臺大歷史學報第 71 期
2023 年 6 月，頁 91-141

BIBLID1012-8514(2023)71pp.91-141
2021.5.10 收稿，2023.5.13 通過刊登
DOI: 10.6253/ntuhistory.202306_(71).0003

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

項 浩 男*

提 要

蕭縣位於江蘇省西北端，地處蘇皖交界地帶，戰略位置非常重要，是抗戰期間國、共、日偽三方角力的前線。抗戰勝利後，蕭縣既有軍政格局被打破，國共關係劍拔弩張。黃體潤（1896-?）曾長期擔任豐縣黨、政、軍要職，對付中共也頗有心得，1945 年底被任命為蕭縣縣長後，積極調整縣政府和區鄉人事，強化基層組織，鞏固國民政府控制區。與此同時，中共也盡力在蘇北擴張勢力，對蕭縣構成威脅。在國軍支持下，蕭縣縣城和全境陸續克復，黃體潤隨即在全縣清剿殘匪、健全行政體系、發展民眾自衛隊，著力鞏固縣政權。地方秩序逐漸恢復後，黃體潤推進縣政建設，如設立各種專門委員會、整編地方武力、訓練基層幹部、清查土地、實行二五減租、發展生產事業、組織和成立縣參議會等。這些舉措的目的是通過改善縣域內政治、經濟、社會狀況，重建和鞏固國民黨在蕭縣的統治秩序，作為戰後「建國」事業的一部分。國共大勢是影響戰後蕭縣歷史進程的關鍵因素，「勢」的變化決定「為」的取向，當國共關係急遽惡化時，縣政建設事業只得中斷，以剿匪為重心。戰後的蕭縣，是國民黨地方政權勉力維持、努力建設的一個典型案例。然而，「小歷史」終究敵不過「大歷史」，隨著國民黨在徐蚌會戰失敗，蕭縣之發展徹底改觀。

關鍵詞：蕭縣　縣政　黃體潤　國民黨　中共

* 中央民族大學歷史文化學院講師
100081 北京市海淀區中關村南大街 27 號；E-mail:xhnjsyt@gmail.com

臺灣大學學術期刊資料庫

前 言
一、充實組織，穩固控制區
二、收復縣境，清剿殘匪
三、積極開展各項縣政建設
四、縣參議會的成立與運轉
五、苦撐與去職
結 語

前 言

抗日戰爭勝利後，國共兩黨對戰後中國的發展道路主張迥異，雙方經歷短暫緩和後，陷入全面對抗。兩岸學界均十分重視這一關鍵歷史時期，相關研究成果豐碩。總體而言，既有研究有兩種取向：其一，採取宏觀視角，著眼於國共高層，深入探究兩黨談判、政治角力、軍事較量，尤其重視國民黨統治崩潰的原因。[1]其二，將視線從高層轉向基層、從宏觀轉向微觀，側重土地改革、群眾動員、兵役負擔、地方菁英等領域。與宏觀敘事相比，基層視角具有獨特意義，有助於深入社會肌理，從歷史細節中鉤沉影響國共勝敗之深層因素。不過，關於戰後中國基層政治與社會的專題性研究，大多以中共為研究對象，或聚焦臺灣基層社會變

1 有關戰後國共關係的代表性研究成果，中國大陸方面如楊奎松，《抗戰前後國共談判實錄（增訂版）》（北京：新星出版社，2013）；汪朝光，《1945-1949：國共政爭與中國命運》（北京：社會科學文獻出版社，2010）；呂迅，《大棋局中的國共關係》（北京：社會科學文獻出版社，2015）；鄧野，《聯合政府與一黨訓政：1944-1946 年間國共政爭》（北京：社會科學文獻出版社，2011）。臺灣方面如蔣永敬、劉維開，《蔣介石與國共和戰：一九四五～一九四九（修訂本）》（臺北：臺灣商務印書館，2013）；林桶法，《戰後中國的變局：以國民黨為中心的探討（1945-1949 年）》（臺北：臺灣商務印書館，2003）；廖風德，《學潮與戰後中國政治（1945-1949）》（臺北：東大圖書股份有限公司，1994）。

臺灣大學學術期刊資料庫

遷，較少關注國民黨進行基層治理與整合的努力，這在一定程度上受「成王敗寇」觀念的影響。[2]如果能夠選取一個國民黨基層政權的典型案例，呈現其在國共對峙大背景下施政與運作的實態，或可呈現出看似必然的歷史進程背後複雜、曲折的面貌。

蕭縣地處江蘇省西北端，是蘇皖交界地帶，為戰略要地徐州的西側門戶，「隴秦豫海鐵路經縣之北境，郝寨、楊家樓、黃家口俱有車站。津浦鐵路經縣之東南境」，[3]位置非常重要。抗戰時期，蕭縣是國、共、日偽三方勢力犬牙交錯的前線。抗戰結束後，蕭縣所在的蘇北地區成為國共爭奪的重點區域。戰後蕭縣的命運裹挾在「勢」與「為」的複雜糾葛中：「勢」即國共關係的跌宕起伏，蕭縣的一舉一動均深受影響；「為」即國民黨蕭縣政府在縣長黃體潤主持下，推行一系列旨在恢復國民黨統治秩序、重建政治權威的縣政舉措，各項事務漸有起色。然而，地方小邑的奮力掙扎，終究無法改變歷史主潮。

黃體潤，字玉山，生於 1896 年，江蘇豐縣人，是國民黨豐縣地方黨、政、軍首腦人物之一，先後擔任縣黨部執行委員、縣政府秘書、科長等要職，是一位忠誠、堅韌的國民黨基層幹部。抗戰期間，黃體潤短暫代

2 有關中共的代表性研究成果如 Edward Friedman, Paul G. Pickowicz, and Mark Selde, *Chinese Village, Socialist State* (New Haven: Yale University Press, 1991); 陳永發，《中國共產革命七十年》（臺北：聯經出版公司，2001）；李里峰，《土地改革與華北鄉村權力變遷：一項政治史的考察》（南京：江蘇人民出版社，2018）；金沖及，《轉折年代：中國的 1947 年》（北京：生活・讀書・新知三聯書店，2002）；三品英憲，〈華北農村社会と基層幹部〉，收入笹川裕史編，《戦時秩序に巣喰う「声」：日中戦争・国共内戦・朝鮮戦争と中国社会》（東京：創土社，2017），頁 85-120。有關臺灣基層社會的代表性研究成果，如黃仁姿、薛化元，〈戰後臺灣精英的連續與斷裂：以農會精英為例（1945-1953）〉，《臺灣史研究》第 18 卷第 3 期（2011 年 9 月，臺北），頁 93-140；羅國儲，〈論戰後初期臺灣地方政治菁英的延續或斷層：以臺北縣為例〉，《國史館館刊》第 64 期（2020 年 6 月，臺北），頁 111-171。有關戰後國民政府地方社會的研究，如笹川裕史，〈戦後中国における兵士と社会〉，收入奥村哲編，《変革期の基層社会：総力戦と中国・日本》（東京：創土社，2013），頁 63-91。

3 殷惟穌編，《江蘇六十一縣誌》（上海：商務印書館，1936），頁 161。蕭縣今屬安徽省宿州市。

臺灣大學學術期刊資料庫

理豐縣縣長，後任縣黨部書記長，領導組建豐縣的地方武裝力量，在淪陷區堅持與日偽和中共作戰，積累了豐富的地方行政和軍事作戰經驗，在豐縣抗戰史、蘇北地方史上占有重要地位。[4] 1945 年末，江蘇省政府任命黃體潤為蕭縣縣長。直至 1948 年 3 月去職，他在任內從調整組織、鞏固基層、政治參與、社會建設、武力整編等多方面開展縣政建設工作，對戰後蕭縣政局和地方社會產生重要影響。黃體潤留有時間連續、內容詳實的日記，是探究戰後蕭縣歷史的珍貴資料。[5]

縣，長期以來都是中國社會政治實體的基本單元。以戰後國民黨控制下的蕭縣為個案，圍繞黃體潤在蕭縣擔任縣長的經歷和作為，本文擬提出如下問題：抗戰勝利後，地處國共鬥爭前線的國民黨蕭縣地方政權如何恢復政治權威、鞏固統治秩序，如何規劃未來？黃體潤多項縣政建設舉措的內在邏輯是什麼、取得何種成效，又對蕭縣地方政治和基層社會產生什麼影響？這些舉措與中共在該地區的作為有何種聯繫或區別，能否從中折射出此時國共關係的某些特點？作為地方菁英，黃體潤本人的意義應如何評價？發生在蕭縣這個地方小邑的故事，如何與宏大歷史脈絡聯繫，並彰顯其獨特價值？本文嘗試深入剖析 1946 年至 1948 年蕭縣基層政治秩序的重建過程與縣政運作的複雜實態，對前述問題做出解答。

4 黃體潤，《黃體潤日記》第 1 冊（北京：國家圖書館出版社，2018），〈序言〉，頁 1-2。筆者圍繞黃體潤在抗戰期間的作為已發表多篇論文，參見項浩男，〈全面抗戰初期縣域社會的動員、秩序與統一戰線——以淪陷前的豐縣為例〉，《日本侵華南京大屠殺研究》2020 年第 4 期（北京），頁 94-107；〈抗戰時期國民黨地方武裝的生存策略（1940-1945）——基於《黃體潤日記》的考察〉，《軍事歷史研究》2020 年第 1 期（北京），頁 60-75；〈廬山訓練的個體經驗與基層回響：以黃體潤為中心〉，《抗日戰爭研究》2021 年第 1 期（北京），頁 79-92；〈抗戰時期縣域社會中的國共關係：以江蘇豐縣為個案的研究（1937-1945）〉，《成大歷史學報》第 60 號（2021 年 6 月，臺南），頁 105-153。

5 《黃體潤日記》始於 1933 年 6 月，止於 1949 年底，其中 1939 年 8 月前的部分已經由中國國家圖書館出版社影印出版，1939 年 9 月之後的部分現藏於江蘇省豐縣檔案館。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、充實組織，穩固控制區

受降權之爭是抗戰勝利後國共衝突的重要表現。江浙地區在戰前是國民黨政權統治的核心板塊，抗戰期間在該地活動的中共部隊是新四軍。皖南事變後，蔣介石（1887-1975）一直在醞釀剿滅新四軍的計畫，抗戰勝利，他更不會容忍新四軍繼續在長江南北、津浦線、隴海線這一關鍵地區存在，甚至以受降為名，擴張力量、擴大解放區。[6] 1945 年 8 月 10 日，蔣介石指示中國戰區陸軍總司令何應欽（1890-1987）：「各戰區日軍只得向國軍投降繳械。」[7]受降問題實質牽涉是否承認中共的政治地位，是否允許中共未來和國民黨分享國家政治的權力；在現實中，則關係到國民黨軍隊能否掌控交通幹線、重要城鎮，能否接收淪陷區的物力、人力和財力，以及在江蘇、安徽、山東等重要省分恢復統治秩序，遏止中共力量。

當時江蘇省政府流亡在安徽太和縣，省主席王懋功（1891-1961）收到蔣的命令後，迅即趕往南京，布置接收和防衛南京事宜。國民政府軍政高層十分清楚徐州重要的戰略價值，這裡是拱衛南京的前沿，也是北上山東、進入華北的必經之地。8 月底，王懋功委任江蘇省政府徐東辦事處主任董漢槎（1898-1995）、第九區專員馮子固（1899-1973）接收徐州，並要求地方武力協同固守，防範中共。[8] 9 月初，國軍第 15 集團

6 抗戰勝利前後，中共試圖通過參與受降，盡可能占據重要交通線路和城鎮據點。1945 年 8 月 10 日，中共延安總部發布第一號命令，宣稱：「我軍對任何敵偽所占城鎮交通要道，都有全權派兵接受、進入占領，實行軍事管制，維持秩序，並委任專員負責管理該地區之一切行政事宜。」〈延安總部命令第一號（一九四五年八月十日二十四時）〉，收入中央檔案館編，《中共中央文件選集》第 15 冊（北京：中共中央黨校出版社，1991），頁 217。

7 〈蔣中正電何應欽指示對各戰區日軍投降應注意事項〉（1945 年 8 月 10 日），《蔣中正總統文物》（臺北：國史館藏），數位典藏號：002-020300-00027-005。

8 〈王懋功電蔣中正派董漢槎馮子固前往接收徐州並電告即會同紀毓智耿凡勳固守徐州待大軍到達並嚴防奸匪〉（1945 年 8 月 28 日），《蔣中正總統文物》，數位典藏號：002-090105-00015-013。

臺灣大學學術期刊資料庫

軍騎二軍廖運澤（1902-1987）部抵達徐州，負責接收和善後工作。國民黨收復日偽軍占領區的原則是軍政合作，軍事是手段，政治是根本目的；軍事底定後，應迅速重建地方行政體系，宣示國民黨之主權，促使基層政權恢復日常行政，強化對收復區的控制。〈收復區各項緊急措施辦法〉要求「應遴派幹員迅赴收復區各縣，恢復行政機構，組織民眾，確保治安，其遷設境外之縣政府，盡速遷回辦公」，並整頓地方武力、編查戶口、成立鄉鎮公所。[9]中共方面絲毫沒有退讓，8 月 24 日，毛澤東（1893-1976）指出華中地區的戰略任務是「對於大城市要進行和平、民主、團結的工作，爭取中共的地位，不取軍事佔領政策，小城市及鄉村則要力爭佔領」。[10]

國共雙方在徐州地區的爭奪，體現在對隴海線、津浦線的控制和周邊各縣縣城的接收上，蕭縣縣城歸屬之爭就是在這一背景下發生的。1944 年 7 月，中共山東軍區發動「微山湖反頑戰役」，湖西各縣國民黨地方武裝一敗塗地，中共幾乎控制湖西全境。豐縣、沛縣、蕭縣、銅山四縣殘餘武裝集結在蕭縣北部的臨黃鎮及附近管粥集、親民村等地，建築據點、保存實力，與偽軍暗中聯合，希圖合作應對中共。[11]抗戰勝利後，黃體潤、馮子固、耿繼勳、劉瑞歧等各縣縣長迫切盼望國軍北上，協助收復縣境，而中共也有乘勢接收各縣縣城之打算。此時部署在淮北一帶的是新四軍第 4 師主力，準備派軍向蕭縣及附近據點進擊。[12]中共的動向使王懋功如芒在背，9 月初，他向行政院強調徐州的危急情況：「徐屬一

9 〈收復區各項緊急措施辦法（1945 年 9 月）〉，收入秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》第 7 編，「戰後中國」（4）（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1985），頁 383。

10 〈毛澤東關於抗戰勝利後黨的方針及華中戰略任務致饒漱石等電（1945 年 8 月 24 日）〉，收入中國人民解放軍歷史資料叢書編審委員會編，《新四軍．文獻》（5）（北京：解放軍出版社，1995），頁 22。

