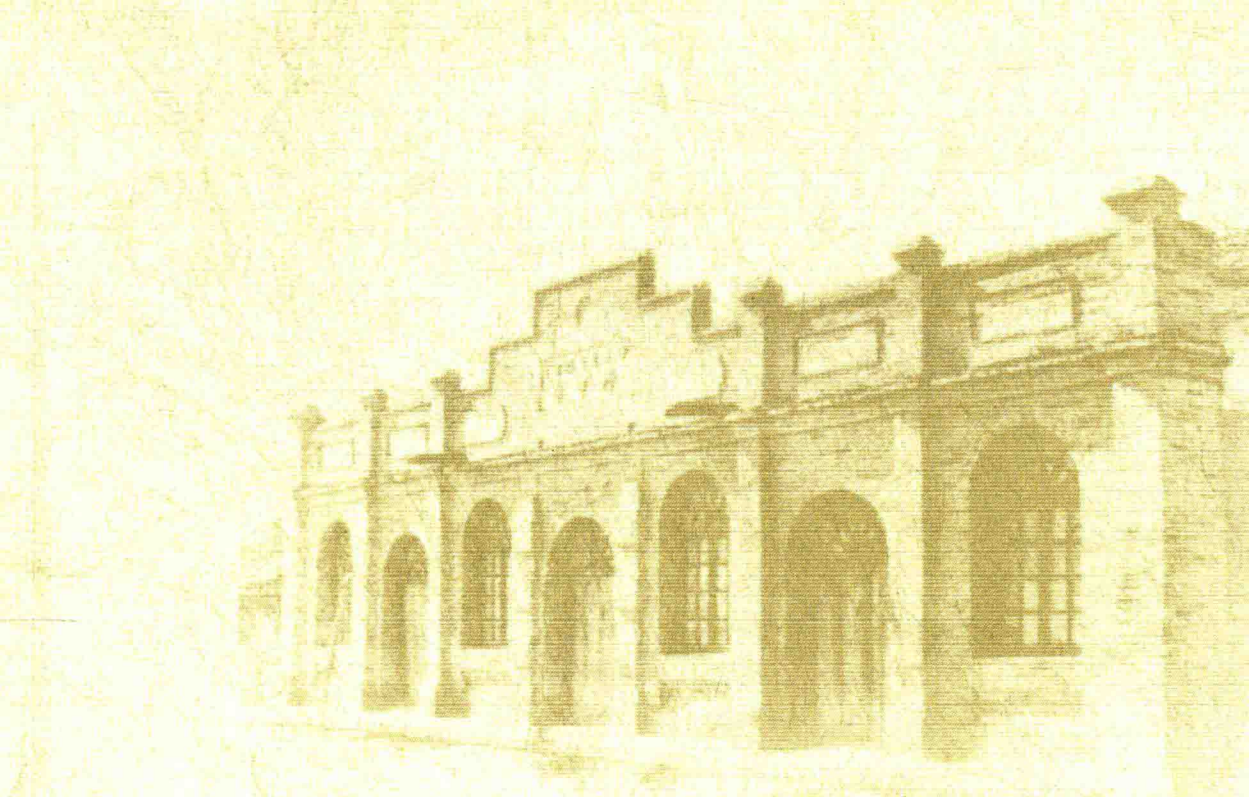




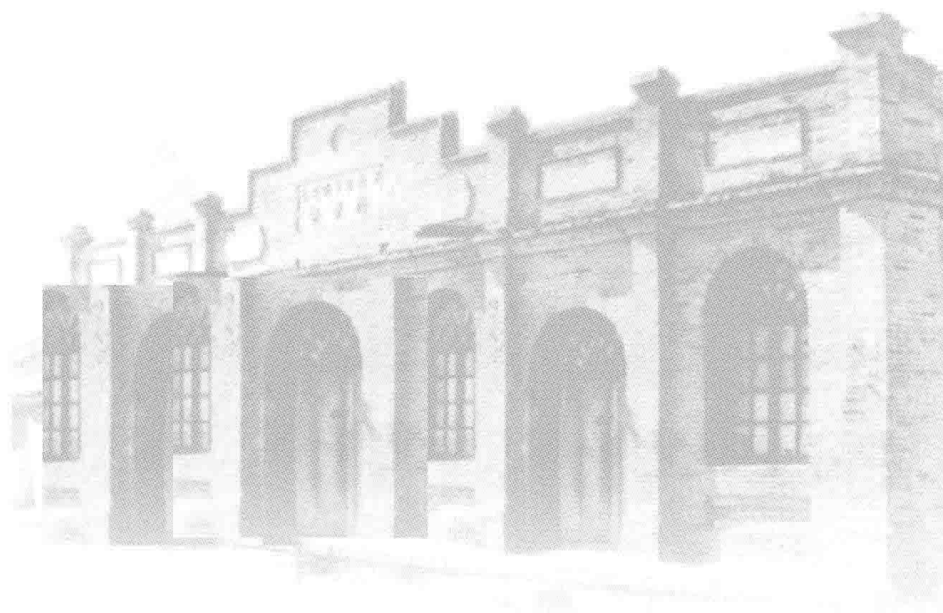
# 陕甘宁边区政府 体制研究

霍雅琴◎著

中国社会科学出版社

# 陕甘宁边区政府 体制研究

霍雅琴◎著



中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

陕甘宁边区政府体制研究 / 霍雅琴著. —北京: 中国社会科学出版社,  
2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1068 - 0

I. ①陕… II. ①霍… III. ①陕甘宁抗日根据地—管理体制—研究  
IV. ①K269. 506

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 229798 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 孙 萍  
责任校对 闫 萃  
责任印制 王 超

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2017 年 10 月第 1 版  
印 次 2017 年 10 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 13.5  
插 页 2  
字 数 214 千字  
定 价 56.00 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营销中心联系调换  
电话: 010 - 84083683  
版权所有 侵权必究

