

华中抗日根据地的政权建设

——以淮北、淮南、皖江抗日根据地为例

王明前

(厦门大学 马克思主义学院,福建 厦门 361005)

摘要:华中抗日根据地政权建设,立足于抗战时期农村社会的政治实践,不仅是“三三制”原则在基层政治层面的实现,更体现了统一战线和群众路线的有机统一。淮北、淮南、皖江抗日根据地把“三三制”政权作为政权建设的主要方向。淮北区致力于改善与加强党对政权工作的领导,合理解决了军队与政权的关系问题。淮南区、皖江区也坚决贯彻“三三制”原则,以推进政权的民主化进程。淮北、淮南抗日根据地积极完成对基层政权的改造。为尽快实现改造保甲制的直接目的,淮北区强调发挥作为代表会议常设机构的行政委员会的职能,努力使基层政权改造与各种政治运动相结合。淮南区通过增加选举程序的公开透明度,鼓励群众参加民主选举。

关键词:华中抗日根据地;淮北、淮南、皖江抗日根据地(淮北、淮南、皖江区);政权建设;基层政权改造;三三制;代表制

中图分类号:K269.5

文献标志码:A

文章编号:1008-5092(2020)01-0006-08

史学界对华中抗日根据地政权建设的研究已取得了一定成绩。但遗憾的是,现有研究尚存在着诸多理论认识不足。首先,现有研究虽然高度评价了华中各抗日根据地“三三制”民主政权建设的成就,并且有意将这一成就作为对当前社会的政权建设,如廉政建设的启示,但是这反而忽视了对历史问题的准确定位。其次,现有研究尽管已经注意到抗日根据地的基层政权问题,并给予了高度评价,但是普遍忽视政权改造与群众运动的相关联系。其实,华中抗日根据地政权建设,立足于抗战时期农村社会的政治实践,不仅是“三三制”原则在基层政治层面的实现,更体现了统一战线和群众路线的有机统一。

抗日战争时期,安徽省境内有分别由新四军第四师、二师、七师开辟的淮北、淮南、皖江抗日根据地(以下简称淮北、淮南、皖江区),地跨长江、淮河流域,控制陇海、津浦线两大铁路干线和大运河,其战略地位在华中抗日根据地八个战略区中举足轻重,因而具有显著的学术研究价值和典型意义。遗憾的是,学术界目前对淮北、淮南两个根

据地的政权建设尚无专题研究,这说明对华中抗日根据地的政权建设有深入研究的必要。

笔者不揣浅陋,拟以上述思路为线索,以淮北、淮南、皖江抗日根据地为例,全面考察华中抗日根据地的政权建设和基层政权改造,以期增加学术界对中国共产党领导的敌后抗日根据地政治史的学术认知。

一、“三三制”原则及其在豫皖苏和淮北区的落实

马克思列宁主义强调政权建设的实践意义,视之为实现无产阶级专政的政治工具。在抗日战争时期,中国共产党把统一战线与人民民主有机结合,创造了“三三制”民主政权形式。淮北、淮南、皖江三个抗日根据地,尽管所处政治环境有所差别,但是都把“三三制”政权作为政权建设的主要方向。

在豫皖苏边区初创时期,虽然“有些地方进行了改造,如肖县、夏邑、永城等县都换了县长、区

长等”,但是“仍然是委派制的,不是由下而上的选举”。^{[1]27}但是,淮北区党政军领导人站在维护统一战线的高度来指导政权建设,迅速明确了边区政权建设的民主化方向。

1939年10月29日,彭雪枫在新四军第六支队活动分子会议上提出:“实行政治上的进步与改革,迅速召集真正代表全国人民的国民代表大会,实行宪政,各党各派各真正人民的代表参加政权”。^{[2]59}1940年5月1日公布的豫皖苏边区联防委员会1940年5、6月份工作计划大纲提出:“以抗战为主要条件,多吸收各阶层的进步分子参加政权工作;调整行政干部,大量吸收劳苦大众及抗日积极分子参加抗日工作;各县成立参议会,广泛吸收各阶层的抗日分子参加”。^{[3]2}1940年5月,吴芝圃提出:“迅速建立县参议会及区建设委员会等统一战线的民意机关。使各阶级的人民都能够表示他对于行政工作的意见。都有建议政府和监督政府的权利”;同时开展宪政运动,“成立各级宪政促进会的组织,使民主运动成为轰轰烈烈的群众运动”。^{[1]103}1940年7月召开的皖东北活动分子大会,要求“每个同志必须认识政权是各抗日阶级联合专政的本质,在改善民主中改造政权,并纠正新官僚主义”。^{[2]287}

皖南事变以后,中国共产党把争取中间派作为反击国民党顽固派反共高潮的主要政治策略之一。目的在吸引中间派分子参加根据地民主政权的“三三制”原则,成为淮北区政权建设的当然选择。