11 《黃體潤日記》（徐州：江蘇省豐縣檔案館藏；下文僅標明日期，不再注明館藏地），1945 年 7 月 17 日。

12 〈張雲逸、饒漱石、賴傳珠關於華中部隊作戰部署致中共中央軍委電（1945 年 8 月 24 日）〉，收入中國人民解放軍歷史資料叢書編審委員會編，《新四軍．文獻》（5），頁 100。

臺灣大學學術期刊資料庫

帶，我方雖尚存銅山、沛縣、碭山、蕭縣等縣城，然亦在匪重重包圍之中，亦無保全希望。」[13]他請求速派國軍北上清剿，阻止新四軍擴大占領區。事態果如王之所料，新四軍自 8 月底迅速出擊，長江以北的淮北、淮南、鹽阜、蘇中等中共根據地基本連成一片。蕭縣顯然無法在這種「一邊倒」的形勢下獨善其身，10 月 2 日，國民黨蕭縣縣長劉瑞歧與駐蕭偽軍接洽後接收了縣城，12 日，新四軍即攻占該城。[14]國軍戰報稱蕭縣縣府人員全數被俘，縣長劉瑞歧僅反抗數小時即放棄，因而被撤職查辦。[15]據統計，抗戰勝利前後，江蘇全省共 61 縣，中共占領 22 個縣城，超過三分之一。[16]

為扭轉被動不利的局面，儘快收復蘇北地區，江蘇省政府著手制定相應計畫。1945 年 10 月中旬，省政府遷回省會鎮江，行政建制基本恢復，省主席王懋功確定兩項省政中心工作：一為「肅清共匪，恢復秩序」，二為「鞏衛南京，使中央政府早日還都」。為從新四軍手中奪回被占據的地區，省政府要求：

> 於收復軍事開動之始，縣市長必須率領縣府人員及縣保安團隊與剿匪國軍齊頭並進，每收復一地，隨即恢復基層組織，重編保甲，清查戶口，整理交通，緝除殘匪，組織民眾自衛隊，保護難民還鄉，恢復學校及一切生產事業。[17]

13〈王懋功關於速派國民黨軍並接濟偽軍制止新四軍收復淪陷區致宋子文、翁文灝電（1945 年 9 月 3 日）〉，收入中國人民解放軍歷史資料叢書編審委員會編，《新四軍．參考資料》（2）（北京：解放軍出版社，1991），頁 663。

14〈新四軍重要戰役戰鬥統計表〉，收入中國人民解放軍歷史資料叢書編審委員會編，《新四軍．綜述、大事記、表冊》（北京：解放軍出版社，1993），頁 514。

15〈李品仙電蔣中正何應欽據報蕭縣被共軍攻陷縣府人員全數被擄官兵被殺或被俘該縣縣長兼蘇北保安第三獨立總隊劉瑞歧部僅戰數小時即放棄防地已撤職查辦〉（1945 年 11 月 1 日），《蔣中正總統文物》，數位典藏號：002-090300-00215-147。

16〈附表：（二十二）關內十二省匪軍侵佔及國軍收復縣城（面積人口）統計表〉，收入秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》第 7 編，「戰後中國」（2）（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1985），頁 888。

17 王懋功，〈自傳〉（下），《江蘇文獻》第 1 卷第 7 期（1963 年 7 月，臺北），頁 3。

臺灣大學學術期刊資料庫

這種軍政合作、穩紮穩打的模式，與國民政府確定的收復原則相契合，為暫時流亡在駐地、無法收復縣城的國民黨各縣縣長提供了具體施政指引。

為切實整合徐西地區軍政力量，省政府調整各縣人事，決定委派黃體潤接任蕭縣縣長。此應是考慮到黃在抗戰期間一手創建並領導豐縣抗日武裝力量在淪陷區堅持游擊作戰，經驗豐富，足以應對蕭縣危局。1945 年 12 月 7 日，黃體潤在蕭縣政府臨時駐地臨黃鎮正式就職。蕭縣全縣劃分為十個區，目前只有北部與豐縣、銅山接壤的七、八兩區掌握在縣政府手中，其餘均被中共占據。受縣城得而復失之打擊，蕭縣形勢很不樂觀，民心士氣低落。12 月 11 日，黃體潤前往黃口車站視察，黃口是隴海線上的重要站點、徐西各縣的交通樞紐，也是蕭縣的重要商業集市和軍事據點。在向黃口所在的第八區鄉鎮保甲長訓話時，黃體潤勉勵他們「均是民眾公僕，要為東家服務」，而「服務」的核心是協助政府清剿中共，禁止其在鄉村活動。[18]

國民政府在徐州設有綏靖公署，顧祝同（1893-1987）為主任，專為肅清徐州地區的中共力量。1945 年 12 月 18 日，徐州綏靖公署召集各縣黨政負責人商討協助國軍清剿中共之辦法，要求各縣縣長籌備糧柴、夫役供給國軍。[19]抗戰勝利後，黃體潤原以為「剿匪量無多大問題……嗣後應注意地方建設事業」，[20]但中共的威脅絲毫沒有減輕之勢，若不徹底剿匪，就無法為建設打開局面。12 月 22 日，黃體潤召開第一次區長會議，報告徐州綏靖公署的清剿方針，要求地方黨政人員必須配合國軍入境工作，負責情報、宣傳、嚮導、供應、運輸、夫役等任務，並健全下層機構，以深入民眾、組織民眾。[21]由此可知，配合國軍、清剿共匪是此時縣政的首要任務，以期鞏固現有控制區、收復全部縣境。這些舉措既為應

18 《黃體潤日記》，1945 年 12 月 11 日。
19 《黃體潤日記》，1945 年 12 月 18 日。
20 《黃體潤日記》，1945 年 9 月 1 日。
21 《黃體潤日記》，1945 年 12 月 22 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

對當前急迫形勢，亦包含長遠目標，尤其是組織和動員民眾，有助於為重建國民黨地方政權和基層統治秩序奠定基礎。

黃體潤從如下幾方面開展工作。首先是健全縣政府機構，調整人事安排。抗戰後期，豐、沛、蕭、銅四縣軍政組織及人員困守管粥集等幾個據點，縣政府名存實亡，僅在名義上設有秘書處、民政科、財政科、教育科、軍事科和情報室幾個機構。黃體潤接任後，先是制定行政會議制度，定期召開縣政會議、黨政軍聯席會議和區長會議，並要求縣府工作分級、分層負責，以及黨政軍團密切聯繫。[22]隨後增設建設科和社會科，調整各機構人事，將部分重要職位如秘書、會計主任委任給豐縣舊友。[23]調整人事是新官到任後的常見行為，既為彰顯縣政府的新氣象，亦為便於推行政令。為輔助善後工作，黃體潤還主持組建縣財務委員會、公私財產清理委員會、善後救濟協會、募捐委員會、建設委員會及漢奸罪行調查委員會，擬定各委員會成員。[24]經過調整與改造，蕭縣政府規模得到擴充，已超過省定標準。[25]這既因黃體潤乃外來縣長，在更動人事的同時，仍需與蕭縣原有地方官吏保持良好關係，不可貿然裁減人手；也因紛繁複雜的工作確需增設機構、擴充人力。各個新組織的成員均由黃體潤與縣黨部書記長等人共同擬定，有助於黨政合作，促進縣政權的團結與穩定。

其次，調整和完善基層行政組織。省政府對基層行政組織頗為重視，為配合「肅清共匪，恢復秩序」這一省政中心工作，於 1946 年 3 月頒布關於清查戶口、整編保甲之法規，目的是推動國民黨政權組織觸角進入基層社會，增強控制、汲取資源、動員民眾。[26]因此，黃體潤重新委任全

22 《黃體潤日記》，1945 年 12 月 14 日。

23 《黃體潤日記》，1945 年 12 月 27 日。

24 《黃體潤日記》，1945 年 12 月 29 日、1946 年 2 月 15 日、2 月 21 日。

25 省政府規定：縣城尚未收復而縣政府仍設縣境內者，設民教科和財建科，設職員 16 人、公役 8 人。〈江蘇省各縣縣政府復員期間設置科室及員額標準（三十五年三月七日江蘇省政府公佈）〉，《江蘇省政府公報》第 1 卷第 8 期（1946 年 3 月，鎮江），頁 25。

26 〈江蘇省各縣清查戶口整編保甲施行細則（三十五年二月第十一次委員會議通過三十五

臺灣大學學術期刊

縣各區區長，以待收復中共占領區後及時開展清剿工作。[27]因初來乍到、人事生疏，對於區長人選，他多聽從蕭縣士紳的意見，注重品行和能力；工作成績不好、德行不佳、吸食鴉片者均被撤換。此舉既能改善區長群體的素質、提升其整體水平，有利於縣、區兩級政權之間政令暢通，又能獲得蕭縣地方菁英的支持，形成良性互動。黃體潤不僅要求控制區內的鄉鎮保甲長認真履行職責，與縣政府、區公所密切聯繫，協助政府清剿中共，還召集中共占領區內的鄉鎮長訓話，指示他們加強組織、宣傳、調查、策反、突擊、徵發工作，為收復縣境做準備。[28]為切實掌握區鄉保甲的工作情況，黃體潤建議縣、區、鄉、保甲應定期舉行座談會，必要時召開臨時會議。[29]

再次，黃體潤根據省政府和徐州綏靖公署的安排，整編蕭縣地方武裝。1945 年 9 月，江蘇省政府決定撤銷各縣武裝的挺進縱隊和獨立支隊番號，一律改編為區縣保安團隊。蕭縣地方武裝改編為獨立保安第三縱隊，隸屬江蘇省第九區保安團。[30] 12 月，江蘇省政府和省保安司令部發布新命令，各暫編保安縱隊、保安團隊等限年底全部撤銷，各縣保安團隊原則上由縣長編併為一個大隊或中隊，不得多於一個團。[31]此舉有精簡地方武裝、強化省政府對地方控制之意。蕭縣第三縱隊擁有步槍、輕重機槍、迫擊砲等各類武器 900 餘件，規模足可編為一個團，如僅編成一個大隊，人槍只有 300 餘，在剿共期間「響應國軍、籌集供應，以及國軍去後收復區之整理安輯，諸感不敷」，被裁撤官兵也無處可去。基於現實考慮，黃體潤呈請王懋功准予蕭縣武裝暫編為一個團。[32]為加強保安

年三月二日省府公佈）〉，《江蘇省政府公報》第 1 卷第 8 期（1946 年 3 月，鎮江），頁 25-44。

27 《黃體潤日記》，1945 年 12 月 27 日。

28 《黃體潤日記》，1946 年 1 月 12 日。

29 《黃體潤日記》，1946 年 3 月 13 日。

30 《黃體潤日記》，1946 年 9 月 8 日。

31 《黃體潤日記》，1945 年 12 月 16 日。

32 《黃體潤日記》，1945 年 12 月 24 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

團工作，黃體潤每兩周舉行一次幹部會議，專門研討整飭軍風紀、改善官兵生活、改進訓練作戰、密切軍民合作等議題。[33]他還為保安團購買輕機槍等武器，以增強戰鬥力。[34]

蕭縣各區成立民眾自衛隊，負責保衛地方、維護秩序。黃體潤認為自衛隊應與地方武裝配合：「民眾方面有了組織，部隊方面有了紀律與戰鬥力，配合國軍清剿自可事半功倍。」[35] 1946 年 6 月底，蕭縣自徐州綏靖公署領到步槍、刺刀、子彈等正規武器，用來改善自衛隊裝備水平。自衛隊的編制和指揮系統也得到調整，形成「區隊—分隊—班」式的組織結構，十支區隊分歸四位區長統轄，力求軍政切實融合、統一指揮。[36]

最後，黃體潤花費很大精力解決財政問題。組織擴充、人事調整、軍隊整編，均要有經費支持，1946 年 1 月底，黃體潤召開區長會議，商討軍政各費用問題，決定向各區較富裕之戶借糧 300 萬斤（麥秋各半），以供 1946 年 2 至 4 月各項支出。[37]此種作法是抗戰期間的經驗，適合短期救急，並不能根本解決財政入不敷出的窘境。省政府為補救各縣軍政費用，於 1946 年 3 月初下發財政補貼，但撥補數目不足蕭縣黨政軍教各機關所需經費的五分之一。[38]為應對財政窘況，黃體潤從開源和節流兩方面採取舉措。開源有三種手段：一是辦理地方自治稅捐，首先開徵營業牌照稅、使用牌照稅和屠宰稅；[39]二是由新成立的公私財產清理委員會主持清算各鄉保帳目和清理逆產工作，要求奸商、漢奸等為地方事業捐款，否則不能贖罪；[40]三是向民眾借糧、借布，考慮到民眾承受能力，黃體潤努力壓縮全縣每月的食糧開支，由 120、130 萬斤減少至 70 萬斤，

33 《黃體潤日記》，1946 年 3 月 28 日。
34 《黃體潤日記》，1946 年 4 月 14 日、4 月 21 日。
35 《黃體潤日記》，1946 年 1 月 7 日。
36 《黃體潤日記》，1946 年 6 月 28 日。
37 《黃體潤日記》，1946 年 1 月 28 日。
38 《黃體潤日記》，1946 年 3 月 8 日。
39 《黃體潤日記》，1946 年 2 月 14 日。
40 《黃體潤日記》，1946 年 2 月 21 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

動員縣財務委員盡力催借，以維持現狀。[41]節流即縮減保安團規模，保安團的編制初定為三個大隊、十個中隊，1946 年 3 月間，黃體潤先後裁撤一個大隊和三個中隊，之後又裁掉若干老弱不堪用者。[42]這些舉措暫時緩解了蕭縣的財政困難，但僅撐過三個月便陷入困境。1946 年 5 月 10 日，蕭縣黨政軍聯席會議指出目前餘糧只敷 5 月之用，6 月後的經費尚無著落，經過商議，決定各類經費全部由民眾捐獻實物支給。[43] 5 月底，聯席會議議決通過〈三十五年度捐獻實物辦法案〉，民眾捐獻實物的範圍以縣政府控制區為主體，兼顧與中共爭奪區，時間自 1946 年 6 月至 1947 年 5 月，實物以現糧、燒柴兩項為標準，全年每畝捐獻麥 6 斤、秋 5 斤、柴 6 斤（秫楷劈柴各半），控制區麥秋各分兩期捐獻，爭奪區麥秋均一次捐獻。[44]田賦改徵實物是抗戰期間黃體潤在豐縣採取的應急舉措，所徵實物可直接用於軍政所需，有助於避免各縣因濫發流通券導致的惡性通貨膨脹。

