

革命根据地治理社会问题的成就与经验

教 文 蔚

社会问题是社会关系或社会环境失调,影响社会全体成员或部分成员的正常生活乃至妨碍社会协调发展的社会现象。在革命与战争的年代,中国共产党在领导人民群众反对帝国主义和封建主义的伟大斗争中,不仅胜利地进行了政治的、军事的、经济的和思想文化方面的斗争,而且还逐步解决了国民党政府根本无法解决的土地问题、灾民问题、难民问题、婚姻问题、烟毒问题以及无依无靠的老弱残孤的生活困难等一系列的社会问题,从而建立了与国民党统治区截然不同的新民主主义社会,使根据地的人民生活较为安定,社会发展较为协调,为彻底推翻国民党政府的反动统治创造了必要的条件。但在过去的研究中,对根据地的社会问题这一重要课题一直未能引起应有的重视。鉴于此种情况,本文拟就这一问题某一侧面进行初步探讨,以作引玉之砖。

一、社会问题的严重性

经过深刻的社会革命而建立起来的新民主主义社会,是一个进步的、平等的、光明的社会,与半殖民地、半封建的旧社会有天壤之别。但由于种种原因,根据地仍存在着一些社会问题,有些还很严重。这些社会问题的主要表现及其基本原因为:

第一、长期战争造成的社会问题。

在1927年至1949年的22年间,在革命根据地及其周围地区,先后发生过国民党新军阀的混战、日本帝国主义的侵略战争以及两次国共战争。从战争的破坏性来说,由于国民党军和日军的大量抓兵拉伕及大批民众对战争的逃避,致使大片田地荒芜,农作物产量锐减,人民无衣无食、无家可归,造成日趋严重的难民问题。1932年,湘赣苏区约有难民2万余人。据晋察冀、山东、冀热辽、晋绥、晋冀鲁豫、苏皖、中原七个解放区不完全统计,在8年抗战中,被敌伪杀死或被虐待致伤病而死者共320万人,被敌俘捕者为276万,抢走或屠杀牛、驴、骡、马630万头,烧毁房屋1950万间,损失粮食11.5亿石,损失农具、家具2.22亿件,使2600万难民与灾民陷于饥寒交迫、疾病相连的困境之中^①。长期战争不仅使河道、堤坝、水塘等年久失修,而且使本来就不发达的水利设施迭遭破坏,造成连年不断的水旱灾害,致使灾民问题越来越严重。1930年7月,中共闽西第二次代表大会在分析该地区上杭、永定、长汀、连城等县水灾成因时指出,造成此次空前水灾的原因是“山林荒芜”、“河道淤塞”,“而反动统治阶级又不管这些事”。更有甚者,国民党军和日军为配合军事上的进攻,竟“以水代兵”,

人为地加重灾害。1931年7月上旬，因长时间霪雨，洪湖苏区60%的地区渍水成灾。中共湘鄂西临时省委为防止因江水猛涨及江堤被雨水浸泡过久而溃口，组织民工在监利上车湾抢险，而国民党军队不仅枪击修堤抢险的苏区群众，并于7月27日掘开上车湾的长江大堤，实行“水淹苏区”的计划。接着又在益弓堤及麻布拐之间的荆江大堤挖开了约3里长的大口子，致使江陵、石首、监利、沔阳广大地区一片汪洋^②。1939年7月，晋察冀边区霪雨不止，河水暴涨，日军乘机决堤，仅冀中区即决口185处，造成多年未有的大水灾，毁坏良田17万顷，被冲粮食至少60万石，淹没村庄1万个，灾民达300万之多^③。

