

王恒勤◎主编

調解

人民調解
理论与实务



中国政法大学出版社

人民调解理论与实务

王恒勤◎主编



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

人民调解理论与实务 / 王恒勤主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2011. 6

ISBN 978-7-5620-3943-3

I. 人… II. 王… III. 民事纠纷-调解(诉讼法)-研究-中国
IV. D925.114.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第102519号

- 书 名 人民调解理论与实务 RENMIN TIAOJIE LILUN YU SHIWU
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮编100088 zf5620@263.net
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908285 (总编室) 58908325 (发行部) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 8.75印张 210千字
- 版 本 2011年7月第1版 2011年7月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3943-3/D·3903
- 定 价 23.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

前 言

人民调解是一项具有中国特色的化解矛盾、消除纷争的非诉讼纠纷解决方式，被国际社会誉为化解社会矛盾的“东方经验”。早在第一次国内革命战争时期，许多根据地就建立了人民调解组织。新中国成立后，中央人民政府政务院于1954年3月颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》；1982年人民调解制度作为人民群众自治的重要内容被载入《宪法》；1989年国务院颁布了《人民调解委员会组织条例》。然而，20世纪90年代，伴随着计划经济向市场经济的转轨，社会主义法制建设的不断完善，人民群众法律意识提高，盲目推崇诉讼的作用和法院的权威，人民调解工作曾一度被弱化，人民调解组织建设日益萎缩，调处纠纷的数量逐年下降，一些民间纠纷因处置不当而激化，产生了大量的民转刑案件，严重影响了社会稳定。

进入21世纪后，随着社会转型、经济转轨和利益关系的调整，各类社会矛盾纠纷数量不断上升，且成因复杂、量大面广，呈现出多元化、多样性、群体性、复杂性、易激化等特点，2004年党的十六届四中全会提出了“构建社会主义和谐社会”的战略目标，指出要把“调解”作为正确处理人民内部矛盾的方法之一，强调“健全正确处理人民内部矛盾的工作机制，完善信访工作责任制，综合运用政策、法律、经济、行政等手段和教育、协商、调解等方法，依法及时合理地处理群众反映的问题”。2005

年胡锦涛总书记在省部级主要领导干部专题研讨班上的讲话更明确提出：“要进一步完善处理人民内部矛盾的方式方法，完善信访工作责任制，建立健全社会矛盾纠纷调处机制，把人民调解、司法调解、行政调解结合起来，依法及时合理地处理群众反映的问题。”国务院《全面推进依法行政实施纲要》明确指出，要“积极探索高效、便捷和成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制”，“充分发挥调解在解决社会矛盾中的作用”。“完善人民调解制度，积极支持居民委员会和村民委员会等基层组织的人民调解工作。”2005年8月，司法部在昆明举办了以“发挥司法行政机关职能作用，提高构建社会主义和谐社会能力”为专题的全国司法厅（局）长理论研讨班，司法部党组在研讨班上提出要积极探讨司法行政工作如何更好地为构建社会主义和谐社会服务的重大理论和实践问题。司法部部长吴爱英同志在该研讨班上明确指出：“各级司法行政机关的领导干部，要站在党和国家工作全局的高度，站在不断提高构建社会主义和谐社会能力的高度，进一步增强搞好理论研究的责任感和紧迫感，亲自带头研究，组织高水平的研究力量，切实把理论研究工作抓好。”

中央司法警官学院为贯彻落实吴爱英部长的讲话精神，组织有关专家组成人民调解工作研究小组，学院党委书记王恒勤教授亲自挂帅，深入基层了解人民调解工作存在的问题和困难。2006年3月十届全国人大四次会议期间，作为第十届全国人大代表、学院党委书记王恒勤联名36名全国人大代表提出议案，建议整合现有涉及人民调解的7项法律、法规，尽快出台《人民调解法》，拉开了制定《人民调解法》的序幕。随后，2006年12月学院党委决定将《人民调解理论与实务》作为学院重大课题，由

学院领导牵头，组织相关研究人员开展调查和研究。课题组组长由学院党委书记王恒勤担任，副组长由副院长王明泉、陈九振、章恩友担任。课题组成员深入十多个省（市、自治区）司法厅（局）、基层司法所进行了调研，通过实地考察、发放抽样调查问卷、召开座谈会、个别访谈、查阅有关资料等方式，获得了人民调解工作中大量的第一手材料。课题组成员在研究过程中，适逢《人民调解法》向社会公布征求意见和正式颁布，因此在写作中吸收了《人民调解法》中的有关规定，但研究成果不限于对法律的解释，而是从应然的角度深入探讨了人民调解工作的改革与完善。

