

國共戰爭中的國軍民眾工作—— 以「國防部人民服務總隊」為中心的探討*

陳佑慎**

本文以「國防部人民服務總隊」(1946-1949)為主要案例，兼述戡亂建工作總隊、綏靖總隊等特種工作隊的活動，探討國共內戰期間國軍政工人員剿共作戰地區的民眾工作，包含訪問民間疾苦、組織民眾、清查戶口、編組保甲、經營軍民合作、協助地方政府穩定秩序及建立地方政權等。本文認為，學界過去針對國共戰爭的研究，較少留意國軍政工人員的活動，對國民黨政府的民眾工作措施感到陌生。其實，國軍、共軍民眾工作之別，既非作為的有無，亦不盡然出於民眾是否支持，主要是規模大小，以及領導統一、動作協調、組織嚴密、作法細膩與否的差異。綜言之，國民黨政府、中共皆有其群眾基礎，或者發展群眾基礎的潛力，惟對各自群眾基礎的戰爭動員能力大不相同。中共一方，黨政軍相互配合，基層組織嚴密，能動員控制區內的全民，一體投入戰爭。反之，國民黨政府一方，黨政軍聯繫不切實，基層組織鬆散；軍隊分散資源扶植基層組織，而從事相關業務的政工人員尚經常陷入困境。於是政府統治區內，除若干已組訓的民眾成為戰爭動員對象外，廣大民力(含反共群眾)並未得到利用，甚至一部份(如難民)成為軍事的負擔。上述現象，即令

* 本文承蒙兩位審查人提供寶貴意見，特此致謝。

** 國家軍事博物館籌備處史政員、國防大學通識教育中心兼任助理教授。

不是國軍戰場失利的主要原因，仍可斷言是戰力此消彼長的重要關鍵。

關鍵詞：政工、青年軍、軍隊民事、戰地政務

一、前言

關於國軍與共軍的交手，蔣介石曾言：「專靠軍隊的力量，是不夠的。一定要加上政治的力量、社會的力量」。¹整合軍隊、政治及社會資源，則是雙方軍隊政治工作(或稱政治作戰，下稱政工)人員的主要職責。政工人員不僅在一般部隊中工作，也有部分人編組為特種工作隊。1946 至 49 年國共戰爭期間，國軍方面這樣的特種工作隊，概有國防部「人民服務總隊」、「戡亂建國工作總隊」及性質稍異的「綏靖總隊」。三者之中，以人民服務總隊存在時間最久，隊員較多，也是本文的主角。

人民服務總隊是 1946 至 49 年間，隸屬國軍政工系統的武裝，在各縣鄉執行「配合地方黨政機關組訓人民、鞏固政權、安定地方、建立民眾武力、協同國軍剿匪」等任務。²其實，在有些時候，隊員的矛頭根本就指向了各縣鄉的行政機關，因為他們認定基層政權係由「土豪劣紳腐敗落伍勢力」壟斷。³他們的前線，是面對所謂土豪劣紳、中共的兩面作戰。他們的身影，謳歌者描繪成知識青年組成的「文化部隊」，⁴詆毀者則視之為「特務武裝」。⁵

相較於文化部隊、特務武裝的指稱，所謂「民運工作」，亦即民眾運動工作，更能反映人民服務總隊的任務性質。大凡軍隊活動及作戰，往往得以某種機制處理駐地人民、社會的相關事宜。例如，國軍在歷史上曾使用軍政府、戰地政務等制度，以及援引自美軍的「民事」(civil affairs)概念。⁶不過，在戰爭年代，國軍、共軍尤異口同聲認為，民運工作乃彼此鬥爭的要點。抗

¹ 秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，第 13 卷：演講(臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984)，頁 234。

² 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

³ 黃公偉，〈健全基層政權爭取戡亂成功〉，《中央日報》(南京)，1947 年 11 月 25 日，10 版。

⁴ 〈人民服務總隊在揚州〉，《中央日報》(南京)，1948 年 11 月 21 日，6 版。

⁵ 〈收容散兵〉，《大公報》(上海)，1949 年 6 月 29 日，1 版。

⁶ 吳宗器，〈我國戰地政務與美軍民事軍政府史略探究〉，《三民主義學報》，第 25 期(臺北，2002.12)，頁 101-118；謝奕旭，〈美軍「民事」與國軍「政治作戰」之比較〉，《復興崗學報》，第 89 期(臺北，2007.06)，頁 209-238；黃筱薌主編，《國軍政治作戰學：政治作戰制度的理論與實踐》，下冊(臺北：黎明文化，2010)，頁 73-85。

日戰爭期間，中共已在軍隊政工部門遍置民運人員，在基層進行宣傳、組織群眾及建黨建政。⁷1950年代，國軍的政治工作綱領則明訂民運具體項目為：訪問民間疾苦、組織民眾、清查戶口、編組保甲、推行愛民教育、經營軍民合作、發動民眾敬軍從軍勞軍、協助地方政府穩定秩序、建立地方政權等。⁸上面提及的國軍、共軍民運工作意涵，都很適合據以檢視人民服務總隊的活動。

然而，國軍對共軍鬥爭時的民運工作，雖充滿歷史肌理，也曾經號稱是「政工兩大環節之一」，⁹卻很少成為歷史研究者的焦點。更確切地說，整個國軍政工制度在國共戰爭期間的表現，都極少引起研究者的注意。研究者一般認為，國軍政工制度的黃金時代為北伐戰爭前期(1926-1927)，在抗日戰爭結束後功能急遽萎縮；及至國民黨政府播遷臺灣，當局痛定思痛，始「重建」並強化了政工制度，輾轉發展迄今。受到上述觀點的影響，歷史學研究集中在北伐戰爭，抗日戰爭次之，愈往1949年延伸成果愈小，1950年代起才又谷底反彈回升，國共戰爭階段成了最大的研究空隙。¹⁰

研究者對國共戰爭時期國軍政工制度的輕忽，妨礙了人們對歷史現象的深入理解，是十分可惜的事情。這裏先點出一個問題。抗日戰爭結束後國軍政工制度所謂陷入萎縮，的確有相當程度的歷史事實，但它主要指軍中政治思想教育、保防及監察等職權的受限，而不必然是指人力、物力及地理範圍

⁷ 姜思毅編，《中國人民解放軍政治工作史講義》(北京：解放軍政治學院出版社，1984)，頁188；中國人民解放軍總政治部編，《中國人民解放軍群眾工作史》(北京：解放軍出版社，1989)，頁336；熊武一、周家法主編，《軍事大辭海》，上冊(北京：長城出版社，2005)，頁810。

⁸ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》(臺北：國防部總政治部，1960)，頁1419-1420。

⁹ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁1174。

¹⁰ 參閱呂芳上，〈近代中國制度的移植與異化：以1920年代國民革命軍政工制度為例的討論〉，《民國史論》(臺北：臺灣商務印書館，2013)，頁31-101；李翔，〈國民黨軍隊政治工作轉向因素試析(1945-1946)〉，《民國檔案》，第4期(南京，2011.04)，頁124；陳鴻獻，〈1950年代初期國軍政工制度的重建〉，《國史館館刊》，第42期(臺北，2014.12)，頁65-66；陳佑慎，〈蔣經國與國軍政工的重建(1946-1954)〉，<https://presidentialcck.drnh.gov.tw/index.php?act=Archive/article/PATA00015>，檢索日期：2023年9月3日；黃筱薌主編，《國軍政治作戰學：政治作戰制度的理論與實踐》，上冊，頁286-287；復興崗文教基金會編，《政戰風雲路：歷史、傳承、變革》(臺北：時報出版，2022)，頁33-36。

的運作規模。該時期主管國軍政工制度的鄧文儀，在回憶錄痛心政工職權不伸之餘，就仍然指出 3 萬軍隊政工人員、5 千人民服務總隊隊員的編制數量「空前未有」，後者的工作熱忱與服務精神尤其「十分難得」。¹¹

還有，多數歷史書寫往往概括地強調：國民黨政府在國共戰爭中戰略錯誤，過重城市，輕忽農村，失去民心，導致遭到中共「以農村包圍城市」擊敗。這種說法同樣有部分歷史事實，但夾雜了中共政治宣傳，以及人們對國軍民運工作、收攬人心作為的陌生。本文將會透過人民服務總隊的活動，說明國軍與共軍針對農村的爭奪，並非單純的民心向背問題，更是雙方結合軍事、政治作戰的激烈交手。應當指出，相關課題存在較大的研究空隙。

事實上，軍隊政工制度、民運工作的表現，乃是軍事、政治、思想及社會等因素共同鑄成，是研究者評析國共戰爭結果、國軍共軍異同處的有力切入點。基於上面的想法，本文將利用當時國軍政工單位的原始文件，結合有關資料，以人民服務總隊為主要案例，兼述綏靖總隊、戡亂建國工作總隊，反思國共戰爭史的若干問題。

二、人民服務總隊的成立背景

(一) 爭取青年，運用青年

人民服務總隊的起源，離不開聲勢浩大的「知識青年從軍」運動。抗日戰爭後期，10 萬莘莘學子響應國民黨政府號召，投筆從戎，編成青年軍 9 個師，蔚為一時盛事。他們未及投入抗日戰場，抗日戰爭已告結束，遂於戰後陸續辦理退伍復員。退伍復員官兵大約 7 萬人，接受政府的特殊照顧，分別返籍、就業或升學。另外，各師仍保有 3 千餘人留營，原本計劃作預備軍(士)官、中學生軍訓教育機構之用，嗣因國共軍事衝突漸起，改為收訓東北、華北及蘇北等地的流亡或失業失學青年。綜上，抗日戰爭期間招訓者被稱為第

¹¹ 鄧文儀，《老兵與教授》，下冊(臺北：龍文出版社，1994)，頁 338-339。

一期青年軍，抗日戰爭結束後招訓者被稱為第二期青年軍，而任務已從抗日轉變為反共了。¹²

青年軍享受的政府照顧、福利，在當時國軍部隊前所未有，首先引起了友軍嫉妒。加之，蔣經國先後藉軍事委員會青年軍復員管理處副處長、國防部預備幹部局局長等名義，¹³主導青年軍部隊編訓、退伍復員等業務，又激起個人政敵的譏評。在國軍高層內部，有人質疑青年軍是「特殊幹部領導之特殊部隊」，¹⁴有人建議「裁汰少數享受特殊待遇的部隊」。¹⁵不惟如此，部分青年軍復員官兵自以為身分特殊，在一些城市鬧出不大不小的事端。民間對他們的不滿，混合了政治軍事圈對蔣經國的冷言嘲語，馴至產生「青年從(軍)」和「國大代(表)」、「軍官總(隊)」並稱戰後中國社會三大害的說法，流傳極廣。¹⁶

青年軍政治、社會形象的一落千丈，對國民黨政府是嚴重的警訊。當時，中共持續煽動青年獻身紅色革命洪爐，反觀國民黨人竟有虛擲青年軍運動之虞。蔣經國等人面對外界質疑，遂一再堅持青年軍性質特殊，不宜漫無計畫地使用；¹⁷而整個青年軍運動的新重點，應是「與匪爭取青年，一面收容，一

¹² 「青年軍問題之意見」、「對青年軍之建議」，〈巴大維將軍對青年軍問題建議案〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：570.2/7771。

¹³ 名義先後為軍事委員會青年軍復員管理處副處長(1946年2月，處長由陳誠兼)、國防部預備幹部管訓處處長(1946年8月)及國防部預備幹部局局長(1947年4月)。參見陳佑慎，《國防部：籌建與早期運作(1946-1950)》(臺北：民國歷史文化學社，2019)，頁305-310。

¹⁴ 〈蔣經國致蔣中正家書〉(1948年2月29日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-040700-00004-007。

¹⁵ 「美軍顧問團團長巴大維將軍備忘錄」(1948年7月1日)，〈巴大維將軍對青年軍問題建議案〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：570.2/7771。另參見黃維，〈關於青年軍的回憶〉，收入全國政協文史資料委員會編，《文史資料選輯》，第96期(北京：中國文史出版社，1986)，頁77。

¹⁶ 賈亦斌，〈青年軍是什麼〉，《曙光半月刊》，新1卷第12期(南京，1947.11)，頁8；黃克武訪問，林秀貞紀錄，〈石小岑先生訪問紀錄〉，收入《戒嚴時期臺北地區政治案件口述歷史》，第3輯(臺北：中央研究院近代史研究所，1999)，頁1081。

¹⁷ 〈蔣經國致蔣中正家書〉(1947年12月21日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-040700-00003-055。

面救濟，一面組織運用」。¹⁸蔣經國的看法，在政府內部，確實能引起一些共鳴。

鄧文儀便是國軍高層當中，與蔣經國合作，認同青年軍價值之人。抗日戰爭結束之初，鄧文儀、蔣經國並為軍事委員會青年軍復員管理處副處長(處長由陳誠兼)，共同辦理第一期青年軍官兵的復員轉業。1946年6月軍事委員會改組為國防部，鄧文儀接掌國防部新聞局首任局長，隨即選拔第一期青年軍復員官兵5千餘人，開辦新聞工作人員訓練班。其本班設於杭州，分班設於青年軍各師。嗣後辦理多期，至1947年7月止共訓練1萬餘人，分發國軍各部隊工作。¹⁹

前揭所謂新聞工作人員，實即政工人員的改稱(後詳)。1946年8月1至8日，蔣介石主持廬山高級政工會議，主要議題一為政工單位改制，一為對中共作戰的措施。²⁰研議過程中，鄧文儀等擬議：新聞工作人員訓練班畢業學員除派充國軍連指導員等職務外，亦援抗日戰爭期間各地「黨政工作總隊」、「政治大隊」之前例，將知識青年集中編組，執行民眾組訓任務。²¹研討結果，蔣介石指示將部份畢業學員編組為兩個人民服務總隊。²²

1946年9月15日，人民服務第一總隊成立，總隊長郭仲容，隊員接收新聞工作人員訓練班本班、分班結業學員1千6百餘人編成。總隊部移駐徐州後，又繼續考收失學失業青年，以及「忠黨愛國與匪鬥爭有經驗之智識青年」。²³10月，人民服務第二總隊亦告編組，總隊長劉培初，總隊部初駐鄭

¹⁸ 「對青年軍之建議」，〈巴大維將軍對青年軍問題建議案〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：570.2/7771。

¹⁹ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁1120-1121。

²⁰ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁1053-1054。

²¹ 「軍務局文電擬辦箋」(1947年1月8日)，〈綏靖區戰地政務工作案〉(1946-1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：35/552/2294。黨政工作總隊隸屬戰區黨政分會→軍事委員會戰地黨政委員會之系統。政治大隊則隸屬戰區司令長官部政治部→軍事委員會政治部之系統。

²² 〈陳誠上蔣中正呈〉(1947年1月8日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00535-030。

