

抗战时期新桂系治皖

申晓云

抗战八年中，安徽的抗建工作是由被称为“新桂系”的广西将领李宗仁、廖磊、李品仙领导下进行的，三任主席在各自任间又因抗战情势、任务的变化，在治皖方针、重点、实绩，以及工作作风上各具特色。本文试将安徽战时的整个抗建过程分为李宗仁、廖磊、李品仙三个时期，逐一作出考察，并加以客观评述。

—

李宗仁时期，从1938年1月南京失陷后保卫徐州时起，到武汉会战时安徽沦为敌后止，可称安徽战时省政改革的新生时期。

抗战爆发后不久，为贯彻军政统一，安徽省主席即由国民党内广西派领袖、其时正为指挥徐州会战作准备的第五战区司令长官李宗仁兼任。李走马上任时，省府已迁至六安，安徽虽已走上了战时的准备，但只限于战时法令的颁布，战时机构的筹设，而真正战争所需要的民众的发动，并未贯彻，省府乃至地方有不少旧职官员置人民安危、文卷公物于不顾，争先恐后，潜逃无踪。值此人心惶惶之际，面对机构瘫痪，民众流离失所，地方残破动乱的情状，如何刷新政治，重建适合战时所需的省政机构，并振奋人心，迅速发动民众武力抗日，乃是新任省主席所面临的紧迫问题。

皖省战前经济就较贫乏,政治设施也较其他省份落后^①,省府公职人员多半‘思想落伍,精神萎靡,体力颓废,知有己而不知有人,知有家而不知有国,敌人打到合肥、蚌埠,甚至不知道蚌埠、合肥是在东南还是在西北’。^②尽管如此,李宗仁仍认为:安徽虽以往‘经营落后’,且‘大半破坏’,但民间武力甚厚,‘江淮民气’尤为可用,若政治,军事配合,政府与人民一致,则‘抗战最后胜利之把握必能于皖省显其端倪’。在当前大敌当头时,发动民众抗日应为当务之急,而要发动民众,又必先使吏治澄清,贪污绝迹,民众痛苦解除,人民无怨抑不平之气,始可乐于为国效命。于是他决心以刷新政治的面貌出现,在到六安宣布就职的当天,即开宗明义宣布:‘本主席这次到安徽,目的在发动安徽的民众力量来保卫安徽,保卫中华民国,以达到抗战最后胜利的目的。’为此,特电告全省公务人员,以三事相勖:‘一、不苟免——勖以守土死疆之精诚,使人民知执干卫国之荣誉,改逃难怯心,为赴难勇气,忠勇守土者一体崇敬,畏难偷生者执法以绳。二、不苟得——勖以俭以养廉之清节,使涓滴归公,临财苟得,营私舞弊者,破除情面,严惩不贷。三、不苟安——勖以卧薪尝胆之精神,图抗战之胜利,奋发救亡,剑及履及者,从优奖励;醉生梦死,敷衍塞责者,绝不徇纵。’以求建立公正廉明政治,达到‘解放人民之束缚,培养人民之力量’,以与政府戮力同心、抵御强寇的目的。^③鉴于以往政治者‘只言教,不身教’,‘只喊口号,不立地实行’的弊习,使革新皖政落到实处,李宗仁亲自抓了

① 南京国民政府成立后,对握有实权的军事头目无地安排时,便把安徽地盘作为羁縻笼络他们的礼物,故从1927年到抗战爆发的10年中,光安徽省主席就换了9次。这些军事领袖来安徽后,多半视安徽为‘肥肉’,竭泽而渔,用于省内建设事业的经费少得可怜。以1936年为例,全国各省建设费占各省总岁出的百分比平均为8.63%,其中江苏为19.87%,浙江为12.17%,福建为9.73%,江西为2.33%,而安徽只占1.81%,在全国各省中居末位。

② 白崇禧:《全民动员争取抗战最后胜利》,1938年3月19日,载安徽省政府编《抗战中之安徽》,甲编“总论”,1940年12月版,第13页。

③ 《近年来本省动员概况》,载《动员月刊》1940年第1卷第1期。

三件事：

第一，改组政府机构，行新政，用新人。李宗仁上任伊始就着手省府的改组工作，特请来了当时在国内享有盛誉的“救国会”七君子之一的章乃器担任政府常委兼秘书长，负责日常工作。并邀请安徽省内光明甫、沈子修、常藩侯等德高望重人士，请他们与省府厅、处级以上官员一起开会，研商如何发动皖省人民武装抗日以及改革省政问题。对于下级公务人员，李宗仁指出：要进行大的调整，“起用青年”，他们能以身作则，“有浓厚的民族意识和国家观念，能吃苦耐劳，勇敢牺牲”。^①为选拔青年人材，李宗仁到六安就职后不久，就下令安徽省政府收容本省和苏、鲁等省的流亡学生、青年，在六安北大营办起了乡镇人员训练班，准备结业后分发到乡镇工作，用这些新鲜血液来代替落后保守的地方封建势力。同时重新委派了一批县长。为改革政治风尚，树立新的工作作风，以应战时所需，李宗仁上任后不久就下令，全省公务人员不论官阶高下，不论年龄老幼，一律着短装，戴军帽。这虽被民间称为“似官非官，似兵非兵”，但政府机构面貌由之一新，办事效率也大为提高。

第二，整顿治安，“治标”和“治本”相结合。李宗仁认为：“惟有民众力量才能支持军队长期抗战”，而要使“人民与政府一致”，首先要要在民众心理树立起对政府的信仰。“只要民众没有愤怨不平之气，社会没有隍机不安之象，民众一定会起来自动为国效命”。因此李宗仁首先从抓治安入手，治标、治本双管齐下，治标即肃清土匪，治本即整顿吏治。针对皖省以往政情，李宗仁将铲除“营私舞弊之贪官污吏，鱼肉乡民之土豪劣绅，不守纪律之武装部队，杀人劫舍之土匪强盗，敲榨善良之流氓地痞”5种恶势力，作为整顿的第一步，在上任后不久就颁发的《告全省人民书》中，谕告全省人民依法检举，就地告发，倘当地负责官吏延不查究，更或自身犯法者，可以

