

依法行政的先河

任建新题



华北人民政府法令研究

中国法学会董必武法学思想研究会 编

中国社会科学出版社

依法行政的先河

伍成贵 著

——华北人民政府法令研究——

· 中国法学会法学史研究会 编 ·

中国政法大学出版社

依法行政的先河

任建新题 

— 华北人民政府法令研究 —

· 中国法学会董必武法学思想研究会 编 ·

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法行政的先河：纪念华北人民政府法令研究 / 中国法学会董必武法学思想研究会编. —北京：中国社会科学出版社，2011. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0185 - 8

I. ①依… II. ①中… III. ①法制史 - 研究 - 中国 - 1948—1949
IV. ①D929. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 215047 号

出版策划 任 明
特约编辑 付 钢
责任校对 李 莉
版式设计 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 10 月第 1 版

印 次 2011 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 24.75

插 页 2

字 数 429 千字

定 价 60.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

编者的话

为纪念华北人民政府成立六十周年，中国法学会董必武法学思想研究会发起，与中国行政管理学会、中国政法大学、中国老教授协会、法制日报社于2008年10月11日共同举办了“纪念华北人民政府成立六十周年座谈会”。此前，也是为了同样目的，中国法学会董必武法学思想研究会先后编印了《华北人民政府法令汇编》、《董必武领导华北人民政府依法办事大事记》，得到了有关人士充分的关注与肯定。其后，我们又组织了部分专家、学者撰写了研究论文，召开了座谈会。现在我们把座谈会上与会领导同志的讲话、部分老同志的发言连同座谈会上专家学者发言和学术论文编辑了这本书，书名《依法行政的先河——华北人民政府法令研究》以飨读者。

华北人民政府，是在解放战争胜利地进行，新中国诞生前夕产生的新型人民民主政权。时间从1948年9月下旬到1949年10月下旬，管辖着华北大地的河北、山西、平原、绥远、察哈尔五省和北平、天津二市，人口约6400万。她是在中国共产领导下，包括有民主爱国人士参加的民主联合政府，在董必武为主席，薄一波、蓝公武、杨秀峰为副主席的领导下，她不仅出色地完成了支援平津、太原、淮海等战役，恢复和发展生产、恢复交通、建立中国人民银行、发行人民币、整顿社会秩序、安定人民生活等任务，更为可贵、有深远历史意义的，是把中国共产党领导的从井冈山时代起建立的游击式政权转变为人民民主的正规式政权，全力以赴尽可能地实现了依法行政。董必武在华北人民政府建立之初，就明确提出：华北人民政府“是由游击式政府过渡到正规式政府。正规的政府，首先要建立一套正规的制度和办法”；“要创建法律、法令、规章、制度。我们把旧的打碎了，一定要建立新的，否则就是无政府主义。”董必武是这样说了，华北人民政府也是这样做了。在施政的十三个月里，华北人民政府先后颁行了二百多项法令、法规，内容涵盖了政权建设、支援前线、生产建设、财政金融、工商贸易、公安司法、交通、农业水利、教育科技、文化卫生等各个领域，既使各级政府机关、工作人员有规可循，有章可守，依法办事，各个方面的工作按职按责

有序地进行，也为新中国中央政府制定法律、法令作了充分的准备；同时为新中国中央人民政府的机构打下了组织基础。1949年10月27日，毛泽东主席发布的《关于撤销华北人民政府令》中明令：“中央人民政府的许多机关，应以华北人民政府所属有关机构为基础迅速建立起来。”史称华北人民政府是新中国的雏形。

华北人民政府的政绩是巨大的，行政工作是科学有序的，法治建设的经验是十分丰富和厚重的，它的立法指导思想，法律、法令的科学性、实践性和前瞻性，历史意义是深远的，其思路其经验至今仍有借鉴意义。我们对华北人民政府的研究是初步的，我们深深感谢收入本书文章的作者。

