

抗战时期国民政府陆军抚恤机构初探

李 翔

内容提要 抗战初期,随着战场伤亡的迅速扩大,国民政府陆军抚恤机构急需健全。为此,国民政府从中央、军队、地方三个层面,对抚恤机构进行了充实与组建。伴随机构的逐步健全,抚恤比例明显上升,激励了官兵和民众的抗战斗志;抚恤观念相应发生转变,带动了积极抚恤业务的开展;与地方的业务联系也得到了加强,促进了各级地方政府对抚恤事务的重视,为抗战的坚持和胜利作出了一定贡献。不过,因各种因素的交错作用,至抗战后期起,军人抚恤运行的不良征兆亦已开始显现,这表明国民政府的政权运作出现了严重问题。

关键词 抗日战争 国民政府 陆军 抚恤

抗日战争时期,国民政府为抚慰伤亡官兵,安置残废,并优待抗战人员家属以增高士气,而为全国动员之鼓励,从中央、军队、地方三个层面,对抚恤机构进行了组建与充实。对于这一重要问题,目前学术界尚缺乏专门的研究。^① 本文拟就陆军抚恤机构的重构原因、措施、效用、存在的问题等作一初步探讨。弄清这一问题,有助于从另一个侧面来理解国民政府为调动全国抗日资源,以争取

① 涉及这一问题的相关著作有:《中国近现代社会与民政》(敖文蔚著,武汉大学出版社1992年版)、《中华民国史公职志(初稿)》(“国史馆”中华民国史公职志编纂委员会编,台北《国史馆》1990年版)、《抗战时期的国军人事(1937-1945)》(张瑞德著,台湾“中研院”近代史研究所1993年版)。

抗战的胜利所作出的努力。因各种因素的交错作用,至抗战后期起,军人抚恤运行的不良征兆亦已开始显现,由此又可以窥视国民政府政权运作中出现的严重问题。

一 缘由

抗战初期,国民政府的陆军抚恤机构依旧停留在内战体制之中,亟需转变角色。1927年10月,南京国民政府成立伊始,陆军抚恤事项由军事委员会军政厅恤赏科主管。1928年10月,军政厅由军事委员会转隶行政院,并由厅改部。同年12月17日,《陆海空军抚恤委员会组织条例》颁布,但该组织最终并未成立。1933年9月1日,军事委员会南昌行营设置“剿匪”军抚恤处^①,专门处理行营所辖区域内“剿匪”军抚恤事务。南昌行营移驻武昌、重庆后,抚恤事务缩减,改编为抚恤科,继续办理“剿匪”恤案。1934年4月,陆海空三军人事业务进行调整,总掌抚恤机关为军事委员会铨叙厅。1935年3月,军政部恤赏科归并铨叙厅,设抚恤科。1937年11月,行营抚恤科也并入铨叙厅,仍设抚恤科专司抚恤事务。

从演变轨迹可以看出,国民政府的陆军抚恤机构主要负责处理内战中伤亡官兵的抚恤事宜,“剿共”军抚恤事务是其重中之重。抗战开始后的一段时期,抚恤机构向服务于抗战,由内战体制转向抗战体制的步伐偏慢。这似乎能够说明,国民政府对抗战的准备工作不够全面,至少未能充分意识到抗战的严酷局面。因而,对于出征军人善后问题的重视程度依然停留在“剿共”战争的水平线

^① 《国民政府军事委员会南昌行营剿匪军抚恤调查处公函》(1933年12月2日),湖北省档案馆藏,档案号:LS1-3-3172。

上。为激励广大官兵不惧牺牲，奋勇杀敌，陆军抚恤机构亟需转变角色，才能更好地抚慰抗战伤亡官兵，恤赈抗战军人家属，从而提高士气，并动员全国力量参与到抗战之中。

抗战初期，国民政府陆军抚恤机构过于薄弱，难以满足日益激增的抚恤事务的迫切需要。抗战开始后的几次大会战，伤亡人数远非内战所能比拟，抚恤科难以满足日益激增的抚恤事务的迫切需要。1937年，国民政府仅由军事委员会铨叙厅抚恤科执掌陆军抚恤事宜，各省不设垂直分支系统，加之对抚恤事务的宣传力度未能跟上，一些省县地方政府甚至不知应向何机关请领恤金，这与忠勇官兵壮烈牺牲的抗战局势极不合拍。如1938年初，湖南省湘乡县政府呈请省政府核示各种恤案应如何办理，省政府也拿不准政策，只得上报军事委员会。省政府后转奉军事委员会指令：“本会铨叙厅于1937年9月1日，改隶军政部，自1938年2月1日仍回隶本会，无论何项恤案，概呈本会核办。”^①5月11日，湖南省政府训令湘乡县政府照令实施。^②该恤案表明，在抚恤机构向抗战体制转换的交接期，抚恤事务的开展在一些地方一度处于模糊状态，致使部分地方政府请恤无门。且因各省不设抚恤分支机构，省、县政府遇事只能请示中央抚恤机构，公文辗转往来很费时日，办事效率低下。如湘乡县从呈文到接受指示，前后历时约5个月。

发生在湘乡县政府身上的事例并不是一件孤例，各部队亦因无主管抚恤机构，许多恤案长久悬置，甚至遗漏散失，“尤以淞沪至徐州历次战役，至今多未呈报”。^③许多官兵殉职后，亲属得不到部队官员的通知，他们或者从朋友处探听到不确实的消息，填具表

① 《训令·抚恤》，《湖南省府公报》第886号，1938年5月11日。

② 《训令·抚恤》，《湖南省府公报》第886号，1938年5月11日。

③ 《陆军抚恤业务概况·本处工作述要》，湖北省档案馆藏，档案号：LS3-5-6069。

格,由县、省转呈主管抚恤机构请领恤金,得到的回复,多半是原部队没有呈报,无案可考。写信到原部队请查,往往又因原部队对抚恤事务不注意,或以人事变迁,无法查明阵亡官兵的事迹,致使遗族数年得不到问询结果和恤令、恤金。许多得不到抚恤无以为生的抗属,被迫从国统区逃入抗日根据地。如在陕甘宁边区,仅延安县即接收 1000 个以上的国民党军抗属。边区政府把它们分别安置在各乡,分给土地,发动农民代为耕种。抗属王禄生夫人说:“丈夫在中条山无消息了,我上有老父下有孤女,没有政府代耕救助就完了。”^①国统区抗属向抗日根据地的流动,反映出部分遗族对国民政府军人抚恤制度的不信任与无奈,亦是民心所向的一记标尺,它提醒着国民政府必须时刻关注陆军抚恤事务的运行状况。

抚恤机构的极度薄弱,是造成抗战初期大量伤亡军人得不到任何抚恤的重要因素。如 1937 年,伤亡官兵 609594 人;1938 年,伤亡官兵则上升为 1220821 人。与此同时,受恤人员的比例却极为低下。如 1937 年,受恤官兵 8647 人,抚恤比例为 1.4%;1938 年,受恤官兵 14156 人,抚恤比例仅为 1.2%。^②尤其是 1938 年,伤亡官兵人数居抗战 8 年之首,而抚恤比率竟然最低,显示国民政府的陆军抚恤制度几近形同虚设,这意味着充实与组建抚恤机构势在必行。

