

# 抗战时期华北地区两面政策形成的历史考察与特点分析

焦伟豪

中央民族大学马克思主义学院, 北京, 100081;

**摘要:** 两面政策是抗战时期敌后根据地军民在敌我力量对比悬殊的情况下, 为应对敌军治安战略而采取的一种妥协性策略。这一政策历经了自发产生、思想争论与自觉运用三个阶段, 逐步从根据地基层政权应对危机的权宜性手段, 演变为成熟的战略方针。梳理这一历史过程, 可以分析出在两面政策中所体现出的原则性与灵活性的统一、理论与实践的统一以及自上而下和自下而上的互动三大特点, 这不仅为敌后根据地的维持和发展提供了关键支撑, 也成为了中共最终引领革命走向胜利的关键所在。

**关键词:** 抗战时期; 两面政策; 历史考察; 特点

**DOI:** 10.69979/3029-2700.26.03.087

武汉会战之后, 抗战进入到战略相持阶段。日军回师后方, 开始了从点线占领扩大到面的占领的时期。为了对敌后根据地作战, 日军以大据点和县城为中心向外国建立据点, 同时把县与县和据点之间用公路连接起来, 然后, 进一步向外推进扩大, 实行“蛛网”政策。并在据点及附近村中成立维持会, 建立伪政权和保甲制度。在此形势下, 华北根据地军民为保护革命成果, 形成了革命的两面政权, 它表面上应付敌人而实际上进行抗日工作, 并运用这种手段通过合法斗争的形式掩护隐蔽斗争和武装斗争。

考察现有研究, 在有关两面政策的议题上, 学者大多关注两面政策的斗争方式及其产生的积极影响等方面, 而对于两面政策的产生则简单归结为上层领导的指示, 这无疑大大简化了两面政策从出现到确立的过程, 无法充分体现这一政策形成过程中的阶段性特征。因此, 只有深入分析两面政策从自发到自觉的形成过程, 才能呈现出两面政策的完整面相, 完善对于两面政策这一关系到敌后根据地存亡的关键政策的认知。

鉴于此, 本文拟在现有研究的基础上, 通过运用档案、个人传记以及资料汇编等材料, 考察两面政策从自发产生到自觉运用的形成过程问题, 为两面政策问题补充一“前史”, 进而呈现出两面政策的复杂面相。

## 1 形成背景

七七事变后, 日军凭借其军事优势在数月内控制了华北主要城市和交通要道。1937年7月底, 北平、天津相继沦陷; 到1938年初, 河北、山西、山东等省的主要城市都已落入日军之手。但是随着战局的变化, 日军

意识到短期内无法彻底击败中国, 遂调整战略, 将重心转向巩固占领区, 尤其是华北地区。华北是中国的政治、经济重心之一, 资源丰富, 战略地位重要。快速的军事占领使得日军面临着如何巩固统治、维持秩序的迫切问题。为应对这一局面, 日军开始实施“治安战”, 旨在肃清占领区内的抗日力量, 巩固统治。日军采取“以华制华”策略, 扶植伪政权, 利用汉奸维持地方秩序。

早在1937年, 日军就在占领地区实施军事管理或建立新政权。7月30日在北京, 8月1日在天津分别成立治安维持会, 以建立“华北人的华北”<sup>[1]</sup>为目标展开治安宣传运动。而在更加广阔的农村地区, 日军兵力相对薄弱, 不能完全守备, 并且中国共产党领导的八路军和其他抗日武装广泛开展敌后游击战, 严重威胁了日军的后方安全。因此, 日军为恢复占领后的治安, 在各乡镇实施保甲制, 扶植伪政权。1937年, 华北方面军司令部在《华北方面军对占领地区维持治安的指导》中要求“迅速复活县及乡镇的行政组织, 使之统辖于新政权之下, 策划恢复发挥各地的自卫能力, 促使民心之安定。”“自卫机关由警察队(公安局)及保卫团(联庄会、民团、保甲)组成。”在实行保甲制度的同时, 日军以据点为中心向周围各村建立联络员, 组成情报网。“要求联络员每天都得向敌人报告乡村的一切情况、民心动向及我之活动, 敌人根据情报对我搜剿毁灭。”<sup>[2]</sup>在日军强大的“治安”压力之下, 靠近城镇的“治安区”和“游击区”都建立起了以维持会、新民会为代表的伪组织体系。这些组织表面上承担着维持地方秩序、管理日常事务的职能, 实则是日军实施殖民统治的重要工具。伪组织的成员多由地方士绅、旧官僚组成, 他们或出于自保, 或