本书从人民调解制度的历史沿革入手，分析了人民调解制度在不同历史时期所发挥的作用，阐明人民调解制度在我国现阶段存在的依据；通过分析研究人民调解的性质，阐明了人民调解与国外替代性纠纷解决机制的区别以及与行政调解、法院调解的区别，从而准确定位人民调解的性质，防止实践中对人民调解的滥用；通过研究人民调解的功能，阐明人民调解制度在构建和谐社会中的作用；通过研究人民调解的理论基础，探寻人民调解的理论根据，并以此指导人民调解工作实际。此外，本书还研究了人民调解组织机构、人民调解员、人民调解工作程序、人民调解协议、人民调解的方法技巧等实务问题，并就人民调解发展中的模式选择进行了前瞻性探讨。本书在写作中遵循理论与实践相结合的原则，采用理论研究与实证研究相结合、历史研究、比较研究、文献检索等多种研究方法，研究成果对我国人民调解制度的改革与完善具有理论指导意义。

课题组在调查研究和撰写过程中，得到了司法部领导和有关

司局，以及北京、上海、河北、天津、浙江、山东、广东、广西、贵州、重庆、河南、江苏、青海等十多个省（市、自治区）司法厅（局）以及司法所的大力支持和帮助，写作中参阅了国内外有关专家学者的相关研究成果，在此一并表示衷心感谢。

本书由王恒勤任主编，王明泉、陈九振、章恩友、赵芳琳、辛国恩、王秉中任副主编，具体撰写分工如下（以撰稿章节先后为序）：第一章，樊国福；第二章，刘燕玲；第三章，孙绍斌；第四章，范秋迎；第五、七章，蒋若薇；第六章，王揆锋；第八章，徐晓锋；第九章，张巍；第十章，刘建会。

由于调研的广度、深度不够，加之研究水平有限，研究成果难免有不当之处，敬请有关专家学者批评指正。

中央司法警官学院
《人民调解理论与实务》课题组
2011年4月

CONTENTS

目 录

前 言 / I

第一章 人民调解制度的历史沿革 / 1

一、人民调解制度的起源 / 2

二、人民调解制度的雏形阶段 / 4

三、人民调解制度的形成阶段 / 6

四、人民调解制度的确立与曲折发展阶段 / 7

五、人民调解制度的新发展、改革与完善阶段 / 10

第二章 人民调解的性质与地位 / 16

一、我国古代民间调解的性质和地位 / 16

二、中国近代人民调解制度的性质和地位 / 19

三、我国人民调解的性质和法律地位 / 23

四、人民调解与行政调解、法院调解的比较研究 / 27

五、国外替代性纠纷解决机制与调解 / 39

六、人民调解性质的重新定位 / 56

第三章 人民调解的功能与价值取向 / 63

一、化解人民内部矛盾，维护社会稳定 / 63

二、积极预防纠纷，促进社会和谐 / 71

三、凝聚社会力量，促进公平正义 / 79

第四章 人民调解的理论基础 / 89

一、人民调解的社会学基础 / 89

二、人民调解的心理学基础 / 98

三、人民调解的伦理学基础 / 104

四、人民调解的法学基础 / 112

第五章 人民调解组织机构及工作机制 / 120

一、人民调解组织机构 / 120

二、人民调解工作的原则 / 130

三、人民调解的工作制度 / 132

四、人民调解组织的工作机制 / 138

第六章 人民调解员 / 141

一、人民调解员的特点 / 141

二、人民调解员的产生及任职条件 / 142

三、人民调解员的职责与工作纪律 / 144

四、人民调解员的素质结构 / 147

五、我国人民调解员队伍建设中存在的问题 / 155

六、加强人民调解员队伍建设的思路 / 157

第七章 人民调解工作程序 / 166

- 一、纠纷的受理 / 166
- 二、调解前的准备 / 180
- 三、调解的进行 / 182
- 四、调解的文书与档案 / 187
- 五、调解程序中存在的问题和对策 / 189

