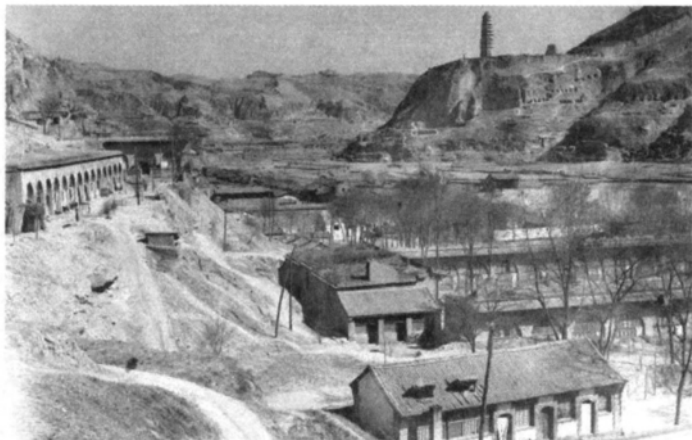


陕甘宁边区政府吸纳民主人士 参政议政的步骤与方法

文 / 田惠琴 吴连书



陕甘宁边区政府旧址

1935年10月,中央红军经过二万五千里艰苦跋涉到达陕北。11月上旬,中共中央决定成立中华苏维埃共和国中央政府西北办事处,为西北地区的最高政权机关。1937年2月24日,中共中央政治局常委会决定由林伯渠主持西北办事处的工作,筹建陕甘宁边区政府和准备更名改制工作。3月,中共中央和中华苏维埃共和国中央政府正式宣布改苏维埃制度为民主共和国制度,改陕甘宁苏区为陕甘宁特区(不久改为边区),特区政府为国民政府统辖下的地方政府。9月6日,西北办事处正式改为陕甘宁边区政府(以下简称边区政府),下辖23个县市,面积13万平方公里,人口150万。

边区政府从成立之日起,就受到中共中央的高度重视,德高望重的林伯渠同志是经中共中央政治局常委会研究决定,筹建陕甘宁边区政府并出任主席一职的,颇具理论水平和实际工作经验的李维汉同志1942年9月出任边区政府秘书长兼政策研究室主任,动身之前,毛泽东亲自找他谈边区政府的工作,边区第一、二届参议会的开幕式,毛泽东等中央领导都亲自参加,并作演讲,边区第三届参议会的开幕式上,朱德总司令代表中共中央向大会致贺词。这一切都在于陕甘宁边区是当时中共中央所在地,是各抗日根据地的总后方,是抗日民主政权建设的试验田,这个“试验”不仅体现在政治、经济、军事、文化、教育、卫生等方面,更体现在陕甘宁边区的民主建设,特别是民主政

权的建设。而党吸纳陕甘宁边区民主人士参政各级政权无疑是一大亮点,是把边区的民主政权建设提高到了一个崭新的阶段,成为全国抗日民主政权的典范,其实施的步骤和方法表现在:

一、选举制度的实行为民主人士参政铺垫了道路

陕甘宁地区实行选举是有历史渊源的。早在1935年1月25日,陕北革命根据地召开苏维埃代表大会,会上讨论并通过了一系列基本法规,其中就包含选举法。因为苏维埃是工农民主的政治制度和组织形式,苏维埃全部政权是属于工人、农民、红军士兵及一切劳苦民众的,所以,选举范围限于:凡16岁以上苏维埃公民,均享有苏维埃的选举权和被选举权。这个范围是为工农民主专政政权建设而设立的,是工农民主专政条件下的较为单一的选举。

随着日本帝国主义进一步制造华北事变,更为严重地威胁到全中国人民的生存。中共中央清醒地认识到这一事态的严重性。1935年11月17日—25日,中共中央落脚西北后在瓦窑堡召开第一次政治局会议,中心议题是讨论抗日民族统一战线问题。会后两天,毛泽东在党的活动分子会议作《论反对日本帝国主义策略》的报告,报告论述了建立抗日统一战线的可能性和必要性,强调组织千千万万的民众,调动浩浩荡荡的革命军,是今天的革命向反革命进攻的需要。他批评了党内长期存在的“左”倾关门主义倾向,指出:“只有统一战线的策略才是马克思列宁主义的策

