

人民调解工作知识

常 怡 谭 兵

西南政法学院

一九八三年八月

目 录

一、人民调解制度的产生和发展	(1)
(一) 人民调解制度的初创	(1)
(二) 人民调解制度的确立	(5)
(三) 人民调解制度的新发展	(9)
二、人民调解工作的意义和作用	(11)
(一) 做好人民调解工作, 有利于增强人民内部团结, 减轻群众负担	(12)
(二) 做好人民调解工作, 有利于防止矛盾激化, 预防和减少犯罪	(14)
(三) 做好人民调解工作, 有利于把纠纷消灭在萌芽阶段, 保障社会安定	(18)
(四) 做好人民调解工作, 有利于增强群众的法制道德观念, 树立良好的社会风气	(19)
(五) 做好人民调解工作, 有利于减少法院收案, 使民事审判工作由被动变主动	(21)
(六) 做好人民调解工作, 有利于基层党政组织排除干扰, 集中精力抓好生产和工作	(23)
三、人民调解委员会的性质和任务	(26)
(一) 人民调解委员会的性质	(26)
(二) 人民调解委员会的任务	(29)

四、人民调解委员会的组织设置和领导、

指导关系…………… (37)

(一) 人民调解委员会的组织设置…………… (37)

(二) 人民调解委员会的领导关系…………… (41)

(三) 人民调解委员会的指导关系…………… (47)

五、人民调解委员会的工作原则…………… (52)

(一) 自愿原则…………… (52)

* (二) 合法原则…………… (56)

(三) 起诉自由的原则…………… (59)

六、人民调解委员会的工作方法…………… (61)

(一) 闻风而动，及时解决…………… (62)

(二) 调查研究，事实求是…………… (64)

(三) 说服教育，对症下药…………… (67)

(四) 集体研究，发扬民主…………… (69)

(五) 坚持原则，秉公处理…………… (72)

(六) 依靠党的领导，大走群众路线…………… (74)

(七) 积极做好当事人的亲属工作，争取各方
面的支持和配合…………… (77)

(八) 从“治本”出发，狠抓预防…………… (79)

七、人民调解委员会的工作制度和纪律…………… (80)

(一) 人民调解委员会的工作制度…………… (80)

(二) 人民调解委员会的纪律…………… (85)

一、人民调解制度的产生和发展

人民调解制度是我国解决民事纠纷的一个创造，有几十年成功的经验。长期以来，它对于帮助人民息讼解纷，教育人民遵纪守法，预防和减少犯罪，增强人民内部团结，维护社会秩序，促进革命建设等方面，发挥了很好的作用，受到了党和政府的高度重视，在国内外产生了日益广泛而深刻的影响。因此，我国试行的第一部民事诉讼法和五届人大五次会议通过的新宪法都用立法的形式对它予以充分肯定，确立了其应有的法律地位，从而使人民调解制度正式成为我国的一项重要法律制度。

我国人民调解制度，与其他任何事物一样，也经历了一个发生和发展的过程。这个过程，大体上可以分为三个阶段。

（一）人民调解制度的初创

用调解的方法解决民间纠纷，在我国有着比较悠久的历史。但是，调解作为一种法律制度，则萌芽于第二次国内革命战争时期，形成、发展于抗日战争和解放战争时期。

自古以来，我国劳动人民就有自己动手，排难解纷的优良传统和习惯。他们有了纠纷，一般都不愿到法院打官司，而是邀集亲友、邻居或是有威望的人出面调停，协商解决。

这一方面是因为，在旧社会，法院是压迫劳动人民的反动统治机构，它不仅有着一套刁难人民的繁琐诉讼制度，而且百般地对人民进行敲诈勒索，任意欺压和残害人民，公开包庇和保护地主、资本家等有产阶级；另一方面还因为，群众有了纠纷自己邀集亲、邻等出面解决，既方便、及时，又不伤和气。正因为如此，几千年来，民间调解在我国劳动人民中间得到了广泛的运用。它对于帮助群众消除争端，改善相互之间的关系，避免官府讼师的敲诈勒索等方面起了一定的作用，从而促进了社会的发展。但是它同别的历史事物一样，不可避免地存在着某些局限性：一是这种调解完全处于自发状态，因而调解的主持权往往被地主豪绅和封建宗族势力者所把持，成为他们手中的工具；二是这种调解所遵循的是封建的法律和道德，以及有利于封建统治阶级的风俗、习惯。

