

戰區各省設置行署之檢討

蕭文哲

一 省政府行署之產生

戰爭乃政策之繼續，因此戰爭發生，全國動員，軍事而外，有所謂政治戰、外交戰、經濟戰、文化戰、宣傳戰等，分頭打擊敵人，共謀戰爭之勝利。戰爭之領域，無分前方後方，而外交戰與宣傳戰且折衝於國際間，惟戰爭最關緊要之區域，莫戰區者也。

所謂戰區者，指作戰境地，一係敵方可能侵略之範圍，一係我方積極戰鬪之範圍，根據軍事委員會之解釋，戰區係依照軍事作戰上之需要所劃分之地區，其範圍如左：

(甲) 戰區內已淪陷之地區及戰地內未淪陷之縣市；
(乙) 戰區內之淪陷地方，經過克服，或為我游擊武力控制能行使政權之地區；

(丙) 戰區內毗連我方第一線之縣市，經軍委會認為必要劃作戰地之地區；

(丁) 已劃為游擊戰區之地區。

敵用「速戰速決」戰略，不能解決中日戰事以後，轉而注重政治戰略，積極扶植各地偽組織，實施其「以華制華」政策。溯自偽滿政權成立以後，敵寇軍事勢力所到之地，即成立漢奸組織，其所用口號，各地不同，在東北及內蒙以「民族自治」為口號，在華北則以「反共」為主要口號，在華南則以「和平保鄉」為主要口號，以策動漢奸組織，其主動指揮之權，則操諸敵閣計劃執行滅華總機關——奧亞院。該院於二十七年十二月十五日改組成立，每年經費約四千四百六十餘萬元，其組織設總裁一人，由內閣總理大臣兼任，副總裁四人，其下設總務長官及政務經濟文化三部，在佔領我國

地區內設有華北華中蒙疆駐滬廈門廣州漢口等七個聯絡部（其中以華北華中兩部組織較大）及青島天津濟南開封等派出所。各部所直轄於院受院之指揮，管理轄區內一切侵略中國之行動及事宜。

在另一方面，敵寇於其勢力所到之地，成立漢奸政權，扶植漢奸團體，并編練偽軍，強征勞役，推行奴化教育與毒化政策。自敵寇侵入察綏及晉北以後，先後將內蒙劃為一統制區域，其範圍包括察南晉北及綏遠，而以歸綏張家口大同三地為中心，設立三個偽自治政府：(1) 內蒙聯合自治政府(2) 察南自治政府(3) 晉北自治政府，其上則設立所謂蒙疆政府聯合委員會，以成吉斯汗為年號，發行蒙疆銀行鈔票，與北平偽組織對立，而另成一系統，實權則完全操諸日本高等顧問，至二十八年九月一日，敵寇將偽聯合委員會改為蒙古聯合自治政府，合併三小偽組織，以德夏二逆為正副主席，為敵寇在內蒙區域之傀儡組織。

在冀察綏豫魯五省（察綏兩省內偽蒙疆政府所轄範圍除外），敵寇於二十六年十二月十四日，扶持王逆克敏成立偽華北臨時政府，所有軍政指揮及調動，行政與教育設施，及用人行政等權，完全操在敵寇之手，至於華北礦產棉業交通水電森林等一切經濟事業，亦歸敵寇開發管理，并經營。此外，又將北平近郊及冀東二十二縣劃為日本移民區。至二十七年一月，在敵寇喜多誠一監督之下，始將偽冀東政府與偽臨時政府合併為一，迨汪精衛在南京成立偽組織後，敵寇依日汪密約改組為偽華北政務委員會，由王逆揖唐任委員長，為敵寇在華北之傀儡組織。

在蘇浙皖三省，敵寇於二十七年三月二十七日，指使梁逆鴻志等在南京成立偽新政府，標榜(1) 反對共產主義，(2) 絕對否認國民政府，(3) 保持對日之密切關係，同時極力壓迫摧殘我戰區民衆。自前年十二月汪精

119568

衛與日寇成立所謂日支新關係調整綱要，去年三月三十日汪在南京成立偽中央政府發表所謂還都宣言，仍然標榜三民主義，用「反共」「保衛地方治安」「和平救國」及「民族自決」等口號，并以實現和平及實施憲政為其宣言中之主要方針，從此偽維新政府即消聲匿跡矣。