第二、自然环境恶化引起的社会问题。

良好的自然环境是人类社会赖以生存和发展的必要条件。但大自然并不会服服贴贴地听从人类的摆布，它有时会给人类造成恶劣的环境，带来各种灾害。除前述水旱灾害的原因兼战争因素外，风灾、虫灾、雹灾及霜灾等均系自然环境恶化所造成。1944年，蝗灾地区占太行区县单位的46%，受灾面积为3千平方华里。被蝗虫危害的庄稼约60万亩，其中被吃光的即达27万余亩。1941年8月7日，陕甘宁边区的富县、甘泉猛降冰雹，其形如拳蛋，10个村庄秋禾共6千余垧全部淹没，连树上的飞鸟也被打死了。1943年，关中分区新宁县共种麦78356亩，霜杀死8594亩，半死的有2599亩。每亩收获量按2斗计算，约少收1978石。风灾的损失也是严重的。1945年陇东分区镇原县的风灾，使104421亩农田损失粮食6292石。自然环境的变化对社会的影响一般要通过社会内部的某些因素相互作用的中间环节。由于革命根据地是在国民党政府统治的废墟上建立起来的，又因战争的影响，其经济实力非常有限，因之难以抗拒因自然环境恶化而造成的生存困难，遂酿成一系列的社会问题。

第三、历史遗留下来的社会问题。

土地和婚姻问题是中国几千年来存在的严重的社会问题。封建的土地制度是近代中国贫穷落后的根源，其主要表现为土地绝大部分集中在少数军阀、官僚及豪绅地主之手。和全国情况一样，根据地的土地占有开始也很集中。鄂东黄梅县的多云镇蒋家嘴，在土地改革前，占人口总数9.7%的地主、富农，占有土地375亩，为全村土地总数的65.85%。根据毛泽东同志对中央区兴国县第10区的调查，只占人口6%的地主、富农，却占有80%的土地。一般说来，5%的地主富农占70%以上的土地，广大贫雇农无地或占有少量的土地。由于社会制度的极不合理，中国妇女尤其是劳动妇女在政治、经济及文化教育方面是没有地位的。因而，包办、强迫与买卖婚姻制度及一夫多妻制等封建枷锁牢牢套在广大妇女身上，无法挣脱。这些情况在根据地建立的初期仍很严重。

自1840年鸦片战争以后，虽经政府三令五申，烟毒仍愈禁愈烈。在第二、第三次国内革命战争时期，从国民党统治区不断向根据地内贩运烟毒，而刚解放的地区仍有种植、制造、私存各种烟毒者。在红四方面军未到川陕边区之前，这里的军阀、官僚及豪绅地主为靠贩卖鸦片、征收烟捐牟取暴利，竟唆使甚至强迫农民种植鸦片，其面积约占整个耕地面积的1/3。在通(江)南(江)巴(中)地区，吸食鸦片者约占总人口的79%左右^④。在抗日战争中，日军实行毒化政策，在沦陷区强制种植罂粟，以致流毒甚广。

此外，由于战争、灾害、疾病及亲属死亡等原因，不少老弱病残孤等难以维持最低生活水平，陷于极度的困境之中。据不完全统计，抗战结束时，仅晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥等七个解放区因战争造成鳏寡孤独及肢体伤残者竟达2968582人。

上述社会问题所造成的后果也是严重的。首先，它使社会部分成员的生活难以维持，造成社会恐慌。在封建土地占有制度下，许多农民失去土地，无地耕种，而受着地租、高利贷、

商业资本、苛捐杂税及其他超经济的残酷剥削，过着饥寒交迫的生活。灾民、难民及老弱病残孤的生活则更为困难。其次，影响社会治安，妨碍妇女解放。由于烟毒残害民众健康，影响生产力，使许多人倾家荡产。其中，有的人沦为乞丐、娼妓、盗匪、地痞，甚至充当汉奸、特务，因而严重影响根据地的治安。难民也会造成这样的问题。1947年9月，据延安市公安局局长王卓超报称，“近月来过往延安市之难民很多，吃食居住皆无适当安排，既有碍政治影响，又复有碍市容与治安。”妇女解放是社会解放的一个重要组成部分。不合理的婚姻制度使妇女权益受到严重损害，以致不能发挥应有的革命积极性，也使社会生产力受到极大束缚。再次，更为严重的是影响根据地的坚持与巩固。由于根据地各项事业正在兴办之中，经济基础并不雄厚，尤其是战争环境的影响，灾民、难民等问题一时难以妥善解决，故造成对根据地的极大压力。1941年10月，陕西佳县张志明等在《拯救佳县灾民意见书》中写道：“本年自春徂夏未见饱雨，而7月间竟落雹雨数次”，“12万之群众真无法以谋生。窃以民无存粮，军粮自虚，倘遇紧急战争，何以应敌？种种险象，在在皆虞，若不早为筹划，则局部之军民均悬于岌岌之天矣”。1943年8月，中共中央北方局在《关于救灾工作的指示》中指出，“华北旱灾异常严重”，如这一严重困难“得不到相当的克服，将影响根据地的坚持”。

