

晋察冀抗日根据地 基层干部待遇与廉政建设问题*

岳谦厚 宋 儒

内容提要 晋察冀抗日根据地(亦称“晋察冀边区”)干部待遇政策体现了廉洁、节俭的施政目标。边区政府在县区两级干部中实行低标准广覆盖的供给制,而对村干部则坚持不脱产不享受待遇的基本要求,造成各级基层干部生活水平和经济地位都维持了较低水准。不过,有不少基层干部常常会利用政策“漏洞”或乘上级监管不力之机攫取或多或少的“灰色收入”,从而加重了边区民众负担和廉政建设任务。边区政府尽管未能从根本上彻底解决这些问题,但始终积极采取整顿财政、打击浪费、惩治贪腐等各种措施来纾解民负,并致力于建设“风清气正”的新型政治生态。

关键词 晋察冀边区 基层干部 待遇 廉政建设 民众负担

抗日根据地是中共政权建设的实验场,其在当时产生的效应及对此后建立全国政权的影响已超出战争本身。而在政权建设过程中,干部队伍建设则是核心,因为“一个政权是否具有健康的肌体和发展的活力,关键要素是这个政权内部的干部队伍以及与之相应的制度体系”,“中国共产党要达成自己的政权建设目标需要建立一个忠诚且有效的干部支持体系”。^① 基层干部队伍是这一体系建构的基础,其直接面对基层社会与普通民众,承担着疏通国家政权与基层社会的管道功能,并须应对大量复杂而琐碎的具体事务。他们的工作待遇既须满足本身基本的生存需求,又须与根据地的战争环境、生产力水平、财政收支状况和人民负担能力相适应,以最大限度地调动所有民众的抗战积极性。因此,对抗日根据地基层干部待遇问题研究,将有助于进一步认识根据地经济状况及干部队伍建设的复杂性。本文所述基层干部,系指在抗日根据地县、区、村级政权中担任一定职务或行政任务,并通过不同方式获取酬劳的群体。由于晋察冀抗日根据地(亦称“晋察冀边区”,下文一般根据具体行文表述简称为“边区”)是中共在全面抗战

* 本文系山西省高等学校中青年拔尖创新人才支持计划基金项目“山西省各地馆藏根据地时期农村日常生活资料收集、整理与研究”之阶段性成果。

① 岳谦厚、张玮:《20世纪三四十年代的晋陕农村社会——以张闻天晋陕农村调查资料为中心的研究》,中国社会科学出版社2010年版,第379页。

后开创的第一个敌后抗日根据地,亦被誉为“敌后模范的抗日根据地”,在政权建设中具有相当的代表性,故以之为例具体考察县级以上干部工作待遇情形,以揭示边区政权建设的多重面相。^①

一、基层干部待遇

1938年1月15日,晋察冀边区临时行政委员会(简称“晋察冀边委会”,又称“晋察冀边区政府”)成立^②,同时颁布《政治问题决议案》,对边区、县、区、乡(村)各级政府组织、分工和职权作出明确规定。从1940年5月开始,边区政府对所辖地区进行统一编组,并对不同地区和干部配置做出新的调整,其下属各级政府组织亦陆续建立,到同年底共设置1个行署、1个办事处、13个专署和90余个县政府,行政架构和序列基本成形且日臻完备。^③

(一) 县区干部待遇

根据《政治问题决议案》,边区县政府设县长1人、秘书1人,下设总务、财政、教育、实业4科,各科设科长1人、科员2—4人;区政府设区公所,区公所设区长1人、助理员2—4人^④;此外,还规定县区应设独立的司法机关和武装力量。在实际运行中,各县独立的司法机关未能有效建立起来,多数在县府之下“设司法科,管诉讼案件”。同时,为简化行政流程,提高办事效率,“政府集合各部工作人

^① 学界近年来对根据地时期中共基层干部群体的研究引人瞩目,关注的问题主要集中在以下几方面:1. 与基层干部相关的政权建设问题,如朱恩沛的《试论抗日民主政权的民主建设》(《社会科学战线》1996年第3期)、颜杰峰的《论抗日根据地民主选举的政治诉求及其启示》(《社会科学辑刊》2007年第1期)、渠桂萍的《试述晋西北抗日根据地乡村权力结构的变动(1937—1945)》(《社会科学研究》2002年第1期)、王先明的《抗日根据地基层权力结构变迁初探——以抗战时期晋西北根据地为例》(《福建论坛》2010年第3期)、岳谦厚的《村选与根据地基层政权建设——1941年晋西北抗日根据地村选考析》(《党的文献》2010年第5期)、梁丽辉的《抗战时期晋察冀边区村政权的演变》(《延安大学学报》2009年第6期)、李春峰的《抗战时期晋察冀边区村政权建设的特征与意义》(《延安大学学报》2013年第3期)、夏松涛的《抗战时期晋察冀边区民生问题与乡村治理》(《晋阳学刊》2013年第3期)等。2. 干部教育问题,如包爱芹的《敌后抗日根据地的干部教育》(《山东师范大学学报》2002年第6期)、龚大明的《抗战时期中共干部教育的理论与实践》(《贵州社会科学》2006年第3期)等。3. 干部廉政建设问题,如翁有为的《抗日根据地政权建设中的重要地方制度——行政督察专员制度》(《中共党史研究》2004年第2期)、田利军的《论华北抗日根据地乡村政权中的廉政建设》(《毛泽东思想研究》2001年第6期)、李东朗的《抗日根据地勤政廉政述论》(《抗战史料研究》2012年第2辑)等。4. 基层干部组织机制与运行体系问题,如岳谦厚、张基辉的《中共重构下的晋西北乡村领袖——以“张初元模式”为个案研究》(《中共党史研究》2007年第6期)、岳谦厚、董春燕的《抗日根据地时期中共基层干部群体——以晋西北抗日根据地为中心的研究》(《安徽史学》2009年第1期)等。至于基层干部待遇或收入分配问题的研究则相对有限,基本散见于各种通论性著作或立足于有关政策的梳理和制度方面的宏观探讨,如庄启东等人的《新中国工资史稿》(中国财政经济出版社1986年版)仅用一章篇幅略述根据地收入分配制度,李唯一的《中国工资制度》(中国劳动出版社1991年版)多为对根据地时期干部收入分配政策的梳理,杨奎松的《从供给制到职务等级工资制——新中国建立前后党政人员收入分配制度的演变》(《历史研究》2007年第4期)主要着眼于新中国成立前后干部收入分配制度从供给制到职务等级工资制演变的考察,王海军的《抗战时期供给制探析——以陕甘宁边区为中心》(《中共党史研究》2010年第11期)以陕甘宁边区为例讨论了抗战时期供给制度的渊源及其规范化过程。需要指出的是,从历史研究的常理而言,本论题的重要议题之一是要厘清制度或政策层面与实际操作层面之间的一致性或差异性,然限于资料留存情形,并从中共当时及之后关于干部薪俸待遇一贯的政策与实践经历来看,其政策表达与实践是一致或基本一致的。故而,本文在关于晋察冀边区基层干部待遇问题的具体论述中,除根据现有资料进行一定说明外,一般则将政策规定或制度安排视为实际的给付情况。反过来说,边区基层干部即使依据政策规定,其酬劳亦非常微薄(仅仅限于维生基准),村干部甚至根本就没有任何报酬,所以笔者认为清理两者之间关系的意义不大。

^② 1938年1月31日,经第二战区司令长官阎锡山呈请国民政府行政院批准,“晋察冀边区临时行政委员会”改称“晋察冀边区行政委员会”。

^③ 谢忠厚等:《晋察冀抗日民主政权简史》,河北人民出版社1985年版,第165页。

^④ 《晋察冀边区军政民代表大会决议案》(1938年1月),河北省社会科学院历史研究所编:《晋察冀抗日根据地史料选编》上,河北人民出版社1983年版,第10—12页。

员于一个办公厅,即废除了许多不必要的形式和手续”。^① 这些举措最大限度地精简了各级政府组成人员,有利于减少行政开支。晋察冀边区各级政权成长于战争环境,又因所处区域经济基础薄弱,减少行政机构和工作人员、压缩行政开支,并“将有限的财政收入最大限度地用以支持抗战”是边区政府施政的基本取向,故对于上述干部待遇采取津贴制或称生活费制。^② 《政治问题决议案》规定各级政府工作人员原则上每人每月待遇最高不超过18元^③,但在执行过程中边区各县行政工作人员普遍10元(边币,以下凡未做特别标注者均为边币)左右,“一切个人的应酬、膳食、衣服且均为自备”。^④

从这一规定可以看出,廉洁、节俭是边区政府建立初期在干部待遇问题上追求的目标。生活费制既不同于国民政府的薪饷制,又因其未对各级干部全部生活资料实行配给,故亦不同于日后的供给制,这一政策是特定环境下边区政府力图刷新政治、建设廉洁政府的一种尝试。此前,国民政府加委的各级行政人员“不是地方豪绅就是借此捞取好处的人,一般都有相当程度的贪污行为”。^⑤ 而“改变严重不合理的社会财富分配制度,创造一个人人平等的社会,是共产党人发动革命的最重要的理由之一,更是其所遵循的马克思列宁主义的意识形态所规定和要求的”。^⑥ 因此,边区政府建立后一方面致力于打击贪腐行为,“许多过去的贪污现象,依靠群众的监督肃清了”^⑦;另一方面实行标准低差别小的生活费制,将基层干部生活水平维持在较低层次上,亦不提供饮食、服装、保健等方面福利待遇,不希望扩大干部之间、干群之间生活上的差距。当时,全边区脱离生产工作人员“都过着一样的战时艰苦生活”。^⑧

