

【历史研究】

新民主主义革命时期中国共产党对保障人民基本权利的认识与实践

康华茹

摘要:新民主主义革命时期,中国共产党领导的革命根据地政权制定的施政纲领、宪法大纲等文件中关于人民基本权利的规定,是根据地政权制定法律法规、确立各项制度以维护人民利益的根本依据。在不同的历史时期,根据地政权制定的施政纲领、宪法大纲等文件中有关人民基本权利的条款发生了规律性的变化,主要体现为人民作为权利主体的理念逐渐确立,人民基本权利的内容持续扩展,人民基本权利的独立性日益凸显,这些变化集中反映了人民主体地位的提升。立足于中国的具体国情谋求人民的解放和幸福生活,是革命根据地政权制定的施政纲领、宪法大纲等文件中人民基本权利条款变化的基本内在逻辑,也是今日中国继续推进人权事业发展所应坚持的精神和原则。

关键词:新民主主义革命时期;中国共产党;人民基本权利;革命根据地

中图分类号:K26

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)05-0130-09

新民主主义革命时期,中国共产党领导创建了多个革命根据地。为加强对革命活动的统一领导和无产阶级政权建设,革命根据地政府大都制定并颁布了“宪法大纲”“宪法原则”“施政纲领”等文件,作为施政的根本依据。^①其中关于人民基本权利的规定,是这些文件的重要组成部分,对根据地制定法律法规、确立各项制度以维护人民利益具有重要意义,也体现出中国共产党对人民基本权利的重视。那么,在第二次国内革命战争、抗日战争和解放战争时期,这些文件中有关人民基本权利的条款发生了怎样的变化?隐含在这些变化中的基本内在逻辑是什么?这些都是值得关注的问题。厘清这些问题,不仅有助于深入理解新民主主义革命时期中国共产党为保障人民基本权利做出的艰难探索与实践,也有助于更全面地认识中国人权理念和人权道路的发展历程与内在价值。

当前,学界从不同角度和层面对新民主主义革命时期革命根据地政府保护人民基本权利的理论、立法和实践进行了考察。^②一方面,现有研究对相关

文献的梳理和介绍,为了解革命根据地在保障人民基本权利方面所开展的法制建设的整体情况提供了较为丰富的基本信息;另一方面,相关研究整体来说在分析深度上还显得较为局限,缺乏以历史视角对有关文献中关于人民基本权利的规定的规律性变化及其内在逻辑进行的考察。

在笔者看来,新民主主义革命时期革命根据地政府为保障人民基本权利而进行的立法实践,为我们留下的珍贵的历史资料和宝贵的历史经验,不仅值得而且需要我们进行更深入的挖掘和考察;同时,根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件因具有根本法的性质或发挥着等同于根本法的作用,又有着更为特殊的价值和意义。鉴于此,本文聚焦于不同时期根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中有关人民权利的规定,通过系统梳理和分析其演变规律及其内在逻辑,深入挖掘和分析新民主主义革命时期中国共产党为保障人民基本权利所做的探索与实践,以期为今日中国人权事业发展提供有益借鉴。

收稿日期:2021-03-10

作者简介:康华茹,女,中南财经政法大学法学院博士生(武汉 430073)。

一、革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中人民基本权利条款的历史生成

革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中有关人民基本权利的内容,最初体现在中国共产党第二次代表大会的宣言中,之后有所发展变化。

1. 中国共产党第二次代表大会对人民基本权利的认识

1922年,中国共产党第二次代表大会的宣言中指出给中国人民带来最大痛苦的是“资本帝国主义和军阀官僚的封建势力”,提出建立“工人和贫农与小资产阶级”的联合阵线,并对联合阵线提出了七项奋斗目标。其中,前五项目标主要是关于打倒军阀、推翻帝国主义压迫,建立独立、和平、统一的民主共和国,后两项则是有关人民基本权利和自由的内容,具体为:

六、工人和农民,无论男女,在各级议会、市议会会有无限制的选举权,言论、出版、集会、结社、罢工绝对自由;

七、制定关于工人和农人以及妇女的法律:

A.改良工人待遇:(甲)废除包工制,(乙)八小时工作制,(丙)工厂设立工人医院及其他卫生设备,(丁)工厂保险,(戊)保护女工和童工,(己)保护失业工人……等;

B.废除丁漕等重税,规定全国——城市及乡村——土地税则;

C.废除厘金及一切额外税则,规定累进率所得税;

D.规定限制田租率的法律;

E.废除一切束缚女子的法律,女子在政治上、经济上、社会上、教育上一律享受平等权利;

F.改良教育制度,实行教育普及。^③

由上可见,“宣言”关于人民基本权利的规定以工人、农民、妇女为中心,在确认其享有多项核心政治权利的基础上,从以下几个方面维护其利益:一是对雇佣关系、工作时间、工作环境、社会保障、女工和童工保护等问题作出规定以维护工人利益;二是要求调整税率以减轻农民、工人负担,使其免受剥削;三是强调女性享有同等权利以改变旧时代妇女受压迫的社会状况;四是实行教育普及以确保底层群众也有机会接受教育。简言之,“宣言”赋予了工人、

