

人民调解

优秀论文选集

RENMIN TIAOJIE YOUXIU LUNWEN XUANJI



中华全国人民调解员协会
司法部基层工作指导司
编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

人民调解 优秀论文选集

RENMIN TIAOJIE YOUXIU LUNWEN XUANJI



中华全国人民调解员协会
司法部基层工作指导司 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

人民调解优秀论文选集 / 中华全国人民调解员协会,
司法部基层工作指导司编. —北京:法律出版社,
2013.8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5192 - 5

I. ①人… II. ①中…②司… III. ①民事纠纷—调
解(诉讼法)—中国—文集 IV. ①D925.114 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 178927 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/胡艺芳

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印刷厂

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/26.75 字数/472 千

版本/2013 年 8 月第 1 版

印次/2013 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5192 - 5

定价:66.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑说明

为了深入贯彻实施《人民调解法》，使人民调解工作不断适应新形势、新要求，成为群众诉求表达、利益协调、权益保障的重要渠道，中华全国人民调解员协会、司法部基层工作指导司和湖南商学院联合组织开展了人民调解理论征文活动。活动启动以后，广大人民调解工作者和人民调解工作理论研究者积极响应，围绕人民调解工作在我国社会主义法治文化建设中的地位和作用、人民调解制度在我国纠纷解决机制中的地位和作用、人民调解与行政调解、司法调解制度的衔接配合、行业性专业性人民调解组织建设、人民调解委员会规范化建设和新时期人民调解员应具备的素质等40多个选题踊跃投稿，收到各地征文投稿700余篇。中华全国人民调解员协会、司法部基层工作指导司和湖南商学院成立论文评选委员会，本着较强的理论性、适度的前瞻性、普遍的指导性原则，组织精干力量对700多篇论文进行了初评和复评，优中选优，最终评选出一等奖5篇，二等奖29篇，三等奖33篇。

这次征文活动是全国第三次人民调解理论征文活动，收到的文章之多、范围之广、质量之好前所未有。作者既有各级司法行政机关人民调解工作管理者、各类人民调解委员会调解员，也有高校专家学者、法学院学生。论文有的是经验总结，有的是前沿探索，都有较强的理论深度和较好的实践基础，包含了广大人民调解工作者和人民调解工作理论研究者对人民调解工作的热爱和思索。在获奖征文中，有的提出要把握好人民调解组织性质与人民调解性质的区别，充分认识人民调解的人民性、公益性、专门性特征；有的论证“三调联动”中人民调解的范围及程序启动；行业性、专业性人民调解组织的法律定位；人民调解参与刑事和解的理论和法律依据；还有的深入解析棚户区改造房产纠纷的类型、特点及调解方法；利用习俗民俗解决现实中矛盾纠纷方法等，这些论文对发展新形势下人民调解组织，规范人民调解活动，创新人民调解工作机制，拓展人民调解领域，指导人民调解工作，完善人民调解制度具有重要的指导意义。本书将此次征文活动中的获奖征文汇编成册，希望借此启发思考、凝聚共识、活跃工

作,进一步激发广大人民调解工作者和人民调解工作理论研究者开展人民调解理论研究的热情,更好地推动新时期人民调解工作的改革发展创新,使人民调解工作再上新台阶、再创新水平。

论文评选委员会
2013年8月

Contents

目录

一等奖

关于我国人民调解法实施中三个重要问题的对策思考	杨峥嵘	1
人民调解委员会规范化建设“一带 X”工作模式研究	史运德	10
棚户区改造中化解房产纠纷的关键问题及衔接路径探析	唐 菲	16
关于推进行业性、专业性人民调解组织建设的思考	金建忠 陈珍珍	24
大调解机制下的人民调解流程再造	卢 静 袁雪飞	29

