

中国近现代 社会与民政

敖文蔚 著

武汉大学出版社

序

自清朝末年至中华人民共和国成立的半个世纪里，中国经历了旧民主主义革命和新民主主义革命，经历了由半殖民地半封建社会向新民主主义社会的转变，在政治、经济、文化和社会各方面都不断地发生着巨大的变化。这些变化对于其后的社会发展产生了深远的影响。全面地研究中国这半个世纪的历史，对于深入地了解国情，了解中国社会的昨天和今天，是十分必要的。但是，长期以来，人们对于这段历史偏重于革命史、政治史的研究，近十余年来才逐渐重视经济史、文化史、思想史的研究，而对于社会史则仍未引起足够的重视。本书作者教文蔚同志多年来在社会史领域辛勤地从事开拓性的工作，并已在这方面取得了可喜的成果。本书是他在这个领域的一个较为系统的研究成果，其篇幅虽不大，内容却颇为丰富。

近现代中国由于政治腐败，经济落后，战争频仍等原因，社会问题既多而又严重，诸如土地、灾荒、烟毒、难民、婚姻、娼妓、盗匪等等都是关系社会安定而亟待解决的问题。因此，自清末经北洋军阀统治时期至国民党统治时期，历届政府为维持其统治，安定社会，均设置称为民政部门的社会行政机构来处置这些问题，管理有关事务。因

而近现代社会问题与社会行政有着不可分割的联系。本书作者从实际出发，将两者结合起来进行研究是很有见地的。

本书在结构上，按历史发展顺序分编章记述各个历史时期社会行政机构的沿革、职权及其在户籍管理、灾荒救济、社会福利和优待抚恤等方面的政策和措施；同时，也记述了各个时期土地、灾荒、烟毒、难民等主要社会问题的具体情况，从而使读者既能了解社会行政机构发展的历史，又对各个时期的主要社会问题及其处置情况等较全面的了解。这是本书的一个主要特色。

在内容上，本书不仅记述了清末和北洋军阀政府的民政机构及其政策措施，也记述了南方广州革命政府的民政机构及其工作；不仅记述了国民党政府的民政机构及其政策措施，并以专编记述了革命根据地的民政机构及其政策与工作。这就使读者能够既较全面而又有重点地了解中国近现代各类政权的社会行政机构及其处置主要社会问题的特点。这是本书的又一特色。

本书作者在研究中国近现代社会问题与社会行政的过程中，为搜集资料下了颇大的功夫，掌握了大量的档案史料和其他重要资料与数据，并且坚持实事求是的原则对这些资料进行了去粗取精、去伪存真的分析和研究，从而使本书观点明确，立论公允。这也是本书的一个特色。

有人类社会存在，就会有社会问题，也就需要社会行政机构。中华人民共和国成立后，各级人民政府也建立了民政部门。今天的民政机构是为人民服务的，本质上不同于旧社会的民政部门。但是它所面对的社会问题却有不同

少是与过去相同的。因此,了解近现代的社会问题和社会行政,特别是革命根据地的社会行政机构和政策措施,总结其经验教训,作为今天社会行政工作的借鉴,将是大有裨益的。

本书的出版不仅在学术上是有益的探索,对于实际工作也是有利的。我们希望本书有助于广大干部,尤其是从事社会工作的干部,了解过去,增长知识,开扩眼界,启迪思路,从而将各项社会工作做得更好。

王宗华

1992年10月于武昌珞珈山

目 录

序.....	王宗华(1)
社会·社会问题·民政——代绪论.....	(1)

第一编

清末和北洋政府时期的社会与民政

第一章 清末社会危机与近代民政的发端	(14)
一、清末社会危机与维新派的改革尝试	(14)
二、清政府的官制改革与民政部的创设	(19)
三、湖北军政府和南京临时政府的新型民政	(24)
第二章 北洋政府时期的社会与民政	(30)
一、民政机构及其职掌	(30)
二、基层政权与户籍管理	(35)
三、优抚政策	(40)
四、灾荒与救灾措施	(44)
五、禁烟与丧葬管理	(49)
第三章 南方革命政府的民政工作	(54)
一、民政机构	(54)
二、优抚	(57)
三、其他民政工作	(60)

