

2012年公安部公安理论及软科学研究计划项目

公安行政调解

Police Administrative Mediation System

余定猛 丁正国◎著



中国人民公安大学出版社

2012 年公安部公安理论及软科学研究计划项目

“公安行政调解研究”最终研究成果

公安行政调解

余定猛 丁正国 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安行政调解/余定猛, 丁正国著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2014. 4

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1601 - 2

I. ①公… II. ①余…②丁… III. ①公安工作—调解—研究—中国 IV. ①D631. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 319752 号

公安行政调解

余定猛 丁正国 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: 北京泰锐印刷有限责任公司

版 次: 2014 年 4 月第 1 版

印 次: 2014 年 4 月第 1 次

印 张: 7.125

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 166 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1601 - 2

定 价: 25.00 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

法律图书分社电话: 010 - 83905745

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

序 言

2012年11月,“公安行政调解研究”被公安部科技信息化局确定为公安部公安理论及软科学研究计划项目,课题负责人为上海市公安局高级教官丁正国、中级教官余定猛,课题组成员包括上海市公安局高级教官徐伟忠、杨鸣、伏天,中级教官朱清枫,上海市公安局闵行分局曹行派出所所长韩岗峰(兼职教官)。同年9月,“公安基层民警行政调解实务”课程还被评为上海市级精品课程,课程负责人为徐伟忠,主讲教师包括余定猛、朱清枫、张伟、劳忠伟等。经过长期的教学实践与研究积累,课题组著成《公安行政调解》一书,无论是作为“公安行政调解研究”课题的最终成果,还是作为“公安基层民警行政调解实务”精品课程教材,对推动公安行政调解理论研究,指导公安基层民警行政调解实务均具有重要意义。

课题组将公安行政调解区分为广义与狭义。狭义的公安行政调解,是指公安机关在行政管理过程中,对违反公安行政法律法规的行为人与被侵害人之间进行的调解。狭义的公安行政调解以“存在违反公安行政管理法律法规的行为”为前提,在调解过程中存在两个法律关系,即公安机关与侵害人之间的行政处罚法律关系、侵害人与被侵害人之间的损害赔偿法律关系。而广义的公安行政调解,是指公安机关作为行政主体,依法对其管辖范围内

发生的各类矛盾纠纷、符合特定条件的案件进行的调解，包括普通民间纠纷、道路交通事故损害赔偿案件、治安案件以及可和解刑事案件等。本书中所指的公安行政调解为广义上的公安行政调解，但又不涉及公民、法人或者其他组织对公安机关所作的具体行政行为不服，申请行政复议的案件，这与当前公安机关基层民警开展的调解工作实际是吻合、一致的。尽管宽领域、超范围的调解让公安机关背负沉重负担，但是不可否认，公安机关卓有成效的调解工作对疏导社会矛盾、化解群众纠纷、维护社会稳定发挥了重要作用。

事实上，对公安机关而言，调解具有服务与执法的双重属性。《人民警察法》第 21 条规定：“……对公民提出解决纠纷的要求，应当给予帮助……”《治安管理处罚法》第 9 条规定：“对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理行为，情节较轻的，公安机关可以调解处理……”《道路交通安全法》第 74 条第 1 款规定：“对交通事故损害赔偿的争议，当事人可以请求公安机关交通管理部门调解，也可以直接向人民法院提起民事诉讼。”《刑事诉讼法》第 278 条规定：“双方当事人和解的，公安机关、人民检察院、人民法院应当听取当事人和其他有关人员的意见，对和解的自愿性、合法性进行审查，并主持制作和解协议书。”因此，从认识论、方法论等多维度加强公安行政调解研究，不仅具有重要的理论价值，更有实战的指导意义。

根据公安基层民警调解实践与先总后分的逻辑结构，本书共分为四章。第一章调解制度概览，主要研究阐述了调解的社会功能与作用，以及我国的调解制度与分类；第二章治安调解，主要研究阐述了治安调解的法律依据、适用范围、程序规范、法律效力，以及治安调解的方法与技巧等；第三章刑事和解，主要研究