我党创建革命根据地以后，民间调解发生了重大变化，逐渐由群众中的自发状态，变成了在党和人民政府的指导下有组织、有章法的自觉行动，并在实践中不断得到发展和完善，成为人民司法制度的重要组成部分，从而充分发挥了它有益于人民、为革命和建设服务的作用。

早在第二次国内革命战争时期，各根据地的人民政权在动员、组织和领导广大群众进行土地革命，建设根据地的同时，就积极倡导和广泛开展了各种形式的群众调解工作。例如，当时由乡民大会选举产生的专门负责“评判乡村中之争执”的“乡村公断处”，就是调解民间纠纷的一种组织形式（见《中国共产党湖南区第六次代表大会之农民政纲》）。

到了抗日战争和解放战争时期，群众调解工作更加受到根据地和解放区党组织与政府的重视，因而得到普遍发展。这时，不论是调解的组织形式，还是调解纠纷的范围和程序，都有了进一步的充实和完善，其特点是：调解工作制度化、法律化，调解组织多样化，调解工作任务和范围规范化，调解程序一体化。各根据地和解放区人民政府在系统总结调解工作经验和群众创造的基础上，结合本地区的实际情况，先后颁布了一系列有关调解工作的单行条例、决定和指示。1941年4月18日山东抗日民主政府颁布的《调解委员会暂行组织条例》，便是我党领导的革命政权所颁布的有关调解工作的第一个专门条例。接着，晋西北行政公署于1942年3月1日颁布了《晋西北村调解工作暂行办法》，晋察冀边区行政委员会于同年4月1日颁布了《行政村调解工作条例》，陕甘宁边区人民政府于1943年6月11日和1944年6月6日分别发布了《民刑事件调解条例》和《关于普及调解、总结判例、清理监所指示信》，晋察冀边区行政委员会于1944年6月1日又发布了《关于加强村调解工作与建立区调处工作的指示》和《关于区公所调处案件的决定》，华北人民政府于1949年2月25日作出了《关于调解民间纠纷的决定》等等（见法律出版社：《民事诉讼法参考资料》第一辑）。这些调解法规，把调解的组织形式、机构设置、权限范围、工作原则和程序等问题，用法律的形式确立下来，从而使之成为一种法定制度，这标志着我国人民调解制度已经初步形成和创立。

根据这些调解法规，当时各根据地和解放区普遍建立了调解组织，群众性的调解工作开展得生气蓬勃，卓有成效，

并涌现出了许多调解工作搞得好，纠纷少的模范村、乡和模范人物。例如，陕甘宁边区绥德县西直沟村主任郭维德，就善于调解民间纠纷。几年中，该村没有人到人民政府打过官司，成了民间调解的模范村，郭维德本人也成了边区著名的调解模范。子州县双湖谷五乡，由于调解模范杜良依和乡、村干部们的共同努力，自1939年后，群众中发生的纠纷，都在本乡得到了解决。此外，淳旭县的房殿有，鄜县的关殿富，定边县的白玉堂，曲子县的朱启明等，也都是当时边区著名的调解模范。这些调解模范的共同特点是：和群众有密切联系，熟悉群众的生活；在群众中有很高的威信；公正无私，热爱群众。

晋察冀边区各村公所也早在1940年就普遍设置了调解委员会，调解了大量民间纠纷。仅据冀中区的估计，全冀中每月调解纠纷一千六百多件，其中有百分之七十以上能按行署的《修正调解委员会条例》制作调解成立书。平山县朱豪村，原是个讼案较多的村子，边区政府颁布的《行政村调解工作条例》实行后，大部分纠纷都在本村及时得到解决，人民政府在较长一段时间内没有收到该村的讼案。

群众性的调解工作普遍开展的结果，使得大量的民事纠纷和轻微的刑事纠纷得到及时、妥善处理，这就不仅减轻了群众的繁累，增强了人民内部的团结，促进了根据地的各项建设，有力地支援了革命战争，而且还为中华人民共和国成立以后继续开展人民调解工作积累了丰富的经验，为正式建立我国特有的法律制度——人民调解制度奠定了坚实的基础。

