陕甘宁边区的简政与行政立法

常 兆 儒

四十年代初，抗日战争进入了最艰苦的阶段。为着克服当时面临的严重困难，迎接即将到来的战略反攻，陕甘宁边区和其他抗日根据地以精简、统一、效能、节约、反对官僚主义为目的，在政府机构中进行了严格、彻底而普遍的简政工作。在党中央和毛泽东同志的统一部署和领导下，这次简政取得了巨大的成功，不仅在当时对加速抗日战争的历史进程起过重大作用，而且产生了意义深远的影响，以至四十年后的今天，人们依然把它视为我国人民政权建设的一项宝贵财富，并不断从中汲取教益。本文试就陕甘宁边区（兼及其他抗日根据地）实施简政和健全行政立法的几个问题，谈一些看法。

结合机构精简 明确职责范围

随着抗日民族统一战线的建立，原陕甘宁红色根据地的苏维埃政府于一九三七年九月改为陕甘宁边区政府，根据地政权建设进入了新的发展时期。到四十年代初，边区各级抗日民主政权已经形成比较完整的组织体系，在抗日民族解放事业中发挥着日益显著的作用。但是，在前进过程中也出现了一些问题，主要是：上层机构庞大，叠架骈枝，运转不灵，人浮于事；下层特别是乡政权比较薄弱，组织不健全，干部力量不强。这样，一方面削弱了基层政权的工作能力，使政策的贯彻和行政措施的执行直接受到影响；另一方面上层机构重叠无可避免地派生出层次繁多，职责不清，行动迟缓，办事拖拉等弊端，助长了官僚主义的发展。十分明显，这种状况同当时的战争环境很不适应，机构精简势在必行。

一九四一年十一月，陕北爱国人士李鼎铭先生在陕甘宁边区第二届参议会上提出“精兵简政”的建议，认为“军事应实行精兵主义，加强战斗力，以兵皆能战，战必胜为原则”，“政府应实行简政主义，充实政府机构，以人少事精，胜任职责为原则，避免机关庞大，冗员充塞，浪费人力、财力等现象”。李鼎铭先生的提案因为符合人民利益和切中时弊而受到普遍重视，不但边区参议会审议通过“交政府速办”，[1]并且为党中央和毛泽东同志所采纳。同年十二月初，中共中央向各抗日根据地发出“精兵简政”的号召，要求切实整顿各级组织机构，精简机关，加强基层，提高效能，节约人力物力。遵照党中央的指示和二届参议会的决议，陕甘宁边区政府于一九四一年冬即组成编整委员会，发布了《为实行精兵简政给各县的指示信》，迅速把机构的整顿与精简提上议事日程。[2]

边区的机构精简，从一九四一年冬季开始，到一九四三年底基本结束，历时两年，其间进行了三次大的整编。综观其发展过程，具有两个鲜明的特点。

一、在机构调整中，坚持实行“少而精”的原则。所谓“少而精”，是指裁撤不急需的机构，合并性质相近的机构，缩小庞大的机构。按照这一原则，边区政府首先整顿

① 参阅《陕甘宁边区第二届参议会汇刊》，陕甘宁边区第二届参议会常驻委员会一九四二年出版。

② 参阅《抗日根据地政策条例汇集——陕甘宁之部》（上），一九四二年版。

了自身的组织。截至一九四三年末，边府各厅、处、院的内部机构裁并了四分之一，直属机关从三十五个减到二十二个，保留的部门和单位减少了结构层次，作了必要的紧缩。在边区政府的带动下，各专员公署和县政府也相继调整了各自的机构，缩减了科室，一般从原来的八、九个减少为四、五个。①在裁并紧缩机构的同时，边区政府有计划地加强了乡政权，决定每乡设置一名有相当文化水平的脱产文书，作为乡长的助手。并且有重点地充实了力量薄弱、组织不健全的司法部门，当时在专员公署增设高等法院分庭，就是为了加强司法工作，便利人民诉讼而采取的一项重要步骤。

机构贵精干，随着上层机关的裁并和薄弱环节的加强，边区政府系统明显地改变了"上层臃肿，头重脚轻"的现象。精简后的各级政府机关扎实干练，灵活敏捷，富于效能和活力，收到了"政简民便"的效果。这种崭新局面的出现，振奋了广大干部的精神，赢得了边区人民的拥护，对于改善领导作风，提高工作效率，克服官僚主义产生了巨大的推动作用。