阐述了刑事和解的理论辨析与实践困境，以及刑事轻伤害案件委托人民调解制度；第四章民间纠纷调解，主要研究阐述了当前困扰公安基层民警的民间纠纷的种类及其处置原则与方法。最后，本书在梳理公安行政调解法律法规的基础上，对上海公安机关调解工作依据的相关规定进行了整理汇编，作为“附录”供读者学习参照。

作为紧贴公安行政调解实践的一本理论专著，本书忠于实践又不拘泥于实践，注重理论又不耽于理论，而是从规范公安行政调解实务，提升公安行政调解效能出发，提出了许多建设性的意见和建议。尽管是一家之言，但为了总结公安行政调解经验，探索公安行政调解规律，发展公安行政调解理论，仍不失为一种有益的探索。真诚希望借由本书的出版，能够引致理论界、实务界乃至广大群众对公安行政调解更多的关注与支持，通过全社会的共同努力，完善公安行政调解与“公调对接”机制，推动社会平安建设与和谐发展。

郑万新*

2013年6月9日

* 上海公安高等专科学校党委书记、常务副校长，上海市公安局政治部副主任。

目 录

序言	1
第一章 调解制度概览	1
第一节 调解的功能与作用	2
一、调解的社会功能	2
二、调解的社会作用	7
第二节 调解制度与“大调解”体系	9
一、人民调解	10
二、司法调解	18
三、行政调解	24
四、“公调对接”制度	33
第三节 调解的特点与优势	45
一、调解的特点	45
二、调解的优势	46
第二章 治安调解	48
第一节 治安调解的适用范围	49
一、治安调解的适用条件	49
二、治安调解的排他情形	52

三、案例评析	53
第二节 治安调解的原则	58
一、合法原则	58
二、公正原则	59
三、公开原则	60
四、自愿原则	61
五、及时原则	62
六、教育原则	63
第三节 治安调解的程序	64
一、现场调解程序	64
二、一般调解程序	68
三、治安案件委托调解程序	72
四、治安调解的法律效力	74
第四节 治安调解方法与析例	79
一、冷却宣泄	79
二、释法解疑	80
三、细节取信	81
四、示例析利	82
五、案例评析	83
第三章 刑事和解	97
第一节 刑事和解的内涵辨析	98
一、刑事和解的概念	100
二、刑事和解的法律属性	106
三、刑事和解模式	106
第二节 刑事和解的适用条件与范围	109

一、刑事和解的法律依据	109
二、刑事和解的适用条件与范围	111
第三节 刑事和解的原则与程序	116
一、刑事和解应遵循的原则	116
二、公安机关办理刑事和解的程序	119
三、公安机关适用刑事和解需注意的主要问题	121
第四节 轻伤害案件委托人民调解	124
一、轻伤害案件委托人民调解的内涵与特征	124
二、轻伤害案件委托人民调解的适用范围和原则	126
三、轻伤害案件委托人民调解的管辖与期限	128
四、轻伤害案件委托人民调解的程序	128
五、案例评析	131
第四章 民间纠纷调解	134
第一节 民间纠纷	135
一、常见民间纠纷的类型	136
二、社区民间纠纷的特点	138
第二节 民间纠纷调解的基本要求	139
一、要查清事实，忌盲目调解	140
二、要辨明性质，忌糊涂调解	140
三、要尊重意愿，忌强制调解	142
四、要分清责任，忌左偏右袒	143
五、要把握时机，忌前推后拖	143
六、要抓住关键，忌主次不分	144
七、要忠诚履职，忌违法违规	145
第三节 民间纠纷调解方法	147

