

第一章

陕甘宁边区行政法观

第一节 陕甘宁边区行政法概念拓进

陕甘宁边区是全国较早的革命根据地之一，是中央红军长征的落脚点，在抗日战争、解放战争中，是党中央指挥全国革命的大本营。陕甘宁边区政府在党中央的领导下，带领边区人民与日本帝国主义、国民党反动派进行了艰苦卓绝的斗争，对支援抗日战争、解放战争作出了伟大的贡献。

陕甘宁边区最早是在第二次国内革命战争时期，由刘志丹和谢子长领导的陕甘边区和陕北革命根据地的基础上形成和发展起来的。早在上世纪30年代前期，这两个地区的党组织就曾广泛领导这里的人民，开展了武装革命和创立根据地的斗争。1933~1935年先后建立了陕甘边区和陕北苏区，并建立了红26军和红27军。在革命斗争中，两地区的党组织和红军相互配合，相互支援，在刘志丹和谢子长同志的领导下，于1935年2月成立了中共西北工作委员会和西北革命军事委员会，统一了西北革命根据地和西北红军的领导，红26军和红27军也在这一期间粉碎了陕甘宁晋四省敌人对陕甘边区的第四次“围剿”和陕北苏区的第二次“围剿”，解放了延长、延川、安塞靖边等6座县城，使两块革命根据地连成了一片，苏区和红军获得了壮大和发展。

陕甘宁边区是1937~1949年间隶属于中华民国的一个行政区域，这一行政区域具体包括现陕西省的北部地区、甘肃省和宁夏回族自治区的东部地区，是中国共产党的根据地，抗日战争时期是国民政府行政院的直辖行政区。

1934年11月，刘志丹领导的中国共产党西北红军成立了陕甘边苏维埃政府。1935年1月，改称陕西省苏维埃政府。1937年1月，中共中央进驻延安，同年10月，中央红军主力长征到达陕北后，建立了中华苏维埃共和国中央政府西北办事处，陕北成为中国新民主主义革命的中心根据地。1937年9月6日，根据国共两党关于国共合作的协议，中国共产党将陕甘苏区改名为陕甘宁边区，并成立了边区政府，林伯渠任主席，张国焘任副主席。辖23个县，人口约150万，首府延安。抗日战争时期，陕甘宁边区作为中共中央和中央军委的所在地，成为敌后抗日战争的政治指

导中心和敌后抗日根据地的总后方。1946年解放战争开始后,陕甘宁边区被蒋介石政府宣布为非法叛乱区域。

一、陕甘宁边区行政法概念厘定

关保英教授认为,行政法这一术语本身就是一个非常困惑的概念,因为它牵涉到三个问题,一是行政问题,二是法的问题,三是行政与法的关系问题。前两个问题实际上是两个元素,即“行政”、“法”。这两个元素我们可以假定为具有确切的、没有争议的内涵。而第三个问题则非常复杂,即行政与法的关系是一个可以从不同角度理解的问题。可以认为行政法是有关行政法的,还可以认为是行政所造的法,还可以认为是行政必须受到法律的约束等。^{〔1〕}通常认为,“行政”一词在日常生活中含义较多,一般是指“执行事务”、“政务的组织和管理”等。行政法领域的行政是指国家与公共事务的行政,相对社会组织、企业的“私人行政”而言,通称为“公共行政”。行政法是国家重要的部门法之一,是调整行政关系及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称,或者说是调整因行政主体行使其职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。这个定义有两层含义:①行政法是国家一类法律规范和原则的总称;②这一系列法律规范和原则调整和监督行政关系,而不是别的社会关系。所谓调整和监督行政关系,就是规定行政关系和监督行政关系各方当事人之间的权利义务。在此基础上,我们来探讨陕甘宁边区行政法概念。

(一) 陕甘宁边区行政法概念

陕甘宁边区行政法是边区行政主体与其他社会因素发生冲突的控制性规范,反映并连接边区行政主体与行政相对人以及其他社会主体的关系。我们从以下几个方面对边区行政法进行概念厘定。

1. 陕甘宁边区行政法是连接边区行政主体与其他社会主体的关系之法。陕甘宁边区行政法必然离不开两个主体元素,一是边区的行政主体,二是边区的行政相对人及其他社会主体。我们将手中握有行政权、对边区社会事务进行行政管理的组织称之为行政主体,它是一个范畴概念,其中包括诸多内容。行政主体无论类型多么复杂,表现形式多么不同,它都是行政法中不可少的元素,是行政法中的第一存在,没有这样的存在后续的行政过程便于工作无法展开。^{〔2〕}行政法这一通论同样适用于边区行政主体的概念界定。边区的行政主体主要包括边区政府、县政府、乡政府及其职能部门,还包括带有强行政性的司法机关。边区政府是陕甘宁边区最高的行政管理机关,总理全边区的政务。“陕甘宁边区政府由陕甘宁边区参议会选举委员十三人,组织边区政府委员会,呈请国民政府加以委任。”“陕甘宁边区政府设主席一

〔1〕 关保英:《行政法教科书之总论行政法》,中国政法大学出版社2005年版,第63页。

〔2〕 关保英:《行政法教科书之总论行政法》,中国政法大学出版社2005年版,第65页。

人，副主席一人，由陕甘宁边区参议会在边区政府委员中选举之。”^{〔1〕} 县级政权是推行边区各项任务的枢纽。“县政府受边区政府之领导，县参议会之监督，综理全县行政事宜”^{〔2〕}，县参议会选举县长、副县长和县政府委员组成县政府委员会，县政府下设秘书室、民政、财务、建设、教育、粮食、保安七科。乡政府是边区的基层政权组织。乡参议会选举乡长，乡政府委员组成乡政府委员会，执行全乡任务，并向上级政府和乡参议会负责及报告工作。乡政府下设人民仲裁委员会、锄奸委员会、文化促进委员会、生产建设委员会、优待救济委员会、卫生保育委员会等组织和自卫军连长，上述组织均为群众组织，其主任由除乡长以外的乡政府委员会的委员担任。乡政府下设行政村，设主任一人，辖若干个自然村。在特殊的历史时期，陕甘宁边区的司法却有着明显的特点，即法院也行使着一部分行政职能，没有与行政分离，还带有很浓的行政色彩。在行政主体的作用下便产生与行政主体相对应的其他社会主体，这些社会主体非常多，在我国现行的法律规范中将这主体概括为公民、法人和其他组织。在边区行政法中，这一部分主体主要包括：①自然人，即在边区生活的、受当时法律保护的人民大众；②企业单位，即在当时边区范围内进行生产活动并具有营利性的组织群体；③事业单位，即在边区从事一定公共活动的组织；④社会组织，包括得到边区政府认可的组织和没有得到认可的组织；⑤其他机关，就是行政机关以外的那些机关，如司法机关等。边区行政法的第一属性就是将边区的行政主体与其他社会主体联结起来。

