

# 试论抗日根据地的调解制度

韩 延 龙

我国人民调解制度发轫于第二次国内革命战争时期,到了抗日战争时期,进入一个新的发展阶段,不论调解的组织形式还是调解的内容和程序,都有了进一步的充实和完善,对于增强人民内部团结,巩固和发展抗日民族统一战线,促进根据地的政权建设和其他各项建设,都起了巨大的革命作用,成为根据地人民司法的必要补充和不可缺少的得力助手。

调解工作的制度化、法律化,是抗日根据地人民调解的主要特点之一。一九三七年七月,日本帝国主义发动了全面的侵华战争。在民族危机空前严重的关头,我八路军三个师先后从陕甘宁边区出发,东渡黄河,挺进敌后,开展群众性的游击战争,在华北地区创建了晋冀豫、晋察冀、晋绥、冀热辽、冀鲁豫、山东、豫西等七个抗日民主根据地。与此同时,活跃在大江南北的新四军,在华中地区建立了苏北、苏中、苏南、淮北、淮南、皖中、浙东、鄂豫皖等八个抗日根据地。我东江纵队和琼崖纵队则在祖国的最南端,建立了华南抗日根据地。

随着敌后抗日游击战争普遍开展而先后建立各根据地抗日民主政权,在适应民族解放战争的需要,确立和加强人民司法工作的同时,从一开始就大力扶植和推广各种形式的人民调解工作。一九三八年一月,在河北阜平成立的晋察冀边区政府,是敌后根据地第一个抗日民主政权。在边区政府领导下,调解工作普遍开展,并在一九四〇年于各地村公所之下,广泛设置调解委员会。有的抗日民主根据地(如陕甘宁边区),虽然没有

设置类似调解委员会的专门调解机构,调解工作也以其他形式取得了重大进展。

在实践中积累的大量、丰富的调解工作经验和人民群众的创造,为调解工作的制度化、法律化提供了有利条件和客观可能。从一九四一年起,各根据地抗日民主政府便在系统总结工作经验和群众创造的基础上,相继颁发了一系列适用于本地区的有关调解工作的单行条例和专门指示。据目前掌握的材料,最早颁发专门条例的是山东抗日民主根据地。一九四一年四月十八日,山东抗日人民政府通过并公布施行了《调解委员会暂行组织条例》<sup>①</sup>,接着晋西北行政公署于一九四二年三月一日公布了《晋西北村调解暂行办法》<sup>②</sup>,陕甘宁边区政府于一九四三年六月十一日颁布了《陕甘宁边区民刑事案件调解条例》<sup>③</sup>,其他根据地也分别颁布了类似的条例。

上述专门条例的颁布,是调解工作制度化、法律化的重要标志,在我国调解制度发展史上具有重大的意义,它表明长期存在于实践中的调解工作,终于通过代表人民意志的政权机构而以法律的形式固定下来,获得了普遍遵行的效力,这就大大加强了调解工作的法律地位,促进了它的进一步发展。从严格意义上说来,人民调解作为我国特有的法律制度,正是在抗日战争时期形成和发展起来的。

