

東施效顰：新聞局制下 國民黨軍隊的政治工作

• 李 翔

摘要：抗戰勝利後，國民黨政府以美為師，將軍事委員會政治部改組為國防部新聞局，由該局負責軍隊中的政治工作。美國對國民黨政權的武力資助和政治扶持，又使得軍隊將領輕政工、重裝備的念頭更為膨脹、更有市場。轉制新聞局，從業務上進一步強化了政工機構多年的機關習氣，不可能將軍隊、地方政權、民眾、黨組織結合成牢固的一體。本不健全的政工制度——新聞局制，又受制於國民黨政權的政治立場，難以振奮國民黨軍隊不斷低落的戰鬥力。因疏遠民眾，漠視民生，國民黨政府的正統形象被快速消解。政治工作顯現的各種問題，與國民黨軍隊的政工體制和政權本質相互關聯。軍隊思想戰線和社會民心戰線的潰敗，預示着國民黨政府軍事政治的總崩潰為期不遠。

關鍵詞：國民黨軍隊 政治工作 新聞局制 國共內戰 軍黨關係

抗戰勝利後，在美國干預下，國民黨政權中止僅餘外殼的蘇式政治工作制度，轉而引入美式政工模式——新聞局制度。軍事委員會政治部縮編為國防部新聞局，備受輕視的軍隊黨部被迫撤除^①。學界對國民黨軍隊政治工作的研究成果，主要集中於大革命時期，其次是抗戰時期^②，愈往1949年延伸，成果愈少^③。這一研究現狀，不利於對戰後國民黨軍隊的多面解讀。本文分析戰後國民黨軍隊政工體制從俄式到美式的轉變，既有助於加深對國民黨政府與美國互動關係的了解；又可從政治工作這一視角，總結近代以來中國軍隊現代化建設的經驗與教訓。

本文探究的時段，大致起自1946年6月新聞局設置，止於1948年2月國民黨政府將新聞局改組為政工局^④。這一階段，既是國民黨軍隊政工模式轉變的重要之時，又是中國人民解放軍從戰略防禦到戰略反攻的轉變之期。本文

* 本文是筆者主持的2012年教育部人文社科研究青年基金項目「國民黨軍隊政工體制的引入與變異之研究(1924-1949)」(12YJC770033)的資助成果。

以新聞局的設立為突破口，目的是弄清戰後國民黨軍隊政工體制的演變軌迹，從中找尋國民黨軍隊建設的教訓，以及南京政府迅速敗亡的部分緣由。

一 美國「救世主」的「饋贈」：新聞局制

1944年4至12月的豫湘桂會戰，把國民黨軍隊內部的各種危機集中呈現了出來，其精神的萎靡、信仰的虛無、軍風紀的敗壞、戰鬥力的薄弱，遭致美英等國連篇累牘地抨擊。蔣介石為此感受到屈辱和被輕侮^⑤：

我們國家今天危險到這個程度，我們軍隊受到今天這樣的恥辱，最大的原因，就是由於我們一般高級將領的精神、思想、學問、技術，遠落人後。因為我們高級將領不如人家，所以我們的軍隊也不如人家，因此我們的國家也要受到他人的輕侮。近年以來，外國人對於我們中國軍隊的觀感，各位也許知道，也許不知道。我今天要告訴你們：我自從革命帶兵，二十年以來，從來沒有受過今天這樣的恥辱——現在一般外國人對於我們的軍隊，有的公開批評，提出改正的意見，這是一種善意而且是很好的友義我們當然要採納，但大多數都是冷眼旁觀，對於我們存着一種極端鄙視的心理！甚至於把我們中國的軍隊當作烏合之眾，比之於土匪和乞丐！我們的軍隊今天受到這種污辱，最大的責任要由我們高級將領來擔負！

軍隊危機的爆發，為美國干預國民黨軍隊的軍制找到了藉口。

二戰的獲勝和國力的強大，不僅使美國擺脫了國內孤立主義的傳統，更使美方認為自己的各項制度具有無可比擬的合理性與優越性，「救世主」的心態日趨膨脹。美國急於向國外輸出美式軍事、政治、經濟、思想文化、新聞傳播等制度，以此強化對其他國家的滲透、影響和控馭；而問題成堆且獨裁的國民黨政權，戰後因中共的巨大壓力，迫切需要得到美方的支持，因而不慎重對待美國的建議。

二戰期間，美國為實施士兵思想訓練，藉以保持其工作情緒，特在軍中普遍實施新聞工作。美國陸軍部於1943年成立新聞局，隸屬於後方勤務總司令部。美軍新聞局制的優點是新聞人員與部隊官兵結成一體，雙方均出於自動。但其為達成工作所需要的物質設備與一般條件，則非落後國家所能供應^⑥。美國軍方因在二戰中有上佳表現，軍界高層對美軍的精神教育方式自我感覺甚好，特別注意向國民黨政府施加壓力，要其放棄早已變調、僅餘外殼的蘇式政工模式，撤銷軍隊黨部，改行美式新聞局制。

美國之所以反對黨化軍隊的政治工作方式和以黨控軍的組織模式，除了因為這種統軍體制來自意識形態敵方的蘇聯，與西方民主制度不相符合外，還與美軍通過軍中牧師制度、新聞工作制度等實施士兵思想訓練、提高官兵政治認識、保持戰鬥情緒所取得的成效有關^⑦。尤其是其中的新聞局制，利

用官方的教育資料和傳播媒介對官兵進行政治宣教。由於這一點與國民黨軍隊中的宣傳模式有不少的共性^⑧，因而美式新聞局制對蔣介石而言，有一定的可接受性，適合輸入中國。

1945年3月28日，提倡新聞自由、得到美國兩大政黨及國會共同認可與支持的美國報紙主筆協會 (American Society of News Editors)，派出由副會長福勒斯特 (Wilbur S. Forrest) 等人組成的代表團來到中國。4月初，福勒斯特一行向蔣介石舉薦美式新聞制度。代表團強調，廣播事業對於國家政治文化關係至大，政府可藉此對國民實施教育，傳達政令^⑨。對於美方提出在軍中設置美式新聞局的「建議」，南京政府有過短暫的猶豫。為適應與中共武裝鬥爭的需要，1945年底至1946年初，蔣介石多次有強化政治工作的表態，如^⑩：



