

1840—1985

014739

山东司法

# 行政志

XINGZHENGZHI

山东省司法厅

# 山东司法行政志

(1840——1985)

山东省司法厅  
1989年12月

# 《山东司法行政志》编委会

主 任:江仁宝

副 主 任:周德仁 梁德超 刘正新

陈 琪 段嘉田 任高远

委 员:(按姓氏笔划为序)

于明岐 于春荣 王为民

王思庆 邓树华 田士江

曲介宾 曲本祥 孙庆元

刘永力 刘楚良 李延丰

李宏信 李芳莲 李 林

宋曙明 吴士元 吴安硕

张子旭 姚成林 赵光兴

赵树荣 傅书训

主 编:江仁宝

副 主 编:刘正新 姚成林 曲介宾

宋曙明 田士江 吴士元

赵树荣

编 辑:宋曙明 高月塘 皋群利

卢伟东

责任编辑:曲介宾 赵树荣 迟振学

程延华 皋群利 夏立平  
卢伟东 槐国栋

本书撰稿人：(按姓氏笔划为序)

王谢明 卢伟东 史坤娥  
史学明 曲介宾 迟振学  
宋曙明 张安民 张宝玉  
张捷 张琦 赵树荣  
高月塘 高宗照 徐大鸣  
皋群利 康健 程延华  
槐国栋

摄  
校

影：卞东  
对：迟振学 皋群利 卢伟东  
槐国栋

## 前 言

司法行政机关是各级政府管理司法行政工作的职能部门,是国家的执法机关,是人民民主专政的工具。司法行政工作在我国司法体系和法制建设中占有重要地位。党的十一届三中全会以来,我省司法行政机关,在各级党委、人大、政府的领导监督下,在政法等部门的支持下,以党的社会主义初级阶段的基本路线为指针,坚持四项基本原则,坚持改革开放的政策,通过开展各项司法行政工作,全面发挥司法行政机关的职能作用,为巩固人民民主专政和国家长治久安服务,为社会主义民主和法制建设服务,为社会主义经济建设和改革开放服务,为方便人民群众和维护公民的合法权益服务。

山东司法行政机构的出现,有据可查的是渊源于清代。宣统二年(1910年),山东巡抚奉旨将山东按察使司改为山东提法使司,建立了山东第一个掌管司法行政工作的机构。抗日战争和解放战争时期,在中国共产党领导下,创立了抗日民主根据地和解放区人民政权的司法机关。中华人民共和国建立后,山东司法行政机关经历了三个阶段:一是1949年建立至1950年10月改名为山东省人民法院;二是1955年重新成立到1959年撤销;三是1979年恢复重建至今。这中间虽然走过了一段曲折的道路,但对山东的社会主义政治、经济、文化和法制建设事业的发展产生过一定影响,发挥了重要作用。中国共产党十一届三中全会以来,山东司法行政机关在各级党委、人大、政府的领导监督及有关部门的支持下,发扬艰苦创业、勇于改革、精诚团结、拼搏奋进的革命精神,为加强社会主

义民主、健全社会主义法制,做出了应有的贡献。

《山东司法行政志》是山东司法行政机关的部门志。它对山东司法行政工作的历史和现状、组织、人事、以及各项工作,都予以翔实的史实记载和简要的客观介绍,较全面地反映了司法行政部门的发展概况,具有一定的系统性、科学性和可读性,对认识、了解和研究山东不同历史时期司法行政工作的性质和特点,建设具有中国特色的司法行政工作制度,有着重要的现实意义。

继往始开来,温故而知新。回顾山东法制建设的发展,几经坎坷,几度兴衰,终于迎来了繁荣兴盛的今天。盛世修志。山东省司法厅早在1982年就按照省政府的要求,着手于《山东司法行政志》的编写。编纂过程中,我们力求体现“三新”(新观点、新材料、新方法)。在查阅大量史料和深入调查研究的基础上,以辩证唯物主义和历史唯物主义的基本观点为指导,坚持实事求是的科学态度,删繁就简、去伪存真,历时七载,终于成书。虽然本志书在史料的取舍以及体例、文字诸多方面难免有不足之处,但它毕竟是山东司法行政工作发展过程的真实记录和客观反映,因而为各级领导的决策提供了有价值的历史借鉴,为广大司法干部提供了业务知识。

