

---

# 华中抗日民主政权建设刍议

张衡

(江苏省中共党史学会, 江苏 南京 210013)

**【摘要】**在中国共产党领导的华中敌后抗战中, 华中抗日民主政权建设是一项具有开创意义的工作。它起步于“半群众、半政权”性质的抗日群众组织, 在激烈的三角斗争洗礼中艰难成长。皖南事变后, 华中抗日民主政权迅速崛起, 为赢得华中抗战胜利作出了重要贡献。与此同时, 华中抗日民主政权也走向成熟, 为新中国人民政权建设提供了宝贵的历史经验。

**【关键词】**抗日民主政权; 建政理论; 政治建设; 人民参政运动; 苏皖边区政府

**【中图分类号】**D231      **【文献标识码】**A      **【文章编号】**1007-7030 (2016)05-0017-06

华中抗日民主根据地处于江(长江)淮(淮河)河(黄河)汉(汉水)之间, 是华中军民赖以生存的“抗战之家”, 是华中党组织创造性地贯彻执行党的路线、方针和政策结出的丰硕成果: 其中, 新四军的崛起和抗日民主政权建设是中共历史上两道靓丽的风景线。回顾和总结华中抗日民主政权的发展道路和历史功绩, 对于认真总结中国共产党成立 95 年、执政 67 年历史经验, 探索党的建设和执政规律, 具有重要理论和实践意义。

## 一、从“半群众、半政权”性质起步

抗日民主政权在抗日根据地的创建中居于十分重要的位置。从某种意义上说, 它是区分敌后抗日游击区和抗日根据地一个重要标志。毛泽东在《抗日游击战争的战略问题》一文中对此作了这样的论述: “这种游击区, 经过游击战争的必要过程, 消灭或打败了许多敌人, 摧毁了伪政权, 发动了民众的积极性, 组织了民众的抗日团体, 发展了民众武装, 建立了抗日政权, 游击区就转化成了根据地。”毛泽东将其称之为“一个艰难缔造的过程”。<sup>[1] 390-391</sup>回首华中抗日民主政权走过的道路, 我们清晰地看到了这个“艰难缔造的过程”。

华中抗日根据地开辟于 1938 年春夏之交。此时, 以新四军各个支队挺进敌后开展抗日游击战争为起点, 创建华中抗日根据地的任务提上了日程。初到敌后的新四军并没有委派自己的专员和县长, 而是首先成立了抗日自卫委员会、抗战动员委员会等民众组织。以苏南茅山地区为例, 1938 年 7 月, 新四军第一支队司令员陈毅刚到茅山不久, 立即在宝堰镇主持召开了镇(江)句(容)金(坛)丹(阳)四县各界人士代表会, 产生了镇句金丹四县抗敌自卫总会。为此, 新四军第一支队司令部、政治部专门发布布告予以承认, 并宣布“各地方抗战工作之领导, 秩序之维持, 由当地人民自动集会, 组织抗敌自卫会起来负责”。在安徽芜湖地区, 1938 年 8 月, 新四军第二支队司令员张鼎丞主持召开了当涂县抗战动员委员会成立大会。

在建立抗日民主政权方面, 新四军挺进敌后并没有急于委派自己的专员和县长, 这是由我党我军在华中的实际情况决定的。一方面, 共产党新四军当时在华中的力量十分弱小, 工作基础更是薄弱。全国抗战开始时, 华中各地的党组织尚在恢复重建之

---

**收稿日期:** 2016-07-08

**作者简介:** 张衡(1948-), 男, 江苏南京人, 原江苏省委党史工办副巡视员, 现为江苏省中共党史学会副会长兼秘书长, 研究员, 主要从事中共党史研究。

---

中，而下山集中整编的新四军才 1 万余人；另一方面，国共双方当时保持着较好的关系。陈毅曾这样谈及新四军初到苏南茅山时的情况：“到了敌后，国民党的镇江县长欢迎我们，给我们搞钱，搞情报，帮助我们。在这样的情况下，那时怎好委县长呢？不好委，那时委了就要打仗。所以我们就有意识地不委。取得县长同意，搞了一个动员委员会，我们也减租减息，发命令要慰劳军队、捐款、搞粮食，统统经过县政府。”<sup>[2] 33</sup>