²³ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

州，隊員同樣以新聞工作人員訓練班本班、分班結業學員編成，並持續「撥選優秀青年補充」。²⁴

「誰有青年，誰有未來」。它不僅是政權對青年的號召力問題，也是政權對青年的動員能力問題。1946年7月，蔣介石主持青年軍復員檢討會議，強調欲消弭共禍，必須健全社會組織，而青年軍乃新社會組織力量的起始；因為，青年軍官兵有初中以上程度，受過軍事訓練，倘若復員後組織得法，發揮的力量豈容小覷？²⁵劉培初接掌人民服務總隊之職，就是受命於這樣的動機。他在回憶錄中說，「(政府)一面為國家前途計，一面為這批青年著想，如何把他們加以深造之後，用於社會人民服務之途，這便是國防部人民服務總隊之由來」。²⁶

(二)準備「面」的政治接防

投入任務前夕，劉培初曾以刺耳的口氣，勉勵人民服務總隊受訓隊員稱：現在國家多難，諸位無法繼續學業或者享受清福，必須下凡到了無生氣的遼闊鄉鎮地帶，落地做事。²⁷劉培初係黃埔軍校第五期畢業，有從事民運工作的經歷，也有軍統特務的背景。劉培初的話，係根據自己長年的經驗，首先點出了民運工作必須重視基層之意。

國民黨政府長期感到，相較中共，自己對縣以下的基層政權(區鄉鎮保甲)控制有限。識者引以為憂，劉培初即為其一。黨人有關的歷史經驗，另有1930年代的別動總隊(全稱南昌行營別動總隊，後改稱軍事委員會別動總隊)。當時，國軍於江西圍剿紅軍，蔣介石揭櫫「三分軍事，七分政治」口號，決心派特種部隊下鄉清剿散「匪」、組訓民眾、恢復地方秩序。1933年10月，由康澤組織的別動總隊成立，號稱模仿德國衝鋒隊(Sturmabteilung, SA)。1946年出任人民服務第一總隊總隊長的郭仲容，係黃埔軍校第三期畢業，便是別動總隊

²⁴ 陳佑慎主編，《移植與蛻變：國防部一九四六工作報告書》，第2冊(臺北：民國歷史文化學社，2023)，頁10-11。

²⁵ 青年軍史編輯小組編，《青年軍史》(臺北：青年軍聯誼會總會，1986)，頁46。

²⁶ 劉培初，《浮生掠影集》(臺北：正中書局，1968)，頁136。

²⁷ 劉培初，《浮生掠影集》，頁138-139。

的幹部出身。²⁸抗日戰爭初期，別動總隊取消。1944年底，郭仲容轉任軍事委員會駐延安聯絡參謀，聯繫並觀察中共政治軍事措施。1945年10月，郭仲容基於觀察心得，曾主張若干地方以縣為單位，成立軍事化組織，「平時有防止奸黨民運之責任，戰時有組織民眾、運用民力、撲滅奸黨游擊之任務」。²⁹

抗日戰爭結束，蘇、魯、皖、豫、鄂、晉、陝等省中共活動的蔓延，較之1930年代的江西，只有過之而無不及。國軍高層很自然想起康澤過去組建的別動總隊，也有人諮詢康澤相關的意見。康澤適逢官場失意，對來言意態闌珊，但確實認為，昔日的別動總隊、新組建的人民服務總隊性質類同。³⁰當然兩者還是有些差異，例如前者主要由黃埔軍校的失業畢業生組成，後者由青年軍復員官兵組成；又如，前者負有監視駐軍的使命，後者並沒有如此大的權力。

國民黨政府必須參酌別動總隊或其他模式，推動新的基層工作，確實迫在眉梢。以蘇北、魯南等地為例，抗日戰爭期間，該區域的主要城市「點」、交通「線」陸續由日偽軍控制，惟廣大城鎮鄉村「面」成為了各路基層政權、中共的角逐場。這些基層政權難以招架中共挾組織力量發動的鬥爭，甚至也被國民黨人歧視為「土豪劣紳腐敗落伍勢力」，敗下陣來。中共逐漸造成控制民眾、控制面的既成事實。抗日戰爭結束，國軍自日偽軍手中接收點、線，但不啻受到了中共以面包圍。隨後，國軍依托點線，調兵遣將，徐圖壓縮中共控制的面。國軍之攻勢，往往初期勢頭凌厲，卻一直無法捕捉共軍主力。共軍主力因為成功保存，有利時可相機攻擊國軍的弱點，不利時可化整為零隱蔽到廣大的面。而在廣大的面中，中共不獨持續控制民眾，也有各種組織滋榮生蔓。如此，國軍一旦往前推進，原先攻下的點、線很可能得而復失。倘若分兵保護點、線，那麼也會造成兵力分散，喪失機動性，終究淪為強弩之末。³¹

²⁸ 康澤著，傳記文學雜誌社編，《康澤自述及其下落》（臺北：傳記文學出版社，1998），頁119-121。

²⁹ 〈郭仲容上陳誠呈〉（1945年10月23日），國史館藏，《陳誠副總統文物》，典藏號：008-010702-00051-013。

³⁰ 康澤著，傳記文學雜誌社編，《康澤自述及其下落》，頁119-121、233-234。

³¹ 民國歷史文化學社編輯部編，《蔣介石軍事作戰檢討（1945-1948）》（臺北：民國歷史文化學社，2020），頁19-20、53-54、60、90-91。

正由於國軍侷促點、線，望面興嘆，孤立的點隨時可能陷入共軍包圍，脆弱的線隨時可能被共軍切斷，導致前、後方的界線模糊，地方秩序混亂。國民黨政府對縣以下的基層政權，原本已感到鞭長莫及，至此更是雪上加霜。當時，若干縣鄉存在兩個基層政權，一個是奉政府正朔的政權，一個是中共組織的政權。也有若干基層政權眼見國軍、共軍拉鋸，心餘力絀，苟安旦夕，依違兩端。³²長此以往，剿共成功遙遙無期，政權的根基勢必流失殆盡。

國軍無法掌握面，出於戰略、戰術、組織及後勤等多方面因素，³³其中一個關鍵是「收復的匪區，僅是軍事的克復，不能從政治上把握這個區域的控制權，所以往往兵力一單薄，即行動搖」。³⁴部隊攻勢受阻後，軍官們覺得基層政權無能或不合作、民眾已遭中共控制，乃紛紛痛責「地方政治不能配合軍事」。但反過來說，他們某些人的作為，也頗為可議。例如當中迂闊者，奢談「匪得民力，我得民心」。³⁵中焉者，大搞起民眾組訓，付諸實施的卻只有徵用人民編成擔架隊、運輸隊。基層政權的招牌形式上依舊懸掛，中央政府的政令依然未得推行，這便是「組訓民眾的一般現象」。³⁶至於下焉者，軍紀敗壞，大失民心。歷任蘇北沛縣、徐州區行政督察專員等職的馮子固，晚年沈痛回憶說：「國軍剿匪，匪民不分，劫掠姦殺，時有所聞；兵至民逃，輒興偕亡之慨」。³⁷

國民黨政府為了打破上述困境，屢次推動有關的措施。1946年7月，國防部新聞局訂頒「綏靖時期各部隊政治工作計畫綱要」，謂部隊工作原則為協助地方政府、恢復地方政權等。³⁸8月1日至8日，蔣介石主持廬山高級政工

³² 張秉均，〈中國現代歷次重要戰役之研究：戡亂戰役述評(三)〉(臺北：國防部史政編譯局，1988)，頁13；國軍政工史稿編撰委員會，〈國軍政工史稿〉，頁1296。

³³ 「總檢討」，〈綏靖作戰檢討(國防部第三廳編)〉(1947年)，國家發展委員會檔案管理局藏，〈國軍檔案〉，檔號：552/2294.3。

³⁴ 黃公偉，〈健全基層政權爭取戡亂成功〉，《中央日報》(南京)，1947年11月25日，10版。

³⁵ 張秉均，〈中國現代歷次重要戰役之研究：戡亂戰役述評(三)〉，頁13。

³⁶ 劉培初，〈浮生掠影集〉，頁132。

³⁷ 徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，〈徐州八縣抗戰勦匪紀要〉(臺北：編者自印，1973)，頁735。

³⁸ 國軍政工史稿編撰委員會，〈國軍政工史稿〉，頁1112-1113。

會議，復作成以下決議：一、剿共地區的工作重點為嚴懲貪污，安定人心，恢復社會秩序；二、政工人員應本「三分軍事，七分政治」原則，指導恢復各縣鄉政權；三、以耕者有其田及二五減租等辦法，切實解決土地問題；四、為執行上列計畫，劃蘇皖冀魯豫等省為綏靖區，行政院設綏靖區政務委員會，國防部設人民服務總隊與各地軍民合作站。³⁹

換言之，在制度框架方面，國民黨政府頒布綏靖區施政綱領，根據綱領產生行政院綏靖區政務委員會，並制訂各種綏靖區土地、金融、行政、救濟辦法。⁴⁰這些辦法，重點是反擊中共政治攻勢，例如部分承認中共「土改」的結果。⁴¹凡綏靖區部隊作戰、政工人員，均應向人民宣教有關政策辦法。⁴²

在主要執行者方面，剿共地帶遍置綏靖區司令部，司令官有指揮黨政軍的大權。另外，各地駐軍指揮官也必須主持黨政軍聯席會報，加強黨政軍的統一。不過，推廣綏靖區施政辦法、重建基層政權等實際工作項目，還是得委諸軍隊政工人員、以及新成立的人民服務總隊。例如，蔣介石起初認為，綏靖區司令部雖有民政業務，但不必設立行政公署(延至1948年春始設)，⁴³因為「上有行政院綏靖區政務委員會，下有人民服務總隊、青年軍等之協助」。⁴⁴這裡提及青年軍，係因當時部分國民黨人主張讓第二期青年軍專責「清剿散匪」，「作為政治鬥士，如江西剿匪時代別動隊」。⁴⁵有關第二期青年軍專責「清剿散匪」的構想，因青年軍各師逐漸以普通野戰部隊的方式使用，最後並沒有落實。至於由第一期青年軍復員官兵組成的人民服務總隊，仍如期組織了起來，即將展開活動。

³⁹ 「國防部之第一週年：新聞局一年來工作概述」，〈國防部新聞局工作報告〉(1947年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：109.3/6015.16。

⁴⁰ 陳佑慎主編，《國防部部務會報紀錄(1946-1948)》，上冊(臺北：民國歷史文化學社，2021)，頁67-69。

⁴¹ 行政院編印，《綏靖區土地問題》(南京：行政院新聞局，1947)，頁2。

⁴² 國防部編印，《綏靖軍官手冊》(南京：國防部，1947)，頁10-15。

⁴³ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁1301。

⁴⁴ 陳佑慎主編，《國防部部務會報紀錄(1946-1948)》，上冊，頁69。

⁴⁵ 「對青年軍之建議」，〈巴大維將軍對青年軍問題建議案〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：570.2/7771。

人民服務總隊的主要任務，由此已定。國共戰爭期間，國民黨人曾有一種說法：「只要國軍不停的追，不停的剿，使匪不能重建根據地，和完成基層政治組織，共匪只有日趨萎縮」。⁴⁶基於這樣的思維，針對基層政治組織的鬥爭，即為人民服務總隊的專責。用郭仲容的話總結，就是配合黨政軍部門統一組訓人民，加強民眾自衛武力，就地清剿，「完成一縣『面』的政治接防」。⁴⁷

(三)政工改制案的影響

國民黨政府藉由第一期青年軍轉化的人民服務總隊，推動 1946 年廬山高級政工會議決策，是極具意義的安排。因為，國軍政工制度受各種因素影響，雖有作用，但長年士氣不振，備受各級軍官歧視。許多政工單位，甚至淪為了「部隊長收容低能、安置親友閒人的機構」。⁴⁸而今，萬名知識青年「帶筆從戎」，⁴⁹志願成為政工人員，彷彿為衰弱的軀幹灌注了大量新血液。

然而，國軍政工組織並未因知識青年的湧入，就此煥然一新。其實，這時期國軍政工制度又面臨若干新問題，無可避免地影響到人民服務總隊的編組。首先，在國共軍事衝突的初期階段，美國仍舊進行著軍事調處；調處過程中，美方認為政工制度出自蘇聯「黨化」軍隊模式，催促國軍、共軍按照美國「國家化」軍隊模式改編。中共聞美方的有關建議，幾乎無所作為。反之，國民黨政府原本嚴詞拒絕取消政工制度，但為了標榜「軍隊國家化」、避免落人口實，終究同意大幅調整，使得相關制度陷入妾身未明。⁵⁰

1946 年 6 月，國軍最高政工機關軍事委員會政治部，按照美國建議方案，拆分為新的國防部新聞局、民事局、監察局。新聞局被視作舊制政治部的主要承繼單位，各級部隊政治部則陸續改組為新聞處、新聞室；團以下的

⁴⁶ 〈社論：剿匪區域的基層組織〉，《中央日報》(南京)，1947 年 11 月 17 日，2 版。

⁴⁷ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

⁴⁸ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁 670、1061。

⁴⁹ 青年軍史編輯小組編，《報國奉獻的回憶》(臺北：青年軍聯誼會總會，1986)，頁 34。

⁵⁰ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁 1043。

政工人員，一部調職或離職，一部改稱新聞工作人員。⁵¹新聞局局長鄧文儀是復興社背景的國軍老政工，對此次改制大感痛心，認為各級政治工作組織變形解體，嚴重影響國軍精神戰力。⁵²

至少在民運工作方面，的確展現了政工制度的變形解體問題。按理，民運工作牽涉地方民眾，依美方建議方案應屬民事局業管。惟各級軍隊政工人員改稱新聞工作人員後，係歸新聞局管轄。民事局欲推動工作，因本身無基層單位，只能協調新聞局、部隊新聞工作人員或者地方行政機關。民事局倘改為專門從事政策規劃，又會與行政院綏靖區政務委員產生業務重疊，仍非理想。⁵³

於是，有關民運工作業務，民事局覺得「應管不能管」，新聞局抱怨「不應管而管」。⁵⁴1946年9月初，蔣介石追問國防部，欲瞭解廬山高級政工會會議決議事項的辦況。鄧文儀便告以：「指導地方行政及民眾組訓等業務，多非新聞局職掌，且新聞局與民事局的職權亦未劃清，導致各類業務難以推行」。⁵⁵

國防部經反覆討論，按照了蔣介石的裁示，於1946年9月7日核定「人民服務總隊之編組、講習、派遣、指導、考核等工作，由新聞局主辦，民事局會辦」。⁵⁶儘管，新聞局完成人民服務總隊組訓後，一度又奉命將之撥歸民事局主管，自居所謂「協助」地位。⁵⁷但實際上，民事局內的人民服務總隊業務，徒具形式，多數工作依舊由新聞局直接策劃執行。延至1947年12月，人民服務總隊仍完全劃歸新聞局管轄。⁵⁸