## 序

湖光山色，虫动鸟鸣，柳枝泛翠，桃李吐蕊……在在都透露出春的信息。中国的改革开放在新一轮更深层次上的全面展开，就像这阳春三月的自然景观一样，春潮激荡，一派盎然生机。读了霍雅琴副教授的博士论文——《陕甘宁边区政府体制研究》，并联想近期翻阅过的许多年轻学者颇具新意的论著，我眼前仿佛飞过一群报春的燕子，突然意识到：如果说中共十一届三中全会的召开是中国学术第一个春天到来的标志，那么现在，中国学术的又一个春天也已翩然而至。

说起中国共产党的延安时期或陕甘宁边区史的研究，我不能不略做一点儿回顾。事实上，自“文化大革命”结束后，特别是改革开放以来，这个大课题一直是中共党史、中国革命史、中国近现代史以及相关诸学科用功最勤、着力最多的重点和热点之一。研究范围涵盖政治、经济、军事、外事、司法、文化、思想以至话语模式、社会生活等各个领域，大凡前人经历过的一切都在学者的审视之下，几乎无所不包。研究成果如资料长编、史料摘编、文件汇集、专史、专著、史话、论文，可谓应有尽有，琳琅满目，举不胜举。我本人亦曾涉足其间，先后参编或主撰过《毛主席在延安的故事》（茅盾先生题写书名，陕西人民出版社1978年2月版）、《南区合作社史话》（陕西人民出版社1979年4月初版，1992年6月修订再版）、《合作经济功臣刘建章》（当代中国出版社2001年3月版）；发表过《陕甘宁边区的科学技术事业》（《延安大学学报》1980年创刊号）、《陕甘宁边区的民主政治及其特点》（《西北大学学报》1986年第3期、《党史资料通讯》1987年第1期详摘介绍）、《延安时期民主政治的多角透视》（载入《中国共产党的延安时期》一书，陕西人民出版社1993年2月版）等论文；后又几次给北京大学的多国留学生作过“关于延安精神”的学术报告。正因为有了这些积淀，我才有底气敢于应邀并