二、结合机构精简，明确各级政府机关的工作任务和职责范围。一九四二年二月，《解放日报》在一篇社论中，曾经把"确立明确的分工制度，划清政务与事务之职司，使得各有所司，各尽其责"，列为边区简政应当解决的第一个问题。②一九四三年三月，边区政府适应机构精简的进程和要求，在总结实践经验的基础上，公布了《陕甘宁边区简政实施纲要》（以下简称《纲要》），明确地审定和划分了边区、县、乡三级政府的中心任务和职掌分工，并且从统一事权，提高行政效能出发，相应扩大了专员公署和县政府的职权。《纲要》指出，边区各级政府的中心任务"第一是发展生产，首先是农业生产"，"第二是教育，首先是干部教育和军队教育的增强"，"这就是目前政府工作中两大急要和首要的任务，其他一切工作都要服从于这两大任务的需要。"③《纲要》为什么把发展生产作为政府工作的第一位任务呢？这是由当时的政治、经济形势决定的。如所周知，一九四一年至一九四二年，由于日本侵略者的野蛮进攻和国民党的封锁包围，陕甘宁边区和其他抗日根据地的财政经济发生了极大的困难，军民几乎没有衣穿，没有油吃，没有纸，没有菜，战士没有鞋袜，工作人员冬天没有被盖。在这种情况下，边区各级政府只有致力于组织和领导人民发展生产，复兴根据地经济，才能克服严重的物质困难，渡过难关，坚持长期抗战。

针对以往政府系统中存在的职责不明、事权分割的现象，《纲要》对各级政府的业务范围和职掌分工作了必要的调整。首先，它明确规定，边区政府"是边区政权的首脑部"，以"掌握政策，掌握干部，组织和领导政策之执行，为自己的基本业务"。本着政务与事业分开、领导与事务分开的原则，《纲要》决定把应当下移的日常政务（如选举、税收、土地、婚姻、抚恤、救济等等）划归县（市）政府管理，把本来属于事业单位主管的业务移交给事业部门。这种调整，既有利于边区政府摆脱繁琐事务的纠缠，能够集中精力思考和解决重大问题，也有利于发挥下级政府和事业单位的积极性。应当说，这是边区在简政过程中为改革行政管理制度而作的一种有益的尝试。

其次，鉴于各专员公署所辖地区在政治、经济、军事和文化上各有特点，加以战时交通阻隔，边区政府直接指导各县非常不便，《纲要》决定把专员公署由边区政府的派出机关提高为边区政府的代表机关，职权由

---

① 参阅李鼎铭：《边区政府简政总结》（一九四四年一月七日），载《陕甘宁边区政策条例汇集》续编。

② 《再论精兵简政》，一九四二年二月二十日《解放日报》。

③ 《陕甘宁边区重要政策法令汇编》，陕甘宁边区政府秘书处一九四九年编印。

原来的督导所辖各县的行政事宜扩大为统一领导各县的工作，负责计划与处理地方性的应兴应革事宜。这种改变，适合于当时特定的战争环境，有助于及时地、因地制宜地解决实践中出现的各种问题。专员公署地位和职权的上述变化，为当时公布的有关法规所肯定。①

再次，赋予县政府以必要的职权。县政权是边区各级政权的枢纽，在整个行政系统中居于重要地位。按规定，它有权“综理全县行政事宜”，决定一县之内“应兴应革之重要事项”，②但实际上由于对县政府职责权限的规定失于笼统，以致许多问题不能独立解决，事事向上请示，形成“上面包办办不了，下面能办没有权”的局面。③针对这种事权分割的情况，《纲要》着重指出：“县长和县政府委员会有统一领导本县民、财、建、教、保、法的权力，在不抵触边区政府一般政策和一般法令的条件下，有处理地方上应兴应革事宜的权力，并对驻在该县的边府附属机关有监督之权。”稍后，依据《纲要》的精神，边区政府又公布了《修正陕甘宁边区县政府组织暂行条例草案》，进一步具体规定了县政府的任务与职权，④从而为县政权独立负责地处理应当由它处理的问题提供了法律依据。