上述政策执行期间,由于县区两级干部大部分脱离生产且家庭出身贫困,加之待遇低,结果“有家室之累者,既难坐令饥寒;无家室之累者,亦感手头拮据”,“以致穷人离职,转而经营家业;富人畏苦,不肯献其所能”。^⑨ 由此可见,较低的待遇标准难以满足基层干部的基本生活需求,边区政府在网罗人才与稳定干部队伍方面陷入困境。基于此,边区政府于1939年对各级干部待遇进行了一定调整,自当年3月起执行,具体情形见表1。

表1显示,此次调整在一定程度上提高了各级干部待遇标准,如县长一级干部夏冬两季每月生活津贴分别提高11元和15元,勤杂人员冬季每月生活费亦达17元,已接近调整前干部生活费的最高标准。但整体上看,囿于边区经济条件和施政方向,此次调整幅度和力度均不大。一是各级干部待遇差距甚微,若言差距仅体现于“零用费”上。二是各级干部待遇水平在边区仍处下游。如当时普通士兵每年发给各项费用470余元,月均近40元,大大高出边区最高级行政人员。^⑩

① 彭真:《论晋察冀边区抗日根据地的政权》(1938年10月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,南开大学出版社1984年版,第50页。

② 谢忠厚等:《晋察冀抗日根据地史》,改革出版社1992年版,第102页。

③ 原资料未标明何种货币,但根据晋察冀边区政府成立与边区银行发行货币之间的时间差(边区银行成立于1938年3月20日),此时之制度规定应为“法币”,而后之实际发放则应是“边币”。

④ 《晋察冀边区军政民代表大会决议案》(1938年1月),河北省社会科学院历史研究所等编:《晋察冀抗日根据地史料选编》上,第13页;彭真:《论晋察冀边区抗日根据地的政权》(1938年10月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第48页。

⑤ 张鸣:《抗日根据地的基层政权建设》,《学习时报》,2005年11月14日,第5版。

⑥ 杨奎松:《从供给制到职务等级工资制——新中国建立前后党政人员收入分配制度的演变》,《历史研究》2007年第4期。

⑦ 彭真:《论晋察冀边区抗日根据地的政权》(1938年10月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第50页。

⑧ 聂荣臻:《聂荣臻回忆录》,解放军出版社2007年版,第309页。

⑨ 《边委会初次关于政工人员生活津贴费的规定》(1939年2月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第546页。

⑩ 彭德怀:《敌后抗日根据地的财政经济建设》(1940年9月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第325页。

表1 1939年晋察冀边区政工人员每月生活津贴费给付标准

单位:元

职务	饭费	服装费		零用	合计	
		冬季	夏季		冬季	夏季
各级首长(县长)	6	9	5	10	25	21
科长(区长)	6	9	5	8	23	19
科员(助理)	6	9	5	6	21	17
办事员	6	9	5	4	19	15
勤务杂役	6	9	5	2	17	13

资料来源:《边委会初次关于政工人员生活津贴费的规定》(1939年2月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第546页。

在此后执行过程中,虽然县区两级政权机构设置有所变化,一些地区对此标准亦有微调,但总体上贯彻了边区政府规定标准及其基本精神。不过,在一些战争负担较重地区,如冀热边到1941年县区干部津贴尚未达到1939年规定给付标准,具体见表2。

表2 1941年冀热边两县县区政府工作人员每月津贴

单位:元

县份	县工作人员津贴	区工作人员津贴		通讯员
		区长	助理	
迁遵兴	15	13	11	9
蓟宝三	12	10	8	4

资料来源:《冀热边社会状况考察》(1943年8月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第780页。

1942年之后,由于日军大规模“扫荡”及持续的自然灾害,“晋察冀边区在各个方面,尤其是经济生活方面,也进入了前所未有的困难时期”,“许多土地荒芜,生产大幅度下降……”^①不断恶化的经济形势使得各级干部待遇不得不略有下调。1942年北岳区各县干部及工作人员待遇给付情况,如表3所示。

不过,从有关材料看,1941年之后边区关于干部待遇除津贴外的各项生活资料供给范围和福利标准在逐步扩大,新的供给制开始慢慢确立起来。1941年8月,边区政府颁布《晋察冀边区行政委员会关于政权工作人员保健问题的决定》,规定任职3年以上并担任科长或区长以上职务而身体积劳过弱或工作过重者可按月发给3—5元保健费,因积劳成疾无法工作者可进行不超过一年的休养,休养期生活费照发^②;1944年对此调整,将干部保健分为甲、乙、丙、丁四等,分别每月给予80元、60元、40元、30元保健费,随之又改发小米8斤、6斤、4斤、3斤。^③1942年11月边区政府《晋察冀边区行政委员会关于统一筹支军鞋的决定》,则规定“干部及其他工作人员,巩固区每三个月购用军鞋一双,游击区每三个月购用军鞋二双”,购置费由本级政府秘书处统一编制预算,统一办

① 聂荣臻:《聂荣臻回忆录》,第426、427页。

② 《晋察冀边区行政委员会关于政权工作人员保健问题的决定》(1941年8月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第547—549页。

③ 《中共中央晋察冀分局保健委员会关于保健工作的几点决定》(1944年1月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A207—1—11—14;《中共中央晋察冀分局关于干部保健工作的几个问题的通知》(1944年6月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A207—1—11—15。

表3 晋察冀边区北岳区县政府编制经费表(1942年2月)

部门	职务	等级								
		一等			二等			三等		
		每人零用费 (元)	人数 (人)	月支数 (元)	每人零用费 (元)	人数 (人)	月支数 (元)	每人零用费 (元)	人数 (人)	月支数 (元)
县长		10	1	10	10	1	10	10	1	10
秘书 室	秘书	8	1	8	8	1	8	8	1	8
	科员	6	1	6	6	1	6	6	1	6
	书记	4	3	12	4	3	12	4	2	8
	办事员	5	2	10	5	1	5	5	1	5
	交通员	4								
	服务员	3	4	12	3	4	12	3	3	9
	电话员	3—8	1—2	3—16	3—8	1—2	3—16	6—8	1—2	6—16
	伙夫	3	3	9	3	1	3	3	1	3
	马夫	12	1	12	12	1	12	12	1	12
	医生	6—15	1	6—15	6—15	1	6—15	6—15	1	6—15
民政 科	科长	8	1	8	8	1	8	8	1	8
	科员	6	2	12	6	1	6	6	1	6
	办事员	5	1	5	5	1	5			
财政 科	科长	8	1	8	8	1	8	8	1	8
	科员	6	1	6	6	1	6	6	1	6
	会计员	6	1	6	6	1	6	6	1	6
	办事员	5	1	5	5	1	5	5	1	5
粮食 科	科长	8	1	8	8	1	8	8	1	8
	科员	6	3	18	6	2—3	12—18	6	1—2	6—12
	办事员	5	1—2	5—10	5	1—2	5—10	5	1	5
教育 科	科长	8	1	8	8	1	8	8	1	8
	科员	6	4—6	24—36	6	1—2	6—12	6	2	12
实业 科	科长	8	1	8	8	1	8	8	1	8
	科员	6	4—6	24—36	6	2—4	12—24	6	2	12
	办事员	5	1	5	5	1	5	5	1	5
司法 科	科长	8	1	8	8	1	8	8	1	8
	审判官	8	1	8	8	1	8	8	1	8
	书记员	6	1	6	6	1	6	6	1	6
	管狱员	6	1	6	6	1	6	6	1	6
	录事	4	1	4	4	1	4	4	1	4

资料来源:《晋察冀边区行政委员会关于发县议会、县政府、区公所编制经费表的命令》(1942年2月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A208—1—4—1。

理,“个人不得向下面直接购用军鞋”。^① 1944年,又出台优待妇女干部和保育儿童办法,规定凡妇女干部每月发5元卫生费,脱离生产者分娩时发分娩费120元,小产者发60元。儿童1周岁前每日增发小米半斤,如请人代养每月发粮1斤4两,并在周岁前给棉花3斤、宽面布4丈;1—5周岁间发菜金粮食,并每年给棉花3斤、宽面布4丈;5—8周岁间按成人粮食菜金供应量发给,并每年给棉花3斤、宽面布4丈;8周岁以上者粮食、菜金、津贴、鞋袜、衣服等按成年人待遇。^② 同年,边区又实施被子补助,规定干部“被子盖用三年以上现因破坏不能再盖,而自己又无力缝制者”,可于每年9月经县以上政府批准办理补助。^③ 另外,地区性政策亦相继出台,冀热边行署(1943年7月1日边区政府撤销第十三专署并在冀东设冀热边行署,1945年1月又在此基础上改设“冀热辽区行署”)规定脱离生产的干部可按县级统一预算领取公鞋公袜^④,后又规定还可凭统一发放的公柴票每人每日领取公柴3斤。^⑤ 一些地区甚至直接给予干部亲属物质优待,规定“五十五岁以上者每月四十斤(小米,下同);三岁以下之儿童每月十五斤,三岁以上五岁以下者每月二十斤,五岁以上八岁以下者每月二十五斤,八岁以上十二岁以下者每月三十斤”。^⑥

1944年边区政府正式出台文件将此前各项政策统一固定下来,明确了基层干部供给标准。其供给内容主要有以下几项:零用钱,以每人每月平均6.5元计^⑦;烤火费,县级以上机关每人每月120元,其他机关每单位每5人每月100元,4人以下机关每人每月30元;服装费,每人每年单棉衣各1套,分别以350元、900元计;袜子费,每人袜子1双,以60元计;疗养费、鞋费,按原规定办理;特费,每县每月700元;警卫队装备费,以每人每年300元计,实报实销;家属补助费、保健费、妇女幼儿抚恤费等照此前制度办理。^⑧ 1945年,边区政府对上述标准进行调整,取消零用钱,粮食及米柴菜金维持原标准;新任干部补棉花1斤,发棉衣2套;一般干部每人每年鞋6双、袜1双;医药费每人每月100元;烤火费每炉每天柴5斤。^⑨ 此外,基层干部在税收上享有一定优惠,边区政府于1940年规定脱离生产的党政人员所得生活费“悉予免税”,此政策到1945年亦未变。^⑩