⁵¹ 「國防部之第一週年：新聞局一年來工作概述」，〈國防部新聞局工作報告〉(1947年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：109.3/6015.16。

⁵² 鄧文儀，《老兵與教授》，下冊，頁325-326。

⁵³ 陳佑慎，《國防部：籌建與早期運作(1946-1950)》，頁265-267。

⁵⁴ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁1174-1175。

⁵⁵ 陳佑慎主編，《國防部部務會報紀錄(1946-1948)》，上冊，頁34。

⁵⁶ 陳佑慎主編，《國防部部務會報紀錄(1946-1948)》，上冊，頁35。

⁵⁷ 「國防部之第一週年：新聞局一年來工作概述」，〈國防部新聞局工作報告〉(1947年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：109.3/6015.16。

⁵⁸ 「國防部民事局局務會報紀錄」(1947年12月9日)，〈國防部民事局局務會報紀錄〉(1946-1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.8。

可以說，國軍雖依照美國建議方案，將原有的政工制度分割為新聞、民事制度；但蔣介石、鄧文儀等人確實煞費苦心，儘量使部隊新聞工作人員保留舊有的政工權限，包括「政工兩大環節之一」的民運工作項目。基於這樣的意圖，蔣介石考慮繼續擴編人民服務總隊，⁵⁹或者在全軍遍置類似的單位。1947年6月12日，蔣介石手令參謀總長陳誠，略以：各部隊政治部改組為新聞處後，職權縮小，編制人員縮減，致使工作不能開展，亟宜改進，故全軍各團可設人民服務隊1隊，仍吸收青年軍復員官兵參加。⁶⁰

不過，蔣介石拋出團級人民服務隊的想法後，國防部各個參謀單位基於自身業務立場，態度較為保守。例如，國防部第三廳(作戰廳)副廳長許朗軒質疑，軍隊流動性大，團級人民服務隊隨部隊頻繁調動，所以對清剿散「匪」、撫輯難民的用處不多。⁶¹第五廳(編制廳)廳長劉雲瀚、預算局局長趙志垚則直指：設立團級人民服務隊將增加1萬餘隊員，而隊員均係幹部待遇，等於增加10萬士兵經費，軍費難以支出。⁶²陳誠根據上述意見，向蔣介石建議將原有人民服務總隊撤銷，再併同各部隊新聞工作隊人員，於整編師以上設置人民服務隊。⁶³

1947年9月，蔣介石考慮後，決定人民服務總隊仍予保留，惟同意團級人民服務隊暫緩成立，改在師、整編旅設立。⁶⁴前面提到，這類師、旅、團人民服務隊的初衷，主要是緩解政工改制帶來的員額衝擊。1948年2月以後，

⁵⁹ 陳佑慎主編，《移植與蛻變：國防部一九四六工作報告書》，第2冊，頁9-10；陳佑慎主編，《國防部參謀會報紀錄(1947)》(臺北：民國歷史文化學社，2022)，頁183-247。

⁶⁰ 〈蔣中正致陳誠手令〉(1947年6月12日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00555-074；「國防部卅六年度下半年工作計畫(行政之部)」，〈國防部施政案〉(1947年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/060322/6015。

⁶¹ 陳佑慎主編，《國防部參謀會報紀錄(1947)》，頁241。

⁶² 陳佑慎主編，《國防部部務會報紀錄(1946-1948)》，下冊，頁89；〈陳誠上蔣中正呈〉(1947年7月18日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00012-038。

⁶³ 〈陳誠上蔣中正呈〉(1947年9月19日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00542-133。

⁶⁴ 〈陳誠上蔣中正呈〉(1947年9月19日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00542-133。

果然改稱(未整編)師、整編旅的武裝政工隊。⁶⁵至於專責民運工作的單位，依舊是原有的 2 支人民服務總隊。

人民服務隊擴編案遭大打折扣，表面主因是「需款過多」。⁶⁶但深入地看，國軍系統複雜，蔣介石一人之下，令出多門；國軍政工系統受挫的計畫，不代表其他系統無法推動類似的業務。就在國軍高層爭論人民服務隊編制大小的同時，1947 年 7 月，軍統系統的鄭介民仍得到蔣介石批准，自青年軍及人民服務總隊遴選人員，另外組設國防部「綏靖總隊」。該隊隸屬國防部第二廳(情報廳)管轄，可視為該廳的外勤單位，惟重點任務仍包括民運工作。⁶⁷

無獨有偶地，蔣經國對國軍政工的績效引以為憂，也想透過自己對青年軍的影響力，自行從事民運工作。1947 年 12 月，蔣經國提出蘇北等區「戡亂建設計畫」，辦理戡亂建國幹部訓練班，⁶⁸學員同樣遴選自青年軍。1948 年 2 月，國防部「戡亂建國工作總隊」宣告成立，隊員由訓練班畢業學員組成。⁶⁹如此，國軍出現了人民服務總隊、綏靖總隊、戡亂建國工作總隊 3 支系出青年軍，肩負民運工作任務的特種工作隊。

蔣經國初以國防部預備幹部局局長身份，對戡亂建國工作總隊的組訓，時予指導。⁷⁰1948 年 2 月蔣經國交卸局長職位以後，戡亂建國工作總隊官兵

⁶⁵ 「國防部政工局三十七年度重要業務計畫」，〈國防部所屬年度重要業務計畫〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：060.22/6015.6；〈鄧文儀上蔣中正呈〉(1948 年 2 月 24 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-024。

⁶⁶ 〈蔣中正致陳誠手令〉(1947 年 6 月 12 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00555-074。

⁶⁷ 劉培初，《浮生掠影集》，頁 149-178、300-304；陳恭澍，《平津地區綏靖戡亂》(臺北：傳記文學出版社，1988)，頁 5-11、22-25、46-47、56-58、247。

⁶⁸ 〈蔣經國致蔣中正函〉(1947 年 12 月 9 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-040700-00003-053。

⁶⁹ 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948 年 3 月 27 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00543-212。

⁷⁰ 王昇，《經國先生無私無畏的人格》(臺北：中央日報社，1988)，頁 138-141。

猶奉其為「信仰中心」。⁷¹於是，戡亂建國工作總隊名義上雖屬國防部特種工作隊之一，而外間不免有人視之為蔣經國控制的武裝。⁷²

上面的情況，對鄧文儀的政工職權，頗為尷尬。蓋正當 1948 年 2 月戡亂建國工作總隊成立之際，國民黨政府基於剿共作戰需要，也拍板停止仿行美軍的新聞、民事制度。隨即，國防部新聞局改組為政工局，局長仍由鄧文儀擔任；民事局撤銷，併入政工局；部隊各級新聞工作人員，陸續改回政工人員名義。⁷³可是，政工局成立、鄧文儀就任伊始，針對「政工兩大環節之一」的民運工作，已不得不面對一個多頭馬車的局面。其開張後的首個重要業務計畫，涵括了「區分武裝政工隊、人民服務總隊與戡建總隊、綏靖總隊之權責，並規定其分工合作與聯繫辦法」。⁷⁴

國軍各支特種工作隊如何分工，以戡亂建國工作總隊、人民服務總隊的相互關係，問題最為突出。因為，綏靖總隊可視為情報外勤單位，而戡亂建國工作總隊、人民服務總隊顯然都是政工部隊的性質。1948 年 4 月，陳誠遂以參謀總長身分簽准蔣介石同意，將戡亂建國工作總隊劃歸政工局管轄。⁷⁵但實際上，戡亂建國工作總隊仍舊獨立於政工局之外。據旁人觀察，蔣經國與鄧文儀私交尚好，惟因政工業務產生矛盾，「國防部人民服務總隊，(蔣)經國想管而鄧文儀不同意；國防部戡建總隊鄧文儀想管，而(蔣)經國不同意」。⁷⁶

⁷¹ 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948 年 11 月 10 日)，國史館藏，《國民政府檔案》，典藏號：001-032220-00098-014。

⁷² 蔡省三等著，《蔣經國系史話》(臺北：羣倫出版社，1989)，頁 152-161。

⁷³ 「國防部政工局三十七年度重要業務計畫」，〈國防部所屬年度重要業務計畫〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：060.22/6015.6；國軍政工史編纂委員會編纂，《國軍政工史稿》，頁 1198-1202；鄧文儀，《老兵與教授》，下冊，頁 337。

⁷⁴ 「國防部政工局三十七年度重要業務計畫」，〈國防部所屬年度重要業務計畫〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：060.22/6015.6。

⁷⁵ 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948 年 3 月 27 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00543-212，批語部分。

⁷⁶ 李以助，〈兩度相隨蔣經國的經過及見聞紀實(下)〉，《傳記文學》，第 67 卷第 5 期(臺北，1995.11)，頁 93-94。

三、人民服務總隊的活動情形

(一) 人民服務總隊展開部署

對比南京國防部新聞局(政工局)的低氣壓,前方的人民服務總隊隊員似乎仍然洋溢著朝氣。1946年11月29日,2支人民服務總隊分別從杭州、重慶等集中地出發,前進綏靖區工作。⁷⁷每個總隊各約2千人,除了少將總隊長各1,官佐各約3百人,士兵各約270人,其餘多數普通隊員以少尉、准尉階級任用。⁷⁸普通隊員20來歲,配備武器,行軍過程中自己搬運裝備及行李,沒有軍官的架子,但氣質顯然也與一般士兵不同。⁷⁹他們很多人胸懷濟世理想,同時夾雜著忐忑不安的情緒。某隊員寫道:「我們分發到那多難多患的豫北去。……我們這一羣缺少經驗的年輕孩子,面對現實,是如何感到責任的重大」。⁸⁰

2支人民服務總隊按照計畫開抵了駐地,總隊部分別駐徐州及鄭州。總隊之下,分設大隊、中隊、區隊及組。成立初期,各總隊轄4個大隊,合共8個大隊;大隊轄3至4個中隊,中隊轄區隊若干。⁸¹大隊、中隊及區隊視任務駐不同縣城,每隊負責1到2個縣。每隊再派出3至5人規模的工作組,配備武器,到各個鄉鎮指導或者兼任基層工作。⁸²最初大致部署情形,第一

⁷⁷ 顏邦屏,〈一年來綏靖區工作概況〉,《國防月刊》,第5卷第3期(南京,1948.03),頁48。

⁷⁸ 陳佑慎主編,《移植與蛻變:國防部一九四六工作報告書》,第2冊,頁9-11;〈國防部參謀會報紀錄〉(1946年9月10日),收入陳佑慎主編,《國防部參謀會報紀錄(1946)》(臺北:民國歷史文化學社,2022),頁106-108。

⁷⁹ 〈人民服務總隊在揚州〉,《中央日報》(南京),1948年11月21日,6版;〈記人民服務總隊〉,《中外春秋》,第14期(上海,1947.09),頁5。

⁸⁰ 呂榮中,〈豫北工作紀實之二〉,收入國防部政工局編印,《人民服務工作紀實》(南京:國防部政工局,1948),頁58。

⁸¹ 「人民服務總隊編制表」(1947年1月),〈綏靖區戰地政務工作案〉(1946-1948年),國家發展委員會檔案管理局藏,《國軍檔案》,檔號:35/552/2294。

⁸² 何澤浩主訪,〈詹惠宇先生訪問紀錄〉,收入王素珍等訪問記錄,《一寸山河一寸血 十萬青年十萬軍——青年軍官兵訪問紀錄》(臺北:國防部史政編譯局,2001),頁88。

總隊所屬各隊派往蘇北、魯南各縣鄉，第二總隊所屬各隊派往黃河以北、晉南各縣鄉。⁸³

很快地，人民服務總隊的足跡也延伸到了陝北。1947年3月，國軍胡宗南部攻略中共總部所在地延安。胡宗南除了調兵遣將，也必須處理收復區的秩序恢復、民眾組訓等事宜，⁸⁴急切地邀請劉培初率人民服務第二總隊支援。劉培初最後決定，抽出1個大隊，再於洛陽考選青年軍第二〇六師官兵補充，⁸⁵總計千餘人分派陝北各縣工作。⁸⁶

劉培初啟動陝北工作未久，1947年7月，離職參與國防部第二廳(情報廳)籌組綏靖總隊，其人民服務第二總隊遺缺由顏邦屏接任。顏邦屏係黃埔軍校第六期畢業，曾任國軍多項政工職位，含青年軍政治工作指導委員會專任委員。⁸⁷據劉培初形容，是書生氣很重的人。⁸⁸至於第一總隊總隊長郭仲容，仍然留任。郭仲容、顏邦屏率領數千名知識青年，繼續執行任務。

經過一番布置，在1947年內，2支人民服務總隊的活動範圍已包括蘇北、魯南、魯西、鄂東、豫南、豫西、豫東、豫北、冀南、晉南及陝北等地。⁸⁹1948年初，國防部復核定：2支人民服務總隊從8個大隊(各總隊下轄4大隊)，增編為16個大隊，於各綏靖區配屬1個大隊。⁹⁰各隊之人員，除原有的青年軍復員官兵外，也持續吸收地方青年補充。儘管，主事的國防部新聞局(政工局)

⁸³ 陳佑慎主編，《移植與蛻變：國防部一九四六工作報告書》，第2冊，頁9-11；〈陳誠上蔣中正呈〉(1947年1月8日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00535-030。

⁸⁴ 胡宗南著，蔡盛琦、陳世局編輯，《胡宗南先生日記》，上冊(臺北：國史館，2015)，頁637。

⁸⁵ 劉培初，《浮生掠影集》，頁143-147。劉培初原計畫以第二〇六師官兵新編成1個大隊，共計2個大隊在陝北工作。惟國防部認為與核定編制不合，未予同意。見「國防部民事局局務會報紀錄」(1947年3月27日)，〈國防部民事局局務會報紀錄〉(1946-1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.8。

⁸⁶ 陳佑慎主編，《國防部部務會報紀錄(1946-1948)》，下冊，頁22。

⁸⁷ 〈青年軍政工指導委員會上校以上名單〉，收入憲兵學校教導第四團編，《青年軍預備幹部通訊錄》(南京：憲兵學校教導第四團，1946)，頁5。

⁸⁸ 劉培初，《浮生掠影集》，頁148。

⁸⁹ 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁48。

⁹⁰ 〈鄧文儀上蔣中正呈〉(1948年2月24日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-024。

其實有意將之擴充到 5 個總隊，⁹¹把部署範圍繼續延伸到東北、華北，⁹²或於贛北、皖北沿江地帶防堵共軍南竄，⁹³而這幾項計畫並未實現。

(二)在各市縣鄉的工作案例

1. 訪查民間疾苦

人民服務總隊在各地的工作，千頭萬緒。本文將相關工作粗分為訪查民間疾苦、執行民眾組訓、鞏固地方政權及支援剿共軍事幾項，舉例進行說明。他們的工作顯示：所謂民心向背並非鐵板一塊、黑白可判；處此情勢，國民黨政府仍有希望收拾人心，儘管基礎極為脆弱。

