

# 抗戰時期國共兩黨 動員能力之比較

• 陳紅民

## 一 研究旨趣與方法

十九世紀中葉，中國經濟邁出了由傳統走向現代的第一步，經過近一個世紀的努力，到二十世紀30年代，舊有制度漸次被淘汰更新，近代經濟模式初具。然而抗日戰爭爆發，中國新型的經濟體制受到嚴峻的挑戰，尚不足以應付一場大規模戰爭之需。中國人不得不從悠久的古老傳統中尋找靈感，對某些已遭遺棄的古制加以改造，以苦撐抗戰局面。戰時被改造採用的古代經濟制度主要有：國民政府恢復田賦徵實和驛運、中共軍隊參加屯田（即大生產運動）等。這一獨特的「經濟復古」現象為史學研究提供了許多有益的課題：戰時中國的經濟困窘究竟到了何種地步？恢復舊制遭遇到甚麼樣的困難？「經濟復古」的效果如何？為何同具現代化意識且在政見上針鋒相對的國共兩黨，會不約而同地選擇「復古」為紓解經濟困境的方法，其做法有無異同？凡此種種，其結論都將有助於深化對民國經濟史和抗日戰爭史的認識。

目前，已有一些研究田賦徵實、驛運和大生產運動的論文發表，廓清史實，評價得失。惟因三者內容迥異，且由國共兩黨分別發動，尚未見從戰時「經濟復古」的角度將其納入同一範疇綜合考察者。故本人不揣淺陋，願作嘗試。戰時「經濟復古」現象所涉甚廣，經緯萬端，要完成此課題，尚需較長時日與較大篇幅。本人擬分若干專題進行<sup>①</sup>。

中國在抗戰時期恢復和改造利用古制，很大程度上是冀以中國唯一的優勢——較充裕的人力資源，彌補他項之不足。因而，如何將廣大民眾（特別是農民）組織起來，是國共兩黨面臨的共同課題，也是其「經濟復古」措施能否成功的關鍵。本文即以國民黨主導的國民政府發動的驛運和中共在陝甘寧邊區領導的大生產運動的組織為例，比較兩黨在抗戰時期的動員能力。囿於篇幅與主題所限，本文將忽略大量具體歷史細節，只抽象出若干可比較因素，達成結論。但過於忽略史實會使立論的基礎脆弱，也略顯突兀，故本文分兩部分：一、概略介紹驛運與大生產運動的背景與績效；二、比較兩黨的動員能力。後者是重點所在。

中國在抗戰時期恢復和改造利用古制，很大程度上是冀以較充裕的人力資源，彌補他項之不足。因而，如何將廣大民眾（特別是農民）組織起來，是國共兩黨面臨的共同課題，也是其「經濟復古」措施能否成功的關鍵。

為行文簡略而又易於達成結論起見，本文對某些概念的內涵稍作調整，其中重要者有：「國民黨」與「國民政府」兩者是不對等的，但抗戰時期國民黨是執政黨，主導着國家政策，「黨」與「國」難以區分，故本文將驛運基本視為是國民黨政策的產物；「大生產運動」起於軍隊「屯田」，但其後演變成一場廣泛的社會運動，本文所述涵蓋了整個運動，並非僅限於「軍屯」，也包括了「民屯」等。

## 二 背景與績效

### (1) 驛運

交通運輸在現代戰爭中扮演的角色之重，勿庸贅言。全面抗戰爆發之初，鐵路在轉運兵員和軍需物資方面，出力最大。東南沿海地區淪陷，國民政府退守西南西北，由於這裏地形複雜，加上鐵路通車里程不長，公路運輸遂上升為主力；隨後滇緬公路被關閉，仰賴外國的汽車配件和油料補充不繼，現代化交通工具無法體現其優勢，大量積壓的軍需及公商物資更予戰時交通以巨大壓力，甚至到了「非發動大量人力獸力，不足解除目前交通之困難」的地步<sup>②</sup>。

1938年10月，行政院召開會議，借鑒民間經驗，通過了「利用全國人力獸力，增進資運」的決議。交通部遂奉命設專門機構，統籌辦理相關事宜，首先利用敘府至昆明間的驛運舊道，徵調民間馱馬驛夫，依照舊時驛運逐段「接力運輸」的方法來回馱運物資。1939年初，敘昆線馱運開辦，標誌着政府復興古制、主辦驛運的開始。

驛運曾是中國古代最重要的官方運輸制度，肇始於商周，歷朝歷代均加以利用並不斷完善，到清末已有13萬多里驛路，2,000多驛站，遍布全國各地。它以車馬舟船為工具，以分段接力的方法傳遞文書、運送官員、轉運軍需、交流商品。近代火車、汽車和大型輪船引入後，耗費人力物力、運量又小的驛運被廢馳。中國交通近代化的步伐緩慢，迄抗戰爆發前，偏遠鄉村的運輸仍多賴老式車船，民間運輸工具甚多，舊有驛運路線仍被利用，這為復興驛運提供了便利。

敘昆線馱運的功能被正為戰時運力嚴重缺乏而苦惱的當局所重視。1940年4月，蔣介石指示軍事委員會運輸統制局和交通部對驛運要「務求及早發動，普遍推行，期其成功」。不久，軍事委員會奉蔣介石之命召開會議，統一部署在全國範圍內推展驛運事業。國民黨黨政軍各重要機關，川、黔、桂、粵、湘、鄂、浙、閩、陝、皖、豫、贛、甘、寧、滇15省均派代表出席，會議通過了一系列的章程，以保證驛運能有健全的組織和科學化管理。會議決定在交通部內專設驛運總管理處，主持全國驛運的計劃設計和指導監督，並主辦「幹線」；在各省設驛運管理處，經營「支線」。會後，驛運總管理處和川陝等14省驛運管理處相繼建立，各類規章日漸完備，廣徵人馬、整修線路、擴充驛站設備，令驛運事業進入新的階段。為表示此時興辦驛運在環境、管理諸方面與古代驛運的不同，有人稱其為「新驛運運動」。

