

试析抗战时期晋察冀边区的 “三农”问题与政府对策

史新恒 夏松涛

内容提要 抗战初期,晋察冀边区农村存在严重的“三农”问题:农业经济极其落后、农民生活极其困苦、农村社会极其涣散。为了挽救危机局面,边区政府实施了一系列政策法规,扶植农村社会发展,主要表现在三个方面:一是增加对农业生产的投入,让农民找到一条切实可行的发展之路;二是减轻农民生活负担,避免农民受到剥削阶级和行政力量的“多取”;三是拓宽农民增收渠道,打开农工商协调发展的经济局面。随着政策的深入推行,在抗战后期边区的农业经济较快增长,农民的生活初步改善,农村社会凝聚力增强,极大地促进了抗日根据地农村社会的发展。由此,我们得到启示:农村政策具有较强的整体性和关联性,制定好农村政策需要以农民的实惠为出发点,落实好农村政策需要政府的制度革新,这样才能解决好“三农”问题。

关键词 晋察冀边区 三农问题 政府对策

有关抗日根据地乡村社会问题的研究,国内外已有不少较为突出的研究成果。然而,从政策的视角来探讨“三农”问题则略显薄弱^①,有必要深入论述,故笔者以晋察冀边区为例,来阐述该问题。晋察冀边区是中国共产党在敌后开创的第一个抗日根据地,作为当时各敌后根据地建设的模范,它最早开展大规模的减租减息运动,最早建立边区银行,最早实行了统收统支、救国公粮和军用粮票制度,最早实行“合理负担”和有免征点与累进最高率的统一累进税制度^②,较为成功地缓解了根据地的“三农”问题,很值得研究。

一 边区“三农”问题的主要表现

晋察冀边区地处同蒲路以东,正太、石德路以北,张家口、多伦、宁城、锦州一线以南,东临渤海,以山西东北部和河北的冀中、冀东为主,包括察哈尔、热河、辽宁三省的一部,行政上划分为北岳、冀中、冀察、冀热辽四个区。边区内除冀中大平原外,大多是山岳地带。抗战初期,边区绝大部分是农

① 学术界关于抗日根据地的减租减息、财税改革、经济建设等方面的研究,已涉及抗日根据地的“三农”问题,但迄今为止,学界同仁很少将抗日根据地“三农”问题作为一个整体进行研究,目前只有少数学者有所涉及,如刘洁从富民政策的视角,郑立柱从兴农政策的视角探讨过抗日根据地的“三农”问题。参见刘洁:《抗日战争时期中国共产党富民政策研究》,《吉林大学社会科学学报》1998年第4期;郑立柱:《论抗战时期晋察冀边区的“三农”政策》,《河北大学学报》2007年第3期。

② 郭贵儒、戴建兵著:《河北经济史》(第四卷),人民出版社2003年版,第663—664页。

村地区,农业人口占全区人口的 98%。^① 由于日伪的侵扰和频繁的灾荒,根据地农村面临着严重的“三农”问题。

第一,农业经济极其落后。黄宗智认为,华北“这一地区低产多灾的旱作农业体制的恶劣自然环境,与助长高密度人口的国家体制相交接,造成该地区农民生活的极度贫困化”。^② 晋察冀边区属于华北地区,处于三省交界,交通不便,地理环境非常恶劣。1939年,边区发生了大水灾,全边区良田被毁 17万顷,粮食损失 60万石,淹没村庄 1万余个,人畜伤亡严重,灾民达 300万人。^③ 故 1939年边区农业生产产量比 1938年下降了 1/3。^④ 1942年至 1943年,农业严重歉收,农业产量比抗战前降低了 1/3。^⑤ 另外,日伪势力对边区进行了大量的破坏,“敌人所到之处,房屋被烧,庄稼被毁,村庄抢掠一空,只剩下一些断垣残壁”。^⑥ 所以,边区农业经济极其落后。

第二,农民生活极其困苦。在吃的方面,“巩固区地处偏僻的山岳地区,地瘠民贫,战前农民吃糠吃树叶是经常的生活”。^⑦ 抗战后的 1939年,高阳县内大水,“县城西关李又申,卖掉亲生女儿,仅换回 10公斤玉米”。^⑧ 在穿的方面,由于日本侵略者封锁禁运,阜平人民买不到布,衣服补丁摞补丁。^⑨ “五一一大扫荡后,察北、热河一带,一家子冬天伙穿一身棉衣,姑娘媳妇成年穿不上裤子,客人进屋只好用锅盖遮羞”。^⑩ 在住的方面,作家周立波 1938年在山西和顺一带看到,“住的房子里,没有一个有门和抽屉的衣橱,桌椅全被敌人烧掉了,营庄有二三十家人家,却找不出五个好炕”。^⑪ 孙犁曾这样描述一个普通农民的房子,“这天夜里,又起了风,这间小小的草铺顶的房子,好像要颠簸滚动起来”。^⑫ 可见,农民的住房条件很差。所以,王稼祥感叹:“边区环境地艰苦,是大后方的人士所难预料到的。”^⑬