略,关门主义的策略则是孤家寡人的策略。关门主义‘为渊驱鱼,为丛驱雀’把‘千千万万’和‘浩浩荡荡’都赶到敌人那一边去,只博得敌人的喝彩”。

在统一战线的大旗下,1936年上半年中共军队和西北军及东北军达成了停战协议,促进了西北大联合。震惊中外的西安事变的爆发与其和平解决,推动了国共两党实现合作抗日。为顺应国共合作的需要,1937年5月,西北办事处讨论并通过由“特区选举法起草委员会”起草的《陕甘宁边区选举条例》,该条例在选举资格中规定:“凡居住陕甘宁边区边域的人民,在选举之日年满16岁,无男女、宗教、民族、财产、文化的区别,都有选举权和被选举权。并于当年11月印发“陕甘宁特区政府民主选举运动宣传大纲”,开展特区政府民主选举。宣传大纲中严格规定“反对豪绅反动分子当选,并剥夺一切汉奸亲日分子及民众所反对的敌人之选举权”。这样的选举显然还是有局限性的。当然,由于战争的紧迫和局势的复杂,这次选举的议员结束后未立即召集会议,议员们实际并未履责。为此,1938年9月,陕甘宁边区政府发出“关于复选陕甘宁边区议会会议事的通知”,即经边区政府主席会议决定,拟召集边区议会第一次会议,但经统计,原当选议员由于各种原因仅剩500名,不足法定人数,特决定举行复选,由原有议员开复选会议,互推原议员的百分之五十出席边区参议会。

1938年11月25日,边区政府根据国民政府1938年9月26日的命令及同时颁布的省参议会临时组织条例,发出“关于改陕甘宁边区议会为参议会”的训令,改边区议会为边区参议会。同时边区政府和林伯渠主席分别致电国民政府相关方面及国民政府主席等,阐明议会改参议会的事情,表明边区的步骤和国民政府是一致的。

1939年1月17日至2月4日,陕甘宁边区第一届参议会在延安召开,到会参议员146名(其中有边区政府特聘的10名民主人士),毛泽东、洛甫等出席了开幕式,并作了讲演。会议听取了边区政府主席林伯渠的政府工作报告,讨论并通过了《陕甘宁边区抗战施政纲领》及其他单行法规。其中包括《陕甘宁边区选举条例》。根据纲领规定在边区实行“坚持巩固与扩大抗日民族统一战线,团结全边区人民与党派,动员一切人力、物力、财力、智力,为保卫边区、保卫西北、保卫中国、收复一切失地而战”的彻底的民族主义;“发扬民主政治,采用直接、普遍、平等地、不记名的选举制,健全民主集中制的政治机构,增强人民之自给能力”的彻底的民权主义;“确定私人财产所有权,保护边区人民由土地改革所得之利益”,“增强农业生产”,“发展手工业及其他可能开办之工业”,“发展商业”,以改善人民生活的彻底的民生主义。在“选举条例”的第二章第三条规

定了选举资格:“凡居住边区境内之人民,年满18岁者,无阶级、职业、男女、宗教、民族、财产与文化程度之区别,经选举委员会登记,均有选举权与被选举权。”而不得参与选举与被选举的,主要指:一、有卖国行为,经政府通缉有案者;二、经法院判决有罪,剥夺公权尚未恢复者;三、有神经病者。这个选举范围与之前相比较,可参加选举的范围扩大了,限制参加选举的范围缩小了。这也表明,边区的抗日民族统一战线阵营扩大了。选举条例规定采取普遍、直接、平等、无记名的投票选举制。这可以使最广大的人民群众能够普遍参加选举活动,真正履行自己最神圣的民主权利,是边区实行民主政治的一个重要标志。

