

RENMIN TIAOJIEYUAN

RENMIN TIAOJIEYUAN

如何当好 人民调解员

RENMIN TIAOJIEYUAN

肖方 编著

中国社会科学出版社

如何当好人民调解员

肖 方 编著

中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

如何当好人民调解员/肖方编著. —北京: 中国
出版社, 2005. 10

ISBN 7-5087-0861-X

I. 如... II. 肖... III. 调解 (诉讼法) —基本知识
—中国 IV. D925.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 118347 号

书 名: 如何当好人民调解员

编 著: 肖 方

责任编辑: 张国洪

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通 联 方 法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 电传: 66051713 邮购: 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 850 × 1168 mm 1 / 32

印 张: 4.375

字 数: 100 千字

版 次: 2005 年 10 月第 1 版

印 次: 2005 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0861-X/D · 298

定 价: 7.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

目 录

第一章 人民调解概论.....	(1)
第一节 人民调解制度的内涵	(2)
一、调解制度	(2)
二、人民调解制度	(3)
三、人民调解与法院调解、行政调解的区别.....	(4)
第二节 我国人民调解制度的历史沿革	(6)
一、新中国人民调解制度的建立	(6)
二、人民调解制度的新发展	(6)
三、人民调解制度法律地位的确立	(8)
第三节 人民调解工作的任务、方针和原则	(9)
一、人民调解工作的任务	(9)
二、人民调解工作的方针.....	(11)
三、人民调解工作的基本原则.....	(11)
第四节 人民调解工作的程序	(13)
一、受理纠纷.....	(13)
二、调解准备.....	(14)
三、实施调解.....	(16)
四、调解结束.....	(18)
第五节 人民调解协议及其履行	(19)
一、人民调解协议.....	(19)

二、人民调解协议的制作	(20)
三、人民调解协议的履行、回访和变更	(21)
附:《最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的 若干规定》	(25)
附:《最高人民法院、司法部关于进一步加强新时期人民调解 工作的意见》	(28)
第二章 人民调解的组织形式	(33)
第一节 人民调解委员会	(33)
一、人民调解委员会的设立形式	(33)
二、人民调解委员会的组建	(34)
三、人民调解委员会的工作制度	(37)
第二节 人民调解员	(41)
一、人民调解员的任职条件	(42)
二、人民调解员的产生办法	(43)
三、人民调解员的职业纪律	(43)
四、人民调解员的职业道德	(45)
第三节 人民调解工作的指导和管理	(45)
一、司法所(司法助理员)	(46)
二、各级司法行政机关	(47)
三、人民法院对人民调解工作的指导	(49)
附:《人民调解委员会组织条例》	(50)
附:《司法部关于进一步加强人民调解员协会 建设的通知》	(53)
附:《人民调解委员会及调解员奖励办法》	(55)

第三章 民间纠纷	(59)
第一节 民间纠纷概论	(59)
一、民间纠纷的内涵	(59)
二、民间纠纷的特征	(60)
第二节 民间纠纷的主要类型	(62)
一、婚姻家庭纠纷	(62)
二、生产经营性纠纷	(63)
三、财产性纠纷	(64)
四、侵权性纠纷	(65)
五、群体性纠纷	(66)
六、突发性纠纷	(68)
第三节 民间纠纷的预防	(68)
一、民间纠纷的可预防性	(69)
二、预防民间纠纷的主要措施	(71)
附:《人民调解工作若干规定》	(76)
附:《民间纠纷处理办法》	(85)
第四章 人民调解工作的常用方法	(89)
第一节 人民调解工作的基本方法	(89)
一、以法衡量、以德感化,“法”“德”结合法	(89)
二、广泛借力,整体联动,多管齐下法	(94)
三、抓主要矛盾,以大带小,主次配合法	(98)
四、解决实际困难,转化思想,排忧解难法	(102)
五、己所不欲,勿施于人,换位思考法	(106)
六、学会赞扬,拉近距离,褒扬激励法	(110)
第二节 几种热点纠纷的干预指南	(115)

一、农村土地承包纠纷	(115)
二、城市危旧房改造纠纷	(121)
三、家庭暴力纠纷	(123)
四、企业改制引发的下岗、离退休职工群访纠纷	(127)

