臺大歷史學報第 74 期
2024 年 12 月，頁 161–214

BIBLID1012-8514(2024)74pp.161–214
2024.5.2 收稿，2024.10.25 通過刊登
DOI: 10.6253/ntuhistory.202412_(74).0004

蘇北日占區戰時體制的建構及其敵人：以徐海道時期（1938–1941）為中心

姜 子 浩*

提 要

本文考察日軍為鞏固蘇北占領區（以下簡稱日占區）而建立的戰時體制，探討其政策綱領、制度安排及實踐情況。文中利用徐州陸軍特務機關的機密文件，闡明日軍建立、經營占領國家（occupation state）的藍圖與手法。

占領國家的戰時體制，以維持治安、強化控制為第一要義，故日方優先推動行政及警政，通過協力政權、保甲自衛隊、愛護村、縣警備隊等制度，吸納民間力量，協助日軍建政、剿匪。日軍實施間接統治有助於減少軍事占領的運作成本。不過，以低成本間接實施高壓統治，兩者間存有內在矛盾。日占區的權力生態在「占領者指導監督、協力者執行輔助」的基礎上運作，而本論指出，即使日人建置了協力政權的框架，但日籍指導者監督「不力」，與在地協力者內部成分過於混雜，令占領國家難以在抗日陣營的挑戰下於農村扎根。此外，還有大量「兩面派」充斥於基層行政組織，在日人眼線不及之處與敵對方暗通款曲。日本占領當局與抗日陣營間政治人才素質及鬥爭意志的落差，導致蘇北日占區的政治控制網絡規模雖有擴大，控制能力卻未等比增長。

關鍵詞：戰時徐州　徐海道　蘇北淪陷區　中國日占區　占領國家

* 中央研究院近代史研究所博士後研究
115201 臺北市南港區研究院路二段 128 號；E-mail: kiangchiho70@gmail.com

臺灣人學學術期刊資料庫

前 言
一、徐州日占區政治秩序的恢復及徐州治安維持會的任務（1938）
二、蘇北日占區的「縣政復活」階段（1939）
三、蘇北日占區的縣政推進階段（1940–1941）
四、「不力」與「過於混雜」：日占區戰時體制的表與裡
結 語

前 言

「蘇淮當南北要衝，扼津浦隴海兩鐵路之交點，久為戰事必爭之地。」[1]治抗戰史者無人未聞徐州會戰，但對該必爭之地淪陷以後的命運，學界所知有限。既有對中國淪陷區的研究，多集中於京津江南一帶，忽略了中原故事。近年隨關鍵史料出版，[2]學界開始深入審視戰時蘇北地區發展，且多聚焦於討論地方菁英的能動性及他們與國共雙方的互動關係。[3]在抗日陣營眼中，淪陷區的日軍及協力者是地方秩序的破壞者，反之亦然。然而，1938 年 5 月，日軍入城以後即著手恢復地方秩序，以盡快肅正治安。本論冀能從國、共、地方人物以外的「第四方」視野，闡

1 蘇淮特別區行政公署，《蘇淮特別區行政公署三十一年度行政概況》（徐州：蘇淮特別區行政公署，1943；北京：中國人民大學圖書館藏），警務頁 1。

2 黃體潤，《黃體潤日記：一九三三－一九三九》（北京：北京圖書館出版社，2018）。

3 一般而言，不論國府或中共，均期望能利用並改造地方菁英，動員他們的在地網絡為「抗日」服務。而部分地方菁英期望藉此保障自己的利益及地位，故樂意與政權合作。參項浩男，〈縣域社會中的國共關係：以抗戰時期江蘇豐縣為例〉，《成大歷史學報》第 60 期（2021 年 6 月，臺南），頁 105–153；項浩男，〈戰後國共對峙下的基層政治秩序與縣政運作實態——以黃體潤的蕭縣縣長經歷為中心〉，《臺大歷史學報》第 71 期（2023 年 6 月，臺北），頁 91–141；張雷，〈戰中之戰：抗戰時期江蘇西北鄉紳的抉擇〉，《二十一世紀》第 192 期（2022 年 8 月，香港），頁 62–78。

臺灣人學學術期刊資料庫

釋日軍及其協力政權於徐海地區構築的戰時體制，探討日人強化社會控制所採用之制度、措施及成果，藉此豐富對戰時蘇北、中原軍政生態的認識。

本論考察之日占蘇北地區，特指第二次中日戰爭華北與華中日占區接壤地帶的行政區（參圖一），是時亦被稱為徐海地區或蘇淮地區，明清以來屬難以治理的窮山惡水，發展備受忽視。[4]清乾隆年間，原淮徐道兼理淮（北）徐（州）海（州）地區事務，改稱徐海道署。[5] 1914 年，北洋政府設徐海道署。1928 年，國民革命軍北伐占領徐州後，依照「省—縣」兩級政權，廢除徐海道建制。[6] 1938 年末，日方華北系統的北支那方面軍侵占徐屬地區後，依三級政權制再劃當地為徐海道。[7]不過，作戰地域為華中江、浙、皖三省的中支那派遣軍並不承認華北系統對徐海地區的控制權。1939 年 2 月 3 日，兩軍就「作戰地境附近接壤地帶」歸屬達成協議。華中當局（派遣軍與中華民國維新政府）名義上轄有徐海道，但政務指導的責任則委託當地的北支那方面軍。[8]

4 該地區屬淮北地區。明清時期歷代官員為維持漕運及鄰近地域利益，犧牲「朝中無人」的淮北，把黃河之水逼入淮河。此後歷代河臣治河不當，水患頻仍，當地陷入長期社會生態衰退。近代淮北地區因之成為土匪、武裝地主的天堂，蘇北民眾亦被認為民性刁悍。馬俊亞，《被犧牲的「局部」：淮北社會生態變遷研究（1680–1949）》（臺北：臺大出版中心，2010），頁 144–162、428–491。

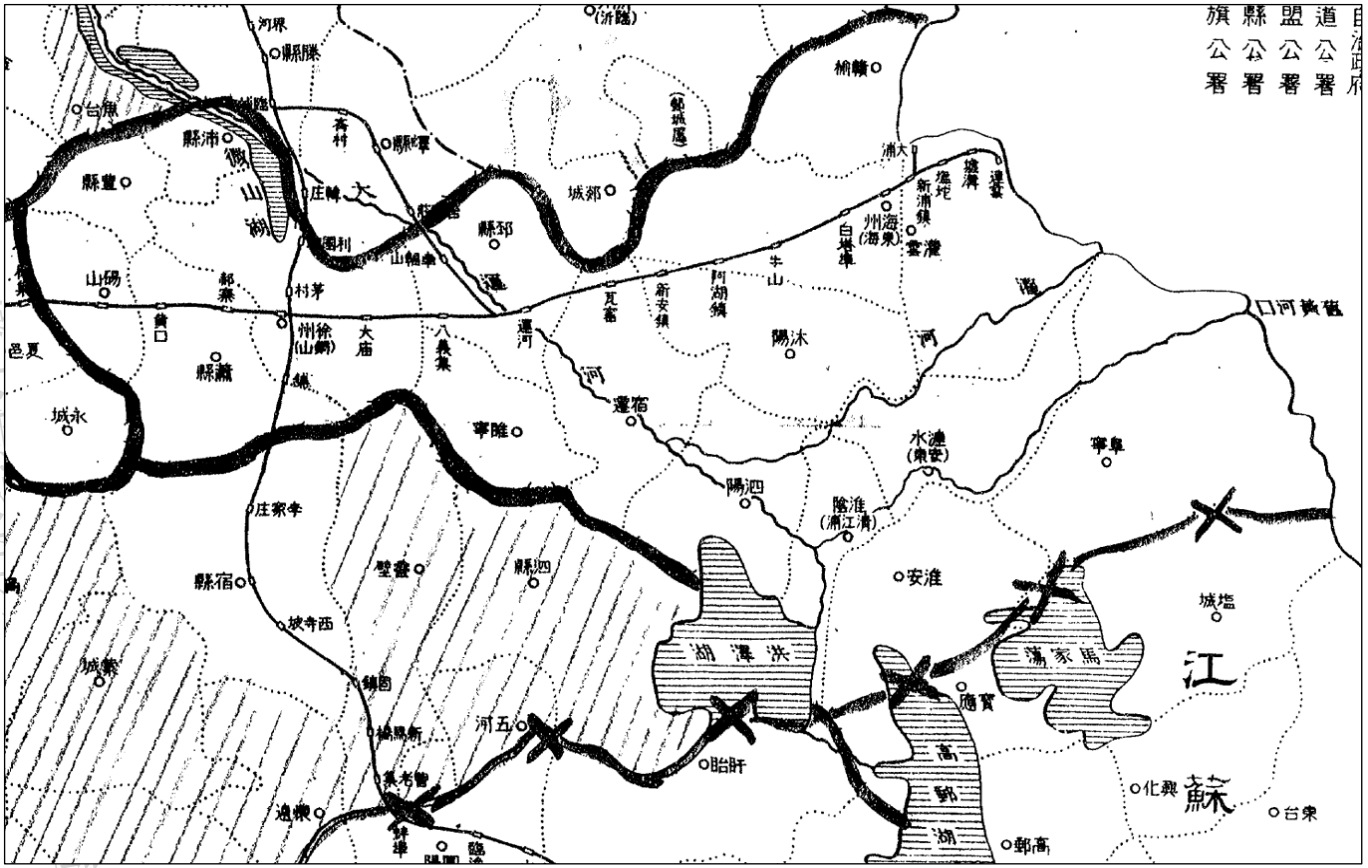
5 余家謨等修，王嘉誌、王開孚纂，《民國銅山縣誌》（南京：江蘇古籍出版社，1991 據民國十五年〔1926〕刻本影印），卷 11，〈建置考〉，頁 189。

6 徐海道治所設於徐州市，轄原屬徐州道及海州直隸州各縣。徐州市地方志編纂委員會編，《徐州市志》（北京：中華書局，1994），頁 22、105、1484–1485。

7 〈道公署組織大綱〉，臨時政府行政委員會公報處印行，《政府公報》第 11 號，收入臨時政府行政委員會公報處編著，《北平偽中華民國臨時政府公報》第 1 冊（北京：北京圖書館出版社，2010），頁 295–296；另參維新政府概史編纂委員會編，《中華民國維新政府概史》（南京：南京特別市行政院宣傳局，1940），頁 18–20。

8 華北政務委員會之管轄範圍限於河北、山東、山西三省及北京、天津、青島三個特別市。至於一向由中華民國臨時政府治理的豫北及蘇北地區，仍繼續由華北政務委員會管轄。防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》（東京：朝雲新聞社，1968），頁 293–294。

臺灣大學學術期刊資料庫



圖一　1941 年末日占蘇北地區地圖（粗線內）

資料來源：「統合前後に於ける新民会配置状況要図」，JACAR Ref.C07092283100，《陸支受大日記（普）別冊　昭和 16 年 1 月～5 月（昭和 16 年 1 月 27 日　東京参謀長会議に際し　北支方面軍状況報告）》（東京：防衛省防衛研究所藏），頁 451。

徐海道政治上的特殊地位，體現於當地之人事任命（由南京政府任命，但需尊重華北方面意願）及政令法則（由華北主持，但需參酌南京政府法令）的特殊性。[9]南京維新政府強調與徐海地區的特殊關係。[10]故華北系統之日人雖劃出徐海道，[11]但始終未設相應之道公署及道尹，只置有權宜性的行政單位，如江蘇省公署徐州辦事處及蘇北行政專員公署。

1942 年以前，日占蘇北地區一直由華北系統支配。1938 年 5 月 21 日，北支那方面軍第 2 軍（駐山東省）114 師團占領已成空城的徐州市。[12]日本陸軍特務機關人員，[13]以及軍宣撫班，[14]負有育成地方行政機

9 「4　昭和 13 年 12 月 11 日から昭和 14 年 4 月 29 日」，JACAR（アジア歴史資料センター，下略）Ref.B02031736000，《支那事変ニ際シ支那新政府樹立関係一件／支那中央政権樹立問題（臨時維新政府合流問題連合委員会関係、呉佩孚運動及反共、反蔣救国民衆運動）　第九巻》（A-6-1-1-8_3_009）（東京：外務省外交史料館藏），頁 142–144。

10 1938 年 3 月 28 日，管轄蘇、浙、皖三省的中華民國維新政府於成立，但直至 5 月 23 日才於蘇州建立蘇州省政府。惟第二軍轄下部隊（北支那方面軍戰鬥序列）在 5 月 19 日進駐徐州市，開始戰後善後工作，並以華北日軍為後盾，著手建立政權，擴大日占區。換言之，蘇北地區被發展為華北日占區一部分，是合理的既成事實。1938 年中到 1939 年 9 月，華北的中華民國臨時政府與華中的中華民國維新政府間的關係尚未明朗。同一時期，上海土肥原機關策動吳佩孚參與「和平建國」運動，並以吳的名義於開封召開綏靖委員會，令中原政局更加撲朔迷離。1940 年 3 月南京汪精衛政權確立其「中央政府」地位之前，華北及華中兩地分治的格局是否及在何種制度框架下存續，仍懸而未決，徐海地區的歸屬自亦一時難以釐清。參維新政府概史編纂委員會編，《中華民國維新政府概史》，頁 315、450、528；「22・和平救国工作指導要綱」，JACAR Ref.B02030549800、「3・呉佩孚工作大要案」，JACAR Ref.B02030547900，《支那事変関係一件　第十八巻》（A-1-1-0-30_018）（東京：外務省外交史料館藏）；〈吳將軍正式にスイ靖委員會就任受諾　近く自ら開封の陣頭へ〉，《日米新聞》（*Nichibei Shinbun*，舊金山），1939 年 2 月 1 日，第 1 版。

11 「蘇北作戦　自昭和 14 年 2 月 24 日至昭和 14 年 3 月 20 日」，JACAR Ref.C11110441400，《支那事変に於ける主要作戦の梗概　昭和 13 年 12 月 25 日～昭和 15 年 1 月 14 日》（東京：防衛省防衛研究所藏）。

12 徐州市地方志編纂委員會編，《徐州市志》，頁 1556。

13 陸軍特務機關是北支那方面軍的作戰地域，亦即華北日占區中，日軍對協力政權實施內面指導的軍政機關。防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 41–44。

臺灣人學與紀明資料庫

關、指導民眾團體、搜羅在地協力者、籌備戰後善後工作等任務。[15] 7 月 6 日徐州治安維持會首先成立，[16]此後徐屬各縣、部分鄉鎮亦設立治安維持會。[17] 1939 年 2 月，徐州治安維持會分拆改組為江蘇省公署徐州辦事處、徐州市政府、銅山縣政府。此時日軍實控徐屬地區 1 市 6 縣。[18] 3 月，海州淪陷，隴海路東段為日軍打通。同年 5 月，蘇北行政專員公署成立，取代江蘇省公署徐州辦事處，管轄徐州及連雲 2 市 17 縣。[19]到 1940 年末，日軍又擬把淮北十縣劃歸蘇北政府管理。[20] 1941 年 12 月 10 日，支那派遣軍總司令部發布《北、中支接壤地帶處理要綱》，決定翌

14 宣撫工作為「通過傳達日軍出師的真正精神，恢復並維持治安，使之助力於產業、經濟、交通、文化復興，通過安定民心，使之成為東亞聯盟體之一環……是將『宣傳』與『安撫』結合的一種謀略性活動。」至於軍宣撫班，源自九一八事變，關東軍於發動作戰前後，會派遣「靖鄉隊」到地方勸降武裝、搜集情報、收集物資、動員民眾協助等。1937 年 8 月，北支那方面軍成立後不久，即於方面軍特務部（指揮華北後方地區政務事務之機關）下設華北宣撫班本部，實行類似工作。王萌，《謀心：日本在中國淪陷區的「宣撫工作」（1937–1945）》（北京：社會科學文獻出版社，2021），頁 1–2、17–19。

15 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 53。

16 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》（徐州：蘇北行政專員公署，1941；北京：中國國家圖書館藏），沿革頁 1。