1941年1月31日,豫皖苏边区党委指示各地,在政权建设中,首先做到开放政权,实行“三三制”,即“不论各党各派各个阶层,只要他坚决抗日,赞成民主政治,而不是汉奸与死不觉悟的反共分子,皆有参加政权的资格,以别于国民党‘一党专政’”。其次,做到“任用贤能”,即“凡是在地方上有威信有专门技术的人员,只要他们肯为抗战尽力,为民众效劳,要尽量予以任用,并加以优待”,^{[3]13-14}从而正式提出了政权建设的“三三制”原则。1941年2月19日,豫皖苏边区联防委员会进而指示各地:“在任用与选拔干部方面,必须严格执行‘三三制’与‘任人唯贤’的原则”,做到共产党员只占1/3,“切忌造成一党专政的现象”。制度方面,“要马上建立会议制度,保证集体利益与发扬民主作风,解决反对少数人包办独裁”。^{[3]18}这一原则之后不断被淮北区领导层重

申。1941年9月15日,刘瑞龙在淮北苏皖行署成立大会上的报告指出:“三三制”政权是“各抗日党派、阶级联合起来的政权,不是地主资产阶级专政”,但是“也不是无产阶级专政”。因此,为实现各阶级联合专政,应“建立各级行政委员会”,做到“政府定期报告工作,由各方面批评,政府如果不能尽责的话,要实行民选”。^{[3]58}1941年9月21日颁布的淮北行署施政纲领宣布:“实行抗日民主政权中三三制的原则,改造基层行政,建立各级民意机关,实行各级政府民选,树立民主政治的新作风”。^{[4]73-74}1942年1月1日,邓子恢提出:“划小行政区,建立各级行政委员会与参议会,实行政权民主化,加强行政效能”。^{[2]313}1942年10月,刘瑞龙在淮北地区第二届参议会上的报告指出:“抗日民主政权是抗日的而又赞成民主的人的政权”;“它和地主、资产阶级专政有区别,它保护工人、农民利益,但也并不单单保护工农利益。它是各阶级的联合专政”。^{[4]120}他强调:基层行政改造,“改成县、区、乡三级,不仅政权深入群众,对方打成一片,而且敌后环境,也以单位缩小才便于推行政令”。^{[4]123}1943年12月7日,刘瑞龙在淮北行署第二次县长会议上指出:“抗日民主政权在中国是个创造,它把‘三三制’、民主集中制和代表制三者结合起来”;“组织上的‘三三制’和组织形式的代表制是不可分离的”,因此,他要求在半年内“在组织成分上完成‘三三制’。在群众已经发动的地区政权形式要成为代表制”。^{[5]69-70}淮北区领导人的上述表述充分说明,“三三制”实际上已经成为淮北区政权建设“民主”与否的客观标准。

二、华中抗日根据地各边区的“三三制”政权建设

1. 淮北市的“三三制”政权建设

随着淮北抗日根据地的日益巩固,群众运动的日益发展,“三三制”原则日益向基层深入贯彻。1944年1月14日,淮北区党委指示各地:“在三、四月份内进行区选、乡选,并准备边区参议会的召开。区代表在乡选时联络选出,并注意到三三制成分的调整”。^{[1]405}1944年10月7日,淮北区党委要求在1944年10月至1945年4月半年内,“从上而下改造政权,完成乡至边区的普选,彻底实现‘三三制’的新民主政治”。^{[6]228}1944年12月29日,刘瑞龙在淮北区党政军民各界人

士联席会议上提出:要在1945年,“彻底实行民主政治,完成乡区县行政区边区五级普选,使各级政权真正符合三三制”。^{[7]286}

为更好地在政权建设中实现统一战线与群众路线的有机统一,淮北区党和政府首先致力于改善与加强党对政权工作的领导。

1940年7月7日,吴芝圃提出:要加强党对政权工作的领导,需要“深刻把握政权的本质,正确灵活地运用统一战线的原则”。为此首先应“竭力争取还能够忠实于抗战事业的中间分子和抗日积极分子”,同时“应严厉纠正无原则的拉拢地主、豪绅、流氓地痞参加政权的右倾机会主义观点”。其次,应“自下而上的据点式的打好民主政权的基础”,普及民主选举,“从保甲两级做起,一个据点一个据点的彻底实施民主,直至选区长、县长,完成各县的民主制度,直至完成整个边区的统一的民主政治实施”。再次,要“迅速建立县参议会及区建设委员会等统一战线的民意机关”。最后,“开展宪政运动,成立各级宪政会的促进会的组织”。^{[6]36-37}1943年2月19日,刘瑞龙在淮北苏皖边区第二次民政会议上讲话指出:为完成政权的民主改造,首先要注意“实行三三制要反对两种偏向,一方面是左的包办,一方面是右的迁就”。其次要健全民意机关,不仅要“尊重参议会的职权,接受它的监督及批评,切实执行参议会的决议,定期向参议会报告工作”,而且要“建立常驻委员会的经常工作,政府会议一定请参议员出席”。^{[3]278-279}再次,要处理好党和政权的关系,即党对政权的正确领导问题。这要求“党员绝对服从党的领导,党委会尊重政权工作的独立性”,明确参议会中党团的任务,“是把党的政策通过政权使他具体的实施,保证党对政权政治上的领导,保证政权本身制度、工作作风符合三三制”,即“保证党对政权在政治上组织上的领导”。这不仅需要“党团同志须要学会议会斗争,争取党的主张的实现,并且要派得力党员干部到政权里去工作”,而且需要“党的组织应当培养政权的独立性,党的组织调动政权中党员干部时,应当尊重政权的独立系统”。最后,要注意团结政权中的非党干部。“尊重他们的职权”,帮助“改变他们对劳动人民的观点,不是压迫剥削劳动人民,而是为劳动人民服务”。^{[3]284-285}

