

1942年蒋介石裁冗移民令的缘起与流产

刘 萍

内容提要 1942年9月,新疆内向后,蒋介石密令裁撤中央机关公务人员移送西北,从事开发工作,以达到解决政府经济困境和巩固边疆的目的。但因该令不仅违背现实,也触动了被裁各机关和个人的利益,遭到各方抵触和反对,相关权力机关也以各种理由规避被裁或分发西北,从而导致裁冗移民计划的流产。

关键词 抗日战争 蒋介石 裁员 移民

移民实边,自古以来是中国历史上治理边疆的重要措施。近代以来,基于各种政治、经济或军事方面的原因,也曾有过数次移民西北的高潮。这些移民均有一个共同的特点,即移殖对象基本限定于人多地少的东部地区的普通百姓或灾民、难民,至多是被裁汰的军队中的冗兵。1942年9月,蒋介石发出一道移民西北的命令,与之前历次移民举措不同的是,移民对象指向了中央党军政各机关的公职人员,给抗战期间的中央政府造成了不小的震荡。尽管此次移民的倡导者蒋介石决心很大,但由于牵涉各方利益,更由于其指令违背现实,其结局最终难逃流产的命运。虽然此次移民令引起的震荡如潮水般很快退去,但恰恰折射出复杂的抗战形势和以蒋为首的国民政府为解决各种矛盾而采取的思路和所作的努力,从中不难窥测历次开发西北政策成效不大甚至流于空言的原因。

关于这次移民问题,此前虽已有学者涉猎研究^①,但由于相关问题的档案分藏海峡两岸,难窥全豹,故研究未能深入在所难免,一些结论也有待商榷。本文欲结合大陆和台湾所藏档案,对这次移民的原因、背景、具体的推进过程,作更全面的描述,并就其流产的原因试作进一步的探讨。

经营西北:形势与背景

1942年9月22日,重庆国民政府军事委员会委员长、行政院院长蒋介石突然密令行政院副院

^① 刘进:《抗战期间国民政府关于裁减公务员开发西北问题的讨论》,《兰州大学学报》2004年第5期。该文虽对蒋介石裁减公务员移西北指令的背景、各部的讨论过程有所涉及,但对其背景、流产的原因等尚缺乏深入分析,具体的推进过程、最终结果也需进一步探讨。

长孔祥熙、军事委员会参谋本部参谋总长何应钦,要求裁撤中央党军政机关各部门中1/3的官员,令称:

全国军队已定缩编三分之一,目前中央党军政各机关官员太多,人浮于事,似可依照上述原则裁减三分之一。此项被裁人员可作有计划之迁移,即准备分批移送至西昌与西北,从事于屯垦或开发实业等工作。如愿照章迁移者,其原薪仍照发给,使集中中央及都市之人员得以逐渐移往西北从事开发事业,树立建国之基础。中央每年可拨经费3000万元,专作此项移民之用,并介绍四行放款,作有计划持久之事业。请召集财政部、军政部、农林部、经济部、运输统制局以及蒙藏委员会有关各机关共同讨论设计,于一个月内拟具具体办法呈报。但在此项具体办法尚未决定以前,应绝对保守秘密,以免引起公务员恐慌为要。

在令末,蒋又加批:“第一年拟移一千至两千户,第二年以后,每年逐增一千户,以十年为限。”^①

翌日,蒋介石再次手令孔祥熙,对移民西北问题进一步作了补充指示。第一,扩大了移民对象,除指定中央及内地各省之机关冗员及其眷属等移往西北工作外,鉴于1942年中原旱灾,大批灾民急待赈济,各省灾民也可移往西北从事垦殖。第二,移民进程可分为两步,第一步可先移至河西,第二步再移往新疆。第三,移民经费,除中央拨款外,还可通过四行贷款,由官民双方联合组织林牧垦殖等公司,作为开发西北实业的机构。^②

蒋介石裁撤冗员移民西北的密令,看似横空出世,颇为突然,但综观当时的历史背景,也并非心血来潮。为了更好地了解蒋的动机,不妨回顾一下该指令出台的历史背景。

在裁冗移民密令出台前的1942年8月15日至9月14日,蒋介石对西北进行了长达一个月的视察,先后前往兰州、西宁、酒泉、张掖、武威、西安等地。蒋此行的目的是为了解决西北问题,确切地说是为了解决新疆问题。

抗战爆发后,在“团结抗日”大旗下,蒋介石基本实现了对西北、西南地区的政治统一。但西北问题尤其是新疆问题一直没有得到彻底解决。盛世才控制下的新疆,仍然处于离心状态。盛不仅一直拒不加入国民党,并依仗苏联的支持,乘国民政府忙于抗战无暇西顾之机,不断扩张自己的势力。对于新疆问题,蒋介石虽一直有解决之意,但苦于时机不成熟。太平洋战争爆发后,中国西南国际运输线被截断,大后方物资匮乏,经济进一步衰退,亟待开辟新的国际通道,西北的地位再次引起蒋介石的关注。1942年3月13日,蒋在日记中写到,“以后我国局势,西北重于西南”。次日又说,“平生之志愿拟于新疆建筑三大铁路”。^③而太平洋战争的爆发也使得解决新疆问题出现了转机,故蒋希望借此彻底解决新疆问题。^④

