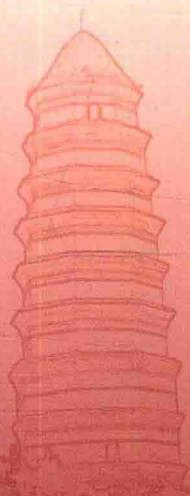
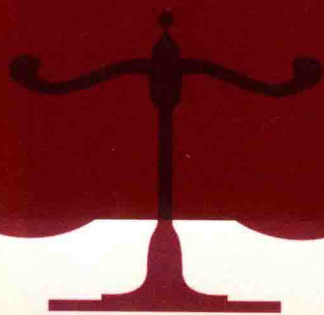


陕甘宁边区 法制史概论

顾 问 杨永华 方克勤
主 编 马 成



高等教育出版社

体悟中国革命历史

传承红色法律基因

挖掘红色法律文化

弘扬践行延安精神



ISBN 978-7-04-051198-7



9 787040 511987 >

定价 48.00元

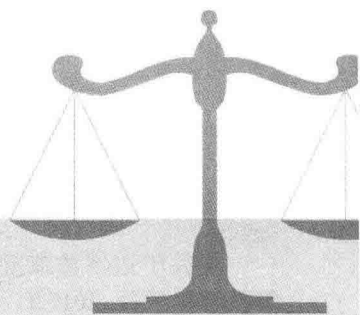
陕甘宁边区 法制史概论

顾 问 杨永华 方克勤

主 编 马 成

撰稿人 （按姓氏笔画排序）

马 成 王天丹 王斌通 吕 虹 任亚爱
刘 驰 李永宁 李政敏 汪世荣 张顺军
欧阳华 赵全宇 徐 鹏 韩 伟 薛永毅



高等教育出版社·北京

内容提要

陕甘宁边区时期的法制实践是中国共产党领导下的中国特色法制建设的初创阶段和重要组成部分,是延安精神的重要组成部分,其中蕴藏的理论与实践价值对于我们今天更好地践行“以人民为中心”的社会主义法治理念具有重要意义。本教材系国内首部专门为法学专业本科生、硕士研究生编撰的革命根据地法制史教材。全书从陕甘宁边区的法制概述、宪法、选举法、政权组织法、刑法、民事立法、诉讼审判制度、狱政等多个方面对陕甘宁边区法制实践进行了系统的、直观的、详细的介绍。有助于青年法科学子全面地了解中国革命历史,感知红色法律文化,自觉传承红色法律基因,继承弘扬延安精神,成为政治坚定、业务精良、敢于担当、值得党和人民托付的新时代高素质法治人才。

图书在版编目(CIP)数据

陕甘宁边区法制史概论 / 马成主编. -- 北京:高等教育出版社, 2019.2

ISBN 978 - 7 - 04 - 051198 - 7

I. ①陕… II. ①马… III. ①陕甘宁抗日根据地 - 法制史 - 研究 IV. ①D929.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 008791 号

Shan Gan Ning Bianqu Fazhi Shi Gailun

策划编辑 程传省

责任编辑 程传省

版式设计 张杰

责任校对 高歌



特约编辑 李策
责任编辑 毛斯璐

封面设计 于文燕

出版发行 高等教育出版社
社址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印刷 三河市骏杰印刷有限公司
开本 787mm × 1092mm 1/16
印张 18.25
字数 420千字
购书热线 010 - 58581118
咨询电话 400 - 810 - 0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2019年2月第1版
印 次 2019年2月第1次印刷
定 价 48.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 51198-00

本教材系西北政法大学特色自编教材建设成果

前 言

2018年3月8日,习近平在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时表示:“红色基因就是要传承。中华民族从站起来、富起来到强起来,经历了多少坎坷,创造了多少奇迹,要让后代牢记,我们要不忘初心,永远不可迷失了方向和道路。”只有牢记历史,方能赢得未来。陕甘宁边区时期的法制实践是中国共产党领导下的中国特色法制建设的初创阶段和重要组成部分,为新中国民主法治建设积累了宝贵的思想财富,是延安精神的重要组成部分,其中蕴含的理论与实践价值对于我们今天更好地践行“以人民为中心”的社会主义法治理念具有重要意义。