第二编

国民党统治区的社会与民政

第一章 民政机构沿革	(63)
一、中央民政机构	(63)
二、地方民政机构	(69)
第二章 强化基层政权 严密户籍行政	(74)
一、从区、乡(镇)制到保甲制	(74)
二、新县制推行后的乡(镇)政权	(78)
三、户籍行政	(81)
第三章 灾情与救灾	(87)
一、十年内战时期的荒政	(87)
二、抗日战争时期的救灾	(93)
三、抗战胜利后的救荒	(99)
第四章 社会救济与社会福利的发轫	(104)
一、民族救亡与社会救济	(104)
二、不景气的社会福利	(109)
第五章 优抚政策及其实施	(113)
一、十年内战时期的优抚政策	(113)
二、抗日战争时期的优待抚恤	(117)
第六章 风俗改良	(123)
一、禁烟	(123)
二、婚姻与丧葬习俗的变化	(126)
三、新生活运动	(131)

第三编

革命根据地的社会与民政

第一章 民政机构、基层政权与户籍管理	(135)
一、逐步完善的民政机构	(135)
二、乡苏维埃与乡(村)政权	(140)
三、人口登记与户籍管理	(144)
第二章 拥军优属与褒恤政策	(149)
一、红军时期的优抚措施	(149)
二、抗战时期的优抚政策	(155)
三、解放战争时期的优抚工作	(160)
第三章 救灾与救济	(166)
一、苏区救荒	(166)
二、抗日民主政府的荒政	(171)
三、解放区的救灾	(176)
四、社会救济	(182)
第四章 选举与婚姻制度的变革	(187)
一、亘古未有的民主选举	(187)
二、婚姻制度的变革	(193)
第五章 厉行禁烟禁毒	(199)
中国近现代社会大事记(1906—1949年)	(204)
作者后记	(246)

社会·社会问题·民政 ——代绪论

在浩如烟海的史学著作中，专门研究中国社会史的则屈指可数。究其原因，一则由于社会史的资料极为分散，难以查找，二则许多人以为社会史为政治、经济、军事、外交和文化思想诸史的“残汤剩饭”，不予重视。但随着历史学的不断发展，人们对一些熟悉的东西已感到索然寡味，希望研究者在荒芜的园地里耕耘，以获得新的丰收。

目前尚无全面论述中国近现代社会的专著问世，本书亦不属此类著述。但它从一个极重要的方面即社会与民政来探索近现代社会。因是初步研究，故有必要对一些重要问题加以说明。

自从有了人类就有了社会。何谓社会？一般说来，社会是以共同的物质生产活动为基础而相互联系的人们的总体，“是人们交互作用的产物”^①。人们在生产活动中形成的与一定生产力发展程度相适应的生产关系的总和，构成社会的经济基础，在这基础上产生与之相适应的上层建筑。而每一社会形态如原始共产主义社会、奴隶社会等，都是经济基础和上层建筑具体的、历史的辩证统

^① 《马克思致巴·瓦·安年柯夫》，1846年12月28日，《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第320页。

一。但社会史主要是从横的方面研究与经济基础和上层建筑有关的、由于共同物质条件而互相联系起来的人群。这就是说，社会史的研究对象是广泛的，并且随着时间、地域的不同而变化。一般说来，社会史主要研究人们的社会行为、生活环境，因天灾人祸等产生的社会问题，国家有关部门对前述诸事项进行管理的社会工作，以及人们的生活方式。由此看来，社会史并不是一种简单研究经济史、政治史等“空白”的“剩余”学科，它有自己独特的研究对象，并形成有机的整体。