其次,淮北区党和政府还合理解决了军队与政权的关系问题。1941年7月,邓子恢在四师团

以上干部会议上指出:部队有责任帮助地方建立政权,但是“在建立政权与地方党系统之后,即应尊重其系统,调干部给它,将政权移交给它,不应永远代替”。^{[1]143}1942年4月20日,邓子恢提出:要反对军阀思想,做到:“政府法令军队应首先执行,为人民表率。军队应尊重政府人员,保护政府机关之安全。对政府中某些坏分子,应经过政府系统,按一定手续去处分他,而不应由军队去随便处理”。^{[6]55}1944年1月29日,彭雪枫在报告中阐述了军队和政权的关系。他指出:“军队是政府进行革命战争的工具”,因此“军队是保卫政府的‘卫队’而不是政府的‘上司’,政府是军队的‘主人’而不是军队的‘办差机关’”。^{[1]409}

淮北区政权建设取得了显著的成绩,一方面落实了统一战线原则,实现了对边区各社会阶层的政治动员,另一方面贯彻了群众路线,尽可能满足了基本群众当家做主的政治诉求。1943年12月7日,刘瑞龙在淮北行署第二次县长会议上指出:一年来,淮北区大量提拔地方干部,据统计12个县247位区以上干部,地方干部167位。6个县地方干部占85.5%。^{[5]44}这种干部的“本土化”其实也是群众运动深入开展的必然结果。1943年12月25日,刘瑞龙在总结淮北政权建设贯彻“三三制”原则的成绩时指出:7个县参议会的458位议员,从阶级成分上看,雇工12人,贫农71人,中农119人,富农70人,地主130人,商人17人,其他39人,体现了广泛的代表性。泗南县75位参议员中,共产党员27人,略超过1/3,符合“三三制”原则,这充分说明,一方面“大多数人民实现了参政的权利,加强了各阶层人民的团结”;另方面“政府力量的大大加强”,“吸收了各方面的人才参加工作,这样便使抗日民主政府与人民建立了密切联系,有了坚实的依靠”。^{[4]243-244}

各地还根据地方社会实际情况,探索适合本地区的政权建设经验。如1942年春,泗阳县区分基本区和新地区推进民主政权建设。“群众的政治水准比较提高”的基本区,“采取了真正选举的方式,每保经过保民代表大会产生代表三人,并在区参议会上产生县代表”。新地区则“不可能选举,采取聘请代表方式,以求包括一切有威信的人士”。^{[3]123}

2. 淮南区的三三制政权建设

淮南抗日根据地也致力于三三制民主政权的建设。路东区1940年5月建立后,政权“虽已全

部建立,但是只有形式”,特别是“下层机构全部未更动。全部把持在旧的乡保长手中”。半塔保卫战和反“扫荡”斗争后,开始“撤换坏的乡保长,提拔一些进步分子充任,部分的在人的方面改造了政权”。但是只是“利用旧形式,装进新内容,利用旧的政权组织和方法,来完成新的革命的任务”,也就是“不得不利用保甲制度这种旧的机器来完成我们新的任务”。但是保甲制度“既没有代表制,又没有民意机关监督,又无定期轮选”,不符合民主政权建设的要求。在召开边区参议会后,政权建设才真正走上民主化轨道。首先明确了“政府应绝对服从参议会的决议”的代议制原则;其次确定“驻会委员会应建立日常工作”的工作方法。但是“三三制”原则仍然难以真正落实。“乡一级的政权的上层的主要负责人,差不多清一色的共产党员包办,表现不能和人家共事;而乡以下大部分掌握在旧乡保长手里”。^{[8]154-156}