在新疆方面,随着苏联势力的不断渗入,盛世才与苏联的矛盾不断加深,故也希望缓和与中央政府的关系,解决新疆问题的机会水到渠成。7月3日,蒋介石派第八战区司令长官朱绍良、国民政府经济部长翁文灏与空军总指挥毛邦初携其亲笔函飞赴新疆,与盛世才进行正式谈判。在谈判

^① 《蒋介石关于中央党军政各机关裁减三分之一移居西北事致孔祥熙、何应钦令》(1942年9月22日),中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编:《抗战时期西北开发档案史料选编》,中国社会科学出版社2009年版,第166页。

^② 《蒋介石关于移民西北从事林牧垦殖资金提供办法致孔祥熙令》(1942年9月23日),中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编:《抗战时期西北开发档案史料选编》,第167页。

^③ 周美华编:《蒋中正总统档案·事略稿本》第48册,台北,“国史馆”2011年版,第579、583页。

^④ 参见王建朝《试论抗战后期的新疆内向:基于〈蒋介石日记〉的再探讨》,《晋阳学刊》2011年第1期。

中,盛世才表明了拥护国民政府领导的意愿。^①

随即,蒋介石于8月15日飞赴甘肃,亲自督促处理新疆问题。^② 在新疆问题解决后,蒋于9月14日由西安飞返重庆,结束了为期一月的西北之行。一个星期之后,密令的前一天(9月21日),蒋介石在国民党中央总理纪念周上公开发表了《视察西北之感观及中央同人今后应有之努力》的演讲。在历数西北近年来政治、经济、文化的进步之后,他提出了著名的“如果说西南各省是我们现在抗战的根据地,那么,西北各省就是我们将来建国最重要的基础”的口号。在演讲中,蒋介石以“都市经济日见严重,而乡村经济仍然活跃”为由,号召内地民众到西北去,并将移民对象指向国家机关公务员,建议政府“以后必须设法鼓励人民,或政府公务人员,到各县乡村去从事新县制的基本工作,不然就到西北去从事经济的开发,来发展国民经济,建立国家永久的基础”,甚至进一步提出,“一般中央机关,无集中重庆之必要”。^③

同一天,蒋介石还两次手令军事委员会军令部长徐永昌、中央设计局秘书长及宣传部长王世杰,要求尽快研究开发西北交通与经济、移民新疆以及“拓殖西北十年计划”等方案呈报为要;并指示行政院副院长孔祥熙:“中央应设一移民筹备机构主持全国移民事宜,该机构似应统辖于农林部为宜。”^④翌日,又发出裁减党政军机关各部门1/3公务员移民西北致孔、何的密令。

从演讲到密令,两天之内,如此频繁的动作,不难看出蒋内心对盛世才归顺中央后治理新疆的迫切。正如何应钦等呈报的《收复新疆方略》中所言,新疆虽然内向,但“中央对新过去既鲜充分准备,现又尚无确实控制之余力”。^⑤ 当务之急,是迅速采取措施,以使中央势力有效控制新疆。9月23日,蒋手谕朱绍良,令第四十二军限期移驻肃州、玉门一带,以便中央军控制河西走廊。9月26日,经济部派遣专家赴新疆准备接管独山子油田。同时蒋也简派大员开始改组新疆省政府,并采取各种削弱苏联影响之措施。与之相呼应,在新疆建设开发上,蒋的设想是敦促各部尽速推行移民实边。

移民实边,自古以来是中国历史上有效的治边手段。民国以来,移民西北的呼声一直不绝于耳,相关方面也在不断尝试。1942年7月4日,翁文灏与盛世才就新疆问题进行谈判时,盛世才也曾提出新疆人口有400万,其中汉人不到40万,中央若想统治新疆,必须实施移民。^⑥ 8月17日,盛世才、朱绍良联名给蒋介石的信中,确定了今后进一步促进新疆内向之举措,在加强国防之措施中,更具体提出中央向新疆移民的目标:今年雪前移难民三五万人来新,以后须共移百万以上。蒋介石批示:移民意见可着手筹备;先设移民局,核定经费,预定10年内移足百万人。^⑦ 随即,蒋介石在8月22日及8月31日日记中,分别将实施移民西北计划列入本星期及本月预定进行的课目中。

但是,历代移民均是迁移普通百姓,盛世才与朱绍良提出的移民百万计划,也是移送内地难民和普通民众,而蒋介石在密令中,却把移民对象指向政府公职人员,其原因是抗战中期重庆政府所面临的经济困难,这也是蒋介石内心不得已的苦衷。

1941年开始,后方通货膨胀严重并波及各个行业,物价、工价飞涨,成本提高,整个大后方经济

① 李学通、刘萍、翁心钧整理:《翁文灏日记》,中华书局2010年版,第798页。

② 见《蒋介石日记》1942年8月20—23日,中国社会科学院近代史研究所图书馆抄本。

③ 蒋介石:《视察西北之感观及中央同人今后应有之努力》,秦孝仪主编:《先总统蒋公思想言论总集》第19卷,台北,中国国民党中央委员会党史委员会1984年版,第318—319页。

④ 《蒋介石致孔祥熙手令》(1942年9月21日)，“国史馆”藏，《国民政府：开发西北与移民》(1)，001/111031/0002。

⑤ 周美华编:《蒋中正总统档案·事略稿本》第50册,第254页。

⑥ 李学通、刘萍、翁心钧整理:《翁文灏日记》,第790页。

⑦ 公安部档案馆编注:《在蒋介石身边八年——侍从室高级幕僚唐纵日记》,群众出版社1991年版,第324页。

出现了衰退趋势。与此同时,政府机构却不断膨胀,人员众多^①,财政倍感困难。财政部次长徐堪1941年2月10日报告,1941年度政府预算支出为74亿元,而收入只有14亿元,不敷60亿元,同期中央银行发行纸币已高达78亿元。^②而到该年的12月27日,国防最高委员会通过的1942年度预算中,政府总支出达170余亿元,收入与支出相差已达八九十亿元。^③