目 录

一、学习和研究华北人民政府积累的宝贵经验，建设具有中国特色的社会主义法律制度

——领导同志在“纪念华北人民政府成立六十周年座谈会”上的讲话 (1)

纪念华北人民政府成立六十周年

——致纪念华北人民政府成立 60 周年座谈会的贺信 任建新 (3)

汲取华北人民政府宝贵经验推进中国特色的社会主义建设事业的深入发展

——在纪念华北人民政府成立六十周年座谈会上的讲话 李贵鲜 (5)

学习华北人民政府行政管理经验推进服务型政府建设

——在纪念华北人民政府成立 60 周年座谈会上的讲话 ... 郭 济 (8)

纪念华北人民政府成立 60 周年座谈会上的开幕辞 孙琬钟 (13)

在纪念华北人民政府成立 60 周年座谈会上的闭幕词 石亚军 (15)

二、纪念与回忆

——经历过华北人民政府的老同志的发言 (19)

我在华北人民政府的日子 马永顺 (21)

怀念法学教育的第一人——董老

——在纪念华北人民政府成立六十周年上的发言 庚以泰 巫昌祯 (24)

华北人民政府的历史是中国革命政权史和中国革命史的

光辉篇章 赵秀山 (27)

三、关于华北人民政府建政法令、政策的研究 (33)

华北人民政府宪政制度考察 赵晓耕 王 杨 (35)

华北人民代表会议选举制度研究	
——兼与人大代表选举制度比较	曲 甜 (51)
华北人民政府基层政权建设探析	李玉生 (61)
政府依法行政的三维透视	
——历史经验与现实考验	于 江 (70)
常规化：革命政权的转型	
——一种支配社会学的视角	赵 真 (78)
华北人民政府依法治监刍议	薛梅卿 赵 晶 (89)
行政组织法视野下的华北人民政府	卞修全 (103)
华北人民政府时期的依法行政思想及借鉴意义	王松锋 (111)
华北人民政府是中央人民政府的雏形	张希坡 (123)
论董必武的社会主义民主思想	陈 鲲 (138)
我国行政组织立法的楷模	朱维究 (151)
 四、关于华北人民政府民政方面的政策、法令研究	(155)
华北人民政府社会保障法制研究	姜登峰 (157)
华北人民政府关于救济救灾思想的研究	孙晓飞 (167)
论华北人民政府时期婚姻法的价值取向	蒋燕玲 (178)
 五、关于华北人民政府公安、司法方面政策法规的研究	(189)
华北人民政府司法制度之研究	周道鸾 (191)
华北人民政府司法制度研究	胡丽燕 (204)
以往之可“鉴”来者犹可追	
——从历史实证维度剖析华北人民政府公安、	
司法制度	于耀辉 (212)
浅论华北人民政府在刑事司法领域内的法制建设	孔令滔 (227)
论华北人民政府时期的调解制度	李嘉娜 (241)
华北人民政府公安司法制度回顾	王丽瑛 (249)
论物权法的实施与公安执法	王应富 (259)
通过法律的治理	
——人民司法的功能与目标	危文高 (269)
论华北人民政府民间纠纷调解机制	闫 晶 (281)

华北人民政府死刑程序法令述评	王平原 (293)
六、关于华北人民政府金融财税、工商贸易政策、法令的研究	(305)
董必武与华北人民政府契税制度的建立	张 璐 赵晓耕 (307)
董必武财税法制思想初探	甘功仁 何恒攀 (315)
华北人民政府的金融法令	
——是新中国金融立法的萌芽	刘隆亨 吴 军 (327)
七、关于华北人民政府农林、水利、环保、交通方面政策、	
法令的研究	(333)
华北人民政府环境立法及其特点	王 立 (335)
论我国大运输体制的构建	
——以华北人民政府交通部的模式为要	谭 波 (344)
探析华北人民政府农业立法对我国农业发展的	
借鉴意义	王 丽 (353)
八、关于华北人民政府教科文卫政策、法令的研究	(367)
华北人民政府中小学、师范学校教育法令	
研究	邱远猷 王超群 (369)
华北人民政府高等教育制度考	
——兼及对新中国高等教育的影响和启示	谭 波 (383)

