



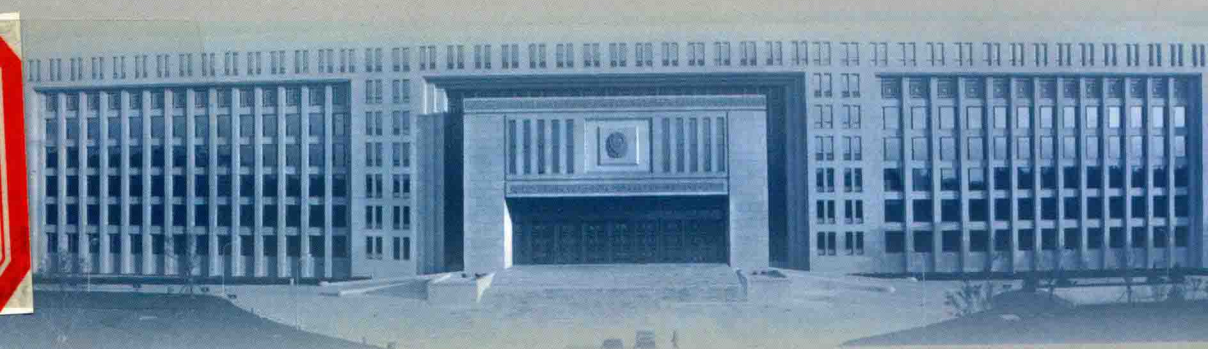
国家出版基金资助项目

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

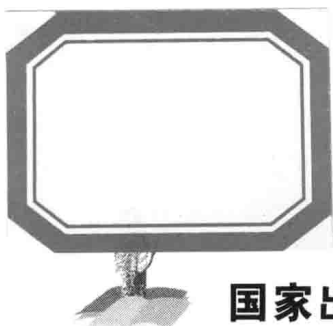
公安机关治安调解 工作规范化指南

郭春青 编著

GONGAN JIGUAN ZHIAN TIAOJIE GONGZUO GUIFANHUA ZHINAN



中国人民公安大学出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

国家出版基金资助项目

中国公安执法规范化建设丛书 编委会主任 孙茂利

公安机关治安调解 工作规范化指南

郭春青 编著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安机关治安调解工作规范化指南 / 郭春青编著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2012. 7

(中国公安执法规范化建设丛书 / 孙茂利主编)

国家出版基金资助项目

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0903 - 8

I. ①公… II. ①郭… III. ①公安机关 - 治安 - 规范化 - 中国 - 指南

IV. ①D631.4 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 142485 号

中国公安执法规范化建设丛书

公安机关治安调解工作规范化指南

郭春青 编著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京通天印刷有限责任公司

版 次: 2012 年 7 月第 1 版

印 次: 2012 年 7 月第 1 次

印 张: 13.25

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 260 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0903 - 8

定 价: 33.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安业务分社电话: 010 - 83905641

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

本书咨询电话: (010) 63485228 63453145

中国公安执法规范化建设丛书

编委会

主 任 孙茂利

委 员 (以姓氏笔画为序)

马玉生 包红霞 冯曰铭

刘国祥 杜兰萍 李文健

李远征 张 萍 张晓军

周书奎 赵 斌 赵春光

赵炳军 胡江山 徐 沪

高绪文 程小白 温道军

执行编辑 李文胜 王宏勇

前 言

近年来，随着我国社会主义民主法治建设的不断深入，人民群众的法律意识、权利意识日益增强，舆论监督、社会监督力度进一步加大，对公安机关的执法活动提出了新的更高的要求。为适应新形势下人民群众对公安工作的新期待和新要求，公安机关必须进一步转变执法理念，改进执法方式，规范执法行为，提高执法质量，维护社会公平正义。

自2008年9月公安部党委部署在全国公安机关开展执法规范化建设以来，各级公安机关及各部门、各警种紧密结合实际，高度重视、积极探索，采取切实有效措施，深入、持续地开展执法规范化建设，取得了阶段性成效，有力地推动了公安工作和队伍建设的全面发展。但与此同时，公安机关的执法工作中，仍存在一些不规范的问题，影响公安机关的执法公信力。其重要原因之一，就是一些民警执法素质不高，对执法的基本要求不了解、不掌握，不知道在执法活动中干什么、怎么干、干到什么程度。为了帮助广大公安民警及时、有效地掌握执法办案的基本要求，提高执法能力，中国人民公安大学出版社会同公安部执法规范化建设领导小组办公室启动了《中国公安执法规范化建设丛书》出版项目，并得到了国家出版基金资助。本丛书主要突出以下几个特点：

