

陕甘宁边区监所的“德法共治”实践

□ 简捷

在革命战争年代，陕甘宁边区（以下简称边区）不仅在军事、政治、经济等方面开创了新的道路，其监所制度同样具有划时代的意义。

1941年颁布的《陕甘宁边区施政纲领》第七条规定：“改进司法制度，坚决废止肉刑，重证据不重口供。对于奸奸分子，除绝对坚决不愿改悔者外，不问其过去行为如何，一律施行宽大政策，争取感化转变，给以政治上与生活上之出路，不得加以杀害、侮辱、强迫自首或强迫其写悔过书。对于一切阴谋破坏边区的分子，例如叛徒分子、反共分子等，其处置办法仿此。”1942年公布施行的《陕甘宁边区保障人权财产权条例》第十条规定：“逮捕人犯，不准施以侮辱、殴打及刑讯逼供、强迫自首，审判采证据主义，不重口供。”基于以上原则，陕甘宁边区高等法院制定了一系列规章制度，将以教育改造为主、宽严相济的刑罚理念落实到具体政策中，逐渐探索出一条适应社会现实和历史阶段特征的监狱制度。

与传统的刑罚体系截然不同，边区监所尊重犯人人格，重视犯人的思想改造和文化教育，通过政治教育与生产劳动相结合的模式，以达到“改过自新”的目的。此外，边区的假释制度、建立犯人自治组织和奖励劳动等制度，不仅有效地促进了犯人的社会化和再就业，更为日后的社会主义监狱制度建设提供了宝贵经验。

注重思想和文化教育

陕甘宁边区监所注重对犯人的教育，使他们从思想上认识到自己的错误，主动接受改造。监所根据文化程度将犯人分为三组，按照不同方式加以教育：甲组犯人文化程度较高，采取阅读和自学讨论的形式进行；乙组和丙组为初识字和文

盲犯人，以听取时事报告、派人上课为主，教育时间为每天两小时，早上集体上课，晚上组织讨论。

思想教育内容与政治形势密切相关，抗日战争期间主要进行爱国主义教育，到解放战争时期，则对犯人开展时事政策、守法和阶级斗争教育，使犯人认识到只有跟着共产党才有光明前途。

边区监所还重视对犯人的扫盲和文化补习，开设了识字、算术和常识等课程。犯人分为初级和中级两组，由文化水平较高的犯人兼任教员。授课教材有《识字课本》《守法规则》以及报纸上的有关文章。后期文化教育内容更注重实用性，以农村常用借条、领条、契约中的生字词为主，以犯人出狱后能独立看报、写信为扫盲目标。

加强劳动改造

除了思想文化教育，陕甘宁边区监所还完善了劳动改造制度。未决犯依具体情况参加各类生产，有特长的按照其擅长工种调入农场、鞋厂、木厂、炭场等部门从事固定性的劳动，无特长的纺织，身体强壮的农忙时到农场参加开荒、锄草、秋收等工作。在劳动过程中，监所对犯人进行纺线、烧炭、锄地、种菜、打窑等技能的培训。

劳动改造有利于犯人在服刑期间掌握一定劳动技能，养成劳动习惯，出狱后能自食其力，更好地回归社会，减少再犯罪。

为了提高犯人的生产积极性，边区监所还实施了生产奖励制度和劳动分红制度。1942年，《陕甘宁边区高等法院在押犯人服役奖惩暂行办法》颁布，边区各个监所开始实行生产奖励制度。1943年，以犯人的生产奖励制度代替奖励制度，犯人的生产积极性进一步提高，很多犯人将



图为陕甘宁边区高等法院李家沟监所办公旧址。图片来源于网络。《陕甘宁边区高等法院史》。

分得的红利寄回家中。此后，犯人分红的比例逐渐提高。1946年，完成定额指标后的超出部分，80%归公家，20%归犯人。1948年，犯人所占比例提高到30%，1949年，犯人所占比例进一步提高到70%。

劳动奖励和分红，大大激发了犯人的劳动热情，减轻了监所的部分行政费用，也为犯人回归社会后的新生活打下了物质基础。更重要的是，通过自己的双手获得财富，增强了犯人的自尊心，培养了犯人自食其力的价值观。