一、学习和研究华北人民政府积累的 宝贵经验，建设具有中国特色的 社会主义法律制度

——领导同志在“纪念华北人民政府成立六十周年座谈会”上的讲话

纪念华北人民政府成立六十周年

——致纪念华北人民政府成立 60 周年座谈会的贺信

任建新

今年是华北人民政府成立 60 周年。我谨代表董必武法学思想研究会并以我个人的名义向纪念华北人民政府成立 60 周年座谈会的召开表示祝贺！

60 年前，为了适应整个解放战争形势的需要，中共中央决定，统一华北的晋察冀和晋冀鲁豫两大解放区，成立华北解放区，召开华北临时人民代表大会，成立华北人民政府。1948 年 9 月 20 日至 24 日，华北人民政府第一次委员会会议选举董必武为华北人民政府主席，标志着华北人民政府正式成立。随着三大战役全面胜利、北平和平解放，建立全国性政权成为现实。新中国诞生后，根据中央人民政府毛泽东主席的命令，华北人民政府于 1949 年 10 月 31 日正式撤销，华北人民政府履行其使命历时一年零一个月。华北临时人民代表大会的召开和华北人民政府的成立，在中国新民主主义革命史上具有划时代的意义，正式揭开了新中国政权建设的序幕。正如董必武同志所指出的，华北临时人民代表大会“将成为全国人民代表大会的前奏和雏形”，“是中国民主革命历史中划时代的一次大会，在民主革命历史上将占有光荣的篇章”。

华北临时人民代表大会，开创了人民代表大会制度，初步确立了新中国由各级人民代表大会选举各级人民政府的基本政治体制，初步形成了多党派合作的政治协商制度，为新中国的民主政治制度作了积极尝试，为新中国政权建设作了组织上的准备，为新中国法制建设奠定了基础。新中国诞生前夜成立的华北人民政府，是我党为新中国政权建设进行的一次成功实践，是新中国中央人民政府建立的直接基础，是我党由局部执政走向全国范围执政的一次成功预演。

华北人民政府虽然仅仅存在了一年多的时间，但是在中共政权建设史上却具有特殊的历史地位。它兼具中央政府的某些职能，为新中国各级政权机构确立了基本的组织模式，统一和规范了局部根据地政权的法规、制度，探索出了一条实现政府工作正规化的有效途径，确立了合理的党政关系，为实现向全国性政权的顺利过渡做好了充分的政治上与制度上的准备。华北人民

政府成立后，在政权建设、经济建设等各个方面制定并实施了一系列纲领性文件，为新中国统一法律制度、行政管理、财政管理、恢复发展经济积累了宝贵经验。这些经验主要是：在中国共产党领导下的人民政府以及党和政府的每一位工作人员，都应该坚持正确的政治方向，时刻把党的事业、人民的利益放在至高无上的地位；党和国家的一切工作都要纳入法律的范畴，依法建政、依法执政；建立人民司法，用法律保证党的事业有序发展、国家和人民的利益的最大化、党的中心任务的顺利完成。可以说，没有华北人民政府时期在各个方面的探索和经验积累，就没有新中国人民代表大会制度的确立和发展，也就没有全国政权的迅速建立以及中央人民政府民主、高效、科学的管理和运作。

我这里特别要提到的是，在华北人民政府存在的十三个月里，董必武同志领导委员会及相关部门，先后制定、颁行了 200 多项“法令”、“法规”，涵盖了建政、支援前线、经济建设、民政、公安司法、金融、财政税务、工商贸易、交通、农业水利、教育科技、文化卫生等诸多方面，既使各级行政机关及工作人员能够依法行政，也为后来成立的中央人民政府在法制上作了可贵的准备。这些法令、法规不仅具有历史价值，在今天看来，对于我们的立法、司法及行政工作仍然具有重要的现实价值和借鉴作用。