^① 李宗仁：《党政工作人员新生命之创造》，1938年2月21日，中国第二历史档案馆馆藏档案安徽卷。

随时向李当面申诉,一经查明,立即依法严办。李宗仁谕令各地行政人员切实禁绝下列 4 事:“一、虐待应征壮丁,擅加捆缚殴打;二、妄征民间财物,不给赔偿;三、擅拉夫役,不给工钱;四、藉征兵征工为名,敛钱肥己。”^① 同时也要求民众做到:“不畏敌,不轻敌”;“不怕官,不侮官”;“不怕兵,不轻兵”,团结起来和敌人拚命。李宗仁上任伊始所宣示的这些政见、主张,以及决心贯彻的这些措施,可谓切中时弊,使皖省民心振奋,对政府的观感也因之一新。

第三,整理财政,杜绝贪污浪费。抗战爆发后,安徽芜湖、蚌埠、安庆、合肥等商业重镇和安徽东北、东南富庶地区相继沦陷,烽烟遍地,省内财政收入不及原来半数,而支出却因抗战需要而骤增。为解决安徽财政危机,章乃器被受命兼任财政厅长。为挪转皖省财政入不敷出的困境,章向李宗仁建议,在全省开展打击贪污浪费运动。李宗仁采纳此议,多次在省政务会议上,强调贯彻铲除贪污和反对浪费方针的重要性,认为这不仅是解决省财政困境的主要措施,而且是战时有重大意义的方针。^② 同时,李宗仁以省主席兼保安司令的名义,通知全省的专员、县长和保安团队,宣布发现贪污有据,浪费严重和扣留应上缴税款、公款的人员,一律按军纪惩处。当时查出教育厅长杨廉有贪污事实,杨畏罪潜逃,省府立即报告国民政府,要求通缉,最后在四川被逮捕枪毙。岳西县财委主任蒋柱峰、桐城县恶霸光香九等,因贪污等罪被枪决。一些平时鱼肉乡里,有敲榨勒索恶行的基层保长也被撤职查办。由于发动广泛,措施坚决,贯彻彻底,原被各县截留的大批税款及时上缴,救了省财政短缺之急,各部门各级都核实了经费支出,堵住了吃空额和浮报开支的漏洞,收入增加,支出减少,很快做到了收支平衡并略有结余。

由于上述改革措施的贯彻,皖省政府机构一扫以往散漫之积习,民众抗敌情绪也出现了蓬勃茁发的新气象。当时徐州会战已开

^① 李宗仁:《告全省民众书》,1938 年 2 月,中国第二历史档案馆藏档案安徽卷。

^② ③章乃器:《我在安徽的一段经历》,载《抗战风云》,安徽人民出版社 1987 年版。

始,淮上民风素称强悍,不少地方民众已自动纷起自卫,武装抗敌。李宗仁认为:抗战守土人人有责,要抗日必须有民众的加入。为加强对民众抗日的领导,李宗仁指示将各地方武力统一改编为“抗日人民自卫军”,分为六路,人数达十万之众,委石德纯、李武德、岳相如、余亚农、宋邦翰等为各路自卫军指挥官。徐州会战时,分遣津浦路东西沿线地区,进行游击作战,牵制敌寇,发挥了相当作用。^①为团结各阶层人士,广泛发动民众,开展抗日活动,李宗仁在他所主持的第五战区,还率先发起成立了‘民众总动员委员会’,该会于2月23日正式成立。3月5日,第五战区民众总动员委员会安徽分会也在六安正式宣告成立。大会推举省民政厅长张义纯为主任委员^②,章乃器为常务秘书,下设总务、组织、宣传、后勤、情报五部,各县动委会组织也相继建立,并开展了多项民众抗日活动,概括起来有以下几个方面:

1. 培训抗日骨干,组织民众抗日。南京沦陷前后,皖西地区汇聚了大批苏、鲁、平、津等地和安徽省内的流亡学生和青年。这些青年人抗日热情高,活动能力强,是开展抗日活动的巨大人力资源。李宗仁上任后不久,就曾下令省政府收容这些青年,并加以有计划的培训。省动委会成立后,即由动委会组织出面,将这批学员组织到工作团内,进一步培训后,分往江北各县专事民众动员工作。^③在工作团的带动下,全省各地又先后建立起各级各类抗敌协会。据1939年7月统计,安徽省内全县性的青抗会有31个,会员6381人,区、乡、镇青抗会和各保青抗小组563个,会员总计33950人。全县性的农抗会12个,会员3141人,区、乡、镇农抗会和各保农抗

^① 李武德:《记安徽人民抗日自卫军》,见《抗战风云》,安徽人民出版社1987年版。皖省的这一庞大人民武装,徐州会战后,因饷源、武器、训练、指挥等问题,未存在长久,部分解散,部分编入民军,部分编入正规部队。

^② 徐州会战开始后,李宗仁离皖,赴前线指挥作战,张曾一度代理省主席,但省内大政方针,主要法令颁布,以及重要人事任免仍由李宗仁亲自掌握。

^③ 翟树生:《工作团之产生和发展》,载1938年第3期《青年月刊》。

小组 1664 个,会员人数总计 26.8 万人。全县性的工抗会计有 16 个,会员 4754 人,各区、乡、镇工抗会和各保工抗小组共有 76 个,会员 10482 人。全县性的商抗会有 20 个,会员 4846 人,区、乡、镇商抗会和各保商抗小组 221 个,会员总计 30324 人。全县性的妇抗会和各保妇抗小组 346 个,会员总计 63283 人。全县性的文抗会组织 6 个,会员 509 人,区、乡、镇的文抗会 14 个,会员总计 897 人。^①各抗敌协会下还设有交通队、运输队、侦察队、慰劳队、救护队以及盘查哨、递步哨等组织。动委会通过这些组织,卓有成效地调动了皖省千千万万民众,投身于各类抗日活动,开辟了皖省“八年抗战中最生动活泼的政治局面”。^②