首先，人民服務總隊各隊、工作組深入窮鄉僻壤，足跡所致，常為過去國民黨政府高層目光忽略之處，或者軍隊力量未深入之地。1947 年間，某位先後派駐蘇北、魯南的隊員寫道：隊上業務十分繁瑣，軍事、政治、文化、經濟及建設無所不包，所以一時難有很具體的成績；不過，若問起綏靖區的民間疾苦，「則唯有人民服務隊員能答得比較正確詳細」。⁹⁴

當時，綏靖區普遍存在各種觸目驚心的亂世景象，經人民服務總隊陸續彙報南京。諸如久經戰亂，城鄉經濟破產；共軍活動之地，復以激進手段推動革命，傳統社會秩序崩解，異議者被鎮壓，富者遭暴力鬥爭，貧者被迫「參軍」；而國軍新收復之區，流離地主組建所謂「還鄉團」回歸故里，意圖奪回失去資產，但往往恣意流血報復；國民黨政府控制之城市，則難民、失學青年湧入，市面混亂；國民黨政府所轄之縣鄉，國軍頻繁過境及需索，也導致了地方負擔加重，基層政權攤派軍事支出還可能趁機對民眾敲詐勒索。⁹⁵

⁹¹ 陳佑慎主編，《移植與蛻變：國防部一九四六工作報告書》，第 2 冊，頁 9-10。

⁹² 陳佑慎主編，《國防部參謀會報紀錄(1947)》，頁 183。

⁹³ 陳佑慎主編，《國防部參謀會報紀錄(1947)》，頁 247。

⁹⁴ 李浴濤，〈蘇北魯南工作紀實之一〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 45。

⁹⁵ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

在這樣的環境，命令代替不了力量，法律得不到信仰，中央政令難以推行。尤其交戰地帶軍事形成拉鋸，基層政權依違兩端，民眾除死心蹋地追隨國民黨政府、中共的一部份人外，多數人面對頻繁來去的國軍、共軍，同樣備感壓力，更不免擔心若與某方合作，一旦另方回襲，就會遭到秋後算帳。⁹⁶他們既不敢以政府為是，也不敢以中共為非，「形成一種萬方無罪，罪在百姓的局面」。⁹⁷

例如，1946 年底，人民服務總隊某中隊開入國軍剛收復 1 個月的魯南沙溝鄉，很快就發現民眾對國軍、還鄉團以及人民服務總隊，均感疑懼不安。該中隊試圖阻止還鄉團的暴行，但因人地生疏，起初效果有限。經 1 個多月耐心訪查，一再聽聞民眾泣訴不得已順從中共的委屈，確信了「鄉保長之所指為匪徒者，多係由於敲詐未遂」。旋即，中隊辦理感化訓練班，召訓曾加入中共民兵、被鄉保長指認的民眾。移送感訓者恐慌驚懼，以為將受不利的處置，惟最後多被引導「坦白」交代「過去被共匪欺騙原委」。感化訓練班結束，中隊奉命他調，受感訓者似乎害怕未來遭到中共報復，有數十人反而堅請隨隊遠走。中隊因編制所限，無法全數容納，只能從中挑選數人補為傳令。⁹⁸

又如，1947 年夏，進入陝北延安的人民服務總隊人員，映入眼簾的是十室九空，民眾躲避隱匿。帶隊工作的劉培初，日後回憶道：民眾好不容易被一一找回，卻「都喊我們為白軍先生，兒童更不與我們合作，給他糖果不吃，請他唱歌不唱，對我們滿懷敵意」。總隊人員經過 1 個星期的接觸引導，始聽到民眾大吐苦水，而兒童也「終於轉向了，首先唱共黨罵我們的歌曲，隨後唱我們罵共黨的歌曲」。⁹⁹但就像民眾對國軍的疑懼，不能逕解釋為中共得到民心；民眾表面上的轉向，亦不等同對國民黨政府望治甚殷。據說，近於人

⁹⁶ 〈蘇北觀感〉，《中央日報》(南京)，1946 年 8 月 21 日，10 版。

⁹⁷ 楊川生，〈論綏靖區中軍政配合的重點〉，《中央日報》(南京)，1947 年 6 月 26 日，10 版。

⁹⁸ 陳志逸，〈魯南沙溝鄉工作紀實〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 49-51。

⁹⁹ 劉培初，《浮生掠影集》，頁 146。

民服務總隊安撫延安民眾的同時，記者詢問延安老人對國軍、共軍的看法，便聽到了「國民黨也好，共產黨也好，只是我們老百姓不好」的回答。¹⁰⁰

2. 執行民眾組訓

民眾組訓即民眾組織訓練，項目概有黨團、¹⁰¹民眾自衛隊、青年工作隊、兒童隊、婦女會、職業團體、在鄉軍人會等。顏邦屏曾說，民眾組訓乃人民服務總隊的「基本工作」項目。¹⁰²

關於黨團工作，人民服務總隊各隊、工作組上秉承各級黨政軍聯席會報的統一指揮，下肩負在各縣鄉執行黨團員登記、甄審、調查及發展的任務。當時，綏靖區各縣鄉未成立黨團者有之，徒具形式者有之，收復伊始尚未重建者有之，須設法恢復或擴大活動。¹⁰³基礎稍事確立，則建立黨員行動小組，作各種民眾組織的骨幹。截至 1948 年初，第一總隊號稱建立了行動小組 28 個，組員 6,107 人；¹⁰⁴第二總隊則號稱吸收入黨入團青年 5,880 人。¹⁰⁵

關於民眾自衛隊，用於平常維持治安，戰時協助國軍防守據點、輸送子彈、抬運傷兵、擔任嚮導。¹⁰⁶當時規定，自衛隊由縣長兼總隊長，鄉鎮長兼大隊長，保長兼中隊長。人民服務總隊則派員兼副總隊長及其他職務，以便實際控制。截至 1948 年初，第一總隊號稱已組訓 4,818 隊，計壯丁 62 萬餘人；¹⁰⁷第二總隊號稱已組訓 3,430 隊，計壯丁 46 萬餘人。¹⁰⁸

¹⁰⁰ 唐中和，〈國民黨空軍進犯延安前後〉，《陝西文史資料》，第 5 卷(西安，1964.02)，頁 67。

¹⁰¹ 所謂黨團，原指國民黨與三民主義青年團。例如人民服務第二總隊除國民黨組織外，亦屬三青团中央直屬第三分團部籌備處系統，參見顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 51。1947 年 9 月「黨團合併」後，人民服務總隊不再辦理三青团團務工作。

¹⁰² 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 48。

¹⁰³ 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 50-51。

¹⁰⁴ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹⁰⁵ 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 51。

¹⁰⁶ 宋偉，〈宿遷工作紀實之一〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 2。

¹⁰⁷ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹⁰⁸ 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 48-49。

關於青年工作隊，係由人民服務總隊會同當地黨團，吸收地方文教人員、知識青年或者親屬遭中共殺害的青年。他們被人民服務總隊視為自己的「化身」，協助執行各種任務。截至 1948 年初，第一總隊號稱已組訓 2,391 隊，隊員計 8 萬餘人；¹⁰⁹第二總隊號稱已組訓 1,061 隊，隊員計 12 萬餘人。¹¹⁰

關於兒童隊或少年團，係將兒童或少年編組，然後運動他們協助蒐集情報。截至 1948 年初，人民服務第一總隊號稱已組訓 193 團，團員 2 萬餘名；¹¹¹第二總隊號稱已組訓 3,226 團，團員 48 萬餘名。¹¹²

在一般情形下，人民服務總隊最重視自衛隊、青年工作隊及兒童隊 3 者，稱自衛隊作「外圍」組織，青年工作隊為「核心」組織，兒童隊是耳目眼線。¹¹³各隊編組以後，均派員實施軍訓或一般教練(如思想教育、音樂唱遊等)。¹¹⁴至於商會、職業團體等其他組織，則以派員「打入」為主。¹¹⁵

組訓過程，波折無可避免。如在蘇北宿遷迎董鎮，地方人士認為婦女隊形同中共的婦女團，起初不願參加。¹¹⁶在徐州銅山區安華鄉，鄉保甲長及地主贊成組織自衛隊，貧民則因妨礙家計面有難色。人民服務總隊工作組努力協調，但報到日當天仍僅集結 4 分之 1 員額。工作組為了保持威信，只好派 4 名隊員到各保，一面清查戶口，一面選定壯丁。第二天，壯丁總算全員到齊。¹¹⁷

¹⁰⁹ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹¹⁰ 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 49-50。

¹¹¹ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹¹² 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 49-50。

¹¹³ 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 48；仝振川，〈豫北工作紀實之一〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 55。

¹¹⁴ 周保福，〈宿遷工作紀實之二〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 8。

¹¹⁵ 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 49。

¹¹⁶ 宋偉，〈宿遷工作紀實之一〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 4。

¹¹⁷ 陳志逸，〈魯南沙溝鄉紀實〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 52。

3.鞏固地方政權

鞏固地方政權的要點，概有重建地方行政機構、訓練基層行政幹部、編查戶口保甲、難民救濟、政令宣傳、文教工作，以及推行各種綏靖區施政措施。其主要思路為，打破國民黨人侷促縣城的局面，改造鄉鎮成為整個政權的基礎，運用保甲作為組織工具及自衛單位，以組織對抗中共的組織。¹¹⁸

關於重建地方行政機構等，人民服務總隊每到達新收復地區，如基層政權無人主持，即挑選當地青年暫代，俟省縣政府派員接任再行移交，並持續督導協助其工作。據統計，第一總隊在 1947 上半年間，共恢復了蘇北、魯南等地政權 707 處。¹¹⁹第二總隊在冀南、晉南各縣鄉，亦以此模式重建地方行政機關。¹²⁰

原則上，人民服務總隊不應取代既有的行政體系，而是站在「指導」的角色。如在蘇北泗陽縣，某中隊部駐縣城，管制縣政府修復公路與橋樑；另派出工作組到四鄉，協助辦理保甲。¹²¹蘇北宿遷河瀆鎮的工作組，則與駐軍工兵營政工幹部合作，辦理保甲長訓練班，訓期 3 週。¹²²只在特定情況，總隊人員才會直接走上台前。例如，1948 年夏，原第二總隊第三大隊隊長谷篤生，轉任了陝北酈縣縣長。當時酈縣軍情已十分緊急。谷篤生接事不久，縣城即遭共軍圍攻，率隊抵禦逾月，卒以城陷殉職。¹²³

¹¹⁸ 孫中均，〈戡亂建國應鞏固基層政權〉，《地方自治》，第 2 卷第 4 期（上海，1948.04），頁 10-12。按：孫曾任人民服務第一總隊第二大隊隊長職。

¹¹⁹ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁 1180。

¹²⁰ 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 49。

¹²¹ 李浴濤，〈蘇北魯南工作紀實之一〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 43-44；溫邦達，〈泗陽工作紀實〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 37。

¹²² 周保福，〈宿遷工作紀實之二〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 10。

¹²³ 〈谷篤生褒揚令〉（1948 年 7 月 22 日），國史館藏，《行政院檔案》，典藏號：014-090501-1117。

關於編查戶口保甲，人民服務總隊每到一區，即會同當地政府及治安機關實施戶口清查。¹²⁴戶口一經清查，通常繼續辦理保甲。¹²⁵據統計，第一總隊在 1947 上半年間，共整理保甲 329,784 個，舉辦連保連坐 751 次。¹²⁶另外，第二總隊則在陝北各縣鄉，直接遴選隊上幹部或隊員充任鄉保長。¹²⁷

關於難民救濟，儘管上有行政院社會部、善後救濟總署，下有各地善後救濟分署及辦事處等專責單位，惟難民向軍事機關請願、請賑者，始終不絕於途。軍事機關考量難民進退與軍事相關，遂主動進行救濟，而人民服務總隊乃軍方主要業管單位之一。例如，徐州為當時難民聚集之地，官方估計人數達 30 餘萬，第一總隊即擔負全市多處施賑、服務站的運作。¹²⁸其餘各地辦理急賑、成立善後協進會及指導還鄉團等，情形不一而足。

關於政令宣傳及文教工作，重點在灌輸國民黨的主義、正統性。例如，人民服務第一總隊認為「蘇北各地之教師，自校長以下均為三朝元老；倭寇入侵後任教，匪軍統治下亦任教」，並不信任，直接派員赴各校工作。¹²⁹截至 1948 年初止，第一總隊號稱散發報紙 6 萬餘份、傳單 69 萬份，出版壁報及刊物多種。另外，恢復或協辦小學 250 所，隊員兼任教師授課者 37 所。¹³⁰

關於推行各種綏靖區施政措施，重點在依據綏靖區施政綱領及有關辦法，調處土地糾紛、協辦二五減租、協助財政金融事務、調節糧食及辦理醫療施診等。據一位先後派駐豫北、冀南的人民服務總隊隊員說：土地糾紛的調解案最多，也最棘手，但民眾非要他們調解不可。¹³¹

¹²⁴ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹²⁵ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹²⁶ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁 1180。

¹²⁷ 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 50。

¹²⁸ 謝聲溢等編，《綏靖紀實》(徐州：徐州綏靖公署，1947)，頁 163-167。

¹²⁹ 曾子夏，〈淮陰工作紀實〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 32。

¹³⁰ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹³¹ 王炳成，〈豫北冀南工作紀實〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 79。

整體而言，人民服務總隊所謂鞏固地方政權，有時候不得不仰賴地方勢力的合作，如鄉保長、耆紳、還鄉團等。但根本上，人民服務總隊係以代表「中央」自詡，敵視地方勢力(包括地方軍系及地方豪紳)，甚至因此引發衝突。¹³²隊員群體年輕，富有正義感，親眼見地方社會的樣態，包括地主對貧民的欺凌，亦不以為然。¹³³他們偏愛與地方青年合作，主觀上更想改造基層政權。

1948年初，在人民服務第一總隊呈送南京的報告中，郭仲容寫道：「本隊工作地區於初到之時，地方土霸宵小無形退避匿跡，雖散布無稽謠言，但不久亦告滅熄」。¹³⁴另一位普通隊員記述感想，也說自己工作年來的處境，乃是「與奸匪明爭暗鬥，與貪官汙吏周旋，與土豪劣紳角逐」。¹³⁵人民服務總隊所謂的「政治接防」，究竟劍指何處，不難想像。

4. 支援剿共軍事

支援剿共軍事要點，概有軍民合作站、交通檢查、警戒哨所、民眾情報網、構築防禦工事、參與作戰等。其基本思路為：欲消滅中共組織與武力，如徒靠國軍追剿，則此剿彼竄，化整為零，永無肅清之日，故必須組訓民眾就地清剿、就地防堵，並以之協同國軍進行作戰。¹³⁶

