

我國戰地政務與美軍民事軍政府史略探究

吳宗器*

摘 要

戰地政務在我國係國民革命進程中的特殊產物，而美軍民事軍政府美名簡稱「軍政府」，今改稱為「民事」。

基本上，本文係就我國戰地政務與美軍民事軍政府的歷史發展予以探討，並了解兩者的相互關係與差異之處。

關鍵字：戰地政務、美軍民事軍政府、革命方略。

* 明志技術學院通識中心講師
國立師範大學三民主義研究所教育碩士
美國紐約大學(NYU)Leisure Studies 博士班研究生(1995 Fall)
中國文化大學中山學術研究所博士候選人(2002)

A Historical Exploration of Civil Affairs Military Government Between the Republic of China and the United States

Tzong – Chi Wu

Abstract

Civil Affairs Military Government of the Republic of China is a special production of the process of the people's revolution; Civil Affairs Military Government of the United States, simply called "Military Government", is called "Civil Affairs" at present.

Basically, this essay attempts to explore the historical development of Civil Affairs Military Government between R.O.C. and U.S.A., and expects to make a clear understanding on their relation and difference.

Key words: Civil Affairs Military Government of the Republic of China. Civil Affairs Military Government of the United States. Plans for National Revolution

壹、前言

戰地政務在我國係國民革命進程中的特殊產物，為因應戰時戰地的政治鬥爭與地方行政需要而發生。世界各國並無此種理論與制度，只有美國的「民事軍政府」(Civil Affairs Military Government)¹與我國首創的「戰地政務」相類似，詳如文後所述。

就戰地政務的基本意涵而言，係以三民主義為中心思想，為支援軍事作戰，重建地方政權，奠定建國基礎，採取軍政一元的戰鬥體制，以犧牲奉獻的革命精神，運用政治作戰的方法，在戰時戰地所實施的政治鬥爭行為與地方行政工作，乃一門實用的政治科學。(吳宗器，1987：15-16)茲以蔣中正與蔣經國的闡釋加以佐證，分述如后：

一、蔣中正言論：

「戰地政務是基於反攻復國的政治目的與戰爭目標，在戰時戰地建立軍政一元的戰鬥體制，運用政治作戰的革命方法，摧毀匪戰爭面，以支援軍事作戰，重建地方政權，完成復國使命，奠定建國基礎。」(吳子俊，1983：138)由此可知，戰地政務是非常時期的特殊體制，為反攻復國階段的主要途徑。就戰地政務的要義而言，「戰地政務，就是以得人心為第一義，所以說『有人此有土』。戰地政務，亦以仁以為己任為第一義，所以說『德者本也』。」(戰地政務局，1975：141)依此，戰地政務係以至仁伐不仁，並以爭取民心為要義；蓋「仁者無敵」、「得民者昌，失民者亡」為理之必然，而此種界說不僅深合傳統中國以「仁」為中心的王道文化，同時也符合三民主義仁愛思想的精義。

二、蔣經國言論：

「戰地政務就是用政治的方法，來毀滅共匪的政權，用政治的方法來收復大陸的人心，用政治的方法來建立我們的政權，這就是我們的戰地政務。」(戰地政務局，1975b：109)依此，「戰地政務就是打天下的工作，就是要有抱負，有志氣，不管環境如何，可以打出天下來。」(戰地政務局，1975b：4)基於這種

¹ 參見 *U.S. Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*, 1943.

戰地政務政務美名簡稱 Military Government，原譯為「軍政府」或「軍事管理」；而「美軍民事軍政府」一詞，在西元 1959 年 7 月，美方為了適應未來戰爭的需要，而改稱為「民事」，將「軍政府」一詞刪除，但其工作內容並未改變，與原所負責任務相同。

見解，特別強調「戰地政務是一種貢獻，一種犧牲」(戰地政務局，1975b：25)「戰地政務就是『為建立反共的革命政權而戰鬥』。」(戰地政務局，1975b：60)「大家一定要向前面看，或遠處看，才真正瞭解戰地政務的真正意義和價值。戰地政務是今後建國的百年大計，軍事上的勝利是一時的，政治上的勝利是永久的，軍事上的勝利，如果沒有政治上的配合，最後仍然要失敗的。今後的戰地政務工作一定要合乎我們三民主義的理想，要建國的方針相配合，否則便不能達到我們復國建國的理想。」(戰地政務局，1975b：93)

綜合言之，戰地政務是用政治的方法來打天下的工作，為今後建國的百年大計，旨在重建反共的革命政權，並以三民主義為理想指標。今試從歷史發展的角度，析論我國戰地政務的演進，及美軍民事軍政府的史略與實施，並就兩者的差異之處加以歸納分析，期能提供研究發現，以供學界參考。

貳、我國戰地政務的歷史發展

我國古時，所謂王者之師，弔民伐罪，純為拯救人民，解除人民的壓迫與痛苦而興師作戰，故必基於弔民，師出有名，始能獲得人民支持，爭取最後勝利，此弔民理由，即今日的政治號召；弔民措施，即今日之戰地政務。中國歷史上的朝代更易，其新興勢力，多半由於號召理由正大，弔民措施得當，而平定天下，取得政權。史西元前一一一一年的牧野之戰，武王再度伐殷，諸侯紛紛歸附，殷軍倒戈反正，此中國第一次戰地政務成功之例；此外，劉邦約法三章，光武恢復漢制，可說均得力於政治號召與軍事進展時政治措施的適當。(政工史稿編委會，1960b：1946)唯嚴格言之，我國歷代所實行的弔民措施，只是類似今日的戰地政務工作，兩者絕非相同，蓋中國古時並無戰地政務的思想與制度可言，證之於本文前述有關戰地政務的基本概念，當可知悉。

我國戰地政務的演進，溯其源流，應自 國父領導革命始，其後北伐、剿匪、抗戰、戡亂等革命過程中，均曾進行相似的戰地政務工作，以迄來台後，為適應反攻復國革命戰爭需要，始發展成為健全的戰地政務制度。(許承璽，1982：201)茲從歷史發展的角度，試予分析如下：