驛運發展很快，運量連年以50%以上的速度增長，在戰時運輸中扮演的角色越來越重。運量從1939年的微不足道到1943年底已達196萬噸以上，佔全部運輸工具的32.5%，幾達三分之一，僅次於鐵路(61.8%)，卻遠在公路(5.4%)、

1938年10月，行政院召開會議，借鑒民間經驗，通過了「利用全國人力獸力，增進資運」的決議。交通部遂奉命設專門機構，統籌辦理相關事宜。1939年初，敘昆線馱運開辦，標誌着政府復興古制、主辦驛運的開始。

航空(0.3%)之上。興辦驛運主要靠因陋就簡，政府在驛運方面的建設投資，只佔交通運輸事業總投資的2%左右，驛運確是一項投資少收效大的事業。驛運所運貨物的種類大致為：商貨(約佔50%)、公物(約佔20%)、軍品(10%)、糧食、郵品及其他。由於政府對驛運運價實行統制，其漲幅遠低於飛漲的物價，驛運對平抑戰時物價有無名之功。驛運線路因戰局關係迭有變化，到1944年已建成貫通國民政府控制的所有區域的驛運網絡，計有中央主辦的幹線5條，接運外援物品的國際線路3條，共長12,000餘公里，另有各省主辦的支線21,000餘公里。驛運在抗戰困難之際，對保障軍需民用，物暢其流，有很大作用③。

對驛運的績效，時任交通部長主管驛運業務的俞飛鵬有以下評價④：

驛運為抗戰期中應運而生之自力運輸，經政府加以組織管理，其路線可以貫通全國，其運力亦可觀，敵人無法封鎖，誠為爭取最後勝利之利器……其在抗戰期中對於國家之貢獻，實不可抹殺也。

1944年秋，美援大增，汽車及配件源源而來，驛運作用驟降，而興辦驛運過程中所出現的弊端已使社會各界忍無可忍(此種弊端將在後文評述)。行政院遂下令撤銷驛運總管理處和各省驛運機關，其業務劃歸戰時運輸管理局辦理。抗戰勝利，興辦驛運的各種背景盡失，國民政府宣布停辦驛運。

與現代交通工具相比，驛運耗時費力，落後而效率低。抗戰勝利，其在特殊情況下的使命已完成，被取消其合理的一面。但有關當局在興辦時曾希望「使驛運在戰時戰後均為重要之運輸工具」，能夠與現代交通工具互補⑤。驛運的實績與國民黨的初衷尚有距離，興辦過程中不斷受到批評指摘，而最後又不得不停辦。應該說驛運是以挫敗收場的。

驛運運量連年以50%以上的速度增長，從1939年的微不足道到1943年底已達196萬噸以上，佔全部運輸工具的32.5%，幾達三分之一，僅次於鐵路，卻遠在公路、航空之上。驛運在抗戰困難之際，對保障軍需民用，物暢其流，有很大作用。

## (2) 大生產運動

西北陝甘寧邊區土地遼闊，人口稀少，交通不便。抗戰時期，這兒是中共中央和中央軍委所在地，亦是中共領導之敵後抗日武裝的總後方。邊區經濟以落後的粗放農業為主，生產水平低下，且自然災害較為嚴重。抗戰初期，邊區的主要財政收入來自外援，國民政府撥發給八路軍的抗日軍餉和海內外人士的捐助，一度佔了邊區財政收入的絕大部分，詳請可見下表：

1937-1940年陝甘寧邊區財政收入一覽表 (單位：萬元)

類別	總計		軍餉		捐款		鹽稅		其他	
	數額	比例	數額	比例	數額	比例	數額	比例	數額	比例
1937*	203	100%	153	75.3%	4	1.9%	0.2	0.1%	46	22.7%
1938	1,250	100%	448	35.8%	197	15.8%	5	0.4%	600	48%
1939	653	100%	500	76.7%	60	9.1%	2	0.3%	91	14%
1940	1,489	100%	500**	33.6%	550	36.9%	4	0.3%	435	29.2%

資料來源：此表據星光、張揚主編：《抗日戰爭時期陝甘寧邊區財政經濟史稿》(蘭州：西北師範大學出版社，1988)的有關數據製作。

\* 1937年為7-12月數據

\*\* 1940年軍餉為1-10月數據

此一時期，大批外援抵達，加上八路軍主力渡過黃河抗日，糧餉主要就地解決，邊區脫產人員從3萬人減至1.4萬人左右。中共財政竟一度出現了從未有過的寬裕，甚至制定「爭取外援，休養民力」的財政方針，減少了對農民的徵糧徵稅。

1939年後，邊區脫產人員大增，財政初顯緊張。1940年11月，情況大變，首先是國共磨擦加劇，國民政府完全停發八路軍的軍餉，並派大軍封鎖邊區，外界捐款也完全被阻截，佔當年財政收入70%的財源瞬間中斷；其次，邊區脫產人員激增，達6萬多人，出現了供應難以維持的「魚大水小」的局面；再次，邊區1940-42年連年有嚴重災荒，1940年更有水、旱、風、雹交相侵襲，造成30年罕見的重大災害，原本可以提供糧食的農戶反倒成了需要救濟的災民。三重壓力使邊區財政頓陷困境，甚至面臨破產的危險。毛澤東對當時的困難情況有這樣的描述<sup>⑥</sup>：