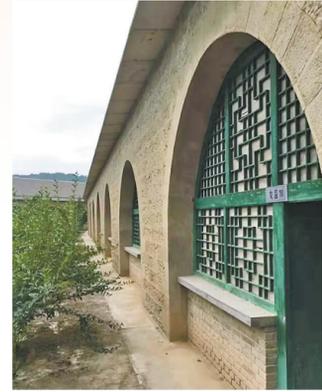
建立自治组织

1942年公布的《陕甘宁边区高等法院监狱管理规则》第二条规定：“在规定的管理范围内，建立守法人的自治组织，其职责如下：1. 清洁卫生的管理督促；2. 生产学习的任务保证；3. 维持自治公约和所内

的纪律规定；4. 调解互相间的意见和争吵；5. 召集生活检讨大会。”第三条规定：“看守人要领导、帮助守法人的自治组织。”抗日战争期间，监所犯人的最高自治组织为“救亡室委员会”，抗日战争之后改名为“俱乐部”。“俱乐部”的主任和委员在犯人中产生，主要职责是协助管理，开展犯人民主自治，组织文化娱乐、卫生检查等活动。

如果说“俱乐部”是犯人的群众性组织，“组队”则是犯人的基层组织。犯人按照住宿编为工作组，设正副组长，两组为一班，设正副班长，三班为一分队，设正副队长。组长、队长皆由犯人担任，产生形式主要有以下三种：第一种是由犯人选出候选人，经监所领导指定；第二种是监所领导提名候选人，交由犯人大会议选举；第三种是监所领导直接指定，并向犯人说明原因。

边区监所利用犯人自治组织管理



图为陕甘宁边区高等法院监狱旧址，该监狱受高等法院监管，负责已决犯的管理教育。资料图片

犯人的日常生活、学习和劳动，让他们有主体意识。通过给予犯人充分的信任，使他们能够主动认识到自己的错误，积极接受改造。边区监所没有体罚，犯人犯错首先是在小组内批评和自我反省，对于仍不思悔改的则停止其学习、劳动和娱乐，独处静思。

实行假释制度

陕甘宁边区监所实行假释制度，对于刑期未满的犯人，经过改造表现良好者，可以提前释放回原单位工作或回家。

1938年，边区高等法院发布《关于各县羁押犯人的处理办法》规定了假释的条件。1945年，边区第二届司法会议总结了有关假释工作的经验，制定了《陕甘宁边区假释条例》。边区假释犯人的条件为：表现好，思想进步，确已认识和转变错误，有悔改行为不再危害社会；必须执行一定刑

期，受到监所最必要的和最基本的教育，经考核确有转变；同时考量犯人家属缺乏劳动力、生活困难或发生重大意外变故的情况。

假释制度在教育改造犯人的过程中具有重要意义，首先鼓励犯人进步、争取良好表现；其次考虑了犯人家属的实际困难，有利于发展社会生产，稳定社会秩序；同时还体现了我党的宽大政策，扩大政治影响，赢得民心。

历史意义

“人非圣贤，孰能无过？过而能改，善莫大焉。”中华传统文化强调给予人改过自新的机会，展现了宽厚的人文精神和深刻的道德内涵。

边区政府尊重犯人，对他们进行教育和感化，将他们改造为对社会有益之人，是对中华传统文化的传承。

依法定罪量刑，在监所管理中严格遵守法律法规，体现了“法”的刚性；同时，尊重犯人，采取宽大政策，改善犯人生活条件，相信其内心向善的力量，体现了“情”的柔性。这种制度设计与实践不仅契合了“以德治人”和“教化感化”的观念，体现了“德法共治”的相融相通，更在法与情之间找到了平衡，使司法更有温度。

陕甘宁边区用文明的教育改造取代了封建社会的刑罚观。在革命战争年代，边区监所的新制度和新理念有效缓解了社会矛盾，团结了各阶层，降低了犯罪率，推动了生产力的提升。同时，边区监所的成功经验为社会主义监狱制度的创建奠定了基础。

（作者单位：华东政法大学法律学院）



清代救灾法律及其实践

□ 张璐

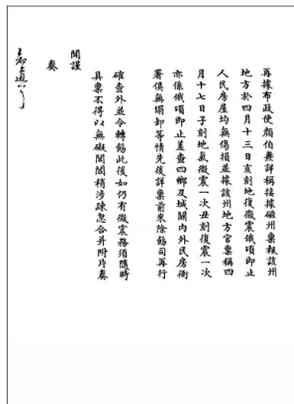
救灾法律体系构成

与现代多元主体广泛参与不同，在清代前中期，国家是救灾职能的主要承担者，依托各级行政机关及其官员展开赈济活动。故此，清代并无专门救灾法典，救灾法律主要以行政法规、刑事法律和地方法律为载体，散见于会典、则例、律例和省例当中，多种法律交叉联动，共同构建起覆盖灾害救济全流程的法律体系。