本教材系国内首部专门为法学专业本科生、硕士研究生编撰的革命根据地法制史教材。全书从陕甘宁边区的法制概述、宪法、选举法、政权组织法、刑法、民事立法、诉讼审判制度、狱政制度等多个方面对陕甘宁边区法制实践进行了系统的、直观的、详细的介绍。学习研究陕甘宁边区法制史,能够促进青年法科学子全面地了解中国革命历史,感知红色法律文化,自觉传承红色法律基因,继承弘扬延安精神,帮助他们成为政治坚定、业务精良、敢于担当、值得党和人民托付的新时代高素质法治人才。

作为西北政法大学重点支持建设的特色自编教材,本教材特邀西北政法大学杨永华教授、方克勤教授担任顾问,由西北政法大学马成副教授担任主编,其他撰稿人包括:西北政法大学校长助理、最高人民法院司法办副主任汪世荣教授,陕西省社会科学院王天丹博士,中国政法大学法律史专业博士研究生王斌通,西北政法大学吕虹副教授,西北政法大学任亚爱副教授,西北政法大学反恐主义法学院党委书记李政敏,西北政法大学教务处副处长李永宁,西北政法大学新闻传播学院副院长刘驰副教授,西北政法大学政治与公共管理学院张顺军博士,武警工程大学欧阳华教授、西北政法大学党政办主任赵全宇,西北政法大学新闻传播学院徐鹏博士,西北工业大学人文与经法学院韩伟副教授,西安市新城区人民检察院政治部薛永毅检察官。

本教材具体写作分工如下(以姓氏笔画排序):马成、李永宁撰写第四章,王天丹撰写绪论,王斌通撰写第二章,吕虹撰写第七章第二、三、四、五节,任亚爱撰写第六章,刘驰撰写第三章第二节、第四节,李政敏撰写第一章第一节、第二节,汪世荣撰写结语,张顺军、赵全宇撰写第八章,欧阳华撰写第五章第一节、第七章第一节,徐鹏撰写第一章第三节,韩伟撰写第三章第一节、第三节,薛永毅撰写第五章第二、三、四节。

本教材得以顺利出版,我们要特别鸣谢高等教育出版社诸位同仁的悉心服务,还要感谢西北政法大学教务处、刑事法学院、中华法系与法治文明研究院诸位领导同事的大力支持,谢谢大家!

编写组

2018年11月

目 录

绪论	1
一、陕甘宁边区是中共中央和红军长征的落脚点	1
二、陕甘宁边区是模范抗日民主根据地和首席根据地	1
三、中国共产党在陕甘宁边区提出党的抗日战略,指导全国抗战,指挥人民 军队和敌后抗日根据地取得抗战胜利	2
四、中国共产党在陕甘宁边区形成了许多重大理论成果和优良传统,完成 了干部准备,并为中国革命在全国取得胜利奠定了基础	3
五、陕甘宁边区的法制是新民主主义政治的重要组成部分,是陕甘宁边区 民主政权稳固运行的重要保证	3
第一章 陕甘宁边区政府及法制概述	5
第一节 陕甘宁边区自然社会环境	5
一、边区的地理和气候	5
二、边区的社会状况	6
三、边区先前的治理模式	10
第二节 陕甘宁边区政府的形成和发展	12
一、陕甘宁边区政府的形成和发展	12
二、陕甘宁边区政府的历史地位	19
第三节 陕甘宁边区法制建设的概况和主旨	22
一、陕甘宁边区法制建设的概况	22
二、陕甘宁边区法制建设的主旨	27
第二章 宪法	30
第一节 《抗日救国十大纲领》的发布及执行	30
一、两条抗战路线的激烈论战	30
二、全面抗战路线的伟大纲领	31
第二节 《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》的制定和内容	34
一、新三民主主义的危机	34
二、新三民主主义的纲领	36