我們曾經弄到了幾乎沒有衣穿，沒有油吃，沒有紙，沒有菜，戰士沒有鞋襪，工作人員在冬天沒有被蓋。國民黨用停發經費的經濟封鎖來對付我們，企圖把我們困死，我們的困難真是大極了。

駐紮邊區的八路軍留守兵團為改善戰士生活，曾組織過小規模的種菜、養豬等生產活動。1939年2月，中共中央在延安召開生產動員大會，號召邊區黨政軍機關學校都要向留守兵團學習，投入到生產運動中去，以克服日益增加的財政困難。毛澤東在會上以受剝削的農民家庭常常只有一個勞動力又要繳重租卻能養活一家人為例，反問道：「為甚麼我們反不如這樣的農家呢？我們的軍隊全部都是勞動力，沒有女人，沒有老人小孩，又沒有租稅重負，為甚麼還會發生餓飯的事？」<sup>⑦</sup>中共正式將生產運動（主要是農業生產）推廣到黨政機關，且以古代的情況作為宣傳鼓動的依據。

八路軍總司令朱德則明確提出八路軍留守部隊要仿照古代的屯田政策。中國古代為軍事需要，在邊疆偏遠地區駐紮大量軍隊，因而糧草的運輸供應問題頗為棘手。漢代推行屯田制度，駐軍作戰之餘，就地開荒種田，糧草基本自給。其後各朝均有仿效，三國時期曹魏的屯田和明代的屯田都是很成功的例子，明朝還從由軍人屯田發展為移民性的「民屯」和「商屯」，將屯田制度發揮到極致。民國以後，軍隊漸仿西方軍制整編，後勤保障系統較為完備，除少數地區外，已無須軍隊耕田自給了。

從發展的角度看，黨政軍機關學校全都務農，完全忽略了社會分工，是「倒退」行為。對此，毛澤東的解釋是，「軍隊的生產自給，在我們的條件下，形式上是落後的、倒退的，實質上是進步的，具有重大歷史意義的。在形式上，我們違背了分工的原則。但是，在我們的條件下——國家貧困、國家分裂（這些都是國民黨主要統治集團的罪惡結果）以及分散的長期的人民游擊戰爭，我們這樣做，就是進步的了」<sup>⑧</sup>。

為推廣屯田政策，朱德親自踏選墾荒地址，確定人迹罕至、荊棘叢生的南泥灣為第359旅的屯田基地。從1940年起，359旅將士在萬分艱難的情況下開荒

1939年2月，中共中央在延安召開生產動員大會，號召邊區黨政軍機關學校投入到生產運動中去，以克服日益增加的財政困難。八路軍總司令朱德則明確提出八路軍留守部隊要仿照古代的屯田政策，並親自踏選墾荒地址，確定人迹罕至、荊棘叢生的南泥灣為第359旅的屯田基地。

種地，發展畜牧業，經過辛勤勞動，把一個荒涼的南泥灣變成了「陝北的好江南」。到1943年，全旅開荒種地10萬畝，共收粗細糧450萬斤，完全實現了糧食蔬菜自給，該旅還從事工業、商業、運輸業<sup>⑧</sup>。陝甘寧邊區的其他部隊，也都投入了生產運動。到1944年，邊區部隊共開荒田83萬畝，產糧1,350萬公斤，糧食基本自給，經費自給率達71.8%<sup>⑨</sup>。

軍隊「屯田」的成功經驗，很快被推廣到機關學校，再輻散到陝甘寧邊區的廣大農民中間去，又從相對安寧的陝甘寧，推廣到中共領導的各敵後抗日根據地，甚至很不安全的游擊區，形成了一場全民參加的聲勢浩大的大生產運動。對於大生產運動的實績，毛澤東曾形象地將其與整風運動並列為中共在抗戰時期分別在精神生活和物質生活方面「起着決定性作用」的兩個環子，不抓住它們，「我們就無法抓起整個革命的鏈條，而我們的鬥爭也就不能繼續前進」<sup>⑩</sup>。毛澤東的秘書田家英評價說<sup>⑪</sup>：

抗日戰爭時期解放區軍民所進行的的大生產運動，以及這個運動所收到的巨大成效，是史無前例的。……不但戰勝了由於日寇的進攻和國民黨的封鎖所造成的物質困難，而且使解放區人民的生活達到了衣食無虞或者衣食有餘，在這個新的物質基礎之上，解放區的面貌煥然一新，軍隊的戰鬥力大為提高，人民的鬥爭信心更為加強。

對於大生產運動的實績，毛澤東曾形象地將其與整風運動並列為中共在抗戰時期分別在精神生活和物質生活方面「起着決定性作用」的兩個環子，不抓住它們，「就無法抓起整個革命的鏈條」。

由於組織得法，屯田的軍隊仍堅持習武，戰鬥力並未削弱。如359旅每年用4個月時間從事生產，8個月時間進行訓練。1944年11月，該旅主力被改編為「南下支隊」，從延安出發，挺進華南，直達粵北南雄，到1946年重返延安，歷時近兩年，行程一萬餘公里，其間不斷衝破偽軍與國民黨軍的封鎖包圍，表現出極強的戰鬥力<sup>⑫</sup>。

