

## 抗戰時期國民政府強化軍人撫恤制度之原因

◎ 李 翔

抗日戰爭時期，國民政府基於多種因素的考量，強化了軍人撫恤制度。該階段的撫恤制度，學術界在研究國民政府的優撫或公務人員撫恤問題時已有所關注<sup>1</sup>，但涉及領域和論證力度都亟需拓寬與深入。本文擬從極低的受恤人員比率，撫恤制度面臨的認同危機，傷殘軍人的悲慘遭際，抗屬惡劣的社會處境等幾個環節，分析抗戰時期國民政府強化軍人撫恤制度之原因。弄清這一看似自明性的問題，有助於理解撫恤制度的運行實態及其特徵。文中的撫恤定義，指撫恤的實施主體國民政府，運用政治權力和組織管理能力，調動各種資源，對因抗戰傷亡的軍人及其家屬進行的安撫慰問和恤賑恤護。關於制度，又有兩種含義，一指要求大家共同遵守的辦事規則或行動準則；二指在一定歷史條件下形成的政治、經濟、文化等方面的體系。本文的撫恤制度，既含蓋撫恤的辦事規則或行動準則，也包括在此之上所形成的撫恤體系。

文中引用的資料，主要為中國第二歷史檔案館、湖北省檔案館等館藏檔案；國民政府公報及各省政府公報；中央日報及其他相關文獻材料等。

抗戰時期，國民政府之所以強化軍人撫恤制度，是基於以下因素：

### 一 抗戰初期，受恤人員的比例極為低下，軍人撫恤制度幾近形同虛設

抗戰初期，國民政府沿用1935年4月16日正式施行的陸海空《平戰時撫恤暫行條例》<sup>2</sup>。而在撫恤行政機構方面，總掌撫恤機關為國民政府軍事委員會銓敘廳，各省不設垂直分支系統<sup>3</sup>。

隨著軍人傷亡數量的大幅攀升，上述制度越來越難以適應抗戰撫恤事務，強化軍人撫恤制度的緊迫性日益突出。如1937年，傷亡官兵609594人；1938年，傷亡官兵則上升為1220821人。與此同時，受恤人員的比例卻極為低下。如1937年，受恤官兵8647人，撫恤比例為1.4%；1938年，受恤官兵14156人，撫恤比例僅為1.2%<sup>4</sup>。尤其是1938年，傷亡官兵人數居抗戰8年之首，而撫恤比率竟然最低，顯示國民政府的軍人撫恤制度幾近形同虛設。

制度建設的緊迫性在撫恤行政機構這一領域，尤為突出。1937年，國民政府僅由軍事委員會銓敘廳撫恤科執掌陸海空三軍撫恤事宜，一些省縣地方政府甚至不知應向何機關請領恤金，這與忠勇官兵壯烈犧牲的抗戰局勢極不合拍。如1938年初，湖南省湘鄉縣政府呈請省政府核示各種恤案應如何辦理？省政府轉奉軍委會指令：「本會銓敘廳於1937年9月1日，改隸軍政部，自1938年2月1日仍回隸本會，無論何項恤案，概呈本會核辦。」<sup>5</sup> 5月11日，湖南省政府訓令湘鄉縣政府照令實施<sup>6</sup>。該恤案表明，在撫恤行政機構向抗戰體制轉換的交接期，撫恤事務的開展一度處於模糊狀態，致使部分地方政府請恤無門。這意味著強化撫恤行政機構的制

度建設迫在眉睫。

抗戰初期，國民政府的恤金制度同樣不能適應新的戰爭形勢，急待改進。至1938年8月，撫恤委員會成立前，三軍恤金主要由財政部主管，並有獨立部門預算，於各省市縣政府墊發後，層轉財政部，在國庫專案下支給抵解。但財政部恤金只有預算，原有軍人撫恤費，只限於抗戰以前各戰役，及平時死傷恤金。所有抗戰戰役恤金，各省縣政府以款無所出，竟無法墊發，「尤以淞滬至徐州歷次戰役，至今多未呈報。」<sup>7</sup>此類弊端意味著：不改革恤金制度，傷亡軍人的利益就難以得到保障；得不到恤金補償，傷殘軍人或遺族既不能從物質上，更無法從精神上體味來自政府的慰藉，這不利於舒緩戰爭給軍人及其家屬帶來的困境。