① 《陕甘宁边区政府对边区第一届参议会的工作报告》(1939 年 1 月),《陕甘宁边区政府文件选编》一,北京,档案出版社 1986 年版,第 124 页。

② 许高阳:《国防年鉴(第一次)》,第 2 编,第 144-146 页;何应钦:《日军侵华八年抗战史》,附表 4。转引张瑞德:《抗战时期的国军人事(1937-1945)》,台湾“中研院”近代史研究所 1993 年版,第 105 页。

二 措施

为了改变抗战初期陆军抚恤事务的被动局面,鼓舞士气,从 1938 年中期开始,国民政府采取了一系列措施,改进和加强这一工作。1938 年 6 月 14 日,《中国国民党抗战建国纲领》提出:“抚慰伤亡官兵,安置残废,并优待抗战人员之家属以增高士气,而为全国动员之鼓励”^①,作为战时优抚政策的纲领。为落实这一条款,国民政府多管齐下。其中,在陆军抚恤机构方面主要采取了如下措施。

(一) 充实中央抚恤行政机构。

为解决抚恤行政机构太过单薄的窘境,及时办理激增的抚恤事宜,优恤伤亡官兵,1938 年 6 月 30 日,国民政府颁布《国民政府军事委员会抚恤委员会组织条例》。^②8 月 1 日,军事委员会正式设置抚恤委员会,以铨叙厅抚恤科、军医署核恤人员、军需署军需人员合并编成,管理全国陆军恤政。

抚恤委员会直接隶属军事委员会,较之以前的抚恤科,政治地位大为提升。这体现了国民政府对抚恤事务重新认识后的重视力度,有利于调动抚恤委员会官员的工作热情。从人员配备来看,该会以一厅两署从事抚恤业务的人员为班底,专业性增强,便于提高抚恤事务的工作效率。国民政府对抚恤委员会的重视还可从下面两点看出:一是蒋介石亲自过问人员的进出。如 1939 年 11 月 22

① 《中国国民党抗战建国纲领》(1938 年 7 月 2 日),《国民政府公报》(第 134 册),渝字第 63 号,第 8 页。

② 《国民政府军事委员会抚恤委员会组织条例》,中国第二历史档案馆、江苏古籍出版社:《中华民国史档案资料汇编》第五辑,第二编 军事(一),江苏古籍出版社 1994 年版,第 157 页。

日,蒋介石亲笔签字:“兹委罗薪为本会抚恤委员会总务处会计科长,照二等军需佐支薪。”^①二是两任主任委员陈调元与何键,都是国民党资深人物,有一定的号召力。

抚恤委员会实行委员制,最高官长为主任委员,另设副主委 2 人,委员 8 人。委员系各有关主管官署的长官或幕僚长兼任,如铨叙厅长、军医署长、军需署长为当然委员。此时的抚恤委员会,未在全省设立分支机构,对办理抚恤的相关部门也不具有指导权限,遇事由各位委员开会协商,审议一切重要案件,决议案由各相关机构协调解决。因而,这一阶段抚恤委员会的性质类似一种高级幕僚的责任会议制机关,与常设的主管部署显然有别。但在委员会会议期外,为执行推动陆军抚恤事务,于办公厅之下设立秘书室、总务处^②及第一、二、三处,每处各设若干科分掌业务。^③

该会行政上的性质虽为高级幕僚机关,然而从抚恤委员会各处室业务分析,对于全国陆军抚恤事务的执行与推动,与主管部署

① 《国民政府军事委员会令》(1939 年 11 月 22 日),中国第二历史档案馆藏,档案号:七六一-465。

② 总务处先为总务科,从武汉迁至重庆后,经呈准扩编为总务处。

③ 以铨叙厅抚恤科为基础,组成抚恤委员会第一处,经管业务包括:各项抚恤的登记及统计,伤亡官兵请恤调查,军人户籍及职业调查,办理请恤事务,指导军人子女就业或介绍职业,颁发恤令,核定治丧费,撰写褒扬传记,为阵亡军人建祠、立碑、筑墓与公祭,公宴伤残军人,编辑审定抚恤法规,训练抚恤行政人员,联系与推动各地抚恤处的设立与业务,设计积极抚恤政策,调查及编译各国抚恤行政制度等。以军医署核恤人员为根底,组建抚恤委员会第二处,主要负责:调查荣誉军人教养院、临时教养院、修养院未请恤的人数,督促各荣教院、修养院办理请恤手续,检验各院伤员的伤状,调查各陆军医院、后方医院住院伤兵的院籍,调整各荣教院伤兵院籍。以军需署军需人员为主要班子,筹建抚恤委员会第三处,负责事务主要有:审核与登记恤金的发放,核发特恤金与平时时伤亡一次恤金、核发残废住院官兵的年恤金,登记特恤金与平时时伤亡员兵恤案,考查与推进各省市转发恤金,调整领恤法规及处理领恤争议等。

相同,且业务较若干常设机关繁重。更为重要的是,随着机构的扩充,一些人员专门负责抚恤政策的设计。第一处研究室人员积极调查及编译美、英、法等国抚恤行政制度,然后结合本土特色编辑审定抚恤法规,并为各地训练抚恤行政人员,联系与推动各地抚恤处的设立与业务。为既减少国家财政负担,又增加生产劳力,研究室人员还设计了不少积极抚恤政策,调动伤残官兵进行力所能及的生产。下面仅以恤金颁发条例的完善为例,说明抚恤委员会的设立大大推动了抚恤业务的改进。1940年3月11日,《转发恤金暂行办法》颁布实施,凡遵照陆军平战时抚恤暂行条例颁发恤金给予令的恤金,不分战役,全由抚恤委员会统筹拨款,交给各省县政府转发。恤金颁发权至此归于一统,它解除了地方政府垫发恤金的财政压力,地方政府奉领恤令的同时,即可领取预拨恤款,故有利于保障受恤人的利益。但实施2年后,抚恤委员会发现,由该会颁发恤金,再由各省政府转至各县,通知遗族领取恤金,因层层转递,需时过久,边远省县更形迟延,且因手续欠完备,每多核驳。故1942年12月,主任委员何键呈请军事委员会,建议委托邮政机关发给恤金。1943年3月6日,政治部奉发《抚委会委托邮政机关发给恤金章程》。^①恤金条例的逐渐完善,说明抚恤委员会针对抚恤事务中出现的问题,认真采取对策,以使受恤人随时随地得以领取恤金。^②