淮南区委坚决贯彻“三三制”原则,以推进政权的民主化进程。1941年1月14日,邓子恢在路东临时参议会上做报告指出:“我们的根据地不仅要抗日的,而且要是民主的,只有团结各阶层党派来共同抗战,才能长期坚持这个地区。因此我们要执行抗日民族统一战线政策。我们的政权,就不仅要抗日的,而且要是民主的,不是一党专政的,不是少数人包办的。而是实行‘三三制’的(地主资产阶级、小资产阶级、无产阶级在政权里各占三分之一)”。^{[8]155}抗日民主政权实行民主选举,“从下而上的民选县区区长”;采取委员制,“建立集体领导制度,各级政府都有行政委员会,县区区长只充主任委员,一切施政方针与工作计划都经过委员会讨论通过,县区区长要少数服从多数,这样既可收集思广益之效,又可以防止独断专行之弊”。民主政权实行三位一体的代表大会制度,即“把人民代表会议行政委员会与行政首长三个东西合为一体”。^{[8]185-86}他要求在政权建设上“应迅速建立各县参议会与区乡保人民代表会议,实行民选首长。健全行政委员会组织与工作,确立‘三三制’,政府应代表各阶层利益,调剂各阶层利益”。^{[8]109}1941年2月颁布的津浦路东各县联防办事处施政纲领宣布:“开展宪政运动,实行民主政治。采用直接平等的普选制,健全民主集中制的政治机构,培养人民自治能力;建立各级民意机关,协助并督促政府,执行抗建国策”。^{[8]111}1941年3月,刘顺元提出,“政府中要认

真执行‘三三制’,要在共产党员占三分之一的条件下,放手吸引与团结广大的小资产阶级与中小地主、开明士绅、中等资产阶级参加民意机关及政权机关,要善于同一切不反共的国民党员共事,要善于运用一切有益的人才,要加强与团结财政经济部门的人才,要建立自下而上的代表会议与行政委员会,开辟更广大的政权民主化的基础”。^{[8]118}1942年5月10日,童汉璋在路西办事处七个月工作报告中提出:“进行公民登记,准备乡选,以为取消保甲制度的准备”。^{[8]204}

3. 皖江区的三三制民主政权建设

皖江抗日根据地因为政治环境不如淮北、淮南抗日根据地稳定,因而更加注重在政权建设中贯彻“三三制”原则。1942年3月30日,曾希圣批评在政权建设中存在着诸如“政府只作到好人政治”,而不是“建筑在基本群众上面的民主政权”的偏差,要求“改变机关中党员的工作方式,要和人家进行民主合作。党员在政府中只是起模范作用,作核心作用,不能特殊”。^{[9]62-63}1942年5月,皖鄂赣边区党委要求切实推行参议院民主选举制度,做到“境内居民年满十八岁者,不分党派、职业、性别、宗教、种族,均有被选举权与选举权”。参议员选举分区域和职业选举两种。“区域选举以乡为单位,每乡选举参议员一人;职业选举以抗日职业团体或机关单位产生参议员”。^{[9]70}政府成员构成应坚决贯彻“三三制”原则,以期改变“县、区二级政府以共产党员占绝对优势,保级尚被封建势力操纵”的不利局面,做到“本届民主选举中,为保持共产党员的领导地位,人员构成分配上,党员占百分之四十四,进步分子占百分之二十一,中间分子占百分之三十五”。为更有效争取中间派,“今后将保甲取消后,动员各级政府多多设法争取党外人士参加工作”,并且“聘请公开的国民党员担任参议员,争取公开的国民党员、三青团团员参加政府工作,鼓励各党派的合法活动”。为此应采取相应的行政改革,重新划分行政区域,“中心地区取消封建保甲制度;缩小乡的区域,以原有三个或四个保为范围,直接领导到各个自然村”。^{[9]72-73}根据1944年9月颁布的皖中第二届参议会组织大纲,“皖中参议会为皖中最高民意机关”。参议员“由各县级参议员中推选百分之六十,皖中一级的部队、机关、团体推选百分之二十,皖中行政公署聘请百分之二十”。参议会拥有“决定全皖中地区施政方针;创制与复

决政府之法令;审查和通过政府工作计划;审查和通过政府之财政预算案”^{[9]177}等职权。

三、华中抗日根据地基层政权的民主改造

1. 淮北市的基层政权改造

淮北、淮南抗日根据地在建设“三三制”民主政权的同时,积极完成对基层政权的改造。这既是“三三制”原则深入到基层的具体表现,也是抗日民主政权真正实现人民当家做主,贯彻群众路线的要求。

在豫皖苏边区的初创时期,由于基层行政组织没有实现民主化改造,“致使许多投机分子和坏分子把持政权,他们不但不能代表群众利益,相反的,他们还敲榨群众,贪污腐化”。^{[1]27}