在人类历史上，任何国家的统治集团总在不同程度上支配社会。从广义上说，这种支配社会的现象，几乎是所有中央和地方的国家机构的最重要的职能之一，并且表现于经济、政治、军事等各个方面。但从狭义上说，支配社会直接的、具体的、事务性的工作，则主要由国家民政部门来承担。所谓民政，是国家统治集团为了解除部分人的生活困境、调整社会关系、解决社会问题，以求安定社会和巩固国家政权的一项社会行政工作。但民政的产生和发展有一个漫长的历史过程。恩格斯曾在评论古希腊父系氏族首领巴赛勒斯时指出，“巴赛勒斯除军事的权限以外，还有祭祀的和审判的权限；审判的权限没有详细规定，但祭祀的权限是他作为部落或部落联盟的最高代表而被赋予的。关于民政、行政的权限从来没有提到过”^①。

中国民政直到西周时期（约公元前 11 世纪——公元前 770 年）才初步形成，那时的中央民政机构分设大司徒、封人等 27 个部门。以后各朝代的民政机构大体为这种模式的重复性发展。随着社会经济的较大发展，宋王朝为了巩固剥削制度和统治地位，在民政机构方面作了一些调整，因而形成“民政”这一概念。《宋史·职官七》云：“宋初革五季之患，召诸镇节度会于京师，赐第以留

^① 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 103 页。

之，分命朝臣出守列郡，号权知军州事，军谓兵、州谓民政焉。”这就是说，“民政”是相对于“军政”而言，这时民政的涵义仍极为广泛，管理民政的机构仍是户部及其他有关部门，而尚未形成统一的民政机构。此与民政直接为财政服务的宗旨有关，因为宋的户部是中央政府中掌理全国人户、土地、钱谷、政令和贡献、征役之事的部门。上述情况直到清末才有很大的改变。

19世纪末，以康有为、梁启超等为首的资产阶级维新派，发动了维新变法运动，提出了包含有改革政治制度和国家机关的倡议，并得到光绪帝的支持。但由于封建地主阶级顽固派的反扑及资产阶级本身的软弱性，维新运动以失败告终。尽管如此，清政府于20世纪初受西方资本主义国家行政体制和本国资产阶级改良派的影响，毕竟对封建行政体制实行了一些改造，而其中1906年民政部的创设，则与古代兼管民政事务的机构划分了一条明显的界线，并对后来辛亥革命中建立的湖北军政府、南京临时政府以及北洋政府的民政机构产生了较大的影响。这就是说，中国近代民政的产生有一个历史过程，而1906年民政部的成立只是开始与近代民政发生某种联系。因为近代民政是资本主义社会或社会主义社会的产物，代表封建地主阶级的清王朝不可能完成由古代民政向近代民政的真正的转变。

自1906年至1949年中华人民共和国成立之前，中国民政机构的演变大体上是朝着专门化、系统化的方向进行的。所谓专门化，就是所设机构专从事于有关民政的事务。如清末民政部成立时，规定其营缮司有掌理“本部直辖土木工程、稽核京外官办土木工程及经费报销”之权，但南京国民政府在1928年4月公布的内政部组织法，却一反清末之后的惯例，没有设置类似的机构。因这种机构的职能并不属于民政的范畴。所谓系统化，就是所设机构皆以民政为中心，组成一个有内在联系的整体。北洋政府在1912年8月公布的《内务部官制》，规定该部下设民政、职方、警政、土木、礼俗和卫生六司。而南京国民政府在1928年12月公布的新的

内政部组织法虽然亦设六司，但变化很大。即未设不具备民政职能的卫生司和土木司，而增加了总务司和统计司，以加强民政行政管理。同时，将原北洋政府内务部职方司所掌管的行政区划和土地等事务分别划归为民政司及新设置的土地司。尔后又增设了禁烟委员会和户政司等。尽管国民党政府的民政机构设置比北洋政府合理一些，但由于国民党政府政治腐败，其民政机构的变化在某些方面仍相当混乱，这与革命根据地民政机构沿革的发展恰好形成一种对比。