随着战时应受抚恤人数的日益加增,需要有更细密的组织规模负责抚恤事务,这就要求军队与地方积极配合,因而催生了部队

① 《抚委会委托邮政机关发给恤金章程》,《中华民国史档案资料汇编》第5辑·第2编·军事(一),前引书,第217-220页。

② 驻湘抚恤处:《陆军抚恤业务概况·今后业务之展望》(1941年12月),湖北省档案馆藏,档号:LS3-5-6069。

抚恤事务委员会和地方抚恤处的设置,抚恤委员会的机构性质也相应发生了转变。

(二) 设置部队抚恤事务委员会。

1935年施行的《陆军平战时抚恤暂行条例》,规定战争中伤亡的部队官兵请恤,由原服务部队平时将官兵家属姓名、住址等调查登记,每次战役后,将伤亡名单造册填表,分别呈送请恤。故请恤的原动力全系于各部队机关,而《条例》没有各部队设立抚恤事务机构的相关条文,军队缺乏办理抚恤案件的专门组织,致使权责不清,遇事易于推诿。抗战爆发后,各部队因无主管抚恤事宜的专职机构,或因官兵户籍毁于战火,或作战散失无法呈报,或因部队编并及主管更易,抚恤案件多未移交,以致新任无法续办。这表明,仅有中央抚恤行政机构的组设,伤亡官兵的抚恤依然可能没有着落。事态的发展迫切需要从源头解除抚恤业务开展的制约因素,而组建部队抚恤行政机构,责令该机构尽快将每一战役的伤亡人员及其信息上报抚恤委员会,就成为可行的解决途径。

有鉴于此,1939年3月20日,军事委员会接受抚恤委员会的建议,颁行《陆军各部队抚恤事务委员会组织规程》^①,规定以师为单位,普遍设立抚恤事务委员会。各部队抽调上尉以上具体负责抚恤业务的官佐,接受抚恤委员会为期2月的培训。^②抚恤事务委员会负责承办本部队伤亡官兵的户籍调查与登记、慰劳、请恤和伤亡官兵的家族安置、救济等一切有关事宜,业务上随时与抚恤委员会保持密切联系,受抚恤委员会或地方抚恤处的指导。其他具

① 何键:《抚恤法规附事例》,1940年12月,第33页。江苏省档案馆藏,编号: M Z148,档号:乙-2-104。

② 《本会举办抚恤工作人员训练经过》,见《抚恤委员会成立三周年纪念册》,第61-62页,南京图书馆古籍部藏,藏号:E226-10。

体事项还包括:关于负伤官兵住院、转院归队;遣送伤残官兵返回原籍与安置;依家属请求,代向当地民政机关要求按照优待办法救济等。

抚恤事务委员会于各部队动员时召集组设,着手抚恤前期的调查登记工作。战役结束后,限期2-4个月将抚恤事务办理完毕,抚恤事务委员会结束,未了案件交师部主管人员,赓续办理。为突出抚恤事务的重要地位和明确职责所在,抚恤事务委员会由主任、副主任、常务干事各一人,委员若干,助理员及书记、司书若干人构成。主任由师长兼任,副主任由副师长或参谋长兼充,常务干事由副官主任兼职,参谋长、政训主任、旅长、副旅长、团长兼充委员,助理员从参谋副官、军需、军医、政训等处抽派一员担任。

从组织结构观察,各部队抚恤事务委员会为战时组织,不是常设机构。尽管如此,它的组设明晰了各部队在抚恤业务方面的责任,且兼任人或为部队各层级最高长官,或为军需、军医等专业人员,有利于推动各部队战时抚恤事务的开展。更重要的是,抚恤案件的落实,第一步系于各部队是否将伤亡官兵阶级、姓名、籍贯等造册,填具请恤调查表,送抚恤委员会或主管抚恤处存查核办。因而,抚恤事务委员的组设,是从抚恤的起点入手,有助于逐层推进伤亡官兵的抚恤事务,也是对抚恤委员会业务的配合和组织的衔接,顺应了战时军人抚恤业务的需要。

(三) 设立地方抚恤分支机构。

在抗战紧张之际,伤亡人员日益增多,而受恤人散居各地。因疆域辽阔与交通困难,请恤的文件书表邮递迟缓,恤案经常拖延一年以上,才能依序办竣。^①此种状况表明,只有设立地方抚恤分支

^① 驻湘抚恤处:《陆军抚恤业务概况·机构之递嬗》(1941年12月),湖北省档案馆藏,档号:LS3-5-6069。

机构,按区域划片办理抚恤事务,才能扭转恤案办理缓慢的窘态。1939年12月,抚恤委员会拟具《改善全国抚恤行政机构,推进消极抚恤业务,并筹划积极抚恤设计,以重恤典,而利建国案》。^①该案确定调整全国抚恤行政机构,决定选择重要省份设立抚恤处,并确定其执掌。

抚恤处的设置,并不是一蹴而就的,抚恤委员会为此进行了前期准备。仅以驻湘抚恤处为例,该处于1940年9月奉命组建。10月11日,在重庆小龙坎设处,开始筹备工作。一面呈请颁定法规,印发伤亡恤令,刻制抚恤处印章。一面派人员参加训练班,培训抚恤事宜。至1941年5月,抚恤处法规恤令颁行,筹备工作宣告完成。6月,驻湘抚恤处移驻耒阳。7月1日,租赁郊区两间房屋开始办公,并电呈省管区司令部和省政府备案知照。^②

经过一段时间的筹备,1941年3月28日,抚恤委员会正式将全国划分为若干抚恤区,分别在重要省份陕、豫、湘、桂、浙等5省设立抚恤处,以“就近办理各该管区抚恤业务,以减少文表邮递往返时间及机构承转之周折,并就近督饬各县调查遗族家属户籍,处理各地受伤官兵与遗族申请抚恤案件,用期便捷”。^③可以看出,抚恤处的设置目的是“即报即核”与“即核即恤”。

5省抚恤处,直隶于抚恤委员会,其业务范围,除办理本省主管业务外,并兼办邻近数省抚恤案件。如驻湘抚恤处负责管理湖南、湖北两省抚恤事项,下设办公室及户籍、请恤、核恤、给恤等科。与抚恤委员会类似,抚恤处也设置专门人员,负责抚恤事务的改进

① 方秋苇:《陆军抚恤行政机构》,《陆军经理杂志》第4卷第1期(1942年7月31日),第44页。

② 驻湘抚恤处:《陆军抚恤业务概况·机构之递嬗》(1941年12月),湖北省档案馆藏,档号:LS3-5-6069。

③ 《陆军抚恤业务概况·机构之递嬗》(1941年12月),同上档。

与设计,每周六召开一次业务研究会议,研讨《军人精神教育研究》、《如何由抗战达成建国》等业务课题。^①业务的探讨,既推动了抚恤观念的更新,也指导了实践,为抚恤制度尽可能的健康运行奠定了一定的理论基础。

抚恤处的人事、经理、行政、业务等秉承抚恤委员会的命令办理,在执行职务范围内受驻在地军管区司令部的监督和省政府的指导,每月月底需将抚恤业务办理情形汇报军管区司令部备查。抚恤处同时与各部队抚恤机关保持密切联系,并直接指挥各县政府办理抚恤事务。^② 五省抚恤处服务区域以外的各省陆军伤亡官兵抚恤、荣誉军人教养院受伤官兵给证与转院等仍由抚恤委员会直接办理。

为进一步适应战时抚恤事务的需要,1943年5月,军事委员会调整抚恤处设置区域,增设驻粤、滇、鄂、赣、皖、闽、黔、甘等抚恤处。^③ 至此,全国共有13个省设置了抚恤处。部分抚恤处仍兼办临近省区抚恤事务,如驻陕抚恤处兼办晋、绥抚恤事宜,驻甘抚恤处兼办宁、青、新抚恤事宜。