为谋取私利，选择与日军合作。这些组织在日军的支持下，推行保甲制度，实施户口登记，征收粮款，成为日军控制基层社会的重要抓手。

面对日军的威压和伪组织的扩张，中共为保存抗日力量，采取了相对隐蔽的斗争策略。对于立场坚定的亲日派进行坚决打击、“杀一儆百”，对于摇摆不定的伪保长则进行思想教育和武力威慑。另外还有一部分胆小的伪保长既不敢得罪日军，也不敢得罪抗日游击队因而直接辞职不干，游击队则趁机安排党员或信得过的群众担任保长，从而改变了伪政权的性质，使之成为抗日的政权。在这种影响之下，华北敌后基层政权基本分为三种类型，“一种是投降派和汉奸出来主动应敌，组成的降日伪政权；另一种是敌人选用的由一些地痞流氓和土豪劣绅组成的伪政权，即中间派的伪政权，他们虽不一定忠心事敌，但也不拥护我们，而且贪污腐化，残酷地压榨群众；第三种则是由敌后抗日游击队所掌握的抗日政权。”由此可见，敌后复杂的斗争形势反映了日军殖民统治下华北社会的权力博弈格局。伪组织的建立体现了日军试图通过本土化手段实现有效统治的策略，而中共的隐蔽斗争则展现了抗日力量在极端困难条件下的顽强抗争。这种博弈不仅深刻影响着华北地区的抗日局势，也为两面政策的产生奠定了基础。

## 2 形成过程

中共两面政策的形成与日本侵华战争进程密切相关，经历了一个不断认知的过程。自日军回师后方实施治安战略以来，根据地与日伪据点之间就形成了来回拉锯的形势。并且华北地区地势开阔，平原面积广，敌我之间来去无常，两种势力频繁交替，对于巩固抗战成果造成了非常不良的影响。因此，为了适应敌后艰苦的斗争环境，两面政策应运而生。两面政策从初步产生到最终确立经历了以下三个阶段。

### 2.1 自发阶段

面对日军“治安强化运动”日益严酷的封锁和清剿行动，一部分受党的领导的坚决抗日的村政权，为避免在治安战中被日军消灭，自发形成了两面政策，成为了表面上应付敌人，为敌人服务隐藏自己抗日本质，实际上仍坚持抗日的政权。白竟凡在冀中平原抗日根据地对敌斗争的革命两面政策一文中，详细记录了这一现象。“平原近敌区，由于敌我来去无常，两种秩序频繁地互

相交替，敌我都不能完全统治，民众遭受着战火的摧残，无力抵抗敌人的强征暴敛、无情掠夺，为了减少损失，村干部暗中应敌，有的村庄甚至于把群众都动员起来，规定不许把应敌的情况透露给上级，谁透露给上级，就批评谁。如晋县胡土庄村就是这样。到一九四一年春，各个分区有不少地方是这种情况。”同样的，在中国共产党石家庄历史中也记录了两面政策的自发产生，“建立两面政权，并用它同日本侵略者作斗争，是群众的又伟大创造。早在日军对根据地进行疯狂“蚕食”之初，冀中第七专区胡土庄等一些近敌区村庄为了减少损失，曾被迫表面应敌，有的村庄还不许群众把村里应敌情况向我上级党政军领导透露。这实际上是在敌我斗争异常残酷激烈的特殊情况下，根据地人民创造的一种行之有效的对敌斗争策略。”<sup>[1]</sup>太岳一区地委书记高扬文也记录下了这一现象，“敌人这些活动为治安强化运动……对敌斗争越来越艰苦，越来越残酷。在这种情况下，有的村庄迫不得已由我们村长出面搞个维持会，也有的村共同推出一个人出面维持，应付敌人。这样组织起来的维持会，都和党组织保持联系，屯粮、扩军照样进行。实际上两面政权在现实生活中已经出现了只是我们还没有明确认识它。”<sup>[4]</sup>