2. 边区行政法是控制行政主体与其他社会主体冲突之法。边区行政法同样具有行政法一般的控制范式，行政主体与其他社会主体两方面统一于这一控制范式之中。关保英教授认为，行政统一体是一个完整的事物，该事物的构成与该事物本身有直接关系，当该事物的构成元素处于和谐统一的状态之下时，行政统一体便是一个良性的机制，是一个良性的社会分系统。反之，当事物中的构成元素处于矛盾冲突之下时，行政统一体便是一个存在较大危机的社会支系统。^{〔3〕} 根据这一平衡原理，边区行政法所包含的行政主体与其他社会主体由于自身追求利益存在差异，其必然处于一个冲突的失衡状态。这从本质上决定了边区行政主体与其他社会主体之间冲突的必然性。边区行政法的功能之一就是控制行政主体与其他社会主体之间的冲突，基于此种意义，我们认为边区行政法是控制行政主体与其他社会主体冲突之法。

3. 边区行政法的法律指向在于行政主体。既然边区行政法强调的是其在社会生活及社会事务中的对行政权的控制功能。行政主体是行政权的行使者，行政法就是

〔1〕 陕西省档案馆、陕西省社会科学院合编：《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑，档案出版社1986年版，第212页。

〔2〕 甘肃省社科院历史研究室编：《陕甘宁革命根据地史料选集》第1辑，甘肃人民出版社1981年版，第130页。

〔3〕 关保英：《行政法教科书之总论行政法》，中国政法大学出版社2005年版，第66页。

要对行政主体的行政权力进行有效控制。整个行政过程就是在行使权力与控制权力的逻辑结构上展开的。因此,我们得出结论:边区行政法的法律指向在于行政主体。

(二) 陕甘宁边区行政法的特征

陕甘宁边区行政法除了具备法与行政法的基本特征外,还具有特定时期自身的行政特色,这些就构成陕甘宁边区行政法的特征。

1. 陕甘宁边区行政法以行政命令为主要法律形式。不可否认,陕甘宁边区行政法有其存在的宪法渊源和法律渊源,但这些法律形式与行政命令相比来看,明显不具有可比性。

陕甘宁边区行政法的宪法渊源主要是指《陕甘宁边区施政纲领》——抗日战争时期陕甘宁边区政府带有根本法性质的立法文献。抗日战争开始后,1937年8月中共中央在陕北洛川召开政治局扩大会议,通过了《抗日救国十大纲领》。同年11月,陕甘宁特区(以后改称边区)根据十大纲领制定了《特区政府施政纲领》(共15条)。1939年1月,陕甘宁边区第一届参议会,通过了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》(共28条)。1941年,中共陕甘宁边区中央局总结边区建设的实践经验,重新制定了《陕甘宁边区施政纲领》(共21条),经中共中央政治局批准,于同年5月1日公布,广泛征求意见(因而又称“五一纲领”),同年11月正式提交边区第二届参议会,经一致通过后在全边区贯彻实施。

而陕甘宁边区行政法的法律渊源则主要是陕甘宁边区参议会制定的规范性文件。在陕甘宁边区,参议会是最高立法机关,其制定或批准通过的法律的效力也高于陕甘宁边区行政机关(政府)制定的行政规范性文件。

综观陕甘宁边区的法制汇编,不难发现行政命令在边区行政法当中的主体性。行政命令是指行政机关依法要求下级行政机关、行政机关工作人员或行政相对人为或不为一定行为的意思表示,是行政行为的一种。陕甘宁边区行政命令的主体是陕甘宁边区的行政机关,主要是陕甘宁边区政府。陕甘宁边区行政命令体现的是陕甘宁边区政府的意志,是陕甘宁边区的命令之一,但它由行政机关作出,不同于权力机关、司法机关等其他机关作出的命令。在陕甘宁边区行政命令中,其名称呈现多元化,有通令、训令、命令、指示、布告等。例如1937年的《陕甘宁边区政府通令——关于向群众暂借粮食的办法》、《陕甘宁边区政府通令——为各专署增加人员及办公费》、1947年的《陕甘宁边区政府、联防军司令部联合通令》等等,这些行政命令都是以“通令”命名的。1938年的《陕甘宁边区政府训令——关于改陕甘宁边区议会为参议会》、1939年的《陕甘宁边区政府给延安县政府的训令》、《陕甘宁边区政府训令——关于严防倭寇在我沦陷区推行伪钞问题》、《陕甘宁边区政府训令——迅速查明甘泉县保安队强征壮丁事》、《陕甘宁边区政府训令——迅速查明甘泉县保安队强征壮丁事》、《陕甘宁边区政府给安定县政府的训令——令严行查办李克仁捣乱地方一案》等,这些行政命令都是以“训令”命名的。1946年的《陕甘宁边区政府命令——三边税务分局与盐务总局合并及干部任免令》,1946年的《陕甘

宁边区政府命令——淳耀县府自征木材出口税应令饬其即停止》，1946年的《陕甘宁边区政府命令——自35年（1946年）起停止征收公盐代金》、《陕甘宁边区政府命令——公布查缉毒品办法》、《陕甘宁边区政府命令——委任查缉毒品委员会委员》等，这些行政命令都是以“命令”命名的。1946年的《陕甘宁边区政府关于复员工作的指示》、《陕甘宁边区政府指示——为密切边区和县的工作关系并建立工作报告制度由》、《陕甘宁边区政府指示信——增加自卫力量补充地方部队保卫秋收及拥军节约》、《陕甘宁边区政府指示信——关于今年冬学工作的指示》、《陕甘宁边区政府指示信——关于战时粮草管理原则》、《陕甘宁边区政府指示——为规定各财政分处工作范围事》、《陕甘宁边区政府指示信——关于贯彻土地改革准备明年生产加强民兵训练以支持战争胜利》等等这些行政命令是以“指示”、“指示信”命名的。1947年的《陕甘宁边区政府紧急动员令》、《陕甘宁边区政府参军动员令》、《陕甘宁边区政府、陕甘宁晋绥联防司令部秋收动员令》等，这些行政命令都是以“动员令”来命名的。

