

抗战时期

贵州民政研究

李德生 著

Kangzhanshiqi
Guizhou Minzheng Yanjiu

 中国言实出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

抗战时期贵州民政研究 / 李德生著. — 北京 : 中国言实出版社, 2016. 12

ISBN 978-7-5171-2158-9

I. ①抗… II. ①李… III. ①民政工作—研究—贵州—1937-1945 IV. ①D693.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 020555 号

责任编辑: 周汉飞

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编: 100088

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 成都市天金浩印务有限公司

版 次 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

规 格 880 毫米×1230 毫米 1/32 8 印张

字 数 200 千字

定 价 25.00 元 ISBN 978-7-5171-2158-9

导 言

一、背景介绍

2015 年是伟大的中国人民抗日战争胜利 70 周年，我国举行了盛大的纪念活动，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在纪念仪式上向全世界发表了重要讲话。习近平在讲话中指出：我们举行抗战胜利纪念活动的目的是铭记历史、缅怀先烈、珍视和平、警示未来，坚定不移走和平发展道路，坚定不移维护世界和平。他同时强调，在这场救亡图存的伟大斗争中，全体中华儿女冒着敌人的炮火共赴国难，无论是正面战场，还是敌后战场，千千万万爱国将士浴血奋战、视死如归，各界民众万众一心、同仇敌忾，为民族独立和自由不惜抛头颅、洒热血，母亲送儿打日寇，妻子送郎上战场，男女老少齐动员。抗日战争是一曲气壮山河的抗击日本侵略的英雄凯歌，一首感天动地的反抗外来侵略的壮丽史诗。

令人不无遗憾的是，作为抗战后方、地处偏僻的贵州省来说，对于在这场伟大的战争中曾经发挥的历史作用长期以来缺乏清醒的认识，整个贵州学术界对抗战期间的历史研究相对较

少，而且研究方向比较零散，这就使得贵州省在抗战时期所付出的重要贡献和牺牲得不到社会大众主流的认识，以至于今天不少的贵州人民逐渐淡忘了这段历史，对先烈们在浴血抗战中的惊天壮举，对“一寸河山一寸血”的悲壮历史缺乏认识 and 了解，甚至认为伟大的抗日战争与贵州并没有什么直接的联系。

有鉴于此，2010年年底，中共贵州省委党史研究室组织编写出版了《贵州抗战损失调查》一书，这本书引起了全国特别是贵州人们的极大关注，也进一步提升了人们对贵州抗战历史进行深度研究的迫切愿望。贵州省社会科学院领导遵循唯物主义历史观，在2011年开始批准启动了为期五年、关于贵州抗战历史的基础研究，这个做法的目的除了加强本院基础学科研究，培养历史方面年轻学者的科研能力，搞好研究团队队伍建设之外，更重要是希望贵州各族人民时刻牢记血的历史教训，继承和发扬伟大的抗战精神，并且把这种勇于为国家民族付出牺牲、无私奉献的精神力量转化成全面建设小康社会的力量源泉，在推动贵州加快发展、加速转型，实现跨越发展，与全国各族人民一起实现中华民族全面复兴的中国梦道路上激发自豪感、增强自信心。

在院领导的关怀下，承担此项基础研究任务的历史所科研人员精诚团结，分工合作，在已经过去的四年时间中写作出版了四本研究成果，分别是：2011年度的《黔山抗战起烽烟》、2012年度的《外力植入与内生发展：抗战时期贵阳城市早期现代化研究》、2013年度《抗战时期贵州田赋研究》和2014年度的《吴鼎昌主政贵州研究》。

在已经完成的研究成果中，《黔山抗战起烽烟》主要讲述了1944年11月底到12月初日本侵略者直接侵入贵州黔南地区的历史，该书用详细的历史资料讲述了侵略者在黔南地区烧

杀抢掠、给当地民众生命和财产造成重大损失的血泪历史以及黔南人民同仇敌忾，在强大的敌寇面前毫不畏惧、挺身而出，以就地取材极其简陋的原始武装与侵略者血战到底，最终迫使敌寇退出贵州地界的英勇斗争，对于帮助全省各族人民认识日本侵略者的凶残罪恶和凝聚坚决斗争、杀敌报国、不怕牺牲的抗战精神有着毋庸置疑的镜鉴作用。