总的来说，两面政策的初步形成是基层抗日政权为缓解日军清剿压力，最大限度保存革命成果而作出的妥协选择，是根据地军民在实际斗争过程中创造的有效对敌斗争策略。但是，在上述史料中还存在一个同样的现象，即基层政权在采取两面政策时都选择瞒报上级党组织，还严格限制群众“规定不许把应敌的情况透露给上级，谁透露就批评谁”。可见，两面政策在自发形成阶段时是不为上级党组织所承认的，并且还可能成为被批评的对象。因此在两面政策继续发展的过程中就在一定范围内引发了对于这一政策的争论。

### 2.2 争论阶段

两面政策之所以引发争论主要是两方面原因，第一是思想方面，第二是工作经验方面。

首先，在思想方面。全面抗战爆发以来，面对日本对东北以及华北的暴行，全国人民同仇敌忾，民族情绪高涨。同时平型关大捷和台儿庄战役，取得抗日战争以来的最大胜利，极大地鼓舞了全国人民的抗日信心。并且速胜论的广泛传播也加速点燃了这种复仇情绪，因此，广大根据地军民在思想上难以接受应敌的妥协做法。吕

正操在回忆录中就记录下了这种思想阻碍，“对敌斗争采取革命的两面政策的策略，开始时曾遇到很大的思想阻力。这主要是因为冀中平原几年来曾经是巩固的抗日根据地，有些同志不懂得根据变化了的情况确定斗争策略。有的划不清革命的两面政策与右倾投降主义、利用合法形式与合法主义的界限。”冀中区党委黄敬则在《春季反扫荡的总结与今后工作方针》的报告中直接批判“右的错误”时，“指出了个别地方发生了，‘和平共居’的思想，认为支应敌人是坚持工作的方法，与伪军订立互不侵犯条约，模糊了敌我的界线。”他在提到与敌伪政权斗争的问题时指出“一般的不派联络员，不支应敌人，不派人到据点开会”高扬文在两面政权的出现与实践效果一文中也反映了这一现象。“共产党员出来搞维持会，就等于戴上汉奸的帽子，这是一个大的原则问题，特委也没有权力决定这样大的政策问题。”由此可见，在当时的思想环境以及舆论环境中，应敌与投敌之间是直接对等的，任何不属于直接抗日的政策都有被划入右倾投降主义的风险。

其次，在工作经验方面。敌后根据地的局势是高度复杂的，这种复杂性体现在多个层面上。第一是在敌我力量的对比上，双方的军事实力具有显著的不平衡性。第二，日军对根据地治安策略的调整，其紧急性和变动性为根据地的应对带来了巨大挑战。第三，日军在军事行动之外，还采取了多种阴谋手段，试图从内部瓦解根据地的抵抗力量。汉奸以及投降派不断破坏着根据地政权和社会的稳定。同时，群众抗日情绪和对敌信心也受到外部环境和根据地内部政策的双重影响，呈现出动态变化。总体而言，敌后根据地所面临的问题是纷繁复杂且不断变化的，这就要求根据地的领导者和军民必须采取灵活多样的策略以应对复杂多变的局势，也就是说，只有从具体实际出发，才能找出适合的斗争方式与组织形式。但是在抗战初期，根据地在处理基层工作时，没有很好地贯彻到这一点。1941年，冀中区党委在组织工作会议上深刻总结了敌后工作的这一缺点，“我们很多同志在处理地区工作时，……把基本区的一套，机械地搬运到敌占区及落后区里去，或是只凭着自己的想象来凭空臆造一种斗争方式或组织形式。”<sup>[5]</sup>除此之外，吕正操也在回忆录中提到，由于缺乏敌后斗争经验部分人对于根据地采取两面政策的效果保持消极和怀疑的态度，“有的同志对与民族敌人作斗争利用合法形式的可能性估计不足，甚至根本否认这种可能性。”<sup>[6]</sup>由此可