第三,农村社会极其涣散。一方面,农民对共产党的抗战并不很理解和关心。抗战初期,边区经济文化十分落后,大多数农民长期与外界缺乏沟通,民族意识和国家意识非常淡薄,对政治比较冷漠。另一方面,在边区政府的领导干部中,有相当一部分干部操着外地口音,而当地民众不可能很快地接受这些人的领导,故在心理上表示出了一些怀疑甚至不信任。在涿县野三坡,“八路军初到那个地方的时候,曾有两连人被袭击,受到活埋的残酷待遇”。^⑭ 此外,近代以来,军阀混战,兵燹匪患,散兵游勇到处抢劫,晋察冀地区农民深受其苦,对军队有一种本能的惧怕和厌恶,故民间素有“好铁不打钉,好男不当兵”之说。因此,在抗战初期,许多农民对抗战丝毫不感兴趣。^⑮ 可见,边区农村比较涣散,社会组织化程度较低,缺乏社会凝聚力。

① 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,档案出版社 1990年版,第 35页。

② 黄宗智著:《华北的小农经济与社会变迁》,中华书局 1986年版,第 60页。

③ 水生:《八年来晋察冀怎样战胜了敌祸大灾》,《北方文化》第 2卷第 3期,1946年 7月 1日。

④ [瑞典]达格芬·嘉图:《走向革命——华北的战争、社会变革和中国共产党》,中共党史资料出版社 1987年版,第 9页。

⑤ 程子华著:《程子华回忆录》,解放军出版社 1987年版,第 225页。

⑥ 聂荣臻著:《聂荣臻回忆录》(中册),解放军出版社 1984年版,第 537页。

⑦ 宋劭文:《边区行政委员会工作报告》,魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(总论编),南开大学出版社 1984年版,第 510页。

⑧ 河北省高阳县地方志编纂委员会:《高阳县志》,方志出版社 1999年版,第 942页。

⑨ 河北省阜平县地方志编纂委员会:《阜平县志》,方志出版社 1999年版,第 396页。

⑩ 水生:《八年来晋察冀怎样战胜了敌祸大灾》,魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(农业编),南开大学出版社 1984年版,第 736页。

⑪ 周立波:《晋察冀边区印象记》,《周立波文集》(第四卷),上海文艺出版社 1984年版,第 21页。

⑫ 孙犁:《老胡的故事》,《白洋淀记事》,中国青年出版社 2004年版,第 56页。

⑬ 王稼祥:《晋察冀边区的财政经济》,魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(总论编),第 574页。

⑭ 李公朴著:《华北敌后——晋察冀》,三联书店出版社 1979年版,第 123页。

⑮ [瑞典]达格芬·嘉图:《走向革命——华北的战争、社会变革和中国共产党》,第 9页。

巨大的民族危机和紊乱的乡村问题,交织为一幅分外动荡的历史图景。发展政治学理论指出:“在现代化进程中,农村扮演着关键性的‘钟摆’角色,它不是稳定的根源就是革命的根源。”^①如果农民长期不信任和不合作,根据地就很难发展。边区领导非常重视三农问题,彭真指出:“努力发展农业生产,振兴和繁荣农村经济,就是抓住了根据地经济之关键。只有这样,才能保证最基本的军食民食,并为其他生产事业的充分发展提供可能。”^②聂荣臻指出:“基本群众的生活必须得到改善,如果根据地的一切还是老样子,根据地也根本发展不起来,存在不下去。”^③所以,边区出台了一系列政策法规,以恢复和发展农村经济,促进农村社会的稳定。

二 边区政府的主要对策

关于晋察冀边区的“三农”政策的内容,有学者已进行论述^④,但笔者从农业和农民的主体地位出发,认为政府对策最主要表现在三个方面,即增加农业生产投入、减轻农民生活负担和广开农民增收渠道,这三方面互相联系,相得益彰。

(一) 增加农业生产投入, 扶助农民发展生产

农业是人类社会生存和延续的基础。为了边区农业的发展,边区政府增加了农业生产投入,帮助农民求生存,扶助农民谋发展。

1. 奖励垦荒修滩, 给予农民土地。

土地是农民繁衍生息的第一要素,是乡村社会经济的基础,近代中国农民的贫困与农村不合理的土地制度紧密相连。抗战期间,边区政府贯彻抗日统一战线政策,没有进行土地改革,故边区农民仍然拥有极少量的土地。但是,边区处于晋察冀三省的边陲地带,抗战前无人耕种的荒山荒地很多。抗战爆发后,很多地主逃亡,出现了更多的荒地。为了解决农民的生计问题,边区政府颁布很多措施,奖励垦荒修滩,让无地的农民拥有土地,让少地的农民拥有较多的土地。1938年2月21日,边区政府颁布了《晋察冀边区垦荒单行条例》,规定了奖励垦荒的具体办法,如规定:“凡公私荒地荒山,经承垦人垦竣后,其土地所有权即属于承垦之农民。”^⑤这样就赋予了农民荒地所有权,极大地调动了农民开荒的积极性。1939年春,边区政府又公布了《奖励生产事业条例》,积极提倡生产。同年秋,颁布了《晋察冀边区垦修滩荒办法》。1943年3月25日,又颁布了《晋察冀边区修滩条例》。这些法令政策从贫苦农民的利益出发,给予了农民荒地与滩地的所有权与使用权,为农民农业生产提供了土地支持。