第八章 人民调解的方法技巧 / 195

- 一、人民调解工作的艺术性 / 195
- 二、人民调解工作的方法艺术 / 200
- 三、人民调解中常见的心理问题及应对技巧 / 211

第九章 人民调解协议 / 221

- 一、人民调解协议的重要意义 / 221
- 二、人民调解协议的性质 / 223
- 三、人民调解协议书的法律效力 / 227
- 四、人民调解协议书制作、内容、档案管理等方面存在的问题和对策 / 233

第十章 人民调解模式探讨 / 238

- 一、大调解模式 / 238
- 二、职业化模式 / 249
- 三、构建人民调解模式应注意的几个问题 / 258

主要参考文献 / 265

第一章

人民调解制度的历史沿革

人民调解制度是一项具有中国特色的调处民事纠纷的法律制度,属于ADR (Alternative Dispute Resolution),即替代性解决纠纷机制^[1]的一种,是我国诉讼外解决纠纷的主要方式。它是我们党创造性地将优秀传统法律文化向现代性转变的成功范例,体现着我国独特的民族文化。它不仅有助于我国社会主义法律制度的建设、发展与完善,而且有助于建立良好的新型人际关系,加速社会主义和谐社会的构建进程,推动人类社会文明的发展与进步。^[2]由于其解决纠纷的实际效果十分显著,因而一直被海外学者誉为“东方经验”。在新世纪新阶段,为进一步有效地发挥人民调解制度在建立和完善社会主义市场经济、依法治国、构建社会主义和谐社会进程中的作用,有必要对人民调解制度的历史沿革进行必要的研究和探索。

[1] Alternative Dispute Resolution (ADR) 概念源于美国,原来是指上世纪逐步发展起来的各种诉讼外纠纷解决方式,现已引申为对世界各国普遍存在着的、民事诉讼制度以外的非诉讼纠纷解决程序或机制的总称。这一概念既可以根据字面意义译为“替代性(或代替性、选择性)纠纷解决方式”,亦可根据其实质意义译为“审判外(诉讼外或判决外)纠纷解决方式”或“非诉讼纠纷解决程序”、“法院外纠纷解决方式”等。ADR是一个理论与实务(实践)紧密结合的领域,也是一种历史和文化研究的课题。参见范愉:“ADR与法治可持续发展——纠纷解决与ADR研究的方法与理念”,载中国法理网, <http://www.jus.cn/include/shownews.asp?newsid=160>。

[2] 刘岩:“人民调解制度:法律性质、文化成因及现代意义分析”,载《中共济南市委党校学报》2004年第4期。

一、人民调解制度的起源

我国的人民调解制度，是在中国共产党领导下，继承了我国古代民间调解的优良传统，经过人民民主革命和社会主义革命两个阶段的实践，不断发展和完善起来的一项独特的法律制度。^{〔1〕}

为更准确地理解人民调解，有必要先对调解进行相应的研究。

“调解”一词，英文汉译为“和解”或“劝慰”，日文汉译为“调停”。在我国历史上也曾有“和解”、“休和”、“居间”、“排解”、“排难解纷”等不同说法。虽然说法不一，但其基本含义都是一致的，即当纠纷发生时，由第三者出面进行排解疏导、说服教育，促使发生纠纷的当事人依法自愿达成协议、解决纠纷，达到消除争端、和睦相处、维护社会安定的目的。

在我国，由于分类标准的不同，可将调解划分为不同的种类：①以调解达成的协议有无法律效力为标准，可将调解分为有法律效力的调解和无法律效力的调解；②以有无诉讼法律行为为标准，可将调解分为诉讼中调解和诉讼外调解；③以调解者的身份、地位为标准，可将调解分为民间调解和官方调解等^{〔2〕}。从人民调解的性质来看，它属于民间调解的范畴。

我国古代的民间调解，是指在劳动人民之间发生了纠纷，由第三者出面，主持公道、排解疏导、止息纷争的活动。这种第三者既无官府委托，也非族中长老，调停纠纷之后也不取任何报酬。^{〔3〕}民间调解在我国有着悠久的历史传统和深厚的文化底蕴，已经潜移默化地融合到我国的政治、哲学、宗教、伦理、道德、社会民情和民族心理素质之中。中华民族素有“和为贵”、“息

〔1〕 王红岩等：《人民调解通论》，内蒙古大学出版社1989年版，第6页。

〔2〕 参见王红岩等：《人民调解通论》，内蒙古大学出版社1989年版，第7页。

〔3〕 王红岩等：《人民调解通论》，内蒙古大学出版社1989年版，第31页。

讼”的传统，在几千年的封建社会里老百姓真正上衙门对簿公堂的很少，大量的邻里、家庭矛盾纠纷是由族长、里正等调解解决的，其调解依据是封建社会的伦理纲常，这种调解为维护封建社会的稳定起了很大的作用。^{〔1〕}

