

论抗日根据地政权的性质及其特点

丁俊 萍

作者 俊萍, 武汉大学政治与行政学院教授, 武汉, 430072

关键词 抗日根据地 政权 性质 特点

提要 抗日民主政权是根本不同于地主资产阶级专政、也区别于严格的工农民主专政的一种新型政权, 是中国共产党领导下的地方性的民主联合政府。它与抗战前的工农民主政府及后来的人民民主政府, 同属于人民民主专政的政权体系, 是抗日战争这个特殊历史条件下的人民民主专政。

1937年7月, 日本帝国主义悍然发动了全面侵华战争。在侵略者点燃的熊熊烈火中, 国共两党捐弃前嫌, 再次携手, 正式形成抗日民族统一战线, 由此推动了全民族抗战新高潮的到来。伴随着全民族抗战的持久和深入, 全国相继出现了大小19块敌后抗日根据地。它们分布在华北、华东、华中、华南的广阔地域, 含19个省的一部或大部, 总面积达95万平方公里, 拥有人口近1亿。在这些敌后抗日根据地内, “实行了抗日民族统一战线的全部必要的政策, 建立了或正在建立民选的共产党人和各抗日党派及无党无派的代表人物合作的政府, 亦即地方性的联合政府”^①。这些地方性的联合政府, 统称为抗日民主政权。它们之中, 除陕甘宁边区抗日民主政权是在瓦窑堡会议后逐步由工农民主政权转变而来之外, 其余都是由中共领导的人民抗日武装在敌后开展抗日游击战争逐步建立起来的。

在敌后抗日根据地政权建立之初, 关于政权的性质问题, 不仅党内外许多群众不了解, 而且一些党的领导干部也不甚明确, 以致于有人提出, 这种政权“在政策上是统一战线的, 而在其阶级性质上应该是工农小资产阶级的政权。”也有人认为, 这种政权就是“共产党的一党专政”, 共产党员应该“完全独占政权工作”, 包办一切。鉴于以上种种在抗日政权性质问题上的糊涂认识, 毛泽东指出, 必须对抗日政权的性质有一个“明确了解和认真执行”, 这将“大有助于全国民主化的推动”。而“过左和过右, 均将给予全国人民以极坏的影响”^②。为了澄清党内外在抗日政权问题上的糊涂认识, 统一全党思想, 加强各抗日根据地的政权建设, 中共中央于1940年2月1日发出《关于抗日民主政权的阶级实质问题的指示》, 向全党说明了抗日根据地政权的性质, 指出: 我们领导的政权, 是抗日民主政权, 是几个革命阶级联合的

政权,是一切赞成抗日又赞成民主的人们的革命的专政。抗日民主政权在其阶级成份上,工农小资产阶级是主要的,然而应当吸收进步的中产阶级分子及进步士绅加入。“抗日民主政权应当在政策上和阶级实质上,都是抗日统一战线的政权,即一切拥护抗日统一战线、不投降、不反共、不倒退的人都应当吸收其代表加入政权,但绝不是大地主大资本家工农小资产阶级的联合政权。”同时还指出:“工农小资产阶级政权”这个口号在现实不适当,“因为这个口号对于党的抗日民族统一战线的路线不适合”。^③在此以后,毛泽东在他的一系列著作中,对共产党领导下的抗日民主政权的性质作了明确规定和阐述

在1939年12月所写的《中国革命和中国共产党》一文中,毛泽东明确指出:“在抗日战争中,在中国共产党领导的各个抗日根据地内建立起来的抗日民主政权,乃是抗日民族统一战线的政权,它既不是资产阶级一个阶级的专政,也不是无产阶级一个阶级的专政,而是在无产阶级领导之下的几个革命阶级联合起来的专政。只要是赞成抗日又赞成民主的人们,不论属于何党何派,都有参加这个政权的资格”。^④随后,毛泽东又在《抗日根据地的政权问题》《目前抗日统一战线的策略问题》《团结到底》、《论政策》等著作中,进一步阐明了抗日民主政权的性质。他指出,在抗日根据地内建立的政权性质,是抗日民族统一战线的,“这种政权,即是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权;是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政。它是和地主资产阶级专政相区别的,也和严格的工农民主专政有一些区别”。总之,在抗日根据地内建立政权的问题上,“必须确定这种政权是抗日民族统一战线的政权”^⑤,是赞成抗日民主的“各党、各派、各界、各军的联合专政”。^⑥