二等奖

民间纠纷的时代特色与人民调解的对策	刘 红	47
发挥瑶族石牌制度作用,化解瑶山基层矛盾纠纷	陈震回	53
如何推进人民调解员社会化、专业化、职业化	陈冬云	57
做好人民调解工作以推进社会管理创新	郭迎春	62
如何有针对性地开展人民调解宣传工作	周 杰	69
引入人民调解工作机制 积极化解医疗纠纷困局	匡培印	74
调解员职业化、专业化是社会发展的必然趋势	杨积钢 张 忠	80
法治社会下的调解形态		
——人民调解“广安模式”研究	王正力 田 璐	86
论社会管理创新中人民调解价值的体现与提升		
——以杭州市创新人民调解工作为例	洪慧萍 严 超 沈燕萍	98
论企业人民调解工作机制的完善		
——以对广东省肇庆高新区企业人民调解工作机制的考察为视角		
.....	谢相成	106
论新型社会矛盾纠纷的表现形式和解决方法	丁锁成	112

论我国法律规范在医患纠纷中的应用与完善·····	孙运刚	熊五根	熊许丹	119
浅论我国人民调解与诉讼调解·····	黄顺强			133
浅析人民调解协议的法律约束力·····	李明河			143
多元化纠纷解决机制视野下的人民调解顶层思考·····	赖咸森			148
新时期人民调解文化建设的思考与实践·····	刘刚魁	陈昆仑	易洪辉	156
论人民调解协议书的法律约束力·····	许晨瑕			164
论完善人民调解协议的司法确认·····	葛雪梅			168
论人民调解在刑事和解中的运用·····	陈倩			173
小议新时期人民调解员应具备的素质·····	张堃			179
小议新时期人民调解员应具备的素质·····	刘国宁			186
实施“三调联动 多调对接” 努力构建矛盾纠纷化解工作大格局 ·····	山东省司法厅基层处	临沂市兰山区委区政府		191
论人民调解协议的法律约束力·····	王亚军			196
新时期乡镇人民调解现状与发展 ——以灌口人民调解模式为例·····	林泽锋			202
新时期制约人民调解工作发展的主要问题及对策建议·····	高红伟			210
以人民调解协议司法确认为切入点 完善人民调解与司法调解对接 机制的思考·····	金世庶			215
论完善人民调解协议的司法确认·····	贾茹			220
浙江省行业性专业人民调解组织建设的实践与思考 ·····	浙江省司法厅基层处			227
人民调解工作专业化、标准化、规范化、信息化在雅安市的实践 ·····	程德辉	徐汉明	王娟	232
三等奖				
浅议农村基层人民调解工作存在的问题与对策·····	胡汝益			243
人民调解如何应对新形势下的农村纠纷·····	刘同炯			249
构建人民调解与司法调解、行政调解“三调联动”有效衔接机制, 努力化解社会矛盾纠纷·····	卢伟			254
关于家事矛盾调解的功能分析·····	高金珠			260
小议社会转型期农村人民调解制度的完善 ——海安县深化人民调解机制的思考·····	周志卉			267
人民调解、行政调解、司法调解有机衔接的对策思考·····	林长锡			272

关于人民调解与司法调解联动机制的制度设计与实践探索	杜正磊	277
加强社区人民调解工作之我见	鲁晓婷	281
过好“五个关” 吃好“开口饭”		
——小议新时期人民调解员应具备的素质	武锁富	285
如何提升人民调解员素质和能力	袁 征	290
如何有针对性地开展人民调解宣传工作	肖良秀	298
浅论新时期的人民调解制度	王如良	304
调解技巧归纳	陶 涛	311
调处社会矛盾纠纷的构想		
——刍议人民调解、行政调解、司法调解三调衔接		
..... 河南省司法厅基层处		315
从不违法原则看人民调解工作范围扩展	张铁平	320
论人民调解协议的法律约束力	陈 杰	326
论人民调解在刑事和解中的运用	童铁东	332
论政府购买人民调解服务	木双利	338
浅谈基层人民调解工作存在的问题及完善	姜 莉	344
全面坚持规范优先 筑牢维稳“第一道防线”		
——浅谈如何做好当前人民调解委员会规范化建设工作	高鹏飞	349
浅谈社会矛盾纠纷动态管理评估机制案件类型划分	夏婧睿	354
浅谈医疗纠纷的调解	季会兴	360
浅析人民调解在医疗纠纷中的作用	周 君	365
浅议我国轻微刑事案件和解模式的选择	李 萍 李沐阳	368
论人民调解工作在构建和谐社会的职能作用	盛小东	373
浅议加强人民调解工作规范化建设	蒋秀琴	379
人民调解参与加强和创新社会管理的实践与思考	王 朗	384
人民调解在维护社会稳定中的作用	韩志学	390
社会力量参与人民调解工作的实践与思考		
——以浦东新区实践探索为例	柳建华 聂 影 辛忠波	396
如何推进人民调解员社会化、专业化、职业化	梁泽民	403
新时期人民调解员应具备的素质之我见	蔺彦伟	408
运用人民调解机制预防和化解医患纠纷的探索与思考	曹 坤	412
做好新时期农村基层人民调解工作的思考	袁 清	419