1945年3月28日，福勒斯特等人來到中國，及後向蔣介石舉薦美式新聞制度。

制度方面亦須有所修正。軍隊的政治部本來是軍隊的靈魂，亦即是軍隊重心之所在。近年以來，政治部雖附屬於司令部，亦為司令官之幕僚，然政工人員決非普通的幕僚，在許多地方，他是應該表現其特殊性的。如果政工人員本身真是健全，意見都是正確，計劃都是周密，則司令官就沒有不樂於採納、樂於實行的。如此，我們政工人員的地位就無形中提高了。要知道無論甚麼事情都是存乎其人。只要是真正的人才，就一定能發生影響，發生作用。不過我們為今後政治工作指揮的靈便，系統上必須重新確定。凡軍以上政治部主任，均應直接受統帥的指揮。關於軍事政治各方面的情形，軍以上政治部主任可以直接向統帥報告。換言之，即軍以上政治部皆可與統帥部發生直接的聯繫。如此，我相信今後政治工作的指揮運用，一定比現在有效得多。

但為獲得「世界上最進步的國家，也是我們最忠實的盟友」美國的各项支持^⑪，1946年5月，國民黨政府決意仿照美國軍制，頒行整軍方案。

6月1日，國防部新聞局正式成立。新聞局主要的業務是報導與教育，即主管軍事新聞發布及官兵非軍事的教育。新聞局最初的編制是一位局長、兩位副局長，往後又增加一位副局長。局下設一個局長辦公室和五個處。第一處主管各級軍事機關部隊的新聞組織及教育，第二處主管新聞報導，第三處主管與一般行政方面的協調聯繫，第四處主管宣傳服務及人民服務隊，第五處主管法制及一般軍民有關的法規事項。每處設二至四個科。此外，還設有

一百多個專員及專門委員。新聞局的組織規模單看並不算小，但與過去的政治部相比較卻小多了。尤其是職權方面降低很多^⑳。前復興社要員、長期從事政治工作的鄧文儀出任局長。對鄧的人事任命，意味着蔣介石恢復了1930年代武力「剿共」時期以黃埔畢業生出任政工機構負責人的舊例。

可是，1930年代的政治工作並未在促進「剿共」上取得成果。殷鑒本不遠，蔣介石為何還要如此安排，重蹈舊轍呢？不得不說，這是以蔣為首的南京政府領導人過於看重槍杆子的真情流露。蔣在精神武器與物質武器的抉擇上，儘管時常提出信仰的重要性，但總體上還是更傾向於武器裝備。過度相信武力，以為裝備優勢可以解決一切問題，幾乎是國民黨將領的普遍心態。政治工作在軍事將領的眼中，一向就是賣狗皮膏藥的。正因為一貫的輕視，面對美國及中國民主同盟等國內中間勢力關於軍隊國家化、廢止軍隊黨部、變革政工體制的施壓，沒有一位將領起來捍衛^㉑。而且，戰後美國對國民黨政權的武力資助和政治扶持，又使得輕政工、重裝備的念頭更為膨脹、更有市場。

自1947年2月起，國民黨軍隊各級政工機構一律改組為新聞機構。及至7月，新聞局共訓練10,000餘名工作人員。除學習精神講話外，還有新聞人員訓練班開設政工典範、新聞學、新縣制、中國建軍史、國際形勢、國內大勢、士兵心理、士兵教育、國軍實況等課程^㉒；同時，訓練班還向新聞人員傳授新聞技術、情報技術、組織技術等^㉓。

從培訓名目來看，新聞人員缺失了與下級官兵和底層民眾加強聯繫的相關課程。既往的經歷表明，政治工作一旦受限於書本和教條，效果必然大打折扣。國民黨軍隊的政工人員，要麼耽於辦公室的文牘業務，機關作風濃厚；要麼着重收集情報，背後監視軍隊將領。不願意走出去，不樂意和下級官兵接觸，不去幫助底層民眾的生產與生活，是國民黨軍隊政治工作數十年固有的暗疾。轉制新聞局，突出新聞工作，從業務上進一步強化了政工機構多年的機關習氣。在這樣的氛圍中，上有所好，下必甚焉。受訓的政工人員也不可能脫胎換骨，主動去與底層民眾和下級官兵融為一體^㉔：

團以下的政工人員，有一部分改為新聞工作人員，大部分是調職或離職，改任其他工作，一時頗有青黃不接的景象。……國防部新聞局設立了新聞訓練班，青年軍各師設立新聞訓練分班，對於軍隊中下級的新聞工作幹部，得到大量補充，在政治工作方面，由於客觀事實的需要，漸有一種新發展，但工作的內容與方法，仍舊是很簡單也很空泛，不易對軍心士氣發揮很大的效果。

因此，各級新聞機構的組建與工作人員培訓的展開，並未能夠提升新聞人員的工作動力。愈耽於機關業務，反而會愈在意級別的高低和權力的大小。改制前，軍隊中政工機構與部隊是配屬關係，人事、經理及業務自成系統；改為新聞機構後，與部隊變為隸屬關係。新聞單位直接歸各級軍事將領指揮與監督，上級新聞機構無權干涉。抗戰時期，政工主官一度兼任部隊副長官，職權高於參謀長；改制後，新聞主官不僅不能擔任部隊軍事副職，而

且排在部隊副長官和幕僚長、參謀長之後^⑦。如政工人員所指，「政工改新聞，政工人員稱為新聞人員，真是非驢非馬，人們的情緒低落，暮氣更深了。」^⑧各級新聞人員感到職權削減，地位降低，編制縮小，散漫的工作情緒難以振奮起來。而且隨着抗戰的結束，以民族主義來凝聚、調動政工人員的工作激情也隨之失靈。