一、孕育時期：(民國前六年—民國十四年)

(一) 內容分析

1.孫中山的戰地政務思想：(李正中，1974：1-7)

革命戰爭是革命運動的最高發展，為進行革命戰爭，孫中山所採取的方略，

特規定革命進行的時期為三：「第一軍政時期，第二訓政時期，第三憲政時期。」這三個時期的劃分，第一時期軍法之治的全部，及第二時期約法之治的一部設施，即為孫中山有關戰地政務思想的主要內容：

(1)孫中山戰地政務思想的第一個重點，即為建立軍政一元的戰鬥體制。依建國大綱第六條的規定，在軍政時期，一切權力集中於軍政府，一面對敵作戰，一面爭取人心；這個時期，爭取人心的一切措施就是戰地政務。關於軍政府組織形態，孫中山是著眼於建立黨政軍一元化的組織體制，如同盟會成立時，仿軍隊編制之法組織之，這種編制使黨成爲一個戰鬥組織；又如中華革命黨組織，不惟採軍事編組，而且在黨未得政權前，即以黨爲革命的指揮者，這種組織就是在軍事作戰期間，用黨政軍一元組織，進行革命戰爭；其後民國六年七至九月，孫中山舉行非常會議，正式成立軍政府，九月一日孫中山被選爲大元帥，統轄一切。這種組織現代的政治學者，稱爲「憲政獨裁」(Constitutional Dictatorship)。即當國家處於緊急危難時，國家元首爲執行任務，在軍事政治方面有權採取必要而有效的緊急措施，以維持國家的安全與社會秩序。其次，軍政時期的工作，係武力與宣傳結合，一面掃除反革命的勢力，一面廢除暴政，安撫人心，恢復社會秩序，準備實施訓政。而訓政時期的工作，依建國大綱第八條規定，地方自治的建立，實爲訓政時期的主要工作，也是戰地政務應推行的基本工作。

(2)孫中山戰地政務思想的另一關鍵，是於實施非常破壞之中，實施非常建設。破壞爲手段，建設爲目的，兩者相輔相成。依據孫中山的見地，非常破壞中應實施的非常建設包括：

建立具有戰鬥及建設功能的地方政治體制。

建立尊重個人勞動成果，均富安和的經濟。

建立倫理、民主、科學的新教育體制。

建立互助合作、安和樂利的新社會。

綜合言之，孫中山所領導的革命戰爭，不是以軍事爲主，而是以政治爲中心的革命運動。其革命方略所規定的軍政、訓政、憲政時期，除憲政時期外，軍政訓政的訓示，即是其戰地政務思想的主要體系。其他如同盟會革命方略，全文近兩萬言，其中有一萬言以上係論政治號召與策反者；而中華革命黨的革命方略達七萬言，內容論政治號召以及軍政、訓政工作，多屬戰地政務性質。此外，對於軍政府組織，戰場的經營，光復地區接管的規劃，戰地警備應變事項，財糧物質的徵集，軍票的發行，敵票的處理，地方各級政府建制的構想，均散見於有關遺教之中。

2. 革命方略與軍政府：

(1)同盟會革命方略：(孫中山，1973a：285-287)

軍政府的由來：我國「軍政府」一詞，首見於民國前六年（西元一九〇六年），中國同盟會所發表的軍政府宣言：「軍政府命，以軍政府之宗旨及條理，布告國民。今者國民軍起，立軍政府，滌二百六十年之羶腥，復千年之祖國，謀四萬萬人之福祉，此不獨軍政府責無旁貸，凡我國民皆當引為己責者也。……故前代為英雄革命，今日為國民革命。所謂國民革命者，一國之人，皆有自由、平等、博愛之精神，即皆負革命之責任，軍政府特為其樞機而已。」由此可知，軍政府的產生係基於國民革命的現實需要，為國民革命的樞機，以「驅逐韃虜，恢復中華，建立國民，平均地權」為己任。

軍政府的意義：孫中山於「軍政府」一詞，並沒有直接的定義，但有間接的說明，如軍政府宣言所示：「義師既起，各地反正，土地人民，新脫滿洲之羈絆，其臨敵者，宜同仇敵愾，內輯族人，外禦寇讎，軍隊與人民同受治於軍法之下。軍隊為人民破敵，人民供軍隊之需要及不妨其安寧。既破敵者，及未破敵者，地方行政，軍政府總攝之，以次掃除積弊」依此，「軍政府乃是以武力在佔領區內，建立一政府形式，以對當地人民實行軍法統治。」（彭堅汶，1978：108）

軍政府的任務：孫中山於軍政府宣言中，首次提出建國三程序：「第一期為軍法之治。……第二期為約法之治。……第三期為憲法之治。」同時也分別說明軍政府的任務：「此三期，第一期為軍政府督率國民掃除舊污之時代。第二期為軍政府授地方自治權於人民，而自總攬國事之時代。第三期為軍政府解除權柄，憲法上國家機關分掌國事之時代。俾我國民循序以進，養成自由平等之資格，中華民國之根本，胥於是乎在焉。」

(2) 中華革命黨革命方略：(孫中山，1973a：313-389)

革命軍的目的：依第一篇第一章第一條規定：「革命軍以下列各項為目的：一、推翻專制政府；二、建設完全民國；三、啓發人民生業；四、鞏固國家主權。」

軍政府的組織：依第一篇第二章第一節第四條規定：「中華革命黨總理為中華革命軍大元帥。」第五條：「大元帥統率陸海軍。於大元帥之下設最高統率部，稱曰大本營。其組織以專章定之。」第六條：「大元帥代表中華民國為大總統，組織政府，總攬全國政務，一切法令、條例、由大元帥制定公佈之。」第七條：「各省行政事務，置總督管轄之。總督由大元帥特任，受大本營節制。其職權及組織以專章定之。各省未設總督以前，置司令長官一人，司令官若干人，籌備各省革命進行事宜。其職權及組織以通則定之。」另第二篇也有詳細規定，包括第一章大本營，第二章各部通則，第三章外交部，第四章內政部，第五章陸軍部，第六章海軍部，第七章財政部……等二十五章。