2. 陕甘宁边区行政法涵盖了边区行政法律管理的各个方面，既包括行政组织法、行政行为法、公务员法，又包括行政监督法、部门行政法等。

其中行政组织法又包括行政组织法的原则、行政机关的机构和人员组成、行政机关的职权、各组成机构的职权、行政机关首长的主要职权和职责、其他行政组织的设立依据、性质、人员构成、职权等，涉及行政组织法的各个方面。行政行为法又包括抽象行政行为法和具体行政行为法。抽象行政行为法包括行政立法法和其他规范性文件法。具体行政行为法包括行政征收法、行政奖励法、行政许可法、行政命令法、行政规划法、行政处罚法、行政处分法等。公务员法又包括对行政机关工作人员以及党的干部任用的标准、任免以及调动、干部管理的权限与管理形式、干部的考核与奖惩等等。行政监督法包括上级行政机关对下级行政机关的监督、行政机关对行政工作人员的监督、立法机关对行政机关及其工作人员的监督、司法机关对行政机关及其工作人员的监督、行政相对人对行政机关及其工作人员的监督等。部门行政法包括农业行政法、工业行政法、商业行政法、财政经济行政法、税务行政法、教育行政法、劳动行政法等各个行政法部门。同时，在陕甘宁边区法律体系^{〔1〕}中，行政法必然与其他法律部门像宪法、刑法、民法、经济法等相联系，而且会在法律规范上产生交叉联系。

3. 明显的阶段性。陕甘宁边区行政法的阶段性根源于陕甘宁边区的阶段性。

第一阶段为土地革命战争时期。1927年大革命失败后，党领导的清涧起义、渭

〔1〕 一般来说，法律体系也称为部门法体系，是指一国的全部现行法律规范，按照一定的标准和原则，划分为不同的法律部门而形成的内部和谐一致、有机联系的整体。陕甘宁边区虽然不是一个全国性的政权，但是它是与当时的国民党政权对峙的政权，它也有一套自己的法律规范体系，所以我们这里借用法律体系这个词语来表达。

南起义和旬邑起义失败后,陕西省委派刘志丹和谢子长到陕北开展武装斗争,先后建立陕甘边和陕北两块革命根据地。1935年10月,中央红军长征到达陕北,同陕甘红军会师,取得了直罗镇战役的胜利,粉碎了敌人对陕甘革命根据地的第三次“围剿”,极大地巩固了革命根据地。

第二阶段为抗日战争时期。该阶段的陕甘宁边区是中华民国国内的一个行政区域,包括陕西北部、甘肃和宁夏的东部,抗战时期是国民政府行政院的直辖行政区。1935年10月,中央红军主力长征到达陕北后,建立了中华苏维埃共和国中央政府西北办事处,使陕北成为革命的中心根据地。1937年9月6日,根据国共两党关于国共合作的协议,中国共产党将陕甘苏区改名为陕甘宁边区,并成立了边区政府,辖23个县,人口约150万,首府延安。

第三阶段为解放战争时期。中国社会的主要矛盾由中日之间的民族矛盾转变为中国共产党与广大中国人民同美帝国主义支持的国民党反动派之间的矛盾。因此,陕甘宁边区建制依旧存在,但已被蒋介石政府认定为非法。1947年3月,由甘肃省政府主席兼第八战区司令长官朱绍良所策划,并经国民政府主席蒋介石同意并授权,之后命令胡宗南调集39个旅、23万多人的部队进攻陕甘宁边区。1947年3月19日,毛泽东等率领共产党中央机关和部队,撤离延安。同年3月至8月,共产党军队对国民党军发动多次突袭性战役,其后国民党军退出陕甘宁地区。1948年3月28日,毛泽东和中共中央东渡黄河,迁往河北省平山县西柏坡村。1949年10月1日,中华人民共和国成立后,陕甘宁边区的建置撤销,政府解散。

4. 司法行政性和军事行政性。在边区行政法范畴中,可以说包括司法机关,甚至军队。边区的司法权和行政权并没有相互独立,司法权统制于行政权。陕甘宁边区政府明确指出了边区司法工作的目的“在于保证抗日民主制度及边区人民的合法利益”,主要针对的是“破坏抗日民主制度的汉奸土匪等”。〔1〕司法机关在审判案件时要把“制裁汉奸反革命当作中心,把保护群众当作天职”。〔2〕所以边区的司法机关应执行这一根本任务。陕甘宁边区的独立行使审判权原则只是边区行政组织工作职能上的划分,而且陕甘宁边区的审判工作要受行政机关的指导,如陕甘宁边区政府在给甘泉县的命令中,对“县府赵科长油房案”、“第四区宣传科长吴廷杰案”等提出了处理的原则和建议。体现的更为明显的是司法长官的安排。陕甘宁边区虽然设有边区政府审判委员会,但委员长和副委员长由边区政府主席、副主席担任,所以对于边区重要案件的审理,边区政府享有最终的决定权。

陕甘宁边区政府的首要工作任务就是保证抗战,军队也构成陕甘宁边区行政执法主体的组成部分。《陕甘宁边区行政督察专员公署组织暂行条例》规定,“分区行

〔1〕 陕西省档案馆、陕西省社会科学院合编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,档案出版社1986年版,第141页。

〔2〕 张希坡、韩延龙主编:《中国革命法制史》上册,中国社会科学出版社1987年版,第425页。

政专员由边区政府派任、或令由驻本分区军事长官兼任，或令就本分区县长中指定一人兼任。”〔1〕由此可以看出，军事长官可以担任边区的分区行政专员，领导行政督察专员公署的工作。《陕甘宁边区战时各级动员委员会组织规程》规定，陕甘宁边区各级动委会“由各级党政军及群众团体组成”，并分别在民政厅、行政督察专员公署、县级政府的领导下完成边区的抗战动员工作。因此，军队行政性也显现出来，这一特点是由当时的战争环境所决定的。

二、行政法与政府管理法关系

对行政法与政府管理法关系的疏通可以从两个方面进行，一是理论方面的积淀，二是两者契合的基础是依法行政。关于理论方面的论述，中外行政法学家都有很多的论述，在此不再铺陈展开，只从行政法与政府管理法的契合点进行论述，这样可以更好地为陕甘宁边区行政法与政府管理法找到理论基础。

依法行政作为行政法的一项基本原则，不仅是现代法治国家所普遍遵循的一项法治原则，而且是各国据此原则所建立的一整套行政法律制度。从世界范围来看，依法行政的原则和制度产生于资本主义国家立国之初。尽管各国的称谓和内容并不完全相同，如英国称为“法治”或“依法行政”，法国称为“行政法治”，美国将“依法行政”包含在“法治”原则之内，德国称为“依法行政”，依法行政的关注基点在于行政权的行使。行政权既是国家权力中最动态、最有力的一种权力，也是对经济、社会和公民民主权利与切身利益影响最直接、最要害的一种权力。没有对行政权的规范和制约，就既不可能实现国家法治和社会法治，也不可能建立现代市场经济体制。