中共及其領導最初未嘗不是將軍隊屯田及由此發動的大生產運動作為渡過難關的應急手段，可不斷地嚐到成功的甜頭，使其重新認識其功能，漸漸將其當成重要法寶。毛澤東後來說：「就是假定將來有了外援，生活資料也只能由我們自己來供給」，有的部隊還要「一面作戰，一面生產」<sup>⑬</sup>。

大生產運動的成功，在許多方面給中共領導人留下了深刻的印象，以致或隱或現地體現在1949年後的國家政策上。即以軍隊屯田為例，1950-60年代一批又一批的正規軍被轉化成生產建設兵團，到新疆、東北等地開荒種糧，其模式與大生產運動相同。而具體負責實施此政策的，正是當年359旅旅長王震。對於文革期間毛澤東倡導大辦知青農場，下達「五七指示」命令各部隊搞生產，我們似乎也能從大生產運動中找到其理論及實踐上的源頭。

### 三 國共兩黨動員能力之比較

本文將分別依國共兩黨對驛運和大生產運動的組織發動，從最高領導、民意機構、執行機關和民眾四個層面上比較它們的動員能力。

## (1) 最高領導層

**驛運** 在不少人筆下，蔣介石是驛運的倡導者、組織者<sup>⑮</sup>。他確實對驛運十分重視，下令召開全國驛運會議，並親自參加開幕閉幕式，演講驛運的重要性和辦理原則。他把驛運的成敗與抗戰建國聯在一起：「驛運的實施就是我們交通界目前最基本而迫切的工作，必須這個制度能順利推動，然後才能促進抗戰的勝利和建國的成功。」<sup>⑯</sup>「只要驛站運輸制度能夠成功，那我們就可以打破敵人的封鎖，就可以獲得最後的勝利。」<sup>⑰</sup>

然而，蔣介石與國民政府在發動驛運，強調其重要性時，基本上是把它當成不得已的應急手段，他們更鍾情於鐵路公路等現代交通系統。1942-45年間，蔣介石為增強西南西北交通事業下達一連串命令，其中涉及驛運的僅兩項：1942年9月下令從速籌辦甘肅至新疆、西寧至玉樹兩線驛運；1945年1月下令修築西北驛運大道自酒泉至哈密一段並妥籌今後整修與護路計劃<sup>⑱</sup>。這種厚彼薄此的做法，亦可從政府對驛運微不足道的資金投入得到證明。既是應急措施，困境稍解就對其冷遇以至遺棄，也就不足為奇了。

**大生產運動** 毛澤東是大生產運動的倡導者與組織者。據不完全統計，在他目前已公開發表的著作中，主要論述大生產運動的文章、演講、指示有10多篇，在同時期論著中佔有很大比重。他系統地論述了大生產運動的必要性與可行性，將大生產運動當作中共生存和發展的最重要環節。

與蔣介石對驛運徒事號召不同的是，「毛澤東同志在楊家嶺溝裏開了一塊地，種菜、種糧。他常用自己生產的果實來招待客人」。朱德等中共黨政軍領導人都身體力行，一度參加過開荒種地，長期在重慶的周恩來返回延安期間也紛紜<sup>⑲</sup>。這些事迹經延安的媒體傳播，對民眾有極大的感召力。

驛運只是國民黨為克服戰時經濟危機在交通方面採用的措施之一，蔣介石作為全國戰時領袖，需要關注的事很多，每項措施往往需兼顧其他方面的平衡，結果反倒是多方受制，效果不彰，甚至事與願違；習慣於高高在上的國民黨高級官員也不可能對驛運這種艱苦的事業親歷親為。而大生產運動的成敗因事關中共的生存，全黨把它當成中心工作，故能上下團結，齊心協力。毛澤東也能秉其「解決主要矛盾」的思路，暫時擱置他事不顧，傾力而為，終獲成功。

## (2) 民意機關

**驛運** 作為戰時全國最高民意機構的國民參政會，其成員來自社會各界，他們對驛運是批評多於建議。在筆者所查到的交通部答覆國民參政會質詢的有關檔案中，涉及到驛運的內容顯示，參政員們不是指摘經辦人員貪污瀆職、機構重疊設置，就是對徵收管理費等措施不滿，直至要求撤銷濫徵濫收的驛運機關。如有參政員批評，在西北主辦驛運的機關，「名為交通管理，實際稅收機關，病公害民，莫此為甚」<sup>⑳</sup>。

參政員翟純在1945年7月對交通部長俞飛鵬的一次口頭質詢，有一定的代表性<sup>㉑</sup>：

我要提一件與政府無利而與人民絕對有害的事情，就是驛運管理處的存廢問題。經過上次參政會的提議，據說已經取銷了，所以人心大快。但是，

與蔣介石對驛運徒事號召不同的是，毛澤東、朱德等中共黨政軍領導人都身體力行，一度參加過開荒種地，長期在重慶的周恩來返回延安期間也紛紜。這些事迹經延安的媒體傳播，對民眾有極大的感召力。