綜上所述，就任蕭縣縣長後，黃體潤結合上級軍政機關的政令與蕭縣地方實際情況，借鑒抗戰時期的經驗，採取一系列卓有成效的舉措。這些舉措包含兩層意涵：短期要務是鞏固當前戰線，穩固蕭縣政府在縣域內的控制區、國民黨在蘇北的軍政部署；長遠目標則是以現有控制區為基地，通過軍事與政治手段消滅中共勢力與影響，恢復國民黨政權的統治秩序，「共同向剿匪建國途上邁進，以期建設三民主義之新蕭縣、新豐縣」。[45]從實際效果看，黃體潤重建縣級行政體系，妥善處理與蕭縣地方菁英的關係，改善控制區基層組織的面貌，維持一支規模可觀的地方武裝力量，盡力滿足軍政機關所需物資，使在抗戰勝利前後因受中共進攻而一度陷入困境的蕭縣縣政獲得轉機，各項事業漸有起色，為日後收復全部縣境奠定了基礎。

41 《黃體潤日記》，1946 年 3 月 15 日。
42 《黃體潤日記》，1946 年 3 月 6 日。
43 《黃體潤日記》，1946 年 5 月 10 日。
44 《黃體潤日記》，1946 年 5 月 29 日。
45 《黃體潤日記》，1945 年 12 月 10 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、收復縣境，清剿殘匪

1946 年 1 月 1 日，黃體潤在管粥集據點召開蕭縣軍民慶祝大會，他在演講中說：

> 抗日雖已成功，但共產黨仍舊到處破壞鐵路，阻撓國軍前進受降，儘量發揮其禍國殃民之能事，此賊不除，國家永無復興之日，我們今日來慶祝元旦，要誓滅共匪。剿滅共匪，究從何處著手？必須黨政軍民大聯合起來，各盡各的責任。[46]

從實際情況看，在接掌蕭縣初期，黨政軍民之間的互動與聯合是為維持各類機構的正常運行、鞏固縣政府對現轄區域的掌控、恢復國民黨的政治威信。儘管縣政面貌大幅改善、士氣有所提升，但囿於經費短缺和實力所限，剿共一事遲遲沒有進展。黃體潤將全部希望寄託在國軍身上，與中共較量「須俟大批國軍到達後始能著手」。[47]

1946 年 1 月初，黃體潤前往徐州綏靖公署晉謁指揮徐西軍事的第 32 集團軍總司令李默庵（1904-2003）。李對蕭縣匪情詢問甚詳，囑咐黃健全軍政組織，將蕭縣匪情逐日呈報綏靖公署。[48]但李默庵沒有表示何時出兵剿匪。1 月 15 日，銅山縣縣長耿繼勳派出兩個團，黃體潤派出蕭縣、豐縣兩個大隊，一起向蕭縣縣城進發，於 11 時占領縣城，「以國軍無一兵一卒到達，兼之城內工事被摧毀，且縣城四周多山，易攻難守，未敢久停，遂令撤出」。[49]孤軍深入雖獲成功，但無法徹底收復縣城，使黃體潤益加相信只能借助國軍正規軍。為尋求國軍幫助，他接連走訪駐徐州的國軍部隊，呼籲駐軍長官「早日清剿、救民水火」。[50]年初的多番奔走沒有收到積極回應，而中共此時在隴海路沿線拆毀鐵路、侵占車站和據

46 《黃體潤日記》，1946 年 1 月 1 日。
47 《黃體潤日記》，1945 年 10 月 23 日。
48 《黃體潤日記》，1946 年 1 月 4 日。
49 《黃體潤日記》，1946 年 1 月 15 日。
50 《黃體潤日記》，1946 年 1 月 24 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

點，但徐州駐軍保持觀望態度，並未明確許諾與中共作戰。

1946 年 2 月 19 日，青年軍第 207 師師長方先覺（1903-1983）調任第 88 軍軍長，準備經黃口赴徐州。方係蕭縣人，黃體潤得知消息後，和縣黨部書記長路治久前往黃口車站迎候。黃體潤向方先覺彙報了蕭縣的基本情況，請方轉報上級，說明匪絕無悔過之誠意。[51] 2 月 25 日，黃體潤前往徐州再次向方陳述蕭縣奸匪情形，方回答：「中央將於兩月後對奸匪下攻擊令，兩月內恐不採取主動，你們最好發動被鬥之難民突擊奸匪，槍彈可由本部供給。」[52] 3 月初，黃體潤又獲得省黨部方面的消息，兩、三個月後中央將討伐共匪，首先肅清蘇北。[53]

1946 年春，國民黨確實著手準備在華東的軍事進攻。華東戰場包括江蘇（蘇中和蘇北）、安徽（淮南和淮北）、山東三省，由徐州綏靖公署指揮相關戰事，下轄第一（無錫）、第二（濟南）、第三（徐州）、第四（蚌埠）四個綏靖區。國軍初期軍事進攻的重點是「以徐、蚌地區國軍極力向東、西發展，在第一綏區及第五軍北進支援下，合力規復蘇北、皖北，徹底殲滅地區之匪軍」。[54]這些軍事部署使黃體潤頗為興奮，但一個縣能夠採取的措施、發揮的作用十分有限，一舉一動無不受高層意志影響。為調解國共糾紛，美、國、共三方組成了三人小組，前往徐州各縣調查停戰情況。中共要求國軍忠實執行停戰命令，不能強占由中共解放的縣城，須立即退出。[55]徐州綏靖公署接連召集各縣縣長商討應付方法。黃體潤指出：

> 原經雙方相約，在停戰期間，整個問題未有解決以前，各守原防，互不侵犯，靜候上級解決。乃共軍不守信約，屢次違反協商規定，

51 《黃體潤日記》，1946 年 2 月 19 日。

52 《黃體潤日記》，1946 年 2 月 25 日。

53 《黃體潤日記》，1946 年 3 月 3 日。

54 三軍大學戰史編纂委員會編，《國民革命軍戰役史第五部——戡亂》第 3 冊（臺北：國防部史政編譯局，1989），頁 37-39。

55 晉察冀日報資料科編，《軍事調處執行情況彙編（1946 年 1 月 13 日-4 月 15 日）》（河北阜平：晉察冀日報社，1946），頁 144。

臺灣大學學術期刊資料庫

> 向我控制區域進攻，襲擊我軍，強拉民夫，搶徵食糧，並慘殺我軍政工作人員，種種暴行，不一而足。[56]

他認為必須有效制止共軍不守信約、不遵命令之行為，不能指望通過調解弭平糾紛。黃體潤做出如此判斷，是基於他在抗戰期間長期與中共周旋而積累的經驗，對中共的行為邏輯了解至深。

1946 年 4 月中旬，中共派多支小股部隊進犯蕭縣第六區、建築據點，蕭縣保安團與入侵縣境的共軍接連發生衝突，引起省主席王懋功的擔憂，王向蔣介石報告稱：「邯鄲竄來共軍迭次攻擊沛縣、蕭縣地方武裝，擴展地盤，取大包圍形勢，嚴密封鎖徐州，蕭縣共軍突擊攻擊楊樓車站。」[57]為打擊中共的囂張氣焰，在黃體潤請求下，方先覺於 4 月下旬派兵圍攻並成功突破尚口、丁莊兩個重要據點，將中共蕭縣縣長許西連（1905-1979）率領的蕭縣總隊全數殲滅。[58]此次戰役後，中共退守隴海路北，仍威脅蕭西的許莊、敬安、韓大樓等據點。綏靖公署見此情狀，向銅、豐、沛、蕭四縣撥發不少武器彈藥，保安團得到充足補給。[59]方先覺除將在尚口戰役中獲得的槍支、戰俘交給蕭縣外，又借給黃體潤數百支槍，編成一個保安獨立大隊，負責銅、蕭邊境的剿共和保鄉工作。

尚口戰役是蕭縣局勢的重要轉折，蕭縣政府改守勢為攻勢，收復重要據點，擴大控制區，充實武裝力量。1946 年 5 月，蕭縣召開黨政軍聯席會議，安排收復區的善後和控制工作：一是用上級撥發的賑麥、賑米救濟從中共占領區流亡而來的難民以及國民黨控制區的災民；二是制定詳盡的拯救共區民眾工作方案，包括組織、調查、宣傳、除奸、策反、救濟、組織難民還鄉隊等七項舉措，主旨是「組織對組織，聯絡良民，剷除莠民」，即健全鄉鎮保甲，由各鄉鎮保甲長及黨團員在新收復地區

56 《黃體潤日記》，1946 年 3 月 22 日。

57 〈王懋功電蔣中正兩淮共黨近策動氓痞發動挨戶鬥爭又邯鄲竄來共軍迭次攻擊我沛縣蕭縣地方團隊擴展地盤包圍封鎖另新四軍一師一旅葉飛部竄抵海通邊境袁灶港等情〉（1946 年 4 月 16 日），《蔣中正總統文物》，數位典藏號：002-090300-00151-084。

58 《黃體潤日記》，1946 年 4 月 28 日。

59 《黃體潤日記》，1946 年 5 月 1 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

及中共占領區切實宣傳中共之罪惡，偵察並剷除共匪頭目，運用人事與組織關係、宣傳及獎勵方法等策反中共分子。[60]這些舉措的內在邏輯是通過綿密、完善的基層政權系統，發揮控制地方、動員民眾、穩定秩序的作用。黃體潤在鄉保長座談會上強調：「清查戶口、編組保甲是政府目前最重要之工作，務望各位協助政府，切實舉行。關於防奸及情報工作，鄉鎮保甲長要認真辦理，不得疏忽。」[61]中共的革命口號對民眾很有蠱惑力，為與中共爭奪民眾支持，黃體潤發動民眾團體和小學教師參與除奸工作，還利用救濟、撫卹等柔和手段，在生產、生活方面給予難民幫助，藉此收攏人心。

1946 年 6 月 1 日，薛岳（1896-1998）接替顧祝同擔任徐州綏靖公署主任。此時國民黨已決定武力解決中共問題，而蘇北是國軍重點進攻地區。按照徐州綏靖公署的作戰部署，第一期綏靖計畫定於 7 月中旬開展，收復蕭縣縣城的任務由交通警察第二總隊負責，該隊在攻占蕭城後應協助第 58 師清剿宿永蕭地區的共匪。[62] 7 月 18 日，作戰計畫順利進行，國軍陸續進駐蕭縣縣城及縣境各據點，各路中共軍隊相繼退卻。[63]國軍在蘇中、蘇皖、兩淮、蘇北的作戰基本完成其目標，占領了蘇北全部縣級以上城鎮，將中共主力部隊壓過了隴海路。[64]隨後，省政府主席王懋功對各縣政府及地方武裝提出新的工作要求，將「配合國軍收復全省」作為施政最高方針，以「恢復秩序、安定民生」為本省當前政治最高目標。[65] 7 月 23 日，薛岳指令蕭縣政府及黨團機關遷回縣城，恢復原有行

60 《黃體潤日記》，1946 年 5 月 10 日。

61 《黃體潤日記》，1946 年 5 月 12 日。

62 〈徐州綏靖公署作命第二號．第一期綏靖計畫．作字第一號（三十五年七月四日）〉，收入謝聲溢編，《徐州綏靖概要》（徐州：徐州綏靖公署出版，1948），頁 6。

63 〈為據蕭縣縣長午皓電報國軍進入蕭城等情形轉電查照〉（1946 年 7 月 26 日），《江蘇省建設廳檔案》（南京：江蘇省檔案館藏），檔號：1004-002-1540-0010。

64 汪朝光，《中華民國史．第三編．第五卷：從抗戰勝利到內戰爆發前後》（北京：中華書局，2000），頁 549。

65 王懋功主編，《江蘇省政府政情述要（民國三十四、五年）》（臺北：文海出版社，1983），保安部分，頁 19。

臺灣大學學術期刊資料庫

政組織，招致難民還鄉、清剿散匪、辦理善後，並迅速發動民眾趕修徐蕭及蕭宿公路。[66]對於剛剛收復縣境的徐西各縣而言，軍事剿共只是開端，「政治剿共」才是真正考驗，依靠軍事行動達成的初期成果需要運用政治舉措鞏固。前述指令囊括了善後工作要點，以此為指導，黃體潤著手清剿工作，自 1946 年 7 月下旬起持續兩個月左右，多種手段相互配合，共同發揮效用。

在組織方面，黃體潤全力恢復基層組織，健全鄉鎮公所，編查保甲。他要求鄉鎮保甲長務必發揮清查戶口、安撫良善、檢舉潛伏中共分子、監視自首分子和莠民的作用。[67]他還動員普通民眾互相監督、聯保連坐，主動檢舉中共分子，上繳共軍藏匿的武器和物資。[68]黃體潤呈送上級軍政機關的報告記錄了清剿的具體過程，如 7 月 31 日至 8 月 1 日，蕭縣警察局配合第 88 師參謀處清鄉組在第一區梅村鄉清查保甲，共編查 7 個保，計 71 甲、837 戶；[69] 8 月 2 日，第二區區隊協助各鄉鄉長清剿散共，收繳各類槍械 90 支。[70]國民政府自 30 年代起復興保甲制度，試圖融自治與自衛於一體，將國家政權深入基層社會，以防範中共在鄉村社會發展。這一目的一直延續至戰後，且訴求愈發迫切、處置愈加嚴厲，以「聯保連坐」為基本原則的組織網絡與鄉村社會中的人情關係、個人實際利益相結合，將保甲長和民眾都動員起來，納入清除中共分子的隊伍中。無論是保甲長還是民眾，如存在隱瞞不報行為，均以通共論罪。實施如此嚴厲的連坐政策，是因應中共組織特徵和行為模式的針對性手段。

在軍事行動上，組織民眾自衛隊的作法得到江蘇省政府的肯定和推廣。1946 年 9 月，省政府頒行〈江蘇省加強民眾自衛隊暫行組織辦法〉，規定各級民眾自衛隊以協助國軍清剿工作及維持地方治安為主要任務，

66 《黃體潤日記》，1946 年 7 月 23 日。
67 《黃體潤日記》，1946 年 7 月 29 日。
68 《黃體潤日記》，1946 年 9 月 10 日。
69 《第十二號清剿報告》，轉引自《黃體潤日記》，1946 年 8 月 2 日。
70 《第十三號清剿報告》，轉引自《黃體潤日記》，1946 年 8 月 3 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

須舉辦定時會哨並實行聯防。[71]黃體潤要求除完全被中共控制的鄉鎮外，其他各鄉鎮均應成立鄉鎮自衛隊，承擔維護地方秩序、與殘餘共軍作戰、策動共軍反正、收編投誠分子、搜繳共軍武器和物資、吸收反共堅決之民眾參加自衛隊等任務。[72]據 1946 年 12 月的調查，蕭縣民眾自衛總隊下轄 10 個分隊，官兵近 900 人，擁有步槍、機槍、手槍等 700 餘支。[73]官兵和武器裝備的數量在全省各縣名列前茅。