但是应当指出，这个时期的调解制度由于处在初创阶

段，不可避免地存在着某些不够完善的地方：一是各个根据地和解放区的调解制度极不统一，各有各的调解法规。二是没有把人民调解与其他调解严格区别开，曾经将民间调解（包括民间自行调解和群众团体调解）、政府调解和法院调解，统称为人民调解。三是制度本身存在着某些缺陷和不足之处。例如，有的调解条例中规定：“民事均得厉行调解”，一部分刑事“均得调解”，“调解是诉讼的必经程序”，“民事案件不经村调解委员会调解者，不能迳向县司法机关起诉”。后来，又笼统地提出“调解为主，审判为辅”，过份地强调调解，而忽视了审判的作用，把调解看得高于审判，用调解代替审判，从而在实际工作中发生过强迫调解的错误，甚至连人命案也调解，赌博也调解。这些偏向，在以后的工作中逐步得到了克服和纠正，并在总结经验的基础上确立了调解工作的三项原则即：1、调解必须双方自愿，不能有任何强迫；2、调解必须遵守政府政策法令，照顾进步风俗；3、调解不是诉讼的必经程序。这样，才使调解工作走上了健康发展的道路。

（二）人民调解制度的确立

全国解放后，人民调解工作继承和发扬了民主革命时期根据地调解工作的优良传统，并适应社会主义法制建设的客观需要，在实践中不断得到发展和完善。

建国初期，许多省、市、自治区人民政府相继颁布了一些有关调解工作的章程、指示和办法。据不完全统计，从中华人民共和国成立到1954年《人民调解委员会暂行组织通则》颁行，曾颁布过调解法规的有苏北、河北、平原、松江、

甘肃、浙江、山东、云南、江西、新疆、内蒙古、武汉、天津等省、市、自治区。有的大区，如东北人民政府、中南军政委员会、西南军政委员会等，也发布过调解工作的专门指示，从而有力地推动了调解组织的迅速建立和调解工作的开展。以华东区为例，据不完全统计，到1953年底，全区已建立调解委员会约四万六千个，占该地区全部乡数的百分之八十。各地调解组织在当地人民政府和人民法院的指导下，调解了大量民间纠纷，对革命和建设起了积极的促进作用，受到了群众的拥护和称赞。例如，山西省平顺县就是当时老区中调解工作开展得好的一个典范。这个县的调解委员会从1949年到1952年的三年中，调解了民间纠纷约一万八千件，有力地促进了该县的生产发展和社会风气的改变，在1953年宣传婚姻法的运动中，百分之九十有劳动力的妇女都参加了田间劳动。该县川底村的调解委员会在1949年调解了一百多件纠纷之后，纠纷逐年减少：1950年发生二十一件纠纷，1951年减少到九件，1952年上半年只有三件。从而大大地增进了人民内部的团结，使该村成立农业生产合作社后，生产不断提高：1950年比1949年增产百分之十七，1951年比1950年增产百分之十二点六，1952年又比1951年增产百分之六十四。因此群众满意地说：“纠纷一年比一年少，粮食一年比一年多”。

鉴于上述情况，1953年4月召开的第二届全国司法工作会议，对各地人民调解组织所取得的成绩给予了很高的评价，司法部长史良在会议所作的报告中指出：调解委员会不仅可以调解一般的民事纠纷，还可以在调解过程中，给群众以法制教育，促进人民内部团结，在一定过程中，还可以培

养出一批司法干部。会议通过的决议，确定在全国范围内有领导、有步骤地建立和健全人民调解组织，从而进一步推动了人民调解工作的发展。

为了加强对人民调解工作的领导，使其沿着正确的方向前进，更好地为社会主义革命和社会主义建设事业服务，政务院（即国务院前身）在深入调查和全面总结各地调解工作经验的基础上，于1954年2月25日制定颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》（以下简称《通则》）。《通则》全面系统地规定了人民调解委员会的性质、任务、组织领导、职权范围、工作原则、工作方法和纪律等问题，第一次在全国范围内统一了人民调解制度，使调解工作的开展有了明确的方向和统一的法律依据。从此，人民调解委员会就成了我国民间调解的法定组织形式。因而，通则的颁布，是我国人民调解制度发展史上的一个里程碑，它标志着人民调解作为一种法律制度，已经在我国正式确立。