尽管根据地的社会问题是严重的，但由于社会条件根本不同，解决这些问题的可能性及彻底性与国民党统治区也完全两样。历史证明：由于新民主主义制度的优越性及党和人民群众的努力奋斗，这些问题是能够逐步解决的。

二、治理社会问题的巨大成就

革命根据地的党和政府十分重视治理社会问题的工作。除从上至下设置有关机构外，还先后制定了一系列政策及法规、条例等，从而使根据地的社会问题逐步得到解决。

根据地治理社会问题的各种机构一般可分为两大类，即从机构管理职能的范围来讲，分为主管机关及辅助性机关；从机构运转时间的长短来讲，又分为常设机关及临时性机关。

主管机关就是处理民政事务的各级民政部门。但在第二次国内革命战争时期，根据地的这种主管机关称内务部（内务委员会），在县一级称内务科。由于抗日民主政府是在抗日民族统一战线条件下的民主联合政府，故在抗战时期，民政机构的名称加以改变，如国民党政府的同类机构一样，称民政厅（处）、民政科，即边区（省）民政机构称民政厅（处），行政督察区及县的民政机构称民政科。在全国解放战争时期，还有以所设社会局来管理民政事务的。此外，还设立了主持处理某种社会问题的管理机构，如1933年前，一些根据地先后设立的妇女解放委员会、妇女生活改善委员会，就是管理婚姻及妇女问题的。在抗战时期陕甘宁及晋察冀边区设置的禁烟督察局（处），就是实行禁烟禁毒的主管机构。辅助性机关是协助与配合主管机关处理社会问题的。如苏区在粮食部（粮食委员会）下设立的备荒科即是为内务部门开展救灾工作储备粮食的。鄂豫边抗日根据地所设耕牛站是为灾民恢复生产提供耕牛的。

由于对社会问题的处理往往要涉及到政府的一系列部门，尤其是在处理突发性的社会问题时更是如此，故根据地的党和政府根据实际需要，设立临时性机构，在妥善解决问题后即行撤销。在抗战时期，一些边区由民政、财政及粮食等部门的主要干部为其成员所组成的各级救灾委员会（救济委员会、赈济委员会）即是这样。

在革命根据地的初创时期，由于客观条件的限制，党和政府对于社会问题一般以指示、决议及训令的形式要求有关部门解决。随着根据地的逐渐巩固及各级政权的逐步完善，党和

政府为治理各类社会问题均制定了一系列的法规、条例和办法，如为实行土地改革和减租减息（抗战时期）政策，先后颁布了《井冈山土地法》（1928年12月）、《中华苏维埃共和国土地法》（1931年12月）、《晋察冀边区减租减息单行条例》（1938年2月）、《中共中央关于土地问题的指示》（1946年5月）及《中国土地法大纲》（1947年9月）等法令。为厉行禁烟禁毒，许多根据地都依据实际情况制定了各自的法规、条例，如《陕甘宁边区查获鸦片毒品暂行办法》（1942年1月）、《山东省禁毒治罪暂行条例》（1943年4月）、《辽吉区禁烟禁毒条例》（1946年8月）及《绥远省戒吸毒品暂行办法》（1949年8月）等等。根据地的有关部门及其工作人员，依据党和政府所制定的政策和措施，努力工作，为治理根据地的社会问题作出了巨大的贡献。