現在不但沒有取銷，而且壞處更大。據說現在又改了名稱，改隸於戰時運輸管理局。……據說取銷驛管處時好些省主席還打電話希望保留，這就是存心不善，要請俞部長注意。

參政員將驛運管理處的存在稱為「與政府無利而與人民絕對有害」，視取消它為「人心大快」，民意機構明顯地站在了政府的對立面。

**大生產運動** 中共在1939年1月建立陝甘寧邊區參議會，並在邊區設邊區、縣和鄉三級參議會，「為代表邊區之各級民意機關」，依謝覺哉通俗的解釋，是「代表人民來依事管事」<sup>②</sup>。依條例規定，邊區參議會職權有11條之多，在成員構成上依「三三制」原則，中共只佔三分之一。但在實際運作中，中共的主導作用非常明顯，黨外人士李鼎銘（邊區政府副主席）、安文欽（邊區參議會副議長）等雖身居要職，但並非「有職有權」，一度只能用消極態度來表示不滿。主持過邊區的李維漢曾撰文敘述其如何根據「民主合作，生活照顧，適當讓步，必要鬥爭」的原則，通過細緻的工作，使黨外參議員「願意接受我們的建議，保證黨的領導權」的<sup>③</sup>。邊區參議會在抗戰期間所召開的三次重要會議上，參議員們對邊區政府的工作報告均是「完全同意」、「一致同意」。因而，其對於中共傾力推動的大生產運動，必然會持無保留的支持態度。

作為政府的一個機關，邊區參議會本身也須參加生產運動。在第一屆參議會上，就有高克村等12位參議員提出《工作人員參加生產運動案》，要求通過生產達到「一年中八個月糧食自給」，蔬菜冬衣完全自給的目標。此提案獲全體通過。謝覺哉提出，「議員本身，要做學習、生產、武裝工作的模範」<sup>④</sup>。參議會的提案決議中，有許多是建議如何修水利、改良品種等，以便更好地進一步推動大生產運動。

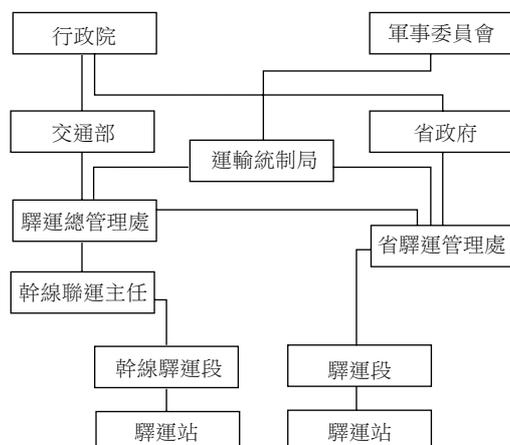
從理論上講，一個來自社會各階層，代表不同聲音的民意機關較能保證制定政策的周延，平衡各方利益，有利於社會的健全發展。但在中國戰時的特定環境下，如果不能對民意機關進行有效的控制，結果反而會徒增社會歧見，造成政策執行上的種種困擾，足以抵消以至瓦解執政當局集中政治資源的種種努力。

### (3) 執行機構

**驛運** 出席（列席）全國驛運會議的代表來自中央許多部門：行政院系統有內政部、財政部、交通部、社會部、經濟部、合作事業管理局；軍事系統有軍事委員會、軍令部、政治部、軍政部、後方勤務部、運輸統制局、運輸總司令部；國民黨系統有中央宣傳部、中央組織部，等等<sup>⑤</sup>。由此可見驛運所涉及的部門甚多。在實際運作上，則由交通部內新設立的驛運總管理處，負責主持全國驛運行政的指導監督和設計，並主辦幹線。

驛運總管理處對線路的設計開闢、政策規章的制定、車輛的建造、站房宿舍倉庫的建築等，做了大量的工作，大多數官職員尚能忠於職守，使驛運這項古老的事業在抗戰中煥發出新的光彩。但由於恢復驛運所涉面甚廣，且在運作上既缺經驗，又缺資金；復因線路所經之地多是偏僻山丘江河地區，環境惡劣，驛運人多貨雜且零星分散，管理起來殊為不易，各項疏漏在所難免；再因

作為戰時全國最高民意機構的國民參政會，對驛運是批評多於建議。參政員們不是指摘經辦人員貪污瀆職、機構重疊設置，就是對徵收管理費等措施不滿，直至要求撤銷濫徵濫收的驛運機關。民意機構明顯地站在了政府的對立面。

全國驛運組織系統表<sup>②⑥</sup>

驛運興辦於抗戰最困難時期，其時大後方官員的懈怠腐敗現象較為普遍。更重要的是，各級驛運機構基本上是純技術單位，權限較小且機構重疊，根本沒有能力處理驛運過程中出現的許多問題，協調各種關係。這些都影響制約了興辦驛運的實效。

按有關規定，各省組織驛運管理處，統籌處理支線業務。省驛運管理處要接受雙重領導：它在行政上受省政府領導，由建設廳長兼省驛運管理處長；另一方面，在支線業務上又受重慶的領導，由驛運總管理處派出副處長。省政府在雙重領導體制中扮演了更重要的角色。有些省份不體諒國民政府興辦驛運的初衷，從各自的近期利益出發，自行其事，「中央督導力量，甚難達到地方」<sup>②⑦</sup>。

在財政困窘的情況下，國民政府為解決興辦驛運所需的巨額經費，規定統一徵收運費5%的管理費。各省在執行中流弊甚多，有的將之作為一項新的財源，只徵管理費而根本不對運輸提供服務；有的將管理費收入的多寡列為考核標準；有的收費沒有標準，全憑運商與經辦人員隨意定；而不肖官員多徵多收，損公肥私的情況更為難免。交通部在各方批評指責下，1942年底曾下令停收管理費，各省因辦驛運的經費無從落實，照收不誤。次年3月，行政院會議決定，各省須將驛政列入預算，中央也將予以一定補助，而從4月起「所有驛運管理費及類似管理費名目，一律停收」<sup>②⑧</sup>。當各地辦驛運的弊端顯露後，重慶總管理處於1943年8月特地在贛縣設立了東南督察區，在西安設立了西北監察區，「派員常駐監督指導各省處工作」，同時「派高級職員普遍視察全國各地方驛運機關」<sup>②⑨</sup>，以便對違紀違法事件就近督促糾彈。然而，實際效果甚微。此後有些省份濫收管理費和官員瀆職的舉報仍有增無減。