2. 发放农业贷款, 提供农民资金

资金是经济交流的重要媒介。抗战前,由于农村金融枯滞,农民的生产生活资金周转困难,故边区农民缺乏生产生活资金。抗战期间,边区政府贯彻减租减息政策,坚决打击高利贷。同时,针对农民生产生活中遇到的缺乏种子、口粮等严重困难,政府建立银行,大力举办农贷,发放农业贷

① [美]亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,三联书店1989年版,第267页。

② 谢忠厚、李昌远著:《新民主主义社会雏形——彭真关于晋察冀抗日根据地建设的思想与实践》,人民出版社2002年版,第227页。

③ 聂荣臻著:《聂荣臻回忆录》(中),解放军出版社1984年版,第461页。

④ 郑立柱认为,“三农”政策包括四个内容:推行减租减息政策,解决农民土地问题;完善负担政策,解决农民负担问题;实施兴农政策,扶助农业发展;发展合作事业,繁荣农村手工业和家庭副业。见郑立柱:《论抗战时期晋察冀边区的“三农”政策》《河北大学学报》2007年第3期。

⑤ 《晋察冀边区垦荒单行条例》魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(农业编),第245页。

款,提供农民资金,以此作为向农业投资的重要途径。这也是抗日根据地最早的银行,极大地方便了农民。为了指导与实施农贷工作,边区银行及其下属机构颁发了有关农贷的办法、条令达7种。1940年1月22日,边委会颁布了《关于合作贷款的指示》指导农业贷款。1941年4月9日又颁布了《晋察冀边区银行生产贷款办法》明确农业生产贷款的用途以“兴修水利为主,其他整修滩地,购买耕畜制造农具,购买种子,繁殖畜牧等项贷款需视特殊需要或有利条件而定”。^① 据统计,自1939年到1945年,边区政府及其行署先后共放出贷款441980273.5元,贷粮188448石。^② 这样,政府通过发放农业贷款,帮助贫苦农民购买农业生产中缺乏农具、种子、耕畜、肥料等生产资料,提高了农民的生产积极性,推动了农业生产的发展。

3. 发展农业科技,提高农民生产技术。

抗战以前,华北农民从选种、种植、整地、施肥,到灌溉、除草、治虫、收获等环节,仍基本上沿用一两千年的老法子,鲜有改进。^③ 为了改变技术落后的局面,边区政府大力发展农业科技。1938年,边区建立了第一个实验农场,开始了农业生产技术的试验和研究工作。1940年,为推动农业技术的改进,边区政府公布了《晋察冀边委会号召各县普遍设立小农场》,还成立农林牧殖局,负责指导农业技术的研究、试验和推广等工作。1941年边区政府又颁布了《晋察冀边区行政委员会关于农事实验场工作的指示》和《晋察冀边区奖励生产技术条例》。1942年3月,边区行政委员会又通过《优待技术人员暂行办法》。这些举措体现了边区政府对改进农业技术工作的重视,也表明了边区政府对与农业技术密切相关的农民生计问题的关心。八年来,边区农技部门带给农民很多宝贵的技术。如培育了燕京811号、燕京14号、燕京15号抗旱新谷种,可以增产10%—25%;培育了燕京72号、1817号及曲阳2号小麦,能增收10%—20%。^④ 这些技术使农作物的产量有较大的提高,深受农民的欢迎,得到普遍地推广。

4. 大力兴修水利,改善农作物生长环境。

水利是农业的命脉,农作物的生长严重依赖水利。晋察冀边区春季少雨干旱,夏季雨量集中,经常发生水灾,对农作物产生极大的破坏。边区政府从民生问题出发,为了改善农作物生长环境,把兴办水利、治理水害作为发展农业生产、解决农民生计问题的重要措施。1938年2月,边区政府颁布了《晋察冀边区奖励兴办农田水利暂行办法》,鼓励农民兴修水利。1943年2月,边区政府通过了《晋察冀边区兴修农田水利条例》,该条例以法律条文的形式对许多水利问题都做出了明确规定,极大地促进了边区农田水利的开发。1945年边区政府规定:“凡因兴修水利扩大的生产,九年内不纳统累税。”^⑤ 这些措施,为农田水利的建设开辟了新的道路。据统计,“整个边区八年间修渠2798道,开新渠3961道,其他凿井、修滩、挖泄水沟、修坝、开河、修堤等,新成水田和受益田亩达2137433亩,估计每年增产粮食百万石以上”。^⑥ 水利的兴修,改变了边区恶劣的自然环境,改善了边区农作物的生长环境。