此外，《纲要》对区、乡政权的任务和权责也作了比较明确的规定，其中特别强调乡政权必须把发展农村生产当作自己的第一个重要任务，“其他的工作围绕在它的周围进行之，并力求有助于生产的发展”。与此相适应，在活动方式上要求乡政权改变习惯了的动员方式，代之以深入细致的思想和组织工作，以利于农村经济的繁荣和发展。总之，《纲要》作为边区实施简政的指导性文献，不但为各级政府机关指明了政务中心，同时明确规定了它们各自的地位和权责职守，这对于增进行政效率，完善行政管理制度，是有重大意义的。

在机构精简中，明确各级行政机关的职责权限，也是其他抗日根据地着力解决的重要问题之一。以晋察冀边区为例，结合机构调整不仅明确划分了边区行政委员会、专员公署以及县、区、村各级政府的权限职责范围，而且于一九四三年七月七日专门发布了《晋察冀边区行政委员会关于各级政府各部门工作的决定》，具体规定了政府各工作部门的业务中心、职掌分工、每个工作人员应负的责任及其办事规则。这是当时颁行的比较详细、颇有代表性的一项重要行政法规。⑤尤其值得注意的是，晋察冀边区在加强集中统一领导的原则下，适应敌后游击战争的特殊条件，提出在政权工作中实行逐级负责制。所谓逐级负责制，包括两层含义：一是在领导体制上，确立主管级，实行分级领导。如边区行政委员会的领导对象为专署，专署的领导对象为县，县的领导对象为区。各主管级对直接下级负有指导、督促和帮助之责；二是在实际工作中，分工负责，各司其职。各主管级在其职责范围内，必须主动负责地解决问题，不允许上推下卸，一般情况下，不越级解决问题。各主管级在履行自己权责的时候，应当尊重下级的职权，避免“以上代下”，包办下级的日常政务。⑥晋冀鲁豫边区也实行了大体相同的制度，并且注意把逐级负责同提高行政效率结合起来，要求上级对下级请示的问题必须及时处理，电

① 参阅《修正陕甘宁边区行政督察专员公署组织条例》（一九四三年二月），载《陕甘宁边区政策条例汇集》续编。

② 参阅《陕甘宁边区县政府组织暂行条例》（一九四一年十一月），载《陕甘宁边区第二届参议会汇刊》。

③ 参阅《陕甘宁边区政府系统第二次精兵简政方案》（一九四二年六月三十日），载《抗日根据地政策条例汇集——陕甘宁之部》（上）。

④ 参阅《陕甘宁边区政策条例汇集》续编，陕甘宁边区政府办公厅一九四四年编印。

⑤ 参阅一九四三年八月晋察冀边区行政委员会《边区导报》第五卷，第十期。

⑥ 参阅《晋察冀边区专署、县、区政府简政草案》（一九四四年七月三日），载晋察冀边区行政委员会《现行法令汇集》上册，一九四五年版。

报请示应在一天之内答复，一般公文请示限三天之内答复，需经会议讨论答复的，尽量提交最近一次会议研究解决。①实践证明，在敌人分割包围、上下联系疏隔的战时环境中，实行逐级负责制，有效地保证了各种行政措施的迅速执行，增强了各级政府及其工作人员的主动性和责任感，促进了行政效能的提高。

调整干部队伍 健全干部制度

机构的精简和编制的紧缩是密切相联的。陕甘宁边区在裁并紧缩机构的同时，相应地精简调整了人员。当时，人员精简包括三方面的要求：裁减不必要的人员，消除人浮于事的现象；精选称职的优秀干部，使"事得其才，才得其位"；按照任务需要合理调配干部。依据上述要求，一九四二年春，边区各级政府工作人员即减至原有人数的百分之七十六，其中边区政府直属机关缩编至原有人数的百分之五十三，附设机关缩编至原有人数的百分之六十二。②一九四三年全边区又精简了百分之三十五，其中边区政府办公厅、民政厅、财政厅等六个工作部门由原来的四六九人减为二七九人，减少百分之四十以上。③晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥、山东等抗日根据地也普遍进行了人员的精简与调整。毛泽东同志誉为"精兵简政模范"的晋冀鲁豫边区，经过三次精简，整个政府系统的工作人员减少了百分之五十一，而边区政府本身精简的幅度更大，由五四八人减到一百人，减少百分之八十一多，并且规定政府机关和民众团体脱离生产的工作人员不能超过根据地居民总数的百分之一。④晋冀鲁豫边区由于采取坚决措施精简人员，改变了人浮于事、工作效率低落的状况。同时，"减少了消费性的支出，增加了生产的收入，不但直接给予财政以好影响，而且可以减少人民的负担，影响人民的经济。"⑤冀南区一九四二年的负担，较一九四一年减少了三分之二；太行、太岳区一九四三年征收的公粮，比一九四一年减少了三分之一。战争勤务的动员也显著减少，据太行榆次十个村的统计，简政前村公所每月动员的民工为九十六人，简政后每月为二十八人，减少百分之七十以上。畜力差役负担，从边区政府拨出牲口的数量看，一九四一年三月到九月，支差牲口共六六，九二三头，平均每月为八，三六六头；一九四二年同一时期，仅拨出一，二九三头，平均每月为二零六头，减少百分之九十八以上。⑥这样，就大大休养了民力，使根据地人民有可能把更多的人力、物力和财力投入生产，创造物质财富，用建设的成果支援民族解放战争。