17 所謂徐屬八縣即銅山、蕭縣、豐縣、沛縣、碭山、邳縣、睢寧及宿遷縣。滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》（Washington, DC: Microform & Electronic Resources Center, Library of Congress），微卷號 MOJ2857，卷宗號 310.2222 M177H1 Orien Japan，頁 40。

18 1939 年初，日軍第 21 師團原擬將宿縣、靈璧縣、泗縣及豫東永城縣交由擬建的徐海道治安維持會總會統轄，惟南京方面反對而未能如願。滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》，頁 1、28、40。

19 蘇北行政專員公署時期的徐海地區，實際上為華北當局控制，但在法理上卻並非如此。「調查月報　第 2 卷　第 1 号」，JACAR Ref.A06033007200，《調查月報》（東京：国立公文書館藏），頁 294；華北政務委員會政務廳情報局第四科，《華北政務委員會公報・第六十五六十六期合刊》（北京：華北政務委員會政務廳情報局第四科，1941），本會公牘頁 10。

20 但淮北移管到華中系統的指令疑似到 1941 年末才落實。「第 13 軍命令」，JACAR Ref.C04123811500，《陸支密大日記　第 31 号　昭和 17 年》（東京：防衛省防衛研究所藏），頁 475–476；防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 294。

臺灣人學學術期刊資料庫

年年初把徐海道及淮北地道撥劃為「（南京）國民政府直轄」的特殊地域。[21] 1942 年 1 月 17 日，南京行政院通過決議，把原屬華北的蘇北行政專員公署（轄徐海道）與淮陰行政公署（轄皖北地區）合併為蘇淮特別行政區行政長官公署。[22]蘇北、淮北兩地政府正式合併為蘇淮特區，[23]作為政治區劃的徐海道自此完全消失，[24]本文研究斷限亦設定於此暫結。[25]

研究日占蘇北地區戰時體制的建立過程，有助於增進對中國占領地，乃至整體中國國家建構進程的理解。近年學界已不再滿足於概述日占區，[26]而是歸納日占區之間的異同。在共同性方面，如卜正民（Timothy Brook）所言，戰事造成的政治紊亂、地方失序，顯非占領者及在地人所樂見。日軍需尋求在地協力者合作，以實施間接統治，地方菁英亦望通過和日人合作，恢復秩序。雙方之折衷合作，是占領國家（occupation state）形成及運作的基礎。在卜氏筆下，占領國家的建立大體分為三個

21 在行政層面，南京汪政權要待 1942 年 2 月才正式接收蘇北地區。但在中國占領地實際掌握軍政大權的為當地的軍團長。因此當華北、華中兩軍協議商妥，把原屬方面軍作戰地域之徐海道及淮北地區，及當地特務機關的指揮權移讓予第十三軍，當地作為華北日占區一部分的時期已結束。參「第 13 軍命令」，JACAR Ref.C04123811500，《陸支密大日記　第 31 号　昭和 17 年》，頁 521–526。

22 在蘇淮特區設立前，蘇北及淮北亦被日人統稱為隴海地區。「第 1 部　生産統計」，JACAR Ref.C11110498600，《占拠地域統計　其 1　昭和 16 年 2 月》（東京：防衛省防衛研究所藏）。

23 徐州市地方志編纂委員會編，《徐州市志》，頁 1490。

24 「11・徐州・海州ノ中支公館編入ニ関スル件」，JACAR Ref.B14090290100，《在支帝国公館関係雑件　第二巻》（M-1-3-0-2_002）（東京：外務省外交史料館藏），頁 0431；「支那側ノ対日本政府希望提出予想事項ニ対スル見解及意見　昭和 16 年 5 月 5 日　総軍参謀部（1）」，JACAR Ref.C12120063500，《支那事変戦争指導関係綴　其の 3　昭和 14 年 3 月～昭和 16 年 6 月》（東京：防衛省防衛研究所藏），頁 1388。

25 徐州市地方志編纂委員會編，《徐州市志》，頁 27–29、1364–1377、1408–1410、1485–1492。

26 以華北淪陷區為例，相關研究有 Lincoln Li, *The Japanese Army in North China, 1937–1941: Problems of Political and Economic Control* (London: Oxford University Press, 1976)；張同樂，《華北淪陷區日偽政權研究》（北京：生活・讀書・新知三聯書店，2012）。

臺灣人學學術期刊資料庫

階段：一、草根的國家建構，由日軍派人指導建立治安維持會；二、扶植跨縣級的地域政權，把各地治安維持會整合為上下一貫的行政機關，持續予以篩查監督；三、扶植大眾團體，進一步組織社會，動員群眾，凝聚（give substance to）協力政權。[27]在此基礎上，馮大偉（David Serfass）指出此種日、華雙方共同參與的「占領國家」具有獨特性，其中之一為日人與華人內部及彼此之間、乃至中央與地方機關間普遍存有的張力；他並強調學者應考察當地人物於此支配結構中的角色，通貫地掌握中國「戰前—戰時—戰後」之國家建構進程的連續性。[28]受卜、馮兩氏之啟發，本論著意於蘇北地區占領當局制度化其權威（institutionalize its authority）的過程，並特別留意占領者與協力者之間互相利用卻互不信任的關係，如何影響當地戰時體制的建構。

關於如何理解近代中國的「戰時體制」及「戰時秩序」，笹川裕史作出了精到的闡釋：近代國家面對全面戰爭時，需要大量且高效地動員遂行戰事所必需之人力與物力。為此，國家需要管理、統制社會經濟及國民生活。政府對於社經領域介入程度的擴大，反過來亦使國家體制出現變化。換言之，可以把戰時體制的建立，視為一個國家為適應戰爭需要而自我改造，同時由上而下地大幅度改造社會的過程，其目標為更徹底而高效地動員資源，亦因之改寫了政治機構及統治秩序本身。而戰時秩序（或社會秩序），則是戰時體制意圖改造、掌握的對象。據笹川的說法，戰時秩序是由下而上、自社會內部產生的「組織性」，這種組織性賦予戰時體制生命力。在此需謹慎區分戰時「體制」與「秩序」。前者以戰時政府為核心，致力於形塑戰時秩序，但後者仍具有其獨立性。[29]

---

27 Timothy Brook, “Occupation State Building,” in *China at War: Regions of China, 1937–1945*, ed. Stephen R. MacKinnon, Diana Lary, and Ezra F. Vogel (Stanford: Stanford University Press, 2007), pp. 22–40.

28 David Serfass, “Collaboration and State Making in China: Defining the Occupation State, 1937–1945,” *Twentieth-Century China* 47, no. 1 (January 2022, Leeds), pp. 71–80.

29 笹川裕史，《中国戦時秩序の生成：戦争と社会変容 一九三〇～五〇年代》（東京：汲古書院，2023），頁 5–6、36–37。

臺灣大學學術期刊資料庫

換句話說，戰時中國參戰各方為適應戰地生態，發展出由上而下強加的（imposed）戰時體制，構築新機關及法律，來滿足國家汲取更多資源的緊急需求。不過，包括社經團體、組織等社會既有秩序維護者，以及既有規範、習俗，甚至是每位行動者（actors），是否能夠、願意充分理解、迎合此戰時體制，接受行政方粗放的改造，或設法敷衍卸責，實屬未知之數。而戰時政權的共同任務便是要修正戰時體制末端，政策落實未到位或過火之處，並設法協調地域社會內部之矛盾。戰時體制與戰時秩序間的關係，是相互調適的動態過程。

卜、馮及笹川的觀察，成為本論觀照蘇北日占區戰時體制的理論框架。參照三位學者的論述，可發現國統區及日占區的國家建構過程具有類同之處，反映抗戰時期國、共、日三方就國家建構所作的嘗試，仍有相當的比較研究價值。舉例言之，卜正民曾提及，占領國家建構的最後階段，為設法扶植大眾團體，控制地方社會，以支持通敵政權；這一點與笹川所言，戰時體制需依靠戰時社會秩序賦予其生命力，有異曲同工之妙。兩者不同之處，在於國統區因原來的國家權力機構未被破壞，可在既有的政治秩序及法制基礎上推動戰時體制；而在日占區，日人需要從頭開始穩定秩序、建立政府，再推動戰時體制，以改造社會秩序。另外，戰時體制與社會秩序間的制衡，在日占區呈現為戰時體制內（「占領者與協力者」）與體制外（戰時體制與社會秩序）、內部及彼此之間的三重矛盾（後詳述），要在日占區推動戰時體制，改造社經秩序，因而更為困難。

回到日占區的研究，可發現探討日占區政治者多聚焦於日人克服此三重矛盾的局部舉措，如探討政治運動與戰時體制對凝聚基層政權的作用、[30]檢視軍事單位介入政事之實態、[31]或觀照協力者的在地運作。[32]本

30 江沛，《日偽「治安強化運動」》（天津：南開大學出版社，2006）；潘敏，《江蘇日偽基層政權研究》（上海：上海人民出版社，2006）。

31 姜子浩，〈日軍在華北的軍政支配結構與民眾的因應——以食糧對策為中心（1937–1945）〉，《國史館館刊》第 72 期（2022 年 6 月，臺北），頁 99–140；朱燾，〈日軍需求與鄉保「合作」——溫州樂清淪陷期間鄉村秩序的重構〉，《二十一世紀》第 182

臺灣大學圖書館期刊資料庫

論則著力探討日軍如何在缺乏可靠地方代理人時，把戰時體制嵌入高度軍事化的戰時秩序中。過往研究多集中於江南及京津地區等社會組織較發達的地區，相較之下，淮北地區的社會生態衰頹已久，缺乏「自為的紳士階層」潤滑政府和本地社區的關係，反而常見豪富匪類與政府官員合流。[33]在蘇北地區，占領者面對的挑戰不是軍事化本地社會，而是收編當地過盛武力，以恢復治安。不論其處境或治政策略，均與江南、京津之占領者不同，具有相當獨特性。本論以日占蘇北為中心，分析（1）日人意圖在日占區建立之戰時體制的特點，特別是其如何恢復及調整協力政權的行政機關；（2）戰時體制內部，占領者與協力者是在怎樣的制度框架之內互動；以及（3）戰時體制落實到地方時，與社會秩序間相合與乖離之處。

本文所用史料散見於美國國會圖書館、日本亞洲歷史資料中心（アジア歴史資料センター）等檔案館，另配合已出版的政府公報、文史資料及回憶錄，以呈現日占區的戰時體制及其社會秩序。[34]全文分四部分，先簡述徐州會戰前後蘇北地區的軍政局勢及徐州一帶通敵政權，以徐州軍特務機關擬就的《第一期縣政復活要領》為中心，闡釋日軍占領徐海地區後「復活縣政」的大方向；而後審視協力政府此後數年的政務報告，分析占領當局如何透過推動行政、警政等措施，編織多重的農村控制網絡。最後，本論點出此一戰時體制的重大缺憾，以及提出可能解釋。

期（2020 年 12 月，香港），頁 89–101。

32 Timothy Brook, *Collaboration: Japanese Agents and Local Elites in Wartime China* (Cambridge: Harvard University Press, 2007)；関智英，《対日協力者の政治構想—日中戦争とその前後—》（名古屋：名古屋大学出版会，2019）。

33 馬俊亞，《被犧牲的「局部」：淮北社會生態變遷研究（1680–1949）》，頁 498–509。

34 本文利用較多的有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：徐州八縣抗日勦匪編輯委員會，1973）；中共淮陰市委黨史辦公室編，《淮陰黨史資料．第 1 輯》（淮陰：中共淮陰市委黨史辦公室，1985）；中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會，《徐州文史資料．第 6 輯．偽淮海省專輯》（徐州：中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會，1986）；臨時政府行政委員會公報處編著，《北平偽中華民國臨時政府公報》第 1 冊。

臺灣人學學術期刊資料庫

一、徐州日占區政治秩序的恢復及徐州治安維持會的任務（1938）

1938 年 1 月至 6 月，在第五戰區指揮下，國軍與日軍於徐州各地鏖戰。5 月 19 日，國軍奉令退出徐州，21 日日軍入城。此後直至日本無條件投降，徐州始終為日軍占領，徐海地區亦成為華北與華中日占區間的接壤地帶。[35]北支那方面軍第 114 師團占領徐州後，即率先為戰事造成的破壞「善後」。[36]據推算，日軍入城前，徐州市內住宅受破壞者逾半，人口不足 5,000 人。[37]徐州軍特務機關為盡快恢復秩序，於大部入城前派遣軍宣撫班、特務、翻譯等入城；[38]另為建立親日政權，極力籠絡地方社會的有力人士，組建治安維持會，[39]滿足日軍人力、物力、情報的需要，[40]此即為日占蘇北地區協力政權的開端。

日占區發展的大背景是鄉村地區的軍事化及農村秩序之瓦解。國軍

35「29　北中支接壤地帯附近政務指導に関する細部申合せ案」，JACAR Ref.C11110894100，《円対策関係書類綴　住谷悌史資料》（東京：防衛省防衛研究所藏）。

36 在本文研究之時段，駐屯徐海地區的日軍主要為北支那方面軍系統的師團。1938 年 5 月占領徐州城的是北支那方面軍第 2 軍第 114 師團，同年 8 月中轉移到魯南地區；此後駐徐州的是第 12 軍第 21 師團，至 1941 年 11 月。1941 年 2 月，支那派遣軍第 13 軍第 17 師團亦進駐徐州市，直到 1943 年 5 月離徐。徐州市地方志編纂委員會編，《徐州市志》，頁 1555–1556；防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈2〉》（東京：朝雲新聞社，1971），頁 86–88。

37 滿鐵北支事務局調查室，《濟南徐州間ニ於ケル戰後ノ農業調查報告書》（北京：滿鐵北支事務局調查室，1938；東京：東洋文庫藏，卷宗號 2638），頁 55。

38 蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》（徐州：蘇北行政專員公署情報宣傳本部，1939；天津：天津圖書館藏），頁 70–71。

39 1938 年 5 月 19 日徐州陷落以後，日軍主力開往豫東。其時日軍實際控制的不過是徐州市以及周邊縣城、車站。徐人，〈淮海省成立的前後〉，收入中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會編，《徐州文史資料．第 6 輯．偽淮海省專輯》，頁 1。

40 邢鑑泉，〈日偽統治徐州若干問題回憶〉，收入中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會編，《徐州文史資料．第 6 輯．偽淮海省專輯》，頁 91。

臺灣人學學術期刊資料庫

敗退後，第 24 集團軍軍長韓德勤（1892–1988）以及江蘇省第九行政督察專員李明揚（1891–1978）等人於蘇北、江北地區堅持敵後抗戰。[41]另一方面，中共中央發出〈關於徐州失守後華中工作的指示〉，動員各地省委分局、武裝進軍魯西（魚台、曹、單縣）、蘇北（沛、豐、碭山、蕭縣）、邳睢銅、皖東北地區，開展大規模游擊戰。[42]雙方黨政人員散布到農村，以「蘇北人保衛蘇北」的愛鄉觀念鼓動地方武裝勢力協助抗戰。在地各路強人亦藉機崛起，武裝割據下，大量住民外逃，商路不暢、城鄉經濟愈發不振。[43]

在華北日占區，各駐地師團長名義上雖為地方事務最高指揮機關，然兵團一般專注於「兵匪討伐」、「兵站線守備」等軍事任務，[44]指導協力政權的主力實為方面軍配置於地方師團的徐州軍特務機關（1940 年後更名為蘇北陸軍特務機關），及海州陸軍特務機關。[45]軍特務機關獲得方面軍及在地駐軍的雙重背書，是蘇北地區的決策中心。徐州軍特務機關內置有政務課、經濟課、情報宣傳課等，利用協力政權內的日籍顧問，指導在地政務，協調日華機關運作。[46]

---

41 徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，《徐州八縣抗戰勦匪紀要》，頁 620–621。

42 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》，頁 1–4；中共安徽省委黨史工作委員會編，《淮北抗日根據地》（北京：中共黨史出版社，1991），頁 3–4。

43 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》，頁 26–27、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》，頁 626、737。

44 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 57。

45 「状況報告に関する希望　昭和 15 年 12 月 19 日　参謀部第 4 課」，JACAR Ref.C11110951300，《北支那方面軍政務関係者会同書類綴》（東京：防衛省防衛研究所藏），頁 482–483。海州陸軍特務機關的設立時間，應不晚於 1939 年 4 月。「江蘇北部河川運河概況　方軍地資第 19 号　昭和 14 年 5 月 1 日　杉山部隊本部」，JACAR Ref.C11111617600，《情報記録綴　昭和 14 年 5 月》（東京：防衛省防衛研究所藏）；防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈2〉》，頁 85。

