

# 陕甘宁 革命根据地史 研究

甘崇寿 王致中 郭维仪 主编

三秦出版社



# 陕甘宁革命根据地史研究

甘棠寿 王致中 郭维仪 主编

三 秦 出 版 社

**责任编辑：王晓莉**

**封面设计：解维国**

# 目 录

序	甘棠寿	(1)
陕甘宁边区政权建设试探	甘棠寿 王致中	(3)
试论陕甘宁边区的“三三制”原则	王顺喜	(17)
论陕甘宁边区政权建设的“三三制”原则及其历史地位	王晋林	(32)
试论陕甘宁边区政权建设与文化的关系	董汉河	(45)
谢觉哉与陕甘宁边区参议会	贺永泉 康柳锁	(57)
陇东分区政权建设概论	李仲立 郑子文	(69)
论陕甘宁边区商业的发展及其主要原因	魏丽英	(86)
抗战时期的陇东工业和手工业	徐世华	(98)
边区合作事业的模范		
——延安南区合作社经验初探	桑维军	(105)
论延安精神的形成和发展	张梅兰	(127)
论陕甘宁抗日民主根据地的形成及其历史地位	潘富盈	(137)
陕甘宁边区新文化教育事业简论	刘锡成	(150)
山城堡战役的胜利与陕甘宁革命根据地的巩固和发展	秦 生	(162)
后记		(171)

## 序

陕甘宁边区是第二次国内革命战争时期创建的重要革命根据地，是党中央和毛泽东同志领导的中国工农红军长征的落脚点和我们党我军进行伟大抗日战争的出发点，是中国人民进行抗日解放斗争的重要后方基地，在中共党史、中国新民主主义革命史及二次世界大战史中都有着极为重要的历史地位。陕甘宁革命根据地的创建和发展，在政治、经济、军事、文化、外交等各方面都创造了极为丰富的历史经验，是今天我国进行现代化建设的巨大精神宝库。

自1937年9月6日陕甘宁边区政府成立至今，我国革命和人民革命政权建设已经走过了半个世纪的漫长历程。陕甘宁边区政府的建立及发展，是马克思列宁主义理论与中国革命实践相结合的一个重要产物，它所包涵的丰富历史内容，不仅是陕甘宁革命根据地历史研究的一个重要方面，而且对我国社会主义经济体制、政治体制的改革，对于在改革开放历史条件下党风、政风的不断改善，也必将有着诸多值得人们深思的历史启示。

由于陕甘宁革命根据地的重要历史地位及作用，甘肃学者及有关研究人员早在五十至六十年代前半期对于这一领域即已进行过多方面的有益探索。1976年以后，特别是十一届三中全会以来，甘肃省社会科学院、省委党校、省党史研究会及省党史资料征研委员会等有关单位，及曾为陕甘宁革命根据地的创建和发展作过卓越贡献的一大批老同志如王世泰、黄罗斌、高锦纯等更是多方努力，以极大的热情和积极性开展了对这一领域的深入研究。自1980年始，甘肃省社会科学院选编了建国以来第一部有关陕甘宁

革命根据地的多卷本文献性综合基础史料《陕甘宁革命根据地史料选辑》，并于是年由甘肃人民出版社开始陆续出版；以后甘肃党史学界诸多著述如《南梁曙光》、《陇东星火》、《陇东十年》、《留守陇东》、《甘肃现代革命人物传》、《罗云鹏传》等相继问世；此外，尚有100余篇有关论文在各种刊物上发表。1987年8月21日陕、甘、宁三省社会科学院主办“陕甘宁边区政府成立五十周年”学术讨论会在延安召开。海内学人，齐集一堂；本书所收论文，为甘肃有关研究者的阶段性成果，亦是我们对大会的一点微薄贡献。