我们今天纪念华北人民政府成立 60 周年，就是要继承革命先辈的光荣传统，深入学习和研究华北人民政府积累的宝贵经验，尤其是要学习和研究法制建设方面的经验，坚持中国特色的社会主义政治方向，建设具有中国特色的社会主义法律制度和司法体系，维护社会的公平和正义，保证社会的和谐与稳定，维护广大人民群众合法权益，为实现全面建设小康社会的宏伟目标、推进中国特色社会主义事业的顺利发展而努力奋斗！

预祝座谈会圆满成功！

2008 年 10 月 6 日

汲取华北人民政府宝贵经验推进中国特色的 社会主义建设事业的深入发展

——在纪念华北人民政府成立六十周年座谈会上的讲话

李贵鲜

同志们：

今年是华北人民政府成立六十周年，我们在这里举行纪念座谈会，是为了更好地汲取当年华北人民政府的宝贵经验，为推进我国具有中国特色的社会主义建设事业更深入地发展。

六十年前，1947年11月石家庄解放后，晋察冀和晋冀鲁豫两大解放区连成一片，中共中央决定将这两个解放区合并。1948年5月，中共中央迁到河北平山县西柏坡村。5月20日，晋察冀和晋冀鲁豫两个解放区正式合并成立华北解放区。中央晋察冀中央局与晋冀鲁豫中央局合并成立中共中央华北局，两区部队合并为华北军区，两区政府合并为华北联合行政委员会。为了适应整个解放战争形势的需要，中共中央决定召开华北临时人民代表大会，成立华北人民政府。7月，经过酝酿选举，各解放区选出代表500余人。8月7日，华北临时人民代表大会在石家庄召开，大会选举董必武、聂荣臻、薄一波等27人组成华北人民政府政治委员会。1948年9月20日至24日，华北人民政府第一次委员会在平山县王子村召开。会议选举董必武为华北人民政府主席，推举薄一波、蓝公武、杨秀峰为副主席。华北人民政府开始工作。董必武同志在华北临时人民代表大会开幕式上指出：“这次代表大会是临时性的，也是华北一个地区的，但是，它将成为全国人民代表大会的前奏和雏形。因此它是中国民主革命历史中划时代的一次大会，在中国民主革命历史上将占有光荣的篇章”。他指出：“我们这次代表大会，体现了我们解放区的政权是革命的政权，是人民的政权，是新民主主义的政权。”

三大战役全面胜利，北平和平解放，使得建立全国性政权很快成为现实，华北人民政府失去了存在的必要。1949年10月27日，毛主席在撤销华北人民政府的命令中指出：“中央人民政府的许多机构，应以华北人民政府所属有关机构为基础迅速建立起来。”1949年10月28日，董必武同志签

署《华北人民政府结束工作的公告》，1949年10月31日，华北人民政府正式撤销，历时一年零一个月。新中国诞生前夜成立的华北人民政府，是中国共产党为即将诞生的新中国的政权建设直接进行的一次成功尝试，是新中国中央人民政府建立的直接基础，也是中共由局部执政走向全国范围执政的一次成功预演。它虽然只存在了一年多的时间，但在中共政权建设史上却具有特殊的历史地位。它兼具中央政府的某些职能，统一和规范了局部根据地政权的法规、制度，确立了合理的党政关系，初步形成了多党派合作的政治协商制度，为实现向全国性政权的顺利过渡做好了充分的政治上与制度上的准备。董必武同志在当选为华北人民政府主席之后的就职典礼上，郑重宣布：“这个政府是由游击式过渡到正规式的政府。正规的政府，首先要建立一套正规的制度和办法。”“正规的政府办事就要讲一定的形式，不讲形式，光讲良心和记忆，会把事情办坏的。”他解释说：“我们是人民选举出来的，我们要向人民负责，人民要求我们办事要有制度、有纪律，无制度无纪律一定办不好事情。政府规定的制度一定要遵守，不遵守就违犯纪律。”