地位和職權均不能令人滿意的新式政治工作模式——新聞局制，因名分和職能的邊緣化，導致工作人員怨氣叢生。願意把新聞工作當作事業去做的政工人員不多，雖然感到不滿，但生活還得繼續下去：「凡做此項工作者，全是處在貧苦艱難中生活，還得忍辱受氣。」^⑨在國民黨高層的督促下，新聞工作的各項規章條令相繼頒布。然而從事後的結局來看，這些條例幾乎淪為滿紙具文。

二 解剖新聞局的主要規章條例

1946年6月到1948年2月，新聞局先後頒布工作法規一百餘種^⑩。這些法規因為令人應接不暇的時勢移易，修正、增訂或廢止者頗多。工作法規的多變與短命，從一個側面說明，自美國引進的新聞局制，在戰後風雲突變的國內時局裏，難以適應國民黨政權對中共的軍事與政治鬥爭。

1946年8月，國防部擬訂〈新聞局組織規程草案〉。〈規程草案〉內容包括：一、宣揚三民主義；二、調查研究與部隊紀律和士氣有關的心理行為及態度，設法維持高度士氣與加強軍中紀律；三、報導國內外時事，分析時局動向，向軍隊提供新聞通訊及時事討論資料；四、搜集與國防部利益有關的立法案件；五、辦理官兵慰勞事宜，向官兵提供文化生活與普通教育^⑪。從〈規程草案〉的內容可以發現，蔣介石對新聞局這一新式政工模式，並未賦予過多的權責。信心滿滿的蔣，把新聞局定位為「慰勞」、「搜集立法案件」、「報導國內外時事」等若干後勤、打雜、幫閒之類的事宜。僅僅三個月後的11月，國共內戰的形勢並未朝着蔣的單方構想發展，對佔領區的消化也不如人意。據1946年11月14日國民黨高級將領徐永昌的日記：「共我比較，共得勢（能使一部分社會擾我），我得力（美助）」；「在今日軍事上共不如我，政治上我不如共」^⑫。12月3日，徐永昌再記如下：「蓋每發動一次攻勢，勝後即將能機動之部隊悉用於駐守，爾後即再無主動能力。今日正入此境中。」^⑬

南京政府自建立起，每逢軍事進展順利，政工機構及其權責就會被壓縮與遞減，僅僅負責戰地宣傳；每遇戰爭困境，蔣介石就會擴充政工機構及其權限，另外賦予政工機構民事權和保防權。1946年9月，南京政府通令實施8月擬定的〈綏靖時期各部隊政治工作計劃綱要〉。〈綱要〉內容包括：一、政治工作總方針是配合軍事，聯繫黨政，徹底完成統一；二、確保抗戰勝利成果，實行三民主義，促進建國工作的開展；三、政治工作的原則是，協助地方政府恢復政權，推行民生主義的經濟政策，處理收復區的政治、經濟、文化、教育等各種問題；四、組訓民眾，增強地方自衛武力，培養人民自治能力，藉以安定社會，改善民生；五、政治工作機構應協助地方，處理收復區的土

地糧食等問題；六、發動愛民運動，舉辦軍民合作站；七、嚴整軍風紀；八、防止中共兵運，以不公開方式組織連政工小組²⁴。

依照〈綱要〉規章，新聞局職責大為擴充；民事工作和保防監察工作，已部分賦予了新聞局。自1946年6月國共內戰全面爆發以來，國民黨部隊士氣和軍紀下滑很快，軍事力量與地方政府和地方民眾日益脫節，為扭轉這種不利局勢，蔣不得不寄望於新聞局的政治工作，藉之以配合軍事，聯繫黨政。為此，南京政府反覆強調：新聞機構要協助輔佐地方政府，改善軍民關係，做好軍民之間、軍政之間的橋樑與紐帶。南京政府對軍隊獨自支撐戰爭的窘境有所反思，並企圖向中共學習，發動愛民運動，組建民眾自衛武力²⁵。

但是，〈綱要〉並未恢復1920年代大革命時期政工機構主導收復地區的政權組建、民眾動員和建設黨部的權責，而是承接國民黨自1930年代「剿共」以來的政工職能²⁶。新聞局既無權改組地方政府，也不能吸納黨員，更不能指導軍隊建設。這就使得軍隊對地方只能提供單純的武力支撐，而不能借助政工機構強化地方政府，壯大黨群組織，從而鞏固地方政權。新聞局不可能將軍隊、地方政權、民眾、黨組織結合成牢固的一體，這也注定了新型政工模式——新聞局制，對國民黨政權與中共的戰爭起不到多大的扶助作用。

針對中共以組織推進政治，以政治掩護軍事的策略，蔣介石開始意識到，完全依託軍事，戰爭可能陷入持久狀態。鑒於此，南京政府在1946年9月發布〈綏靖區施政綱領〉。〈綱領〉內容包括：一、以軍事為主體，厲行黨政軍一元化，統一事權；二、鞏固軍事據點，確保交通補給，強化行政機構，嚴密民眾組織，以爭取面的控制；三、改變作風，收攬人心，發展民生經濟，解除民眾痛苦，以加速三民主義徹底實行；四、政治剿共，徹底摧毀中共在解放區的一切制度及組織²⁷。〈綱領〉是內戰全面爆發後國民黨政權對中共作戰的一個總體性規劃。面對中共軍隊強大的戰鬥力量，南京政府不得不轉而從收攬民意入手，以政治輔佐軍事。