用调解的方式解决纠纷的活动，存在于人类社会的任何阶段。只是由于社会历史形态的不同，政治、经济、文化发展水平的差异，调解的性质、组织、方式、方法有所不同而已。

从人类社会的发展进程来看，最原始的调解形式产生于原始社会。恩格斯曾对原始社会做过这样的描述：“这种十分单纯质朴的氏族制度是一种多么美妙的组织啊！没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总统、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条理的。一切争端和纠纷都由当事人的全体即氏族或部落来解决，或由各个氏族相互解决；血亲复仇仅仅当做一种极端的、很少应用的手段，……一切问题都由当事人自己解决，大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了。”^{〔2〕}从这段描述中可以看出，原始社会的政治、经济基础，决定了原始质朴的调解制度的产生和存在。

随着生产力和生产关系的发展，原始社会逐渐解体，人类进入了阶级社会，出现了统治阶级与被统治阶级的矛盾与对立。在长达数千年的阶级社会中，为了调和统治阶级内部、被统治阶级内部、统治阶级与被统治阶级之间的矛盾，维护统治秩序，保护社会生产力，统治阶级一方面建立了由国家政权组织主持的调解制度，来调整一般的民事权利义务关系；另一方面也认可和保留了平民百姓之间排难解纷的民间调解形式。此时期的调解，无论

〔1〕 胡泽君：“人民调解工作的改革与发展”，载《国家行政学院学报》2003年第6期。

〔2〕 《马克思恩格斯选集》（第4卷），人民出版社1995年版，第92~93页。

是官方调解还是民间调解，与原始社会时期的调解相比，都已深深打上了阶级的烙印，在内容、性质和形式上发生了根本的变化，代表着统治阶级的利益，成为维护统治阶级统治的工具。另外，在阶级社会中，由于“严刑酷法”、“同刑异罚”现象盛行，“衙门口朝南开，有理无钱莫进来”，再加上诉讼程序复杂，所以，普通劳动人民往往视刑罚为洪水猛兽，坚守“屈死不告状”的诉讼观，有了纠纷也不愿报官，而愿意采取调解方式解决纷争，由此就促进了调解的一步步发展。

由于调解有利于减少诉讼和维护统治秩序的稳定，因而为历朝历代的统治者所重视，例如清末制定的《大清民事诉讼法典》中，就有以调解结案的规定。^{〔1〕}

虽然说我国现行的人民调解制度渊源于古代历史上的民间调解，但它是不同于历史上的民间调解的。它是国家确认的有组织、有章法的司法辅助制度，以事实为依据，以法律为准绳，根据自愿的原则，解决纷争，如有违背国家法律、社会道德的，人民法院可予以纠正，能够做到真正的公平和正义。^{〔2〕}我国的人民调解制度在调解组织的性质、调解的原则和方法、调解的目的等方面均有其自身的特征。

二、人民调解制度的雏形阶段

从1922年到1937年是我国人民调解制度的雏形阶段。

中国共产党成立以后，继承和发扬了古代历史上民间调解的优良传统，从而使我国的人民调解制度开始萌芽。

人民调解制度最早是在广东海丰农民运动中产生的。1922年，彭湃同志领导广东海丰农民成立了“赤山约农会”，下设

〔1〕 参见孙丕志、王玮：《人民调解知识》，黑龙江人民出版社1985年版，第15页。

〔2〕 参见王红岩等：《人民调解通论》，内蒙古大学出版社1989年版，第33～34页。

“仲裁部”，专门调处各种纠纷，从婚姻、钱债、业佃直至产业争夺，都由仲裁部就地调处。^{〔1〕}1927年初，毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中写道：“地主权力既倒，农会便成了唯一的权力机关，真正办到了人们所谓‘一切权力归农会’。连公婆吵架的小事也要到农民协会去解决。一切事情，农会的人不到场，便不能解决。”这可以说是中国共产党领导人民建立人民调解制度的开端。

1926年10月，中国共产党湖南区第六届代表大会制定的《农民政纲》中明确规定：“由乡民大会选举人员组织村公断处，评判乡村中之争执。”