46 1942 年前，當地的軍特務機關由北支那方面軍直接配屬於在地師團，1942 年後則由支那派遣軍司令部直接配屬。徐州特務機關之管轄區域為徐海道 12 縣：碭山縣、豐縣、

臺灣人學圖術期刊資料庫

徐州軍特務機關成立的治安維持會，存在時間約十個月，最初任務是為日軍及維持會斡旋人力物資、整修道路，進行宣傳等。[47]另外亦負有調查各地情況、制定規章、培育後繼組織（縣公署）的政治責任。[48]同時，日軍亦著意收編鄉村名目眾多的地武裝，以鞏固新生的協力政權。

1938 年下半年，日軍把部隊分散配置到各縣城及重要市鎮，負責警備治安，由此逐步確立對蘇北地區 12 縣重要據點的控制。與徐州市狀況類同，軍宣撫班會先入城籠絡當地有力人士，組建治安維持會。理論上，徐屬地區的治安維持會應當是徐州治安維持會的下屬分會；實際上，多數維持會均直接由在地部隊及軍宣撫班自行組織。此階段蘇北日占區政局，更類近於十數個依附日軍的維持會同時運作之鬆散集團，而非具有階層結構的政府。[49]

「各自為政」的局面一直維持到 1939 年 2 月。3 月，徐州治安維持會改組為「江蘇省公署徐州辦事處」、「徐州市政府」及「銅山縣政府」。在新的政治組織架構下，各市縣公署獲徐州陸軍特務機關配置日籍顧問（縣連絡員），指導縣政府運作。[50]新建之徐州辦事處著手整合各地行政單位，各地維持會、縣公署統一接受徐州陸軍特務機關的指導，徐州當局由此加強了對縣級政府的控制。徐州陸軍特務機關的目標是在同年 6 月前恢復銅山、碭山、睢寧、蕭、豐、沛縣的縣政機構，並大幅度削

沛縣、蕭縣、銅山縣、睢寧縣、邳縣、宿遷縣、沭陽縣、東海縣、灌雲縣、贛榆縣。「第 13 軍命令」，JACAR Ref.C04123811500，《陸支密大日記　第 31 号　昭和 17 年》，頁 506；邢鑑泉，〈日偽統治徐州若干問題回憶〉，頁 89–90。

47 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》，頁 8–9；滿鐵北支事務局調查室，《濟南徐州間ニ於ケル戰後ノ農業調查報告書》，頁 54–58；徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，《徐州八縣抗戰勦匪紀要》，頁 756；邢鑑泉，〈日偽統治徐州若干問題回憶〉，頁 83。

48 其主要任務可再拆分為「撫綏救濟」、「安定治安」、「籌組地方政府」三部分。蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》，頁 3–7。

49 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》，頁 3–8。

50 徐人，〈淮海省成立的前後〉，頁 1。

臺灣人學學術期刊資料庫

弱國軍於徐海一帶的實力。[51]此為日占蘇北地區「縣政復活」階段的開端。[52]

二、蘇北日占區的「縣政復活」階段（1939）

1939 年 3 月是日占蘇北地區進入戰時體制的肇始。江蘇省公署徐州辦事處、銅山縣政府等機構改組成立後，[53]根據徐州陸軍特務機關於 1939 年 2 月 9 日頒布的《第一期縣政復活要領》（以下簡稱《要領》），徐州辦事處將在日軍指導下，以徐州市、銅山縣、碭山縣、蕭縣、睢寧縣、豐縣、沛縣為「重點之模範肅正區域」，務求在數月之內「復活」各縣縣政。[54]

關於縣政復活，《要領》中強調各地政府應先完成初步工作，而後進行綜合工作。初步工作包括（一）重建行政及自治組織、（二）強化地方自衛力以確保治安，以及（三）恢復經濟以安定民生。為此，《要領》列出了一系列優先辦理事項，要求縣連絡員監督各地政府執行，其中包括調查戶口、施行保甲連坐制度、再建自衛團、重組縣警備團、培訓警官、登記民間槍械、恢復及開發經濟。綜觀上述措施，可見恢復治

51 北支那方面軍第 12 軍發動蘇北作戰，占領淮陰、海州等重鎮，迫使蘇魯戰區南撤。防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 133。

52 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》，頁 8–9。

53 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》（Washington, DC: Microform & Electronic Resources Center, Library of Congress），微卷號 MOJ2858，卷宗號 JS7365.K53A2 1939 Orien Japan，頁 18。

54 惟軍特務機關人手不足，縣連絡員只有 5 人，故縣政復活需要分期進行。《要領》的目標是先於 3 月建立碭山縣、睢寧縣及蕭縣公署，4 月後再恢復豐、沛、邳及宿遷縣政。滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 16–17。

臺灣大學學術期刊資料庫

安是徐州當局最為迫切的施政目標。[55]徐州辦事處頒行了行政計畫綱要、戶口調查條例、保甲條例、縣警備隊組織條例、自衛團條例等，為《要領》推動的政策提供法理依據，[56]戶籍登記與治安維持等實際執行則由縣警察局主理。[57]

在地方行政組織方面，《要領》計畫於治安穩定的地區實施戶口調查後，向 15 歲以上、60 歲以下的居民派發居住證明票（圖二），並要求他們隨身攜帶。居民需要在住屋外釘上門牌，並以保甲為單位（後述）編號。[58]徐州辦事處參考〈徐海道各縣戶口編查暫行條例〉，分飭各縣公署及警察局辦戶口調查事宜，縣政府需設專事戶籍調查及登錄之警員。戶長須把居住人名、職業等資料填寫於戶口調查表內（圖三），由警察局及鄉鎮公所職員收集後，保存於警察分局及鄉局所內，以備應用。當家庭、店舖、工廠、寺廟等機構成員出現變化，戶長須主動向警局呈報，每月末商戶代表需呈報人數移動報告書。人流複雜之處所，如旅館、飯館、妓館等，戶口資料出現變化時，須於三日內呈報。[59]戶口調查每季度須更新一次，由基層警局、鄉鎮公所向上級機關彙報戶口移動情況，官警人員會巡邏抽查檢核戶口資料。

完成戶口調查以後，《要領》亦強調恢復、強化保甲制度。查戰前江蘇省府已於 1934 年實施保甲制度，惟因戰事陷入停擺。[60]《要領》強調一旦戶口調查完成，即須重整保甲制度，嚴格實施連坐法，使民眾相

55 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 18–21。

56 蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》，頁 7–8。

57 王嘯谷，〈日偽時期徐州市保甲制度〉，收入中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會編，《徐州文史資料．第 6 輯．偽淮海省專輯》，頁 25。

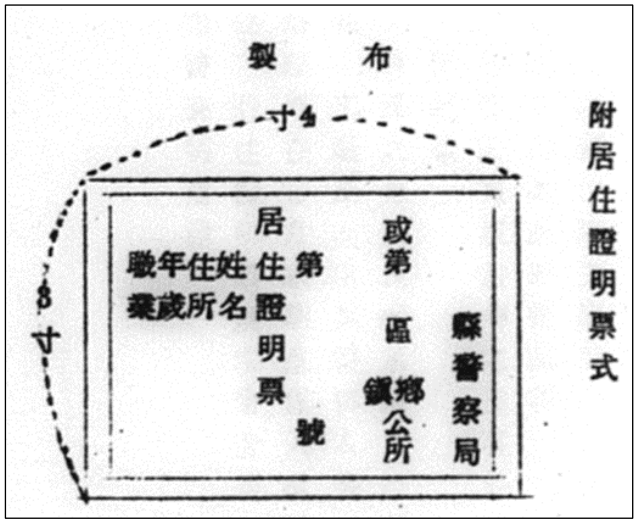
58 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 18–19。

59 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 168–174。

60 徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，《徐州八縣抗戰勦匪紀要》，頁 365。

臺灣大學學術期刊資料庫

互監督（聯保切結參圖四）。同時，以保甲制度為基礎組成「保甲自衛團」，結合戶政與警政，動員社區力量協助維持治安。[61]

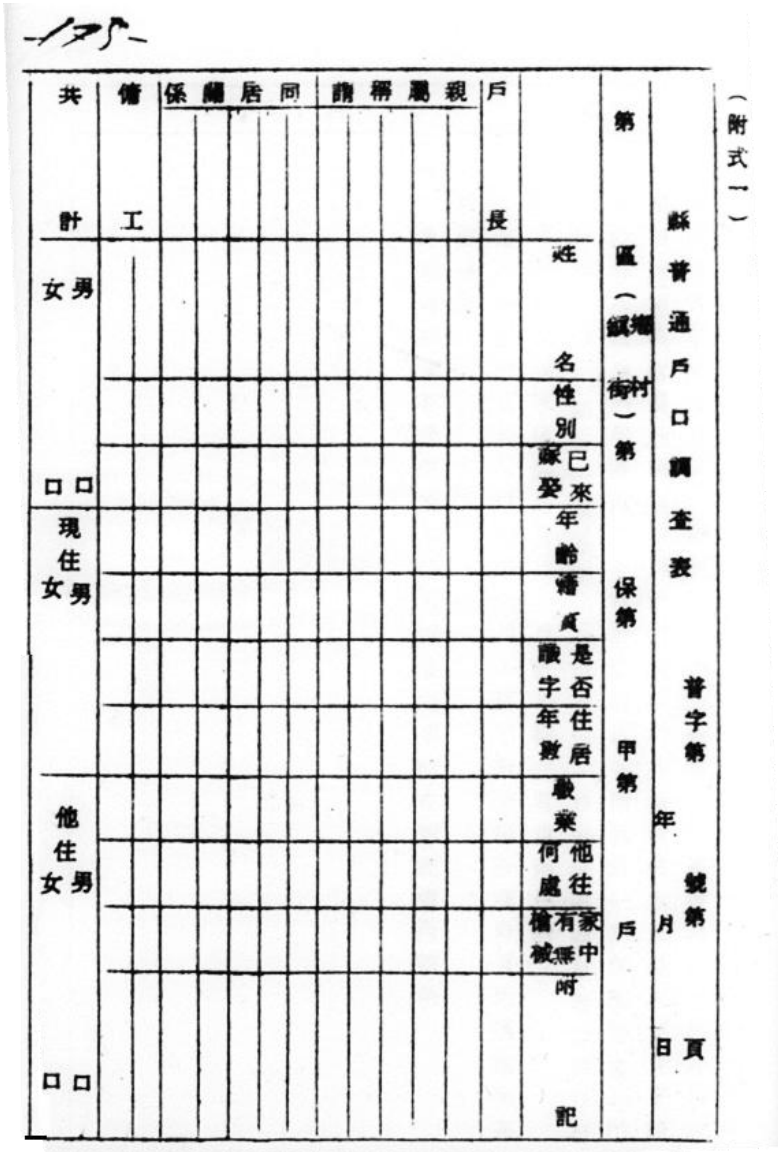


圖二　徐海道居住證明票票式

資料來源：滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 171。

61 根據〈徐海道各縣保甲暫行條例〉，在縣公署監察下，各地政府人員需依照更新之戶口調查資料編組保甲。保甲以戶為基礎單位，每戶設戶長，十戶為一甲，每甲設甲長，每十甲為一保，每保設保長。各個保構成鄉、鎮的基層單位。保甲長之主要責任在維持本保甲內之秩序安寧，一旦發現行跡可疑人物，或有人物遷出遷入，需報告甲長、保長，緊急時亦應直接搜查或逮捕之。此外，保甲各戶需要協助政府處理諸般任務。滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 19–20、161–170。

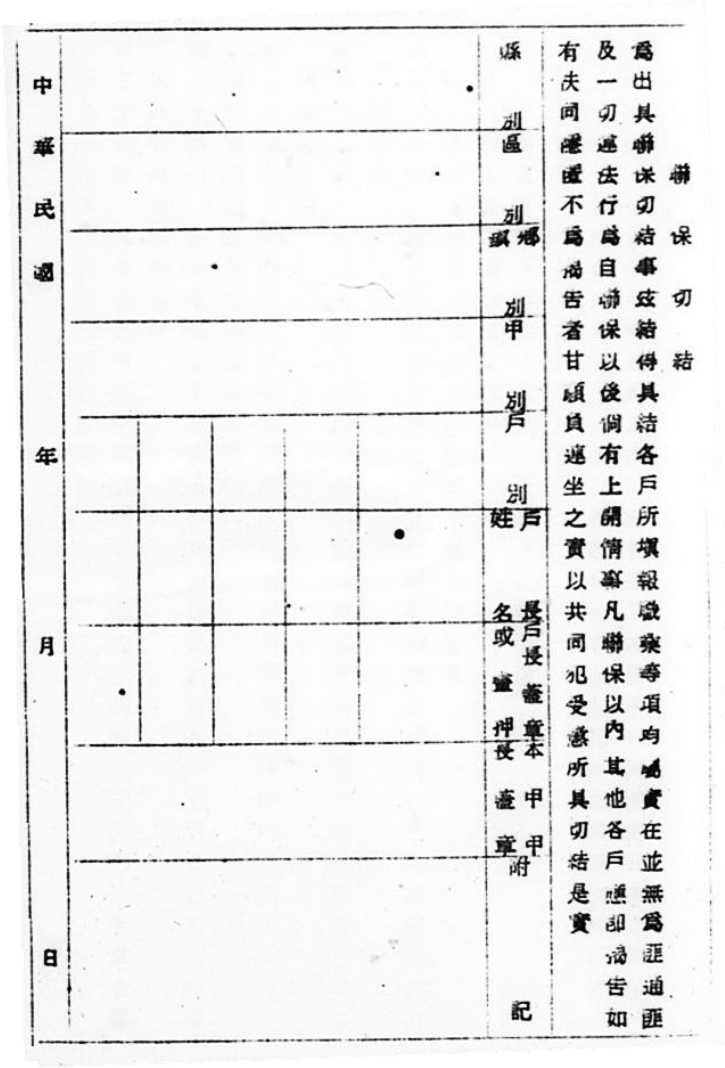
臺灣人學學術期刊資料庫



圖三　徐海道縣戶口調查表圖式

資料來源：滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 175。

臺灣大學學術期刊資料庫



圖四　聯保切結圖式

資料來源：滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 165。

在地方政府完成戶口調查及保甲制度的前提之上，《要領》尋求更嚴格的統制，動員民眾協力日常警備等治安工作。保甲系統內，各戶適

臺灣大學學術期刊資料庫

齡之壯丁強制參加自衛團，從事護衛、警備、諜報等「義務」工作。參照〈徐海道各縣自衛團組織暫行條例〉，鄉（鎮）長、保甲、甲長需要將各鄉（鎮）、保、甲內十八歲至四十歲之男丁組成自衛團，並自任指揮之職（自衛團旗樣式參圖五）。另一方面，《要領》亦要求縣公署推動槍枝登記，持有槍械者須向政府登記並獲發給槍照。此舉一有助於減少槍枝氾濫，二有助國家收攏火器，三亦便於政府在必要時動員人槍。[62]

協力政權需要培養更有力的自衛武裝以和游擊隊抗衡。《要領》強調要在保甲自衛團以外另選拔精銳，組成常設縣警備隊，並提供適當訓練及裝備。根據〈徐海道各縣警備隊組織暫行條例〉，每縣公署需在保甲戶的壯丁中挑選約 450 名素質優秀者，施予三個月訓練，安排到各要地駐防，協助剿匪。為了加強縣政府的執法能力，《要領》亦提到將於徐屬各縣徵集優秀警官，經密集訓練後配屬回各縣警察局。[63]在保甲自衛隊、縣警備隊、警察局之外，軍宣撫班又於鐵路沿線村落組織「愛護村」，村民有責任補修損壞的鐵路，並協助在地駐軍活動，作為保衛「交通線」的額外力量。[64]換言之，在日軍及大規模的協力武裝（偽軍）以外，[65]徐海道的日軍借助行政機關及地方勢力，在占領地布置了四重的治安警備力量：（保甲）自衛團、縣警備隊、縣警察局及愛護村。

