

# 引 言

近年来,革命根据地、抗日根据地成为历史学、政治学研究的热点话题。国内外学术界都对中国共产党的根据地建设给予高度关注,对其进行深入细致的分析探讨,试图从中寻找到中国共产党夺取革命胜利的历史原因,进而总结归纳出有益于当前政治建设、社会建设的经验和启示。

新四军及其开辟的华中抗日根据地在抗日战争中扮演着重要的角色,为全面赢得抗战的最终胜利作出了重大贡献。在长期艰苦的斗争中,在革命战争的伟大实践中,华中抗日根据地创造了一整套政治、军事、经济、文化与教育的经验和制度,锻炼和造就了一大批能够治党、治国和治军的优秀干部,不仅为抗日战争的胜利作出了重大贡献,也为新中国的成立积累了宝贵的经验。

历史地看,华中抗日根据地政权建设的重要启示之一就是廉洁政权的建立。反腐倡廉是华中抗日根据地加强党的执政能力建设的保证,民主执政和群众路线是华中抗日根据地执政能力建设的两条基线。前者从制度层面,后者从作风层面共同确保了廉洁政权的诞生。

## 一、反腐倡廉是华中抗日根据地加强党的执政能力建设的保证

加强党的执政能力建设,必须以深入推进反腐倡廉工作为保证。这是衡量一个政党执政能力强弱的重要标志。“我们党的执政能力和执政地位从根本上说都来自人民。人民群众的拥护和支持,是党执政最牢固的政治基础和最深厚的力量源泉。坚持自觉反腐倡廉,是我们党同一切剥削阶级政党的本质区别之一。必须深刻认识到,执政基础最容易因腐败而削弱,执政能力最容易因腐败而降低,执政地位最容易因腐败而动摇。只有切实抓好党风廉政政

建设和反腐败工作,我们党才能始终得到最广大人民的拥护和支持,才能不断提高执政能力、巩固执政地位,永远立于不败之地。”<sup>①</sup>

执政首先要廉政。一个执政党如果连自己都管不住,不可能指望它治理好国家,更不可能树立长期执政的威信。所谓反腐倡廉能力,是指党在执政过程中,综合运用教育、监督、惩治、制度创新等方式,有效预防党内消极腐败现象的产生,及时清除党内腐败分子,倡导和培育廉洁奉公的优良作风,始终保持党员干部队伍的先进性,保持执政党自身纯洁性的能力。

中国共产党在领导反帝反封建的新民主主义革命的过程中,除了领导全国各族人民与阶级敌人斗,与经济文化落后的情况斗,还要与自身的腐败现象斗,在改造客观世界的同时,还要改造自己的主观世界,使自己“拒腐蚀、永不沾”,不仅创建了华中抗日根据地,而且实现了党在革命根据地的局部执政,保障了全民族抗日战争的顺利发展并取得最后胜利。

#### (一) 华中抗日民主政权的廉政使命

抗战时期,中国共产党的党政军机关工作人员艰苦奋斗、廉洁奉公是十分普遍的现象。特别是在抗战初期,各根据地贯彻党中央的指示,加强艰苦奋斗和为人民服务的教育,廉洁政治建设成就斐然。但随着抗战的深入发展,特别是相持阶段的到来,各根据地党政军机关不同程度地出现了个别贪污腐化的现象,主要表现为以下几个方面:

##### 1. 个人享乐主义、自我牟利思想、腐化堕落现象

如新四军某师,个别人漠不关心革命利益和群众利益,消极怠工,个人享乐思想日益增长。一些在职干部利用所谓“个人积蓄”做生意,休息养病的干部拿“休养费”做投机买卖,还出现了要求退伍,以便领取“抚恤金”经商发财的人。有的战士把做生意当成副业,有的干部染上了吃喝嫖赌的恶习。极个别干部“恋爱第一,革命第二”,组织上对他的婚姻问题解决迟了些,他便发脾气,一连写四五封信催促、责备,严重者甚至以组织满足不了他的要求为借口,走上反党反革命道路。

<sup>①</sup> 胡锦涛:《在中央纪律检查委员会第五次全体会议上的讲话》(2005年1月11日)。

## 2. 贪污及谋求小团体利益行为

如淮北抗日根据地在相当一段时期内,在一些干部中存在着严重的贪污浪费现象:一个乡长贪污公粮 300 石之多,一个区长贪污公款 5 000 元之巨。在根据地除发生过虚报账目、涂改票据,甚至自刻公章、自造票据等以权谋私行为外,还有盗卖公家粮食;没收来的走私物品密不上缴,或据为己有,或卖掉分赃;拿公款与商人合股做生意,偷税漏税;购买高价必需品以获商人“馈赠”的财物;甚至在根据地和敌占区之间,靠枪杆子武装走私、拒绝检查;战斗中为“发洋财”不扩大战果;极个别干部以打扫战场为名,率通讯员东翻西找,坏的交公,好的私留,私欲膨胀到了战士流血牺牲的战场上;战斗结束,缴获的弹药以多报少,消耗的弹药以少报多,剩余部分或赠知己或私卖掉,等等。这不仅在群众中造成了不良影响,更影响了部队的士气,危害极大。