这里需要指出的是，陕甘宁边区和其他抗日根据地实行人员精简，决不是单纯地裁员减人，其积极意义在于通过对干部队伍的精简与调整，做到"人尽其才，才尽其用"，使人人在各自适宜的岗位上发挥所长。因此在人员调整中，采取了如下的方针和做法：

第一，选贤任能，合理调配使用干部。陕甘宁边区审慎而果断地把德才兼备的优秀干部提拔到边府和专署担任领导工作，充实了上层机关的领导力量。同时，下决心抽调有能力有文化但长期在上面不能发挥作用的干部到下层机关工作，为他们施展聪明才智创造了条件。据不完全的统计，仅一九四二年九月以前，边区各部门下放的工作人员就有二百多人。县、区干部也有计划地下移，延安县有十个县级干部调区，二十个区级干部调乡，其中柳林区把四个区助理员全部派下去担任乡长，加强了乡政权的工作能力，许多方面成了模范。⑦其他抗日根据地

① 参阅一九四二年八月十九日《解放日报》。
② 参阅一九四二年九月二十日《解放日报》。
③ 参阅《边区政府简政总结》(一九四四年一月七日)。
④ 参阅齐武编著：《一个革命根据地的成长》，人民出版社一九五七年版。
⑤ 《毛泽东选集》第3卷，第897页。
⑥ 参阅《一个革命根据地的成长》第98页。
⑦ 参阅《陕甘宁边区政策条例汇集》续编，陕甘宁边区政府办公厅一九四四年编印。

适应敌后形势发展的需要，也选派了一大批有独立工作能力的干部充实县以下各级政权。这些干部在极端艰苦的环境中，活跃在基层工作的第一线，认真贯彻政策法令，率领群众坚持对敌斗争，为巩固敌后抗日民主政权，推进根据地的各项建设作出了不可磨灭的贡献。

第二，调送干部离职学习，提高干部队伍的素质。调送学习的，既有区乡基层干部，也有高中级干部。前者主要是学习文化知识，提高文化水平，后者侧重于学习和研究根据地建设的理论和实践。陕甘宁边区曾调送一百五十多名高中级干部入学深造，相当一批区乡干部进入附设于中等学校的地方干部训练班学习。当时的延安大学、行政学院以及中学和师范学校都分别担负培训不同级别干部的任务。其他抗日根据地的环境不同于陕甘宁边区，培训干部的方式有自己的特点。一般说来，除调送一部分干部进入学校集中学习外，多数干部由边区政府或专员公署开设干训班分期分批加以培训。与此同时，各根据地对在职干部的学习与教育也给予高度重视，晋冀鲁豫边区还建立了在职干部轮训制度，有计划有步骤地对区、村以至区级以上干部实行定期轮训。①

第三，妥善安置不宜于继续工作或学习的人员。凡身体健壮、有劳动能力的，一般安排转入生产战线，从事农工商各业生产。其中参加农业生产的，政府"给以土地、农具、房舍、生活资料"，帮助安家立业。②身体有病的，组织临时休养，生活待遇比之一般工作人员从优。③年老体衰的，准予退休，政府发给退休人员证明书和一定数额的退休费，退休后，在政治上同在职人员享有同等荣誉。其有能力从事农业生产的，当地政府帮助租种土地，并发给无利贷款。④确实丧失劳动能力的，则给予适当的照顾和优待。从实际出发，分别干部的不同情况，进行审慎、妥善地调整与安置，收到了显著成效，基本上达到了留者安心，去者愉快，各得其所。

