

格言录

中也者，在心则不偏不倚，在事则无过不及。

——《大学衍义补》

# 山东抗日根据地民主政权调解工作考略



图1：山东抗日根据地纪念馆。

图2：徂徕山抗日武装起义磨山路旧址。

图3：山东抗日根据地地图。

资料图片

## 法治视野

□ 官 澎

司法是政权的重要组成部分，“缺此则社会秩序不能建立，不能成为政权”。山东抗日根据地适应战时环境，方便群众诉讼，进行了便利化改革，如取消诉讼费用、简化诉讼手续等。最为突出的是开展了调解工作，建立起以区、乡、村调解委员会为主体的调解组织及相应制度，构成民主政权司法工作的重要组成部分。

### 萌芽时期（1937年12月—1940年8月）

以1937年12月山东地方党组织领导的徂徕山起义为发端，至1940年7月山东省各界救国联合会成立大会（简称联合大会）召开，是山东抗日根据地民主政权初步形成的时期。这一时期民主政权的调解工作处于萌芽状态。

该时期整个山东的抗战形势严峻，呈现出敌强我弱的态势。抗日民主政权于艰难中起步，仅在有条件的地区初步建立了政权组织，加之地方党组织对民主政权建设的重要性缺乏清醒的认识，也没有领导战线中如何坚持独立自主认识不足，导致在政权建设上缩手缩脚，没能在可控制的范围内把民主政权普遍建立起来，司法工作仅在个别地区断断续续地开展。1938年春，胶东区的蓬莱、黄县、掖县等县建立了山东最早的抗日民主政权，设立了司法处，并组建过乡村调解委员会。1939年3月，日寇侵占蓬莱、黄县、掖县三县，县政权转移至山区，人员四散躲避，司法工作陷于停顿，调解工作也随之停滞。此后，在胶东区的北海、东海区及鲁中区的莱芜等地，对在县、区、乡建立调解委员会曾做出过一些规定，但基本没有落实。

1939年4月，中央书记处做出《中央对山东问题之处置办法》，明确要求山东党组织应加强民主政权建设，要“积极参政，取得各级行政职权”。据此，山东分局于1939年5月先后作出《对胶东今后工作意见》《关于山东工作方针原则的决定》，选派了一批干部到有条

件的地区建立各级抗日民主政权，民主政权建设有了明显改观，司法工作相应地有所开展。

总体上，该阶段属于山东抗日民主政权的初步形成时期，政权建设呈现分散、不稳定状态，工作重心和主要精力放在动员各方力量联合抗战方面，司法的重要性尚未被新建立的民主政权所认识，没有被纳入大多数地区民主政权建设内容，其特点是无组织、自发的，纠纷主要由当地县乡行政负责人根据主观意愿兼管处理。调解组织在个别民主政权内存在，就全省范围来看，此时的调解委员会呈零散分布状态，调解制度不够规范，调解工作处于萌芽状态。

### 初步建立时期（1940年8月—1943年8月）

1940年8月，山东省临时参议会（简称省临参会，全省抗日民主政权的民意、立法、监督机关）于联合大会召开后成立，选举产生了山东省战时工作推行委员会（简称战工会，全省抗日民主政权统一的行政权力机关），至1943年8月一届二次省临参会召开，是山东抗日根据地民主政权的发展坚持时期。这一时期是争取司法工作“合法”的阶段，区、乡、村调解委员会及相应工作制度初步建立起来。

为巩固民主政治基础，加强县、区、乡民主政权建设，1940年11月7日，省临参会公布实施《山东省战时县、区、乡、村的机构、职能、人员组成进行了比较系统的规定。其中，在“区公所组织条例”中明确“区公所根据工作需要，得组织下列临时或经常委员会”（第六条），“调解委员会”为五个委员会之一，第一次确定在全省区级政权设置调解委员会。