调解组织的多样化是抗日战争时期调解

① 载山东省胶东行署《法令汇编》。

② 载晋西北行政公署《法令辑要》。

③ 载《陕甘宁边区政策法规汇集》。

工作的另一重要特点。对当时各根据地政府颁行的专门条例和指示所作的分析表明,调解的组织形式大体有以下四种,即民间自行调解,群众团体调解,政府调解和法院调解。

民间自行调解就是人民群众自己解决自己的纠纷,不经过专门的调解机构,也不设置专门的调解机构。一九四三年六月十一日《陕甘宁边区民刑事案件调解条例》第四条规定:调解之进行,“由双方当事人各自邀请地邻、亲友……,当场评议曲直,就事件情节之轻重利害提出调解方案,劝导双方息争。”<sup>①</sup>这种以双方自愿为原则,经由当事人所信赖的、在群众中享有威望的人物(劳动英雄、公正人士等)所进行的调解,曾在陕甘宁边区广为推行,取得了良好的效果。绥德西直沟村由于郭维德等调解工作做得好,数年间没有人打官司,成为民间自行调解的模范村<sup>②</sup>。当时边区政府曾经发出“学习西直沟,学习郭维德”的号召,要求“百分之九十以上甚至百分之百的争执,最好都能在乡村中由人民调解解决。”<sup>③</sup>其他根据地,如晋冀鲁豫边区的冀南区也曾采用过同样的做法。这种调解形式机动灵活,不拘程式,有利于充分发挥人民群众在调解工作中的聪明才智。但正由于它没有固定的专设机构,易于自流,所以总的说来,在实践中并不占有主导地位。

其次是群众团体调解。所谓群众团体调解,顾名思义,就是依靠群众组织解决群众之间的纠纷。群众团体调解在各根据地的实际运用并不完全相同,陕甘宁边区各群众团体把调解争讼作为自己的日常业务之一,有的还为此设立了专门的调解委员会<sup>④</sup>。而晋冀鲁豫边区的太行区则强调把工农青妇各团体以及冬学、互助组,都变成群众自己解决自己纠纷的机构,不另设调解委员会<sup>⑤</sup>。因此,群众团体调解又可分为设有专门调解机构的调解和不设专门调解机构的调解两种形式,它们都是当时行之有效的组织形式,但同民间自行调解一样,并不是占主导地位的调

解形式。

当时占主导地位的调解形式,应当说是政府调解。政府调解就是在基层人民政权主持下调解民间纠纷。政府调解在各根据地的实际运用基本采取两种不同的形式,一是不设专门调解机构,由政府直接调解,即“由当事人双方或一方申请乡(市)政府、区公署或县(市)政府,依法调解之。”各级政府调解纠纷时,“得邀请当地各机关人员及民众团体、公正人士,当场协助调解。”<sup>⑥</sup>依照陕甘宁边区政府的规定,民间纠纷必须先经过民间自行调解,调解不成立时,当事人双方才有权向各级政府提出调解的声请<sup>⑦</sup>。多数根据地采取的是另一种形式的政府调解,即在基层人民政府内设置负责调解工作的专门机构,由它接受来自群众的调解声请,实际进行民间纠纷的调解工作。这种专门机构就是我们通常所说的调解委员会,它是同级政府的组成部分,并由同级政府负责人兼任主任委员。一九四一年四月十八日山东抗日根据地颁行的《调解委员会暂行组织条例》明确规定:“调解委员会由区乡长、各群众团体代表及公正进步士绅共同组织之,……区乡长为主任委员。”“调解委员会主任之职权为处理会内一切日常工作,指挥调解事宜及指导下级调解委员会之工作。”调解委员会的其他成员,由同级政府负责人在群众团体和公正人士中遴选聘任,有些根据地的调解委员则由基层人民代表会选举产生,均为不脱产的无给职,人数并不固定,多半在三人以上九人以下。他们应当具备法律规定的一定条件,其中主要的是:“一、中华国民年在十八岁以上者;二、有