第一章 人民调解概论

人民调解是一种在诉讼以外解决民间矛盾纠纷的法律制度，我国宪法、民事诉讼法、继承法等多部重要法律对这项法律制度都有规定。在现代社会，调节是化解社会矛盾、维护社会稳定的一种重要手段。虽然随着社会进步和法制建设的快速发展，老百姓敢于通过诉讼来维护自己的合法利益，但是我们也应该看到不可能所有的社会矛盾纠纷都由法院通过诉讼程序来解决。因此，形成通过调解解决纷争的机制，同样也是社会文明进步的重要体现。

目前，我国人民调解组织每年调解约 600 万件民间纠纷，防止民间纠纷激化为刑事案件平均 5 万多起，化解和疏导群体性上访平均 4 万多起。人民调解这个维护社会稳定的“第一道防线”，已经成为解决社会矛盾纠纷的重要途径和有效方法之一。不管是婚姻、家庭、邻里、损害赔偿以及生产经营等常见性、多发性民间纠纷，还是村务管理、征地拆迁和补偿、下岗待岗等社会难点、热点纠纷，都能见到广大人民调解员的身影。2003 年 1 月至 9 月，全国人民调解组织调解的 400 多万件民间纠纷中，调解成功率达到 95%。

人民调解是一项具有中国特色的社会主义法律制度。人民调解委员会是群众自治组织，具有便民、利民、不收费等特点。经过几十年的努力，目前全国已建立起人民调解组织近百万个，基本覆盖全国城市的街道、小区，农村的乡镇、村级组织和大中型企业。据了解，在我国 800 多万名人民调解员队伍中，绝大多数不仅直接来自基层，与人民群众联系密切，还具有一定法律知识和政策水平。2003 年，全国 29 个省区市组织开展了培训，其中 8 个省市实行了

考试、考核和持证上岗制度。一年多来，全国接受培训的调解员已达 350 万人。为了加强规范化建设，司法部制定了人民调解委员会印章模式，规范了纠纷登记、调解笔录、调解协议书，对人民调解文书档案管理提出明确要求。目前，已有北京、天津、河北等 19 个省区市实现了人民调解委员会标牌、印章、标志、徽章、程序、文书“六统一”。

在新时期，基层矛盾纠纷出现了许多新的特点，人民调解组织必须强化调处民间纠纷的功能、预防纠纷和防止矛盾激化的功能以及法制宣传教育功能，进一步拓展人民调解工作的领域，不断扩大调解覆盖面，营造更加和谐稳定的社会环境。

第一节 人民调解制度的内涵

一、调解制度

调解就是在第三方主持下，以国家法律、法规和政策以及社会公德为依据，对纠纷双方进行调解、劝说，促使他们互相谅解，进行协商，自愿达成协议，消除纷争的活动。它具有三方面的特征：一是第三方（即国家机关、社会组织或者个人）主持协商，而不是无人从中主持，完全是纠纷双方当事人自行协商和解；二是第三方只是调解、劝说，而不是做出裁决；三是在第三方的劝说下，纠纷双方当事人共同以法律、法规和政策以及社会公德规范为积聚，自愿达成协议，消除纷争，而不是行使行政、司法权进行强制性解决。一般来说，调解可分为三种形式：司法调解、行政调解和人民调解。

司法调解是法院在诉讼中进行的调解，这是人民法院对受理的民事案件、经济纠纷案件和轻微刑事案件进行的调解，是诉讼内调

解。对于婚姻案件，诉讼内调解是必经的程序。至于其他民事案件是否进行调解，取决于当事人的自愿，调解不是必经程序。法院调解书与判决书有同等效力。

行政调解是行政机关根据法律授权就特定事项进行的调解，它分为两种：一是基层人民政府，即乡、镇人民政府对一般民间纠纷的调解；二是国家行政机关依照法律规定对某些特定民事纠纷、经济纠纷或劳动纠纷等进行的调解，这些都是诉讼外调解。