早在1939年,国民党中央就曾酝酿制定精简机构、裁减人员、节省开支的措施。11月20日,在国民党中央五届六中全会上通过的《对于政治报告之决议案》中,提出“调整机构,提高效率”,推行“机构之单一化”,“凡事业及工作相同之机关,宜尽量合并”。^④但具体目标不明确,调整未见任何成效。到1941年12月国民党五届九中全会召开期间,鉴于后方面临的种种经济危机,翁文灏折呈蒋介石,力主“裁撤骈枝及无用机关”,各机构“严定员额,勿滥用人”^⑤,希望全会有所推动。20日,全会通过《增进行政效能,厉行法治制度以修明政治案》,就机构调整又提出了三个具体原则:“现存之政府各种机构及国营、省营事业机关,有业务行政相同而系统分歧者,合并之;业务因战时原因而失去原来对象者,裁撤之;业务与抗战无重要关系者,缩编之。”^⑥

但无论是裁并机构或裁减人员,均牵涉部门和个人利益,特别是被裁人员如何安置消纳是首先必须慎重考虑的问题。而现在西北政治问题得以解决,为裁员开启了一条思路。如果借移民之机,裁减公务员移送西北,既可以解决被裁人员的出路,又可以移民实边,不仅可缓解后方的经济困难,甚至可提高政府工作效率。这恐怕就是蒋介石裁冗移民的初衷。

蒋介石9月21日在国民党中央总理纪念周上发表的演讲,为其提出裁减公务人员移民西北的动机作了注脚。蒋介石指出,目前内地面临的一个困难就是都市经济日见严重,“尤其是中央所在地,机关人口,一天一天的增加,经济受此影响,更形困难”,而在边区各省,经济很少波动,物资并不缺乏,乡村经济仍然活跃,因此,“一般中央机关,无集中重庆之必要的,一般公务人员与其在重庆受到经济的困难,毋宁到乡村或边疆去工作,既可以免除经济的痛苦,又可以裨益国家的建设”,这是“一举两得”之事。^⑦由此可以看出,减少陪都中央和地方机关人口,减轻政府压力,正是蒋介石裁冗移民密令的真正目的。

裁冗移垦:计划与措施

裁冗移民,面临的困难是机构、人员如何裁减,有裁方能移。但机构何为骈枝?人员何为冗员?不仅需要—个客观公正的评判标准,也应作认真谨慎的考量。各机关部会均裁1/3员额的标准,对工作是否有影响,或是否达到了精简的目的,也须认真斟酌。

关于何为骈枝。时任中央信托局局长的俞鸿钧指出,一是“主管事务与他机关重复者”;二是“主管事务不能积极进行,或虽进行而不能于最短期内发生效力者”;三是“主管事务可以移归其他

① 关于各级政府的职员数字,尚未见有具体的统计资料。

② 李学通、刘萍、翁心钧整理:《翁文灏日记》,第611页。

③ 《王世杰日记》(手稿本)第3册,台北,中研院近代史研究所1990年版,第218—219页。

④ 《中国国民党第五届中央执行委员会第六次全体会议通过重要决议案》,中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编“政治”(1),江苏古籍出版社1998年版,第475页。

⑤ 李学通、刘萍、翁心钧整理:《翁文灏日记》,第721页。

⑥ 《中国国民党第五届中央执行委员会第六次全体会议通过重要决议案》,中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编“政治”(1),第576页。

⑦ 蒋介石:《视察西北之感观及中央同人今后应有之努力》,秦孝仪主编:《先总统蒋公思想言论总集》第19卷,第318—319页。

机关兼办,或与其他机关合并办理者”。^①而这仅仅是基本的原则,如何具体甄别,非常困难。

关于裁减比例问题。针对蒋介石提出的机关工作人员均裁减1/3的比例问题,各部门反映最为激烈,意见最为分歧。即使力主裁员的翁文灏也认为,政府各机关用人数量并不一致,有依照规定员额用人者,亦有于定额之外用各种名目滥增加者,如果不分具体情况,而强令一律裁减,似欠考虑,也会影响工作。因此他提议可以把裁员1/3作为大致之标准,应根据各部门具体情况酌定数额。^②国民党中央海外部长陈树人提议,为不影响工作效率,可先暂定裁撤比例为各机关现额之1/5,俟时机成熟再考虑增加到1/3。^③俞鸿钧则主张,党政军第二级主管机关应于1943年1月各就其所属机关,至少裁减人员1/10;其所裁员额,应按照各等待遇平均分配。但又强调:“其主管事务关系重要,呈经核定应予维持扩充者,不在此例。”^④

迁移地点。根据西北各省条件的优劣,各部会均认为如果一开始就直迁新疆,条件不成熟,因此无论是灾民还是政府被裁人员,最初迁移地点,应首选自然条件稍好的河西、宁夏两地,俟当地条件成熟,再迁往新疆等边远地区。至于西昌,因为条件恶劣,各方均表示反对。