目前，陕甘宁革命根据地史的研究正处在一个有待进一步深入的重要阶段。该课题已列为全国哲学社会科学“七五”规划重点项目，并由陕、甘两省社会科学院共同承担。我们将以自己的努力与海内外学者通力合作完成这个重要的任务，并希望有更多更好的成果问世。

甘棠寿

1987年12月1日

# 陕甘宁边区政权建设试探

甘棠寿 王致中

今年，是陕甘宁边区政府成立五十周年。我国革命和人民革命政权的建设已经走过了半个世纪漫长的历史道路。

在整个中国人民革命政权建设的历史进程中，陕甘宁边区政府的建设无疑是一个极为重要的历史内容。它不仅是陕甘宁革命根据地历史研究的一个重要方面，而且对我国社会主义政治体制的完善和发展，也必将有着诸多值得人们深思的历史启示。

## (一)

五十年前陕甘宁边区政府成立之际，中华民族和中国革命正处在一个严峻的历史关头。

是年7月7日，日本帝国主义为实现独占中国、变中国为其殖民地的目的，悍然发动“芦沟桥事变”。我国守军奋起抵抗，挽救民族危亡的抗战序幕就此揭开。芦沟桥事变次日，中共中央向全国发出抗战宣言，大声疾呼：“平津危急！华北危急！中华民族危急！只有全民族实行抗战才是我们的出路！”但由于国民党最高当局幻想“希望由和平的外交方法求得芦事的解决”，7月30日以后，平津相继失陷。8月13日，日寇又发动了对上海的大举进攻，并图谋迅速占领南京。中华民族确实到了生死存亡的危急时刻，中国的抗战全面爆发了。

抗日战争爆发后，中共中央对促进抗日民族统一战线的正式建立，作了进一步的努力。中共中央在其抗日宣言中号召：“全国同胞、政府与军队团结起来，建筑民族统一战线的坚固长城，

抵抗日寇的侵略。”7月15日中共中央又发表“中共中央为公布国共和作宣言”，提出国共合作的三项基本纲领：

一、争取中华民族之独立与解放，首先必须切实迅速地准备与发动民族革命抗战，以收复失地和恢复领土主权之完整；二、实现民权政治，召开国民大会，以制定宪法和规定救国方针；三、实现中国人民愉快与幸福的生活，必须切实救济灾荒、安定民生、发展国防经济、解决人民痛苦与改善人民生活。中共中央这三项基本政治纲领，实际上包括当时形势下的两个最重要的基本点，即对外必须坚决抗战到底；对内，必须切实革新政治。抗战时期边区政权建设的总体指导思想与这两个基本点有着极为密切的联系。

在中共中央抗日民族统一战线政策的推动下，7月17日，中共代表周恩来、秦邦宪、林伯渠与国民党代表蒋介石、邵力子、张冲在庐山正式进行谈判。国民党方面表示承认陕甘宁边区政府。8月22日，我西北主力红军改编为国民革命军第八路军。一个月以后，9月22日，国民党中央通讯社正式发表“中国共产党为公布国共合作宣言”。翌日，蒋介石发表谈话，承认共产党的合法地位和国共合作。随着抗日民族统一战线的正式建成，抗日战争及边区政权建设都进入了一个新的历史阶段。

在抗日民族统一战线告成的新形势下，中共“七八”宣言的两个政治基本点就具有非常紧迫的实践意义。要夺取全面抗战的胜利，除积极正确的抗日军事行动之外，以革新内政来发动全民族的抗战积极性便是极其重要的一个方面。但是，国民党政权早已腐败不堪，当时“国民党对待民众的一套，还是十年来的一套；从政府机构，军队制度，到财政、经济、教育等项政策，大体上都还是十年来的一套，没有起变化”<sup>①</sup>。由于国民党政权从本质

---

<sup>①</sup>《国共合作成立后的任务》，《毛泽东选集》横排合订本，第337页。



上来说是排斥人民，以人民为压迫统治对象的，所以其政府机构叠床架屋，臃肿庞大，弊端百出，行政效率极低，因循敷衍之风上下通行，根本不可能使全国民众抗战的巨大潜在力量发挥出来。