1931年11月，中华苏维埃共和国中央执行委员会第一次全体会议通过的《苏维埃地方政府暂行组织条例》第17条规定：“乡苏维埃有权解决未涉犯罪行为的各种争执问题。”^{〔2〕}

由于当时的革命形势、政权建设的特殊情况，此时期的人民调解工作虽取得一定程度的发展，但尚未形成一套比较完备和普遍适用的原则、程序和方法，整体上呈现出以下特点：“①调解组织分为两种：一是农会作为群众性调解组织；二是村、乡、区政府作为行政性调解组织。②调解内容以不涉及犯罪的民间纠纷为限。如遇到重大问题有权向县革命法庭提出控告。③基层苏维埃政府设专职人员负责调解工作，遇到难于解决的纠纷，实行逐级调解制度。”^{〔3〕}

〔1〕 王红岩等：《人民调解通论》，内蒙古大学出版社1989年版，第42页。

〔2〕 韩延龙、常兆儒编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》（第2卷），中国社会科学出版社1981年版，第9页。

〔3〕 “人民调解制度历史沿革”，载山东司法行政148法律服务网，<http://www.sd148.com/htr/rmtj/20040102/125014.htm>。

三、人民调解制度的形成阶段

从1937年到1949年是我国人民调解制度从雏形到逐步形成的阶段。

此阶段，为充分发挥人民调解制度的作用，我党在认真总结上一阶段人民调解工作经验教训的基础上，“把加强调解工作作为加强群众观念的必要措施和建立新民主主义司法结构、司法制度的组成部分，不仅在晋察冀、晋冀鲁豫、陕甘宁边区和关东地区以及天津等根据地和解放区，以区或行政村为单位，广泛建立了调解委员会，使调解工作开始走上有组织、有章法的发展道路，并为建国后人民调解制度的确立奠定了基础”〔1〕。

1941年4月18日，山东抗日民主政府颁布了《调解委员会暂行组织条例》，这是我党所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。

1942年3月1日，晋西北行政公署颁布了《晋西北村调解工作暂行办法》。

1943年6月11日，陕甘宁边区人民政府颁布了《陕甘宁边区民刑事调解条例》，其目的就在于“提倡民间调解纷争，减少诉讼”，规定：除了一切民事纠纷均应实行调解外，一些重大刑事罪以外的一般刑事罪亦在调解之列。不仅民间调解的范围相当广泛，而且案件若处在侦查、审判、上诉、执行程序中，均可以调解解决。提倡调解在于“使大事化小、小事化无；增加农村和睦，节省劳力以从事生产”。〔2〕在这种形势下，调解成为我们党领导下的司法工作的一个主要政策，不仅群众自己调解，政府、法院、群众团体均与调解联系在一起，由此产生了著名的“马锡

〔1〕 孙丕志、王玮：《人民调解知识》，黑龙江人民出版社1985年版，第19页。

〔2〕 陕西省档案馆、陕西省社科院编：《陕甘宁边区政府文件选编》（第6辑），档案出版社1988年版，第201页。

五审判方式”（即“审判与调解结合”的方式）。

1944年5月8日的《解放日报》曾刊载：绥德西直沟村的郭维德善于调解民间纠纷。由于其调解工作做得好，数年间该村没有人打官司，成为民间自行调解的模范村，郭维德本人也成了边区著名的调解模范。

1944年6月6日在《陕甘宁边区政府关于普及调解、总结判例、清理监所指示信》中曾载：当时的边区政府曾发出号召“学习西直沟，学习郭维德”，要求全区90%以上甚至100%的争执，最好能在乡村中由人民自己调解解决。

1949年2月25日，在总结历年来的调解工作经验的基础上，华北人民政府颁布了《华北人民政府关于调解民间纠纷的决定》。

1949年3月15日，天津市人民政府颁布了《天津市人民政府关于调解程序暂行规程》。

这些调解规则和调解实践，促成了此时期调解组织的多元化，进一步明确了人民调解的任务和职责范围，逐步形成了人民调解的自愿原则、合法原则、保护当事人诉讼权利原则以及合议制度和回避制度，一方面促进了抗日战争和解放战争时期革命根据地和解放区人民调解工作的发展，另一方面为建国后的人民调解工作提供了丰富的经验。

四、人民调解制度的确立与曲折发展阶段

从1949年到“文化大革命”结束是我国人民调解制度的确立与曲折发展阶段。

1949年以后，中国共产党在继承我国古代民间调解的基础上，将我国古代自发的民间调解变为有组织、有领导、有章法的