抗日戰爭讓愛國軍人付出生命代價，國民政府需要有意識地運用政治權力和組織管理能力，通過制度建構，豐富撫恤組織，完善恤金規則等，給傷殘軍人和遺族提供物質幫助，並給予精神撫慰，盡可能地穩定軍人家庭，藉以減輕戰爭引發的風險。撫恤在貫徹分配原則的過程中有不可缺少的地位，軍人因抗戰傷亡，家庭就失去了一個健壯勞力，必然影響勞動生產，減少家庭收入。國民政府每年從國民收入中拿出一部分撫恤金或恤護物資，符合國民收入與社會產品再分配的理論原則，這也是對軍人合法權益的保護，可以提高軍人社會地位和物資待遇，穩定抗戰軍心，保證國家和社會安全。

## 二 軍人撫恤制度一度面臨受恤人的認同危機，國民政府的威信受到削弱

國民政府的有效統治離不開民眾的廣泛認同，認同出現危機，國民政府的威信就會逐漸減弱，執政根基就會動搖，抗戰局勢也會因之而惡化。在軍人撫恤領域，國民政府一度遭遇來自受恤人的認同危機。1936–1939年，家住湖北省宣恩縣三區的朱海清等六人的請恤經歷，雖緣起於抗戰前的「剿匪」，但在抗戰日趨嚴峻的局勢下，彰顯出遺族對國民政府撫恤制度的認同出現了危機。

1935年，地方團丁朱文蕃（朱海清之子）等，協助軍隊「剿匪」而亡。1936年7月，湖北省政府恩准發給六人次恤金及遺族恤金，共640元。起初各遺族正面評價恤金給予令：「仰見鈞府體念死者及遺族之至意」<sup>8</sup>。但稍後這種心理即發生了變故：遺族持恤令先向縣政府請領，縣政府開始許諾按年度發給，繼則藉口困難期間，不急之款奉令緩發，旋即責以事隔多年，一筆勾銷，並叮囑各遺族勿以此款為望。

各遺族不僅未領到恤金，反被地方政府的行為及言語所刺傷。為減輕家人窘況，更為爭取應得的權利，1939年7月25日，朱海清等六人直接聯名具文哀懇省政府頒發恤金。哀稟充滿著對政府撫恤制度的不解與不滿，如朱海清等開宗明義地認為，國民既已盡極忠義務，政府就應執行恤典，以報功酬死。眾遺族再結合抗戰情勢，極度質疑國民政府的撫恤制度：「乃事已多年，縣府分厘不予，過去如此，則當此國難當頭，需人孔急之時，若謂為國犧牲，家有褒恤之典，誰肯見信。」<sup>9</sup>

而且各遺族識大體，理解政府在抗戰階段的艱難狀況：「念及國家多難，財政支絀，故情願個人忍饑耐寒，以度時日。」但在瞭解該縣自1934年起，歷年都有田賦徵收的恤金預算時，遺族質問「各項預算均已開支，何恤金一項獨付闕如？」<sup>10</sup>面對遺族的集體質疑，為收攬民意，1939年11月1日，省政府責令宣恩縣，不能以任何理由推延恤金給予<sup>11</sup>。11月16日，宣恩縣擬訂各遺族恤金數目表，恤案暫告結束<sup>12</sup>。

朱海清等六戶遺族的請恤，雖歷經磨難，但終究還有收穫。還有許多得不到撫恤無以為生的抗屬，被迫從國統區逃入抗日根據地。如在陝甘寧邊區，僅延安縣即接收一千個以上的友軍抗屬。邊區政府把它們分別安置在各鄉，分給土地，發動農民代為耕種。友軍抗屬王祿生夫人說：「丈夫在中條山無消息了，我上有老父下有孤女，沒有政府代耕救助就完了。」<sup>13</sup> 國統區抗屬向抗日根據地的流動是民心所向的一記尺規，它提醒著國民政府時刻關注撫恤制度的強化與推行。