找到行政法与政府管理法契合的基础，我们从以下几个方面来疏通陕甘宁边区行政法与政府管理法的关系：

1. 边区行政观念与政府管理法。由于边区政府所处历史时期的特殊性，其在行政观念或行政理念上更能体现出政府管理法的性质。边区的行政法状态，甚至是司法状态都渗透着边区政府的行政色彩——尽管大多情况下属于命令执法。总体而言，边区的法生态是法制和法治的，因为政府执法能自觉地在法律之下、而不是在法律之外、更不是在法律之上提出问题、思考问题和解决问题。

2. 行政执法主体与政府管理法。陕甘宁边区的行政主体主要有以下一些：

首先，是在陕甘宁边区依职权进行行政的行政主体，主要是各级政府及其所属工作部门。《陕甘宁政府组织条例》规定，陕甘宁边区政府委员会决定如何来执行边区参议会通过的议案，陕甘宁边区政府主席代表边区政府执行边区政府委员会的决定。陕甘宁边区政府所属的各工作部门具体执行自己管辖范围内的行政事务。《陕

〔1〕 陕西省档案馆、陕西省社会科学院合编：《陕甘宁边区政府文件选编》第2辑，档案出版社1986年版，第539页。

《陕甘宁边区县政府组织暂行条例》规定，县政府掌握并贯彻执行边区政府的政策法令、县参议会的决议以及上级政府的指示和政令。乡级政府是陕甘宁边区最低一级的政权组织，也是陕甘宁边区最基本的行政执法主体。陕甘宁边区政府所属的工作部门也是陕甘宁边区十分重要的行政执法主体。此为陕甘宁边区依职权进行行政执法的行政执法主体。

其次，是在陕甘宁边区依授权进行行政执法的执法主体。陕甘宁边区银行在法律的授权下可以进行有关外汇管理方面的行政执法；保安处的缉私科在法律的授权下负责陕甘宁边区内的扰乱金融，食盐走私货物漏税，贩卖鸦片毒品，输入违禁品、消耗品，偷运必需物资出口等等的缉私工作；陕甘宁边区抗日自卫军经授权执行保卫边区的任务，并配合保安队或单独负责消灭汉奸、土匪，担任警戒，设置盘查哨等。

最后，是在陕甘宁依行政委托进行行政执法的执法主体。

由此可以看出，从事行政执法的主体是各级政府及其所属工作部门，因为这些部门都在行使政府管理的职能，其必然将行政执法主体和政府管理法联系起来。

3. 行政组织与政府管理法。边区行政组织法规范体现出政府管理法之价值。行政组织法的研究不能不涉及行政组织，行政组织是行政组织法规范的对象。行政法上的行政组织可以界定为由行政组织法规定、设计而行使国家行政权的社会单位。边区行政组织法中的行政组织是由行政组织法规定或者设计的。德国行政法学者沃尔夫在分析组织作为法律主体时指出：“公法人是由自然人或者法人组成的具有法律能力的联合体（团体），对外管理特定财产组织（基金会）或者管理特定设施的组织。公法人产生的动因可能是先于法律存在社会基础（人民、乡镇），也可能是私人的主观能动性。公法人作为具有法律能力的法律主体的资格并非源自私人意思自治，而是专门的法律或者根据特定的模型示范法作出的国家行为。它们不仅是公法人法律能力和法律必要性的生效要件，而且是其源泉。公法人是相对独立的行政单位，因此是间接国家行政的组织形式。”^{〔1〕} 陕甘宁边区的行政组织指的是在特定的历史时期内——从1937年9月陕甘宁边区政府宣告成立到1950年1月宣布撤销——在陕甘宁边区由法律、法规授权依法成立的行使行政管理职能的组织。其架构是按边区、县、乡三级设置的。边区行政组织还包括边区政府派出自己的代表机关——行政督察专员公署，县派出自己的代表机关——区公署，乡政府下有行政村和自然村。边区政府组织法包括三个部分。第一部分是《陕甘宁边区政府组织条例》对边区政府组织体系的规定。该条例由陕甘宁边区参议会通过，共二十四条，主要规定了边区政府的基本组织结构，以及各组织机构的职能和权限。第二部分是一些组织规程，具体地规定了边区政府下属的厅、部、处以及厅、部、处下属机构还有边区政府直属机构的组织事项、职权等，如《陕甘宁边区财政厅组织规程》、《陕甘宁边

〔1〕〔德〕汉斯·J. 沃尔夫等：《行政法》第2卷，高家伟译，商务印书馆2002年版，第432页。

区各级税务机关组织规程》等。第三部分是《陕甘宁边区行政督察专员公署组织暂行条例》，行政督察专员公署是边区政府的派出机关，条例对专员公署的设置以及专员的职能、权限等事项进行了规定。从边区行政组织及行政组织法布置来看，边区行政法特性与政府管理法是相通的。

4. 行政立法与政府管理法。关键要看有行政立法权的行政机关是否真正依据宪法和法律制定行政法规和行政规章；是否真正从国家利益、社会利益和人民利益出发，而非从本地区、本部门利益出发行使行政立法权；是否真正实现了行政立法的民主化和科学化。

边区行政立法的主要成果包括：

(1) 纲要性文件及人权立法。陕甘宁边区共产生过两个纲要性文件，分别为1939年《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》和1941年《陕甘宁边区施政纲领》。在《中共陕甘宁边区中央局关于发布新的施政纲领的决定》中规定，“为本党所领导之一切机关、部队、团体、学校，均须照此纲领坚决实施之。”^{〔1〕}党在边区坚持绝对的一元化领导权，故尽管两份施政纲领是政党文件，但在实际的政权运作中起着与根本法同质的作用。因此两个施政纲领虽然均为党的文件，但都可以作为边区行政立法的一部分。

(2) 政权组织法。1939年《陕甘宁边区各级参议会组织条例》、《陕甘宁边区选举条例》、1941年11月《陕甘宁边区各级参议会组织条例》、1939年4月4日《陕甘宁边区政府组织条例》、1942年《陕甘宁边区行政督察专员公署组织暂行条例》、《陕甘宁边区县政府组织条例》、《陕甘宁边区各县区公署组织暂行条例》、《陕甘宁边区各乡市政府组织暂行条例》、1943年《修正陕甘宁边区行政督察专员公署组织条例》、《修正陕甘宁边区各区县公署组织条例》、《修正陕甘宁边区乡（市）政府组织暂行条例草案》、《修正陕甘宁边区县政府组织暂行条例草案》等都规定了各级政府组织的构成和产生方法。选举法规定了彻底、直接的民主选举，是边区各阶级民众可以参与政权建设及抗日建国的法制保障，而组织法的完善则从法律上将边区行政准则稳定下来，为边区各项工作的有序开展提供了必要条件。