## 3. 有些浪费又是和贪污直接相连的

一个县请一次客竟花费 10 000 多元,淮宝县开会每人每天伙食费高达 30 元,运河县开会吃海参全席,有的县长用 600 多元买一件皮袍。据某师 1943 年上半年几个月的不完全统计:“全师犯贪污、浪费、生活腐化错误的排以上干部共计 69 人”,仅“三军分区供给处主任吴廉,在三四个月内即浪费公款十几万元,而由于干部携款潜逃所受的损失,动辄在万元以上”。至于贪污和浪费的手段则有:“大头小尾,收款不给票,挪用公款、谎报损失,虚报、伪造单据”;私卖公粮、盗卖子弹,“以高价收买物品,私要商人馈赠东西,以公款与商人合股私做生意,包庇走私,偷税漏税”,甚至武装走私;还有人出入赌场,一场下来就是上千元,随着贪污现象的发生,更出现了少数人携款逃亡叛变的行为。<sup>①</sup>

剖析当时产生腐败现象的原因,主要有以下几个方面:

第一,在抗日民族统一战线中,除少数汉奸、卖国贼外,从农民到地主,从工人阶级到英美派资产阶级,从共产党到国民党,以至哥老会、青红帮,无不包括,外界的各种不良恶习便有了侵蚀共产党的更多机会。如,随着抗日根

<sup>①</sup> 陈挥等:《中国共产党反腐倡廉史》,上海人民出版社 2014 年版,第 91—92 页。

根据地的迅速扩大,财经干部十分缺乏,在基层政权中使用了一部分旧人员,一些旧社会的恶习不可避免地被带进了革命队伍。

在物质条件极度困难,敌情十分严重的时候,有些人“革命的基本意识有问题”,如对抗战前途丧失信心,对共产主义信念发生动摇,严重的贪污浪费和携款叛逃等现象,只不过是一些人“基本意识”破产的一种表现。“个别同志对工作消极怠工,对群众利益漠不关心,但个人享乐思想与纵欲观念却像烈火一样,野马一样,一发而不可收拾。”<sup>①</sup>

第二,抗日民族统一战线建立后,国民党改变了对共产党的策略,推行“溶共”政策,由捕杀改为腐蚀,搞拉拢、吹捧、金钱美女、高官厚禄的引诱,妄图把共产党融化在国民党中。

第三,抗日战争时期的解放区是新民主主义社会,它的经济基础包括以私营经济为主的多种经济成分。为了反对日本帝国主义和封建剥削制度,根据地允许经济自由发展,因而资本主义的思想就不能不对共产党产生影响。

第四,中国是个有长期封建统治史的国家,封建主义的腐朽思想时时刻刻在侵袭中国共产党的健康肌体。同时,中国共产党领导的广大敌后抗日根据地都建立在农村,参加革命的不少是农民,一些落后的农民意识成为滋生腐败现象的温床。面对这些情况,党内一些同志缺乏思想准备。

因此,抗日民主政权建立以后,面临着艰巨的廉政建设任务。在国共合作的形势下,国民党以高官厚禄引诱共产党员,使共产党员面临被腐蚀和官僚化的严重危险;在敌后建立抗日民主政权,政治环境、自然环境、经济条件极端恶劣,如果政府不廉洁,必然为群众所厌弃,而无法立足;国民党政府腐败,在国共合作的情况下,如果不注意廉政建设,就会模糊群众对共产党的认识,被视为与国民党同流合污,丧失人民的信任,从而也就不可能吸引、团结、领导人民进行抗日。因此,中国共产党特别强调要保持党在抗日统一战线中的政治独立性,特别重视抗日民主政权的建设,始终把建设廉洁政治作为政权建设的一项重要任务,致力于建设一个民主、公正、廉洁的政府。

<sup>①</sup> 吴芝圃：《反对不良倾向，铲除个人主义》，1943年6月16日。

## （二）华中抗日根据地建设廉洁政治的实践

毛泽东在抗战初期就明确指出：“共产党员无论何时何地都不应以个人利益放在第一位，而应以个人利益服从于民族的和人民群众的利益。因此，自私自利，消极怠工，贪污腐化，风头主义等等，是最可鄙的；而大公无私，积极努力，克己奉公，埋头苦干的精神，才是可尊敬的。”<sup>①</sup>由于各抗日根据地存在的严重贪污浪费，如不加以克服，必然腐蚀干部，腐蚀抗日民主政权，影响党和政府同广大人民群众的关系，也“必然会使共产党员在群众中间的威信一落千丈”；“抗日政权得不到广大群众的热烈拥护”，则一切工作就无从顺利地展开。为此，华中抗日根据地党政军领导机关采取了一系列措施，来防止、纠正和惩治贪污浪费和腐化行为。其中淮北抗日根据地的反腐倡廉工作做得比较突出，华中其他根据地也非常重视这项工作，采取了有力措施，狠抓廉政建设，归纳起来，大致做了以下努力：