正是从这个实际情况出发，新四军各支队初到敌后并未急于成立抗日民主政权，而是把扩大新四军的实力放在各项工作的首位。陈毅说：“我觉得我们首先应该将军队扩大，并实行‘号房子’政策，有多少游击司令，我就发多少委任状，不管他有多少人。国民党一来，我们已经改编了，他就不要再发委任状了。”<sup>[2] 33</sup>从茅山游击区较快地转化为抗日根据地的历程，我们看到了“号房子”政策所发挥的重要作用。华中各游击区并没有去争领导权的“名分”，而是把主要精力放在英勇抗战上。同时抓好发动组织群众，安定社会秩序，加强统一战线等各个环节的工作，从而使共产党新四军的力量得到较快发展，并很快在敌后站住了脚跟。

抗战初期成立的抗日自卫委员会、抗战动员委员会，最初是我党在华北抗日根据地建立的。时任中共中央北方分局书记的彭真是这样表述它的性质的：“它是动员组织群众和武装群众抗日的机关，也是决定并征收合理负担、供给部队给养、逮捕审讯汉奸、颁布减租减息、改良工人生活命令的政权机关”。<sup>[3]</sup>时任新四军苏南东路军政委员会书记的谭震林对抗日自卫会的性质是这样表述的：“自卫会是人民的组织，是抗日的组织。它是一个群众团体，政府不能担负起领导人民抗日的时候，它是代表了政权执行一切任务，以达到人民的要求。”<sup>[4]</sup>从以上表述我们看到，抗日自卫委员会、抗战动员委员会既是群众组织，又是担负了多项行政职能的机关，所以，它们具有“半群众、半政权”的双重性质。在华中各抗日根据地，最初建立的抗日民主政权都具有这样的特征。我们不能忽视这些具有双重性质的抗日群众组织，它们正是我党在华中创建政权的起步。

## 二、在三角斗争的洗礼中成长

华中抗日民主政权建设虽然最初是借鉴华北抗日根据地的经验起步的，但是，它的成长却走过了与华北不同的道路，其主要原因就是华中激烈复杂的敌顽我三角斗争。华中抗日民主政权在其成长的过程中，不仅遭受了日伪军事进攻、政治伪化的摧残，而且遭受国民党顽固派反共限共政策的阻挠。以 1939 年 1 月国民党五届五中全会确定“防共”“限共”方针为起点，国民党不断增派兵力进入敌后，掣肘八路军、新四军的发展。1940 年春，国民党当局进一步确定了以“军事反共为主，政治限共为辅”的方针，并把反共摩擦的重点由华北转向华中。华中抗日民主政权遂成为国民党攻击共产党新四军破坏“政令统一”的最大口实。

为此，1940 年 3 月 6 日，中共中央发出《抗日根据地的政权问题》的指示，对抗日民主政权建设的必要性、可能性、政权性质、人员分配、组织形式及施政方针等一系列重大问题作了明确规定。1940 年 5 月 4 日，中共中央又向东南局发出《放手发展抗日力量，抵抗反共顽固派的进攻》的指示，要求“坚决地建立根据地，在这种根据地上独立自主地发动群众，建立共产党领导的抗日统一战线的政权”。<sup>[1] 711-712</sup>以刘少奇为首的中原局坚决贯彻党中央的正确方针，作出了放手发动群众、坚决武装自卫和巩固根据地的三大决策。在中原局会议上，刘少奇明确指出：“有了根据地，就要建立政权；有了政权，就可以筹粮、筹款、收税，部队也就不向人家讨饭吃了。”<sup>[5]</sup>刘少奇的观点解除了广大党员和干部的思想束缚，特别是从事地方工作的干部有了明确的目标和方向。

在皖东北根据地，1940 年 2 月，新四军游击支队与国民党安徽省第六专署专员盛子瑾联合成立了皖六区军政推进委员会，盛子瑾任主任。不久，国民党安徽省当局即以“勾结奸匪，抗击国军”的罪名将其革职查办。在盛子瑾出走后，新四军游击支队和平接管了皖六区军政推进委员会，颁布保障人权、合理负担和肃清土匪的“三大法令”，继续沿用“皖六区专员公署”名义行使职能。