以上政策表明,1941年起晋察冀边区干部待遇正走向制度化,其趋势由边区政府建立初期给

① 《晋察冀边区行政委员会关于统一筹支军鞋的决定》(1942年11月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第553页。

② 《中共中央晋察冀分局关于优待妇女干部及保育儿童的通知》(1944年1月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第559页。

③ 《晋察冀边区行政委员会关于政民人员补助被子的规定》(1944年9月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第563页。

④ 《冀热边公鞋公袜制度》(1943年11月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第556页。

⑤ 《冀热边公柴制度》(1944年1月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第557页。

⑥ 《冀晋二专署翻印〈干部亲属优待办法〉》(1944年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A112—1—14—6。

⑦ 该材料只列出边区基层干部零用钱平均数而未按级别细化,故不便比较各级干部零用钱给付标准较前规定是否升降。

⑧ 《晋察冀边区行政委员会关于各专区地方经费开支概算及各项开支的规定》(1944年8月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第561页。

⑨ 《晋察冀边区行政委员会关于各级政府生产任务及各种经费供给制度的通知》(1945年2月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第565页。

⑩ 《晋察冀边区统一累进税暂行办法》(1940年11月公布,1941年3月修正),《关于统一累进税则的说明与修正》(1945年3月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第355、385页。

付标准低、层级差距小的生活费制向覆盖范围广、层级差别有所扩大的供给制转变。^①虽然各级干部津贴和零用费给付标准未有明显变化,直到1945年明令取消,但新建立的供给制实际已将其维持生计所需各项主要生活资料涵盖在内,并以各级政府预算形式确认。需要注意的是,1941、1942年是边区经济困难时期,但恰恰亦是边区供给制开始建立之时。应当看到,面对经济困难,边区政府采取了许多措施节约经费开支,如规定“所有脱产人员,除伤病员外每人每天节约一至二两粮食,夏装由每人两套改为一套”^②;一些地方干部由“过去每天三餐一律改为两餐,每人用量由每日二斤减为一斤六两,后再减为一斤二两”,更有干部“自愿降低零用费,取消烤火费”。^③这种一面严控行政开支,一面着手建立几乎无所不包的供给制的行为值得关注。笔者认为,这一时期边区供给制的建立基于以下因素:首先是中共历来就有实行供给制的传统。毛泽东在《井冈山的斗争》中就指出:“红军至今没有什么正规的薪饷制,只发粮食、油盐柴菜钱和少数的零用钱。”^④1932年后随着苏区政权巩固,供给制内容逐渐增多并有了一定标准,“除具体规定伙食标准外,还规定了被服、津贴费、医药费、伤病员待遇等标准”。^⑤这一变化过程与前述边区干部供给制建立过程类似。可见,供给制是中共在战争条件下的传统待遇配置形式,而在政治经济形势不乐观的情况下往往采取津贴制或生活费制,随着政权巩固再逐渐建立严格的供给制。其次,与其时中共中央政策有很大关系。1941年,中共中央机关事务管理局(亦称“中共中央管理局”)“依据苏联的经验,出台了新的津贴标准,进一步根据职位重要的程度调整了党的各级干部的津贴待遇”。^⑥1942年,陕甘宁边区又出台中灶待遇规定。总之,这一时期中共供给标准较前有所提高,“伙食标准和津贴标准的差别也有所扩大”。^⑦晋察冀边区不会不受这种政策环境影响,即加强供给乃时势使然。

(二) 村干部待遇

中共历来重视村政权改造与建设,晋察冀边区《政治问题决议案》对乡村干部组织、分工和职权同样作出相应制度安排。决议规定,乡村设乡镇或村公所,“乡镇或村公所设乡长、镇长或村长一人,视需要设乡副、镇副、村副一人至五人。如工作需要,并得聘请工作员一人至五人”。^⑧从1938年起,边区通过多次村选,清除贪污腐化、鱼肉乡里的人员,改组旧的村级行政机关。1940年,又将村民大会和村民代表会从议事机关升格为权力机关,由村长、副村长兼任主席、副主席;村公所下设民政、财务、教育、建设、地政和调解6个委员会;废除闾邻制,“闾范围之公民代表互选一人为闾主任代表,辅佐村公所执行行政”。^⑨次年,进一步推行编组行政村,确定行政村主要以户的多少来划分。300户以上为一等村,特大者为特等村,100—300户以下为二等村,不足100户为三等

^① 根据其他资料,晋察冀边区有关县区干部生活待遇规定不止这些。如有资料记载,冀热辽区党委1945年规定“干部结婚,不得增加公家开支”,“结婚费用,由结婚者自己承担或由机关生产与同志互助中解决,今后公家一律不准报销”。《冀热辽区党委在财经会议上的报告对今年工作的检查与今后财政工作的意见》(1945年6月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第792页。

^② 聂荣臻:《聂荣臻回忆录》,第428页。

^③ 《冀中五年来财政工作总结》(1943年4月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第692—693页;聂荣臻:《聂荣臻回忆录》,第428页。

^④ 毛泽东:《毛泽东选集》合订本,人民出版社1991年版,第63—64页。

^⑤ 庄启东等:《新中国工资史稿》,第40页。

^⑥ 杨奎松:《从供给制到职务等级工资制——新中国建立前后党政人员收入分配制度的演变》,《历史研究》2007年第4期。

^⑦ 庄启东等:《新中国工资史稿》,第41页。

^⑧ 《晋察冀边区军政民代表大会决议案》(1938年1月),河北省社会科学院历史研究所等编:《晋察冀抗日根据地史料选编》上,第11页。

^⑨ 宋劭文:《边区行政委员会工作报告》(1943年),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第489页。

村,其中40户以下为准三等村。一个行政村的编制不得超过5个自然村,村公所一般改设民政、财政、教育、粮秣和生产5个委员会;二等村可并成3—4个委员会,三等村只设3个委员会,准三等村不设委员会,只设委员。自此,晋察冀边区村级单位改造基本完成,到1943年边区第一届参议会召开时全区已有行政村25366个,到1945年夏增至34680个,一个新的村政权及干部队伍由此形成。^①

根据边区政府规定,村政权的主要任务和建设标准是,“甲、能团结全村,为全村各阶层的人民服务,特别是能将占全村人口绝大多数的农民充分发动起来,使之成为村政权的基本力量,并能有健全的民主制度发动村民都能积极地参政。乙、能领导对敌各种斗争,特别是能掌握武装斗争、除奸工作与抗日两面政策(巩固区不允许执行抗日两面政策),在反扫荡、蚕食、清剿与反敌伪抢粮抓人斗争中,能保护人力物力,使村中不受损失。丙、能具体组织村民经济生活,领导生产,解决群众困难。肃清贪污浪费,游击区建立严格的财政制度,由裁员减薪,逐渐做到村干部义务制。丁、能将政府的重要政策(如武装、除奸、生产、财政、减租、优抗、救灾等)贯彻到每个村民身上。戊、村政权的干部,真正是村民所拥护信仰的积极抗日分子,肃清汉奸特务投降反共分子,有步骤有策略地清除流氓地痞黑暗势力”。^②可见,中共所建设的村政权已渗透到乡村社会生活各领域,而村干部则是这一过程中的重要一环。他们在边区政府授权下“担负乡村社会治理之责,兼具国家权力代理人和村庄社区管理者的身份”,“但与此同时,他们又有其自身的利益诉求”。^③应该说,获得一定酬劳并享受相应待遇是村干部的基本利益诉求。而且,由于边区处于战争环境,“村里的事忙起来了,也难做,因而有许多公正人士不愿意干,逃避当村长的现象到处普遍发生,当选村长[村]副中有许多流氓地痞,以应付公事”。^④这种局面对于村政权及其干部队伍建设显然不利。

如前所述,供给制下的干部待遇只明确到区一级,乡村一级干部无权享受。边区政府规定,“村长副村长镇长副镇长及村镇监察委员均为无给职,但因情形之必要得支办公费”。^⑤从目前掌握资料看,边区政府在对待村干部待遇上坚持了两条原则,一是村干部不得脱离生产,二是不得向村干部发放薪酬。边区政府要求“村级党、政、民及一切武装工作人员,一律不脱离生产,不吃公粮,不领津贴,不受优待”。^⑥至于执行以上两条原则的原因,各类文件多解释为防止村干部脱离群众并产生雇佣观点。如五台县委认为“不脱离生产的干部和党员群众保持着密切联系,作为区委领导群众党员的桥梁”。^⑦当然,不脱离生产只是说明村干部不能享受县区级脱离生产干部待遇,但村干部若脱离生产应享何种待遇则缺乏制度规定。在此情况下,不少村庄推行薪俸制,有的干部甚至得到了不菲的收入。如五台县“东家南村村长一年赚白洋四百元,情报员赚二百至六百元,六区樊家岩村干部都赚钱”。该县县委认为这种现象反映了“某些干部的雇佣观念相当严重地存在

① 谢忠厚等:《晋察冀抗日民主政权简史》,第152、153页。

② 《晋察冀边区行政委员会关于一九四四年改造与健全村政权工作的指示》(1944年2月),河北省社会科学院历史研究所等编:《晋察冀抗日根据地史料选编》下,第423—424页。

③ 李里峰:《不对等的博弈:土改中的基层政治精英》,《江苏社会科学》2007年第6期。

④ 宋劭文:《边区行政委员会工作报告》(1943年),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第488页。

⑤ 《晋察冀边区区村镇公所组织法暨区长、村长、镇长、闾邻长选举法》(1938年3月),河北省社会科学院历史研究所等编:《晋察冀抗日根据地史料选编》上,第40页。

⑥ 彭真:《晋察冀边区财政建设的三个阶段》(1941年9月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第56页。

⑦ 《五台县委三个月组织工作总结(1942年10月1日至12月30日)》(1943年2月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—4。