二、人民调解制度

（一）人民调解的概念

人民调解是由公民自己组成的民间组织所进行的调解。它是由本地人民群众推选的群众性调解组织——人民调解委员会的主持下，在双方当事人自愿的基础上，以国家法律、法规、规章、政策和社会公德为依据，对民间纠纷当事人进行说服教育，规劝疏导，促使纠纷双方互谅互让，平等协商，自愿达成协议，消除纷争的一种群众自治活动。它符合我国民间长期形成的“和为贵”、“息讼”等追求和谐的社会心理和民族传统，具有贴近基层、贴近群众、便捷灵活、不收取费用等优点，深受群众欢迎，被誉为维护社会稳定的“第一道防线”。我国的人民调解制度也引起了国外法律界的广泛关注和兴趣，在国际上享有“东方一枝花”的美誉。

（二）人民调解制度的特征

人民调解制度具有三个基本特征：

一是群众性。人民调解员经人民群众选举，由群众信得过的、热心为群众服务、有政策法律知识的人担任；调解的民间纠纷是人民内部矛盾；调解的依据是体现全体人民共同利益和意志的国家的法律、法规、规章、政策和社会公德；调解的宗旨是为人民群众排

忧解难，调节的目的是平息人民群众之间的纷争，增强人民内部团结，维护社会稳定。

二是自治性。人民调解通过人民群众自我教育、自我管理、自我服务，化解自己内部的矛盾纠纷，增进人民内部团结，是社会主义国家人民当家做主、行使管理社会事务民主权利的重要体现。人民调解组织和人民调解员由本辖区或本单位的群众直接选举产生，他们接受群众的监督，群众有权撤换他们认为不称职的调解人员。

三是自愿性。人民调解坚持平等自愿的原则，不强行调节，不干涉当事人诉讼的权利，调解也不是诉讼的必经程序，调解是否达成协议以及达成协议的内容必须由当事人双方的意愿决定，调解的协议不具有强制执行力，由负有义务的一方当事人自愿履行。

三、人民调解与法院调解、行政调解的区别

第一，调解机构的性质不同。人民调解委员会是基层群众自我教育、自我管理、自我服务、自我解决纠纷的民主自治组织；人民法院是国家的审判机关；行政调解机构是国家具有行政管理职能的行政机关和企事业单位。

第二，调解活动的性质不同。人民调解是群众性的自治活动，不具有诉讼性质；人民法院的调解具有诉讼性质，是人民法院审理民事案件的一种形式和方法；行政调解虽不具有诉讼性质，但它是基于行政职责的一种行政活动，属于官方调解。

第三，调解人员的地位不同。人民调解员是经群众直接选举产生的，是不脱产的群众的一员，它与被调解人员是一种平行关系；人民法院的调解人员是由国家权力机关选举或任命的国家司法官员，是行使国家审判权的审判人员；行政调解的调解人员都是行政机构的领导人或者职能部门的工作人员，他们居于领导或管理地

位，同被调解人之间一般存在一定行政性质的上下级隶属关系。

第四，调解权的来源和性质不同。人民调解人员主持调解是基于基层群众直接授予的民主自治权利，调解人员代表的是群众自治组织——人民调解委员会，它与被调解人之间是群众与群众自治组织之间的民主平等关系；人民法院审判人员主持调解，是国家赋予人民法院审判权的一种表现形式，调解人员代表人民法院，依法与被调解人员发生诉讼法律关系；行政调解的调解权是行政权的一种表现形式，是国家赋予的。

第五，调解的对象与范围不同。人民调解组织调解民间纠纷，包括一般民事纠纷、轻微刑事违法引起的纠纷，以及违反社会公德引起的纠纷，调解的对象与范围是对民间纠纷的双方当事人进行调解和劝说；人民法院调解的对象与范围是所有的民事纠纷以及一切刑事自诉案件；行政调解的对象一般是具有行政隶属关系的人，根据法律规定，行政调解可以调解公民与法人、公民与公民、法人与法人之间的民事、经济等纠纷。