關於軍民合作站，旨在改善部隊過境地方時的糧秣補給、茶水供應、日用品採購及傷患救護效率，並降低衍生的各種擾民弊端。截至1948年初，人民服務第一總隊號稱已協助組建329站，值班人員9萬餘人。¹³⁷

¹³² 胡宗南著，蔡盛琦、陳世局編輯，《胡宗南先生日記》，上冊，頁637。

¹³³ 朱宗震、陶文釗，《中華民國史》，第12卷：1947-1949(北京：中華書局，2001)，頁124-126。

¹³⁴ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹³⁵ 李浴濤，〈蘇北魯南工作紀實之一〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁42。

¹³⁶ 孫中均，〈戡亂建國應鞏固基層政權〉，頁10-13。

¹³⁷ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

關於交通檢查、哨所，係由人民服務總隊組訓之自衛隊壯丁，手執舊槍、土槍或刀矛站崗，建立之汽車檢查站、盤查哨、遞步哨、聯絡哨等，構成各縣鄉的外圍警戒、訊息傳遞系統。凡軍民及車輛均須檢查登記，始予放行。¹³⁸

關於民眾情報網，係透過民眾組訓結果，於各種民眾團體、自衛隊、保甲布置情報人員，或者選任「義務警察」。¹³⁹同時，利用青年工作隊、兒童隊等組織，形成大型情報網路。截至 1948 年初，人民服務第一總隊號稱已建立網路 5,644 個。¹⁴⁰

此外，人民服務總隊經常向民間徵用人力、磚石、木材，發動民眾構築作戰防禦工事。¹⁴¹作戰爆發後，往往亦須率領自衛隊壯丁投入火線。據戰報統計，第一總隊在 1947 年內參與作戰合計 149 次，隊員失蹤 58 人，陣亡 16 人。例如，1947 年 1 月魯南會戰期間，共軍主力部隊猛撲棗莊，駐當地的第一總隊第二大隊第七中隊緊急集結自衛隊參戰。經 10 餘日戰鬥，棗莊失守。計隊員陣亡 2 人，失蹤 27 人；自衛隊壯丁損失情形不詳。¹⁴²

至於人民服務第二總隊參與作戰情形，因材料不足，無完整數字，但情形應無太大區別。例如，1947 年秋，駐豫北修武縣的工作組率領縣自衛隊、青年工作隊，曾會同省自衛第五總隊圍攻共軍地方武裝，一面掩護民眾搶收小麥。¹⁴³同年 3 月，駐豫北新鄉縣的工作組動員自衛隊千餘壯丁，協防平漢鐵路沿線土寨，並且提供情報予駐防新鄉及黃河鐵橋的國軍。作戰結果，損失了人民服務總隊 1 名隊員，自衛隊 1 百多名壯丁。¹⁴⁴

¹³⁸ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000；顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 50。

¹³⁹ 丁鶻，〈豫北工作紀實之三〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 68。

¹⁴⁰ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹⁴¹ 顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，頁 50。

¹⁴² 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹⁴³ 丁鶻，〈豫北工作紀實之三〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 72-73。

¹⁴⁴ 王炳成，〈豫北冀南工作紀實〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁 80。

(三)與其他工作隊的關係

合而觀之，在 1947 年內，人民服務總隊的工作已略有成績。而與此同時，後起的綏靖總隊(1947 年 7 月成立)、戡亂建國工作總隊(1948 年 2 月成立)也陸續開始活動。它們彼此如何區別，如何整合，的確成為問題。

1948 年 1 月，蔣介石手令國防部稱：為加強進剿地區政工起見，應加強各師新聞處的武裝實力，最好將現有各人民服務隊、綏靖大隊聯合編配歸其指揮，負責佔領地區的行政組織、防奸保密、編查戶口、搜集軍糧、編組壯丁與運輸隊站、掌握地方自衛武裝、佈置情報網絡、監視俘虜及審訊共諜。¹⁴⁵

軍統系統的國防部次長鄭介民，反對將各綏靖大隊劃歸政工單位(師新聞處)指揮。經國防部各參謀單位研議，最後決定：綏靖區政工分清剿與進剿兩種，清剿地帶由綏靖區司令部新聞處負責，進剿地帶由師新聞處負責；人民服務總隊 8 個大隊改編為 16 個大隊後，各大隊配屬於綏靖區司令部，執行清剿任務；綏靖總隊以敵後游擊及情報工作為主，但亦可配屬綏靖區司令部。¹⁴⁶

換言之，人民服務總隊、綏靖總隊同樣從事民運工作，惟綏靖總隊更強調跨出國軍、共軍交界地帶，以小股武裝滲透中共控制區。即劉培初所謂「組織小型突擊隊，隨時進入匪區，破壞其組織，捕殺其幹部」。¹⁴⁷此種潑辣的行動風格，乃是人民服務總隊及其組訓的自衛隊所罕見。

至於戡亂建國工作總隊方面，係於 1948 年 4 月核定劃歸國防部政工局管轄，與人民服務總隊同屬國軍兩支較重要的政工部隊；惟該決議空有形式，已如前文所述。5 月，戡亂建國工作總隊總隊長胡軌向蔣介石提出「劃皖南為綏靖實驗區建設計畫」，蔣介石交鄧文儀核議。鄧文儀隨後簽呈反對意見，

¹⁴⁵ 〈蔣中正致林蔚手令〉(1948 年 1 月 7 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00324-014。

¹⁴⁶ 〈蔣中正致林蔚手令〉(1948 年 1 月 7 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00324-014；〈鄭介民上蔣中正呈〉(1948 年 1 月 26 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-016。

¹⁴⁷ 〈劉培初上蔣中正呈〉(1948 年 1 月 14 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-006。

認為該計畫之重點，乃是將戡亂建國工作總隊分駐皖南各縣，但內容頗嫌空泛。¹⁴⁸兩方的矛盾，已是若隱若現。

應當指出，根據 1948 年 6 月胡軌直接上呈蔣介石的報告，戡亂建國工作總隊的實際活動方式，與人民服務總隊基本雷同。其報告內容略為：在蘇北，派員擔任區鄉鎮保長；在襄陽及唐山，已成為政府與人民的橋樑；在豫南，著手調查民間財富問題等。¹⁴⁹另外，戡亂建國工作總隊高舉蔣經國「一次革命，兩面作戰」的口號，¹⁵⁰也不啻是人民服務總隊「與奸匪明爭暗鬥，與貪官汙吏周旋，與土豪劣紳角逐」說法的精鍊版本。他們同樣系出青年軍，雖各立山頭，倒是共享著相近的政治思想資源。

戡亂建國工作總隊另以自己的方式，在史冊上留名。1948 年 8 月，蔣經國轉任上海地區經濟管制副督導員(正職為俞鴻鈞)。駐上海奉其調度，拘捕「奸商」、協助管制工作的部隊，便是由王昇率領的戡亂建國工作總隊第六大隊。¹⁵¹9 月，胡軌秉承蔣經國之意，續調大部集中淞滬地區，僅留一部駐長江兩岸防堵共軍、一部派濟南參加作戰。¹⁵²

戡亂建國工作總隊大部集中淞滬以後，與人民服務總隊的協調依舊欠佳。例如，戡亂建國工作總隊派隊到濟南活動，惟該市適已有人民服務總隊第六大隊駐點。當時國防部規定，人民服務總隊、戡亂建國工作總隊不應同駐一地，¹⁵³而該規定顯然沒有確實被遵守。1948 年 9 月 20 日，郭仲容在政

¹⁴⁸ 〈鄧文儀上蔣中正呈〉(1948 年 5 月 14 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00544-057。

¹⁴⁹ 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948 年 6 月 15 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-046。

¹⁵⁰ Jay Taylor 著，林添貴譯，《臺灣現代化的推手：蔣經國傳》(*The Generalissimo's Son: Chiang Ching-Kuo and the Revolutions in China and Taiwan*)(臺北：時報出版，2010)，頁 170。

¹⁵¹ 〈懲貪官肅奸，發揮絕大威力〉，《申報》(上海)，1948 年 8 月 28 日，2 版。

¹⁵² 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948 年 9 月 24 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00544-216。

¹⁵³ 「國防部政工局局務會報記錄」(1948 年 9 月 16 日)，〈國防部政工局會議紀錄(三十七年)〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.11。

工局內部會議抱怨：「戡建大隊與人民服務總隊如在同一地區工作，人力既不經濟，工作亦有重複，且指揮不便」。¹⁵⁴這時距離濟南之失守，僅有 4 天。

1980 年代劉宜良(江南)撰寫蔣經國傳則認為，戡亂建國工作總隊有如越南戰爭期間，南越與美國為了防堵越共對農村的滲透，以組織對付組織，在各地建立軍事化的「戰略村(邑)」、「新生邑」(strategic hamlet)。¹⁵⁵這種說法有些道理，但其實人民服務總隊、綏靖總隊亦復如是。

四、人民服務總隊成效之評估

(一)各特種工作隊的結局

對於工作成績，胡軌於 1948 年 6 月向蔣介石提到：戡亂建國工作總隊下鄉的結果，「對久不見政府官吏之匪區人民，給以莫大鼓舞」。¹⁵⁶同年初，郭仲容也在人民服務第一總隊的報告中說：「各地人民常喻本隊為『青天』」。¹⁵⁷這些言語不像片面之詞。因為，當時為數不少的社會群體，仍然對國民黨政府寄予一線希望。作家王鼎鈞以國軍憲兵基層士兵的身份，曾於 1946 年前後留駐南京，日後便回憶：流離的蘇北難民，團團圍住他這位穿軍服的年輕人，起初誤會成政府派來的工作人員，激動無助地訴說家鄉的共產黨活動情形。¹⁵⁸

惟無可諱言地，人民服務總隊等特種工作隊係為了反共組建，若不論剿共軍事的結果，單談其收攬人心的事蹟，並不切實際。首先，他們的活動確屬組織行為，非可視之為局部偶然的表現。儘管如此，它本質上類似共產黨人說的「試點」，係在部分軍事單位(如配屬的綏靖區司令部)及縣鄉試行，有待進一步推廣全軍、全國更大範圍。反觀，以民運起家的中共，幾乎在所有控

¹⁵⁴ 「國防部政工局局務會報記錄」(1948 年 9 月 20 日)，〈國防部政工局會議紀錄(三十七年)〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.11。

¹⁵⁵ 劉宜良，《蔣經國傳》，2 版(臺北：前衛出版社，2022)，頁 163。

¹⁵⁶ 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948 年 6 月 15 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-046。

¹⁵⁷ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹⁵⁸ 王鼎鈞，《關山奪路》(臺北：爾雅出版社，2005)，頁 105-114。

制的土地，民運工作早已深入到村的層級。¹⁵⁹與共軍的民運工作相較，光檢視組織大小、地理範圍的規模，國軍已然瞠乎其後。

國民黨政府的試驗，在 1948 年後仍在持續。例如，1947 至 48 年間，河北省第十區行政專員兼保安司令王鳳崗，所轄 8 縣劃為綏靖實驗區；鄧文儀認為該區切實組訓民眾，中共勢力難以滲透，曾簽准蔣介石交全軍參考借鑑。¹⁶⁰1948 年 3 月，國防部召開華中綏靖會議，綜合過去幾次綏靖清剿會議的意見，以及包括王鳳崗案例在內的有關經驗，又決定了所謂總體戰的方案。¹⁶¹

華中綏靖會議作成總體戰決策後，國民黨政府立即指定第一綏靖區所在地南通為總體戰示範區。¹⁶²該示範區內，負責「輔導自治自衛」者，即為人民服務總隊。1948 年 7 月，國防部保密局向蔣介石密報區內實況，認為人民服務總隊的輔導技術尚須改進，但各種作法應繼續推廣。因為，區內各鄉鎮保長已一律還鄉工作，整編保甲、普查戶口及聯保能徹底完成，民眾自衛隊可發揮戰力，公路等交通線次第補修或增闢，民眾情報網、通訊網及預警設施陸續建立，保安城寨及據點工事由民眾協力構築，各鄉「戡亂教學」有辦法推動，「以前半控制之鄉鎮及匪控制之鄉鎮，已完全為我控制」。¹⁶³

1948 年秋起，大局急轉直下，國民黨人不復有繼續試驗的時間。10 月，國軍放棄鄭州，¹⁶⁴這裡曾為人民服務第二總隊總隊部的所在地。11 月，徐蚌會戰爆發，戰場就是第一總隊的主要活動範圍。會戰期間，國軍已大量丟失華北城鎮，前方工作的隊員立足失穩，南京方面則感到他們「多思逃避南渡

¹⁵⁹ 王世傑等編，《共產黨黨政軍組織概況》（南京：國防部政工局，1949），頁 8-10、85-90。

¹⁶⁰ 〈鄧文儀上蔣中正呈〉（1948 年 3 月 4 日），國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：001-075700-00004-002；鄧文儀，〈代序〉，國防部政工局編，《河北省綏靖實驗區工作實況》（南京：國防部政工局，1948），頁 1-4。

¹⁶¹ 行政院新聞局編，《總體戰》（南京：行政院，1948），頁 12-13、148-160。

¹⁶² 〈南通實施總體戰〉，《中央日報》（南京），1948 年 7 月 2 日，4 版；〈軍民合作剿匪〉，《中央日報》（南京），1948 年 7 月 7 日，9 版。

¹⁶³ 〈保密局上蔣中正呈〉（1948 年 7 月 8 日），國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00331-036。

¹⁶⁴ 三軍大學編纂，《戡亂》，第 6 冊：戡亂前期(下)(臺北：國防部史政編譯局，1989)，頁 7-9。

淮河，精神似頗渙散」。¹⁶⁵會戰尾聲，國軍遭慘烈挫敗，長江以北綏靖區急速丟失，連帶地配屬各個綏靖區的各隊亦無立錐之地，陸續瓦解潰散。某位隊員回憶：「我們的處境日益艱難，我們的武器、彈藥十分有限，到後來只有躲在隱密的地方，等到晚上或過了午夜後，當地的百姓會拿些小米粥、饅頭讓我們充饑。」¹⁶⁶其餘殉職、被俘、隱蔽及轉進的情形，不一而足。

值此危急關頭，政軍高層們對於國軍幾支特種工作隊的前途、整個青年運動的前途，各有各的看法。其中，1948年11月，胡軌向蔣介石堅稱：所屬戡亂建國工作總隊在蘇北打擊土劣、貪官汙吏已獲民心，在上海號召青年一呼萬應，在各個戰場協助守城迭有犧牲，「究竟成功，抑為失敗，目前尚難斷言」。胡軌提出龐大的構想，建議擴編戡亂建國工作總隊，並撥給3個整編師編制的餉械，成立戡建兵團，幹部由收訓流亡青年產生。¹⁶⁷