按有關規定，省驛運管理處要接受雙重領導：它在行政上受省政府領導，在支線業務上又受重慶的領導。有些省份不體諒國民政府興辦驛運的初衷，從各自的近期利益出發，自行其事，「中央督導力量，甚難達到地方」。

**大生產運動** 中共各級均極重視生產運動的組織工作，在發給各部隊軍政首長的《關於開展生產運動的指示》(1940年2月)中，中共中央和軍委要求，「財政經濟問題的解決，必須提高到政治的高度，望軍政首長，各級政治機關努力領導今年部隊中的生產運動」<sup>③⑩</sup>。實際上，中共是借用了原有的各級黨政系統來推動生產運動。這種確定一段時間的中心工作，「領導掛帥，全力推動，集體參加」的模式，便於集中力量，提高效率，政令透過完整的組織網得以迅速有效的傳達，保證了黨的意志順利貫徹。

為保證生產任務的完成，各級軍政機關中都增設「生產委員會」，作為生產的具體領導機構，負責制定本單位的生產計劃與開荒數量，解決工具、種籽和技術等問題。如抗日軍政大學即組織了副校長羅瑞卿任主任的「抗大總生產委員會」，各大隊建立「生產委員會」，最基層也設「生產委員」。在軍隊中則明確規定各級副職主管生產，他們對生產事業的權限很大，同時又要以身作則，在生產中起示範帶頭作用。

大生產運動也出現過諸如缺乏資金經驗技術、勞逸不均、重商輕農、相互爭利等問題與偏差，最終都透過各級黨政組織的干預得到解決。對生產經營中創造的財富，由於有着較嚴格的稽核制度和黨政紀律，一般經辦人員亦不敢貪贓自肥。

#### (4) 民眾

**驛運** 如何提高農民對驛運重要性的認識，將民間分散的人力、獸力有效地組織起來，是驛運興辦過程中的一個難題。

全國驛運會議上確定，各地各級黨政軍機關都要參加驛運宣傳組織工作，要以有效的宣傳「使一般民眾，人人了解驛運制度及其對於抗戰建國裨益之重大」。在人力、獸力具體的組織發動上，利用已有的保甲組織。會議規定，參加驛運的人力、獸力和器材，屬於半工半義務的性質，一般民眾要「平均負擔，輪流服務」。

惟抗戰中後期，農民負擔奇重，前線徵兵、後方建設及日常農事均需壯丁，僅靠一般的宣傳動員難以長期支持驛運這種需要人力、獸力甚多的事業。由保甲人員徵工，效果並不好，原因是保甲制度本身不健全，「利用徵工來從中漁利的現象常常發生」<sup>⑳</sup>。為彌補此種缺陷，蔣介石想到借國民黨的力量推動驛運。他提出驛運的宣傳與工作推進，都可由黨部召集並指導督促，各地黨員要以身作則，參加驛運。而對「一般農工壯丁，工作勤勞成績優異者，即應介紹入黨，如此宣傳才有實效。而黨的力量亦可藉此擴張」<sup>㉑</sup>。當局在宣傳方面確實下了工夫，交通部與國民黨中央宣傳部專設「驛運宣傳訓練班」，培訓驛運宣傳的骨幹，並創辦了《驛訊》月刊，以使「民眾均能深切了解現階段驛運之重要」<sup>㉒</sup>。有人對國民黨官員高高在上，指手劃腳發動民眾的方式大為不滿，指出「與其發動十萬黨員，從事口頭或文字之宣傳，毋寧發動一萬黨員，以身作則，實地工作，則風行草偃，必能收普遍倡導之效」<sup>㉓</sup>。

影響民眾積極性的最主要因素是運費力價問題。由於驛運半工半義務的性質，與政府對驛運實行了全面(包括人力、獸力、工具、線路和運價)的統制政策，驛運的力價一直偏低，甚至到了運夫辛勞所得不足以維持基本生活的地步。雖然有關當局時常強調要照顧驛夫的健康，改善驛夫的生活，「寬給力價，優其待遇」，但並未真正做到。換個角度看，被壓低的力價未嘗不可以說是政府對驛夫的剝奪。即使已低得可憐的力價，「服役者卻無法領得，結果都由縣地方人員從中飽」<sup>㉔</sup>。尤其是軍事單位在徵用驛運時，總強調軍事需要，運期催得緊而付給的力價極低。「現時軍運運價給予標準過低，核與驛運運價相差甚巨，不足維持馱夫生活及工具成本。致民眾對軍運多畏縮不前，或相率逃避，或自行毀壞工具」<sup>㉕</sup>。

驛夫的消極抵制，限制了驛運的發展。1943年下半年，驛運總管理處提出了興辦驛運的四項新原則：「(一) 驛政重於驛運 (二) 人民共營重於政府專營 (三) 省處支線重於分處幹線 (四) 獎勵扶助重於管制。」<sup>㉖</sup>又制定了《獎勵民營驛運事業辦法》，要在各線路推行競賽活動，希望通過建立激勵機制來開創民眾自覺參加驛運的新局面。然而，當時國民政府對各項事業的控制能力已弱，獎勵