第一，加强对党员干部的思想政治教育，使他们懂得，抗日政府不仅应该而且必须廉洁，绝不允许任何腐化现象存在。

有的放矢，深入进行思想教育，找出贪污和浪费的思想根源。根据地党、政、军、民各级干部以及《拂晓报》、《淮海报》等报纸，经常对党员、干部和战士进行共产主义教育，指出贪污和浪费是个人主义恶性发展的产物，是私有制度下的产物，要求广大党员、干部和战士树立远大的共产主义理想，大公无私、克己奉公。中华民族的出路就是个人的出路，中国大多数劳动人民的前途就是自己的前途。“个人的真正价值在于为社会历史上最进步的阶级服务，为社会历史正在发展着的新方向服务，为最大多数劳动人民的利益服务”，要求每个干部做到“涓滴归公”，“不用一个来路不明的钱”，“不收人家馈赠”，要使每一文钱都用于抗战，要“表现出抗日民主政府的廉洁的特色，养成廉洁的作风”。<sup>②</sup>《淮海报》在社论《反对贪污腐化》中号召共产党员起模范作用，同各种不良倾向作坚决的斗争。社论还明确提出，克服贪污腐化“首先是从政治上加强自我教育，加强理论修养与工作锻炼，多多吸取别人的经验教

① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第534页。

② 陈挥等：《中国共产党反腐倡廉史》，上海人民出版社2014年版，第93页。

训,提高反贪污的警惕性;其次是民众的检举;再次为预防这种现象的发生,要随时督促检查,严整行政纪律,检查法令执行的程度,密切上下级的联系,建立严密的督导制度”。<sup>①</sup>

1944年1月9日,淮北区党委发出的《关于开展节约运动反对贪污浪费的决定》指出,“要使每个干部每个工作人员每个事务人员,都认识我们吃的粮、穿的衣、用的钱,都是广大劳动人民辛苦劳动的成果。每个人都知道爱惜公物、公粮、公款,视公家财产如自己的生命。”“要造成反贪污、反腐化、反浪费的健全舆论,使每个干部了解贪污、腐化、浪费与共产主义原则与抗战革命原则是不相容的,与广大人民的利益是冲突的,以提高干部的群众观念,坚定革命立场,来根本扫除贪污腐化浪费的思想。同时又要适当解决干部家属的生活困难,确定其待遇,这也是引导干部廉洁奉公的必要措施。”

第二,建立健全各种规章制度(如经济制度、职务交代制度、会议汇报制度、检查制度、检举制度等),使那些沾染各种不良倾向的人无空可钻。

建立和健全管理钱、粮、物的各种规章制度,修补漏洞。根据地开辟之初,即自上而下和自下而上建立了各级财政经济领导机关,后来又在过去的基础上建立了统筹统支的财经制度,实行量出为入和量入为出相结合的办法,颁布了会计制度,规定了各种经费标准,建立了审计制度、金库制度、预算决算制度、报告制度、检查制度和统一贸易制度等。从而,严格划分了收入、支出、保管和审核四大系统,并“使其相互牵制、相互监督,收钱者不用钱,用钱者不收钱,用之前及用后又须经过一定的审核”。

淮北抗日根据地财政收入的主要来源是货检税。出于对敌经济斗争的需要,根据地对各种进出口商品规定了不同的税率。在粮食方面,开始是派粮,个别地方曾出现“吃大户”的现象。从1940年开始征收公粮,并逐步形成了根据实际收入量,分级累进征收农业税。在一段时间内,由于“粮食工作管理较差,无一定的会计和支付审查制度,无形中给贪污浪费者开了大门”。粮食是根据地命脉所在,是根据地军民自力更生、坚持斗争的物资,是与敌伪进

<sup>①</sup> 《淮海报》1941年12月25日。

行经济斗争的主要武器。因此,淮北行署规定,必须进一步改善粮食的支付手续,严格执行粮食预决算,不得多报冒领,切实建立粮食制度,废除便条支粮,“建立强有力之审计组织及经常的审计制度”。<sup>①</sup> 1942年5月,淮北抗日根据地,在边区一级建立了审计制度,并在行政公署设立审计处。由于审计的加强,仅在1942年1月至6月的半年中,就节省经费开支达5万元。“初步克服了人、粮、钱三不知的现象,对反对贪污浪费起了不少作用。”<sup>②</sup>

华中抗日根据地的党委和政府每隔一段时间或一项重大工作结束后,还要动员群众检查一次,共同总结经验,改进工作。如苏中行政公署在施政纲领中明确规定:“借公济私之行为,人民有用任何方式控告任何公务人员非法行为之权利。”<sup>③</sup>上级政府还在各级政府自身检查的基础上,对他们的工作进行具体的检查,肯定成绩,发现问题,纠正错误,防止腐败产生。

### 第三,严肃党纪、政纪和军纪,严惩贪污腐化分子。

为了更有力地与贪污现象作斗争,惩治贪污腐化分子和防范贪污浪费行为,做到有法必依、执法必严、违法必究,华中抗日根据地各地区先后分别制定了有关法律和具有一定法律效力的有关文件。如1941年11月颁布的《淮海区惩治贪污暂行条例》、1942年3月颁布的《淮北苏皖边区惩治贪污暂行条例》、1942年7月颁布的《盐阜区惩治公务人员贪污暂行条例》、1944年颁布的《苏中惩治贪污暂行条例》、1945年1月颁布的《浙东行政区惩治贪污条例》。这些惩贪条例是华中抗日根据地反腐败斗争的有力武器。