通过政府增加农业生产投入,农民获得了大量的农业发展必备的经济要素。尤其是,政府给予了农民大量的土地。作为乡村社会的基础性资源,乡村社会的经济关系都是围绕土地资源分配而

① 《晋察冀边区银行生产贷款办法》,魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(财政金融编),南开大学出版社1984年版,第760页。

② 刘冀基:《晋察冀九年来的农业生产运动》,魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(农业编),第370页。

③ 魏宏运著:《二十世纪三四十年代冀东农村社会调查与研究》,天津人民出版社1996年版,第190—194页。

④ 张帆:《晋察冀边区的农林建设》,《晋察冀日报》1943年1月17日。

⑤ 水生:《八年来家曾经怎样战胜了敌祸天灾》,《北方文化》(第2卷第3期),1946年7月1日。

⑥ 水生:《八年来家曾经怎样战胜了敌祸天灾》,《北方文化》(第2卷第3期),1946年7月1日。

展开,故政府承认垦荒农民的土地产权,极大地调动了农民的生产积极性。

(二)减轻农民生活负担,推进政府制度变革

农民负担不仅直接关系到农民的生活水平,影响到农民的生产情绪,而且还制约着农村经济发展,影响到农民对政府的态度,所以边区政府采取了许多措施来减轻农民负担。

1. 开展减租减息,减轻农民租息负担

地租和高利贷是两只剥削农民的魔爪,严重影响了农民的生活。为了减轻农民的负担,抑制地主和高利贷者对农民的剥削,边区政府最早发动了声势浩大的减租减息运动。1938年2月9日,边区政府颁布了《晋察冀边区减租减息单行条例》及《附则》,规定了减租减息的租额和利率,废除了一切杂租和附加,大大促进了减租减息运动的开展。^①此后,边区政府又两次对该条例进行了修正,并于1942年3月通过了《晋察冀边区减租减息单行条例施行细则》。1943年2月,边区政府颁布《晋察冀边区租佃债息条例》,具体地规定了保障农民既得利益,照顾各阶级、阶层利益,团结抗战的办法,边区减租减息政策日臻完善。^②同年10月28日,边区政府又发出了《晋察冀边区行政委员会关于贯彻减租政策的指示》,更进一步地推动减租减息运动的开展。减租减息运动在边区各地深入贯彻,产生强烈地影响。它调整了社会财富在各阶级之间的分配状况,削弱了封建土地所有制,极大地减轻了农民的负担,农民的经济和政治地位有了很大地提高。

2. 推进税制改革,减少农民税收负担

税收是边区财政的主要来源,也是政民关系的晴雨表。税收多,农民收入就少,政民关系就紧张;税收少,农民收入就多,政民关系就融洽。边区政府成立后,从人民群众的利益出发,不断地改革税制。1938年3月,政府刚把税收制度纳入正轨,就颁布了《村合理负担实施办法》等文件,规定合理负担政策征收农业税。这种新政策,比过去旧的征收办法合理得多,符合“有钱出钱,钱多多出”的原则。1938年9月政府颁布了《晋察冀边区征收救国公粮条例》,但影响了抗日民族统一战线的发展,故1940年11月边区颁布了《晋察冀边区统一累进税暂行办法》,在敌后抗日根据地中最早实行统一累进税。1942年5月2日,又公布了修订后的《晋察冀边区统一累进税税则》。修订的税法,根据执行统一累进税的经验,明确规定了各阶层的最高负担限度:贫农负担最高不超过其总收入的10%;中农不超过总收入的15%;富农不超过总收入的25%;地主不超过收入的70%;雇佣工人的收入继续免税。^③1944年边区政府接受晋察冀分局的建议,将统累税减为每分最高不超过8.5市升(1941年为1.5市斗,1942年为1.25市斗,1943年为9市升)。^④正因为政府向农民“少取”,农民的负担相对地减少了许多。

3. 整理村级财政,减少农民摊派负担

村财政是边区财政建设的基础,也是边区民众关注的焦点。在抗战初期,边区基层单位开支名目繁多,浪费现象十分严重,其中以村款的浪费最为惊人。据统计,边区所有村庄,每年村开支一项就达8000余万元。^⑤这是一笔惊人的费用,加重了农民的负担,影响了基层干部的形象,恶化了干群之间的关系。因此,整理村级财政迫在眉睫。1940年7月,边区政府制定公布了《村概算和村决算暂行办法》,规定把原来几十个村开支项目缩减为五个项目,即村公所经费与临时费、村教育费、

① 《修正晋察冀边区减租减息单行条例》,魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(农业编),第20—22页。

② 《晋察冀边区租佃债息条例》,魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(农业编),第36页。