此外,对于蒋介石以行政命令强制移民的方式各部也颇有微词。例如陈树人就婉转批评道:“移殖各机关浮员屯垦西北,诚属意良法美,惟年来公务员饱受生活困苦,近始略为安定,于实行此项原则分批移殖西北时,似以奖励劝导出其本人自愿者,较诸按额裁减带有强迫性质者,为不失委座平日爱护公务员之德意。”^⑤

虽然意见分歧,难于集中,但因“总裁催促甚急”,1942年10月12日,国防最高设计委员会还是在短短20天时间内,综合各有关部会呈送的开发西北草案,匆匆拟成《西北十年建设计划提要》及第一年(1943年度)计划简表及经费总表并呈报行政院。^⑥这部“粗犷”的“计划提要”,按照部门划分,计分农林、矿业、交通、教育、卫生、水利六部,规定各部应行从事的西北开发事务。关于农林部门所辖的垦务事业,规定垦民以招收豫西、川北、鄂西、鄂北、山西及冀鲁贫民为原则,垦兵则调派荣誉军人或正规军,计划在10年内移民100万,扩充垦地2000万亩;并将开展荒区调查、训令垦务人员等工作。关于裁撤冗员移民西北的问题,在计划书中尚未涉及。

1942年10月27日,盛世才、朱绍良再次致电蒋介石,催促尽快在短时间内移民实边,他们认为:“新疆蕴藏丰富,地广人稀,汉族约仅二十分之一,内外稍有波动,前途异常危险”,“为国家巩固此广大河山计,势亟须于短期内大量移民”。^⑦迫于形势,1942年11月9日,行政院草草拟定了《开发西北初步设施草案》、《公务人员移垦西北办法大纲》。^⑧相较于《西北十年建设计划提要》,

① 《俞鸿钧拟呈〈裁减人员移殖西北办法大纲〉致蒋介石函》(1942年10月24日),中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编:《抗战时期西北开发档案史料选编》,第181页。

② 《翁文灏关于裁员三分之一赴西北从事开发三点意见致孔祥熙函》(1942年10月20日),中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编:《抗战时期西北开发档案史料选编》,第177—178页。

③ 《陈树人关于各机关浮员移屯西北事致孔祥熙函》(1942年10月14日),中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编:《抗战时期西北开发档案史料选编》,第177页。

④ 《俞鸿钧拟呈〈裁减人员移殖西北办法大纲〉致蒋介石函》(1942年10月24日),中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编:《抗战时期西北开发档案史料选编》,第181页。

⑤ 《陈树人关于各机关浮员移屯西北事致孔祥熙函》(1942年10月14日),中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编:《抗战时期西北开发档案史料选编》,第177页。

⑥ 《王世杰呈陈布雷》(1942年10月12日)，“国史馆”藏，《国民政府：开发西北与移民》(1)，001/111031/0002。

⑦ 《盛世才、朱绍良致蒋介石电》(1942年10月27日)，“国史馆”藏，《国民政府：开发西北与移民》(1)，001/111031/0002001/111031/0002。

⑧ 《行政院拟具开发西北初步设施草案》(1942年11月9日)，“国史馆”藏，《国民政府：开发西北与移民》(1)，001/111031/0002。

“草案”和“大纲”中对移民的目标进一步明确——即裁撤行政机关,并裁减公务员移往西北。

关于机构西移,由于无法在短期内甄别何为骈枝,《开发西北初步设施草案》提出“先将中央机关中与西北开发问题有密切关系者局部或全部迁移西北”,具体措施是:

1. 农林部垦务总局应移设西北,中央农业试验所应局部迁移,在西北设立分所。西北兽疫防治处、西北羊毛改进处应分别予以充实。

2. 经济部中央工业试验所应局部迁移,在西北设立分所,地质调查所亦同。

3. 教育部特种教育委员会应移设张掖或酒泉。

4. 中央研究院社会科学研究所应移设兰州以西之酒泉。

5. 卫生署应充实西北防疫处。

6. 水利委员会应充实在西北之水利机构。

7. 军政部之马政司应全部移往兰州以西地区。

上述被确定的迁移机关,不仅有与西北开发相关者,也有与西北开发关系不太密切者,如教育部特种教育委员会及中央研究院社会科学研究所,一定程度上体现了蒋介石“不必留在内地之机关可移往西北”的旨意。

关于公务员西移,行政院制定的《公务人员移垦西北办法大纲》共 16 条,主要内容为:

第一,确立志愿移垦原则,提出“中央党政军各机关人员志愿赴边疆垦殖者分期选送”,并按其志愿,“先期以训练,再使之迁移垦区”。

第二,迁移人员到西北后的工作,主要从事垦殖事业,但又规定“志愿其他开发事业者,应呈报计划候核,俟核定后,按其需要,予以补助”。

第三,垦殖区域,第一年选定兰州以西即玉门、安西、敦煌、酒泉、肃北先行办理,自第二年起,每年增加垦殖区域一处或二处,以便增加迁移户数。

第四,关于迁移期限及人数,规定第一年迁移 1000 户,以后每年逐增 1000 户,至第十年为止。迁移各户以小家庭为单位,其人数不予限定,并可携带内地劳工 1 至 3 人。其迁移的费用由政府全部负担。

