

晋绥边区拥军优抚法治建设的经验

□ 闫强乐 王飞宇 文/图

拥军优抚是中国共产党在新民主主义革命时期的一项伟大创举，2016年7月29日，在全国双拥模范城（县）命名暨双拥模范单位和个人表彰大会上，习近平总书记指出，“双拥运动是我党我军我国人民特有的优良传统和政治优势”。

晋绥边区作为陕甘宁边区与敌军之间的屏障，在物资供应、交通运输等方面贡献卓越。为应对恶劣的战争环境、巩固抗日根据地政权、优化军民关系，晋绥边区设置优抚机构、颁布并落实一系列拥军优抚政策法规，涵盖物质补助、军婚保护、权益优待、代耕帮扶等多方面内容，并积极动员群众参与拥军优抚活动，推动政策有效落实。晋绥边区拥军优抚的法治建设是激发边区军民抗战积极性的重要举措，也为新时代拥军优抚工作的进一步发展提供了经验。

拥军优抚法令概述

抗日战争时期及抗日战争胜利后，晋绥边区行政公署颁布了一系列拥军优抚法令。这些法令对优抚对象、优抚方式以及其他事项作出详细规定，反映出抗战后边区拥军优抚工作更为完善。

晋绥边区优抚对象包括荣誉军人、老年军人、革命军人家属、民兵、烈士家属。优抚方式集中于代耕、提供抚恤金、物质补助、安置工作，以及土地、子女教育、贷粮贷款、医疗服务等权益的优先获得，还包括保护军婚以及复员人员安置。抗日战争期间晋绥边区行政公署也曾颁布诸多条例，其拥军优抚实践从萌芽逐步走向成熟，为解放战争时期拥军优抚工作的进一步发展，打下坚实制度基础与实践基础。

拥军优抚组织机构设置

晋绥边区拥军优抚组织可分为政府机关和群众团体组织两类。自1940年晋绥边区政府成立到解放战争时期，始终是由民政部门负责边

区拥军优抚工作。边区政府下设民政厅，县政府下设民政科，基层行政村下设民政委员会，优抚委员会受其领导。抗战胜利后为妥善安置退役军人，各级机关新设复员人员处理委员会。

在党的号召下，民间成立抗联组织，各行其力助力拥军优抚。不同于政府主要负责行政事宜，抗联组织主要负责后勤保障，如农救会帮助抗属代耕；青救会动员青年踊跃参军，通过站岗、放哨、查路条、抬担架等形式支援抗战；工会为军队与抗属提供煤炭等物资；妇救会精进纺织技能，缓解军队穿衣难题；儿童团也帮忙收割农作物、捡拾粪肥种庄稼。

拥军优抚实践经验

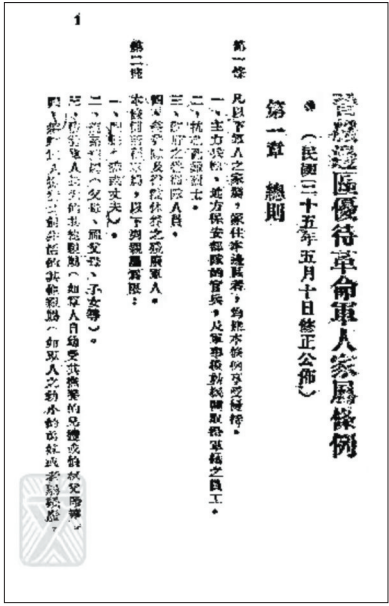
军人优抚工作

边区政府对军人的优抚主要体现在以下几个方面：

军需物资方面，抗战初期物资由边区政府全权负责，但由于日军侵略加剧，加之国民党实施经济封锁，边区物资供给难以为继。于是政府动员群众积极献粮献物，如捐献洗漱用品、牲畜、药物、果蔬、日记本等，改善了部队生活。军婚方面，政府对抗战军人婚约的解除作出严格限制，严防破坏军婚行为。同时对军人妻子进行物资补给和精神安抚，使军人安心抗战。