农民、妇女等为主体的广大人民群众以基本的政治、经济和社会权利,并确立了男女平等的基本原则。为保障工人、农民、妇女的基本权利和利益,“宣言”还明确要求制定法律,这成为后来革命根据地开展立法活动的基础,也是根据地政权制定施政纲领、宪法大纲等文件和土地、劳动、婚姻等法律法规中有关人民基本权利的规定的依据。

2. 革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中有关人民基本权利的内容的演变

新民主主义革命时期,中国共产党对人民基本权利的认识,经历了一个不断变化的过程,有关人民基本权利的内容,也不断增加。

如1927年的《江西省苏维埃临时政纲》共28条,其中11条涉及人民基本权利,涵盖了除选举权外的中国共产党第二次代表大会宣言提出的各项要求,并增加了“养育并医治老弱儿童及残废疾病者”以保障人民生命健康权的规定^④。两年后,随着湘鄂赣边区统一的政权组织的建立,边区公布了《湘鄂赣边革命委员会革命政纲》。该政纲一共27条,有8个条文涉及人民的基本权利,保护女性的关于男女婚姻自由的规定是其新增内容。^⑤

1931年11月,中华苏维埃第一次全国代表大会在江西瑞金召开,会议成立了中华苏维埃共和国临时中央政府,通过了具有根本法地位的《中华苏维埃共和国宪法大纲》。宪法大纲共17条,其中有10条涉及人民基本权利。从内容来看,宪法大纲首次以宪法性文件的方式确认了工人、农民、红军兵士及一切劳动民众的“选举权和被选举权”,明确“保障工农劳苦民众有真正的信教自由”,并认可少数民族有发展自己的民族文化和语言的权利,^⑥较1927年的《江西省苏维埃临时政纲》和《湘鄂赣边革命委员会革命政纲》两部纲领有明显进步。

抗日战争时期,由于国共合作的政治形式,中国共产党领导的革命根据地政权虽然仍有较大的独立性和自主权,但在形式上都成为南京国民政府的地方性政权。在新的形势和背景下,《中华苏维埃共和国宪法大纲》不再适用,各根据地依据需要制定了适用于本区域的施政文件。陕甘宁边区率先公布了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》,为体现国共合作的精神及国民党的领导,纲领根据“三民主义”分为“民族主义”“民权主义”和“民生主义”三章,共计28条,其中有一半条款涉及人民基本权利,如

“实行普及免费的儿童教育”以及“确认私人财产所有权”^⑦等。两年后,边区总结根据地建设的实践经验,制定了新的《陕甘宁边区施政纲领》。新纲领取消了以“三民主义”分章的体例,共有 21 条,包括 13 个基本权利条款。其中有几项规定是此前的施政纲领、宪法大纲等文件所没有的,如“除司法系统及公安机关依法执行其职务外,任何机关、部队、团体不得对任何人加以逮捕审问或处罚”,“坚决废止肉刑”,以及“保护流亡学生与失学青年”等。^⑧其后,晋察冀边区、晋冀鲁豫边区、晋西北和山东省都颁布了各自的施政纲领。^⑨其中《晋冀鲁豫边区政府施政纲领》共 15 条 65 款,不仅内容丰富,形式上也更具体系性。关于人民基本权利的规定分布在该纲领的 12 个条文中,除上述提及的各项人民基本权利,纲领还要求在处理俘虏案件中要“贯彻保障人权”以及对社会游民分子给与保护,使其有“耕种土地及取得职业和享受教育的机会”,^⑩从而对人民基本权利给与更全面的保护。

抗日战争胜利后,“国内斗争”是党面临的新情况,毛泽东将之描述为“蒋介石要篡夺抗战胜利果实和我们反对他的篡夺的斗争”^⑪。新的形势给党的任务带来了新变化,“城市工作”被确定为和平时期的两项重要工作之一。^⑫为“建设与繁荣城市”,晋察冀边区很快公布了新的施政大纲,明确“保障人权、财权、政权”^⑬。随后,中共中央所在地的陕甘宁边区通过的《陕甘宁边区宪法原则》,是这一时期较为特别的宪法性文件。宪法原则设政权组织、人民权利、司法、经济、文化五章,语言和内容简明扼要,26 个条文中,有 14 条涉及人民基本权利,分布在各章。如“人民有免于经济上偏枯与贫困的权利”,“人民有免于愚昧及不健康的权利”,并明确要“保障学术自由”。^⑭相继成立的苏皖、东北、内蒙古和华北解放区,也分别通过了各自的施政纲领。其中《苏皖边区临时行政委员会施政纲领》一共 10 条,第一条开头即明确“保障人民的人权、财权及公民权”^⑮;除此之外,该纲领还有其他 5 个条文也包含关于人民基本权利的规定。《东北各省市(特别市)民主政府共同施政纲领》一共 8 条,其中 6 个条文涉及人民基本权利,尤其强调保障人民基本的生存权,如“保障地主的生活”,“保证残废军人的生活”,以及“保障教职员与贫苦学生的生活”等。^⑯《内蒙古自治政府施政纲领》共 17 条,其中有 9 个条文涉及