第六，达成调解协议的性质与效力不同。人民调解委员会主持下达成的调解协议具有合同性质的法律效力，双方当事人应当按照自己的约定自觉履行协议，如果一方当事人反悔，另一方当事人可以以调解协议向人民法院起诉，要求对方履行协议，如果当事人就原纠纷起诉，对方当事人也可以以调解协议进行抗辩，调解协议不能作为直接强制执行依据，靠当事人的觉悟、道德和诚心履行；人民法院调解达成的协议和形成的调解书，是国家审判机关行使审判权解决民事案件的结论，所形成的司法文书，一经合法送达当事人，自己发生法律效力，不允许反悔，也不允许以同一诉讼标的再向人民法院起诉或上诉，他与生效判决有同等法律效力，是一种强

制执行的依据；行政调解达成的协议或制作的调解书，一般不具有法律效力，但是在法律有明文规定的情况下，某些行政调解可能生效后即具有法律效力，权利人可以作为申请人民法院依法强制执行的根据。

第二节 我国人民调解制度的历史沿革

一、新中国人民调解制度的建立

新中国成立后，人民调解工作继承和发扬了老解放区调解工作的优良传统，并使人民调解制度最终得到确立。建国之初，不少省、市、自治区和各大行政区吸收了老解放区的人民调解工作经验，并结合本地的实际情况，相继制定和发布了许多加强人民调解工作的规定和指示。1953年第二届全国司法工作会议通过决议，决定在全国范围内有领导、有计划地建立和健全基层群众性调解组织，进一步推动了人民调解组织的建立和发展。1954年2月25日，政务院颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》。该通则全面系统地规定了人民调解委员会的性质、人物、组织领导、工作原则、工作方法和纪律等。该通则的颁布是我国人民调解制度发展史上的重要的里程碑，它标志着人民调解作为一种法律制度在我国正式确立。1989年5月5日，国务院第40次常务会议通过的《人民调解委员会组织条例》进一步确定了人民调解委员的法律地位。

二、人民调解制度的新发展

党的十一届三中全会以后，我国进入了一个新的历史发展时期。人民调解制度作为社会主义民主与法制建设的一项重要内容，受到党和政府的高度重视，促使其迅速摆脱十年浩劫的严重破坏和影响，重新得到恢复与发展。

1981年8月和1985年12月，司法部召开了全国第一次和第二次人民调解工作会议，总结交流了各地人民调解组织在新的历史时期做好人民调解工作的经验，表彰了人民调解战线上的先进集体和先进个人。两次会议都对人民调解工作在各个时期的任务提出了不同的要求，尤其是第二次人民调解工作会议，明确提出人民调解工作要遵照党中央关于司法工作坚持“四个服务”（为经济建设服务、为社会主义民主与法制服务、为国家长治久安服务和为方便人民群众服务）的指导思想。1989年6月17日，国务院发布了《人民调解委员会组织条例》，把人民调解工作进一步法律化、系统化，从而有力地推动了人民调解工作的进一步发展。

2002年9月5日，最高人民法院通过了《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》，以司法解释的形式明确了人民调解协议的性质和效力。司法部在人民调解实践发展基础上，制定了《人民调解工作若干规定》，对人民调解委员会的组织形式、工作范围、人员条件、调解程序以及对人民调解工作指导等做出了新的规定，进一步加强和规范了人民调解工作。9月24日，中共中央办公厅、国务院转发《最高人民法院、司法部关于进一步加强新时期人民调解工作的意见》，要求各级党委和政府要从贯彻落实江泽民同志“三个代表”重要思想，维护人民群众根本利益，确保社会政治稳定的高度，切实加强对人民调解工作的领导和指导，促进人民调解工作的改革与发展，为维护改革发展稳定做出积极的贡献。9月27、28日，最高人民法院和司法部联合召开全国人民调解工作会议。研究贯彻落实中央文件精神，部署今后一个时期加强人民调解工作的任务和措施。会议还总结交流近年来人民调解工作改革发展取得的成绩和经验，表彰了做出突出贡献的先进集体和先进个人。

人民调解工作三个文件的颁布和全国人民调解工作会议的召开，将我国的人民调解工作推向了一个新的发展阶段。对于改革、发展和完善人民调解制度，充分发挥人民调解工作在维护社会稳定中的积极作用具有重要意义。

三、 人民调解制度法律地位的确立

人民调解制度原来只是为中央人民政府政务院颁发的法规所确认的法律制度，但随着社会主义法制建设的进程，其已经为宪法和其他基本法所确认。

1982年3月通过的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第14条规定了人民调解的性质、任务、工作原则和对工作的指导与监督，从而确立了人民调解在国家基本法中的法律地位。