第五,选取人员标准,要求有坚定之志愿;为西北开发事业所需要之技术工人;体格健全,富于劳作之精神,并有领导垦殖之能力。

为表示鼓励,大纲又规定,公务员到达垦区后,一次性发给其在原服务机关时原有薪津的全年数额,并按月发给原有薪津之半数至满三年为止。

此外,大纲对于垦区选定,土地分配,房屋购置,人员输送及训练,耕具、籽种、牲畜之购置,经费补助等方面也作了原则规定。同时为了坚定移垦人员之决心,并为减少陪都人口,又特别规定,志愿移垦人员,必须携带眷属。

可以看出,相较于蒋介石的指令,行政院大纲还是有所折中,改行政指令为自愿移垦等等。

根据派赴西北之公务员应进行先期训练的精神,1943 年 4 月 29 日,行政院又制定了《公务人员训练方法》,并呈报蒋介石核准。方法规定:“凡在陪都工作之中央机关人员之被裁减者以一律受训为原则”,但又规定,有特殊情形或技能之人员,可不受训而直接派赴地方工作。该项工作由中央训练团负责,训练时间拟定为一个月,分两期训练完毕。

按照《中央调派工作人员训练课目表》,训练内容大致分为三类,一是政府及中央施政方针及相关政策;二为县一级政府组织、行政概况;三为西北概况。

按照办法规定,受训人员在接受训练后,其工作应由中央训练团负责分发,分发的原则为:根据

西北各地之需要,并结合受训人员之志愿进行。^①

值得注意的是,训练办法中对于不接受培训或受训后不接受中央训练团分发工作者作了较为严格的处理规定。规定无特殊情形或技能但又不愿受训人员,一次发给三个月至六个月生活费,听其自谋职业;对受训后不愿赴地方工作者,或到达指派地方工作不力者,均给予裁汰。因此所谓的志愿原则,实际上是打了大大的折扣。

关于各机构裁减人员比例,上述文件均未作明文规定。但根据记载,蒋介石在1942年11月25日召开的国民党五届十中全会第十一次会议上,提出“各机关须总裁员四分之一,薪仍照发”。^②又据《大公报》载,行政院发言人蒋廷黻1943年1月10日对记者发表谈话,公开宣布行政院所属各部会拟定的裁减计划中,“均按四分之一数目裁减”。^③

自相矛盾:梦想与现实

裁冗移民堪称抗战后期新疆盛世才归附中央后,国民政府开发建设西北的一个新举措。一个政策的成功与否受制于机遇、条件及其措施的可行性程度诸因素。检讨蒋介石的裁冗移民令,有几个方面值得思考。

首先,蒋介石裁冗移民的内在动力究竟是解决国民政府的危机还是为开发西北,或二者兼而有之?分析蒋介石讲话及密令的原旨,可以看出其主要目的是为了裁撤骈枝,削减冗员,减轻重庆的经济压力。由于抗战爆发后,中央政府西迁,成渝两地人口急剧膨胀。^④随着战争的推移,到抗战中期,资源枯竭,经济衰退,因此蒋介石希望通过裁减公务员减轻政府的压力。而行政院秉承蒋旨意制定的移垦大纲及草案,正是将移民对象指向在陪都的中央机关公务员,其主旨就是拟通过移民裁撤骈枝,削减冗员,带动都市人口迁移(按照《公务人员移垦西北办法大纲》的规定,每年迁移1000户,以后逐年递增1000户,并要求带家属及雇工,每户如按3名家庭成员和2名雇工计算,十年共可迁移33万人)。正因如此,对于该指令的可行性程度,蒋似乎并未作认真仔细的考量,这恰恰成为日后政府各部门消极逃避的借口。

新疆内向后,西北建设在在需人,除了普通的移民外,尤其需要能够担当西北开发的管理、建设人才。从切实推动西北开发着眼,所需人员,似应由政府根据各项开发需要认真规划并简派,而不应把西北作为收容场所。一般而言,被裁人员,均为无法担当其本职工作之人,或年老体衰,或能力薄弱,这样的人如何胜任开发建设西北的重任?即使仅委以他们垦殖任务,但又多不事稼穡。故蒋介石拟将裁汰人员移送西北从事开发事业的指令,无论逻辑上或情理上均难以服人,因而首先遭到中央所属各部会的“婉转”批评。

孔祥熙在致蒋介石的呈文中明确表示,关于裁减人员,除了要考虑党政军机关所担负工作性质不一、员额不同外,还必须考虑被裁人员“在年龄、经验二方面究有几分之几宜于开发西北”。^⑤谷

① 《国防最高委员会秘书处公函》(1943年4月29日)，“国史馆”藏，《国民政府：裁撤机构及裁员》，001/042000/00140。

② 李学通、刘萍、翁心钧整理：《翁文灏日记》，第834页。

③ 《行政院蒋处长谈本年行政工作》，重庆《大公报》，1943年1月10日，第3版。

④ 关于抗战时期人口数及人口迁移数，统计数字混乱，意见分歧。据《统计月报》第78号(1943年2月)载，1936年重庆市人口数为385888人，1942年增长到766617人(转引自张根福著《抗战时期的人口迁移——兼论对西部开发的影响》，光明日报出版社2006年版，第51页)。但又据民国内政部统计处《各省市户口统计》的《各省市户口统计总表》载，到1944年12月重庆市人口数增长到1037630人，两年内增加了20多万人。(转引自葛剑雄主编，侯杨方著《中国人口史》(第6卷)，复旦大学出版社2001年版，第202页)关于后方人口迁移数，有5000万、1350万、1000万，迁川人口560万、200万之说。仅供参考。