为了巩固精简的成果，保持干部队伍的精干，各抗日根据地在人员调整的基础上都严格审定了编制，建立了编制的管理与监督制度。晋察冀边区在边区、行署、专区和县设立了审计委员会。各级审计委员会除对财政实施监督以外，它的一项重要任务和职权，就是掌握编制情况，审查批准编制的增减，加强对编制的监督与控制。⑤

如同结合机构精简注意用行政立法明确规定各级各部门的职责权限一样，陕甘宁边区在人员调整中重视制定干部管理法规，使干部的管理、录用、调动、任免制度化、规范化。这是边区实施简政的另一重要特点。一九四三年四月二十五日边区政府公布的《各级政府干部管理暂行通则》和《各级政府干部任免暂行条例》，就是形成于简政过程中的两项重要行政法规。

《各级政府干部管理暂行通则》针对当时干部管理中存在的各自为政、自行其是的混乱现象，明确规定："边区各级政府所属之干部，均由民政厅统一管理"。⑥它第一次在全边区范围内把干部的登记审查、提拔培养、配备使用、任免调动、考绩奖惩和待遇保健，纳入了统一管理的轨道，从立法上为健全干部制度提供了保障。当然，统一管理并不排斥必要的分工。《通则》基于二者相互结合的原则，明确划分了各级干部的具体管

① 参阅《晋冀鲁豫边区政权干部制度》，载晋冀鲁豫边区《政权干部制度手册及有关法令汇集》。

② 参阅《陕甘宁边区政府、八路军留守兵团司令部关于编余人员送分区安置处理的训令》（一九四三年六月二十九日）。

③ 参阅《陕甘宁边区政府民政厅、八路军留守政治部关于执行〈编余人员送分区安置处理的训令〉之补充办法》（一九四三年六月二十九日）。

④ 参阅晋冀鲁豫边区《退休政民工作人员安置办法》（一九四三年一月十九日）。

⑤ 参阅晋察冀边区行政委员会《现行法令汇集》下册，一九四五年版。

⑥ 参阅《陕甘宁边区政策条例汇集》续编，陕甘宁边区政府办公厅一九四四年编印。

理范围，规定了三种管理形式，即：一、边区政府民政厅直接管理（包括专员、县长、区长以及边区政府和专署的秘书、科长等）；二、民政厅委托专署管理（县政府科长级干部）；三、有关部门分别管理，向民政厅备案（包括边区政府各部门和专、县的股长、科员，以及区助理员、乡长等）。直接管理、委托管理和备案等三种形式，有机地把统一管理与分工负责联结起来，构成了边区干部管理制度的基本特征。

以规范干部任免、调动为宗旨的《各级政府干部任免暂行条例》，着重对录用干部的原则和标准、任免和调动干部的权限与手续作了严格而具体的规定。依照中共中央关于在政权工作人员中实行"三三制"（即共产党员、非党左派进步分子和中间派各占三分之一）的指示，《条例》明确提出，"各级政府干部之任用，应依三三制精神行之。"①为了正确贯彻这一精神，吸收各抗日阶层中的先进分子参加政府工作，《条例》进一步规定了任用干部的标准："一、拥护并忠实于边区施政纲领；二、德才资望与其所负职务相称；三、关心群众利益；四、积极负责，廉洁奉公。"这四条标准，首先强调政治表现，同时注重业务才能和思想品德，体现了德才兼备的原则。对于不符合上述标准的，《条例》明文禁止录用。具体说来，就是禁止录用有汉奸行为的人；有反对边区施政纲领或破坏抗日政府、抗日军队、抗日人民和抗日政党行为的人；破坏政府法令，危害群众利益以及贪污腐化、营私舞弊处罪有案而又不能改过自新的人；褫夺公民权尚未恢复的人。现任干部如有上述情形之一者，即停止任用，或者予以惩戒，以保持抗日民主政权的纯洁性。

关于干部任免和调动的权限与手续，按照《条例》的规定，任用干部必须经上级政府领导人或者所属单位主管负责人正式委任，"颁发命令，并对任用者发委任状"，民主选举产生的干部（如县长、乡长）也要报经有关上级任命加委。干部免职或调动必须按照法定权限和程序办理，因免职造成出缺，有关行政负责人可以指派适当人员代理，但代理期限一般不得超过三个月，以防止用无限期的"临时指派"取代和破坏干部正式委任的原则。干部免职或调动应当交代工作。法律规定，前任于十五天内应"将印章、款项、移交清册等交代后任接收"；后任会同上级委派的监交人员于十日内应逐项盘查清楚，并"出具交代清结证明书予前任人员"。前任逾期三月交代不清，要受到行政处分，"如涉及司法范围者，得送请司法机关惩办之"；后任如对前任故意留难，或发现弊端徇情匿报，也要受到处分，如果伙同前任或监交人员从中作弊，按规定要分别追究舞弊者的行政责任或法律责任。②