人民基本权利。作为少数民族地区革命根据地的纲领,它的特别之处在于将“各民族一律平等”置于其他基本权利之前^⑰。《华北人民政府施政方针》特别对新解放区和新解放城市人民基本权利的保护作出了规定,如“除却一切反动武装力量必须坚决消灭,主要战犯和真正罪大恶极查有实据的反革命罪犯,以及持枪抵抗和继续进行破坏活动分子,必须逮捕和惩处外,其他敌方政府机关、经济机关和文化机关的普通工作人员,一律不加速捕”,“伪警察和保甲人员也不加以逮捕,应根据具体情况,分别处理”,且对“一切遵守人民解放军和人民政府法令的人民和团体”,“一律予以保护,其身体和财产不受侵犯”等。^⑱

二、人民基本权利条款的演变特征

以纵向的历史视角来看,新民主主义革命时期中国共产党领导的革命根据地对人民基本权利的认识和实践探索经历了一个发展变化的过程,关于人民基本权利的内容以及相关立法在体例结构上的独立性不断发生变化,呈现出一定的特点和规律。

1. “人民”作为基本权利主体的理念逐渐确立

革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件对人民基本权利主体——人民的表述方式和范围界定,在不同时期有着明显区别,其中的变化反映出“人民”作为基本权利主体这一理念逐渐确立。同时,基本权利主体的范围虽时有变化,但总的来说是在不断扩展。

第二次国内革命战争时期,革命根据地对人民基本权利主体的界定主要是“劳苦民众”“劳动群众”,并明确排除了一些特殊群体的基本权利,尤其是政治权利。如《中华苏维埃共和国宪法大纲》赋予“所有工人、农民、红军兵士及一切劳苦民众”选派代表参与政权管理的权利,但一些特殊群体,如“军阀、官僚、地主、豪绅、资本家、富农、僧侣及一切剥削人的人和反革命分子”的这项权利则被剥夺。^⑲在规定集会、结社、言论、出版、受教育的权利和信教自由时,宪法大纲将主体限定为“工农劳苦民众”^⑳,同样排除了军阀、官僚等多个群体的权利主体资格。

抗日战争时期,革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件对人民基本权利主体的范围界定是“抗日人民”,摒弃了排除性规定的做法,基本

权利主体的范围显著扩大。如《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》涉及人民基本权利的14个条款中,没有任何条款出现关于权利主体的排除性规定。除了关于特殊群体如妇女、儿童的权利规定外,施政纲领或以“人民”或无人称的方式,将所有人都包括在内。《陕甘宁边区施政纲领》明确规定:“保证一切抗日人民(地主、资本家、农民、工人等)的人权、政权、财权。”²¹这里以括号形式对“一切抗日人民”进行解释,将地主和资本家置于农民、工人之前,有强调地主和资本家的基本权利也受到保护之意。施政纲领还进一步明确“保证地主的土地所有权及债主的债权”²²。同一时期的《晋察冀边区目前施政纲领》《晋冀鲁豫边区政府施政纲领》《对于巩固与建设晋西北的施政纲领》《山东省战时施政纲领》亦多以“一切抗日人民”或“一切抗日党派、团体、人民”统称基本权利主体。其中《晋察冀边区目前施政纲领》还特别对“顽固派及伪军官兵”的财产权给予保护,规定对“顽固派及伪军官兵之财产、土地,不得宣布没收”。²³

解放战争时期,革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中,“人民”作为基本权利主体的理念基本确立。如《陕甘宁边区宪法原则》以“人民权利”作为第二部分的标题。在基本权利条款中,除了关于“妇女”权利的条款和极少数无人称的条款表述外,都使用“人民”的表述。²⁴这既与其简练的语言风格有关,同时也隐含着这样一种精神:宪法原则规定的所有权利,平等地属于所有人民。《东北各省市(特别市)民主政府共同施政纲领》《华北人民政府施政方针》和《内蒙古自治区施政纲领》也都以“人民”作为基本权利主体的统称。其中,内蒙古的施政纲领还以列举的方式说明“人民”包括“农人、牧人、工人、知识分子、军人、公务人员、技术人员、自由职业者、地主、牧主、工商业家、喇嘛以及以前的王公等”²⁵,有强调所有人民都享有基本权利之意。

由上观之,革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中关于基本权利主体的规定大体上经历了从明确排除多个特殊群体,到基本统一对待的变化,基本权利主体范围整体上显著扩大。从对基本权利主体的统称的变化来看,“人民”作为基本权利主体的理念经过了一个不断发展的过程,最终在解放战争时期得以确立。