⑤ 《行政院拟具开发西北初步设施草案》(1942年11月9日)，“国史馆”藏，《国民政府：开发西北与移民》(1)，001/111031/0002。

正纲更是一针见血地指出，“其略有才能者，各机关皆不肯遣散，而所汰遣者又必系老弱无能之辈”，以这些人担任边疆开发工作，实在是难以胜任。^①徐堪提议，建设西北为国家百年大计，移民屯垦或开发实业均极为重要，所以应确立具体计划，并根据计划估计所需人才，然后按其性能配置人员；即使为安置冗员计，也应该“于安顿冗员中寓为事择人之意”，并明确指出，“为裁员而移屯西北，收效甚难，因被裁之人必多老弱或才能较逊之人，恐不易合于各种事业之需要，历年所办难民移垦之成果可资参证”。^②

第二，从移民角度考察。自古以来，移民实边是对政府综合实力的考量，不仅需要财力、物力、交通、人员的大力支持，且必须有切实可行的具体计划和配套措施，并应考虑诸多地方因素。翁文灏认为：“西北方面开发及开垦工作，必需有专管机关及负责人员筹定具体办法，派人雇工分别办理，而不宜使中央被裁之人员茫无组织，自行担任。西北原住人民为数无多，且尚有种类及宗教上之分别，不易过于仓促从事，致滋误会。”故西北移民，“须有妥慎筹划之办法，方能有重要工作顺利推进也”。^③谷正纲认为，西北各省，多为农业不兴，交通不便地区，首先要有前期较为充分的准备工作，才能实施移民。因此他主张中央宜先开发水利，增辟交通。在此基础上，由中央各主管部会同相关各省就移民地区作通盘之设计，择要分期分区兴办。^④

第三，从移民条件考察。行政院制定的十年移民100万和十年移送公务员5.5万人（可以带动33万人口）的目标，表面看来尚未超出西北可接纳移民的最大容量^⑤，但实际却受各种因素的严重制约。西北的自然环境、交通状况、安置地点等无法与抗战初期大规模内迁相比，更无法举全国之力来完成。单以交通为例，从1937年抗战爆发至1942年5年间，西北交通建设极为滞后，除兰州以西仅就原有大车道改为甘新公路外，西北新筑公路干线仅有华家岭至双石铺一段，支线只有安康至白河、兰州至西宁、平凉至宝鸡等数段；铁路也仅仅通到宝鸡。^⑥1943年，新疆省监察使兼西北建设考察团团团长罗家伦在呈送的《西北建设考察团报告》中明确指出：“欲事大量移民西北，必须先有能大量运送移民之交通工具，故西北垦殖事业之大规模展开，实有待于铁路之完成。”^⑦

此外，交通工具极为缺乏。行政院制定的《公务人员移垦西北办法大纲》中对于公务人员的移送主张以驿运为主，但驿运运费巨，效率低。例如，1942年河南旱灾，流落他省的灾民达300多万，上千万灾民急待赈济，而行政院通过的《三十二年度开发西北实施计划及概算及审查报告》确定的灾民移送目标仅仅为2万人。^⑧而据专事办理西北移民的农林部统计，1944年度预定移民2万人，

① 《谷正纲关于移屯西北问题意见致孔祥熙呈》（1942年10月26日），中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编：《抗战时期西北开发档案史料选编》，第183页。

② 《徐堪关于移屯西北问题呈蒋介石意见书》（1942年10月30日），中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编：《抗战时期西北开发档案史料选编》，第185页。

③ 《翁文灏关于裁员三分之一赴西北从事开发三点意见致孔祥熙函》（1942年10月20日），中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编：《抗战时期西北开发档案史料选编》，第178页。

④ 《谷正纲关于移屯西北问题意见致孔祥熙呈》（1942年10月26日），中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编：《抗战时期西北开发档案史料选编》，第183页。

⑤ 战前有学者研究认为，西北可接纳的移民数量最高限额为2000万人。参见拙文《“开发”与“救济”——抗战前关于开发西北的讨论》，《中国社会科学院近代史研究所青年学术论坛》（2002年卷），社会科学文献出版社2003年版，第143页。

⑥ 凌鸿勋：《西北交通建设的几个问题》（1942年），中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编：《抗战时期西北开发档案史料选编》，第257页。

⑦ 罗家伦等：《西北建设考察团报告》，台北，“国史馆”1968年版，第293页。

⑧ 《行政院三十二年度开发西北实施计划及概算及审查报告》（1943年2月13日），“国史馆”藏，《国民政府：开发西北与移民》（1），001/111031/0002。

从3月1日开始起运,截至3月底共移出1188人。^①根据这个速度,要完成2万人的移送目标依然很难实现。因此,在交通极度落后的情况下,实施大规模的移民是极为不现实的。

此外,移民成本也需考虑。移送一名移民究竟需要多少经费,尚未见当时相关部门的核算资料,仅据《中央日报》在答复读者来信时提供的数据,从重庆去迪化仅每人旅费和膳食费即需要2000元—3000元,去兰州和西安需要3000元。^②如果按照第一年公务员(含家属、雇工)移送目标6000人计算,大约需要1800万元。而据农林部实际办理移民新疆的情况看,1943年7月5日,农林部致黄龙山垦区管理局局长胡抱一电文中曾提到:“西北移民经费3000万元,共可移民7200人”,实际从西安往新疆移民,经费达到了每人4100多元。^③如果是公务员移垦,再加上每人的薪金,以及安置成本,数额更加庞大。因此,蒋介石提议每年拨款3000万作为公务员移垦经费,实在是杯水车薪。