(二) 本期檢討

1.凡上所述，有關軍政府的基本概念，如軍政府的由來、意義、任務、組織等，在同盟會革命方略與中華革命黨革命方略之中，均已分別提及，並粗具今日戰地政務的形式。

2.依據孫中山的設計，軍政府是中國實施民主憲政的重要工具，也是非常時期的過渡組織。且從中華革命黨軍政府組織觀之，「大元帥代表中華民國為大總統，總攬全國政務，稱為軍政府。……在軍政府之下，於各省設司令長官，負責革命起義之要務整理，接管工作，以及敵人內部政治滲透等，實已具現代戰地政務之雛型。」(許承璽，1982：202)

3.民國十二年，孫中山著「中國革命史」，在檢討辛亥一役的得失利害時，認為民國成立以來，所以有民國之名，而無民國之實，關鍵在於不行革命方略之過也。(孫中山，1973b：187)而軍政府在革命方略設計中，實具有開創憲政的重責大任，較之於今日的戰地政務，兩者皆有異曲同工之妙。

總而言之，依照孫中山「以黨建國」的構想，在非常時期，黨的總理必集黨、政、軍三大權於一身；且軍政必須是軍政一元的體制，以統一事權，迅赴事功。質言之，我國今日的戰地政務，實乃孕育於孫中山的戰地政務思想，及其所領導的國民革命歷程之中，尤其是革命方略中有關軍政府的精心設計。

二、形成時期：（民國十五年—民國三十八年）

(一)內容分析

1.戰時政務委員會：依據建國大綱第六條的規定，促進國家統一是軍政時期的首要目標。孫中山逝世後，蔣中正為貫徹其遺志，念念不忘北伐。民國十五年六月五日，國民政府特任軍事委員會主席蔣中正為國民革命軍總司令，遂成立國民革命軍總司令部，行使北伐最高軍事職權。民國十六年五月二日，中央政治會議第八十六次會議通過「國民革命軍總司令部組織大綱」十三條，其中第五條規定：「戰時政務委員會由國民政府特派民政、財政、交通、外交等部負責人員組成之，受總司令之指揮，處理作戰區域之政務；並任作戰上各種要素之籌備、調節、分配，其組織另定之。」第六條規定：「國民政府於作戰區域或佔領地政務之管理，依作戰之進展隨時規定之。」(羅家倫，1984a：690-691)為強化統帥機構，上述「國民革命軍總司令部組織大綱」復於民國十七年二月十三日，由國民政府修正為六條，其中第一條規定：「國民政府為圖戰時軍令之統一，特任國民革命軍總司令一人，凡屬於國民革命軍之陸海空各軍，均歸其節制指揮。」(羅家倫，1984b：14)北伐統帥機構乃日益健全。

2.戰地政務委員會：民國十七年三月六日，國民政府第四十四次會議通過「戰地

政務委員會條例」九條，繼為擴大戰地政務範圍，復於同年四月二十三日重新條正，條文如後：(羅家倫，1984b：35-37)

第一條 國民政府為企圖野戰軍之作戰便利起見，特設戰地政務政務委員會，受國民革命軍總司令之指揮，處理戰地民政、財政、外交、司法、交通、工商、農礦、教育、建設各政務。

第二條 戰地政務委員會由國民政府派主席委員一人，內政、外交、財政、司法、交通、工商、農礦等部及大學院、建設委員會各選派代表部會負責之委員一人組織之。

第三條 戰地政務委員會設民政、財政、外交、司法、交通、工商、農礦、建設等處，每處設主任一人，辦事員若干人，其人員均由各該部院會調用；但事務繁要時，主席得臨時增派必要人員，襄助辦理。

第四條 戰地政務委員會主席承國民革命軍總司令之指揮，掌管全會事務；並指揮各處主任處理處務，隨時與各主管部院會聯絡。

第五條 戰地政務委員會設秘書長一人，秘書若干人，承主席之命辦理機要事務。

第六條 戰地各政務統由會主持辦理；若作戰逐次進展，所轄區域內之某部認已脫離軍事範圍時，即劃歸主管機關管理之。

第七條 戰地政務委員會之組織及職掌時，由委員會依據本條例擬定細則，呈請國民革命軍總司令核定施行。

第八條 本條例有未盡事宜，得由委員會隨時呈請修正。

第九條 本條例自公佈日施行。

此一條例，係我國戰地政務史上的重要文獻，條文雖簡，但已包括戰地政務的全部要點，第一條說明設置目的，第二條說明行政組織，第四條說明隸屬關係與職掌，第六條說明由戰時過渡到平時體制的原則性規定，特別是在人員選派與工作作法方面，戰地政務委員會能與中央主管部門密切聯，使上級政策能在地方基層貫徹執行，為一最大特點。(許承璽，1982：203-205)

申言之，北伐進軍是根據孫中山遺志，完成國民革命軍的初步，以達到三民主義建國的目的，並非為爭城奪地而戰，乃為國救民而戰。故蔣中正在二期北伐進軍魯南之際，為謀復國重建，紓解民困，特令戰地政務委員會：「凡張宗昌在山東所設之苛捐雜稅，一律蠲除，著各縣及各機關不得收納。」是以凡入魯各軍、師政訓部，每達一地，即以救濟難民，撫輯流亡為第一要務，雖杯水車薪，但對民心之爭取，革命的宣揚，影響極大，誠為戰地政務的輝煌成就，亦為戰地政務開拓的先鋒。(沈宗瑞，1986：38-39)