③ 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,第234页。

④ 《晋察冀的大生产运动》《解放日报》,1944年8月3日。

⑤ 财政科学研究所:《革命根据地的财政经济》,中国财政经济出版社1985年版,第134页。

优抗费、民兵作战弹药费和村建设费。^① 除这五项开支外,其他名目的开支,均为非法开支,一律取缔。村财政整顿后,开支较前减少 70—80%,混乱和浪费的村财政初步得到了克服。^② 民众较为满意,平山县的一位绅士说:这一下可好啦,现在我们这村每月开支 40元,以往四百、六百也不止。^③ 边区主要是广大的乡村地区,决定了边区财政的主要来源是村。只要政府规范基层的开支,基层就能向农民“少取”,农民负担就会大大减轻。

4. 精简政府机构,减轻农民财政负担

政府机构人员是吃财政饭的,如果机构过于庞大,财政难以承受,政府就会向民众“多取”。1941年至 1942年,由于日军的残酷“扫荡”和实行“蚕食”政策,边区出现了严重的财政困难。于是,政府加重了农民的负担。1941年边区人民的公粮负担比 1938年增加了两三倍,税款交纳也增加很多。平西区大部分人民负担超过了收入的 10%,有的村庄甚至超过 30%。^④ 为了缓解财政困难的局面,中共晋察冀党委决定执行中央提出的“精兵简政”政策,边区军队实行“精兵”,边区政府进行“简政”。“简政”就是精简政府机构,其中心问题在于调整干部,裁并机关,缩减冗员,以提高工作效能。由于涉及面较大,边区进行了两次机构精简。第一次精简,边区“严格控制机关人员编制,规定专署作为政府的派出机构,除正副专员外,各科只设少量的办事员。县设县长、秘书和民政、财政、教育和实业四科”^⑤,但仍然超过中央规定的比例。于是,边区政府进行了第二次精简。这次精简,“各级政府工作人员比精简前平均减少了 47%,事务主义、文牍主义得到纠正,边区行政委员会的文件收文减少了 28%,发文减少了 68%”。^⑥ 经过精简政府机构,政府的工作效率大为提高,吃财政饭的人大为减少,农民的负担大大减轻。

由上可见,减轻农民负担的政策既有对地主和高利贷者的制度约束,又有政府财政税收制度和行政制度的改革。通过前者,政府对强势利益集团进行了抑制,调整社会财富在乡村的分配格局,缩小了乡村社会的贫富分化;通过后者,政府少取了民财,体恤了民力,消弭了民众因负担过度而产生的对政府的怨恨,使政府和农民能够和谐相处。

(三) 大力发展多种经济,广开农民增收渠道

边区政府除了增加农业生产投入和减轻农民生活负担,还广开农民增收渠道,打破传统单一的农作物种植方式,使边区呈现出以粮食作物为主、经济作物为辅、农工商业兼营的格局,极大地搞活了边区经济。

1. 发展家庭副业,增加农民收入

为了缓解农民的生计问题,边区政府鼓励和支持家庭副业的发展。在家庭养殖业方面,1939年春,边区政府提出了“一户一猪”、“一人一鸡”的号召。于是养殖业很快发展起来,特别是北岳山区有了较大发展。据 1940年阜平、平山等 15个县的统计,“原有猪 210214头,增加了 36444头;原有羊 237286只,增加了 43426只;原有鸡 515350只,增加了 119154只”。^⑦ 家庭养殖业的发展,增加了农民的收入,促进了农业生产。1942年,边区政府规定家庭副业一律免征统一累计税,大大减轻了农民的负担,家庭副业有很大发展。如在编篓编筐、鞣制毛皮、水磨业、造胰业等方面取得了较

① 清庆瑞著:《抗战时期的经济》北京出版社 1995年版,第 554页。

② 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,第 59页。

③ 财政科学研究所编:《革命根据地的财政经济》,第 135页。

④ 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,第 162页。

⑤ 魏宏运、左志远著:《华北抗日根据地史》,档案出版社 1990年版,第 205页。

⑥ 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,第 168页。

⑦ 仓夷:《一九四零年边区实业建设的成就》,《晋察冀日报》1941年 1月 8日。

大成绩。这些副业不仅满足了农民的生计需要,还增加了农民收入。

2. 发展手工业,增加农民收入

手工业是弥补农业生产不足的重要途径,它能最大限度地利用家庭人口和劳动力,对农民的生存、延续与发展起着十分重要的作用。在华北乡村,“30年代前半期乡村手工业的衰退,加剧了农民的贫困化”。^①边区政府对手工业采取了奖励、扶植和引导的方针,积极创造条件,促其恢复发展。如1941年边区银行生产贷款办法规定:凡燃料工业、工具工业、纺织工业等需款巨大,私资无力筹措者,可由银行用生产贷款来扶植。据1942年统计,边区银行对工业放款达2214339元。^②同时,边区还通过的《关于工商业、合作社、家庭副业及各种征税问题的决定》在减免税上也有明确的规定。在政府政策的扶植下,边区手工业有很大发展。“如毛织业,灵井县组织妇女纺毛,每日可纺毛线462斤,织毛衣120件,共计可得工资1441元”。^③又如榨油业,据北岳区7个县统计,到1942年底,农民个体经营的油坊为数更多,产量也不少,“榨油业已达饱和状态”。^④这些手工业的发展,不仅解决了农民衣食的问题,还增加了农民的收入。