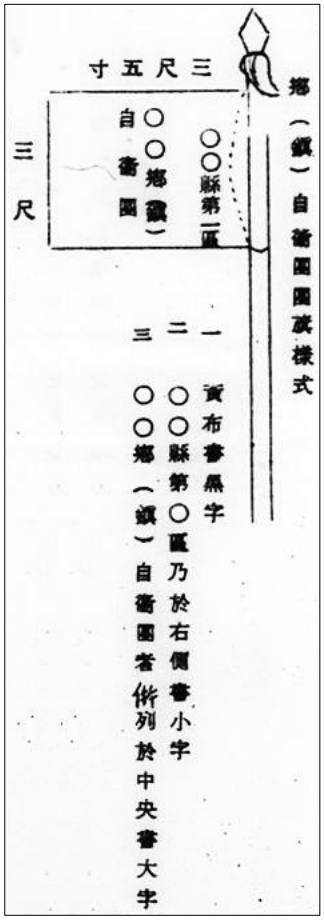
62 自衛團成員於農閑時期需要訓練國術、射擊等術科，及新民主義、農村自治等學科。平時主要擔當夜間巡邏、防盜的工作。滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 20、158–160。

63 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 20–21。

64 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》，頁 13。

65 於蕭縣、銅山一帶活動的協力武裝，名為和平救國軍，為吳佩孚舊部所糾合，1939 年末時有 5,000 餘人。房建昌，〈日偽統治時期的徐州〉，收入中國人民政治協商會議江蘇省徐州市委員會文史委員會編，《徐州文史資料．第 20 輯》（徐州：中國人民政治協商會議江蘇省徐州市委員會文史委員會編，2000），頁 244。

臺灣人學學術期刊資料庫



圖五　鄉（鎮）自衛團團旗樣式

資料來源：滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 160。

相較於補強行政及治安機關，《要領》對於經濟開發著墨不多。有調查報告更指陳當時的徐海道「並無農村產業政策可言」，[66]這是由於日占蘇北地區大量居民逃難未歸、物資流通不暢，經濟癱瘓所致。各地

66 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》，頁 10–13、34–35。

臺灣大學學術期刊資料庫

維持會仍處於協助斡旋物資，整頓既存商會、商路，安定民眾生活的重建階段。[67]此時較值得一提的，是日軍於 1939 年初已基本確保了津浦路濟南—徐州間，以及隴海路徐州—開封間的路段。同年中，津浦路（徐州—蚌埠間）及隴海路東段（徐州—新安鎮）亦已基本恢復。交通基礎建設的恢復，無疑有利於縣政復活及經濟復甦。[68]

《要領》把上述「初期工作」視為縣連絡員及縣公署首先需要著手處理的業務。待行政、治安及經濟秩序初步恢復後，再進行下列的「綜合工作」：（一）修復公路及組建「愛護村」；（二）整頓地方財政及土地臺帳；（三）恢復學校、開設日語學校；（四）邀請新民會開設青年訓練會，並於各地設立反共青年會支部；（五）組織宣傳情報網，蒐集地方情報；（六）開發農村經濟，普及農村合作社；（七）利用既存慈善團體，救恤災民。[69]《要領》揭示了日軍於恢復日占區秩序時，主力先復興行政、警政及經濟三項，充分體現戰地政務的特色——先求穩定秩序、降低風險，再謀求其他。事實上，此種以統制為主、支援戰事為要的管治思維，在接下來數年並無根本變化。

三、蘇北日占區的縣政推進階段（1940–1941）

1939 至 1941 年可視為日占蘇北政權鞏固及擴大的時期。占領當局實力增強最直觀的體現，是日占蘇北地區控制地域的擴大（圖六）。1939

67 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 21；滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》，頁 34。

68 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》，頁 13–14。

69 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 21–23。

臺灣人學學術期刊資料庫

年初，日軍於徐屬各縣基本只能控制日軍駐屯的「點」（重要都市周邊）及「線」（鐵道沿線地區）。[70]各縣的協力縣公署及治安維持會，政令多不能出縣城一步，全賴日軍維持；[71]各地政府與專員公署的關係疏離，無從協調聯防。[72]日軍深知要「連點成線」、「擴線為面」，不能單靠威力掃蕩，亦需要行政、警政、經濟機關的全面配合。為此，日軍在掃蕩農村地區後，建立大量據點，並派少數兵力固守，同時動用民伕鋪設道路，盡快把據點連結成交通網，並組織本地警備力量維護據點及交通線。[73]

治安肅正的另一要點在於整頓行政機關。1939 年中新設立的蘇北專員公署「對內則加強機構力圖整頓」、「對外則急謀政令之通行」。為此，各地的治安維持會逐步再編為縣公署（表一），其下設有總務科、行政科、財務科、警務科，每科設科長、科員、書記數名，實際由日籍顧問指揮。[74]以宿遷縣的縣公署為例，縣署上至知事下至雜役，全員編制約 40 餘人，支出均屬省款行政經費，直接從縣署代徵省稅款扣除。縣署官員在日本顧問、輔助官、翻譯員構成的顧問室指導下行事，[75]而顧問實際又向軍特務機關負責。如此即形成了「軍特務機關—專員公署日籍顧問—地方政府的日籍顧問」、「軍特務機關—蘇北專員公署—協力縣公署—區鄉鎮政府」的二元指揮鏈。這兩組指揮鏈並存，以及內部「日／華」、「文／武」、「官／民」元素互相影響，反映了占領國家具有高度「廣納性」的特質。

---

70 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 114。

71 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，民政頁 1。

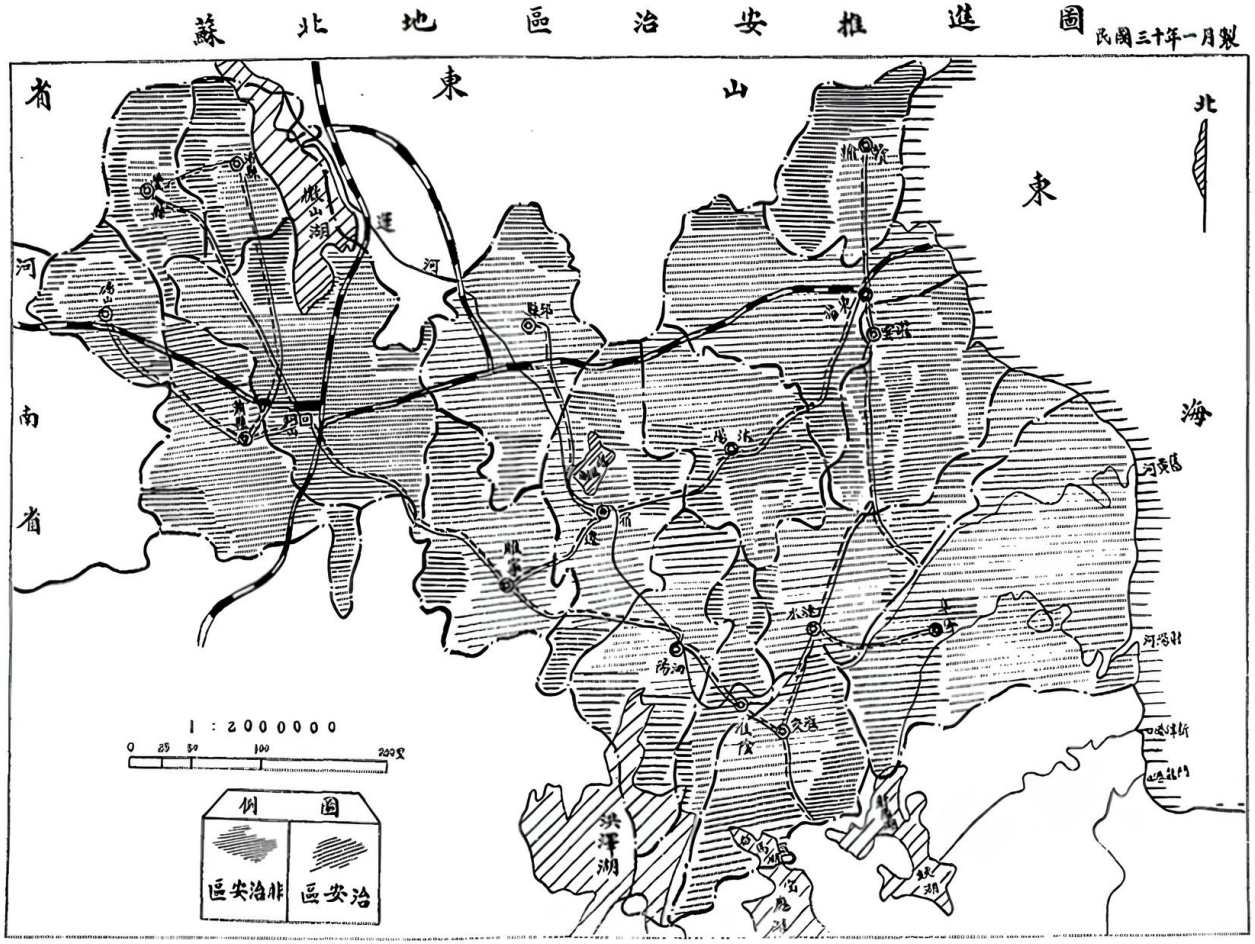
72 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況：30 年度》（徐州：蘇北行政專員公署，1942；東京：東洋文庫藏），頁 3。

73 王仲廉，《征塵回憶》（臺北：自資出版，1978），頁 296；防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 126。

74 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，民政頁 1；東海縣公署，《民國二十八年度東海縣公署工作概況》（東海：東海縣公署，1940），頁 2。

75 王嘯谷，〈日偽時期徐州市保甲制度〉，頁 25。

臺灣大學圖書館期刊資料庫



圖六　1941 年 1 月蘇北地區地圖

資料來源：蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，附表頁 46。

臺灣大學學術期刊資料庫

表一　徐海地區各縣淪陷及縣政「復活」日期

縣　別	淪陷日期	協力政權縣政「復活」日期
東海縣	1938 年 3 月	1939 年 6 月 14 日
銅山縣	1938 年 5 月 19 日	1939 年 2 月 19 日
連雲港	1938 年 5 月 20 日	1939 年 7 月 1 日
豐　縣	1938 年 5 月	1939 年 7 月 30 日
沛　縣	1938 年 5 月	1939 年 7 月 29 日
蕭　縣	1938 年 5 月	1940 年 4 月 4 日
邳　縣	1938 年 5 月	1939 年 8 月 19 日
碭山縣	1938 年 5 月	1939 年 4 月 29 日
宿遷縣	1938 年 10 月	1938 年 10 月 31 日
睢寧縣	1938 年 11 月	1939 年 4 月 29 日
泗陽縣	1939 年 2 月	1939 年 5 月 10 日
贛榆縣	1939 年 2 月	1939 年 6 月 15 日
淮陰縣	1939 年 3 月 2 日	1939 年 8 月 26 日
淮安縣	1939 年 3 月	1939 年 8 月 27 日
灌雲縣	1939 年 3 月	1939 年 6 月 13 日
漣水縣	1939 年 3 月	1940 年 9 月 1 日
泗陽縣	1939 年 3 月	1940 年 3 月 15 日

資料來源：江蘇省地方志編纂委員會，《江蘇省志：民政志》（南京：江蘇人民出版社，1994），頁 85–87；蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》，頁 53–56；蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，附表頁 9–10。

在此期間日占蘇北地區持續擴張。以徐州為中心，日軍「數日一清剿，一月一掃蕩」，糾集協力軍隊肅清抗日游擊隊及鄉村武裝，並廣設據點。參照表一，日軍先於 1938 年 5 月攻占徐州及周邊各縣，同年末攻

臺灣人學與術期刊資料庫

陷宿遷與睢寧兩大重鎮。翌年 2–3 月間，淮陰、贛榆等重鎮先後為日軍所陷。隴海路、運河線為日軍打通，原以海州、灌雲一帶為根據地的國軍第 24 集團軍南撤。[76]此後日軍第 21 師團先後發動于學忠討伐作戰（1939 年 3 月–4 月）、魯南作戰（1939 年 6 月）及魯西作戰（1939 年 7 月），持續削弱國軍於舊黃河下游的實力。[77]

日軍第 21 師團控制範圍，由徐屬八縣擴大到淮河以北的徐海地區。繼 1939 年 2 月 19 日新設江蘇省公署徐州辦事處（成員約 80 人）後，同年 5 月 19 日再擴充為蘇北行政專員公署（後稱專員公署）。[78]專員公署是蘇北地區臨時的行政機關，管轄蘇北 2 市 15 縣，[79]各縣公署直接隸屬之。[80]專員公署形制類同省公署，內設秘書室及民政、警務、財政、教育及建設 5 科，以及直屬的情報宣傳本部。在公署指揮監督下，縣公署處理全縣行政、監督地方自治事宜。縣知事同時兼任警備隊隊長、保護團團長、新民會縣支部長、縣參議會會長等職務。縣內各區設區公所，區長於區內選出後，由縣知事呈請公署任命。區公所以下之鄉鎮又分別置有鄉（或村）公所、鎮公所。[81] 1941 年 5 月，蘇北行政專員公署再次擴大改組，根據新的《蘇北行政專員公署組織大綱》，原來 5 個科升格為處，每處下設 2 至 3 個科，同年末職員共計 268 人。[82]

76 徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，《徐州八縣抗戰勦匪紀要》，頁 290、624；「2 月下旬に於ける蘇北魯南方面敵情（「ウ」号作戦用）　方軍特情第 38 号　昭和 14 年 2 月 21 日」，JACAR Ref.C11111671200，《方参特報綴　昭和 14 年 1 月》（東京：防衛省防衛研究所藏），頁 2013–2014。

77 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 133–134。

78 1939 年 9 月華北方面任命蘇以琳為行政專員，接替李海春。1941 年 4 月，劉被免職，由郝鵬接替。種衍奎，〈徐州日偽政權資料〉，收入政協江蘇省銅山縣委員會編，《銅山文史資料．第 6 輯》（徐州：政協江蘇省銅山縣委員會，1986），頁 25–33。

79 徐州市、連雲市、銅山縣、東海縣、宿遷縣、碭山縣、蕭縣、睢寧縣、沛縣、灌雲縣、淮陰縣、泗陽縣、邳縣、贛榆縣、淮安縣、豐縣、漣水縣。蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》，目錄頁 1–2。

80 蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》，頁 29。

81 種衍奎，〈徐州日偽政權資料〉，頁 35。

82 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況：30 年度》，頁 3。

臺灣人學學術期刊資料庫

1941 年末，日占蘇北的實際控制範圍已擴大到徐海各縣。表二反映了 1941 年 10 月末蘇北地區各縣治安地區、半治安地區及非治安地區所占比例，[83]顯示日軍控制的鄉鎮數量大為增加，其中隴海路周邊地區治安尤佳。考慮到 1939 年初，日軍仍只能控制縣城及個別據點，到 1941 年末，已控有逾 2,000 個據點構成的政治網絡，可見占領當局的縣政復活確有成績。

日占地區得以擴大的最大因素，固然是由於日軍持續掃蕩農村地區，不過占領當局要防止游擊隊去而復返，實際守住「戰果」，始終需要在地者的協力，強化整套行政、警政組織。下文將綜合 1939 至 1942 年間，蘇北占領當局出版之年度政務及發展報告，呈現蘇北地區戰時體制，並討論最為日人關注之行政及警政方面的發展情形。[84]

（一）行政組織的強化

在 1939 至 1941 年間，專員公署著手收回原來旁落的「人事權」、省稅，又持續督飭各縣政府加強警力，並依托保甲組織戶口資料，組建更多的保甲自衛團、警備隊、愛護村。下文將逐一分述日軍強化行政與警政的進程。

占領當局的首要目標是復興縣政，組織地方警備自衛力量、加強省署與縣府之間的關係。縣公署的建立只是縣政推進的第一步。1941 年度的《蘇北行政概況》即坦承 1939 年時各地縣公署「祇具形式未能充分行使職權」，「各縣政令均不能越過城門一步，徒作消極之維持狀態。」為此，專員公署於 1940 年 1 月 1 日頒布《縣組織大綱》，規範各縣機關形制，並選定銅山、東海兩縣為蘇北模範，由專員公署直接遴選、任命