(二)本期檢討

1.就國民革命史實而言，我國的戰地政務係形成於北伐時期，如民國十六年五月所通過「國民革命軍總司令部組織大綱」，依第五條規定成立戰時政務委員會，處理作戰區域內之政務；又如民國十七年三、四月間，國民政府頒修「戰地政務委員會條例」依第一條規定，設戰地政務委員會，處理戰地政務，故由前述先後頒行的大綱、條例，足證北伐時期的戰地政務已簡具規模。而剿匪時期的黨政委員會，抗戰時期的戰地黨政委員會，戡亂時期的綏靖公署，雖均無戰地政務之名，實已具有戰地政務的功能與內涵。本研究此種論點，與范誦堯先生之見不謀而合，茲摘述如下，以為參證：「我國第一個軍政府的出現，是在國父領導革命在『同盟會宣言』中宣稱『今者國民軍起，成立軍政府。』但有完整的組織體系，則是從北伐以後開始……1.北伐時期—民國十七年，國民政府公佈『戰地政務委員會條例』。2.江西剿共時期—在南昌行營設黨政委員會。3.抗戰時期—軍事委員會設戰地黨政委員會，戰區設分會，集團軍設區會。4.戡亂時期—綏靖公署（剿匪總部）設政務委員會。」（范誦堯，1977：147）

2.一般而言，北伐以來國民革命軍在各階段中的勝利進展，得之於政治號召，而失之於戰地政務，分述如下：（政工史稿編委會，1960b：1946-1948）

(1)北伐時期：北伐之戰，雖在軍事上迅速摧毀軍閥，統一全國，但未能隨軍事勝利在政治上奠立三民主義的建國基礎。其原因，即在當時無推行戰地政務的認識與準備，雖曾有戰地政務委員會之設，不能普及地方，深入基層工作。

(2)剿共時期：基於「三分軍事，七分政治」原則的運用，刷新地方自治，厲行保甲組織，加強管、教、養、衛，立奏功效。惜未能以若干有效之辦法，推廣及於全國。

(3)抗戰時期：為求戰地政務黨政軍能配合作戰，曾有黨政委員會之設，但與北伐時的戰地政務委員會同一缺點，僅有上級機構，而無工作機構與人員，且黨政委員會本身，即欠健全，其應負之設計督導工作，亦不能有效進行，徒具形式，不能在抗戰中有所建樹，更不能為戰後復興重建稍立基礎。

(4)戡亂時期：推行綏靖區政務，針對中共叛亂行為，對綏靖區的民政、土地、金融、財糧、教育，以及基層組織，民眾自衛等，均有相當正確之對策與辦法，惜未及實施軍事逆轉，大陸即告淪陷。

綜觀我國戰地政務的歷史發展，足見自北伐迄戡亂時期，中共之所以坐大，戰地政務未能有效的實施，實為重大影響因素之一。

三、發展時期：（民國三十九年—民國八十年）

(一)內容分析

就我國戰地政務的史略觀之，戰地政務實為復國建國的主要途徑；基於歷史的經驗與教訓，反攻復國時期的戰地政務，四十餘年來迭有重大的進展，摘述如左：

1.戰地政務理論之研究：

(1)基本理論研究：(政工史稿編委會，1960b：1948-1950)

民國四十一年總政治部以第六組策劃研究工作。

民國四十二年闢青年戰士報戰地政務專欄，從事理論闡述。

民國四十三年著重戰地政務制度與組織之研究。

民國四十四年設第一二軍團研究組，並出版戰地政務叢書，計中文著述十三種，譯印美軍軍政府資料十一種。

民國四十五年出版「戰地政務工作」，該書係過去編印的各種戰地政務叢書之精華，屬於綜合性書籍；前半部敘述有關戰地政務之目的、任務、組織、權責等，後半部論戰地民政、財政、經建、文教、警保等專業工作。簡言之，該書內容充實，為戰地政務研究的具體成果。

(2)專題研究及相關研究：

民國五十一年度，將蔣中正歷年對戰地政務的重要訓示，彙編成冊，分發有關單位研究之用。(民年鑑社，1962：349)

民國五十二年度，對戰地政務專題研究，其已編印完成者，計有「共匪農村人民公社之研究」、「共匪糧食問題之研究」，以及中共財經、文教、警保等專題研究共十七種。另有定期性之研究資料三種，每月各印發一冊。(民年鑑社，1963：330)

民國五十三年度，對大陸情勢及專題研究，除已編印「共匪人民公社在軍事上之研究」等三十八種，以加強各級幹部深入瞭解外，並編印「匪偽警保動態」及「匪情週報」等定期刊物，供各級人員參考。(民年鑑社，1964：353-354)

民國五十八年度，加強中共政情研究，計完成「匪偽政情研究」季刊四期、中共「軍區制度」、「行政組織」、「文化宣傳」、「科學研究」、「公安制度」等專題十種，彙編為「匪偽政情專題研究叢書」，作為戰地政務策劃與執行的參考。(民年鑑社，1969：383)

民國五十九年度，加強大陸情勢研究運用，編撰「匪偽政情專題研究」十四種，及編修「『大陸地區研究』之七個省市地區」，務使所有目標指向大陸，一切結合大陸情勢。(民年鑑社，1970：319)

民國六十年度，加強大陸情勢研究，編成「一般綜合匪情報告」、「匪

情專題研究」、「戰地政務專題研究」、「大陸地區研究」與「匪偽政情研究」季刊。(民年鑑社，1971：341)

民國六十一年度，編撰「匪偽政情專題」三種，「匪偽政情季刊」四期、「大陸地區研究」五種，「戰地政務專題研究」十四種。(民年鑑社，1972：366)

民國六十四年度，配合軍(士)官團莒光週教育，增訂戰地政務教育時間，並運用「革命軍」、「奮鬥」及「戰地政務月刊」等刊物，定期刊載戰地政務專論、政策報導、工作研究及討論專題等，供官兵研究。(民年鑑社，1975：357)