對於殘餘中共分子，黃體潤主張剿撫並舉、恩威並施。他在向自衛隊和鄉鎮長訓話時指出：「清剿初開始時，第一須寬大，中共只要自首，必須保障其安全。第二報復心不可太盛，使共黨份子人人自危，不敢回頭。」[74]在清剿過程中，如遇到堅決不悔改的共軍分子，則直接與其戰鬥，將其擊潰，並嚴加懲處、改造。清剿後期，黃體潤專門成立感訓所，主動投誠或經過策反前來投誠的共軍士兵，收繳武器後即送入感訓所受訓，人數多達百餘人。[75]但捕獲的中共幹部則直接法辦。這種寬嚴並濟、分類施策的清剿方式想必也是黃體潤在長期實踐中總結出的對共策略，試圖分化、瓦解中共在基層的勢力。

1946 年 8 月底至 9 月中，黃體潤深入考察第三、四、五區清剿情形，他對清剿效果很滿意：

---

71 該辦法還規定各縣成立民眾自衛總隊，由縣長兼任總隊長，設總隊附一人，各區、各鄉分別成立區民眾自衛隊、鄉民眾自衛隊，並設偵察班、嚮導組、救護組、供應組、運輸組、工程組等單位。凡 18 歲至 45 歲之壯丁均有參加民眾自衛隊之義務。〈江蘇省加強民眾自衛隊暫行組織辦法〉，《江蘇省政府公報》第 1 卷第 28 期（1946 年 10 月，鎮江），頁 20。省政府還頒布〈江蘇省各縣收復地區鄉村盤查哨組織辦法〉、〈江蘇省收復區各鄉鎮巡邏隊組織辦法〉、〈江蘇省各縣民眾自衛隊附設偵察班嚮導組救護組供應組運輸組工程組暫行組織辦法〉等相關法規，均登載於《江蘇省政府公報》第 1 卷第 28 期（1946 年 10 月，鎮江），頁 21-24。

72 《黃體潤日記》，1946 年 8 月 27 日。

73 〈江蘇省民眾自衛組訓概況調查表（三十五年十二月）〉，收入王懋功主編，《江蘇省政府政情述要（民國三十四、五年）》，保安部分，頁 58。

74 《黃體潤日記》，1946 年 8 月 22 日。

75 〈江蘇省三十五年已成立之江北各縣感訓所一覽表（三十五年十二月）〉，收入王懋功主編，《江蘇省政府政情述要（民國三十四、五年）》，保安部分，頁 69。

臺灣大學學術期刊資料庫

> 知各鄉共黨，有全數反正者，有十分之八九反正者，我各鄉鎮公所均已入鄉辦公，秩序大為安定。此皆寬大政策之收效也。蕭縣全境底定，第一期清剿工作可稱告一段落，因為之欣喜不已。[76]

據統計，自 7 月 18 日至 9 月 20 日的兩個月清剿期內，共收容自首的中共分子 3,032 名，俘獲 237 名；收繳投誠槍支 777 支，俘獲 521 支，蕭縣全境克復。據 1946 年 12 月的治安調查，蕭縣除局部有零星散匪擾伏無定，全縣 107 個鄉鎮政令全可推行，如無大股奸匪擾竄，治安尚能控制。[77]取得如此成績，黃體潤歸功於剿撫兼施政策，「對股共用圍剿，對散共用寬大政策，收效亦宏」。[78]

三、積極開展各項縣政建設

隨著國軍在蘇北的軍事行動取得成效，為鞏固國民黨對收復區的統治，進一步貫徹軍政合作原則，尤其是發揮政治方面的影響力和控制力。1946 年 10 月，國府國防最高委員會常務會議決議設置行政院綏靖區政務委員會，負責指揮和處理長江以北廣大綏靖區域的軍政事務，並頒布〈綏靖區施政綱領〉。綏靖區施政主旨是「安定社會秩序，解除民眾痛苦，健全基層政治，厲行復員建設，發展民權，扶植民主，以加速三民主義之徹底實行」，除再次強調清查戶口、整理保甲、健全基層組織的重要性外，土地、田賦、民食、軍糧、合作事業、農村經濟、地方自治等方面均有涉及。[79]該〈綱領〉在繼續清剿、保持戰果的基礎上，著眼於地方建設、民生民權和社會發展等長遠目標，體現國民政府推動收復地

76 《黃體潤日記》，1946 年 9 月 15 日。

77 〈江蘇省江北各縣市治安情形調查表（三十五年十二月）〉，收入王懋功主編，《江蘇省政府政情述要（民國三十四、五年）》，保安部分，頁 68。

78 《黃體潤日記》，1946 年 9 月 30 日。

79 〈綏靖區施政綱領〉，收入秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》第 7 編，「戰後中國」（4），頁 425-426。

臺灣大學學術期刊資料庫

區由「非常」狀態向「正常」狀態轉變的努力。為落實各項具體事務，綏靖區政務委員會在 1946 年 10 至 11 月集中制定一系列輔助性法規，涵蓋民政、土地、田賦、財政金融、救濟、醫藥衛生、合作、糧食、教育等 9 大類、20 餘項，完整、深入地規劃了建設藍圖。[80]

1946 年 9 月 15 日，蕭縣全境基本克復，黃體潤因「蕭縣全境底定，第一期清剿工作可稱告一段落」，而「為之欣喜不已」。[81] 1946 年 12 月 25 日，綏靖區政務委員會重新劃分綏靖區範圍，蕭縣等 28 縣被劃入蘇北區。[82]縣境既已收復，關於綏靖區如何施政的各項法規亦相繼公布，黃體潤便將工作重點由清剿轉向縣政建設，這段時間中共在蘇北取守勢，蕭縣環境相對和平、穩定。

從蕭縣實際情況看，建設工作刻不容緩。全面抗戰及戰後國共衝突對蕭縣造成嚴重破壞，1946 年 10 月初，中央社記者沈宗琳（1913-1991）來蕭縣考察，描述該縣破敗之慘狀：「只是斷垣殘壁、瓦礫一堆的北方小寨子，……原先是二萬人的一座蕭縣縣城，最近國軍進駐縣府復原之日，卻只留下了四百多戶二千多人。」他對中共在蕭縣的所作所為頗有微詞，認為「共產黨是終有所獲的，他們用鬥爭結下了老百姓間的私仇，這私仇逼迫被鬥爭的人走上梁山泊之路，成為共黨的奴役」，結果雖然八路被趕走、共軍被清除，「但攤在蕭縣縣政府眼前的是一大堆的困難問題，恢復縣城原狀是沒法辦的事情」。[83]

對黃體潤而言，完善政治組織、推動政令落實、維護社會秩序、安

80 如〈綏靖區各縣行政實施辦法〉、〈綏靖區土地處理辦法〉、〈綏靖區豁免田賦原則〉等，具體參見行政院綏靖區政務委員會秘書處編印，《綏靖區行政法令彙編》第一輯（出版地不詳，1946）。

81 《黃體潤日記》，1946 年 9 月 15 日。

82 〈綏靖區政務委員會劃分綏靖區範圍地名一覽表（1946 年 12 月 25 日）〉，收入中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料彙編》第 5 輯第 3 編，「政治」（2）（南京：江蘇古籍出版社，1999），頁 105。

83 中央社記者沈宗琳，〈環堵蕭然的蕭縣——徐淮記行之一〉，《益世報》（重慶），1946 年 10 月 17 日，第 3 版。

臺灣大學學術期刊資料庫

撫民眾情緒並獲得支持，是比恢復物質上的繁榮縣城更優先、更急迫的要務，需要從制度、政策、心理等層面盡力消除中共陰影，重建國民黨的公信力與影響力。1946 年 12 月 17 日，蕭縣縣政會議議決通過 1947 年中心工作，包括民政、財政、教育、建設、社會、軍事、地政、衛生、田賦、會計、人事、統計、訓練 13 項內容，涉及縣政方方面面，如舉辦幹部訓練、清理公有財產、推廣國民教育、浚河植樹、增設衛生院等，縣政府還編制分期計畫表，詳細規劃各項事業的創辦緣起、計畫要點、實施方法、完成期限、經費預算等。[84]這些是「建設三民主義新蕭縣」的指南，以此為指引，黃體潤主要在如下幾方面採取切實舉措，並獲致一定成效。

（一）設立各種專門委員會

黃體潤任職蕭縣初期，中共占據大部分縣境，為處理縣財政、募捐等急切事務，他曾成立幾個專門委員會。縣境全部收復後，縣政府的施政範圍擴展至全縣，收復區尚有諸多善後工作亟待解決，而各項建設事業又不斷被提出，對蕭縣的政治組織和行政能力提出很高要求。為妥善解決各類問題，黃體潤繼續設立多個專門委員會，如設置區鄉調解委員會，調解基層民眾糾紛；[85]成立縣農會和教育會等職業團體；[86]成立匪存物資接管委員會，查報和清理中共遺留、藏匿的物資；組織抗戰史編纂委員會，記述蕭縣抗戰歷程和烈士事蹟；[87]成立軍民合作站和保安團愛民會，促進軍民合作；[88]成立在鄉軍人會，重新組織退伍軍官，發揮訓練

84 〈蕭縣政府三十六年度工作計畫〉（1947 年），《江蘇省建設廳檔案》，檔號：1004-002-0983-002。

85 《黃體潤日記》，1946 年 10 月 26 日。

86 《黃體潤日記》，1946 年 11 月 12 日。

87 《黃體潤日記》，1946 年 11 月 14 日。

88 《黃體潤日記》，1947 年 1 月 8 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

鄉保自衛隊、維護地方治安的作用；[89]成立臨時地方自治經費統籌委員會及各區分會，負責統籌和監督各鄉保用款。[90]縣政府通過由其掌控的各類新設機構，將組織觸角深入基層社會，盡可能拉攏和團結基層社會各群體，在提供公共服務的同時，強化社會控制，消弭可能存在的矛盾和風險。

（二）整編區鄉自衛隊，穩定地方秩序

抗戰期間，蕭縣大部分縣境為日偽軍所占，抗戰勝利後又被中共占據，幾方勢力反覆爭奪，基層社會錯綜複雜，是以維持治安、穩定社會秩序一直是縣政工作的重中之重。第一期清剿結束後，縣境內已無大股共軍，但黃體潤未敢掉以輕心，要求鄉鎮保甲長繼續保持警惕，「要抱有與共黨不共戴天之仇恨，只要有共黨活動，馬上就要報告」，防止中共死灰復燃。[91] 1946 年 11 月中下旬，黃體潤深入視察全縣各區鄉民眾自衛隊，檢閱組訓情形、軍風軍紀、會哨及活動情況。經過整編，每個區和鄉都組建起一支成建制的自衛武裝力量，擁有官兵百餘人，機槍、匣槍和步槍若干。武器優越者如第十區，所有區鄉自衛隊槍支十之八九為日本新三八式。[92] 1947 年 6 月，為強化指揮、促進執行情報、會哨等任務，黃體潤將區鄉自衛隊的層級系統改編為「大隊—區隊—分隊」模式，便於在區內分頭行動以及與鄰區之間合作行動。[93]區鄉自衛隊實行聯防會哨，與各鄉鎮保甲長相互配合。這種將地方武裝組織與基層政權組織相結合的方式，使縣政府編織起一張控制社會的權力網絡，最大限度排除中共的影響。

89 《黃體潤日記》，1947 年 3 月 13 日。
90 《黃體潤日記》，1947 年 9 月 2 日。
91 《黃體潤日記》，1946 年 9 月 30 日。
92 《黃體潤日記》，1946 年 11 月 21 日。
93 《黃體潤日記》，1947 年 6 月 16 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

（三）清查人口和土地，推行二五減租

自國民政府中央至蕭縣地方，各類施政計畫均著眼於長遠，很多在戰前即已實施。防範中共是此類政策和舉措的出發點，這種傾向在戰後更加明顯。面對比戰前實力更加強大的中共，國民黨除運用軍政手段加強社會控制外，還試圖通過改變鄉村社會環境和經濟狀況，從民眾心理層面施加影響。既有研究均強調中共土地改革是導致戰後國共勢力此消彼長的關鍵因素，然國民黨未嘗不重視土地問題。「平均地權」既是革命口號，也是「民生主義」的主要內容，蔣介石在綏靖區政務會議上指出：

> 目前綏靖區的工作，我認為緊要的還是土地問題。……我們回到收復區去，黨政軍各方面工作人員，特別要注意土地的處理和分配，要比共匪處理土地的情形，還要表現更好的成績出來，使一般民眾皆能了解我們的土地政策是真正為民眾解除痛苦，使農民得到利益。[94]

戰後國民黨土地政策的核心是「二五減租」。這項政策由來已久，儘管戰前不斷被提及和宣傳，但未能普遍施行。1945 年 10 月 31 日，行政院頒布〈二五減租辦法〉，規定：「凡本年已免田賦省份，佃農應繳地租，一律照租約或本年約定之應繳額減四分之一。」[95]為抗衡中共的土地改革，綏靖區政務委員會認真研究土地政策，於 1946 年 10 月擬定〈對中共解放區目前工作大綱之研究與對策〉，將土地與發動群眾聯繫起來，認為中共以土地利益誘惑廣大農民群眾，「並非真正為農民群眾謀利益，不過借此項號召發動農民參軍而已」。其所提出的十項具體措施，重要者如：共黨分給農民的土地，除自耕農外，仍一律維持農民的土地

94 〈綏靖區之中心工作（中華民國三十五年十一月十八日對綏靖區政務會議講）〉，收入秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》卷 21（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），頁 454-455。

95 〈二五減租辦法（卅四年十月卅一日行政院通令實施）〉，《社會工作通訊》第 2 卷第 11 期（1945 年 11 月，重慶），頁 41。

臺灣大學學術期刊資料庫

使用權，並照二五減租辦法向地主納租，保障農民繼續享有一部分土地利益，使共黨無法挑撥；自耕農的田地，准許自行收回耕種；因收回耕地致失去土地的農民，另由政府配給無主荒地；減輕自耕農捐稅，保障農民利益，與其密切聯絡，協助領導農村；舉辦農貸、工貸救濟農村，並扶植手工業等。[96]為進一步增強政策影響力，〈綏靖區土地處理辦法〉進而規定「綏靖區內佃租額不得超過農產正產物三分之一，其約定以錢幣交租者，不得超過農產正產物三分之一之折價」。[97]這實際對農民更有利一些，綏靖區政務委員會副主任白崇禧（1893-1966）稱讚此舉「完全是為多數農民利益作想，實較中共在佔領區實行的辦法更良好」。[98]

1946 年 11 月 14 日，蕭縣成立二五減租委員會，減租工作包括兩部分。第一部分是整理、清查全縣人口和土地數目。因編組保甲一事實行較早，清查人口進展順利，12 月中旬，全縣戶數、人數即清查完竣。[99]蕭縣政府遂將以公允負擔、增加收入為目的的整理地政作為重點，財政科擬定土地登記及查擠辦法，具體工作由各鄉鎮保甲長執行。黃體潤強調：「土地調查不清，人民負擔不會公允，負擔不能公允，民間糾紛必多。」[100] 1947 年 6 月中旬，全縣土地登記、編號、插標完成。[101]第二部分是制定具體的減租執行辦法，與清查土地同步進行。1947 年 2 月下旬，縣政府擬定執行三一減租的基本原則：地主分主產品三分之一，佃農分