① 《陕甘宁边区政策条例汇集》。

② 1944年5月8日《解放日报》。

③ 《陕甘宁边区政府关于普及调解、总结判例、清理监所指示信》(1944年6月6日)。

④ 1944年5月23日《解放日报》。

⑤ 参见《太岳区一九四五年政府工作报告》。

⑥ 《陕甘宁边区民刑事案件调解条例》(1943年6月13日)。

⑦ 同上。

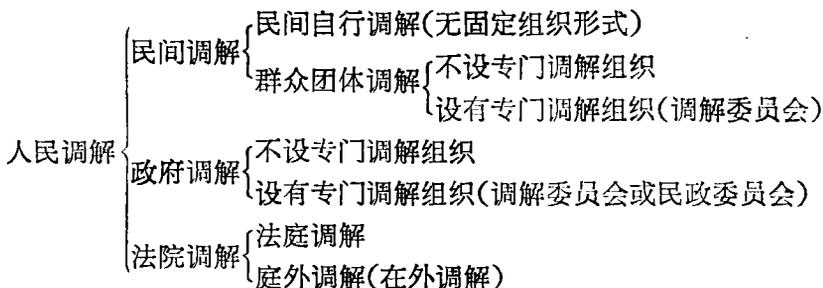
正当职业者；三、品行端正，素孚众望者。”<sup>①</sup>在抗日战争时期，根据地抗日民主政府为了贯彻执行党的抗日民族统一战线政策，一般都吸收一定数量的开明士绅参加调解委员会的工作，他们与调委会的其他成员享有同等的权利和义务。各根据地调解委员会多为两级结构，设在村、区或乡、区政府内，上级调解委员会同下级调解委员会的关系为指导关系，县以上不设调解委员会。按照一般规定，民间发生争执后，当事人首先向村（或乡）调解委员会提出声请，调解不成立时，再由区调解委员会调解，不得越级声请。

抗日战争时期的政府调解同民间自行调解和群众团体调解尽管形式有所不同，但在性质上并无根本区别，它们都属于人民调解的范畴。这是因为：第一，政府调解（包括设有专门调解机构和不设专门调解机构两种形式）虽然是由基层人民政权的代表主持的，但在调解过程中，政权代表和来自民间的调解人员在法律上处于完全平等的地位，不享有特殊的权利，也不行使政权机关特有的权威；第二，基层政权代表的主要职责在于接受声请、组织和审查调解，有的根据地调解条例甚至明确规定，基层人民政权的代表如无十分必要，可以不出席调解。晋察冀边区村一级调解工作，由各村公所民政委员会代行调解委员会的职权，作为政权代表的民政委员“对村调解工作除办理必需手续外，主要负起组织调解与审查调解的责任，村中遇有纠纷发生，民政委员应劝当事人各推调解人组织调

解，无必要时，自己可不必参加。”<sup>②</sup>而由调解人员独立进行调解。因此，在政府调解中，来自民间的调解人员的作用占有突出的地位。政府调解同民间自行调解和群众团体调解在性质上并没有什么不同。至于说审查调解，基层人民政权对于民间自行调解和群众团体调解所达成的协议，也负有审查其是否合法的责任；第三，特别重要的是，无论政府调解还是民间自行调解和群众团体调解，其所达成的协议（调解书），均不得强制执行，允许当事人双方或一方反悔，在这种情况下，他（或他们）可以向上一级调解组织重新提出调解声请，或者迳直向审判机关提起诉讼，任何个人或组织都不得干涉和阻挠。基于上述理由，我们可以认为，当时的政府调解同民间自行调解和群众团体调解一样，都属于人民调解的范畴，是人民调解的不同表现形式。

法院调解虽然也是调解的重要形式，在抗日战争时期曾经广为推行，并且取得了显著的成绩，但它毕竟是另一种性质的调解，既不同于民间自行调解和群众团体调解，也同政府调解有着性质上的区别。法院调解可分为法庭调解和庭外调解（亦称在外调解）两种，无论前者或后者都是审判机关处理案件的形式，经过法院调解达成的调解协议，对于当事人双方具有强制效力，必须无条件地执行。

综上所述，抗日根据地人民调解工作的组织形式，可以图示如下：



① 参见《晋冀鲁豫边区冀鲁豫区调解委员会组织大纲》。

② 《晋察冀边区行政委员会关于加强村调解工作与建立区调处工作的指示》（1944年6月1日）。

抗日战争时期,根据地调解工作的任务和范围也以总结实践经验为基础,逐渐明确,完成了规范化的过程。这是该时期调解工作的第三个重要特点。

依照各根据地颁发的调解条例和有关指示的规定,调解所要完成的重要任务是,通过对一般民事案件和轻微刑事案件的调解,加强人民内部的团结,巩固农村统一战线,减免人民讼累,节省人力财力,提高行政工作效率,促进生产的不断发展<sup>①</sup>。

