

人民调解实务

主审 盛永彬

主编 刘树桥 马 辉



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

人民调解实务

主审 盛永彬

主编 刘树桥 马 辉



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

人民调解实务 / 刘树桥, 马辉主编. — 广州: 暨南大学出版社, 2008. 2

ISBN 978-7-81079-958-4

I. 人… II. ①刘… ②马… III. 民事纠纷—调解 (诉讼法)—基本知识—中国 IV. D925.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 008556 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85220693 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部

印 刷: 肇庆市端州报社印刷厂

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 10.25

字 数: 193 千

版 次: 2008 年 2 月第 1 版

印 次: 2008 年 2 月第 1 次

印 数: 1—6000 册

定 价: 19.80 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

《人民调解实务》编委会

主 任：张文彪

副 主 任：万安中 孙平

委 员：(按姓氏笔画排序)

万安中 马 辉 刘树桥 孙 平 李敬威

吴火亮 吴 军 邱东红 张文彪 袁忠强

徐险峰 徐 峰 盛永彬 梁兆伟 曾水带

主 审：盛永彬

主 编：刘树桥 马 辉

编写人员：(按姓氏笔画排序)

马 辉 刘树桥 江俊蓉 李 娜

林 红 罗平娥

前 言

人民调解是一项具有中国特色的法律制度，是诉讼程序之外化解矛盾、消除纷争的有效途径，是新时期维护社会稳定的“第一道防线”。充分发挥人民调解在处理人民内部矛盾中的优势与作用，努力把各种矛盾纠纷化解在萌芽状态，是构建和谐社会的重要手段。

当前形势下，改革开放的深入和利益格局的调整所带来的利益主体多元化，导致了社会矛盾主体的多元化和矛盾纠纷的多样化、复杂化，这也给人民调解工作带来了严峻的考验和新的挑战。为此，以构筑“大调解”格局为基本思路、以加强基层调解组织的建设并充分发挥人民调解员作用为核心的人民调解工作，已成为维护当前社会稳定的迫切需要和重要举措。然而，人民调解工作的现实状况是缺乏专业化的人民调解队伍，这使人民调解工作的优势没能得到充分发挥。对于工作在第一线的人民调解员来说，更是迫切需要系统的人民调解技能理论的指导，以适应时代和形势的要求。

尽管我国人民调解制度有着悠久的历史，但缺乏对人民调解制度深入系统的研究，而有关人民调解的书籍，特别是能系统提高人民调解员实战技能的实用教材更是少之又少。鉴于此，编写针对性强、旨在提高人民调解员调解技能、突出实用性的《人民调解实务》实属必要。为使本书能真正体现内容丰富、生动实用的特点，满足基层法律工作者的需要，承担本书编写任务的作者先后到深圳、珠海、江门、台山、中山、东莞等地司法行政部门和基层司法所进行调研，掌握了大量的有关人民调解工作的第一手材料。并以此为依托，形成了人民调解工作的系统方法和技能。

本书理论体系完整、内容新颖、例证生动鲜活，适用对象主要是从事基层法律工作的人员。希冀通过本书进行的学习和培训，能使从事基层司法工作的人员系统掌握和普遍提高人民调解技能。不仅如此，本书同样适合高职院校法律事务专业学生作为教材使用，对其他司法工作者也具有参考价值。

本书由盛永彬教授任主审，刘树桥、马辉任主编。编写分工如下：第一章由罗平娥编写、第二章和第六章由刘树桥编写、第三章由江俊蓉编写、第四章由林红编写、第五章由李娜编写、第七至第九章由马辉编写。全书从编写大纲的拟定到各章节内容的组织、撰写及修改工作由盛永彬教授牵头，由刘树桥和

马辉具体负责，最后由盛永彬教授修改和定稿。

在本书的编写过程中，编者参阅和借鉴了有关学者和相关部门的研究成果和文献资料。在此，对他们表示诚挚的谢意！在调研过程中，编者得到了深圳、珠海、江门、台山、中山、东莞等地司法行政部门领导、基层司法所和人民调解委员会工作人员的热情帮助和鼎力支持，从而获取了有关人民调解工作的宝贵资料，谨此，对他们表示由衷的感谢！

由于编者能力和水平有限，尽管付出了艰苦的努力，不足和缺陷仍在所难免，恳请读者包容之余多提宝贵意见。

编 者

2007年11月于广州龙洞

目 录

前 言	(1)
第一章 人民调解概述	(1)
第一节 人民调解的概念和特征	(1)
第二节 人民调解的任务	(5)
第三节 人民调解在法治社会中的地位和作用	(6)
第四节 人民调解的现状和发展前景	(9)
第二章 人民调解的组织架构	(12)
第一节 人民调解组织概述	(12)
第二节 人民调解委员会	(14)
第三节 人民调解员	(30)
第三章 人民调解的工作原则	(37)
第一节 自愿原则	(37)
第二节 平等原则	(39)
第三节 合法原则	(40)
第四节 合情合理原则	(43)
第五节 尊重当事人诉讼权利原则	(47)
第四章 人民调解的受案范围和受案方式	(50)
第一节 人民调解的受案范围	(50)
第二节 人民调解的受案方式	(53)
第五章 人民调解的程序	(59)
第一节 人民调解案件的受理	(59)
第二节 人民调解前的准备	(61)