2. 人民基本权利内容持续扩展

从权利内容来看,革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中关于人民基本权利的规定的一个显著变化是,随着时间推移人民基本权利包含的内容越来越多。如《中华苏维埃共和国宪法大纲》赋予人民十余项基本权利,包括:平等权,即法律面前一律平等;选举权和被选举权;言论、出版、集会、结社的自由;工人的休息(八小时工作制)、获得合理报酬(最低限度的工资标准)、社会保障(社会保险与失业津贴),以及监督生产的权利;贫农、中农分得土地以改善生活条件的权利;妇女的婚姻自由权;受教育的权利;信教自由;少数民族发展自己的民族文化和民族语言的权利等。²⁶抗日战争时期的《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》则增加了迁徙与通信之自由;私人财产所有权受到保护;商人营业自由;免费的儿童教育及儿童免受虐待的权利;老弱孤寡、难民灾民获得救济的权利等几项基本权利。²⁷该施政纲领还进一步补充了少数民族(蒙、回)应享有的权利,如平等权,信仰、宗教等获得尊重和发展的权利。²⁸《陕甘宁边区施政纲领》从执法与司法角度强化了对人的尊严和人身权利的保护,规定除司法系统及公安机关依法执行职务外,任何机关、部队、团体不得对任何人加以逮捕审问或处罚,并明确废止肉刑。²⁹

《陕甘宁边区宪法原则》也在一些方面扩大了人民基本权利的范围。如关于人民对政府及其工作人员的监督权,增加了“随时建议之权”,拓展了人民参与政务的途径;明确“保障学术自由”,为知识分子群体自由开展科学研究、从事学术创作活动,提供了根本法依据。³⁰更重要的是,宪法原则表述基本权利的方式与之前有明显区别,反映出人民主体地位的提升。如宪法原则规定:“人民有免于经济上偏枯与贫困的权利”,以及“人民有免于愚昧及不健康的权利”。³¹此前的相关文件对保障人民的基本生活所需、救助弱者、发展医疗卫生事业以治疗疾病等,也有各种原则或措施性规定,但相关条款都是以根据地政权为主体,从根据地政权管理政务的角度出发作出规定,而从未将之宣示为“人民”的权利。“宪法原则”的这两项规定则是从“人民”的角度出发,以“人民有……权利”的表述方式突出了人民的主体地位,反映出立法者观念的转变。

根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件

对人民基本权利的确证,需要通过制定并实施相关法律法规,才能落实在制度和实践中。因此,根据地以施政纲领、宪法大纲等文件为基础,进行了一系列的立法活动,并通过法律法规的实施实现对人民基本权利的保护。从立法上来说,以对妇女的保护为例,1931年的《中华苏维埃共和国劳动法》对处于怀孕和哺乳期的女工的工作时间、工作内容及雇佣关系变化作出禁止或限制性规定,以维护女工的健康和权益。如规定女工生产前后给予一定休息时间,同时工资照发,其中体力劳动者休息八星期,脑力劳动者休息六星期,小产(堕胎)则休息两星期;严格禁止“怀孕和哺乳的女工”做夜工;不许在女工生产前五个月内及生产后九个月内将其开除等。^⑳1931年的《中华苏维埃共和国婚姻条例》不仅赋予女性以结婚和离婚的自由权,在离婚后孩子抚养及财产分割问题上,也作出了有利于女性的规定。如条例规定如果男女双方都愿意抚养子女,则归女方抚养,同时男方需负担子女生活费的三分之二,直到16岁为止;离婚时婚后共同债务由男方承担,且直到女子再婚,男方需维持其生活或代耕其田地。^㉑后来的法律法规即使在具体规定上有所区别,但给予女性特别保护的不变的原则是不变的。^㉒从实践上来说,以人民的受教育权为例,根据地通过开办列宁小学等措施实施教育普及。截至1934年1月,江西、福建、粤赣三省共开办了3052所列宁小学,学生近9万人,其中江西省兴国县学龄儿童的入学比例达60%,远远超出国民党统治时期不到10%的比例。^㉓自1937年春至1940年秋,陕甘宁边区小学数从320所增加到1341所,学生从5600名增加到4万多名;^㉔自1942至1944年,晋冀鲁豫根据地的太行区小学数从1237所增加到2532所,学生人数从5万多名增长到12万多名。^㉕这些数字生动地说明了人民的基本权利不只停留在法律条文中,更是在现实中得到了保障。

3. 人民基本权利的独立性日益凸显

革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件有关人民基本权利条款在体例和结构上的变化,反映出人民基本权利在法律体系中的独立性日益凸显的趋势。从《江西省苏维埃临时纲领》《湘鄂赣边革命委员会革命政纲》到《中华苏维埃共和国宪法大纲》,第二次国内革命战争时期,根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件有的以序言加条

款的形式出现,有的仅包含具体条款,并没有出现分章或其他形式的体例安排。涉及人民基本权利的规定散布在不同的条款中,有的甚至只是所在条款的一部分内容,没有基本的形式上的独立性。

抗日战争时期,多个根据地政权发布了专门的权利保障条例。为保障人民基本权利而专门制定单行条例,反映出人民基本权利在法律体系中的独立性日益凸显的趋势。如1940年的《山东省人权保障条例》第一条指出“贯彻法令保障人权之真精神”^㉖,明确了保障人权是法律制定与实施的宗旨;1941年的《陕甘宁边区保障人权财权条例》第一条也明确“本条例以保障边区人民之人权财权不受非法侵害为目的”^㉗。此外还有1941年的《冀鲁豫边区保障人民权利暂行条例》,1942年的《晋西北保障人权条例》等。^㉘这些权利单行条例表明,保障人民基本权利本身即为目的,具有独立的价值和意义。

