



# 人民調解工作手冊

通俗讀物出版社



34  
C6

## 出版者的話

人民調解工作是人民司法建設中的一項重要工作，也是基層人民政府在發動羣衆進一步參加政權建設的一項重要工作，做好這項工作，就可以加強人民羣衆內部的團結，減少糾紛，推動生產，因此，對於我國正在進行的偉大的社會主義改造事業，也有很大的意義。這本書彙集了有關調解工作的幾個文件，可以作為基層人民法院、基層人民政府幹部和人民調解委員的業務學習材料。

通俗讀物出版社

一九五四年四月

## 目 錄

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 人民調解委員會暫行組織通則         | 一  |
| 關於「人民調解委員會暫行組織通則」的說明  | 五  |
| 作好人民調解工作，加強人民團結推動生產建設 | 三  |
| 山西省平順縣開展人民調解工作的經驗     | 三  |
| 人民調解工作須知              | 三〇 |

# 人民調解委員會暫行組織通則

(一九五四年二月二十五日政務院第二百零六次政務會議通過)

第一條 爲建立人民調解委員會(以下簡稱調解委員會)及時解決民間糾紛，加強人民中的愛國守法教育，增進人民內部團結，以利人民生產和國家建設，特制定本通則。

第二條 調解委員會是羣衆性的調解組織，在基層人民政府與基層人民法院指導下進行工作。

• 1 •  
第三條 調解委員會的任務爲調解民間一般民事糾紛與輕微刑事案件，並通過調解進行政策法令的宣傳教育。

第四條 調解委員會的建立，城市一般以派出所轄區或街道爲單位，農村以

鄉爲單位。

調解委員會由委員三人至十一人組成。

第五條 調解委員會委員，城市一般在基層人民政府主持下，由居民代表推

選，農村由鄉人民代表大會推選。調解委員會設主任委員一人，並得設副主任委員一人至二人，由調解委員會委員中互選。每年選舉一次，連選得連任。

凡人民中政治面貌清楚、爲人公正、聯系羣衆、熱心調解工作者，均得當選爲調解委員會委員。調解委員在任期內，如有違法失職或不稱職情形時，得由原推選機構隨時撤換改選。

第六條 調解工作必須遵守的原則：

- 一、必須遵照人民政府的政策、法令進行調解；
- 二、必須取得雙方當事人同意，不得強迫調解；

三、必須瞭解調解不是起訴必經的程序，不得因未經調解或調解不成而阻止當事人向人民法院起訴。

### 第七條 調解委員會必須遵守的紀律：

- 一、禁止貪污受賄或徇私舞弊；
- 二、禁止對當事人施行處罰或扣押；
- 三、禁止對當事人有任何壓制、報復行為。

第八條 調解委員會調解案件時，應利用生產空隙時間進行工作，應傾聽當事人的意見，深入調查研究，弄清案情，以和藹耐心的態度，說理的方式，進行調解。

案件調解成立後，得進行登記，必要時得發給當事人調解書。

第九條 調解委員會調解案件，如有違背政策法令情形，人民法院應予以糾正或撤銷。

第十條 基層人民政府及基層人民法院，應加強對調解委員會的指導和監

督，並幫助其工作。

第十一條 本通則自中央人民政府政務院公佈之日施行。

## 關於「人民調解委員會暫行組織通則」的說明

### (一) 組織與領導問題

各地的經驗證明：調解委員會是人民很需要的一種組織，因為它能及時調解民間糾紛，便利人民的團結和生產，並能使法院減少一些不必經過法庭審理的案件，減輕一些不必要的負擔。凡是調解委員會已經建立而又比較健全，並且有領導地展開調解工作的地方，都已取得良好的效果。在司法改革清理積案中，經過調解委員會解決的案件，華北一般佔百分之七十以上，個別縣達到百分之九十四；華東全區經調解解決的案子達十二萬五千餘件，佔其全部積案的百分之七十五，個別地區則佔百分之九十以上。調解工作做得好的地方，羣衆都很滿意。如山西平順縣由於開展了調解工作，現在縣法院