國家對社會的抽取能力和回饋能力的大小是衡量一個政府能否獲取來自社會認同和支持的一個重要標準。國民政府領導國人抗擊日本侵略，需要在動員的基礎上，抽取適齡壯丁服務兵役。對因抗戰而傷亡的軍人及其家屬實施撫恤，提供補償性的政府保障，則是對軍人貢獻所做的一種回饋。因而，這種回饋的大小，與政府獲得來自廣大民眾的支持和認同緊密聯繫。回饋過少，會使政府失去民眾的廣泛認同，不利於政權體系的穩定，民眾可能失去抗戰動力。上述朱海清等六人的請恤經歷，雖為個案，但具有一定的普遍性。正如袁稟一針見血指出的那樣，政府不顧民意，忽視撫恤制度的強化與落實，遺族損失的僅僅是恤金，政府失去的將是民心，民眾對該制度的認同將會動搖，役政會因此面臨困境，國民政府領導國人抗戰的威信將會逐漸流失，抗戰可能面臨更大的難關。

### 三 傷殘軍人處境悲苦，容易誘發軍事與社會問題，撫恤作為軍隊和社會穩定器的功能未能得到較好發揮

1937年底，南京淪陷後，大量傷殘軍人隨同部隊撤至湖北、湖南等省，許多傷病官兵無人扶持照料，不僅日常生活無法料理，且連行動都受傷病的干擾與限制<sup>14</sup>。時因戰局動盪不寧，各師拖欠官兵五六個月的餉糧，傷殘軍人的生活窘苦可以想見。加之醫藥器具匱乏、醫護人員人手不敷分配，不少傷兵得不到恤賑與恤護，境況極為悲苦。一些傷患鋌而走險，捆綁軍醫院院長，包圍縣政府，肆行騷擾<sup>15</sup>。在人口稠密的武漢、長沙等處，因運輸工具不足，傷兵難以快速轉移至安全地點，常有傷兵毆人奪物之事……致使鐵路交通秩序混亂，疏散益感困難<sup>16</sup>。

即使被收入軍醫院、教養院等機構的傷殘官兵，因醫院散駐各縣，傷管業務端緒紛繁，一些縣級地方政府不聞不問，輕視駐縣傷兵。少數地方行政機構對傷兵撫恤事務規避冷遇，採行厭惡高壓態度，「而傷兵腦筋簡單，對地方政府也生輕蔑疏遠嫉惡之念，遇有細微接觸事件，即釀成大患，延禍閭閻，軍政隔閡愈深，軍民之仇愈甚，影響抗戰前途所關匪少。」<sup>17</sup>即令得到撫恤金的傷兵，因缺乏藥品，有些後方醫院日必死亡數人。「猶憶致送七七慰勞金時，有數人對職苦訴，我等正在垂斃，得錢無用，其心理之慘痛可概見一般。」<sup>18</sup>

在激烈戰爭剛結束之際，傷殘官兵的遭遇更是令人唏噓不已。1938年11月底，武漢週邊部隊撤退，戰火延至湖南境內。1938年12月，湖南省寧鄉縣西城外關玉橋第二十四號公民徐葆蓀、唐東漢等人的呈文清晰無誤地描述了在湘傷殘軍人的悲苦命運：「葆蓀等均居城郊之間，親睹諸路旁屋簷遺留之傷病兵頗多，均無完衣飽食，雖有地方機關以及醫院等之設立，但多不予設法救濟，啼饑號寒之聲，不絕耳鼓，尤以最近風雪交加……每見能見死亡者不下十數具之多，往來行人無一忍睹，深恐軍隊士兵視之，難免發生反響，實有礙抗戰前途……」<sup>19</sup>

