

SHAAN GAN
NING BIAN
QU FA ZHI
SHI GAO

陕甘宁边区 法制史稿

（宪法、政权组织法篇）

杨永华 著

(陕)新登字001号

陕甘宁边区法制史稿

(宪法、政权组织法篇)

杨永华 著

陕西人民出版社出版发行

(西安北大街131号)

陕西省新华书店经销 富平县印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 4插页 16.5印张 353千字

1992年8月第1版 1992年8月第1次印刷

印数：1—1000

ISBN 7-224-02128-8/D·221

定价：10.70元

**国家教育委员会、
司法部“七五”
计划社会科学基金
资助重点科研项目**

前 言

为了发扬延安精神，继承陕甘宁边区法制的革命传统，搞好社会主义法制建设，早在60年代初期，我就产生了发掘历史资料，撰写陕甘宁边区法制史的设置。由于客观历史条件的限制，这个设想一直未能如愿。党的十一届三中全会的胜利召开，给社会主义法制建设和法学研究带来了春天，也给我带来了希望，激励我奋发努力，将这个设想变为现实。

10多年来，我把教学之外的全部业余时间都用在这部书的构思和写作上，克服了重重困难，冒着严寒和酷暑，追寻着老一辈无产阶级革命家的足迹，查阅了陕甘宁边区遗留下来的数以千计的法制建设档案，摘抄了边区出版的各种书籍报刊资料，调查走访了曾在边区司法界工作过的许多老同志，收集了上千万字的第一手资料。在占有这些丰富材料的基础上，经过认真的整理、分析和综合，深入地研究了边区法制的产生和发展、指导思想 and 立法原则、主要法规和基本内容，初步地总结

了边区法制建设的主要经验和教训及其发展的规律，为编写这部分量较大的《陕甘宁边区法制史稿》专著，打下了坚实的基础。这部著作，《诉讼、狱政篇》已于1987年由法律出版社出版。现在奉献给读者的是《宪法、政权组织法篇》。《刑法篇》、《民法篇》、《财政税法篇》也将陆续出版发行。在法学研究万紫千红的春天，《陕甘宁边区法制史稿》的成书，如能为有中国特色的社会主义法制建设，增芳添辉，将是我的莫大安慰。

杨永华

1991年3月于西北政法学院

60075/16

目 录

边区政府和法制概述

第一章 陕甘宁边区政府·····	(1)
第一节 陕甘宁边区政府的成立和发展·····	(1)
第二节 由工农民主制度向民主共和国制度的转变···	(7)
第三节 陕甘宁边区政府的历史地位和特点·····	(14)
第二章 陕甘宁边区管辖·····	(28)
第一节 行政管辖区域界定的签呈·····	(28)
第二节 行政区划建设的规定·····	(33)
第三节 行政区划保护的规定·····	(37)
第三章 陕甘宁边区法制建设的概况和主旨·····	(45)
第一节 边区法制建设的概况·····	(45)
第二节 边区法制的主旨·····	(52)

宪 法 篇

第一章 《抗日救国十大纲领》的发布与执行·····	(69)
第一节 两条抗战路线的激烈论战·····	(69)
第二节 全面抗战路线的伟大纲领·····	(71)

第三节	执行纲领的光辉典范·····	(76)
第二章	《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》的制定和 内容·····	(86)
第一节	革命三民主义的危机·····	(86)
第二节	革命三民主义的纲领·····	(94)
第三章	《陕甘宁边区施政纲领》的主要内容和历史 意义·····	(104)
第一节	施政方针的提出和施政纲领的制定·····	(104)
第二节	施政纲领的主要内容及其发展·····	(108)
第三节	边区民主政治建设新阶段的出现·····	(122)
第四章	《陕甘宁边区保障人权财权条例》规定的人权 概念及其保障措施·····	(127)
第一节	保障人民权利的历史发展·····	(127)
第二节	人权法律概念的确立及保障措施·····	(131)
第五章	《陕甘宁边区宪法原则》的主要内容及其 变化·····	(138)
第一节	省得制宪的由来和宪法原则的制定·····	(138)
第二节	陕甘宁边区宪法原则的内容和变化·····	(142)