83 「治安地區即是日偽政令、軍令較為暢通，中共等抵抗力量較為薄弱的地區。准治安地區即是日偽軍事力量與中共及其他中國抵抗力量相互交織的地區。未治安地區即是非日偽力量所能控制的地區。江沛，《日偽「治安強化運動」》，頁 49–51；防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 528–533。

84 蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》；蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》；蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況：30 年度》。

臺灣人學學術期刊資料庫

幹才，作為復興蘇北之重點地帶（參圖七）；在其他縣份，亦組成縣審議指導分會，定期監察。[85]

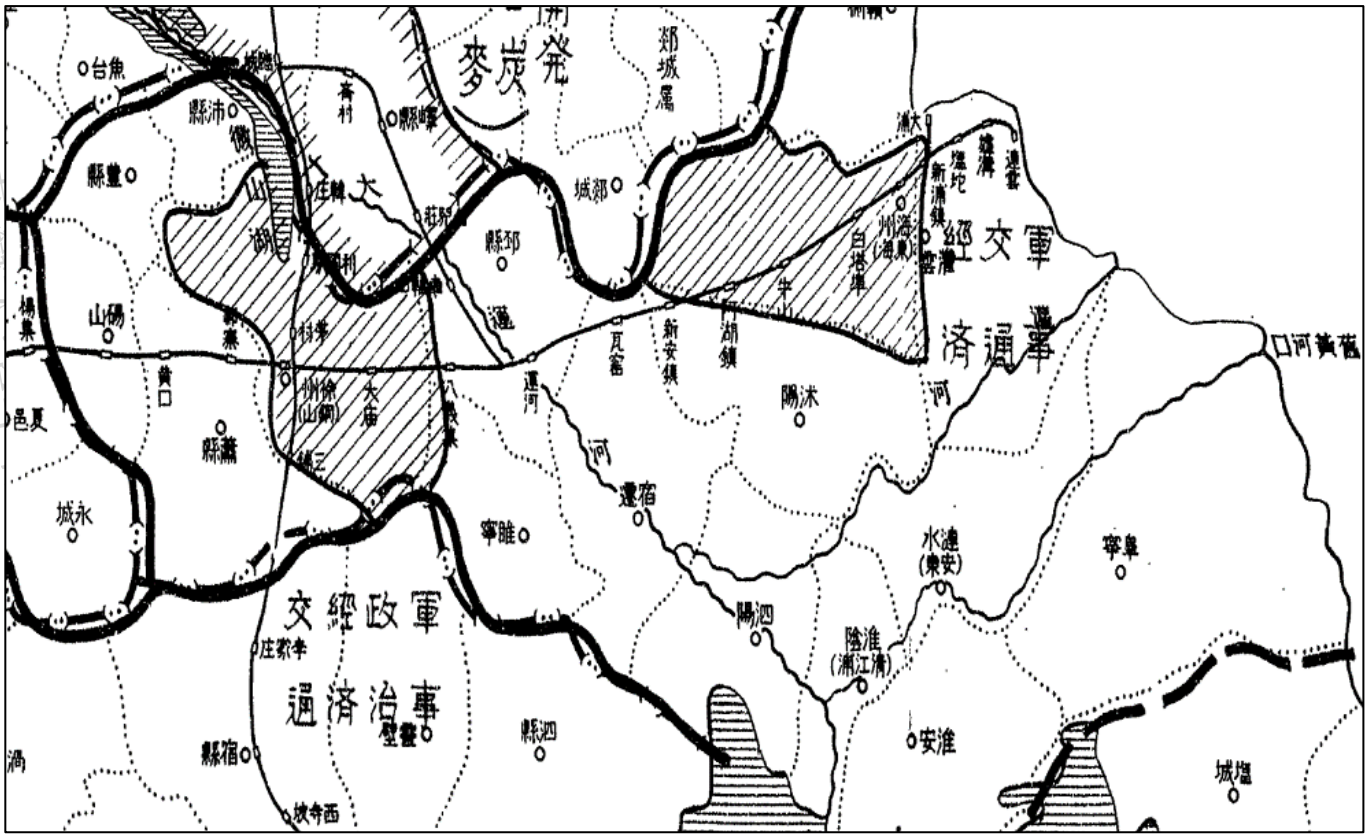
表二　蘇北地區治安狀況（1941 年 10 月末）

縣市別	治安地區	占比	半治安地區	占比	非治安地區	占比	鄉鎮總數
徐州市	28	100%	0	0	0	0	28
銅山縣	82	47%	49	28%	45	26%	176
東海縣	102	76%	5	4%	27	20%	134
碭山縣	32	56%	13	23%	12	21%	57
睢寧縣	73	63%	2	2%	41	35%	116
沛　縣	29	42%	10	14%	30	43%	69
宿遷縣	141	90%	7	4%	8	5%	156
淮陰縣	31	43%	19	26%	22	31%	72
蕭　縣	69	59%	13	11%	35	30%	108
邳　縣	68	58%	20	17%	30	25%	117
泗陽縣	77	53%	24	17%	44	30%	145
灌雲縣	117	82%	0	0%	25	18%	142
豐　縣	37	41%	14	16%	39	43%	90
淮安縣	86	48%	13	7%	82	45%	181
贛榆縣	20	19%	18	17%	69	64%	107
泗陽縣	20	15%	11	8%	101	77%	132
漣水縣	45	34%	21	16%	65	50%	131
阜寧縣	30	11%	30	11%	214	78%	274
合　計	1087	48%	269	12%	889	40%	2245

資料來源：蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況：30 年度》，頁 68。

85 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，民政頁 1–2。

臺灣人學學術期刊資料庫



圖七　蘇北地區之模範縣（銅山縣及東海縣為圖中斜線區域）

資料來源：「北支模範地区設定図」，JACAR Ref.C07092282900，《陸支受大日記（普）別冊　昭和 16 年 1 月～5 月（昭和 16 年 1 月 27 日　東京参謀長会議に際し　北支方面軍状況報告）》。

為政在人，專員公署整頓地方行政的主要手法，即收回「人事權」，由省署選拔、訓練、裁汰官員。在前公署時期，各縣官廳職員人選均由當地長官決定，上級官廳無從過問、無由得悉，公署與縣政府彼此割裂。公署成立後，徐州當局試圖加強專員公署對下級單位的權威。1939 年 10 月，公署向各縣公署頒發考績表，令各地方主管嚴密考察評定轄下官員表現，再由公署依照各縣官員表現權衡人事調動；又令各部門遴選適當人才，造具詳細履歷送交公署銓敘。在縣政方面，公署除了召開縣政、區長會議，1940 年 5 月起又五次遣特派員到地方視察縣政推進情形。因此到 1940 年下半度，人事方面已「漸入軌道」。[86]

人事權以外，縣政另一要項為推進地方自治。戰前縣公署規模有限，影響力僅及於縣城關內及周邊少數鄉村。戰時農村多事，占領當局急須強化行政機關末端之實力。為此，專員公署令各地縣公署設立區公所。到 1940 年中，蘇北各縣 135 個區已近半成立公所。[87]而為了填補這些區公所的人員空缺，公署又制定相關規程，於銅、碭、淮、東海舉辦佐治人員訓練班，另頒發《蘇北復興要義》，向官員宣傳中日提攜之意義。

專員公署在收回人事權、推動自治之餘，亦開始推動其他政策，各地政府於不同政策推動進度頗為參差。詳情可參表三。

表三把縣政推進分為「區政」、「教育」、「財政」、「建設」、「警務」五部分，分別評等。此顯示日軍鞏固對蘇北地區的控制，對地方政府的要求亦隨之提高，不再只關注行政及警政建設。同時，各縣於推動縣政各項分數低落，反映徐州陸軍特務機關頒布的《第一期縣政復興要領》於地方落實的情況既不理想，亦不均衡。特別是縣政推進成績為丙等或以下的十個縣，除了區政一欄以外，在警務、財政、建設等方面的表現均遠低於專員公署的預期。在丙、丁等縣，敵軍（包括國軍及共軍）控制之鄉鎮達總數的三成以上。

86 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，民政頁 2–4。

87 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，民政頁 4–6。

臺灣人學學術期刊資料庫

表三　1940 年度蘇北地區各市縣度縣政推進成績

縣市別	工作成績					總評分數	等第
	區政	教育	財政	建設	警務		
市及一等縣							
徐州市	90	90	66	60	70	85.2	甲
連雲市	90	70	65	50	65	78	甲
東海縣	83	70.4	38.7	90	42.5	76.3	甲
銅山縣	67	32.8	40	30	45	52	乙
二　等　縣							
灌雲縣	75	55.5	29	28.1	40.4	55.6	乙
碭山縣	65	49.5	30.9	30	44.5	52.7	乙
邳　縣	64	26.8	69.9	20	27.1	51.2	乙
宿遷縣	70	20.2	40	5.6	48.2	46.8	乙
淮陰縣	33	53.1	49.1	26.3	10.7	44.4	乙
睢寧縣	54	25.5	25	22.5	25	39.5	丙
蕭　縣	44.8	25	25.2	25	25	39	丙
沛　縣	36	33.7	31.5	27.8	12.3	38.3	丙
泗陽縣	15	30.2	27.4	27.2	16.6	39.9	丙
三　等　縣							
豐　縣	47	28	25.3	27	15.5	38.6	丙
淮安縣	39	30.5	30.8	6.5	33.1	38	丙
贛榆縣	40	25.1	27	16.9	25	36.8	丙
泗陽縣	30	25.3	25.5	25.2	10.6	33.3	丙
漣水縣	14	9.7	26.6	26.2	6.3	26.6	丁
阜寧縣	0	0.5	0	0	3.4	10.8	丁

資料來源：蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，附表頁 7。

說　　明：「區政」工作包括復活縣政、加強行政機構、設定模範地域、整頓人事、考察縣政、推進自治、進行社會調查、備荒、救災、薪資調整、匪區封鎖、物資配給、衛生行政事宜等。「教育」工作包括推進學校教育、社會教育、日語教育、安排訪日教育視察團等。「財政」工作包括稅務、會計、公產、預算、審核事務的整頓等。「建設」工作包括交通、水利、實業、工商事務的推進等。「警務」工作包括警察、警備、自衛團事項。蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，頁 1–16、29–36；財政頁 17–22；建設頁 23–28；警務頁 37–44。

臺灣大學學術期刊資料庫

表二及表三也確實驗證了治安情況的好壞，與一地政令滲透、納稅、戶口清查的表現之間高度相關，由此可理解為何日軍始終堅持「治安第一主義」。[88]

1942 年出版的《蘇北行政概況：30 年度》，評估各縣公署推進縣政狀況的指標，分別是「政令滲透鄉鎮」、「納稅鄉鎮」、「戶口清查鄉鎮」（參見表四）。

表四　蘇北地區各市縣政推進統計表（1941 年 11 月）

縣市別	縣內區數	鄉鎮總數	政令滲透鄉鎮	占比	納稅鄉鎮	占比	戶口清查鄉鎮	占比
徐州市	1	28	28	100%	28	100%	28	100%
銅山縣	8	175	90	51.4%	82	40.7%	151	86%
東海縣	8	134	111	82.8%	87	65%	111	82.8%
碭山縣	5	70	56	80%	51	73%	33	47%
睢寧縣	8	116	88	75.8%	79	68%	55	47.4%
沛　縣	7	69	54	78.3%	56	93.3%	39	57.4%
邳　縣	7	118	88	75%	56	47%	77	65%
宿遷縣	8	156	147	94%	101	65%	133	85%
蕭　縣	10	108	73	68%	73	68%	73	68%
淮陰縣	5	75	48	64%	28	37.3%	38	50.7%
灌雲縣	7	142	121	85%	86	60%	120	85%
泗陽縣	10	162	71	44%	35	21%	27	16%
豐　縣	7	92	41	44%	59	61.9%	39	40%

資料來源：蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況：30 年度》，頁 31。

這三項指標反映了行政及警政始終是占領當局推動縣政時最為關心的問題。而政令滲透鄉鎮比率一般高於另外兩項指標，此現象可解讀為

88 防衛庁防衛研修所戰史室編，《北支の治安戰〈1〉》，頁 267。

臺灣人學學術期刊資料庫

占領當局須先建立管治班底，設置區、鄉、鎮公所，而後才可能推動清查戶口，按章納稅；前者要求縣公署能有足夠的警力及保甲長完成戶口登記，後者要求縣政府和當地大戶、商人協定稅額。在這兩方面，各地方政府要克服的困難不一，不宜簡單以日軍對當地控制「強」或「弱」作劃一的解釋。

與上述三項指標密切相關的制度，首推連結地方政權（戰時體制）與社會秩序的保甲制度。保甲制度是日軍控制征服地域的慣用手法，結合「連坐」、「警察一保甲連動」及「政治運動宣傳」三大機制，迫使地方民眾組織起來並協力國家體制。保甲制度在其他殖民地如日治臺灣，施行經年且有良好效果。[89]日占區的保長、甲長的業務範圍較戰前為廣，既須直接協助區鄉鎮長傳政令，更是納稅及戶口清查的主事者。可以說，占領當局視保甲長為地方政府最基層的代理人。為此，蘇北專員公署屢次撥款轄下各縣辦理戶口登記及保甲。

保甲長的另一功能是動員地方自衛力量。以下即以銅山縣為例，考察保甲制度與自衛團的關係。1939 年 4 月，銅山縣各地成立戶籍處，遵照《蘇北各縣保甲戶口編查暫行條例》，印製保甲戶口清冊，組建編查人員。經日軍肅清縣內游擊隊阻礙，到 1939 年末，銅山縣四成鄉鎮之保甲工作已多數編查完成。地方政府通過整頓保甲、編訂門牌、登記戶口、發放良民證，得以實施連坐懲處，收分化社區民眾、提升緝「匪」之效。[90]

在重建保甲制度之餘，於稍早的 1939 年 9 月，占領當局亦成立保甲自衛團總部，由總部於治安較佳地區督導建立自衛團及區團部，到同年末已編成自衛團員二千餘名。[91]鄉以下的自衛團，由居民輪流站崗、巡邏、分哨。鎮則設有警防團，由轄區內商戶派店員一人擔當警戒、巡邏及防空事宜。[92]各縣自衛團均為不支薪之散在團丁。[93]參照《東海縣人民

89 王學新，《日治時期臺灣保甲制度之研究》（臺北：國史館臺灣文獻館，2009），頁 185。
90 王嘯谷，〈日偽時期徐州市保甲制度〉，頁 24。
91 蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》，頁 59–60。
92 王嘯谷，〈日偽時期徐州市保甲制度〉，頁 26。
93 種衍奎，〈徐州日偽政權資料〉，頁 35。

臺灣人學學術期刊資料庫

自衛團組織簡章》，各區、鄉均需以行政區域番號為名稱，設置人民自衛團。各區鄉鎮自衛團組成一「總團」，由當地縣長兼任總團長、區長兼任區團長、鄉鎮長兼任鄉鎮分團長，分團以下之分隊長則由保甲長遴充。[94]

隨著保甲制度於 1939–1941 年間在日占蘇北地區廣泛推行，各地保甲及自衛團規模迅速膨脹。1940 年 12 月，蘇北行政專員公署轄下諸縣已設有保數 4,588，甲數 43,755、戶數 474,998、登錄口數 2,447,853。[95]到 1941 年末，蘇北分為 137 區，其中 104 區治安較為安定；鄉鎮層級之總數目及治安較好鄉鎮分別為 2,327 及 1,260 個。在這些區、鄉、鎮中編成保數 7,203、甲數 69,079、戶數 709,556、登錄口數 3,439,083。在此 350 萬人口之中，日軍通過戶口、槍枝登記及保甲制度，實現了「民匪分離」。到 1941 年度，日占區內已有三分之二的村落編成自衛團。[96]不過由於自衛團經費均需自籌，其擴大無疑也加重了當地居民的經濟負擔。

（二）警政組織的強化

行政機關與保甲組織建立後，下一步即強化警政組織。戰時治安不穩，地方政府若無足夠警力嚇阻可能之顛覆活動，戶口調查、經濟封鎖等業務均難以落實。因之不難理解為何占領當局以「治安第一主義」為原則，把有限資源用於推動縣警察局、縣警備隊、愛護團（愛護村）的發展。[97]