每月只積案三、五件。羣衆認爲就地調解案件，一不誤工，二不花錢，三不傷感情。正由於羣衆的需要，有的自土地改革後一直堅持到現在，獲得很大的成績。如山西平順縣張井村調解委員會於一九四二年減租減息運動的基礎上就建立起來了。但後因該村的政權被地主階級篡奪，在村政權支配下的調解委員會不但不給農民解決糾紛，反而欺壓農民，就無形瓦解了。到一九四六年土地改革以後，廣大農民掌握了政權，張井村調解委員會在保證發展生產的任務下，經過整頓，又重新組織起來。重新組織起來的調解委員會是由羣衆選舉產生的，非常關心羣衆利益，熱心爲羣衆服務。幾年來，張井村調解工作在縣區領導機關的關懷和密切領導下獲得了顯著成績。正如該村農民所說：「糾紛一年比一年少，糧食一年比一年打得多。」與此相反，同一專區的長子縣當時因未建立調解工作，縣法院經常積案三、五百件，幹部叫苦，羣衆埋怨，領導責難。這兩種不同情況的鮮明對照，就說明調解委員會在羣衆與法院兩方面都有它存在的必要性，而不是多餘的組織。

從歷史事例來看，調解委員會好壞的關鍵，是在於領導上是否抓得緊和調解委員會的組織成份是否純潔。過去大部分調解組織垮台的基本原因，主要是缺乏領導，幹部作風不好，或者組織成份不純。調解委員會的委員應由羣衆選舉能夠忠實地爲人民服務和作風正派的人來担任，不要讓壞分子混入。今後爲了鞏固與提高調解委員會的組織和工作，更好地發揮其積極作用，必須認真地從政治上、思想上、組織上對它加強領導，並經常進行督促和檢查。它的工作與法院工作有密切的關聯，應同時受基層人民政府和基層人民法院的指導。基層法院及其巡迴法庭，今後必須將領導調解工作作爲自己經常的重要任務之一，像審判案件那樣同等重視起來。

調解委員會的組織，城市一般以派出所轄區或街道，農村一般以鄉爲單位建立之。必須採取穩步前進的方針來進行這一工作。凡是調解委員會已經建立而其組織不純、作風惡劣者，應即切實加以整頓；凡是尚未建立的地方，應有重點有領導有步驟地建立。凡是土地改革尚未進行、鎮壓反革命尚

不徹底、羣衆尚未充分發動的地方，則不應急於設立，嚴防破壞分子甚至反革命分子把持操縱，利用它來進行不利於國家、人民的活動。城市情況較農村複雜，更應抓緊領導。各地必須把開展調解工作，作為司法建設中一項重要工作，認真加強領導，穩步地而又積極地進行建設。

## （二）調解委員會的任務

調解委員會的任務是：調解民間一般的民事糾紛（如爭執不甚大的土地、房屋、債務、婚姻、繼承等）和輕微的刑事案件（如輕微的侵佔、鬥毆、傷害、毀損、小額偷竊、欺詐、妨害名譽信用等），但性質比較重要、情節比較複雜、影響比較重大的案件，無論其為民事或刑事，仍應由法院直接處理。至於較大的刑事案件以及涉及公私、外僑等糾紛，均不許進行調解。各地務須加強檢查控制，免生錯誤。

調解委員會還有向羣衆宣傳政策法令的任務，但其宣傳活動主要是通過

其日常調解工作來進行，不宜另搞一套，也不應對它要求過高。此外，還可以協助法院在本鄉（村）本派出所範圍內進行一些了解情況，反映羣衆意見的工作。但交付的任務不能太多，以免影響調解委員的生產。

### （三）調解委員會必須遵守的三個原則

調解委員會進行調解工作，必須遵守下列三個原則：（一）遵照人民政府政策、法令辦事；（二）必須取得雙方當事人同意後調解方能成立；（三）調解不是訴訟必經程序，當事人要向法院控告時，調解委員會不得干涉。

調解不同於審判，它本來就是建築在雙方當事人自覺自願的基礎上的，要嚴格防止與克服強迫命令作風，一切「強制調解」、「對當事人使用羣衆壓力」、「開門爭會」、「舉手通過」、「限制起訴」、「案子不能出村」、「起訴要經區村介紹」以及「輪流說服」等強迫調解的作法，都是錯誤的，必須堅決反對。如果當事人不願經過調解，或調解不成立，或調解成立後當事人又反悔

時，可直接向法院起訴，調解委員會應該給他以必要的幫助，使其順利的向法院提起訴訟，不得以任何理由加以阻止、限制和留難。其次，調解的成立及雙方當事人履行協議的期限等，均須出自當事人雙方自願和同意，調解委員會無權強迫任何一方當事人同意。如果發生當事人一方既不履行經調解成立的協議，又不向法院控訴時，調解委員會應轉報法院處理。另一方面也要反對不遵照政策法令，無原則的進行調解。在進行調解時，如當事人任何一方的行為和意見是違背人民政府的政策、法令精神的，應對之進行適當的批評，否則也就達不到宣傳政策法令、教育羣衆的目的。所以通則中規定必須按照人民政府政策辦事。有這三條基本原則，就充分保障了人民的訴訟自由權利不受侵犯，而同時又使調解委員會能起到一定的作用，使羣衆糾紛得到合理的解決。對不應調解或調解不當，或違反政策法令調解成立的案件，人民法院應及時予以糾正或撤銷。在糾正或撤銷後，不但應通知調解委員會和當事人雙方，而且還要以之來教育調解人員，提高其認識，以防止今後再有同樣事件發生。

