

解放战争时期,伴随着中国共产党局部执政范围的持续拓展,红色法治建设完成了由农村革命根据地到城市解放区、由区域性局部实践向全国性制度建构的重大跃迁,成为新中国法治道路形成的历史源头。解放区是抗战胜利后至新中国成立前,由中国共产党领导解放并建立民主政权的广大区域。随着解放战争胜利发展,原先分散的各根据地逐步连成一片,最终形成东北、华北、华东、中原、西北五大解放区,其中既包括陕甘宁等老区,也涵盖哈尔滨、石家庄、济南、沈阳等新收复的大中城市,是红色法治“从农村到城市”“从区域到国家”的重要实践场域。这一重大转折性历史实践,本质上是中国共产党以法治思维破解治理转型难题、以制度创新回应城乡差异挑战的动态过程,既完成了对解放区民主政权的法治探索,又为新中国法治建设积累了丰富的实践经验。

## 从农村到城市的法治实践场域转型

红色法治发轫于苏区、边区广袤乡村,制度建构始终围绕土地改革展开,规制对象以乡村朴素、简单的乡土社会关系为主。解放战争时期,中国共产党相继解放了各大中心城市并建立城市人民民主政权,在传承农村革命根据地群众路线、“马锡五审判方式”等红色法治优良传统的基础上,融合根据地法治建设经验与城市社会现实,探索形成了解放区城市法治建设的全新路径。这一兼具探索性与开创性的法治实践,为新中国系统性法治建设奠定了重要实践基础,提供了宝贵的先行试验经验。

第一,城市解放区宪制的发展体现了民主政治观的新变化。随着各大城市相继解放、城市人民民主政权全面建立,中国共产党领导下的政权建设重心由农村转向城市,如何以宪制规则搭建覆盖各阶层的人民民主制度框架,决定了新中国人民民主的政权架构基础。例如,哈尔滨市临时参议会作为城市民主政治的先声,制定和颁布了1946年《哈尔滨市施政纲领》,首次在城市宪法性文件中践行了毛泽东提出的新民主主义理论,将各项民主权利赋予全体“城市人民”,并保护友邦侨民各项权益。作为解放战争初期中国共产党领导民主政权制定的第一部城市宪法性文件,纲领第一次用法律形式将新民主主义民主政治制度固定下来,规定并保证城市人民享有广泛的民

主自由权利,为新民主主义宪制在全国的实现奠定了坚实基础。1948年《华北人民政府施政方针》分为军事、经济、政治、文化教育、新解放区与新解放城市政策五部分,规定了华北人民政府的基本任务和施政方针、具体政策等,为华北人民政府的政权建设工作提供了根本遵循,是全国统一政权建设的重要宪法性文件。

第二,城市解放区经济法规的颁布和实行体现了恢复发展工商业的新任务。随着解放战争的节节胜利,解放区经济社会形势从单一的小农经济向多种经济形式并存转变。哈尔滨解放区为了恢复经济、发展生产、支援前线,结合城市实际情况,制定了以1948年《哈尔滨特别市战时工商业保护和管理暂行条例》为代表的系列保护民族工商业、保护劳动者利益的政策及法规。为适配城乡发展生产与支援前线的需求,各解放区民主政权持续出台经济领域立法。据统计,解放战争时期出台的经济法规总量共640余部,数量远超政权建设、民事、刑事、司法等其他门类。这些经济法规极大地调动了各阶层人民支援解放战争的积极性,深刻影响了新中国成立后工商业法规的制定与实施。

第三,城市解放区劳动法规的颁布实行体现了“劳资两利”的新实践。与农村革命根据地不同,在城市复杂的社会关系中,革命的工

要依靠力量由工人、农民转变为工人、工商业者,红色法治需要保护的主要群体也随之改变,因此,需要从农村革命根据地“保护劳方”发展为城市解放区“保护劳资双方”。针对城市劳资关系治理的全新命题,1947年12月,毛泽东在《目前形势和我们的任务》报告中明确指出,“新民主主义国民经济的指导方针,必须紧紧地追随着发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利这个总目标。一切离开这个总目标的方针、政策、办法,都是错误的”。为响应中央号召并满足城市工商业发展的实际需求,城市解放区颁布大量以“劳资两利”为宗旨的法规,确立“保护劳资双方”的“劳资两利”基本原则。1948年《哈尔滨特别市战时暂行劳动条例》是党在新民主主义革命时期对“劳资两利”思想的最早立法实践;东北解放区的劳动保险法规还规定了实务工薪、工伤抚恤等变通办法,对其他解放区产生示范效应。以“劳资两利”为中心的城市法制实践弥补了中国共产党法治建设实践中保护城市群体利益的法律缺失,为新中国劳动法制奠定了坚实基础。