3. 发展经济作物,增加农民收入

边区政府非常重视发展经济作物,早在1938年,政府就提出:“根据地理的不同条件,发展果木林、经济林,特别是提倡山区发展核桃、柿、黑枣等果木林。”^⑤为了鼓励经济作物的发展,政府出台了政策上的优惠。1943年2月政府公布了再次修正的《晋察冀边区统一累进税则》其要点第五条是:“对于土地种植经济作物(如烟叶、兰靛、棉花、药材等)及以出售为目的之蔬菜、麻等作物,按其实际收入计算,不以常年产量计算其收入。”^⑥尽管在战争环境下,经济作物发展速度较为缓慢,但有些地区取得了可喜的成绩。如1945年冀察区提倡与推广特种作物的种植,弥补了因各种天灾而造成的减收。在涞水岭西,“全年产粮480石,而种植特种作物(包括棉花、花生、红薯等)的面积占63%,折合粮食980余石”。^⑦深水、龙华试种棉花成功,把生产的棉花运到宣化、张家口一带出卖,赚了许多钱。尤其是涞水县推广植棉,把纺织开展起来,“解决了数千年来都解决不了的穿衣问题,做到全县布匹五分之一自给”。^⑧在其它地区,推广经济作物的种植,也都取得了很大成绩。

4. 发展合作社,增加农民收入

边区经济的主要特征是战时经济、小农经济和封闭经济。在抗战环境中,布、盐、油等日用品十分缺乏,而山货土产又常卖不上好价钱。为了改善人民生活,对敌进行经济斗争,减少奸商垄断操纵,调剂边区经济。1939年2月6日晋察冀边区行政委员会发出推行合作事业的第一号通令,制定《晋察冀边区合作社暂行规程》规定了合作社的种类、社股、社员及盈余的分配等问题。嗣后,又颁布了《各县合作事业促进会组织办法》与《晋察冀边区奖励合作社暂行条例》促使边区的合作运动很快发展起来。群众积极地参加了运输、运销和纺织业等合作社,如“孟平到××一线,四月底以前群众赚得运费三十万四千二百元,灵邱三十四万五千元,阜平群众运粮运布赚脚运费二百五十万元,营儿里一个煤站就支付群众运费六十万元,易县参加合作社纺织获工资四十万元,运输获

① 李金铮著:《借贷关系与乡村变动——民国时期华北乡村借贷关系之研究》河北大学出版社2000年版,第39页。

② 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,第312页。

③ 《灵井纺织业开展》《晋察冀日报》,1943年3月2日。

④ 赵北克:《边区工业发展的报告稿》,魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(工商合作编),南开大学出版社1984年版,第289页。

⑤ 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,第111页。

⑥ 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,第236页。

⑦ 《涞水岭西等村完成耕三余一计划》,《晋察冀日报》1946年2月10日。

⑧ 《涞水岭西等村完成耕三余一计划》,《晋察冀日报》1946年2月10日。

利五十万元,云彪纺织获利十三万元”。^① 1944年,大生产运动开展后,“合作社业务不断扩大,有二十余种之多,折合农家副业的收入,一般相当农业收入的三分之一至二分之一”。^② 这对于农民,不仅增加了家庭收入,还增强了商业意识,大大触动了以农业为主的传统经济结构。所以,达格芬·嘉图认为,合作社是“组织人民改善生活和经济状况的核心”。^③

作为乡村治理的主导力量,边区政府对“三农”问题采取了较为合理的政策。^④ 这些政策互相关联,紧密联系,具有极强的开创性和可行性,不仅推广到其他抗日根据地,还为共和国经济建设的政策制定提供了借鉴。当然,政府在治理过程中得益于党、军队和群众组织的协调和帮助。正因为党政军群的相互协助,政府才能落实好大量政策法规,边区的“三农”问题才能得到缓解。

三 政府对策的成效

由于处于恶劣的战争环境之中,边区的“三农”政策在抗战初期的效果不是很明显。但是,随着政策的深入执行,在抗战后期边区农业经济较大增长,农民的生活初步改善,农村社会凝聚力极大地增强。