(3) 为肃清汉奸、特务及反革命分子，保证抗战的顺利进行，边区政府制定了一系列刑事法令，如1939年《抗战时期惩治汉奸条例（草案）》，1942年《陕甘宁边区刑法总分则草案》，另在施政纲领中也有相关条文，如1939年施政纲领第三条：“厉行锄奸工作，提高边区人民的警觉性，彻底消灭汉奸、敌探、土匪的活动，以巩固抗日后方。”^{〔2〕}为发动群众投入锄奸保战的工作，陕甘宁边区基层组织普遍成立

〔1〕 西北五省区编纂领导小组、中央档案馆编：《陕甘宁边区抗日民主根据地·文献卷·下》，中共党史资料出版社1990年版，第75页。

〔2〕 陕西省档案馆、陕西省社会科学院合编：《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑，档案出版社1986年版，第209页。

了锄奸委员会及锄奸小组等群众自治性组织，为抗战肃清了内部忧患。

(4) 土地法令的颁行。为争取两党建成抗日民族统一战线，中国共产党在部分问题上做出了让步和改变，其中土地制度就是一个重要的方面。这时期颁布的土地法令主要有：1937年9月20日的《陕甘宁边区土地所有权证条例》、1938年4月1日的《关于处理地主土地的问题》、1938年6月9日的《陕甘宁边区政府关于边区土地、房屋、森林、农具、牲畜和债务纠纷问题处理的决定》、1942年的《陕甘宁边区土地租佃条例草案（附说明）》、1943年9月的《陕甘宁边区土地登记试办法（草案）》、1942年的《陕甘宁边区地权条例》、《民国二十七年边区政府布告（第一款）》、《陕甘宁边区土地房屋登记暂行办法》和1944年12月的《陕甘宁边区土地租佃条例（附说明）》。这些法令的颁布缓和了边区阶级矛盾，使更多的人如开明士绅等团结到统一抗战的旗帜下，为边区稳定团结打下了坚实的群众基础。

此外，还有一些行政立法成果，所有这些立法成果都是因时而造，就当时的历史环境而言，这些行政立法情况是符合客观形势和国家、社会、人民利益的。

5. 行政法实施与政府管理法。边区行政法的实施情况或行政执行效能是对其政府是否有效管理最具说服力的评价，因此我们可以从行政法实施角度来考察其政府管理法的性质。

陕甘宁边区自给自足的自然经济占统治地位，整个地区处于封闭落后状态，农业生产水平低，手工业薄弱，轻工产品亦需依赖外地输入。边区通过劳动、生产立法，组织竞赛性大生产运动，大大提高了地区生产力，使相当部分地方和民众可以达到温饱水平，促进了当地经济的发展和繁荣。通过推行文化教育及卫生方面的行政法律法规，促进了边区社会的发展进步。边区法制建设有如下几大特点：

首先，是一个由疏及密的不断完善的进步过程。根本性法令上，从寥寥数条的第一次执政纲领，到后期比较详尽的规定，以及其他方面法令的发布情况来看，边区法制始终处在一个不断完善、更符合实际也更符合立法规律的进程之中。

其次，是对当下本土问题的关注性。在边区之前的苏维埃政权时期，因为全面师法苏联，加之“左倾”思想的影响，不顾中国实际情况，表现在立法方面就是立法冒进，如规定没收全部富农土地，土地所有权全部收归国有，农民只有使用权，及规定民族自决，各民族可决定自己独立与否问题等等全部照搬苏联法律的立法活动。这些立法对当下的中国问题并不明晰，只是从理论上、书本上照抄他国立法，因而并不能很好地起到解决社会矛盾、平息冲突、引导前行的作用。而陕甘宁边区法制建设立足于本国国情，关注现实中产生的问题，立法成为解决问题的方式，而非标榜信仰体系的标志，加之处于马列主义中国化，即毛泽东思想形成期，所以产生了很多从实践中来，再到实践中接受检验的立法探索。这些有益的尝试和探索成为之后中国的法制进步和思索的第一步。

最后，以群众利益为价值导向的法制建设保障了边区团结稳定的局面。^{〔1〕}为便利民众，边区司法建设大大简化了诉讼程序，加大调解力度，采用人民公审，判决做出更是以群众利益为价值选择之标准，以政治指导司法。林伯渠在《关于改善司法工作》一文中提到：“司法机关审判案件时，须切实照顾边区人民的实际生活，切实调查研究案件的具体情况，分别其是非轻重。审判人员必须具备充分的群众观点与对敌观点，把制裁汉奸、反革命当作中心，把保护群众当作天职。”即强调在审判中群众观点的重要性。^{〔2〕}这些措施团结了当地群众，使边区社会稳定、经济发展、法制简明进步，为前线抗战提供了一个安定有序繁荣的后方，为战争胜利提供了物质、精神和法制保障，并为之后法制的发展奠定坚实的基础。

三、行政法与人民权利保障法关系

行政法与人民权利保障法关系的梳理侧重于行政法上的行政救济以及行政法实施状态与人民保障的关联程度。从边区行政法之于人民权利保障效能而言，其不失为人民权利的保障法。

1. 边区行政法设计与人民权利保障。在陕甘宁边区执政思想中，群众路线、以人民满意为重要标准始终是一条未动摇的原则。边区的法律是建立在人民的基础上的，保障人民的利益，巩固抗日人民统一战线，这是边区法律的最高原则。反对官僚主义，强调以实践工作为学习源泉，做群众的学生。

体现在司法活动中如便利诉讼措施，雷经天曾指出，“为着便于人民的诉讼，在边区诉讼的手续非常简单。诉讼当事人不加以任何的限制，诉讼词状不规定任何的格式，只要诉讼的原因说得清楚，看得明白就够了。”“法院受理一切案件，绝对不向诉讼当事人征收任何的诉讼费，无论呈递状词，出差检验，处理财产，同样的不加诉讼当事人以经济上的负担。因为在边区内大家都认为政府完全是替人民服务的，政府机关所需用的一切经费，既经由人民供给，当不应借故额外征收。”^{〔3〕}在制度设计上即以便利民众参与诉讼为主，同时吸纳民众参与到审判中来，如举行人民的公审，群众可以自由参加，在审问过程中可以经报名后自由发言，由主审、陪审经过对群众意见、事实情形及法律规定进行综合考虑后作出判决。雷经天对此做出的总结是：“就此也可以看出在边区的法律是属于人民的，故人民有权力执行自己