第三节 《陕甘宁边区施政纲领》的主要内容和历史意义	41
一、施政方针的提出和施政纲领的制定	41
二、施政纲领的主要内容及其发展	43
三、边区民主政治建设新阶段的出现	50
第四节 《陕甘宁边区保障人权财权条例》的主要内容及变化	53
一、保障人民权利的历史发展	53
二、人权法律概念的确立及保障措施	54
三、人权保障的实践与经验	57
第三章 选举法	59
第一节 边区选举立法的基本原则与选举立法	59
一、选举立法的基本原则	59
二、边区选举立法的演进	62
第二节 陕甘宁边区的历次选举运动与伟大成绩	63
一、陕甘宁第一次选举运动及取得的伟大成绩	63
二、陕甘宁边区第二次选举运动和取得的伟大成绩	66
三、陕甘宁边区第三次选举运动及取得的伟大成绩	69
第三节 边区选举法的基本内容	71
一、1939年《陕甘宁边区选举条例》及解释	71
二、1942年《陕甘宁边区各级参议会选举条例》及解释	73
三、1944年以后《陕甘宁边区各级参议会选举条例》	75
第四节 陕甘宁边区选举立法的突出特征和取得的经验	76
一、陕甘宁边区选举立法的基本措施	76
二、边区选举立法及其实施的重要经验	80
第四章 政权组织法	83
第一节 参议会的组织和职权	83
一、参议会的由来和发展	83
二、参议会的性质和任务	87
第二节 政府的组织与职权	97
一、边区政府的组织与职权	97
二、行政督察专员公署的组织与职权	99
三、县政府的组织与职权	101
四、区公署的组织与职权	104
五、乡(市)政府的组织与职权	105
第三节 政权组织法的基本制度	108
一、党领导政府、参议会制度的确立	108
二、会议制度	110

三、报告制度	111
四、政权工作的检查制度	114
第四节 政权组织法的特点	115
一、立法与行政并立	115
二、行政领导司法与审判独立	117
第五章 刑法	119
第一节 陕甘宁边区的刑事政策	119
一、镇压与宽大相结合	120
二、严惩首要,挽救胁从	122
三、不放过一个坏人和不错办一个好人	122
四、党的刑事政策与法律的关系	123
第二节 陕甘宁边区的刑事法源	124
一、边区的刑事法源	125
二、边区刑事法源的特点	130
第三节 边区刑法的主要罪名	132
一、妨害国家利益之罪	132
二、妨害私人利益之罪	140
三、边区刑法“公益”“私益”二元结构	143
第四节 陕甘宁边区的刑罚	144
一、边区刑罚的种类	144
二、边区刑罚的裁量	149
三、边区刑罚的特点	151
第六章 民事立法	153
第一节 陕甘宁边区民事立法概述	153
一、陕甘宁边区民事立法的发展	153
二、陕甘宁边区民事立法的基本原则	156
三、陕甘宁边区民事立法的渊源	159
第二节 陕甘宁边区的物权法	162
一、陕甘宁边区土地政策和土地立法	162
二、陕甘宁边区所有权	166
三、陕甘宁边区典权	171
第三节 陕甘宁边区的债法	174
一、陕甘宁边区的债权立法	174
二、陕甘宁边区合同之债	176
第四节 陕甘宁边区婚姻家庭法律制度	180
一、陕甘宁边区的婚姻法律制度	180

二、陕甘宁边区的家庭、继承法律制度	187
三、陕甘宁边区婚姻家庭的典型案例	192
第七章 诉讼审判制度	195
第一节 陕甘宁边区司法机关的组织及其职权	195
一、高等法院的组织及其职权	195
二、高等法院分庭的建立及其职权	196
三、县市司法机关的组织及职权	197
四、边区政府审判委员会的成立与撤销	198
五、土地改革运动中的人民法庭	199
六、陕甘宁边区人民检察机关及其职权	199
七、陕甘宁边区保安处的组织及其职权	200
第二节 陕甘宁边区的诉讼立法原则及立法概况	204
一、陕甘宁边区的诉讼立法原则	204
二、陕甘宁边区的诉讼立法概况	206
第三节 陕甘宁边区的审判制度	209
一、审级与管辖	209
二、公审制度	211
三、人民陪审员制度	212
四、辩护制度	213
五、上诉制度	214
六、死刑复核制度	217
七、审判监督制度	219
八、判决与执行制度	219
第四节 马锡五审判方式	222
一、马锡五其人	222
二、马锡五审理的案例	224
三、“马锡五审判方式”的推行	226
四、“马锡五审判方式”在司法实践中的作用	228
五、“马锡五审判方式”的局限性	229
第五节 人民调解制度	231
一、人民调解制度的缘起	231
二、人民调解制度的推行	235
三、人民调解制度的组织形式	237
四、人民调解的案件范围	238
五、人民调解的基本原则	240
六、调解书的制定	241