2. 开展轰轰烈烈的抗日救亡运动。省动委会各级工作团和救亡团体到各地后,通过举办‘民众动员宣传周’、‘肃清汉奸宣传周’、‘防空宣传周’、‘雪耻宣传周’等动员民众的手段,用开办训练班、召开座谈会、创办报纸刊物、演戏、教唱抗日歌曲等方法,深入进行抗日宣传,以此激发民众抗日热情,收到很好成效。省动委会还专门编印了宣传手册,工作成员人手一本,除了刊登宣传工作纲要外,从内容到范围都给以具体指导。省动委会还创办了机关刊物《动员月刊》,在《大别山日报》开辟《全民动员副刊》,在《皖报》开辟《动员周刊》副刊,交流各地动员工作的经验,以推动抗日动员工作的进行。

徐州撤退时,安徽江北 40 县中,除立煌、岳西等 8 县外,其余尽遭敌寇蹂躏,省府也在敌机轰炸之下,于 1938 年 6 月 8 日从六安迁至立煌。迨武汉弃守,环境愈恶,离省府数十里地方已见敌踪。尽管如此,省府仍能从容布置,一面电令各游击部队,指定防区,作有效之袭击;一面指示各县县长,于县城沦陷后,在县境以内,选定

^① 以上统计数字均见《安徽省动委会档案史料选编》,安徽人民出版社 1991 年版。

^② 张劲夫:《动员委员会在皖西》,见《皖西革命回忆录》,安徽人民出版社 1989 年版,第 23 页。

根据地，行使政权。虽敌军封锁，交通梗阻，但省府与各县利用无线电为联络工具，于极度混乱中，各县对省府未尝一日无报告，省府对各县未尝一日无指示。^① 江北各县，虽大部沦陷，但抗日政权能够及时树立，伪组织一时难以冒头，这对巩固政府威信，稳定军心民心，起到了很大作用，也由此奠定了嗣后安徽持久抗日的基石。

二

廖磊时期，从武汉弃守起到 1939 年 10 月廖磊在任上猝疾而卒止，可称安徽战时政治的成长时期。

早在武汉会战激烈进行之时，从“持久消耗战”之战略考虑，抗日敌后战场的开辟，就愈来愈为国民政府军事委员会所重视。1938 年 8 月下旬，军委会对李宗仁所辖等五战区作出明确指示，除要求五战区所部“在以现态势确保大别山之主战地，积极击破沿江及豫南进犯之敌”外，“应指定八个师以上兵力，在大别山设立游击根据地，向皖北、豫东方面挺进游击”。^② 9 月，李宗仁以桂军之王牌张淦之第七军、张义纯之第四十八军为主干，加上一些地方团队，组成了鄂豫皖边区游击部队，以第二十一集团军司令廖磊为边区游击总司令，担负起开辟大别山抗日根据地的重任，并呈请国民党中央批准，以廖为边区游击总司令，兼任安徽省主席，担起了继续领导皖省民众敌后抗战的重任。

廖磊任安徽省主席之初，正值武汉弃守，安徽在地势上已变为敌后，情况与李宗仁时期有了根本的变化。首先军事方面，国内抗战形势已从战略防御转入战略相持，日敌在正面战场上的攻势减弱，必将投入较大兵力来巩固对沦陷区的占领。政治方面，随着相持阶段的到来，地处敌后的安徽省如何将抗战与建省相结合的任

^① 朱佛定：《抗战三年来安徽政治动向》，载《抗战中之安徽》，乙编“政治”，第 38 页。

^② 见蒋纬国：《抗日御侮》第 3 卷，台湾黎明文化事业公司印行，第 114 页。

务愈益突出, 李宗仁时期, 虽曾大刀阔斧对省政进行改革, 终因军事紧张, 以及人力、物力和时间的有限制, 基础未见扎实, 在敌进侵时, 省府迁址, 民众流徙, 各厅、各处之公务员散亡多半, 不仅原先的政治设施不足应非常时期之环境, 且大半又遭破坏。财政方面, 安徽原来底子就薄, 战争紧张情况下, 经济缺乏强有力的统治, 省府财政整理只限于收入与付出, 敌骑一到, 交通封锁, 金融、贸易停滞, 物产销路受阻, 收入陷于停顿或减少, 加上沦陷后, 敌人的经济掠夺, 省内经济无时不处动荡危机之中。文化教育也因战事波及, 学校大部停闭, 设施摧毁无余。加上国土的大片沦陷, 原先被镇压下去的地方恶势力如土豪劣绅、地痞流氓等再次抬头, 汉奸、伪组织也开始肆虐, 民众受到欺压, 人心惶惶, 地方混乱, 抗日力量难以发挥。

针对上述状况, 廖磊认为, 要想在敌后站住脚跟, 同时肩负起持久抗日的艰巨任务, 首先要稳定军心、民心, 帮助民众树立抗战必胜的信心。他多次向军队和民众发表演讲, 阐述放弃武汉的意义是为了“贯彻持久战以消耗敌人”。表示“无论何种情况下, 决心保卫安徽, 决不离开省境”。^①在他上任后不久发布的《告全省民众书》中, 廖磊指出目前切实要去做 9 件事:“(1) 征辟地方绅耆, 延揽人才, 共济时艰; (2) 妥筹难民生计, 成立难民救济会, 设立难民工厂; (3) 鞣免沦陷区域田赋; (4) 推行农村合作贷款, 改正农村经济, 活动金融流通; (5) 保障法币流通; (6) 扑灭汉奸及伪组织; (7) 重行整编民众武力, 寇来大家出击, 无事各自归农; (8) 铲除贪污; (9) 肃清盗匪。”同时也向民众提出 3 点希望:“一、坚定必胜信心; 二、协助军队作战; 三、帮助政府除奸。”^②以上“九事三事”, 是廖磊在重申李宗仁时期施政方针基础上, 为适应安徽持久抗战的艰巨任务, 针对当时安徽新的军情、政情、民情, 为收拾零乱局面和散乱