着”，“形成了赚钱是干部的事，其他干部形成了不主动不負責任现象”。^①可见，在上级看来，村干部领取薪金不仅是个经济问题，还是一个事关干部工作态度和积极性的政治问题。对此，五台县委采取的措施是减少直到取消村干部薪金。这种政策取向在边区具有典型性。不向村干部发放额外津贴或薪金，让其在不脱离生产情况下通过参加农业生产维生是根据地基本政策。

这一政策推行既与边区政府施政方针吻合，亦与边区经济状况相适应。边区行政委员会主任宋劭文指出，边区1942年虽然较上年财政收入大幅增加，但主要是绝对数字增加，“拿货币的购买力来看，并没有增加”，而粮食收入“每年都是开支大于收支”。这样紧张的财政状况显然难以供养庞大的乡村干部队伍，故只能要求广大村干部在完成行政任务之时自行解决生计问题。对于既完成工作又自行开展生产的干部，边区政府给予高度评价。如宋劭文称赞说：“村政权干部一律不脱离生产。五年来他们都很苦很忙，耽误上自己的时间，耕不上地，为抗战建国的事业努力着。”^②

但是，精神鼓励解决不了物质生活上的问题。为打破民国以来乡村精英垄断基层政权的格局，边区政府大量起用出身贫寒的农民任村干部。如北岳区1941年全区村支委计5265人，其中贫农出身者3818人，占总数72.5%。^③这些贫农出身的村干部，“家中生活很困难，家中人口大都靠自己维持”^④；同时因行政任务繁重，很多人“日日守坐于村公所内，工作繁忙很苦”。^⑤另外，处在战争环境下，担任村干部往往会面临被日伪捕杀的危险，据五台县统计，仅1943年村级党政民和武装干部就有2人被杀，25人被扣押。^⑥经济生活的压力、行政工作的繁重和对敌斗争的残酷使一些村干部滋生畏难情绪，如有的干部就因各种困难得不到解决而“被捕后在敌人拉拢麻痹之下发生动摇叛变”。^⑦

也正是因为村干部待遇问题没有明确的制度规定，加之其面临生产生活上的诸多困难，所以在很多村庄存在利用村款发放一定薪酬的现象。所谓村款，就是乡、村政府为解决本身经费需要向村民征收或摊派的款项和粮食。至于村干部津贴占村款多大比例，则视不同村庄的具体情况而定。概言之，处于游击区的“两面”村庄（亦谓“白皮红心”村庄，即表面上替日伪做事而暗地里为八路军或边区抗日政府工作），由于一方面需完成上级交办的行政任务，另一方面还要应付敌伪骚扰或袭击，村干部任务繁重，加上上级政府监管薄弱，普遍存在向村干部发薪行为。如忻县苗庄设村长1人、村副2人、村警1人、听差4人、情报2人、书记2人，其中村长每月薪水银元50元；解原村村长1942年每月薪水银元50元，2名村副每人每月银元40元，其他干部如3名书记每人每月银元12元，5名村兵每人每月银元13元；尹村村长每月薪水银元20元，村副、村警、书记兼听差每月银元15元，帮办书记（2人）和听差（3人）每月银元12元。^⑧又如冀热边行署所属迁青平县的村政权人员亦领取津贴且占村款开支的26.3%，是当地村款开支中比例最高一项。^⑨有的村庄除发银元外，甚至还向村干部直接发放粮食作为薪金，如表4所示闫庄村。

① 《五台县委巩固组织补充报告》（1943年3月），山西省档案馆藏，革命历史档案，A146—1—10—2。

② 宋劭文：《边区行政委员会工作报告》（1943年），魏宏运主编：《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编，“总论编”，第490、535—536页。

③ 《彭真同志关于干部问题的报告》（1941年），山西省档案馆藏，革命历史档案，A207—1—5—1。

④ 《五台县委半年组织工作总结报告》（1945年8月），山西省档案馆藏，革命历史档案，A146—1—10—8。

⑤ 《榆次县抗日县政权行政科工作总结报告》（1941年12月），山西省档案馆藏，革命历史档案，A160—1—2—7。

⑥ 《五台县委一九四三年组织工作报告》（1944年2月），山西省档案馆藏，革命历史档案，A146—1—10—5。

⑦ 《五台县委组织工作材料（1945年1—2月）》（1945年），山西省档案馆藏，革命历史档案，A146—1—10—8。

⑧ 《忻县尹村、闫庄、解原、苗庄、刘庄、石家庄村政权材料》（1942年），山西省档案馆藏，革命历史档案，A142—1—5—1。

⑨ 《冀热边社会状况考察》（1943年8月），魏宏运主编：《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编，“总论编”，第783页。

表4 晋察冀边区忻县闫庄村干部薪酬待遇情况(1942年)

职务	姓名	薪水		备注
		粮食(斗/月)	银元(元/月)	
村长	李银书	30		
协助	李福根	11	18	因在村会住,每月额外补粮食3斗
	田占魁	8	18	
	李还喜	8	18	
庶务	李应成		24	
书记	李全喜	5	16	
情报员	田昌明		30	
	陈余		30	
村警	田巴楼	6	16	村警原设3人,现缺1人资料
	李玉玉	6	16	
起粮员	李宏恩			
起款员	李棒治			
	田卯卯			
	李科第			
大队长	高玉兰	45斤	3	每月实发20元,不发粮食

说明:计量单位一斗一般30斤,一石则300斤,下同。

资料来源:《忻县尹村、闫庄、解原、苗庄、刘庄、石家庄村政权材料》(1942年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A142-1-5-1。

从上述情形观之,边区各级政府尽管对村干部薪酬给付予以严格控制,但仍有部分村庄发放津贴。从津贴数量来看,多数村干部津贴甚至高于边区区县两级干部。如忻县苗庄、解原村村长津贴银元50元,村副银元40元,各类村干部津贴总数在村款开支中占较大比例,而闫庄甚至直接发放粮食和银元,这在经济形势严峻、纸币购买力不稳的根据地显然比发放纸币更具“实惠”。此外,除薪金这种显性收益外,有的村干部还会获得“隐性”福利。在各村村款开支中,村公杂费占相当比例,其中既包括村公所购买柴炭、笔墨、灯油、茶叶等日常用品所需费用,亦包括村长及公务人员出村办公旅费、应酬费等。以忻县尹村为例,该村1942年第二季度支出公务人员出村办公和应酬费银元246.2元^①,按该村8名干部计,则人均每月可获补贴银元10.26元。若考虑到出公差或应酬活动不可能由8名干部同时参加,则可推测具体参与这些工作的干部所得收益更高。这种现象不仅与边区在村干部待遇问题上的政策不合,同时催生了一些村干部的投机心态与行为。由于高额的津贴标准,一些村干部产生“村会是发财之地”的想法,闫庄协助李某将担任村干部视作政治投机,“不知什么是应做的事,什么是不应做的事,只要弄来钱即行”,甚至“村民交给他村款,他不给上账,即私装腰包”。该村起款员李某“就是为了赚钱”。^②正是认为当干部有利可图,“一般村庄经常摆着大批办公人员,多的五六十人,少的二三十人”,以致“政权仍为落后势力或投机分子操纵把持,他们对抗战没有信心,只抢着抓取势力,乘机发财,准备将来过好日子”,少数人还因“担任村

① 《忻县尹村、闫庄、解原、苗庄、刘庄、石家庄村政权材料》(1942年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A142-1-5-1。

② 《忻县尹村、闫庄、解原、苗庄、刘庄、石家庄村政权材料》(1942年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A142-1-5-1。

干部后赚得了薪金,成分上升了”。^①

这些情况将边区政府置于两难困境。一方面,为使村干部保持同基层联系并克服雇佣观点,同时为减轻边区财政负担,各级政府严格限制甚至禁止向村干部发放津贴;另一方面,无法享受经济待遇却又需承担大量生产和行政任务的村干部在生活上面临种种困难,这种困局最终打开村干部待遇问题缺口,进而为投机和贪腐开启大门。总之,压低或取消津贴待遇带来了干部生计问题,而为缓解这种压力反造成严重的投机与浪费。或许意识到了这种困境,边区各级政权开始关注村干部生活问题并着手改善其生活条件。如边区政府在1945年10月提出:“关于村干部的优待,主要是关怀他们的生活,照顾他们的困难,彻底贯彻简政的精神,尽量减少其他不必要的开会和不必要的耽误,并健全村中工作制度,提高他们的生产积极性,使他们不但要成为热心公务的工作模范,而且要兼做积极生产的劳动英雄。”^②这些新政策体现了边区政府改善村干部生活条件的意图,但从内容来看不脱离生产、不发放薪金仍是基本原则,各级政府只希望通过减少行政事务、提供适当补助等方式给困难的村干部提供好的生产环境,至于经济收益仍需从其参加的农业生产中获得,进而使之成为“积极生产的劳动英雄”。这些政策对于村干部待遇的实现形式、给付标准仍未作规范,依旧留下一些制度盲点,这亦反映出边区各级政府在村干部待遇问题上并未找到合适的解决办法,直到1948年北岳区一地委组织部还要求各地“对脱离生产的干部家庭(村级新任干部包括在内)的困难,由代表会、农民小组等大家讨论解决办法,实事求是地合理解决问题”,并特别强调“一定要注意此事”。^③可见,村干部待遇问题一直是边区政权面临的难题。