中国近现代民政机构的演变原因是多方面的，但社会制度的不断变化和社会问题的日趋严重则是根本的和主要的因素。

民政机构是国家政权机构的重要组成部分，因而民政机构的设置及其职能的规定，必受国家政治制度的约束和影响。而近现代中国又处于社会变迁的阶段，代表不同阶级的政权迭次出现，民政机构亦随之发生变化。一般说来，每一新的政权的开头，其机构设置总偏于粗略，而后才可能逐步完善。这样，民政机构随着发生这种变化也就很自然了。上述情况也表明，中国近现代民政机构即使大体上向专门化、系统化的方向发展，也要经历一个曲折的、艰难的过程。

由于帝国主义和封建地主阶级、买办资产阶级的压迫和剥削，近现代中国社会极为黑暗。土地高度集中、灾荒、难民、烟毒和匪患等各种社会问题一并出现，严重地威胁着广大人民群众的生计和社会的安宁，也危及国家统治集团的地位和革命根据地的巩固。因此，不断根据实际情形调整民政机构，以求社会问题的适当解决，是近现代中国一切当政者所必须注意的问题。对于荒政和移民事务，清末民政部只规定由其下设机构民治司“核办”，单从机构设置来看，也过于简单。至30年代，南京国民政府基于灾荒的频繁及其对社会秩序的严重影响，曾规定由内政部民政司和土地司分别办理赈灾、移民和水利、水灾防御事项，后又在内政部之外设立专管水利的机关，而移民事务则主要交由各垦殖区及有关地

方政府办理，以求实效。革命根据地的救灾工作，除了由有关民政机关负责外，还设立一些辅助机构予以协助。如苏区在粮食部下成立备荒科，储备救灾粮食，即为一例。

在不到半个世纪的时期里，民政机构发生比较大的变化，这是以往的封建社会所不能比拟的。但这种变化并不是一种空洞的形式，它表明当时的中国社会开始发生一种变化，即踽踽地向着近代化、现代化的方向走去。

二

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。在近现代中国，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，都是非常严重的。这些社会问题的主要表现及其基本原因为：

其一，长期战争造成的社会问题。在北洋政府统治期间，各派军阀之间的大小战争不下百次。1927年大革命失败后，先后发生过国民党新军阀的混战、日本帝国主义的侵华战争以及两次国共战争。从战争的破坏性来说，由于北洋军阀、国民党军和日军的大量抓兵拉夫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。与此同时，长期战争还使河道、堤坝、水塘等年久失修，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，因而灾民问题亦愈来愈严重。

其二，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。但大自然决不会服服贴贴地听凭人类的摆布，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造成的。自然环境变化对社会的影响，一

般要通过社会内部的某些因素相互作用的中间环节。由于北洋政府和国民党政府的军费开支过大,而经济又极落后,因此,无经济实力去抗拒由于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。

其三,政治腐败造成的社会问题。土地和婚姻问题虽是中国几千年来存在的严重的社会问题,但清末以后,由于地主阶级、买办资产阶级的黑暗统治,这些问题丝毫没有解决。当时,大量土地集中在少数军阀、官僚和豪绅地主之手,而广大贫苦农民无地或占有很少的土地。这种封建土地制度是近现代中国贫穷落后的根源。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。自1840年鸦片战争以后,虽经政府三令五申,烟毒仍愈禁愈烈。至民国时期,吸食鸦片很普遍的一个重要原因,就是许多地方的当权者借禁烟之名,大发鸦片财。

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。

对上述社会问题,无论北洋政府、国民党政府,还是革命根据地的政权机关,大都制定了一些政策、法令,并相应规定由有关民政机构去贯彻执行。但实际情形如何呢?假若将革命根据地治理社会问题的情况与其他政府作一比较,则有很大的不同。

首先,处理社会问题的目的不同。第二次国内革命战争时期的苏维埃政府、抗日战争时期的民主政府和第三次国内革命战争时期的解放区政府,是中国共产党领导的革命政府。它代表广大贫苦的工农群众及其他人民的利益,而当时的社会问题主要是工农群众的生存问题,因之,这个政府是把治理社会问题当作解除人民的疾苦,为人民谋利益的大事来抓的。如毛泽东曾在1934年1月召开的第二次全国工农代表大会上大声疾呼:“我们对于广大群众的切身利益问题”,“一点也不能看轻”。“领导农民的土地斗