一、把握六个环节	147
二、掌握六种方法	148
三、活用三个技巧	151
附录 公安行政调解相关法律法规	153
中华人民共和国治安管理处罚法（节选）	153
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（节选）	154
公安机关办理行政案件程序规定（节选）	156
公安机关治安调解工作规范	159
公安机关办理伤害案件规定（节选）	166
上海市高级人民法院 上海市人民检察院 上海市公安局 上海市司法局关于轻伤害案件委托人民调解的 若干意见	168
上海市公安局 上海市司法局关于治安案件委托人民 调解的若干意见	174
上海市公安局调解处理治安案件暂行规定	182
关于进一步规范上海公安派出所“纠纷调处室”的工作 意见	199
中华人民共和国刑事诉讼法（节选）	207
中华人民共和国人民调解法	208
参考文献	215
后记	218

第一章 调解制度概览

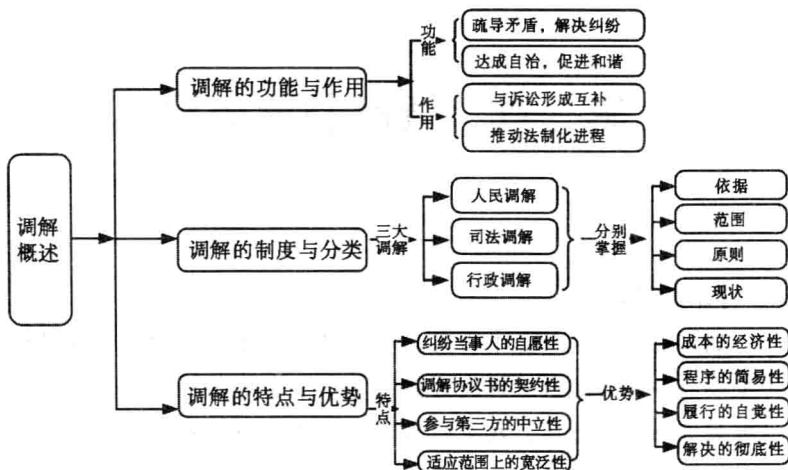
【本章引言】

调解既是法制社会中出现的一种新型纠纷解决方式，也是流传至今的一种传统纠纷解决方式。《辞海》把调解定义为“通过说服教育和劝导协商，在查明事实、分清是非和双方自愿的基础上达成协议，解决纠纷。在我国，是处理民事案件、部分行政案件和轻微刑事案件的一种重要方法”。实践中，调解是指中立第三人根据当事人的需求和利益在两方或多方当事人之间促进沟通交流的过程。

【研习要点】

- * 调解的社会功能与作用
- * 调解的比较优势与特点
- * 我国的调解制度与类型

【研习路径】



第一节 调解的功能与作用

每个社会都有为解决争端而建立的各项制度，其性质、结构和运作都是对该社会的文化、哲学、世界观以及社会模式和经济政治组织的一种反映。众所周知，在中国传统社会中，人们对一般的民事纠纷采取的解决途径更多的是调解而非诉讼，调解的原理及实践深受儒家思想的影响，调解制度迎合了传统社会的需要，也在社会发展中发挥着重要功能与作用。

一、调解的社会功能

调解的功能主要体现在解决纠纷和达到自治两个方面。在实现这两个功能的同时，它体现出与多方面的关系。

（一）疏导矛盾，解决纠纷

解决纠纷的途径通常有自力救济、社会救济和公力救济。最常见也是较便捷的形式是自力救济，有时表述为协商，也可称为谈判。与有中立的第三方介入的方法相比，协商或是谈判拥有允许当事人自行控制谈判的进行与结果的优势。当双方当事人不能自行解决纠纷引入第三方来协助，此时他们就会让渡一部分对于程序的控制权，同时也有可能让渡对结果的控制权。这种让渡程度的不同在于第三方是否有权强加某一解决方案给各当事人或仅是协助争议的各方自行达成解决方案，也即当事人是否完全让渡对结果的控制权。其中第三方享有对结果的控制权即为公力救济（即诉讼）和社会救济之仲裁（准司法性解决机制），我们可以统称为裁判；而仅是协助争议的各方自行达成解决方案，则通常就是社会救济之调解。此外，协商、调解和裁判的一些因素常以多种形式组合而成为各种各样的“混合的”纠纷解决方法。调解在分担纠纷解决时有着其独特之处：