至于哪些民间纠纷可以调解,哪些民间纠纷不能调解和无需调解,各根据地颁发的调解条例也都作了相应的规定。

一般说来,民事纠纷(婚姻、债务、土地、继承等)除法律另有规定的情况外,一律“厉行调解”。依据《晋冀鲁豫边区冀鲁豫区调解组织大纲》<sup>②</sup>和《晋察冀边区行政委员会关于区公所调处案件的决定(草案)》<sup>③</sup>,不得进行调解的民事纠纷仅限于下列情况:

第一,禁治产事件和宣告死亡事件;

第二,认定声请调解出于不正当目的的案件;

第三,须由仲裁机关处理的案件;

第四,经提起反诉的案件;

第五,依据法律关系的性质、当事人的状况以及其他情况,认为经调解显无成立希望的案件。

依法无需进行调解的民事纠纷有:

第一,关于支付命令的声请;

第二,关于附带民事诉讼。

以上案件或者属于法院管辖和仲裁管辖,或者属于民事督促程序等,都不属调解工作的范围。除此而外的一切民事纠纷,按当时的规定,均得经由调解解决,调解不成立时,才提请法院审理。

各抗日根据地对刑事案件的调解范围所作的规定,一般都比较严格,这是由刑事案件不同于民事案件的性质决定的。当时把刑事案件划分为特种刑事案件和普通刑事案件两

种。所谓特种刑事犯罪,包括反革命罪和特别严重的刑事犯罪,在抗日战争时期具体是指内乱罪、外患罪、汉奸罪、盗匪罪、烟毒罪、军事罪、破坏坚壁清野罪等。这些具有重大社会危害性的犯罪,直接侵害抗日民主政权的基础、抗日民族解放的神圣事业和广大人民的利益,不属调解的范畴,一律由审判机关处理。普通刑事犯罪也称一般刑事犯罪,如杀人、伤害、窃盗、侵占、掳人勒赎、贪污渎职、妨害公务、妨害选举、藏匿人犯、湮没证据、伪造印信等,也不得进行调解。只有轻微刑事案件才能进行调解。

那么,什么是轻微刑事案件呢?轻微刑事案件并不就是普通刑事犯罪中情节轻微的案件。它首先同犯罪的性质有密切关系,例如普通刑事犯罪中的贪污渎职、妨害选举等等,即使其情节和后果都较轻微,也属于审判机关管辖的范围,不得进行调解。可见轻微刑事案件有其特定的内容和涵义,而不同于普通刑事案件,更有别于特种刑事案件。依据抗日根据地调解条例,所谓轻微刑事案件是指打架斗殴、毁坏强占、轻微伤害、坐闹索诈、诱奸串逃、阻耕强收、妨害水利等引起的民间纠纷事件而言的<sup>④</sup>。对于轻微刑事案件,不仅当事人可以申请调解,各种类型的调解组织也有权主动调解。

抗日民主根据地调解制度的第四个特点是调解程序的一体化,也就是说,各根据地在调解程序上规定了大体相同的做法。这是根据地调解制度历史发展的必然的结果,也是它不断趋于完善的具体表现。