上述文字揭示出發人深省的種種問題：因受制於多種因素，各級政府撫恤事務的開展差強人意。一些傷管官員目睹傷兵境遇，既感慨對傷兵的恤護不周，更擔憂因此而誘發的各種矛盾。民眾對傷殘軍人在衣食住行醫各方面面臨的窘境深表同情，對地方機關或醫院的失職甚為失望。傷患因對撫恤現狀不滿，或瀉怒於群眾，或直接將矛頭指向政府相關機構，激起許多嚴重的社會問題，軍政、軍民之間的衝突與隔閡加深。軍人屍骸棄於野外無人收斂，政府在民眾眼中的道德形象也隨之急劇下挫，「死無葬身之所」是國人形容人世最悲慘境地的一句俗語，現役軍人目睹同仁的苦難，將作如何感想？對於士氣的影響之大可以說莫過於此，有礙抗戰前途至深。

這也說明，撫恤表面上直接作用于抗戰軍人及其家庭成員，實際影響所及卻遠遠深入到軍隊和全社會。撫恤作為國民政府穩定軍隊，進而穩定社會的機制，主要是通過在分配領域矯正政治體制在對傷亡軍人分配方面無能為力的缺陷，為傷亡官兵提供物質生活幫助，從而調節抗戰軍人及其家庭成員與社會成員的收入差距，改善傷殘官兵健康狀況，達到統合社會經濟利益關係與緩和社會矛盾的目的，最終實現政府穩定軍隊和社會的職能。在各種不安定因素交錯激蕩的社會裏，社會秩序容易出現失調狀態，圍繞國民政府抗戰而彙聚起來的民心與軍心會慢慢失去向心力。因而絕不能簡單地從經濟利益上看待軍人撫恤事務，將其視為純粹經濟問題、醫療問題，而應站在政治高度來加以體味。這些都警醒著國民政府必須高度重視撫恤制度的強化，以利於社會穩定，從而有利於抗戰與國家安全。

#### 四 抗屬社會處境堪憂，撫恤作為維護社會公平原則的手段未能得以充分體現

抗戰時期，許多軍人家屬的社會處境相當惡劣，下述環節隨處可見：

抗屬因不識字或不明白請恤手續，請領恤金困難重重，一些地方的族長及保甲長乘機敲詐抗屬。如長沙盧魏氏，其丈夫盧繼衡抗敵殉國，該姓族長及保甲長出具保結時，向盧魏氏索要回扣<sup>20</sup>。有些抗屬，托人代辦書表和呈文，只能得到恤金的80-90%，甚至70-80%<sup>21</sup>。

地方吏役上欺法令下壓征屬，克扣抗屬受恤物質。如1937年，四川潼南人鐘仁安被保甲征送充兵，以後再無音訊。1937-1939年，其68歲的父親鐘風翔每年受恤二石穀。其後該縣保管員奸貪，每年或發給一石，或發給5斗，並將克扣抗屬的連年積穀放帳取利<sup>22</sup>。

抗屬遭受鄉村劣紳的欺壓，撫恤處於虛空狀態。如1941年8月，婦女慰勞總會陳兢全女士，報告該會鄉村服務隊在鄉村為抗屬服務情形，首先敘述抗屬的痛苦，謂抗屬每每受著保甲長及土劣的欺侮，得不著政府優恤抗屬的好處，全場默然靜聽，蔣夫人更為之動容<sup>23</sup>。

即使抗戰名將的遺族，財產也得不到保障。如1937年，第九軍劉家麒師長陣亡于忻口，其遺族僅一妻一女，住湖北秭歸新灘。地方嚴、杜兩姓，以其孤兒寡母，百般欺凌，且侵佔其財產<sup>24</sup>。