1941年4月18日，省临参会公布《各级司法办理补充条例》，规定“为教育民众及补救救济不全之欠缺，对于民刑各案尽量采取调解方式。但危害抗战及广大群众利益之民刑重大案件不在此列”（第三条），明确民刑各案除重大案件外均可调解结案。

1941年4月23日，省临参会公布《改进司法

工作纲要》。县设司法处，专署区设地方法院，分别为一、二审机关，在省高等法院未正式成立前，暂设高级审判处，为第三审机关。同时规定“各主任公署区设高级审判处处长代行职务”（第二条），并明确“为便利诉讼、易于了解案情及缩短民众讼累计，各区乡成立调解委员会”（第四条），重申“诉讼手续务求简捷，凡不利于抗战期间之诉讼手续，应酌予变更或修改之”（第九条），第一次确定了在全省乡级政权设置调解委员会。

随着高级审判处的成立，全省开始有了统一的司法工作领导机构，司法工作得到了各级政权的普遍重视。加之解放区形势不断好转，群众思想觉悟不断提高，纷纷要求民主政权帮助解决纠纷，各类案件特别是民事案件数量成倍增长。“民事诉讼日渐增多”，但其非经诉讼不能解决的重大案件固属有之，而其情节轻微、不经诉讼即可调解完结之案件亦所在多有。

为减少民间讼累，“杜绝不必要之诉讼及易于判决案件起见”，经战工会第一次常会临时会研究决定并颁布《关于民事案件暂行调解的通告》（以下简称《通告》）。《通告》规定：“凡民事案件，无论大小，一律先由区调解委员会试行调解，调解成立者，即由调解委员会发给调解笔录（其效力与判决同）；其调解不能成立者，应即发给调解不成证书，以凭起诉。凡不经调解或未持调解不成证明书者，概不受理。”并且明确区调解委员会是“司法上之协助机关，不在正式审级之列”，人员组成“应以区长及群众团体代表与公正士绅共同组织之为原则”。为防止包办独裁，规定“对案件之调解应先由会议根据事实决定处理办法”，调解程序“依其性质及敌后情形不受诉讼法之严格限制”，法律依据“亦以抗战法令与当地善良习惯为主”，调解方式“更应以和婉、耐心、公正为尚”。为保证调解自愿和公正进行，使“调解委员会正确及及时行使职能，特别强调‘凡稍带威迫利诱或处罚拘役，均属违法’”“各级司法机关对所属调解委员会应经常检查、督促、指导其工作，充实其组织，纠正推诿放任、漠不关心的态度”。这是作为当时代行省政府职能的战工会第一次以《通告》形式对调解委员会的地位、职能和工作程序、依据、方式以及监督等事项进行系统规定，并将调解程序前置，赋予调解笔录与判决同等的效力。

随后，为进一步落实《改进司法工作纲要》和《通告》的要求，省临参会制定了《调解委员会暂行组织规定》（以下简称《暂行规定》），对调解委员会的人员组成、职权、受理、管辖、回避、工作程序等予以细化：1.“各区、乡调解委员会独立行使职权，