整饬政纪　严明奖惩

陕甘宁边区在简政过程中，不仅重视机构和人员的精简与调整，而且十分重视从制度上、法律上整肃政纪，严明赏罚。这是边区实施简政的又一重要特点。

纪律是执行路线的保证。必要的、严格的行政纪律是保证政府机关坚定地贯彻政策，顺利推行政务，有秩序地从事各项管理活动的重要条件。边区在简政以前，由于政纪松弛，在实践中曾经发生政令紊乱，制度分歧，不尊重统一领导，甚至对政策法令阳奉阴违、不守法纪等现象。显而易见，这些问题如不加以解决，尽管机构精简了，人员紧缩了，也仍然难于达到改进工作，提高行政效率，实现简政的预期目的。因此，认真解决这些问题，便成为简政的一项重要内容。

边区政府是怎样解决这些问题的呢？主要抓了两个环节：一是加强思想政治工作，

① 参阅《陕甘宁边区政策条例汇集》续编，陕甘宁边区政府办公厅一九四四年编印。

② 参阅《陕甘宁边区政务人员交代条例》（一九四三年三月）。

在全体工作人员中深入开展政纪教育；一是制定必要的行政法规，用法律特有的强制力约束违反政纪的人。一九四三年四月二十五日边区政府颁布的《陕甘宁边区政纪总则草案》，就是当时为严肃行政纪律而采取的重要立法措施之一。

《政纪总则草案》共二十八条，全面地规定了各级政府和政府工作人员应当遵循的基本原则和组织纪律。它强调各级政府机关在实际活动中必须坚持民主集中制，维护和加强集中统一领导：在政府与人民代表会议（参议会）的关系上，各级政府要服从和执行各级参议会的决议，对它负责，接受它的监督；在上下级政府之间，下级必须执行上级的决议、命令和指示，如有不同意见，可以向上级提出，但在上级未改变决定作出新的指示以前，仍要坚决执行原来的决议、命令和指示，"不得有任何反对的表示"；专、县、区、乡政府一律服从边区政府，凡属关系边区全局的重大问题，在边区政府未公开发布主张之前，下级政府不得擅自对外发表意见；各级政府要严格依照法律赋予的职权处理政务，不得标新立异违反统一政令，不准逾越权限，"自行处理的重要事件，须随时向上级报告，处理不了的事件须随时向上级请示，不得稽延不报，亦不得搁置不理"；所有政府工作人员必须恪守行政纪律，"不得发表与边区政府政策法令相抵触的文字或谈话"，非经决定和许可，不得自由宣布政府的决议，自己承办或与闻的机密事件应严守秘密，禁止泄露；对于来自人民的控告，"随时负责转呈上级政府，不得有任何阻难，亦不得置之不理"。如果政务人员的行为有悖于上述规定，即视为违反行政纪律，受到相应的处罚。①

继《政纪总则草案》之后，同年五月八日边区政府又发布了《陕甘宁边区政务人员公约》，进一步提出政府工作人员应当遵守的十条行动准则。②公约要求政务人员必须忠实于施政纲领，认真执行法令、决议，不许阳奉阴违；坚持民主集中制，严守政府纪律，识大体，顾大局；深入实际，调查研究，总结经验，避免主观主义；积极负责，发扬创造精神，勇敢任事；公正廉洁，奉公守法，在品行道德上为民表率；发扬批评与自我批评，正人正己，劝善规过；联系群众，关心人民疾苦，永远站在群众之中，不能高踞于群众之上；努力学习，学而不厌，诲人不倦。《政务人员公约》条文简洁，每条之下附有明晰的注释，条文主要是从正面提出要求，注释则着重阐明意义，指出应当怎样做，不应当怎样做，是一个很有特色的规范性文件。由于它条文简明，注释清晰，因而容易记忆，便于执行。公约和政纪总则的颁布实施，在实践中产生了巨大的作用和影响。