儘管撫恤的實施主體是國民政府，但軍人為國作戰的直接成果既是國家安全，還包含社會穩定，收益對象是社會全體成員，故社會亦有責任協助政府參與軍人撫恤事務，這符合權利與義務統一的社會公平原則。抗日軍人家屬，或年屆耄耋，或為孤兒寡母，孤苦無助，屬於社會弱勢群體。一旦出征親人傷亡，家庭即永久失去了健壯勞力的撐持。抗屬的鄰里，不僅不思以幫助，還加以欺壓、敲詐，克扣抗屬受恤物質，侵佔抗屬財產，以致抗屬沿門撫鉢者比

比皆是<sup>25</sup>。這既影響出征人心理，窒礙戰鬥力量，更折射出社會價值失去了準則，社會公平原則出現了塌陷。

抗屬的痛苦情形，在觀眾腦海中烙下了抗戰軍人地位低下和命運悲慘的印記。社會公平原則的喪失，會使民眾思索：參與抗戰，給自己帶來的是受助？還是受欺？因此，國民政府必須強化撫恤制度，通過動員社會力量，協助政府參與撫恤事務，給抗屬請恤以最大便利，督促撫恤落到實處，保護抗屬家庭財產，提高抗屬社會地位，從而維護社會的公平原則，重塑社會價值準則，以更好地動員民眾服務抗戰、參與抗戰。另外，安定抗屬日常生活，穩定軍人家庭，有利於維護社會秩序和保護社會安寧，可以解除軍人後顧之憂，使抗戰軍人不遺餘力地履行捍衛國家領土完整和維護國家主權獨立的職責。

綜上所述，在特殊的抗戰局勢下，國民政府如若完全照搬抗戰前的撫恤制度，就不可能保障抗日傷亡軍人及其家屬的基本生活，達不到撫恤目的。而且，撫恤作為國民政府的一項重要職能，涉及國民收入的再分配，不通過國家立法和行文，難以施行。因而，首先必須通過強化撫恤規章條例，強制實施，以保證實施的統一性。除此，還必須動員廣大民眾，協助政府參與撫恤事務，使全社會關心保障抗戰軍人及其家屬的合法權益。

1938年6月14日，《中國國民黨抗戰建國綱領》專門針對軍人，制定出優撫條款：「撫慰傷亡官兵，安置殘廢，並優待抗戰人員之家屬以增高士氣，而為全國動員之鼓勵。」<sup>26</sup>該條款反映了國民黨對於出征軍人善後問題的重視程度，成為強化軍人撫恤制度的指導綱領。為落實這一綱領，國民政府採取了多種措施，收到了一定成效，為抗戰的最終勝利做出了貢獻。

## 註釋

- 1 涉及此問題的相關著作：《中國民政史稿》（孟昭華等著，黑龍江人民出版社1986年版）、《中國歷代優撫》（劉國林著，黑龍江科學技術出版社1988年版）、《中國近現代社會與民政》（敖文蔚著，武漢大學出版社1992年版）、《中華民國史公職志（初稿）》（國史館中華民國史公職志編纂委員會編，台北國史館1990年版）、《抗戰時期的國軍人事（1937-1945）》（張瑞德著，中央研究院近代史研究所出版，1993年版）。學術論文有：〈抗日戰爭時期湖北後方國統區優撫工作考察〉（徐旭陽，《孝感學院學報》2004年第4期）。
- 2 1927年7月8日，南京國民政府借鑒清末和北京政府的陸軍平戰時撫恤條例，公佈《國民革命軍戰時撫恤暫行條例》。1928年8月2日，南京國民政府在北京政府《陸軍平時恤賞暫行簡章》的基礎上改定頒發《陸海空軍平時撫恤暫行條例》，並將《國民革命軍戰時撫恤暫行條例》更為《陸海空軍戰時撫恤暫行條例》。1934年，南京國民政府整理軍隊人事法規，將有關撫恤事項，交由陸海空三軍各自立法。1934年8月16日，《空軍撫恤暫行條例》率先出台。10月16日，《陸軍平戰時撫恤暫行條例》問世。1935年1月31日，《海軍平戰時撫恤暫行條例》頒佈。同年4月16日，三軍撫恤條例正式施行。
- 3 1927年10月，南京國民政府軍人撫恤事項由軍事委員會軍政廳恤賞科主管。1928年12月17日，南京國民政府《陸海空軍撫恤委員會組織條例》頒佈，該組織隸屬軍政部，為三軍撫恤行政機關，但最終並未成立。1934年4月，三軍人事業務進行調整，總掌撫恤機關為軍委銓敘廳。1935年3月，軍政部恤賞科歸併軍委銓敘廳，設撫恤科。1937年11月，重慶行營撫恤科也歸併軍委銓敘廳，仍設撫恤科專司撫恤事務。
- 4 許高陽：《國防年鑒（第一次）》，第2編，第144-146頁；何應欽：《日軍侵華八年抗戰史》，附表4。轉引張瑞德：《抗戰時期的國軍人事（1937-1945）》，中央研究院近代史研究所出版，1993年版，第105頁。