《钦定大清会典事例·户部·蠲恤》对救灾流程进行了详细规定，具体包括救灾、赈饥、平糶、贷粟、蠲赋、缓征、赈运、劝输、兴土功、抚流亡、奏报之限等，涵盖赈前准备、赈过程和赈后措施三个阶段。赈前准备是灾荒发生后，地方官按行政层级逐级汇报人员伤亡、财产损失等情况，主要涉及报灾时限、勘灾程序、赈济标准等，是赈济活动顺利开展的前提。赈过程是在前期收集信息的基础上，按照受灾等级发放钱粮的措施，既包括针对个体灾民的救灾、赈饥，也包括针对受灾区域的兴土功、抚流亡等。赈后措施是指为尽快恢复生产生活秩序，国家通过减免、钱粮借贷等手段帮助灾民进行灾后重建，具体措施是平糶、贷粟、蠲赋、缓征等。

赈济活动依托地方各级行政机关及其官员展开，官员是制度的执行者。为了保障赈济效率和效果，清代从奖励和处罚两个方面规范官员行为。《钦定六部处分则例·户部·灾赈》从报灾、勘灾、赈恤、蠲免等方面规定了官员责任及奖惩。

实心办赈者享受授官、升职等嘉奖，违法则被追究法律责任。官员责



图为道光十年（1830年）直隶总督那彦成所呈地震灾情。案批：知道了。图片来源于网络。中国地震局、中国第一历史档案馆编的《明清官藏地震档案》。

任按性质分为公罪和私罪两种。公罪指官员在执行公务过程中并非出于私心导致的违法后果，或者虽然因为私心导致违法后果，但继续追究刑事责任。《大清律例·刑律·受赃》中的“因公科斂”条多次援引惩处官员冒领赈案例。嘉庆十四年（1809年），山阳知县王仲汉冒领两万三千余两并毒杀朝廷督察赈灾的官员，被判斩立决。

在清代救灾法律体系中，地方性救灾法规是对中央制定法的解释、补充甚至修正。地方性救灾法规或辑录于省例之中，或以救灾临时章程形式发布。省例是由省级行政主体发布的



图为清代赈册。在勘灾审户程序中灾民财产损失和伤亡数量必须造册备案。赈册由州县印制，分为两联，一联发给灾民作为领证凭据，一联由州县留底，以备稽考。图片来源于网络。李文海、夏明方主编的《中国荒政全书》。

行政法规中对办赈官员最为严厉的惩罚是革职，若革职仍有余罪，则交刑部议处，继续追究刑事责任。《大清律例·刑律·受赃》中的“因公科斂”条多次援引惩处官员冒领赈案例。嘉庆十四年（1809年），山阳知县王仲汉冒领两万三千余两并毒杀朝廷督察赈灾的官员，被判斩立决。

在清代救灾法律体系中，地方性救灾法规是对中央制定法的解释、补充甚至修正。地方性救灾法规或辑录于省例之中，或以救灾临时章程形式发布。省例是由省级行政主体发布的

地方行政性法规汇编，为省级行政、司法的重要指引。

救灾临时章程是省级行政主体针对辖区內某一次或某一段灾害发布的临时规定，具有较强的针对性和操作性。嘉庆年间，江苏巡抚汪志伊在办理赈灾时发现许多官员行动缓慢的重要原因在于章程未定，于是编辑九卷本《荒政辑要》，令属下受灾州县照章办理。该书成为江苏省办赈章程，并在很长一段时间内是各省地方官员的救灾指南和重要参考。

行政法规构建起多部门协作框架，形成具体救灾程序和量化标准；处分则是刚性约束，意在明确官员救灾职责，严控官员救灾流程和行为；对部分严重违法行为追究刑事责任；地方性法规是对行政法规的进一步细化，是地方官员因地制宜制定的执行细则。清代救灾法律呈现出“形散神聚”的特征，构建起古代中国最为完备的灾害应对法律体系。

