

陕甘宁
边区政权建设史

主 编 宋金寿 李忠全

SH AAN GAN NING BIAN QU ZHENG QUAN

JIAN SHE SHI 陕西人民出版社

陕甘宁

边区政权建设史

边区政权建设史

主 编 宋金寿 李忠全

SH AAN GAN NING BIAN QU ZHENG QUAN

JIAN SHE SHI 陕西人民出版社

陕甘宁边区政权建设史

主 编 宋金寿 李忠全

陕 西 人 民 出 版 社

书名题字 刘景范
顾问 齐心 牛锦华
冯德兴 李桂林
主编 宋金寿 李忠全
编者 宋金寿 李忠全
王振中 任中和

陕甘宁边区政权建设史

主编 宋金寿 李忠全

陕西人民出版社出版发行

(西安北大街131号)

西安市委党校印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 16.75印张 3插页 407千字

1990年12月第1版 1990年12月第1次印刷

印数：1—2000

ISBN 7-224-01478-8/K·205

定 价：7.00元

陝甘寧邊區政權建設史

列景昆 撰
一九五九年

前事不忘，后事之师

马文瑞

陕甘宁边区是各路红军长征的“落脚点”，抗日战争的“出发点”。延安曾是中共中央的所在地，抗日战争和解放战争的指导中心，是毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德、任弼时等老一辈无产阶级革命家生活和战斗过13个春秋的地方。它为我们留下了宝贵的财富——延安革命精神。因此，陕甘宁边区对于中国人民的革命事业具有极其重要的地位。边区的党和人民，也为此付出了极大的代价，做出了重大的贡献，是值得我们永远纪念的。

由齐心、牛锦华、冯德兴、李桂林为顾问，宋金寿、李忠全主编的《陕甘宁边区政权建设史》，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指导下，以丰富翔实的历史资料为依据，实事求是地反映了边区人民在中国共产党领导下，为夺取政权、建设和巩固政权所经历的复杂和曲折的斗争史，总结了边区政权建设的基本经验。

边区政权建设的历史告诉我们，“世界上一切革命斗争都是为着夺取政权、巩固政权。而反革命的拚死同革命势力斗争，也完全是为着维持他们的政权。”（毛泽东：《今年的选举》）边区的政权从建立到巩固，由农村发展到城市，直至为中华人民共和国的创建铺下第一块奠基石，期间与各种反革命势力经过了多次反复的较量，历尽了艰辛和曲折，党和革命人民为此付出了极大的代价，包括西北人民领袖刘志丹、谢子长和一大批党、政、军领导人的牺牲。对此，我们应当十分珍惜它，保卫它，绝不容许轻易地丧失它。

边区政权建设的历史告诉我们，中国共产党是边区政权的唯一领导者。边区政权从苏维埃时期，到抗日战争时期和解放战争时期，始终是在中国共产党领导之下进行战斗的。党的领导是边区政权产生、巩固和发展的根本保证。边区的干部和群众像保护自己的眼珠一样，维护党的领导。这也正是我们今天所需要坚持的。

边区政权建设的历史告诉我们，“军队是国家政权的主要成分，谁想夺取国家政权，并想保持它，谁就应该有强大的军队。”（毛泽东：《战争和战略问题》）边区的政权首先是依靠中国共产党领导的革命军队，包括西北的红军和全国红军、八路军和人民解放军夺取、巩固和保存下来的。今天，我们的人民共和国仍然必须有无产阶级专政的柱石——中国人民解放军来捍卫。

边区政权建设的历史告诉我们，边区政权的基础是工农联盟。正如毛泽东指出的，“推翻帝国主义和国民党反动派，主要是这两个阶级。由新民主主义到社会主义，主要依靠这两个阶级的联盟。”（毛泽东：《论人民民主专政》）如今，我们仍然必须紧紧地依靠工人阶级，巩固工农联盟，增强全国各族人民的大团结。

边区政权建设的历史告诉我们，边区政权从苏维埃到抗日战争时期、解放战争时期，所实行的政治制度，在形式上和内容上有所不同，但实质上都是人民民主专政的政治制度。这种人民民主专政的政治制度，也是我们今天的根本政治制度，“对于胜利了的人民，这是如同布帛菽粟一样地不可须臾离开的东西，这是一个很好的东西，是一个护身的法宝，是一个传家的法宝，……是万万不可以弃置不用的”（毛泽东：《为什么要讨论白皮书》）。