在淮南根据地，1940 年 3 月，以新四军江北指挥部的名义，委任了定远、滁县、凤阳、来安、嘉山、天长、吁胎、仪征、

---

六合等 12 个县的县长。随后，分别召开津浦路东、路西各县抗敌联防委员会，成立了路东八县联防办事处、路西四县联防办事处。

在苏中根据地，1940 年 8 月，新四军东进黄桥后首先成立了黄桥军民联合办事处，随后，新四军江南指挥部军分委发出《对于创造黄桥大根据地的指示》，成立通知靖泰临时行政委员会，委任了江都、泰兴、泰县、如皋、靖江等县县长。

在苏南根据地，1940 年 6 月，中共苏皖区委抓住国民党县长撤离敌后地区的时机，加强各地抗日自卫会、动委会的领导力量，建立健全机构，将其改造成代理县政府职能的领导机关。在苏南东路地区，1940 年 8-9 月间，新四军东路军政委员会主持召开了常熟、苏州、无锡等县各界代表会议，民主选举产生了各县的抗日自卫会，行使县政府职能。

1940 年是华中抗日民主政权建设获得较快发展的时期。各地从自己的实际情况出发，按照党中央关于“建立抗日统一战线的政权”的精神，在激烈的反扫荡、反摩擦斗争中建立了各地的抗日民主政权。尽管它们在组建方式和名称都各不相同，既有军民联合组建的办事处，也有由新四军政治机关委任的专员和县长，还有以自卫会、动委会为名义的代理政权，但是，它们都在共产党的领导下，团结各阶层人士坚持抗战，独立自主地实行新民主主义。

在华中抗日民主政权的发展道路上，1940 年 11 月在江苏海安召开的苏北临时参政会具有重要的创新意义。当时，新四军在八路军的战略配合下取得了黄桥战役的胜利，一举打开了华中抗战的新局面。为了使已经取得的军事优势进一步转化为政治优势，在刘少奇等人的指导下，华中抗日根据地召开了苏北临时参政会。一方面，它不囿于国民政府的承认和委派，另一方面，它又参照国民参政会的章程，由党政军各方推荐，聘定了参政员。当时，在包括苏北、苏南的 14 个县范围内共聘定了 388 名参政员，其中中共代表占五分之一。会议选举韩国钧为苏北临时参政会名誉议长，黄逸峰为议长、朱克靖、朱履先为副议长，还将原通知靖泰临时行政委员会改为苏北临时行政委员会，作为参政会的行政机关，管文蔚为主任。

政权建设的实践又催生了建政理论的发展。1940 年 12 月，刘少奇在中原局宣传部主办的《江淮报》创刊号上发表了《论抗日民主政权》一文。刘少奇总结了抗日民主政权建设的实践经验，并从理论和实践的结合上回答了关于政权建设的一系列重大问题。他指出：“抗日各阶级联合的抗日民主政权，是抗日民族统一战线的最高形式……没有这种政权的建立，没有抗日统一战线的大大巩固和扩大，不实行民主政治，抗日战争是不能胜利的。”<sup>[6] 173</sup>他还指出：“在中国，民主共和国的具体的建设道路，可能是由地方到中央到全国……因此，在敌后建立的抗日民主政权，有着推动全国民主化的重大的模范作用。”<sup>[6] 173</sup>他号召“一切抗日的党派、团体和公正的人士来参加抗日民主政权，共同管理政府”<sup>[6] 177</sup>。这表明，在华中抗日根据地，抗日民族统一战线的组织形式已发展到一个新的阶段，即通过抗日民主政权的方式，团结争取各抗日阶级、阶层和各界人士投身持久抗战，实行民主政治，建设一个新民主主义的国家。

### 三、皖南事变后迅速崛起

1941 年 1 月发生的皖南事变，给新四军和华中抗日根据地的生存发展造成巨大创伤。华中抗日根据地特别是皖南、苏南等地新四军活动区域被迫收缩，党政机关遭受破坏，干部群众被捕牺牲。日伪乘机发动大“扫荡”，使华中抗日根据地面临日顽夹击的严峻考验。