^① ②廖磊:《告全省民众书》, 1938 年 12 月 6 日, 中国第二历史档案馆馆藏档案安徽卷。

人心而采取举措的第一着。此后，经上任后两个多月的积极准备，廖磊拟出《安徽省战时施政纲领》，于1939年1月正式颁布。遵此纲领，这一时期中，皖省的抗建工作主要分由军事、政治两个方面进行：

首先是军事方面。安徽沦陷后，皖省抗建处在了孤悬敌后，时刻受敌侵扰、袭击的险恶环境下，要坚持持久抗战，必须依托强大的军事实力和巩固的根据地。徐州撤退时，大别山因其地跨三省，北据淮河、南扼长江、东出津浦、西迫平汉的地形，其军事上所具有的重要性受到军委会高度重视。武汉会战时，第五战区部队即利用大别山地障，节节滞敌西进。武汉撤守，五战区主力自鄂东向鄂西撤退，廖磊所部第二十一集团军即奉令留驻大别山，着手于豫皖鄂边区游击基地的建立。当时大别山外围各地均已陷敌，仅立煌（今金寨县，安徽省府在敌西进时，已由六安而麻埠，最后迁至立煌）四周数十里未为敌有。为创设敌后根据地，廖磊率部一面加紧军事反攻，积极收复失地^①；一面加紧培植地方武力，加强自卫力量，为从事长期抗战之准备。

随着敌攻击目标的转移和占领区的扩大，日军被迫分散兵力，不得不在皖境缩小盘踞点线。廖磊利用此隙，在军事上从容布署，以转移到安徽的正规军为主力，对基地四周之敌作有力的驱逐和抗御，先扫清大别山外围，次第收复了一些为敌所占的县份，使大别山为中心的鄂、豫、皖游击基地初具规模。以后，五战区主力转进鄂西北，在随、枣、襄、樊一带开辟了桐柏山、大洪山基地，与大别山互为犄角，东、西呼应，给敌3条重要交通线以巨大威胁。尤其是大别山游击基地，国民政府迁渝后，成为中原唯一的抗日游击根据地，其军事和政治上的影响和意义都是无法估量的。廖磊十分重视

^① 1939年先后在皖南收复广德、郎溪、宣城、铜陵等县，皖中收复舒城、寿县、潜山、太湖、宿松、望江、无为、霍山等县，皖东及皖东北收复定远、凤阳、怀远、嘉山、和县、巢县、宿县等县，皖北收复蒙城、凤台等。

基地军队的建设和训练，并依靠这支以桂军主力为基干的精锐部队，对四周敌人形成强有力的威慑，除积极防御外，还不时主动出击。武汉之敌曾数度从鄂东侵犯，但都为我所击溃，被迫退守武汉附近。长江南、北两岸敌军，也经基地部队驱逐，退至芜湖、怀宁，六安之敌则被迫退守合肥。基地四周县份、城镇的敌军，也放弃了对一些重要地域的据守，仅把住极少数点线，不敢远出扰乱。据统计，安徽沦为敌后后，由于大别山游击基地的创建和坚持，全省 62 县中，能保留完整者达 35 县，县境有敌踪者有宣城等 7 县，县城为敌盘踞者，仅怀宁、芜湖、合肥等 19 县而已。^①

大别山鄂豫皖游击基地的开创和存在为坚持皖省长期抗战提供了前提和保证，而游击基地的巩固和皖省抗建目标的实现，则还有赖于相应的民众动员、组织工作，和政府行政机构的革新。因此，廖磊在率部创建游击基地的同时，也在皖省坚决贯彻其‘政治建省’的主张，上任伊始即主要做了以下 3 个方面的工作：

第一，民众的组织与发动工作。皖省的民众动员工作，李宗仁时期已有一定基础，廖磊主皖后，更把民众动员、组织工作列为主要，亲自确定了完备的工作计划和方针，其主要措施为：

1. 进一步健全动委会各级机构。在省动委会增设了文化事业委员会，妇女工作委员会，以开展敌后文化、妇女工作。在各行政区划分设动员督导机构，以专员兼主任，再由省会派员分任总干事与视察员，以督导各县分会工作。各县、区、乡（镇）分会也都得到了充实。省动委会还向各地继续派出各类工作团、政工队，到各部门推行动员工作。民众抗敌团体这一时期在各级动委会的推动下，也有蓬勃的发展。在财政十分紧缺的情况下，省府增加了动员的经费。由于廖磊主皖后安徽民众发动工作在原来基础上又有大的提高，故这一阶段也被称为皖省民众动员的‘急进阶段’。省动委会秘书长朱子帆在总结抗战以来三年中安徽动员概况时指出：“全部动员

^① 廖磊：《安徽建设的展望》，载安徽省政府编《抗建中之安徽》，甲编“总论”，第 21 页。

过程中的主要阶段,便是廖公兼主皖政开始的。^①

2. 重视人民生活的改善,密切军民关系。安徽沦陷后,不少地方遭敌寇蹂躏,复遭水灾,民众流离失所,贫困益甚,若不设法改变,不仅不能发挥其抗战力量,反有为敌人怀柔政策麻醉的危险。所以,廖磊在发动民众抗日时,也把民众生活的改善放在首要地位,通过采取开办难民工厂、成立难民救济会等措施,设法降低战时民众苦难。再运用政治力量解除社会传统对民众的压制,如豪绅阶层的压迫,土劣、税棍、污吏的敲榨,以及纪律不良部队的扰掠等,一些县份极恶不赦的豪绅土劣被处以极刑。在帮助民众发展生产方面,政府妥善运用合作贷款,供给农民生产资金,铲除往昔贷款为豪绅所把持的弊病。政府地方银行还拨资金办理购囤统运,农产滞销、价格低落问题亦渐获解决。为密切军民关系,取得民众对军队的支持,严格规定军队借用物件、征用夫工,还发动军队于农忙时协助农民耕作,紧急情况来临,人民也乐于配合军队行动。