二、与基层干部待遇相关的廉政建设问题

(一)待遇问题与廉政建设

待遇问题与廉政建设之关系一直是干部队伍建设的焦点。影响廉政建设因素很多,但待遇问题无疑是重要方面。毕竟对广大干部而言,待遇能否满足基本生活和心理预期,关系到他们廉洁从政和专于任事的主动性与积极性,正所谓“只有好‘薪情’才有好心情”。^④而中共在根据地时期以秉政清廉闻名,有学者指出,“在抗战时期,多少中外人士考察根据地,大多数人都认为根据地是中国最民主最清廉的地方”,与国民党的腐败形象形成鲜明对比。^⑤毛泽东曾称赞边区干部“又民主,又能艰苦奋斗,又能帮助老百姓……自周公孔子以来,从没有如边区政府的县长这样的廉洁、这样的民主、这样的帮助老百姓的”。^⑥这种廉洁政治的形成与中共历来重视干部队伍的监督、教育有莫大关系。中共中央明确发文要求“各种特别临时办公等费,要尽量减少,一切日常用品要想各种办法节省,以简单朴素为原则”,“各机关部队学校除自己节省伙食举行会餐外,不得互相请客(外

^① 《冀中五年来财政工作总结》(1943年4月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第679、687页;《忻县西呼延村支部党员典型群众成分变化调查》(1944年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A142—1—9—4。

^② 《晋察冀边区行政委员会、冀晋行署关于政民工作人员家属待遇及村干部待遇的决定指示》(1945年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A106—1—8—1。

^③ 《北岳一地委组织部关于对军属、干属、民兵家属照顾的通知》(1948年3月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A43—2—13—4。

^④ 何家伟:《国民政府公务员俸给福利制度研究(1928—1949)》,福建人民出版社2010年版,第273页。

^⑤ 张鸣:《抗日根据地的基层政权建设》,《学习时报》,2005年11月14日,第5版。

^⑥ 毛泽东:《在边区县长联席会议上的报告》(1939年7月),转引自杨奎松《从供给制到职务等级工资制——新中国建立前后党政人员收入分配制度的演变》,《历史研究》2007年第4期。

客来宾招待除外)。平时开会不得招待酒菜香烟”。^①毛泽东则要求党员干部“应该成为坚决勇敢、刻苦耐劳、急公好义、礼义廉耻的模范,并受中央与地方党的严厉监督”。^②

晋察冀边区政府成立之后,多次出台措施加强干部队伍管理,打击贪腐浪费行为。边区政府成立初期,“任何机关和部队都可以要粮要草,都可以筹款或滥打汉奸,不少村庄天天有几十人支着大锅开公饭,使贪污和浪费现象严重发生。同时由于各自为政、各不相谋,各地负担不均,军需供应也不断发生困难”。^③为扭转这种局面,1938年6月27日边区颁行《惩治贪污暂行条例》,对公务人员克扣军饷、营私舞弊、窃取公共财物、敲诈勒索、截留公款、私募公债等贪污腐败行为,作出最高可处死刑的规定。^④此外,针对“几乎每个乡、村都有二三十人吃大锅饭,吃便宜饭的人不少”的浪费现象,边区政府予以坚决纠正。^⑤追求廉洁、节俭是边区政府在干部待遇问题上的基本原则,从前文对边区县区两级干部待遇标准考察看,不论边区政府成立初期推行的生活费制,还是日后逐步建立的供给制,都力图维持各级干部低标准小差距的待遇分配模式。以零用费为例,在基层干部中级别最高的县长每月领取10元,最低的录事领取4元,两者差距仅2.5倍。^⑥再如保健费,根据边区政府规定,最高80元、最低30元,改发小米后最高8斤、最低3斤,最高和最低级仅维持2—3倍差距。^⑦反观国民党待遇分配标准,政府公务员最高与最低级之间税前差则达13—14倍。^⑧所以,中共领导人认为晋察冀边区“各级政权是廉洁的”,“取消‘高官厚禄’的薪俸制度”,“为真正革命的廉洁政府奠定了初步基础”,同时“保证行政人员的生活不致与群众生活隔离太远”,还能“号召行政人员以身作则,廉洁奉公,作群众模范,养成刻苦耐劳的精神与艰苦的工作作风”。^⑨总之,边区长期广泛推行的供给制,“是一种尽可能平等而非绝对平均主义的分配体制”。^⑩

但应看到供给制在边区干部队伍廉政建设上的某些局限性,这主要表现在生活资料的浪费上。因供给制对干部生活资料几乎无所不包,“不论实际需要与否,都必须保证提供给每人同样数量的生活及消费用品;不论机关大小,都必须为此保持一支专门的后勤队伍,从事生产、采购、运输和分配工作”,在这一过程中造成的贪腐浪费可以想见。^⑪边区行政委员会主任宋劭文曾对各级机关浪费现象提出严厉批评,他指出:“在冀中,各级政府全部吃公粮,然而吃了公粮之后,每一个县政府每月开支超过一万元,这是多么大的浪费!”“越是区以下,越是不健全,越是浪费得多,这是一个惊

① 《中央关于严格建立财政经济制度的决定》(1939年6月),中央档案馆编:《中共中央文件选集》(12),中共中央党校出版社1991年版,第79页。

② 《目前抗战形势与党的任务报告提纲》(1937年10月),中共中央文献研究室编:《毛泽东文集》第2卷,人民出版社1993年版,第54页。

③ 谢忠厚等:《晋察冀抗日根据地史》,第100页。

④ 《晋察冀边区惩治贪污暂行条例》(1938年6月),河北省社会科学院历史研究所等编:《晋察冀抗日根据地史料选编》上,第56—57页。

⑤ 宋劭文:《晋察冀抗日民主政权建设的回顾》,《晋察冀抗日根据地》史料丛书编审委员会编:《晋察冀抗日根据地》第2册,中共党史资料出版社1991年版,第46页。

⑥ 《晋察冀边区行政委员会关于发县议会、县政府、区公所编制经费表的命令》(1942年2月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A208—1—4—1。

⑦ 《晋察冀边区行政委员会关于政权工作人员保健问题的决定》(1941年8月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第547—549页;《中共中央晋察冀分局保健委员会关于保健工作的几点决定》(1944年1月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A207—1—11—14。

⑧ 何家伟:《国民政府公务员俸给福利制度研究(1928—1949)》,第274页。

⑨ 杨尚昆:《论华北抗日根据地的建立与巩固》(1944年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第121页。

⑩ 王海军:《抗战时期供给制探析——以陕甘宁边区为中心》,《中共党史研究》2010年第11期。

⑪ 杨奎松:《从供给制到职务等级工资制——新中国建立前后党政人员收入分配制度的演变》,《历史研究》2007年第4期。

人的数字。”在其看来,浪费的主因是自由主义,“在于不能坚持制度,对开支不关心”。^①为此,边区政府出台措施压缩干部待遇,特别是1942年后因日益严峻的经济形势又提出“精兵简政,节省民力”,随即展开大规模精简工作,其中冀中区较此前减少干部31.8%,北岳区干部较此前减少20%。^②随着工作人员精简,边区对县区干部供给标准进行调整,如冀热辽区党委规定政府工作人员公粮菜金每天减少2两,若改善伙食由生产解决,争取达到每日5钱油盐、1斤菜,每月2两肉标准;取消零用费,毛巾、肥皂、牙刷、牙粉全部自给;办公经费采取包干制,不足者通过生产自给;停止对工作人员家属供给,无法回家的由各单位自行解决。^③这些政策显然将待遇政策调整范围深入到干部私生活领域,希望以此保证财政节约和干部队伍清廉,然供给制本身所带来的浪费很难从根本上避免。

除在供给制框架下实现自身利益外,少数干部还利用职权进行贪占活动。据孟县干部审查材料载,专署民政科副科长安某在寿阳贪占村民银元5元,干部郭某在调走时私自拿走没收汉奸的穿衣镜、钟表、衣服等物,刘某在给某村民解决问题时收取银元12元,公安局长芦某收取汉奸贿赂并私自截留所没收财物,干部侯某等3人每人向当地村民索要小米50斤。^④冀热边某县某区长将没收的大烟土“私匿挪用”,冀中区滦河有干部刁难小贩而企图索贿。^⑤五台县四区区长乔某在六区工作时即有贪污行为,调四区工作后卖掉公家牲口获利银元20元。^⑥可见,边区政府尽管始终高度重视廉政建设,但基层干部贪腐现象一直程度不同地存在着。

与县区干部相比,村干部贪腐浪费现象相对更突出。如前所述,村干部一直未纳入干部供给制范围,其被要求不脱离生产而依靠劳动经营解决生计问题。同时,为防止村干部产生“雇佣思想”而脱离群众,亦即为保证这些新培养的村干部的政治本色和廉洁作风,各级政府严格禁止利用村款向村干部发放津贴。概言之,边区各级政府虽然十分重视村干部队伍廉政建设,但在村干部待遇实现形式、给付标准及村款管理等方面仍存在制度漏洞。村干部不领津贴不受优待,亦即没有稳定收入来源和生活保障,而 they 又掌握一定的财政管理和支配权力,这就为后来在村政权中存在的贪腐浪费行为埋下隐患。

村干部浪费行为首先表现在对村款过度使用和挥霍上。村款从实际运行情况看,其开支呈现出项目杂、数量大、浪费严重现象。各村村款开支主要包括以下数项。第一,村公所伙食支出以及村干部开会与工作人员、部队人员及其他人员到村或经过所产生的留餐留宿费用;第二,部队购物补价、军鞋军袜贴价;第三,农、工、青、妇、自卫队等村级群众团体补助费;第四,交通站及小学开支;第五,自卫队集训会操、游击队武器装备开支;第六,村干部到县区开会受训所产生旅费;第七,一些村雇佣村丁的饭费和津贴;第八,村公所办公费。^⑦如此繁多且又缺乏具体监管的村款开支必然给

^① 宋劭文:《论合理负担、县地方款、预决算制度》(1940年2月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第12—13页。

^② 宋劭文:《晋察冀抗日民主政权建设的回顾》,《晋察冀抗日根据地》史料丛书编审委员会编:《晋察冀抗日根据地》第2册,第55页。

^③ 《财政会议讨论结论》(1945年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第798页。

^④ 《榆次、定襄、孟县的个人材料登记》(时间不详),山西省档案馆藏,革命历史档案,A44—2—23—1。

^⑤ 李运昌:《冀热边财政经济工作》(1944年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第600页;《冀中区行署关于清理财政的指示》(1945年4月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第289页。