蒋介石“心血来潮”的裁冗移民令,不仅存在着与西北现实条件相背的常识性错误与种种疏漏,更在实际中触动了相关部门和个人的既得利益,在强调种种“不可行”的理由中,虽不乏理智的思考,但也或隐或明地反映出既得利益者们的消极抵触情绪。

西北地区自然条件恶劣,对于官员来说,历来被视为流放之地。故当裁冗移民令传出后,首先遭到可能被裁的公务人员的极力反对。为逃避移送西北,中央各部门几乎均以各种理由呈请免裁,不能免裁的,也申请免于“分发”西北,为首的是外交部、粮食部。外交部政务次长傅秉常,不仅以抗战期中“外交尤为重要”为由,且强调“外交系专门学识,国家养育人才,非一朝一夕可就”,而“部中职员多系学有专长、经验丰富、资劳素著之员”,如果裁撤外交人员移屯西北,不仅妨碍当前外交事务的进行,且恐影响战后外交之发展,呈请行政院免裁。^④

粮食部部长徐堪也以粮食部成立刚逾一年,所有机构及人员之配备,均经审查,并根据实际核实配置,“且粮政为新创事业,各项工作尚待推进”,以人员“不敷调派”为由,恳请蒋介石免于裁减。^⑤

紧随其后,处于权力核心的国民政府文官处,“以现有职员人数较之组织法所规定者尚未满额,往往一人兼办二人或三人事”为由,呈请蒋介石免裁,并于1942年底“奉面谕准免裁汰”。^⑥中央立法院、考试院、监察院也以各种理由呈请免裁,并获国防最高委员会批准。而司法院和军事委员会职员虽然在裁减之列,但却免于受“一般分发办法之约束”,即免于移垦西北的命运。司法院裁减人员获准“其合于法官或法院书记官之资格者,值兹积极推广各级法院之时,似可交由司法行政部登记,以备调派各级法院工作”。军事委员会裁减人员,“其合于军官资格或曾受军事训练者,在此抗战期间,似仍以调派各级军事机关或部队工作为宜”。^⑦

规则既然为权力部门网开一面,欲推动规则的继续执行也就非常困难了。

机构的西移,同样遭到不小的阻力。其中,教育部特种教育委员会和中央研究院社会科学研究

^① 《行政院关于农林工作之报告(对五届十二中全会)》(1943年7月至1944年3月),《抗战建国史料——农林建设(2)》,秦孝仪主编:《革命文献》第103辑,中国国民党中央委员会党史委员会1985年版,第120页。

^② 重庆《中央日报》,1943年5月7日,“读者通讯”,第5版。

^③ 《农林部致胡抱一电》(1943年7月5日),中研院近代史研究所藏,《移垦经过(1943年)》,20/88/5/8。

^④ 《傅秉常关于外交部职员移屯西北问题致孔祥熙函》(1942年10月27日),中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编:《抗战时期西北开发档案史料选编》,第184页。

^⑤ 《徐堪关于移屯西北问题呈蒋介石意见书》,中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑部、中国第二历史档案馆合编:《抗战时期西北开发档案史料选编》,第185页。

^⑥ 《国民政府文官处签呈》(1943年5月18日)，“国史馆”藏，《国民政府：裁撤机构及裁员》，001/042000/00140。

^⑦ 《国防最高委员会秘书处公函》(1943年5月17日)，“国史馆”藏，《国民政府：裁撤机构及裁员》，001/042000/00140。

所以充足的理由获得免除。教育部长陈立夫以“特种教育”的“主旨”在于“根治与防止”中共革命力量的“恶化”，不适宜西北教育为由，呈请行政院同意不予迁移。^① 社会科学研究所也以其研究人员所研究的范围，“未必皆为西北方面所需要者”；西北方面所需要之研究人才例如民族学、语言学、地质学、气象学方面专家，亦颇有不在该所而在他所者，获准暂不迁移。^②

而在行政院通过的《三十二年度开发西北实施计划及概算及审查报告》中，对于机构的西移作了较大的折中，虽然提出“先将一部分中央机关与西北开发问题有关系者移送西北”，但表述含糊。具体到机构，也仅仅提出“经济部设立中央地质调查所西北分所，设立中央工业试验所西北分所”，但这两个分所的设立，是局部迁移组建还是新设，都未加说明。

于是有人就提出妥协性方案，主张西北开发多用当地人才。1942年10月25日，在国民党中央边务工作会议上，中研院院长朱家骅提出：“边务工作，应就地取材，多用本地方人，非不得已时才用外人。”^③

社会舆论似乎对于这种强制性移民也并不支持。当中尤以《大公报》反对最激烈。《大公报》社评曰：“强制移民，甚难办理，况地方荒废已久，根本不通舟车，纵驱各处灾苦无告之民，使其徒步远征，而住无居，食无粮，饮无水，建造则无木材，开垦则无工具，是直放逐就死而已，更有何开发地方可言？”而知识分子，“国家之宝，更应特加爱护，不容强迫入编，迹同流放”。因此，主张西北开发应仿照前清成例，以特优厚的待遇隆重外简，或指调干员。^④