如《淮北苏皖边区惩治贪污暂行条例》,对什么是贪污罪作了具体规定:(1)克扣或截留应行发给或缴纳之财物者;(2)买卖公用物品,从中舞弊渔利者;(3)侵吞公有财物者;(4)强占、强征或强募财物,意图为自己或他人不法之所有者;(5)意图营利,贩禁运或漏税物品者;(6)伪造或变造单据、证券、印信、账目,意图侵蚀公有财物者;(7)因职务上之行为,要求期约或收受贿赂

<sup>①</sup> 刘瑞龙:《切实整顿粮政,保证军需民用(1943年11月17日)》,载《刘瑞龙文集》第1卷,人民出版社2010年版,第330页。

<sup>②</sup> 《淮北抗日根据地》,中共党史出版社1991年版,第251页。

<sup>③</sup> 《苏中抗日根据地》,中共党史资料出版社1990年版,第337页。

或其他不正当利益者；(8) 为私人利益，擅自支付公有财物者。

《条例》以贪污数量大小为依据作了量刑的规定，如贪污满 500 元以上者处死刑或 5 年以上有期徒刑，即使在 100 元以下者，也处以 1 年以下徒刑。对犯罪分子除判刑外，还作了追回贪污所得财物的规定。还规定，凡公务人员，对贪污者知情不举，或隐蚀者，按情节轻重以渎职论罪。从这些内容，我们可以看出，对贪污犯的打击是十分严厉的，这是《条例》的一个显著特点，它反映了在艰苦的敌后环境中，广大群众对贪污行为的深恶痛绝。

《条例》的另一个特点，体现了法律面前人人平等的思想。如第一条规定：“凡边区所属行政机关与武装部队及公营企业人员，犯本条例之罪者，依本条例惩治之。”刘瑞龙代表行署在淮北第二届参议会上作的政府工作报告也指出：“‘王子犯法，庶民同罪’。政府人员犯罪，同样要受政府法律制裁，没有什么特别的‘政治保障’。”<sup>①</sup>

淮北区党委曾作出决定：“凡是一种为了整个党与革命利益所订出的纪律，首先必须从上而下以身作则去遵守，任何人都毫无例外；否则，不惟所谓铁的纪律变成了豆腐渣，而且它往往会变成少数人假公济私，损人利己的工具与护符。”<sup>②</sup>浙东根据地施政纲领则更明确规定：“禁止任何公务人员假公济私之行为。共产党员有犯法者，从重治罪。”<sup>③</sup>

在苏皖边区，肃清贪污和中饱私囊，“更是严格，过去曾发生过几桩贪污案件，政府都及时给予惩处，有的执行枪决”。<sup>④</sup>鄂豫边区，惩治贪污也很严厉，在边区军政联合办事处成立后，就曾枪毙一个贪污腐化的贸易统制局稽查员。

#### 第四，取消薪俸制，实行津贴制。

当时，各根据地取消薪俸，所有工作人员像士兵一样，按月领取一定的津贴。在淮北，也取消薪金，发放低额津贴。每个公务人员除了伙食、被服、毯

① 刘瑞龙：《三年来的政府工作（1942年10月）》，载《刘瑞龙文集》第1卷，人民出版社2010年版，第145页。

② 《淮北抗日根据地史料选辑》第4辑，第311页。

③ 《浙东抗日根据地》，中共党史资料出版社1987年版，第139页。

④ 《新四军和华中抗日根据地史料选》第3辑，第145页。



子由机关供给外,每月按级别高低发放津贴,县长6元,区长5元,乡长4元。根据地取消薪俸制,这是在革命战争条件下,在经济十分困难的形势下不得不采取的措施。在当时看,对廉洁政治的形成有一定的意义。在党的教育下,党政军工作人员在享受最菲薄待遇的同时,做着最艰苦的工作。他们少拿钱多做事,甚至不拿钱也做事,为抗日大业和人民利益而日夜操劳和无私奉献着。

在浙东根据地,还进行了“俸以养廉”的尝试。1944年1月公布施行的《浙东敌后临时行政委员会施政纲领》明确规定:“厉行廉洁政治,严惩公务人员之贪污行为,同时改善公务人员待遇,实行俸以养廉原则,保障一切公务人员及其家属必须之物质生活。”<sup>①</sup>这一施政纲领经中共华中局批准后,正式颁行。这在各根据地中“一枝独秀”。作为一种新尝试,它对解除公务人员的后顾之忧而全身心地投入抗战,起了积极作用。但应该指出,当时浙东的“俸以养廉”根本不是所谓高薪厚禄,只是在经济条件允许的情况下,为调动公务人员的抗日积极性而实行的改善和提高他们生活水平的一项措施,它与“高薪养廉”有着本质区别。这种尝试对保持廉洁在一定程度上起了保证作用。

#### 第五,健全、充实党员的组织生活。

各根据地健全、充实了党员的组织生活。无论普通党员,还是党员干部,都必须编入支部过严格的组织生活。在支部内实行民主,经常开展批评与自我批评,并进行党员的思想意识方面的教育和检讨,使每个党员树立正确的思想意识。这是保证党员在政治上、组织上和作风上不犯错误的重要前提。其结果,提高了党员的思想觉悟和政治素质,艰苦奋斗、廉洁奉公作风得到进一步发扬。