2. 戰地政務計劃和方案的擬訂：

(1) 民國四十三、四十四年，擬訂「戰地政務實施方案」及「戰地政務實施綱要草案」，修訂法規二十種。民國四十五年增訂計劃法規二十九種。民國四十六年十一月，「戰地政務實施綱要」奉准試行，規定國防部政治部主辦戰地政務業務。民國四十七年，開辦戰地政務研究班，完成各項方案三十八種，作為編訂戰地政務手冊的依據。民國四十八年，針對中共人民公社暴政，擬訂「反攻大陸戰地政務報告」及「東南沿海七省戰地政務判斷」。(政工史稿編委會，1960b：1951-1954)

(2) 民國五十一年一月，國防會議審議總政治部送審的四十五種計劃方案，並確定戰地政務的基本政策。稍後戰地政務局成立，研擬具體實施計劃，計有民政、財政、文教、警保、社會等類，共為一五二案。復經配合大陸情勢變化與戰地實況，逐年檢討整理、修訂簡併，以增強其適應性與可性性。(政工史稿編委會，1960a：142-144)

3. 戰地政務機構的設立與改組：(政工史稿編委會，1960a：144-146)

(1) 民國五十一年一月，國防會議成立戰地政務委員會籌備處。

(2) 民國五十一年三月，國防部成立戰地政務局，下設六處二十二科。同時擴編戰地政務工作大隊為第一總隊。

(3) 民國五十三年十二月，戰地政務工作第一總隊，奉核定改名為政治作戰第一總隊。

(4) 民國五十五年一月，戰地政務局奉令精簡為六處八科；同年六月，改編為五處八科。

(5) 民國五十六年二月，國防會議戰地政務委員會籌備處，正式改為國家安全會議戰地政務委員會。

(6) 民國五十六年五月，戰地政務局改編為一室四處；民國五十九年九月，改編為一室四組。

(7) 民國六十一年七月，國家安全會議戰地政務委員會奉令裁撤，其主管業

務由戰地政務局接辦。

(8)民國六十二年一月，戰地政務局局長由原中將修改為少將，各組組長由原編少將修改為上校；同年七月，奉令再次實施精簡。

(9)民國六十五年二月，戰地政務局改編為戰地政務處，納入總政治作戰部幕僚編制，員額精簡為軍官二五員，聘雇人員四員。

4.戰地政務制度的創建與實驗：(政工史稿編委會，1960a：146-149)

(1)建立戰地政務的基本制度：「戰地政務實施綱要」為推行戰地政務的基本法規，經於民國四十六年十一月二日呈奉蔣公核准試行，戰地政務的基本制度乃告確立。

(2)確立統帥機構戰地政務組織體制：總統依憲法行使統帥權，與依照臨時條款處理戰地政務，係直接由參謀總長下達於戰區司令長官兼主任委員。而總政治作戰部戰地政務處，即為統帥部的戰地政務幕僚機構，負責戰地政務的計劃作為與督導實施。

(3)確立戰區戰地政務組織體制：戰區設戰地政務委員會，為戰區戰地政務指揮監督機構，以戰區司令長官兼主任委員，戰區政戰部主任兼秘書長，協調軍政關係，推展戰地政務。

(4)確立戰地政務作戰指揮系統：軍事作戰期間，係作戰指揮系統行之。戰區對戰地政務命令，逐級下達於師級（含）以上的作戰部隊指揮官，負責推行其責任地區的戰地政務工作。

(5)確立戰地政務工作執行單位運用構想：

戰地政務督導單位：以團、處、組為其組織體系，隨軍事進展，分別負責省、行政區、縣的政權重建工作。

政治作戰部隊：以總隊、大隊、中隊為其組織體系，支援戰地政務督導單位，協助推進行隨軍和地區政務工作。

(6)建立戰地政務儲備幹部教育制度：於復興基地及光復地區設立戰地政務幹部訓練班、講習班、及其分班，培養戰地政務工作幹部。

(7)建立戰地政務儲備幹部管理制度：於復興基地運用各師、團管區組織，成立地區戰地政務幹部聯絡中心，對已訓的戰地政務儲備人員，予以分類編組列管，及輔導其進修。

(8)建立戰地政務工作實驗制度：擬定「金門、馬祖地區戰地政務實驗辦法」一種，經於民國四十五年六月十三日呈奉行政院核頒實施，使戰地軍政區域一致，軍政首長一人，做到軍政一體，以發揮統合戰力。

(二)本期檢討：

1. 一般而言，我國的戰地政務於發展時期在各方面均有成熟的進展，第一、就理論研究面而言，民國四十年代注意戰地政務基本理論的研究，「戰地政務工作」一書為該階段研究的具體果；而民國五十年代以來，加強戰地政務專題研究與大陸情勢研究，均有助於戰地政務理論的闡釋。第二、就計劃法規與方案的擬訂而言，加強戰地政務基本計劃方案的審議，並研擬具體實施計劃，因應大陸情勢變化，適時補充修編，使具有充分可行性。第三、就機構的設立與改組而言，民國四十一年起，總政治部即以第六組主管戰地政務工作；民國五十一年一月，國防會議成立戰地政務委員會籌備處，並於民國五十六年二月，正式改為國家安全會議戰地政務委員會（民國六十一年七月奉令裁撤）；民國五十一年三月，國防部成立戰地政務局，並於民國六十五年改編為總政治作戰部戰地政務的機構。凡此均是因應國家政策與軍事反攻的需要，雖則戰地政務的機構與人員一再精簡，但其工作範圍，並沒有縮減，且日益充實。

2. 本期尤其值得一述的乃是戰地政務制度的創建與實驗，民國四十六年十一月二日，「戰地政務實務綱要」核准試行，建立了戰地政務的基本制度；此外，分別確立了統帥機構與戰區機構的戰地政務組織體制，確立戰地政務作戰指揮系統與政務指揮系統，建立起戰地政務儲備幹部教育制度與管理制度，另於民國四十五年建立戰地政務工作實驗制度。