乐意为霍女士的博士论文写序。

然而需要指出的是，学术创新的道路并不是平坦的。犹如艳阳高照的春天会有“乍暖还寒”时节一样，“左”的思潮也会不时撞击中国学术界比较脆弱的神经，制造出种种冤假错案。我自己就曾亲历了好几回严重挫折和伤害。仅举一个与论题相关而又不太严重的例子：上述那篇《延安时期民主政治的多角透视》，原文长达2.4万字。由于其中阐述了不少“持之有故、言之成理”（蔡元培先生语）的独到见解，在研讨会宣读后既得到许多学者的热情赞赏，认为“说得对，讲得好”，也引发了个别官员和权威人士的侧目与不满，因而在收入论文集时被擅自删除了两千余言，不过基本史实和基本观点还是保留了下来。这种情况，一方面说明要突破当时的某些“禁忌”绝非易事；另一方面又反映出学术转型的步伐在历史“阵痛”中的不可逆转。

与前后几代人相比，我们是“生在旧社会，长在红旗下”的比较特殊的一代人。童年时目睹过战争的硝烟和欢庆解放的场面，青春期深受“驯服工具”论和各种政治运动的熏染，壮年后则有幸迎来了改革开放的洗礼，以至跨入了新时期的门槛。所以，在学术实践中，虽刻苦勤奋、不甘落伍，却又瞻前顾后，畏首畏尾；虽不乏孜孜以求的创新冲动，却又脱不开新旧传统的羁缚，内心的矛盾和痛苦难以言喻。综观这一代人的研究成果，其功力和水准固然不应一概否定，其过渡性、桥梁式的积极影响和作用也不能低估，但几乎无不打上了当年那一套主流价值观念和思维方式的烙印。换言之，特立独行者少，亦步亦趋者多；标新立异者少，人云亦云者多；大都未能跳出“成王败寇”史观和非此即彼两极思维方式的窠臼。即使专论边区政治方面的著作，除了片面性之外，其主调也多属意识形态意义上被歪曲了的政治，而少有学科学术意义上客观真实的政治。这当然是环境使然、时势使然，但也与个人的思想境界、理论勇气如何有关，这大概就是人们常说的“时代的局限性”吧。对此，后来者理应给予“同情的理解”（陈寅恪先生语），并在学科学术意义上加以扬弃，因为他们毕竟是站在前者的肩膀上向高峰攀登的。

人事有代谢，往来成古今。如今，我们这一代学者在年龄层次上已经步入老境。就像有的歌词中唱的那样，我们的“青春小鸟”已一去不复返。尽管其中有人还在扮演着青年同路人或引领者的角色，但都不可避免地要退出历史舞台。我们只能顺应生命的自然法则，犯不着顾影自怜，

也不必遗憾，因为代际更替是历史发展的必然，更是社会进步的一大表征。尤其令人欣喜的是，随着改革的全面深入和开放范围的扩大，在全球化的历史巨变、全变、快变中，一代学术新人正以其灵动的头脑、宽广的视界和敏锐的洞察力，肩负着时代赋予的新的历史使命迅速脱颖而出，已然成为各自学科领域的研究骨干和中坚力量，这是中国学术拥有光辉未来的希望之所在。

刚从美国俄亥俄大学访学归来的霍女士，恰当不惑之年，学殖深厚，才思敏捷，信念坚定。她不仅具有博、专、新的知识结构，而且在攻读硕士、博士学位期间以及十余年教学科研实践中经受过严格的创新思维训练，因而具备驾驭重大科研项目的能力和水平。她即将出版的博士论文，就是一个明证。以我之见，在中国共产党的延安时期或陕甘宁边区史的研究上，这是一部独辟蹊径的学术创新之作。其中，关于以“两权半”为特征的政府体制构成模式的论述，关于以“三三制”为特征的公众参政模式的论述，关于以“特区”政府运行机制为特征的行政效能的论述，关于马克思主义中国化在地方政制创新实践上的具体分析，关于适时革新的权变管理思想以及运用“善治”概念对政府施政的具体分析等，均有独到见解。其学术价值、理论意义和对现实的启迪作用自不待言，相信读者必能从中获取教益。