边区第一届参议会的召开,可以说奠定了边区抗日民主政治的基础,保证和推动了边区政治、经济、文化教育等各项事业的发展。但其不足之处是:一,虽然“选举资格”放



林伯渠做政府工作报告

宽了,可选举产生的边区参议员,几乎是“清一色”的共产党员和工农进步分子。为此,边区政府特聘了12名民主人士为边区参议员,以改变边区参议会较为单一的成分。二,选举产生的边区政府委员和参议会常驻参议员,大都是边区党的领导干部,有代表性的民主人士没有被选入。尽管有这两点不足,但边区政府已经从制度上、法规条例上为民主人士通过参选,走向参政议政之路铺垫了基础。

二、“三三制”的实施为民主人士参政议政创造了条件

陕甘宁边区第一届参议会选举及边区政府的组成,按照党的抗日民族统一战线的标准去衡量,存在着民主人士未受重视的问题,对此,毛泽东和党中央看得很清楚。为了迅速解决这个问题,1940年3月,毛泽东为中央起草的《抗日根据地的政权问题》中指出:“在抗日时期,我们所建立的政权的性质,是民族统一战线的。这种政权,是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权,是几个革命阶级联合起

来对于汉奸和反动派的民主专政”。毛泽东进而明确指出：“根据抗日民族统一战线政权的原则，在人员分配上，应规定为共产党员占三分之一，民主的左派进步分子占三分之一，不左不右的中间派占三分之一。”“必须使党外进步分子占三分之一，因为他们联系着广大的小资产阶级群众”。“给中间派以三分之一的位置，目的在于争取中等资产阶级和开明绅士。”这是中共中央第一次提出“三三制”政权。陕甘宁边区政府按照党中央的指示，立即抓住国民党政权机关从绥德等县撤走的机会，相继召开了临时参议会，建立抗日民主政权。因为来不及进行民主选举，县的参议员是由政府聘请的，其中民主人士超过三分之二以上。这是边区政府实施“三三制”的开始。

1941年1月，边区开始筹备召开第二届参议会，全面实施“三三制”的政权建设。为了做好这项工作，中共陕甘

种形式体现了中国共产党反对国民党的一党专政，但并不代之以共产党自己的一党专政，而是主张各党各派各界各军联合专政的特点。这也是中国共产党充分考虑中国社会的阶级状况是两头小中间大，任何一个政党如果不能照顾到中间阶级的利益，不尊重中间阶级参加政权，就不可能把中国的事情办好。只有三三制的政权政策，能更好的争取和团结广大的中间势力。也只有团结中间势力，才能更有利于发展进步势力，孤立顽固势力。

陕甘宁边区政府按照“五一纲领”的精神，以贯彻实行“三三制”为重点，审慎、细致地推动边区第二届参议会的准备工作。一是成立边区选举委员会，领导边区各级政府的选举事宜；二是把选举工作分三个阶段。第一阶段，进行宣传动员和选举准备；第二阶段，县、乡两级参议会的选举及参议会的召开；第三阶段，边区参议员的选举。三是於1941年11月6日至21日在延安隆重举行边区第二届参议会，选举边区第二届参议会和边区政府领导人。选举结果，时为中共中央西北局书记的高岗当选为议长，开明绅士李鼎铭和中共中央西北局委员谢觉哉当选为副议长，林伯渠当选为边区政府主席，李鼎铭当选为副主席。由于李鼎铭不能身兼二职，故大会免去其边区参议会副议长职务，另选开明士绅安文钦为参议会副议长。这次选出的政府委员共18名，其中有共产党员7名，超过“三三制”的规定，中共党员徐特立当即申请退出，经大会同意，依次由民主人士白文焕递补。