(一)农村经济较大增长

在农业上,抗战八年间,晋察冀边区共开生荒 393819.9 亩,垦熟荒 848937.56 亩,修滩 352446.4 亩,有利地推动了农业生产的发展。^⑤ 1944年,边区夏秋两季收成普遍见好,产量比 1943 年增加了 43%,1945 年边区农业收成比 1944 年又有增长。^⑥ 在手工业上,各行各业有较大发展。如纺织业,据 20 个县 1945 年 4 月份调查统计,“年产土布共计 9075750 匹,销往沧县、阜平、冀南、冀西以及各山地战略区,有的还远销至热河、山东等地”。^⑦ 在商业上,乡村集市比较繁荣。如繁峙县的横涧市场,成为行唐、阜平、唐县、完县、浑源、灵邱、繁峙、代县间货物交易所;又如涞水的蓬头市场在开集当天,市场上堆积的货物估计价值 2 万余元,赶集的买卖人约 2000 余人,此等繁荣景象打破了平西的历史纪录。^⑧ 正因为经济较快增长,边区农民的经济地位有很大提高。以龙华县劳动英雄葛存所在村为例,“抗战以前全村有 80% 以上的人口是贫农、雇农,而到 1945 年已有 35 贫农上升为中农,5 户贫农变为富农,富农则更富了”。^⑨ 总的说来,边区乡村经济有较快增长,初步形成了农工商贸相结合的产业结构的雏型。在这种经济结构中,农民无疑是最大的政策受益者。

(二)农民生活初步改善

在抗战后期,农民的生活得到了改观,主要表现是吃穿用方面的问题得到初步解决。在吃的方面,粮食丰产满足了农民吃的需求。如北岳区每个村庄,家家都有干粮吃,都有欢笑声,“许多村庄秋后粮食仓满囤流,丰裕的景象掩盖了战争的残破”。^⑩ 又如边区最贫穷的阜平县,“开始消灭了从

① 《晋察冀的大生产运动》《解放日报》,1944年 8 月 3 日。

② 刘冀基:《晋察冀九年来的农业生产运动》,魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(农业编),第 369 页。

③ [瑞典]达格芬·嘉图:《走向革命——华北的战争、社会变革和中国共产党》,第 214 页。

④ 尽管政府的政策以农民的实惠为出发点,是很好的惠农政策,但在执行政策过程中也出现了一些过激行为,由于边区社会总是在不断改进的过程中发展,故总的方面还是要肯定。

⑤ 吴敬棠等编:《中国农业合作化运动史料》(上册),三联书店出版社 1957 年版,第 350 页。

⑥ 程子华著:《程子华回忆录》,解放军出版社 1987 年版,255 页。

⑦ 《冀中土布产销调查表》,魏宏运:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(工商合作编),第 211 页。

⑧ 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,第 273—274 页。

⑨ 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,第 342 页。

⑩ 刘冀基:《晋察冀边区九年来农业生产运动》,《北方文化》第 2 卷第 3 期,1946 年 7 月 1 日。

来长期存在的吃糠、吃树叶的现象,人们用‘杨大人(杨树)该歇晌啦’,来表示他们的愉快和骄傲”。^①在穿的方面,纺织业的发展满足了农民穿的需求。如冀晋区,1945年上半年经营纺织作坊32个,染坊26个,与合作社支持下的大量纺织小组和个体纺户一起,出产土布基本满足了自给的需要。^②又如阜平县“到处飘扬着歌声,讲述着国内外大事,许多人穿上了新棉衣,个个都是红光满面”。^③在用的方面,边区工业的发展满足了农民日用品的需求。如边区工业生产的毛线、布匹、食盐、工具、纸张、灯油等生活用品,极大地满足了农民的生活。正因为边区农民生活有了较大提高,“过去没有办法准备逃荒的人家,现在不逃了,有些逃荒的又回来了”。^④相比而言,抗战期间国统区的农民生活非常糟糕。1943年,“全河南110县,3000万灾民,都正挣扎在死亡线上”。^⑤国民党高层也承认,整个抗战期间,“农民出钱出力,贡献最大,而生活最苦”。^⑥所以,边区农民生活初步改善是边区惠农政策了不起的成就。

(三)农村社会凝聚力增强

这表现在两个方面:一是政民关系比较融洽。政府的惠农政策使农民逐渐地认可和支持政府,这里有许多例子来说明。如1938年政府实行合理负担后,许多贫困农民说:“合理负担不纳税,今年纳税不算多,为了抗战也快活。”^⑦1939年冬和1940年春,政府开展修滩运动,帮助农民战胜灾害,故阜平县沙河沿岸的滩民,每逢端起大米饭,就想念起共产党和八路军。^⑧1941年,边区政府在献县成功兴修水利,献县四十八村当年就有两季的收获。有的群众就说:“稀罕事,几十年没有收过高粱、谷子,今年丰收了。”^⑨这既是对农业生产的惊讶,又是对政府高度的评价。1944年寿榆地区禁毒工作取得成效后,一个戒绝毒瘾的人向村干部说:“你们比我的亲生父母还关心照顾得周到。”^⑩1945年劳动互助使龙华县劳动英雄葛存所在村的面貌发生了很大变化,群众称赞说,“在共产党领导下,我们都翻过身来了”。^⑪长期以来,农民是个“失语的群体”,但这些语言,充分表现了他们对政府的认可和拥护。二是农民积极支持抗战。当政府惠农政策深入人心后,农民不仅意识到参加抗战是为了个人利益,还意识到抗战的胜败与他们自身的组织利益紧密相关。农民自觉地把抗战视为自己的责任,积极支持革命。如农民积极投入军队后勤工作,聂荣臻说:“自古以来,就有‘兵马未动,粮草先行’的说法,我们在抗日战争时就不存在‘粮草先行’的问题,部队基本上是走到哪里,便可以就地取得‘粮草’供应。”^⑫又如农民组成的民兵组织,积极协助军队作战。据不完全统计,仅1941年至1945年,“边区民兵单独作战达37872次,参加人数为668143人,如果加上配合主力作战的327539人,计达995682人之多。民兵共歼灭敌伪28934名,其中毙伤敌为11380名、