96〈綏靖區政務委員會擬制「對中共解放區目前工作大綱之研究與對策」（1946 年 10 月）〉，收入中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料彙編》第 5 輯第 3 編，「政治」（2），頁 154-157。

97〈綏靖區土地處理辦法（行政院三十五年十月二十五日公佈）〉，收入行政院綏靖區政務委員會秘書處編印，《綏靖區行政法令彙編》第一輯，頁 5。

98〈白副主任委員在綏靖區政務會議開幕典禮致詞（三十五年十一月十九日）〉，收入中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料彙編》第 5 輯第 3 編，「政治」（2），頁 161。

99《黃體潤日記》，1946 年 12 月 14 日。

100《黃體潤日記》，1947 年 3 月 17 日。

101《黃體潤日記》，1947 年 6 月 16 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

三分之二，租額數目由地主及佃農於每年收穫時協議確定。[102] 3 月初，蕭縣黨政軍聯繫會議針對減租制定更具體的措施，如主（正）產品根據本縣實際規定為小麥、黃豆、高粱、秫楷四種；每年租種兩季之地以麥、豆為主產品，租種一季之地以高粱、秫楷為主產品；各鄉鎮應組織囊括鄉鎮長、地主、佃農、自耕農等不同群體的平租委員會等。[103]

囿於目前資料，難以判斷蕭縣普通民眾是否真正通過「二五減租」減輕負擔，但可從黃的言論把握其邏輯。在黃體潤看來，「人口土地必須調查清楚，政治方能著手進行」，[104]減租是與中共進行鬥爭的重要方式，早在抗戰時期，他就不斷強調中共煽動窮苦民眾、號召階級鬥爭、妄圖消滅「三資」、奪取國民黨的政權。[105]服膺三民主義的黃體潤深知減輕農民負擔、贏取民眾支持的重要性，「本縣為一農村社會，自耕農占百分之六十，佃農占百分之三十五，地主占百分之五，是富農少而貧農多，奸匪所煽惑鼓動者，完全為貧農」，因此必須要實行減租，爭取貧農、改善貧農生活。[106]但他反對中共式的「階級鬥爭」，希望通過增加生產、公允負擔來調節地主與農民之間的貧富差距，既不對地主趕盡殺絕，又能取得小農和佃農的理解。採取調和主義或妥協方式解決土地問題固然合理，然而國民黨政權深入基層社會主要依靠士紳和地主，黃體潤在蕭縣穩定政治秩序，很大程度上是通過與士紳維繫良好關係、掌握區鄉鎮保甲長的人事權而實現；中共號召剷除的有資產者、有資望者、有資格者恰是國民黨執政的重要基礎，這意味著僅通過呼籲、勸說的方式，難以使地主階層讓渡部分利益，貧農的境遇也很難獲得切實改善。在推行減租前進行清查人口和土地時，就出現「地主與佃農、富人與窮

102 《黃體潤日記》，1947 年 2 月 25 日。

103 《黃體潤日記》，1947 年 3 月 2 日。

104 《黃體潤日記》，1947 年 3 月 24 日。

105 《黃體潤日記》，1946 年 3 月 22 日。徐東共產黨喊出剷除三資之口號，即有資產者、有資望者、有資格者，此三種人均在共產黨殘殺之列。

106 《黃體潤日記》，1947 年 3 月 8 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

人均不時發生糾紛，矛盾頗不易解」的棘手情況，[107]可推測減租政策的實際成效恐不容樂觀。

（四）恢復農村經濟，發放貸款

黃體潤始終對中共主張的「階級鬥爭」不以為然，認為那是在欺騙農民、破壞傳統道德。若想與中共爭奪民心，必須改善民眾生活，除減輕租佃負擔外，提倡生產事業、促進農村經濟復甦亦是重要措施，須從兩方面著手：一是生產組織，即組建各種生產合作社，以小自耕農、佃農為社員吸收對象；二是資金，向民眾發放貸款，用於購買肥料、耕牛、種子等。[108]資金有兩個來源，其中大額資金來自銀行貸款。1946 年底，中國農民銀行向蕭縣大量放貸，全縣每個鄉鎮可組織農產改良會兩處，每處可貸款 1,000 萬元至 2,000 萬元，月利 5 分。黃體潤感慨：「雖利息如此之重，而鄉人來徐請求貸款者絡繹不絕，足見鄉村經費破產之情形矣。」[109]還有一部分資金來自上級撥款和資助。截至 1947 年 5 月底，蕭縣已成立棉社、蔬菜社、花生社、小麥社、葡萄社、造林社、榨油社等各類鄉鎮合作社和專營社數十個，共向中國農民銀行貸款 21 億元。[110]

這些形形色色的生產、經營組織，在經濟層面有助於促進農村生產復甦，在政治層面則有助於提升縣政府對農村社會的影響力，控制金融渠道、經濟活動乃至生產環節，實質是通過經濟手段施加政治影響。

（五）發展各項建設事業，推行以工代賑

戰後蕭縣千瘡百孔，百廢待興，國共相爭又使境況雪上加霜。1946

107 《黃體潤日記》，1946 年 12 月 16 日。
108 《黃體潤日記》，1947 年 3 月 17 日。
109 《黃體潤日記》，1946 年 12 月 21 日。
110 《黃體潤日記》，1947 年 5 月 30 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

年 7 月 25 日，黃體潤進入收復後的蕭縣縣城，「城內外居民僅五百三十四戶，人口僅一千九百零六口，公家房屋被敵破壞一空，私人房屋亦被敵破壞十分之八九」。[111]同年 11 月中旬，省政府主席王懋功巡視豐、沛、蕭、碭四縣，認為「徐西以蕭縣破壞最慘，城內十室九毀」。[112]廣大鄉村地區的破敗和凋敝自不待言，大量生活境況艱難的貧苦民眾和無家可歸的流民是潛在不安定因素，如不妥善安撫，易為中共所蠱惑，威脅來之不易的平穩局面。清剿完成後，蕭縣政府籌劃一系列建設工作，通過以工代賑的方式推行。

具體而言，防務方面，重修縣城城牆、挖掘城外壕溝、增建據點，各區鄉公所也要建築碉堡固守；交通方面，整修主要交通幹道、修建橋梁、架設縣城至各重要鄉鎮和據點的電話；水利工程方面，疏浚堵塞的河道、修補堤壩的缺口，以減除水患；[113]教育方面，修建縣立中學校舍、縣立簡易師範校舍、忠烈祠及遺族學校，另選擇重要村鎮修建中心小學校舍；[114]縣政府還計畫增建衛生所，修建警察局、釀酒廠、磨麵廠、倉庫、救濟院、民眾教育館。[115]這些項目均為民生所繫，所謂「以工代賑」，既需要動員和徵用民夫，還需充足的資金支持，黃體潤將「募富人之錢，雇窮人之力」作為根本原則，經費不足就向富戶籌借，出工出力的普通壯丁每天發給固定口糧。[116]以工代賑一舉多得：其一，有助於安撫、吸收大量農村勞動力，為其提供基本的生存條件和就業機會，避免社會生亂；其二，「有錢者出錢，有力者出力得錢」是黃體潤在抗戰期間就堅持的一條重要原則，有助於緩和社會矛盾、調解勞資利益，取

111 《黃體潤日記》，1947 年 7 月 25 日。

112 〈蘇北蕭縣破壞最慘　王懋功由徐赴京〉，《益世報》（上海），1946 年 11 月 16 日，第 2 版。

113 《黃體潤日記》，1947 年 6 月 28 日。

114 《黃體潤日記》，1947 年 4 月 20 日、5 月 30 日。

115 《黃體潤日記》，1947 年 7 月 23 日。

116 《黃體潤日記》，1946 年 11 月 19 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

得安定民生、收拾人心的效用；[117]其三，各類建設工程能夠改善蕭縣破敗、凋敝的面貌，促進社會恢復與發展，各群體均能從中受益，縣政府的威信也能順勢提升。

（六）救濟難民

蕭縣亟待救濟的難民分兩類：一是縣城內外、各區鄉受戰亂影響的窮苦民眾；二是 1947 年夏季水患的災民。難民如不及時救濟，存在被中共煽惑的危險。1946 年 8 月初，黃體潤致電江蘇省政府主席，他描述蕭縣慘狀，請省政府代為向救濟總署請求賑濟：

> 蕭城慘遭敵共破壞，非惟城垣及公家房屋一無所有，即居民住房亦被摧毀在百分之九十以上，敗瓦頹垣，荒涼滿目，城內外居民盡係赤貧老弱，厥狀至慘，而流亡難民雖經一再招撫，但以棲枝無所，尤堪憐憫，縣中經費困難，救濟無力。[118]

據省政府調查，1946 年 10 月，蕭縣有難民 53,650 人，「大都麇集破廟，或棚棲僻隅，或借庇簷下，或流浪街頭」，「衣衫破敝，簞瓢常空，兼以疫疾侵襲，醫藥並缺」。[119]原中共占領區內的窮苦民眾被稱為「災民」，即遭遇奸匪災禍之民，這些人也在被救濟之列。1947 年 3 月下旬和 5 月初，蕭縣領到蘇寧救濟分署撥發的藍布 2,000 身（每身 14 市尺）、救濟米 12 噸、賑款 1,736 萬元、其他物資若干，受災較重的十餘個鄉鎮得到救濟。[120]

1947 年夏，蕭縣遭受嚴重水患，「淫雨連綿，經月未止，農田水深約二三尺，平地行舟，全境秋稼淹沒占十分之八以上」。[121]據統計，全縣

117 《黃體潤日記》，1947 年 2 月 12 日。

118 《黃體潤日記》，1946 年 8 月 5 日。

119 蘇北難民救濟會議編，〈蘇北難民救濟會議工作報告〉（1946 年 12 月）《江蘇省社會處檔案》（南京：江蘇省檔案館藏），檔號：1009-31-2904。

120 《黃體潤日記》，1947 年 3 月 19 日、5 月 5 日。

121 《黃體潤日記》，1947 年 8 月 1 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

被淹田地共 10,788 頃，倒塌房屋 6,532 間，災情在百分之九十以上的鄉鎮有 8 個，可謂十分嚴重。[122]徐州綏靖公署呈請省政府轉飭中國農民銀行、合作金庫及救濟機關大量發放種籽、耕牛、肥料等貸款，並請國民政府增撥工賑款，以發動各縣災民疏浚河道。[123]蕭縣政府制定了賑濟標準，將領到的 3,000 萬元急賑款根據各區災情、人口加以分配。[124]黃體潤非常重視救災，不僅是為拯救災民之性命，更為防止其被中共利用。黃體潤與中共周旋多年，深知中共動員民眾的手段與效果；戰爭與災荒交織，導致民眾生活十分困苦，民心不定，如不盡力救濟和爭取，「一經共匪煽動，必至鋌而走險，足以影響清剿與地方治安」，[125]危及政權根基。

（七）開辦訓練班，訓練基層幹部

黃體潤實施的各項縣政政策、舉措的內在機制是一致的：無論地方武裝組織還是農業、經濟、生產、賑濟組織，均由蕭縣政府負責籌建，掌控組織的人事、資金、機構和職權，並推動政策落實。在此過程中，縣政府的職權範圍和控制能力均大大提升，通過各類組織的分工與合作、人事的安排與調整、資金的調配與徵用，強化對基層社會和普通民眾的控制，融安撫與動員於一體，防範社會風險和統治危機。

與赴任初期相比，經過一段時間建設，蕭縣政府組織膨脹、職能擴展，錄用人才的標準隨之提高，既要滿足數量所需，更要保證素質和能力，否則不但無法落實政令，還會損害政府威信。在各類人員中，黃體潤認為「建設之道，首須培植基層精幹人才」。[126]此類「人才」即鄉鎮保

122 《黃體潤日記》，1947 年 8 月 21 日。
123 《黃體潤日記》，1947 年 8 月 30 日。
124 《黃體潤日記》，1947 年 9 月 2 日。
125 《黃體潤日記》，1947 年 9 月 20 日。
126 王理揚，〈憶黃體潤公長蕭政績〉，《蕭縣文獻》第 1 期（1984 年 2 月，臺北），頁 166。

臺灣大學學術期刊資料庫

甲長和辦事人員，又被稱作下層幹部，是政權深入基層的骨幹力量。中共占領區收復後，縣政府重新遴選和任命鄉鎮保甲長。黃體潤認為，若要提升基層組織的行政效能，使下層幹部更好地履行各項職責，需要進行專項培訓。最初是臨時性質的培訓，如 1946 年 10 月 13 日，黃體潤召集區鄉級辦理戶籍人員和戶籍員警共 250 餘人前來縣城受訓，名曰「保甲講習會」，傳達保甲的重要意義。[127]這種訓練時間短、內容少、效果有限，黃體潤遂創辦幹部訓練所（簡稱「幹訓所」），並親自兼任所長，將訓練鄉鎮保甲人員作為 1947 年的縣政中心工作。蕭縣幹訓所於 1946 年 12 月開學，至 1947 年 9 月共訓練 7 期，每期訓練一個月，訓練重點是辦事能力和政治認識。[128]除鄉鎮保甲長和事務員，後期還吸納警察局的警士入所受訓；為提升教師的素養，用教育方法防止學生受匪奴化赤化、培植正氣，小學教師也在受訓之列。[129]黃體潤非常重視幹訓所，除了親自承擔「總裁言論」課程，向學員講授蔣介石關於新生活運動、中國哲學、地方自治、經濟建設等方面的思想主張，並將學員在幹訓所中的表現，作為日後升遷或任免的依據。[130]

自蕭縣全境收復、第一期清剿結束至 1947 年夏，蕭縣整體局勢在將近一年時間內較為安定。黃體潤採取上述多種舉措，致力於縣政建設，取得一定成效。王懋功對蘇北各縣的工作給予很高評價：

> 凡軍行所至，立即征工徵料、修路修橋、構築碉堡、架設電話桿線等便利軍事工作均能及時完成。至編組區鄉鎮保民眾自衛隊、搜查匪匿械彈、登烙民間槍支、策動奸匪反正、設置幹訓所、軍民合作站、實施聯防會哨、綏靖清鄉等亦均已積極推行，大部告竣。收復區秩序漸次恢復，民生亦漸安定。[131]