要維持治安，首須恢復合法的執法機關。戰前蘇北地區各縣警隊發

94 自衛團員的選拔，以槍枝登記之紀錄為準繩，有槍一枝者即應出團員一名，團員十二人編成一班，三班為一分隊。每分團隸屬於區，按照地方情形安排分隊輪值，辦理剿匪、防盜、清查戶口等事宜。東海縣公署，《民國二十八年度東海縣公署工作概況》，頁 13–14。

95 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，頁 47–48。

96 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況：30 年度》，頁 20–22、71。

97 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 267。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

展情況殊異，以銅山縣警力最盛。[98]日占時期，亦以銅山縣警政恢復最速。1939 年 6 月，銅山縣警備隊長召開區長會議，決議由各區平均攤派槍枝、壯丁。到 10 月已編成一支警備大隊，計有警官 17 人、警備隊員 248 人，負有經常訓練、剿匪、修護交通線、協力徵稅等責任。警務局方面，縣公署於 1939 年 8 月按照《蘇北各縣警務局組織要領》籌組一等縣警務局，到 10 月 1 日正式委任局長及局內各股長，計有警官 16 員、警員 59 名。

此後占領當局著手整頓其他縣份的警政工作。1939 年 9 月，專員公署通令各縣政府將警務科升格為警務局，要求各縣署斟酌地方情形及經費狀況增聘警員。專員公署編定警察教養實施規程，於徐州市設置地區警察教練所，抽調各縣警員到所受訓，又派警務科長到各地巡閱。1940 年 7 月，專員公署於轄境內設立經濟警察班，專門監察市內操縱市價、囤積物資、私運物資等行為。8 月，公署集合各縣特高警察（專責反共秘密作戰）舉辦訓練班。在警力需求大增之形勢下，蘇北地區警員人數持續增加。1940 年度，蘇北地區警員數達 2,342 人（定員 1,140 人），1941 年度再提高到 3,174 人（定員 2,020 人）。其中徐州市、宿遷縣、邳縣、東海縣、沭陽縣、銅山縣的警力均在 200 人以上。[99] 1941 年度的警政計畫擬於區鄉層級增設警察分駐所，以普及警力覆蓋範圍。[100]

至於縣警備隊，則可視為協力政權的地方常備軍。縣警察隊主要業務為維持城廂治安、辦理戶口登記、組織保甲；保甲自衛隊則多只具備自保的能力。縣警備隊與上述兩者不同，是支薪的常備團丁，能協同日

98 分為「縣公安局」（約 500 人）、縣政府直轄警察大隊（約 350 人）、區警察隊（全縣十二區約 400 餘人）、區保衛團（以民眾武力為主，全縣約 1.3 萬人）。這些警備力量主要用於清查戶口、槍枝登記、鄰右連保及剿捕匪徒等「清鄉」工作。宋大儒，〈江蘇銅山縣縣政鳥瞰及經濟社會概況〉，收入中國國民黨中央政治學校及南京圖書館編，《二十世紀三十年代國情調查報告・第 139 卷》（南京：鳳凰出版社，2012），頁 404–413；蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》，頁 59–60。

99 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況：30 年度》，頁 54。

100 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，警政頁 37–40、43。

臺灣人學學術期刊資料庫

軍出城作戰、巡視、催糧。[101]專員公署督飭各縣政府設立縣警備隊。起初警備隊員多為原地方雜牌武裝或保甲自衛團員，[102]軍紀鬆懈，裝備亦落後。[103] 1939 年 12 月，專員公署為改善縣警備隊戰力，成立警備隊幹部訓練所，選拔各縣警備隊員分期受訓。縣警備隊之上，公署另組織蘇北地區警備隊，作為肅清游擊隊的機動治安力量，人員 300 餘名，槍械彈藥相對充實。1940 年 10 月，公署設立省級常備武裝蘇北地區警備司令部，進一步擴充警備隊陣容。警備司令部把警備隊編成兩個大隊，官長士兵共六百餘名。1941 年末，日占蘇北地區計有縣警備隊員 4,371（定員 5,276，有缺額）、火器四千餘支、馬匹四百餘匹。[104]

在要道周邊村落，日人又設立了愛護村以加強對交通線之警備。以東海縣的情況為例，隴海路路基修復後，在當地軍宣撫班、維持會的主持下，鐵路沿線二公里以內之鄉、鎮被重編為愛護村。縣公署向各地方領袖宣講愛護村之組織計畫及愛護鐵路意義，再由後者向鄉村民眾宣傳。各愛護村需推舉愛護村長，負責動員民眾建設瞭望台、愛護線（鐵路沿線兩公里以內）及情報線（兩公里以外）。[105]據《鐵路愛護村設置案》，在縣公署之指導下，各地愛護團負有警衛、偵察、除草、修理負責路段（一般不超過沿路兩側五公里）的義務。有需要時，更需服從大隊及分隊長之指示，進行聯合軍事行動。[106]自專員公署於 1941 年 3 月間頒發《愛護團組織辦法》及《愛護團獎懲辦法》後，各縣公署著手於縣內鐵路、公路、河道、通訊線周邊之村落組建愛護村、愛護團，到 1941 年度末已組成愛護團 248 團，共 1,308 班、約 1.57 萬人，警備約 1,700

101 種衍奎，〈徐州日偽政權資料〉，頁 25–35。

102 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 147。

103 蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》，頁 79–80、87。

104 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，警政頁 41–42、附表頁 55–56。

105 蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》，頁 67–72。

106 東海縣公署，《民國二十八年度東海縣公署工作概況》，頁 69。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

公里的交通、通信線路。[107]由此可知，占領當局通過多重的警政、自衛網絡，動員本地力量協助日常警備工作，彌補日軍兵力不足、敵後防線單薄的缺憾。

四、「不力」與「過於混雜」：日占區戰時體制的表與裡

在徐州陸軍特務機關的指揮下，1939 到 1941 年間占領當局之控制範圍及影響力確有一定發展。在武力以外，日籍軍、官、商於日占城市地區把持了政經機關的關鍵職位，並籠絡地方要人，鞏固了對城市的控制。在農村，占領當局則在縣政復活的大義下，大力推動行政及警政革新，落實戶口調查、槍枝登記、保甲制度，強化縣警備隊、縣警察局、愛護村等制度。上述措施環環相扣，促進對蘇北整體的控制。[108]

（一）協力者構成過於揉雜，泥沙俱下

不過，這種「速成」的國家建構亦留下不少隱患。應該說，要在廣土眾民、仍以農民為主的社會中建立近代國家，不論國、共都面臨基層官員人數、訓練不足的問題。相對於國共，占領當局人力匱乏更形嚴重。日人侵入徐州前後，原來當政之黨國官僚、進步人物早已離去，「親日的優良要員」難覓。[109]戰爭亦使當地「行政機關—地方秩序」間的諸種默契瓦解，可供日軍吸納的所謂「有力人物」，多為戰前之「邊緣菁英」，[110]或為地方豪強，或為年紀老邁的北洋舊官僚，或為幫派頭目。[111]

107 蘇北各縣中，又以東海縣、豐縣、銅山縣組成愛護團數量最多。蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況：30 年度》，頁 113–114。

108 江沛，《日偽「治安強化運動」》，頁 53。

109 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 127。

110 Odoric Y. K. Wou, “Food Shortage and Japanese Grain Extraction in Henan,” in MacKinnon,

臺灣人學學術期刊資料庫

把這些人物吸納到占領國家之內，無形把其背後複雜權力網絡及人情關係帶入行政機關，破壞了近代政府應具備的獨立性，亦難以保證基層官員受官僚規章所約束。對比國府時期，日占時期不論官員素質及官僚機構的獨立性均有所倒退。

在協力政權的政治基礎尚十分薄弱之際，占領當局已急於動員協力政權來推動戰時體制、改造地方。但日軍利用地方勢力，不免亦同時為地方勢力所利用。這些地方協力者數量、能力、忠誠方面的諸多缺陷，有相當部分可歸咎於占領國家的制度並不完善。協力政權本質上是軍人們為盡快穩定局勢而急就章的產物，內部充斥著大量權力基礎不在官僚機構之內的「有力者」，憑恃其建制外之能量施行管治。至少在蘇北地區，「協力政權」的實際運作更接近於一個接受日人指揮、協助日人管治地方的鬆散集團，而非一個獨立於社會之外，具明確邊界、共同利益、講究能力的官僚機構。日軍與地方人物之間利益相通時，或仍能勉強合作；若利益相衝突，則不但日軍指令難以貫徹到地方，地方人物亦可能轉而與抗日陣營合作。以下將以參與協力政權的諸多行動者，如青幫人物、商人、大戶、兩面派等，來說明占領國家內部構成蕪雜，政府與社會間邊界模糊對戰時體制落實造成的影響。

日占蘇北之協力者，不少都與「青幫」關係密切。青幫是清代的秘密結社之一，原為大運河沿岸漕運業者為求輸送安全自行組織的互助團體，此後從大運河周邊發展到長江流域。組成者起初多為底層人物，他們以秘密結社形式，發展出一整套入會儀禮及幫規，內部講究長幼有

Lary, and Vogel, *China at War*, p. 181.

111 有研究顯示，明清以來蘇北基層政府多被在地民眾認為是依靠嚴刑峻法盤剝榨取民力，與各種不法力量合作的掠奪機關，合法性頗受質疑；另一方面，蘇北人於江南廣受歧視，外國人反而不會特意欺辱他們，以致蘇北工人更樂於到日本人的工廠打工。這種對政府的懷疑以及地域歧視，或能在傳統的自保、謀利、謀權、脅從以外，為部分蘇北人物選擇與日人合作提供另一解釋。馬俊亞，《被犧牲的「局部」：淮北社會生態變遷研究（1680–1949）》，頁 498–509、529–537。

臺灣大學學術期刊資料庫

序、師徒尊卑，[112]頭目們通過拜師收徒、結交好友，發展自己的「恩庇—侍從網絡」（clientelist network）。到後來，青幫成員已不限於下層階層，江淮軍、商、僧、警、政界都有青幫頭目的身影。[113]日軍在華人生地疏，這些於社會頗有勢力的青幫頭目，即成為日軍拉攏的對象，[114]舉例而言，徐州治安維持會會長李靄堂即為青幫頭目。[115]沭陽縣的軍官、警備隊員、保甲長、協力政權的區長、股長，亦大多是青幫頭目張化南、仲延壽、徐執中的徒子徒孫及親屬好友。新安鎮治安維持會的第二、三任會長亦屬青幫出身。這些頭目確有能力維持局面，但他們的「門生」入朝為官後之行徑亦惹人非議。姑不論青幫頭目本人的品格，青幫中人不乏從事鴉片買賣、走私、賭博的流氓地痞，把這些灰色人物引入地方政府，顯然不利於推進縣政規範化。[116]

再者，青幫頭目亦不見得對占領當局忠貞不二。[117]青幫成員既能為

112 房建昌，〈日軍操縱成立的華北青幫普安協會始末〉，收入中國人民政治協商會議天津市委員會文史資料委員會編，《天津文史資料選輯・第 85 輯》，（天津：天津人民出版社，2004），頁 82–83。

113 青幫內部又有「屬」與「輩」之分。「屬」表示該人員所屬之漕運線路，徐海地區以「江淮」、「嘉海衛」、「興武」、「杭」為主。輩分（字派）從大至小為「元」、「明」、「興」、「禮」、「大」、「通」、「悟」、「覺」、「萬」、「象」、「皈」、「依」為序，輩分與地位成正比。房建昌，〈日偽統治時期的徐州〉，頁 276；李文達，〈淮海區敵工工作雜憶〉，收入中共淮陰市委黨史辦公室編，《淮陰黨史資料・第 1 輯》，頁 79–80。

114 史祥麟，〈淪陷時期的幫會頭子魏大可〉，收入中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會編，《文史資料存稿選編・25・社會》（北京：中國文史出版社，2002），頁 540–541。

115 邢鑑泉，〈日偽統治徐州若干問題回憶〉，頁 92。

116 「支那の秘密勢力青幇赤幇の利用上に就て送付の件」，JACAR Ref.C04120665400，《支受大日記（密）其 65　73 冊の内　昭和 13 年自 12 月 5 日至 12 月 12 日》（東京：防衛省防衛研究所藏）。

117 如馬介三所言：「日本人來了，既然對抗不了，就得有人出來應付一下，以減少日軍對這一帶百姓淫掠燒殺。」張紹連，〈淪陷期間的新安鎮〉，收入新沂市政協文史資料研究委員會編，《新沂文史資料・第 4 輯》（新沂：新沂市政協文史資料研究委員會編，1990），頁 15–23。

臺灣大學學術期刊資料庫

日軍服務，亦能為抗日陣營所用。[118]據中共淮海區敵工部科長李文達（1918–1994）憶述，戰時為了利用幫會，曾派人帶上四百大洋潛入徐州城中，從一名「大」字輩頭目處買了兩個「通」字輩徒弟的名頭，藉此於敵占區「擺香堂」，把當地士兵、鄉保長收為弟子，為中共的地下活動提供情報及掩護，到後來竟把沭陽縣內偽軍頭目們都收為徒弟了。[119]新四軍第三師敵工股長林德也憶述，打入宿遷日占區後，他自稱青幫中人，於當地收了很多徒弟，藉此吸收大量的縣警備隊員及地方鄉長。[120]

即使是與幫會勢力無涉的協力者，其在本地複雜的人際關係，亦不利於徐州當局建立嚴密的反國、共包圍網。以維持會時期徐州市警務科科長邢鑑泉為例，他與維持會長相熟而獲重用，卻又與國軍蘇北游擊第八縱隊司令彭柏林私交甚篤，並在獲任為第八縱隊徐州辦事處主任及路東軍區司令參議後，秘密為抗日游擊縱隊供輸資金、物資，又曾掩護蘇北挺進軍副總指揮賈韞山（1901–1980）入城視察，發展內應網絡。維持會的警務科長是抗日陣營的內應，這反映了占領當局無人可用的困境。[121]當時有說法是可以於公路、鐵路附近立足的鄉鎮政權，都是「兩面斧砍著的」，即需要同時與日軍及八路軍合作，不然根本無法生存。[122]部分愛護村的愛護團、路警，亦早已被中共打通關係，「白天過路，打個招呼就行了。夜間過路更不成問題」，完全失去了防共的機能。[123]

幫會人物固然不盡可靠，但即使是背景較單純的商人、鄉長，亦非

118 吳心榮，〈利用「安清幫」開展對敵鬥爭〉，收入中國人民政協會議江蘇省沭陽縣委員會文史資料研究辦公室編，《沭陽文史資料．第 2 輯》（沭陽：中國人民政協會議江蘇省沭陽縣委員會文史資料研究辦公室，1985），頁 18–26。

119 李文達，〈淮海區敵工工作雜憶〉，頁 78–85。

120 林德，〈宿遷縣的敵工工作（1941–1945）〉，收入中共宿遷縣委黨史辦公室編，《宿遷革命史料．第 12 期》（宿遷：中共宿遷縣委黨史辦公室，1986），頁 106–109。

121 邢鑑泉，〈日偽統治徐州若干問題回憶〉，頁 97–103。

122 張紹連，〈淪陷期間的新安鎮〉，頁 15–23。

123 孫象涵、顧韓星、朱德群、楊明卿，〈蕭宿銅邊人民抗日武裝的成長與鬥爭〉，收入中共銅山縣委黨史辦公室編，《銅山黨史資料．第 4 輯》（徐州：中共銅山縣委黨史辦公室，1986），頁 162。

臺灣大學學術期刊資料庫

令人滿意的政治代理人。由於日占區的決策圈高度排外，協力政權名義上之「指導者」們及基層官僚，多只能機械性地執行日人指令。北支那方面軍的參謀長在一次政務將校會議中，即批評日占區之鄉長普遍不明白保甲制度之目的，亦不明白合作社運動帶來的好處，只求應付政令。[124]另外，經濟上較寬裕的商人、士紳可能自掏腰包參加保甲，謀求鎮長、鄉長一職。這些大戶視之為捐納，並期望當官以後，可以減少受敲詐的機會。[125]他們固然不會公然抵制上級的指令，但亦難以期望會全力為日人效命。