第一，本丛书力求覆盖公安机关现有的业务工作内容，以督察、经侦、治安、边防、刑侦、出入境、消防、网安、监管、交管、法制、

禁毒等警种，铁路、交通、民航、林业等行业公安机关和海关走私犯罪侦查机构的执法工作为重点，针对不同警种的工作内容分类编写，单独成册。

第二，本丛书将作为规范公安民警执法业务工作的指导性用书，以各业务部门的执法职责范围为基础，以现行有效的法律、法规、规章以及公安部关于执法规范化建设的要求为依据，按照理论与实践相结合的原则，针对一线民警遇到的疑难问题以及执法中容易出现问题的环节，结合执法办案中的典型案例，重点对执法依据、操作程序、法律文书等进行讲解。

第三，本丛书由公安部执法规范化建设领导小组办公室组织编写，公安部相关业务局的领导担任编委，公安机关长期从事执法业务工作的有关同志和公安院校知名专家、教授担任作者，收入了一批具有前瞻性、实用性和建设性的优秀成果。

愿《中国公安执法规范化建设丛书》成为广大公安民警规范执法的“良师益友”，为深入推进执法规范化建设发挥积极的作用。

由于时间仓促，疏漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

中国公安执法规范化建设丛书编委会

2011年6月

目 录

第一章 我国纠纷调解机制综述	(1)
第一节 调解的内涵及特征	(1)
一、调解的内涵及本质特征	(1)
二、调解与其他纠纷解决方式之比较	(2)
第二节 我国调解制度的历史沿革	(6)
一、中国古代的调解	(6)
二、新民主主义革命时期的调解	(7)
三、新中国成立后调解的发展	(9)
第三节 我国当代纠纷调解体系	(9)
一、司法调解制度	(9)
二、人民调解制度	(10)
三、仲裁调解制度	(12)
四、行政调解制度	(13)
第二章 治安调解制度概述	(15)
第一节 治安调解	(15)
一、治安调解的概念、性质和特征	(15)
二、治安调解与其他调解形式的区别	(17)
第二节 治安调解制度	(22)
一、治安调解制度的确立与背景	(22)
二、治安调解的法律价值与地位	(23)

第三节 治安调解的法律依据 (25)

一、治安调解的法律渊源概述 (26)

二、治安调解的法律依据 (27)

三、现行治安调解法律依据不足 (29)

第三章 治安调解的适用 (31)

第一节 治安调解的适用范围和条件 (31)

一、治安调解的适用范围 (32)

二、不适用治安调解的情形 (35)

三、治安调解适用的条件 (37)

四、现场调解的适用范围和条件 (38)

第二节 治安调解的原则 (39)

一、依法调解原则 (40)

二、当事人自愿原则 (41)

三、公开原则 (42)

四、公正原则 (44)

五、及时原则 (46)

六、教育原则 (47)

第四章 治安调解的程序 (50)

第一节 治安调解程序概述 (50)

一、治安调解程序的概念及意义 (50)

二、治安调解程序的进一步完善 (52)

第二节 治安调解的基本程序 (53)

一、普通调解程序 (53)

二、现场治安调解程序 (61)

第五章 治安调解的策略和方法 (64)

第一节 治安调解的策略 (64)

一、治安调解的策略 (64)

二、治安调解策略的具体运用 (65)