《外力植入与内生发展：抗战时期贵阳城市早期现代化研究》是一本关于抗战时期大后方的城市史研究，该书选取战争与城市发展的研究视角，分析特定时期贵阳由内陆封闭城市走上现代化转型的动力机制和特殊轨迹，认为抗日战争改变了贵阳城市发展的传统轨迹，为贵阳城市发展创造了机遇并且注入了新的活力。著作在吸收前人相关研究成果的基础上，运用较丰富的文献资料，对抗战时期贵阳城市发展状况及城市早期现代化进程进行了较为全面、深入的研究，从纵横两个方面建构起对战时贵阳城市发展的研究架构，研究视角和论证方法比较得当，填补了贵阳城市史研究的某些空白。

《抗战时期贵州田赋研究》抓住“前方抗战、后方生产”的主题，选取田赋这一特别的视角，以丰富翔实的档案资料描述了一个偏僻贫瘠，人口不足 1050 万，大约只有 160 万壮丁的贵州省，却在 8 年的抗日战争中事业付出了近 70 万兵员（兵员占人口比例为全国最高），近 2600 万个义务民工，1.4 亿斤大米，18 亿斤稻谷，5.78 亿元现金的重大贡献，让我们清楚明白了抗战事业确实地不分南北、人不分老幼，身处后方相对安全的贵州人民在外敌入侵、民族危亡之时毫无保留地支持神圣的抗战大业，通过节衣缩食，积极生产的方式尽到了中华儿女应当承担的全部责任。

《吴鼎昌主政贵州研究》一书认为抗战时期贵州的稳定和

发展，与时任贵州省政府主席吴鼎昌有密切的关系。自辛亥革命以来，在宛如走马灯似更替的众多近代贵州主政者之中，政学系的干将吴鼎昌是与众不同的一个。文人吴鼎昌主政贵州时间最长，前后近八年时间，是贵州历史上开发建设最多、经济社会发展最快的时期。吴鼎昌在贵州主政近八年，基本上与抗战始末一致。吴鼎昌观察了解，调查访问，阅读资料，召开各界座谈会等过程中，摸准了贵州省当时的脉搏，掌握住了真实的情况，果断地判定影响贵州社会、经济、文化、教育、卫生等方面发展进步滞后的症结，是“贵州人口太少，同时贵州人力也较弱”等重大问题。抓住抗战有利于贵州建设的时机，提出了“贵州物质固有待开发，但还有一个更重要的先决问题，就是人力的开发。至少人力的开发应与物力的开发同时并进，平衡发展，否则徒言开发物力，收效一定小”的方针政策，作为全省工作的指导原则。全方位、多角度开展以人为中心，推进人力与物力开发建设，促进贵州社会经济全面发展进步，支持抗日战争。发展医疗卫生事业，严禁鸦片烟毒害，改革不良社会习惯，以增强人的体质健康水平；发展小学、中学、职业教育，创办贵阳医学院、贵阳师范学院、贵州大学，开展成人教育运动，以提高人的文化科学知识水平；开办县行政官员、乡镇保甲长训练班，提高干部文化素质、道德修养、工作能力，调整充实官员队伍，以增强各级政府行政工作效率，推行抗战行政；创建贵州企业股份有限公司，承担全省工矿、农林、金融、商业、交通、运输等方面的“计划、提倡、统筹”发展的责任，开发资源，发展经济，以提高经济实力，改善人的生活，支持长久抗战；建立农业改进所，发挥专家、学者、教授的作用，使用新的科学技术，革新农业，消灭病虫害，发展农村经济，以解决战时军粮民食问题。尽管这主要是因为抗

战建国的大势所趋和省内外人民共同努力所致，但大量的历史事实也表明，吴鼎昌主政的贵州省政府在组织规划、倡导扶持、社会建设等方面的贡献不小。这其中的成功与失误，经验与教训，十分丰富深刻，值得人们去总结吸取。在民族存亡的紧要关头，日寇大兵压境，举国一致共御外敌以致力于保存中华民族生命线的特殊时期，国民政府的领导作用和人民群众的回应活动是互动的、一致的。