淮北区党和政府在坚决贯彻“三三制”原则的同时,始终没有放松对基层政权民主化的关注。1939年通过的肖县农民救国会工作纲领宣布:“积极参加、推举农民代表参加县区乡政委员会,促成委员的民选;协助县区政府改进乡镇墩保甲,促成保甲长乡长由人民普选”。^[10]1940年5月1日公布的豫皖苏边区联防委员会1940年5、6月份工作计划大纲,要求健全基层行政组织,做到:“乡保甲行政人员应实行民选,已民选而健全者,不必重选。民选而不健全需要改选者,改选之;从未民选者,实行民选之”。具体而言,5、6月分别完成保甲长、乡镇长的民选工作,并尽量争取民选区长,同时举办保甲人员训练班,两个月内训练基层行政人员一半。^{[3]1-2}1940年5月,吴芝圃提出:“从保甲两级做起,一个据点一个据点的彻底实施民主,直至选区长、县长,完成各县的民主制度”。^{[1]103}可见,推进民主选举,特别是直接选举基层行政人员,是淮北区通过贯彻群众路线解决基层问题的主要途径。

相关的立法工作和制度建设也提上日程。淮北区把代表会议即代表大会制度的建设作为基层政权改造的制度基础。1941年2月19日,豫皖苏边区联防委员会指示各地:“村民会议、保民代表会议的制度必须赶快建立”,尤其要“注意对保甲长的教育工作”。^{[3]18}1941年9月15日,刘瑞龙在淮北苏皖行署成立大会上做报告指出:“健全民意机关,在中心乡保中,试验实行代表会议的制度”。^{[3]64}到1941年底,淮北区“基本区乡全部改造,保改造到三分之二,甲改造到三分之一;新地

区乡长调整三分之一”。^{[3]97}1942年4月18日颁布的淮北苏皖边区乡(镇)公所组织法,旨在“废除保甲制度,建立抗日人民代表会议的乡镇民主制度”。^{[3]141}根据这一法律,乡镇民代表会议常务会须每月召开一次。乡镇代表、乡镇行政委员及正副乡镇长“任期六个月,期满依照规定重新改选,改选得连任之”;上述行政人员,“有渎职违法行为,上级政府得随时予以撤换,并召集乡镇民代表会议改选之”。^{[3]147}以上法令为基层政权改造提供了法制保障。1943年颁布的淮北苏皖边区乡选运动实施办法,要求“自下而上的民主选举改造政权,彻底实现三三制新民主主义政治,改造基层政权”。这要求“吸收各阶层参加政权,认真地在乡行政委员会中贯彻三三制政策,巩固各抗日阶层的民主团结,使乡选成为广大人民自觉运动”,并且要“坚决保障其竞选自由,选举自由,严防任何不民主武断包办、舞弊等违法现象”。^{[5]109-110}

淮北区党和政府不断发布指示指导各地的基层政权改造工作,要求各地区别地区情况灵活执行政策。为尽快实现改造保甲制的直接目的,淮北区在重申建立代表会议制度的同时,更多强调发挥作为代表会议常设机构的行政委员会的职能。

1943年2月19日,刘瑞龙在淮北苏皖边区第二次民政会议上讲话指出:应把政权民主改造的中心放在改造基层政权上,做到在一般情况下,“乡行政委员会一月开会一次,总结布置工作。继续召开代表大会,报告行政委员会工作计划并发动讨论批评,经代表会议决定后,代表即分头召开居委会宣传代表会的决议并领导完成。半个月召集一次主任代表、行政委员联席会,督促检查工作”。在紧急情况下,则“召集行政扩大会”。^{[3]279}1943年5月3日,淮北苏皖边区行署训令,应区别三种地区情况推进基层政权改造工作。第一种是“基本地区的保甲制度及村甲制基层政权”,“当群众生活已初步改善,实行了减租,增加工资,而群众组织已经建立起来的地方,即应实行改造为代表制”。第二种是“过去已经改造为代表制的乡政权”,“应予依时进行改造健全其组织,充实其工作内容”。第三种是“边境各地,尚未具备实行代表制的区乡”,“在民选期间,一律成立区、乡、保行政委员会,作为民意执行机关,由各该乡临时代表大会选举之,乡保长亦可进行民选”。训令强调此次改造,一方面“必须在改善人民生