我们衷心希望同全省广大司法行政干警和法学研究人员一道,在省委、省人大、省政府的领导监督下,与各有关部门密切配合,以《山东司法行政志》的出版为开端,进一步加强对司法行政工作的调查研究,为振兴山东司法行政工作、全面开创山东社会主义法制建设的新局面而努力奋斗。

《山东司法行政志》编委会

1989年12月1日

## 凡 例

**一、指导思想** 本志以马列主义、毛泽东思想,党的实事求是的思想路线和四项基本原则为指导,以社会主义初级阶段的理论和史实为依据,运用辩证唯物主义和历史唯物主义的立场、观点和方法编修具有思想性、科学性和资料性的司法行政志书。

**二、编纂原则** 坚持实事求是,群众路线,秉笔直书的原则。突出社会主义初级阶段司法行政工作的特色,重点撰写党的十一届三中全会以来的司法行政工作的发展变化和改革成就。

**三、体例结构** 采用志、传、录、图、表、照片诸体组成,志为主体。志体编纂方法为横排竖写,先横后纵,横排事类,纵述历史,力求横不缺项,纵不断线。

**四、篇目设置** 全志共设十三章,按章、节、目、子目四层记述。篇幅较大的章节需设细目时,以黑体字标出。

**五、时间断限** 本志书上限至 1840 年,下限到 1985 年。有些章节上限时间根据历史发展情况适当向前延伸。

**六、文体文风** 志文一律采用语体文、记述体。文风严谨、朴实、准确,不用含糊不清或不定指的词语;不用浮词、套话、空话;不夸张失实,夹叙夹议、文白间杂。

**七、资料来源** 本志所用资料,一是来自采访、社会调查;二是查阅旧志书、档案、图书、报刊;三是吸取历年的总结材料、领导重要报告、调查报告等典型部分。凡有关资料均经去伪存真,多方考证。

**八、纪年方法** 皆采用公元纪年,中国纪年放在括号内。在行

文中必须采用中国纪年时,则将公元纪年放在括号内。

**九、数字、文字、标点规范** 志书中的数字书写一律执行国家语言文字工作委员会等七部门公布实施的《关于出版物上数字用法的试行规定》,并废止数字中的分节号。文字书写一律使用国务院公布的简化汉字(除历史人名外),标点使用一律按《新华字典》附录的标点符号的用法进行标点。

**十、度量单位** 按标准的公制和市制使用。历史上使用过的计量单位,如“斗”、“石”等在引文时照录,叙述时加注或换算。

**十一、监狱、劳改支队、劳动教养所的称谓** 凡涉及管教内容的均采用山东省××监狱、山东省劳动改造管教支队;凡涉及生产方面内容的均采用企业名称。

**十二、人物立传** 本志书不为生者立传。有贡献、有影响的在世人物,根据传事不传人的原则,其事迹记入有关章节的叙事之中。

**十三、称谓书写** 政权机构、地名、时期均沿用通称。如清朝、中华民国、山东省司法厅、济南市经十路9号。对人物称谓,直书其姓名,不加“同志”、“先生”等。需加单位职务时,加在姓名之前。

**十四、对当代重大历史问题的论述** 以《关于建国以来党的若干历史问题的决议》和中国共产党十一届三中全会以来的文件精神为指导,实事求是,述而不论,寓褒贬于论述之中。

**十五、附件说明** 凡志书中所附法规、章程、办法、规则,繁体字一律改用现代简化汉字,竖排版式一律改为横排版式。有的文中无标点或空字、别字,均尊重历史原件,未作改动。

# 目 录

|     |                    |       |
|-----|--------------------|-------|
| 第一章 | 概述 .....           | (1)   |
| 第二章 | 机构人员 .....         | (7)   |
| 第一节 | 提法使司 .....         | (7)   |
| 第二节 | 山东省高级审判处 .....     | (16)  |
| 第三节 | 山东省司法厅 .....       | (19)  |
| 第四节 | 司法局 .....          | (24)  |
| 第五节 | 人员状况 .....         | (50)  |
| 第六节 | 立功创模活动 .....       | (92)  |
| 第三章 | 法学教育 .....         | (94)  |
| 第一节 | 法学教育的由来和发展过程 ..... | (94)  |
| 第二节 | 司法干部培训 .....       | (97)  |
| 一   | 司法培训班 .....        | (97)  |
| 二   | 法律函授 .....         | (100) |
| 三   | 司法干部大、中专班 .....    | (103) |
| 第三节 | 法律院校 .....         | (104) |
| 一   | 山东省城官立法政学堂 .....   | (104) |
| 二   | 山东法律学堂 .....       | (118) |
| 三   | 山东省公立法政专门学校 .....  | (118) |
| 四   | 山东省政法干校 .....      | (119) |
| 五   | 司法部济南法律学校 .....    | (119) |
| 六   | 山东省政法学院 .....      | (120) |