选举法篇

第一章	选举立法原则与选举立法·····	(150)
第一节	选举立法的主要原则·····	(150)
第二节	选举立法·····	(166)
第二章	普选运动的历史发展与选举的伟大成绩·····	(170)
第一节	选举运动的光辉历史·····	(170)

第二节 选举工作的伟大成就	(179)
第三章 选举立法的基本内容	(190)
第一节 选举资格的广泛性	(190)
第二节 选举区域的划分和变化	(197)
第三节 选举人数比例的规定	(203)
第四节 选举方式的伟大创造	(210)
第五节 新型的竞选制度	(212)
第六节 候补参议员与参议员的补选	(219)
第七节 各级参议会的改选	(220)
第八节 选举委员会的组织与职权	(224)
第四章 选举立法贯彻的措施和取得的经验	(228)
第一节 选举法实施的重大措施	(228)
第二节 选举法贯彻执行的基本经验	(238)

政权组织法篇

第一章 边区政权组织的特点	(249)
第一节 立法与行政并立	(249)
第二节 行政领导司法	(261)
第二章 参议会的组织和职权	(268)
第一节 参议会的由来和发展	(268)
第二节 参议会的性质和任务	(285)
第三节 边区参议会及其常驻会的组织与职权	(290)
第三章 政府的组织与职权	(310)
第一节 边区政府的组织与职权	(310)
第二节 行政督察专员公署的组织与职权	(326)

第三节	县政府的组织与职权	(332)
第四节	区公署的组织与职权	(339)
第五节	乡政府的组织与职权	(341)
第四章	边区政治体制的改革	(349)
第一节	从共产党员对政权的独占到三三制	(349)
第二节	从庞大的战争机器到精兵简政	(382)
第三节	从旧的公文形式到新公文程式	(407)
第五章	干部管理通则	(422)
第一节	干部的基本情况和主要特点	(422)
第二节	干部的审查运动和反对新贪官污吏的斗争	(426)
第三节	干部的标准和任免	(428)
第四节	干部管理权限和管理形式	(434)
第五节	干部的考绩与奖惩	(436)
第六节	干部的政纪和公约	(444)
第七节	干部的调动和移交程序	(450)
第八节	干部的培训和教育	(454)
第九节	干部的供给和技术干部的优待	(482)
第十节	干部的退职与安置	(501)
第六章	政权工作的基本制度	(504)
第一节	政权的领导制度	(504)
第二节	政权依靠群众工作的方式	(507)
第三节	政权的会议制度	(511)
第四节	政权的报告制度	(514)
第五节	政权工作的检查制度	(519)

边区政府和法制概述

第一章 陕甘宁边区政府

第一节 陕甘宁边区政府的成立和发展

陕甘宁边区，位于陕西北部、甘肃陇东和宁夏东南部。原先是一个极为落后的地方。世代居住这里的广大劳动人民，受着帝国主义、封建军阀和地主的残酷经济剥削、中世纪的非人政治压迫和难以想象的文化奴役。在这块灾难的土地上，到处犹如布满了干柴一样，一触革命的星火，就会立刻燃成燎原之势。1927年，在中国共产党的领导下，忍受不了这种苦难的工农群众，在西北人民革命领袖刘志丹、谢子长的组织下，开始了反帝反封建的革命斗争。经过艰苦卓绝的武装斗争，在1934年10月左右，中共陕甘边特委、陕北特委，先后召开工农兵代表大会，成立了陕甘省工农兵民主政府和陕西省工农兵民主政府。习仲勋为陕甘省苏维埃政府主席，马明方为陕西省苏维

埃政府主席。在其管辖地区内，实行工农民主专政制度，保护劳动人民的政治权利；没收地主的土地，分配给无地或少地的农民；制定劳动法规，改善工人的生活和待遇。它们是中华苏维埃共和国的一个重要组成部分。