承蒙院、所领导的信任，我作为贵州抗战五年研究的最后一年计划的项目负责人，在思考研究主要内容时颇费了一些脑筋。在个人的理解中，不同地域的中华儿女在参与伟大抗战事业中理应采取不同的方式，在各自擅长熟悉的领域做出个人该有的贡献。按照这种思路理解，地处相对后方的贵州省除了“兵、工、钱、粮”四大方向的卓越贡献之外，群策群力构建一个稳定团结的后方环境能不能也算是贵州省对抗战的贡献之一呢？据相关资料的统计，在8年全面抗战中，贵州省救济了过境难民共计十多万人，所花费的金额为上亿元；贵州共动员六七十万人参军参战，动员五六十万人参与后方交通建设，为前方抗战做出了贡献；贵州相对稳定的环境为恢复、稳定全国教育事业做出了贡献。抗战时期，全国有包括浙江大学等地方大学和军事院校在内的约20所学校在贵州一些地方落脚办学，为包括田汉、巴金、徐悲鸿、竺可桢等众多文化精英及学子创造了工作、生活、教学、读书学习环境，培养造就了大批人才。为抗日前线调运、生产抗战物资也做出了贡献。八年抗战中，全省共兴修公路二三千公里，征集民工三四十万人次，共兴建抗战机场9个，征集民工二三十万人次。抗战时期迁入贵州的工厂主要是兵工厂，有10多个，医院包括红十字救护队、援华医疗队共约10个，这些为抗日前线提供保障和服务的工

作自然也应该被看作贵州人民对抗战的贡献所在。笔者的这种认识获得了历史所领导和同事的大力支持，在大家的共同帮助下，我们课题组反复思考，制订和完善了以《抗战时期贵州民政研究》为题的研究计划，并将之确定为2015年度抗战基础研究的主要内容。

二、相关研究概述

应该指出，本书研究的抗战时期贵州民政事业与2014年度的《吴鼎昌主政贵州》在部分内容上有重叠之处，不过本书作者在处理这个问题时刻意淡化了这种内容的重复，除了部分不得不提及的内容如禁政、县政之外，其他内容都是前书没有探讨的领域。双方重叠交叉的内容，本书也秉承前书博、本书专的态度处理资料，从而避免了不该有的资源浪费和内容交叉。此外，对于今天已明显不属于民政管辖范围的警政、宗教等内容，本书也不再涉及。

吴鼎昌是中国近代史上的重要人物之一，是国民党内新政治学系的重要成员，是蒋介石当时少有的文人要员。目前，学术界对吴鼎昌的研究薄弱，对吴鼎昌主政贵州时期的研究也有待深入。迄今为止，研究吴鼎昌的主要成果有零星的专著和论文有：林绪武先生的《吴鼎昌的实业主张与实践》，主要梳理吴鼎昌担任实业部长和贵州省政府主席时的实业主张与实践，对吴鼎昌在推动国民经济建设运动，发展农村金融，促进贵州经济发展方面给予客观的评价和分析。顾劳先生的《吴鼎昌治黔得失论》，对吴鼎昌来黔背景、治理贵州方略、治理贵州得失进行分析，是少有中肯评价吴鼎昌治理贵州的文章。蔡志新先生的《民国时期贵州省政府主席吴鼎昌的经济思想》，对吴鼎