在边区，整肃政纪同严明奖惩是结合进行的。因为没有赏罚分明的奖惩制度，该奖不奖，该惩不惩，功过不分，是非不明，是不可能真正加强行政纪律，建立良好的工作秩序的。有鉴于此，边区政府在公布《政纪总则草案》的同时，颁发了《陕甘宁边区各级政府干部奖惩暂行条例》。③同一时期，晋察冀、晋冀鲁豫、山东等抗日民主政权也结合整饬政纪先后发布了《晋察冀边区行政干部任免考核奖惩暂行办法》、④《晋冀鲁豫边区政权干部奖惩办法》、⑤《山东省行政人员暂行奖惩条例》。⑥这些法规比较详细地规定了干部考核的内容、奖惩的标准以及赏罚升黜的具体办法。

依据一九四三年十月三十一日《晋察冀边区行政干部任免考核奖惩暂行办法》，干部考核的内容，主要包括：政治坚定性和进取

①② 参阅《陕甘宁边区重要政策法令汇编》，陕甘宁边区政府秘书处一九四九年编印。

③ 载《陕甘宁边区政策条例汇集》续编。

④ 载晋察冀边区行政委员会《现行法令汇集》上册。

⑤ 载晋冀鲁豫边区《政权干部制度手册及有关法令汇集》。

⑥ 载渤海区行政公署《战时单行法规①》。

精神；执行政策法令的情况；工作责任心、积极性与纪律性；工作能力和工作成绩；学习勤惰，业务熟练和精通的程度；民主作风，个人道德之优劣。干部考核分为平时、定期和临时三种，平时考核没有固定程序，由有关部门随时进行，考核结果只留存备查，作为实施奖惩的参考；定期考核（半年或一年）和临时考核（干部调动离职时进行），则需召开会议，通知被考核干部出席，本人有权提出不同意见，考核结果要按级上报或者转送有关部门。临时考核的目的，主要在于使干部调往机关了解情况，正确使用和教育干部。定期考核则通常与干部奖惩相联结，定期考核成绩的优劣是决定赏罚的主要根据。

至于实施奖惩应当具备哪些条件，各根据地颁发的有关条例和办法作了大体相同的规定。归结起来，奖励的条件是：一、正确贯彻政策法令，注重调查研究，严守制度和纪律。二、在严酷的战争环境中坚持对敌斗争，努力于生产建设，对战争动员和经济发展有较大贡献。三、关心群众生活，维护群众利益，尊重人民民主权利，爱惜根据地人力、物力和财力。四、学习勤奋，钻研业务，有所创造，在完成任务和提高工作效率方面成绩显著。五、忠于职守，积极负责，克己奉公，廉洁无私。惩戒的条件是：一、故意违反或曲解政策法令，损害抗日事业和人民权益。二、消极敷衍，怠工渎职，放弃职守，贻误工作。三、对群众强迫命令，独断专行，不经上级批准擅自增加人民负担。四、生活腐化，损公肥私，挥霍浪费公款公粮。五、滥用职权，加害于人，或徇私舞弊，贪赃枉法。有上述行为之一的，分别情节轻重，给予不同的纪律处分，其中情节严重、触犯刑律的，由司法机关依法治罪。

在一般情况下，干部奖惩于每年年终或一项重大工作结束，结合总结检查工作进行。情况特殊，急需加以奖惩时，则不受时间限制，可以随时进行。当时，奖励分为：名誉奖（又称精神奖励），包括登报表扬，传令嘉奖，颁发奖章、奖状；物质奖，发给一定数额的书报费或奖金；记功、记大功、晋级提升。惩戒分为：警告、记过、记大过、降级、撤职、撤职留任、撤职查办。这里有必要说明的是，上述奖励与惩戒的具体设施，各根据地的规定不尽相同。例如奖励，有的根据地明确提出精神奖励与物质奖励可以同时并用，有些根据地则没有相应的规定。再如纪律处分有无期限以及能否撤销，规定也不一致。一种情况是，明文规定某些纪律处分有固定期限，届期可以撤销。《晋察冀边区行政干部任免考核奖惩暂行办法》第三十二条规定，警告的期限为三个月，记过的期限为半年，受警告、记过处分的干部，“经所在机关考查，受惩戒期间能改正错误者，届期撤销其惩戒”。另一种情况是，没有规定惩戒的具体期限，但在一定条件下（受惩戒者确已改正错误）可以减轻或取消处分。《陕甘宁边区各级政府干部奖惩暂行条例》第七条规定，“受惩戒者在受惩戒后一时期内，如确有显著可靠之改正（和）进步，其处分得以减轻或取消”。与上述两种情况不同，有些根据地（如晋冀鲁豫和山东）对于惩戒的期限和处分的撤销均未加以规定。在奖惩具体设施上存在的这些差异，从一定意义上说是难于避免的。因为限于历史条件当时还不可能制定出统一的、通行于各根据地的奖惩法规。但是，规定不统一，做法不一致，的确从一个侧面反映出抗日根据地的奖惩制度尚处于形成阶段，有待于进一步发展和完善。