第八章 狱政	243
第一节 陕甘宁边区狱政指导思想和监所组织	243
一、狱政指导思想	243
二、监所的性质和任务	247
三、监所的组织 and 职权	248
四、高等法院领导监所的工作制度	250
第二节 陕甘宁边区监狱的犯人自治组织	252
一、犯人自治组织的性质和职权	252
二、犯人自管自教的形式	254
第三节 陕甘宁边区监所犯人的教育	255
一、教育的目的和原则	255
二、政治教育	257
三、文化教育	261
四、劳动教育	262
第四节 陕甘宁边区监所管理制度	263
一、监所管理规则和守法规则	263
二、监所的会议和汇报制度	266
三、监所犯人的生活待遇	268
四、假释制度	269
五、外役制度	271
六、生产奖惩制度	272
七、卫生医疗制度	274
结语:陕甘宁边区法制在中国法律现代化中的地位	276
阅读文献	278

绪 论

习近平在十九大报告中指出：“中国共产党一经成立，就把实现共产主义作为党的最高理想和最终目标，义无反顾肩负起实现中华民族伟大复兴的历史使命，团结带领人民进行了艰苦卓绝的斗争，谱写了气吞山河的壮丽史诗”，“不忘初心，方得始终”。^① 陕甘宁边区，亦称陕甘宁革命根据地，自1935年10月至1948年3月一直是中共中央所在地。“是全国革命的指挥中心，是中国人民进行革命斗争的总后方”。^② 陕甘宁边区为中国革命作出了重大贡献。为此，毛泽东指出：“没有陕北那就不得下地。我说陕北是两点，一个落脚点，一个出发点”。^③ 陕甘宁边区对中国共产党的发展壮大产生了深远的影响，为抗日战争的胜利及新中国的成立作出了巨大贡献。

一、陕甘宁边区是中共中央和红军长征的落脚点

陕甘宁边区的前身是陕甘苏区，即陕甘革命根据地，也称西北革命根据地，由陕甘边革命根据地和陕北苏区两块组成，习惯上统称为陕北苏区或陕甘根据地。陕甘宁边区是刘志丹、谢子长、习仲勋等革命家，出生入死，开展土地革命，逐步发展起来的，是土地革命时期硕果仅存的革命根据地，并成为中共中央和红军一、二、四方面军长征的落脚点、中国革命的落脚点，也成为中国共产党领导抗日战争和中国革命新的出发点。

二、陕甘宁边区是模范抗日民主根据地和首席根据地

在此形成以毛泽东为核心的领导集体。从1935年10月19日中共中央长征胜利到达保安县（今志丹县）吴起镇到1948年3月23日中共中央从吴堡县川口南心园侧塔渡口东渡黄河，陕甘宁边区及其首府延安一直是中共中央所在地和毛泽东同志的驻地，中共中央和毛泽东在此领导中国革命，指挥全党，制定党的政策和策略。《毛泽东选集》第1-4卷^④总共