1. 调解对诉讼及诉讼文化的影响

注重以调解解决纠纷使“为权利而斗争”、“诉讼率提高即权利意识提高”这样的提法受到质疑，调解在弥补法院程序时显示出强大的优势。在现代法治社会，相当多的纠纷也并不能简单地归结为权利义务关系，而更多的是利益之间的平衡问题。尤其是法院调解，导致了传统的诉讼文化的某种转变，使诉讼的对抗性大大缓和，更多地向和解性转化，平和地解决纠纷的价值更加受到推崇。调解在解决纠纷方面的综合功能受到重视，调解被期待着在审判较难有效发挥作用的领域，担负起对审判的补充和替代功能。调解在不断被创新的过程中，以其自有优势在纠纷解决机制中被越来越多的人认同和选用。

2. 调解制度的运用体现了经济性原则

一方面，调解制度的充分利用有利于实现社会解决纠纷总资源的合理配置。“对一个社会来说，足够的司法服务是维护整个社会稳定的重要保证。”^① 司法资源如作广义理解，那么包括仲裁、调解和诉讼在内的纠纷解决机制；如果作狭义理解，那么仅指诉讼资源，而在我国，此中包含了法院调解。众所周知，资源是有限的、稀缺的，诉讼资源也不可避免地具有稀缺性，社会转型带来了“诉讼爆炸”，法院在应对机制上只是兵来将挡、水来土掩。另一方面，调解制度能有效克服诉讼对抗所造成的资源浪费，有利于程序的经济。美国著名法学家迈克尔·D. 贝勒斯认为，程序法的首要原则是经济成本原则，即“我们应当使法律程序的经济成本最小化”。^② 而对于整个社会而言，当事人出于自身经济的考虑，在调解成本低于诉讼成本时选择调解，即调解和任何合同一样，存在一个双方当事人都愿意接受的协议，并认为这个协议会增加他们的收益，那么此时调解就是实现整个社会成本最小化的有效方式。

3. 调解解决纠纷的宗旨是追求利益平衡

在纠纷解决过程中，调解和“调解人”假定，所有的当事人都能够从一个协定性的、创造性的解决方案中受益，并且这种情形是独特的，因此就不会受制于任何一般性的原则，除非是在当

① 夏勇主编：《走向权利的时代》，中国政法大学出版社1995年版，第311页。

② [美] 迈克尔·D. 贝勒斯著：《法律的原则——一个规范的分析》，张文显等译，中国大百科全书出版社1996年版，第376页。

事人所能够接受的程度上。^① 调解同时还具有维护双方关系和长远利益等诸多价值。调解协议应当是一个共赢的协议，正所谓“在涉及自由、平等和安全时，个人对于实现它们的要求乃是深深地根植于人格的倾向和需要之中的，然而与此同时，对上述三个价值的效力范围进行某些限制也是与公共利益相符合的。在这些情形下，正义提出了这样一个要求，即赋予人的自由、平等和安全应当在最大程度上与共同福利相一致”。^② 显而易见，共同福利不能被等同于个人欲望和个人要求的总和，也不能等同于政府的政策决定，它应当是在众多个体和群体利益其中的一个平衡。

4. 调解制度与法律的良性互动

之所以会产生良性互动，主要基于以下两方面原因：第一，中国法律的传统是引礼入法，礼法结合，即法律的道德化与道德的法律化。第二，调解解决的正当性并非来源于解决方案严格基于法律而形成，而是来源于当事人双方对解决方案的认同，经由调解形成和发展法制的机制应运而生。在这种良性互动过程中，调解在解决纠纷的过程中和国家法律体系进行交流，一方面，国家法律对调解有主导作用。现有的法律规定成为调解人进行调解、设计协议方案的主要依据，也是双方当事人最终达成合意的杠杆。另一方面，调解对国家法律的完善与调整。从程序法角度而言，调解作为解决纠纷的重要方式，无论是诉讼中的法院调解还是诉讼外的调解，它的形式和发展无不影响民事诉讼程序法的变化，尤其是调解程序的原则，它通过与当事人主义的程序法之