1935年10月，中国工农红军长征到达陕北后，为了统一和加强对西北苏维埃运动的领导，党中央、毛泽东于11月2日决定设立中华苏维埃共和国中央临时政府驻西北办事处。任命博古为主任、林伯渠为财政部长、邓发为粮食部长、徐特立为教育部长、蔡树藩为司法内务部长、邓振询为劳动部长、王观澜为土地部长、崔田民（后为毛泽民）为国民经济部长、罗梓铭为工农检查局局长、博古兼任外交部长，并将陕甘省、陕西省和关中、神府两个特区，置于西北办事处的领导之下。1936年5月至7月，彭德怀司令员率领中国人民红军西北野战军进军甘宁等地，消灭了马鸿宾、马鸿逵的一部分主力，解放了甘宁八县，开辟了纵横八百里的新区，组成陕甘宁省苏维埃政府（主席为李富春），也成为西北办事处的一个直属行政单位。西北办事处的建立，使原来几个独立的革命根据地，实现了统一，为后来边区政府的成立在组织上做了准备。

1935年12月，中央政治局在保安的瓦窑堡举行会议。这次会议确定了建立抗日民族统一战线的总方针，并适应民族资产阶级抗日的要求，在政权问题上第一次提出把苏维埃工农民主共和国改变为苏维埃人民共和国的口号。苏维埃人民共和国是以工农群众为基础，又包括民族资产阶级和其他反帝反封建的阶层在内的政权，它代表了反帝反封建的各阶级各阶层人民的利益。

随着中日民族矛盾和英美与日之间矛盾加剧，当权的英美派蒋介石集团，由于本身利益受到威胁，根据其主子的叱责声开始改变其对日的态度。我党及时地把“抗日反蒋”的方针改为“逼蒋抗日”的方针，并于1936年8月，致书国民党中央，把人民共和国的口号改为民主共和国。接着，又在这年9月，作出了《关于抗日救亡运动的新形势与民主共和国的决议》。这个民主共和国既包括了工人、农民、城市小资产阶级、民族资产阶级，又包括一切赞成和拥护民族革命的人们，因此，它比人民共和国包括的社会阶层就更为广泛。这个决议为陕甘宁边区民主共和制度奠定了理论基础。

1936年12月，西安事变发生。中共中央抓住这一有利时机，为争取扩大抗日民族统一战线而斗争。1937年2月4日，中共中央政治局常委会决定，由林伯渠负责西北办事处的工作，博古调任党中央组织部长。10日致电国民党五届三中全会，提出五项要求和四项保证。在四项保证中指出：“共产党领导的陕甘宁革命根据地的政府改为中华民国特区政府，红军改名为国民革命军。受南京中央政府及军事委员会的指导。”7月15日中共将《中国共产党为公布国共合作宣言》提交国民党中央，再次声明“取消现在的苏维埃政府，实行民权政治，以期全国政治之统一”。7月17日，中共代表团周恩来、林伯渠、秦邦宪在庐山与国民党代表蒋介石、邵力子、张冲正式谈判。中共代表团指出以《宣言》为两党合作之政治基础。当时蒋介石对陕甘宁根据地政权的改制和归属表示同意和赞扬。

1937年9月6日，中共中央提议，撤销西北办事处，改组为陕甘宁边区政府，以林伯渠为主席，张国焘为副主席。在林伯

渠任长江沿岸中共代表期间，边区政府日常工作由张国焘负责。1937年10月12日，国民政府行政院召开第333次会议，正式通过决议，承认陕甘宁边区政府，边区为行政院直属行政单位，划延安等23县为边区管辖。1937年11月，中共中央正式宣布，陕甘宁边区政府由林伯渠、张国焘、习仲勋、徐特立、刘景范、马明方、高岗七人组成。林伯渠为主席，张国焘为副主席。尽管国民党政府和蒋介石，玩弄两面派伎俩，矢口否认陕甘宁边区的合法地位，攻击边区为“新的封建割据”，“没有法律根据”，要求“归还建制”取消边区，然而，边区政府产生和发展的过程，却充分地说明，它是有革命的、历史的事实与法律根据的。