〔1〕 参见李智勇：《陕甘宁边区政权形态与社会发展（1937—1945）》，中国社会科学出版社2001版，第138页。

〔2〕 西北五省区编纂领导小组、中央档案馆编：《陕甘宁边区抗日民主根据地·文献卷·下》，中共党史资料出版社1990年版，第169～170页。

〔3〕 西北五省区编纂领导小组、中央档案馆编：《陕甘宁边区抗日民主根据地·文献卷·下》，中共党史资料出版社1990年版，第164～165页。

的法律；更充分表现出边区司法制度中也发扬了民主的精神。”〔1〕

除司法工作外，在行政、军政和立法活动中也强调为人民服务、一切为了群众的利益导向，并积极发挥民众的舆论监督作用，如毛泽东在回应历史周期率问题时所提到的批评与自我批评的思想利器，也反映民众的重大作用，可以使执政者克服官僚主义带来的种种弊端，始终以人民满意为目标。在这种思想推动下，使人民对政府产生信任感、归属感，使各个阶级民众团结在抗战建国的统一目标下，为实现民族独立而不断前行。

2. 边区行政法效能与人民权利保障。

（1）抗日战争之前，近代中国处于积贫积弱，各地区各自为政的状况中。政治经济发展极不平衡，社会矛盾不断激化，民族危机不断积累。同时由于长久的地区差异和混乱，民族意识和民众凝聚力趋于淡薄。陕甘宁边区政府时期，民族意识和民众凝聚力得到空前发展，社会文明得到长足进步，边区运转良好，社会井然有序，实现这个转变，与法制的保障、陕甘宁边区行政法的推动密不可分。

（2）抗战进入相持阶段，需要全民族参与到抗战卫国的战线中来才能在相持阶段积蓄实力，扭转劣势从而进入反攻时期。针对这一时期的特点，中国共产党确立了抗日民族统一战线这一根本原则，争取与国民党通力合作，一致对外。在边区建立后所颁布的两个纲领性文件中都把对抗日民族统一战线的保障放在极其重要的位置，作为一切工作的最高原则和衡量标准。如在1939年《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》的前言提出：“本着拥护团结、坚持抗战、争取最后战胜日寇的方针，本着三民主义与抗战建国纲领的原则”〔2〕。除成为根本性原则外，在具体条款中也对团结保战做出了明确规定，如该施政纲领第一条和第二条，即：“一、坚持巩固与扩大抗日民族统一战线，团结全边区人民与党派，动员一切人力、物力、财力、智力，为保卫边区、保卫西北、保卫中国、收复一切失地而战。二、高度的发扬边区人民的民族自尊心和自信心，反对一切悲观失望、妥协投降的倾向。”〔3〕在边区法令的推行过程中，为增强团结、与南京国民政府接轨，对各个行政法采取了不同的处理方法，如有直接沿用南京国民政府立法的，有参考南京立法、同时结合地区特点而修正的，也有因地制宜采取与地区特点相符合的立法模式的。这些行政法令的推行从最大程度上兼顾了边区的特殊性和作为国民政府下辖特区的法制统一性，从法律上保障了最大多数人的利益，强调以民族大义为重，阶级利益服从于整个民族的利益，使得尽可能多的人团结到统一抗战的旗帜下，增强了中华民族的凝聚力。

〔1〕 西北五省区编纂领导小组、中央档案馆编：《陕甘宁边区抗日民主根据地·文献卷·下》，中共党史资料出版社1990年版，第164~165页。

〔2〕 陕西省档案馆、陕西省社会科学院合编：《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑，档案出版社1986年版，第209页。

〔3〕 陕西省档案馆、陕西省社会科学院合编：《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑，档案出版社1986年版，第209页。

(3) 陕甘宁边区建立的根据，即抗日民族统一战线的建成，正是要团结一切力量以抗击日本侵略，发动各种群体投入到抗战建国的洪流中来。正是在这一原则引领下，边区行政法也致力于各种原本休眠力量的激发，改变以往因民族、宗教、性别、成分等对个体的限制，解放这些在历史上被边缘化的群体，使他们也成为革命有生力量，积极参与边区政权建设和抗战卫国活动。

(4) 在抗日战争期间，陕甘宁边区处于相对和平的后方环境，是八路军、新四军的总后方，各解放区指导中心的所在地。在边区存续期间，边区历经敌人隔河对峙、屡犯边境、国民党在经济和军事上的包围、进攻等外部压力。在这样的外部条件下，边区承担着卫戍边防、保卫解放区指挥中心、发展经济文化以改善军民生活及帮助前方训练干部、整训军队、保障军需供给的重大任务。在军事、经济、文化建设方面都取得了相当成就。在军事方面，坚持练兵、生产与巩固军民团结三大任务。在经济方面，坚持发展生产以改善人民生活，支持长期抗战的方针。在文化建设方面，干部教育第一，逐渐开展了大规模的文化运动。抗战期间军事、经济、文化的发展坚定了民众胜利的信心，边区行政法的施行从物质、精神和军事上保障了抗战建国的胜利，粉碎了敌人军事上的进攻和经济上的封锁，使边区从对外来支援和国民政府军费供给的依赖中脱离出来，达到部分或大部分自给，基本实现自力更生、丰衣足食，并使边区人民生活水平及各项社会发展较战前有明显改善，坚定了民众积极向上的精神。

3. 行政监督法与人民权利保障。同其他的国家权力相比，行政权对行政相对人的影响具有直接、广泛、主动等特点，所以如果不对行政权进行控制和约束，那么行政权的不断膨胀以及滥用就很容易造成对行政相对人合法权益的侵害，同时当行政相对人的合法权益受到侵害时，也应该给予相对人以有效的救济途径。而这些都是需要行政监督制度来提供切实的保障的。

(1) 根据陕甘宁边区行政组织内部监督关系，可以将行政监督分为以下两种：一是层级监督；二是专门监督。

层级监督是行政监督中最为普遍和常见的形式，所以也称作一般监督，主要是基于行政隶属关系，依行政职权，由上至下所进行的检查和督促。层级监督还可以根据监督主体的不同做进一步的划分，分为政府监督、部门监督和行政负责人监督。政府监督包括：边区政府对所属部门所进行的监督以及对下级政府及其所属部门所进行的监督，行政督察专员公署对所辖区域内的县政府以及所属部门的监督，县政府对所属部门所进行的监督以及对乡级政府所进行的监督，区公署对乡政府的监督。部门监督主要是指政府边区政府工作部门对下级政府工作部门的监督指导。行政负责人监督是指各行政机关的行政长官对管辖范围内的行政工作以及行政工作人员所进行的监督。