见，在对敌斗争的初期，由于根据地干部缺乏敌后抗战的工作经验，或是只简单地、机械地运用以往的工作经验，同样也导致了对两面政策的排斥。

### 2.3 自觉阶段

随着抗战形势的深入发展，在根据地长期的工作中以及党中央的思想引导下，根据地党组织逐渐克服了思想以及工作经验方面的阻碍，最终形成了对两面政策的正确认识，对两面政策的运用也进入到了自觉阶段

1940年12月，毛泽东在《论政策》一文中提出：

“在汉奸亲日派中间也有两面分子，我们也应以革命的两面政策对待之。”他强调“在日寇加紧侵略中国和国内大地主大资产阶级实行反共反人民的高压政策和军事进攻的时候，唯有实行上述各项策略原则和政策，才能坚持抗日”<sup>[7]</sup>。毛泽东在这一论述中首次提出了“革命的两面政策”，为敌后斗争提供了明确的方向和指导，极大地纠正了干部的“左”倾思想。基于这一精神，华北各根据地党委开始系统研究和总结相关实践经验，重新认识两面政策以进一步推动敌后抗日斗争的深入开展。1941年，中央正式发出《关于敌伪军伪组织的工作决定》的指示，要求根据地进一步加强了对敌伪军伪组织的工作。《决定》中提到“凡已经不能巩固且已受日寇摧残的地区，为求得保存力量，巩固民众抗日情绪起见，我应教育当地民众，善于以革命两面派的态度去敷衍敌人，不应与敌人针锋相对，从长期斗争着眼，少受一分摧残，即多保留一分元气，这是这些地区工作的基本原则。”<sup>[8]</sup>到1942年，刘少奇同志赴延安路过太岳区时曾明确指出“两面政策，实际上就是使用合法形式在向敌人进行斗争。合法斗争即两面政策，两个术语是相同的”。<sup>[9]</sup>这表明党组织充分肯定了两面政策这一策略的合理性和有效性，并把这一策略上升到理论高度。

除了中央的思想指导，根据地也在实际工作中逐渐认识到了两面政策的必要性。李昌运在深入“人圈”，建立两面政权的文章中，详细提及了上级党委重新认识两面政策的这一过程。当时日伪为加强沦陷区的统治，在农村地区广泛地制造“无人区”，把村民都赶到“人圈”中去进行高压管理。最初，群众坚决抵制进入“人圈”，但是在日军的威压之下，“不少老百姓实在坚持不住的时候，就被迫进了‘人圈’。”“当时，我们对这一部分人的态度，发生过一些错误，竟然认为这些人是通敌叛变，对他们态度恶劣。我们的这种做法，反而

失掉了群众的拥护，给工作带来了很大困难……我们的同志还说，进“人圈”就是投降敌人，谁进“人圈”以汉奸论罪等。这些“左”的口号危险很大……引起了上级党委的高度重视。冀热边特委在《关于恢复热南的决定》中，特别指出了今后的反“集家并村”斗争，应“加强‘人圈’工作，争取‘人圈’中的群众，建立抗日两面政权”。<sup>[10]</sup>除此之外，在1941年冀中区党委也就对敌占领地区如何坚持抗日斗争，实行两面政策这一问题，进行了大量的调查研究工作。其中周小舟到八地委检查工作，用三个月的时间充分研究了当地两面政策的具体实施状况，并在献县三区召开了支部书记和“联络员”座谈会。八地委书记翟晋阶在会后专门向区党委写了一个革命两面政策的报告，对实行的村庄和不实行的村庄作了鲜明的对比，肯定了革命两面政策对于欺骗敌人和打击敌人的作用。

总之，随着抗战形势的发展，根据地党组织在党中央的思想指导下和实际工作经验的积累中，逐步克服了思想和工作方面的障碍，形成了对两面政策的正确理解，并将其运用提升到了自觉阶段。这不仅为敌后抗日斗争的深入开展提供了重要支撑，也标志着中国共产党在敌后复杂斗争环境中策略运用的成熟。