除傀儡政權外，敵寇又於華北指使漢奸組織新民會暨青年團與少年團；在華中組織大民會，防共青年團，婦女防共會。此外尚有所謂「正義會」「維新青年會」偽「國民黨」及其他組織，均為供敵寇之驅使，實行奴化政策之工具。

總之，敵寇成立漢奸政權及扶植漢奸團體之政治戰略，其功用在以華制華，輔助其軍事戰爭之不及，達到其侵略我國之目的。故去年十月與亞院對於滅華政策，曾有如下之議決：

- (1) 佔領區內華人之大企業全體沒收，小企業實行合併；
- (2) 開發資源供給在華軍隊需要及統制軍需原料；
- (3) 禁止法幣在華中通用，使華北偽幣互相流通；
- (4) 澈底破壞佔領區內國府之經濟組織；
- (5) 關稅供給軍餉，統稅供給特務機關，鹽稅供給偽政府；
- (6) 鐵路等交通全由敵軍管理；
- (7) 撥款一千萬元供特務部收買中國軍政人員及人民之費用；
- (8) 承認并擁護偽中央政府之成立；
- (9) 偽政府院部次長去留，須遵該院意旨；
- (10) 測驗佔領區內華人思想；
- (11) 實施毒化政策，獎勵吸食鴉片；
- (12) 遣派已受訓練之教師三千人，赴華北統制華人教育，實施奴化教育政策。

敵寇利用漢奸組織，懷柔手段，欺騙宣傳，威迫利誘，民衆之不麻痺攜二，墮入彀中者幾希。為打破敵寇對我戰區之政治侵略，我政府曾有戰區各種政治設施，如戰區省政府主席多以現任軍職人員擔任，河南省政府主席為第一戰區司令長官衛立煌，山西省政府主席為第二戰區司令長官閻錫山，

江蘇省政府主席為第三戰區司令長官顧祝同，嗣由韓德勒代理，廣東省政府主席為第四戰區司令長官李漢魂，綏遠省政府主席為第八戰區司令長官傅作義，湖北省政府主席為第九戰區司令長官陳誠，湖南省政府主席為第九戰區代司令長官薛岳，安徽省政府主席為第十一集團軍總司令李品仙，山東省政府主席為蘇魯戰區副司令沈鴻烈，河北省政府主席為龐炳勳司令，主席職權亦特別加重，凡緊急事務及無庸提會事件，准由省府主席負責處理，各廳長不在省府所在地時，主席得指定人員暫行代理其職務，又加強戰區省政府組織，增加省府委員二人或四人，助理秘書若干人，并准聘任人員成立特種委員會。在省政府外部設置省政府行署，省民意機關，動員機關，黨政委員會分會及戰區經濟委員會等。在省府之下，戰區各縣依照頒佈戰區各縣縣政府組織綱要，淪陷區域行政統一辦法，戰區各縣臨時應變辦法，戰區各縣行動委員會組織辦法大綱等辦理。凡此種種設施，均為我國打擊敵寇之政治戰的有效作法，於此可知我國戰區省政府行署之產生，即係應此事實需要，并以之輔助軍事，打擊敵寇侵略者也。

戰區各省政府在院頒戰區各省設置省政府行署暫行辦法以前，為適應事實需要，紛紛設置省政府辦事處——或行署，如河北設有冀南與冀中兩行署，主任公署，湖南設有湖南省政府沅陵行署，（嗣因省府遷駐沅陵，於二十八年元旦改設湘西綏靖處，原設行署撤銷），安徽設有皖南與皖北兩行署，廣東設有東江西南路與瓊崖（本署未成立）四行署，江蘇設有江南行署（原為江蘇省江南辦事處），浙江設有省政府主席兼國民抗敵自衛軍總司令行署，山西設有省政府辦事處五所（劃全省為五個游擊區，以游擊總指揮兼任辦事處主任），二十八年五月十一日蔣委員長代電行政院孔院長略稱，據白主任健生冬電略稱，江（蘇）南院南因大江隔絕，敵人妨礙交通，蘇皖兩省政府難於指揮，似應劃為特區等語，事關改變現行政治區域，除分電國防最高委員會張祕書長及何總長賀主任外，特電轉達，即請會商核辦。院方以設立特區不便，但在縮小省區或擴大行署督察區一時未易實現以前，現在戰區各省府多遷處一隅，不能居中控制，為便利指揮監督起見，實有權宜設置省府行署必要，是以一面先後核准江南皖南及魯東魯西