昌的经济思想进行分析评价，认为吴鼎昌的经济思想主要包括三个方面：一是旨在为中国提供独特的富强道路但又因谬误太多而难以实施的经济发展学说；二是他在主政贵州期间提出并取得一定成效的地方经济建设方略；三是他对于抗战时期国民政府经济政策弊病所做的半真半假的批评。莫子刚先生的《吴鼎昌与抗战时期的贵州禁政（1938—1944年）》是研究着力最多的雄文。由于吴鼎昌主政贵州时间较长，贵州文史界对吴鼎昌的回忆和历史散文较多，如刘学洙先生的《吴鼎昌与贵州抗战》，对吴鼎昌主政时期对贵州的物力开发、人才培养，基础设施建设方面做的努力和取得的成绩予以肯定性的评价。王鹏的《吴鼎昌其人其事》，对吴鼎昌一生进行了叙述。曹如人的《吴鼎昌在贵州》，对吴鼎昌主政贵州期间，大力发展贵州经济，不拘一格用人才，开发花溪，战火逼近贵阳期间倾其全力保护贵阳做出的贡献予以肯定性的评价。痴翁的《从〈花溪闲笔〉看吴鼎昌其人其事》，以吴鼎昌在贵州期间所著的《花溪闲笔》为史料，对吴鼎昌在贵州期间的为官原则，用人原则，所取得的政绩方面进行分析和评价，最终认为吴鼎昌是一个勤政清廉，不求近功，深谋远虑，乐于发扬他人事业，严于律己宽以待人的良吏。刘学洙先生的《〈花溪闲笔〉与吴鼎昌的主黔策略》，以《花溪闲笔》为史料，就吴鼎昌有关开发贵州的方针和巩固政治社会统治基础两方面内容做一简介与评说。何长风先生的《抗战时期吴鼎昌创办贵州企业的思想与实践》，对吴鼎昌创办贵州企业的思想进行分析和贵州企业在特定历史时期取得的成就进行介绍，肯定了吴鼎昌对贵州企业的蓬勃发展及其对抗战的贡献。专著方面，据笔者有限的检阅范围和能力，目前以吴鼎昌为主题研究的专著仅有何长风先生的《吴鼎昌与贵州》，何先生就吴鼎昌在贵州主政

期间的采取促进贵州人口素质的提高,提高官员的素质和行政效率,创办贵州企业公司,发展农业生产等措施以及吴鼎昌的《花溪闲笔》等著作进行研究,何先生充分肯定吴鼎昌对贵州的历史贡献,认为抗战时期贵州社会经济、文化教育、交通运输的发展与繁荣与吴鼎昌的努力密不可分。

从笔者所见有关抗战时期贵州民政研究的成果来看,似乎目前尚没有这方面的专题专著问世。相关的研究成果散见于各种期刊杂志上发表的论文,涉及当时的禁政和医疗卫生事业等方面,如《民国时期贵州的保甲制度与乡村社会秩序》《抗战时期贵州县政建设研究》《抗战时期贵州役政之初探》《贵州抗战时期广播事业探析》《抗战时期贵州现代医疗卫生事业的发展》《民国时期贵州禁政研究》《有关30年代中后期贵州禁烟运动的由来及其认识》《抗战时期贵州新闻传播的意义和特点》《略论抗战时期的贵州禁政》《论战争中的后方》等。从这些内容来看,涉及抗战时期兵役动员、民工征集、伤亡士兵抚恤、战时难民救济等属于民政事业的主要内容专门研究十分稀少,这正是本书研究计划得以最终确立的根本原因。

三、本研究主要内容和有关史料介绍

从贵州省档案馆所存的资料来看,有关抗战时期的民政事业范畴与我们今天的民政概念大不相同。从贵州省档案馆卷宗号为8、案卷数量多达8667卷的民政厅档案卷宗来看,民国时期民政厅主管业务有:县行政官吏之任免、奖惩、考试、训练及资格审查登记,县政考察、改革,县长巡视,行政区划整理,县等厘定,官署修筑、迁移,保甲,户政,警政,卫生,民族,宗教,礼俗,文物保护,兵役,优抚,禁烟禁毒,土地

行政，灾赈，社会救济，仓储，地方自治，选举，出版品审查，省县志书审核等方面。这些内容涵盖面之多之广，远非一项单年度必须完成的研究内容所能概括。在此背景下，本书作者紧扣服务抗战大局这个前提，有针对性地选择了部分内容进行阐述，挂一漏万之处，还请各位学界前辈和同仁多多谅解。