“三三制”在边区政府内的切实贯彻执行，其作用体现在：一、党外人士进入政府有了组织保证。“三三制”实行前，政权内是“清一色”的共产党干部，党外人士很难被选入政权。“三三制”政权建立后，共产党员只占三分之一，党外人士占三分之二，这样，边区政府就成为工人、农民、小资产阶级、民族资产阶级、包括地主阶级中的民主分子在内的抗日民主政权，使党外人士参政议政有了组织保证。二、党外人士的意见有了直接表达的渠道，受到了尊重。“三三制”实行前，边区政府里共产党员的第一任务是服从组织决定，当任务到来时，他们所考虑的第一个问题往往是“如何完成这个任务”，而对党外情况了解较少，加之党外人士不在政权机关任职，其意见和看法没有通畅的反映渠道，导致党外人士对任务和政策的理解往往被束之高阁，也就挫伤了这一部分人的工作积极性。“三三制”实行后，边区党组织制定了一系列措施，要求党员干部在与党外人士的合作中，（1）在平时，要多接近，多谈心，多交换意见。（2）在召开会议前，提交会议的报告议题，除交党组织研究外，要使党外人士有机会知道具体内容，有时间考虑意见。如有不同意见便缓期开会，待取得同意后，再交会议

边区进行“三三制”民主选举活动

宁边区中央局（后改为中共中央西北局）起草了《陕甘宁边区施政纲领》，经党中央和毛泽东研究修改后，于1941年5月1日发布，即著名的“五一施政纲领”，全文21条，具体内容包括：边区境内各社会阶级、抗日党派，共同团结抗日；坚持与边区境外之友军团结抗日；提高边区武装部队的战斗力和做好优抗工作；实行“三三制”，共产党员同民主人士团结合作，保障人民的民主和自由；改进司法制度，励行廉洁政治；发展工农业生产，实行减租减息；改善劳动关系，实行合理的税收制度，普及国民教育，发展文化事业；保障人民的健康，男女平等，保护妇女儿童；坚持民族平等，保障外侨和外国人的利益，给社会游民以公民平等的权利，优待敌伪俘虏等等。

“五一纲领”从政治、经济、文化等方面反映了党的抗日民族统一战线的政策和原则，特别明确提出实行“三三制”是共产党员同民主人士团结合作的政权组织形式。这



讨论。(3)在会议上尽力造成他们积极参与讨论的机会和条件,做到“知无不言,言无不尽”。此外,还把定期召开党外人士座谈会,广泛倾听他们的意见和批评作为一项制度。这就保证了党外人士参政议政的积极性,使他们乐于在工作中发挥主观能动作用。典型事例如边区第一届参议会的议员和常驻会议员,没有民主人士加入,通过的提案仅12件;而第二届参议会中民主人士在常驻会委员中占了三分之二,提案也骤增至400余件,经整理正式通过了112件,特别有名的提案就是开明绅士李鼎铭等11位参议员提出的“政府应计划经济,实行精兵简政主义,避免入不敷出,经济紊乱之现象”案,这个提案受到党中央毛泽东的重视,毛泽东专门批示“这个办法很好,恰恰是我们机关主义、官僚主义、形式主义的对症药”。1942年9月,毛泽东在为《解放日报》写的社论中指出,精兵简政是“一个极其重要的政策”。随后,边区政府进行了三次精简。从而达到精简、统一、效能、节约和反对官僚主义五项目的。再如在1944年7月边区参议会常驻会和边区政府委员联席会上,党外人士霍祝三参议员等提出了训练区乡干部的建议,毛泽东知道后当即肯定,可以一年训练一次。随之,边区政府就举办了一期如何正确地为人民服务,从立场、观点、方法上改进服务工作的区乡干部训练班,收到很好的效果。此后,区乡干部训练就形成了制度。可见,民主人士参政议政的作用是巨大的。