倉促之間，胡軌未能實現戡建兵團的計畫。不過，1948年12月10日，國防部仍成立了新的「青年救國團」，團長為胡軌，收編各支特種工作隊撤到長江以南的殘部。青年救國團第一總隊來自戡亂建國工作總隊，總隊長初由胡軌兼，隊員不足千人；第二總隊來自人民服務第一總隊，總隊長郭仲容，隊員約1千5百人；第三總隊來自人民服務第二總隊，總隊長顏邦屏，隊員約1千5百人；第四總隊來自綏靖總隊，總隊長劉培初，隊員約1千人。¹⁶⁸

表面上，由於胡軌與蔣經國關係匪淺，青年救國團猶被外界視為蔣經國個人控制的武裝，¹⁶⁹乃蔣經國一統山頭林立特種工作隊的結果。¹⁷⁰實際上，被納編的人民服務總隊、綏靖總隊依然各行其是，各自為政。1949年1月21

¹⁶⁵ 「國防部政工局業務會報紀錄」(1948年12月28日)，〈國防部政工局會議紀錄(三十七年)〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：34/003.9/6015.11。

¹⁶⁶ 王素珍主訪，〈鄭義燕先生訪問紀錄〉，收入王素珍等訪問記錄，《一寸山河一寸血 十萬青年十萬軍——青年軍官兵訪問紀錄》，頁244。

¹⁶⁷ 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948年11月10日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00545-067。

¹⁶⁸ 蔡省三等著，《蔣經國系史話》，頁188。

¹⁶⁹ 徐永昌撰，中央研究院近代史研究所編，《徐永昌日記》，第9冊(臺北：中央研究院近代史研究所，1991)，頁300；李仁宗口述，唐德剛撰寫，《李宗仁回憶錄》(臺北：遠流出版社，2010)，頁857-858。

¹⁷⁰ 蔡省三等著，《蔣經國系史話》，頁185-189。

日，蔣介石宣告「下野」。24日，代總統李宗仁隨即飭令「裁撤戡建大隊，交由國防部另行安置」¹⁷¹。戡亂建國工作總隊未理會李宗仁，繼續活動，但青年救國團的成立計畫已無形中瓦解。其後，戡亂建國工作總隊殘部撤退到浙贛地區；人民服務第一總隊殘部則由郭仲容率領，準備入川；人民服務第二總隊殘部由顏邦屏率領，向贛湘北轉移；綏靖總隊殘部由劉培初率領，往東南轉進。¹⁷²

及至1949年5月，因共軍已席捲長江以南，國民黨政府仍由鄧文儀出面，整理各支特種工作隊的殘部。當時，決定將各隊改組為國防部政工局所屬3個政工總隊：第一總隊駐重慶，總隊長郭仲容；第二總隊駐恩施，總隊長顏邦屏；第三總隊駐昆明，總隊長為戡亂建國工作總隊出身的王昇。至於劉培初率領的綏靖總隊殘部，經寧波、廈門等地轉進，最後於8月由澎湖防衛司令李振清收編。¹⁷³

人民服務總隊、綏靖總隊及戡亂建國工作總隊等特種工作隊的歷史，至此完全結束。1949年底，中國大陸全面赤化，除胡軌、王昇、劉培初等人得以赴臺灣外，郭仲容、顏邦屏及多數知識青年隊員未能撤出，淪為共軍之俘虜。他們不被視為普通的國軍官兵，而被看作「特務控制的武裝部隊」或「武裝特務組織」成員，許多人以所謂特務分子、反革命分子論處。¹⁷⁴

¹⁷¹ 〈李代總統重要命令〉，《中央日報》(南京)，1949年1月25日，2版。

¹⁷² 劉培初，《浮生掠影集》，頁180-184。

¹⁷³ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁1333-1334；劉培初，《浮生掠影集》，頁180-184。

¹⁷⁴ 中共建政之初，視各特種工作隊均屬「特務武裝或特務機構」。1957年6月，中共中央十人小組發表對「反革命分子和其他壞分子的解釋及處理的政策界限的暫行規定」的補充解釋，則認定綏靖總隊為「武裝特務組織」，人民服務總隊、忠義救國軍、交警總隊等為「特務控制的武裝部隊」。前者成員「應以特務分子論處」。至於後者，「有特務身份的，或受過職業特務訓練的，應當以特務分子論處；雖無特務身份，但從事情報、突擊、爆破等特務活動的分子，也應當以特務分子論處」。見中文出版品服務中心編，《中共重要歷史文獻資料彙編》，第21輯第7種(洛杉磯：中文出版品服務中心，2015)，頁81-83；商業部辦公廳編，《信訪工作政策選編》(北京：中華人民共和國商業部，1987)，頁98、100。

(二)國軍民運工作的困境

1.特種工作隊的戰力

人民服務總隊在 1948、49 年間的失敗，可說來得相當快。究其原因，某些國民黨人回憶認為，這類特種工作隊「不文不武」，¹⁷⁵組訓民眾有點用，戰鬥力則極其有限，遇到打仗，不堪上陣。¹⁷⁶的確，他們本身只配備輕兵器，所組訓的自衛隊裝備、戰技又更為窳劣，協同清剿散「匪」、防堵小股共軍尚可，若是投入高強度的陣地戰，多是坐困愁城，毫無勝算。

但應當指出，戰爭是動態的過程，高強度陣地戰並非人民服務總隊起初的狀況想定。綜前文所各節所述，人民服務總隊的編組與任務，就軍事角度講，主要背景如下：基於 1945、46 年前後國軍在蘇北、魯南等地的作戰經驗，試圖以組訓民眾、改造基層政權的方式應對中共的組織戰，以民眾自衛隊及其他軍事措施防堵共軍的游擊戰、運動戰。

人民服務總隊組建於 1946 年秋，開抵長江以北諸綏靖區已是同年冬。國共戰爭最初期，國軍未及早完善戰地政務措施，嚴格說來已失戰略先機。惟在 1947 年內，人民服務總隊似乎仍略有成績。他們派出的各隊、工作組於綏靖區縣鄉工作，強化了國民黨政府的基層組織、地方自衛武裝。就算在戰情更趨緊張的 1948 年初，他們仍未感到絕望。以第一總隊轄境為例，當時郭仲容向南京判斷：除山東戰況激烈，徐州一度軍情緊急，安徽自衛力量較弱之鄉鎮迭傳警報外，蘇北已呈「匪勢日漸削弱」，而共軍「行動多屬分股竄擾」。¹⁷⁷

人民服務總隊真正感受到戰場的轉折性變化，約在 1948 年春夏。當時，包含蘇北在內，共軍戰術很難再名之為「分股竄擾」了。蓋其已顯著加強步兵、砲兵及工兵的實力，從較小規模的運動戰，朝較大規模的運動戰及陣地

¹⁷⁵ 蔡省三等著，《蔣經國系史話》，頁 163。

¹⁷⁶ 李以助，〈兩度相隨蔣經國的經過及見聞紀實(下)〉，《傳記文學》，頁 92。

¹⁷⁷ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

戰發展。¹⁷⁸6月，準備接任國軍華中剿匪總司令的白崇禧，謂之「近來匪勢日張，已由避實擊虛擴大『面』之戰法，進而集結主力，求我決戰」。¹⁷⁹同年秋冬，國軍、共軍的戰略性決戰，錦瀋會戰、徐蚌會戰及平津會戰，果然爆發。

在徐蚌會戰期間，人民服務總隊曾奉命支援主戰部隊肅清戰場、處理共軍俘虜，¹⁸⁰其餘作用似極有限。會戰結束，國軍綏靖區多數丟失，配屬其間的特種工作隊無可避免隨之潰散。以後，蔣經國、胡軌等人仍企圖整編各支持種工作隊殘部，重建民運工作，已難有作為了。

其實，越戰期間南越的戰略邑／新生邑，也面臨類似國軍民運工作的困境，難以在敵方高強度攻勢中存活。例如，1968年1月，北越及越共發動大規模的新春攻勢，便迫使南越將支援農村的部隊回防城市，大量農村建設幹部亦調城市協助救濟難民，使得農村兵力空虛。隨後，南越方的新生邑大量遭越共攻佔，農村建設幹部及社邑行政人員多被屠殺。¹⁸¹

2. 與共軍比較：黨政軍結構

1948、49年間的共軍高強度攻勢，固然是導致人民服務總隊潰散瓦解的最直接原因。不過，人民服務總隊本身，乃至於國民黨政府整個的民運工作，也存在若干問題。評析這些問題的切入點，似乎從比較對手的類似措施，最為扼要。以下，本文將透過已知的中共民運模式，分別檢視人民服務總隊的

¹⁷⁸ 中國人民解放軍軍史編寫組編，《中國人民解放軍軍史》，第3卷(北京：軍事科學出版社，2010)，頁197-199。

¹⁷⁹ 〈顧祝同上蔣中正呈〉(1948年7月3日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00023-088；〈顧祝同上蔣中正呈〉(1948年7月25日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00023-115。

¹⁸⁰ 「國防部政工局局務會報記錄」(1948年11月19日)，〈國防部政工局會議紀錄(三十七年)〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.11。

¹⁸¹ 國防部情報參謀次長室編，《越戰經驗教訓彙編(六)》(臺北：國防部情報參謀次長室，1969)，頁1470-1472。

活動。事實上，在戰場較量的過程中，國軍高層的確注意共軍的民運工作，有時也會認真考慮仿效部分手段。¹⁸²

其一，有關核心組織的作用，某種意義上可視為民運工作的起點。中共係以「黨」為一切組織的核心，軍、政、民均置於黨的控制之下。黨決定政策後，實際業務推動甚少發生黨政軍相互牽制。黨的組織，著重基層，又可概分為地方及軍隊兩個系統。地方黨組織自省黨委，一路向下延伸到鄉支部、村小組；黨委有領導地方行政的權力，並且設有民運部(科)，推動民運工作。軍隊黨組織則自野戰軍黨委，一路向下延伸到連支部、排小組；黨委書記兼任部隊政委，並直接領導政工人員，而政工人員的主要業務含括民運工作。¹⁸³

反之，國民黨政府雖亦強調「黨」的作用，但實際上黨組織並未處於領導地位；黨政軍領袖蔣介石人身之下，黨政軍彼此各有統屬，各自的內部也是系統複雜，步調無法統一。而且，愈往基層，黨政軍聯繫便愈發空虛。因此，相較於中共民運工作明確由地方黨組織、軍隊政工協同進行，國民黨人顯得力量分散、頭重腳輕。在高層，人民服務總隊、戡亂建國工作總隊、綏靖總隊，乃至於其他軍事單位，都從事民運工作，「各有各的辦法，雖然大同小異，究竟有些不同」。¹⁸⁴在基層縣鄉，他們與其說有什麼黨政軍合作的表現，無寧說是分別以各自的實力，試圖改造虛弱、甚至貌合神離的黨組織與行政機關。¹⁸⁵也許假以時日，這類改造可望改善政權的基礎。不幸地，軍情急迫，他們撐不到那一天的到來。

其二，有關軍隊政工的作用，事關軍隊參與民運工作的效率，在戰爭時期至為重要。共軍聽黨指揮，黨在軍中的代表為政委。政委地位極高，與部隊指揮官並列為首長，政工單位亦歸其指揮。軍隊政工單位在黨組織指揮下，積極

¹⁸² 高素蘭編輯，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第76冊(臺北：國史館，2013)，頁452。

¹⁸³ 王世傑等編，《共產黨黨政軍組織概況》，頁1-11、61-88。

¹⁸⁴ 〈冀東民眾愁春耕〉，《大公報》(天津)，1948年3月17日，2版。

¹⁸⁵ 胡軌曾向蔣介石形容，「當前政治病態為下層空虛。勸建大隊至各縣工作時，地方政府佯示歡迎，陰懷戒備」。見〈胡軌上蔣中正呈〉(1948年6月15日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-046。

協助民運，項目概要如下：與地方密取合作、調查民眾對部隊的反應、發動民眾支援前線、收容及遣送落伍戰鬥人員、在新佔領區著手組織政權等。¹⁸⁶

反之，國軍政工單位士氣低落，當時僅為指揮官特業參謀(special staff，如工兵、通信、軍醫、經理、財務等)單位之一，居參謀長之下，¹⁸⁷與共軍有天壤之別。因此，國軍政工雖是全軍最大的民運業管單位，民運項目也與共軍類同，然實際成效在不同部隊落差較大，甚至經常被部隊指揮官輕忽。1948年5月6日，國防部政工局副局長張彝鼎曾經在內部會議沈痛地說：「旅人民服務隊，徐州有四個隊既無工作，亦無人管理」。¹⁸⁸這裡提到的旅人民服務隊，前文已說明，係部隊武裝政工隊的性質，其處境一般較人民服務總隊直轄各隊組艱難。儘管如此，國軍政工人員職權之難伸，於此仍可見一斑。

其三，有關主力部隊、地方部隊的協同作戰模式，可進一步說明民運支援軍事的具體辦法。中共之武力，可區分為主力部隊「野戰軍」、地方部隊「軍區部隊」、民眾武裝「民兵」及「自衛隊」。野戰軍訓練及裝備最好，多機動使用，投入主要戰場。軍區部隊的戰力較主力部隊差，負責保衛地方，協助主力部隊作戰。至於民兵與自衛隊，同屬基層民眾武裝，乃民運工作的重點項目。兩者差別在於，前者半脫離生產，後者不脫離生產，且僅裝備土槍或刀矛等簡單兵器。另外，戰時民運幹部會發動人民組織擔架隊、運輸隊等，支援軍隊後勤。¹⁸⁹整體而言，各種性質的武裝協同良好，最終贏得戰場上的勝利。

至於國民黨政府之武力，同樣可區分為主力部隊「國軍」、地方部隊「省縣保安團隊」、民眾武裝「自衛隊」等。民運工作亦將組訓民眾武裝、組織擔架隊及運輸隊等，視為主要業務。然而，國軍和共軍的施行結果並不相同。國軍歷次作戰最初期，普遍現象是遭遇共軍的軍區部隊及民兵，一經接觸，彼方即撤離，故每次所得均為點、線；而多數指揮官誇大戰果，首先已造成

¹⁸⁶ 王世傑等編，《共產黨黨政軍組織概況》，頁90。

¹⁸⁷ 陳佑慎，《國防部：籌建與早期運作(1946-1950)》，頁262-269。

¹⁸⁸ 「國防部政工局局務會報記錄」(1948年5月6日)，〈國防部政工局會議紀錄(三十七年)〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.11。

¹⁸⁹ 王世傑等編，《共產黨黨政軍組織概況》，頁99-110。

高級指揮部誤判軍情。¹⁹⁰其後，在拉鋸戰過程中，國軍持續受中共地方部隊吸引，兵力分散。¹⁹¹於此同時，多數指揮官又存有輕視己方保安團隊、自衛隊的心理，平時缺聯絡，戰時少協同。¹⁹²他們的總體戰力持續損耗，繼之於主決戰徹底失敗。