第四,城市解放区通过法律的渐进式“废旧立新”探索了立法与法律适用的新路径。“废旧立新”并非一蹴而就,尽管中国共产党领导的革命政权在苏区和边区时期积累了大量民刑

事等领域的立法经验,但大多基于农村革命根据地简单的社会关系。城市解放区具有国际化色彩、以工商业为主、外侨众多,苏区和边区的立法经验已经不能完全适用于城市复杂的社会问题。解放之初,哈尔滨解放区法院为了惩治犯罪、稳定社会秩序、妥善解决纠纷,在尚无明确法律法规的情况下,创造性地实践了从沿用旧法,到新法旧法并用,再到适用新法、新政策的“三步走”阶段。1946年8月23日哈尔滨地方法院成立到1946年10月16日东北行政委员会颁布《关于司法行政及组织问题指示》为第一阶段,这个阶段主要是沿用民国旧法,在案件审理时,由于没有新法可用,多数案件直接援用部分民国旧法为审理依据;1946年10月16日到1949年2月22日中共中央发布《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》为第二阶段,这个阶段主要是使用新法规与有选择地援用民国旧法相结合,在案件审理时,有新制定的法规政策可适用则优先适用新法、新政策,若没有新法、新政策则变通适用民国旧法中与新政权不相抵触的法律规范;1949年2月22日到1949年10月1日新中国成立为第三阶段,这个阶段全面以党中央、东北局、哈尔滨市委市政府颁布的新法规、新政策为案件审理依据。

## 从区域法到国家法的法治实践层级跨越

农村革命根据地的政权与法治建设实际上只具有局部、区域规模,而在解放战争时期,中国革命形势已经明朗,建立全国政权指日可待。因此,解放区政权与法治建设已承担起为建立国家政权摸索经验、探索路径的使命。

作为全国第一个解放的大城市,哈尔滨解放区的法治建设立足于区域、着眼于新中国。哈尔滨市档案馆馆藏革命历史档案中记载:“哈尔滨应当成为争取民主的中心……不仅哈尔滨首先成为民主的,北满成为民主的,东北成为民主的,以及全国要成为民主的。”从1946年

哈尔滨第一届临时参议会召开到民主政治体制建立,从以“民主的法治的社会秩序”为中心的宪法性文件制定到以“公私兼顾、劳资两利”“保护工商业”为原则的经济法规制定,从“锄奸保卫”依法行使逮捕权到人民法院依法行使审判权,哈尔滨解放区的宪制、经济、劳动等法律法规反映了红色法治由局部、区域走向全国的进程,对新中国政治体制建立和经济建设起到了先行及试验作用、提供了有益经验。

作为“新中国中央人民政府的雏形”,华北人民政府完成了红色法治由试点向统一的进

阶,是连接党局部执政法治试验与全面执政法治实践的关键一环。1948年8月,华北临时人民代表大会在河北石家庄召开,9月26日华北人民政府宣告正式成立。华北人民政府主席董必武在就职讲话中指出,华北人民政府的核心目标是实现“由游击式过渡到正规的政府”,首要任务是搭建完整规范的人民政权制度框架,为新中国的成立和建设奠定基础。据统计,华北人民政府共颁布法令规章200余项,内容涵盖政权建设、支前、经济、财税、工商、公安司法、民政、金融、交通、农业水

利、教科文卫等,为支援前线、解放全中国提供了法治保障。

从哈尔滨解放区到华北人民政府,中国共产党在掌握国家政权、进行新中国法治建设的尝试中践行着红色法治,红色法治实践也成为了连接工农民主政权、抗日民主政权和新中国法治建设的重要纽带。解放战争时期党的红色法治实践既继受了此前各根据地法治建设的成功经验,同时也对新中国法治建设产生了直接影响,为中国特色社会主义法治道路建设提供了早期尝试。

## 解放战争时期党领导红色法治的实践经验

解放战争时期,中国共产党领导解放区民主政权实现了“从农村到城市”“从区域到全国”的重大转折,呈现出鲜明的实践特点、积累了丰富的实践经验。

第一,建立人民民主政权,彰显民主性。解放区民主政权以民主为基调,推行民主政治,实行民主法制。立法过程体现民主,参议员代表广泛,彰显民主特色;立法内容彰显民主色彩,强调解放区民主政权是工人阶级领导的人民民主政权,建立民主法治的新秩序。陕甘宁边区参议会是创立最早、形态最完备的民主制度,1946年《陕甘宁边区宪法原则》规定边区、县、乡人民代表大会(参议会)为“人民管理政权机关”。苏皖边区临时参议会于1945年底至1946年初召开,通过《施政纲领》,贯彻“三三制”。哈尔滨解放区采用“职业团体推选”为主、“聘请贤达”为辅的方式召集参议员,规定普选制度,保障各阶层参政权。《华北人民政府施政方针》明确规定“在各级人民代表大会及人民政府中……必须使各民主阶层,包括工人、农民、独立劳动者、自由职业者、知识分子、自由资产阶级和开明绅士,尽可能地都有他们的代表参加进去”。1949年7月召开的石家庄市首届人民代表大会被《人民日报》誉为“提供了全国实行人民民主的范例”,是新中国成立前唯一一次完全意义的人民代表大会,其选举程序、代表构成和议事规则为新中国人民代表大会制度提供了直接参照。

