

陕甘宁边区法制体系建构：梳理与评析

□ 西南政法大学行政法学院 付子堂 北京航空航天大学法学院 庞新燕



付子堂，河南省新野县人，1965年10月生，北京大学法学博士、武汉大学博士后，现任西南政法大学教授、博士生导师。第十四届全国人大

党的二十大报告中明确提出，我们要坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。这一重要论述强调了法治体系建设与国家治理现代化的深度融合，为新时代法治中国建设指明了方向。中国特色社会主义法治体系的建立离不开我们百年来奠定的法治基础，特别是抗战时期陕甘宁边区的法制体系的初建具有重大历史意义。边区作为十年内战时期完整保存下来的唯一根据地，不仅具有重要的历史地位，而且可以说只有边区才具备从苏维埃工农民主制向民主共和国制度转变的基础要素，在这些要素中我们党的法制建设和法制实践是重中之重。边区作为新民主主义革命的根据地，在抗战时期陕甘宁边区的法制建设是重中之重。边区作为新民主主义革命的根据地，在抗战时期陕甘宁边区的法制建设是重中之重。边区作为新民主主义革命的根据地，在抗战时期陕甘宁边区的法制建设是重中之重。

近代中国的百年奋斗史是我们党带领人民不懈斗争，努力抗争赢得基本权利的法制史。我们党在推行民主政体（各党各阶级合作）的同时，在抗日根据地推行民主政治、保障人民基本权利的法制规范建设，而边区是中共法制体系建设最为重要、突出的实践场地，也是当时马克思主义法律思想实际运行的典型代表。边区政府建构的法制体系相当完善，从法制思想、立法体系到权利保障层层递进，呈现出客观、全面、系统的建构逻辑。其不仅包括基本权利保障，亦有大量的法律法规规定了特殊群体（特别是妇女儿童）的权利保障，涵盖面极广。边区建构的法制体系在当时的全中国都产生了重要影响，为党赢得了大量民众支持，为红色政权的发展奠定了群众基础。而且边区法制体系建设的过程中积累了大量宝贵经验，即使从法治日渐完善的今天来看仍具有积极的借鉴意义。

一、陕甘宁边区的法制理念与理论前提

自中国共产党创立至中华人民共和国成立，中国共产党领导人民先后经历了建党初期、土地革命、抗日战争、解放战争四个阶段，亦是在此期间形成了我国法制体系的雏形。法制理论建设方面，在马克思主义法律思想先进理论的指导下，通过特定的法律制度加以实践转化，形成了具有强烈中国边区特色的法制理论模型。由此，开启了中国法制建设的新征程。

这一时期，在党的主要任务的指引下，边区推行反帝反封建的法制理念建构。在反封建层面，马克思主义法律思想为边区带来了新的法制理念指导。它深刻剖析了封建社会和资本主义对民众的压迫，启发了人民对解放、自由、权利保护的思想火种，并深刻影响了新民主主义革命时期的政治经济政策。边区制定的法律法规也都体现了对马克思主义法律理论的广泛吸收和坚定的反封建法制思想。如《陕甘宁边区土地条例》第3条之规定，明确废除旧有的土地关系，确立土地私有制。之后于1946年又颁布

代表、重庆市人大常委会委员、重庆市人大法制委员会主任委员；2009年8月至2023年9月，任西南政法大学校长；现兼任中国人权研究会副会长、国务院学位委员会学科评议组成员、教育部高等学校法学类专业教学指导委员会副主任委员、中国法学会学术委员会委员、中国法学会法理学研究会副会长、中国法学会法学教育研究会副会长、最高人民法院特约监督员，最高人民检察院专家咨询委员；系国务院政府特殊津贴专家（2007年）、“国家百千万人才工程”人选、国家“突出贡献的中青年专家”（2014年）、第六届“全国十大杰出青年法学家”（2010年）等，荣获首届“重庆市杰出英才奖”。