与层级监督不同，专门监督是指在政府内部设置具有专门监督职能的机关对行政机关及公务员的行政活动进行监督。相比层级监督以隶属关系为纽带，以职权为

基础的特点,专门监督的行政监督权则先是监督主体的职责然后才是为完成职责而享有的一项权力,且具有很强的专门性和针对性。

专门监督首先是审计监督。所谓审计是指审查核算有关财政财务收支的活动。审计监督是指审计机关对行政机关涉及财政的事项进行审核的监督活动,陕甘宁边区政府设有审计处专门负责边区的审计监督。

专门监督的另外一个主要内容就是行政监察。所谓行政监察“是指国家监察机关对国家行政管理活动和管理活动进行监控和纠察的活动。”^{〔1〕}陕甘宁边区政府在抗日时期废止了行政监察机关,在第三次国内革命战争时期又恢复设置,1949年4月颁布的《陕甘宁边区政府暂行组织规程》规定了边区人民监察委员会为陕甘宁边区的行政监察机关。

(2) 在陕甘宁边区除了行政组织内部的监督之外,还有来自外部的监督。首先是权力机关的监督,即陕甘宁边区各级参议会对于行政权的监督。《陕甘宁边区各级参议会组织条例》中规定:边区参议会可以“监察及弹劾边区各级政府之政务人员。”“督促及检查边区各级政府执行参议会决议案之事项。”县参议会可以“监察及弹劾县政府及其以下之政务人员。”“督促及检查县政府执行县参议会决议之事项。”乡参议会可以“监察及弹劾乡政府之人员。”“督促及检查乡政府执行乡议会决议之事项。”^{〔2〕}陕甘宁边区的参议会对于行政权的监督是建立在民主集中制的基础上的。参议会对于行政权进行监督的主要方式就是通过审议边区政府的工作报告,对边区政府的各项工作进行监督。

除此之外,来自行政组织外部的监督还包括党对于行政权的监督。陕甘宁边区政府是根据党的抗日民族统一战线原则建立起来的,党在陕甘宁边区享有绝对的领导地位,陕甘宁边区各级政府的一切工作都要符合党的纲领、政策、方针,所以党也可以对于行政权进行监督。参议会对于行政权的监督与党对于行政权的监督都是陕甘宁边区对于行政权进行监督的重要形式,同时和行政监督相比,由于二者的监督主体和监督对象之间没有行政上的隶属关系,往往具有间接性和不经常性等特点。

在陕甘宁边区还有一种监督的方式就是当时的国民党政府对边区行政权的监督,如国民党政府要求边区政府查禁光华商店代价券一事就是当时的中央政府对边区行政权行使的监督,虽然陕甘宁边区是国民党政府的一个直辖特区,但随着两党关系的日益恶化,国民党政府对陕甘宁边区的行政权监督影响越来越小。

除上述权力机关的监督、党的监督、国民党政府的监督之外,外部监督方式还包括司法机关对于行政权的监督,甚至包括民众的力量对于行政权进行监督等等。

总之,在陕甘宁边区对于行政权最有效、最直接、最快速、最主要的监督方式就

〔1〕 方世荣主编:《行政法与行政诉讼法》,中国政法大学出版社1999年版,第273页。

〔2〕 陕西省档案馆、陕西省社会科学院合编:《陕甘宁边区政府文件选编》第1辑,档案出版社1986年版,第156~158页。

是行政监督，因此，陕甘宁边区的行政监督法是行政法治最重要的内容。

第二节 陕甘宁边区行政法的地位

一、行政法寓于宪法之中

“宪法是行政法的基础，而行政法则是宪法的实施。行政法是宪法的一部分，并且是宪法的动态部分。没有行政法，宪法每每是一些空洞、僵化的纲领和一般原则，至少不能全部地见诸实施。反之。没有宪法作为基础，则行政法无从产生，至多不过是一大堆零乱的细则，而缺乏指导思想。”^{〔1〕}该学者的观点充分反映了行政法与宪法之间的密切联系。具体来说，二者的密切联系主要体现在以下几个方面：

首先，宪法作为国家的根本大法、最高法，是行政法的基础。主要表现在宪法一般规定了行政机构的组织原则、组成规则、基本和重要的职责、行政权行使的基本法律原则等内容。由于宪法是国家的最高法和根本大法，因而立法机关在制定具体的行政法律、法规时必须切实遵守宪法中的所有这些规定，而不得有任何违反，否则即构成严重的违宪，其制定的行政法律、法规也将因违宪而被有权机关宣布为无效。更有甚者，会因此而导致国家权力结构的混乱和无序状态，并最终导致国家宪政体制的崩溃。

其次，行政法是宪法的动态部分，是宪法内容的具体体现和实施。宪法作为国家的根本大法、最高法，其内容涉及一国政治、经济、文化和社会生活的方方面面，规定了民法、商法、刑法、诉讼法、经济法、行政法等各个部门法的基本法律原则和精神，可以说是具有高度的概括性和抽象性。这样虽能确保宪法的简洁化和原则性，但也因此使其难以直接在社会生活中具体适用，必须通过更为具体的法律、法规将其原则性、抽象性的内容予以具体化、明确化。行政法正是将宪法中关于行政权力行使原则、行政机构组织原则、职责等内容具体化、明确化的部门法，是宪法在行政社会关系领域的具体实施。离开了行政法，宪法中关于行政权和行政机构的规定将无法实现。

具体到陕甘宁边区行政法与陕甘宁边区宪法的关系也是如此（在此需要说明的一点是：陕甘宁边区宪法指的是在当时具有宪法性质的一些法律文件，而不是指明确以“陕甘宁宪法”为名字的成文宪法法典），即：陕甘宁边区行政法寓于陕甘宁边区宪法之中。陕甘宁边区宪法是陕甘宁边区行政法的基础，规定陕甘宁边区行政法的基本原则，包括陕甘宁边区政府的组织原则、边区政府行政权行使的基本原则等；陕甘宁边区行政法是陕甘宁边区宪法的具体贯彻实施，是陕甘宁边区宪法原则性规定的具体化和明确化。具体来说：