本书的研究内容涉及如下：抗战期间贵州民政机构（主要包括机构设置、谭克敏和《贵州民政十讲》、民政经费来源和用途）；抗战期间贵州行政概况（主要包括调整行政区划、推行新县制和保甲制、培训地方行政人员）；抗战期间救灾救济工作（主要包括灾害救济、冬令救济、战时难民救济）；抗战期间社会福利和优抚（主要包括抗战期间的社会福利事业、优待出征抗战军人家属、军人伤残抚恤和退伍安置）；抗战期间社会管理（抗战期间的社会团体管理、抗战期间的禁烟禁毒、抗战期间的新闻出版和图书审查）；抗战期间医疗卫生工作（主要包括疾病检疫防治、红十字会）。

目 录

导 言	(001)
第一章 抗战期间贵州民政机构	(001)
第一节 机构设置	(002)
第二节 谭克敏与《贵州民政十讲》	(011)
第三节 民政经费来源和使用范围	(014)
第二章 抗战时期贵州行政概况	(017)
第一节 调整行政区划	(018)
第二节 推行新县制和保甲制	(037)
第三节 培训地方行政人员	(079)
第三章 抗战期间救灾救济工作	(093)
第一节 灾害救济	(094)
第二节 战时难民救济	(121)

第四章 抗战期间贵州役政和军人优抚工作	(137)
第一节 抗战期间的贵州役政	(138)
第二节 优待出征抗战军人和家属	(152)
第五章 抗战期间贵州社会管理	(164)
第一节 抗战期间的社会团体管理	(164)
第二节 抗战期间的禁烟禁毒	(174)
第三节 抗战期间的新闻出版和管理	(205)
第六章 抗战期间贵州的医疗卫生工作	(219)
第一节 战时贵州医疗卫生政策和疾病检疫防治	(219)
第二节 贵阳红十字会救护总队	(232)
参考文献	(235)
后 记	(244)

第一章 抗战期间贵州民政机构

在中国，历代统治者都把民政作为管理国家政权的重要部分，赋予民政工作广泛庞杂的内容。从明代贵州设省至清代，贵州省的民政事务一直由各级最高行政长官统理。民国时期，各级政府将民政部门排列在其他工作部门之前，管理财政、建设、教育、农矿等部门管辖之外的各项工作。据现在留存的档案资料记载，民国时期民政厅主管业务有：县行政官吏之任免、奖惩、考试、训练及资格审查登记，县政考察、改革，县长巡视，行政区划整理，县等厘定，官署修筑、迁移，保甲，户政，警政，卫生，民族，宗教，礼俗，文物保护，兵役，优抚，禁烟禁毒，土地行政，灾赈，社会救济，仓储，地方自治，选举，出版品审查，省县志书审核等方面。

第一节 机构设置

贵州，地处西南内陆，因受制于独特的喀斯特地貌，与外界联系极其困难，是一个既美丽富饶而又贫瘠的地方，历来被外界认为是“贫瘠为各省冠”的省区。辛亥革命胜利后，中华民国成立，但政局很快被地方军阀扰乱，地处偏僻的贵州省政局同样被地方军阀所把持。刘显世、唐继尧、周西成、王家烈等军阀派系为了争夺权力，多次进行军事混战，贵州主政者更替频繁，人事上的不稳定自然导致政事的荒废，作为掌理一省民政事业的机构也多次更名，司、科、厅等机构设置随时变化，民政、内务、政务等称呼不一而足。直到1927年以前，贵州的民政事业可谓建树甚少。1935年国民党直接统治贵州后，省内政治相对稳定，为全省各方面事业的发展创造了一定条件。民政方面，各种法令、规章大量颁行，机构、制度日趋健全，使各项事业均得以推行，并有所成就。

1911年11月，在辛亥革命影响下，贵州宣布独立，成立“大汉贵州军政府”，军政府废除了清政府在贵州省所设的巡抚、布政司、提法司、提学司以及巡警道，设立民政部、财政部、学务部、实业部、交通部。当时，全省的行政建制仍保留府、州、厅、县，民政事务由府、州、厅、县的最高长官主理。民国元年（1912年）3月，滇军入黔，以武力解散“大汉贵州军政府”，组成“贵州军都督府”，民政部改称政务部，由周沆任部长。民国二年（1913年），袁世凯篡权，在北京成立北洋政府，颁布《划一现行各省地方行政官厅组织令》，贵州