綜合以上論述，我國的戰地政務孕育於孫中山的戰地政務思想與軍政府制度；形成於北伐時期的戰地政務委員會，而成熟於反攻復國時期的國家安全會議戰地政務委會與國防部總政治作戰部戰地政務處的設立。尤其自政府遷台以來，積極進行戰地政務理論的研究、計劃法規和方案的擬訂，有關機關的設立與改組，及戰地政務制度的創建與實驗，使我國戰地政務在理論與制度方面較前大為充實，「這可說是我國民革命軍北伐以來，推行戰地政務的工作，由觀念到實質，由作法到制度，由局部到全面策劃最妥善，準備最充實的一次。深信一旦反攻行動開始，定能以強有力的戰地政務，支援軍事鞏固與擴張戰果，達成反共滅匪，復國建國的任務。」（政工史稿編委會，1960a：149）

四、轉型時期：（民國八十年五月—民國八十一年十一月）

（一）內容分析：

1. 動員戡亂時期臨時條款由國民大會於民國三十七年四月依修憲程序制定，同年五月十日由國民政府公佈施行，以期行憲與戡亂同時並行。（張治安，1997：42）
2. 林紀東強調動員戡亂時期臨時條款為我國的戰時憲法，其地位與平時憲法同樣重要，效力亦如平時憲法的強大。（林紀東，1967：400）依民國五十五年三月第

三次修正的臨時條款第四項新增條文：「動員戡亂時期，本憲法體制，授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。」賦予總統處理戰地政務的法源，唯以動員戡亂時期為限。至於動員戡亂時期的終止，依據臨時條款的規定，則由總統宣告之。

3.民國八十年四月二日，第一階段修憲完成，同年四月三十日，李登輝總統宣告：「動員戡亂時期於五月一日零時終止，動員戡亂時期臨時條款亦一併廢除。」周陽山於此有其客觀的評析：非常體制的憲政運作終非常態，而在憲法上另立一套「非常憲法」的作法，更不符憲政主義及民主憲法之原則。(胡佛等，1995：544)

質言之，基於憲政主義(Constitutionalism)的真諦，尊重憲法的權威，使中華民國憲政體制回復常態，以加速推展民主憲政。基於此，我國的戰地政務遂面臨民主轉型的重大考驗。

(二)本期檢討

1.民國八十年五月一日，政府宣告終止動員戡亂時期，並廢止動員戡亂時期臨時條款，政治體制遂由「戰時體制」逐漸恢復為正常的「平時體制」，以符合憲政主義的精神及民主立憲國家的常規。惜美中不足之處，在於國防部唯恐外島戒嚴失去法源，並影響戰備乃呈報行政院准依戒嚴法第三條，宣告外島地區於當日零時起繼續銜接臨時戒嚴，並經立法院通過追認。

2.由於金馬地區的「二度戒嚴」，繼續實戰地政務，引發金馬人士強烈抗爭，遂於民國八十年五月七月至五月十七日在立法院靜坐十一天，反對持續戒嚴，此係金馬史上著名的「五〇七」民主運動。(陳水在，2001：圖4)

3.羅本立指出：近年來國際局勢及兩岸關係丕變，政府審度國內外情勢的發展，順應金馬地區的民意趨向，於民國八十一年十一月七日解除臨時戒嚴，並終止金馬地區戰地政務的實驗工作。(史政編譯局，1996a：序2-3)自此以後，金馬地區逐步落實地方自治，回歸平時民主憲政。

參、美軍民事軍政府簡介

一、美軍民事軍政府史略：(政工幹校，1960：1-4)

(一)美軍第一個民事軍政府：

1.時間：美軍佔領墨西哥時期（西元一八四八—一八八六年），由司各特將軍所主持。

2.重要措施：

(1)西元一八四七年三月，發佈命令，以嚴明軍紀，爭取人心。

- (2)西元一八四八年四月，發佈告墨斯哥民眾書，安撫人民，要求嚴守秩序。
- (3)鼓勵學校教育。
- (4)改進公共財產。
- (5)注意公共衛生。
- (6)維持公共安全。

(二)南北戰爭時期的民事軍政府

1.時間：西元一八六二年——一八六八年；由溫和派的參議員強生在田納西州所主持。

2.重要措施：

- (1)安全措施：禁止報復，懲罰地下活動，以建立良好秩序。
- (2)經濟措施：嚴禁人員物質外流入南方。
- (3)行政措施：任命同情聯邦政府者充任地方官使。
- (4)政治目標：解放黑奴、自由選舉，重歸聯邦。

(三)美軍佔令古巴時期的民事軍政府

1.時間：西元一八九八——一九〇一年。

2.重要措施：

- (1)免除一切稅收，監督公共衛生。
- (2)建立財政、經濟、教育與公共事業機構，並由古巴人主持。
- (3)劃分軍區與行政區，建立佔領型的民事軍政府系統。
- (4)組織警察和軍事法庭，以維持公共秩序。
- (5)充裕民間供應，禁絕黑市與走私。
- (6)設立公民會議，汰除冗員。

(四)美國在菲律賓時民事軍政府

1.時間：西元一八九八——一九四六年。

2.重要措施：

- (1)剿撫游擊隊，維持社會秩序。
- (2)發展教育。
- (3)建立菲律賓民事委員會。
- (4)擴大商業區，建立貿易中心。
- (5)建立村長制度，以控制全島。
- (6)減輕賦稅，改善環境衛生。
- (7)成立菲律賓自治政府，並助其獨立。

(五)美軍在德境的民事軍政府

1.時間：第一次世界大戰後，西元一九一八年十二月——一九二三年一月。

2.重要措施：

(1)戰鬥型的民事軍政府：

- a.成立於西元一九一八年十二月一日。
- b.計分五組，包括公共事務、財政事務、衛生與救濟、學校、法律。

(2)佔領型的民事軍政府：

- a.成立於西元一九一九年六月，由第三軍軍長統一指揮。
- b.各縣設立民事軍官，專責推行民事軍政府業務向第三軍民事軍事官責。
- c.縣民事軍官，有全部行政與司法權責，其立法權則受限於軍部。
- d.協助德國政治、經濟恢復常態。