此外,在人民军队中,恢复了政治委员制度和政治部,以加强军队内部思想政治工作。针对党员队伍存在的思想不纯、作风不纯等问题,各根据地调整了党政军机关部分领导成员,大胆提拔那些觉悟高、能力强、工作积极并与群众有血肉联系的工农干部。清除阶级异己分子、投机分子及隐藏在革命队

<sup>①</sup> 《浙东抗日根据地》,中共党史资料出版社1987年版,第86页。

伍内部的奸细。消除了贪污腐败现象赖以滋生的土壤,不仅腐化现象得到克服,党员队伍也更加纯洁。

第六,开展反贪污反浪费的群众运动。

尽管采取了上述种种措施,但由于“没有很好发动群众”等原因,所以“在干部中贪污、浪费、腐化现象仍未彻底克服”。淮北区党委根据这种情况,决定从1944年1月开始,在全边区范围发动广大群众,开展提倡节约反对贪污浪费的运动。这次运动的主要内容是:发动群众检查乡财政;通过政府、军队系统从上而下检查和整理各级政府和军民财经机关的财粮数目,检查各机关日用开支情况;发动群众检查贪污浪费分子,并由各主管机关给予适当处分;要求严格执行纪律,厉行节约,并在广大群众中开展节约运动。这一运动取得很大成绩,但也不免出现“左”的做法,主要是在清算贪污账目的过程中,有些地方影响人事权、财权,影响了统一战线中的团结。针对这种情况,根据地党政领导机关,进行光明磊落的自我批评,并迅速采取善后措施,纠正了“左”的错误。对于算旧账而破产无法维持生活者,政府设法予以帮助;对逃亡敌区的,欢迎他们回来,即使有些人生活所迫或为敌伪引诱,做了对国家民族不利的事,也本着宽大的原则予以宽容,既往不咎。这样,就保护了运动的积极成果,而克服了它的消极影响。

1945年7月10日,淮北行署又发出整理区乡财政的指示,因为区乡财政上的贪污浪费和混乱问题并没有彻底解决。指示一方面出于即将到来的大反攻的需要,严肃地规定各县成立区乡财政整理委员会,在两个月内完成整理工作;另一方面鉴于过去的经验,特别强调“领导亲自动手抓”,“进行深入的思想动员”,“调查了解清楚”。对犯错误的干部,“一律要采取治病救人,与人为善的态度”。<sup>①</sup>

由于各根据地“把真正的广大劳苦群众的反映(在部队则是战士之反映),作为检查各级领导干部与党员思想意识之好坏的试金石”,所以各根据地对廉政建设狠下力气,收到了很好的效果。

<sup>①</sup> 陈挥等:《中国共产党反腐倡廉史》,第95页。

“用最少的钱，办最多的事”成了各根据地过紧日子的信条。如淮南抗日根据地，加强建设廉洁政治后，“津浦路东各县联防办事处所辖 8 个县政府的每月总支出只等于过去的一个县政府的支出”，<sup>①</sup>大大节省了开支。这与国统区、敌占区公然舞弊，贿赂横行，以贪污为能事，以清廉为傻瓜的现象有着天壤之别。

通过各根据地的不断实践，可以说抗日根据地已成为全中国最廉洁的地方。

### （三）华中抗日根据地建设廉洁政治的经验与启示

华中抗日根据地坚决反对腐败，建设廉洁政治的成功经验主要有两条：

第一，各级领导高度重视，并以身作则模范遵守财经制度和纪律。如淮北根据地的主要领导人彭雪枫、邓子恢、吴芝圃、张震等，自始至终把反贪污反浪费斗争作为一件涉及党的生死、抗日民主政权的存亡，抗日战争胜利与失败的大事，予以高度重视。他们经常在报刊、会议和其他场合发表文章和演说，对贪污和浪费产生的根源与危害进行深刻的剖析。淮北边区行署还把“铲除贪污腐化，建立廉洁政府”作为一条施政纲领，要全边区人民群众监督实行。他们在艰苦的革命环境中更是言传身教，以身作则执行财经制度，发扬艰苦奋斗精神。新四军四师师长彭雪枫，只有一条用了七八年的被子，并且补了许多补丁，一条毯子，一条被单和随身的衣服。他们与战士们同吃一样的饭，从不搞特殊。

第二，在加强法制建设，严肃法纪的同时，十分注重对广大党员、干部的思想教育。如新四军战功赫赫的军事家、战略家粟裕对于厉行节约、反对浪费特别重视。他强调：“我们一方面要严惩贪污，另一方面要厉行节约，反对浪费。”他明确要求大家，“要想出各种办法来，尽可能地节约，例如，信封用旧纸做，用它七八十几次，糨糊自己用面粉明矾打，写字用毛笔，白报纸两面写，牙膏用食盐代替，牙刷自己用猪鬃穿，手巾用粗布洗起脸来最干净，晚上集体

<sup>①</sup> 龚意农：《淮南抗日根据地财经史》，安徽人民出版社 1991 年版，第 105 页。

办公,节省灯火,洋烛用菜油代替,香烟最好戒绝,不戒绝也要用烟嘴,免得浪费一大段,招待客人一律收费,余粮一概归公。”<sup>①</sup>

华中抗日根据地廉政建设的成功经验,对我们当前搞好党风廉政建设有着重要的启示:

第一,建立健全各种规章制度是搞好廉政建设的保证。建立健全各种强制性的规章制度,可以使党政干部有法可依,养成办事公道、廉洁奉公的作风;同时也可以堵塞各种漏洞,防止贪污腐化现象的发生。

第二,加强思想教育是搞好廉政建设的基础。进行廉政建设,“单独惩办不解决问题,必须进行教育”。切实提高党政干部的政治觉悟和思想道德素质,坚持“教育为主,预防为主”,“惩前毖后,治病救人”的方针,这是从根本上铲除各种腐败现象的基础。党中央把廉政建设与整顿党风结合起来,批评整顿政府工作中的官僚主义、自由主义以及干部中的贪污腐化思想与落后意识,不断强化干部的“公仆”意识,树立全心全意为人民服务的观点,为廉政建设奠定了思想基础。

第三,领导干部的表率作用是搞好廉政建设的关键。在廉政建设中,领导干部要亲自抓,从自己做起,从身边做起,操守清廉,弘扬正气。领导干部做表率,本身就是无声的号召,以上带下,上行下效,就能形成好的风气。华中抗日根据地廉政建设之所以能够取得成效,是同党和政府的高级干部的表率作用分不开的。据淮南行政公署财政处长回忆:“当时,担任淮南行署主任的方毅同志,身体不好,有关节炎,冬天需要一条卫生裤,他要我通过商人到敌占区购买,他说明只积蓄了6元抗币,如价格超过6元就不用买了,不能用公家的钱。我向商人一打听,卫生裤要8元一条,所以就没有买成。”<sup>②</sup>

第四,坚决惩处严重的腐败分子,是搞好廉政建设的重要措施。被资产阶级思想腐蚀了的严重腐败分子,是革命组织中的毒瘤。必须依法坚决惩处他们,才能保持我们党和革命政权的纯洁和健康,才能使党的威信更提高,才

<sup>①</sup> 粟裕:《财经工作问题与肃清贪污浪费》(1944年2月),载《华中抗日根据地财政经济史料选》第3卷,档案出版社1986年版,第62页。

<sup>②</sup> 龚意农:《淮南抗日根据地财经史》,安徽人民出版社1991年版,第105页。

能深刻地教育广大干部和群众,同时可以挽救一些犯错误的干部。津浦路东六合县移居乡乡长钟某贪污受贿淮南币 120 元,经查实,报淮南行政公署批准,于 1943 年 9 月召开公审大会,执行枪决。<sup>①</sup>

综上所述,我们可以清楚地看到,在炮火连天的抗日战争时期,新四军和华中抗日根据地根据党中央提出的“铲除贪官污吏,建立廉洁政府”的政治纲领,在与民族敌人生死搏斗的同时,十分重视廉洁政治建设和反对贪污浪费的斗争,进一步建立与健全法律制度,并通过整风等方式,加强了党的建设和干部队伍的思想、理论、组织和作风建设,实行以法治为基础的综合治理,取得了显著成效,为加强党的执政能力积累了丰富的经验。抗日民主政府,是民主、廉洁的政府,同贪污腐败的国民党政权形成了鲜明的对比,为夺取抗日战争的伟大胜利作出了突出的贡献。

## 二、民主执政与群众路线——华中抗日根据地执政能力建设的基本逻辑

### (一) 民主执政：廉洁政权建设的制度保障

中共在华中地区很早就建立了党组织,打下了组织基础。中共成立之初,华中一带就有了党组织,并在第二次国内革命战争时期,领导了多次农民暴动,创建了皖西革命根据地。红军主力撤退后,皖西北等地区在各地党组织的领导下仍旧坚持斗争。然而,到抗战前夕,华中地区大多数秘密组织在严酷的环境中遭到破坏,除游击队外,仅留下隐藏在大别山、桐柏山等地游击区、边沿区或个别大城市的河南省工委、鄂豫边特委、徐州特委、上海江苏省委的部分组织和文化界外围组织。

抗战全面爆发后,中共明确了开辟敌后根据地的战略意义,在贯彻统一战线总体政策的前提下,坚持开展独立自主的根据地武装斗争。在中共中央领导下,华中各地区积极恢复党组织,与新四军一起创建华中抗日根据地,发

<sup>①</sup> 龚意农：《淮南抗日根据地财经史》，安徽人民出版社 1991 年版，第 107 页。

动抗日救亡运动。各级组织按“三三制”原则召开人民代表会议，成立县、区、乡各级政府，并建立群众团体和自卫队。各级党、政、军领导机关建立后，立即发动群众，开展以党的组织建设、政权建设、经济建设和社会建设为主要内容的根据地建设工作，并依照根据地的实际情况，公布财政、贸易、税收、征收公粮等法令、条令；推行“三七分租”、“分半给息”等政策；动员根据地人民开展大生产运动；进行肃清汉奸和救灾优抚工作；在县、区、乡设立三级武装力量。“经过各方面努力，到抗战胜利时，华中抗日根据地已形成拥有淮北、淮南、皖江、苏北、苏浙（苏南、浙西）、浙东、鄂豫皖湘赣等八个行政区、四十座县城的广大解放区。”

与日伪势力的“清剿”、掠夺以及国民党的军事占领、反共政策不同，中共在根据地的执政建设是立足中国农村的现实，从解决农民根本需要、建立民主政权和维护人民根本利益的立场上出发的，因而形成了强大的群众动员能力。<sup>①</sup>