127 《黃體潤日記》，1946 年 10 月 13 日、14 日。

128 王理揚，〈憶黃體潤公長蕭政績〉，頁 166。

129 《黃體潤日記》，1947 年 2 月 2 日。

130 《黃體潤日記》，1946 年 12 月 25 日。

131 王懋功主編，《江蘇省政府政情述要（民國三十四、五年）》，保安部分，頁 20。

臺灣大學學術期刊資料庫

我們可從更深層面分析黃體潤的行為與心態。從主觀意願看，其推動縣政建設的意願是真誠、堅定的，盡職盡責、宵衣旰食，全心投入蕭縣的戰後重建與發展事業。這既是出自發展地方的需要，「非改進農業、提倡工業、發展商業，不能改善人民生活，人民生活不改善，教育文化事業即不能發達，而徐西永為落後之地區」，[132]也是與中共鬥爭、肅清共匪的手段。從客觀形勢看，中共既是對手，也是鏡鑒，正因為中共的威脅始終存在，許多具有指向性、針對性的措施才會被制定並推行。黃體潤對共鬥爭經驗豐富，不僅支持通過武力消滅中共的有形力量，更認識到要從理論上否定中共的意識形態基礎，綜合運用政治、經濟、社會等多種手段根除中共生存的土壤。

黃體潤是一名忠誠的國民黨黨員，在他看來，國民黨提倡恢復中國固有道德，實行三民主義，為的是鞏固國家、安定社會，是建設之精神；共產黨煽動貧民、主張階級鬥爭，是破壞性的暴行。[133]因此他認為與中共鬥爭不能僅憑軍事手段，而要從消除貧困、拯救貧苦民眾、緩和社會矛盾做起，「只有建設自由平等富強安樂之國家社會，否則只用軍事，決不能肅清共匪」。[134]他呼籲蕭縣黨政幹部：

> 共產黨正在那裡煽動無產階級，提倡階級鬥爭，我們國民黨再不實行民生主義之增加生產、平均地權，則有百分之八十五以上之小農佃農，將被其爭取過去，群來反對國民黨，則本黨前途，將不堪設想矣。[135]

當然，儘管存在安撫、救濟貧民的主觀意願與調節階級差距的美好願景，黃體潤採取的諸多舉措，目的仍是鞏固國民黨政權的統治秩序、強化對基層社會的控制，尤其是要防止民心浮動，從而被中共趁機利用。

132 《黃體潤日記》，1946 年 4 月 4 日。
133 《黃體潤日記》，1946 年 10 月 6 日。
134 《黃體潤日記》，1947 年 1 月 27 日。
135 《黃體潤日記》，1947 年 6 月 16 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

四、縣參議會的成立與運轉

地方自治是清末以來基層政治變革的一條重要線索，其重要標誌是設立各級民意機關。在孫中山（1866-1925）的政治理念中，縣為自治單位，民眾可直接行使選舉、罷免、創制、複決四權，縣議會是民眾行使直接民權的重要場所。國民政府頒布的重要縣制法規〈縣組織法〉和〈縣各級組織綱要〉均明確規定縣應設立參議會。抗戰勝利後，儘管局面錯綜複雜、軍政事務千頭萬緒，國民黨對縣級民意機關一直頗為重視。1945 年 9 月，行政院頒布的〈收復區各項緊急措施辦法〉專門規定：「各縣行政機關成立後，應即著手設置縣臨時參議會，延攬當地公正廉能人士，維持治安，協助縣政府辦理地方善後事宜。」[136]此時設置臨時參議會的用意顯與直接民權無關，而是為了拉攏地方士紳，為其提供參與政治的合法渠道，協助國民黨在收復區立足。

1945 年 10 月中旬，江蘇省政府頒布〈縣臨時參議會組織規程〉，令各縣依法遴選候選人，成立臨時參議會。[137] 12 月 29 日，黃體潤與縣黨部書記長路治久、各科科長商定蕭縣臨時參議員候選人，擬定 40 人名單。經比對可發現，臨時參議員候選人與同日擬定的縣財務委員會委員、公私財產清理委員會委員、善後救濟協會委員的人選大致重合，不乏身兼多職者，可見蕭縣臨時參議員候選人大多是當地士紳及素有名望之人，基本囊括縣內各界地方菁英。候選人名單需呈交省政府圈定，1946 年 4 月底，省府公布獲選名單，共 20 人，蕭縣著名士紳丁熙民、劉子遇分任正、副議長，黃體潤對此二人十分尊敬。[138]

1946 年 6 月 20 日，蕭縣臨時參議會召開成立會，黃體潤以主席身

136 〈收復區各項緊急措施辦法（1945 年 9 月）〉，頁 383。

137 王懋功主編，《江蘇省政府政情述要（民國三十四、五年）》，民政部分，頁 9。

138 如黃體潤即在 1946 年 2 月 9 日日記寫道：「訪蕭縣名紳劉子遇先生，談約一小時，劉對蕭人多所論列，並建議數事，語頗中肯。即此一席語，余感覺獲益良多也。」

臺灣大學學術期刊資料庫

分報告，對臨時參議會應在縣政中發揮的作用寄予厚望：「縣臨時參議會係民意機關，代表人民說話，並監督指導政府，故參議會之成立，意義非常重大。」如此重大之意義體現在兩個層面：一是國家建設進程，按照孫中山「軍政—訓政—憲政」式的革命程序論，縣臨時參議會的成立標誌著憲政開始；二是蕭縣自身境況，「以偏安一隅之政府，要想達到救民水火與從事新的建設，必須本縣賢達群策群力來計畫一切，來鞭策政府」。[139]黃體潤希望臨時參議會能夠審議、修正縣政府的施政方針與地方概算，在減輕民眾負擔、增厚地方武力、增加公教人員待遇等方面提供建議。[140]這實質上是在表明一種為政姿態，希望蕭縣地方菁英群體能夠支持國民黨政權、配合政府施政。

當日下午，臨時參議會召開第一次大會，黃體潤和各科科長進行工作報告。翌日上午召開分組審查會和第二次大會，下午舉行第三次大會，對縣政府進行質詢，各科負責人分別答覆。6 月 22 日，臨時參議會召開第四次大會後閉幕，共議決案件 16 件，黃體潤認為「均切實際」，參議員討論議案時「情緒熱烈，持論中正，令人欽敬」。[141]然而，此時正值國軍大規模進攻蘇北前夕，所議決的議案基本沒有執行。1946 年 8 月 20 日，正當清剿工作陸續展開時，縣臨時參議會舉行第二次會議，黃體潤報告了關於動員鄉鎮保甲長清剿散共和實行民生主義的工作。[142]從兩次會議的過程來看，黃體潤本人對臨時參議會十分尊重，在形式上和程序上認真履行縣政府的義務，使臨時參議會發揮監督、質詢和建議的作用。黃體潤所謂的「群策群力」，給予了當地士紳參與地方政治的空間，搭建起與縣政府緊密聯繫的紐帶。

臨時參議會是在蘇北尚未被國軍收復時成立的。1946 年 10 月，國民政府公布的〈綏靖區施政綱領〉要求：「推行地方自治，健全人民團

139 《黃體潤日記》，1946 年 6 月 20 日。
140 《黃體潤日記》，1946 年 6 月 20 日。
141 《黃體潤日記》，1946 年 6 月 22 日。
142 《黃體潤日記》，1946 年 8 月 20 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

體，限三個月成立縣以下各級民意機關。」[143]蕭縣政府遂將成立正式參議會列入 1947 年的工作計畫中。1947 年 3 月中旬，縣政府舉行縣參議員選舉，採用區域選舉和職業代表選舉相結合的方式，前者以鄉鎮為單位，每個鄉鎮選舉產生一名，共計 59 人當選；後者從縣農會、教育會、工會、商會等民眾組織中選舉產生 18 人。[144]採用這種選舉方式的目的是擴大縣參議會囊括的群體範圍，提升其民意代表性，廣泛爭取縣域社會中各群體的支持。

1947 年 5 月 20 日，蕭縣參議會召開成立大會，縣黨部書記長路治久擔任議長。黃體潤在開幕致辭中期冀縣參議會在縣政中發揮積極作用：

> 全數議員已有七十七人，各鄉鎮、各職業團體均有代表，可說能代表全民意見。……貴會成立後，關於民間的利害，應興應革之大計，有賴各位賢達偉謀碩劃，議定方案，俾政府依作施政方針。另一方面，本縣在表面上看起來似乎安定，而內在的紛亂仍是有增無已，奸匪近在咫尺，民眾思想分歧，惟有群策群力，共濟時艱，才能解除當前的危難。……希望貴會能迅速本著輕重緩急，議定施政方案，俾作政府之準繩。[145]

這段話含意頗深，明確揭露縣參議會的本質：一方面，地方菁英是蕭縣政府最為倚靠的力量，國民黨政權通過縣參議會賦予地方菁英合法的政治權力和地位，有助於獲取其支持，建立政治同盟；另一方面，縣參議會也成為傳達政府主張、統一思想認識、協調政權與菁英利益的平台。縣參議會與由縣政府籌建的各類組織構成互補關係，各界地方菁英均囊

143 〈綏靖區施政綱領（民國三十五年十月十六日國防最高委員會第二〇七次常務會議修正通過）〉，收入秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》第 7 編，「戰後中國」（4），頁 425。

144 《黃體潤日記》，1947 年 3 月 14 日。1946 年 12 月底，蕭縣政府決定將原有 107 個鄉鎮歸併為 59 個，此次參議員選舉即按照歸併後的鄉鎮進行。

145 《黃體潤日記》，1947 年 5 月 20 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

括其中，政權之生存與縣政之運作皆有賴於這張複雜的權力網絡。

客觀而言，蕭縣參議會確實發揮了監督政府、審議施政方案的職能，縣政府對參議會的決定亦十分尊重。蕭縣參議會第一屆第一次大會開幕定於 1947 年 7 月 26 日召開，縣政府進行了充分準備，各科科長共擬定 11 項計畫提交縣參議會討論，涉及農業生產、公共衛生、地方武力、社會救濟、交通、教育、倉儲等方面；縣政府希望將 1946 年度結餘的 400 餘萬斤糧柴用於縣政建設事業，該議案亦提交縣參議會審查。[146] 第一次大會會期五日，各參議員聽取縣長和縣府各機關的工作報告並質詢，否決了縣政府提交的前述議案，原因是蕭縣正遭受嚴重水災，應減輕人民負擔，不宜興辦新事業。[147]黃體潤對此表示尊重，他說：「議會為立法機關，政府為執行機關，貴會議決之案件，政府自當切實執行，如有行之不利，尚望貴會予以督促。」[148]縣政府也確是如此做的，大會閉幕後，縣政府召開會議討論各項決議案的執行辦法，因用餘糧從事建設的提案沒有通過，故決定將這些餘糧併入 1947 年度預算，減少 1947 年 6 月至 1948 年 5 月的田賦，停徵糧柴布絮，以減輕民眾負擔。[149]可見，由地方菁英構成的縣參議會並未脫離群眾，議案和決議均立足蕭縣地方實際情況，顧及民眾負擔和生計。

從臨時參議會到正式參議會，參議員的產生方式由省政府圈定改進為選舉，產生途徑的規範性和代表民意的廣泛性都值得肯定。從履行職能方面，參議會聽取縣政府工作報告，對縣長和各科科長進行質詢，審議縣政府的議案，按照章程行使職權。縣政府對參議會給予充分重視，按照程序向參議會報告工作、提交議案，也盡力執行參議會通過的決議案，而被否決者則不再強求。蕭縣縣政府與參議會之間建立起良好互動關係，體現出以黃體潤為縣長的縣政府對以士紳為主體的民意機關之尊

146 《黃體潤日記》，1947 年 7 月 23 日。
147 《黃體潤日記》，1947 年 7 月 29 日。
148 《黃體潤日記》，1947 年 7 月 30 日。
149 《黃體潤日記》，1947 年 8 月 8 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

重，亦彰顯二者政治同盟的穩固。只不過，受國共關係變化和蕭縣政治形勢的影響，參議會通過的多項議案沒能付諸實踐。

五、苦撐與去職

抗戰勝利後，國共關係成為歷史主軸，其變動影響中國社會的各個方面，在國共較量沒有分出勝負之前，所有事物的命運都是未知數。作為一個蘇北小邑，蕭縣的歷史命運與國共關係息息相關，縣境的收復為恢復和建設工作帶來喘息的空隙，黃體潤抓住時機，充分調動各種資源促進縣政恢復與發展。然而，一旦局勢轉變，縣政便立即重回剿匪軌道上。

就在黃體潤大力推行一系列建設工作時，看似穩定的蕭縣實際暗藏危機，中共在魯西南和蘇北一直有所行動，偶爾還會在蕭縣邊境與地方武裝發生小規模衝突。各種消息層出不窮，黃體潤未敢放鬆對中共的擔憂。如 1947 年 1 月 29 日，中共軍隊攻陷單縣，繼續圍攻定陶、曹縣，並竄擾商丘，黃體潤在日記中寫道：「匪勢如此猖獗，令人不勝憤恨與憂慮也。」[150]自 1947 年 4 月起，中共軍隊從永城、夏邑方向進擾蕭縣，尤其是孟良崮戰役中，第 74 師全軍覆沒，給徐西各縣帶來極大震動，均對剿匪前途抱悲觀態度，「上下精神頗渙散，軍事屢次失利，人心恐慌，前途頗不樂觀」。[151]雖然蕭縣暫時無虞，尚未受到威脅，但這種心理衝擊無疑對黃體潤產生了影響，使他感慨：「內憂外患，現正交逼而至，環境之惡劣，不減於抗戰時期。」[152]

1947 年 7 月 5 日，國民政府正式公布總動員令，標誌著內戰全面爆發。7 月初，共軍劉伯承（1892-1986）部約兩萬餘人，在菏澤的董口一

150 《黃體潤日記》，1947 年 1 月 29 日。
151 《黃體潤日記》，1947 年 6 月 1 日。
152 《黃體潤日記》，1947 年 6 月 25 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

帶強渡黃河，南犯隴海路，開封至徐州段告急，此時山東和蘇北已是國共爭奪最激烈的地區。7 月 12 日，國軍第二兵團總司令王敬久（1902-1964）擬加強蘇魯皖邊區各縣自衛武力，令黃體潤代擬計畫。該計畫提出組織民眾自衛隊的具體辦法，將徐州地區按照津浦和隴海兩路的交叉形勢劃分為四個區域，每區設立指揮所，每縣發動純良農民 1,500 人，編成一個總隊，以縣長兼任總隊長，在徐州設立最高機構，統籌全域。這份計畫對糧餉、武器、保甲、碉堡、公路等事項亦有詳細說明，主旨是配合民眾自衛隊實現以本地之人清本地之匪的目標。[153]翌日，江蘇省保安司令部副司令賈蘊山來徐，指示各縣縣長「剿匪第一，增強地方武力第一，如奸匪剿不平，一切問題均談不到」。[154]無論是國民黨軍政高層的戰略布置還是現實境況，都已明確表明局勢堪憂，對共鬥爭重新成為各縣工作的重心。