### 3 两面政策形成的特点

考察抗战时期华北地区两面政策的完整形成过程，可以看出两面政策既具有抗战时期政策的一般特征，又具有这一政策的阶段性和独特性特征，充分体现了抗战时期敌后根据地局势的纷繁复杂。通过对抗战时期两面政策形成过程的分析，主要呈现出以下三个特点。

#### 3.1 原则性与灵活性的统一

在两面政策的初步形成的过程中，原则性与灵活性的统一是其核心特点之一。根据地军民在敌后斗争中既坚持了抗日的根本原则，又能根据实际情况灵活调整策略。

两面政策的根本原则是党始终坚持抗日的根本立场，两面政策的本质是忠于抗日事业，应付敌人。这一原则要求根据地在应对日军的治安战略时，必须坚持抗日的大方向，确保根据地抗日政权在日军和日伪的威逼利诱之下始终保持抗日本质，忠于抗日事业。

两面政策的灵活性则体现在敌后根据地在面对敌我力量对比悬殊的情况下能够灵活地调整敌手段。根

据敌我力量的变化，敌后根据地灵活调整斗争策略。在日军力量薄弱的地区，采取公开斗争的策略，积极发动群众，直接打击日军的统治。而在日军力量相对强大的地区，党采取隐蔽斗争的策略，避免与日军正面冲突。通过两面政策，在表面上应付敌人，实际上进行抗日工作。另外，两面政策的灵活性还体现在因地制宜地应对了华北地区的地形差异。在山区，日军的力量相对分散，根据地的斗争策略主要通过游击战，对日军进行直接打击。而在平原地区，日军的力量相对集中，根据地就采取更加灵活的两面政策利用伪政权进行合法斗争。

原则性和灵活性的统一是两面政策的核心特点。根据地正是在敌后斗争中既坚持了抗日根本原则，又根据实际情况灵活调整策略确保政策的有效实施，才使得党在敌占区能够灵活应对复杂局势，逐步扩大党的影响力，削弱了敌人的统治基础。

#### 3.2 理论与实践的统一

两面政策的争论过程是理论与实践统一的具象化表现。这一特点体现在党在敌后斗争中既注重理论指导，又将实践经验不断上升为指导理论，形成了一种理论与实践相互促进、相互完善的良性循环。

两面政策的理论基础是毛泽东在《论政策》中提出的“革命的两面政策”。毛泽东强调在汉奸亲日派中间也存在两面分子，应以革命的两面政策对待之。这一理论为党在敌后斗争中的两面政策提供了明确的指导方向。这一理论极大地解放了干部的思想，纠正了部分干部的“左”倾思想。在两面政策的实施过程中，部分干部最初对妥协策略持怀疑态度，认为应敌等同于投降。毛泽东的理论明确指出，两面政策是一种革命策略，而不是投降主义，这为干部提供了思想上的支持，使他们能够更加灵活地应对复杂的斗争环境。

两面政策的形成不仅依赖于理论指导，更离不开实践经验的积累。党在敌后斗争中的实践经验不断丰富和完善了两面政策的理论体系。这种实践中的经验总结，使得党能够不断完善两面政策，确保其在敌后斗争中的有效性。在1941年冀中区党委组织工作会议上，黄敬对于据点、敌占区、近敌区的工作经验，都作了详细的分析与研究，并提出了在哪些地区“可以实行‘革命的两面政策’。我们要把非法的内容用合法的形式表现出来，去应付敌人”“我们运用这种‘革命的两面政策’，也可以麻痹敌人以隐蔽自己，和瓦解敌人。”进一步将

实施两面政策的经验理论化,阐明了实行两面政策的前提条件是在敌占区,我对敌之强大的军事占领,无法抗拒,我们的抗日工作无法公开进行,只有欺骗敌人秘密地准备自己的力量,来转变敌我力量对比。