以革新政治来发动全民抗战，其历史任务只能由陕甘宁边区承担。在边区，为了确保全民抗战的胜利，改革政治机构和实行民主政治很早就提到议事日程上来。1937年8月25日，中共中央在洛川召开中央政治局扩大会议，通过了著名的“抗日救国十大纲领”，其要点是：一、打倒日本帝国主义；二、全国军事总动员；三、全国人民总动员；四、改革政治机构；五、抗日的外交政策；六、战时的财政经济政策；七、改良人民生活；八、抗日的教育政策；九、肃清卖国贼亲日派，巩固后方；十、抗日的民族团结。抗日救国十大纲领的目的在于“动员一切力量争取抗战胜利而斗争”。为贯彻十大纲领，洛川会议还规定了在敌后及国统区的具体行动方针，并提出在有利动员全国抗战的前提下，争取全国人民应有的政治经济权利，以动员组织起千百万民众进入抗日民族统一战线。洛川会议之后，1937年9月6日，陕甘宁边区工农政府正式更名为陕甘宁边区政府。边区政府一成立，即从各方面积极贯彻抗日救国十大纲领，在政权的民主化建设方面更是率先为全国做出了榜样。边区政府的人民民主政权性质及其为人民服务的宗旨及实践，不仅为我党实现对全国抗日的政治领导起了重要的促进作用，而且也使倍受黑暗政治压迫的全国民众看到了光明和希望。民主圣地延安的形象同边区政权建设的进步，具有不可分割的内在联系。

## (二)

陕甘宁边区政府是真正的抗日民主政府，政权建设最具本质的特征之一即是其广泛的人民性。

为巩固抗日统一战线,认真贯彻执行党的抗日统一战线政策,最广泛地动员人民参政,无疑是一项意义重大的政策。早在1937年7月,边区政府就动员并领导人民进行普选运动,到是年11月底,边区按时完成了乡、区、县普选计划,成立了边区各级人民政府。1939年2月3日,富有历史意义的陕甘宁边区参议会第一次大会发表了《告边区同胞书》,其中写道:“边区同胞们!你们知道,我们边区参议员,是在民国二十六年由你们选举出来的。”每个参议员都承受民众之托,其任务“就是在发挥从你们带来的意见,就是在行使你们交给我们的责任。”1939年4月4日,边区政府公布《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》,其第三部分关于“民权主义”项下首先明确规定要“发扬民主政治,采取直接、普遍、平等、不记名的选举制度,健全民主集中制的政治机构,增强人民的自治能力”,该项下还有保障人民各方面自由,厉行廉洁政治及建立有利人民的司法制度等规定。同日公布的《陕甘宁边区政府组织条例》还明确规定“陕甘宁边区政府由陕甘宁边区参议会选举委员十三人,组织边区政府委员会,呈请国民政府加以委任”,其正副主席,“由陕甘宁边区参议会在边区政府委员会中选举之”。这些重要的政策性规定,对边区抗日民主政权建设所起的促进作用是十分重大的。

陕甘宁边区政府为了促进边区各级政权的民主化建设,还积极地采取了一系列具体措施。由于在边区管辖范围内有若干少数民族存在,所以边府明确规定“有少数民族进行单独选举的地区,选举委员会须有少数民族人员参加,如必要时,得设立少数民族的选举委员会”<sup>①</sup>。1941年边区参议会改选之前,边区政府针对干部群众中存在的一些错误观念,发出了《为改选及选举各级参议会的指示信》,这封指示信反复强调:“民主政治选举第一”、

---

<sup>①</sup> 见《陕甘宁边区各级选举委员会组织规程》。

“保卫边区需要选举”、“提高民众需要选举”、“领导选举要抓紧”、“报告工作请求检阅”、“选举自由不得妨害”、“选选手续必须弄清”、“选举日期尽有余裕”。指示信还用极通俗的语言说道：