究其實際，無論國民黨政府、中共，所屬的民眾武裝及地方部隊，都難以在正規軍事戰中抵擋對方的主力部隊。惟中共得力於基層組織嚴密，就算因軍事失敗撤離，依舊會留下潛伏人員、組織及政治影響，使國軍芒刺在背。¹⁹³國軍則不然，即使是人民服務總隊等特種工作隊派駐地區，基層組織嚴密程度仍比不上共軍。一旦軍事失敗必須撤離，基層組織即失去支撐，政治影響也會在短時間內蕩然無存。國民黨人主觀上雖有留置人員賡續敵後工作、游擊戰的想法，其中又以軍統系統的綏靖總隊最積極，所屬各大隊撤出前常秘密佈建人員及電台。但這些人員、電台，最後仍因中共基層組織嚴密，很快遭到破獲並瓦解。¹⁹⁴

3. 與共軍比較：民眾組織

從前揭黨政軍結構的比較，已可看出國軍、共軍民運工作的形似神異。而他們的差異，會外顯於基層民眾組織的樣態。打仗要靠兵，協助須靠民。基層民眾組織的健全與否，應是雙方民運幹部最終得面對的問題。

首先，共軍每到一地區，政工人員、民運幹部即先進行訪問調查，瞭解社會上的政治、經濟及教育等情況。隨即，利用舊有組織，經常召開會議，多方建立感情，從各種活動中尋找積極份子，然後擴大宣傳教育。繼之，利用積極份子作為團結群眾的核心，建立各種新組織。新組織概有農會、工會、

¹⁹⁰ 民國歷史文化學社編輯部編，《蔣介石軍事作戰檢討(1945-1948)》，頁 53-54。

¹⁹¹ 〈蕭勁修上蔣中正呈〉(1948 年 6 月 20 日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00014-032。

¹⁹² 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948 年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

¹⁹³ 孫中均，〈戡亂建國應鞏固基層政權〉，《地方自治》，第 2 卷第 4 期(上海，1948.04)，頁 11。

¹⁹⁴ 劉培初，《浮生掠影集》，頁 175-178。

婦女會、商會、自衛隊、民兵隊、兒童團等，其中農會被視為最主要的組織。工作既已略有基礎，則進一步擴大階級鬥爭、號召參軍、動員生產等。整個過程由黨主持，講究策略與技術，如民運幹部被要求「群眾化、地方化，變成群眾中的一員，與群眾生活打成一片，不得在群眾中突出」，「只能做幕後推動人，嚴格禁止代替包辦」。¹⁹⁵

反之，國軍與共軍之最大差異，除了不追求階級鬥爭外，情形可從兩種典型舉例。以一般部隊言，政工人員同樣有調查民情、聯繫民眾組織等職責。但他們編制有限，士氣不高，可能心有餘而力不足，或者工作流於形式化。即使能做出點成果，很快就因為部隊移動頻繁，必須將工作交給接防單位，如無接防單位則交予地方政府。由於基層政權極為空虛，交接極少確實辦理，導致工作總是半途而廢，一再從頭做起，恆迴旋於草創階段。¹⁹⁶

若以人民服務總隊等特種工作隊言，成效較一般國軍部隊為好。整體上，他們並不止步於消極的調查民情、聯繫民眾組織，能做到與共軍類似的尋找積極份子、建立各種新組織等。與共軍明顯差異處，則是他們並不以農會為重點對象，而是聚焦於編組保甲、以及編組青年工作隊。持平說來，國軍幾支特種工作的事蹟顯示，國民黨政權即使在危亡時刻，至少所謂的「戡平匪亂、剷除腐劣兩面作戰」旗號，對廣大青年群體仍有一些號召力。¹⁹⁷

但無可諱言地，國民黨政權過去侷促於縣城，國軍一般部隊受困於點、線；人民服務總隊等特種工作隊的初步成績，乃出自黨人企圖亡羊補牢之舉，而不是行之有年的體系。它的普遍性、深入性都還有待發展。事實上，各特種工作隊因基層空虛，執行任務頗為孤立，面對各路基層政權及勢力，究竟應採合作抑或壓制，可能已經陷入兩難。例如，人民服務總隊於魯南工作，雖有意制止地主對貧民的暴行，然成效不彰，關鍵就是工作組「人生地疏，

¹⁹⁵ 王世傑等編，《共產黨黨政軍組織概況》，頁 62-76。

¹⁹⁶ 國軍政工史編纂委員會編纂，《國軍政工史稿》，頁 1280-1281。

¹⁹⁷ 〈執行兩面作戰任務，促成政治澈底改革〉，《中央日報》(南京)，1948 年 12 月 11 日，3 版；〈青年救國團總團在京成立，胡軌擔任團長〉，《申報》(上海)，1948 年 12 月 11 日，2 版。

治安工作與情報之供給全賴還鄉團之力量」。¹⁹⁸又如，政府劃蘇北淮陰為土地實驗縣份，由人民服務總隊協助辦理。而執行結果，僅土地登記一項，已造成謠言四溢、人心惶惶，「鄉公所清理地權人員乘機敲詐，驗契一事竟有強索五萬或十萬者」。¹⁹⁹

1948年7月，國防部保密局向蔣介石報告南通總體戰示範區情形，曾批評人民服務總隊組訓民眾多採強迫命令，輔導鄉政淪為代替包辦，「應改善輔導技術，由各鄉鎮保長獨立工作，始能作到自治、自衛之地步」。可是，同份報告也坦言：地方公正人士懼怕中共報復，不願擔任地方行政工作；現任人員大多品學甚差，常引民眾反感，而且「恐匪病仍普遍存在」。²⁰⁰要以這樣的基層政權獨立工作、自治及自衛，豈非矛盾，談何容易。

總之，共軍的民運工作領導統一、動作協調、深入基層、組織嚴密、作法細膩且有效，使軍隊與民眾結合成一個戰鬥的整體。此種軍民結合的整體，國軍陣營即使是人民服務總隊等特種工作隊，成績尚不能望其項背，遑論為數更多的一般部隊。當然，中共控制區民眾為此付出的人力、物力代價，不能小覷。尤其民眾組織化、集體化、軍事化的結果，必然造成個人思想、生存空間均遭到壓縮；無論個人意願、身份地位為何，都會強制投入革命、戰爭的熔爐。

國民黨人對於共軍民運工作的優點，經常有意學習。對於共軍民運工作的濃厚強制性，則是引為反共宣傳的素材。如人民服務總隊下鄉工作期間，便積極散佈「共匪軍擴大參軍搶糧，老百姓活不成」、「共匪軍搶糧，中央軍放糧；要想有飯吃，歡迎中央軍」²⁰¹等口號。然而，實際上國軍並非對民眾秋毫無犯。且隨戰局日趨緊張，就算人民服務總隊自己，執行支援作戰任

¹⁹⁸ 陳志逸，〈魯南沙溝鄉工作紀實〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁49。

¹⁹⁹ 曾子夏，〈淮陰工作紀實〉，收入國防部政工局編印，《人民服務工作紀實》，頁35。

²⁰⁰ 〈保密局上蔣中正呈〉（1948年7月8日），國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00331-036。

²⁰¹ 「國防部海報原件」，〈國防部新聞局會議紀錄〉（1947年），國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/003.9/6015.14。

務，也不可能免於採用強迫手段。²⁰²人民服務總隊的反共宣傳，有時顯得蒼白乏力，最後隨各縣鄉徹底易手，完全銷聲匿跡。民眾面對國軍、共軍，乃至於兩方齊聲喊打的所謂土豪劣紳，夾縫中求生存，並沒有多少選擇的空間。

五、結論

作家王鼎鈞回憶故鄉山東赤化的經過，意味深長地說：「(國共戰爭)『拉鋸戰』前期，地方上的鄉鎮幹部有兩套班底，一套接待共軍，一套接待國軍。小學裡有兩套教材，國軍佔領期間使用這一套，共軍佔領期間使用另一套。鄉鎮公所辦公室預備蔣先生的玉照，也準備毛先生的玉照。最後國軍一敗塗地，共產黨『鐵打的江山』，老百姓也只能有一套教材、一張肖像了，也只能唱『沒有毛主席就沒有中國』了。國民黨似乎並非因失去人民而失去土地，乃是失去了土地才失去人民」。²⁰³這裡描繪的圖像，在主流歷史書寫中缺席，卻很吻合本文所述，人民服務總隊在蘇北等地的見聞與最終命運。

國民黨政府何以失去土地、何時失去人民，並不是容易解答的問題。倘以軍事著眼，世人(包括國民黨政府官修史書)檢討國軍表現，已點出了許多缺失。其中普遍批評，且與本文較相關的現象略為：國軍忽視農村、斤斤計較於城市得失，復未有效組訓民眾，導致困守城市「點」與交通「線」，無法控制鄉鎮及農村「面」。²⁰⁴而廣大的面，一部成為中共控制區，一部成為國軍、共軍的拉鋸地帶，後者便是王鼎鈞筆下故事發生的場合。

大抵而言，國軍與共軍針對面的爭奪，長期呈現共軍居上風、國軍戰略被動的情勢。1944年，徐復觀卸任軍事委員會駐延安聯絡參謀(恰恰是郭仲容的前任)後，曾向國民黨人發出警語，提及：中共以各種方式將社會變為戰鬥體，從戰鬥體產生軍隊、發展軍隊；反觀國民黨未於廣大的基層社會生根，

²⁰² 例如，1948年1月17日，國防部作戰會報決議：「爭取長江以北壯丁及食糧應由綏靖區司令官督飭人民服務總隊分區負責，區內各師團長及新聞處擔任督導，並令戰地視察組派員視察其實施情形，必要時得強迫實施」。見陳佑慎主編，《國防部作戰會報紀錄(1946-1948)》(臺北：民國歷史文化學社，2022)，頁220。

²⁰³ 王鼎鈞，《關山奪路》，頁293。

²⁰⁴ 三軍大學編纂，《戡亂》，第9冊：總檢討，頁69、76、142-143、222-225等處。

故政治不易在社會生根，軍事力量亦無法在社會生根，亟應因地制宜反制中共，例如「成立以黨團為核心之武裝工作隊，以武力建立黨團之組織，以黨團之組織保證軍隊及政權」。²⁰⁵徐復觀對國共基層的形容，極為貼切生動。他建議的武裝工作隊模式，實即人民服務總隊「鞏固點、線，擴張面的政治接防」²⁰⁶之辦法。

但正如王鼎鈞拋出的疑問，「國民黨似乎並非因失去人民而失去土地」；許多流行的歷史解釋，不無過分簡化史實之虞，其中簡單認定中共得到民心者有之，以為國軍「純軍事戰」不敵共軍「全面戰」、「全民戰」者有之。²⁰⁷而究其實際，國共戰爭既然是結合點、線、面的複雜體系，學界對這個體系的理理解卻不夠清晰。尤其學界過去針對軍事的研究，焦點是主戰場的較量，它們的場景基本上是點、線的範疇。至於廣大的面，研究多偏重於中共的活動，一般對政府的措施感到陌生，甚至誤會國民黨人無所作為。

從人民服務總隊的事例看來，國軍未必毫無「全面戰」、「全民戰」的作為。執行相關業務的政工人員，雖受到高層決策不明、令出多門、以及國民黨人各種既有缺陷的牽制，但其表現亦不像很多人眼中地那樣不堪。各種民運工作項目，不論訪問民間疾苦、組織民眾、清查戶口、編組保甲、經營軍民合作、建立地方政權等，難謂空有政策宣示，更不是中共的專利。

在很多的時空場合，國軍、共軍民運工作之別，既非作為的有無，亦不盡然出於民眾是否支持，主要是規模大小，以及領導統一、動作協調、組織嚴密、作法細膩與否的差異。而本文儘管一再指出國軍的痼疾，但仍應再次強調：人民服務總隊等特種工作隊，之所以在 1948、49 年之交被迫停下腳步，並非喪失了他們的群眾基礎，乃是全局傾覆，終究獨木難撐大廈。

何況，各種民運工作項目，對以群眾路線起家的中共固不足為奇，就算在國民黨人身上仍非首創。某種意義上，國民黨政府於 1946 年組建人民服

²⁰⁵ 徐復觀，〈中共最近動態〉，收入黎漢基、李明輝編，《徐復觀雜文補編》，第 5 冊（臺北：中央研究院中國文哲研究所籌備處，2001），頁 7-40。

²⁰⁶ 「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉（1948 年），國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

²⁰⁷ 國防部史政編譯局編，《戡亂戰史》，第 15 冊：總檢討（臺北：國防部史政編譯局，1984），頁 135-137。

務總隊，戰略意義並非在於形成民運工作觀念，而是在於因應剿共軍事需要，運用第一期青年軍復員官兵建立較大規模的民運工作網絡。隊員們有初中以上程度，受過軍事訓練，富有熱情及正義感，願意下鄉投身反共任務。以當時條件，確屬可貴。吾人對他們未能力挽狂瀾的遺憾，似不應全然以成敗論之。

綜上所述，如以人民服務總隊駐在地區為例，聚焦民運工作對軍事的影響，較周延的歷史解釋應為：國民黨政府、中共皆有其群眾基礎，或者發展群眾基礎的潛力，惟對各自群眾基礎的戰爭動員能力大不相同。中共一方，黨政軍相互配合，基層組織嚴密，能動員控制區內的全民，一體投入戰爭。反之，國民黨政府一方，黨政軍聯繫不切實，基層組織鬆散；軍隊分散資源扶植基層組織，而從事相關業務的政工人員尚經常陷入「兩面作戰」、「獨立獨行」²⁰⁸的處境。於是政府統治區內，除若干已組訓的民眾成為戰爭動員對象外，廣大民力(含反共群眾)並未得到利用，甚至一部份(如難民)成為軍事的負擔。上面的現象，即令不是國軍戰場失利的主要原因，仍可斷言是戰力此消彼長的重要關鍵。

當然，人民服務總隊等特種工作隊的表現，不等同於國軍所有部隊的作為。惟他們的組織規模(含組訓的民眾組織、自衛隊武裝等)並非微小，已不能視之為局部偶然的表現，且駐地常為戰略要衝及其周邊外圍，很值得在探討有關議題時納入考慮。更重要地，國共戰爭不可能只是純軍事戰，政工人員的身影不該被遺漏。研究者應做的，是繼續深掘不同案例，拼湊較完整的歷史圖像。

國共戰爭是各種複雜歷史現象的集合，國軍、共軍、各種基層政權、不同命運的民眾，都在其中扮演角色。試想，人們若僅從片面視角著眼，共軍縱然可以被塑造為工農的子弟，國軍亦未嘗不可被稱作救民於水火的武裝，而且都找得到史料證據。歷史研究者不會滿足於此，但在研究空隙仍然巨大的當前，還有很多努力耕耘的空間。