魯北各行署，一面擬具戰區各省政府設置行署通則草案，召集并邀請戰地黨政委員會、軍事委員會辦公廳、國防最高委員會秘書廳、軍令部、內政部、軍政部、財政部、經濟部、交通部、開會審查修正，同時內政部擬具戰區各省設置省政府行署暫行辦法草案，經審查會決定留備參考。嗣經數度磋商與審查，始提經行政院會議通過，於二十八年七月二十二日由行政院公佈，并通令戰區各省遵照改設省政府行署，以便恢復淪陷地區政權而鞏固之，并藉以統一并加強各地方抗敵力量，隨時以計劃的機動的打擊敵人，收效頗宏於此，又可知行署之產生，由於增進地方行政效率，適應戰區情況，以求戰爭勝利，爰就此設施，分述其組織，使命與其前途焉。

二 省政府行署之組織

戰區各省政府行署組織，係根據兩種法規：一為行政院頒佈戰區各省省政府設置行署通則，二為戰區各該省政府行署組織規程。通則規定事項，為戰區各省政府行署共同遵守者，具有普遍性；規程所定事項，係由各該省政府按照其地方情形，因地制宜者，具有特殊性。通則規定事項而為各行署必須遵照者如左：

- (一) 行署設置之條件，限於戰區各省，各省政府認為有必要時，亦得呈請設立（見通則第一條）。
- (二) 行署駐在地及其所轄區域，由內政部軍政部會同有關機關擬定，呈行政院核准之（見通則第二條）。
- (三) 行署之職權為秉承省政府之命，在所轄區域內，代行省政府職權，以省政府名義行文時，由行署主任副署（見通則第三條）；故行署對省府用呈，對所轄專員公署及縣市政府用令，其地位如高等法院之分院然。
- (四) 行署組織如左：

- (1) 設主任一人，由行政院就省府委員中提請國民政府簡派之，綜理行署事務，監督所屬職員及機關。
- (2) 酌設秘書、政務、警保三處，各置處長一人，由行政院提請國民政府簡派或薦派之，秉承行署主任，分別掌理事務。

(3) 各處均得分科辦事，酌置秘書科長科員及其他辦事人員，以儘量就省政府及所屬各廳處原有職員調用為原則（見通則第四、五、六條）。

(五) 行署經費由省政府核定由省庫撥付之（見通則第七條）。

戰區各省政府行署組織規程，係根據通則第八條之規定，依照各該省地方情形，分別訂定，以求因地制宜之效，因此各省政府行署組織，在大同之下，略有小異，舉其要者如左：

(甲) 行署管轄區域之劃分，約有三種形態：第一種將數個行政督察專員區併為一個行署管轄區，專員公署仍然存在，如河北省漢大行署管轄第十五第十七兩專員區，共二十一縣，行署駐濮陽，冀縣行署管轄第五第十一第十二第十六專員區，共三十三縣，行署駐冀縣，任邱行署管轄第四第六第九第十四專員區，共二十五縣，行署駐任邱，薊縣行署管轄第一第二第三專員區，共三十縣，行署駐薊縣，易縣行署管轄第七第八兩專員區，共十四縣，行署駐易縣；（任邱、易縣二行署未成立）又如廣東省南路行署管轄第七第八兩專員區，行署駐茂名，第二種將數個行政督察專員區併為一個行署管轄區，專員公署撤銷，如湖北省鄂東行署以第二專員區為其轄區外，對於第一第三兩專員區有關抗戰緊急行政設施，兼負督導之責，原有第二專員公署撤銷，第三種係就現實戰地情形，劃定行署管轄區域，如浙江省浙西行署管轄於潛等二十二縣及杭州市，除包括第一第二兩專員區外，并兼及第三專員區之富陽、海鹽、平湖、湖四縣，第四專員區之桐廬縣，及不屬專員區之杭州市。