区、乡调解委员会之间为领导关系”；2.调解委员会“由区长、各群众团体代表及公正士绅共同组成”，具体人数“由各地斟酌实际情形商定之”，“区乡长为主任委员，处理区内一切日常工作，指挥调解事宜及指导下级调解委员会之工作”；3.调解委员会“专司调解及调查搜集系争案件之证据及事实之真相”，调解形式“采合议制”，案件最终处理结果“须经参与调解之各委员共同组织之评议会决定”；4.在受理和管辖方面，规定调解案件不准收受任何费用，“不能书写声请调解书者，口头申诉也必须受理，但须制成笔录附卷”；“案件如遇两告不同县区乡时，民事得由被告所在地，刑事得由犯罪地之调解委员会调解之”；5.在回避方面，调解委员会组成人员“如其亲属或有特别关系之人作为被调解当事人时，得由上级调解委员会调解之，或由上级调解委员会指定其他同级调解委员会调解之”；6.调解委员会接受案件后，“应即时定期召集双方当事人进行调解，不得借故拖延”。调解过程中，“应以和婉公正态度耐心调解与说服，不得威迫利诱及其他一切不正当方法处理之”。同时，“应倾听双方陈述，详查案情。若事属可疑，应立即设法调查，不得依片面之词妄作臆断”，调查“应尽量采用习惯与法理，但庸俗的道德观念及有害抗战与仅有利害少数人之习惯不得采用”；7.调解成立后，应制作调解笔录，交付或送达当事人，不得以“判决行之”，调解笔录的效力与判决相同。调解不成的案件，应将该案所有“文卷证据及调查所得之案情”一并呈送上级司法机关处理；8.“调解委员会应轮流到所辖区域内经常巡视，如有违犯抗战之重大案件，应立即呈报上级机关或司法机关，以便处理”，实际赋予了调解委员会一定的监察巡视职能。

1941年10月，战工会编制了《村政工作讲授提纲草案》，阐明村公所是政权组织的基本单位，村公所“建立各种专门委员会”，“调解委员会”为其一，由“三人至五人”组成，“主任委员由村长兼任”（其他专门委员会主任委员由村政委员会决定提交村民大会或村民代表会议通过），凸显了调解委员会的重要性，表明此时全省范围内在村级政权也设置了调解委员会。

1942年，针对根据地诉讼增多、政府负担加重的实际，战工会发布《关于民事案件暂行调解的训令》（以下简称《训令》）。该《训令》重申，轻微民刑案件均以调解解决；凡民事案件不论大小一律先由区村调解，不经调解的政府概不受理；调解的法律依据以抗战法令和当地习惯为主。《训令》同时要求各级司法机关对所属调解委员会经常检查督促指导。

遵照上述《训令》《暂行规定》《训令》的要求，山东各根据地的调解工作有了一定程度的发

展，但不平衡。在胶东，许多区乡成立了调解组织，并取得了一定的成绩。在渤海区，1942年1月行署司法工作会议也通知了各县区建立调解委员会组织。特别是临沭县，该县1942年内收到民事案件250件，调解结案180件；刑事案件296件，因调解撤销的达213件。但总体上看，受战时环境的影响，加之人员缺乏，这一时期全省真正建立起调解组织的区、乡、村仍不多，建立起的调委会组织也多有有名无实，没能发挥应有的作用。与制度设计相比，整个调解工作的开展处于初步建立时期。

### 发展时期（1943年8月—1945年8月）

1943年8月，省临参会一届二次会议（此次会议将战工会改为山东省战时行政委员会，简称省政委会），至1945年8月大反攻，是山东抗日民主政权的全面发展时期。该时期司法工作已成为各级政权“一致的迫切需求”，各级司法机关逐步设置，司法原则、制度随形势发展需要多有改革，调解工作相应改变并得到落实，是谓发展时期。

1943年8月20日，省战工会主任黎玉在省临参会一届二次会议上作了《山东抗日民主政权三年来工作总结与今后施政之中心方案》的介绍，提出改进司法工作的意见，再次强调“加强区村调解委员会”。9月30日，政委会做出《关于半年司法工作的指示》，提出“改善调解委员会之组织”。10月10日，省临参会公布《修正改进司法工作纲要》，重申“民刑案件尽量采取调解方式”“为便利进行调解民间纠纷，各区及行政村成立调解委员会”；1944年12月，《山东省第二次行政会议司法组总结报告》（以下简称《总结报告》）就加强调解委员会建设及调解工作作了进一步要求。综合上述意见要求，主要包括以下几个方面：

司法要坚持群众路线的正确方向，推行马锡五审判方式，以调解为主、审判为辅。“必须用群众的力量与群众的智慧解决民间纠纷及关于司法上的一切问题”“走从群众中来又到群众中去的群众路线”。