第二节 治安调解的方法	(71)
一、治安调解“四宜四不宜”的指导思想	(71)
二、治安调解常用的方法	(72)
三、关于几种特殊治安案件的调解	(79)
第六章 治安调解的法律效力及治安调解协议	(81)
第一节 治安调解的法律效力	(81)
一、治安调解法律效力的内涵	(81)
二、治安调解的法律效力	(82)
第二节 治安案件调解协议	(84)
一、治安调解协议的性质和形式	(84)
二、治安调解协议的效力	(84)
三、《治安调解协议书》及其制作	(85)
第七章 治安调解案件的档案管理	(90)
第一节 治安调解案件档案管理	(90)
一、治安案件的档案	(90)
二、治安调解案件的结案	(90)
三、治安调解案件档案管理	(91)
第二节 治安调解案件案卷的制作	(92)
一、案卷材料目录	(92)
二、案卷材料项目	(92)
第八章 治安调解的监督救济	(94)
第一节 治安调解的监督救济概述	(94)
一、行政权力的监督救济是法治国家的内在要求	(94)
二、治安调解监督救济的理论基础及目的与意义	(95)
三、治安调解监督救济的种类	(96)
第二节 治安调解监督救济机制的完善	(98)
一、不规范的治安调解普遍存在	(98)
二、治安调解监督救济机制的内容	(99)

第九章 大调解机制和治安调解工作的完善 (108)

第一节 大调解机制的发展与创新 (108)

一、大调解机制的背景及政策法律支持 (108)

二、大调解机制在各地的创新与实践 (110)

第二节 完善我国治安调解制度的法律思考 (116)

一、治安调解是公安机关的重要职能 (116)

二、依托大调解机制,完善治安调解制度 (117)

附 录

中华人民共和国治安管理处罚法

(2005年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过 2005年8月28日中华人民共和国主席令第38号公布 自2006年3月1日起施行) (123)

公安机关执行《中华人民共和国治安管理处罚法》有关问题的解释

(2006年1月23日公安部公通字〔2006〕12号印发) (140)

公安机关办理行政案件程序规定

(2006年8月24日公安部令第88号修订发布施行 根据2010年11月26日《公安机关办理行政案件程序规定修正案》修正) (144)

公安机关治安调解工作规范

(2007年12月8日公安部公通字〔2007〕81号印发) (172)

关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见

(2011年4月22日中央社会治安综合治理委员会、最高人民法院、最高人民检察院、国务院法制办公室、公安部、司法部、人力资源和社会保障部、卫生部、国土资源部、住房和城乡建设部、民政部、国家工商行政管理总局、国家信访局、中华全国总工会、中华全国妇女联合会、中国共产主义青年团中央委员会 综治委〔2011〕10号印发) (174)

公安行政法律文书制作与使用说明 (178)

参考文献 (199)

第一章 我国纠纷调解机制综述

纠纷是人类社会的必然产物，我国目前正处于体制转型的不稳定时期，经济增长速度快，社会体制、政策调整中利益格局的变化导致社会纠纷增多，形形色色的违法犯罪案件、经济纠纷、民商事纠纷、行政纠纷、信访纠纷充斥于社会。社会纠纷的多样性决定了解决社会纠纷的途径必须多元化。构建多元化的社会纠纷解决机制，有效解决社会纠纷是构建社会主义和谐社会的重要内容。其中，纠纷调解机制是其最重要的组成部分。以中国为代表的东方社会对调解这种以效率与和谐为最基本价值追求的纠纷解决方式情有独钟，我国调解的实践可谓源远流长。为了对治安调解有一个更本源、更全面的认识 and 了解，本章先从我国纠纷调解机制的总体情况谈起。

第一节 调解的内涵及特征

一、调解的内涵及本质特征

（一）调解的内涵

关于调解的内涵，学术界众说纷纭，不一而足。

《中国大百科全书》（法学卷）对调解的含义作了如下解释：“双方或多方当事人之间发生民事权益纠纷，由当事人申请，或者人民法院、群众组织认为有和好的可能时，为了减少讼累，经法庭或者群众组织从中排解疏导、说服教育，使当事人互相谅解，争端得以解决，是谓调解。”

我国著名法学家江伟教授把调解定义为：“调解是在第三方主持下，以国家法律、法规、规章和政策以及社会公德为依据，对纠纷双方进行斡旋、劝说，促使他们互相谅解，进行协商，自愿达成协议，消除纠纷的活动。”

胡旭晟教授对于调解的定义是：“所谓调解，就是指双方发生纠纷时，由第三者出面主持，依据一定的规范，用说服、教育、感化的方式进行劝解、说和，使当事人双方深明大义，互谅互让，协商解决纠纷，以息事宁人、和睦相处，维