《通则》实施后，人民调解工作得到了全面迅速发展，调解组织如雨后春笋，遍布全国城乡。到1955年12月，我国约有百分之七十的乡村、街道建立了调解组织，共有调解委员会十万零四百多个，调解工作人员一百万人。人民调解委员会不但在数量上有了很大增长，而且在质量上也有很大提高。各地调解组织在基层人民政府和基层人民法院指导下，妥善调解处理了大量的民事纠纷和轻微的刑事纠纷，有力地促进了城乡的社会主义改造运动和经济建设的发展。据山西省七十二个县、市的统计，1955年调解组织共调处了民间纠纷十四万八千多起，相当于同期该省人民法院收案总数的百分之一百五十六。由于调解委员会在实际工作中做出了显著

成绩，1957年刘少奇同志对人民调解工作给予了极高的评价，他指出：“人民调解委员会是政法工作的第一道防线，必须加强。”

但是随后不久，我国人民调解工作却迁到了曲折。由于受到阶级斗争扩大化等“左”的思想和作法的影响，从1957年下半年起，调解组织和调解工作便逐渐为调处组织和调处工作所代替。调处组织拥有广泛的强制权力，专门约束、处理和改造那些“大法不犯，小法常犯”的所谓不良分子。它实际上成了一个专政机构，而不是群众性的调解组织。很显然，这与《通则》所规定的调解委员会的性质和任务完全相违背，因而必然严重脱离群众，不可能长久存在下去。1960年冬，经党中央制定一系列政策和措施来纠正“左”的错误后，调解工作又开始走上健康发展的道路，至1965年，调解组织再次遍布全国城乡。这一事实雄辩地说明，人民调解制度已在我国深深扎根于广大群众之中，它适合中国国情，具有无限的生命力。

十年浩劫时，随着公、检、法被彻底砸烂，人民调解组织和人民调解工作也被诬蔑为“阶级斗争熄灭论的产物”和“搞阶级调和的工具”而完全取消。广大调解工作者受到无情打击和残酷迫害，我国人民调解制度遭到了彻底破坏。群众中发生的纠纷由于得不到及时妥善地解决，往往矛盾激化，酿成严重恶果，并给人们在思想上造成了一定创伤。1973年以后，随着各级人民法院的重新建立，调解组织陆续得到恢复，但由于四人帮的干扰破坏，工作进展缓慢。

（三）人民调解制度的新发展

粉碎四人帮以后，特别是党的十一届三中全会以来，党中央领导全国各族人民经过艰苦努力，在指导思想上完成了拨乱反正的艰巨任务，并在各条战线的实际工作中取得了拨乱反正的重大胜利，实现了历史性的伟大转度，我国进入了一个新的历史发展时期。党在新时期的总任务，就是领导全国各族人民在本世纪末实现四个现代化。为了保证这个总任务的实现，党的十一届三中全会提出起了发扬社会主义民主和健全社会主义法制的重大任务。人民调解制度是我国社会主义法制建设的重要组成部分，也是我国社会主义民主制度的一个重要方面，它对于实现安定团结，建设社会主义精神文明，保证四化建设，有着可不忽视的作用，受到了党和国家的高度重视。因而，在原来的基础上又有了新的发展。这种新的发展，主要体现在以下几个方面：

首先，加强了人民调解制度的立法，提高了人民调解委员会的法律地位。在这期间，除根据全国人大常委会关于建国以来制定的法律、法令效力问题的决议精神，重新公布1954年的《通则》外，又根据《通则》的精神草拟了《人民调解委员会组织条例（讨论稿）》和新制定了《司法助理员工作暂行规定》。更重要的是，还将人民调解委员会正式载入了国家基本法《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》和国家根本大法《中华人民共和国宪法》之中，从而大大提高了人民调解委员的法律地位。