争”，“解决群众的穿衣问题，吃饭问题，住房问题，柴米油盐问题，疾病卫生问题，婚姻问题”，“总之，一切群众的实际生活问题，都是我们应当注意的问题”^①。而北洋政府和国民党政府则不然。1914年10月，为救济水灾，广东仿前清铺票办法，大开赌禁，实行部分开彩，将提留部分充作救灾经费。这一办法由北洋政府批准，从广州“推广”到全省。对于禁烟事务，1927年以后，国民党政府照财政部定章，实行“寓禁于征”的收税政策。但鸦片贸易一本万利，不是靠征税所能禁止的。故这一政策实行后，各省私运、私售、私种、私吸者仍大有人在。诸如此类的政策和措施，其出发点并非真正解决社会问题。或挖肉医疮，或从中谋利，或敷衍塞责，以达到缓和社会矛盾的目的。

其次，处理社会问题的方法不同。方法是随着目的而来的。不同的目的决定不同的方法。毛泽东十分注意通过调查研究来了解和解决社会问题。他认为“只有这样，才能使我们具有对中国社会问题的最基础的知识”^②。在他的倡导下，逐步兴起了调查研究的风气，从而为解决社会问题提供了有利条件。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，发动人民群众、动用社会各界力量来解决社会问题，是一个行之有效的办法。尤其在战争环境中，在根据地财力匮乏、物质条件极为有限的情况下，更需要依靠社会力量来治理社会问题。如根据地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的。烟毒、婚姻等方面的社会问题极为复杂。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

① 《关心群众生活，注意工作方法》，1934年1月27日，《毛泽东选集》合订本，人民出版社1967年版，第122—123页。

② 《毛泽东农村调查文集》，人民出版社1982年版，第15—16页。

之罪有应得。这种教育与法制相结合的方法,为解决社会问题开辟了重要的途径。但北洋政府和国民党政府则不然。它们处理社会问题的方法,或者沿袭清代以前的,如勘灾方法;或者从国外学来一些零碎的、技术性的东西,如社会学的统计方法等。这些都不能从根本上有助于社会问题的解决。关于勘灾的方法就不能制止因各种利害关系而产生的轻灾重报、重灾轻报以及报此不报彼等各取所需的弊端。

最后,处理社会问题的效果不同。两种不同的目的和方法便产生两种不同的效果。在北洋政府和国民党政府的统治下,部分社会问题只能得到局部的、暂时的解决,还有一些社会问题不但没有触动,反而更加严重起来,如土地问题、匪患问题等。由于历史条件的限制,革命根据地治理社会问题的的工作不可能尽善尽美,但通过行政的、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和条件。

三

从1906年至1949年的40余年里,中国经历了清政府、湖北军政府、南京临时政府、北洋政府、南方革命政府、国民党政府和革命根据地政府多种政权交替或并存的政治局面。在此前后并未出现这一情形。因之,这40余年为中国社会变迁时期。在这一时期,封建地主阶级的清王朝和以孙中山为代表的资产阶级政权并未长期占据历史舞台,而存在时间较长、并对中国历史发生很大影响的是北洋政府、国民党政府和革命根据地政府。由于北洋政府和国民党政府的统治在实质上并无两样,故这一时期出现的主要是封建买办和新民主主义两种政权。那么,这两类不同性质政权的民政,对近现代中国社会的变迁产生怎样的影响与作用呢?