《陕甘宁边区征购地主土地条例草案》以进一步实现“耕者有其田”。在反帝层面，边区政府确立了“抗战高于一切，一切服从抗战”的法制建设总方针。这一时期法制建设的总目标是为了争取抗战胜利，这虽然不可避免使得边区的法制思想、法律制度的建构缺乏一定的规范性，但却回应了人民的实际需求。这也是边区法制理念建构的独特之处。无论是抗战初期制定的《抗日救国十大纲领》《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》，抑或是之后的《陕甘宁边区施政纲领》，始终围绕“团结、抗战、救中国”展开，该时期的法制思想建设中嵌入了浓厚的反帝思想。

边区的法制理念体系建构中除了特殊的时代需求（反帝反封建的法制理念），又融入了强烈的人权保障法制理念。边区作为新民主主义革命的重地和民主试验区，政府非常重视人民的民主权利保障。囿于当时的革命任务和复杂的社会现状，人民权利的保障极为困难。针对当时的现实困境，边区政府制定了大量的法律法规

立法、诉讼立法等。

第一，具有宪法意义的施政纲领性法律文件，以争取民族独立为中心，并结合边区法制建设的实际情况不断调整、完善。早期以《抗日救国十大纲领》为指导制定了以团结抗战、民主建国为中心的《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》，作为边区各项工作的准绳。该纲领促进了边区人民的权益保障，增进了人民福祉，并初步建立起民主政治，为其他根据地法制建设树立了榜样。之后随着抗战进入相持阶段，边区进入最困难时期，为最大限度地调动一切力量进行抗战，颁布《陕甘宁边区施政纲领》，它调整了经济政策、大力发展经济、加强军队和人民团结、加强国际合作、团结各方力量，完善民主政治制度，推行“三三制”，保障一切抗日团体的各项政治自由和权利，支持农业、工商业发展，加强边区文化教育等，是一部具有根本法性质的法律文件。

《陕甘宁边区施政纲领》的贯彻和实施，扩大了党在全国的政治影响力，调节了不同阶级的矛盾，促进了边区人民的团结和民主政治发展，进一步完善了边区的法制体系建设。之后在1946年边区又制定《陕甘宁边区宪法原则》，规定了广泛的民主政治权利、经济权利、教育权、健康权，实施人民平等政策，特别是男女平等，注重保护妇女的特殊权益。它作为边区改革与建设的大宪章不仅在我国宪法史上具有重要地位，而且为后来国家共同纲领的制定提供了指引。

第二，边区选举立法制定以扩大民主，争取政治权利，优化边区选举制度为主要目标展开。为保障边区人民的政治权利，中共中央在《致中国国民党三中全会》中提出：“在特区政府区域内，实施普选的彻底的民主制度。”1937年5月颁

布了《陕甘宁边区选举条例》以保障人民的选举权，1939年对其进行了一些修改，之后随着国内外形势的变化1941年又对新条例进行了修改，其在后来的选举活动中不断扩大选举的民主性和普遍性，为选举制度的完善奠定了基础。1942年，边区第二届参议会第二次大会通过了《陕甘宁边区各级议会选举条例》共9章25条，后于1944年进行修改，修改后共7章32条。边区政府制定颁布的这些选举条例，相应地亦出台了诸多具体办法，如“十点指示”；《陕甘宁边区政府为充实“三三制”给各县的指示信》中对选举工作的指示；1944年，出台了《陕甘宁边区政府关于今年选举工作的训令（训字第三号）》，以保障“三三制”选举制度的贯彻执行；1945年，《边府选举委员会关于边县两级政权改选的指示》对各县应选出的县参议员数目及各县比例作了详细的规定。为贯彻、细化选举条例，边区也出台了关于调整选举机构组织与活动的法规、决定、指示，如《陕甘宁边区各级选举委员会组织规程》《陕甘宁边区各级参议会组织条例》等。边区的选举法律集中体现了普遍、平等、直接的选