各地抚恤处的设置,加快了抚恤业务的流转频率。其流程如下:抚恤委员会预印若干张恤伤及恤亡给与令,先行盖用印章,并加列省区字号,发交各抚恤处存备填发。抚恤处接到发还请恤审核表后,依照核准人数,分别填写恤令,颁发各原籍或遗族现住地方县政府领取。受恤人领取恤令后,地方政府将其收据,呈送抚恤

① 驻鄂抚恤处:《三十二年度中心工作月份进度实施》(1943年12月),湖北省档案馆藏,档号:LS67-491。

② 《抚恤行政系统及业务联系办法》(1941年12月),湖北省档案馆藏,档号:LS1-4-3575。

③ 《军事委员会抚恤委员会驻省抚恤处一览》(1943年5月25日),《湖北省政府公报》第480期,1943年6月15日。

处查核。抚恤处将备查呈送省政府,其副存根连同给恤名册,按月汇呈抚恤委员会核转国民政府。因而,地方抚恤处的设置,在抚恤委员会、抚恤事务委员会、各级地方政府之间,起到了承上启下与就近办理抚恤业务的作用,缩短了抚恤事务的办理时限,加快了恤令的审核与颁发,便利了遗属较快地领取恤金。

三 效用

随着抚恤机构的逐步健全以及抚恤条例的逐渐完备,国民政府的陆军抚恤收到了一定的成效。

(一) 恤金颁发权归于一统,抚恤比例明显上升,多种抚恤方式并行开展,激励了官兵和民众的抗战意志。

恤金颁发权的归一,指伤亡军人抚恤金概由抚恤委员会统筹拨款,交给各省县政府转发。抚恤委员会成立后,原由军需署经管的特恤金移交该会第三处。除赙续发给特恤金外,为使受恤人接到恤令后即可领取恤金,经呈请国民政府同意:无论平、战时死亡一次恤金,及负伤第一年抚恤金,一律由抚恤委员会发给,恤款在特恤金项目下挪垫给领。至于逐年抚恤金,当时仍归财政部负责,由地方政府先行垫发。^①恤金颁发权向完全归于一统迈出了重要一步。值全面抗战,恤金若再有因无款垫发而迟误,不仅影响前方士气,且失去国家救恤及时的意图。为使受恤者尽快将恤令转为恤金,必须纠正以往由地方政府垫拨恤金的旧例。但又因遗族、伤残官兵散布各地,地理间距过大,且不时有蒙混、冒领、纠纷、争议等情事,由各地民政机关转发而非垫发恤金,在当时就为较适当较

^① 钟英:《恤金经理概述》,《陆军经理杂志》第3卷第3期(1942年3月31日),第71页。

周密的办法。1940年3月11日,《转发恤金暂行办法》颁布实施,陆军抚恤金概由抚恤委员会统筹拨款,交给各省县政府转发。财政部原管武职人员抚恤费,自同年6月份起,也拨交抚恤委员会经发,恤金颁发权至此归于一统。

抚恤委员会的组设与恤金颁发权的逐步归一,明显推动了陆军抚恤业务的成长,给受恤人带来了实惠。如1939年,官兵伤亡523434人,抚恤53349名,受恤比例上升为10.2%。1940年,伤亡官兵1007206员,抚恤108546人,抚恤比率达到10.8%。^①虽然陆军抚恤的比值依然偏低,但与抗战最初的两年相较,抚恤事务的进展已经收到了明显成效。这些成绩的取得,与抚恤委员会的工作密不可分。仅以抚恤委员会借助现代传媒,通知受恤人领恤为例来加以说明。为方便受恤人领取恤金,抚恤委员会按照原报住址,寄发通知书,附发一份《请领恤金须知》。对无法投递并退回者,则另按月登报公告。原报住址,如为特殊地方,则抄送名单,附发《请领恤金须知》,通知原属部队设法转发。如1940年4月6日,《中央日报》刊登《军事委员会抚恤委员会公告》:“以期受恤人早得实惠,因交通梗阻……以及原址迁移,邮递退回者颇多。兹将2月份退回各件开列姓名如次,希受恤人见报从速开具最近详细住址呈会,以凭核办。计开负伤官兵姓名:王朝宪……等11人。故员兵姓名:黄金富……共280员。”^②5月21日,《中央日报》再次刊登邮递退回者名单,此次并加列部队属号,如第四师张洪恩等540员。^③

① 许高阳:《国防年鉴(第一次)》,第2编,第144-146页;何应钦:《日军侵华八年抗战史》,附表4。转引张瑞德:《抗战时期的国军人事(1937-1945)》,台湾“中研院”近代史研究所1993年版,第105页。

② 《中央日报》1940年4月6日,第1版。

③ 《中央日报》1940年5月21日,第一版。

地方抚恤处的广泛设置,带动了驻在省份抚恤事业的进展。在军人户籍未调查整理完毕以前,请恤仍多迂缓情事。抚恤处设立后,为补救上项弊端,使给恤得以周至,特将请恤办法摘要刊印。如驻湘抚恤处,大量印制布告,分发两省各县政府,转发所属乡镇张贴,以使伤兵及遗族申请有方。“文件发后半年间,本处收到申请文件甚多,并派员专司批答”。^①抚恤机构的逐步健全,使全国受恤军人的比例明显上升,如1941年,官兵伤亡436737人,抚恤80353人,受恤比率为18.4%。1942年,伤亡官兵361347员,抚恤61309名,受恤比例为17.0%。^②两组数字较之1940年,又有较大幅度的上升。

就部队而言,随着抚恤事务委员会的组建,部队伤残官兵的物质请恤得到了有力推进。到1941年10月止,陆续具报成立抚恤事务委员会的部队已达370余单位。正如驻湘抚恤处所记载:“年来请恤事务始有进步。”^③请恤环境的改善,也调动了各部队请恤积极性,各军纷纷为伤亡官兵转呈请恤调查表。^④如1939年8月21日,陆军第四十七军将抗战阵亡官兵高恕臣等1117人的请恤调查表呈送抚恤委员会,后奉国民政府令,准许依据陆军战时抚恤

① 驻湘抚恤处:《陆军抚恤业务概况·本处工作述要》(1941年12月),湖北省档案馆藏,档号:LS3-5-6069。

② 张瑞德:《抗战时期的国军人事(1937-1945)》,台湾“中研院”近代史研究所出版,1993年版,第105页。

③ 驻湘抚恤处:《陆军抚恤业务概况·本处工作述要》(1941年12月),湖北省档案馆藏,档号:LS3-5-6069。

④ 《陆军第一至廿军官兵伤亡病故抚恤》(1938年4月-1941年1月);《陆军第廿二至卅八军官兵伤亡病故抚恤》(1937年12月-1941年2月),中国第二历史档案馆藏,档案号:二-3-511;二-3-513。