中国近现代社会是一个由经济、政治(含军事)、社会生活、思

想文化等多结构、多层次的系统所构成的统一体。因而，使这个统一体的运行发生变化的因素是多方面的。其中，重要的一方面则是民政的影响与作用。由于社会制度和政权性质的不同，两种不同的民政对近现代中国所产生的影响和作用大体上是相反的。

中国的半殖民地半封建社会是帝国主义与封建地主阶级相勾结的混血儿。这个畸形社会之所以在辛亥革命后还能够延续数十余年，与北洋政府尤其国民党政府的民政关系极大。

加强对军队、基层政权和少数民族地区的控制，是辛亥革命后统治阶级民政的重要内容。为了控制军队，北洋政府和国民党政政府将军队抚恤政策的重点放在上层军官方面，而对一般士兵及下层军官的抚恤并不重视。在北洋政府规定的对军人积劳病故而发遗族每年抚恤金数额中，上将与二等兵竟相差 33.3 倍之巨。同时，北洋政府中当政的某派军阀首领及蒋介石集团，还对其嫡系部队实行优惠的抚恤政策。基层政权是国家政权的重要组成部分，也是国家政权的基础。北洋政府时期的基层政权为城、镇、乡。城、镇是新产生的县以下的基层行政建制。国民党政府更是强化基层政权，先是实行区、乡（镇）制，继而恢复古代的保甲制，后又推行新县制，加强乡、镇基层政权。统治阶级通过基础政权严格进行户籍管理，直接监视人民言行，强征各种苛捐杂税，并组织各种反动武装，以防止和镇压人民的反抗。我国少数民族多居住在西南、西北、华北和东北地区。因地处偏远，民情强悍，统治阶级有鞭长莫及之感。为了控制这些地区，北洋政府一改旧制，设立与省平行的京兆、热河、察哈尔、绥远和川边五个特别行政区，使之直属中央管辖。至国民党政府统治时期，干脆废除特别区，将其改为省建制。1930 年，国民党政府还在边远地区开始设立设治局，为以后正式成立县级行政建制作准备。

统治阶级在救灾、救济等方面的施与，在一定程度上缓和了阶级矛盾。在民国时代，从总的说来，统治阶级的救灾和救济弊端很多，成效不大。但这一时期是战乱不已、灾害频仍、人民日趋贫

困的时期。北洋政府尤其国民党政府，为了巩固其统治地位，安定社会秩序，对救灾和救济还是比较重视的。1920年北方大旱，北洋政府除派员办理赈灾外，还发行义赈奖券，组织“国际统一救灾总会”。10月间，又颁布《办赈奖惩暂行条例》和《办赈犯罪惩治暂行条例》，规定凡受政府或各地方长官委托的办赈人员，贪污赈款在500元以上者处极刑或无期徒刑或一等有期徒刑。其他处分有褫职、降等、减俸。奖励为保奖升用，给予勋章、奖章。这一年共施舍当时的银元达1500余万元。在国民党政府统治时期，政府所设的救灾、救济机构和水利机构逐步完善，还出现了一些社会救济团体。各种有关救灾的法规和章程也先后予以公布。但国民党政府的救灾、救济有时带有明显的政治意图。在十年内战时期，国民党政府为在革命根据地的周边地区推行“剿抚兼施”的反动策略，竟抛出所谓“难民救济”政策，以笼络和收买人心。为了防止逃往城市的大批灾民“闹事”或暴动，国民党地方政府比较重视对这种灾民的施赈。1931年湖北发生特大水灾，逃往武汉乞食者络绎不绝，不可胜数。就在湖北水灾急赈会省会办事处设粥厂赈济灾民的同时，国民党军及警察机关对进入武汉三镇的灾民进行盘查和监视，以防洪湖苏区和鄂豫皖苏区的“共军分子”混杂其间，乘机滋事。并规定灾民一律凭所发竹牌排队领粥，以免发生意外。由于国民党政府的这种救灾和救济范围有限，流于形式，因而，缓和阶级矛盾的程度也是有限的。

此外，国民党政府的民政还具有很大的欺骗性。如救灾、救济和社会福利明明办得不佳，却偏要打着孙中山民生主义的旗帜；与基层政权有关的“地方自治”徒有其名，却偏要打着孙中山民权主义的旗帜。诸如此类，均在一定程度上起到了麻醉人民群众的作用。

新民主主义的民政事业，尽管有一个伴随革命根据地的发展而发展的艰难历程，但它是紧紧围绕着服务于革命战争这个宗旨的。与国民党政府的民政相比，革命根据地的民政不但性质、效果