^⑥ 《一九四五年四五月份组织工作报告》(1945年7月)、《五台县委组织工作材料》(1945年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—7。

^⑦ 《怎样实行村概算——第三专区第四次县长联席会议上的决定》(1940年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第128页。

超支和浪费提供机会。据统计,当时村款“花到村建设的,是一个最小的数字,最大多数是消耗的。投到生产上从事再生产的花费,是小得可怜”。^①换言之,村款开支并未投入到事关乡村生产建设领域而是被相当多地浪费了。如忻县某村 1939 年开支达 1.2 万元,村长支出 700 多元;冀中某村公所月开支均在 1000 元以上,而当时一个县的开支“大体上只有六七千元”。又如冀中有的“村公所还要请客,很阔气,比县政府、区公所都要阔气”。据估计,冀中、冀西、平西、晋东北、察南、雁北每个村公所月均浪费 40 元,按每县平均 300 村计,则每年在村款浪费上达 15 万元;平均每月每村支出 400 元,全边区村款开支全年达 8000 万元。^② 村款浪费程度由此可知。

为遏制愈演愈烈的浪费势头,晋察冀边区曾于 1940—1941 年开展村财政整理工作,具体措施有以下几方面:

第一,明确村财政收支范围。边区政府规定,村财政收入主要包括合理负担、公营事业收入、公产收入、上季结存和其他 5 项;支出主要包括村公所开支、村教育经费、自卫队中队部经费、村建设费、临时费 5 项。^③ 其他费用如支差费逐步取消,优抗费“渐由县统筹”,“取缔赔价及一切非法开支”。^④ 同时,边区政府对上述开支细则作了详细规定,如表 5 所示:

表 5 晋察冀边区各村财政开支细目(1940 年)

户数	等级	开支规定				
		村公所开支 (公杂旅费报纸费)	教育经费	自卫队中队经费	村建设费	临时费
150 户以上	甲等村	20—30 元	教员每月零用费 4—10 元,每日小米 1.2 斤,不另发服装和菜金	半脱产干部月补 5 元,中队长生活费 6 元	自行决定	20—30 元
50—150 户	乙等村	15—20 元				15—20 元
50 户以下	丙等村	2—12 元				2—12 元
备注	自卫队中队干部不作全脱产概算,一律按半脱产执行。 村小学开支,各校每年按学校比例、村庄大小不同,由各村自行规定。					

资料来源:《晋察冀边区各县编制村概算及办理村决算暂行办法》(1940 年 4 月)、《怎样实行村概算——第三专区第四次县长联席会议上的决定》(1940 年 7 月)、《晋察冀边区行政委员会关于村概算的规定》(1940 年 10 月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 4 编,“财政金融编”,第 646、131—132、652 页。

第二,严明预决算制度。边区政府规定村级概算每季度编制一次,于“本季末月初就全村实际需要,决定计划拟编下季收支概算”,村财政由村财政委员会拟定后提交村民代表大会讨论通过,然后再送区公所审核加具意见转送县政府核准备案,核准后“须认真执行,非有特殊事故不得短少或超越”。^⑤ 同

① 宋劭文:《论合理负担、县地方款、预决算制度》(1940 年 2 月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 4 编,“财政金融编”,第 9 页。

② 宋劭文:《边区行政委员会工作报告》(1943 年),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 1 编,“总论编”,第 9、12、18、38、532 页。

③ 《晋察冀边区各县编制村概算及办理村决算暂行办法》(1940 年 4 月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 4 编,“财政金融编”,第 646 页。

④ 宋劭文:《边区行政委员会工作报告》(1943 年),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 1 编,“总论编”,第 532 页。

⑤ 《晋察冀边区各县编制村概算及办理村决算暂行办法》(1940 年 4 月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第 4 编,“财政金融编”,第 645、647 页。

时,要“分季检查账目,按期公布,区公所和村中各团体都有检查权,要有账目,有单据”。^①

第三,清理浪费行为。边区政府强调“坚决取消一切不正当开支,坚决反对一切浪费”。这一时期清理浪费行为一方面是清除村庄内部存在的乱开支,另一方面是严明纪律以消除公务招待、军事调动给基层政权造成的摊派和财政负担。边区政府规定“村民代表大会与区公所没有核准的开支,一概不准开支,开支了,作为浪费,以贪污论”;不准对村民罚款,罚款乃“浪费的根源”;“工作人员下乡,吃了饭,一定要给钱,一律给钱,有规定的按规定给,没有规定的按市价给,不能拖欠。如不给钱,可以扣送区公所或报告区公所负责解决”。^②军队交通员下乡时要带粮食柴菜金或粮票,“人多自办,人少分配到各家吃便饭。照规定收钱”。^③此外,边区政府还加强村干部队伍建设,要求“封锁沟外的村庄村干部,要到封锁沟需要时间超过一天的,每人日准开支一斤六两米,二角钱,但只限于村公所干部”。^④

综上所述,从1940年起边区政府通过一系列以确定标准、严明制度、整肃纪律为主要内容的措施,实现“有规则的开支”,进而实现边区财政“一切要有数目字”“一切要具体”的管理目标,使“上级的检查,群众的监督也有一定的标准……这样收支可合理,民众负担可以减轻,政府收入可以增大……长期抗战的基础不因财政困难而受影响,农村战胜城市的目的,方可以实现”。^⑤

但从实际运行情形看,村财政整理工作并未完全取得预期效果,浪费现象仍不同程度存在于村政权中。村政权对预决算制度执行不严,一些地区不按规定征费而“擅作额外征收”。如1943年冀热边个别地方“逐渐增加征收数字,超过行署布置数目一倍,将余数作为机动‘钱财’成为己有”。^⑥这种情况使得边区政府关于村财政的规定很难执行,诸多被禁止的开支如优抗、慰劳、招待等费照样存在,相当一部分村干部以此中饱私囊;浪费现象依然存在,有的村干部“除不节省外反而秘密地一块浪吃喝”。^⑦也正因此故,整理村财政是边区各级负责人一直强调的问题,如冀热边行署副主任朱其文强调“村财政开支的浪费,是我们财政上的一个大漏洞。今后我们财政建设的主要方向,应放在整理村财政上”。^⑧1945年边区行政委员会认为,“以目前情况论,减轻民负的重点,仍在反勒索与严格整理村财政”。^⑨许多地方亦反映“村财政混乱浪费现象很大”。^⑩

① 宋劭文:《论合理负担、县地方款、预决算制度》(1940年2月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第22页。

② 宋劭文:《论合理负担、县地方款、预决算制度》(1940年2月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第22页。

③ 邵式平:《关于财政问题讨论总结》(1940年5月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第51页。

④ 宋劭文:《财政科长联席会议的结论》(1942年3月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第66页。

⑤ 邵式平:《关于财政问题讨论总结》(1940年5月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第51页;《怎样实行村概算——第三专区第四次县长联席会议上的决定》(1940年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第127页。

⑥ 李运昌:《冀热边财政经济工作》(1944年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第598—599页。

⑦ 《五台县委三个月组织工作总结(1942年10月1日至12月30日)》(1943年2月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—4。

⑧ 朱其文:《在冀热边财政会议上的总结》(1944年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第86页。

⑨ 《关于边区人民负担能力问题》(1945年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第542页。

⑩ 《繁峙县政府郑县长在区长联席会议上的报告》(1947年1月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A144—1—1—2。

除对村款挥霍和浪费外,一些村干部利用职权通过贪占、截留、勒索等方式自肥,他们“并未完全成为国家的忠实代理人,而是在社会人、理性人的角色指引下与国家权力进行博弈,以维护村社利益或追逐个人私利”。^①换言之,中共苦心经营新政权,大量培植新干部,“但这些干部不见得就能按其意志行事”。^②一些地区村干部“随意截留,送人情,还有贪污肥私”,如迁青平县一区某村干部以查岗为名没收信纸若干本。^③比这种索取小恩小惠行为更严重的是村干部公然勒索、贪污和以权谋私。有些村长在行政工作中“渐渐学会了贪污技巧,亦想到贪污倒是个发财之道”,有的“从浪费中再去进行贪污”。如忻县尹村村长张某在对敌起运粮食30石中贪污10石,在对边区起运公粮99.8石中贪污27.8石,还将自己吸大烟料面费用算到村财政账上,并利用给村民处理离婚案件向村民索贿银元200元。解原村村长张某假借上级名义向村民勒索“教育经费”银元1190元,将大量用于购买柴、高粱、白面的村款揽入个人手中,并贪污挥霍村中用于接待的猪、羊肉,用村款吸食大烟料面,据统计其一年即挥霍和贪污村款5万元。^④五台县七区某支部干部贪污银元200元并用公粮换酒;四区某支部李某倒卖公粮得款银元64元;二区耘家村干部白某贪污和私吃公粮300余斤。^⑤有的村干部“把粮偷一部分,把灰放进去”,有的倒卖粮食送给家属,至于用“粮食改善伙食”行为更普遍。^⑥

总之,待遇问题与干部廉政建设关系密切,晋察冀边区虽然在干部待遇问题上不断出台有关规定,旨在加强分类指导,引导各级干部厉行节约、反对浪费,严肃查处和打击贪腐行为,但刚性的严禁之下仍存在一定的变通余地。事实证明,边区不少基层干部程度不同地存在贪污或浪费行为,有些脱离生产的县区干部利用供给制政策“漏洞”获取利益,有些不脱离生产、不享受供给的村干部则利用政策空白与财政管理上的“疏漏”攫取好处,边区廉政建设的任务任重而道远。