关于我国人民调解法实施中 三个重要问题的对策思考

杨峥嵘*

中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议于2010年8月28日通过,自2011年1月1日起施行的《人民调解法》,是具有中国特色的社会主义法律制度的重要组成部分。笔者曾经有幸参与本法起草、全国人大常委会主持的论证和学习、宣讲以及人民调解的考察调研等活动,深刻体会到了作为我国基本法之一的《人民调解法》的颁布实施,有效规范和促进着我国人民调解的法制化与科学化建设,极大地鼓舞着我国数十万人民调解组织和数百万人民调解员的工作积极性与创造性,有力推进着我国新时期人民调解不断上新台阶、上新水平,对社会和谐、经济发展发挥着非常重要的作用。同时,笔者认为,当前,在我国《人民调解法》贯彻实施中有以下三个方面的问题比较重要,值得我们重视和需要思考研究与探索解决。

一、关于《人民调解法》配套制度的协调建设问题

人民调解,这个植根于中国大地、为中国民众尤其是基层民众广为熟稔的矛盾纠纷解决方式,因其独特的化解矛盾、消除纷争的非诉讼解决的中国特色而被誉为“东方经验”或“东方一枝花”。我国《人民调解法》的出台,被认为是为中国“东方经验”立法,具有重要的时代价值和深远的历史意义,而且受到了国际社会的好评,这是十分难能可贵的。但是,笔者感到该法的颁布实施,较之于我国的其他法律颁布实施,其效力定位及其配套制度建设与协调实施效果显得空乏、力薄。

* 湖南省人民调解研究基地负责人、湖南商学院法学院院长、教授、博士。

主要表现在:

(1)该法规定的执行力软弱。包括对实施该法的主体规定及其实施效果的法律要求、保障措施的法律约束、执行力度的监管与评价及其法律后果等,刚性不足。

(2)该法实施的配套制度比较空缺。目前除了2011年3月21日由最高人民法院审判委员会第1515次会议通过、自2011年3月30日施行的最高人民法院《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》的一个司法解释以外,还没有建立更加科学、系统、高层、有效的其他的配套制度,而且体系性不够。比如:①关于保障调解员队伍规范化、专业化、高水平、高素质建设的问题;②关于中央与地方各级的管理体制及其职权职责规定、基层政府与村居委会调解组织的相互关系以及调委会的职能与调解员职责的关系确定和工作职责的规定问题;③关于严格执行“人民调解委员会调解民间纠纷,不收取任何费用”的法律规定与现实中的调解工作经费、调解人员劳动报酬的安排及其使用和管理的问题;④关于人民调解与司法调解、行政调解、刑事和解、仲裁调解制度的对接适用及其与社会调解互动问题;⑤关于人民调解与社会管理及其公共服务的协调建设发展问题等。