在這樣的背景下，對官兵思想的調動，對民眾力量的動員，不能不成為國民黨政府慎思而行的重要舉措。按照以往的經驗，當軍事遇到挫折時，這些事宜都由政工機構加以推行²⁸，而新聞局依照此前擬定的〈新聞局組織規程草案〉，沒有這方面的職能。為此，蔣介石轉而要求新聞人員加強對官兵的思想宣導，加大對民眾力量的組織。在蔣的指示下，1946年9月，新聞局頒行六項〈部隊官兵政治教育實施通則〉，制訂了工作目的、方向及做法。〈通則〉用相當多的篇幅，要求新聞人員落實對官兵的思想政治教育。其施教方法是，士兵的政治教育，以「精神教育、識字教育、常識教育、共匪陰謀、共匪暴行、剿匪策略」為主要項目²⁹，目的是通過揭露中共「暴行」，反觀國民黨政權的「仁政」；通過對領袖理論的宣傳，讓官兵在心目中樹立領袖至上的地位。

面對中共新民主主義、土地改革等組合拳的擊打³⁰，新聞局成立後，蔣介石指令新聞人員找出應對方法。新聞局遵令頒行〈奸軍宣傳對策〉和〈宣傳須知〉，前者攻擊中共「建立偽政權，出賣國家，破壞統一，毀滅民族，擾亂社會」，「奸匪土地政策，採取暴力沒收，由鬥爭地主與富農而魚肉中農與貧農，農民耕種所得糧食均為奸匪騙去。應根據中央土地處理辦法詳加說明政府是以漸進的方式，和平的手段達到耕者有其田的目的」；後者特別指示新聞人

員，對收復地區，「應依照綏靖區土地處理辦法，扶助農民復興農村經濟，安定農村社會秩序，以溫和方法，消弭階級鬥爭」^⑳。國民黨與中共你死我活地鬥爭了幾十年，竟然還是只能用無力的「毀滅民族」、「騙取糧食」、「擾亂社會」等由頭來反擊中共。不得不說，國民黨政權對民生問題的解決太少，以致沒有可以示人的成績，而只能用「漸進的方式」、「溫和方法」這些空頭支票，反擊中共對國民黨政權和國民黨軍隊性質的分析與揭露^㉑。

新聞局為了規訓官兵的思想，增強官兵的鬥志，密切軍民合作，不斷頒發諸多規章條令。問題是，蔣介石對政治工作一向抱持功利主義的態度：需要時，拿來一用；不需要時，一腳蹬開。在如此實用主義的環境中，以職權有限的新聞局牽頭的政工事務，會如何進展下去呢？新聞局主導的新型政治工作，能夠實現國民黨政權所設定的目標嗎？

三 新聞局工作實施評點

1946年6月下旬，全國性內戰爆發，國民黨軍隊戰鬥力加速流失。戰力的流失，直接導因於軍隊將領大面積的腐敗；而將領的腐敗，既與蔣介石長期的暗自縱容密切相關，又與部隊政治工作的監察失效不可分割。

抗戰後國民黨軍隊的整編，幾乎是純粹軍事性的，與中共政治和軍事雙管齊下迥然有異。此後軍隊貪腐之風不僅沒有絲毫遏制，腐敗現象反而加重，許多高級將領和軍官競相用貪污和剋扣軍餉賺來的錢，購置房產土地，經營私人企業，甚至還有人從事走私軍火、倒賣黃金等勾當。伴隨貪污而來的是軍隊紀律日益廢弛，政治工作根本沒法進行下去。一些部隊，特別是地方武裝，所到之處姦淫擄掠，無惡不作。號稱「王牌軍」之一的新六軍，在駐防長春期間也時有違紀事件發生^㉒。軍隊腐敗和紀律鬆弛，招致輿論非議不斷，也使民眾大失所望，對國民黨政府和國民黨軍隊的期望破滅：「當時在東北國民黨佔領區流傳着一句話：『想中央，盼中央，中央來了更遭殃。』」人民對國民黨政權的強烈不滿，由此可見一斑。^㉓

政治工作的劣勢，在國民黨嫡系軍隊全面進攻時就已開始顯現。據蔣介石嫡系第十八軍軍長楊伯濤後來回憶，1946年8月與劉伯承部隊第一次交手，打得如此蹙腳，原因就包括側重軍事「進剿」，無視政治對壘，既沒有掀起宣傳高潮，調動士氣；也沒有安撫人民，加強軍民合作^㉔。進入1947年上半年，國民黨軍隊因政治工作沒有效果，軍隊中的歪風邪氣日甚一日。3月中旬，當時坐鎮徐州的第三綏靖區長官馮治安等人就曾哀嘆：「軍隊紀律壞、士氣壞，且謂士氣之壞，中央系是由於貪污，非中央系是由於不公。末謂恐難持一年。」^㉕5月20日，曾經公開批評毛澤東和共產黨的華北「剿總」司令傅作義，這時卻開始懷疑「咱們究竟為誰打仗？」^㉖

抗戰之前，國民黨軍隊的政治工作本是效仿蘇俄紅軍，目的是以黨領軍，杜絕軍閥習氣。豈料抗戰勝利後，國民黨各將領擁兵自重的念頭愈來愈厲害。1947年5月，一度攜美式武器自矜的整編第七十四師師長張靈甫，走投無路之際給蔣介石投書：「勇者任其自進，怯者聽其裹足，犧牲者犧牲而已，

機巧者自為得志。賞難盡明，罰每欠當，彼此多存觀望，難得合作，各自為謀，同牀異夢。匪能進退飄忽，來去自如；我則一進一退，俱多牽制。匪誠無可畏，可畏者我將領意志之不能統一耳」，如此，「將不足以言剿匪也。」^③張在臨死前點出了軍中的重重黑幕，但其把原因歸結為賞罰失當，沒有切中肯綮。軍中賞罰只是政治工作的一個方面，政治工作的核心是黨指揮槍，以黨的主義灌輸官兵，官兵一致；軍隊與民眾相結合，軍民一致。只有這樣，軍隊才能做到令行禁止、團結協作、戰力集中、軍民結合。國民黨軍隊的腐敗直接削弱戰鬥力量，而軍民陌路更使戰爭得不到民眾的支持。