省设立军都督府和行政公署，实行军、民分治。贵州省行政公署下设秘书处和民政、财政、实业、教育 4 个司，由郭重光任内务司长，朱益清任民政司长。司内设若干科。各府、州、厅一律改为县，下设内务科、财政科、教育科、实业科，民政事务由内务科承办，置科长 1 人（后改为主任），下设若干股。有的县如兴仁、独山等仅设一、二科，第一科掌理民政及财政，置科长 1 人，科员 2 至 3 人。民国三年（1914 年），袁世凯预备立宪，遂令恢复旧制。贵州将原设的内务司、民政司改为政务厅。

民国十六年（1927 年）7 月 1 日，国民政府下令改省行政公署为省政府，依照省政府组织法规定，将政务厅改为民政厅，厅长杨元桢。省民政厅兼理省政府秘书处事务，全厅设有秘书室、第一科、第二科、第三科，每科设置科长一人，科员若干人。省民政厅的业务职掌范围有：（一）吏治事项：各县县长、佐治人员的任免、训练、考核和奖惩；各县公安局长的考察使用及其奖惩；督饬各县政府召集县行政会议。（二）自治事项：设立全省地方自治筹备处，训练区长；督饬各县设立自治筹备处，训练乡镇自治人员；预算自治经费，划编各县自治区域。（三）警政事项：训练警察，编造警政编制，规定警区及分驻派出所，设立各县主要区镇公安分局，统筹警察经费，统一全省警察与干部队伍服装。（四）关于清乡事项。（五）关于市政事项。（六）关于户籍事项。（七）关于禁烟事项。（八）关于卫生事项。（九）关于礼俗事项：取缔买卖婚姻，注重社会教育，保存古迹古物，严禁淫戏，禁止淫词邪礼，禁止赌博，严禁异装奇服。（十）关于社会、文化团体登记管理事项。（十一）关于救济事项，主要是查灾，食储，积谷和赈灾等。（十二）关于开化苗族。（十三）严禁剥削，严惩奸商，保护平民。（十四）关于救济院和慈善机构。（十五）关于卫生事务。

各县公署改称县政府。县政府设内务科或第一科主管民政事务。民国十八年（1929年）6月，省政府根据国民政府重新颁布的县组织的规定，将贵州省的县分为三等，县长由省民政厅提出人选，报省政府批准，县政府设第一科主管民政事务。第一科置科长1人，科员2至4人。同年9月，国民政府内务部制定《县政府办事通则》，规定第一科管理民政、公安、教育。贵州省各县按照《通则》的规定，将民政、公安、教育划归第一科管理。

民国十八年（1929年），省政府下设秘书处、民政厅、财政厅、教育厅、建设厅、农矿厅，李仲公任省政府委员兼省民政厅厅长。民国二十一年（1932年）省主席王家烈兼任省民政厅厅长。省民政厅设秘书、第一科、第二科、第三科、第四科。其职责如下：第一科：（一）关于考核吏治并铨叙奖惩及视察报告之编订事项。（二）关于县长考试训练事项。（三）关于例章编订事项。（四）关于稽核所属各机关经费预算决算事项。（五）关于行政区划事项。（六）关于本厅会计庶务及预决算事项。（七）关于典守印信及校对收发译电事项。（八）关于不属他科事项。第二科：（一）关于公安局长之考绩任免考试训练奖惩及经费之审核事项。（二）关于全省警备队保卫团之改良编制指挥调遣及经费的审核事项。（三）关于清乡攀顶。（四）关于自治选举事项。（五）关于市行政事项。（六）关于禁烟事项。第三科：（一）关于党务公团及社会组织事项。（二）关于人民生计赈灾恤偿及其他慈善事项。（三）关于礼俗宗教及褒扬义烈整饬风化事项。（四）关于保存古迹古物及官产官物事项。第四科：（一）关于编制统计报告事项。（二）关于著作出版及其他宣传事项。（三）关于一切土地行政事项。（四）关于外交事项。（五）关于卫生事项。除此外，另设视察员4人，专司考察吏治及地方状况事宜；设户籍登记处，办理户籍的登记和编查整理。