(3)该法对配套实施制度的立法安排与授权不明。比如,实施该法第16条关于人民调解员因从事调解工作致伤致残、生活发生困难的,当地人民政府应当提供必要的医疗、生活救助;在人民调解工作岗位上牺牲的人民调解员,其配偶、子女按照国家规定享受抚恤和优待。对从事该事项的申报、审核、批准工作的责任主体应当是谁,救助、抚恤和优待的标准是什么?又如,乡镇级设立的调解委员会与本乡镇辖区内的村调委会之间、调解委员会与调解委员会之间、调解员与当事人之间,如果发生了矛盾、出现了问题,应当由谁处理解决、按什么规定、如何处理解决等,没有予以明确。

面对《人民调解法》的定位定性问题及其需要还是不需要建立配套实施制度的问题,存在不同的观点和看法。有观点概括认为:《人民调解法》的定位虽然是一部基本法,但是实施配套措施不宜制度化。其理由在于,《人民调解法》规定了人民调解委员会是由村民委员会、居民委员会设立,或者由企业事业单位和乡镇、街道、社会团体、其他组织根据需要设立的调解民间纠纷的群众性组织。具有显著的组织建设的基层性和群众性、制度建设的自治性、工作对象的民间性。在这种情况下搞好人民调解,其关键在于充分依靠群众的积极性和创造力,国家已经发布了该法律,有了依法办事的基本框架和要求就可以了,政府不宜具体干预为好,否则会引来不利于基层民主建设之嫌。比如其调解队伍建设、调解任务和职责的安排、调解组织之间等内部矛盾处理,由其基层民主自治办法解决为宜;其经

费问题,政府和社会适当支持即可,也要控制当事人“调解纠纷不花钱、不花钱爱闹纠纷”的不良局面;并且,人民调解只是解决社会矛盾的途径之一,而且本来是“软化”手段的社会治理,过于建立调解法的实施配套制度,担心会转化为“硬化”后果。

笔者对上述观点持不同的看法,以主张加强建立《人民调解法》配套实施制度建设。要说明这个问题,需从3个方面进行思考:

(1)需要思考好《人民调解法》规定的人民调解组织和工作的性质与我国新时期人民调解的性质特征有联系但不是同一回事,且各有意义与目的。《人民调解法》规定了人民调解委员会是由村民委员会、居民委员会设立或者由企业事业单位和乡镇、街道、社会团体、其他组织根据需要设立的调解民间纠纷的群众性组织。它具有显著的组织建设的基层性和群众性、制度建设的自治性、工作对象的民间性特征,这是对的。然而,人民调解作为一项建设社会主义和谐社会的事业来说,它本质上具有“人民性”、“公益性”、“专门性”这三大特征。其一,突出人民调解具有“人民性”特征,体现了人民调解继承的光辉历史和光荣传统。人民调解为全体人民和全社会服务,让“全国人民”关心、支持、投入人民调解,具有经济、社会和政治的时代意义。其二,突出人民调解具有“公益性”特征,有利于充分调动起各级政府和全社会各个方面增强人民调解工作的积极性和采取有力措施为人民调解的“公益事业”提供可靠的经济支持,确保人民调解真正做到其“无偿性”(不收费)。事实上,无论从我国社会主义市场经济体制建立和以人为本构建社会主义和谐社会的要求来看,还是从芬兰等许多国家调解事业的建设经验来看,我们把人民调解确定为具有“公益性”的特征,并以此提高意识,切实搞好人民调解,建立相关制度,是完全必要的,也是富有时代新意的。其三,强调人民调解具有“专门性”的特征,以利于实现人民调解以专门组织、专门队伍、专业人才、专门职能之目的,并且从人员编制、管理机制、培训教育等进行统筹安排,强化保障。

(2)需要思考好《人民调解法》的立法追求和有效实施,以求依法有效地促进人民调解事业的健康顺利发展。《人民调解法》作为我国一部基本法律的定位,在吸纳我国现有其他法律、行政法规以及地方性规章中有益内容,创新思维,科学规范人民调解工作原则、工作效能、体制机制、人员队伍、奖惩措施等,促成其实现制度体制构建的路径和要求,应当构建配套的制度。

(3)需要思考好统一确立和保证人民调解的有效合力和社会效果。调解是一项社会系统工程,特别是当今法制建设的新时期和经济发展的快速期,保持和发扬人民调解“无偿性”的传统,发挥人民调解息事宁人的“社会公益”作用,以及注重学习参考国外好的做法和经验,创建我国《人民调解法》的配套实施制度,是很