第二,规范政府行为,践行依法行政。解放区民主政权着力用法律规范政府及其工作人员行为,追求有法必依、违法必究。首先,强调民主政府的成立必须建立在严格的民主程序之上,通过设立临时参议会制度完成民主政府的选举产生与权力建制,在严格贯彻法治原则中,实现了人民民主与法治的统一。其次,加强履职监督,要求政府及其工作人员的一切行为都必须依法进行,违法失职必受追究。《陕甘宁边区宪法原则》规定“人民有不论用任何方法控告失职的任何公务人员之权”。华北人民政府创设了华北人民监察院,专门检查、检举并

决议处分各级行政、司法、公营企业人员的违法失职、贪污浪费及其他违反政策、损害人民利益的行为。再次,讲究程序正规化,解放区民主政权颁布了大量办事细则、办法、条例、规则等规范性文件,建立起报告制度、会议制度和办公制度,用以规范政府公务人员行为。

第三,探索立法实践,推进苏联法“中国化”。解放区民主政权在法治建设过程中,以苏联法为蓝本,结合国情对苏联法进行了“中国化”实践。在宪制建设方面,解放区民主政权制定的宪法性文件中对政权性质的表述,即“新民主主义政权”,在本质上与苏联法和苏区的政权性质一脉相承,体现了人民政权的本质特征。在经济立法方面,解放区民主政权借鉴了苏联的公私合营经济、合作社经济、私有经济和个体经济等经济形式,为解放区恢复经济、发展生产、支援前线作出了重要贡献。在劳动立法方面,解放区民主政权借鉴苏联劳动法,同时结合实际规定了“劳资两利”、实务工薪等灵活变通规定,保障了职工的基本生活。在军事管制方面,借鉴苏联战后城市军事管制的制度思路,结合国内新解放城市的复杂形势形成了适配国情的军事管制制度。哈尔滨解放区最早落地军管实践,为全国提供了先期样本。1948年11月,中共中央发布《关于军事管制问题的指示》对军管制度予以定型,随后石家庄市人民政府、华北人民政府联合华北军区先后出台多部配套法规,以立法形式规范城市接管、军管权责等关键事项,实现军事管制工作法治化。

第四,调整法治重点,关注城市社会关系。中国革命走的是“农村包围城市”道路,红色法治的发展逐步完成了从农村到城市的场域过渡和从区域到国家的层级过渡。在建政方面,解放区民主政权规定的选举权主体已不限于工农阶级,而是所有拥护民主政权的阶级、阶层和人民团体,政权主体具有广泛性;在施政方面,解放区民主政权颁布的一系列有关经济建设的法规,均紧密结合城市特性:为解决城市工商业问题制定了一系列保护工商业发展的法规,为解决城市

商业金融特殊问题制定了有针对性的金融法规,为解决城市失业或半失业贫苦群众的生活困难问题制定了摊贩管理条例和移民条例,为解决行业发展问题制定了税收管理相关法规,为解决社会治安问题制定了大量治安法规,开创性地设置了管制新刑种。

第五,加强司法建设,传承创新红色司法实践。为了满足社会不同阶层人民的司法诉求,解放区民主政权将陕甘宁边区时期创建的以“马锡五审判方式”为中心的人民司法传统,从法律术语、法庭形式、司法程序等方面进行了法律规范性的探索,体现了中国共产党“一切从实际出发”“理论联系实际”的思想路线,对比不同时期诉讼规范,能够清晰看到司法制度的传承与创新,如《陕甘宁边区民事訴訟条例草案》规定对于诉讼参与人拒不到庭的情况采用就地审判和拒不到庭者缺席判决两种处理方式;《哈尔滨特别市民事刑事诉讼暂行条例》作出拓展创新,明确“刑事被告经合法传唤而无正当理由不到者,得予拘传”,对于逃亡、湮没证据、犯罪情节重大者,“得予逮捕或羁押”。为了实现为人民服务的宗旨,在审判中简化诉讼程序、方便人民群众,例如在受理案件时不收诉讼费、不需要有诉讼文书,取缔旧司法代书行业,使用大众化的诉讼话语。解放战争时期,解放区的司法实践稳定了社会秩序、恢复和发展了被破坏的工业生产与商业秩序、及时有效地解决了人民的诉求,得到了社会各阶层包括外国侨民的信任和支持,树立了人民司法的权威,这些具有创新性的人民司法实践为

新中国司法建设奠定了坚实基础。

【本文系黑龙江省哲学社会科学规划项目“革命根据地红色法治理念的传承与发展研究”(23FXB012)的阶段性研究成果】

(作者系黑龙江大学法学院教授;黑龙江大学法学院硕士研究生)