(六)第二次大戰及戰後的美軍民事軍政府

- 1.時間：第二次世界大戰時，美軍在意、德、奧等國，大戰後在德、日兩國，韓戰時在韓國所推行的民事軍政府。
- 2.重要內容：此期之民事軍政府，其目的、政策、原則與制度，均與現行之民事軍政府各種法令典範相同，容後再述。

二、美軍民事軍政府的實施(政工幹校，1960：36-38)

(一)依據：

- 1.國際法
- 2.戰爭慣例
- 3.國家政策。

(二)目的：

- 1.支援軍事作戰
- 2.負擔條約、協定，或國際法賦予的義務。
- 3.推行國家政策。
- 4.接替由軍事指揮官轉移至指定民政機關的責任。

(三)原則

- 1.人道主義。
- 2.尊重人民利益。
- 3.指揮官、軍民相互責任。
- 4.支援指揮官達成使命。
- 5.政策、計劃與作業的連續性。
- 6.人力節約。
- 7.配合盟軍聯合作業。

(四)政策：

- 1.合理對待人民。
- 2.尊重當地的法律、風俗習慣與宗教信仰。
- 3.盡量保留當地的政府與官吏。
- 4.促進經濟發展。
- 5.釋放擁護美政策與美軍合作的政治犯。
- 6.取締歧視性的法律。
- 7.保留檔案紀錄。
- 8.保護藝術與祠廟等建築。

(五)管制程度：

- 1.軍政府管制：即嚴格管制，這是在戰鬥地區和友邦政府被敵人破壞尚未建立的情形下，所必須採取的手段，而以爭取當地政府與人民的主動支援、志願合作爲上策。
- 2.民事管制：即間接管制，係監督性質。這是在後方地區、和平時期，以及美軍所駐國不在戰區範圍內的情形下，所用之的方法。

(六)管制期限：

- 1.從戰爭開始而開始，結束時間則因各種因素的影響而有所不同。
- 2.以達到美國目標等原則。

肆、我國戰地政務與美軍民事工作的關係(史政編譯局，1996a：171-175)

一、民國四十一年，國防部總政治部即展開對美軍民事軍政府之研究，以作爲我國策劃戰地政務的參考，至民國四十三年由國防部譯印「戰地政務研究叢書」，供各相關單位參考。

二、中美兩國主管戰地政務與民事工作高級主官的互訪，象徵雙方相互合作。例如民國四十九年初，美方正式邀請當年擔任總政治部主任的蔣堅忍將軍，訪問美軍相關民事軍政府單位；同年六月美軍陸軍部民事署署長米德將軍(Gen. Meed)亦應邀訪華一週，並希望兩國能在戰地政務研究發展方面，加強雙方的合作與人員的互訪。

三、民國四十八年三月，我國選派政工高級主管官員，前往民國民事軍政府學校等單位，作爲期三個月的參訪訓練，主要是研究美軍民事軍政府制度與實際業務，返國後所提心得報告中有關建議均甚具體可行。

四、民國五十一年三月，國防部戰地務局正式成立後，即與美國軍事援華顧問團保持密切聯繫，主要在加強雙方在戰地政務方面的合作。民國五十三年，籌劃編組中華民國援越軍事顧問團，派員前往越南共和國協助其建立軍中政工制度，以及推行「戰鬥村」等戰地政務工作，使中美兩國在戰地政務工作的合作關係，發展至最高潮。由此可見，我國戰地政務工作在當時已由國內延伸至越南，從事與盟軍共同作戰的地步。

伍、結語

基本上，本文為我國戰地政務與美軍民事軍政府的探索性研究(exploratory research)²，研究者的目的是要理出較為精確的問題，以便未來研究能夠據此尋求進一步的解答。本文以介紹我國戰地政務的演進為主，於美軍民事軍政府方面只作簡要敘述。關於我國戰地政務的演進，歸納整理為孕育時期、形成時期，發展時期與轉型時期，扼要分析如下：

一、孕育時期：

我國的戰地政務濫觴於孫中山的戰地政務思想—第一個重點是建立軍政一元的戰鬥體制，第二個重點是在非常破壞中實施非常建設。而軍政政府一詞，首見於民國前六年（西元一九〇六年），中國同盟會所發表的軍政府宣言；有關軍政府的由來、意義、任務、組織等基本概念，均散見於同盟會革命方略與中華革命黨革命方略之中。且依據孫中山「以黨建國」的構想，在非常時期黨的總理集黨政軍三大權於一身，軍政府採「軍政一元」的體制，以統一事權，迅赴事功。由此可知，孫中山有關軍政府的設計，實已粗具今日戰地政務的形式與內涵。

二、形成時期：

我國的戰地政務形成於北伐時期，民國十七年三月六日，國民政府頒佈「戰地政務委員會條例」，繼為擴大戰地政務範圍，復於同年四月二十三日修正為九條，此一條例係我國戰地政務史上的重要文獻，並已包括戰地政務的全部要點，

² 參見 W. Lawrence Neuman 著，朱柔若譯(2000)《社會研究方法——質化與量化取向》(Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approaches)，台北：揚智文化公司，頁 38。

探索性研究可以說是一個研究系列的第一個階段；為了獲得更為充分的資訊以便第二階段能夠設計執行更有系統、更詳盡的研究，探索性研究可能有其必要性。

尤以「戰地政務委員會」能在基層貫徹中央政策，誠為一大特色。此外，剿匪時期的「黨政委員會」，抗戰時期的「戰地黨政委員會」，戡亂時期的「綏靖公署」，雖無戰地政務之名，實已具有戰地政務的基本型態。

三、發展時期：

我國的戰地政務在反攻復國時期，基於歷史的經驗與教訓，諸如戰地政務理論的研究，戰地政務計劃和方案的擬訂，戰地政務機構的設立與改組，戰地政務制度的創建與實驗等方面，四十多年來均有重大的進展，可說是策劃最妥善、準備最充實的一次。