|            |                         |       |
|------------|-------------------------|-------|
| 七          | 山东省劳改工作警官学校·····        | (120) |
| 八          | 山东省司法管理干部学院·····        | (125) |
| 九          | 山东省司法学校·····            | (128) |
| <b>第四章</b> | <b>法制宣传</b> ·····       | (129) |
| 第一节        | 清末法律宣传·····             | (129) |
| 第二节        | 民国时期法律宣传·····           | (129) |
| 一          | 国民政府法律宣传·····           | (129) |
| 二          | 人民民主政府新法宣传·····         | (130) |
| 第三节        | 中华人民共和国成立后的法制宣传·····    | (131) |
| 一          | 建国初期和“一五”计划时期的法制宣传····· | (131) |
| 二          | 中共十一届三中全会以来的法制宣传·····   | (133) |
| <b>第五章</b> | <b>法学研究</b> ·····       | (154) |
| 第一节        | 中华民国时期的山东法学研究·····      | (154) |
| 一          | 中华民国法学会山东分会·····        | (154) |
| 二          | 法学研究成果·····             | (158) |
| 第二节        | 中华人民共和国成立后的法学研究·····    | (159) |
| 一          | 山东省法学会筹备委员会·····        | (159) |
| 二          | 山东省法学会·····             | (161) |
| <b>第六章</b> | <b>公证</b> ·····         | (167) |
| 第一节        | 建国前的公证制度·····           | (167) |
| 一          | 公证的由来·····              | (167) |
| 二          | 公证的机构设置·····            | (169) |
| 三          | 公证的范围及效力·····           | (170) |
| 四          | 公证程序·····               | (171) |
| 五          | 缴纳公证费·····              | (172) |
| 第二节        | 建国后的公证制度·····           | (177) |
| 一          | 公证机关的组织建设·····          | (177) |

|            |                      |              |
|------------|----------------------|--------------|
| 二          | 公证业务·····            | (185)        |
| 三          | 公证收费·····            | (193)        |
| 四          | 公证工作经验·····          | (200)        |
| <b>第七章</b> | <b>律师·····</b>       | <b>(202)</b> |
| 第一节        | 律师制度的由来与发展·····      | (202)        |
| 第二节        | 律师组织·····            | (205)        |
| 一          | 律师公会·····            | (205)        |
| 二          | 律师协会·····            | (212)        |
| 三          | 律师事务所·····           | (214)        |
| 四          | 法律顾问处·····           | (214)        |
| 第三节        | 律师业务·····            | (219)        |
| 第四节        | 律师管理·····            | (221)        |
| 第五节        | 律师收费·····            | (228)        |
| 第六节        | 外事活动·····            | (234)        |
| <b>第八章</b> | <b>调解·····</b>       | <b>(235)</b> |
| 第一节        | 调解的由来与发展·····        | (235)        |
| 第二节        | 调解组织·····            | (240)        |
| 一          | 息讼所·····             | (240)        |
| 二          | 调解委员会·····           | (240)        |
| 三          | 人民调解委员会·····         | (242)        |
| 第三节        | 调解工作·····            | (247)        |
| 一          | 制定、实施调解工作责任制·····    | (247)        |
| 二          | 建立、健全纠纷信息员队伍·····    | (248)        |
| 三          | 定期开展民间纠纷排查工作·····    | (248)        |
| 四          | 切实加强基层调解人员的业务建设····· | (248)        |
| 第四节        | 司法助理员·····           | (252)        |
| 一          | 司法助理员队伍建设·····       | (252)        |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 二 司法助理员职权范围.....         | (253) |
| 第五节 法律服务站.....           | (256) |
| 第九章 对人民法院司法行政工作的管理 ..... | (260) |
| 第一节 管理范围.....            | (260) |
| 第二节 工作开展.....            | (261) |
| 一 机构建设.....              | (161) |
| 二 队伍建设.....              | (263) |
| 三 健全审判制度.....            | (264) |
| 四 财务管理.....              | (265) |
| 五 人民陪审员的选举.....          | (268) |
| 六 司法统计 .....             | (269) |
| 第十章 监管.....              | (272) |
| 第一节 机构沿革.....            | (272) |
| 一 清朝晚期监狱.....            | (272) |
| 二 民国监狱.....              | (273) |
| 三 人民监狱.....              | (276) |
| 第二节 监管.....              | (294) |
| 一 清朝晚期监狱.....            | (294) |
| 二 民国监狱.....              | (296) |
| 三 人民监狱.....              | (301) |
| 第三节 教育.....              | (327) |
| 一 清朝晚期教诲、教育 .....        | (327) |
| 二 民国监狱教诲、教育 .....        | (328) |
| 三 人民监狱教育.....            | (333) |
| 第四节 刑满、解教留场(厂)就业 .....   | (346) |
| 一 留场就业政策.....            | (347) |
| 二 管理.....                | (349) |