(乙) 行署內部組織，類皆依照通則，分設秘書、政務、警保三處，行署主任及各處處長簡派，惟處以下之分科及配置人員，各省行署以情形不同，往往互有出入，茲擇數省重要行署組織，列表於左以明之。

皖浙粵鄂四省府行署組織比較表

行署名稱	簡派	主任	處長
皖南行署	一	三	三
浙西行署	一	三	三
南路行署	一	三	三
鄂東行署	一	三	三

備註	人員						
	秘書	參謀	科長	視察	技士	軍法官	科員
外電務員三人委				二	統計員一人		一四至二一
外會計室主任一人				四		二	三三
外會計室主任一人				四	四		一八至三六
外副官二人							若干人
				六			若干人
				二			一
				三			一

上表未能表明事項(1)皖南行署秘書處分設秘書室與總務科,秘書室置主任秘書及秘書各一人,視察,統計及電務人員均在秘書室辦事,政務處分設財建教四科,警保處分設警衛保安與兵役組訓兩科。(2)浙西行署秘書,警保三處各設二科,惟秘書處之秘書分為秘書與特務秘書各一人,警保處設有參謀及軍法官,此外有直屬於主任之視察室與會計室。(3)南路行署秘書處分設總務與黨政司法兩科,政務處之分科與皖南行署同,惟配置有視察與技士人員,警保處分設保安與團務二科,配置視察二人,此外有直屬於主任之會計室。(4)鄂東行署秘書處科長二人由秘書兼配置視察員一人,警保處科長二人由參謀兼,配置軍法官及副官,政務處配置秘書技士,督導各一人,此外於必要時得呈准設立其他專門機關或委員會。以上四署情形,係根據各該署組織規程而言。總之,行署組織所以具有普遍性與特殊性者,蓋謀於統一指揮監督之中,能適應地方特殊情形,以便發揮政治力量,打擊敵寇者也。

三 省政府行署之使命

行署之產生與組織,既是因應戰爭需要,因地制宜,以謀增加抗戰力量,打擊敵寇,是則行署應負有下列之使命:

(一)行署應負起政治進攻的前敵指揮之使命。蔣委員長曾昭示國人云:「二期抗戰,政治重於軍事。」是則第二期抗戰之要旨,在展開政治戰爭,以協助軍事行動之順利推進,而最切要之當前工作,在使政治與軍事取得密切之聯繫,以求抗戰力量之加強。行署之設立,即是含有此種使命。分析言之,行署在軍事上恰如對敵作戰之前敵總指揮部,藉此可以策動戰鬪行動之英勇進展;故在其所轄區內國軍與地方團隊協同作戰之計劃指揮,行署實負有直接使命。其次,在政治上如何加強地方行政組織收攬各地民心,以打破敵人政治進攻種種引誘、煽動、擾亂等行為。至於在經濟上如何加強我抗戰財源之補給,摧毀敵軍在淪陷區收刮剝削之一切陰謀,如查禁敵貨流入與運售物資資敵,防止敵軍偽票流行,建立我持久對敵之經濟基礎,亦是行署應負計劃指揮之使命。此外在文化上發揚我抗戰文化工作,散播我革命文化種子,使我中華民族悠久雄厚之文化歷史,永遠保存於各戰區內,并粉碎敵人及偽組織之一切陰謀,如對敵宣傳及漢奸報紙之查禁與防止,奴化教育工作之摧毀等,均為行署應當顧及之事。所以行署在戰區實負有軍事、政治、經濟、文化之就地計劃指揮之使命。

(二)行署應負起健全淪陷地區政權并作政治進攻的先鋒之使命。行署工作,約分二部:一為淪陷地區之工作,二為接近淪陷地區之工作。自淪陷地區言,過去行政組織因隨軍事撤退,未將此項組織原有基礎移植於敵寇未佔領之廣大鄉村,頗為失策。嗣後雖經努力恢復淪陷區地方行政機構,粗具規模,然依經驗所得,仍感政治組織之基礎未臻健全,各個單位之行動未能一致,零亂散漫,官動亂動,不統一,無聯繫,致使淪陷區內我國政治進攻之威力未見發揚,敵寇亦不大感受威脅。為加強淪陷區政治組織,使之組織嚴密行動一致,達到此種地區內之政權永操於我,則賴有統一指揮策動之機關,就近計劃指揮,行署既係此種機關,自應負起此種使命,而作政治進攻之先鋒。