无论实行奖励还是惩戒，目的都在于教育。基于这一目的，陕甘宁边区和其他抗日根据地在贯彻执行奖惩条例中，始终坚持以教育为主，惩罚为辅的原则。对于违反行政纪律的干部，首先是晓之以理，进行耐心细致的思想工作，只是在说服教育无效，非给

纪律处分不可的情况下，才使用惩戒手段，以教育犯错误者本人和教育别人。同时，为了防止赏罚失当，发生流弊，做到奖不虚设，罚不枉加，各根据地还采取了若干有效措施。比如：从法律上严格奖惩的审批权限与手续，明确规定干部奖惩的决定权属于任免机关，除个别特殊情况外，不经任免机关核准，不得施以奖惩。即使上级领导机关决定对下级任免的干部进行奖惩，也要通过任免机关执行；在工作中坚持群众路线，决定赏罚升黜广泛听取各方面的意见，既要在本机关内部征求意见，也要倾听人民群众的反映，在切实弄清功过是非的基础上，经过认真的而不是形式的民主评议，作出应奖应惩的结论；在程序上，确实保障被惩戒干部的申诉权，对于他们提出的不同意处分决定的声明和申辩，主管机关和有关人员不得阻止或留难，上级领导机关要详细审查，及时处理。如果处分确属失当，即应实事求是地予以改变或者撤销。不言而喻，这些措施对于干部奖惩的正确执行，显然是非常必要的。而严格奖惩制度，正确实行赏罚的结果，大大激发了政府工作人员的革命热忱和创造精神，普遍增强了干部的事业心、责任感和遵纪守法的观念，使根据地人民政权机关形成了生机勃勃、纪律严明、人人向上的生动局面。

一九四二年九月，毛泽东同志在论述精兵简政的意义时，曾经说过："我们缩小自己的机构，使兵精政简，……我们就将显得越发有力量，我们就不会被敌人战胜，而要最后地战胜敌人。"①事实正是这样。经过简政，缩小了机构，精干了队伍，健全了行政立法，改善了行政管理制度，这就使得陕甘宁边区和其他抗日根据地的政府机关更加坚强有力和富于效能，在夺取抗日战争的伟大胜利中，出色地肩负起组织和领导革命战争与人民生产生活的重任，显示了不可战胜的强大威力。四十年代初的简政，以其巨大的成就载入了我国人民政权建设的光辉史册，认真总结和汲取这次简政留给我们的历史经验，对于当前正在进行的政府机构改革工作，无疑具有十分重要的意义。

① 《毛泽东选集》第3卷，第883页。

谈谈英美商事法上若干基本法则

刘 朗 泉

介绍英美商事法是一件相当繁重的工作。其中如契约法、票据法、公司法、商业银行法等等，介绍都不是轻而易举的。除非专攻比较法学的人，其他如金融、贸易从业人员，以及一般法律系的师生，在目前还不易分出精力去从事这样的学习和研究工作。但是由于国际贸易的发展，国际金融往来的增多，研究一点英美商事法也越来越迫切地为大家所需要。作者现将英美商事法上若干基本法则介绍一下，希望能让有关的读者了解一下英美商事法究竟是怎样一种法律，英美的意识形态与我们社会主义国家在法学方面又有哪些截然不同之处。

首先谈谈什么叫法则。大家都把英美法叫作习惯法，又称为不成文法或判例法。其实英美法是包含两方面的法律，一方面是历来法院的判例，尤其是有供广泛引用的判例，这部分在英美称为"普通法"和"衡平法"（Common Law and Equity）。另一方面有立法机关所通过的法案，就是所谓"法规"（Statute）。随着历史的发展，社会的演变，法规部分无