3. 注重民众武力的组织和运用。对于皖原有的地方武力,如省保安队、各路人民自卫军、抗日人民自卫军和一些民众自发组织的游击队,均进行了重新编整训练,原抗日人民自卫军按中央《国民兵团组织管理实施纲领》改为国民兵团,在各县组织县司令部,辖常备队、后备队。常备队视各县财力,编为若干大队;后备队则为无给制,主要以各区乡、保、甲之壮丁编成,武器则使用民间私有枪支或戈矛等。同时在不妨碍生产的情况下,分别对其进行军、政训练,加强民众武装的素质、纪律和战斗力,以便必要时,随时发动游击,并达到“务使一人一枪都能为守土卫国之用”。^②

第二,各级机构的建设工作。武汉会战后随着各战区敌后游击战场的开辟和游击基地的建立,如何加强游击战区的政治实施指导愈益迫切。为此,国民政府相继颁发了《战区各县政府组织纲

^① 朱子帆:《近年来的本省动员概况》,载《动员月刊》1940年第1卷第1期。

^② 廖磊:《安徽建设的展望》,载安徽省政府编《抗战中之安徽》,甲编“总论”,第21页。

要》、《沦陷区域行政统一办法》、《游击区县份紧急任务》等一系列文件。根据这一精神，结合安徽的实际，在廖磊主持下，1939年1月省府颁定了专署及县府组织规程，经中央核准备案，在全省通饬施行。规程以《安徽战时施政纲要》为纲，在做好各级行政机构调整的同时，把游击区各级政权的巩固放到了第一位。其主要方面为：

1. 建立各县游击根据地。把‘守土抗战’定为专署与县府的主要职责，严饬各县一律在县境内，预先勘定数处，利用地形，建立游击根据地，储存粮食和无线电材料，构筑坚固工事，制定防御计划，配备民众与武装部队加强巩固。失陷各县，亦由县府机构异地指挥，在原地区内秘密组织抵抗。

2. 调整机构设置，以应敌后抗敌所需。行战时行政体制，贯彻“政治与军事合一，政府与民众合一”，具体措施为：建立各级党政军统一领导机构，省各区行政督察员都兼区保安司令，专员公署与区保安司令部合并办公。县一级则切实加强县长职权，县长兼领军务，所有县内党务人员及一切地方团队武力，归县长统一指挥，民众抗敌机关和团体，归民众动员委员会统一指挥。原来县政府迂缓、重叠、冗杂的行政机构，按“合理化、简单化”的原则，一律裁撤。^①

3. 整理财政，支持长期战争。皖省历来财政困窘，抗战爆发后，国民政府已不再给予安徽财政补助，沦陷后征税地区又大为缩小，军政费用却激增甚巨。为集中财力以资抗战，省府从开源节流，整顿财政两方面入手，规定县经费收入除失陷地区赋税应完全豁免外，其完整地区，即用政治动员与政府法令相配合，发动人民踊跃交纳原有赋税，所有苛捐杂税，严厉、彻底清除。县经费支出，以巩固抗敌政权，展开政治、军事各项工作必需费用为标准，此外一切开支概停使用。在财政整理方面，除继续打击贪污，剔除中饱外，还提倡厉行节约，节流重于开源；实行税收统支，确定省县预算，严

^① 朱佛定：《抗战年三年来安徽政治动向》，载《抗战中之安徽》，乙编‘政治’，第40页。

格审计,禁止自收自用。由于方法具体,措施得力,安徽在这一时期中,财政收入不仅未降低,反而逐年递升。1938年省地方收入不到200万,经整顿后,自1939年起财政有大幅度增加,1940年更比1939年增收67%,1941年又较1940年增收80%。^①

第三,抗建人才的培训工作。廖磊上任后,坚决贯彻“行新政用新人”的方针,其主要措施如下:

1. 举办各类培训班。廖磊十分注意对各类干部的培训。1938年12月省府成立政治军事干部训练班,训练现职人员及招考各地青年,又于各区专署设立分班,本部先后举办6期,结业学员4929人,分班培训次数不等,结业学员4913人。结业学员分发各级机关任用。省政训班内还特设财政会计组,两个月1期,先后开办3期。对基层行政人员,订立保甲人员训练办法,由各县分别设班训练。抗战开始,安徽小学师资人员极感缺乏,为此省军、政训练班中又特设小学师资组,结业学员139人。以后行政调整,乡(镇)、保小学数量激增,为充实师资,省特令各县采取乡(镇)、保小学教师短期训练的办法,训练师资1998人。为适应皖省抗建需要,省里还开设过合作指导组、无线电组、谍报工作组等,为各级机构培训各类人才。^②

2. 培养和选拔青年干才。皖省推行各级新政,当然要有新的健全干部,才能使用灵活而收实效。省军、政训练班学员多为从各地招考来的优秀青年。这些青年经过培训,分赴各地,协助基层人员推行政令。他们朝气蓬勃,团结互勉,“排除一切障碍,彻底推行法令”,成为地方推行新政的骨干。为使干训生切实能在基层站稳脚跟,廖磊指示各级行政,“要给他们一种权”,让他们“实际参加行政机构的工作”。对于一些轻视干训生的县长,廖磊训令:把爱护干训生作为“各县长主要考绩之一”,“如果藉故不用干训生,则连县