(三)行署應負起加強接近淪陷地區各種抗戰工作,以保證政治進攻的安全之使命。行署第二部分工作,即係對於接近淪陷區各種抗戰工作之加強。蓋前方對敵力量之加強,無一不賴後方之原原補給,後方有不斷之補

充，前方始可不斷發揮力量後方對前方的補給，物質而外，更有精神上之補充。後方有充足的物資運送前方，作戰力量自必增加，後方有奮發振作的精神，應前方英勇將士及工作人員更必倍加努力。故接近戰區各種抗戰工作，如果加強，即為政治進攻之成功保證。加強抗戰工作之法多端，最要者有五：(1) 建立抗敵政權，使戰區各級地方政權組織，尤其是鄉鎮保甲，在行署統一指揮之下，建立起來。(2) 正確動員民衆，將抗戰策略，一面透過保甲機構，一面透過民衆團體，使人人知抗戰，即所以圖存，咸能於行署統一指揮之下，有錢出錢，有力出力。(3) 整訓自衛團隊，即將地方上游擊部隊與自衛武力，加以整編，使之成爲有系統之武力，加以訓練，使之成爲有紀律有技能之部隊。如是在行署統一指揮之下，當能協助國軍，打擊敵人。(4) 暢通前後方交通，禁止敵貨流入，與物產資敵，整理財政，減輕人民負擔，救濟失業青年，活動物產運輸與金融，在行署統一指揮之下，實行經濟進攻。(5) 在文化方面，應一面防止奴化教育之侵入，一面充實文化機構，健全文化網，使文化深入敵後，并救濟失學青年。以上五項工作，能有計劃之加強，受統一指揮之運用，則政治進攻即有安全之保證。

我國戰時稅制的改進

一 租稅在戰時財政上的地位

自一八五四年克里米亞戰爭以後，租稅在戰時財政上的地位，遂爲世人所注意。英國在克里米亞一役中的戰稅，出自租稅的佔百分之五十三，出

工作。(3) 發動民衆，督率團隊，協同抗戰。(4) 與當地軍事機關切取聯絡。(5) 遇緊急事件，爲適當之措置。(6) 計劃指揮，并監督所屬機關團隊，推行政令，應付戰事，打擊敵寇。

四 省政府行署之前途

行署設置之條件，既限於戰區，而其設立以來，頗著功效。因此，行署之前途，可以推測如下：

(一) 戰事未結束之地區，行署仍有存在之必要，并有加強之可能。如浙江省，以浙西對敵鬪爭，目前政治重於軍事，而經濟更重於政治，曾有於行署內增設經濟處之請求。

(二) 戰事已結束的地區，其行署可以撤銷，以免分散省府力量，并可節省不必要之開支。如廣東自粵欽收復後，軍事漸臻穩定，地方亦趨安謐，南路各縣已無敵蹤，而行政督察及戰後撫輯事宜，有第七、第八兩區專員分負其責，故行政院准予該省府之請，業將南路行署撤銷矣。

(三) 全國戰事完全結束時，行署趨勢，約有兩種可能：(1) 戰區各省行署一律撤銷，恢復戰前狀態。(2) 即以行署及其管轄區域，作爲實行縮小省區之張本，酌量損益，改行署爲省府，取銷其所轄之專員公署，實行省縣二級，以符總理遺教與「五五」憲草之規定。

蔡次薛

自公債的則佔百分之四十七。世界大戰(一九一四——一九一八)各國除以舉債爲戰費的主要源泉外，英美兩國兼重增稅，德法兩國則又兼重通貨膨脹。自此以後，增稅、募債及通貨膨脹遂爲戰費的三大源泉，但歐戰給予吾人之教訓者，德法兩國的金融恐慌，則肇端於無限制的通貨膨脹。英美兩