作为抗日民族统一战线性质的抗日民主政权,它具有以下四个基本特点:

第一,抗日民主政权以一切赞成抗日和民主的人们作为社会基础

抗日民主政权是抗日民族统一战线在政权上的体现,具有极为广泛的代表性和社会基础。不论是工人、农民(含雇农、贫农、中农)、其它小资产阶级、富农、地主、资本家,不论是共产党员、国民党员、其它民主党派成员,也不论是居住边区的汉族或其它各少数民族,只要赞成抗日和民主,就均享有平等的政治权利,均可参加抗日民主政权。大地主大资产阶级及其政治代表虽不曾加入抗日民主政权,但他们只要不是汉奸卖国贼或破坏抗战的反动派,就不是专政的对象。抗日民主政权专政的对象,仅仅限于日本帝国主义侵略者及其走狗汉奸卖国贼。“将买办性的大资产阶级和没有或较少买办性的民族资产阶级加以区别,将最反动的大地主和开明士绅及一般地主加以区别”,这是中国共产党争取中间派和实行抗日民主政权的“理论根据”^⑦。因此,抗日民主政权,是一个由主张抗日的共产党人和赞成抗日的党派及无党派的代表人物组成的政权,是从政治上团结各抗日阶级、阶层对汉奸和反动派进行专政的联合政权。它以工农群众为主体,首先依靠工农并代表他们的利益;同时也容纳其他反帝反封建势力的阶级,包括一切赞成抗日又赞成民主的人们。建立在如此广泛的群众基础之上的抗日民主政权,必然能够最大限度地团结、动员和组织一切抗日力量,开展持久的抗日游击战争,从而弥补抗日根据地物力、财力之不足,造成陷敌于灭顶之灾的人民战争的汪洋大海,并且最终战胜武装到牙齿的日本侵略者。

第二,抗日民主政权施行体现抗日与民主两大精神的施政方针

正如毛泽东所指出,作为抗日民族统一战线的政权,抗日民主政权的施政方针,“应该以反对日本帝国主义,反对真正的汉奸和反动派,保护抗日人民,调节各抗日阶层的利益,改

良工农生活，为基本出发点”^⑧。邓小平也指出，抗日民主政权施行的各项方针政策，“必须照顾到一切抗日阶级和阶层的利益，既要照顾这一阶级，还要照顾那一阶级，必须放在争取多数、反对少数的基础上。对各个抗日党派都要保障其合法存在的自由权利”^⑨。这一体现抗日与民主两大精神的施政方针，全面反映中国共产党抗日民族统一战线政治策略和抗日救国十大纲领的要求，是各地抗日民主政权制定施政纲领的基本指导原则。它具体体现在抗日民主政权的各项政策之中，如：以保障各抗日阶级、抗日党派、抗日军队及全体人民团结抗日为核心的抗日民族政策；以保证一切不反对抗日的地主资本家与工农享有同等人权、财权、选举权和集会、结社、言论、思想、信仰等自由权为核心的民权政策；以减租减息为核心的土地政策；以发展经济、保障供给为总方针的财政经济政策；既改善工人工作条件和待遇，又使资本家有利可图的发展实业政策；以减轻人民群众负担、提高政府工作效能为目的的精兵简政政策；以提高和普及人民大众抗日的知识技能、增强民族自尊心为中心的文化教育政策；以及镇压与宽大相结合的锄奸镇反政策等等。这些政策表明，抗日“民主政权的实质是改善人民的经济生活与提高人民的政治觉悟，二者均为抗战”^⑩。它所实行的各项政策，“都是为着团结一切抗日的人民，顾及一切抗日的阶级，而特别是顾及农民、城市小资产阶级以及其它中间阶级的”。显然，这是“使各界人民都有说话机会、都有事做、都有饭吃的政策，是真正的革命三民主义的政策”，是“新民主主义的政策”^⑪。这些政策，贯串着抗日与民主两大精神，体现了团结、抗战、救中国的基本立场。其贯彻实施，必将加强抗日军民团结，有力地打击日寇及汉奸，巩固敌后抗日根据地，使之成为坚持持久抗战、夺取抗战胜利的中流砥柱。