有必要的。

因此,可以考虑加强和完备《人民调解法》的以下配套制度建设:其一,关于人民调解员队伍规范化建设制度;其二,关于人民调解科学化管理体制机制建设制度;其三,关于人民调解经费保障制度;其四,关于人民调解与司法调解、行政调解、刑事和解、仲裁调解和其他调解方式对接适用制度;其五,关于人民调解工作评估考核制度等。

二、关于司法行政部门实施人民调解法的职能职责问题

在依法治国与加强法治政府建设和服务政府建设的过程中,政府的职能职责原本是由法律明确规定。在《人民调解法》中,第5条规定了国务院司法行政部门负责指导全国的人民调解工作,县级以上地方人民政府司法行政部门负责指导本行政区域的人民调解工作;第10条规定了县级人民政府司法行政部门应当对本行政区域内人民调解委员会的设立情况进行统计,并且将人民调解委员会以及人员组成和调整情况及时通报所在地基层人民法院;第14条第2款规定,县级人民政府司法行政部门应当定期对人民调解员进行业务培训。

为此,在实施《人民调解法》的过程中,关于司法行政的职能职责问题有三种观点。第一种观点认为:依照《人民调解法》的规定,司法行政部门的职能只有“负责指导”、“统计和通报”、“业务培训”三项,而且其中的“统计和通报”、“业务培训”职能由地方县级人民政府司法行政部门行使。应当依法从严遵守,否则会导致越权扩权之嫌。第二种观点认为:依照《人民调解法》的规定,可以理解为司法行政对人民调解工作分别享有“负责”、“指导”、“统计”、“通报”、“业务培训”既相互联系又相对独立的多项职能职责,应当认真理解和努力实施各具体的职能和职责。第三种观点认为:《人民调解法》规定了本法的实施体制机制,构成了一个层次分明的网状。有关于国家(第6条、第16条),关于国务院司法行政部门、县级以上地方人民政府、县级以上地方人民政府司法行政部门、基层人民法院(第5条),关于当地人民政府(第16条),关于乡镇、街道以及社会团体或者其他组织(第34条)、村民委员会、居民委员会、企业事业单位(第9条)的人民调解委员会。在这个职能体制网状中,其依法明确了:①国务院司法行政部门对地方各级司法行政的内部具有“负责”管理职能;②国务院司法行政部门对地方各级司法行政部门以及全国范围内的人民调解工作具有“指导”职能;③县级人民政府司法行政部门对本行政区域内人民调解委员会的设立情况有“统计”职能、人民调解委员会以及人员组成和调整情况有向所在地基层人民法院“通报”职能、定期对人民调解员“业务培训”职能;④各级司法行政部门对辖区内的人民调解工作有“负责和指导”

的全面职能。

笔者赞同第三种观点:司法行政部门应当对人民调解工作享有全面“负责和指导”、“通报和协调”、“支持和帮助”的职能职责。也就是说,我国司法行政部门应该上下一致,主动自觉地牵头承担起人民调解工作的建设发展任务。因为:

其一,我国的人民调解事业,具有中国共产党领导的光辉历史和成功经验,司法行政有弘扬人民调解的社会责任。在我国革命时期的1944年5月,谢觉哉在写给边区各法庭庭长、各县司法处长的工作指示信中,强调了“人民调解”的意义,提出了三种“人民调解法”。在延安时期,人民调解成为党的主要司法政策之一,把人民内部的调解摆在首要位置,增强了干部和群众的法制和道德观念。新中国成立后,全国各地采取不同的形式,大力开展“人民调解”工作。1954年3月,政务院公布《人民调解委员会暂行组织通则》,1989年国务院公布施行《人民调解委员会组织条例》,以后又不断加快了人民调解制度建设和工作推进,直到《人民调解法》的颁布实施,不断发展完善“东方经验”。据统计,目前我国共有人民调解组织80多万个,人民调解员490多万人,形成了覆盖城乡的人民调解网络,为减少和化解社会矛盾、维护社会和谐稳定发挥了越来越重要的作用。