〔1〕 皮纯协、张成福：《行政法学》，中国人民大学出版社2002年版，第234页。

1. 陕甘宁边区宪法是陕甘宁边区行政法的基础。如1939年4月4日陕甘宁边区政府公布的具有陕甘宁边区宪法性质的《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》^{〔1〕}第一条规定：“坚持巩固与扩大抗日民族统一战线，团结全边区人民与党派，动员一切人力、物力、财力、智力，为保卫边区、保卫西北、保卫中国、收复一切失地而战。”该条原则性地规定了边区政府在抗战时期的首要职责和任务，决定了边区政府行政权的行使应一切从有利抗战的原则出发，有效维护边区各族人民的合法权益，确保边区的稳定和团结，以有效团结全边区人民与党派，巩固和扩大抗日民族统一战线。第四条规定：“实现蒙、回民族在政治上、经济上与汉族的平等权利，依据民族平等的原则，联合蒙、回民族共同抗日。”第五条规定：“尊重蒙、回民族之信仰、宗教、文化、风俗、习惯，并扶助其文化的发展。”这两条规定确立了边区政府在对待蒙、回民族问题上的基本原则——民族平等和尊重蒙、回民族。第八条规定：“保障人民言论、出版、集会、结社、信仰、居住、迁徙与通信之自由，扶助人民抗日团体与民众武装之发展，提高人民抗战的积极性。”该条规定了边区政府实行言论、集会、出版、结社、信仰、居住、迁徙与通信等自由的行政政策。第十一条规定：“发扬艰苦作风，厉行廉洁政治，肃清贪污腐化，铲除鸦片赌博。”第十四条规定：“建立工作检查制度，发扬自我批评，以增进工作的效能。”这两条规定了边区政府的廉政政策和工作检查制度。第十五条规定：“实行普遍免费的儿童教育，以民族精神生活与生活知识教育儿童，造成中华民族的优秀后代。”第十六条规定：“发展民众教育，消灭文盲，提高边区成年人之民族意识与政治文化水平。”这两条原则性地规定了边区政府的教育行政政策。第十九条规定：“开垦荒地，兴修水利，改良耕种，增加农业生产，组织春耕秋收运动。”第二十条规定：“发展手工业及其他可能开办之工业，鼓励商人投资，提高工业生产。”这两条分别规定了边区政府在农业行政方面负有的职责和鼓励兴办工业的行政政策。第二十一条规定：“提高统一累进税率，废除苛捐杂税。”该条规定了边区政府在税收行政方面的基本政策。第二十七条规定：“保护儿童，禁止对儿童的虐待。”该条规定了边区政府在保护儿童不受虐待方面应付的行政职责。第二十八条规定：“抚恤老弱孤寡，救济难民灾民，不使流连〔离〕失所。”该条规定了边区政府的行政救助职责。

再如1946年4月23日陕甘宁边区第三届参议会第一次大会通过的《陕甘宁边区宪法原则》“政权组织”一章规定：……（二）人民普遍直接平等无记名选举各级代表，各级代表会选举政府人员。（三）各级政府对各级代表会负责，各级代表对选举人负责。（四）乡代表会即直接执行政务机关。（五）人民对各级政权有检查、告发及随时建议之权，每届选举时则为大检查。……（七）各级政府人员，违反人民的决议或忽于职务者，应受到代表会议的斥责或罢免，乡村则由人民直接罢免之。这是关于边区各级政府产生办法和人民对政府享有的监督、检查、建议权的

〔1〕《陕甘宁政府文件选编》第1辑，档案出版社1986年版，第209~210页。

规定，毫无疑问属于行政法规范的内容。“人民权利”一章规定：（一）人民为行使政治上各项自由权利，应受到政府的诱导与物质帮助。（二）人民有免于经济上偏枯与贫困的权利。保证方法，为减租减息与交租交息，改善工人生活与提高劳动效率，大量发展经济建设，救济灾荒，抚养老弱贫困等。（三）人民有免于愚昧及不健康的权利。保证方法为免费的国民教育，免费的高等教育，优等生受到优待，普施为人民服务的社会教育，发展卫生教育与医药设备。……（五）边区人民不分民族，一律平等。（六）妇女除有男子平等权利外，还应照顾妇女之特殊利益。这是关于边区政府行政救济职责、提供免费的国民教育职责、发展卫生医疗事业职责、保护妇女合法权益职责等的规定，也属于行政法的范畴。此外，第四章“经济”和第五章“文化”分别规定了边区政府发展经济的职责和发展文化事业的职责。

上述《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》和《陕甘宁边区宪法原则》的内容原则性地规定了边区行政法的基本内容，包括边区各级政府的产生办法、人民对各级政府的监督、建议权、政府在不同时期和不同领域的行政职责等，为制定具体的行政组织法、行政行为法、行政救济法提供了依据和框架。

2. 陕甘宁边区行政法是陕甘宁边区宪法有关规定的具体化和明确化，是陕甘宁边区宪法的具体实施和实现。如1939年4月4日公布实施的《陕甘宁边区政府组织条例》即是根据《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》的有关规定制定的。该条例具体规定了边区政府的组成、产生办法、各职能部门（如教育厅、财政处、林业厅等）的具体职责等，将施政纲领的有关原则性、抽象性的规定予以了具体化。

1939年4月4日公布实施的《陕甘宁边区婚姻条例》第三条规定：“实行一夫一妻制，禁止纳妾。”第四条规定：“禁止包办强迫及买卖婚姻，禁止童养媳及童养婚（俗名站年汗）。”第十八条规定：“结婚前男女双方原有之财产及债务得各自处理，结婚后男女双方共同经营，所得财产及所负债务得共同处理之。”第十九条规定：“离婚后，女方未再结婚，因无职业财产或缺乏劳动力，不能维持生活者，男方须给以帮助，至再婚时为止，但最多以三年为限。”条例中上述条文的规定就将施政纲领关于男女平等和保护妇女合法权益的精神具体化和明确化了，使得对妇女的宪法保护落到了实处。禁止童养媳和童养婚的规定则在婚姻制度方面体现了施政纲领关于“禁止虐待儿童”的规定。

1939年4月4日公布实施的《陕甘宁边区土地条例》第三条规定：“确定土地私有制，人民经分配所得之土地，即为其私人所有。土地改革以前之旧有土地关系，一律作废。”该条体现了施政纲领关于实行土地私有制的规定。第十八条规定：“有下列情形之一者，政府得征收人民之土地：一、交通道路所必经者；二、军事土地需要者；三、公共之建筑。”第十九条规定：“政府征收人民之土地时，需按该人民之实际情形，兑换其他土地，或予以地价。”这两条规定了边区政府行使土地行政征收权的有限情形和应给予被征收人的足额补偿，规范了边区政府的土地行政权。第二十四条规定：“凡用欺骗、威胁手段强占他人之土地者，一经查出，依法予以制