暂行条例第21条、30条晋一级议恤。^①

抚恤事务委员会的设立,还激励了各部队采取多种精神抚恤方式,告慰阵亡官兵。一般部队,常于驻扎较久之地,设置公墓,由部队长官定期率各级官兵代表,亲往祭扫,以慰英灵。如1941年上高会战结束后,川军第三十集团军总司令王陵基,即用全集团军官兵捐出的三天薪饷,修建一座忠烈祠,将阵亡和因公死亡官兵的名字立牌供在祠内。^②有些部队还尽力搜集阵亡官兵的事迹,为其立功、立言、立德,以激励后人。如1943年6月,参与鄂西会战的第六战区,编辑出版《鄂西会战忠勇事迹 第一辑》,内有身殉阵地的潘桂臣等官兵的忠勇事迹。^③

再举一个有代表性的省份为例,也可看出得到抚恤的人数较之抗战前有明显增长。据《四川民政统计》载:1938—1941年,抗日川籍官兵伤亡受恤总人数29693人,含官佐2136人,士兵27557人。其中1939年抗日阵亡官兵1128人,核发恤金240980元,受伤官兵4人,核发年抚恤金720元。1942年社会部伤亡官兵请恤调查表载:“四川籍死亡官兵988人,负伤官兵416人,按规定标准发给恤金。”另受抚恤的川军将领饶国华、刘湘、王铭章、李家钰等,按原军阶追赠一级,发给治丧费。^④这说明,至1943年前,上至高级将领,下至士兵,四川省4年平均每天抚恤约20人,1939年官兵平均抚恤金额约为213元,到1939年物价仍大致维

① 《为函送抗战阵亡官兵高恕臣等1117员名调查表》,中国第二历史档案馆藏,档案号:二-3-513。

② 马宣伟等:《川军出川抗战纪事》,四川社会科学院出版社1986年版,第213页。

③ 《关于各部队请抚恤在抗战各战役中阵亡的烈士文电及鄂西会战忠勇事迹》第一辑(1940—1943年),中国第二历史档案馆藏,档案号:七八七-6929。

④ 四川省地方志编纂委员会:《四川省志·民政志》,四川人民出版社1996年版,第127页。

持抗战初期水平,因而从四川省分析,无论受恤对象还是抚恤金额,较之战前都有显著上升。

1940年后,随着财力的日渐紧张,国民政府加大了精神抚恤的力度。由于精神抚恤的仪式隆重感人,不少青年主动参加部队,以抗击侵略者,保家卫国。如四川威远一地的部队,将阵亡官兵入祀当地忠烈祠时,有全体军人、军乐队、民乐队、学生队等万余人参加。当送牌位的队伍经过市区时,家家户户均烧香燃烛、供奉祭桌、燃放鞭炮。典礼结束后,学生抬着米、棉花、猪肉、蔬菜等物,送至每位阵亡官兵的家中。数十位青年目睹此景,当场要求加入部队从军。^①

(二) 抚恤观念发生转变,相应带动了积极抚恤业务的开展。

随着伤亡官兵与遗族人数的迅速增长,消极抚恤的弊端日益显明,“如果只靠国家消极抚恤的恤金,那是既不够‘养’,更无论‘教’的”。^② 抚恤委员会的官员钻研西方抚恤先进经验,比照自身抚恤制度中的不足,提出了系列积极抚恤的思路。这不仅促进了抚恤观念的更新,而且因提出者特殊的身份,也促进了抚恤方法的转变,使国民政府的陆军抚恤增添了诸多近代抚恤的特性。

一是恩赏型向义务型抚恤观念变迁。西方偏重视抚恤为军人的一种权利,相对即政府的一种义务,而我国古代视其为一种恩赏或奖饰。这或与西方商业社会文化与我国农业社会文化不同有关。恩赏型抚恤观念,继续影响着国民政府。不仅执政者将抚恤看作对受恤人的恩赏或奖饰,如“今国基初定,赏恤亦先。其将士

① 冯玉祥:《冯玉祥回忆录》,第168-169页。转引张瑞德:《抗战时期的国军人事(1937-1945)》,台湾“中研院”近代史研究所出版,1993年版,第109页。

② 何键:《关于军事抚恤答客问》。《陆军经理杂志》第3卷第1期(1942年1月31日),第112页。

之阵亡者，应详录战功，优恤遗族，伤废者应量其情形，妥为安置”。^①请恤人也未认为是应有权利，反恳求政府体谅生存艰难，颁给恤金。如“伤心之余，惟有仰恳查案，明令贵州政府照发或通知政治部查照前案领汇”^②、“前革命军警备第一师一团十连连长白云洁等，伤久不愈，益以穷逼，恳予预给恤金”。^③抗战爆发后，恩赏型抚恤观念开始受到冲击。如1939年7月，湖北省宣恩县三区的遗族朱海清等6人认为，国民既已尽极忠义务，政府就应执行恤典，以报功酬死。不过，朱海清等依旧用哀恳的方式，联名具文湖北省政府，请求颁发恤金。^④到抗战中期，义务型抚恤观念已被部分抚恤行政官员接受。如1942年5月31日，程树阴在《残废官兵的救济问题》一文里，强调：对伤残士兵提供法律保障和对阵亡将士遗族施行优待，是国家应尽的义务和国民应有的权利。^⑤义务型抚恤观念虽出现较晚，也未能形成主流，但作为新生事物，它明确了国家在军人抚恤事务中所肩负的职责，符合近代抚恤的发展方向。

二是体认到法律是建立抚恤制度的根据，并主张设立独立抚恤行政机关办理抚恤事务。抚恤委员会官员方秋苇探究德、法、意、英、美等国的抚恤条规，主张仿效上列国家，尤其是英国，设立独立抚恤行政机关抚恤部，内部下辖数司，分掌抚恤事务，并于各

① 《中华民国国民政府令》(1928年11月23日)，《国民政府公报》(第21册)，第27号，第5页。

② 《中华民国国民政府训令·天字第262号》(1927年8月27日)，《国民政府公报》(第11册)，第12号，第49页。

③ 《中华民国国民政府批·第141号》(1927年10月22日)，《国民政府公报》(第12册)，第3号，第62页。

④ 《哀禀》(1939年7月25日)，湖北省档案馆藏，档案号：LS1-2-1244。

⑤ 程树阴：《残废官兵的救济问题》。《陆军经理杂志》第3卷第5期(1942年5月31日)，第55页。

省区重要地域,组设地方抚恤事务所。他还呼吁学习意大利,成立遗族协会、伤残军人协会等各种群团组织,整合国家与社会力量,共同服务军人抚恤事项。^①1942年6月,抚恤委员会颁发《各县各乡镇阵亡将士遗族协会、遗族请恤询问处组织条例》。1943年6月,抚恤委员会在昆明设置驻滇抚恤处,负责核办云南省伤亡官兵优抚事宜。同时,云南省部分县、乡成立了阵亡将士遗族协会,或遗族请恤询问处,协助办理遗族请恤事项。协会及询问处,都附设在县、市政府和乡镇区公所内,受省、县、市党部和政府监督指导,由各县、市、乡、镇、区长负责主持,下设调查、宣传、慰问、救济4个组,各组人数以辖区内遗族多少而定,组员都为义务职,由有关业务人员兼任,不另支薪津。^②这些群团组织的出现,不仅为遗族请领恤金提供了方便,还维护了自身的受恤权益。