(二)待遇问题与民众负担

干部待遇问题事关边区政权财政开支,因而亦是反映边区民众负担的一个重要指标。晋察冀边区建立在广大敌后农村中,经济基础薄弱,在社会资源相对稀缺的情况下,各级干部津贴和薪酬无疑会消耗有限的社会资源,在一定程度上加重民众生产生活负担。边区政府成立后一直注意节省财政开支,特别是控制行政人员数量和待遇水平,以缓解群众压力;要求各级政府“绝对依靠财政上的统筹统支,量入为出,有计划的增加收入,节省开支,使军、政、教、建各费得到适当的开支比例,不致偏重偏废”^⑦;同时,探索推行有免征点的统一累进税制,反对各种形式的勒索行为,要求“废除其他一切捐税”,“人民除每年缴纳一次统一累进税,及对外贸易时之出入口税外,任何机关团体不得另以任何名目勒索或罚款”,“政府不得增加任何捐税”。^⑧应当说,边区政府对基层干部的规模和财政开支控制始终予以高度关注,边区成立初期即强调干部工作“简单化”和“科学化”,

① 李里峰:《不对等的博弈:土改中的基层政治精英》,《江苏社会科学》2007年第6期。

② 岳谦厚、张玮:《20世纪三四十年代的晋陕农村社会——以张闻天晋陕农村调查资料为中心的研究》,第397页。

③ 李运昌:《冀热边财政经济工作》(1944年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第600页。

④ 《忻县尹村、闫庄、解原、苗庄、刘庄、石家庄村政权材料》(1942年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A142—1—5—1。

⑤ 《五台县委三个月组织工作总结(1942年10月1日至12月30日)》(1943年2月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—4;《五台县委四五月份组织工作报告》(1943年6月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—3。

⑥ 邵式平:《几年来粮食工作的经验教训与今年度的工作布置》(1942年8月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第193页。

⑦ 彭德怀:《敌后抗日根据地的财政经济建设》(1940年9月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第328页。

⑧ 《中共晋察冀边委目前施政纲领》(1940年8月),中央档案馆编:《中共中央文件选集》(12),第660页。

要求“实行比较科学的分工”，以“节省工作人员和经费”。^① 宋劭文还进一步要求实现各级政权“军事化”，即“各级政府的机构要做到军事化的程度，短小精干，使适于战斗，尽量减少纸片的公事，使县区与区村的联系成为有机的联系”。^② 在此政策影响下，各地均对干部人数进行控制，如五台县1941年初有各类群团干部159人，比编制人数少25人。^③ 但总体上看，边区区级以上干部队伍仍然庞大。据有关资料，到1940年边区政府及其他群众团体工作人员至少占总人口1%。^④ 由于边区经济发展水平落后，民众生活贫困，加之军队开支亦需民众负担，而兵员约占总人口2%，财政供养总人数达到边区总人口的3%，仅按兵员计算全边区平均每人负担9元多，如把其他杂费一起算入即每人应负担11元余。^⑤

面对这种情况，边区政府精兵简政，如规定县实业科取消技术员编制，办事员一等县保留3人，二三等县保留2人，交通员不超过12人；区级行政组织中一等区保留助理员4人，二等区保留3人，三等区保留2人，服务员一律减至2人。^⑥ 在财政方面实行“合理负担”政策，严格预决算制度，要求“一切军政机关，应有合理的编制、办公费、伙食费必须有具体的规定，根据这些情形，然后编制预算，经审计委员会批准，才能开支；月中必须根据实在开支造成决算书，送交财政机关审核”，以“真正实现节省，免去浪费”。对于群众团体经费，“原则上应是自筹，实在不足时，由政府酌量补助”，“反对民众团体经费完全依赖政府的现象”，“对于贪污浪费分子，必须严惩”。^⑦ 但如前所述，供给制下的制度性浪费现象很难避免，加之一些干部利用职权从中渔利甚至其家属子女均享有各项生活资料供给，边区财政常年处于入不敷出的状态，如表6所示：

表6 晋察冀边区历年财政总收支(1938—1942年,以开支数为100)

年份	开支数	收入数	借款数
1938	100	15.91	84.09
1939	100	9.25	90.75
1940	100	5.31	94.69
1941	100	28.86	71.14
1942	100	45.29	54.71

资料来源：宋劭文：《边区行政委员会工作报告》（1943年），魏宏运主编：《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编，“总论编”，第538页。

表6显示，边区政府自成立以来财政一直收不抵支，靠举债维持。由于供给制几乎涵盖干部生活资料的各个方面，以及各级干部中存在的贪污浪费行为，民众养活占总人口3%以上的军政人员

① 彭真：《论晋察冀边区抗日根据地的政权》（1938年10月），魏宏运主编：《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编，“总论编”，第50页。

② 宋劭文：《巩固边区政府，纪念边区创造一周年》，晋察冀日报社研究会编：《晋察冀日报社论选（1937—1948）》，河北人民出版社1997年版，第56页。

③ 《五台县群众团体干部统计》（1941年5月），山西省档案馆藏，革命历史档案，A44—2—16—8。

④ 彭德怀：《敌后抗日根据地的财政经济建设》（1940年9月），魏宏运主编：《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编，“总论编”，第328页。

⑤ 彭德怀：《敌后抗日根据地的财政经济建设》（1940年9月），魏宏运主编：《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编，“总论编”，第328页。

⑥ 《晋察冀边区行政委员会关于县区干部聘用、编制、任免等问题的讨论提纲》（1941年8月），山西省档案馆藏，革命历史档案，A208—1—3—1。

⑦ 郭洪涛：《论敌后抗日根据地的经济建设》（1941年1月），魏宏运主编：《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编，“总论编”，第363—364页。

及其同样享受一定待遇的家属的负担可以想见。

民众除缴纳税赋外,还需负担村政权开销和村干部待遇。虽然边区政府明令禁止向村干部发放薪金,但仍有不少村干部利用村款获取收入,甚至利用职权挥霍浪费、贪占村款。一些地区反映,村干部对村款“应该花的花,不应该花的也花,可以少花的反要多花,甚至有的认为花的越多越体面”。^①为此,边区政府曾进行村财政整理工作,据称“村财政的整理获得伟大的成绩”,“边区款与村款相加,一般是负担得起的”。^②但是,实情并非如此。村款开销浩繁与浪费一直未从根本上消除。如迁青平县黄槐峪村对边区政府负担1284.2元,村款开支高达2172元;全村公粮负担1640斤,负担村干部吃粮达1000斤。十八盘村全年款粮鞋袜负担450.5元,村款负担却553.2元。在迁青平县一区7个村中村款开支共占全村开支35.1%,对边区开支仅20.7%,而村干部津贴占村款开支26.3%、用粮开支占村款25.9%,亦即有关干部待遇的开支占村款开支的52.2%,足见民负之重。还有村庄频繁承担公务接待任务,“炕上客常满”,“经常住军队及干部的人家负担极重”。^③基层干部享受的各种显性和隐性福利,无形中成为民众生产生活的巨大负担。一些地区坦言,“村财政的浪费,有的超过对我负担的好几倍。为向干部买好,经常用点心烟卷酒肉招待,部队到村杀猪慰劳,留取头蹄杂碎自用,这笔开支是加重了人民负担的最大项目”。^④还有一些村干部在统一累进税上做文章,“互相包庇,你给我减,我给你减”,利用权力逃避税赋负担并将其转嫁于民众。^⑤有的则“勾结与领导村中封建势力,操纵舆论,左右负担分数”,“从中渔利,侵吞公粮”。^⑥

同时,在一些地方领导人看来,村财政浪费已不单是经济问题,而是影响人心向背的政治问题。有的地区反映,对于公务接待即便符合规范亦会“造成群众对村干部不满”,村干部对村款摊派让百姓“倒着霉”。^⑦“有些村子,军政工作人员到村吃饭,多用廿两小米补助菜金,由村中摊派,这在客观上是造成人民反对八路军的事实,是破坏根据地的行为”。^⑧再加上村款管理缺乏完善制度和高水平人才,干部“管理财政没经验”,“怕管钱嫌麻烦”,“不注意花钱、花钱随便、不习惯遵守制度”,“款项的支配权,一般的还操在村长手里,如果村长好,还好办,如果村长不好,会糟得一塌糊涂”。^⑨在此情况下,一方面“贪污浪费严重存在,各机关不善于掌管家务,致使我们始终过着困难日子,到处叫苦连天”^⑩;另一方面民众负担沉重,冀中区报告称1941年前人民对负担“胜任愉快”,

① 《冀中五年来财政工作总结》(1943年4月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第691页。

② 宋劭文:《关于边区财政经济政策若干问题的答复》(1942年2月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第446—447页。

③ 《冀热边社会状况调查》(1943年8月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第760、783页。

④ 李运昌:《冀热边财政经济工作》(1944年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第600页。

⑤ 《五台县委一九四三年组织工作报告》(1944年2月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—5。

⑥ 《榆次县霍城村调查总结》(1943年7月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A160—1—2—5。

⑦ 《忻县尹村、闫庄、解原、苗庄、刘庄、石家庄村政权材料》(1942年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A142—1—5—1。

⑧ 李运昌:《冀热边财政经济工作》(1944年7月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第605页。

⑨ 宋劭文:《论合理负担、县地方款、预决算制度》(1940年2月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第14、18页;《冀中五年来财政工作总结》(1943年4月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第687、690页。

⑩ 《冀中区行署关于清理财政的指示》(1945年4月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第289页。

而1941年后出现“人民生活普遍下降,一般吃糠咽菜,个别卖儿鬻女的惨状现象”。^①

晋察冀边区民众负担状况引起中共中央关注。中共中央书记处在给晋察冀分局的指示中专门指出:“你们那里人民的负担是相当重的”,要求其“减少人民的负担”,“克服地方干部只知向群众要东西,而不注意帮助群众发展生产的作风”。^② 中共中央对这一问题的关注和介入从侧面反映出晋察冀边区民众负担的严重程度。