解放战争时期,人民基本权利的独立性特点在《陕甘宁边区宪法原则》中得到进一步凸显。如宪法原则设“人民权利”专章,并将其作为第二章,位于“政权组织”之后和“司法”“经济”“文化”之前。这既反映出人民基本权利独立于国家政治、经济、文化和司法制度之外的特殊地位,也反映出其优先于后三者的重要性。此外,这一时期一些根据地政权还发布了旨在特别保护人身权、自由权等基本权利的专门规定,如1948年的“豫皖苏边区行政公署训令各级政府切实保障人权,严禁乱抓乱打肉刑逼供”^㉙。这类规定表明保障人民基本权利在一定程度上已经上升为根据地行政和司法的指导原则,具有指导性的价值和意义。

总体来说,革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中关于人民基本权利的条款的变化,反映出“人民”作为基本权利主体的理念逐渐确立,“人民”覆盖的群体范围及其享有的基本权利内容得到显著扩展,人民基本权利所具有的独立性和意义也日趋凸显,这些变化都集中体现了人民主体地位的日益提升。

三、基本权利条款变迁的内在逻辑

革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中关于人民基本权利条款的变化,从主观上来说,与立法者的价值追求、权利观念和立法技术等相关,其中价值追求为根本;从客观上来说,是当时中

国社会的政治、经济、文化等各方面因素共同作用的结果,用一个词来概括,即国情,以人民的解放和幸福生活为价值指向,以中国的具体国情为基本依据,是革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中关于人民基本权利的条款变迁的基本内在逻辑,也是中国共产主义者先驱初步运用马克思主义哲学的世界观和方法论解决中国问题的具体体现。

1. 以人民的解放和幸福生活为价值指向

2018年12月,习近平在致“纪念《世界人权宣言》发表70周年座谈会”的贺信中指出:“人民幸福生活是最大的人权。中国共产党从诞生那一天起,就把为人民谋幸福、为人类谋发展作为奋斗目标。”^{④2}这句话可以说是对根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中人民基本权利条款价值指向的恰切注脚——虽然这些条款不断发生变化,其根本宗旨却始终如一,那就是为了实现人民的解放和幸福生活。

中国共产主义者先驱将马克思主义唯物史观和阶级斗争的基本理论与中国的社会实际相结合,在中国共产党成立之初就明确:“中国共产党是无产阶级的先锋队,为无产阶级奋斗,和为无产阶级革命的党。”^{④3}将自身与无产阶级融为一体。这一理念被中国共产党第二次代表大会所确认,大会“宣言”明确指出,“中国共产党是中国无产阶级政党”,提出“我们一定要为解放我们自己共同来奋斗”。^{④4}“宣言”“为工人和贫农的利益”确定的党的七项奋斗目标,从宏观角度来看,可以归结为两点:一是建立新中国,二是让老百姓过上更好的生活。二者之间,后者又为根本,即建立新中国最终也是为了实现人民解放,为人民的幸福生活创造条件。从具体层面来说,“宣言”的不寻常之处在于,它强调的权利主体是“工人和农人以及妇女”。对经历了两千余年封建帝制的中国社会来说,处于社会底层的百姓既缺乏主体意识,更难有权利观念,女性更是如此,但“宣言”突出的正是这些一直以来受到压迫和剥削的群体的主体地位和权利资格,追求的正是改变他们的社会地位和生活状况的目标。因此可以说,中国共产党从一开始就以占中国人口绝大多数的底层百姓为中心,将自己作为无产阶级的先锋队,以人民解放和过上更好的生活为根本宗旨。

中国共产党第二次代表大会宣言关于人民基本权利的规定及其内含的精神和价值追求,为革命根

根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件所继承和发扬。《中华苏维埃共和国宪法大纲》在对工人劳动权进行规定时,明确“以彻底改善工人阶级的生活状况为目的”;在对土地问题进行规定时,明确“以消灭封建制度及彻底的改善农民生活为目的”;在对资本主义进行规定时,明确“为保障工农利益”。^{④5}《陕甘宁边区施政纲领》将“工农利益”上升为“人民福利”,在开篇第一段即表明“以达坚持长期抗战增进人民福利之目的”^{④6}。中国共产党第七次代表大会开幕式上,毛泽东提出“全心全意地为中国人民服务”^{④7}的理念,经此次大会通过的《中国共产党党章》确认^{④8}。以人民为中心、为人民谋福利,作为党的根本宗旨日渐深入人心。正是在这样的背景下,于七大召开第二年通过的《陕甘宁边区宪法原则》,作出了关于“人民权利”的专章规定。

总体而言,无论革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中对基本权利主体范围的界定发生了怎样的变化,以工人、农民为主体的普通百姓都始终处于中心地位。关于根据地政权的政体、组织形式及人民政治权利的规定,都是旨在实现由工农无产阶级为主体的人民掌握政权,免受剥削和压迫;关于经济、社会、文化权利及相关措施(如土地分配、减租减息、教育、医疗卫生等)的规定,都是为了保障百姓的生命、健康,满足其基本生活需求,进而提高其物质财富与精神财富;此外,这些施政纲领、宪法大纲文件关于革命及军事方面的规定,则是为了带领人民通过武装斗争实现解放,而这又是人民幸福生活的前提。因此可以说,实现人民的解放和幸福生活不仅是基本权利条款,而且是整个施政纲领、宪法大纲文件的价值追求,贯穿于各个施政纲领、宪法大纲文件的字里行间。而这样的价值追求,在根本上是由党作为工人阶级先锋队的性质以及“党的利益与人民利益的一致性”^{④9}所决定的。