與此同時，在中共土地政策的強大壓力下，國民黨政府不斷被動地調整土地策略。1945年10月16日，〈扶植自耕農實施辦法草案〉頒布^④；1946年4月29日，〈修正土地法草案〉頒發^⑤。1946年頒布的〈綏靖區處理地權扶植自耕農實施計劃綱要說明書〉，對比兩黨土地政策，反思國民黨土地問題的弊端，提出許多改進策略。在〈說明書〉中，國民黨已經感受到來自中共民生鬥爭的巨大威脅：「他們的黨政軍規定在同一地區同一時間共同掀起土地革命的高潮，集中力量從事土地革命，同時毛澤東更肯定誣稱國民黨反對農村改革，反對實行耕者有其田，因而要打擊他們。」^⑥土地問題的解決與否，已經成為兩黨民心較量的最重要指針。

面對中共收攬民心的得人舉措，南京政府一方面批評中共土地政策：「平均主義造成普遍貧窮」、「分田以後無法進行生產」、「分田以後人民增加新負擔」、「共黨忽略增產，無法增產」、「政策變化太快使農民懷疑觀望」、「一日數集會煩擾不堪」^⑦；另一方面檢討自身土地措施，特別指出在綏靖區，分田農民因國民黨軍隊的到來而動蕩不安，土地荒廢，生產低落。地主還鄉後，報復佃農。中共分給農民的土地，被國民黨政府收回退還地主，甚至獲分配的漢奸的土地也被收回。「人民之反感極大，到處可以聽到農民為此事而為不平之鳴。」^⑧當前的問題是國民黨政權的土地策略以地主為照顧對象，歸還被中共沒收的地主土地，放任還鄉地主屠殺農民、撤佃或加徵田租：「迨至我軍事完全控制以後，地主還鄉接受親信之控訴，目觀家園殘破之慘狀，痛定思痛，乃移恨於參加鬥爭分田之佃戶，往往不能克制感情，而施以報復，再傑悍剛強之輩，大都隨共黨而去，其留在我收復區之佃農，在心理上多半已成為精神之俘虜，毫無對抗力量，對於地主柔順萬分，因而引起地主得寸進尺之無厭要求，而發生加租撤佃之情事，亦所在多有。」^⑨為此，南京政府擬定解決土地問題的原則與步驟，決議建設民生主義的農村社會。

然而，兩黨不同的土地政策，經過民眾對比、中共宣傳、社會輿論的傳播，使得國民黨政府與其軍隊的正統形象逐漸崩解。國民黨政權代表地主等剝削階級利益、國民黨軍隊替地主打仗，以及國民黨就是反動派的政治宣傳開始被底層民眾普遍接受——這一結論從〈說明書〉中可以清晰地體會出來：「因而在我軍事尚未完全控制之地區，共黨即以國軍是替地主打仗，國軍控制下之佃農永無翻身之日，參加鬥爭分田之人皆要槍斃，國民政府是代表地主的等口號大事宣傳，使該區內之農民動蕩不安，或隨其逃亡，或坐待土地荒廢而不耕種。」^⑩

民眾運動是政治工作的重要環節之一，是武力與民眾結合的基礎。在遭遇中共軍隊頑強阻擊後，國共戰爭進入相持階段。一向惟武力是重的國民黨政權不得不轉向關注軍民關係。為收拾加速流逝的民心，1946年9月，南京政府行政院綏靖區政務委員會頒布〈訂定綏靖區經濟設施綱要土地部分〉，該綱要決定各縣設土地委員會，辦理土地糾紛事宜；劃定地主可以保留的最大土地畝數，超過限額的土地由政府徵購，地價以土地債券償付^④。同月，為強化軍民合作，南京政府決定成立人民服務隊：「人民服務隊為強化革命行動執行政治鬥爭之生力軍，跟隨剿匪部隊同時推進，摧毀一切反動設施，打擊奸軍潛伏組織，並協導地方政府即時恢復地方政權，組訓民眾自衛武力，執行民生主義經濟政策，處理匪區土地、糧食、財政、金融、合作等重要問題，使此次剿匪不僅能達到軍事勝利之目的，更須求得政治之成功，而為實行三民主義之基礎。」^⑤人民服務隊的業務由國防部新聞局節制，包含總隊和隊的編制，是國民黨政權推動軍民合作的主力機構。其在工作上，與各級新聞機構配合運用，雙軌並進，目標是使「綏靖」不僅取得軍事勝利，更須求得政治成功。

國民黨政權一向甚少使用「人民」這一中共最常用的政治詞彙。撿拾起「敵方」的政治詞彙，這充分說明，自1946年9月起蔣介石已深深感到軍民隔離的嚴重弊端。基於收拾民心的考慮，南京政府不得不向「敵人」學習，借用因中共而深得民心的「人民」這一詞彙。「人民服務隊」的命名，是對中共相關政治詞彙的模仿與搬用。中共的「人民」概念，具有鮮明的政治含義，以階級作為劃分的標準。它偏重於己方的民眾，因而對非己方的民眾具有革命的排斥性。國民黨歷來稱呼民眾為「國民」。「國民」偏重於地域概念，是對全體國人革命身份的認可。國民黨政權將黨組織定位為包含各個階層、超越階級利益的全體民眾的政治共同體。但是，蔣根本沒有顧及到底層民眾的民生問題。南京政權表面高擎國民主義的旗幟，一切以國民為依歸，實質上，平均地權和土地國有的主張，一律變為了空洞的國家政策。南京政府與下層國民的關係，不是親近而是日益疏離^⑥。自認是全民利益代表的「國民」黨政權，更多的只是對民眾利益的漠視與侵奪。或許因為「國民」的蒙騙性在中共的揭露下而原形畢露，南京政府轉而借用了為底層民眾所稱道的中共的「人民」概念。人民服務隊的出籠，說明國民黨政權有師法中共，擴大軍隊與民眾聯結的意圖。