由于蒋介石的裁冗移民令在中央各部会遭到较大阻力，因此始终未获国民党中央全会的通过。1942年11月24日，国民党五届十中全会通过的《积极建设西北以增强抗战力量奠定基础建设案》，虽提出：“如何集中人力，乃为建设西北之先决问题，故派遣人才前往工作，与实施移民从事垦殖，同属重要。”但对于裁撤冗员移民西北问题只字未提。这让蒋介石甚为不满。在《对于各地党政报告及党政工作检讨指示之意见》中，蒋仍然坚持要求“中央各机关应紧缩员额，裁汰冗员，派往乡村与边省工作——各机关应于年内拟定应裁减员额之成数”。对此，大会政治组审查委员会只是笼统地答复称：“关于调整党政机构，厘定机关权责，以及拟定机关之设立与裁并，应由党政考核委员会经常负责主持。”而1943年9月11日国民党五届十一中全会上通过的《对于政治报告之决议案》，更明确提出：“中央对于派赴边省工作人员，尤应本人地相宜，才职相称之原则，慎加选择。”^⑤事实上否定了蒋介石裁撤冗员移民西北的指令。这对蒋介石的权威是一个不小的挑战。

此后，中央各部会裁并机构及裁减人员的工作虽仍在进行，但已经不再提“西移”二字。而被裁公务人员移垦西北问题，只成为政府在志愿原则下的一个倡议。至1944年1月3日，蒋介石手谕国防最高委员会秘书长王宠惠，将“中央党政军各部会归并辍枝机构及裁减冗员一案”办理结果“查报为要”。王宠惠将查报结果于2月3日呈报蒋介石，行政院及其附属机构共裁减3411人，但志愿受训派往西北工作者，仅财政部、教育部两部共26人。^⑥ 蒋介石雄心勃勃的裁冗移民令就这样流产了。

① 《教育部密呈》(1943年1月16日)，中国第二历史档案馆藏，《研拟开发西北规划》，2699，转引自刘进《抗战期间国民政府关于裁减公务员开发西北问题的讨论》，《兰州大学学报》2004年第5期。

② 《朱家骅致孔祥熙函》(1943年2月16日)，中研院近代史研究所藏，《朱家骅档案》，136/4。

③ 朱家骅：《边务工作应有的认识和态度》，重庆《中央日报》，1943年1月11日，第6版。

④ 《现阶段的西北建设问题》，重庆《大公报》，1942年10月17日，第3版。

⑤ 中国第二历史档案馆藏：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编“政治”(1)，第593、616、621页。

⑥ 叶惠芬编：《蒋中正总统档案·事略稿本》第56册，台北“国史馆”2011年版，第14—15页。

1942年的蒋介石裁冗移民令是民国以来第二次开发西北高潮中的一个小插曲,仅经历短暂的半年时间,就昙花一现般归于沉寂,对于西北开发的作用微乎其微,但它却是国民政府历次开发西北政策的一个侧面,个中的经验教训值得反思。

九一八事变爆发后,民族危机加深,使西北的地位凸显出来,开发西北的呼声日益高涨,并形成民国以来第一次开发西北的舆论高潮。在舆论的推动下,仅国民党中央通过的开发西北议案就多达18件。但这些议案大多脱离实际,无法落实。以当时宏大的《限期完成陇海铁路案》为例,不仅完全忽视了当时西北的条件限制和国民政府的财政能力,也无切实可行的落实措施。不仅在战前,即使到1942年,陇海铁路的建设也未见任何推进。因此这些议案被时人尖锐地批评为纸上谈兵,徒托空言,最终不过成了“官家的档案”。^①

1942年,在中国抗战面临种种困难的形势下,蒋介石本拟利用新疆盛世才内附之机,裁减冗员移民西北,以达到西北开发和缓解经济困境的双赢,但却陷入无法避免的悖论之中。一方面西北开发急需建设人才,一方面所裁人员庸才老弱,二者之间无法契合,不仅成为各种舆论攻击的靶子,也成为利益受损者消极逃避的借口。新疆内向后,随着抗战形势的变化,西北地位本应受到高度重视,其开发建设也应迅速展开。在开发西北人员的使用问题上,本应遵循“为事择人”的原则,采取简派方式,使西北开发建设事业获得可用人才,而非采取类同于流放的方式将裁减人员遣送西北。这一定程度上反映了执政者对开发西北方略的草率和不成熟。此外,一个决策的可行性取决于其科学性,无论是冗员移垦还是难民移垦,除需要有经费、交通等条件的支持外,还需要后续一系列完善而可落实的推行计划。反观行政院制定的开发草案、公务员移垦大纲、训练方法,也仅仅是原则的规定,不仅无相应的经费预算、具体的落实措施,即使垦区的划分,因为无资料参考,也只能留待相关机构的调查结果。这与战前诸多喧闹一时的西北开发议案如出一辙,并无多少进步。因此所谓“开发”,不过成为人人口中的“时髦”用语。^②再加上国民党中央上层也往往不能做到“令行禁止”,各部门之间多从自身利益出发,推诿逃避,蒋介石裁冗移民计划的最终流产也就难以避免了。

[作者刘萍,中国社会科学院近代史研究所编审]

(责任编辑:李志毓)

^① 李庆麟:《屯垦青海与开辟西北》,《天津大公报经济月刊》,1933年10月4日。对战前国民政府开发西北议案的评价,参见拙文《“开发”与“救济”——抗战前关于开发西北的讨论》,《中国社会科学院近代史研究所青年学术论坛》(2002年卷),第131—147页。

^② 罗家伦等:《西北建设考察团报告》,第2页。