2. 以中国的具体国情为基本依据

毛泽东指出:“认清中国的国情,乃是认清一切革命问题的基本依据。”^{⑤0}对国情的认识,是中国共产党制订路线、方针和政策的基础和依据,对根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲文件来说亦是如此。这些施政纲领、宪法大纲等文件中关于人民基本权利的条款的变迁,是中国共产党结合不同时期中国社会主要矛盾和阶级关系状况的变化,以法律手段对社会关系进行调整的结果,这在基本权利主体范

围上体现得尤为突出。

如前所述,这些施政纲领、宪法大纲文件主要将“劳动群众”“劳苦民众”“抗日人民”和“人民”统称为基本权利主体。这些表述包含浓厚的政治意味,必然具有历史性,在不同的历史时期其基本范畴会随着政治环境发生变化,而变化的基础就是中国共产党关于中国国情的判断与分析。正如毛泽东指出的,深入了解国情的最终目的,“是要明了各种阶级的相互关系,得到正确的阶级估量,然后定出我们正确的斗争策略,确定哪些阶级是革命斗争的主力,哪些阶级是我们应当争取的同盟者,哪些阶级是要打倒的”^{⑤1}。

中国共产党第二次代表大会确立了反帝反封建的革命路线^{⑤2}。此后一段时期,所有反帝反封建的群体,包括大资本家、中小商人、手工业者、机关职员、工农无产阶级等,都被视为“国民的联合战线”中的一员。^{⑤3}抗日战争爆发后,随着中国社会主要矛盾的变化——从国内矛盾转为中日矛盾,瓦窑堡会议提出建立“最广泛的反日反卖国贼的统一战线”,决定赋予参与抗日的知识分子和国民党官兵以选举和被选举权,同时对富农和民族资产阶级实施更宽大的政策。^{⑤4}对此,毛泽东表示:“我们共产党人对于一切革命的人们,是决不排斥的,我们将和所有愿意抗日到底的阶级、阶层、政党、政团以及个人,坚持统一战线,实行长期合作。”^{⑤5}在中共的极力争取下,蒋介石政府也从被讨伐的对象变为联合抗日的盟友。因此,这一时期根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件对“一切抗日人民”都一视同仁——不论其来自何种阶级、阶层、集团,都给予宽大处理,以把他们争取到统一战线中来。

抗日战争即将结束时,毛泽东在中国共产党第七次代表大会上提出“走团结和民主的路线”,“成立包括更广大范围的各党各派和无党无派代表人物在内的同样是联合性质的民主的正式的政府”,认为只有这样,“才是反映了中国人民的基本要求”。^{⑤6}由此,联合一切民主力量建立联合政府成为当时中国共产党的基本方针。关于国民党,毛泽东指出它虽然被反动集团所领导,但并不等于其全部都是反动集团,其中有不少民主分子。^{⑤7}关于资本主义,他认为:“资本主义的广大发展在新民主主义政权下是无害有益的。”^{⑤8}这些观点避免了对国民党和资本主义的武断或不科学的判断。基于对国民党内

部成分复杂性和资本主义的正确认识,解放区政府制定的施政纲领、宪法大纲文件中关于人民基本权利的条款并未将国民党或其他任何特殊群体排除在外,而是统一使用“人民”的表述。如《陕甘宁边区宪法原则》规定“人民普遍直接平等无记名选举各级代表”,“人民对各级政权有检查、告发及随时建议之权”。^{⑤9}《华北人民政府施政方针》规定:“保障人民的言论、出版、集会、结社、信仰、迁徙、旅行等自由,不得侵犯;保障人民的身体自由和安全。”“保障人民的政治权利,凡年满十八岁的华北解放区人民,除精神病患者和依法判决褫夺公民权者外,不分性别,种族、阶级、职业、信仰、教育程度等,一律享有选举权和被选举权”。^{⑥0}

这些施政纲领、宪法大纲文件对一些基本权利的确认,也在一定程度上反映出革命根据地政府在立法时,从中国社会的实际情况出发对社会关系加以调整的基本思路。基于边区发展经济、打破封锁的需要,《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》等多个施政纲领、宪法大纲文件规定保护商人的营业自由和贸易自由。^{⑥1}抗日战争时期,战俘等特殊群体容易受到敌视,多个施政纲领、宪法大纲文件对处置这些群体的方式特别作出禁止或限制性规定。如《陕甘宁边区施政纲领》规定,对敌对分子除绝对坚决不愿悔改者外,不得加以杀害,对于战斗中俘虏之敌军及伪军官,则无条件地一律不得加以杀害。^{⑥2}《晋察冀边区目前施政纲领》规定,“汉奸犯不服初审判决时,得上诉至边区最高审讯机关”,对其未参与汉奸活动之家属,不得株连,并依法保护其财产权。^{⑥3}这些都是基于当时的特殊情境和需要而针对特定问题作出的规定。