(四) 工作方法與工作制度

調解委員會進行調解工作，最重要的是弄清案情，因而必須耐心傾聽雙方當事人及關係人申述意見，並要多方實地進行調查研究，防止先入為主，輕下判斷。對於所調解的案件，除糾紛很小的外，調解委員會一般應在調解前商量研究，同時與各有關方面密切聯系，通力合作，避免獨斷專行，發生差錯。調解時，應以誠懇和藹的態度，針對所調解案件的性質，講解政府的政策法令，以說理的方法，進行調解。在協議成立後，有關財產、債務糾紛及當事人請求發給調解書者，應由調解委員會發給之，以便作為解決其糾紛的憑據。

調解委員會應建立一定的會議制度，主要是研究案情及調解辦法，此外，應定期檢查工作，總結經驗。調解中遇有疑難問題時，應隨時向所屬基層人民政府和基層人民法院及其巡迴法庭請示，以便使上級及時了解情況，取得上級指示。

## 作好人民調解工作，加強人民團結推動生產建設

團結就是力量。團結是推動人民羣衆進行生產建設的力量。在各級黨委和人民政府的領導和教育之下，特別是經過歷次的社會改革運動，我國人民的政治覺悟已有很大的提高，大多數的人民羣衆都已能自覺地遵守國家的法律、法令和各種政策，因而羣衆之間的糾紛已較解放以前減少，人民內部的團結已空前地加強。但是，基層人民政府和基層人民法院的收案數量却年年上升。這是因爲：在國民黨反動統治的時期，法院是壓迫人民的反動統治機構，它不僅有一套繁瑣的不便於人民的訴訟制度，而且百般地對人民敲詐勒索，任意欺壓和侵害人民。因此人民有了糾紛一般都不願起訴。全國解放以後，由於政府和法院是人民自己的，羣衆有了糾紛，一般都願意請求人民政

府解決，或到人民法院起訴。這些民間糾紛絕大多數是有關土地、房屋、山林、水利、婚姻和債務等問題的，如不能得到及時的和正確的解決，就會影響羣衆之間的團結，妨害他們的生產和工作，有時甚至會因此釀成械鬥和兇殺等不良後果，這對於發展生產顯然是不利的。因此，對於這些民間糾紛，人民政府和人民法院有責任加以妥善的解決，決不能以爲這些都是瑣屑小事而置之不理。但是，如果所有的民間糾紛，都要區鄉人民政府和基層人民法院來解決，那是不可能的，必須採取一些有效的組織形式和工作方法來加以解決。由羣衆所創造的人民調解委員會，就是一個既便於解決民間糾紛，又便於在司法工作中貫徹羣衆路線的良好組織形式。它是人民進行自我教育的羣衆性組織。

根據建立這種民間調解工作較早、工作成績也較好的地區的經驗，實行這種辦法有以下幾種好處：第一，因爲調解組織就在本鄉本地，調解人員熟悉情況，又容易吸收羣衆意見，所以處理問題比較及時，而且大大節省羣衆



到政府或法院去申訴的時間。僅據四川省人民法院不完全的統計，一百一十七個縣的人民調解委員會，在一九五三年一月到九月之間，就解決了民間糾紛四萬多件。如果這些民間糾紛都要到人民法院或人民政府解決，不僅是解決不及時，而且羣衆往返於縣城和農村之間所耗費的金錢和所耽誤的生產時間，也是無法計算的損失。第二，通過調解，人民調解委員會可以對羣衆進行政策法令的宣傳教育，使他們熟悉政策法令，提高政治覺悟和守法觀念，加強人民內部的團結，預防和減少民間糾紛和犯罪行爲的發生，這對於生產建設也是有利的。山西省平順縣因爲民間調解工作作得好，並且注意了宣傳教育，羣衆反映是：「糾紛一年比一年少，糧食一年比一年多。」浙江省桐廬縣窄溪鄉人民調解委員會在去年七月天旱時調解了一件水利糾紛，同時向羣衆宣傳了人民政府抗旱保秋的政策，說明了農民應當團結互助的道理，結果羣衆自動商議出一個合理的用水制度，從根本上解決了這一問題。由於各地互助合作運動的發展，現在有的地方已經開始把人民調解委員分佈到互助