还在50岁的时候，我给自己“树立的学习目标就是思想还未定型的二十岁左右的年轻人，力求像他们一样纯真、正直、富有朝气、勇往直前，永远保持一种年轻的心态和活力”。直至今日，这个心愿都没有变，只是学习的目标扩大了，自然也包括霍女士他们这一代学术新人。作为比他们老一代的学者，我当然有自知之明，因为我们不可能在生物学意义上与他们并驾齐驱，但却有可能在社会学意义上争取跨越“代”的限制，不断更新观念，汲取新知，并在经验层面上给年轻人以助力，做到老有所学、老有所为，力所能及地发挥余热，直到生命的终结。就我个人来说，这种近乎顽固的执着，既是我改不掉的天性和宿命，也是我变不了的兴之所至和“欢乐颂”，更是我获得幸福感的根基和源泉。

多年前我就认为，学术创新有两个基本条件：一是环境的宽容，一是心灵的自由。前者属客观条件，后者为主观条件，而前者在很大程度上对后者起决定作用。相对于过去，当下这两个条件都大大改善了。但愿我们的各级主政者和全社会为一代代学术新人的崛起创造更加宽容、宽松、宽

厚的环境条件，也相信我们的一代代学术新人在更加自由的心灵中从事更多的探索 and 发现，取得更加丰硕的学术创新成果。

最后，值此霍女士的博士论文即将付梓之际，我尤为期待她还有更多更好的新作问世，并对全心全意支持她投身学术研究工作的她的丈夫英卫峰先生及家人表示敬意。我更热望在有生之年，能够张开双臂，去尽情拥抱一个又一个接踵而来的中国学术的春天。

李云峰

西北大学新村小石川书屋

2017年3月28日

## 摘 要

陕甘宁边区时期是中国共产党人将马克思主义普遍原理与中国实际相结合取得丰硕成果的时期。在党的领导下，边区政府坚持马克思主义政府理论的科学原则和精神，在吸取以往成功经验的基础上，与时俱进、勇于创新，自主创建了具有新民主主义性质和鲜明中国特色的政府体制。在马列主义、毛泽东思想指导下，边区政府职能定位准确、组织结构科学合理、运行机制顺畅高效，通过培育民主政治，促进经济、社会、文化的发展，充分调动了当地民众建设边区的积极性，使整个边区获得全方位发展，最终为抗日战争和新民主主义革命的胜利奠定了坚实的基础。本书依据大量历史文献资料，以现有与陕甘宁边区相关的研究成果为基础，对边区政府体制进行了深入研究，剖析了边区政府组织管理体系及运行机制，为当前行政体制改革与政府管理创新提供有益思路。同时，本书试图借鉴公共管理学的理论和研究方法，以陕甘宁边区政府体制为中介，将马克思主义中国化和公共管理两个不同学科进行有机融合，探讨边区政府体制构建和运行过程中所体现出来的马克思主义中国化问题。

本书由七部分组成。

第一章“绪论”，介绍了选题的目的及其意义，对近年来有关陕甘宁边区的研究现状进行全面梳理述评，阐明本书研究的主要思路和基本方法及创新点。

第二章“陕甘宁边区政府的形成与发展”，综论陕甘宁边区政府的由来、具体发展过程及行政区划沿革，勾勒出进行主题研究所必不可少的背景基础。

第三章“陕甘宁边区政府的施政环境及其府际关系”，介绍陕甘宁边区政府施政的总体环境（自然条件、经济状况、社会发展、内外安全），并分析了陕甘宁边区政府间关系的复杂性。

第四章“陕甘宁边区政府体制的构成及其运行”，本章为全书的重要组成部分，将详细论述边区政府体制，主要包括立法体制——参议会制度；行政体制——边区政府的组织结构和职权；司法体制——半独立的边区司法。政府运行机制主要包括决策机制、执行机制、监督机制、协调机制和用人机制。

第五章“国统区地方政府与陕甘宁边区政府施政体制之比较”，本章先从整体上，系统概括出国统区的地方政府体制全貌。再通过制度设计及实际运行中的表现，比较国统区的地方政府体制与陕甘宁边区政府体制的区别。最后对这两种体制存在差异性的原因进行了分析。