① 《晋察冀的大生产运动》《解放日报》,1944年8月3日。

② 刘宏:《晋察冀边区的棉纺织业》,《河北学刊》1988年1期。

③ 《今年阜平的大生产运动》《晋察冀日报》,1944年12月17日。

④ 《拔工互助遍及游击区》《解放日报》,1944年5月20日。

⑤ 李学通:《国民政府与大后方经济》,《抗日战争》(经济篇),四川大学出版社1997年版,第800页。

⑥ 《对于政治报告之决议案》(1945年5月17日),《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》(下),光明日报出版社1985年版,第916页。

⑦ 《晋察冀抗日根据地》史料丛书编审委员会:《晋察冀抗日根据地》(第二册:回忆录选编),中共党史出版社1991年版,第123—124页。

⑧ 魏宏运著:《晋察冀边区财政经济史稿》,第111页。

⑨ 《冀中五年来水利工作总结》(1943年4月22日),魏宏运主编:《晋察冀边区财政经济史资料选编》(农业编),第344页。

⑩ 《晋察冀寿榆等地区发展生产严禁烟毒》,《解放日报》1944年7月3日。

⑪ 赵鹏飞:《龙华劳动英雄葛存从贫困中翻身》,《晋察冀日报》1945年1月14日。

⑫ 《聂荣臻传》编写组:《聂荣臻传》,当代中国出版社1994年版,第241页。

伤敌伪 10162名、俘敌伪 7392名”。^①显然,和抗战前期相比,边区农村社会凝聚力有极大地增强。

总之,在政府“三农”政策的正确指导下,根据地广大农民放开手脚,大力发展生产,成为敌后“模范”的抗日根据地,极大地缓解了较为严重的“三农”问题,对坚持华北敌后抗战和全国持久抗战起了坚强堡垒的作用。

四 结语

抗战期间,晋察冀边区政府解决“三农”问题的政策主要表现三个方面:增加对农业生产的投入,扶助农民发展生产,让农民找到一条切实可行的发展之路,可称为“多予”政策;减轻农民的生活负担,推进政府制度变革,让农民避免剥削阶级和行政力量的“多取”,可称为“少取”政策;大力发展多种经济,拓宽农民增收渠道,让农工商协调有序发展,可称为“放活”政策。当今学界,一些学者大力提倡“多予、少取和放活”的“三农”政策,认为这是解决中国当前“三农”问题的一剂良药。这种提法很有见地,也有历史依据,追溯晋察冀边区的历史,共产党早就推行了相类似的“三农”政策,只不过当时没有明确提出这些词汇而已。

值得注意的是,这三个方面的政策紧密联系,不可分割,是一个有机的整体。以前,一些学者认为,抗日根据地实行了减租减息政策后,边区社会就发生了巨大的变化。在笔者看来,这种说法立论充分,有合理的部分,但有点太过于强调减租减息政策的作用,存在着一定的局限性。因为减租减息政策只是“少取”政策的重要组成部分,“少取”政策中的税制改革和机构精简也非常关键,对根据地的发展起着至关重要的作用。此外,如果没有“多予”和“放活”政策的合力作用与配套影响,根据地也很难迅速发展,所以,我们要全面看待边区农村政策的整体性和关联性,不能太过于强调某一种政策的作用。

当今中国,“三农”问题是政界和学界关心的“中心话语”。从晋察冀边区解决“三农”问题的成功实践中,我们可以得到有益的启示:一方面,农村政策的制定应以农民的实惠为出发点。边区农村政策给予了农民实惠,获取了民心。作为政策的受益者,农民尽管文化素质不高,但也有自己的经济理性,并不缺乏发展的活力和能量,只要政府政策适合自己,这种活力和能量就会立即得到释放,迅速形成社会生产力,从而为根据地的迅速发展提供了可能。另一方面,“三农”问题的初步解决需要政府的善治。作为政策的制定者和执行者,政府的行为影响着政策的落实情况。晋察冀边区政府落实“三农”政策的同时,也进行卓有成效的政府制度改革,从而极大地缓解了根据地的“三农”问题。所以,政府只有加紧制度变革和职能转变,才能为“三农”问题的最终解决奠定坚实的基础。

(作者 史新恒, 华中师范大学中国近代史研究所博士生;

夏松涛, 广东湛江师范学院思政部教师)

(责任编辑: 李仲明)

^① 刘锦章:《战斗的回忆》,长征出版社 1997年版,第96页。