^① 《人民日报》2017年10月28日。

^② 习仲勋：《〈陕甘宁边区抗日民主根据地〉序言（1990年11月21日）》，载《习仲勋文集》（下卷），中共党史出版社2013年版，第1268页。

^③ 毛泽东：《中国共产党第七次全国代表大会的工作方针》，载《毛泽东文集》（第3卷），人民出版社1996年版，第297页。

^④ 《毛泽东选集》（第1-4卷）由人民出版社于1991年出版。

陕甘宁边区法制史概论

有 158 篇著作,其中有 112 篇是在这个阶段完成的;《毛泽东军事文集》第 1-6 卷^①中有 957 篇是在这个阶段完成的;《建党以来重要文献选编(1921—1949)》^②中在此阶段完成的著作则高达 2 072 篇。党中央在陕甘宁边区制定了引导中国革命走向胜利的正确路线和一系列方针政策;将马克思列宁主义同中国革命的实践相结合的毛泽东思想也是在这一时期全面形成和成熟起来的。正如习仲勋所讲:“党中央在延安培养了大批干部,成为各条战线上的骨干力量;伟大的整风运动和大生产运动也是党中央和毛泽东同志在延安倡导,总结了成功经验,然后普及到各抗日根据地,使全党在思想上、政治上、组织上达到了空前的统一和团结,在革命军民的精神生活和物质生活两方面都产生了巨大的作用。在党中央的直接领导下,陕甘宁边区成为全国的模范抗日民主根据地,在国内产生了重大影响,在国外也产生了很好的影响。”^③毛泽东称之为“民主中国的模型”^④。陕甘宁边区是新民主主义的“试验区”和“示范区”,在全国根据地中居于“模范根据地”和“首席根据地”的地位^⑤,对其他根据地起着指导和示范作用。在陕甘宁边区,中国共产党人以集体智慧形成了全党的指导思想——毛泽东思想,召开了中国共产党第七次全国代表大会,形成了以毛泽东为核心的第一代中央领导集体。

三、中国共产党在陕甘宁边区提出党的抗日战略,指导全国抗战,指挥人民军队和敌后抗日根据地取得抗战胜利

抗日战争时期,中共中央和毛泽东在延安为推动全民族抗战,提出了中国共产党的抗日战略,指导全国抗战克敌。并指挥八路军、新四军挺进敌后,建立敌后抗日根据地,抗击日寇,为中国的抗战胜利作出了贡献:建立统一战线,坚持持久抗战,开辟敌后战场,开展游击战,是敌后战场克敌制胜的关键战术;提出新民主主义理论,为中国革命抗战胜利后中国的发展指明了方向,鼓舞了全国人民抗战的信心。

中共中央在陕甘宁边区指挥全党全军夺取解放战争的胜利。解放战争时期,中共中央和中央军委制定了正确政治政策、军事政策和全国统一的战略布局,领导军民取得了解放战争的伟大胜利。通过制定正确的政治政策,团结社会各界力量,凝聚人心,在国民党统治区掀起了声势浩大的爱国民主运动,形成了配合解放战争的第二条战线,加快了解放战争的胜利进程。

① 《毛泽东军事文集》(1-6卷)由军事科学出版社、中央文献出版社于1993年出版。

② 《建党以来重要文献选编(1921-1949)》由中央文献出版社于2011年出版。

③ 习仲勋:《〈陕甘宁边区抗日民主根据地〉序言(1990年11月21日)》,载《习仲勋文集》(下卷),中共党史出版社2013年版,第1268-1269页。

④ 毛泽东:《论联合政府》,载《毛泽东选集》(第3卷),人民出版社1991年版,第1044页。

⑤ 任弼时:《关于几个问题(1943年1月8日在陕甘宁边区高干会上的演说)》,载陕甘宁边区财政经济史编写组、陕西省档案馆编:《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》(第1编:总论),陕西人民出版社1981年版,第83-84页。

四、中国共产党在陕甘宁边区形成了许多重大理论成果和优良传统，完成了干部准备，并为中国革命在全国取得胜利奠定了基础

中国共产党在陕甘宁边区总结了历史经验教训，形成了许多重大理论成果和优良传统作风，如新民主主义理论、毛泽东思想、延安精神、三大作风、三大法宝、延安整风、双拥运动等，业已成为党的宝贵精神财富，对全党影响至深。陕甘宁边区也是党的干部培训基地，为中共中央和全党培养出了大批干部，在此学习和战斗过的许多同志在新中国成立后成为党和国家的领导人，为新中国成立后的国家建设奠定了人才基础。习仲勋同志指出：“陕甘宁边区最突出的成就和贡献，就是在党中央领导下，在政治上、经济上、文化上全面地实施了新民主主义革命的纲领和政策，取得了极大的成功和丰富的经验，为中国革命的胜利和新中国的建设，奠定了坚实的基础。”^①陕甘宁边区为中国共产党的发展壮大和中国革命取得胜利作出了重大贡献，也为新中国的建设和发展产生了深远的影响。展望新时代，上述宝贵经验对于进一步深化改革，推进对外开放，仍具有重要的历史借鉴价值。