首先，在解决灾民、难民及老弱残孤等的生活困难方面：每当灾荒发生，根据地政府便施行急赈，开办平果，调剂粮食，同时减免公粮及赋税，让广大灾民维持一定生活水平。1940年春，陕甘宁边区为救济春荒，共拨急赈粮990石（30斤斗），急赈款91135元。晋察冀边区为救济1939年水灾后的民众，集中10万担粮食办理平果。苏皖边区1943年春荒时，政府拨出1.5万石公粮举办平果，使粮价下跌很多。如双沟粮价曾涨到195元一斗的高价，平果几天便下落到115元一斗^⑤。为帮助难民解决生活困难，苏区政府将没收豪绅地主、反革命分子的一部分财物分给难民，同时，从财政收入中拨出部分款项，救济家园在战争中被国民党军摧毁的群众。湘鄂赣苏区通山县1933年9月份报表中即有“本月救济费预算数159元”和“决算数65.7元”的记载。1934年7月，闽浙赣苏区发行“粉碎敌人五次进攻决战公债”10万元，而尽最大可能拨出一万元，作为“救济避匪的革命群众”之用。抗战胜利前后，陕甘宁边区救济难民的工作颇有成绩。1943年9月，边区政府颁布优待难民垦荒条例规定，经难民自力开垦的公荒，其土地所有权归难民，并免收3年公粮；经难民开垦的私荒，依照地权条例，3年免纳地租。同时又规定，各县、区政府应经常检查难民工作，督促各乡政府经常派人按户检查本乡难民移入后的生活情况，如有困难应立即设法解决，自1937年至1945年，陕甘宁边区各级政府共安置难民63850户，266619人^⑥。他们有的从事手工业、商业，而大部分参加农业生产。在第二次国内革命战争时期，《江西省苏维埃临时政纲》提出，“由政府设立养老院、育婴院、残废院及病院，以养育并医治老弱儿童及残废疾病者。”由于历史条件的限制，此计划没来得及在苏区实行。在抗战期间，虽未建立社会福利方面的专门管理机构，但对老弱残孤等政府每年都有一些开支。据陕甘宁边区的统计，1939年延属、三边、关中三个分区共发放粮食713石，现金2745元。1943年只靖边、延长、延川三县即发放粮食150石，现金1142元。

其次，在消除社会的不平等现象方面：由于土地高度集中及婚姻制度中的一夫多妻、童养媳、蓄婢纳妾等不平等的现象严重妨碍了社会的协调发展，阻碍着社会的进步，因此，中国共产党坚持不懈地进行土地制度和婚姻习俗方面的变革。

在土地革命的初期，由于经验不足及党内“左”倾错误的影响，苏区的土地政策曾有一些失误，如没收一切土地而不是只没收地主阶级的土地；按耕作能力和劳力分配而不是按人口平分；等等。1930年，毛泽东同志在总结土地革命斗争中正反两方面的经验与教训后，提出了“依靠贫农雇农，联合中农，限制富农，保护中小工商业者，消灭地主阶级”的土地革命路线。在这种正确政策的指导下，各根据地出现了“收拾金瓯一片，分田分地真忙”的大好形势。进入抗战时期后，由于社会主要矛盾的变化，从前的土地政策须作变更。于是，各抗日民主根据地依据1938年11月党的六届六中全会提出的“地主应该减租减息，农民应该交租交息，团结对外”的精神，实行减租减息政策。1940年2月，晋察冀边区规定：“出租人之土地收入，不论租、佃、半种，一律照原租额减收25%。”^⑦在解放战争初期，由于在反奸清算、

减租减息斗争中广大农民迫切要求彻底铲除封建剥削，解决土地问题，中共中央根据这一新的情况，于1946年5月4日发出《关于清算减租及土地问题的指示》，决定将抗战时期实行的减租减息政策改变为没收地主阶级土地分配给农民的土地政策。此后，解放区的土地改革取得了很大成绩。至1947年2月，解放区约2/3的地方基本上解决了土地问题。同年10月《中国土地法大纲》开始实施后，各解放区加快了土改的步伐。到1948年底，解放区1.5亿人口中已经有1亿人分得了土地。

实行一夫一妻制是革命根据地婚姻法规定的一项重要原则，也是实现男女平等的基础。1934年公布的《中华苏维埃共和国婚姻法》及1949年公布的《修正陕甘宁边区婚姻暂行条例》等婚姻法规明确规定实行一夫一妻制。为此，根据地政府明令禁止重婚、纳妾以及废除娼妓制。与此同时，童养媳制亦被取消。