根据实际完善调解委员会组织。调解委员会主任由调解委员自由互选，不一定由区长兼任；添设脱离生产调解委员1人，常年驻会；规定一定的办公费（另有指示）；群众团体代表，不一定由群众团体负责人兼任；公正士绅，必须以赞成抗战民主的公正人士为合格，纠正只选择过去旧势力或满口伦常道德的假斯文者；行政村设立调解委员会。

加强区村调解委员会人员、职能建设。区调解委员会须要安排脱离生产、素质较高者1人，以便区长及区公所干部抽出时间深入村政权帮助工作。加强对群众的司法教育，密切群众团体的配合，使违法法令者受到社会舆论的制裁，“或经群众积极调解，求得社会互助友爱之发扬”。

这一时期最突出的是马锡五审判方式得到肯定和推广，司法工作特别是民事审判的方针发展成为“调解为主，就地解决”和“不拘形式，实事实求是”。

调解工作得到各级政府的重视，在各地都取得了可喜的成绩，“而以鲁中区的沂蒙专署和胶东区的部分地区开展较好”。正如《总结报告》所言，各地区“所处理的案件大多数是以调解方式了结的，并且无论判决的或调解的都是调节阶级阶层的利益，并着重照顾基本群众的利益”“收到加强农村统战、巩固阶层阶级间的团结、增强抗战力量的效用”。

这一时期调解工作在司法实践中发挥了显著作用，但也存在不足。一是调解委员会的人员组成不尽合理。二是对调解委员会的地位认识不清。“认为调委会是息事宁人的组织，无原则的了事组织”。三是调解委员会行使职能时难以坚持公正原则。调委会“重在息事而不宁人，调解纠纷的时候，就怎么息事怎么了结，调委们便不免欺软怕硬，结果狡猾的占便宜，忠厚的要吃亏”。

针对存在的不足，政委会在《总结报告》中明确了改进意见：“调委会的工作不仅息事，而且宁人”，要“本双方自愿的原则，适当的调解纠纷，免除诉累，加强团结，贯彻政策法令，启发民众辨别是非，服从真理”。为此，要加强调委会的教育与领导，“其组成分子自然应当注意出身成分及品质，适当的调剂，把旧有的加以改组”“发现积极分子，教育帮助，培植他们的威信，吸收他们担任调委”“纵不能全数如此，也必须依靠这种分子起骨干作用”。同时，“司法干部应特别帮助他们，使其在工作上能够胜任”“政府对他们应加强领导教育，以提高他们的认识、工作能力与工作效率”，而且这种训练与提拔相结合，“从群众运动中发现积极分子直接或通过调委会提到司法部工作”。特别强调“民间纠纷之调解或审判，就地解决最易得到事实的真相，故以后调解着重在村，审判着重在县”。此举也与我党同时期提出的一切工作在于村的指导思想吻合，目的在于搞好村政，进一步夯实抗日民主政权基础。

显然，山东抗日根据地调解工作的开展是与民主政权的建立发展紧密联系在一起，是民主政权司法工作的重要组成部分。在强调司法机构调解的同时，建立起独立于司法机构的区、乡、村调解组织，并形成比较规范的调解工作程序，以适应抗战的特殊环境，以适应民众的传统文化心理，以适应当时司法机构不健全、专业人员不足的实际。区乡村调解组织的调解被应用于民刑各案，甚至成为审判的前置程序，非经调解不予审判，且调解笔录具有与判决同等的效力。在调解工作的开展过程中，实事求是，不拘于形式，便利群众，就地解决，发现问题及时有针对性地调整，有效地保障了抗日民主政权，维护了根据地社会秩序，也对当前的法治建设有一定的启示意义。

【本文系山东省社会科学规划重点项目《山东省人民法院发展史》（批准号21BFXJ02）的阶段性成果】  
（作者系山东法官培训学院教授）