举精神，并彻底贯彻了自由选举和“三三制”原则，保障了边区人民的选举权，促进了民主政治建设。第三，为建设边区经济，保障人民基本生存权，边区颇具特色的民事与经济立法以统筹兼顾各个领域改善民生为主要目标。包括：一是土地立法与保障人民财产权。边区切实贯彻《抗日救国十大纲领》和《关于深入群众工作的决定》中的减租减息的政策，因地制宜地制定土地法规——《陕甘宁边区土地条例》，它明确规定了经过分配获得的土地属于私人所有，不因土地改革之前的土地关系而改变。《保障人权财产权条例》不仅规定了相关的土地政策，亦清晰地规定了人民基本人权和财产权的规定，这超越了当时的社会环境，凸显了边区政府敏锐的立法洞察力。1942年，边区政府因抗战需要发布了《中共中央关于抗日根据地土地政策的决定》，强调兼顾租佃缴息政策。这一时期，边区土地立法的特色主要体现在减租减息，保障人民的基本民生，并制定了诸多的条例来贯彻这一主要目标，如《土地租佃条例草案》《陕甘宁边区地权条例》《陕甘宁边区土地租佃条例》等。直至在抗日战争胜利之初解放政权仍然实行以减租减息为内容的土地立法。如中共中央1945年颁布的《减租和生产是保卫解放区的两件大事》，明确减租减息仍是主要的土地政策。二是劳动立法与劳工权益保障。边区抗战时期的劳动立法承接和发展了苏区的劳动立法。1939年，《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》明确规定实行8小时的工作制。随着实践和经验的总结和社会形势的变化，1941年，《陕甘宁边区施政纲领》将此规定修改为，有效地调节劳资关系，实行十小时工作制。在总体劳动立法目标的指导下，边区也制定了具体的劳动法规并依照法律法规发布

奸、烟毒、贪污、破坏抗战等）施行专门的刑事政策。这一时期，边区刑事立法惩治重点主要在危害抗战和边区秩序上，为此边区进行了大量的刑事立法工作。抗战初期，边区颁布了《抗战时期惩治盗匪条例》《抗战时期惩治汉奸条例》以惩治汉奸、盗匪。进入抗战相持阶段，随着大环境的变化，刑事立法的重点转向打击经济领域犯罪，如《破坏金融法令惩罚条例》《陕甘宁边区刑法总则草案》的颁布。解放战争时期，刑事立法以宣言、命令、布告的形式颁布，如《破坏边区治罪条例》《陕甘宁边区刑法总则草案》《陕甘宁边区政府关于死刑判决及执行程序的指示信》等。边区不同阶段的刑事立法皆体现了革命人道主义原则，如废除肉刑、反对株连、罪责自负、镇压与宽大相结合。特别是对汉奸采取的宽大政策——除了不愿意悔改的，其他皆对过去行为一律不予追究责任，并给予生活和政治上出路。由此可见，边区的刑事立法更加注重“实用主义”的贯彻，不同时期刑罚的主要目的皆服务于此时期的抗战需求，团结能团结的一切力量。加之革命人道主义原则的指导，使得边区的刑事立法更具有“温情”，体现了法制建设的初衷。

第五，边区的行政立法始终将依法行政、为人民服务的原则作为基准，并将“坚持群众路线以人民满意为重要标准”作为边区行政立法的主要标准。在行政组织立法方面，由于时期特殊，边区的司法机关也行使着一部分的行政职能，因此，边区的行政组织法包括边区政府行政组织法、县级行政组织法、乡级行政组织法和司法行政组织法四部分。边区政府行政组织立法中包含三部分，第一部分是规定边区政府基本组织结构以及各组织机构的职能和权限的《陕甘宁边区政府组织条例》。第二部分是些组织规程，如《陕甘宁边区财政厅组织规程》《陕甘宁边区政府办公厅暂行规

则》《陕甘宁边区禁止粮食出境条例》等）、教育行政（《陕甘宁边区实施普及教育暂行办法》《陕甘宁边区实施义务教育暂行办法》等）、民政行政（《抗日军人优待条例》《陕甘宁边区抚恤暂行办法》等）、治安行政以及军事行政法。虽然部门行政立法内容庞杂，但始终坚持行政立法的基本原则和体系，人民权利保障也始终体现其中。