救灾法律的特点

清代救灾法律严谨且灵活，为救灾提供了全面依据。其突出特点在于立法完备、程序规范；部门协作，措施多样。

清代救灾立法，从形式看，刑事法、行政法规与地方法律有机配合，编制出贯穿灾前预防、灾响应对灾后重建的全流程管理体系，构建起多维度、全链条的制度保障网络；从内容看，救灾各环节工作高度规程化，官员可以在既有框架内有条不紊地推进各项赈济工作。从流程来说，报灾、勘灾、赈济、官员奖惩、灾后修复及重建依次推进。从具体步骤来说，救灾分轻重缓急，平房修费、贫民口粮、蠲缓钱漕、冬月煮粥、开春借粮等措施，根据灾民需求依次开展。

今年5月12日是第17个全国防灾减灾日，其主题是“人人讲安全、个个会应急——排查身边灾害隐患”。历史一再提醒我们：法律助力防灾减灾是跨越时空的永恒命题。自西周制度化的“荒政十二条”到清代较完备的救灾法律体系，古人用法律制度应对自然灾害的智慧，为现代应急法治提供镜鉴。

救灾法律的历史演进

清代，救灾法律的发展与王朝兴衰同频，阶段性特征十分明显。

清代前中期是救灾法律奠基、发展与完善时期。历经长期战乱，为了稳定统治秩序，清政府十分重视农业生产的恢复和发展，救灾救荒是施政重点之一。顺治时期在继承前代救灾法律基础之上，确立了报灾时限等制度。康熙、雍正时期着力解决规范救灾程序、量化赈济标准并明确官员责任等问题，极大提高救灾效率和效果。乾隆时期，政治日趋稳定，国力日渐强盛，救灾法律在细化赈灾流程、增加蠲赋额度、提高赈济标准等方面有较大进步，救灾法律体系也在不断调整中臻于完备。直隶总督方观承认为这一时期的赈灾规模可谓“自古及今，得未尝有”。

嘉道以降，救灾法律在国家立法层面基本保持稳定，只进行局部调整和优化；地方救灾立法有一定发展，各地根据赈灾实践进行了一些因地制宜的补充和变通。晚清救灾法律开始进行近代化转型的尝试。一方面，鼓励民间力量参与救灾；另一方面，加强对救灾资金和物资的管理监督，制定更为严格的规章制度。

在部门协作的基础上，清代采取多种措施满足不同灾种的赈济需求。完备的法律制度和强大的行政系统是清代前中期救灾体系高效运行的基础。从行政系统纵向来看，清代中央、省、府、县按行政级别形成了以督抚为核心的救灾逐级负责制。督抚在中央和地方间起上传下达作用，接到灾害信息后，一边收集基层灾情整理上报，一边部署本辖区救灾活动；中央赈济钱粮调拨下发后，一边派遣分发至灾区灾民，一边组织灾后重建。从行政系统横向来看，地方行政官员、地方驻军、盐政、漕运、河工、学政等官员，在各自职权范围内相互配合共同完成赈灾工作，例如地方驻军参与秩序维持和流民安置，漕运调拨赈粮，河工以工代赈。

同时，赈济措施灵活多样，摘赈优先救助急难灾民，普赈保障基本生活。面对旱灾，先解决当前温饱，再借贷提供籽种，待丰收后偿还；遇到地震，先发药粥搭建屋棚，意在急救灾民，再对坍塌房屋拨付修葺费用，旨在恢复生产生活。不同灾种和灾情下，多种措施灵活搭配，发挥最大效用。

清代救灾法律的立法已十分完备，然而，在执行中也暴露制度漏洞。

官员匿灾不报，勘灾不实。《大清律例》“检踏灾伤田粮”条规定，对勘灾时不按规定委派官员、受指派官员不亲自踏勘及上报灾情不实等情况，按其造成后果分别处以笞刑和杖刑。但各地地形地貌、每次灾情差别巨大，执行该条效果千差万别，有时官员为规避责任选择匿灾不报或伪造勘灾结果。

贪赃枉法和徇私舞弊。乾隆四十六年（1781年）甘肃冒赈案震惊朝野。甘肃布政使王望望伙同本省各级官员在长达七年的时间里向朝廷虚报旱灾，侵吞赈银，涉案金额近三百两，涉案官员200余人。案发后王望望等57人坐罪处死，56人发配边疆。因被追究责任官员过多，致使该省“本年计典不照例举行”。

救灾法律演进史表明，完备的法律体系、高效的执行体系、严密的监督体系是防灾减灾救灾的核心所在。

【作者单位：中国矿业大学（北京）文法学院法学系】