实践和理论的统一是两面政策成功的关键。党在敌后斗争中既注重理论指导,又善于将实践经验上升为理论,形成了一种理论与实践相互促进、相互完善的良性循环。这种理论与实践的统一,使得两面政策在形成的过程中变得更加完善,为抗日战争的胜利奠定了坚实的基础。

### 3.3 自上而下与自下而上的互动

两面政策的最终形成并得到自觉运用体现了中国共产党自上而下与自下而上深度互动的特点,党在敌后斗争中既注重中央政策的统一指导,又充分吸收基层实践经验,通过双向互动不断提高对政策的认知并推进对政策的完善,最终实现了政策的科学性与有效性。

自上而下的互动表现为党中央通过理论指导和政策规范,为两面政策的实施提供战略方向与合法性支撑。毛泽东在《论政策》中明确提出“革命的两面政策”,强调在敌强我弱的形势下,必须采取灵活策略以保存实力、争取主动。这一理论为基层抗日斗争提供了根本遵循,纠正了两面政策萌芽时期干部对“应敌”行为的误解,明确了妥协策略的革命本质。并且,中央文件《关于敌伪军伪组织的工作决定》进一步细化政策要求,提出“善于以革命两面派的态度去敷衍敌人,不应与敌人针锋相对”,将实践经验上升为制度化指导,确保政策在全局层面的统一性。自下而上的互动表现为根据地军民在残酷敌后斗争中自发探索有效策略,并通过实践经验反馈推动上层政策的调整与完善。两面政策最初并非源于中央顶层设计,而是基层在日军“治安强化运动”高压下为生存而采取的权宜之计。例如,冀中平原的村庄为减少损失,暗中与日军周旋,甚至隐瞒上级党组织,形成“瞒报应敌”现象。这种自发行为虽在一定范围内引发了争议,却也为上级党组织提供了实践样本,促使全党重新审视策略的合理性与必要性。

两面政策形成自上而下与自下而上的互动作为的核心特点,揭示了中国共产党的敌后斗争中“从群众中来,到群众中去”的方法论精髓。这一特点不仅保证了政策的科学性与有效性,还赋予其强大的生命力,为抗

日根据地在日伪高压下坚持斗争、积蓄力量提供了关键支撑,突出彰显了党的决策智慧与组织活力。

总的来说,两面政策是抗战时期敌后根据地军民在敌我力量对比悬殊的情况下,为应对敌军治安战略而采取的一种妥协性策略。这一政策经历了自发产生的萌芽阶段,党内争论的发展阶段以及自觉运用的成熟阶段,并最终成为了党在敌占区和游击区有力打击侵略者的关键性政策。同时,这一政策形成过程中所体现出的三大特点,彰显了中国共产党始终坚持斗争的抗日决心以及灵活调适策略的决策能力和组织活力,这不仅为抗战胜利提供了关键支撑,也是中共能够最终引领革命走向胜利的关键所在。

### 参考文献

- [1]日本防卫厅战史室编:《华北治安战(上)》,天津:天津人民出版社,1982年,第60-78页。
- [2]冀中人民抗日斗争史资料研究会编:《冀中人民抗日斗争文集》第8卷,北京:航空工业出版社,2015年,第2595-2597页。
- [3]中共石家庄市委党史研究室编:《中国共产党石家庄历史》,北京:中共党史出版社,2002年,第407页。
- [4]长治市政协文史处编:《长治文史资料》第12辑,第127页。
- [5]冀中人民抗日斗争史资料研究会编:《冀中人民抗日斗争文集》第2卷,北京:航空工业出版社,2015年,第575页。
- [6]《吕正操回忆录》,北京:解放军出版社,1987年,第294页。
- [7]《毛泽东选集》第二卷,北京:人民出版社,1991年,第764、769页。
- [8]中央档案馆编:《中共中央文件选集》(一九四一—一九四二),北京:中共中央党校出版社,1991年,第185页。
- [9]长治市政协文史处编:《长治文史资料》第12辑,第128页。
- [10]《李运昌回忆录》,北京:法律出版社,2006年,第281页。

作者简介:焦伟豪(2001-),男,汉族,山东济南人,中央民族大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向:中国近现代史基本问题研究。