规定什么程序以解决民间纠纷,取决于调解工作的性质和任务。调解不是审判,不

<sup>①</sup> 参见《晋察冀边区行政村调解工作条例》(1942年4月1日)《晋西北村调解暂行办法》(1942年3月1日)。

<sup>②</sup> 《晋冀鲁豫边区政府冀鲁豫行署法令汇编》。

<sup>③</sup> 晋察冀边区行政委员会《现行法令汇集》,下册。

<sup>④</sup> 参见《苏中区人民纠纷调解暂行办法》,载《苏中报》1945年5月24日。

得采用开庭的形式,更不能采用法律的、行政的或其他的强制手段。各根据地调解条例都规定,在调解过程中,要允许当事人双方充分表达自由意志,陈述事实,进行答辩;双方证人出席调解,也应本着实事求是的精神,提供可靠证据,以利纠纷的圆满解决;调解人必须“以说服方式取得双方当事人同意为原则,不得用任何强迫命令威吓等方法。”<sup>①</sup>他们经过调查研究提出的调解方案,也不同于法院判决,只有征得当事人双方的同意,才能制作调解笔录(调解书),由当事人和调解人共同署名后生效。如果在调解过程中,不是经过说服劝导,而是采取强制手段迫使当事人双方或一方服从调解人的意志,调解书则应视为无效。一九四四年六月六日《陕甘宁边区政府关于普及调解、总结判例、清理监所指示信》明确指出,“主持调解的人要能提出各方面都顾到而又恰当的解决办法,”“调解结果要取得双方当事人的完全同意,不可有稍微强迫。”<sup>②</sup>上述规定充分体现了调解程序的民主原则。

调解也不是无原则的和解,更不是无条件息事宁人,它虽然不受诉讼法规的限制,但不得违背革命实体法规的实质和精神,必须“以抗战法令与当地之善良习惯”为依据<sup>③</sup>,明辩是非。“庸俗的道德观念及有害抗战与仅利于少数人之习惯,不得采用。”<sup>④</sup>“调解成立的内容条件如果违背政府禁令,或有碍善良风化,或涉犯罪行为,应即无效。”<sup>⑤</sup>一般经由同级政府或上一级政府审查后宣布撤销。这就是调解程序的合法原则。

合议制是调解程序中的另一重要原则。据《苏中区人民纠纷调解暂行办法》和其他根据地调解条例的规定,“调解案件应于调解委员会开会期进行。”<sup>⑥</sup>一切民间纠纷必须由调解委员集体讨论解决,防止个人专断,不允许任何人享有超越他人的权利,也不采取少数服从多数的表决方法,而是以革命法律和党的政策为准绳,以善良习俗为参考,以客观

事实为依据,发扬民主,充分协商,以寻找既要坚持原则又能为双方当事人接受的调解方案。实行合议制,并不影响调解组织的成员受权进行个别的调查研究和说服教育的工作。这类工作是整个调解工作不可缺少的重要组成部分,并为正确地、妥善地调解纠纷创造必要的条件。合议制是群众路线在调解工作中的实际运用,它有助于发挥调解人员的集体智慧,有助于杜绝徇私舞弊情况的发生,从而也就有利于民间纠纷的圆满解决。至于显著轻微案件,由于情节单纯,影响不大,多系产生于日常琐事,则可由调解组织负责人单独调解,这样做并不违背合议制原则的精神<sup>⑦</sup>。

为了保护当事人的合法权益,使民间纠纷得到公正的解决,各抗日根据地调解条例大都明确规定了调解人员主动回避的制度。在什么情况下实行回避呢?据1941年4月18日山东根据地颁行的《调解委员会暂行组织条例》和1942年3月1日《晋西北村调解暂行办法》的规定,调解人员是本案当事人一方的配偶或其他亲属,调解人员或其亲属对于本案有特殊关系或历史关系,足以妨碍其公正地履行职务时,均得实行回避。村调解委员会成员由于回避不能出席调解,可由村民政委员代行其调解职权,或迳由上级调解委员会调解,上级调解委员会也有权指定其他同级调解委员会调解。