^① 杨祖忆:《抗战三年来安徽之财政》,载《抗建中之安徽》,丁编“经济”,第1页。

^② 朱佛定:《抗战三年来安徽政治动向》,载《抗建中之安徽》,乙编“政治”,第41页。

长都没有他的份”。^①对于这些干训生，廖磊也寄予厚望，他勉励这些青年人：“安徽政治须你们去刷新，安徽民众的疾苦，要靠你们去解救，保卫家乡，复兴国家的责任，需要你们去担当”，“各位回到乡间工作，一定要和旧的腐化的乡、村长有断然的分别”，“不要做变相的新土豪”。^②由于这些新干部的培养、使用，一大批优秀青年脱颖而出，成为皖省动员、组织民众抗日的生力军。正如当时皖报上所评论的：“安徽政治之建设，得力于新干部的存在。”^③时任皖省财政厅长的章乃器也指出：廖磊‘政府的核心，不在行新政，而在用新人。’”^④

3. 建立民意咨询机构。廖磊主皖十分重视延揽各方面的人才，注意倾听民意和民声。为加强政府与人民的合作，提高抗战效能，廖磊亲自抓了省临时参议院、省政建议机关的筹设。省内一些负有硕望而兼有政治、军事学识的人士，不少被充实进各级机构。1939年7月20日，在位居前线，敌伪环伺之下，皖省临时参议会作为协助政令推行、沟通官兵意见、促进省政兴革的民意机构，在战时省会立煌召开首次大会。以后各县临时参议会相继成立，基层乡镇也纷纷召开保民大会，以集思广益，让‘民众能为乡邦利益贡献智慧与力量’。^⑤这在很大程度上改变了以往政府高高在上，与民众相脱离，民众对政务也漠不关心的状况。

安徽成为敌后以来，地方的沦陷，环境的压迫，吓跑了一些偷安怕死的做官主义者，却成长起了一批艰苦环境下努力工作的优秀干部，以往积重难返的官僚行政机构也因不适战时非常之环境，得到较为彻底之调整、更新。故而，安徽省政在由廖磊主持的这一

① 廖磊：《训练干部和推行新政》，载《廖主席言论集》，第200、201页。

② 廖磊：《认清目前环境担负起建设乡村的艰巨任务》，载《廖主席言论集》，第183、184页。

③ 《皖报》1940年1月1日。

④ 章乃器：《悼廖磊将军》，载《安徽政治》‘廖主席逝世专号’。

⑤ 廖磊：《安徽建设的展望》，载《皖建中之安徽》，甲编“总论”，第19页。

阶段被称为“安徽抗战的成长时期”。经这一时期的苦心经营和整顿，皖省由沦陷时的一度混乱，转为军事形势稳定，地方秩序粗安，军民密切合作，财政困难也渐获得合得解决。敌踪虽深入皖境，因不能保持而无所施展，我方却因抗战建省方针明确，措施得力，抗日基础日见强固。

三

李品仙时期。从1940年1月接任廖职主皖起，至抗战胜利，可称安徽省政府的充实时期。

1939年秋，廖磊以患高血压不治，逝于立煌。次年1月，第五战区第十一集团军总司令李品仙受命接替廖磊任二十一集团军总司令、豫鄂皖边区总司令、兼安徽省主席。其时，皖省在廖磊经营下，各方面工作开始步入正规，战时设施也已初具规模，但由于廖磊主皖时不过一年，很多工作仅处起步、草创阶段，设施机构也不完备。李品仙上任后发布了《告安徽各界同胞书》，并在不久后，通过党政整建纲要，对皖省抗战工作所应遵循的原则、方针、程序作了较为明确的规定，强调指出：“目前我对日抗战已进入第二阶段，我国土地与人民已陷入敌后者，几达一半，人口最稠密、生产最富裕的省份，都在陷区之内，故整建敌后地区是总体战中最主要之工作，其成败关系我长期抗战之胜负至深且巨”。“安徽为大别山边区之重要省份”，‘要巩固大别山敌后作战之根据地，势须先将安徽省加以整顿和建设，把政治、经济、文化统统动员起来，支援军事需要，使成为敌后坚强的堡垒’。^①为达目的，李品仙主皖后制订了安徽在政治、文化、经济、军事方面的具体整建方针，并将此作为皖省战时建设的4大目标，其实施也分4个方面进行：

（一）政治建设方面：把加强国民党党治放在第一位，全面强化

^① 《李品仙回忆录》，台北，中外图书出版社1975年版，第174页。

党政军一元化，再以党政军一元化为领导与策动力量，国民党协助政治推行，以政治设施适应军事需要，以军事掩护来发展党政工作，全面推动皖省抗建的各项工作。^① 其步骤：

1. 强化党政军一元化领导。李品仙认为“为政之道不忧方案之不善，而忧政出多门”。^② 以往安徽虽行战时体制，但缺少党政军一元化运用机构。所以李上任后，即在立煌设立了豫鄂皖边区战地党政分会，李亲任主任委员，下设党、政、军总办公处，以统领、协调辖区内党、政、军各项事务，以期集中力量，统一事权。由于豫、鄂两省应属分会管辖的专区及县党政单位不能脱离本省党政当局的管辖，故基地战时党政的整理、重建工作主要在皖省进行。其步骤：首先召开全省整建大会，颁布整建纲领；其次由各部门制定实施方案和工作计划，订立定期检查制度。其三，进行干部培训，加快国民党党团组织的发展；其四，将经过训练的骨干充实进各部门机构，以国民党党团力量推展行政设施。