第三，抗日民主政权实行参议会制的政治体制和三三制的政权机关人员分配原则

抗日战争时期，各抗日根据地一般设立边区、县、乡三级政权机构，在政权组织形式即政体上实行参议会制。参议会制是我国人民代表大会制在抗日战争这一特定历史阶段的具体体现。“参议会的目的，只有一个，就是要打倒日本帝国主义，建设新民主主义的中国。”^⑫各级参议会“固然不是苏维埃时代的工农代表会议，但也不是三权分立的外国议会制，它是人民代表会议，是各级政权的最高权力机关。”^⑬根据参议会的组织条例和选举条例规定，参议员是由人民采取普遍、平等、直接、无记名投票的方式，直接选举产生（同级政府认为有必要时，得聘请勤劳国事及在社会、经济、文化各方面有名望者为参议员，但名额不得超过议员总数的1/10）。选举出来的边区、县、乡三级议员，分别组成边区、县、乡三级参议会。各级参议会是边区各级最高权力机关，拥有选举、监察、弹劾边区各级政府和司法机关及公务人员，制定本单位单项法规，审议批准政府各项计划，议决政府、人民和民众团体提请审议的事项，督促、检查同级政府对参议会决议的执行情况，等等职权。各级参议会均需对人民负责，人民有权监督和罢免参议员。

参议会的基本组织原则是民主集中制，基本活动原则是议行合一制。参议会在由人民选举组成后，又以人民代表的身份选举同级政府，监督、罢免政府人员，创制法律。各级政权之间的关系是下级服从上级；同级政权机关内部少数服从多数，集体领导，分工负责；政权各机关之间是相互统一的关系，只有分工，没有分立。参议会作为人民代表机关行使立法权；由它产生的各级政府行使行政权，对参议会负责，接受参议会监督；由参议会产生的司法机关，其工作“应在各级政府统一领导之下进行”^⑭，彼此共同服从于人民的利益和意志。参议会制度所采取的民主集中制组织原则和议行合一制的活动原则，与抗日民主政权的性质是互

相统一的

抗日民主政权的参议会制经历了一个逐步完善的过程。在三三制原则提出之前,各级参议会虽然也经过普选,但非共产党员人士和富有者当选参议员的很少,政府所聘请的参议员因受重视不够而未能发挥应有作用。这就不能使各阶层的意见得到充分反映,影响了他们积极性的发挥,并且因为缺乏各方监督,也不利于政权机关工作的改进与加强。1940年春三三制原则提出并得到认真贯彻,才使各级参议会成为真正的抗日民族统一战线的政权。1940年3月,中共中央和毛泽东在总结陕甘宁边区及敌后各抗日根据地政权建设经验的基础上,明确提出了政权机关中人员分配的三三制原则,即:无论是在权力(民意)机关还是在行政机关中,共产党员只占 $1/3$ 或少于 $1/3$,他们代表无产阶级和贫农;左派进步分子占 $1/3$,他们代表小资产阶级;中间分子及其他分子占 $1/3$,他们代表中等资产阶级和开明士绅。在民意机关中,还可容许少数右派分子参加。只有汉奸和反共分子才没有资格参加政权机关。毛泽东指出:“这种人数的大体上的规定是必要的,否则就不能保证抗日民族统一战线政权的原则。这种人员分配的政策是我们党的真实政策,必须认真实行,不能敷衍塞责。这是大体的规定,应依具体情况适当地施行,不能机械地求凑数目字。这种规定,在最下级政权中可能须作某种变动,以防豪绅地主把持政权,但基本精神是不能违背的。”^⑥这里所说的最下级政权,主要是指乡(有些地方叫村)级政权。由于乡(村)级政权是整个抗日民主政权的基础,所以,“村长一级的共产党员,可以多于三分之一,但必须以村代表会、村工作人员中党员少于三分之一的比例,以为调剂”^⑦。各抗日根据地通过贯彻政权机关人员分配中的三三制原则,明确凡是不投降不反共、赞成抗日民主的人,都可以参加政权工作。