活过程中来进行,特别是要配合目前的生产救荒工作以及行将到来的夏收工作,以及各地所进行的反贪污的斗争”,另方面要明确此次改造“特别着重于提高人民对政府的监督作用”。训令尤其要求慎重进行对边境乡保的改造工作,既要“物色本地人民中真正积极于抗建事业,并为群众所信仰的人物”,又要“对被换之乡保长,应适当予以教育和安插,使他们能积极赞助和参加抗建工作”。^{[3]318-320}1943年5月6日,淮北苏皖边区行署要求在乡选工作中,发挥代表制的作用,通过转变工作方式发扬民主作风。这要求首先要坚持少数坚决服从多数的原则,做到“决议后乡公所应当坚决执行,即是乡长的意见与大多数委员意见相反,或是多数主张不对,乡长说服仍无效时,亦应服从多数,可一面执行,一面呈报上级处理,不得借口推托或强迫多数服从”;其次树立有计划有组织的工作作风,既要做到“对上级交给的任务,应当考虑在本乡实现的方法”,又要“建立工作制度,实现定期的会议汇报”。行署同时要求在尚不能实行民选的地区的保甲制,一方面“利用会议、短期训练班及定期开会总结的方式,加强现任乡、保、甲长的教育,提高他们的质量和积极性”,另方面“从武装自卫改善民生斗争中,发现能代表群众利益的积极分子,提拔他们为保甲长”。^{[3]328-329}1943年5月6日,刘宠光在报告中首先分析了各种乡村基层政权的组织形式的特点。保甲制,虽然有“简单易行,便于运用”的优点,但是更有诸如“不是代表人民,而是代表政府强制和统治人民,不是民主的委员制,而是首长制,易为封建势力操纵或一党包办,不能实行三三制”等一系列致命缺点。村甲制,是保甲制的局部改良,“优点是村划小了,工作上比较方便,而本质上仍是保甲制”。代表制,虽然形式上比保甲制民主,但是在具体实施过程中,因为“把公民代表大会去掉”,使“人民意见无从表达”,加之“代表制是议行合一制的较为复杂的新式的机器,运用较难。今天干部能力差,未学会运用新机器的本领,而用惯了旧工具,故又把新式机器拆毁当旧工具用”,^{[3]334-335}反而不能发挥出其民主性。他进而提出有针对性的切实可行的工作策略。首先,对尚不能实行民选代表的乡,立足于对保甲制的进一步改良,即“保甲长应尽量用民选手续产生,乡建立行政委员会,行政委员由保甲长、群众团体小组长以上、基干队、自卫队班长以上组织临

时代表大会选出”,总之,“要使它接近群众,使它民主化”。其次,改造村甲制,“把村甲制作为过渡到代表制的阶梯”,即“村甲制的乡应有计划的分期改造为代表制”。最后,坚决健全代表制,充分认识其不仅是“权能合一制,议行合一制”,而且是“民政合一的代表”,还是“行使民权的最好的方式”。为此,应一方面“建立乡公民代表大会的经常会议,一到两月开会一次”,另方面“健全行政委员会工作”,做到“乡行政委员会是代表大会闭幕后的执行机关,是乡行政组织的中心,各工作委员会在行政委员会领导之下进行工作,行政委员会执行代表大会的决议,执行上级政府的政令,指示和计划布置、检查总结全县的工作”。^{[3]337-339}1943年6月,邓子恢在淮北高干会议上发言指出:基层政权改造应区别地区情况分别进行。基本区可分为两种情况。第一种,“已有群众基础,即是群众已经发动,减租减息已真正实现的地方”,“政权未改选者,应立即实行改选”。第二种,“群众尚未发动地区”,“应即在生产救荒、减租减息及反贪污斗争中发动群众,群众发动之后立即改选”。边缘区,也可分两种情况。第一种,“既无群众基础,又有各种顾虑”的边缘区,“可以暂沿旧制,代表从缓,但须成立行政委员会”。第二种,“已有改选条件者应不踌躇地实行代表制”。他进而强调:“乡政权可以超过三三制,以便保持基本群众政治上的优势”。^{[3]384}1943年8月14日制订的淮北行署秋季中心工作大纲,要求:“具备乡选条件(即群众已发动,已改善民生的区域)立即普遍进行乡选,于九月二十日前完成”;“已经有三分之二的乡完成乡选的区,其余未完成的乡须继续完成,并即进行区选;已全部乡选完毕之区域,立即举行区选”;“在不能实行乡选的区域,必须通过秋季改善民生及不良倾向的斗争中,发动群众进行人事改造,取消保甲制,改为乡村制,准备乡选基础和建立临时区乡行政委员会”。^{[5]1}1943年9月30日,安明提出改造乡政权与群众运动的关系:“改造政权的任务在于用各种方法吸引广大群众参加政权,参加政治生活,密切政府与人民的联系。同时群众团体应当把改造政权看成是发动群众的一部分”。因此,“行政与民运的统一认识,统一步骤,有机配合,是实行民主进而改善民生联系的基础”。^{[5]20}1943年10月20日,淮北区党委在关于冬春两季工作的总计划中提出:在基层政权改造方面,“在群众