根據1947年1至6月的統計報告：人民服務隊調處土地糾紛13次，共5,791宗，協辦「二五減租」541宗，協發土地債券141,500,000元，協辦小本貸款98次，4,385,322,214元。人民服務隊由最初一個總隊發展至三個總隊，共有隊員5,000餘人。隊員多數為青年軍復員士兵，在軍事新聞班受過訓練，都有武裝，攜帶輕武器。服務地區以皖北、鄂北、豫南、魯南等綏靖區為主，工作深入窮鄉僻壤^⑦。回溯一下歷史，人民服務隊與1930年代「剿共」時期國民黨政權的「別動隊」，在充當憲兵和警察方面，如出一轍^⑧。人民服務隊一直沒有觸碰土地所有制這一重大政治原則問題，無從解決農民的土地問題，難以收攬底層民眾的民意，它根本不可能替國民黨政權收拾人心。

人民服務隊在扭轉民意，挽救國民黨政權的潰敗方面，沒有取得實質性進展。1960年代國防部總政治部出版的《國軍政工史稿》為此總結：「〔人民服

務隊)所到之處，深得人民歡迎，而為共匪所痛惡。……他們在農村中服務精神表現，一時呈活潑新興氣象，惜人數有限，且為時已晚，未能發揮最大效果。」^{⑤1}可見，即使國民黨去台十幾年之後，國民黨軍隊的政工系統仍然拒不承認政治工作失敗的重要原因在於國民黨的土地政策、失衡的黨政軍架構等政治因素。不僅如此，《國軍政工史稿》更沒有檢討軍隊的階級屬性，而將軍民分離的原因歸之於：「在此應管不能管，不應管而管的割裂狀態下，自始注定失敗，尤其遭遇靠民運起家的共匪，與之展開決定勝敗的群眾爭奪戰，其必趨失敗。」^{⑤2}這就讓讀者替國民黨軍隊的政治工作汗顏不已——原來是先天失敗的宿命論，導致了軍民關係的脫節。筆者認為，《國軍政工史稿》對此的反思實在不夠深刻。

不過，國民黨軍隊第207師師長羅友倫的反省抓住了問題的關鍵。抗戰勝利，該師返防後，在六個月內完成第一期青年兵的復員退伍，招收新的東北知識青年接替工作。此後該師全部青年兵均為東北人，基層幹部則都是西北退伍的青年兵。羅友倫回顧那時中共軍隊之所以能夠壯大，主要是靠兩句口號：「窮人翻身，分田參軍」^{⑤3}。

四 結語：反思以軍馭黨、以軍馭政結構下的新聞局制

國共兩黨的領軍方式，都師從蘇俄，都強調以黨領軍。但中共與軍隊的關係，真正做到了黨指揮槍，而不是槍指揮黨。拿中共與解放軍的關聯與國民黨及其軍隊做一對比，中共與軍隊的關係是化合的、絕對的、不可分解。有黨始有軍，軍隊不能脫離黨的掌握控制。政治工作是黨在軍中的工作，植基於黨，依附於黨，無黨即無軍，更無所謂政治工作。政工人員的主要任務是在軍隊中發展黨的組織，鞏固黨的領導，堅持黨的政策，灌輸黨的思想。另外，中共還實行廣泛的監察，防止軍隊腐化，並建立嚴密的保防體系，鞏固軍隊安全。中共的最終目的是以階級利益、階級仇恨和階級意識，激發官兵的敵愾心理，造成一支「打不怕、打不散、打不完」的人民軍隊^{⑤4}。

而國民黨及其軍隊，基本只有名義上的領導關係，部隊官兵對三民主義的信仰非常薄弱。除了大革命與抗戰時期，國民黨軍隊的思想政治教育一直不能有效地將黨的大政方針與軍隊的行動結合在一塊。國民黨軍隊中，黨部歷來僅具形式，並無權威。部隊長官一律為黨部委員或特派員，黨部組織極為鬆懈，官兵對黨的意識淡薄，黨對部隊的積極作用無由發揮。政工人員更不能運用黨的組織關係，加強權力與效能。

國民黨最高領導人蔣介石，一面把三民主義儒學化，另一面又皈依基督教。上行下效，在國民黨軍隊中，因為管理混亂，許多軍人找不到可以依靠的官方組織以維護自己的正當利益，這為民間幫會勢力的滲入提供了機遇。當時參加幫會者甚多，許多軍人加入「哥老會」、「青幫」、「在理會」等民間幫派，以尋求利益庇護^{⑤5}。官兵參加幫會組織，說明國民黨在軍隊中無法捍衛軍人的切身利益，官兵不相信黨。

國民黨自孫中山始，即慣於不加甄別，將軍人集體吸收入黨。這種強迫性的、大批發般的、販賣式的集體入黨，徒然增加了黨員的數目，卻不僅未能擴大國民黨的組織基礎，反而消弭了黨票的神聖性與嚴肅性，使黨在軍人心目中的地位更形低落。許多入黨的軍人，又為幫會成員。這既充分說明，黨的公信力缺失，黨組織的凝聚力比不上民間幫派；也從反面揭示出，強化對國民黨認同的政治工作目的沒有達到^⑥。

抗戰勝利後，對於國民黨政府而言，當務之急是改善民生，為國民黨贏得政治聲譽，從而使黨在軍隊中的地位得以提升。在民生問題未見絲毫起色的情況下，國民黨政權迫於美國和國內民盟等中間勢力「黨從軍中撤退」的巨大壓力，不得不下令撤除軍隊黨部。意識形態色彩原本異常暗淡的國民黨軍隊，因為黨的撤出，而變成一群更無主義信仰、更無奮鬥目標的烏合之眾。這等於使已經疲軟的精神武裝更為鬆垮，造成士氣的低糜與消沉。

政工系統長期以來就是國民黨軍隊的脆弱部門。其人員晉升緩慢，職權受限，地位不高，工作缺乏幹勁。各級新聞人員在改制過程中感覺地位降低，職權削減，對新聞局制產生抵觸情緒，工作懈怠，直接影響政治訓練的進行^⑦。各級新聞機構工作、人事、經理直接聽命於軍事長官，新聞單位成為將領收容無能和安置親友的機構^⑧。這造成人員素質低劣和情緒低落，新聞工作大都變成粉飾門面的事務。新聞局不可能像中共軍隊政治部門一樣，找到「打開連隊工作之門的三把鑰匙」：立功運動、團結互助運動、訴苦運動^⑨。