日漸緊張的軍政形勢導致蕭縣原定建設計畫全部停止，縣政進入以剿匪為中心的非常時期。為適應戰時需要，江蘇省政府決定調整縣政府組織架構，精簡機構設置、縮小規模，以提高效率、節省經費，要求一、二等縣設五科二室，三、四等縣設四科二室，綏靖區縣分暫設三科二室，但控制區域在三分之二以上、且治安業已確立者，可依縣等呈請設四科或五科。[155]根據省定標準，蕭縣政府將原有的八個科裁減為四個科，並縮減員額。[156]為加強對區鄉保甲的指揮與控制，縣政府將全縣十個區整合為三個指導區域，斟酌地方情形，實施並保，將兩保或三保併為一保，在此基礎上加緊訓練民眾自衛隊，實行聯防會哨。[157]這些舉措的目的是提高縣及縣以下軍政組織的運轉效率和靈活性，以適應瞬息萬

153 《黃體潤日記》，1947 年 7 月 12 日。

154 《黃體潤日記》，1947 年 7 月 13 日。

155 〈江蘇省各縣縣政府組織調整辦法〉（1947 年 9 月 8 日），《民國檔案匯集》（南京：江蘇省檔案館藏），檔號：1054-1947-001-0219-0034。

156 《黃體潤日記》，1947 年 10 月 8 日。

157 《黃體潤日記》，1947 年 11 月 1 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

變的戰局。黃體潤雖然對中共頗為忌憚，仍不斷鼓舞部下，以期完成剿匪建國事業：「總動員令頒佈後，全國上下都知道要求我們的國家要統一、民主、富強、康樂，想統一就要戡亂剿共，想民主就要力行憲法，想富強康樂就要提倡科學。」[158]

面對錯綜複雜的局面，黃體潤以維持蕭縣地方局面穩定為第一要務，此時他面臨的難題不僅有中共的威脅，還有上級軍政部門徵調資源帶來的壓力。徐州戰略地位重要，國民政府在此重兵部署，必然需要從當地汲取人力、物力和財力，滿足軍事需求。這種徵調行為給蕭縣帶來不小的挑戰：一是容易造成地方防衛力量流失，縣政府難以維持對縣境的掌控；二是會加重民眾負擔、引起民眾反感，反易被中共利用。黃體潤對此十分謹慎，如 1947 年 8 月 1 日蕭縣接到綏靖公署命令，要求月底前為國軍募齊新兵 2,000 名，因徵兵困難，他決定由各區募集志願兵，每人發給安家費小麥 1,500 斤。[159]

黃體潤疲於奔命，但中共的頻繁行動不容他有絲毫懈怠。1947 年 8 月，中共中央軍委指示進駐魯北惠民地區的陳毅（1901-1972）、粟裕（1907-1984）迅速將華東野戰軍組成西線軍團，「恢復與擴大豫皖蘇解放區，與劉鄧、陳謝共同經略中原」。[160] 9 月初，陳、粟軍在取得沙土集戰役勝利後，乘勝南下，皖北、徐西地區皆在其進取範圍內。9 月底、10 月初，新四軍陳毅部越過隴海路向南侵擾，對蕭縣造成威脅。[161] 10 月 10 日晚，陳毅部占領靈璧縣，黃體潤得知此消息後，感慨云：「靈璧不守，我東南邊境告警，睢溪不守，我南邊境告警，過去僅西境吃緊，已感防不勝防，今又加此兩面，更感防匪之困難矣。」[162] 10 月 19 日，陳

158 《黃體潤日記》，1947 年 10 月 10 日。

159 《黃體潤日記》，1947 年 8 月 1 日。

160 劉樹發主編，《陳毅年譜》上卷（北京：人民出版社，1995），頁 501。

161 〈為陳毅匪部竄據本縣破壞橋樑電訊情形仰祈鑒核備查由〉（1947 年 10 月 8 日），《江蘇省建設廳檔案》，檔號：1004-002-1620-0002。

162 《黃體潤日記》，1947 年 10 月 13 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

毅部進犯蕭縣二區和九區，蕭縣、宿縣邊境一帶村莊均被占領，共軍駐地距離縣城僅四、五十里。[163]經過數日對峙和小摩擦，11 月 7 日起，共軍開始圍攻豐、碭、蕭幾縣的據點，趙莊集、黃口等重要市鎮相繼淪陷，12 日，碭山縣城失守，情勢危急。14 日淩晨，黃體潤率領保安團及二、三、四、五等區的自衛隊撤離蕭縣縣城。[164]直至 18 日，保安團才在國軍第 88 師的配合下返回縣城，共軍此次進犯蕭縣，暴露出國民黨地方軍政力量的虛弱，使黃體潤備感憂慮，他在給友人的信中寫道：

> 此次陳毅、劉伯承兩股悍匪，約十餘萬之眾，於本月八日進犯隴海及徐西各縣。西起蘭封，東至徐州，大小據點，無一處不被其圍攻。計敵偽竄擾蕭境十日，除十區外，無一區不遭受蹂躪，尤其敵軍所到之處，鼓動窮人搶劫富人之糧財衣物，釀成窮富之仇恨，此等兇焰毒計，殊為可怕可恨也，地方經此次變亂後，民食、軍需均感困難。[165]

共軍退去後，黃體潤召開善後會議，商討維持局面和防禦共軍問題。最大的困難是經費短缺，只能本開源和節流兩方面著手。在節流上，縣政府、幹訓所、警察局等實行裁員減薪，教育會、婦女會、工會、救濟會等機構停發機關經費，縣黨部、三青團、農會等機構縮減機關經費，以減少財政支出。[166]開源則只能加重民眾負擔，擬預徵秋糧 50 萬斤，存儲於徐州，作為縣府軍政各機構五個月之食用糧。[167]黃體潤發動各科科長和視察員下鄉召集鄉保長談話，要旨是渲染中共的威脅，「奸匪要富人之錢與命，要窮人之力與命。共黨盤踞之區，無論窮富，將同歸於盡」，但同時堅信「匪我形勢，我絕對佔優勢」，動員鄉保長擁護縣政府的政策，積極向民眾徵繳公糧。黃體潤並未放棄強化蕭縣自身力量的

163 《黃體潤日記》，1947 年 10 月 19 日。
164 《黃體潤日記》，1947 年 11 月 14 日。
165 《黃體潤日記》，1947 年 11 月 28 日。
166 《黃體潤日記》，1947 年 12 月 4 日。
167 《黃體潤日記》，1947 年 12 月 17 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

努力，據他觀察，儘管蕭縣保安團與自衛隊不擅長陣地戰，但運用夜間襲擊、埋伏，可對小股共軍取得勝利。於是他決定借鑒抗戰期間的經驗，運用游擊戰法對付共軍，並從緊張的經費中撥出一部分購買武器彈藥，以增強戰鬥力。[168]

從黃體潤日記可知，國軍支援不力是導致蕭縣在共軍面前進退失據、頻處下風的重要原因。1947 年 9 月底，共軍威脅宿縣，黃體潤請求徐州國軍前來救援，結果共軍退去之後，國軍才來做工事，「我方調度部隊之慢，殊覺令人不滿也」。[169] 11 月 3 日，黃體潤同碭山縣長前往徐州剿匪總司令部，謁見副總司令韓德勤及參謀長等軍政要員。為獲得國軍援助，他寫就兩封長信準備呈交顧祝同，第一封信從建立軍事據點、整編地方武裝、扶植地方政權等方面詳細分析蕭、永、碭等縣的嚴峻局面，指出「星星之火，尚可燎原，倘令（指中共）坐大，則滋蔓難圖，若不趁匪立足未定，根基未穩之時，徹底剿除，則貽害之深，何堪設想」，請求迅速派國軍進駐若干重要據點，鞏固防務、確保地方治安。第二封信請求補充蕭、碭兩縣槍支彈藥，充實地方武力。但談話三四小時之久，無具體答覆，「頗令人不滿」。[170]國軍在支援各縣上三緘其口，反而不顧地方艱難，向蕭縣徵調工人千名，修築徐州城防工事，黃體潤只能呈請緩免。[171] 12 月中旬，黃口克復後，有萬人以上的傘兵總隊和裝甲兵團駐紮，黃體潤希望駐軍能夠協助剿除蕭西共軍、建築據點，但均為國軍婉拒，他不禁感嘆：「有如此大軍而不能協助地方，肅清共匪，殊令人失望也」。[172]

接連幾個月的操勞使黃體潤不堪重負，1947 年 12 月下旬即病倒，「因思本年三個月之間，大病兩次，是身體日漸衰弱，已不堪再任繁

168 《黃體潤日記》，1947 年 12 月 4 日、10 日。
169 《黃體潤日記》，1947 年 10 月 3 日。
170 《黃體潤日記》，1947 年 11 月 3 日。
171 《黃體潤日記》，1947 年 11 月 5 日。
172 《黃體潤日記》，1947 年 12 月 18 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

重，貽誤公事」，於是向省政府辭職，[173]但未被批准。1948 年 1 月 1 日，臥病在床的黃體潤牽掛蕭縣危局，在日記寫下：

> 本縣自去歲十月八日大股奸匪竄犯後，秩序紊亂，迄未恢復。建設、教育等積極事業多半擱置，政府終日籌畫徵糧、剿匪等消極事業。余病已日漸好轉，短期內即可完全痊癒，惟不知肅清奸匪、恢復地方秩序，尚得幾日完成也。[174]

1948 年 1 月初，黃體潤抱病主持縣政會議，商討維持縣政辦法，擬定減薪、徵兵、籌措現糧、舉行聯防會哨等措施。[175]安排好各項工作後，黃體潤再次致電省政府請准辭職，一方面是因為局勢艱難，縣事難為，另一方面也是因為豐縣的至交好友不斷催促他辭職回豐，共同努力家鄉事業。[176]最終，江蘇省政府於 3 月 3 日同意黃去職，另委蕭縣人李公達繼任縣長。

結　語

自抗日戰爭結束至中共篡奪政權，這短短四年時間，堪稱中國近現代歷史上最重要的轉折期，決定了國共兩黨及中國的命運。既有研究大多從宏觀著眼，關注國共高層的政治動向、軍隊在戰場上的較量；採取基層視角的研究則著重探討中共在控制區推行土地改革，分析其取得的成效。這兩種取向背後有著近乎相同的問題意識：中共為何能戰勝國民黨？國民黨為何最終失去中國大陸？儘管此類問題是由歷史事實引發的正常思考，但難免受「成王敗寇」觀念之左右，導致國民黨控制區內基層社會的面貌、自身發展的邏輯和特點甚少被人關注，地方、微觀、個

173 《黃體潤日記》，1947 年 12 月 24 日。
174 《黃體潤日記》，1948 年 1 月 1 日。
175 《黃體潤日記》，1948 年 1 月 5、6 日。
176 《黃體潤日記》，1948 年 1 月 8 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

體通常淹沒在宏大敘事中。我們可提出一個重要問題：歷史的最終結果是否可以代表歷史的全部過程？國民黨政權固然以崩潰而告終，但並不代表其所有行為都是消極、負面的，國民黨內部存在由地方菁英領導的地方政權，試圖重建和鞏固政治秩序，促進社會恢復與發展，改善普通民眾生活，這樣的努力不應被忽視。黃體潤在蕭縣擔任縣長的經歷，為我們提供了一個了解戰後國民黨控制區內縣域社會發展與變遷歷程的典型案例，從中可獲得諸多啟示。

黃體潤自 1945 年 12 月至 1948 年 3 月擔任蕭縣縣長，其任職經歷可分為四個階段：穩固現有控制區、收復全部縣境、開展各方面恢復與建設工作、抵禦共軍肆擾和衝擊。「勢」與「為」的複雜糾葛存在於每一個階段，前者即國共關係，包括雙方在宏觀層面的軍政部署和實力的此消彼長，在本文中主要體現為蘇北地區的國共對峙態勢；後者則是以黃體潤為代表的蕭縣地方政權，在複雜局面中採取的種種因應舉措。綜合上文所述可知，「剿匪」與「建設」是戰後蕭縣歷史的兩條基本線索，亦即「勢」與「為」的具體表現。在黃體潤看來，日本戰敗後，恢復和重建國民黨政權的統治是自然之舉，中共則是最大阻礙，自抗戰後期不斷挑起糾紛、製造摩擦，運用武力大規模進攻蘇北各縣的國民黨地方武裝，意圖奪取政權，戰後更是昭然若揭。「剿匪」是「建設」的前提和必經之路，恢復政權、建設縣政、鞏固統治要在剿匪成功的基礎上進行，只有剿滅中共勢力，「建設三民主義新蕭縣」的目標才有可能實現。正如黃體潤所言：「剿匪第一，增強地方武力第一，如奸匪剿不平，一切問題均談不到。」[177]足見國共關係是左右戰後蕭縣歷史走向的關鍵因素，是決定縣政建設能否成功的肯綮。

在通常印象中，政治博弈和軍事對抗是抗戰勝利後國共關係的主旋律。實際上，在戰場之外，國民黨政權對戰後國家發展有著長遠規劃，在統治區域籌劃一系列建設工作，總體上以孫中山所提出的「軍政—訓

177 《黃體潤日記》，1947 年 7 月 13 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

政—憲政」式建國模式為指引。在國家層面，選舉國大代表，為實行憲政做準備；在江蘇、浙江等收復區，省、縣各級政權均將穩定地方秩序、恢復行政組織、成立民意機關、救濟難民、推行各項縣政事業作為施政重點。從黃體潤在蕭縣的任職經歷來看，這種建設地方的意願十分積極、主動、真誠，其本人確實竭盡所能在蕭縣開展各種實際工作。背後的動因可歸納為三點：一是對國民黨政權正統地位的認同與支持；二是與中共競爭，除武力對抗外，通過推行各項建設事業、改善民眾生活與中共爭奪話語權。黃體潤認為，中共提倡階級鬥爭，若想與之對抗，必須實現民生主義，通過增加生產、平均地權爭取民眾；三是對國民黨必將戰勝中共的信心所致，雖然中共的威脅揮之不去，黃體潤卻一直認為國民黨最終會將其剿滅，這種心態很大程度上受前兩點因素的影響。

深入分析黃體潤在蕭縣採取的一系列縣政舉措，會發現其內在邏輯是一以貫之的：在武力對抗中共方面，以依靠國軍正規軍通過大規模軍事行動剿滅共軍為主，蕭縣地方武裝維持治安、守衛縣境為輔。在具體建設事項方面，以政府為主導，一方面重建基層行政體系，完善機構、調整人事、鞏固「區—鄉鎮—保甲」各層級，恢復國民黨的統治秩序與治理模式，營造政權的威信；另一方面則由縣政府主導籌建委員會、合作社、群眾團體等各類衍生組織，秉承縣政府意旨籌辦經濟、社會、教育、建設、民生等領域的諸多具體事務。縣及縣以下行政組織與各種衍生組織相結合，擴大了縣政府的職權範圍，有助於增強國民黨地方政權對基層社會的掌控。抗戰期間，蕭縣是國、共、日偽三方博弈的前線，戰後大部分縣域又為中共占領，基層社會錯綜複雜、人心難測，從維持政權穩定、維護社會安定的角度看，構建以政治組織為核心的縣政運作機制是合理且必要的。