在边区存在的13个年头里，通过选举和增补产生过四届政府。各届政府虽然都属于新民主主义性质，但是由于肩负的具体任务的不同和阶级关系的某些变化，又有一定的差异，呈现为不同的发展阶段。

第一届政府，是1939年召开的边区第一届参议会选举的。选举林伯渠、高自立、周兴、王世泰、周扬、曹力如、刘景范、阎洪彦、雷经天、霍维德、马锡五、贺晋年、李子厚、王兆相、乔钟灵为委员。选举林伯渠为主席，推举林伯渠、高自立、曹力如、雷经天、刘景范、王世泰、周扬为常务委员，决定高自立为副主席。这届政府是从西北办事处转化而来的。它虽然是抗日民主政府，但与工农民主政府有比较大的沿袭性，或者说还带有工农民主政府的某些性质。其表现，一是要完成工农民主政府遗留下来的历史任务，核心问题是保卫土地革命的胜利成果，确认分得土地的农民的既得利益，决不允许地主阶级

利用抗日民族统一战线的方针和停止没收地主土地的政策，进行反攻倒算，收回已经被分配的土地，索要已经废除的地租和债务。为了执行这个任务，曾一度设立农工厅，专门保障农工的权利。并明确规定，要使农工厅真能为农工办事，农工厅的领导人，须是农工所爱戴的农工出身的分子。二是政府委员的组成，都是清一色的共产党员，没有其他抗日党派或阶层的代表，共产党员独占政权。

第二届政府，是1941年召开的边区第二届参议会选举产生的。其成员有林伯渠、李鼎铭、高自立、南汉宸、肖劲光、贺连城、刘景范、马明方、柳湜、霍子乐、那苏滴勒盖、毕光斗、肖筱梅、高步范、杨正甲、马生福、高崇珊、白文焕。主席林伯渠、副主席李鼎铭。这届政府是在发扬民主政治，加强团结，调动各阶级的积极性，克服物质困难，坚持抗战的条件下诞生的。它执行了调节各革命阶级利益的方针政策。在地主与农民关系上，推行交租和减租的法令，在资本家与工人的关系上，推行努力生产和使资本家有利可图的法令。它执行了三三制原则，政府成员中共产党员只占1/3，非党人士占2/3，其中民族资产阶级和开明士绅、中间分子占总数1/3。这届政府是共产党领导下的一切赞成和拥护抗日和民主的各革命阶级的联合政府，是典型的抗日民主政府。

第三届政府，是1946年召开的边区第三届参议会选举的。选举林伯渠、李鼎铭、刘景范、贺连城、马济川、毕光斗、霍维德、王子宜、霍祝三、唐洪澄、霍子乐、刘文卿、阿拉并巴音、杨正甲、蔡登霄、李仲仁、魏民选、嵕体元为委员，选举林伯渠为主席，李鼎铭、刘景范为副主席。这届政府，虽然是在抗

日战争胜利后诞生的。但是它要继续完成抗日战争遗留下来的任务，并且最彻底地贯彻了三三制的原则，因此，从本质上说，它是属于抗日民主性质的政府。可是，它又是在我党争取和实现和平民主新阶段，贯彻国共两党达成的政协决议，建立举国一致的联合政府的条件下产生的。它不能不反映这个方面的性质或特点。它强调以经济建设为基本任务，实行行政和部队人员的部分复员方案，制定和平土改法令，实现耕者有其田，便是生动的证明。这届政府又是地方自治的联合的政府。

第四届政府，是在中国人民大革命即将取得最后胜利的1949年2月成立的。这届政府是适应晋绥边区并入陕甘宁边区扩大建制的需要，在第三届政府成员的基础上，增补杨明轩、王世泰、王维舟、贾拓夫、武新宇、周兴、王达成、白如冰、赵秉彝、黄亚光、江隆基、惠中权、高士一、任谦、蒋崇璿、苏资琛、喻杰为委员组成的。