四、轉型時期：

民國八十年五月一日，動員戡亂時期宣告終止，動員戡亂時期臨時條款亦一併廢除，基於憲政主義與民主憲法的原則，憲政運作回復平時體制的常態，而戰地政務亦面臨民主轉型的衝擊與挑戰。

最後，茲試就我國戰地政務與美軍民事軍政府，擇要對照如后：

第一、就歷史發展而言：美軍民事軍政府制度係開始於十九世紀中葉的美墨戰爭，規模於第一次歐戰，成型於第二次世界大戰；而我國的戰地政務孕育於孫中山的戰地政務思想與革命方略有關軍政府設計，形成於北伐時期，成熟於反攻復國時期。由上可知，兩者在時間演進方面，顯有先後之別。

第二、就指導原則而言：我國的戰地政務以三民主義為主要指導原則，旨在建立三民主義的地方自治，重建現代化新中國；而美軍民事軍政府則以貫徹國家目標為原則。由此可見，兩者均以追求國家利益為依據。

第三、就法律依據而言：美軍民事軍政府是以國際法、戰爭慣例與國家政策為依據；而我國的戰地政務是以憲法、動員戡亂時期臨時條款為依據，另「戰地政務實施綱要」為推行戰地政務的基本法則，經於民國四十六年十一月二日呈奉蔣公核准試行，戰地政務的基本制度乃告確立。由上可見，兩者的法律依據互有不同。

第四、就主要任務而言：兩者均強調支援軍事作戰與推行國家政策；唯美軍民事軍政府尚包括協助指揮官完成國際法、條約或協定所賦予的任務，而我國戰地政務則以瓦解共產共義思想、重建地方政權與奠定建國基礎為特殊的訴求。

第五、就政策取向而言：美軍民事軍政府係尊重人權與當地的法律習俗，盡量保留當地的政府與官吏；而我國戰地政務政策，基本上依循蔣中正與蔣經國

有關戰地政務的訓示，配合國情，針對大陸情勢，綜合研擬而成，要在因時制宜、因地制宜，以推翻共產暴政，重建反共的革命政權。

第六、就權力行使而言：由於美軍民事軍政府權力源於國際法與戰爭慣例，所以不受佔領國法律的限制，但也不能取得佔領國的主權；而我國戰地政務在光復地區的施政，係中華民國主權的恢復行使，於此兩者不同。

第七、就內容方法而言：兩者均注意一般行政的推行，唯我國戰地政務特別強調政治作戰，蓋反攻復國戰爭在本質上是思想戰，係以三民主義的思想瓦解共產主義的思想。

參考書目

一、中文部分

1. W. Lawrence Neuman 著，朱柔若譯(2000)，《社會研究方法——質化與量化取向》(*Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approaches*)，台北：揚智文化公司。
2. 沈宗瑞編(1986)，《先總統蔣公與中國現代化》，台北：中央文物供應社。
3. 李正中(1974)，〈國父的戰地政務思想之體認〉，《戰地政務研究選輯》，台北：國防部戰地政務局。
4. 林紀東(1967)，《中華民國憲法釋論》，台北：朝陽大學法律評論社。
5. 吳宗器(1987)，《中華民國現階段戰地政務政務之研究——金門地區三民主義模範縣的建設》，國立台灣師範大學三民主義研究所，碩士論文。
6. 吳子俊編(1983)，《國軍政戰史稿》上冊，台北：國防部總政治作戰部。
7. 胡佛等(1995)，《中華民國憲法與立國精神》，台北：三民書局。
8. 范誦堯(1977)，〈戰地政務制度〉，《國家建設論文集》，台北：國父實業計劃研究學會。
9. 孫中山(1973a)，〈同盟會革命方略〉，《國父全集》冊 1，台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會。
10. 孫中山(1973b)，〈中國革命史〉，《國父全集》冊 2，台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會。
11. 許承璽(1982)，〈光復大陸憲政重建程序之研究〉，台北：中國文化大學三民主義研究所。
12. 陳水在(2001)，《金門解嚴前後》，台北：稻田出版公司。
13. 彭堅汶(1978)，《國父建國三程序之研究》，台北：中央文物供應社。
14. 張治安(1997)，《中華民國憲法最新釋義》，台北：政大書城。

15. 羅家倫編(1984a)，《革命文獻》輯 15，台北：中央文物供應社。
16. 羅家倫編(1984b)，《革命文獻》輯 18，台北：中央文物供應社。
17. 中華民國年鑑社編(1962-1975)，《中華民國年鑑》，台北：中華民國年鑑社。
18. 政工幹部學校編(1960)，《我國戰地政務與美軍民事軍政府》，台北：政工幹部學校。
19. 國防部戰地政務局編(1975a)，《領袖對戰地政務遺訓》，台北：國防部戰地政務局。
20. 國防部戰地政務局編(1975b)，《蔣院長講：〈戰地政務講詞選集〉》，台北：國防部戰地政務局。
21. 國軍政工史稿編纂委員會編(1960b)，《國軍政工史稿》下冊，台北：國防部總政治部。
22. 國防部史政編譯局編(1996a)，《國軍外島地區戒嚴與戰地政務紀實》上冊，台北：國防部史政編譯局。
23. 國防部總政治部譯(1954a)，《二次大戰美國軍政府之組織及政策》，台北：國防部總政治部。
24. 國防部總政治部譯(1954b)，《德境美國軍政府業務》，台北：國防部總政治部。
25. 國防部總政治部編(1955)，《美軍軍政府研究教材》，台北：國防部總政治部。
26. 國防部總政治作戰部譯(1997)，《美軍聯合民事準則》(*Doctrine for Joint Civil Affairs*)，台北：國防部總政治作戰部。

二、英文部分

1. FM 27-5 OPNAV 992-115, (1943). *U.S. Army and Navy Manual of Civil Affairs Military Government*.
2. Findle, Jason L. & Richard W. Gable eds., (1971). *Political Development and Social Change*, New York: John Wiley & Sons, Inc.
3. Huntington, Samuel P., (1968). *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.