再次，在维护社会秩序方面：根据地政府厉行禁烟禁毒，并将这一工作纳入法制的轨道，对鸦片的种植及毒品的制造、贩运、出售、吸食及持有各个环节，采取了一系列的措施和制裁办法，力争禁绝。如在禁售方面规定，自禁令公布后，烟毒营业者须向当地政府或公安机关报告登记，交出所存烟毒，并具结永不再经营此业，政府可予从宽处理。对不自行报告登记，经检举查出者，以违法营业论处。除没收全部烟毒品外，得实行严惩。经过禁烟部门及其广大工作人员的努力与斗争，在根据地的巩固区，吸用毒品的人大为减少，有的地方已经禁绝。在川陕苏区的通(江)南(江)巴(中)一带，经过一年的工作，至1934年，不吸烟者占70%，未完全戒绝者占20%，仍吸烟者(老弱)只占10%^⑧。在太行抗日民主根据地，烟毒案件也逐年下降。1943年该地区司法机关审理的烟毒案件为1571件，1944年下降为429件，1945年再降为244件。此外，由于实行有条件的结婚自由和离婚自由，反对拐婚、抢亲等强迫婚姻，并对卖淫嫖娼行为严厉管制，因而婚姻纠纷事件大为减少，社会治安得以维持，社会秩序得以明显好转。

综上所述，革命根据地对灾民、难民的救济和安置工作的开展，为老弱残孤等的排忧解难，对封建主义的土地制度和婚姻制度的变革，以及对烟毒的坚决禁止，或者使社会成员能维持正常生活，或者使生产力得到解放，或者使社会的不平等现象得以消除，或者使社会秩序逐步稳定。所有这一切，都充分显示了根据地社会初步的良性运行与协调发展，从而与国统区社会的恶性运行与畸形发展形成鲜明对比。这是当时国内外一切公正的人们有目共睹的事实。如对土地革命，1947年11月15日上海《密勒氏评论报》刊登的一篇文章指出，多少年来，国民党把孙中山的耕者有其田“当作其最重要的口号之一，不幸的是他们好象有点太忙，竟至没有工夫去实行那位卓越的领袖所订的土地改革方案”，“但是中国共产党却着手实施这一计划”。

三、可贵的历史经验

革命根据地治理社会问题为什么能够取得较大的成就呢？中国共产党的正确领导和广大人民群众的齐心奋斗，是最基本的原因。围绕这两个基本原因进一步总结其经验，我们认为主要有如下几点：

其一，动用社会力量解决社会问题。

社会问题是社会性的，而且许多社会问题往往互相联系、互相作用。因此，动员社会各界力量来解决社会问题，不仅是应该的，而且是可行的。尤其是在战争环境中，在根据地财

力匮乏、物质条件极有限的情况下，更需要依靠社会力量来治理社会问题。例如，根据地的救灾工作就是这样。灾民的粮食和生活费用很大一部分就是由政府进行动员和组织，采取募捐、互借、节约及支援等办法加以解决。1949年4月，中原临时人民政府指示，互借互助必须合理合法，有借有还。并规定由政府与农会出面召集类似代表会的会议，评议应借应贷户名单与数目；其归还期限与利率由借贷双方协议，政府与农会作保立约借取；而一般民间借贷，任其自由不加干涉^⑧。抗战时期，许多根据地开展节约救灾运动，将节省下来的钱粮捐献给灾区。八路军副总司令彭德怀曾号召全军捐米捐粮，并亲示所属每人每日节约小米一两，以支援灾民。1948年初，为帮助陕甘宁边区度过春荒，太行区人民将93400余石粮食远道运送到陕甘宁边区灾民手中，赢得边区灾民的深切感激与赞扬。

其二，从实际出发，有区别、有步骤地解决社会问题。

从横的视角来说，由于根据地范围太广，各地情形千差万别，在处理社会问题时，其具体政策、措施和办法，不宜“一刀切”，而应根据各自不同的情况，在实事求是的原则下，拿出妥善解决问题的主张和办法。各根据地的禁烟法规对同一问题的处理是有差别的，甚至有时差别很大。如晋西北、晋冀鲁豫和山东等地区，因烟毒为害甚烈，因而处刑较重。晋冀鲁豫边区在1941年规定，“贩卖毒品者，处死刑或无期徒刑”。而陕甘宁边区在同一时期则规定，贩卖烟毒价值在10元以内至500元以下者，只是罚款、罚苦役，或处以有期徒刑。若贩卖烟毒价值在500元以上者，才处以死刑^⑨。从纵的视角来说，有些社会问题是历史遗留下来的，其存在着深厚的社会根源，不可能在短期内求得彻底的解决。为防止婚姻制度改革中急于求成的现象发生，晋察冀边区在1941年7月7日公布《婚姻条例草案》后特别说明，“对于今年七七以前的所有买卖婚姻、一夫多妻、童养媳、奶媳、入赘、早婚等事实，不能因其不合理即根据条例给以处罚”，“这并不是承认他的合法，只要当事人依法提出诉讼，是要根据条例予以合理解决的”。对这类在短期内不可能完全治理好的社会问题，只能分别轻重缓急，一步一步地加以解决。