华北人民政府的建立，是中国人民武装革命斗争即将成功的前夕，毛泽东同志和党中央的伟大战略部署，华北人民政府成立后，在政权建设、发展经济等各个方面制定并实施了一系列纲领性文件。一方面，它承担着华北、华东等战场的支前任务，先后支援了淮海、平津等著名战役。另一方面，它为新中国统一法律制度、行政管理、财政管理、恢复发展经济积累了经验。华北临时人民代表大会，为新中国的民主制度作了积极尝试，并为政权建设作了组织上的准备，为新中国法制建设奠定了基础，积累了宝贵经验。

纵观华北人民政府短短的十三个月艰苦卓绝的建设与工作，不难看出，华北人民政府的宝贵经验，主要在于在中国共产党的领导下的人民政府以及党和政府的每一位工作人员，都应该坚持正确的政治方向，时刻把党的事业、人民的利益放在至高无上的地位；党和国家的一切工作都要纳入法律的范畴，依法建政、依法执政；建立人民司法，用法律保证党的事业有序发展、国家和人民的利益的最大化、党的中心任务的顺利完成。

当前，全党、全国人民在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，努力建设中国特色社会主义。胡锦涛同志在十七大报告中指出：“全面建设小康社会是党和国家到二〇二〇年的奋斗目标，是全国各族人民的根本利益所在。”“全党必须坚定不移地高举中国特色社会主义伟大旗帜，带领人民从新的历史起点出发，抓住和用好重要战略机遇期，求真务实，锐意进取，继续

全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化，完成时代赋予的崇高使命。”我们今天纪念华北人民政府成立六十周年，就是要继承革命先辈的光荣传统，汲取华北人民政府的宝贵经验，把握好党中央提出“全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化，完成时代赋予的崇高使命”这一中心任务，坚持中国特色的社会主义的政治方向、建设具有中国特色的、更加完善的社会主义司法体系，以保证社会主义现代化事业的顺利发展、保证社会的公平与正义、保证社会的和谐与稳定，维护人民的权益，保证人民享有更真实、更充分、更广泛的人权。

同志们：让我们更加深入地学习和研究华北人民政府的宝贵历史经验，更好地推进中国特色的社会主义建设事业的深入发展，为党的事业、人民的福祉尽我们的最大努力。

学习华北人民政府行政管理经验 推进服务型政府建设

——在纪念华北人民政府成立 60 周年座谈会上的讲话

郭 济*

(2008 年 10 月 11 日)

同志们，朋友们：

今天，中国法学会董必武法学思想研究会、中国行政管理学会、中国老教授协会、中国政法大学、中国法制日报社共同举办“纪念华北人民政府成立 60 周年座谈会”。在此，我谨代表中国行政管理学会，向出席会议的各位领导、各位同志、各位朋友，表示热烈的欢迎，向给予这次会议大力支持的各位领导和付出辛勤劳动的同志们，表示衷心的感谢！

下面我就学习华北人民政府行政管理经验，推进服务型政府建设，讲几点意见与大家共同研究。

一、充分认识华北人民政府行政管理经验，进一步增强建设服务型政府的自觉性和紧迫性

1948 年 9 月 26 日，以董必武同志为主席的华北人民政府宣告成立，是在我们党领导的人民解放战争进行到第三个年头，晋察冀边区与晋冀鲁豫边区连成一片的时刻成立的。它的辖区，随着人民解放战争的迅速发展，最后包括河北、山西、平原、绥远、察哈尔五省以及北平、天津两市。在短短的一年多时间里，华北人民政府在建立政权、支援前线、公安司法、财政金融、工商交通、农业水利、教育科技、文化卫生等各个方面，开展了大量卓有成效的行政管理工作，积累了丰富的行政管理经验，建立了相当完备的行政体系、经济体系和法律体系，堪为新中国政府建设、经济建设和法治建设的重要基石，被誉为中华人民共和国之雏形。

华北人民政府行政管理经验归结起来，主要体现在三个方面：

* 郭济：中国行政管理学会会长。