值得注意的是，在前述過程中，黃體潤十分注意處理與兩個群體的關係：一是與蕭縣地方菁英保持密切合作，將他們吸納到基層政權、地方武裝、縣參議會和各種委員會中，賦予其參與政治的合法途徑，使其

臺灣大學學術期刊資料庫

成為縣政權的有力支持者；二是致力於改善普通民眾尤其是佃農、貧農、災民的生活，通過減租、救濟、以工代賑等舉措，安撫、拉攏這一群體，防止發生變亂而被中共利用。

在黃體潤的推動下，各項舉措取得一定成效，蕭縣的面貌為之改觀。然而，不容忽視的是，黃體潤雖竭盡全力，仍僅能勉力維持，財政捉襟見肘，始終是關鍵瓶頸，他的諸多構想均因經費短缺無法付諸實踐。比如為減少軍費開支，蕭縣保安團不斷縮編，武器裝備水準和實際作戰能力亦受制約，只能發揮維持地方秩序、與小股共軍戰鬥的作用，一旦中共大舉進攻，國軍不給予有力支援，蕭縣獨木難支。更嚴重的是，黃體潤原本將減輕民眾負擔作為施政要點，但戰亂過後百廢待興，全縣收入極為有限，不僅要供養黨政軍各機構，還要從事教育和建設等事業，不得不將壓力轉移給普通民眾，導致結果與初衷南轅北轍，「是欲減輕民眾負擔者，適足以增加民眾負擔矣」，[178]乃至緊迫到「民眾對縣府食糧燒柴及軍服布之供給不容稍緩」的地步，[179]維持政權運轉與汲取民間資源的矛盾始終並未有效解決。

「勢」對「為」產生的重要影響，不僅表現在中共軍事威脅方面，還體現在政治理念層面。對黃體潤乃至國民黨而言，中共既是對手，也是借鑑，正是因為中共的存在，國民黨或主動或被動地採取了針對性舉措，試圖消弭中共的影響，尤其是意識形態宣傳。土地問題是國共共同關注的重要領域，既有研究已充分探討土地改革對中共的重要意義。[180]但值得研究者思考的是，中共的成功並不等同於其土地改革不存在問題，更不意味著國民黨推行的「二五減租」政策沒有可取之處。例如中共土改中過激和偏差的行為一度十分嚴重；[181]相較之下，國民黨致力於運用溫和手段實現「耕者有其田」的民生主義目標，通過調和地主與農

178 《黃體潤日記》，1946 年 3 月 10 日。

179 《黃體潤日記》，1946 年 3 月 21 日。

180 如金沖及，《轉折年代：中國的 1947 年》，頁 376。

181 陳永發，《中國共產革命七十年》上冊，頁 420-431。

臺灣大學學術期刊資料庫

民的利益分配，改善農民境遇、消弭其反抗情緒，這一邏輯有其合理性。只不過無論是蕭縣還是國民黨其他統治區，主要依靠由士紳、地主構成的地方菁英群體控制基層社會，注定其無法切實分割地主階層的經濟利益，也就無法真正將民眾動員起來。土地問題既是國共關係的一個重要側面，亦揭示了國民黨政權的困境：雖確有減輕民眾負擔、改善民生之主觀意願，但不可避免地受制於自身局限性。

戰後蕭縣的故事離不開黃體潤，正因他的出現，蕭縣故事才如此精彩。黃體潤在蕭縣擔任縣長的經歷，充分彰顯個人意志與歷史大潮之間的張力。作為一名滿懷理想和信念的國民黨員，自全面抗戰爆發至最終因病辭去蕭縣縣長職務，黃體潤在豐縣和蕭縣慘淡經營、竭盡全力，不僅始終維持著國民黨地方政權和地方武裝的生存，還能審時度勢，採取多種手段，從事建設與發展事業，在豐、蕭兩地均贏得地方認同。他之所以能夠取得如此成績，離不開其堅韌的精神、堅定的意志、靈活的手段，以及與中共和日偽的長期鬥爭中所積累的經驗。雖然與孫中山、蔣介石等風雲人物相比，黃體潤是個道道地地的小人物，但其貢獻與光輝值得肯定，這在民國史上也是不多見的。

然而，黃體潤已在其力所能及的範圍內做到了極限。他的個人命運和蕭縣的「小歷史」自始至終都裹挾在歷史大勢中，國共關係的任何風吹草動都會波及到蕭縣，產生不容小覷的影響，而蕭縣往往無法決定自身走向。比如克復縣城、縣境需要借助國軍力量，但究竟何時才能採取軍事行動，卻由不得黃體潤，而必須服從國軍的戰略安排。當上級軍政機關無意為蕭縣提供更多庇護時，即便多方奔走呼籲也無濟於事。黃體潤能夠在蕭縣短暫地開展各項建設工作，亦是因為國軍的軍事行動進展順利，局勢有所緩和，給他留出一段難得的安穩時期。一旦形勢急轉直下，國共力量對比發生逆轉且無法挽回時，無論黃體潤耗費多少心血，都無能為力。1948 年 11 月中旬，隨著國民黨軍隊在徐蚌會戰中失敗，蕭縣及徐西各縣相繼被中共軍隊佔領，黃體潤本人亦攜家眷避往南京。

臺灣大學學術期刊資料庫

蕭縣的歷史和黃體潤本人的命運都徹底改變，這或許正彰顯出歷史變局中地方小邑和普通人物的獨特意義。

*作者衷心感謝兩位匿名評審專家與編委會給予的深入、細緻的審閱意見，對文章修改大有裨益。本文曾於 2020 年 10 月 17 日在「百變民國：戰後中國與東亞變局」青年學者論壇宣讀，感謝與會師友惠賜意見。另外，日本中央大學人文科學研究所為本文的撰寫與修改提供了日文著作和相關資料，在此一併致以誠摯謝意。

（責任編輯：黃方碩　校對：廖芷青　林于煖）

臺灣大學學術期刊資料庫

引用書目

一、史料文獻

〈二五減租辦法（卅四年十月卅一日行政院通令實施）〉，《社會工作通訊》第 2 卷第 11 期，1945 年 11 月，重慶，頁 41。

〈江蘇省各縣清查戶口整編保甲施行細則（三十五年二月第十一次委員會議通過三十五年三月二日省府公佈）〉，《江蘇省政府公報》第 1 卷第 8 期，1946 年 3 月，鎮江，頁 25-44。

〈江蘇省各縣縣政府復員期間設置科室及員額標準(三十五年三月七日江蘇省政府公佈)〉，《江蘇省政府公報》第 1 卷第 8 期，1946 年 3 月，鎮江，頁 25。

〈江蘇省各縣收復地區鄉村盤查哨組織辦法〉、〈江蘇省收復區各鄉鎮巡邏隊組織辦法〉、〈江蘇省各縣民眾自衛隊附設偵察班嚮導組救護組供應組運輸組工程組暫行組織辦法〉，《江蘇省政府公報》第 1 卷第 28 期，1946 年 10 月，鎮江，頁 21-24。

〈江蘇省加強民眾自衛隊暫行組織辦法〉，《江蘇省政府公報》第 1 卷第 28 期，1946 年 10 月，鎮江，頁 20。

《民國檔案匯集》。南京：江蘇省檔案館藏。

《江蘇省社會處檔案》。南京：江蘇省檔案館藏。

《江蘇省建設廳檔案》。南京：江蘇省檔案館藏。

《益世報》（重慶），1946 年 10 月。

《益世報》（上海），1946 年 11 月。

《蔣中正總統文物》。臺北：國史館藏。

三軍大學戰史編纂委員會編，《國民革命軍戰役史第五部——戡亂》第 3 冊。臺北：國防部史政編譯局，1989。

中央檔案館編，《中共中央文件選集》第 15 冊。北京：中共中央黨校出版社，1991。

中國人民解放軍歷史資料叢書編審委員會編，《新四軍．參考資料》（2）。北京：解放軍出版社，1991。

中國人民解放軍歷史資料叢書編審委員會編，《新四軍．綜述、大事記、表冊》。北京：解放軍出版社，1993。

中國人民解放軍歷史資料叢書編審委員會編，《新四軍．文獻》（5）。北京：解放軍出版社，1995。

中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料彙編》第 5 輯第 3 編，「政治」（2）。南京：江蘇古籍出版社，1999。

王理揚，〈憶黃體潤公長蕭政績〉，《蕭縣文獻》第 1 期，1984 年 2 月，臺北，頁 166。

王懋功，〈自傳〉（下），《江蘇文獻》第 1 卷第 7 期，1963 年 7 月，臺北，頁 3。

王懋功主編，《江蘇省政府政情述要（民國三十四、五年）》。臺北：文海出版社，1983。

行政院綏靖區政務委員會秘書處編印，《綏靖區行政法令彙編》第一輯。出版地不詳，1946。

臺灣大學學術期刊

晉察冀日報資料科編，《軍事調處執行情況彙編（1946 年 1 月 13 日-4 月 15 日）》。河北阜平：晉察冀日報社，1946。
殷惟穌編，《江蘇六十一縣誌》。上海：商務印書館，1936。
秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》卷 21。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984。
秦孝儀主編，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》第 7 編，「戰後中國」（2）、（4）。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1985。
黃體潤，《黃體潤日記》（1939 年 9 月-1949 年 12 月）。徐州：江蘇省豐縣檔案館藏。
黃體潤，《黃體潤日記》（全 6 冊）。北京：國家圖書館出版社，2018。
劉樹發主編，《陳毅年譜》上卷。北京：人民出版社，1995。
謝聲溢編，《徐州綏靖概要》。徐州：徐州綏靖公署出版，1948。

二、近人研究

呂　迅，《大棋局中的國共關係》。北京：社會科學文獻出版社，2015。
李里峰，《土地改革與華北鄉村權力變遷：一項政治史的考察》。南京：江蘇人民出版社，2018。
汪朝光，《中華民國史・第三編・第五卷：從抗戰勝利到內戰爆發前後》。北京：中華書局，2000。
汪朝光，《1945-1949：國共政爭與中國命運》。北京：社會科學文獻出版社，2010。
林桶法，《戰後中國的變局：以國民黨為中心的探討（1945-1949 年）》。臺北：臺灣商務印書館，2003。
金沖及，《轉折年代：中國的 1947 年》。北京：生活・讀書・新知三聯書店，2002。
陳永發，《中國共產革命七十年》。臺北：聯經出版公司，2001。
項浩男，〈抗戰時期國民黨地方武裝的生存策略（1940-1945）——基於《黃體潤日記》的考察〉，《軍事歷史研究》2020 年第 1 期，北京，頁 60-75。
項浩男，〈全面抗戰初期縣域社會的動員、秩序與統一戰線——以淪陷前的豐縣為例〉，《日本侵華南京大屠殺研究》2020 年第 4 期，北京，頁 94-107。
項浩男，〈廬山訓練的個體經驗與基層回響：以黃體潤為中心〉，《抗日戰爭研究》2021 年第 1 期，北京，頁 79-92。
項浩男，〈抗戰時期縣域社會中的國共關係：以江蘇豐縣為個案的研究（1937-1945）〉，《成大歷史學報》第 60 號，2021 年 6 月，臺南，頁 105-153。
黃仁姿、薛化元，〈戰後臺灣精英的連續與斷裂：以農會精英為例（1945-1953）〉，《臺灣史研究》第 18 卷第 3 期，2011 年 9 月，臺北，頁 93-140。
楊奎松，《抗戰前後國共談判實錄（增訂版）》。北京：新星出版社，2013。
廖風德，《學潮與戰後中國政治（1945-1949）》。臺北：東大圖書股份有限公司，1994。
蔣永敬、劉維開，《蔣介石與國共和戰：一九四五～一九四九（修訂本）》。臺北：臺灣商

臺灣大學學術期刊資料庫

務印書館，2013。
鄧　野，《聯合政府與一黨訓政：1944-1946 年間國共政爭》。北京：社會科學文獻出版社，2011。
羅國儲，〈論戰後初期臺灣地方政治菁英的延續或斷層：以臺北縣為例〉，《國史館館刊》第 64 期，2020 年 6 月，臺北，頁 111-171。
三品英憲，〈華北農村社会と基層幹部〉，收入笹川裕史編，《戦時秩序に巣喰う「声」：日中戦争・国共内戦・朝鮮戦争と中国社会》，頁 85-120。東京：創土社，2017。
笹川裕史，〈戦後中国における兵士と社会〉，收入奥村哲編，《変革期の基層社会：総力戦と中国・日本》，頁 63-91。東京：創土社，2013。
Friedman, Edward, Paul G. Pickowicz, and Mark Selde. *Chinese Village, Socialist State.* New Haven: Yale University Press, 1991.

臺灣大學學術期刊資料庫

Historical Inquiry 71 (Jun. 2023), pp.91-141
Department of History, National Taiwan University
DOI: 10.6253/ntuhistory.202306_(71).0003

The State of County Administration during the Confrontation between the KMT and the CCP after the Anti-Japanese War: Huang Tirun's Experience as the County Magistrate in Xiaoxian County

Xiang, Hao-Nan*

Abstract

Xiaoxian County is located in the northwest of Jiangsu Province, at the junction of Jiangsu and Anhui, and its strategic position is very important. After the victory of the Anti-Japanese War, the existing military and political structure of Xiaoxian county was broken, and the relations between the Kuomintang (KMT) and the Communist Party (CCP), which already became very tense in the late period of the Anti-Japanese War, were worsening. At the end of 1945, Huang Tirun was appointed head of Xiaoxian county. He had long served as an important party, political and military post in Fengxian County. He had rich experience in administrative affairs and dealing with the CCP. After assuming the post of Xiaoxian county magistrate, Huang Tirun actively adjusted the personnel of the county government and the districts and townships, strengthened the grass-roots organizations, and consolidated the control area. At the same time, the CCP also tried its best to expand its influence in Northern Jiangsu. With the support of the National Army, Xiaoxian county and the entire territory were conquered one after another. Huang Tirun then tried his best to

* Lecturer, School of History and Culture, Minzu University of China
No. 27, Zhongguancun South Street, Haidian District, Beijing 100081, P. R. China;
E-mail: xhnjsyt@gmail.com

臺灣大學學術期刊資料庫

eliminate the power of the CCP and consolidate the county power. Huang Tirun also took a variety of measures to promote the construction of county administration. The relationship between the KMT and the CCP was the key factor affecting the history of Xiaoxian County after the Anti-Japanese War. When the relationship took a sharp turn, the construction of county government had to be interrupted.

Keywords: Xiaoxian County, County Administration, Huang Tirun, the Kuomintang, the Communist Party

臺灣大學學術期刊資料庫