其三，教育与法制相结合，解决社会问题。

烟毒、婚姻等方面的社会问题是极为复杂的，就所涉及的人员来说，有的是一般群众，有的则是犯罪分子，故对其必须分别处理。即对前者进行说服教育，使之遵守有关法律制度；而对后者必须绳之以法，或使之幡然悔悟，或使之罪有应得。由于各根据地大力宣传自由结婚和一夫一妻制的进步意义，揭露早婚及强迫婚姻等旧的婚姻习俗的危害，广大群众尤其是妇女逐步认识到自己的愚昧落后思想，在一定程度上提高了按新的婚姻法规办事的自觉性。吸烟吸毒是旧社会的遗毒，对其大多数人来说，主要是宣传教育的问题。只有以理服人，将烟毒的严重危害披露于世，才能使他们视烟毒为仇敌，自觉戒烟戒毒。陕甘宁边区的妇女和儿童就是在经过宣传教育提高认识后才主动劝说其丈夫和父亲、祖父实行戒烟戒毒的。新的婚姻制度及禁烟禁毒等工作最终必须靠法制才能维持，而根据地执行这些法令的广大干部也作出了显著的成绩。1943年，担任陕甘宁边区陇东专区专员兼边区高等法院陇东分庭庭长的马锡武(1898—1962)，经过深入细致的调查研究，对华池县围绕封棒儿的婚事所发生的封棒儿之父屡卖亲女、张金才纠众抢亲(1928年封棒儿经其父包办与张金才之子订婚)的案件进行公正判决，并尊重封棒儿的意愿，让她与张金才之子结婚^⑩，因而有力地打击了买卖婚姻与强迫婚姻的封建陋习，有效地捍卫了婚姻自主的原则，博得当地群众的称颂。

综合治理是解决社会问题的唯一正确的途径。由于中国社会处于革命的变迁时期，治理社会问题的许多客观条件并不具备，因此，根据地治理社会问题的工作不可能尽善尽美，更

谈不上严格意义上的综合治理。但从上述情况来看，根据地通过行政的、经济的、法制的、教育的及思想的措施，毕竟解决了大量的社会问题，促进了根据地社会的协调发展，为人民大革命的胜利创造了必要的社会环境与条件。总之，革命根据地治理社会问题的成就与经验，从一个侧面证明了新民主主义制度的优越性，也说明了只有共产党才能救中国这一颠扑不破的真理。

注释：

① 《中国解放区救济委员会主任董必武报告解放区八年抗战损失并请迅速采取适当措施救济解放区人民致蒋廷黻函》，1946年6月30日。

② 参阅《监利县民政志》（初稿），1988年11月。

③ 《抗日战争时期解放区概况》，人民出版社1953年版，第33—34页。

④ 《华西日报》1934年1月21日。

⑤ 刘瑞龙：《淮北政权一年》，1943年12月；《新四军和华中抗日根据地史料选》第六辑，上海人民出版社1986年版，第530页。

⑥ 中共西北局调查研究室：《生产运动中的经验》，1944年。

⑦ 《晋察冀边区减租减息单行条例》，1940年2月修正。

⑧ 张国焘：《我的回忆》第3册，第1066页。

⑨ 《中原临时人民政府关于生产节约渡过春荒的指示》，1949年4月10日；《中原解放区》，河南人民出版社1987年版，第446页。

⑩ 《陕甘宁边区禁烟禁毒条例（草案）》，《抗日根据地政策条例汇集——陕甘宁之部》，1942年版上册。

⑪ 李普：《我们的民主传统》，新华出版社1980年版，第47—51页。