其次，从组织上加强了对人民调解委员会的领导和管理。根据法律规定，调解委员会除继续接受基层人民法院的

业务指导和监督外，还被划归司法行政部门直接领导和管理。同时，根据《司法助理员工作暂行规定》，在全国广大农村人民公社和城市街道办事处普遍配备了专职司法助理员，负责具体管理人民调解委员会的工作。这就为进一步加强调解委员会的组织建设、思想建设和业务建设提供了可靠的组织保障。各级司法行政机关相继建立后，都把迅速恢复、整顿和发展调解组织作为自己的一项重要任务来抓。人民调解组织经过普遍整顿和充实以后，不仅在质量上有显著提高，而且在数量上也有很大发展。据不完全统计，1980年全国共有调解组织八十一万多个。其中农村生产大队有五十四万七千多个；城镇居民委员会有四万多个；厂矿企业有七万多个；其他各类调解组织十二万三千多个。共有调解人员五百七十五万多人。近两年来，各地调解组织和调解人员的数量又有了新的发展。可以说，目前已经初步形成了一个遍布全国城乡、深入基层各单位的人民调解工作网，建立了一支数量可观的调解工作队伍。

第三，对人民调解工作提出了更高的要求。在新时期中，各项工作都必须为实现总任务服务。调解工作也不能例外，必须紧紧围绕新时期的总任务来开展，为党的政治路线服务，为党的中心工作服务。根据这一总的要求，当前调解工作的范围又有了新的发展。许多地方的调解组织，除了按照《通则》的规定，继续做好调解民间纠纷并在调解纠纷的过程中宣传政策、法律的工作外，还调查研究，掌握纠纷苗头，研究纠纷发生的规律，把预防纠纷作为自己的一项经常性任务。调解委员会围绕这项经常性任务，广泛开展法制宣传和道德风尚教育，主动做好教育、感化、挽救失足青少年的

工作，积极配合有关部门开展“五讲四美”和“五好家庭”活动，并协助基层组织制订“多规民约”。从而在扭转社会风气，建设社会主义精神文明，对社会治安实行综合治理等方面的工作中发挥了重要作用。为此，1981年8月司法部在北京召开了全国第一次人民调解工作会议，总结交流了各地人民调解组织在新时期中做好人民调解工作的经验，会议要求把人民调解工作提高到一个新的水平，更好地为社会主义现代化建设服务。这次会议对我国人民调解工作产生了深远的影响，有力地推动了人民调解工作进一步向前发展。

上述几点表明，我国人民调解制度在粉碎四人帮以后，特别是党的十一届三中全会以来，已经进入了一个新的发展阶段。可以断言，随着四化建设的推进，随着党和人民对调解工作不断提出新的要求，我国人民调解制度必将在实践中继续得到发展和完善，必将为社会主义法制建设作出新的贡献。

二、人民调解工作的意义和作用

人民调解工作是我国人民司法工作的优良传统和特点，也是我国社会主义法制建设的重要组成部分。它既是我们党和政府解决人民内部纠纷的有效措施，又是我国人民当家作主、进行自我管理和自我教育的良好形式，体现了法治与民治相结合的思想。实践证明，人民调解制度适合我国国情，具有强大的生命力，在各个不同历史时期发挥了很好的作用。因此，不仅受到了广大干部和群众的称赞，而且在国际

上也引起了普遍关注和重视，被誉为“东方的创造”。

当前，我国已经进入了一个新的历史发展时期，摆在全党和全国人民面前的中心任务，就是千方百计地把国民经济搞上去，在本世纪末实现四个现代化。随着国内阶级关系的变化，经济体制的改革，以及对外开放和放宽经济政策，反革命案件大量减少，而民事案件和民事纠纷却明显上升。因此，正确处理人民内部矛盾，已经成为我们国家政治生活的主题。人民调解组织正是党和政府处理人民内部矛盾的有力助手，在这方面将发挥重要作用。此外，由于十年动乱，严重地败坏了社会道德风尚，并遗留了很多问题，社会上潜伏着某些不安定的因素。要消除十年内乱的影响，实现政治上的进一步安定，保障四化建设的顺利进行，必须调动各方面的力量，对社会治安实行全面综合治理，既要建设社会主义物质文明，又必须建设社会主义精神文明。人民调解工作是基层的基础工作之一，是政法工作的第一道防线，在参加“综合治理”，建设精神文明，帮助广大群众抵制精神污染，促进安定团结等方面担负着重要任务。根据多年来开展人民调解工作的实践经验，做好人民调解工作，有以下几个方面的显著作用：