- 5 《訓令·撫恤》，《湖南省府公報》第886號，1938年5月11日
- 6 《訓令·撫恤》，《湖南省府公報》第886號，1938年5月11日
- 7 《陸軍撫恤業務概況·本處工作述要》，湖北省檔案館藏，檔案號：LS3-5-6069
- 8 《哀稟》（1939年7月25日），湖北省檔案館藏，檔案號：LS1-2-1244
- 9 《哀稟》（1939年7月25日），湖北省檔案館藏，檔案號：LS1-2-1244
- 10 《哀稟》（1939年7月25日），湖北省檔案館藏，檔案號：LS1-2-1244
- 11 《朱海清等呈請飭縣迅發恤金一案，電仰查明》（1939年11月1日），湖北省檔案館藏，檔案號：LS1-2-1244
- 12 《宣恩縣財會奉令核准給予恤金數目表》（1939年11月16日），湖北省檔案館藏，檔案號：LS1-2-1244
- 13 《陝甘寧邊區政府對邊區第一屆參議會的工作報告》（1939年1月），《陝甘寧邊區政府檔選編》一，第124頁。
- 14 《各省民眾義務輸送傷病官兵辦法》（1937年），湖北省檔案館藏，檔案號：LS3-4-5115
- 15 《救濟傷殘官兵及取締傷兵滋事》（1937年12月27日），中國第二歷史檔案館藏，檔案號：二（3）-3679
- 16 《蔣中正訓令》（1937年12月18日），中國第二歷史檔案館藏，檔案號：二（3）-3679
- 17 《訓令·令民廳各專員縣長》，《陝西省政府公報》第548號，1938年10月8日
- 18 金志君呈《傷兵醫院西藥缺乏，請以中藥代替》（1940年9月24日），中國第二歷史檔案館藏，檔案號：二（3）-3692
- 19 《奉交湖南甯鄉公民徐葆蓀等呈》（1938年12月），中國第二歷史檔案館藏，檔案號：二（3）-3692
- 20 《訓令·令長沙縣政府》，《湖南省政府公報》第877期，1938年4月9日
- 21 張瑞德：《抗戰時期的國軍人事（1937-1945）》，中央研究院近代史研究所出版，1993年版，第106頁
- 22 《四川潼南鐘風翔為懇飭發給征屬優待食穀由》（1948年7月29日），中國第二歷史檔案館藏，檔案號：一一-2880
- 23 《婦慰總會四周年，蔣夫人致詞》，《中央日報》（1941年8月2日），第三版
- 24 何成濬：《何成濬將軍戰時日記》（上冊），台北傳記文學出版社，1986年版，第133頁
- 25 洪有旺呈：《為懇令實施優待救濟法令，並祈准設縣鄉征屬聯誼會》，中國第二歷史檔案館藏，檔案號：一一-2887
- 26 《中國國民黨抗戰建國綱領》（1938年7月2日），《國民政府公報》（第134冊），渝字第63號，第8頁

李翔 南京大學歷史系2005級博士生

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第五十一期 2006年6月30日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第五十一期（2006年6月30日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯

絡作者獲得許可。