社会地位方面，1944年《拥军公约》在公粮缴纳、优待抗属、招待军人、照顾伤员等方面提出了明确要求。地方积极落实相关规定，一些群众组织还在此基础上创新方法，如成立拥军招待所、轮流招待军队、免费为军人看病、举办慰问演出活动等。

对退役军人，政府注重规范退役程序、物质优待以及帮助生产等。退役军人必须持有复员机关的证明，经审查无误后方可转送至原籍或其他边区。退役军人依据其等级，不仅能领取相应的退伍金、路费、粮票、菜金、便衣等生活物



《晋绥边区优待革命军人家属条例》

资，而且享有分拨土地优先权、政府贷粮贷款优先权等权益，可免费或减费治疗疾病。再就业时可按其在军中经历进行工作分配，鼓励退役军人积极工作，以逐渐培养提拔。参加工作者可加发在职荣誉金，有效提高了退役军人参与工作的积极性。

对伤残荣誉军人，按等级领取相应额度的抚恤金。伤残认定每人每年都会进行一次，适时对伤残等级进行动态调整，以更好满足伤残军人抚恤需求。对伤残较重的荣誉军人提供生活保障并妥善安置，对轻伤者则协助其参与生产劳动并给予政策支持。通过提供生产资料、减轻负担等举措，帮助他们依靠专长成家立业。当地群众也积极帮助伤残军人解决生活困难，如调剂土地、助耕、缝制衣服、捐款捐物、慰劳等。

对于烈士，边区政府在关于纪念死难烈士的决定中指出，各地要为烈士修建祠堂、烈士塔、墓碑



《晋绥边区行政公署关于纪念抗战死难烈士与抚恤烈士遗族的决定》

抗属优抚工作

对抗属的优抚，主要体现在以下几个方面：

从生产帮扶来看，最主要的形式是代耕。抗属无须为缺少土地、农具、粮种等生产要素而担忧，政府与农会通过调剂与代租的方式使抗属有地可种、有具可用。不同情况的地区有各自的代耕方式，代耕分为长期帮扶与短期帮工，长期如加入变工组，变工组通过劳动互助的形式解决抗属耕种难题。若抗属有困难，村里会临时安排人帮忙代耕，以解抗属燃眉之急。代耕解决了抗属的吃饭需求，优抗合作社则用其筹集的基金解决抗属养老、抚幼、教育、婚嫁等需求。合作社还用基金助力抗属发展种地以外的副业如纺织，提高抗属自力更生能力。抗属还可选择入股合作社，合作社拥军优抗能力提高的同时，也

宋代的“寻医”制度与智慧

□ 简捷 文/图



南宋萧照《中兴瑞应图》中的官员形象。

“寻医”制度的核心设计

宋代“寻医”制度最令人赞叹的，在于其设计的周密和严谨，既堵住了管理漏洞，又体现了对官员的体恤。

审核严格 责任共担

为了防止“诈病”逃避责任，宋代设计了严谨的“寻医”分级审批程序。地方官员申请“寻医”，需经过所在地长官的“勤会”，即调查核实，确认其“别无规避”——没有借生病逃避贪腐罪责或其他法律追究。而高级官员如通判以上的，则需“具奏听旨”，即直接上奏皇帝，听候圣断。南宋确立了“二员委保”的担保机制，官

员申请“寻医”时，必须找两名现任同级官员担保，确保病情真实、理由正当，若日后发现欺诈，保人将受牵连。

对企图钻空子的行为，有严厉的惩罚措施。《庆元条法事类》规定，如果官员是因犯贪赃等罪假装生病而请假，将会依照“诈疾病有所规避”律加罪二等予以惩处。同时，负责监督核查的监司和郡守如果存在“徇情故纵”的行为，也会被判处以违规官员同等的罪责。这套严密的审核和惩罚

体系，从源头上减少了官员“诈病”与“避罪”的行为。

期限明确 程序严密

为了避免职位被无限期虚占，宋代对“寻医”期限有明确规定。北宋中后期普遍要求官员“寻医”两年后，方能重返朝堂，参与铨选。到了南宋，管理更趋精细化，据《庆元条法事类》记载，多数官员的“寻医”期缩短为一年，但对于身居闲散职位