²⁰⁸ 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，頁 1183。

徵引書目

Bibliography

(一) 檔案

- 「人民服務總隊編制表」(1947年1月)，〈綏靖區戰地政務工作案〉(1946-1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：35/552/2294。
- 〈谷篤生褒揚令〉(1948年7月22日)，國史館藏，《行政院檔案》，典藏號：014-090501-1117。
- 「青年軍問題之意見」，〈巴大維將軍對青年軍問題建議案〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：570.2/7771。
- 「美軍顧問團團長巴大維將軍備忘錄」(1948年7月1日)，〈巴大維將軍對青年軍問題建議案〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：570.2/7771。
- 〈保密局上蔣中正呈〉(1948年7月8日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00331-036。
- 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948年3月27日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00543-212。
- 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948年6月15日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-046。
- 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948年9月24日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00544-216。
- 〈胡軌上蔣中正呈〉(1948年11月10日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：001-032220-00098-014。

「軍務局文電擬辦箋」(1947年1月8日)，〈綏靖區戰地政務工作案〉(1946-1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：35/552/2294。

〈郭仲容上陳誠呈〉(1945年10月23日)，國史館藏，《陳誠副總統文物》，典藏號：008-010702-00051-013。

「國防部人民服務總隊第一總隊三十六年度工作報告書」，〈人民服務總隊工作報告〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/109.3/8000。

「國防部之第一週年：新聞局一年來工作概述」，〈國防部新聞局工作報告〉(1947年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：109.3/6015.16。

「國防部卅六年度下半年工作計畫(行政之部)」，〈國防部施政案〉(1947年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/060322/6015。

「國防部民事局局務會報記錄」(1947年3月27日)，〈國防部民事局局務會報記錄〉(1946-1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.8。

「國防部政工局三十七年度重要業務計畫」，〈國防部所屬年度重要業務計畫〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：060.22/6015.6。

「國防部政工局局務會報記錄」(1948年5月6日)，〈國防部政工局會議紀錄(三十七年)〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.11。

「國防部政工局局務會報記錄」(1948年9月16日)，〈國防部政工局會議紀錄(三十七年)〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.11。

「國防部政工局局務會報記錄」(1948年9月20日)，〈國防部政工局會議紀錄(三十七年)〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.11。

「國防部政工局局務會報記錄」(1948年11月19日)，〈國防部政工局會議紀錄(三十七年)〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：003.9/6015.11。

「國防部政工局局務會報紀錄」(1948年12月28日)，〈國防部政工局會議紀錄(三十七年)〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：34/003.9/6015.11。

「國防部海報原件」，〈國防部新聞局會議紀錄〉(1947年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：36/003.9/6015.14。

〈陳誠上蔣中正呈〉(1947年1月8日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00535-030。

〈陳誠上蔣中正呈〉(1947年7月18日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00012-038。

〈陳誠上蔣中正呈〉(1947年9月19日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00542-133。

「對青年軍之建議」，〈巴大維將軍對青年軍問題建議案〉(1948年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：570.2/7771。

〈鄭介民上蔣中正呈〉(1948年1月26日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-016。

〈鄧文儀上蔣中正呈〉(1948年2月24日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-024。

〈鄧文儀上蔣中正呈〉(1948年3月4日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：001-075700-00004-002。

〈鄧文儀上蔣中正呈〉(1948年5月14日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00544-057。

〈劉培初上蔣中正呈〉(1948年1月14日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00013-006。

〈蔣中正致林蔚手令〉(1948年1月7日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00324-014。

〈蔣中正致陳誠手令〉(1947年6月12日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-080200-00555-074。

〈蔣經國致蔣中正函〉(1947年12月9日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-040700-00003-053。

〈蔣經國致蔣中正家書〉(1947年12月21日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-040700-00003-055。

〈蔣經國致蔣中正家書〉(1948年2月29日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-040700-00004-007。

〈蕭勁修上蔣中正呈〉(1948年6月20日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00014-032。

「總檢討」，〈綏靖作戰檢討(國防部第三廳編)〉(1947年)，國家發展委員會檔案管理局藏，《國軍檔案》，檔號：552/2294.3。

〈顧祝同上蔣中正呈〉(1948年7月3日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00023-088。

〈顧祝同上蔣中正呈〉(1948年7月25日)，國史館藏，《蔣中正總統文物》，典藏號：002-020400-00023-115。

(二) 史料彙編

中文出版品服務中心編，《中共重要歷史文獻資料彙編》，第21輯第7種，洛杉磯：中文出版品服務中心，2015。

- 民國歷史文化學社編輯部編，《蔣介石軍事作戰檢討(1945-1948)》，臺北：民國歷史文化學社，2020。
- 陳佑慎主編，《國防部作戰會報紀錄(1946-1948)》，臺北：民國歷史文化學社，2022。
- 陳佑慎主編，《國防部參謀會報紀錄(1946)》，臺北：民國歷史文化學社，2022。
- 陳佑慎主編，《國防部參謀會報紀錄(1947)》，臺北：民國歷史文化學社，2022。
- 陳佑慎主編，《國防部部務會報紀錄(1946-1948)》，臺北：民國歷史文化學社，2021。
- 陳佑慎主編，《移植與蛻變：國防部一九四六工作報告書》，第2冊，臺北：民國歷史文化學社，2023。

(三) 日記·文集·回憶錄·訪談錄

- 王鼎鈞，《關山奪路》，臺北：爾雅出版社，2005。
- 王素珍等訪問記錄，《一寸山河一寸血 十萬青年十萬軍——青年軍官兵訪問紀錄》，臺北：國防部史政編譯局，2001。
- 李仁宗口述，唐德剛撰寫，《李宗仁回憶錄》，臺北：遠流出版社，2010。
- 胡宗南著，蔡盛琦、陳世局編輯，《胡宗南先生日記》，上冊，臺北：國史館，2015。
- 徐永昌撰，中央研究院近代史研究所編，《徐永昌日記》，第9冊，臺北：中央研究院近代史研究所，1991。
- 徐復觀著，黎漢基、李明輝編，《徐復觀雜文補編》，第5冊，臺北：中央研究院中國文哲研究所籌備處，2001。
- 秦孝儀主編，《先總統蔣公思想言論總集》，第13卷：演講，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984。
- 高素蘭編註，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第76冊，臺北：國史館，2013。
- 康澤著，傳記文學雜誌社編，《康澤自述及其下落》，臺北：傳記文學出版社，1998。
- 陳恭澍，《平津地區綏靖戡亂》，臺北：傳記文學出版社，1988。
- 劉培初，《浮生掠影集》，臺北：正中書局，1968。

鄧文儀，《老兵與教授》，臺北：龍文出版社，1994。

(四) 期刊·報紙

〈人民服務總隊在揚州〉，《中央日報》(南京)，1948年11月21日，6版。

〈收容散兵〉，《大公報》(上海)，1949年6月29日，1版。

〈李代總統重要命令〉，《中央日報》(南京)，1949年1月25日，2版。

〈青年救國團總團在京成立，胡軌擔任團長〉，《申報》(上海)，1948年12月11日，2版。

〈社論：剿匪區域的基層組織〉，《中央日報》(南京)，1947年11月17日，2版。

〈軍民合作剿匪〉，《中央日報》(南京)，1948年7月7日，9版。

〈南通實施總體戰〉，《中央日報》(南京)，1948年7月2日，4版。

〈記人民服務總隊〉，《中外春秋》，第14期(上海，1947.09)，頁5。

孫中均，〈戡亂建國應鞏固基層政權〉，《地方自治》，第2卷第4期(上海，1948.04)，頁10-15。

〈執行兩面作戰任務，促成政治澈底改革〉，《中央日報》(南京)，1948年12月11日，3版。

黃公偉，〈健全基層政權爭取戡亂成功〉，《中央日報》(南京)，1947年11月25日，10版。

楊川生，〈論綏靖區中軍政配合的重點〉，《中央日報》(南京)，1947年6月26日，10版。

〈冀東民眾愁春耕〉，《大公報》(天津)，1948年3月17日，2版。

賈亦斌，〈青年軍是什麼〉，《曙光半月刊》，新1卷第12期(南京，1947.11)，頁8-10。

顏邦屏，〈一年來綏靖區工作概況〉，《國防月刊》，第 5 卷第 3 期(南京，1948.03)，頁 48-51。

〈懲貪官肅奸，發揮絕大威力〉，《申報》(上海)，1948 年 8 月 28 日，2 版。

〈蘇北觀感〉，《中央日報》(南京)，1946 年 8 月 21 日，10 版。

(五) 專書

Jay Taylor 著，林添貴譯，《臺灣現代化的推手：蔣經國傳》(*The Generalissimo's Son: Chiang Ching-Kuo and the Revolutions in China and Taiwan*)，臺北：時報出版，2010。

三軍大學編纂，《戡亂》，第 6 冊：戡亂前期(下)，臺北：國防部史政編譯局，1989。

三軍大學編纂，《戡亂》，第 9 冊：總檢討，臺北：國防部史政編譯局，1989。

中國人民解放軍軍史編寫組編，《中國人民解放軍軍史》，第 3 卷，北京：軍事科學出版社，2010。

中國人民解放軍總政治部編，《中國人民解放軍群眾工作史》，北京：解放軍出版社，1989。

王世傑等編，《共產黨黨政軍組織概況》，南京：國防部政工局，1949。

王昇，《經國先生無私無畏的人格》，臺北：中央日報社，1988。

朱宗震、陶文釗，《中華民國史》，第 12 卷：1947-1949，北京：中華書局，2001。

行政院新聞局編，《總體戰》，南京：行政院，1948。

行政院編印，《綏靖區土地問題》，南京：行政院新聞局，1947。

呂芳上，《民國史論》，臺北：臺灣商務印書館，2013。

青年軍史編輯小組編，《青年軍史》，臺北：青年軍聯誼會總會，1986。

青年軍史編輯小組編，《報國奉獻的回憶》，臺北：青年軍聯誼會總會，1986。

- 姜思毅編，《中國人民解放軍政治工作史講義》，北京：解放軍政治學院出版社，1984。
- 徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，《徐州八縣抗戰勦匪紀要》，臺北：編者自印，1973。
- 商業部辦公廳編，《信訪工作政策選編》，北京：中華人民共和國商業部，1987。
- 國防部史政編譯局編，《戡亂戰史》，第15冊：總檢討，臺北：國防部史政編譯局，1984。
- 國防部政工局編，《河北省綏靖實驗區工作實況》，南京：國防部政工局，1948。
- 國防部政工局編，《人民服務工作紀實》，南京：國防部政工局，1948。
- 國防部情報參謀次長室編，《越戰經驗教訓彙編(六)》，臺北：國防部情報參謀次長室，1969。
- 國防部編印，《綏靖軍官手冊》，南京：國防部，1947。
- 國軍政工史稿編撰委員會，《國軍政工史稿》，臺北：國防部總政治部，1960。
- 張秉均，《中國現代歷次重要戰役之研究：戡亂戰役述評(三)》，臺北：國防部史政編譯局，1988。
- 陳佑慎，《國防部：籌建與早期運作(1946-1950)》，臺北：民國歷史文化學社，2019。
- 復興崗文教基金會編，《政戰風雲路：歷史、傳承、變革》，臺北：時報出版，2022。
- 黃筱薌主編，《國軍政治作戰學：政治作戰制度的理論與實踐》，臺北：黎明文化，2010。
- 熊武一、周家法主編，《軍事大辭海》，上冊，北京：長城出版社，2005。
- 劉宜良，《蔣經國傳》，2版，臺北：前衛出版社，2022。
- 蔡省三等著，《蔣經國系史話》，臺北：羣倫出版社，1989。
- 憲兵學校教導第四團編，《青年軍預備幹部通訊錄》，南京：憲兵學校教導第四團，1946。
- 謝聲溢等編，《綏靖紀實》，徐州：徐州綏靖公署，1947。

(六) 論文、專文

吳宗器，〈我國戰地政務與美軍民事軍政府史略探究〉，《三民主義學報》，第 25 期(臺北，2002.12)，頁 99-119。

李以勳，〈兩度相隨蔣經國的經過及見聞紀實(下)〉，《傳記文學》，第 67 卷第 5 期(臺北，1995.11)，頁 91-96。

李翔，〈國民黨軍隊政治工作轉向因素試析(1945-1946)〉，《民國檔案》，第 4 期(南京，2011.04)，頁 124-132。

唐中和，〈國民黨空軍進犯延安前後〉，《陝西文史資料》，第 5 卷(西安，1964.02)，頁 61-69。

陳鴻獻，〈1950 年代初期國軍政工制度的重建〉，《國史館館刊》，第 42 期(臺北，2014.12)，頁 63-87。

黃克武訪問，林秀貞紀錄，〈石小岑先生訪問紀錄〉，收入《戒嚴時期臺北地區政治案件口述歷史》，第 3 輯，臺北：中央研究院近代史研究所，1999。

黃維，〈關於青年軍的回憶〉，收入全國政協文史資料委員會編，《文史資料選輯》，第 96 期，北京：中國文史出版社，1986。

謝奕旭，〈美軍「民事」與國軍「政治作戰」之比較〉，《復興崗學報》，第 89 期(臺北，2007.06)，頁 209-238。

(七) 網路資料

陳佑慎，〈蔣經國與國軍政工的重建(1946-1954)〉，
<https://presidentialcck.drnh.gov.tw/index.php?act=Archive/article/PATA00015>，檢
索日期：2023 年 9 月 3 日。

Civil Affairs in the Nationalist Army During the Chinese Civil War: A Case Study of the People Service Corps

Chen, Yu-shen

Military History Clerk, National Military Museum Preparatory Office, Ministry of
National Defense

This article uses the “People Service Corps of the Ministry of National Defense” (1946-1949) as a case study to investigate the civil affairs carried out by political officers of the Nationalist Army during the Chinese Civil War. In fact, both the Nationalist and Communist forces had their own models for civil affairs, but there were differences in terms of unified leadership, coordinated actions, organizational structure, and the sophistication of their methods. Additionally, the Nationalist government and the Communist Party had significantly different capabilities in mobilizing society for the war effort. On the Communist side, there was close coordination between the party, government, and military, allowing them to mobilize the entire population in their controlled areas, all working together for the war effort. In contrast, the Nationalist government had less effective coordination among these elements. As a result, in government-controlled areas, apart from a few well-trained civilians who were mobilized for the war effort, a significant portion of the population remained underutilized, and in some cases, became a burden on the military. While these factors may not have been the primary reasons for the Nationalist military’s battlefield losses, they can still be considered crucial in the overall fluctuation of military strength.

Keywords: Political warfare cadre, Chinese Youth Army, military civil affairs, military administration