其二,负责和指导人民调解工作,是党和国家依法直接赋予司法行政部门的工作职能和职责。比如《人民调解法》第5条关于基层人民法院对人民调解委员会调解民间纠纷(个案性)进行“业务指导”的规定,改变了我国《民事诉讼法》第16条关于基层人民政府和基层人民法院指导人民调解委员会(整体性工作)的规定。那么,司法行政部门依法履行我国人民调解工作“负责指导”的职能职责,理当责无旁贷,应该全力以赴。

其三,司法行政部门自成立和恢复以来,在长期履行人民调解负责和指导的职能职责中,作出了巨大贡献,产生了良好影响。对今后的人民调解工作的负责和指导,有着坚实的基础,有能力也应该依法强化职能职责、充分发挥自身优势、取得全社会的支持、调动各方面的积极因素、全面开创我国人民调解工作新局面。

三、关于“民间纠纷”法律定义及其人民调解工作范围问题

“民间纠纷”的名词概念,在我国《宪法》第111条第2款,《民事诉讼法》第16条,《人民调解法》第1条、第2条、第3条、第4条以及第5条、第7条、第21条、第22条、第34条等均已明确使用,还有党和国家的文件以及法规和规章中也明确使用。对民间纠纷这个名词,人们似乎有些了解、似乎有些明白,但我国至今还无法法律上的确切定义与解释。

要不要针对立法中使用的“民间纠纷”名词概念作出法律上的定义和解释?

有意见认为:追求对“民间纠纷”进行法律上的明确定义没有很大的必要。因为:

其一,民间纠纷作为一种社会现象,从社会角度来说,大多数人们对民间纠纷的含义大体上可以理解就行了,不必要采取法律上的严格定义。

其二,时代在发展变化着,民间纠纷的含义会随着社会的变化而发生改变,如果现在对其予以法律定义以后可能还会进行修改、需要重新定义,这样一来反而会影响法律的严肃性和稳定性。

其三,我国《人民调解法》作为人民调解专门的法律,对于民间纠纷没有作出规定性的定义和解释,可以说既是立法上的技术处理,又是对调解委员会调解工作范围有意采取的弹性安排。可以换句话说,由于人民调解是我国社会和谐稳定的重要基础性工作,而且与社会其他方面的关联性比较大,广大人民群众也很支持和乐于适用调解的方法来解决处理相互间的矛盾纠纷,加之我国《宪法》和其他法律法规都未曾统一对“民间纠纷”下过定义。所以,《人民调解法》的出台,也就绕开了对“民间纠纷”专门下定义的问题。

其四,作为行政规章性文件的司法部1990年4月19日发布的《民间纠纷处理办法》第3条做过解释:民间纠纷,即公民之间有关人身、财产权益和其他日常生活中发生的纠纷。尽管这个文件没有规范的法律上的意义,但还是定义过,有参考和引用的价值。

对于此问题,笔者思考认为:对法律上已经使用着的“民间纠纷”这个名词概念,予以法律定义,不是没有必要,而是很有必要。理由有三:

其一,法律上使用的名词概念,有其适用的目的意义,应当要有其特定的定义与解释。“民间纠纷”,已经是宪法和法律中具有专用性的概念,应当予以明确定义,这样做有利于对法律正确地实施和准确地适用。

其二,法律具有稳定性,法律上的名词概念同样具有稳定性。那么,需要对法律中的重要名词概念进行定义。由于法律也不是一成不变的,所以,不能担心法律随着时间的推移或者事务的发展变化而影响着法律上名词概念定义的准确性问题,更不能因为有如此的顾虑而放弃对其予以定义,也不必要等到条件完全成熟后再来定义。同时,应当避免既不是为了对概念的定义而定义,也不是不重视概念定义而故意不定义的做法,尤其是法律内容的概念定义和概念解释。