护社会的安定与和谐。”

范愉教授在《非诉讼程序（ADR）教程》一书中提出，如果排除因各国在制度上的差异而存在的定义上微妙的歧义，可以根据性质和功能把调解界定为：调解是在第三方协助下进行的、当事人自主协商性的纠纷解决活动。调解是谈判交涉的延伸。二者的区别在于调解有中立第三方的参与，而其中的中立第三方即调解人的作用也是区别于审判和仲裁的关键因素——调解人没有权利对争执的双方当事人施加外部的强制力。

（二）调解的本质特征

对于调解的含义，虽然研究者们基于不同的层面加以界定而在描述上呈现林林总总不尽相同的细节，或诠释调解的价值目标、原则，或侧重于实用而注重揭示其使用价值和功能等，但无论是哪一种解释或定义，它们都存在一定的共性，这些共性揭示了调解的普遍性意义及区别于其他争议解决程序的特征：

1. 调解是一个解决争议，达成和解协议的过程。调解为产生争议的当事人提供了一个解决问题的有效方式。

2. 中立第三方的参与。调解人是中立的第三人，不代表任何一方当事人的利益。

3. 调解人的协助作用。当事人双方在这个中立的调解人的协助下解决他们的争议。调解人在当事人自己磋商解决其争议时起协助作用，他无权作出对当事人有约束力的裁定与决定，协商得到特别的强调，以使调解区别于任何诸如判决、仲裁、处罚等具有裁判性的程序。

4. 调解人由一个合适的机构或当事人进行选择。

我国的调解制度蕴涵着丰富的文化内涵和极高的法治境界，是现代各国采行的调解制度的发源地和制度与文化的摇篮。

二、调解与其他纠纷解决方式之比较

（一）多元化纠纷解决机制

多元化纠纷解决机制，是指一个社会中多样的纠纷解决方式（包括诉讼和非诉讼两大类型）以其特定的功能相互协调，共同存在，所构成的满足社会主体多种需求的程序体系和动态调整系统。当前，我国已经建立起了一个以司法为核心的多元化纠纷解决机制，其中既有传统的调解和仲裁，也有通过实践而建立的消费者权益保障纠纷处理机制、劳动纠纷处理机制、交通事故纠纷处理机制、医疗纠纷处理机制等，甚至包括有中国特色的信访制度，它们共同组成了当代中国的纠纷解决体系。解决纠纷的机制有以下五种：

1. 私力解决机制。

2. 民间解决机制。民间解决机制，主要是指无公权性质的民间机构和个人以调解为手段的纠纷解决方式，包括人民调解、行业组织调解、其他社会团体的调解、个人主持的调解等。

3. 行政解决机制。行政解决机制，是指由行政机关承担的各种纠纷解决方式，包括行政调解、行政裁决、行政复议、劳动争议仲裁、农业承包合同纠纷仲裁等形式。

4. 仲裁解决机制。仲裁解决机制是一种“准司法”纠纷解决方式，通常指民商事争议仲裁。

5. 诉讼解决机制。诉讼解决机制是法院以司法权的行使来最终解决纠纷或审查确定其他纠纷解决方式的纠纷解决形式。

（二）调解与其他纠纷解决方式之比较

1. 调解与仲裁。

调解与仲裁是现今两种主要的非诉讼争议解决方式，具有各自的程序规则和优势特点，适用于不同的争议案件。仲裁（arbitration），通常是指解决民事争议的仲裁，即民事纠纷当事人在自愿基础上达成协议，将纠纷提交非司法机构的第三方审理，由第三方作出对争议各方均有约束力的裁决的一种解决纠纷的制度和方式。简而言之，仲裁，是指纠纷的当事人根据其所订立的仲裁协议，自愿将纠纷交与相关的仲裁机构进行裁判，并受该裁判约束的一种制度。总体而言，仲裁是在性质上兼具契约性、自治性、民间性和准司法性的一种纠纷解决方式。在我国，《仲裁法》规定了仲裁制度。而调解，是指纠纷的当事人在中立第三方的主持下，由中立第三方以疏导调停等适当方式，促成当事人之间协商解决纠纷的一种争议解决方式。我国目前并没有专门的《调解法》，调解的有关法律规范散见于《民事诉讼法》、《人民调解法》等法律文件中。实践中常常由人民法院、人民调解委员会、行政机关等担任中立第三方，促成争议的解决。