第六章“陕甘宁边区政府体制是马克思主义中国化的伟大创新”，主要介绍了陕甘宁边区在政府体制方面的创新及其同马克思主义中国化之间的关系。本章是本书的重点章节，具体论述了“两权半”和“三三制”的理论基础、创新性以及对马克思主义中国化的贡献。同时论述了边区政府管理体制中的权变管理思想、地方政制创新等在马克思主义中国化的具体体现。

第七章“陕甘宁边区政府的善治及其当代启示”，本章从狭义政府角度，对陕甘宁边区成功治理的经验及做法进行概括总结，试图为当今的政府管理和体制改革提供一些有益思路。对陕甘宁边区政府的“善治”表现、“善治”的成因及其当代启示进行了阐释。

**关键词：**陕甘宁边区 政府体制 创新 马克思主义 善治

# 目 录

|                              |      |
|------------------------------|------|
| 第一章 绪论 .....                 | (1)  |
| 第一节 研究背景 .....               | (1)  |
| 第二节 研究现状 .....               | (5)  |
| 第三节 研究思路、方法与创新点 .....        | (11) |
| 一 研究思路 .....                 | (11) |
| 二 研究方法 .....                 | (12) |
| 三 本书创新点 .....                | (13) |
| 第二章 陕甘宁边区政府的形成与发展 .....      | (14) |
| 第一节 新型政权的建立 .....            | (14) |
| 第二节 由推选转为民选的五届政府 .....       | (18) |
| 第三节 动态变化的行政区划 .....          | (27) |
| 第三章 陕甘宁边区政府的施政环境及府际间关系 ..... | (36) |
| 第一节 陕甘宁边区政府险恶的施政环境 .....     | (36) |
| 一 自然条件恶劣 .....               | (36) |
| 二 农业经济凋敝 .....               | (40) |
| 三 社会发展落后 .....               | (43) |
| 四 内外安全堪忧 .....               | (45) |
| 第二节 陕甘宁边区复杂的府际关系 .....       | (48) |
| 一 边区政府与国民中央政府的关系 .....       | (48) |

|                                         |              |
|-----------------------------------------|--------------|
| 二 边区政府与国统区政府间关系 .....                   | (50)         |
| 三 边区政府与其他解放区政府间关系 .....                 | (54)         |
| 四 陕甘宁边区处理政府间关系的原则 .....                 | (55)         |
| 五 政府间基本沟通方式 .....                       | (59)         |
| <b>第四章 陕甘宁边区政府体制的构成及其运行 .....</b>       | <b>(62)</b>  |
| <b>第一节 以参议会为主体的立法机关 .....</b>           | <b>(62)</b>  |
| 一 边区各级参议会的机构与职权 .....                   | (64)         |
| 二 参议会的性质 .....                          | (66)         |
| <b>第二节 与参议会并立的行政机关 .....</b>            | <b>(72)</b>  |
| 一 边区政府的机构与职能 .....                      | (73)         |
| 二 边区行政督察专员公署及其职能 .....                  | (76)         |
| 三 边区县政府的机构与职能 .....                     | (77)         |
| 四 边区区政府机构与职能 .....                      | (79)         |
| 五 边区乡(市)政府机构与职能 .....                   | (79)         |
| <b>第三节 半独立的司法机关 .....</b>               | <b>(80)</b>  |
| 一 具有终审权的司法机关及其职权 .....                  | (81)         |
| 二 边区第一审司法机关及司法辅助机关职权 .....              | (84)         |
| <b>第四节 顺畅有效的运行机制 .....</b>              | <b>(86)</b>  |
| 一 统一与民主相结合的决策机制 .....                   | (86)         |
| 二 科层模式与动员模式相结合的执行机制 .....               | (91)         |
| 三 渠道广泛的监督机制 .....                       | (94)         |
| 四 合作一致的协调机制 .....                       | (98)         |
| 五 规范灵活的用人机制 .....                       | (100)        |
| <b>第五章 国统区地方政府与陕甘宁边区政府施政体制之比较 .....</b> | <b>(103)</b> |
| <b>第一节 国统区的地方政府体制 .....</b>             | <b>(103)</b> |
| 一 名不副实的地方民意机关 .....                     | (104)        |
| 二 颇具变化的地方行政机构 .....                     | (107)        |
| 三 逐渐失调的地方司法机构 .....                     | (111)        |