边区政权建设的历史还告诉我们，边区的政权是人民自己的

政权。边区政府的工作人员实事求是，廉洁奉公，艰苦奋斗，一切从人民的利益出发，全心全意地为人民服务，当人民的勤务员。这是我们取之不尽，用之不竭的精神财富，是最宝贵的。

所有这一切，都是值得我们很好借鉴、吸取的。“前事不忘，后事之师”，应当牢牢记住边区政权建设中的历史经验，为今天的社会主义政权建设服务！

前 言

革命的根本问题是政权问题。在中国，中国共产党领导中国人民进行革命战争，武装夺取政权，走出了一条具有中国特点的道路，这就是以农村包围城市，最后夺取全国胜利的道路。与中国革命特有的道路相适应的，也有一个政权建设的独特发展模式，这就是同样先在农村摧毁帝国主义封建主义的统治，建立人民大众的农村政权，从建立农村政权到建立城市政权，由建立地方政权而建立全国政权，创建中华人民共和国。

这个由小块到大片，由农村到城市，由地方到全国的政权发展道路，在中国革命过程中经历了三个重要阶段：工农苏维埃政权、抗日民主政权和人民民主政权。这三个发展阶段，按照毛泽东的新民主主义理论，其实质都是新民主主义的。但它们又具有各自不同的特点：就国体而言，苏维埃政权是工农和小资产阶级对地主、资产阶级的专政，抗日民主政权是各个抗日阶级、阶层对日本帝国主义、汉奸和反动派的联合专政，人民民主政权则是以工农联盟为主体的人民大众的对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的专政；就政体而言，苏维埃政权实行的是工农苏维埃代表大会制，抗日民主政权实行的是参议会制度，人民民主政权实行的是人民代表大会制度，而这些制度的根本原则都是民主集中制。

这三种政权模式在中国革命过程中是延续和不断发展的。但从地域上说，并不都是延续的，不间断的。只有一个例外，那就是陕甘宁边区（为了方便起见，本书通常以“陕甘宁边区”泛指从土地革命战争、抗日战争和解放战争几个历史时期的陕甘宁革

命根据地，包括本书的书名亦如此)。在中国共产党独立领导中国革命的过程中，只有陕甘宁边区完整地经历了中国革命的这三个发展过程，当然也就经历了这三种政权模式的发展过程。正因为陕甘宁边区是唯一经历中国革命三个阶段和三种政权模式的根据地，因此，如果我们研究了陕甘宁边区的政权建设，也就为新民主主义政权建设的研究打开了一个重要的突破口。从这点说，研究陕甘宁边区政权建设史，虽然是一个局部性的研究课题，但它却具有全局性的意义：懂得了陕甘宁边区的政权建设史，也就把握了中国新民主主义政权建设的锁匙，为揭示中国新民主主义政权建设的宏伟建筑打开了大门。

政权建设对陕甘宁边区来说，是首要的建设，根本的建设。因此，如果我们研究了陕甘宁边区的政权史，也就为研究整个陕甘宁边区的历史奠定了坚实的基础。

正是从上述两个方面考虑，我们选择了陕甘宁边区政权建设史这个课题。

考虑到陕甘宁边区的历史特点，我们把陕甘宁边区政权建设史的研究分为三段，即苏维埃政权、抗日民主政权和人民民主政权。这三个阶段，既互相联系，又互相区别，各自独立。因此，本书也分为三编：第一编，工农苏维埃政权；第二编，抗日民主政权；第三编，人民民主政权。

作为政权建设史，着重研究革命政权自身的发展，即国体和政体的变革和进步。由于政权建立以后，不仅仅表现为政治统治权，而且还表现为对经济文化教育和社会各方面的治理，因此，本书还就边区政权在各个时期的基本任务的变化和发展作了一定篇幅的叙述。

毛泽东说，枪杆子里面出政权。革命武装始终是边区政权存在和发展的主要支柱。工农红军、八路军、人民解放军的产生、发展和壮大，是始终与陕甘宁边区的政权休戚相关，不可以须臾离开

的。但作为政权建设史，我们把革命武装作为陕甘宁边区政权存在和发展的前提条件，对于革命武装的自身发展不作叙述，而在具体处理中，把革命武装的发展和革命战争的胜利作为陕甘宁边区政权存在和发展的历史背景来看待。