1982年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议，充分肯定了人民调解工作在我国政治、社会生活中的重要作用，第一次把人民调解组织规定在国家的根本大法——《中华人民共和国宪法》第111条之中，该条第2款规定：“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”

1991年4月，第七届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国民事诉讼法》第16条第1款规定：“人民调解委员会是在基层人民政府和基层人民法院指导下，调解人民纠纷的群众性组织。”1998年11月4日，第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议修订通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》第25条规定：“村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。”《宪法》、《民事诉讼法》和《村民委员会组织法》都有关于

设立人民调解组织的规定，从此，人民调解作为我国一项重要的社会主义法律制度才确立了下来。

第三节 人民调解工作的任务、方针和原则

一、人民调解工作的任务

《人民调解委员会组织条例》第5条规定：“人民调解委员会的任务为调解民间纠纷，并通过调解工作宣传法律、法规、规章和政策，教育公民遵纪守法，尊重社会公德。”具体表现为：

（一）调解民间纠纷，防止民间纠纷激化

民间纠纷是发生在公民之间、公民与法人及其他社会组织之间涉及民事权利、义务争执的各种纠纷。人民调解委员会要加大对民间纠纷的调解力度，使纠纷得到及时化解，努力把可能激化的纠纷降到最低限度。同时，要认真分析当前民间纠纷发生的特点、规律和发展趋势，增强对民间纠纷的预测、控制能力，加大预防工作的力度，减少纠纷特别是全体性事件的发生。人民调解委员会对发生在辖区内的矛盾纠纷，应坚持抓早、抓小、抓苗头，力争把矛盾纠纷化解在萌芽状态，解决在基层。对于居高不下的多发性纠纷，人民调解组织要会同各有关部门共同开展对矛盾纠纷的专项治理；对群众意见大、反映强烈、集中、复杂的全体性纠纷，要在稳定事态的基础上及时向基层人民政府或有关部门报告，协助党委政府做好当事人工作；对调解不了的矛盾纠纷，要引导纠纷当事人通过法治的渠道来解决，可以此向人民法院起诉，防止久调不决导致极化。

（二）通过调解工作进行社会主义法制宣传、法制教育以及社会主义道德教育

人民调解委员会调解民间纠纷要依据法律、法规、规章、政策

和社会主义道德。因此，调解民间纠纷的过程实际上也就是宣传社会主义法律和社会主义道德，对广大人民进行法律和道德教育的过程。可以通过每调解一件纠纷，努力达到一件教育一片的作用；也可以根据民间纠纷发生发展的规律进行法制宣传教育，有针对性开展法制宣传教育，使预测走在预防前，预防走在调解前，防患于未然；也可以根据当前形势和政策，结合出台的法律、法规，联系群众关心的现实问题进行宣传教育，发挥法律对人民行为的指引作用。这种群众性的社会主义法律和社会主义道德的宣传和教育活动，为依法治国方略的正确实施打下了坚实的群众基础，从而保证了依法治国方略在最广大的基层和民众中得以贯彻实施，有利于我国法律制度建设和社会主义道德建设的长远发展。

（三）向村民委员会、居民委员会、所在单位和基层人民政府反映民间纠纷和调解工作情况

人民调解委员会是基层群众自治组织，是我国社会主义民主政治制度的重要体现。人民调解是广大人民群众参与社会事务管理的重要形式，也是党和政府倾听群众意见和要求，密切联系群众的桥梁和纽带。人民调解要充分发挥自己来自群众植根于群众的优势，定期开展矛盾纠纷的排查工作，及时向村委会或者居委会和基层党委政府反馈矛盾纠纷信息，反映人民群众的意见和要求，反映人民调解工作的情况和问题。这既可使基层人民政府了解掌握情况，加强对人民调解工作的指导管理，又能充分发挥人民调解工作的作用，促进基层的民主与法制建设。

除了上述规定的三项任务外，人民调解委员会还要积极参加基层安全文明创建活动，开展对失足青少年、刑满释放人员的帮教工作等等。