三三制原则作为抗日民主政权建设的一个重要指导原则,在各边区抗日民主政权的施政纲领中都有明确的规定,并且得到了较好的贯彻。以陕甘宁边区为例,边区第二届参议会选出的18名政府委员中,共产党员占6名;9名参议会常驻议员中,共产党员占3名;乡参议员中,共产党员平均占 $1/3$ 左右。县参议会情况大致相同。有时某一地区共产党员当选人数高于 $1/3$,一些当选议员和政府委员的共产党员即用辞职的办法,主动减少所占比例,以保证三三制原则的大体实现。共产党把自己在抗日民主政权中的代表严格限制在 $1/3$ 的数额以内,尽可能创造条件让更多的非共产党人士当选,使其他抗日党派和阶层的代表得到参政议政的充分权利,使他们在民意机关和政府机关中获得说话办事的机会。担任政府工作的共产党员,发扬民主作风,遇事先和党外人士商量,取得多数同意后再去做。同时,尽量鼓励党外人士对各种问题提出意见,并倾听他们的意见,切实改进自己的工作,使担任政府工作的党外人士有职有权,尽职尽责,党内外关系日益融洽。这种民主合作的至诚精神,赢得各阶层人士的广泛赞誉和衷心拥护。一些原来对抗日民主政权持怀疑态度的党外人士态度发生变化,盛赞边区“选政三三行伟制,名扬何让古唐虞”,认为“边区的章程越来越好”,“虽尧舜之世不如也”。

三三制原则的提出和实行,既“能合乎统一战线原则,团结大多数以与日寇、汉奸、亲日派、反动派进行斗争,又能保证由共产党员与进步势力结合起来的优势”^⑧,因而从组织上保证了抗日民主政权的民族统一战线的性质。这对于增强各抗日阶级、阶层、党派之间的团结,调动广大人民群众的抗日积极性,巩固和发展抗日根据地,坚持持久抗战,发挥了极其重要的作用。

第四，抗日民主政权以中国共产党为领导核心力量

中国革命的领导责任问题，乃是革命成败的关键。历史已经判定，中国反帝反封建的资产阶级民主革命的任务，不能经过资产阶级的领导，而必须经过无产阶级的领导，才能够完成。具体到抗日战争这个民主革命的特殊历史阶段，“离开了无产阶级及其政党的政治领导，抗日民族统一战线就不能建立，和平民主抗战的目的就不能实现，祖国就不能保卫，统一的民主共和国就不能成功。”民族资产阶级及其它中间势力在抗日民主斗争中的动摇性，亲英美派大地主大资产阶级在团结抗日问题上的两面性，“加重了无产阶级及其政党的政治领导责任。”^⑥ 共产党对抗日民主政权的领导，正是它对抗日民族统一战线和抗日战争领导权的一个具体体现，也是抗日民主政权产生和发展的根本保证，更是抗日民主政权的一个基本特征。

在各抗日根据地，实行了共产党领导的一元化，即：在同级党政军学各组织相互关系上，党的委员会（中央局、分局、区党委、地委）为各地区的最高领导机关，统一领导各地区的党政军民工作。各级抗日民主政权必须接受共产党的领导，共产党必须在抗日民主政权中“占领导地位”，这是毫无疑问的。但也由此产生了一个共产党如何保持自己在抗日民主政权中的领导地位的问题。因为根据三三制原则参加抗日民主政权的各党各派，在民主的法律上和政治上是完全平等的，任何阶级、任何党派均不能有任何的特权，共产党当然也不例外。共产党的代表既不在政权中占有数量上的优势，又不能靠法律保证其领导权，在这种情况下，共产党如何才能保持自己的抗日民主政权中的优势和领导权呢？毛泽东认为，主要靠两条，一靠党的正确方针政策的制定和贯彻，二靠参政的共产党员的模范作用。“所谓领导权，不是要一天到晚当作口号去高喊，也不是盛气凌人地要人家服从我们，而是以党的正确政策和自己的模范工作，说服和教育党外人士，使他们愿意接受我们的建议”^⑦，使他们拥护和信赖共产党人。

在抗日战争时期，中国共产党不仅制定了抗日民族统一战线的策略总方针，而且制定了体现抗日与民主两大精神的施政方针和一整套政策。这些顾及了一切阶级、阶层利益的政策的有效执行，必然赢得最广大人民群众的支持，从而确立共产党在抗日民主政权中的优势和领导地位。为此，各级党委要加强对政权贯彻执行党的路线、方针、政策情况的督促、检查和指导。其方法主要是：通过政权机关中的党团组织贯彻党的决议和精神；通过思想政治工作说服政权机关的多数；按照统一战线方针，正确处理政权内部的分歧和斗争；教育党员、群众、军队拥护抗日民主政权，遵守抗日民主政权的法令；党的指导机关定期讨论政策、法令，检查党团工作，做好政权机关中党团和支部工作，等等。总之，“党对政权系统的领导，应该是原则的、政策的、大政方针的领导，而不是事事干涉，代替包办。”^⑧