作为一本历史学的专著，我们以陕甘宁边区政权的历史发展为本线索，史论结合，以“史”为纲。因此，在写法上，以历史事实为依据，让历史事实本身说话。这当然要引用较多史料作依据。这是本书的特点，也是本书的弱点。史料翔实，基础扎实，立论就较为可信，但是引用大量史料的结果，必然篇幅偏长，又显得繁琐，读起来不免乏味。我们仍然坚持这样做，目的在于期望本书能经得起历史的检验和时间的考验，退一步说，即或在立论上有不足甚或错误之处，但其丰富的史料，仍可使它在书林中有立足之地。说到史料，我们衷心感谢陕西省档案馆、陕西省社会科学院、甘肃省社会科学院等单位和个人，他们编选的《陕甘宁边区政府文件选编》（档案出版社出版）、《陕甘宁革命根据地史料选辑》（甘肃人民出版社出版）等书和提供的大量历史档案，为本书的写作奠定了坚实的基础。

除了丰富的历史资料，近几年来，国内史学界对陕甘宁边区的研究取得了很大的进展，公开出版了一批专著和论文，也为我们的研究提供了很好的借鉴。本书运用和吸取了当前研究中的新成果。对此，我们对这些专著和论文的作者也顺致敬意。

参加本课题的研究和编写的同志分处北京、西安、延安等地，有各自不同的工作岗位，但有志于陕甘宁边区的研究这一共同点，把我们紧紧地联结在一起。因此《陕甘宁边区政权建设史》是我们合作研究的初步成果，我们把它奉献给大家。由于水平有限，当然会有许多不足之处，错误也在所难免，敬请从事过边区斗争的老同志、学者专家和其他同志批评指正。

在本书写作过程中，我们有幸请全国政协副主席马文瑞同志

为本书写了序，原陕甘宁边区政府副主席、代主席刘景范同志为我们题写了书名，并给予我们许多教诲。中共陕西省委宣传部部长王巨才给予关照。他们的指教和帮助，使我们得益匪浅，对本书增光不少。在此，我们表示衷心感谢！

编者

1989年12月26日

第一编

工农苏维埃政权

目 录

前事不忘，后事之师——代序·····	马文瑞 (1)
前 言·····	(1)

第一编 工农苏维埃政权

第一章 西北苏维埃政权的创建

第一节 创建西北苏维埃政权的准备····· (1)

一 革命以前，陕甘宁地区的社会和历史概况····· (1)

二 中国共产党组织在陕西的创建····· (2)

三 陕西各地党组织在大革命时期的革命活动····· (5)

第二节 创建西北苏维埃政权的尝试····· (9)

一 清涧起义在西北地区打响了对国民党反动集团的第一枪····· (9)

二 渭华起义开创了西北地区建立苏维埃政权的历史····· (12)

三 渭北农民起义中的苏维埃政权····· (15)

第三节 陕甘边区苏维埃政权的创建····· (18)

一 原富耀革命委员会的成立····· (18)

二 陕甘边区革命委员会(照金)的成立····· (23)

三 陕甘边区革命委员会(南梁)的成立····· (30)

四 陕甘边区苏维埃政府的成立····· (32)

第四节 陕北苏维埃政权的创建····· (35)

一 红军游击战争的开展和红色区域临时政权的建立····· (35)

二 县区乡革命委员会的普遍建立	(41)
三 陕西省苏维埃政府的成立	(43)
第五节 初创时期政权建设的特点	(46)
一 “枪杆子里面出政权”	(46)
二 苏维埃政权在斗争中发展	(47)
三 初创时期政权组织的基本形式	(48)
四 陕甘边区和陕北两个苏维埃政权建立的特点及其相互关系	(49)

第二章 西北苏维埃政权的巩固和发展

第一节 西北苏维埃政权建设的新阶段	(52)
一 两块根据地连成一片，为建立统一的苏维埃政权奠定了基础	(52)
二 西北苏区新局面的开始	(55)
三 西北苏区成为中华苏维埃共和国中央政府的所在地	(57)
四 苏维埃中央政府西北办事处在瓦窑堡成立	(58)
五 西北苏区各级地方苏维埃政府的调整	(59)
第二节 西北苏维埃政权建设的全面发展	(60)
一 巩固区域苏维埃政权的进一步完善	(60)
二 新区苏维埃政权的相继建立	(61)
三 第一个少数民族的自治政府	(63)
第三节 西北苏维埃政权的最终巩固	(65)
一 西安事变和西北苏区的相对稳定	(65)
二 中共中央和西北办事处进驻延安	(67)

第三章 苏维埃政治制度

第一节 苏维埃政权的性质和任务	(69)
一 苏维埃政权的由来	(69)
二 苏维埃政权的实质	(71)