其三,对“民间纠纷”这个名词概念进行法律上的定义,直接关系到人民调解委员会的调解工作范围和工作要求的法律确定性问题。从现行法律中可见:①我国《人民调解法》第1条规定为了完善人民调解制度,规范人民调解活动,及时解决民间纠纷,维护社会和谐稳定,根据宪法,制定本法;第2条规定人民调解,是指人民调解委员会通过说服、疏导等方法,促使当事人在平等协商基础上自愿达成

调解协议,解决民间纠纷的活动;第3条规定人民调解委员会调解民间纠纷,应当遵循的原则;第4条规定人民调解委员会调解民间纠纷,不收取任何费用。《人民调解法》还在第5条、第7条、第21条、第22条、第34条等使用了民间纠纷的名词概念和提出了一些要求。②我国《宪法》第111条第2款规定居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本居住地区的公共事务和公益事业、调解民间纠纷、协助维护社会治安,并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。③我国《民事诉讼法》第16条规定人民调解委员会是在基层人民政府和基层人民法院指导下,调解民间纠纷的群众性组织;该条同时规定了人民调解委员会调解民间纠纷,如有违背法律的,人民法院应当予以纠正。④我国村民委员会组织法第7条规定村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等委员会。我国居民委员会组织法第3条规定了居委会的四大工作任务之一是调解民间纠纷。

综括上述法律的规定可以知道:人民调解委员会是专门从事调解工作的法定组织;人民调解委员会具体调解的是“民间纠纷”(个案)。既然如此,从法律上规定什么纠纷是属于“民间纠纷”,是应当或者可以由人民调解委员会调解处理的?调解委员会应当或者怎样调解这样的“民间纠纷”,哪些是人民调解委员会应当注意的?人民调解委员会在从事这样的“民间纠纷”调解处理工作中有着怎样的权利和义务、责任和后果?通过对“民间纠纷”予以法律上的准确的定义和解释,也就明确了人民调解委员会的工作范围、职责要求。所以,对“民间纠纷”进行法律定义对规范人民调解显得十分重要。

从法律上应当对“民间纠纷”作出怎样的定义,才能适合我国《人民调解法》以及其他法律的要求,并以此达到适应和科学规范人民调解?这是一个比较难的问题。为此,笔者认为,对“民间纠纷”概念的法律定义和解释,可结合以下几个方面的情況综合思考确定。

一是做好对“民间纠纷”概念的一般理解,以适合社会传统观念。首先,笔者从查找的社会文化资料来看,①吉林摄影出版社2002年9月第1版《现代汉语辞海》第757页解释,“民”:古代指平民,与“君”、“官”对称;现在指有别于军人和政府工作人员的人民群众;“民间”:指劳动人民中的;平民自愿组织的(民间团体);不是官方的(民间往来、民间贸易);该书第567页“纠纷”:争执的事情。为此,把民间与纠纷两个词加起来可以理解为:民间纠纷是非官方之间发生争执的事情。②商务印书馆2005年6月第5版《现代汉语词典》第950页解释,“民间”:人民中间(民间音乐);人民之间,非官方的;该书第728页,“纠纷”:争执的事情。为此,把民间与纠纷两个词加起来可以理解为:民间纠纷是非官方之间发生争执的事

情。③网址:<http://wiki.cnki.com.cn/HotWord/472582.htm>,民间纠纷:发生在人民群众之间的民事权益争执和轻微刑事行为所引起的纠纷。民间纠纷有广义和狭义之分。广义的民间纠纷包括发生在民间的一般民事纠纷、重大复杂的民事纠纷和轻微的刑事纠纷。狭义的民间纠纷则是指发生在民间的,国家法律不主动强制干预的,并且允许当事人自愿协商解决。可以说,两本语言文字工具书关于“民间纠纷”概念的解释相似——非官方之间发生争执的事情。网上的解释比较文字工具书的解释要明晰、宽泛些。