在政权建设方面，出于对抗战全局和根据地所处现实背景的思考，中共强调了坚持统一战线的重要性。<sup>②</sup> 在所有根据地无一例外地实行“三三制”，即中共党员在根据地政府和参议会里最多只占三分之一的职位。与国民党形成对比的是，“三三制”表明共产党愿意也有能力与革命的无党派人士分享权力并共同进行有效的治理。<sup>③</sup>

有研究认为，“三三制”合作的理论基础是毛泽东在1939年《中国革命和

---

① 王绍光在对“政体”和“政道”的辨析中，指出：“从政体的角度看，民主与否的关键在于，政府是否具有‘代表性’，但从政道的角度看，民主与否的关键在于政府对民众需求的‘回应性’……以代表性为特征的民主着眼于‘要求’，而以回应性为特征的民主着眼点是最广大人民尤其是普通老百姓的‘需求’。”“要求”是指人们想要的东西，远远超出了人类生存所必要的那些东西，是被创造、制造出来的，而“需求”主要是指满足人类基本生存的必需的东西。见胡鞍钢、王绍光、周建明、韩毓海：《人间正道》，中国人民大学出版社2011年版，第190页。

② 对“三三制”的理解必须从当时的经济和政治背景中去认识。在一些根据地中，党的组织力量尚未巩固，地方上的地主、士绅和商人阶层势力还较强，采取激进的没收财产、重新分配财产等手段并不有利于根据地的建设。同时，这些地区尚不具备正规选举的基本条件。但问题的关键在于，如何确保和逐步加强党在“联合政府”中的领导地位。因为“三三制”既不代表共产党领导的消退，也不代表背离过去。最重要的是，它利用党组织的行政能力和领导技巧，来赢得和扩大各界的支持。见[美]马克·赛尔登：《革命中的中国：延安道路》，魏晓明、冯崇义译，社会科学文献出版社2002年版，第167页。

③ [美]马克·赛尔登：《革命中的中国：延安道路》，魏晓明、冯崇义译，社会科学文献出版社2002年版，第167页。

中国共产党》一文中提出的,并在《新民主主义论》中进一步明确的。<sup>①</sup>毛泽东指出:“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,而是无产阶级领导之下的几个革命阶级联合起来的专政。”<sup>②</sup>

参照“三三制”的基本原则,为进一步争取团结各阶层人士,1942年,苏中行政区和各专区在参议会、行政委员会及专署中,广泛吸收党外人士参加工作,如海安的韩国均、黄桥的朱履先等,共产党员在这些组织中均只占三分之一。至当年年底,苏中地区已有半数以上的县和三十个区成立了符合“三三制”原则的参议会。

从现实功用上来看,“三三制”在敌后根据地发挥了十分重要的作用。它所遵循的政治和军事合作方针与游击战的基本特征相契合;它的实行不仅将地方势力广泛地吸纳到根据地政权中来,创造联合抗日的新局面,而且也大大增加了根据地政府的合法性,因为这些地区的“决定权常常是由所有群体共同作出的”;可以说,“三三制”帮助中共在根据地建立起稳定的政府。<sup>③</sup>

在制定政权组织基本原则的基础上,中共还在根据地普遍实行“精兵简政”。<sup>④</sup>“精兵简政”的重要意义并不局限在削减开支和裁撤冗员,而在于对政府的结构、构成和观念方面的改变。下层政府,尤其是乡政府得到增强,自上

---

① [美] 马克·赛尔登:《革命中的中国:延安道路》,魏晓明、冯崇义译,社会科学文献出版社2002年版,第160页。

② 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第648页。

③ 见[美] 马克·赛尔登:《革命中的中国:延安道路》,魏晓明、冯崇义译,社会科学文献出版社2002年版,第167页。

④ “精兵简政”过程中,原先的纵向行政结构受到批评和改正,双重领导的新体系成为主导,党的领导和政府之间的协调功能得到增强。毛泽东在1943年为中央所写的一个决议中,曾对双层领导作过经典性的说明:“对于任何工作任务(革命战争、生产、教育,或整风学习、检查工作、审查干部,或宣传工作、组织工作、锄奸工作等等)的向下传达,上级领导机关及其个别部门都应当通过有关该项工作的下级机关的主要负责人,使他们负起责任来,达到分工而又统一的目的(一元化)。不应当只是由上级的个别部门去找下级的个别部门(例如上级组织部只找下级的组织部,上级宣传部只找下级的宣传部,上级锄奸部只找下级的锄奸部),而使下级机关的总负责人(例如书记、主席、主任、校长等)不知道,或不负责。应当使总负责人和分负责人都知道,都负责。这样分工而又统一的一元化的方法,使一件工作经过总负责人推动很多干部、有时甚至是全体人员去做,可以克服各单个部门干部不足的缺点,而使许多人都变为积极参加该项工作的干部。这也是领导和群众结合的一种形式。”《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第900—901页。

而下的行政执行体系得到加强,地方关系网逐步突破。这些举措是由党和政府联合发起的,但在很大程度上是依靠当地群众的积极参与,从而为解决农村问题铺平了道路。在精兵简政过程中,党对权力关系作了新的安排,增强了党对政府的领导,使政府的目标更接近人民,更能满足当地的需要。<sup>①</sup>