三 苏维埃政权的根本任务和政策·····	(72)
第二节 苏维埃民主制·····	(75)
一 苏维埃公民的政治民主权利·····	(75)
二 苏维埃选举制度及其特点·····	(77)
三 西北苏区的选举·····	(83)
第三节 苏维埃政权机构·····	(86)
一 中央苏维埃政权机构·····	(86)
二 西北苏区的地方苏维埃政权机构·····	(88)
三 苏维埃政权组织形式的特点·····	(91)
第四节 中国共产党对苏维埃政权的领导·····	(93)
一 党领导苏维埃政权的基本方式·····	(93)
二 西北苏区党组织对苏维埃政权的领导·····	(94)

第二编 抗日民主政权

第四章 从工农苏维埃政权向抗日民主政权的转变

第一节 争取国内和平，消除两个政权的对立·····	(99)
一 苏维埃人民共和国与国防政府的提出·····	(99)
二 民主共和国的决议·····	(103)
三 中共中央给中国国民党三中全会电，两个政权 对立局面的结束·····	(104)
第二节 西北苏区的政权转变·····	(106)
一 《陕甘宁边区议会及行政组织纲要》的制定及 其基本特点·····	(106)
二 西北办事处改组为陕甘宁边区政府·····	(111)
三 撤销省的建制，重新划定边区行政组织·····	(114)
四 国民政府行政院第三三三次会议决议·····	(116)
第三节 工农武装改编为抗日武装·····	(118)
一 红军主力改编为国民革命军第八路军·····	(118)

二	八路军后方留守处在延安成立·····	(120)
三	地方红军和游击队改编为边区保安队·····	(122)
四	苏区赤卫队改编为边区抗日自卫军·····	(123)
第五章	建设抗日民主的模范政权	
第一节	抗日民主的选举制度·····	(127)
一	抗日民主选举制度的确立·····	(127)
二	边区选举制度的基本特点·····	(128)
第二节	边区的第一次民主选举·····	(130)
一	边区选举委员会成立·····	(130)
二	中国共产党陕甘宁边区委员会提出的民主政府 施政纲领·····	(131)
三	边区县级以上选举运动的开展·····	(132)
四	边区议会议员的选举·····	(135)
五	民主选举的基本总结·····	(137)
第三节	边区第一届参议会·····	(140)
一	边区政府改议会为参议会的训令·····	(140)
二	边区第一届参议会的筹备·····	(142)
三	边区第一届参议会的召开·····	(144)
四	《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》·····	(147)
五	边区第一届参议会成功的意义·····	(150)
第四节	边区第一届民选政府·····	(152)
一	边区第一届民选政府就职·····	(152)
二	全面实施《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》·····	(152)
三	廉洁奉公的抗日民主模范政府·····	(158)
第五节	边区的政权结构及其职能·····	(160)
一	边区的政权结构·····	(160)
二	参议会的机构与职能·····	(162)
三	政府的机构与职能·····	(164)

四	边区高等法院的机构与职能·····	(171)
第六节	中国共产党对边区政权的领导作用·····	(173)
一	中国共产党对边区领导地位的形成·····	(173)
二	中国共产党对边区政权的领导方式·····	(174)
第六章	结束双重政权的局面，统一边区政令	
第一节	边区的统一战线区·····	(178)
一	统一战线区的出现·····	(178)
二	中国共产党在统一战线区的工作方针·····	(181)
三	双重政权局面的形成·····	(184)
第二节	统一战线区的斗争·····	(186)
一	国民党旧政权支持和唆使各种反动势力进行复辟活动·····	(186)
二	《陕甘宁边区政府、第八路军后方留守处布告》·····	(189)
三	既联合又斗争，保障人民的既得利益·····	(191)
四	清剿股匪，安定社会秩序·····	(193)
第三节	击退军事“摩擦”，结束双重政权局面·····	(195)
一	国民党顽固派挑起大规模的军事“摩擦”·····	(195)
二	赶走专事“摩擦”的“县太爷”，任命边区新县长·····	(201)
三	双重政权局面结束后的“摩擦”和反“摩擦”斗争·····	(203)
第四节	把新区建设成统一战线的模范区·····	(205)
一	统一战线区开始“边区化”·····	(205)
二	新区行政工作的方针·····	(207)
三	抗日统一战线的模范政权逐步建立，新区“边区化”基本实现·····	(212)
第七章	建设“三三制”政权	
第一节	“三三制”政权·····	(215)