2. 调解与行政裁决。

行政裁决，是指法律授权的行政机关或其他组织，对当事人之间发生的与行政管理活动密切相关的、与合同无关的民事纠纷进行审查，并作出裁决的具体行政行为。行政主体以第三方身份居间裁决民事纠纷，兼具行政性和司法性。行政裁决的主体必须是法律授权的行政机关或其他组织，只有获得法律授权，有关行政主体才能对授权范围内的民事纠纷案件进行审查并裁决，否则，行政主体不能自行决定和裁决某些民事纠纷案件。例如，《土地管理法》、《森林法》、《食品安全法》、《药品管理法》等对侵权赔偿争议和权属争议作出规定，授权有关行政机关对这些争议予以裁决。

根据我国目前法律、法规的规定，行政裁决的种类主要有：其一，侵权纠纷裁决。侵权纠纷裁决即平等主体一方当事人涉及行政管理的合法权益受到他方侵

害而产生纠纷时，依法申请行政机关进行制止，行政机关就此争议所作的裁决，如商标专用权侵权纠纷裁决。例如，根据《商标法》第 53 条的规定，侵犯注册商标专用权引起纠纷的，“由当事人协商解决；不愿协商或者协商不成的，商标注册人或者利害关系人可以向人民法院起诉，也可以请求工商行政管理部门处理。工商行政管理部门处理时，认定侵权行为成立的，责令立即停止侵权行为，没收、销毁侵权商品和专门用于制造侵权商品、伪造注册商标标识的工具，并可处以罚款”。再如专利侵权纠纷行政裁决，《专利法》第 60 条规定，“未经专利权人许可，实施其专利，即侵犯其专利权，引起纠纷的，由当事人协商解决；不愿协商或者协商不成的，专利权人或者利害关系人可以向人民法院起诉，也可以请求管理专利工作的部门处理”。其二，补偿纠纷裁决。补偿，即抵消损失、消耗，补足缺失、差额。在法学语境下，是指对财产侵害行为造成损失的补偿，着眼于对被剥夺的财物予以公平弥补。例如，《国有土地上房屋征收与补偿条例》第 26 条规定，“房屋征收部门与被征收人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议，或者被征收房屋所有权人不明确的，由房屋征收部门报请作出房屋征收决定的市、县级人民政府依照本条例的规定，按照征收补偿方案作出补偿决定，并在房屋征收范围内予以公告……被征收人对补偿决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼”。涉及补偿的还有草原、水面、滩涂、土地征用的补偿等。其三，损害赔偿纠纷裁决。通常存在于食品卫生、药品管理、环境保护、医疗卫生、产品质量、社会福利等方面。产生损害纠纷时，权益受到损害者可以依法要求有关行政机关作出裁决，确认赔偿责任和赔偿金额，使其受到侵害的权益得到恢复或赔偿。《环境保护法》第 41 条规定：“造成环境污染危害的，有责任排除危害，并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。赔偿责任和赔偿金额的纠纷，可以根据当事人的请求，由环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门处理；当事人对处理决定不服的，可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。”其四，权属纠纷裁决。民事主体因某一财产所有权或使用权的归属如土地、草原、水流、滩涂、矿产等自然资源的权属问题产生争议时，双方当事人可依法向行政机关请求确认并作出裁决。例如，《土地管理法》第 16 条规定，“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理”。

调解中的行政调解与行政裁决都是由行政机关承担的纠纷解决方式，但二者存在质的区别。行政调解是由行政主体作为第三人，以国家法律、法规和政策为依据，以自愿为原则，通过说服教育的方法，促使纠纷双方友好协商，达成协议，从而解决争议的方法和活动，包括人民政府的行政调解和政府职能部门的行政调解。综上，行政调解与行政裁决区别的关键在于：