^① [美] 史蒂文·苏本、玛格瑞特·伍著：《美国民事诉讼的真谛》，蔡彦敏、徐卉译，法律出版社2002年版，第224页。

^② [美] E. 博登海默著：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2004年版，第324～325页。

间的关联，如法院调解就被纳入民事诉讼程序而予以制度化，并随着实际需要被调整。从实体法角度而言，当类型化的成功的调解个案的累积并成为具有普遍意义的范例得到承认后，则会影响到实体法的起草和解释。

（二）达成自治，实现和谐

何为自治？意思自治是当代社会主体处理自己民事权益（私权）中普遍实行的基本原则，每一社会成员依自己的理性判断，管理自己的事务，自主选择、自主参与、自主行为、自主负责。

1. 调解是私法自治原则的最大体现

当代法治社会中的调解，实质上是包含着利己动机和共同动机两方面的“契约型调解”。“调解并不意味着在降低成本的前提下尽量实现审判式的纠纷解决，而应该只是从侧面促使当事者自主解决纠纷的制度装置。在社会生活的一切场合中，在人们之间无时不在进行的无数个自主的处理、解决过程中，调解的功能应该只是对那些一时陷入困难的自主解决给以援助，并在当事者恢复对等对话的可能性之后使其重新回到社会中去。”^①

2. 调解是程序自治的体现

调解程序不像诉讼程序那样正规，诉讼是以正当的程序来追求公正的结果，诉讼的正当性建立在程序正义之上。调解程序比诉讼程序灵活、简便，调解者可以采用简便的、灵活多样的方式进行调解，在调解中可以根据案件的具体情况自由地选择和组织程序。但调解在某种程度上说，却更能把握住当事人的程序参与权，增强当事人的程序主体意识。因为当事人的合意达成是调解

^① [日] 棚濑孝雄著：《纠纷的解决与审判制度》，王亚新译，中国政法大学出版社2004年版，第51页。

成功的基础，当事人清楚“只要不服就可以不从”这条退路，所以调解的程序在设计上就有了更大的自由，对解决方案正确性的要求也可以相对降低，调解将进一步促进在纠纷解决程序中当事人本人的参与程度，并强调纠纷解决过程中的诚实信用原则，程序保障理念升华。

3. 调解是市民进行自治、实现民主的有效途径

调解实现社会自治的功能还体现在调解对纠纷的解决范围与诉讼的区别上。诉讼总是基于权利和义务，面对过去解决以前的纠纷。而调解不仅能解决双方当事人表面上的矛盾，更能通过调解发现深层的矛盾所在，也即调解的开放性可以使调解人找出潜藏在表面争议后的深层次矛盾，从整体上、根本上解决纠纷。因调解而达成的合意，是当事人行使处分权的结果，明显地带有“向前看”的特性，具有规划未来的性质，所以，比表面的纠纷解决更重视恢复人际关系的和谐，比清算过去的权利义务关系更重要的是形成新的权利义务关系。调解的核心特征，是能使当事人双方彼此调整其取向，不是通过法规迫使他们这样做，而是帮助他们对彼此的关系产生新的、共同的认识，致使他们改变彼此间的态度与取向。当双方当事人对于以后的关系达成新的合意时，无疑也达到了自治的效果。这种自治的功能不仅在传统的家庭婚姻、邻里关系的纠纷中富有成效，在更为复杂困难的关系（如环境权纠纷）处理中也显示出其非凡的价值。

二、调解的社会作用

社会是以法律为基础的，那是法学家们的幻想。相反的，法律应该以社会为基础。调解制度也不例外，现代调解制度最重要的社会基础是市场经济，反映了市场经济在发展过程中的利益博