参加政权机关工作的共产党员的模范作用，是共产党对抗日民主政权领导的组织保证。中国共产党明确提出，参加政权机关工作的共产党员“应该是十分廉洁、不用私人、多做工作、少取报酬的模范”^⑨，“应该是政治上、工作能力上、同群众关系上、统一战线作风上的优秀党员”^⑩，应该“具有充分的民主精神，高度的革命热情，和蔼的态度，积极的工作，刻苦的作风，和政治家的风度。”^⑪共产党员要以身作则，奉公守法，尊重非党人士，虚心学习他们的长处，诚恳热情地与他们合作共事；要按照民主集中制原则通过民主协商的方式，处理好与非党人士之间发生的政策上和政治上的分歧。总之，共产党员应该把参加政权工作的非党人士当作心坎里的干部，而不是面子上的干部。这样做的结果，使共产党赢得了非党人士的极大

信任和广泛赞誉。非党人士深感“共产党对于民选来的党外人士是开诚相见,崇尚友谊,表现了最高的信任和尊重”^①,因此,他们拥护共产党的领导,与共产党人真心合作,创造性地开展政权工作。

值得提出的是,共产党对抗日民主政权的领导,绝不意味着共产党员可以“完全独占政权工作”,包办一切,否则将不仅影响政权工作的开展,不利于民主政治的推行,而且也将使党的领导限于日常事务而削弱党的政治领导。1940年春三三制原则提出并实施后,彻底改变了政权创建初期难以避免的党政不分现象,既加强了共产党在抗日民主政权中的领导地位,又充分发挥了政权机关的积极性,对于改善党与抗日民主政权机关的关系起了重大作用,并由此推动了抗日根据地民主政治的实现。

抗日民主政权的性质及其基本特点表明,它是根本不同于地主资产阶级专政、也区别于严格的工农民主专政的一种新型政权,是中国共产党领导下的地方性的民主联合政府。它与抗战前的工农民主政府及后来的人民民主政府,同属人民民主专政的政权体系,是抗日战争这个特殊历史条件下的人民民主专政。只是这时的人民范畴极为广泛,专政对象特别集中,不管什么人,只要他赞成抗日和民主,只要不是汉奸和反动派,都属于人民范畴,都不是专政对象。由于“判断一个地方的社会性质是不是新民主主义的,主要地是以那里的政权是否有人民大众的代表参加以及是否有共产党的领导为原则”,由于共产党领导的抗日民族统一战线政权是“新民主主义社会的主要标志”^②,因此,陕甘宁边区政府及各敌后抗日根据地抗日民主政权的建立,就表明这些地区的社会性质已经摆脱半殖民地半封建社会的轨道,进入了新民主主义社会。

总之,抗日民主政权以一切赞成抗日和民主的人们为社会基础,施行体现抗日与民主两大精神的施政方针,采取参议会制的政治体制,实行三三制的政权机关人员分配原则,坚持共产党在政权中的领导地位。“这种抗日统一战线政权的建立,将给全国以很大的影响,给全国抗日统一战线政权树立一个模型。”^③它宛如一面鲜艳的旗帜,鼓舞着敌后军民浴血奋战,推动着全民族团结抗战,直至打败日本侵略者,夺取抗日战争的最后胜利。

注 释:

①⑪⑫ 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第1044 808 807页。

②④⑤⑥⑦⑧⑬⑭⑮⑯⑰⑱ 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第741 648 750 760 783 751 751 742 522 785 751页。

③ 《中共中央文件选集》第12册,中共中央党校出版社1991年版,第268—269页。

⑨⑩⑪⑫⑬ 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第9 8—9 8 14页。

⑩ 《毛泽东文集》第3卷,人民出版社1996年版,第1页。

⑬⑭⑮ 《李维汉选集》,人民出版社1987年版,第163 164 144页。

⑯ 《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年版,第262页。

⑰ 《中共中央文件选集》第12册,中共中央党校出版社1986年版,第128页。

⑱ 李鼎铭:《驳斥关于我被“撤职”的谣言》,《解放日报》1943年9月9日。

(责任编辑 叶娟丽)