前三届政府，都是抗日民主政府，是新民主主义政权的一种形态。第四届政府，是人民民主政府，是新民主主义政权的另一种形态。第四届政府的这种性质，是由于边区内部阶级关系的变化和它承担的新的历史任务决定的。1947年，国民党反动派撕毁政协决议，悍然发动反革命内战，妄图毁灭解放区和陕甘宁边区，重建大地主大资产阶级的反动统治。陕甘宁边区和各解放区，被迫进行自卫反击战争。这时陕甘宁边区和各解放区被推翻的地主阶级，幻想变天，企图通过里应外合，恢复他们的反动统治和天堂。地主阶级丧失了仅有的一点抗日积极性，完全成为反动阶级，人民的敌人。而随着中日民族矛盾的解决，以国民党反动派为代表的大地主大资产阶级与以共产党

为代表的广大革命人民的矛盾，已成为国内的主要矛盾。这样，陕甘宁边区和各解放区政府，就必须为实现打倒帝国主义、封建主义和官僚资本主义，打倒蒋介石，解放全中国的任务而奋斗。与此相适应，陕甘宁边区和各解放区的抗日民主政府，就必然发展为人民民主政府，并为中华人民共和国奠定基础。因此，这届政府的组成，不再强调三三制的原则，但是，凡是过去与共产党长期合作，做过好事的人，仍然留在政府里，真诚地与他们合作共事。

陕甘宁边区政府，在抗日战争时期的管辖地区为23县。1947年蒋介石发动反革命内战后，随着西北人民解放军的胜利进军，地域不断扩大，到1950年6月初，西北各省业已全部解放，并相继成立了省政府，都在陕甘宁边区政府管辖之下。为了适应和平建设的新形势和新任务，中央人民政府在1950年6月19日发布命令，决定成立西北军政委员会。西北军政委员会是中央人民政府在西北地区实行军事管制的代表机关，并代行西北人民政府的职权，统一领导原陕甘宁边区辖境的工作。彭德怀为主席，习仲勋、张治中为副主席，王子宜等41人为委员，并于1950年6月19日在西安就职。至此，陕甘宁边区政府完成了它的历史任务，历时12年又5个月，胜利结束。

第二节 由工农民主制度向民主 共和国制度的转变

陕甘宁边区，是十年内战时期许多苏维埃根据地之一。那时，它同其他根据地一样，实行工农民主专政制度，是完全正

确的。这不仅因为它给工农劳苦大众带来了自由和解放，而且更为重要的是，它有着存在的历史条件和社会根据。大革命失败后，大资产阶级叛变革命，投靠帝国主义和封建势力，变为人民的敌人。民族资产阶级也被革命的火焰所吓倒，退出革命营垒，投到大地主大资产阶级的怀抱，附和了反革命。革命的动力只剩下了无产阶级、农民阶级和城市小资产阶级，革命的政党，只剩下了无产阶级的政党中国共产党。只有共产党继续高举革命的旗帜，保持革命的传统，提出了工农民主共和国的口号，并领导工人、农民和小资产阶级，为此而英勇奋斗了十多年。

陕甘宁边区，又是十年内战时期唯一保存下来的根据地，它以革命的武装与政权的力量，迎接了民族抗战的到来。因此，只有它具有由苏维埃工农民主制度到民主共和国制度转变的现实条件。而转变的理论根据，则是1936年9月17日，党中央作出的《关于抗日救亡运动的新形势与民主共和国的决议》。决议规定，这个共和国，不是一个阶级的国家和政府，而是排除汉奸卖国贼在外的一切抗日阶级互相联盟的国家和政府，其中必须包括工人、农民及其他小资产阶级；这个共和国的政府组织形式，是民主集中制，它是民主的，又是集中的，将民主和集中两个似乎相冲突的东西在一定形式上统一起来；这个共和国的政府，给予人民以全部必需的政治自由，特别是组织训练和武装自己的自由。这正是一个利于抗日战争的国家制度和政府。中国共产党宣布积极赞助这个国家制度和政府。“民主共和国在全中国建立，依据普选的国会实行召集之时，红色区域将即成为它的一个组成部分，红色区域人民将选派代表参加国