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 三    处理.....          | (355) |
| 第五节  生产.....          | (359) |
| 一    清朝晚期囚犯劳役和习艺..... | (359) |
| 二    民国监犯作业.....      | (360) |
| 三    人民监狱生产劳动.....    | (363) |
| 第十一章  劳动教养.....       | (384) |
| 第一节  机构沿革.....        | (384) |
| 第二节  管理.....          | (386) |
| 一    收容.....          | (386) |
| 二    分别编队.....        | (390) |
| 三    纪律制度.....        | (391) |
| 四    民主管理.....        | (392) |
| 五    考核奖惩.....        | (394) |
| 六    通讯、会见、休假.....    | (398) |
| 七    生活卫生.....        | (400) |
| 八    防范.....          | (405) |
| 九    解教安置.....        | (408) |
| 第三节  教育.....          | (418) |
| 一    政治教育.....        | (418) |
| 二    劳动教育.....        | (423) |
| 三    文化、技术教育.....     | (423) |
| 四    辅助教育.....        | (425) |
| 五    劳动教养学校.....      | (428) |
| 第四节  解教考察.....        | (430) |
| 第十二章  人物.....         | (431) |
| 第十三章  其他.....         | (435) |
| 第一节  司法业务经费.....      | (435) |

|     |           |       |
|-----|-----------|-------|
| 第二节 | 司法装备..... | (437) |
| 第三节 | 信访工作..... | (438) |
| 第四节 | 档案管理..... | (439) |
| 第五节 | 基本建设..... | (440) |
| 后 记 | .....     | (442) |

## 第一章 概 述

司法行政是指以辅助国家司法权的行使为目的的行政事务。它随着司法的产生而产生。但是,由于我国历代实行的都是“政刑合一”的制度,因此,在清光绪三十二年(1906年)以前的几千年的阶级社会里,非但山东没有设立专门的司法行政机构,就全国来看亦是如此,司法行政工作均由地方各级行政机关兼办。清光绪三十二年以后,随着清政府法部和直隶、江苏及东北三省司法行政机构的建立,清宣统二年七月二十一日(1910年),山东巡抚奉旨将山东提刑按察使司改为山东提法使司,建立了山东有史以来第一个专管司法行政工作的机构,开始了山东司法史上司法行政与司法的分离。提法使司主要从事省级审判厅、检察厅及监狱的筹建。同时,为在全省十府、一直隶州、一百零七县设立法院,采取多种方式,兴建各种法政、法律学堂,培养封建统治阶级的司法人才。1910年下半年成立了以养成司法官吏为目的的山东法律学堂。不久,震撼世界的辛亥革命爆发了,提法使司随着清政府地方政权的垮台而垮台。

民国建立以后,山东提法使司先是改为山东司法筹备处,后又奉部令而撤销。提法使司撤销后,不管是北洋军阀政府,还是国民党政府,均没有在山东设立司法行政机构。司法行政工作由中央司法部或司法行政部统一管理,地方各级法院具体承办。1912年《律师暂行章程》公布后,济南、烟台等地率先成立了律师公会,开展了律师业务,律师制度在山东确立起来。1935年,司法院公布《公证暂行规则》,1937年,青岛、潍县两地便成立了公证处,开展公证业务,公证制度在山东随后逐渐形成。律师、公证业务的开展给司法