中国共产党运用马克思主义哲学的世界观和方法论,立足中国国情为人民谋求更好的生活,在实践中取得了突出的成绩。至1944年,陕甘宁边区的城市手工业工人实际工资比革命前提高149.8%—400%,国营企业工人的实际工资提高58.7%—84%。^{⑥4}农民的土地问题得到解决,收入也普遍增加。自1937年至1942年,晋察冀北岳区巩固区35个村庄中农在农村户口中所占比重从35.42%提高到44.31%,同时贫农雇农从47.53%下降到40.95%;^{⑥5}陕甘宁边区安定(今子长)县的四个行政村,在国民党统治时期富农、中农占比仅7%,至1941年11月增至61%;^{⑥6}至全国解放时,中农占农

村人口的比例已达70%—80%。^⑩这些数字表明工农等底层人民的生活水平整体上有了显著提升。

四、结语

革命根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲文件中基本权利条款的变化,集中反映了人民主体地位的日益提升。立足于中国的具体国情追求人民的解放和幸福生活,是这些施政纲领、宪法大纲文件中基本权利条款变化的基本内在逻辑。这一方面是由中国共产党作为工人阶级先锋队和中国人民利益忠实代表的性质所决定的,同时也是中国共产党创造性地运用马克思主义哲学的世界观和方法论解决中国问题的具体体现。经过近百年的发展,时至今日,中国共产党将为人民谋福利的价值追求与本国具体实际相结合,形成了较为系统的以人民为中心的人权理念,取得了人权事业的巨大进步。^⑪以历史的视角看,革命根据地时期中国共产党为保障人民基本权利所做的探索和实践,为后来中国人权理念和中国特色人权道路的孕育和发展提供了宝贵的历史资料,而根据地政府制定的施政纲领、宪法大纲等文件中基本权利条款的变化逻辑,不仅已经为中国在人权领域取得的巨大成绩所验证,也是未来中国继续推进人权事业发展所应该坚持的。

注释

①革命根据地政权颁布的对施政具有全面指导意义的施政纲领、施政要端、宪法大纲、宪法原则等,通常由根据地政权的最高权力机关或立法机关(如人民代表大会或参议会)制定,适用于根据地下辖的全部区域,是根据地开展一切活动的基本依据。从内容、法律地位和发挥的作用来看,这些文件具有宪法性文件的性质。学界对这些文件的整理和汇编,以两部著作作为代表:一是20世纪80年代初由社科院韩延龙、常兆儒编著出版的《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》(共四卷),该著作专设“纲领性文件(包括施政纲领)”一篇,收录了各个时期革命根据地的主要施政文件,包括第二次国内革命战争时期8件,抗日战争时期6件,解放战争时期8件;二是张希坡先生于近年编著出版的《革命根据地法律文献选辑》(共16卷),该著作对相关文献做了更全面的整理,虽然在体例结构上与前者有所不同,但仍将主要的施政文件设为专章;以第二次国内革命战争时期为例,编者设“宪法政纲宣言”一章,共收录文件34件,一些重要的宣言、决议、布告等也被作为主要施政文件一并纳入,因此在数量上明显多于前者。下文在引用二者同时收录的文献时,以韩延龙、常兆儒编著《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》为准。②学界对这一问题的研究较为丰富,有学者以宏观的视角介绍了革命根据地政权在不同时期为保障人民基本权利进行的主要立法活动,并就这些施政纲领、宪法大纲等文件以及土地、劳动、婚姻等部