三是主张“废人利用”,即利用伤残官兵的剩余健全机能,分工合作,变消耗而为生产。因国家财力的匮乏,伤残官兵单纯依靠恤金难以养家糊口,而为每个伤残官兵寻找就业机会又有相当难度。抚恤委员会的官员为改善伤残官兵的生活境况,减少国家担负,主张集中不同情形的伤残军人,传授生产技术,本着“集体生产,合理分配,共同生活,自由发展”的原则,由国家供给或贷给必须的工具与原料,或由国家划拨未开垦或半开垦的土地,组织伤残官兵合作生产,并准予未婚官兵结婚,已婚者可以接着入住,形成家庭的雏形,以使伤管单位家庭化。这既可积极发展社会生产事业,又能增加抗战建国力量。

① 方秋苇:《上次大战后各国军事抚恤行政概述》,《陆军经理杂志》第6卷第3期(1943年9月15日),第124-127页。

② 云南省地方志编纂委员会:《云南省志·民政志》,云南人民出版社1996年版,第115页。

国民政府采纳抚恤委员会的建议,倡导各地荣军教养院组织各种生产事业。1938年6月成立的第四临时教养院,地处四川镇远。1940年,该院响应国民政府的号召,利用伤残军人的健存官能,变消耗而为生产。在手工业方面,该院组织一所染织生产合作社,工作社员30人,制造线袜毛巾等项,每月出品,计线袜120打,毛巾60打不等。此外,另有10所卷烟生产合作社,共计社员114人,每月出品:计纸烟20万支,土制雪茄烟约共75万支有奇。产品质地优良,价格低廉,颇为一般人士所赞美,销路极广。^①在垦殖方面,该院与镇远县政府洽商,划拨白云山麓等50余亩荒山,作为本院造林区域,实行造林,定名荣誉林场。计已栽种桐树5000株,杉树13000株,杨树2000株,树木茂盛。此外,又有荣军自垦荒田200余亩,社员56人,播种麦棉菜蔬等类,过去数年中,颇有收获。^②位于湖南桃源的第六军人教养院,共有伤残军人1505人。其中,从二等兵到上尉的69人分散在常德、芷江、桃源、吴县等处经营商业。^③该院共收纳眷属1102人。^④眷属的到来,虽增加了教养院的财务负担,但对伤残官兵的恤护和管理比较有利。

积极抚恤在推行过程中,遇到了一些问题,尤其是荣誉军人的婚姻问题,无家室以自慰,自难安心乐业。^⑤针对荣誉军人这一心理变化,抚恤委员会、中央伤兵管理处(1940年后更名为荣誉军人

① 任鸿刚:《第四临时教养院工作摘要》,《陆军经理杂志·荣誉军人管理专号》第四卷第三期,1942年9月30日,第81页。

② 《第四临时教养院工作摘要》,第82页。

③ 《营业人员统计表》,见《军政部荣誉军人第六教养院概况》,1946年8月印于湘桃,南京图书馆古籍部藏,藏号:E261-5。

④ 《眷属调查统计表》,见《军政部荣誉军人第六教养院概况》,1946年8月印于湘桃,南京图书馆古籍部藏,藏号:E261-5。

⑤ 全国慰劳总会编印:《后方各界如何尊敬与优待抗战将士及其家属》,第54页,南京图书馆古籍部藏,藏号:E225-5。

管理处)等机构,建议设立残废新村或荣誉新村,即由国家划拨未开垦或半开垦土地,并提供或贷与必须的工具与原料,尽力为荣誉军人建立家庭,未婚准予结婚,已婚者接着入住,以使新村家庭化。^①这一方案在湘西荣誉垦区得到了较好贯彻,1940年10月,湖南伤兵管理处处长赵凌霄倡议实行荣誉军人垦殖运动,经战区司令长官核定、蒋介石批准,勘定湘西靖县为垦殖区域。^②赵凌霄认识到婚姻问题对伤兵垦殖以及荣誉新村建设的重要性,规定凡已经订婚的即向处部登记,一律参加集团结婚;未订婚的可请亲友、地方人士为其介绍,迎来荣誉垦区结婚;凡属荣誉军人都有相互介绍配偶的义务;已经结婚的接来垦区居住,相互安慰。经过众人的齐心努力,湘西垦区相继举行3次集团结婚,其中1942年4月,一次就有新夫妇14对,3次合共有数十对举办集体婚礼。经过近2年时间,一般荣誉军人都能埋头苦干努力生产。^③

从上述抚恤的观念及其实践中可以发现,抚恤委员会的官员结合了我国农业社会的特征,普遍意识到土地是抚恤对象最好的保障源泉,并设计由国家划拨未开垦或半开垦的土地给伤残官兵。他们的抚恤观念已经涉及到土地的所有权问题,但在国民政府的政治体制内,大规模解决遗族或伤残官兵土地所有权或使用权的愿望,难以得到落实,这与抗日根据地形成了鲜明对比^④,不能不

① 程树阴:《残废官兵的救济问题》,《陆军经理杂志》第3卷第5期(1942年5月30日),第58页。

② 薛民任:《湘西荣誉垦区近貌》,《荣誉军人月刊》第1期(1942年11月10日),第54页。

③ 薛民任:《湘西荣誉垦区近貌》(续),《荣誉军人月刊》第2期(1942年12月10日),第41-42页。

④ 参见拙文:《陕甘宁及华北抗日根据地代耕问题初探》,《抗日战争研究》2005年第2期。

说与国民政府对土地问题的政治取向密不可分,也使积极抚恤的观念在转换为实践的过程中困难重重。

(三)加强了与地方的业务联系,促进了各级地方政府对抚恤事务的重视。

陆军抚恤事宜无论平、战时都必须依赖地方行政,抚恤最终落实的程度,与各级地方政府密切相关。抚恤委员会组建后,许多省政府采取各种方式,支持配合其工作。一些省政府为避免与非军人的抚恤混淆,将各种类型的请恤手续详加说明。如湖北省政府鉴于一般负伤人员及死亡遗族,对请恤法规多援引错误,特将各类抚恤法规一并开列,各类伤亡人员应依何种法规请恤,请恤应具备何种手续,逐一加以说明。该省将陆军官佐士兵列入第一类请恤对象,提醒受恤对象依据《陆军平时抚恤暂行条例》请恤,请恤人须填具乙种调查表,并将保甲长或族长的保结,呈由住在地县政府加具二份乙种证明书,呈转省政府,恤金由本省先行垫拨。^①

《转发恤金暂行办法》颁布后,省政府只承担恤金给予令的备查与转送工作,不再负责垫发伤亡官兵的恤金。各省政府保存恤金给予令甲备查,为日后向驻省抚恤处移交抚恤案卷提供了便利,因而有利于该省抚恤事宜的延续。1943年7月,驻鄂抚恤处接管该省秘书处人事室移交的3688宗文武职人员抚恤案卷,发现第11卷的1417号叶惠卿,1049号张跃等72人的恤令欠缺,另有8名无备查。事后,抚恤处与人事室协商,妥善处理了这一问题。^②