第六，边区的诉讼立法在规范审判权，保障人民群众诉权的基础上积极推行。边区相对完整的民事和刑事立法极大方便了司法机关办案，有效防止了冤假错案、徇私枉法等情况的出现。边区为保障这些法律的顺利实施，制定了诉讼法，如《陕甘宁边区刑事诉讼条例草案》《陕甘宁边区民事诉讼条例草案》《关于裁判员工作手续规定之通令》《关于管辖事件的通知》《重新规定办理案件手续通令》《为严格遵行上诉程序令》等，切实保障了人民群众的诉权。该时期制定的诉讼法律坚持实事求是，将司法与边区的实际情况相结合，体现了边区“实用主义”的法制建构理念。在案件的诉讼过程中，司法机关秉公审判，重证据，禁止刑讯逼供等，体现了司法的公平公正。

三、陕甘宁边区的法制贡献

回溯中国共产党带领人民不断探索、完善中国法治体系建构的实践历程，尊重人民权利、保障人民权利、拓宽人民权利，坚持以人民为中心，始终贯穿于中国共产党奋斗历程。从中国共产党在陕甘宁边区展开法制体系建设到新时代法治体系的不断完善，中国共产党始终将法治建设作为国家治理的重要内容，为实现国家长治久安和社会公平正义奠定了坚实基础。陕甘宁边区所建构的法制体系（法律理论、法律思想、法律规范等）孕育于特殊的战争环境，紧迫的时局加之封建余味的乡土文化塑造了边区法制建设独特的运行逻辑。边区作为抗战时期中国共产党法制建设最为重要的实践场地，它建构起来的法制体系既不同于注重个人利益的资本主义法制又区别于以剥削、压迫为主的封建专制法制。它在马克思主义理论的指导下，不仅制定、颁布了大量法律文件，更重视法律的实施，并将“实用主义”作为法制建设的基准，因时制宜调整法律制度，切实保障了边区人民的基本权利，体现了马克思主义的法律观和国家观。

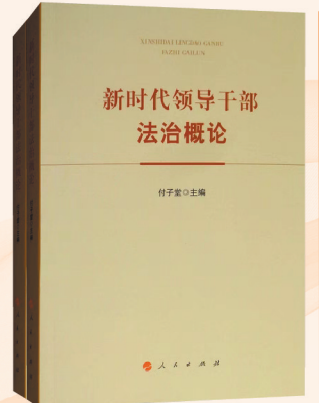
“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”中国共产党在陕甘宁边区建构的法制体系表明了中国共产党全心全意为人民服务，依法保障人民权益的根本宗旨，也深刻回应了“一切为了人民、一切依靠人民，推进全面依法治国，根本目的是依法保障人民权益”的新时代法治主题。为此，要始终坚持在党的领导下继续深化法治领域改革，完善法治体系，为全面建设社会主义现代化国家奠定坚实法治基础。



责任编辑 林森
见习美编 武凡熙
联系电话 (010)67550745
电子邮箱 linmiao@rmfyb.cn



付子堂教授的部分著作。



资料图片

以及创设诸多具有特色的制度实践，其中都彰显了人权保障的法制理念。如边区在抗战时期颁布的组织和加强自卫军的条款，还附加规定了对抗战家属物质和精神层面的保障。对特务和汉奸制定了详细的镇压和处理办法，维护了社会环境，保障了人民的权利。在教育方面，加入了对法西斯奴化教育的摧毁，以实现真正的民主教育。虽然依据边区落后的社会现实和紧张的战时环境，其法制建构无疑是困难的，但通过上述梳理，可以看到边区不仅有完整的法制理念和法律指导思想，而且具有相当的统一性和实用性。

二、陕甘宁边区法制建构与实用主义评析

这一时期，边区开展的立法工作皆以服务抗战和解放战争这一中心任务为目标，结合边区的社会现实进行实用主义立法。整个立法进程都凸显了马列主义、毛泽东思想在边区法制体系建构中的实际运用。主要包括具有宪法性质的纲领性法律文件、刑事立法、民事立法、组织法、行政