（一）做好人民调解工作，有利于增强

人民内部团结，减轻群众负担

在社会主义历史阶段，民间纠纷是长期存在的社会现象。即使消灭了阶级，进入了共产主义社会，人们之间仍然存在着先进与落后、正确与错误的矛盾。有矛盾，就必然要发生纠纷。群众之间有了纠纷，如果都到法院打官司或者依靠政府部门解决，既费时、费钱，又容易伤和气。俗话

说：“一年官司，十年仇”，“告人一状，十年不忘。”而调解组织就在群众身边，有了纠纷随时都可以要求解决。加之调解人员又生活在群众之中，人熟、地熟、情况熟，解决纠纷及时，当事人既不需要花钱跑法院，又不耽误时间影响生产和工作。这就给群众提供了极大的方便，他们说：“调解组织真正好，又不花钱又不跑。”此外，调解组织解决纠纷时，不仅手续简便，不拘形式，而且在方法上又主要是启发当事人的觉悟，坚持说服教育，劝导双方互谅互让，这种方法易于为群众所接受和不伤和气。因此，作好调解工作，就能使群众中发生的很大一部份纠纷及时妥善地在基层就地得到解决，无须诉诸法院或找政府部门解决，从而有利于增强人民内部团结，减轻群众负担。例如，安徽省太平县新丰公社新丰大队调解委员会，1979年调解纠纷85起，其中59起是在当天解决的，17起是在十天内解决的，只有9起是在一个月或稍长一点时间内解决的。他们算了一笔帐，上述85起纠纷，涉及当事人173人，加上证人和关系人达200人。如找法院解决，这么多人来回三天，要耽误600个劳动日，同时还要花路费和住宿费，假如按平均每人十元计算，就得花2000元。又如，重庆市中梁山煤矿从1972年开始抓调解工作以来，到1981年为止，全矿共调处纠纷1605件，其中百分之六十的纠纷是由队上的调解小组解决的，百分之三十的纠纷是由井上的调解分会解决的，百分之十的纠纷是由矿上的调解委员会办公室解决的，基本上作到了小纠纷不出队，大纠纷不出井，疑难纠纷由矿调解办公室承担，解决不了的才由法院处理。因而大大地方便了职工，促进了该矿的生产和工作。

广大群众从自己的切身体会中，充分感受到了人民调解制度的好处，他们赞扬人民调解工作是“调解千家事，温暖万人心”，称誉调解人员为“老舅娘”“贴心人”。

（二）做好人民调解工作，有利于防

止矛盾激化，预防和减少犯罪

群众中所发生的纠纷，虽然绝大多数都是属于日常生活的小事。但这些日常生活小事涉及到人们的吃、穿、住、用和生、养、婚、丧等各个方面，与群众的切身利益息息相关。如果对这些纠纷置之不理或者处理不当，则会酿成严重恶果。司法实践告诉我们，有不少犯罪案件，就是由于某些小的纠纷得不到及时、妥善解决，矛盾激化而造成的。例如，北京市宣武区广外子道有两个街坊，一个在院里放了个底，另一个正好路过那里，双方由口角发展到两家人互相殴打，结果一死数伤，一人被判刑。又如，河北省献县大张庄大队退休工人张长庚夫妇俩，因虐待七十七岁的母亲赵恩荣（抗战时期的老党员），引起了在北京市怀来县八宝山煤矿当工人的亲生儿子张金生的不满。他们的家庭矛盾由于长期得不到解决而激化，最后导致了严重悲剧：1981年6月23日下午，张金生用斧头砍死了亲生父母和两个胞妹，以及自己的妻子儿女共七口人，只留下祖母赵恩荣一人，然后自杀身亡。再如，四川省汉源县的刘兴国和刘兴贵因烟苗纠纷引起斗殴。刘兴贵被打伤住院，花去医药费二百多元，由于多次向有关部门申诉没有得到解决，后来刘兴贵竟持斧头把刘兴国全家八口人砍死，并放火灭迹，造成了很大的危害。这些事例充分说明，对于民事纠纷绝不能忽视，而应当及时、妥