實際上，中共是借用了原有的各級黨政系統來推動生產運動。這種確定一段時間的中心工作，「領導掛帥，全力推動，集體參加」的模式，便於集中力量，提高效率，政令透過完整的組織網得以迅速有效的傳達，保證了黨的意志順利貫徹。

開放民間驛運勢必造成有限運力更大的分散。如何在發動民眾積極參與的前提下保持政府對驛運的控制，是一個幾乎無法解決的難題。最後，驛運劃歸軍事委員會戰時運輸管理局，管制的色彩更濃了。從動員民眾自覺參與的角度來看，不能不說是一種挫折。

**大生產運動** 為吸引更多民眾踴躍參加生產運動，中共採取了許多有效的宣傳激勵手段：(一) 利用民眾喜聞樂見的形式，編出了《兄妹開荒》、《二流子變英雄》等街頭劇和《生產大合唱》、《南泥灣》等歌曲，組成宣傳小分隊，深入鄉村民間巡迴演出，「在大生產運動中發揮了巨大的動員、鼓舞和教育作用」<sup>38</sup>。(二) 樹立典型，評選勞動模範、舉辦展覽會、開展「生產大競賽」。《解放日報》及時報導了勞動開荒致富的農民吳滿有的事迹，號召農民「向吳滿有看齊」，爭當勞動模範。以後又掀起「生產大競賽」，村莊與村莊之間、軍隊與民眾之間、軍隊與軍隊之間的生產競賽和勞動互助運動，「發展到邊區的各個角落」。(三) 給參加者以實惠。無論部隊、機關、學校，還是農民，開荒種地和生產運動的所得，大部歸己；而中共亦幫助借貸或調劑農民生產所缺的資金、農具、種籽等，更用優待政策鼓勵農民移居墾荒。

中共通過深入到鄉村的各級基層政權，層層發動、動員，要求每個農戶參加生產運動，甚至強制性訂出細緻入微的要求與指標。行政手段加上前述的激勵方式，使一般農民很難游離於生產運動之外。

在共產黨建立了較為嚴密的基層組織體系後，任何個體很難游離於它的控制之外。農村中常有少量好逸惡勞、游手好閒的「二流子」，一般鄉村的統治者難以駕馭。大生產運動初期，他們不但不勞動，不出公糧，「每逢有動員工作還說怪話」，是一股消極異己力量。在說服教育無效的情況下，中共基層組織使用強制性辦法治服改造他們，這包括：由政府派給他們一定的生產(開荒)任務，指定專人督促；發動群眾向他們鬥爭，迫使他們參加生產；將分散各村的「二流子」集中起來，統一管理，開荒種地。經過強制改造，「二流子」基本上被消滅，匯入了生產勞動的大軍。以下是延安縣改造「二流子」的統計表：

延安縣「二流子」參加生產的統計表

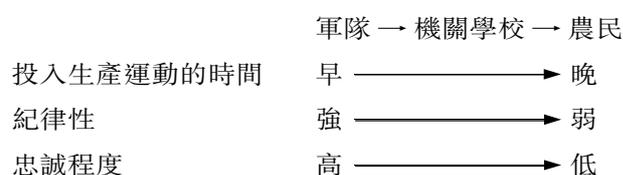
年份	原有二流子數	參加生產人數	未參加生產人數
1937	1,629	299	1,330
1938	1,246	578	665
1939	543	120	423
1940	359	175	184
1941	184	126	58
1942	145	40	105

資料來源：竹內實監修：《毛澤東集》，第8卷(東京：近代史料供應社，1975)，頁205。

陝甘寧邊區的大生產運動是一個由小而大，逐步擴大輻射的過程，且層次分明，節奏感很強。大生產運動意味着每個人須改變自己的生活工作軌迹，參加艱苦的開荒田間勞作，這並非人人所樂為。從歷史上看，中共也缺乏領導

為吸引更多民眾踴躍參加生產運動，中共編出了《兄妹開荒》、《二流子變英雄》等街頭劇和《生產大合唱》、《南泥灣》等歌曲，組成宣傳小分隊，深入鄉村民間巡迴演出。以後又掀起「生產大競賽」，給參加者以實惠，用優待政策鼓勵農民移居墾荒。

大規模生產事業的經驗與人才，在組織管理上也有相當難度。如果不講章法，盲目鋪開，必然陷入混亂。而中共領導大生產運動首先從紀律性最強、忠誠程度最高的軍隊開始，以能易於管理控制。最初條件極艱苦，但在嚴明的軍紀和適當的組織下，終獲成功；進而推廣到有相當組織觀念與紀律約束的機關或學校，最後再擴展到鬆散的農民中間。當環境相對安定的陝甘寧邊區取得成功後，再將生產運動的經驗推廣到中共統治下的其他地區，先是面積較大的穩固根據地，最後才是條件險惡的游擊區。由此達到了對政治資源、經濟資源最全面、最充分的開發與動員。各層次間的推進固然與組織發動的難易、快慢有關，但從中更顯出中共審時度勢、循序而進的動員組織才能。這一過程，其實與古代「屯田」由「軍屯」拓展到「民屯」極為相似。可見下圖：



農村中常有少量好逸惡勞、游手好閒的「二流子」，他們在大生產運動初期，不但不勞動，不出公糧，「每逢有動員工作還說怪話」，是一股消極異己力量。在說服教育無效的情況下，中共基層組織使用強制性辦法治服改造他們。