三、结语

中共在根据地时期的执政实践是其整合乡村社会资源的重要尝试,而基层干部则是关键环节。在中共看来,革命的首要目标是夺取政权,故其一直试图运用自己的组织资源和意识形态彻底改造基层政权,这一过程不仅实现了行政人员更替且完成了乡村社会整合,进而“产生了一支新的干部队伍,他们是共产党改天换地最基本的依靠力量,是共产党建设事业最主要的承担者”。对于这些新生干部来说,待遇问题关切自身利益,甚至成为从事行政工作的动因,因担任一定职务后“不再为生活发愁”,且可“领到一份相对固定的公粮和薪酬”。^③ 从中共角度看,一方面边区财政入不敷出而无法满各级干部待遇诉求,另一方面意识形态上平等廉洁的追求使政府在待遇问题上采取低标准小差别分配制度,甚至在对待村干部问题上始终坚持不给薪酬政策,以维护新政权廉洁节俭的政治形象。正如边区领导人所言,“一般说来,各级政府是十分廉洁的……一个政府工作人员每月的零用费只能买二十多个麻糖……我们有真正廉洁的作风”。比之等级森严、腐败成风的国民党政权,边区政权堪称廉洁奉公的典范。同时,边区政府常以精神激励相号召,力图使广大干部不汲汲于物质利益得失,强调“参加政府工作是抗日救国的一种工作,是自觉自愿的,绝不是被政府用几斤小米、几块钱买来的”。^④

在这种执政理念和政策影响下,绝大多数基层干部生活艰苦,而上级党政部门“除政治上、工作能力上加以教育帮助外,在个人、家庭、疾病、婚姻问题上关心不够,有些干部的家庭困难不能及时解决……在解决时也是有些干部提出时想法解决一下”。^⑤ 同时,由于战争形势恶化,村干部多“互作等待,情绪悲观失望”。^⑥ 有的因调职、被捕等原因家中生活困难,家属甚至有讨吃要饭者,他们“不但无政治地位,而且成了累人”,这些村干部“家中无法生活,又不能以人力或找些土地等办法来帮助”,遂产生不满情绪。他们说:“革命就是革了咱的命了,今年是中农,过年是贫农,后年就雇农了。”^⑦ 一些村干部看到上级享受供给制下的各种待遇,自身却“不脱离生产”,发牢骚说“为了革命先卖孩子后卖老婆,主要干部的家庭生活能解决,咱是下等干部就不行”,失落和不满显而易见。

^① 冀中区行署:《关于冀中区人民负担问题》(1943年6月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第507页。

^② 《中央书记处关于晋察冀分局干部扩大会议应讨论的几个问题的指示》(1944年1月),中央档案馆编:《中共中央文件选集》(14),中共中央党校出版社1991年版,第152—153页。

^③ 岳谦厚、张玮:《20世纪三四十年代的晋陕农村社会——以张闻天晋陕农村调查资料为中心的研究》,第373、398页。

^④ 宋劭文:《边区行政委员会工作报告》(1943年),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第1编,“总论编”,第494、531页。

^⑤ 《五台县委一年来组织工作总结报告》(1944年12月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—6。

^⑥ 《榆次县霍城村调查总结》(1943年7月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A160—1—2—5。

^⑦ 《北岳二分区地委关于救济干属问题的决定》(1943年3月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A44—2—32—2;《五台县委半年组织工作总结报告》(1945年8月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—8;《五台县委一年来组织工作总结报告》(1945年12月),A146—1—16—3;《五台县委组织工作材料(1945年1—2月)》(1945年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—7。

见。也有村干部反映因生活困顿,妻子“出来找男人”。^①对此,上级党政部门承认“对干部的关心和爱护不够,如家中困难有些真正没办法的得不到适当解决……干部家属的实际困难是不可否认的”,同时指出“我们提拔的多是工农干部,家中生活多很困难,家中人口大都是依靠自己维持,这一问题不能解决,干部的提拔上也成一个大的问题”。^②

毫不讳言地说,再“革命”的干部亦有利益诉求,需要为家庭生活筹谋,故基层干部的牢骚可以理解。在根据地,基层干部生活水平和经济地位普遍偏低,他们“脱离生产……忙于事务工作,忙于催派差务”^③,酬劳又极有限,即便县区两级干部被纳入供给制体系,但所提供生活资料以维生为基准而无任何享受性待遇,我们从当时村民对于担任干部的态度就可看到这个群体的境遇。很多村民不愿担任行政职务,“对现实是持取一种冷漠的态度,而情绪亦是相当消沉的”,在一些地区干部因生活艰难和工作风险“不敢再干下去”,于是被中共打压下去的乡村传统势力卷土重来,如忻县苗庄“地主老财便雇了一个贫农成分的贾三来当村长”,而村内事务显然已被“有钱的商人和地主”掌握,这与中共改造基层政权愿望相悖。^④造成这种现象的原因很多,而干部经济生活水平低下是不可忽视的因素。边区政府尽管非常清楚此问题的严峻性,但因缺乏财力而无法有效解决。

与之形成鲜明对照的是,贪污浪费、勒索受贿等行为程度不同地存在于边区部分基层干部身上,这既给边区廉政建设带来负面影响又加重了民众负担。边区党政主管部门对此高度关注,如五台县委就批评干部“自私自利,群众观点不强,甚至危害群众利益,一切为个人打算……影响到群众对我党的认识”。^⑤对于这些问题,主管部门似乎很难杜绝,如五台县有些村干部“账目不清,群众再三要求清理,群众非常痛恨,但区委并没切实解决,马马虎虎地过去了。”^⑥

从中可以看到边区基层干部队伍两种不同的面相,一方面从制度上讲他们享受低标准待遇,日常生活处于社会较低层次,有人会因经济拮据难以安心工作甚至抱怨“革命就是革了咱的命”;另一方面则在具体实践中又有人常常利用管理漏洞和职权便利,通过贪污、倒卖、勒索等方式攫取或多或少的“灰色收入”,有意无意地侵害着普通民众利益。因而,在边区一面是基层干部不满自身经济地位和生活条件,一面是廉政建设的难题和民众负担的繁重,背后则是刚性的清廉要求与平等的制度规定和干部自身利益诉求之间的博弈,边区政府在此之下屡有政令不畅之感,即“财政行政异常混乱,下面情况无法掌握,上面只掌握着架空数目……”^⑦毫无疑问,“从散漫的农村里生长出庞大的武装,政府和人民对其供给工作都缺少经验”。^⑧然基层社会本身亦缺乏民主氛围,如宋劭文所言:“如果村民代表大会……发挥了它真正监督政府的作用,那么浪费就不会像

① 《五台县委半年来组织工作总结报告》(1945年8月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—8。

② 《五台县委组织工作材料(1945年1—2月)》(1945年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—7;《五台县委一年来组织工作总结报告》(1945年12月),A146—1—16—3;《五台县委半年来组织工作总结报告》(1945年8月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—8。

③ 《榆次抗日县政府行政科工作总结报告》(1941年12月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A160—1—2—7。

④ 《忻县尹村、闫庄、解原、苗庄、刘庄、石家庄村政权材料》(1942年),山西省档案馆藏,革命历史档案,A142—1—5—1。

⑤ 《五台县委一年来组织工作总结报告》(1945年12月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—16—3。

⑥ 《五台县委三个月组织工作总结(1942年10月1日至12月30日)》(1943年2月),山西省档案馆藏,革命历史档案,A146—1—10—4。

⑦ 《冀中区行署关于清理财政的指示》(1945年4月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第289页。

⑧ 马程:《略论边区财政建设之史的发展与当前工作方针》(1942年8月),魏宏运主编:《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编,“财政金融编”,第71页。

今日那样严重。”^①中共发现要想真正实现“一切要有数目字”“一切要具体”，在规范待遇标准和实施细则基础上建设一支忠诚清廉的干部队伍绝非易事。换言之，“新的诱惑，新的滥用职权，新的压迫，一定还会出现”，“要造就未来的、襟怀坦白的、有献身精神的男女，这不能不是一场长期的斗争”。^②

总之，边区基层干部贪腐现象屡禁不止与政府治理的实践表明，战时特殊环境所导致的监管不力甚或监管缺位（如游击区）是问题发生之主因，而基层干部多出身贫苦且家庭维生待遇无法保障则是基本诱因，同时某些基层干部素质低下、“为官”动机不纯亦是不可忽视的重要因素。边区的经验显示，制度安排须与政治生态建设、干部个体生活诉求等诸多元素结合起来一并综合考量，否则将会不可避免地陷入理想与现实之间相互冲突的困局。概言之，基层干部队伍及与之密切关联的廉政制度与民生制度配套建设应成为中共的重要政治与社会关切。

〔作者岳谦厚，山西大学近代中国研究所教授；宋儒，中国人民大学清史研究所硕士研究生〕

（责任编辑：徐志民）

《抗战时期大后方交通与西部经济开发》问世

谭刚著，中国社会科学出版社2013年7月出版，64.1万字，89元

《抗战时期大后方交通与西部经济开发》为国家社会科学基金后期资助项目“抗战时期的大后方交通与西部经济开发”的最终成果。本书以大量档案资料和文献史料为基础，通过历史地理学的方法具体分析战时大后方交通运输布局、城市分布、工业分布、贸易路线变迁等问题，全面展示了战时后方交通及交通影响下后方经济的地理学特征，是对抗战时期大后方交通及其对西部经济发展影响的实证研究。该书分为上下两编，共十章，内容包括大后方交通建设的背景，建设的措施、经过，交通运输的发展及交通运输状况。本成果深化了中华民国史的研究，有助于提高抗日战争史、区域经济史研究的学术水平；同时，可为当前西部经济开发提供历史借鉴，具有现实意义。（高莹莹）

^① 宋劭文：《论合理负担、县地方款、预决算制度》（1940年2月），魏宏运主编：《抗日战争时期晋察冀边区财政经济史资料选编》第4编，“财政金融编”，第14页。

^② 韩丁著，韩惊等译：《翻身——中国一个村庄的革命纪实》，北京出版社1980年版，第709页。