为了打退国民党顽固派掀起的反共高潮，华中党组织坚决贯彻党中央确定的“在政治上取攻势、在军事上取守势”的正确方针，从政治、军事和经济各方面采取了一系列重大决策部署，而公开的、自上而下地建立华中抗日民主政权就是其中的一大举措。为什么在皖南事变后不久，华中各地即迅速地建立起“参议会（参政会）—行政委员会—（行政公署）—专员公署—县政府”的政权体制，答案就在“政治上取攻势、军事上取守势”的方针里。

华中抗日民主政权建立后，在实行新民主主义政治方面，普遍发动人民参政运动，切实保障人民群众的民主权利，协商调

---

节各抗日阶级、阶层之间的利益，一改国民党统治下万马齐喑的专制局面，使抗日根据地呈现民主、团结、进步的新气象。阜宁县参议会审议修筑宋公堤议案的过程便是一个生动范例。苏北沿海水患严重，加之兵荒马乱，造成海堤失修，土地荒芜，人民群众强烈要求修筑海堤。但是，在参议会审议修堤议案时，一些地主士绅认为抗日民主政府是以修堤为名，乘机敛财，中饱私囊，因而采取不信任、不合作、不支持的“三不”态度。尽管阜宁县县长宋乃德在会上耐心说服，民主协商，议案还是通不过。为了消除人们的疑虑，宋乃德决定不向民众摊派，而用当年县政府的盐税收人作抵押，发行修堤公债，这才通过了修堤议案。后来，在以宋乃德为主任的修堤委员会带领下，经过 50 多天的奋战，终于抢在海啸到来之前修成了全长 90 公里的海堤。而县政府发行的 100 万元公债，仅使用了 51 万多元，并在 1942 年由县政府按期收回。当地民众为表达对共产党和抗日民主政府的感激之情，称其为“宋公堤”。抗日民主政府民主清廉、敢于担当的形象，由此而深入人心。

在华中，各级抗日民主政权认真贯彻“三三制”和民主集中制的原则，提倡民主作风，遇事先与党外人士协商，倾听社会各方面的批评建议，在取得一致意见后，再形成决议并付诸执行。尤其注重克服那种不愿意、不习惯同党外人士合作的错误观念。这样，经过短短几年的努力，华中抗日根据地就因地制宜地制定颁布了涉及政治、经济、文化教育等方面的法令条例，初步形成了新民主主义的法规体系，使抗日民主政府能够依法行政，按章办事。陈毅当年曾这样评价抗日民主政权在实行民主政治方面的建树：“我们中国 30 年来能这样聚合党政军民一堂来商量国家大事，来商量老百姓自己的事，而且可以直言无隐，可以面折廷争，既不阿谀贵，又不压迫下层，恐怕只有今天的抗日民主根据地才可以找得到。如说这是破天荒的创举，我想绝不是过甚其词。”<sup>[7]</sup>

#### 四、抗战胜利到来时走向成熟

1942 年 1 月，华中局召开第一次扩大会议，确定了“继续坚持华中敌后抗战，完全巩固各根据地，加强与聚集力量，以便在适当的时机反攻敌人，争取中国抗战的最后胜利与中国人民的彻底解放”的总任务<sup>[8] 98</sup>。会议还提出了“彻底改造根据地内的政权机构，使之成为真正的抗日民族统一战线的政权，成为包括所有抗日阶层联合的民主政权”的具体任务<sup>[8] 109</sup>。华中抗日民主政权由此进入了一个新的发展阶段。一方面，华中抗日民主政权通过实行一元化领导和改造基层政权等措施，加强政权的自身建设；另一方面，华中抗日民主政权领导了大生产运动、反对日伪经济封锁、发展文化教育事业等卓有成效的工作。

1942 年 9 月，党中央作出关于抗日根据地实行党的一元化领导的决定，各级政府的负责人成为党委会的成员，这就从组织上加强了党对抗日民主政权的领导，有利于更好地贯彻执行党的路线方针，步调一致地开展工作。以减租减息为例，这是党在抗战时期制定并实行的一项基本政策。全面地贯彻执行既要减租减息，又要交租交息的方针，是事关抗日民族统一战线的巩固和改善民生、发动群众的重大问题。各级政府行使立法的职能，制定了一系列有关土地租佃、减租减息的条例、法规，同时还通过参议会，邀集地主士绅座谈，宣传党的土地政策，说服推动他们主动实行减租减息，有力地配合了党的中心工作。