在土地与经济建设方面,由于皖南事变后,国民党对敌后根据地封锁的不断加强,以及日军“清剿”行动的有增无减,根据地的生存受到严重的挑战。中共开始改变关于农民和农村的政策,大刀阔斧地进行“减租减息”运动。1942年1月,中共中央颁布了“关于土地政策决议”,直接引发了减租和打击地主的群众运动。但是,此时的土地政策已从中央苏区时期的激烈土地革命政策中吸取了教训,它将以减租为外衣的土地革命与发展农村经济、转变农村社会结合起来,以温和的、阶级合作的调子来进行,取得了显著的效果。此后,发展生产,特别是农业生产成为党和政府的主要工作,“生产仗”与抗战成为同等重要的问题。减租是解放农民发展经济运动不可或缺的组成部分。投身于减租运动的农民收获更多的实惠,更重要的是,受到了精神上的鼓舞,激发了“生产热情”,为根据地社会的发展创造了条件。<sup>②</sup>

在组织建设方面,中共坚持深入基层,广泛联系群众。在每一个乡村都设有党支部,在部队的连队中也都设有党支部。这些基层党组织如同末梢神经一样,可以迅速执行中央的指示、任务,可以迅速地把农村的力量整合起来,凝聚起来,推动抗日战争的发展。正是凭借在农村基层的出色组织工作,中共才得以长期坚持敌后抗日斗争打下扎实的物质与人力基础,才能够打破日伪顽三方势力对根据地实施的经济封锁与破坏,保障根据地的军需民用,推动根据地的建设与发展。

在执政方式建设方面,中共特别强调调查研究的重要性<sup>③</sup>,反对官僚作风,

<sup>①</sup> 见[美]马克·赛尔登:《革命中的中国:延安道路》,魏晓明、冯崇义译,社会科学文献出版社2002年版,第208页。

<sup>②</sup> 同上书,第221—222、225页。

<sup>③</sup> 毛泽东特别重视到基层调查研究,他提倡“下马观花”,做从历史到现状的系统的调查研究。对于如何能在调查研究中听到群众的真话,他认为:“主要一点是要和群众做朋友,而不是去做侦探,使人家讨厌。群众不讲真话,是因为他们不知道你的来意究竟是否于他们有利。要在谈话过程中和做朋友的过程中,给他们一些时间摸索你的心,逐渐地让他们能够了解你的真意,把你当做好朋友看,然后才能调查出真情况来。”《毛泽东文集》第2卷,人民出版社1993年版,第383页。



坚持军民互助,要求党员干部身先士卒。各级领导机关主要负责人必须到部队、到基层一线去领导和参与对敌斗争,确保党和政府的所有组织在战争环境下继续坚持运作,发挥作用,这些对最终粉碎日伪军的“扫荡”和“清乡”策略产生积极的影响。同时,中共的这种组织形式和执政模式很好地适应了抗战的发展,充分发挥了党员在开展群众工作的优势,将大家拧成一股劲,增强了抗日力量。这些举措也最大限度地调动了根据地各阶层人民的生产热情,有效保护和解放了根据地的生产力,极大地推动了华中抗日根据地的建设与发展。

反观国民党,在华中主要推行纯粹的军事占领以达反共目的,根本不注重动员一切力量进行抗战。以组织建设为例,国民党党部仅设在县一级,这就意味着其执行力无法贯彻到乡、村一级。这也从一个侧面反映了国民党“看不起”普通百姓的政治取向。事实上,中国革命的主要力量恰恰就在广大农村。1938年7月6日,国民参政会一届一次会议在武汉召开。中共参政员董必武、陈绍禹(王明)、秦邦宪(博古)、吴玉章分别提出军队建设和改善县区政治机构的提案,参政员邹韬奋、褚辅成、王造时、许德珩、梁漱溟等人提出动员民众、实行地方自治、设立地方民意机关、救济灾民和乡村建设等提案,尽管这些提案都在大会上获得通过,但是,国民党当局并没有把国民参政会提出的意见当回事。如此没有根基的政权如何能够带领中国人民夺取抗战的最终胜利?如何能够担负起中华民族伟大复兴的历史使命?而此时,中共的根系已通过有效的执政建设,深入中国社会的土壤深处,正从中不断汲取养分,积蓄力量。

## (二) 群众路线: 廉洁政权建设的作风保证

与国民党“抛弃”人民大众不同<sup>①</sup>,中共始终坚信“人民群众是历史的创造者”,并在实践中不断将这一认识转化为历史的现实。从这个角度来看,无论

---

<sup>①</sup> 20世纪20年代初,国民党提出的政治纲领和组织原则始终没有体现出一个“群众党”、“人民党”的定位。1926年,蔡和森在《中国中国共产党的发展》中就曾说过:“五四运动时,整个来说,国民党是站在群众运动之外的。”即便是在国民党一大确立“三大政策”之后,事关中国革命命运的人民群众仍然无法进入国民党的视野,绝大部分的群众工作和工人运动都是由以个人身份加入国民党的中共党员来具体负责运作。国共第一次合作后,呈现出国民党做上层工作,共产党做下层工作的分工格局。见王奇生:《党员、党权与党争:1924—1949年中国国民党的组织形态》,上海书店出版社2009年版,第二、三、四章。