抚恤处的设置,加强了与省级政府的业务联系,抚恤处处长可

① 《湖北省政府各机关各类人员伤亡请恤须知》(1939年省秘特施字第618号),湖北省档案馆藏,档号:LS1-2-1232。

② 《军事委员会抚恤委员会驻鄂抚恤处》(1943年7月),湖北省档案馆藏,档号:LS1-2-1234。

以特别会员的身份出席驻在省行政扩大会议。如 1942 年 4 月, 驻湘抚恤处处长程硕夫, 以特别会员身份出席湖南省第三次扩大行政会议, 将国民政府新修正的抚恤法规、厘定请恤手续、改进抚恤业务情形等, 编印成《陆军抚恤业务概况》, 分送给出席扩大行政会议的会员参考。^① 这有助于提醒与会官员关注本省抚恤业务的开展。

相对于省政府而言, 县政府与受恤人的权益更为密切, 与抗战前比较, 承担的抚恤职责更重, 与各地抚恤处的业务往来更多。《转发恤金暂行办法》出台后, 恤金由抚恤委员会统筹划拨, 由各县县政府查明转发。1941 年 11 月, 抚恤委员会饬令县政府依户口普查条例办理户口普查, 对于出征军人家属应做调查报告, 造具现役军人户籍调查表, 送各主办抚恤机关登记存查。出征军人伤亡后, 县政府即按户籍调查表上的信息办理恤金事项, 乡镇由保甲长详细调查, 城区由警察局所调查户口时详查。

此外, 县政府需接受抚恤处的事务指导, 将请恤手续颁行各县, 张贴城厢市镇及乡村。县级行政人员及乡镇保甲长, 可以利用召集训练或各种集会, 将请恤手续及法令规定各点, 摘要作成简易宣传品, 向民众详述政府实施抚恤的意义。新县制实施后, 抚恤委员会为贯彻迅速给恤, 奉准行政院通行各省, 将抚恤列为县政考绩, 依其成绩优劣, 每到年终, 列举事实, 分别呈报省政府及抚恤委员会查考。如 1944 年 2 月, 负责管理安徽、江苏苏南地区恤案的驻皖抚恤处^②, 转发军事委员会颁发的《战时考核军事工作实施办

① 《军事委员会抚恤委员会驻湘抚恤处代电》(1942 年 4 月 10 日), 湖北省档案馆藏, 档号: LS3- 5- 6069。

② 1943 年 5 月 1 日, 驻皖抚恤处在渝筹备成立, 8 月 21 日, 移驻安徽屯溪办公, 向省政府和地方行署接收原有案卷, 指导各县政府办理抚恤事宜。

法》，并饬遵照规定，拟定《本处考核工作实施细则》、《各县推行恤政应办之事项》，电送江南行署，定于2月1日起实施。^①上述措施加强了对地方政府抚恤落实的监管力度。

各级政府对于抚恤的重视还表现在一些地方官员依据变动的局势，灵活采用抚恤方式。为使遗族领取恤金更为便捷，1943年7月，蒋介石签发抚恤委员会拟定的《委托邮政机关发给恤金章程》，决定自8月1日开始施行。9月24日，驻皖抚恤处考虑到江南各县大都沦陷，为了解各县政府、邮局能否随时联络到受恤人以办理恤政，致电江南行署商讨。29日，抚恤处派遣黄子仪组长亲至行署驻地绩溪，奉商江南各县办理抚恤办法。12月18日，行署认为各沦陷地区因环境特殊，恤令往往只能转发至专署，即无法再转发饬领，有时即能转到，而各遗族大都无法请领。且邮局多已撤退，各县政府事实上难以联络，建议发恤事宜仍由各县政府具领转发。1944年1月6日，抚恤处采纳行署建议，拟订变通办法，决定由该处将恤金寄给行署转县发交受恤人，如无法投送，再退回抚恤处暂存。^②这个案例说明，抚恤处与地方政府在办理抚恤业务时，能够互相配合，灵活办理抚恤案件。

四 问题

综上所述，伴随抚恤机构的逐步健全，国民政府的陆军抚恤收到了明显成效。但在激烈的战争年代，影响抚恤实施的因素实在

① 《江苏省政府江南行署转发陆军抚恤条例关于抚恤机构的建立，请求抚恤的手续案》，江苏省档案馆藏，档号：1001(1)-359。

② 《江苏省政府江南行署转发陆军抚恤条例关于抚恤机构的建立，请求抚恤的手续案》，同上档。

太多。诸如县乡保甲等基层官吏的操守、军人户籍填报的正误、物价的涨幅、国家经济的支撑力度、国民政府的政治取向等等,其中任何一个环节出现纰漏,都会使军人抚恤的运行出现梗阻,从而产生不少的问题。

(一) 因受制于国家财力,地方抚恤分支机构未能延伸到县级基层政权。县和乡镇保甲一般由民政科、兵役科、保甲长等代为办理,这就使得军人消极抚恤的落实增添了众多的变量。当基层官吏的政治操守卑劣之时,变量就会转化成各种问题,例如出现部分经管抚恤业务的基层官吏截留或鲸吞恤款的现象。

《转发恤金暂行办法》解除了地方政府垫发恤金的财政压力,但也给地方经管或服务于抚恤业务的官吏提供了鲸吞或截留恤款的可能。针对这一弊端,1940年4月26日,国民政府函准司法院,议决:核发阵亡将士的恤金,在受恤人未受领前属公有财物,地方政府及保甲人员,侵吞此项恤款者,按《惩治贪污暂行条例》第3款治罪。^① 项规则的出台,在一段时期一定程度上管制了地方基层官吏。至抗战后期,基层政权运转日趋不灵,营私舞弊的现象时有发生,从而使受恤人的权利遭到侵蚀。如1945年,国民军营长赵矣军抗战阵亡,国民政府拨银圆以抚恤遗属,款到后被元山乡乡长王升阶侵吞。事后,王升阶未受到来自官方的任何处罚,只是因为慑于舆论,被迫在元山场口石岩上刊刻神道碑一块。^② 在四川其他县份,乡保人员贪污冒领恤金之事,也屡有发生。^③

(二) 因抗战的残酷和兵役制的恶化,许多士兵谎报家属姓名

① 钟英:《恤金经理概述》,《陆军经理杂志》第3卷第3期(1942年3月31日),第74页。

② 四川省平昌县地方志编纂委员会:《平昌县志》,四川科学技术出版社1990年版,第214页。

③ 《四川省志·民政志》,第128页。

住址,以便日后逃离部队。这些子虚乌有的户籍,致使恤金无法发放。如在河南孟津县,奉发亡兵恤令,多有遗族姓名住址不相符合,有的竟至村庄名称均为子虚乌有,致使恤令转发困难。在四川省内江县,奉发恤令及住址单所列极不明确,其原因系士兵入伍,多信口谎报家属姓名住址,以致抚恤机构无从发放恤金。^① 1941年4月23日,军事委员会通飭各部队切实考查,对官兵地址应注意填写有历史的乡镇名称与住在地名,详载距离大乡镇的方向及里数,以便发放恤金。尽管采取了一些对策,因征兵制的极度不公,上述问题并未得到根本扭转。

(三) 随着战时物价的不断上涨,抚恤金愈来愈不足维持遗属及伤残官兵的最低生活。故自1942年起,年抚恤金额照恤金所载数目加倍发给,1944年再加一倍。但由于战时物价过高,恤金虽一再增加,仍不能适合最低限度的生活要求,致使各部队和受恤人情绪低落,请恤日益缺乏动力。