不断完善调解制度,普遍开展调解工作,在各抗日民主根据地取得了积极效果。

首先加强了人民群众的团结,改善了人

① 《晋冀鲁豫边区冀鲁豫区调解委员会办事细则》。

② 《陕甘宁边区重要政策法规汇编》。

③ 山东省战工会《民事案件厉行调解的通令》,载山东省《战时法规政令汇编》。

④ 《渤海区村调解委员会暂行组织条例》,载渤海区行政公署《战时单行法规》。

⑤ 《晋察冀边区行政村调解工作条例》(1942年4月1日)。

⑥ 1945年5月24日《苏中报》。

⑦ 参见《晋冀鲁豫边区冀鲁豫区调解委员会组织大纲》。

与人之间的关系,封建社会遗留下来的“一场官司十年仇”的传统习气已不复存在,从前用审判方法解决不了的问题(如人事纠纷)和某些缠讼不休的问题(如一般债权、物权纠纷),经过耐心的调解,终于使双方当事人心悦诚服地接受了调解方案。冀中区采取各种人民调解形式,每月大约调解一千六百多起案件,其中百分之七十以上都能按照该行署颁发的《修正调解委员会调解条例》的规定达成调解成立书<sup>①</sup>,有的地区经过调解解决的一般民事案件和轻微刑事案件,竟达百分之九十以上。排难解纷的结果,使得抗日根据地的人民群众更加紧密地团结起来,同心同德,搞好生产,全力支援神圣的抗日民族解放事业。

其次,普及调解也加强了对人民群众的遵纪守法的教育,增强了干部和群众的法制观念和道德观念,在许多方面起了移风易俗的作用,使抗日民主根据地成为全国范围内具有崇高社会风尚的典范。

调解工作的深入发展也有力地推动了人民司法建设,加强了司法机关同广大人民群众的联系,改变了人民群众对司法机关的传统认识。司法机关以调解的方式处理民刑案件的数字就充分地说明了这一点。以陕甘宁边区为例,一九四二年至一九四四年,全边区法院受理的案件中,民事案件共一八九七件,一九四二年经由法院调解结案的约占百分之十八,一九四三年上升为百分之四十,一九四四年达到百分之四十八;同期法院受理的刑事案件共二一一一件,一九四二年调解结案的只占百分之零点四,一九四三年上升为百分之五点六,一九四四年达到百分之十二。<sup>②</sup>无论民事案件还是刑事案件,经法院调解结案的比重都在逐年增加。这种情况就使得审判机关有可能集中更多的精力去处理那些复杂的民事案件和重大刑事案件,不断提高办案的水平和质量。

抗日根据地的调解工作所取得的成就是巨大的,它不仅减少了人民讼累,节省了大量

人力物力,教育了群众,加强了团结,发展了生产,促进了抗日根据地的巩固和抗日民族解放战争的胜利发展,而且为中华人民共和国成立后的人民调解工作提供了丰富的历史经验,奠定了坚实的前进基础。

但是,由于调解作为一种法律制度,在当时还处于形成的阶段,有些地区的法律规定和实际措施不可避免地存在着一些缺陷和不足之处,其中主要的是:第一,不适当地强调调解,笼统地提出“调解为主,审判为辅”的口号,不是把调解视为人民司法的必要辅助手段,而是把调解看得高于审判,在实践中一度出现以调解代替审判的偏向,甚至连人命案也调解;第二,有的调解条例和有关调解的指示明确规定,民事案件“均得厉行调解”,一部分刑事案件“均得调解”,“调解是诉讼的必经程序”,“凡不经调解或未持调解不成证明书者,(法院)概不受理”;调解笔录与法院判决“具有同等效力,可以强制执行”,有的地区甚至把调解案件的多寡作为考核干部的标准。这些规定违反了调解的自愿原则,在实践中产生过强迫调解的现象。

上述偏向是在调解工作不断前进和发展中出现的,因而也是不难克服的。事实上,到了一九四五年抗日战争胜利前后,这些偏向就得到了全面的纠正,并且重新认定了调解“必须双方自愿,不许强迫”,“必须依据政府法令,适应善良习惯”以及“调解不是必经诉讼程序”等原则,使我国调解制度日趋完善。解放战争时期在老解放区和中华人民共和国成立初期(一九五四年《人民调解委员会组织通则》颁行以前),各地施行的基本上是抗日战争时期形成的一套调解制度,或者说是这套制度的自然延伸和合理发展。

<sup>①</sup> 《晋察冀边区行政委员会工作报告(1938年—1942年)》

<sup>②</sup> 参见《陕甘宁边区高等法院工作报告》(1948年12月10日)。