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 第二节 国统区地方政府体制与陕甘宁边区政府体制的         |       |
| 区别 .....                         | (114) |
| 一 民意机关的权限不同 .....                | (114) |
| 二 实际运行的效果不同 .....                | (118) |
| 第三节 两种体制存在差异性的原因 .....           | (127) |
| 第六章 陕甘宁边区政府体制是马克思主义中国化的          |       |
| 伟大创新 .....                       | (131) |
| 第一节 “两权半”——马克思主义政权理论的中国化 .....   | (132) |
| 第二节 “三三制”——马克思主义民主政治思想的中国化 ..... | (141) |
| 第三节 权变管理的思想——与时俱进的马克思主义          |       |
| 中国化 .....                        | (147) |
| 一 制度层面上的及时调整 .....               | (149) |
| 二 机构设置的机动灵活 .....                | (152) |
| 三 选举区域和选举比例的适时变化 .....           | (155) |
| 第四节 地方政制创新——马克思主义中国化的具体实践 .....  | (157) |
| 一 “边区首府”——延安市 .....              | (158) |
| 二 “民族自治”——少数民族聚居区 .....          | (160) |
| 三 “难民安置”——移民垦区 .....             | (163) |
| 四 “军队屯田”——南泥湾垦区 .....            | (165) |
| 五 “经济支柱”——盐业中心区 .....            | (167) |
| 第七章 陕甘宁边区政府的善治及其当代启示 .....       | (170) |
| 第一节 陕甘宁边区政府的“善治” .....           | (171) |
| 一 合法性 .....                      | (172) |
| 二 透明性 .....                      | (173) |
| 三 责任性 .....                      | (174) |
| 四 法治性 .....                      | (175) |
| 五 回应性 .....                      | (177) |
| 六 有效性 .....                      | (178) |
| 第二节 陕甘宁边区政府“善治”的成因 .....         | (179) |
| 一 解决民生是基础 .....                  | (179) |

---

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 二    实行民主是核心 .....        | (180) |
| 三    方法得当是关键 .....        | (181) |
| 第三节  陕甘宁边区“善治”的当代启示 ..... | (182) |
| 参考文献 .....                | (191) |
| 后记 .....                  | (203) |

# 第一章

## 绪 论

### 第一节 研究背景

马克思主义是由马克思和恩格斯在 19 世纪中后期创立，20 世纪初叶由列宁主义继续开拓，20 世纪前中期由毛泽东思想继承和发展，是与时俱进、不断创新的科学理论体系。认识世界和改造世界是马克思主义自诞生以来的两大历史使命，认识世界属于理论探索的范畴，而改造世界则属于社会实践的范畴。马克思主义是无产阶级认识和改造世界的强大思想武器，既体现出鲜明的理论品质，又具有显著的实践特性。马克思主义普遍真理与中国具体实际的有效结合，必然会通过理论和实践将两者结合的过程和结果如实地表现出来，形成马克思主义中国化的理论形式和实践样本。从理论形式上看，就是将中国革命和建设的实践经验上升为理论，形成中国化的马克思主义理论创新成果。它是运用马克思主义的基本立场、观点和方法去解决中国的实际问题，而非依靠少数人物关起门来从事纯粹意义“经院式”的研究。从实践层面看，马克思主义中国化就是把马克思主义与中国的具体实际相结合，创造性地制定出正确的路线、方针和政策，用来解决中国革命和建设中的实际问题。<sup>①</sup>

陕甘宁边区时期是马克思主义中国化取得丰硕成果的辉煌时期，不仅开创性地首次提出“马克思主义中国化”这一科学命题，而且经过中国共产党人不断地艰辛探索，总结和提升以往历史经验，形成了马克思主义普遍真理同中国具体实际相结合的科学结晶——毛泽东思想。在该思想的