三、团结、批评加斗争的政策原则使民主人士在与党的合作共事中保持正确方向

在《陕甘宁边区施政纲领》即“五一施政纲领”中,明确在政权内部,中国共产党实行又团结又斗争的方针。对中间分子必须实行必要的而且适当的让步,同时也要做必要的斗争。中间分子大都是从地主阶级分化出来的爱国民主人士,或者是中等资产阶级的代表,在边区主要是商人。他们在参政以后,不可能不关心本阶级的利益,为自己的阶级说话办事。为了团结他们,在合作共事中作适当的让步是必要的,否则就不能团结他们一道工作。必要的让步不是无原则的迁就。无原则的迁就,不但不能团结中间分子共同抗日,而且还会影响工农阶级的根本利益。当然,必要的斗争是以团结为目的。这是中国共产党为处理边区民主政权内部的关系制定的共同立场和办事准则。在抗日战争严峻的形势与条件下,要搞好与各党派、各阶级的团结的确是个大问题,提出“三三制”政权建设,目的就是广泛团结各阶级、各阶层、各党派,但起初有许多人对这个问题认识不清,尤其是经过土改的原苏区的干部和群众想不通。他们说“咱们流血牺牲闹革命,打土豪、分田地,建立的政权,现在又让他们来参加,来管我们,敢保不吃亏上当?!”“不要他们该有多省

心,何必自找麻烦。”“为什么要那么多的地主、士绅‘三分之一’呀!”一部分未经土地革命地区的农民害怕地主参政,自己更没有翻身的希望。在一些干部、党员中间,思想也不通,有的认为“三三制”是“三分天下”,担心实行“三三制”会削弱共产党的领导。一些地主和开明士绅,一面称赞“三三制”表现了“共产党的宽宏大量”,“从前不要咱们这号人了,今天又能参加政权”,“尔今事情真不同了,咱们也有公民权,同别人平等了”;一面又怀疑“三三制”的选举,是“摆样子”,“作摆设”。而多数的中间分子则持观望等待的态度。针对这些思想情绪,边区政府从团结的角度出发,做了大量的解释与说服工作。针对地主、士绅解释:“现在实行民族统一战线,要团结一切抗日的阶级和阶层,共同打倒日本帝国主义,挽救中国的危亡。只要赞成抗日,赞成民主的,我们一律采取团结的方针。”对干部和群众则劝导:“大敌当前,只有



林伯渠在南泥湾检阅部队

团结一切愿意抗日的阶级与阶层,形成广泛的抗日民族统一战线,才能战胜日本帝国主义,建设新中国。”“共产党员虽然只占三分之一,但有很高的威信,一定能够也必须保证在政权组织的领导地位。”在政权内强调,我们必须不是以党员数量和强制办法,而是以党的正确政策和党员的模范工作去团结和争取党外人士尤其中间分子,既要使他们愿意接受我们的建议,保证党的领导权,又要使他们有职有权,发挥他们的积极作用。在具体执行上,边区政府主要领导率先垂范,如边区政府主席林伯渠在谈到与党外人士合作共事表示“我们作事如同作战,每人都有一个岗位,职务不同,都是战友关系,要水乳交融,互不脱节”。林伯渠在实际工作中,对参加边区政府和参议会的李鼎铭、安文钦等民主人士非常尊重,经常向他们征求意见,有问题立即采取有效措施去解决和改进。安文钦是开明地主,土改中土地房产被分了,林伯渠认为这是违反土改政策和统战政策的过

“左”行为,经向毛泽东汇报,亲自重作处理,并向安文钦赔礼道歉。这件事维护了党的统一战线的一贯性,使安文钦十分感动,也使各阶层满意,认为共产党讲信义,重交情,达到了团结一大片的目的。同时感染着非党人士,李鼎铭先生在边区第二届参政会上当选副议长后的讲话中,最后讲了两点意见,第一就是讲团结二字,他认为要真正做到团结,就是“最好不要责备别人,先从自己做起。”有了党内外这种共同的认识,边区政府的民主政权建设得以大力推进。

批评与自我批评是党在延安时期形成的优良作风之一。毛泽东在著名的《为人民服务》的讲话中说,“因为我们是为人民服务的,所以,我们如果有缺点,就不怕别人批评指出。不管是什么人,谁向我们指出都行。只要你说得对,我们就改正,你说的办法对人民有好处,我们就照你的