2. 全面推行新县制。由于安徽处敌后方，全省三面在敌包围之中，敌人踪迹所至多时达40余县，少时也有20余县，民众与敌人接触机会非常之多。远在重庆的中央政府，对此孤悬敌后的地区已有鞭长莫及之感。汪伪政府1940年3月在南京组成后开始有目的地进行政治渗透，对沦陷区域的统治不仅凭藉军事占领，更采用怀柔政策，以实现日本‘以华制华’的阴谋。因此，要粉碎敌之企图，非有能推行政令的坚强的政权核心不可。尤其在临近敌伪区域，因常受敌伪进扰，无坚强组织不足以发挥抗敌效能。鉴于此点，廖磊时期就十分重视战时县一级基层政权的建设和巩固。1939年9月1日，国民政府颁布《县各级组织纲要》，对旧县制作重大改变，推行新县制，其根本精神为：改进基层政治机构，充实各级组织和县、

^① 李品仙：《告安徽各界同胞书》，1940年1月15日，中国第二历史档案馆馆藏档案安徽卷。

^② 《李品仙回忆录》，第173页。

乡、镇保甲机构，强化行政机能，实行管、教、养、卫合一运用，完成地方自治。皖省在政权建设上已推行的政策，可说“与新县制根本精神完全相符”，只在某些设施、做法上略有不同。^① 所以李品仙走马上任后，全面推行新县制，即成为李品仙实施新政的主要内容。其主要措施：

一抓户口的清理。皖省地方之户口向无确切之调查，沦陷后，原有之户籍又多散失，加上战时人口迁徙频繁，变动很大。廖磊时期，在基层推行‘三位一体’制，已成立乡（镇）、保公所的安全县份，就奉令开始调查户口，着手筹备学校，组训壮丁。李品仙时期，在实施新县制时，仍把编组保甲作为第一位的工作，派员专事人口户籍的登记造册，而后逐级派员抽查、复查，做到“人必归户，户必归甲，户无漏编，人无漏列”，从而使皖省户口有了确实的统计与记载，新政推行也有了充分的依据。^②

二抓机构的改革。通过推行新县制，进一步健全乡（镇）组织，对以往保甲整编中进行不彻底者和沦陷区域内因条件不许可尚未进行者，逐一检查，定期切实整编。为提高战时工作效率，做到政治设施为达成抗建目的服务，各级机构人员编制作了适当调整，根据“合理化、简单化”原则，裁汰撤并了一些冗杂机构，修订了各级行政人员任用办法，举办各种人财调查登记，厉行考核考绩，严格执行奖惩，做到进一步集中人才，节省经费，统一事权，增进效率，巩固了抗建基础。^③

三抓民众组织和训练。在推行新县制中，把经过培训的政工人员、保甲长、优秀青年派往各游击区基层担任组训民众任务，对保甲内被编入国民兵团常备队和预备队的所有适龄壮丁，普遍进行

① 韦永成：《新县制在敌后区域实施的意义与本省实施计划》，载《抗建中之安徽》乙编‘政治’，第31—40页。

② 详见《皖省制发居民身份证及国民身份证》，中国第二历史档案馆馆藏档案安徽卷。

③ 详见《安徽省政府二十九年度行政计划》、《安徽省政府三十年度工作实施检讨表》，中国第二历史档案馆馆藏档案安徽卷。

军事、政治教育,以增进乡民的民族意识和保国卫家职能。碰到敌人袭扰,除督队带领地方武力根据条件予敌以适当打击外,主要带领民众实行空室清野,妥为疏散安置粮食和其他物品,务使做到不留一物一人以资敌用。^①

(二) 经济建设方面:经济是抗战的命脉,皖省因处敌后,与大后方的交通线常被隔绝,因此经济之流通,军需之补给常感极大困难。事实上从抗战爆发起,国民政府就不再给安徽以补助,而战时敌后所需的对地方武力的整编和省内各项工作的推进,经费支出更加庞大,预算数字逐年增加。因此,要使皖省抗战在敌后长期坚持,只有就地开发资源,增加生产,以期自给自足。所以,皖省的经济建设首先是立足于增进本省抗战实力,其主要措施有三:

1. 继续整理财政,整顿赋税,增加收入。皖省财政在廖磊时期已派员整理,安全县份普遍设立了税务局。1940年依照县各级组织纲要规定,划分省、县,以及乡镇财政,制定出新的战时税制。新县制推行后,通令各县成立税捐征收处,田赋管理处,统一征收县、乡收入。1942年度财政进一步改制,县、乡财政变为自治财政,修订新的章程,实行分区督征制度,禁止非法摊派。这样几经调整,渐趋合理。据统计,皖省战前全年收入不过五六百万元,抗战军兴,税收几濒绝境。统一整理后,逐年增加。^②

2. 发展生产,保证生活供给。加紧推进合作事业,在省内37县恢复设立合作指导处,实施公库制度,普设各县金库并筹办流动金^③,在发展本省地方银行业务的同时,接办中国农行在皖省的业务,收回转贷,流通农村金融。举办粮食、食盐、运销、农业、矿业等

① 详见《三位一体制在敌后区域的实施》,载《抗战中之安徽》,乙编“政治”,第47页。

② 安徽省政府编:《安徽政绩简编》“历年收入”,第4页,中国第二历史档案馆馆藏档案安徽卷。

③ 安徽江淮各县相继沦陷后,各县金库被迫撤退,廖磊时期逐步恢复,李品仙上任后,对尚未设金库的29县份限期设立。详见《安徽省政府二十九年度行政计划》,中国第二历史档案馆馆藏档案安徽卷。

各项调查统计, 编制各县零售物价指数, 提倡、帮助、奖励必需的农林工矿业生产, 协助策进内地手工业的建立, 如建造纺织厂、造纸厂, 以及开办小规模的卷烟制造业等, 以保障军需民用。1938年武汉会战前, 因黄河炸堤, 黄水改道, 南侵入淮, 皖省沿淮18县大半淹没, 灾情十分严重。省政府为维持战时生产和人民生活, 乃督饬各县兴办水利工程, 省里成立了水利工程测量大队, 防黄工程处, 各地也成立了水利工程委员会、圩堤委员会, 专事组织民力挑修堰坝, 疏沟治塘。尽数年之努力, 皖省在抗战期间条件恶劣的情况下, 仍增设了一些大的水利设施, 江堤完成土方1.8亿公方, 淮堤1.7亿公方。^① 此外, 皖省农林、工商、矿冶、乡镇造产在战时也都有一定发展, “一户十株树”工程大致完成, 粮食增产县份29县, 增产面积6.6万亩。^②