门法律中的主要相关规定作了总结和概括。如刘怀松:《新民主主义革命时期根据地人权立法初探》,《湖北师范学院学报》(哲学社会科学版)1998年第5期;宋四辈:《新民主主义革命时期的人权法制建设及其特点》,《郑州大学学报》(社会科学版)2000年第6期;谷春德:《革命根据地的人权立法与实践》,《人权》2002年第3期;刘海年:《中国共产党:为人权而奋斗(1921—1949)》,《东方法学》2011年第3期。也有学者侧重于新民主主义革命的某一阶段、某一革命根据地或某一特定问题上(如婚姻)的立法与实践,从相对具体的层面探讨了根据地对人民基本权利的保障。如王立民:《试论抗日根据地的人权法》,《政治与法律》1994年第3期;袁金辉:《论抗日民主根据地的人权建设》,《河南社会科学》2003年第3期;李青:《抗日民主政权的人权立法》,《史学月刊》2009年第11期;杨永华:《陕甘宁边区人权立法》,《法律科学》(西北政法学院学报)1992年第1期;张珏芙蓉:《陕甘宁边区人权法律保障探析》,西南政法大学博士学位论文,2016年;谭双泉、李招忠:《根据地婚姻立法与人权保护》,《湖南师范大学社会科学学报》1998年第3期。还有学者聚焦于具有一定典型意义的根据地施政纲领、宪法大纲等文件或权利保护条例,就其历史背景、主要内容及历史地位作了简要分析。如李维民、李克进:《山东抗日根据地的〈人权保障条例〉》,《炎黄春秋》2008年第4期;韩大梅:《〈陕甘宁边区宪法原则〉论析》,《中共中央党校学报》2004年第1期。可以看出,上述相关研究在行文中多使用“人权”的表述。需要指出的是,虽然多个根据地的施政纲领、宪法大纲等文件都出现了“人权”一词,但当时人们对这一概念还缺乏清晰的认识,立法者对这一概念的使用也存在一定的混乱。实质上,施政纲领、宪法大纲等文件中的“人权”多指“人身权利”,如《对于巩固与建设晋西北的施政纲领》第四条将“人权”与“地权、财权及言论、出版、信仰、居住之自由权”相并列,《晋察冀边区行政委员会施政要端》第二条明确要“保障人权、财权、政权”,《苏皖边区临时行政委员会施政纲领》第一条以“保障人民的人权、财权及公民权”开始,《晋察冀边区目前施政纲领》第六条和《山东省战时施政纲领》第三条(丁)款,也都是在人身权利的语境下使用“人权”一词。(分别见韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷,中国社会科学出版社,1981年,第51、62、64、38、54页。)因此,不能简单以今日的“人权”概念来理解这些文件中的“人权”一词,本文亦使用“人民基本权利”而非“人权”来表述。③中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九)》第一册,中央文献出版社,2011年,第133—134页。④⑤⑥⑦⑧⑩⑬⑭⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿③韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷,中国社会科学出版社,1981年,第28—30、22—24、8—12、31—33、34—37、43—50、62—64、59—61、66—68、68—71、84、9、10—11、35、35、40、60、69、9—12、32—33、31—32、35、60、574—575、789—791、89、91、94—109、107—108、9—10、34、59、81—82、41页。⑨分别是《晋察冀边区目前施政纲领》(1940)、《晋冀鲁豫边区政府施政纲领》(1941)、《对于巩固与建设晋西北的施政纲领》(1942)和《山东省战时施政纲领》(1944)。韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷,中国社会科学出版社,1981年,第37—58页。⑩⑪⑫⑬⑭⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九)》第二十二册,中央文献出版社,2011年,第617、650、97、

133—134、129、535、133、254—255、536—542、30、131、146—147、195 页。⑮这里的“人权”主要指人身权利,见韩延龙、常兆儒编《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷,中国社会科学出版社,1981 年,第 64—66 页。⑯韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷,中国社会科学出版社,1981 年,第 59、61 页。⑰关于革命根据地劳动法规和婚姻法规的更多规定,见韩延龙、常兆儒编《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第四卷,中国社会科学出版社,1981 年,第 546—893 页。⑱戴向青等著:《中央革命根据地史稿》,上海人民出版社,1986 年,第 552 页。⑲陈元晖:《中国现代教育史》,人民教育出版社,1979 年,第 191 页。⑳抗日战争时期根据地的学校数和学生数时有增减,一个重要原因是日军的“扫荡”有时造成大批学校被毁,严重影响正常的教学活动。参见陈元晖《中国现代教育史》,人民教育出版社,1979 年,第 198—199 页。㉑㉒中华人民共和国国务院新闻办公室:

《为人民谋幸福:新中国人权事业发展 70 年》,人民出版社,2019 年,第 1、10 页。㉓中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》第二十二册,中央文献出版社,2011 年,第 533、535 页。㉔㉕《毛泽东选集》第二卷,人民出版社,1991 年,第 633、113—114 页。㉖如《湘鄂赣边革命委员会革命政纲》(1929)第二十三条、《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》(1939)第二十二条、《陕甘宁边区施政纲领》(1941)第十一条等。韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷,中国社会科学出版社,1981 年,第 24、33、36 页。㉗韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第一卷,中国社会科学出版社,1981 年,第 35、37 页。㉘㉙㉚㉛李占才主编:《中国新民主主义经济史》,安徽教育出版社,1990 年,第 237、202、236、291 页。

责任编辑:王 轲

The CPC's Understanding and Practice of the People's Basic Rights During the New Democratic Revolution Period

Kang Huaru

Abstract: During the period of New-democratic Revolution, the basic rights of the people stipulated in the administrative program and the constitutional outline formulated by the revolutionary base regime under the leadership of the Communist Party of China were the fundamental basis for the base regime to formulate laws and regulations and establish various systems to safeguard the interests of the people. In different historical periods, the provisions concerning the basic rights of the people in the administrative program and the constitutional outline formulated by the regime of the base areas have undergone regular changes, which are mainly reflected in the gradual establishment of the concept of the people as the subject of rights, the continuous expansion of the content of the basic rights of the people, and the increasingly prominent independence of the basic rights of the people. These changes reflect the improvement of the dominant position of the people. Based on China's specific national conditions, seeking the liberation and well-being of the people is the basic internal logic of the changes in the basic rights provisions of the people in the administrative program, constitutional outline and other documents formulated by the revolutionary base regime. It is also the spirit and principle that China should adhere to when it continues to promote the development of human rights.

Key Words: New-democratic Revolution Period, the Communist Party of China, people's basic rights, revolutionary bases