二是理清“民间纠纷”名词概念的规范性定义和解释,为现行法定性定义打好基础。关于“民间纠纷”概念,1990年4月19日司法部发布的《民间纠纷处理办法》第3条规定:民间纠纷,即公民之间有关人身、财产权益和其他日常生活中发生的纠纷。现在分析该规定所作的定义发现:只是把民间纠纷确定为公民之间的纠纷;仅指关于人身权益和财产权益以及其他日常生活中的纠纷;专指已经发生了的纠纷。这样的定义在当时是可行的、是适合的。但是,已经不太适合我国当前情况。我国在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、各种矛盾凸显叠加的今天,民间矛盾纠纷逐渐从传统的婚姻家庭、邻里关系、小额债务、轻微侵权等常见多发的矛盾纠纷,向土地承包、拆迁安置、环境保护、医患纠纷等社会热点、难点纠纷扩展。其矛盾纠纷的内容与过去相比变化了,当事人也变化了,不再只是公民了,有的是法人与公民、法人与法人了。那么,过去的此规章曾经对“民间纠纷”概念作出过的定义,我们现在就应当改变和修正。可以取其“有关人身、财产权益和其他纠纷”的用语,改其“公民之间”为“当事人之间”、“日常生活中发生的”为“需要调解的”。合成为:“民间纠纷,即当事人之间发生的因人身、财产权益和其他需要人民调解委员会调解的纠纷”作为参考。

三是可以推定2011年3月21日最高人民法院审判委员会第1515次会议通过的《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》第4条规定:有下列情形之一的,人民法院不予受理:确认身份关系的;确认收养关系的;确认婚姻关系的。推定为:人民法院不予受理的关于确认身份关系、确认收养关系、确认婚姻关系的人民调解协议,是属于不能由人民调解委员会调解的纠纷。

四是虽然我国其他法律法规还没有对“民间纠纷”作出规范性的定义和解释,但是在法律实践和理论中,已经形成了一些比较明了的习惯性概念,可以予以考虑。比如基于商业贸易等活动而引起的纠纷称为商事纠纷,它具有内容的营利性、大标的性和适用法律的商法性、公法性及其处理的公权力性等特征。比如基于行政机关之间或行政机关同企事业单位、社会团体以及公民之间由于行政管理而引起的纠纷称为行政纠纷,它具有形式上的行政争议和行政案件、主体上的民

与官、处理上适用行政法等特征。比如以经济权利义务为内容的经济纠纷,包括了经济合同纠纷,如买卖、借款、承揽、建设工程、技术合同纠纷和经济侵权纠纷。如知识产权、所有权、经营权等侵权纠纷。比如以民事法律权利义务为内容的民事纠纷,一般是因为违反了财产所有关系和人身关系的民事法律规范而引起的,如离婚、损害赔偿、房屋产权、合同、著作等权纠纷,其特点主要是主体之间法律地位平等、可处分性。

五是应当考虑依据现有法律明确禁止适用调解的因素。比如刑事案件、行政处罚案件、损害国家利益和社会利益的案件等。

六是分析刑事案件中的附带民事、行政案件中的赔偿等是否可以适用人民调解。

七是不是以民事责任后果为请求和目的具有公法性的纠纷,不属于民事性民间性纠纷。

笔者为此试定义补充于《人民调解法》:本法中所称“民间纠纷”,是指当事人之间发生的民商事权益、人身权益和依法需要人民调解委员会调解的纠纷。

笔者的上述试定义,有三点含义和特点比较明显:其一,使用“当事人之间”的提法,扩展了民间纠纷当事人的范围,不再只限于过去安排的“公民之间”。其二,使用“民商事权益、人身权益和依法需要人民调解委员会调解的”提法,扩展了民间纠纷的种类和内容。其三,包含了有利于实施《人民调解法》第17条关于人民调解委员会申请调解、主动调解、不得调解和第21条关于调解民间纠纷应当及时、就地进行,防止矛盾激化以及第25条关于人民调解员在调解纠纷过程中,发现纠纷有可能激化的,应当采取有针对性的预防措施;对有可能引起治安案件、刑事案件的纠纷,应当及时向当地公安机关或者其他有关部门报告的要求的总体内容。