“边区政府是民主政府。民主和不民主的分别：一是恃强霸占政权，不许老百姓说话，老百姓一点权利都没有。一是凡事老百姓做主，老百姓直接出来议事管事，或选代表出来议事管事。”“如果有人轻视选举，或者说不要选举，那就等于不要民主，不要民主，就等于不要革命。必须用教育与训防的方法，克服某些干部中的这种错误观点。”

1941年11月至1942年5月，边区政府为了更深入地推动边区民主政权建设，曾两次修订边区各级参议会选举条例，并针对边区群众文化水平低、居住分散等特点，总结出一整套成功的民选经验和办法。即以投票方法一事而论，边区的做法在当时的中国也是堪称楷模的。如：“背箱子”，即先发选票给选民，然后“选举委员会准备若干箱子，再把箱子上锁，贴封贴，交司票员分途收票”。这种方法能使多数选民投到票。1941年延川用这种方法，90%的选民都投了票，有些地方选民投票率达100%，特别是在边远地区，此种方法尤为适用。再如“投豆子”，即在开选之前，为每位候选人准备一只碗，并贴上其名，“按应投几票交给选民几粒豆子”，“愿选某人投豆到某碗。豆投完，宣布开票，哪人豆多，哪人当选”。“投豆子特别适合文化水平很低的地区，计票明白不易混杂，选民容易‘解得开’”。正是这些简单易行的办法，把边区人民最广泛地纳入政治生活的轨道，这在五十年以前的中国应当说是难能可贵的创造。

陕甘宁边区的抗日民主政府在其政权建设过程中，最具特色的是“三三制”的实行，这是中国共产党推行抗日民族统一战线的一个重要的政策措施。所谓“三三制”，即在边区政权中共产

党员（代表工人和贫农）、进步分子（代表小资产阶级）、中间分子（代表中等资产阶级和开明士绅），各占三分之一的制度。毛泽东说：“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。”他还强调说：这是“我们党的真实政策，必须认真实行，不能敷衍塞责”。1941年边区《五一施政纲领》中又明确提出：“候选名单中确定共产党员只占三分之一，以便各党各派及无党派人士均能参加边区民意机关之活动与边区行政之管理。”<sup>①</sup>陕甘宁边区第二届参议会认真贯彻“三三制”的原则，改选后的边区政府，“十八个政府委员当中，和九个常住委员当中，共产党员都只有三分之一”。被选入本届参议会的议员，“有共产党员、国民党员、有工农的代表，有地主、绅商的代表，有回、蒙少数民族的代表，并有居住边区的东方民族的代表（日、韩、荷、印人士均有）。”

不仅边区政府如此，边区政府下属县乡政权亦都认真贯彻“三三制”的原则。据1943年3月的统计，当时边区已有“二十二县完全实现了三三制，只有八个县还未完全实现。至于乡参会议员、乡长及乡政府委员的情况，在绥德、吴堡、合水、米脂、安定、镇原、环县、新宁等县里，非共产党人士都占大多数，例如这八个县的乡参议员中，共产党员只占百分之一九点八，国民党员占百分之四点九，其他无党无派人士占百分之七五点三。”<sup>②</sup>

“三三制”的推行，对边区政权建设的促进和完善起了很大的作用。边区各抗日阶级、阶层、党派及各爱国民主人士都积极参加到边区政权中来，“首先是许多共产党以外的人士有在政府中说话做事的机会，加强了边区内部各阶层的抗日团结”。更重要的是它极大地密切了边区各级政权同民众的联系，“人民敢于