由于华中抗日民主政权主要是自上而下建立起来的，加之复杂的三角斗争环境，各地对乡以下基层政权基本上沿用了原来的保甲制，并留用了大多数乡保长。这对于迅速开展抗日工作起到了一定作用。同时，在党的团结教育下，不少乡保长表现很好，有的还加入了共产党。但是，保甲制度的存在，使不少地方仍然被封建势力所把持。华中局第一次扩大会议后，各地废除封建保甲制，建立新乡制，分步骤地实行了基层政权改造工作，通过乡选，一大批群众团体的代表当选为新的乡村长。同时，结合区乡行政区划的调整，推行精简政策，紧缩机构，裁减冗员，减轻人民负担，提高工作效能。新乡制的实行和基层政权的改造工作，对华中抗日民主政权起到了强基固本的作用。

太平洋战争爆发后，日伪加紧推行“以战养战”的方针，对华中抗日根据地的经济封锁和掠夺愈演愈烈。华中抗日军民为战胜经济困难，开展了大生产运动。各级政府成为大生产运动的组织领导机构，制定发布了一系列因地制宜的生产建设计划，对奖励垦荒、发展纺织业、组织代耕代工、发放农副业贷款等作出具体的政策规定，以保障大生产运动蓬勃向前发展。值得一提的是盐业生产。苏北是重要的盐产区，1941 年春，抗日民主政权接管了在东台的两淮盐务管理局后，大力恢复发展盐业生产。在大生产运动中，盐政部门发放大批贷款，扶持盐民增加生产，还在淮北盐区集资兴建了股份制的新滩盐场，年产量达到 30 万

---

担。从 1941 年到 1945 年的 5 年间，两淮盐区年均产量达到 260 万担，盐税成为华中抗日根据地的重要收入，有“华中金库”之誉。

日军在太平洋战争爆发后强行占领上海租界，没收同盟国各大银行，关闭外汇市场，并强行收兑占领区的法币。日伪在排斥禁用法币的同时，将其攫取的法币投放到抗日根据地和国统区套购物资，致使法币更加贬值，物价不断飞涨。华中抗日民主政权采取了针锋相对的斗争，各地迅速发行了抗日货币。到抗战胜利之时，华中各根据地银行发行的抗币共有 120 多种，主币、辅币种类齐全，形成了独立的金融货币体系。抗日民主政府通过发放贷款、兑换金银外币、收购农副产品、发放军政经费和人员津贴等渠道发行抗币，通过税收、商品销售、信贷回收和供应外汇等途径回笼抗币。在发行抗币的同时，各根据地不仅执行了保护法币、打击伪币的方针，而且坚持“以货贸货”的原则，制定相关的贸易管理法规和条例，开展了一场卓有成效的“货币战”，打破了日伪的经济封锁，使华中抗日根据地呈现商贾云集，货畅其流的景象，显示了新民主主义经济政策的成功。

发展新民主主义教育事业，也是华中抗日民主政权可圈可点的建树之一。抗战全面爆发后，华中敌后地区的大批学校被迫停办，教师失业、青少年失学，教育成为一个严重的社会问题。抗日民主政权义不容辞地担当起恢复和兴办学校、发展国民教育和社会教育的重任，与日伪的殖民奴化教育进行坚决的斗争。在抗日民主政权，教育部门及其工作受到高度重视。各地通过颁布教育法规，保证教育经费和师资的投入。各地在抓好恢复原有学校、改造私塾和培训师资等工作的同时，尽力改善教职员的生活待遇。在淮北抗日根据地，每年用于教育的经费都占到全区财政收入的 25%。从 1941 年开始，完小教师的月工资由原来的 20 多元，提高到 45 元；乡保小学教师每月发给 80 斤粮食，另外还发给 200 元办公费，这在当时已超过了敌占区和大后方的中学教师待遇。在抓好国民教育的同时，抗日民主政权还切实抓好社会教育。针对根据地文化教育十分落后的状况，抗日民主政权开展了以“扫除文盲，提高民众政治文化水平”为目的的冬学运动，举办各类扫盲识字班、农民夜校、俱乐部和读报组，把扫盲教育和学政治、学科学结合起来，对于提高人民群众的文化水平和政治觉悟，起到了重要作用。1942 秋，在华中局安排下，上海之江、大夏等几所大学的 20 多名教授、助教和 12 多名学生曾从上海迁到淮南根据地办学，成立了江淮大学。1945 年 5 月，华中建设大学在淮南根据地盱眙县新铺镇创办，第一期共招收学生 600 名。这样，华中抗日根据地也办起了高等教育。