五、陕甘宁边区的法制是新民主主义政治的重要组成部分，是陕甘宁边区民主政权稳固运行的重要保证

陕甘宁边区法制建设是在中共中央的直接领导和指导下，在总结土地革命政权法制建设经验教训的基础上建立和发展起来的，为抗日民主政权和中国共产党局部执政提供了法制保障。担任过边区高等法院院长的雷经天指出：边区高等法院遵照国民政府司法制度，执行司法工作的任务；同时，它也继承过去苏维埃政权时代司法制度的革命传统。因为边区的法律建立在人民的基础上，保障人民的利益，巩固抗日的人民政权，这是边区法律的最高原则。在目前抗战时期，“抗战高于一切，一切服从抗战”，边区的司法工作都遵照这个原则，以求抗战的最后胜利。

边区实行的法律，以适应边区的环境及抗战的需要为标准，以采用中央颁布的各种法律为原则，并参照地方的实际情况。因此，边区处理案件时，根据法律条文，并参酌案件具体事实予以判决。对于一些特殊的过去的革命传统，如土地、婚姻等问题的解决，则以革命传统及边区政府所颁布的文告为依据。^②陕甘宁边区的法制保证了边区社会秩序的稳定和抗日民主政权的发展和壮大，支持了敌后抗战，为敌后各抗日根据地树立了标杆，起到了示范和辐射作用，是中国共产党领导的中国特色法制的具体体现，是马克思主义中国化的成果，与马克思主义法制理论一脉相承，也是中国共产党进行依法治国的艰辛探索，为新中国法制建设奠定了坚实基础，提供了宝贵经验，如马锡五创立的“马锡五审判方式”，目前仍是中国法制史上唯一以个人名字命名的审判方式，对于新中国的司法制度产生了深远影响，并被国际

^① 习仲勋：《〈陕甘宁边区抗日民主根据地〉序言（1990年11月21日）》，载西北五省区编纂领导小组、中央档案馆：《陕甘宁边区抗日民主根据地（文献卷）》（上），中共党史资料出版社1990年版，第2页。

^② 雷经天：《陕甘宁边区的司法制度》，载《解放》1938年第50期。

司法界誉为“东方审判经验”，其成效被司法务实人员和法学学者认定为重塑中国司法形象的重要历史成果和本土法制资源。

陕甘宁边区是中共中央与中央红军经过长征到达陕北后,在西北革命根据地的基础上,巩固、扩大和建立起来的全国模范根据地。边区首府延安是中共中央的所在地。陕甘宁边区自1937年9月6日成立至1950年1月19日撤销,历时12年3个月,在中共中央的直接领导下,先后经过五届政府的建设和治理,全面实施了新民主主义革命的纲领和方针政策,在政治、经济、文化、教育、法制等各方面都积累了丰富的经验,探索了新民主主义社会建设的模式和道路,对全国的建设、治理起到了指导和模范作用,在国内外都产生了重大影响,为革命胜利和新中国的建设奠定了坚实的基础。

第一节 陕甘宁边区自然社会环境

一、边区的地理和气候

陕甘宁边区包括今天陕西延安地区、榆林部分地区,甘肃庆阳部分地区,以及宁夏盐池县,是一个以陕西北部为主体的特殊历史时期的产物。陕甘宁边区基本处于我国黄土高原之上,北起陕西北部的府谷、横山,南达陕西中部的淳化、旬邑,西至甘肃的固原、宁夏的豫旺堡,东临黄河,南北长450公里,东西宽400公里,人口约150万。边区山川连绵,沟壑纵横,地表走势呈现为西北高、东南低。边区地形主要分为原地和川地。原地虽地势平坦,却由于黄河水对高原的冲刷作用而密布沟壑并被其切割,导致大小不一,最小面积不足1平方公里,最大面积才十几平方公里;川地指山涧中河流冲击平地,最宽处不足1公里。边区主要“以黄土为主,另有红黏土、石灰结核红土和各种冲积土”^①,大部分土壤属于钙质土,其中所含营养成分均有利于农作物的生长。原地和川地都是良好的种植区域,对雨水的要求也颇高,表现为一年内降水量与农作物产量成正比。

虽然陕甘宁边区自然条件恶劣,该地区却蕴藏着铁、煤、石油、盐、碱等种类齐全、分布广泛、储量惊人的矿产资源。其中石油、煤、天然气等资源,几乎遍及区内每个角落;正宁、甘泉、旬邑等地还蕴藏少量金、铜、铁、铅等金属矿产;盐池、定边等北部地区有丰富的盐、芒硝

^① 黄正林:《陕甘宁边区社会经济史(1937-1945)》,人民出版社2006年版,第25页。