---

<sup>①</sup>《陕甘宁边区施政纲领》。

<sup>②</sup>《陕甘宁边区简政实施纲要》。

说话，政权联系民众”，政府下达的各项艰巨任务边区民众都能积极地去完成。边区政府同民众的关系如“心腹之与手足”，这与“三三制”的实行应当说有着密切的联系。

### (三)

贯彻精兵简政的原则，是抗战时期陕甘宁边区政权建设的一个重要方面。

为了适应战争环境的需要，1940年10月，中央提出精兵简政的原则。接着陕甘宁边区第二届参议会闭幕宣言上也明确提出“责成政府实行精兵简政”。同年12月4日，陕甘宁边区政府为实行精兵简政给各县发出指示信，指出：“‘精兵简政’是健全行政机构，提高行政效能的最有效的方案，是保证今后完全实现‘五·一施政纲领’和一切重要决议案的重要步骤。”指示信还强调，所谓“精兵简政”不是消极地裁减人员，而是积极地为了提高行政效能，“简政”不是减少政事，而是要把所有的工作做的简洁明确，能够很快地深入下层，深入群众。

边区各政府机构自成立以来经过不断完善，到1941年时早已初具规模，但也有重要缺陷。一是头重脚轻的现象。在上级，人数过多，机构庞大；在下级，干部的数量和质量都比较差；上级人数过多；人浮于事在所难免；下级干部配备不强，政策也就不能很好贯彻。另一方面的问题则是游击作风严重，规章制度不完备。为了具体解决这些问题，边府成立整编委员会，专门负责检查调整各级政府组织机构和干部配备，并于1942年1月6日发布了《关于各级行政组织区划编制的规定》以及有关专署、县政府、各乡市政府组织的暂行条例，同时还公布了《陕甘宁边区新式公程式》。边区的简政及政权机构的正规化建设从此发展到了一个新的阶段。

为了进一步贯彻落实精兵简政的方针，边区于1942年4月9日作出了“关于政府工作的决定”，在肯定成绩，找出缺点的基础上，提出精兵简政应进入第二阶段。为了要在边区全面开展这一工作，政府决定邀请党与军队共同组织扩大的整编委员会，加强其职权，研究出具体方案，提交下届政府委员会讨论执行。同年6月30日，边府第二十六次政务会议通过了“陕甘宁边区政府第二次精兵简政方案”。这个方案的实施对边府的简政工作起了极大的推动作用。方案规定，为了提高工作效率，一、建立必要的、符合边区实际情况的行政工作制度，使全体干部有所遵循。二、提高干部与适当配备干部，加强在职干部的学习，并重新配备干部，将过去囤在上面的干部抽派下去，加强基层。三、加强县级政府的权限，一县之人权、财权及行政权，县政府得有权处置。四、密切党政民工作的配合。五、实行合署办公，缩小组织机构。

行政机构的调整，是当时简政工作的重点。执行调整的原则必须考虑各级各类行政机构的性质任务，对行政领导机关，如各厅、保安处和法院等，其基本任务是“了解情况、掌握政策、督导行动、培养干部”，所以行政机关的干部要求长于掌握政权，善于指导工作，“这种机构要以短小精悍，宁缺毋滥为原则。”对于专管事业机关，如卫生处、粮食局、税务局、贸易局、通讯站、银行等，其职责在于具体事业设计与指导管理，干部应有所在部门需要的专业技能，应根据情况，或加强、或裁并、或取消、或兼管。其他技术事务机构，如秘书处、总务科、文书科、收发科、生产科等，也就会随之精简下来。根据上述原则，边区政府于1942年夏季7至8月间制定了调整计划，对所属各政府机关进行认真的调整，其调整情况可见下表：

编整前机关单位	编整后机关单位
秘书处	合署办公，五机关为 一单位，统称边区政府。
民政厅	
财政厅	
教育厅	
建设厅	
卫生处	仍 旧
粮食局	仍 旧
税务局	仍 旧
禁烟督察处	仍 旧
农业局	合并建设厅改为第一科
工业局	合并建设厅改为第二科
林务局	合并建设厅第一科
合作指导局	合并建设厅改为第四科
贸易局	合并光华商店，仅有其名义。
交际处	仍 旧
抗属工业社	取消。人员安置参加生产。
保安处	仍 旧
高等法院	仍 旧