1945 年 6 月，中共七大在胜利闭幕时，向全国发出了召开中国人民解放区人民代表会议的号召。在华中解放区，苏中、苏北、淮北等地积极响应，相继召开各界代表联席会议进行贯彻部署，苏中区还成立了苏中区人民代表会议筹备委员会。后因抗战胜利的迅速到来，中国人民解放区人民代表会议未能召开。为了适应“向北发展、向南防御”的新形势，1945 年 10 月 29 日，苏中、苏北、淮南、淮北 4 个解放区的参议会、行政公署的领导人 and 各界开明士绅在清江市举行联席会议，决定建立统一的苏皖解放区，成立苏皖边区临时行政委员会、苏皖边区政府。1945 年 12 月 24 日至 1946 年 1 月 14 日，苏皖边区临时参议会第一次大会召开，追认了苏皖边区临时行政委员会和苏皖边区政府的成立。大会通过的《苏皖边区临时参议会组织法》规定：“在苏皖边区人民代表大会尚未成立前，本会执行苏皖边区最高民意机关之职权，协助政府团结各界推行民主政治。”因此，苏皖边区临时参议会华中抗日民主政权瓜熟蒂落的硕果。虽然它存在时间只有一年，且因自卫战争的爆发而中断，但是，它的组织形式是新中国人民政权的雏形，它的丰富实践为新中国政权建设提供了宝贵的历史经验。

综上所述，华中抗日民主政权建设是从半群众、半政权性质的抗日自卫会和抗战动委会起步的；在激烈复杂的三角斗争中，华中抗日民主政权走过了艰难的成长道路，呈现出名称各异、组成多样的形态；皖南事变后，为了在政治上反击国民党顽固派的第二次反共高潮，华中抗日民主政权迅速崛起，在实行民主、发展经济、改善民生方面发挥了重要作用；抗战胜利后，随着苏皖边区政府的成立，标志着华中抗日民主政权已走向成熟，它是华中抗战结出的胜利果实。华中抗日根据地在政权建设上实事求是的精神，在推行民主政治方面的成功实践，以及在经济、文化、教育等方面的诸多建树，都为我们今天建设中国特色社会主义提供了宝贵的历史经验。

#### 参考文献：

[1] 中共中央毛泽东选集出版委员会. 毛泽东选集：一卷本[M]. 北京：人民出版社，1964.

- 
- [2] 陈毅. 在中共七大上的口头发言 [M] / 旌旗十万集—纪念陈毅元帅诞辰九十五周年. 北京: 同心出版社, 1997.
- [3] 彭真. 关于晋察冀边区党的建设和各项具体政策的报告提纲 [M] // 中国人民解放军政治学院. 中共党史参考资料: 第 9 册. 北京: 解放军出版社, 1980: 77.
- [4] 谭震林. 目前国际政治形势和自卫会的意义和任务 [J]. 江南, 1940 (10-11): 5.
- [5] 中共中央文献研究室. 刘少奇传 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1998: 365.
- [6] 刘少奇, 刘少奇选集: 上 [M]. 北京: 人民出版社, 1981.
- [7] 陈毅. 在盐阜区各界人士座谈会上的演说 [M] // 中共江苏省委党史工作委员会, 江苏省档案馆. 苏北抗日根据地. 北京: 中共党史资料出版社, 1989: 186.
- [8] 刘少奇. 目前形势, 我党我军在华中三年工作的基本总结及今后任务 [M] // 中共江苏省委党史工作办公室, 江苏省档案馆. 中共中央华中局. 北京: 中共党史出版社, 2003.