(1) 对象不同。行政裁决的对象是法定的特殊民事纠纷。行政机关参与民

事纠纷的裁决并非涉及所有民事领域，只有在民事纠纷与行政管理密切相关的情况下，行政机关才对该民事纠纷进行裁决，以实现行政管理的目的。民事纠纷与行政管理活动密切相关，是行政裁决的前提。而行政调解的对象既可以是民事纠纷，也可以是法定的行政纠纷。

(2) 启动程序不同。行政裁决是依申请启动的行政行为，没有当事人的申请，行政机关不能自行启动裁决程序，行政裁决只要符合法定条件就可以发生，不需要当事人的同意。而行政调解需要当事人同意才能启动。

(3) 效力不同。行政裁决是对已发生的民事纠纷依职权作出的法律结论，是具体行政行为，具有单向权威性，具有强制执行力，不论纠纷双方当事人是否同意，都不影响行政裁决的进行和成立。行政相对人不服行政裁决而引起的纠纷属于行政纠纷。对此，除属于法定终局裁决的情形外，当事人可依法申请行政复议或提起行政诉讼。而行政调解没有行政强制拘束力，调解协议的效力取决于当事人的自愿接受，而不得强制执行。当事人不服行政调解的，不能通过行政诉讼和行政复议的方式来救济。

3. 调解与审判。

审判，即审理案件并加以判决。在我国，人民法院审理案件，除法律规定涉及国家机密、个人隐私和未成年人犯罪案件外，一律公开进行。审判活动包括行政审判、民事审判、刑事审判等。

调解与审判是两种性质迥异的纠纷解决方式，二者的区别主要表现在：

(1) 性质不同。审判的主体是人民法院，审判权具有国家专属性、规范性、被动性和强制性，只能由国家任命的法官按照严格的程序规范行使，当事人必须服从指挥安排。法院的审判活动是司法活动，具有司法性。而调解的形式多样，有司法调解、行政调解、仲裁调解以及人民调解等，性质各异，解决纠纷的方式较为灵活，不论哪种形式的调解，其遵循的是当事人自愿原则，不具有强制性。行政主体不能强制要求当事人以调解的方式来解决纠纷，也不能强制当事人接受其决定。

(2) 主体的作用不同。审判中，法院虽然也是中立的第三人，但法官可根据事实和法律，查清案件纠纷的是非曲直、分清当事人的权利义务与过错责任，进而作出对当事人有约束力的裁判。而调解特别强调协商的意义，调解人作为中立的第三人，不代表任何一方当事人的利益。当事人双方在这个中立的调解人的协助下解决他们的争议。调解人在当事人自己磋商解决其争议时起协助作用，调解主体无权单方面作出对当事人有约束力的裁定与决定，而必须尊重当事人的自由意志的选择。当事人自愿意味着选择调解方式的自愿、接受调解协议的自愿。如果当事人一方或双方自愿接受了调解达成调解协议，之后反悔而不愿履行调解协议，仍然是当事人自愿的体现，调解主体不能强迫其履行。

第二节 我国调解制度的历史沿革

一、中国古代的调解

(一) 古代调解的发展史

调解制度在我国有悠久的历史，据史料显示，早在西周时期的铜器铭文上便有关于调处案件的记载，西周地方官吏中就有“调人”之职，其职能为“司万民之难而谐合之”、“调解婚姻田土”等。秦汉时期，县以下设乡，乡设有秩、啬夫和三老，掌管道德教化和调解事务，调解不成再到县廷起诉。汉代时已有一整套严密的司法调解制度，司法机关采用较为灵活的调解方式，以求得债务的清偿和双方当事人的和解。唐代时，基层设有乡正、里正和村正，负责处理地方轻微刑事案件，并对民事纠纷进行调解仲裁，不能取决方交府县处理。元朝时，除了通过司法组织来解决民事“繁诉”外，还强调基层社会在民事纠纷解决中的地位。元代民事调解地位的加强，最突出的表现是明文规定作为基层行政组织的“长官”——社长有权调解社内民事纠纷，《通制条格》中的“理民”条即规定：“诸论诉婚姻、家财、田宅、债负，若不系违法重事，并听社长以理喻解，免使妨废农务，烦扰官司。”调解结果对当事人具有约束力，当事人一般不能再以同样的事实和理由提起诉讼。这是元朝的创举。明代调解制度进一步发展。《太祖实录》记载：“洪武二十七年四月壬午，命有司择民间高年老人，公正可任事者，理之乡之词讼。若户婚、田宅、斗殴者，则会里胥决之。”顾炎武在其《日知录》中谈及“乡亭之职”，充分肯定了申明亭、旌善亭以及乡里“老人”在解决纠纷、维护社会稳定方面的作用。《大清律例》沿用明律。可以说用调解的方式解决纠纷制度贯穿整个中国古代社会，至明清时期，调处已臻于完善。