陕甘宁边区第一届参政会合影

办。”毛泽东还说,我们不怕说出自己的毛病,我们一定要改正自己的毛病,我们要加强党内教育来清除这些毛病。这样内外夹攻,才能把我们的毛病治好,才能把国事真正办好起来。边区政府在接受批评方面,更多地是找党外人士谈心、座谈,接受他们的批评,如曾任边区政府秘书长的李维汉同志就多次与李鼎铭、贺连城、霍子乐等政府内的民主人士谈心、座谈,听取他们的批评意见。在这个过程中,了解到民主人士的批评主要来自两方面,一是认为党外人士有职无权;二是认为非党员受歧视;另外有对保安工作的一些意见。对这些批评意见,边区政府党组专门向中央领导汇报,毛泽东指示说:“议论和批评对我们总是有帮助的。说党包办,总是有原因的,我们要研究解决。凡是正确的意见,我们都要研究解决。”按照这个精神,边区政府党组认真研究改进措施。如在尊重党外人士有职有权的问题上就规定:一、各厅、处、院要轮流向政府主席、副主席参

议会副议长汇报工作;二、每次政务会前,有关单位的党员领导干部要向分管工作的非党领导汇报会议内容和可能出现的问题,取得同意才开会,不同意便缓期开会,再行协商;三、某些不需要经政务会议通过,而要由副主席副署下达的文件必须由主管负责人先向该副主席说明内容,取得同意,然后办理划行手续;四、平时多接近、多谈心、多交换意见,做到同党外人士民主相处。通过这些措施,边区政府党外人士既感到批评意见受到了重视和采纳,工作上又真正有职有权了,极大地调动了他们的工作积极性。

工作中必要的斗争还是坚持的,主要是指在一些原则问题上,通过较为和缓的斗争方式,达成认识上的一致,以利于民主人士在边区政府工作中始终保持正确方向。如1945年3月5日,李鼎铭副主席主持一次政务会议,讨论奖励投资条例。其中有一条:“投资开垦公荒者,其土地使用权属于投资者。”李鼎铭主张把“土地使用权”改为“土地所有权”,即改为“其土地所有权属于投资者”。如果这样做,可能会使土地过分集中,那是不符合新民主主义的政策和原则的。对此,边区政府党员干部坚持原则不动摇,同时经过反复工作,最终取消了这一条。再如在1946年4月边区政府召开的第三届参政会上,收到提案159件,分别按政治、财经、文教、特种4组进行审查,审查过程中,争论很激烈,最后将“收回久欠帐债”、“分田不均,重新调查分配登记”两项提案,因与边区现行政策不符,被大会否决。这也是边区政府党员干部积极斗争的结果。当然,斗争的目的还是为了团结,是为了与民主人士更好地合作共事。

毛泽东曾经教育党员:“共产党员必须听取党外人士的意见,给别人以说话的机会。别人说得对的,我们应该欢迎,并要跟别人的长处学习;别人说得不对,也应该让别人说完,然后慢慢的加以解释。共产党员决不可自以为是,盛气凌人,以为自己是什么都好,别人是什么都不好,决不可把自己关在小房子里自吹自擂,称王称霸”。“共产党员只有对党外人士实行民主合作的义务,而无排斥别人,垄断一切的权利”。陕甘宁边区政府正是按照毛泽东指示的精神,通过广泛选举,主动靠近民主人士;通过实施“三三制”,使大批民主人士进入边区政府各级政权,有职有权开展工作;通过团结、批评加必要的斗争使民主人士在工作中能畅所欲言,有错误能及时得到纠正,在与党的合作共事中保持正确方向。陕甘宁边区政府的民主政治建设,既巩固和发展了边区各阶级的抗日团结力量,为其他根据地作出了表率,促进了全国民主运动的发展;又培养和提高了边区政府广大党员干部的民主意识和民主作风,为全中国人民民主政权的建设提供了宝贵的经验。

(作者单位:西安财经学院)