基層保甲、鄉長消極應付的最大原因，是這些人物多非自願參加。即便是在徐州市，保長人選並非自甲長選舉產生，而是直接由縣警察局、鄉鎮長指定，這是由於戰亂時期好人不願出頭支應雜差。至於下一級的甲長，雖由群眾推選，卻沒有收入。戰時保甲長需要擔當繁重的行政任務，一般大戶、良民不願出頭，而去僱用鄉丁、保丁、閒人支應。[126]這些鄉、鎮、保長或因畏懼受連坐處分，不得不與政權合作，但多消極應付。據時人憶述，日占區的鄉長、鎮長，保長等，大部分都是「兩面派」，無論那一方面，都不願也不敢得罪。日軍原期望地方人物能協助剿共日軍探聽消息、搜集情報、探查路線，捕殺敵軍領袖，但這樣的人物事實上並不常見。[127]

反之，消極協力者在抗日陣營眼中是理所當然的拉攏目標。後者通過「有分寸的掌握多樣偽政權」，能破壞日軍的治安維持體制。如在贛榆縣中共幹部的鬥爭策略是「……在敵占區的偽鄉保長，設想完全不給敵人幹事是行不通的；假如只給敵人幹不給我幹，也是不能允許的。」

---

124 「政務将校会同席上に於ける方面軍参謀長口演要旨　昭和 15 年 12 月 19 日　北支那方面軍司令部」，JACAR Ref.C11110951800，《北支那方面軍政務関係者会同書類綴》，頁 514。

125 王嘯谷，〈日偽時期徐州市保甲制度〉，頁 25。

126 徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，《徐州八縣抗戰勦匪紀要》，頁 825。

127 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 274；王嘯谷，〈日偽時期徐州市保甲制度〉，頁 24–26。

臺灣人學學術期刊資料庫

中共方面會動用各種社會關係，偵查該鄉保長的政治態度，繼而軟硬兼施，趕走積極通敵的鄉保長，換上親共人物。[128]在碭山縣，國府方亦有「化阻力為助力」之原則，分派部隊監視日占區區長的行動，使他們「未敢恣意為惡」，並設法策動其為抗日陣營提供情報、庇護地下交通線，掩護黨政軍要員過路，「除鬼子外，可說已是一公開的組織」。[129]

對於立場超然的農村大戶，抗日一方也會刻意結好，利用他們滲透敵占區，間接影響日占區的鄉保長、保安隊、警察局。在贛榆縣，中共即透過交好大戶，收集敵占區情報、物資，或請求他們協助贖回被捕的幹部、庇護地下工作員等。[130]在碭山縣，國府一方利用傳統宗族權威，動員家族長輩來警告協力政權第五區區長胡安仁，迫使後者不敢妄動。此後又利用家族關係，策反了數支協力武裝、警備隊。即使協力官員本人不敢違背日軍的布置，但這些官員背後的親屬好友仍可以為抗日陣營所驅使。例如碭山縣的治安維持會會長周成，其子周寶元即為國府吸收，協助救俘、代購物資、收集敵情等。日軍布置的治安系統看似龐大，但基層人力脆弱，指令下達到鄉村即難以貫徹到底，反為熟識鄉情的抗日陣營提供了相當的活動空間。[131]

（二）日人監察不力

上述提及的諸多問題，歸根究底，即是協力者之能力及可信度有限，而占領當局亦未具備嚴密監察協力者的條件。在中國占領地，日人數量遠不及中國人，其中粗通中文、能管理漢人者更少。占領地於 1937–38 年間的急劇擴張，日本帝國對「可靠的協力者」以及監察前者的「可靠的日籍顧問」的需求大增。然而，1937 年日本國內的人才儲備，就算加

128 柏斗繁，〈抗戰時期贛榆縣三、七區對敵鬥爭記實〉，收入江蘇省連雲港市委員會文史資料研究委員會編，《連雲港市文史資料．第 3 輯．紀念抗日戰爭勝利四十週年專輯》（連雲港：江蘇省連雲港市委員會文史資料研究委員會，1985），頁 68–78。

129 徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，《徐州八縣抗戰勦匪紀要》，頁 833。

130 柏斗繁，〈抗戰時期贛榆縣三、七區對敵鬥爭記實〉，頁 68–78。

131 徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，《徐州八縣抗戰勦匪紀要》，頁 238、832–836。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

上部分來自臺灣、關東州及滿洲國的官員，也遠不敷中國占領地的需求。日軍只能搜羅本地可用之人，即使他們或有可疑之處。[132]數量有限的日籍顧問被配置到最為關鍵的地域及機關，對相對次要的地域、業務，則暫且「委託」予地方勢力來維持。占領當局只能寄望於特務機關、憲兵隊、日本顧問、軍宣撫班有限的監察能力，能稍為約束在地協力者。可以想像的是，如此急就章建立的政權，規章方面雖然漸趨完備，在行政末端的活動將相當「粗放」。

這是由於日人缺乏適任人力及資源，於制度層面形塑基層行政人員的行為，促進國家政權與地方社會的有機結合。須知中國日占區在地政務的管治班底分兩層，「面子」是協力政權的整套「省—道—縣—區—鄉或鎮」行政機關，「裡子」是日本駐軍參謀部的政務參謀以及其配置於在地軍團的陸軍特務機關。[133]在蘇北地區，陸軍特務機關的成員，透過各地方行政機關、民眾組織的日籍職員指導地方政務。占領當局對外宣傳「面子」，並把日常政務交予協力官員負責，「裡子」就負責重要決策與監督，由此形成表裡一體的占領國家。問題在於農村地區並沒有足夠的日籍人力監督協力者的行動。參考徐州日本領事館的調查數據，1942 年 2 月徐州領事館館內共有 1.4 萬名日人（不計算軍人），約 1.2 萬人聚居於徐州市，其餘 2,000 餘名分布於各個縣城、鄉鎮。排除其中女性及老幼，能積極支持占領體制的日籍男性，實際只有千餘人。[134]

單論政權內部的日籍顧問，參考 1940 年末的〈蘇北行政專員公署及所屬各機關主官氏名一覽表〉，除了分屬省級政權的蘇北專員公署及銅山縣公署各獲分配 8 名及 3 名日籍顧問以外，各縣公署都只獲配置 1 名。同一時間，蘇北行政專員公署的職員人數為 203 名，而各縣公署的職員

132 徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，《徐州八縣抗戰勦匪紀要》，頁 832。

133 姜子浩，〈日軍在華北的軍政支配結構與民眾的因應〉，頁 108–112。

134 徐州日本商工会議所編，《統計年報・昭和 17 年度》（徐州：徐州日本商工会議所，1943），頁 19。

臺灣大學學術期刊資料庫

人數則在 40 名以上。[135]即使加上任職於其他政務機關的日籍官員、[136]地方政府人力「日」（顧問）、「華」（協力者）間的比例仍屬懸殊。實際上，長期於縣署坐班，偶然依靠翻譯到農村地區巡視的日人顧問，幾無可能理解鄉村的權力生態及在地人員間的互動，遑論修正。這導致日占區的戰時體制總是懸浮於「點」與「線」之間。

要在鄉村地區與抗日陣營抗衡，只可寄望於協力政權的自主性。矛盾的是，日人或不敢、或不願與在地協力者分享實權。以實際把握徐州經濟政策的徐州市物資對策委員會為例，作為決策核心的委員、幹事有 21 名，只有 1 名是本地人物。[137]本地菁英於決策圈內的失語，既不利於制訂切合而有利於地方（或地方菁英）的政策，也為在地者自行擬訂「對策」提供了相當的動機及空間。[138]

除了對協力者心存戒備，占領當局未充分採納協力者的另一面，是日人的民族優越感及對中國人物的輕蔑，征服民族與被征服民族間不對等的權力關係是戰時秩序的基調。日人對協力者缺乏尊重，多數服從者又不見得積極協力，由此產生的磨擦在日常生活中一再呈現。蘇北地區「偽軍」與「敵軍」間的糾紛、械鬥時有發生，日本軍人對協力軍官、地方豪紳的敲詐、勒索、打罵甚至殺害，無不加強在地民眾乃至通敵者們對占領者的不信任感。中共觀察到的「敵偽矛盾」、「民族矛盾」，

135 蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》，附表頁 3–7。

136 由於在政治上由華北占領區代管，華北占領地的官方民眾團體新民會亦有派職員到蘇北地區，但數目並不多，1942 年初即因蘇北地區主權被日人移交予華中方面而盡數撤走，並無顯著成績。「新民会配置要図」，JACAR Ref.C07092283000，《陸支受大日記（普）別冊　昭和 16 年 1 月～5 月（昭和 16 年 1 月 27 日　東京参謀長会議に際し　北支方面軍状況報告）》，頁 445；蘇劍虹，〈東聯經歷記〉，收入中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會編，《徐州文史資料．第 6 輯．偽淮海省專輯》，頁 107–108；防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 226–228、295–296。

137 滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》，頁 257–258。

138 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 73。

臺灣大學學術期刊資料庫

是任何軍事占領結構內必然出現且須設法解決的問題。[139]

（三）蘇北日占區戰時秩序的虛實

在協力者不協力、監察者無力監察的情況下，占領當局只能期待基層的協力者能自發、積極地協助日人施政，並以協力者動員更大規模的合作網絡。問題是，抗日陣營也在進行同樣的嘗試。[140]在農村地區，除了少數政治態度鮮明的菁英，更多是政治態度模稜兩可的地方人物、百姓，他們都在複雜的人情網絡之中共存，彼此維持來往。在此網絡中，甘願為外來政權而與鄉人完全決裂的協力者不多，亦多為抗日陣營所鏟除。[141]基層「親日」與「抗日」者間的微妙關係，使日軍「以華治華」的算盤難以完全打響，所培養的自衛武裝，充其量只能為「耳目」，無法成為會出大力的「爪牙」。[142]

即使在日軍資源相對充裕的 1941 年，中國日占區的戰時體制已呈現其局限性。北支那方面軍參謀長田邊盛武（1889–1949）於 1941 年 10 月已點出，當時抗日之共產黨軍，已以強硬或懷柔手段滲透日占區之中國軍官民各界。田邊呼籲要致力獲得中國人的民心，使協力者們有「更廣大的活動空間」，以「涵養其實力」、「提高其自覺」，從而「促進其自主的行動」，更為積極地與日方協作。[143]他亦坦承特務機關之種種政治工作滲透到地方之程度不似預期，乃要求特務機關貫徹「現地主義」，積極到基層巡迴指導、督勵基層政治機構活動，同時告誡指導者排除「強制指導」，而是以「內面指導」的形式誘導日華軍官民更積極

139 劉述周，〈一年來淮海區敵偽動態概述〉，收入中共淮陰市委黨史辦公室編，《淮陰黨史資料．第 1 輯》，頁 75–76。

140 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 128。

141 孫象涵、顧韓星、朱德群、楊明卿，〈蕭宿銅邊人民抗日武裝的成長與鬥爭〉，頁 163。

142 徐州八縣抗日勦匪編輯委員會編，《徐州八縣抗戰勦匪紀要》，頁 625。

143 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 568。

臺灣大學圖書館

地與日軍及通敵者合作。[144]田邊有此觀察，相信也是認識到單靠武力、日籍顧問及政治立場曖昧的地方人物，難以在政治組織層面壓制抗日陣營。長遠之計，日軍需允許協力政權自由發展，結合地方勢力，統整為有組織、有自覺、有共同利益的親日政權。

占領者若能投入更多資源於培育親日意識及人物，克服政權成分過於揉雜而監察力量不足的問題，那麼蘇北政局或有改觀之可能，但時間並不站在日軍及華北協力政權的一方。1941 年 12 月，支那派遣軍決定把蘇淮地區（蘇北地區 1 市 7 縣及皖北 4 縣）的主權轉交予南京的汪精衛政權，以強化後者的威信及實力。[145] 1942 年 2 月 19 日，汪精衛政權成立蘇淮特別行政長官公署，任命時任蘇北行政專員郝鵬（1881–1946）為行政長官，下轄蘇淮地區 1 市 21 縣。[146]蘇北（徐海）地區由華北日占區代管的時代就此結束。[147]

結　語

本論主要探討 1938–1941 年間，日占蘇北地區戰時體制發展的過程。戰時蘇北地區既是華北、華中兩大塊日占區的接壤地帶，亦是國、共、日三角鬥爭的主要戰場之一。既有研究多從國府或中共的立場闡釋戰時徐州社會，本論則利用日方材料，刻劃日占地區的政治生態，特別是占領者對於發展占領地的藍圖，以及占領當局治下當地行政及警政組織的發展。在持續的軍事行動及縣政推進之下，日軍實際控制地區由徐州周邊縣份，擴張到淮北、大運河一帶，蘇北一帶的地域政權亦由原來

144 「懇談参考事項　昭和 15 年 12 月 19 日　北支那方面軍司令部」，JACAR Ref.C11110952600，《北支那方面軍政務関係者会同書類綴》，頁 617–618；防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》，頁 569。

145 防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈2〉》，頁 84。

146 蘇淮特別區行政公署，《蘇淮特別區行政公署三十一年度行政概況》，總述頁 1。

147 徐人，〈淮海省成立的前後〉，頁 2–3。

臺灣人學學術期刊資料庫

只管轄徐州市及周邊的徐州治安維持會，擴大為江蘇省公署徐州辦事處，乃至蘇北行政專員公署；各地治安維持會亦逐步改編為縣公署。占領當局有意識地把保甲自衛隊、警備隊、警察局、愛護村網絡鋪設到各個據點。隨著占領地域的擴大，日人對地方政府、社會的控制亦有所加深。到 1942 年 2 月，日占蘇北地區的主權被轉移到南京汪精衛政權時，當地（蘇淮特別行政區）於政令滲透、戶口調查及納稅情況，已較占領初期有了相當的進步。

另一方面，通過檢視不同年份蘇北協力政權的政務報告以及抗日勢力的紀錄，可發現占領當局對地方社會的控制雖有加強，但遠不如政府統計數字表現出來般亮麗。抗日陣營出沒的鄉鎮仍占總數量的一半以上。日籍顧問數量稀少且不熟識地方事務，地方的協力者們又各有盤算，或不適任或不可靠。基層政治人才素質普遍低劣，且缺乏與抗日陣營完全決裂的政治意志。這使得占領當局空有武力優勢，卻難以在鄉村層面與根深蒂固的抗日陣營相抗衡。不論國、共，均透過鄉村獨有的複雜親緣、地緣、業緣、幫會網絡，設法把地方領導者轉化為灰色的「兩面派」。

本論雖然以日占蘇北地區為中心，論及占領國家之根本問題，如二重軍政指揮鏈條間的張力，日本理政人才「質」、「量」的不足、協力者可信度低落等，亦普遍見諸日本帝國的其他軍事占領地區。本研究相信有助於學界理解晚期日本帝國於東亞各地擴張時所面對的共同困境，以及在地反抗勢力應運而生的生存策略。另一方面，所謂「協力者」對政權下滲的抵觸，也反映出戰時國家建構的棘手之處。在國統區、中共邊區、淪陷區，在地政權都發展出獨特的策略來落實戰時體制。中央及地方政權由此制度性地驅使當地民眾為戰爭所用，同時，中央政權也需設法制約地方政權之自主性，以免其尾大不掉。箇中平衡頗難駕馭。所謂「各處鄉村各處例」，考驗中下層為政者是否能在堅持中央政府指令之餘，樹立適應地方形勢的建政章程；於吸收在地勢力同時，尋求建立可靠軍警官員群體，以求長遠貫徹國家意志。在國家建設方面，占領當

臺灣大學學術期刊論文資料庫

局的人才儲備、在地知識，乃至執政願景，均遜於國、共兩方，也未自覺需培育親日政權、製造利益聯盟。這也使得占領者更傾向訴諸暴力，達成流於表面的「控制」，但這種控制終究只能處於「消極之維持狀態」。

*感謝《臺大歷史學報》編輯部的校閱及兩位匿名評審者的建議。此論文寫作時期較長，感謝博士時期 Matthias Zachmann 教授及川島真教授的鼓勵及優容，亦感謝張雷教授及項浩男師兄帶來的啟發。