1946至1947年，國民黨軍隊本不健全、問題百出的政工體制——新聞局制，受制於黨的政治立場而績效低落。又因為疏遠民眾，國民黨政權的正統形象愈來愈被消解，其統治的民意基礎與合法性日益流失。不體恤民意，不去切實地解決農村土地問題，國民黨政權的戰爭自然難以贏得民眾的支持。軍心和民心較量的大潰敗，已經預示着國民黨軍事政治的總崩潰就在眼前。

註釋

① 關於政治部變更為新聞局的詳情，參見李翔：〈國民黨軍隊政治工作轉向因素試析（1945-1946）〉，《民國檔案》，2011年第4期，頁124-32。

② 大革命時期國民黨軍隊政治工作的代表論文，參見楊利文：〈北伐前後國民革命軍的黨代表制〉，《民國檔案》，2007年第1期，頁60-67。抗戰時期國民黨軍隊政治工作的代表論文，參見王奇生：〈「武主文從」背景下的多重變奏：戰時國民黨軍隊的政工與黨務〉，《抗日戰爭研究》，2007年第4期，頁60-82。

③ 這一階段的研究論著，鮮見專題論文發表。台灣1960年出版的《國軍政工史稿》，是國民黨軍隊政治工作的斷代史巨著，相關章節探討了1945至1949年的政治工作，參見國軍政工史編纂委員會編：《國軍政工史稿》，中冊（台北：國防部總政治部，1960），第三十章；孫桂珍：〈國民革命軍政治工作制度研究〉（南開大學博士學位論文，2010）第五章，分析了戰後國民黨軍隊的新聞工作。

④ 1947年12月，為提高政工權責，蔣介石同意「恢復政工制度，改組國防部新聞局為政工局」。1948年2月，政工局成立。4月，各級新聞機構完成改組。參見《國軍政工史稿》，中冊，頁1199-1200。

⑤ 蔣介石：〈高級將領之責任與建軍的基本條件〉（1945年3月18日對陸大甲級將官班第二期開學典禮講），載秦孝儀主編：《先總統蔣公思想言論總集》，第二十一卷（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），頁44-45。

- ⑥⑦⑩⑫⑭⑮⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓ 參見《國軍政工史稿》，中冊，頁1045-48；1045-48；1056；1117；1145、1143；1180-81；1182-83；1175；1369。
- ⑧ 蔣介石：〈目前時局之分析與本黨同志應有之努力〉（1946年2月14日-17日在上海及南京講），載《先總統蔣公思想言論總集》，第二十一卷，頁242。
- ⑨ 自清黨後，蔣介石對政治工作的了解陷入偏狹的境地，而把宣傳看作政治工作的重心。是故，福勒斯特提出廣播的重要性之後，蔣接過話說：「廣播與報紙同等重要。然就中國戰後之環境而論，發展廣播事業，尤為先着。」美國報紙主筆協會是官方認同的文化機構，其傳達出的對廣播教育的積極態度，同樣能夠讓人感受美國政府對新聞工作的高度重視。蔣對廣播報紙效果的首肯，既給美國報紙主筆協會，也等於給美國政界明確的信號，他不會排斥戰後相關領域對新聞工作的改革。以上內容參見馬星野：〈擁護新聞自由〉，《中央日報》，1945年3月30日；蔣介石：〈對世界新聞事業之發展極為重要〉（1945年4月2日與美國主筆協會代表福勒斯特等談話），載《先總統蔣公思想言論總集》，第三十八卷，頁180-81。
- ⑩ 蔣介石：〈政工人員要作軍隊的靈魂〉（1945年12月1日對政工會會議開會講），載《先總統蔣公思想言論總集》，第二十一卷，頁216-18。
- ⑪ 蔣介石：〈中國戰區陸軍總司令部成立之意義與使命〉（1945年3月24日在昆明講），載《先總統蔣公思想言論總集》，第二十一卷，頁54。
- ⑫⑯ 鄧文儀：《從軍報國記》（台北：正中書局，1979），頁366。
- ⑬ 李翔：〈國民黨軍隊政治工作轉向因素試析（1945-1946）〉，頁127-28。
- ⑭ 鄧文儀：《軍事新聞工作概論》（南京：新中國出版社，1947），頁44-46。
- ⑮ 國防部新聞局：《軍事新聞叢書·組訓情報技術》（出版資料不詳），序言頁。
- ⑯ 蔡射受：〈國民黨軍隊政工簡史〉，載吉安市政協文史資料委員會編：《吉安文史資料》，第一輯（吉安：出版社不詳，1989），頁174。
- ⑰ 立水：〈我做政治工作以來的經驗〉，《政工導報》，1948年第48期，頁15。
- ⑱ 參見〈國防部擬定新聞局組織規程草案〉（1946年8月），載中國第二歷史檔案館編：《中華民國史檔案資料彙編》，第五輯第三編，軍事（一）（南京：江蘇古籍出版社，1999），頁82-84。
- ㉒㉓㉔ 參見徐永昌：《徐永昌日記》，第八冊（台北：中央研究院近代史研究所，1991），頁340-41；347；387。
- ㉕ 參見〈行政院核定之綏靖時期各部隊政治工作計劃綱要〉（1946），載《中華民國史檔案資料彙編》，第五輯第三編，軍事（一），頁250-57。
- ㉖ 〈剿匪部隊政工主管人員進入收復區對各縣鄉（鎮）地方行政指揮監督辦法〉，載新聞局編：《綏靖政工手冊》（南京：出版社不詳，1946），頁5。
- ㉗ 參見《國軍政工史稿》，上冊，頁442。
- ㉘ 參見〈國民政府擬定「綏靖區施政綱領」〉（1946年9月），載中國第二歷史檔案館編：《中華民國史檔案資料彙編》，第五輯第三編，政治（二）（南京：江蘇古籍出版社，1999），頁140。
- ㉙ 大革命時期，引入蘇俄政治工作的目的，一是激勵官兵為國為民而戰，二是軍隊要成為民眾的武力，與民眾相互結合。清黨以後，國民黨的民眾動員能力衰弱。國民黨與底層民眾的疏遠，給了中共土地革命以用武之地。蔣介石要想「剿滅」紅軍，首在加強對軍隊的整理，恢復官兵革命精神，接受蔣的領袖地位，統一軍令。為此，1933年2月，蔣下令恢復自1928年被廢止的軍隊政工機構。抗戰時期，中國以弱國抵抗強大的日寇，軍隊政治工作更要注意調動官兵的戰鬥意志和軍民結合。參見陳誠：〈軍隊政治訓練之要意〉（1938年4月19日對軍官團學員訓話），載國民政府軍事委員會政治部編：《關於軍隊政訓工作之指示》（出版地不詳：國民政府軍事委員會政治部，1938），頁114。
- ㉚ 此外，官佐政治教育以「國父遺教、主席訓示」為基本理論，以「時事座談、共匪陰謀、剿匪策略」為研究項目。參見《國軍政工史稿》，中冊，頁1125-28。
- ㉛㉜ 鄧文儀：《老兵與教授——陸官第一期生的傳奇經歷》（台北：龍文出版社，2001），頁339；336。