运动已经发动,减租减息增资已经实行的地区,一定要全部实行代表制”。^{[6]189}

随着抗战胜利形势的日趋明朗,淮北区基层政权改造工作进入到与减租、拥军乡选等政治运动结合进行的新阶段,并且更加强调群众路线的贯彻。

1944 年 1 月 10 日,淮北行署第五次民政会议决议提出:改造区乡政权,“总的目标,是在已经实行乡选的地区,进行必要的到期的改选与健全代表制;在已有实行代表制条件,而尚未实行代表制的地区进行乡选;在半年内半年实行代表制的地区,除游击区外,一律实行乡村制”,并且力争在 1944 年 2 月底实现“八个基本县内,乡政权改造到百分之七十九”。^{[5]131} 1944 年 1 月 14 日,淮北区党委指示各地:二月份要充分利用拥军运动之机,“完成全边区的乡政权改造。在皖东北整个地区废除保甲制,实行代表制。在尚未具体实行代表制的地区,除游击区外一律实行乡村制,在已经实行代表制的地区进行必要的到期改选”。^{[1]405} 1944 年 2 月 17 日,淮北区党委指示各地利用春耕生产完成对乡政权的改造,“麦收之前进行区选和县选,不能实行代表制地方,实行乡村制,彻底废除保甲制”。^{[7]188} 1944 年 10 月 7 日,淮北区党委要求在 1945 年 1 月 16 日至 2 月 28 日期间,完成乡选、区选、县选。“已经实行减租,群众已有组织的地区,一律实行代表制;未实行减租,群众无组织地区,则实行乡村制。初开辟地区至少要实行人事改造”。^{[6]230} 1944 年 11 月 30 日,李任之在回顾泗灵睢游击根据地斗争经验时指出:泗灵睢政权建设的关键是改造基层政权。“在民主政权建立,群众有相当基础时,对于那些罪大恶极之保甲长,应发动群众对其斗争,实行民选。提拔地方之反伪积极分子或群众团体工作干部,来充当基础政权人员,然后进行广泛的改造,开展民主运动”。其次,打破旧政权形式,实行乡村制,“以解决干部能力与地区大的矛盾”。^[11] 1945 年 3 月 20 日,吴芝圃在路西群众工作会议上讲话指出:群众团体应积极参与基层政权改造工作。“群众已经发动的地方,必须由群众推荐其真正可靠的领袖,充当行政人员,由政府加以委任。并用群众力量监督基层行政人员,使不敢胡乱为,达到初步改造基层政权的目的”。^{[12]180} 1945 年 5 月 20 日,淮北二分区要求各地在夏收群众工作中,继续深入基层政权改造工作,做到:“中心

区普遍划小乡、保,进行人事改造,局部建立乡村制,在边区进行人事改造”。^{[12]238} 1945 年 5 月 20 日,吴芝圃在淮北路西夏收工作会议上发言指出:群众团体应“配合行政工作初步改造基层政权,逐渐提高基本群众的政治地位”。^{[12]262}

为巩固基层政权改造工作的成果,淮北区及时推进基层干部的“地方化”。1944 年 5 月 1 日,淮北区党委要求在夏秋两季工作中,“在夏收中基本区各县全部区级干部地方化,所有区级党政民的外来干部一律调出”。培养对象“主要的为真正的工农干部或贫苦的知识分子”。除直接“将个别优秀的群众团体里的工农干部转入党务或政府部门里边去培养”外,可开办工农干部短期培训班和实验工作团,“一方面作为突击力量,了解情况之助手,另一方面亦可作为培养锻炼干部之场所”。^[13]

淮北区基层政权改造取得了显著的成绩。1944 年 8 月 14 日,孟东波总结 1944 年上半年乡政权改造的成绩时提出:“乡政权的初步改造,已百分之百完成,并超过了任务”。8 个基本县和邳睢铜县一共 885 个乡,完成改造 687 个,占 79%。^{[5]159} 以邳睢铜县为例,基本完成了打破保甲制政权的目的。首先,这次改造“认真执行了‘三三制’政策,组织了抗日各阶层联合参政的统一战线政权”。其次,经过改造,“劳苦大众在乡政权中取得了优势”。如邳睢铜县 102 个乡 815 位行政委员,中农 390 人,贫农 371 人,占绝对优势。再次,改造使“农村统一战线中的骨干人才,大量的涌进新政权中”。如全县 4 个区原来 467 个保甲长中,只有贫农 105 人,改选后 493 个代表中,贫农有 282 人,从而使广大农民成为“坚持抗战实行民主与积极生产的中坚”。最后,在改造中“大量的提拔了工农干部”。如全县 9 个区 198 位正副乡长,中农 100 位,贫农 86 位。^{[5]155}

2. 淮南区的基层政权改造

淮南抗日根据地也积极推进基层政权改造,经历了与淮北区类似的改造过程。以安乐乡乡政权的改造为例,该乡政权改造大致可分为两个阶段。1940 年 4 月至 1942 年 4 月是“人的改造”阶段。这一阶段由于“群众尚未动员起来”,结果“旧政权机构没有改变,保甲制度还是保甲制度”。1942 年 4 月后进入到“机构改造”阶段,“废除保甲制,成立公民小组和选举公民代表”。^{[14]387-389}