交通运输局	合并建设厅改为第三科
农场（包括奶场）	仍 旧

执行上述方案，边区政府简政工作取得了很大成绩。陕甘宁边区政府各级机关工作人员，1941年冬季较原有人数减少76%，到1942年末，除地方武装、抗属学校及母亲婴孩外，“边区所属吃公粮的人员尚有11500名，计各级政府及其附属机关8200名，各中等学校及保小3300名”。1943年3月边区政府为继续深入搞好简政工作，又通过了《简政实施纲要》，决定“总额减至7500名，即减至百分之三十五弱”<sup>①</sup>。

《陕甘宁边区简政实施纲要》，是边区政权建设史上的一个重要标志。它意味着中国共产党所领导的人民政权在更加正规化更加成熟化的道路上又向前迈进了一步。这一实施纲要，明确划定了从最高政权机构——边区政府，到所属各专员公署、县政府、乡政府等各级权力机构的职权及业务范围。边区政府作为边区政权的首脑部，其职责是掌握政策、掌握干部、组织和领导政策之执行，为自己的基本任务；专署为边府的代表机关，负责领导所属各县政权，把边府的政策法令和指示运用到当地之具体环境中去，同时对于带地方性的应兴应革事宜负有计划与处理的权力，对于边府驻在专署境内的各种附属机构有监督指导的权力。县政府是边区各级政权的枢纽，当时的中心任务是组织人民经济与健全乡政权两项，区公署是县政权的助理机关，乡政权是边区政权的基层组织，是人民直接的政权机关。更重要的是，在这个纲要中，边区政府明确认定自己及所属各级政权为“新民主主义政体，是民主集中制；民主和集中是不能分开的，我们需要民主，同时

<sup>①</sup> 《陕甘宁边区简政实施纲要》。



又需要集中，在战争环境里，尤其需要集中”。就半个世纪以来我国革命政权发展的历史来看，边府的上述规定及其实施，不仅在抗战时期，即是对建国以后我国政权建设也产生了深远的作用，实际上至今我们仍然能明显感觉其巨大影响的存在。

毫无疑问，整个抗战时期，简政工作在陕甘宁边区的政权建设中都起了极其重要的作用，并取得了显著的成绩。抗战胜利前一年的1944年1月7日，李鼎铭副主席在边区政府委员会第四次会议上作了《边区政府简政总结》的重要报告。从这个报告中我们可以看出，边区政府在“简政”这个历史性的繁难问题上曾经做出过多么巨大的努力。就机构精简来说，当时边府直属机关从三十五个减至二十二个，税局、税所从九十五个减至六十五个，银行办事处九个全部取消，各系统缉私机关与保安处检查机关合并，专署及县府的内部机构从原来的八九个减至四、五个。这样一来，既避免了头重脚轻的积弊，又达到了简政便民目的。就人员精简来说，民政、办公、财政等各厅原来共有人员469人，合署办公后，有279人，仅占原有人数的40%强。各厅、处、院，原定编制为261人，后仅有246人，各附属机关人数则更少。

在精简机构和人员的过程中，边区政府按照干部能上能下的原则，提拔了一部分干部到专署和边府工作，例如边府就调了五个县长上来担任处长、科长等职。也选派了许多得力干部降级使用，加强了下级，例如延安县就有十个县级干部调区，二十个区级干部调乡，其中如柳林区就有十个助理员下去当乡长，因此许多工作都成了模范。应当承认，陕甘宁边区政府在战时困难条件下的这些成就，对四十年后今天即将推行的政治体制改革应当说是一面光辉的历史明镜。

#### (四)

在政府机构中贯彻节约、效能、反官僚主义和统一领导的原