（責任編輯：黃方碩　校對：廖芷青　吳昌峻）

臺灣大學學術期刊資料庫

引用書目

一、史料文獻

《支那事変関係一件　第十八巻》（A-1-1-0-30_018）。東京：外務省外交史料館藏。

「3・呉佩孚工作大要案」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.B02030547900。

「22・和平救国工作指導要綱」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.B02030549800。

《北支那方面軍政務関係者会同書類綴》。東京：防衛省防衛研究所藏。

「状況報告に関する希望　昭和 15 年 12 月 19 日　参謀部第 4 課」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C11110951300。

「政務将校会同席上に於ける方面軍参謀長口演要旨　昭和 15 年 12 月 19 日　北支那方面軍司令部」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C11110951800。

「懇談参考事項　昭和 15 年 12 月 19 日　北支那方面軍司令部」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C11110952600。

《陸支受大日記（普）別冊　昭和 16 年 1 月～5 月（昭和 16 年 1 月 27 日　東京参謀長会議に際し　北支方面軍状況報告）》。東京：防衛省防衛研究所藏。

「北支模範地区設定図」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C07092282900。

「統合前後に於ける新民会配置状況要図」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C07092283100。

「新民会配置要図」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C07092283000。

〈吳將軍正式にスイ靖委員會就任受諾　近く自ら開封の陣頭へ〉，《日米新聞》（*Nichibei Shinbun*，舊金山），1939 年 2 月 1 日，第 1 版。

「11・徐州・海州ノ中支公館編入ニ関スル件」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.B14090290100，《在支帝国公館関係雑件　第二巻》（M-1-3-0-2_002）。東京：外務省外交史料館藏。

「29　北中支接壌地帯附近政務指導に関する細部申合せ案」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C11110894100，《円対策関係書類綴　住谷悌史資料》。東京：防衛省防衛研究所藏。

「2 月下旬に於ける蘇北魯南方面敵情（「ウ」号作戦用）　方軍特情第 38 号　昭和 14 年 2 月 21 日」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C11111671200，《方参特報綴　昭和 14 年 1 月》。東京：防衛省防衛研究所藏。

「4　昭和 13 年 12 月 11 日から昭和 14 年 4 月 29 日」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.B02031736000，《支那事変ニ際シ支那新政府樹立関係一件／支那中央政権樹立問題（臨時維新政府合流問題連合委員会関係、呉佩孚運動及反共、反蔣救国民衆運動）　第九巻》（A.6.1.1.8-3_009）。東京：外務省外交史料館藏。

「支那の秘密勢力青幇赤幇の利用上に就て送付の件」，JACAR（アジア歴史資料センタ

臺灣人學國際期刊資料庫

一）Ref.C04120665400，《支受大日記（密）其 65　73 冊の內　昭和 13 年自 12 月 5 日至 12 月 12 日》。東京：防衛省防衛研究所藏。

「支那側ノ対日本政府希望提出予想事項ニ対スル見解及意見　昭和 16 年 5 月 5 日　総軍参謀部（1）」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C12120063500，《支那事変戰争指導関係綴　其の 3　昭和 14 年 3 月～昭和 16 年 6 月》。東京：防衛省防衛研究所藏。

「江蘇北部河川運河概況　方軍地資第 19 号　昭和 14 年 5 月 1 日　杉山部隊本部」JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C11111617600，《情報記録綴　昭和 14 年 5 月》。東京：防衛省防衛研究所藏。

「第 13 軍命令」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C04123811500，《陸支密大日記　第 31 号　昭和 17 年》。東京：防衛省防衛研究所藏，アジア歴史資料センター。

「第 1 部　生産統計」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C11110498600，《占拠地域統計　其 1　昭和 16 年 2 月》。東京：防衛省防衛研究所藏。

「調査月報　第 2 巻　第 1 号」（ヨ 310-0144），JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A06033007200，《調査月報》。東京：国立公文書館藏。

「蘇北作戰　自昭和 14 年 2 月 24 日至昭和 14 年 3 月 20 日」，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C11110441400，《支那事変に於ける主要作戰の梗概　昭和 13 年 12 月 25 日～昭和 15 年 1 月 14 日》。東京：防衛省防衛研究所藏。

中共安徽省委黨史工作委員會編，《淮北抗日根據地》。北京：中共黨史出版社，1991。

中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會，《徐州文史資料・第 6 輯・偽淮海省專輯》。徐州：中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會，1986。

王仲廉，《征塵回憶》。臺北：自資出版，1978。

王嘯谷，〈日偽時期徐州市保甲制度〉，收入中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會編，《徐州文史資料・第 6 輯・偽淮海省專輯》，頁 24–26。徐州：中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會，1986。

史祥麟，〈淪陷時期的幫會頭子魏大可〉，收入中國人民政治協商會議全國委員會文史資料委員會編，《文史資料存稿選編・25・社會》，頁 539–545。北京：中國文史出版社，2002。

江蘇省地方志編纂委員會，《江蘇省志：民政志》。南京：江蘇人民出版社，1994。

余家謨等修，王嘉詵、王開孚纂，《民國銅山縣誌》。南京：江蘇古籍出版社，1991 據民國十五年（1926）刻本影印。

吳心榮，〈利用「安清幫」開展對敵鬥爭〉，收入中國人民政協會議江蘇省沭陽縣委員會文史資料研究辦公室編，《沭陽文史資料・第 2 輯》，頁 18–26。沭陽：中國人民政協會議江蘇省沭陽縣委員會文史資料研究辦公室，1985。

宋大儒，〈江蘇銅山縣縣政鳥瞰及經濟社會概況〉，收入中國國民黨中央政治學校及南京圖書館編，《二十世紀三十年代國情調查報告・第 139 卷》，頁 357–681。南京：鳳凰

臺灣大學學術期刊資料庫

出版社，2012。
李文達，〈淮海區敵工工作雜憶〉，收入中共淮陰市委黨史辦公室編，《淮陰黨史資料・第 1 輯》，頁 78–85。淮陰：中共淮陰市委黨史辦公室，1985。
邢鑑泉，〈日偽統治徐州若干問題回憶〉，收入中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會編，《徐州文史資料・第 6 輯・偽淮海省專輯》，頁 89–107。徐州：中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會，1986。
房建昌，〈日偽統治時期的徐州〉，收入中國人民政治協商會議江蘇省徐州市委員會文史委員會編，《徐州文史資料・第 20 輯》，頁 229–277。徐州：中國人民政治協商會議江蘇省徐州市委員會文史委員會，2000。
房建昌，〈日軍操縱成立的華北青幫普安協會始末〉，收入中國人民政治協商會議天津市委員會文史資料委員會編，《天津文史資料選輯・第 85 輯》，頁 81–90。天津：天津人民出版社，2004。
東海縣公署，《民國二十八年度東海縣公署工作概況》。東海：東海縣公署，1940。
林　德，〈宿遷縣的敵工工作（1941–1945）〉，收入中共宿遷縣委黨史辦公室編，《宿遷革命史料・第 12 期》，頁 106–111。宿遷：中共宿遷縣委黨史辦公室，1986。
柏斗繁，〈抗戰時期贛榆縣三、七區對敵鬥爭記實〉，收入江蘇省連雲港市委員會文史資料研究委員會編，《連雲港市文史資料・第 3 輯・紀念抗日戰爭勝利四十週年專輯》，頁 68–83。連雲港：江蘇省連雲港市委員會文史資料研究委員會，1985。
孫象涵、顧韓星、朱德群、楊明卿，〈蕭宿銅邊人民抗日武裝的成長與鬥爭〉，收入中共銅山縣委黨史辦公室編，《銅山黨史資料・第 4 輯》，頁 104–165。徐州：中共銅山縣委黨史辦公室，1986。
徐　人，〈淮海省成立的前後〉，收入中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會編，《徐州文史資料・第 6 輯・偽淮海省專輯》，頁 1–10。徐州：中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會，1986。
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：徐州八縣抗日勦匪編輯委員會，1973。
徐州日本商工会議所編，《統計年報・昭和 17 年度》。徐州：徐州日本商工会議所，1943。
徐州市地方志編纂委員會編，《徐州市志》。北京：中華書局，1994。
張紹連，〈淪陷期間的新安鎮〉，收入新沂市政協文史資料研究委員會編，《新沂文史資料・第 4 輯》，頁 15–23。新沂：新沂市政協文史資料研究委員會編，1990。
華北政務委員會政務廳情報局第四科，《華北政務委員會公報・第六十五六十六期合刊》。北京：華北政務委員會政務廳情報局第四科，1941。
黃體潤，《黃體潤日記：一九三三－一九三九》。北京：北京圖書館出版社，2018。
種衍奎，〈徐州日偽政權資料〉，收入政協江蘇省銅山縣委員會編，《銅山文史資料・第 6 輯》，頁 25–37。徐州：政協江蘇省銅山縣委員會，1986。
維新政府概史編纂委員會編，《中華民國維新政府概史》。南京：南京特別市行政院宣傳

臺灣大學學術期刊資料庫

局，1940。
劉述周，〈一年來淮海區敵偽動態概述〉，收入中共淮陰市委黨史辦公室編，《淮陰黨史資料・第 1 輯》，頁 72–77。淮陰：中共淮陰市委黨史辦公室，1985。
臨時政府行政委員會公報處編著，《北平偽中華民國臨時政府公報》。北京：北京圖書館出版社，2010。
蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況》。徐州：蘇北行政專員公署，1941；北京：中國國家圖書館藏。
蘇北行政專員公署，《蘇北行政概況：30 年度》。徐州：蘇北行政專員公署，1942；東京：東洋文庫藏。
蘇北行政專員公署情報宣傳本部編印，《進展一年之蘇北地區行政概況》。徐州：蘇北行政專員公署情報宣傳本部，1939；天津：天津圖書館藏。
蘇淮特別區行政公署，《蘇淮特別區行政公署三十一年度行政概況》。徐州：蘇淮特別區行政公署，1943；北京：中國人民大學圖書館藏。
蘇劍虹，〈東聯經歷記〉，收入中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會編，《徐州文史資料・第 6 輯・偽淮海省專輯》，頁 107–118。徐州：中國人民政協江蘇省徐州市委員會文史資料研究委員會，1986。
滿鐵北支事務局調查室，《濟南徐州間ニ於ケル戰後ノ農業調查報告書》。北京：滿鐵北支事務局調查室，1938。東京：東洋文庫藏，卷宗號 2638。
滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告》。Washington, DC: Microform & Electronic Resources Center, Library of Congress. 微卷號 MOJ2857，卷宗號 310.2222 M177H1 Orien Japan.
滿鐵北支經濟調查所，《徐海道ニ於ケル治安肅清工作ニ伴フ政治經濟一般現地調查報告—參考資料—》。Washington, DC: Microform & Electronic Resources Center, Library of Congress. 微卷號 MOJ2858，卷宗號 JS7365.K53A2 1939 Orien Japan.

二、近人研究

王　萌，《謀心：日本在中國淪陷區的「宣撫工作」（1937–1945）》。北京：社會科學文獻出版社，2021。
王學新，《日治時期臺灣保甲制度之研究》。臺北：國史館臺灣文獻館，2009。
朱　燾，〈日軍需求與鄉保「合作」——溫州樂清淪陷期間鄉村秩序的重構〉，《二十一世紀》第 182 期，2020 年 12 月，香港，頁 89–101。
江　沛，《日偽「治安強化運動」》。天津：南開大學出版社，2006。
姜子浩，〈日軍在華北的軍政支配結構與民眾的因應——以食糧對策為中心（1937–1945）〉，《國史館館刊》第 72 期，2022 年 6 月，臺北，頁 99–140。
馬俊亞，《被犧牲的「局部」：淮北社會生態變遷研究（1680–1949）》。臺北：臺大出版中心，2010。

臺灣大學學術期刊資料庫

張　雷，〈戰中之戰：抗戰時期江蘇西北鄉紳的抉擇〉，《二十一世紀》第 192 期，2022 年 8 月，香港，頁 62–78。

張同樂，《華北淪陷區日偽政權研究》。北京：生活・讀書・新知三聯書店，2012。

項浩男，〈縣域社會中的國共關係：以抗戰時期江蘇豐縣為例〉，《成大歷史學報》第 60 期，2021 年 6 月，臺南，頁 105–153。

項浩男，〈戰後國共對峙下的基層政治秩序與縣政運作實態——以黃體潤的蕭縣縣長經歷為中心〉，《臺大歷史學報》第 71 期，2023 年 6 月，臺北，頁 91–141。

潘　敏，《江蘇日偽基層政權研究》。上海：上海人民出版社，2006。

防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈1〉》。東京：朝雲新聞社，1968。

防衛庁防衛研修所戦史室編，《北支の治安戦〈2〉》。東京：朝雲新聞社，1971。

笹川裕史，《中国戦時秩序の生成：戦争と社会変容　一九三〇～五〇年代》。東京：汲古書院，2023。

関智英，《対日協力者の政治構想―日中戦争とその前後―》。名古屋：名古屋大学出版会，2019。

Brook, Timothy. *Collaboration: Japanese Agents and Local Elites in Wartime China*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

Brook, Timothy. “Occupation State Building.” In *China at War: Regions of China, 1937–1945*, edited by Stephen R. MacKinnon, Diana Lary, and Ezra F. Vogel, pp. 22–43. Stanford: Stanford University Press, 2007.

Li, Lincoln. *The Japanese Army in North China, 1937–1941: Problems of Political and Economic Control*. London: Oxford University Press, 1976.

Serfass, David. “Collaboration and State Making in China: Defining the Occupation State, 1937–1945.” *Twentieth-Century China* 47, no. 1 (January 2022, Leeds), pp. 71–80.

Wou, Odoric Y. K. “Food Shortage and Japanese Grain Extraction in Henan.” In *China at War: Regions of China, 1937–1945*, edited by Stephen R MacKinnon, Diana Lary, and Ezra F. Vogel, pp. 175–198. Stanford: Stanford University Press, 2007.

臺灣大學學術期刊資料庫

Historical Inquiry 74 (Dec. 2024), pp. 161–214
Department of History, National Taiwan University
DOI: 10.6253/ntuhistory.202412_(74).0004

Construction of the Wartime Regime and Its Enemies in Occupied Northern Jiangsu: Focusing on the Xu-Hai dao Period (1938–1941)

Kiang, Chi-Ho*

Abstract

This article examines the wartime system established by the Japanese army to consolidate control of the Japanese-occupied zone in northern Jiangsu Province, and explores the policy framework, institutional arrangement, and implementation of the system. Utilizing secret documents of the Xuzhou Army Special Service Agency, this article describes the blueprint and specific methods the occupiers used to establish control over the area and manage the administration of the occupied zone. The top priority of this imposed wartime was to maintain security. The key political units, the administration and the police, focused on and encouraged the civilian armed forces to assist the Japanese army in preventing and combating bandits through the framework of the Baojia Self-Defense Corps, the Railway Village, and the County Police Forces, etc. These coordinated units both reduced the operational cost of military occupation and facilitated the expansion of the Japanese army's control from the point line to the rural areas.

However, the low-cost indirect rule and the high-pressure rule exercised in the occupied areas presented a complex challenge to the actual implementation. The

* Postdoctoral research, Institute of Modern History, Academia Sinica
No. 128, Academia Rd, Sec. 2, Nankang, Taipei 115201, Taiwan, R.O.C;
E-mail: kiangchiho70@gmail.com

臺灣人學學術期刊資料庫

wartime regime in the Japanese-occupied areas operated on the premise of "direction and supervision by the occupiers, and implementation and assistance by the collaborators." This study reveals that the Japanese army, while able to set up the institutional framework, faced challenges due to insufficient knowledge and manpower to effectively supervise the local collaborators. Many "two-faced factions" filled the grassroots administrative organs, further complicating the situation. The difference in the "quality" of administrators between the occupying authority and the anti-Japanese camp resulted in the expansion of the network of political control in occupied northern Jiangsu—without an equal increase in its resources and capacity.

Keywords: Wartime Xuzhou, Xu-Hai dao, occupied northern Jiangsu, Occupied China, Occupation State

臺灣大學學術期刊資料庫