綜上所述，在發動大生產運動的過程中，中共的四個層級，從上而下，基本上做到了統一意志，齊心協力；而國民黨在領導驛運時，則是意見分歧，上下阻隔，甚至對立。自然，即使只從動員能力看，國民黨的驛運與共產黨的大生產運動亦有不可比的因素，主要是因為兩黨的重視和投入程度不同。但由上述分析仍可看出，兩黨在動員組織民眾（農民）的體制與能力方面確有高下之分。如果這種差別在抗戰時期的具體經濟措施推展中顯得並不特別重要（至多只事關措施的成敗），那麼當抗戰勝利後國家政治演化為國共兩黨大對決時，誰能更有效地組織動員佔中國人口絕大多數的農民站到自己一邊，爭取他們的支持，就成了至關重要的因素了。戰後中共力量的迅速崛起與貌似強大的國民黨變得如此不堪一擊，其深層的原因其實在抗戰時期他們各自發動的一場「經濟復古」運動中已經顯現了出來。

### 註釋

- ① 本人已完成論文〈抗日戰爭時期的驛運事業〉，在1995年9月於台北召開之「慶祝抗戰勝利50周年兩岸學術研討會」上宣讀。
- ② 張嘉璈：《戰時交通問題》（對中央訓練團黨政訓練班演講錄），中國第二歷史檔案館藏交通部檔案，案卷號：二〇-443。
- ③ 此處所引數據，均據交通部檔案統計。可參見拙文：〈抗日戰爭時期的驛運事業〉。
- ④ 俞飛鵬：《十五年來之交通概況》（出版資料不詳），頁37。
- ⑤ 交通部戰時三年建設計劃，交通部檔案，案卷號：二〇(2)-38。
- ⑥⑧⑩⑬ 《毛澤東選集》（北京：人民出版社，1966），頁893；1006；1008；1006。

- ⑦ 毛澤東：〈經濟問題與財政問題〉，載《毛澤東選集》（哈爾濱：東北書店，1948）；頁811-12。
- ⑨⑩ 張廷貴等著：《中共抗日部隊發展史略》（北京：解放軍出版社，1990），頁62。
- ⑫ 田家英：《毛澤東同志論抗日時期的整風運動和生產運動》（北京：人民出版社，1953），頁37。
- ⑬ 王震、王首道：〈憶南征〉，載《八路軍回憶史料》（2）（北京：解放軍出版社，1991），頁633。
- ⑮ 如說「自經委座倡導擴大驛運……」，見《中國戰時交通》，交通部檔案，案卷號：二〇（2）-105；「蔣委員長就指示了這個實行驛運的重要計劃」，見《戰時交通》（台北：國民黨中央黨史會1976年12月影印），頁175。
- ⑯ 蔣介石：〈驛運制實施之基本工作〉（1940年7月18日），載中國國民黨中央黨史委員會編印：《中華民國史重要史料初編——對日抗戰時期第四編戰時建設（三）》（台北，1988），頁49。
- ⑰⑱ 蔣介石：〈驛運制之重要性及其特點〉（1940年7月15日），同上書，頁45；43。
- ⑲ 交通部實施蔣介石要令增強西南西北交通交通事業報告（1942-45），交通部檔案，案卷號：二〇（2）-89。
- ⑳ 甘渭漢：〈留守兵團的大生產運動和擁政愛民運動〉，載註⑬書，頁409。
- ㉑㉒ 交通部對國民參政會參政員書面詢問案之答覆，交通部檔案，案卷號：二〇-4616。
- ㉓ 謝覺哉：〈邊區、縣參議會駐會委員的工作〉，載《陝甘寧邊區第二屆參議會匯刊》（1942年6月）。
- ㉔㉕ 李維漢：〈陝甘寧邊區政府工作回顧〉，載《陝甘寧邊區抗日民主根據地》（回憶錄卷）（北京：中共黨史資料出版社，1990），頁23；51。
- ㉖ 〈陝甘寧邊區第一屆參議會所通過的十二項重要提案〉，載《陝甘寧邊區第一屆議會實錄》。
- ㉗㉘ 龔學遂：《中國戰時交通史》（上海：商務印書館，1947），頁240；245。
- ㉙ 據註④書，頁35。
- ㉚㉛ 推進各省驛運工作綱要草案，交通部檔案。
- ㉜㉝ 譚炳訓：〈一年來之驛政〉，《驛訊》，第18期（1944年1月5日），頁4；1。
- ㉞ 中央檔案館：《中共中央文件集》（12）（北京：中共中央黨校出版社，1991），頁289。
- ㉟ 伍啟元：〈新驛運運動的意義〉，載《戰時交通》，頁201；金觀濤、劉青峰援引研究成果推算，將田賦、徵實、徵調、徵購和各種雜派相加，抗戰期間農民至少要繳納全部收入的60%以上，其負擔普遍比戰前增加了4至20倍，他們據此提出，國民黨抗戰時期對農民是「過度動員」。同時國民黨在農村依靠的是惡霸地主階級，「在保長抓壯丁攤稅款的過程中，農村進一步解體」。參見金觀濤、劉青峰：《開放中的變遷》（香港：中文大學出版社，1993），頁330。
- ㊱ 《中國戰時交通》，交通部檔案，案卷號：二〇（2）-105。
- ㊲ 薛光前：〈怎樣推行新「驛運」〉，載《戰時交通》，頁208。
- ㊳ 同註㉟伍啟元，頁201。

**陳紅民** 南京大學歷史學碩士。1985年起任教於南京大學歷史系，現為該系副教授，並擔任南京大學中華民國史研究中心主任助理、《民國研究》編輯；哈佛燕京學社1996-97年訪問學者。著有《台灣政壇風雲》等書。