---

<sup>①</sup> 刘芳：《马克思主义中国化的理论形态和实践样式》，《中国社会科学报》2011 年 4 月 7 日第 5 版。

正确指导下,陕甘宁边区成功地进行了新民主主义的政治、经济、文化和社会建设,为中国革命最终取得胜利奠定了坚实的基础。陕甘宁边区政府是抗战时期中国共产党践行马克思主义民主政治的伟大创造,它赋予一切抗日的人们以真正平等的参政、议政权利,使民众成为民主政权的真正主人。在经济方面,实行以国营经济为主导,多种经济共同发展的新民主主义经济体制;在社会管理上,积累了运用法律、政策、行政、思想教育等多种手段进行社会管理的经验,建立起一个法制化、规范化、诚信公平的新型政府。在精神培育上,使爱国主义、民族主义在边区得到发扬光大,形成了至今仍是我们现代化建设精神动力的延安精神。在中国共产党的领导下,边区政府坚持马克思主义政府理论的科学原则和精神,在承继了以往历史成功经验的基础上,自主创建了具有中国特色和新民主主义性质的政府体制,为边区各级政府实现民主管理、勤政和廉政提供了制度上的保障。

1935年10月中共中央与中央红军到达陕北后,为了加强和统一对西北革命根据地的领导,11月初中共中央决定设立中华苏维埃共和国中央政府驻西北办事处。西北办事处作为陕甘宁苏区的最高政权机关,设外交、财政、粮食、土地、经济、教育等8个部和工农检查局,还设立了中华苏维埃共和国西北革命军事委员会。随着其各项工作与活动的开展,为陕甘宁边区政府的成立作了重要的组织准备和干部准备。1936年“西安事变”以后,中国共产党为了团结一致,共同抗日,在1937年3月正式宣布取消两个政权的敌对局面,将苏维埃制度改为民主共和国制度,苏维埃政府改为中华民国特区政府,成为国民政府领导下的一个地方政权机关,服从国民政府的统一领导。5月12日,苏维埃中央政府驻西北办事处通过了《陕甘宁边区选举条例》,7月开始选举乡级代表会和区、县、边区三级参议会,并由代表会和参议会选举同级行政长官,呈请国民政府正式委任边区主席和行政委员。9月6日,陕甘宁边区政府正式成立,其“唯一目的是巩固与扩大国内团结,建设抗日模范区,为了争取抗日胜利”<sup>①</sup>。

陕甘宁边区政府的管辖区域位于陕西、甘肃、宁夏三省接壤处,地处黄土高原,雨量稀少,沟壑密布,农作物生长周期短,灾害频仍,有

<sup>①</sup> 陕西省档案馆:《陕甘宁边区政府组织沿革》,陕西省档案馆1983年版,第2页。

“十年九灾”之说。“是中国最贫瘠、长期落后而且人口稀少的地区之一。尽管它面积广漠（大致相当于美国俄亥俄州），但只有大约 140 万居民。大多数极端贫困，但估计地主和富农占人口的 12%，却拥有土地的 46%。”<sup>①</sup>此外，内有土匪为患，外有日寇隔河相望，还有国民中央政府在军事、行政等方面的弹压（抗战中后期）。在极其恶劣的施政环境下，陕甘宁边区政府艰苦奋斗了近 13 年，建立、颁布和实施了一系列相关的纲领、制度和法规，带领边区人民进行了政权、经济、文化等建设，开展了大生产运动，有力地支援了抗日战争和人民解放战争，较为出色地完成了党和人民所赋予的光荣而神圣的历史使命，于 1950 年 1 月 19 日胜利结束。其间产生了由边区议会推选产生的首届政府（1937 年 9 月 6 日至 1939 年 2 月 6 日，本书特将其称为首届政府），之后，由边区参议会还选举和增补产生过四届政府。边区经民众选举而产生的四届政府，均以民主、平等、规范、廉洁、高效著称，不仅为当时边区人民所衷心拥戴，而且也赢得了国统区人民的倾心向往，曾受到国际友人的高度赞扬和尊敬。边区政府之所以能取得如此辉煌成就是与其拥有一套科学合理、行之有效的政府体制密不可分的。