行政工作增添了新的内容。

民国时期,人民解放区内,人民翻身作主,真正掌握了自己的司法行政权。1941年,山东省战时工作推行委员会设立了高级审判处作为全省最高司法行政机关兼三审机关。山东省战时工作推行委员会以下的行政主任公署设高级审判分处,代行高级审判处职务;专署设地方法院,为第二审兼第一审机关;县设司法处(科),为初审机关。专署、县的司法行政工作均由审判机关兼理。1943年9月山东省战时工作推行委员会改为山东省战时行政委员会后,山东省高级审判处则改为山东省司法处。1945年山东省政府成立后,山东省司法处又改为山东省司法厅。到1949年春,山东各级司法组织基本建立健全。省府设司法厅,各行政专署设司法处,直属专署及县设司法科,直属工矿特区及各直属市设人民法院。全省有司法处3个,司法科126个,人民法院8处。这一时期,尽管战争频繁,政权流动性大,但在中共山东分局的领导下,各级司法机关做了大量的工作。1941年4月18日,山东省临时参议会公布施行《山东省调解委员会暂行组织条例》,用法律的形式将山东早就有的民间调解组织确认下来,在各行政村内普设调解委员会,专管民间纠纷调解。从此,人民调解制度逐渐地形成和发展起来,人民调解工作纳入司法行政工作之中,并成为司法行政工作的一个重要组成部分。1941年9月,胶东区举办第一期司法训练班,开培训人民司法干部之先河。尔后,司法培训班工作在各解放区相继展开。1949年2月,中共中央《关于废除国民党六法全书与确定解放区司法原则的指示》发布后,司法机关大力宣传人民政权的法律、法令及国民党“六法全书”的反动性、虚伪性、欺骗性。所有这些,为巩固人民民主政权发挥了重要作用,为社会主义法制建设提供了宝贵经验。

1949年10月1日,中华人民共和国成立,中国革命进入了一个新阶段。建国之初,根据中央指示,山东省司法厅改为山东省人

民法院。山东省人民法院为山东最高审判机关,同时兼管全省司法行政工作。1954年9月,中华人民共和国第一部社会主义宪法的公布,标志着我国社会主义法制建设进入了一个新阶段。根据宪法的规定,中央人民政府司法部改称为中华人民共和国司法部,各大行政区司法部随着大行政区的撤销而撤销。同时,在省一级设立司法厅(局)管理一省之司法行政工作。于是,1955年3月9日,经山东省人民委员会批准,山东省司法厅重新成立。继司法厅成立之后,青岛、济南、淄博三市相继成立了司法局,泰安、莱阳、德州、昌潍、临沂、菏泽、文登、胶州、聊城、惠民11个地区的中级人民法院成立了司法行政科。省属市、地区司法行政机构的建立,把山东的司法行政工作推向一个新的历史阶段。司法行政工作的开展,主要是紧紧围绕党的中心工作,宣传以社会主义宪法、婚姻法为主的法律、法令;创建人民法院和巡回法庭,推行各项审判制度,并协同人民法院进行政策指导和业务检查,使人民法院更好地发挥其职能作用;建立法律学校,培养法律人才,提高司法干部的素质;健全各级人民调解委员会,加强人民调解,防止纠纷,减少诉讼;废除旧的律师制度,使人民律师制度建立和发展起来。1956年,通过济南试点后,开始在全省30万人口以上的市和高、中级法院所在地的市、县设立法律顾问处,1957年成立了山东省律师协会筹备委员会。公证处也由建国初期的1处发展到8处。1956年,山东省司法厅公布了《公证费暂行规定》,公证制度在砸碎旧制度的基础上逐步完善起来。这些工作的开展,为促进社会主义改造和建设,为社会主义法制建设作出了积极的贡献。但是,50年代后期,“左”倾思想抬头,法律虚无主义泛滥等原因,1959年山东省司法行政机关全部撤销,司法行政工作再一次移交各级人民法院管理。刚刚建立的人民律师制度和法律学校,亦随着司法行政机关的撤销而夭折。

粉碎江青反革命集团以后,1978年中国共产党召开了具有历史意义的十一届三中全会,强调发扬社会主义民主,健全社会主义