布了《陕甘宁边区选举条例》以保障人民的选举权，1939年对其进行了一些修改，之后随着国内外形势的变化1941年又对新条例进行了修改，其在后来的选举活动中不断扩大选举的民主性和普遍性，为选举制度的完善奠定了基础。1942年，边区第二届参议会第二次大会通过了《陕甘宁边区各级议会选举条例》共9章25条，后于1944年进行修改，修改后共7章32条。边区政府制定颁布的这些选举条例，相应地亦出台了诸多具体办法，如“十点指示”；《陕甘宁边区政府为充实“三三制”给各县的指示信》中对选举工作的指示；1944年，出台了《陕甘宁边区政府关于今年选举工作的训令（训字第三号）》，以保障“三三制”选举制度的贯彻执行；1945年，《边府选举委员会关于边县两级政权改选的指示》对各县应选出的县参议员数目及各县比例作了详细的规定。为贯彻、细化选举条例，边区也出台了关于调整选举机构组织与活动的法规、决定、指示，如《陕甘宁边区各级选举委员会组织规程》《陕甘宁边区各级参议会组织条例》等。边区的选举法律集中体现了普遍、平等、直接的选

了诸多关于调节劳资关系、保护劳工权利等重要文件。如《陕甘宁边区劳动保护条例（草案）》《陕甘宁边区关于公营工厂工资标准之决定》《陕甘宁边区战时公营工厂集体合同准则》《陕甘宁边区总工会抗战时期工作纲领》等。三是婚姻家庭立法和妇女权益保障。为打破封建制度对妇女的束缚，边区政府十分重视婚姻自主，反对包办婚姻，禁止童养媳等。特别是“黄克功杀害刘茜案”反映出边区政府对妇女婚姻自主政策的贯彻和实施。1939年，边区政府制定了《陕甘宁边区婚姻条例》明确规定一夫一妻制，禁止强迫、包办及买卖婚姻，禁止童养媳、童养婚，禁止纳妾，从法律上确定男女平等和婚姻自主。在妇女权益保障方面，边区法律从妇女订婚、结婚、离婚、保护抗属婚姻、保护妇女和子女特殊利益、妇女继承权、禁止妇女缠足等方面进行规定，以保障妇女基本权利。

第四，边区刑事立法上的创新在于不仅注重保障人民的基本权利，对罪犯的权利也加以平等保障，在边区推行革命人道主义。抗战时期，边区对普通的刑事犯罪有区别地适用南京国民政府刑法，对边区和抗战危害较大的犯罪（如汉

程》等。第三部分是《陕甘宁边区行政督察专员公署组织暂行条例》，对专员公署的设置以及专员的职能、权限等事项进行了规定。县级行政组织立法大体分为三个部分。第一部分是规定县政府的基本组织结构以及相应组织机构职权的《陕甘宁边区县政府组织暂行条例》。第二部分是规定县政府下设委员会的一些组织法，如《县农贷委员会暂行组织大纲》《陕甘宁边区县教育经费管理委员会组织规程》。第三部分是对区公署的组织结构和区长职权进行规定的《陕甘宁边区各县区公署组织暂行条例》。乡级行政组织立法包含两部分。第一部分是主要规定乡市机构组织形式的《陕甘宁边区各乡市政府组织条例》。第二部分主要规范乡市下设各种性质委员会及自卫军、少先队、儿童团等组织，如《乡农贷委员会组织简章》《陕甘宁边区民众锄委员会组织条例》等。司法机关组织立法。主要包括《陕甘宁边区高等法院组织条例》《高等法院分庭组织条例》《县司法处组织条例》。除此之外，边区还制定了大量的部门行政法，主要包括农业行政法（如《陕甘宁边区义务耕田队条例》《陕甘宁边区劳动互助社组织规程》等）、财政经济行政法（《陕甘宁边区营业税修正暂行条例》《陕甘宁