3. 加强对本省资源的统治和管理, 省里成立了资源管理委员会(后改为物产管理处), 下设资源管理处专负资源调节的设计实施责任, 皖省大宗出产均由中央和省内地方银行拨资收购, 再由资源管理处统一办理屯储、运销等事。在利用多种力量建立自给自足经济基础的同时, 还配以各项有效的经济运动, 如节约运动、巩固法币运动、铲除奸商运动等。

经济建设的另一重要方面是展开对敌经济战。皖省地跨江、淮两大流域, 资源丰富, 农产如稻、麦、茶、麻、桐油、茯苓等, 矿产如煤、铁等, 均为战时重要物资。自敌人采取“以战养战”政策以来, 皖东无为、襄安一带, 皖北沿淮一带, 成为敌货进口的总汇和向内地倾销的通道。更有奸商将我国重要物产, 由此等路线偷运资敌。根据国民政府“经济战重于军事战”精神, 为粉碎敌人掠夺我国资源, 以战养战图谋, 防止资金外流, 物资资敌, 省里为对抗敌人的经济侵略采取了多项措施:

^① 见安徽省政府编:《安徽概览》, 1944年10月版。

^② 《安徽概览》, 第218—221页。

其一,严格执行对敌经济封锁的任务。廖磊时期就呈准中央在皖省设立了战时进出货物检查处,在各接近敌人的区域设置了严密检查网,设立外围防御线和前哨封锁线,编整护商缉私队,执行货运稽查,禁止仇货输入和资敌货物输出。实行结果,敌占区尤其南京、芜湖等地粮食经常发生恐慌。芜湖昔日为皖省著名米市,出现这种情况,足见当时封锁之成效。

其二,坚决抵制敌人经济掠夺。日敌自占领我国大片领土后,以巨资在沦陷区设立华北开发会和华中振兴会社,投资于各项资源之开发和产业之垄断。为抵制敌人的掠夺,除严密封锁禁止敌货倾销输入外,还采取多种措施,如组织民众破路等手段,给敌之运输造成障碍。对于敌人搜刮、套换我法币,推行伪钞的政策,则坚决予以打击。省地方银行实行集中法币储备,发行省钞,使敌人无所施套换法币的毒计。^①

(三)文化建设方面:战前皖省文化设施就较一般省份落后,沦陷后受战火影响,老百姓流离颠沛,学生失学现象严重。1939年后,安徽战局渐趋稳定,教育也陆续得到恢复和发展。李品仙时期,实行新县制县份一律设置教育科,调查失学儿童、成人,实施强迫入学。为此,乡(镇)、保普遍增设了中心学校、国民学校。据确切统计,迄1945年上半年,全省共设保国民学校9502所,中心国民学校1651所,平均达每乡(镇)一中心国民学校,每三保两国民小学,省里还增设了多所省立临小。从设立的学校以及学生数来看,超过了战前的水平。^②职业学校和师范教育也得到扩充和发展,尤其是师范教育,各县都举办了小学师资训练班、简易师范班,以应国民教育师资所需。大学教育在战时也有发展,战前设在安庆之安徽大学,战争爆发后即停办,李品仙上任后,在立煌古碑冲设立省临时

^① 高成书:《皖省之检查制度与经济反封锁》,载《抗战中之安徽》,丁编“经济”,第15页。

^② 见安徽省政府编:《安徽政府简编》,1946年2月版,“教育”,第2页。

其一,严格执行对敌经济封锁的任务。廖磊时期就呈准中央在皖省设立了战时进出货物检查处,在各接近敌人的区域设置了严密检查网,设立外围防御线和前哨封锁线,编整护商缉私队,执行货运稽查,禁止仇货输入和资敌货物输出。实行结果,敌占区尤其南京、芜湖等地粮食经常发生恐慌。芜湖昔日为皖省著名米市,出现这种情况,足见当时封锁之成效。

其二,坚决抵制敌人经济掠夺。日敌自占领我国大片领土后,以巨资在沦陷区设立华北开发会和华中振兴会社,投资于各项资源之开发和产业之垄断。为抵制敌人的掠夺,除严密封锁禁止敌货倾销输入外,还采取多种措施,如组织民众破路等手段,给敌之运输造成障碍。对于敌人搜刮、套换我法币,推行伪钞的政策,则坚决予以打击。省地方银行实行集中法币储备,发行省钞,使敌人无所施套换法币的毒计。^①

(三)文化建设方面:战前皖省文化设施就较一般省份落后,沦陷后受战火影响,老百姓流离颠沛,学生失学现象严重。1939年后,安徽战局渐趋稳定,教育也陆续得到恢复和发展。李品仙时期,实行新县制县份一律设置教育科,调查失学儿童、成人,实施强迫入学。为此,乡(镇)、保普遍增设了中心学校、国民学校。据确切统计,迄1945年上半年,全省共设保国民学校9502所,中心国民学校1651所,平均达每乡(镇)一中心国民学校,每三保两国民小学,省里还增设了多所省立临小。从设立的学校以及学生数来看,超过了战前的水平。^②职业学校和师范教育也得到扩充和发展,尤其是师范教育,各县都举办了小学师资训练班、简易师范班,以应国民教育师资所需。大学教育在战时也有发展,战前设在安庆之安徽大学,战争爆发后即停办,李品仙上任后,在立煌古碑冲设立省临时

^① 高成书:《皖省之检查制度与经济反封锁》,载《抗战中之安徽》,丁编“经济”,第15页。

^② 见安徽省政府编:《安徽政府简编》,1946年2月版,“教育”,第2页。