政府体制是指政府系统内部政府权力的划分，政府机构的设置以及运行等各种关系和制度的总和。陕甘宁边区政府是在普选的基础上建立的，其行政层级分为三级：乡政府是最基础的一级，拥有的行政权力最小；县政府为推行政令的枢纽，行政权力居中；边区政府位于行政层级的顶端，拥有的行政权力最大。为了适应抗战和自卫反击战争形势的需要，陕甘宁边区政府的组织机构也随之不断变化，从简单、不规范逐步走向正规、健全的轨道。边区政府成立之初，无论是组织机构的名称，还是各机构的负责人，都在很大程度上沿袭了中华苏维埃共和国中央政府驻西北办事处的传统。1938—1940 年边区的组织机构逐步健全，发展迅速，但也出现了上级组织庞大、分散，政务与事务划分不清，导致上令不能下达，下级完不成任务的情况。针对这些不良现象，从 1941—1943 年，边区政府先后进行了三次机构整编，努力纠正、克服头重脚轻，“人多事少又做不了”的弊端，基本实现了精简上级，加强统一领导，提高工作效能，厉行节约

<sup>①</sup> 费正清、费维恺：《剑桥中华民国史》（下卷），刘敬坤等译，中国社会科学出版社 1994 年版，第 723 页。

与反官僚的目的。解放战争时期,陕甘宁边区政府在组织机构、职能性质、任务、编制与人员配备、办公地点等方面,为了适应战争环境和形势的需要,及时进行调整,为夺取解放战争的胜利提供了有力支持。

陕甘宁边区政府体制坚持和发展了马克思主义“国家学说”的科学原则和精神,是马克思主义与中国实际相结合的成功范例。马克思主义认为,无产阶级革命胜利后,需要建立无产阶级的国家,以便运用国家权力,消灭资本主义生产关系,建立社会主义生产关系。但这种国家已不是原来意义上的国家,虽然它仍是一种公共权力,仍然是阶级压迫的工具,但它是大多数居民对少数剥削者的镇压,是无产阶级专政和无产阶级民主的统一。将这一原理与中国实际相结合,1931年11月7日中国共产党在江西瑞金建立了中华苏维埃共和国,将全部政权赋予工人、农民、红军及一切劳苦大众。但是当日寇入侵,中日民族矛盾上升为主要矛盾时,为了民族大义,中共中央又放下宿怨,主动提出“国共合作、共御外辱”,及时将工农民主政权改变为具有抗日民族统一战线性质的抗日民主政权。陕甘宁边区正是在这种特定的历史条件下形成的。一方面,它充分汲取了苏维埃时期的经验教训(权力高度集中,党政不分);另一方面也借鉴了国民政府的行政区划体制,使之更加适合抗战需要和人民民主要求。并在此基础上,结合实际对边区政府体制进行了许多方面的创新,具有十分鲜明的特色以及马克思主义中国化的印记。如“两权半”的独特结构表现出马克思主义政权理论的中国化;“三三制”体现出马克思主义民主政治思想的中国化;权变的管理思想反映出与时俱进的马克思主义中国化等。同时,在地方政制上,边区政府坚持马克思主义实践观,勇于大胆创新。边区政府先后在定边分区、曲子县和关中分区建立了回民自治区和自治乡,这种建制为以后我国少数民族区域制度的建设和发展提供了宝贵经验。1942年划定延安等7县为移民开垦区,对于从事开荒生产的移民、难民给予扶持和奖励;在三边专署建立盐业中心区,集中管理边区盐业的生产、销售等事宜。设立移民开垦区和盐业中心区堪称我国特区制度的先驱。这一系列的举措和探索,为我国目前存在的特殊类型行政区以及自然保护区和林区的建设提供了宝贵的历史经验。

另外,以现代管理学的视角来重新审视陕甘宁边区政府的施政行为和方式,其在许多方面也并没有过时,仍然对我国现阶段政府体制方面的问题具有启迪作用。因此,通过对陕甘宁边区政府体制的研究,对于当今我