(二) 中国古代传统的调处方式

调解制度在中国古代盛行与我国传统的“调处息讼”的法律文化密不可分，也与历代封建统治者奉行的“外用儒术，内用黄老”的治国理念相统一。无论从形式上还是目的上说，调解更属于古代社会“礼治教化”的范畴，其大量存在于闾里之间。作为“礼仪之邦”，在中国传统文化中，崇尚“仁义礼智信”，受“和合”、“和谐”、“和为贵”思想的影响，主张“息讼止争”、“息事宁人”，因此，历代社会喜调厌讼，调解成为非常重要的结案方式，并逐渐形成三种最基本的传统调处方式：官府调处、民间调处和行会调处。

1. 官府调处。

官府调处，依其调处主体的差异又分为两种：一种是司法机构和司法官吏为

调处主体而进行的调处，这种调处类似于现在的诉讼内调解，即法院调解；另一种是以基层的准司法行政人员为调处主体而进行的调处，如唐朝时期为了解决农村大量存在的婚姻、土地等纠纷而专门设立的户曹、司户参军等职位。

2. 民间调处。

民间调处最大的特点就是方便、无固定的程序、成本低，所以绝大部分的纠纷在未进入官方渠道时就已经得到了解决。民间调处主要形成了两种调处方式：一种是依靠家长、族长等宗族力量，由本宗族的首领来主持调处。这种调处最大的优点在于，本宗族的首领对纠纷的真相更加了解，同时其也会为了维护本宗族的名誉与团结而劝导本宗族成员大事化小，小事化了，以和为贵；纠纷当事人也会为了自身在宗族中的利益而作出让步，最终达到结案的目的。另一种是不依靠任何力量的帮助，只是借助退休官吏、有威望人士的声望，由这些人士充当调处人对纠纷进行调处。这种调处方式方便快捷，也不伤和气，但由于其主要依靠调处人的声望，易出现反复。

3. 行会调处。

行会调处是在封建社会的中后期出现的一种调处方式，是伴随着农业和手工业的发展而出现的。随着商品经济的出现，统治者为巩固统治，便于管理工商业者，在国家权力的干预下成立了强制要求工商业者参加的行会组织。这些行会组织的首领拥有一定权力，可对行会成员的人身进行一定的限制，以达到解决纠纷的目的。行会调处这样的纠纷调处方式更像是仲裁，只是这种仲裁无强制效力而已。

受“无讼”思想的影响，民众并不愿意让自己的纠纷由官方力量来解决，大量的矛盾纠纷往往先由乡党宗族调处或自行调处，官府通常承认调处的结果。调处不成功再行求助官府调处。调解的作用得以经久不衰。美国著名的历史学家吉尔伯特·罗兹曼在其著作《中国的现代化》一书中曾经这样描述中国的民间调解制度：“中国在旧社会形成过这样一种传统，不大的纠纷基本上寻求法律以外的途径来解决，这种特点很切合社会实际，不仅花费低廉，而且行之有效。”虽然各朝各代的调解立法看起来比较完善，但是，作为解决纠纷的方式，那时的调解只有“规定性”，而无“自主性”，调解被规定为解决纠纷的必经程序，这就限制和剥夺了当事人的诉权。调解主要依靠官员、长者威望，依据伦理道德、民间习俗及族长意志，调解时甚至可以采取刑罚措施，强迫当事人接受，不注重对当事人法律权利的保护，这是中国古代调解制度的局限性所在。

二、新民主主义革命时期的调解

新民主主义革命时期，调解比较盛行。这个时期的调解着重强调解决好人民内部矛盾，强调说服、教育，以团结大多数人保持革命阵线的统一和稳固。这与