- ⑳ 中共對國民黨政權和國民黨軍隊性質的揭露，自抗戰勝利後一直沒有停止，這方面的材料舉不勝舉。僅以1946年1月7日《解放日報》社論〈蔣介石元旦演說與政治協商會議〉為例：「國民政府的一黨專政、軍事專政與個人專政早就應該廢止了」、「蔣介石與國民黨內的少數軍閥、黨閥、財閥的企圖，這就是不讓政治協商會議解決任何問題，繼續保持獨裁，並以繼續內戰為繼續獨裁的後盾」、「他的特務化的機關與特務化的軍隊，是一年比一年發展了」。參見中央檔案館編：《中共中央文件選集》，第十六冊（北京：中共中央黨校出版社，1992），頁25、29、31。
- ㉑㉒ 鄭建邦、胡耀萍整理：《我的戎馬生涯——鄭洞國回憶錄》（北京：團結出版社，1992），頁437。
- ㉓ 楊伯濤：《楊伯濤回憶錄》（北京：中國文史出版社，1996），頁124-25。
- ㉔ 參見董其武：《戎馬春秋》（北京：中國文史出版社，1986），頁237。
- ㉕ 參見吳淑鳳編：《陳誠先生回憶錄·國共戰爭》（台北：國史館，2005），頁140。
- ㉖ 〈國民政府地政署修訂扶植自耕農實施辦法草案呈〉（1945年10月16日），載中國第二歷史檔案館編：《中華民國史檔案資料彙編》，第五輯第三編，財政經濟（六）（南京：江蘇古籍出版社，1999），頁1-6。
- ㉗ 〈國民政府修正土地法草案趣旨說明〉（1946年4月29日），載《中華民國史檔案資料彙編》，第五輯第三編，財政經濟（六），頁25-57。
- ㉘㉙㉚㉛㉜ 〈綏靖區處理地權扶植自耕農實施計劃綱要說明書〉（1946），載《中華民國史檔案資料彙編》，第五輯第三編，財政經濟（六），頁57-58；60；62；61-62；64。
- ㉝ 參見〈行政院綏靖區政務委員會訂定綏靖區經濟設施綱要土地部分〉（1946年9月），載《中華民國史檔案資料彙編》，第五輯第三編，財政經濟（六），頁11。
- ㉞ 參見〈行政院核定之綏靖時期各部隊政治工作計劃綱要〉（1946），頁258。另外，據《國軍政工史稿》，「人民服務隊隸屬於國防部指導系統之下，工作上受新聞局與民事局之督導，有一定的建制與補給，不同於人民團體或黨政機關臨時組成的戰時服務團隊，因為是固定性質，對工作的推行，有其長久與遠大的計劃，不期一時速效。」參見《國軍政工史稿》，中冊，頁1177。
- ㉟ 李翔：〈「國民革命」概念演變考論——以1897-1927年為中心〉，《南京社會科學》，2008年第12期，頁70-78。
- ㊱ 據康澤所述，「在這些時間〔1933年夏季〕，復興社派到德意去考察的有一批人回國。這批人當中，有一個楊周熙（貴州人，黃埔六期）向蔣介石上了一個意見書，建議仿照德國S. A.（衝鋒隊）成立一個別動隊，予以新式裝備，用作反共之用。蔣介石批交我參考。我採取了他所提的這個名稱——別動隊。我向蔣介石呈覆採用別動隊的名稱，被裁可了。從此，原來的特務警察隊，就改稱為別動隊了。別動隊一開始，在訓練時就決定了他的性質——反動的憲兵和警察的性質！」參見潘嘉釗等編：《康澤與蔣介石父子》（北京：群眾出版社，1994），頁49-50。
- ㊲ 朱宏源、張瑞德訪問，蔡說麗、潘光哲紀錄：《羅友倫先生訪問紀錄》（台北：中央研究院近代史研究所，1994），頁64。
- ㊳㊴ 姜思毅主編：《中國人民解放軍政治工作史：講義》（北京：中國人民解放軍政治學院出版社，1984），頁350-51；398。
- ㊵ 高中元收集整理：〈第十九臨教院在施秉〉，載政協黔東南苗族侗族自治州文史資料委員會編：《黔東南文史資料》，第八輯（黔東南苗族侗族自治州：出版社不詳，1990），頁139-40。
- ㊶ 李翔：〈精神的慰藉、調治與管束——論戰時國民黨軍隊傷兵政治工作（1937-1945）〉，《抗日戰爭研究》，2012年第1期，頁94-107。