淮南区也积极推进相关制度建设。1942 年 5

月通过的淮南路西乡选条例宣布:“采取普选无记名之投票制度选举乡政权之负责人,以便彻底实行民主政治”。选举工作由选举委员会负责,“以自然村为单位,划分公民小组”,之后“由公民小组提出候选人,经乡民大会普选,产生乡代表,由代表内互推乡行政委员会掌管本乡行政”。乡民代表会作为乡最高权力机关,有“选举与罢免乡行政委员”、“督促与检查乡行政委员会工作”等职权。各代表对推选之公民小组负责。公民小组有权“用民主方式,随时撤换其代表资格”。^[15]

淮南区通过增加选举程序的公开透明度,鼓励群众参加民主选举。如安乐乡就在乡选工作中,尝试在公民登记环节采用红白榜办法,即“登记前先预备红纸白纸各一张,当场进行登记,有公民资格写在红纸上,不够公民资格的写在白纸上,引起了群众对公民资格的注意与论证”。^{[14]443}

综上所述,淮北、淮南、皖江抗日根据地,把“三三制”政权作为政权建设的主要方向。为更好地在政权建设中实现统一战线与群众路线的有

机统一,淮北区党和政府致力于改善与加强党对政权工作的领导,合理解决了军队与政权的关系问题。淮北区政权建设取得了显著的成绩,一方面落实了统一战线原则,实现了对边区各社会阶层的政治动员,另一方面贯彻了群众路线,尽可能满足了基本群众当家做主的政治诉求。淮南区、皖江区坚决贯彻“三三制”原则,以推进政权的民主化进程。淮北、淮南抗日根据地在建设“三三制”民主政权的同时,积极完成对基层政权的改造。这既是“三三制”原则深入到基层的具体表现,也是抗日民主政权真正实现人民当家做主,贯彻群众路线的要求。为尽快实现改造保甲制的直接目的,淮北区在重申建立代表会议制度的同时,更多强调发挥作为代表会议常设机构的行政委员会的职能。随着抗战胜利形势的日趋明朗,淮北区基础政权改造工作进入到与减租、拥军乡选等政治运动结合进行的新阶段,并且更加强调群众路线的贯彻。淮南区为鼓励群众参加民主选举的积极性,增加选举程序的公开透明度。

参考文献:

- [1] 豫皖苏边区党史编写组. 豫皖苏抗日根据地(一)[M]. 郑州:河南人民出版社,1985.
- [2] 豫皖苏鲁边区党史办公室,安徽省档案馆. 淮北抗日根据地史料选辑:第一辑 第一册(武装斗争部分)[Z]. 滁州:内部资料,1985.
- [3] 豫皖苏鲁边区党史办公室,安徽省档案馆. 淮北抗日根据地史料选辑:第二辑 第一册(政权建设部分)[Z]. 滁州:内部资料,1985.
- [4] 中共安徽省委党史工作委员会. 淮北抗日根据地[M]. 北京:中共党史出版社,1990.
- [5] 豫皖苏鲁边区党史办公室,安徽省档案馆. 淮北抗日根据地史料选辑:第二辑 第二册(政权建设部分)[Z]. 滁州:内部资料,1985.
- [6] 豫皖苏鲁边区党史办公室,安徽省档案馆. 淮北抗日根据地史料选辑:第四辑(党的建设部分)[Z]. 宿县:内部资料,1985.
- [7] 安徽省财政厅,安徽省档案馆. 安徽革命根据地财政经济史料选(二)[M]. 合肥:安徽人民出版社,1983.
- [8] 淮南抗日根据地编审委员会. 淮南抗日根据地[M]. 北京:中共党史资料出版社,1987.
- [9] 皖江抗日根据地编审委员会. 皖江抗日根据地[M]. 北京:中共党史资料出版社,1990.
- [10] 豫皖苏鲁边区党史办公室,安徽省档案馆. 淮北抗日根据地史料选辑:第三辑 第一册(群众运动部分)[Z]. 宿县:内部资料,1984:78.
- [11] 豫皖苏鲁边区党史办公室,安徽省档案馆. 淮北抗日根据地史料选辑:第一辑 第二册(武装斗争部分)[Z]. 滁州:内部资料,1985:370.
- [12] 豫皖苏鲁边区党史办公室,安徽省档案馆. 淮北抗日根据地史料选辑:第三辑 第二册(群众运动部分)[Z]. 宿县:内部资料,1984.
- [13] 安徽省财政厅,安徽省档案馆,财政经济史编写组. 华中抗日根据地财政经济史料选编(江苏部分):第三卷[M]. 北京:档案出版社,1986:95.
- [14] 新四军和华中抗日根据地研究会. 新四军和华中抗日根据地史料选:第七辑[M]. 上海:上海人民出版社,1984.
- [15] 新四军和华中抗日根据地研究会. 新四军和华中抗日根据地史料选:第四辑[M]. 上海:上海人民出版社,1987:498-499.