各部队请恤动力的丧失,从驻鄂抚恤处处长葛芝岩1943年12月5日填具的11月份进度实施报告中可以清晰体会出来。驻鄂抚恤处预定11月份核恤伤亡陆军1000名,填发恤令1000张,给恤20万元。因各部队请恤过少,实际仅核恤185名,该月实发7230元。^② 不仅请恤数量大幅减少,伤兵验伤核恤者甚至为零。葛芝岩记载,11月份没有负伤官兵来抚恤处检验伤等,也无医院请求派员检验。^③ 把驻鄂抚恤处11月份的核恤人员加以量化,平均每天核恤伤亡陆军仅6人稍多,人平约39元,扣除物价上涨因素,于1941年前的四川抚恤比较,差别相当醒目。

① 《西康省府公报》,第60期(1941年4月30日)。

② 葛芝岩:《11月份进度实施报告表》,湖北省档案馆藏,档案号:LS67-491。

③ 葛芝岩:《11月份进度实施报告表》,同上档。

国民政府为配合物价指数,一再改定抚恤金额,除一次恤金、年恤金外,并增列特恤金、救济费。为体念受恤人战时需要,1945年4月,国民政府公布《陆海军伤亡官兵年抚金提前发给实施办法》,以1944年给与数额为标准,另加两倍,提前给与13年抚恤金。抗战胜利后,为改善伤残官兵及阵亡将士遗族生活状况,1945年11月,国民政府规定改照退役薪俸数目比例增加恤金,并增列公粮代金。^①尽管采取了许多措施,恤金数额仍然过少,不为遗属所重视,请恤者为数寥寥,抚恤业务差强人意。如据《三台县民政志》载:抗日战争后期,每年均有30-40份恤金无人认领,县政府于县城城门张贴催领布告,但并不认真查找受恤人,致使恤案最终不了了之。^②抗战胜利后,情况依旧,一位中级军官负伤后,所获恤金12万元,尚不足买1分金子,而只能买一条不锈钢表带,令人啼笑皆非。^③

(四) 因经济发展水准偏低,非农产业为伤残军人和遗族提供的就业机会并不多见。面对消极抚恤的各种弊端,抚恤委员会的官员决定从社会性、积极性、自动性入手,鼓励提倡积极抚恤,为有劳动能力的受恤人员提供充分就业的机会。1939年秋,荣誉军人职业协导会筹备会成立,发起残废军人职业运动。^④1940年,荣誉军人职业协导会职业训练所手工艺班雨伞组成立了第一个伤残军人生产合作社。稍后,江西兴国、陕西宝鸡、福建浦城、广西中渡等地都有数百荣军参加生产合作社。到1947年,荣誉军人职业协导会共举办各种训练班49班,受训结业者1000多人,经该会介绍获

① 国史馆中华民国史公职志编纂委员会编:《中华民国史公职志》(初稿),台北“国史馆”1990年版,第571页。

② 《四川省志·民政志》,第128页。

③ 张儒和:《抗战胜利前后(下)》,《中外杂志》第35卷第5期,1984年5月,第104页。

④ 郁瘦梅:《荣誉军人职业协导会之过去及将来》,《残不废月刊》第1卷第5期(1947年5月31日),第1页。

得职业的荣军,共有2000多人。^①这组数据可以看出,由于我国是落后的农业国,非农产业提供的就业岗位与机会都非常有限,远不能像欧美发达国家那样大量吸纳伤残军人或遗族。

(五)国民政府在土地制度方面的政治取向,更加决定了军人积极抚恤难以获得大面积的、标本兼治的恒久疗效。国民政府尽管采纳了抚恤委员会的建议,在农业垦殖方面有所收获,但鉴于现行土地所有制的局限,大规模解决受恤对象的土地问题一直未能提上日程。而且越临近抗战胜利,伤亡军人及其家属的生存状况越令人堪忧,民意越发认识到军人对抗战的巨大贡献:“饮水思源,战士们的功劳至大无比,他们应该获得最高的崇敬,更应该获得最大的报称”^②,社会舆论对军人积极抚恤的呼吁也日益强烈。为此,1943年1月30日,地政署奉蒋介石手令,拟定《复员军士授田计划纲要草案》,规定每一地主占有农地之最高限额,发行土地债券,强制征购地主之超额土地,以之授与退伍官兵与阵亡及伤残官兵家属之具有耕作能力者。^③

在抗战胜利的前夜,国民政府为平息民怨、安抚抗战将士、优抚伤亡军人、收揽民意,1945年6月12日,国民党六中全会重申战后为伤亡将士及其家属实行授田之决议。为抗战伤亡军人及其家属授田方案,并社会安全与土地政策为一体,加以推行,可以避免战后土地集中于地主之手,实现平均地权的民生目标。类似湖南靖县的荣誉新村,既是国民政府伤残军人抚恤的样板,也为遗族抚恤提供了重要参照。它除了具有社会保障意义,更在一定程度上

① 郁瘦梅:《荣誉军人职业协导会之过去及将来》,《残不废月刊》第1卷第5期(1947年5月31日),第2页。

② 《论战士授田》,重庆《大公报》社论,1945年5月27日。

③ 《复员军士授田计划纲要草案》,《抗争后期筹备军士计口授田史料一组》,《民国档案》2003年第3期,第19-20页。

上展现了国民党对农村改造的远景规划,具有较强的政治试验的价值,值得我们加以认真审视。国民党认为,荣誉新村恪遵孙中山的民有、民治、民享的遗教,体现了蒋介石自觉、自动、自治的训示精神,既能积极解决荣军生活,减少国家担负,免除荣军与普通民众之间的纠纷。又能积极发展社会生产事业,增加抗战建国力量,通过对荣誉军人施以适当精神教育与技能训练,最终能够实现“集体生产,合理分配,共同生活,自由发展”的理想社会,以使孙中山理想中的大同社会,早日到来。^①

可惜,抗战胜利不久,国民政府违背民意重起内战,“六大”决议完全沦为一纸空文。1948年,国民党军队转攻为守,军事局势日益糟糕,为扭转颓势,国民政府意图给伤残军人授田,以收买军心民心。如1948年1月7日,华中“剿匪”总司令部颁布《荣誉军人授田条例》,省政府还发布健全农会,实施有功战士授田及农地处理计划草案,决定以实施土地改革为抚恤的中心工作。^②1949年5月,湖北省松滋县成立有功战士授田委员会,改组各级农会组织,未及实施,地方即告解放。^③国民政府在积极抚恤领域的破产,与抚恤行政机构的运行没有太大关联。相反,这与国民政府的政治取向牵连密切,因而也意味着其政权的运转能力已经气若游丝,政权的更迭势所必然。

(作者李翔,南京大学历史系博士生)

(责任编辑:李仲明)

① 全国慰劳总会编印:《后方各界如何尊敬与优待抗战将士及其家属》,第26页,南京图书馆古籍部藏,藏号:E225-5。

② 《湖北省健全农会组织,有功战士授田及农地处理实施计划草案》,湖北省档案馆藏,档案号:LS1-4-3906。

③ 松滋县志编纂委员会:《松滋县志》(内部发行),1986年版,第202页。