的低品武官，则要求满三年方可重新参选。

一旦获准“寻医”，官员便进入了一种特殊的“职业休止期”，其姓名将从官员名册中勾除，职权与俸禄一并暂停，彻底离开工作岗位。这既是对生病官员的照顾，也保障了国家机器的有效运行。

然而，漫长的“寻医”期结束，并不意味着官员可以自动复职。他们必须通过一道至关重要的复职审核——“台参”。“台参”不是简单的走过场，而是一场由御史台主持的、极为严格的身体复查。与常规检查年老官员身体时流于形式的“问答”“拜揖”不同，对“寻医”期满者的检视极为严格。南宋《御史台令》规定，需“体量委无疾病”，方许“注籍”，也就是需要查明身体确实无恙方可恢复身份。若检查官心有疑虑，还会上报医官局，让专业医官进行会诊。这道特别程序确保了每位返岗的官员都具备了履职的健康条件。

除此之外，“寻医”经历对官员的仕途前景也有深远影响。宋代官员升迁讲究“循资”，即按资历排序。而资历的认定是基于完整的任期（通常以“考”为计算单位）。制度规定，如果官员在任未满“两考”便“寻医”离任，则此段任期不予计算，不能计入升迁资历。只有任满“两

考”后因病“寻医”，方能计为一个完整任期。这意味着，一个知县若想获得晋升通判的资格，就必须确保自己在生病离任前，已经扎扎实实干满了基本任期。这一规定，有效防止了借长期病假“刷资历”的漏洞，保证了官员考核与升迁体系的严格与公平。

“寻医”制度法外有情

宋代“寻医”制度虽有刚性，但执行中却也不失温情。考虑到患病官员长途跋涉“寻医”的艰辛，朝廷规定，可根据官阶高低，为其配备护送人员，从高级官员的十五人到低级官员的一人不等，这大大解决了生病官员旅途的困境。

对于德高望重的重臣，皇帝更是施恩。如宋太宗时期礼部侍郎李至因眼疾离职，太宗特批其“月给本官全俸”；史学家司马光病假期间，高太后特旨将其薪俸待遇不变。这些超越制度的关怀，为冰冷的条文注入了暖意，体现了“法理之外，亦有人情”的法律底蕴。

宋代的“寻医”制度，是中国古代管理制度的一项重要创新。它成功地将在唐宋之交近乎失序的官员长期病假行为，纳入国家统一、规范的管理轨道。其严格的分级审批、担保机制、期限管理与复职审核，体现了极高的制度设计与管理智慧，尽管在长期实践中，这项制度难免执行走样，但仍不能掩盖其蕴含的法治精神和人文关怀。

（作者单位：华东政法大学法律学院）

在现代社会，我们有完善的职工病假与医疗保障制度。那么，在古代，官员生病，需要治疗和休养，又会如何应对？宋人用一项名为“寻医”的制度，给出了答案。这并非简单的请假制度，而是一套在长期实践中形成的兼具规范管理与人文关怀的机制。

“寻医”制度的缘起

“寻医”二字，在唐代中后期已有记载。唐代颜真卿为名臣杜济撰写的神道碑铭中，就提到他因“不幸感疾”而“请寻医于晋陵”。然而，唐代的官员告病多依赖于个人陈情和上级的个人恩准，这种方式虽有人情味，却缺乏统一标准，为投机者留下了空间，一定程度上造成管理的低效和混乱。及至五代，社会动荡，乱世之中管理更为松弛，“寻医”几乎成为一种可随意使用的离职借口。

宋初统治者一方面承袭了前代传统，允许官员因病请假，另一方面着手整顿，将此近近乎失控的“寻医”制度初步纳入行政管理框架。与此同时，宋代还面临着—一个“幸福的烦恼”：科举制度的兴盛，为国家选拔了大量人才，但也导致了“员多阙少”——候补官员多于实际职位。如何有序管理这支庞大的人才队伍，成为朝廷必须解决的课题。

于是，一套系统规范的“寻医”制度应运而生。仁宗庆历二年，朝廷首次明文规定，京师朝官