第三节 人民调解工作的实施	(63)
第六章 人民调解的方法	(65)
第一节 人民调解的一般方法	(65)
第二节 人民调解的具体方法	(66)
第七章 人民调解的技巧	(88)
第一节 纠纷要素的运用技巧	(88)
第二节 调解语言的运用技巧	(99)
第八章 几种常见纠纷的调解方法与技巧	(105)
第一节 群体性纠纷的调解方法与技巧	(105)
第二节 土地承包纠纷的调解方法与技巧	(109)
第三节 离婚纠纷的调解方法与技巧	(111)
第四节 赡养纠纷的调解方法与技巧	(113)
第五节 损害赔偿纠纷的调解方法与技巧	(117)
第九章 人民调解文书	(121)
第一节 人民调解文书概述	(121)
第二节 人民调解协议	(122)
第三节 人民调解的其他文书	(135)
参考文献	(141)
附录一：人民调解委员会组织条例	(142)
附录二：人民调解工作若干规定	(144)
附录三：最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民 事案件的若干规定	(150)
附录四：中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发《最高人民法院、 司法部关于进一步加强新时期人民调解工作的意见》 的通知	(152)
附录五：最高人民法院司法部关于进一步加强人民调解 工作切实维护社会稳定的意见	(156)

第一章 人民调解概述

第一节 人民调解的概念和特征

民间调解作为解决争议的一种行之有效的古老方法，在我国有着悠久的历史。我国现行的人民调解制度，正是在我国古代民间调解活动的基础上逐渐演变而来的。它是中国共产党在革命根据地时期创建发展起来的具有中国特色的法律制度。早在1931年11月的《苏维埃地方政府的暂行组织条例》中就规定了地方政府具有调解职能，而1942年的《晋察冀边区行政村调解工作条例》和1943年的《陕甘宁边区民刑事案件调解条例》等更是将人民调解制度进一步制度化、法律化。

建国以后，人民调解制度得到了进一步的完善和发展。1954年，《人民调解委员会暂行组织通则》的颁布实施，标志着人民调解制度在新中国首次确立。党的十一届三中全会以来，人民调解工作进入了健康、快速发展的时期，特别是1989年国务院颁布的《人民调解委员会组织条例》，进一步完善了人民调解组织网络，使人民调解工作逐步走向规范。实践证明，人民调解已成为解决社会矛盾纠纷的重要途径和有效方法之一，成为开展社会治安综合治理、维护社会稳定的一支重要力量，是人民群众自我管理、自我约束和自我服务的一项优良制度，是我国社会主义民主法制建设的重要内容。人民调解制度在国际上享有“东方经验”、“东方一枝花”的美誉。

人民调解制度作为一项具有中国特色的社会主义法律制度，在化解民间纠纷、宣传党的方针与政策、反映社情民意、实现群众自治和加强基层民主政治建设等方面发挥着不可替代的作用。2000年以来，最高人民法院、司法部等先后出台多项规定，对人民调解的组织形式进行了调整和改造，明确了人民调解协议的法律效力，这有效地推动了人民调解制度的发展。

一、人民调解的概念

（一）调解的概念

调解是指在第三方的主持下，以国家法律、法规和政策以及社会公序良俗

为依据,对纠纷双方当事人进行调解、劝说,促使他们互谅互让,在平等自愿的基础上达成协议,解决纠纷的活动。

调解具有三个方面的特征:一是由第三方主持协商,不同于双方当事人自行协商和解。调解的过程,就是第三方在当事人之间进行利益协调和心理平衡的过程;二是第三方主持人在调解中的作用仅限于斡旋、协调,而不能对双方做出任何强制性的决定或者裁决;三是调解协议不具有法律强制力,协议的履行有赖于当事人的自愿,一方当事人在签收后如果反悔,另一方当事人可以通过其他合法途径解决纠纷。

(二) 人民调解的概念

人民调解,是指在人民调解委员会的主持下,依据法律、法规、规章、政策以及社会公德、公序良俗等,对涉及民事权利义务的民间纠纷,在查明事实、分清是非的基础上,通过说服教育和规劝疏导的方法,促使当事人双方在自愿平等和互相谅解的前提下,达成调解协议,解决民间纠纷的活动。它是人民群众进行自我教育、自我管理、自我服务的一种群众性自治活动。

人民调解所针对的民间纠纷,包括发生在公民与公民之间、公民与法人或者其他社会组织之间涉及民事权利义务争议的各种纠纷。

(三) 人民调解与司法调解、行政调解的区别

1. 人民调解与司法调解的区别

司法调解,也叫法院调解,是指双方当事人在人民法院审判人员的主持下,通过平等协商的方式解决纠纷的诉讼活动。

人民调解和司法调解都是解决纠纷当事人纷争的重要方式。采用的方法都是通过说服教育、宣传法律政策,促使当事人互相谅解达成和解协议,消除纷争。适用的原则基本上都是“自愿原则”、“合法原则”、“查明事实、分清责任原则”。但这两种调解制度之间也有着不同。

(1) 调解主持机构不同。主持人民调解工作的机构是人民调解委员会,它是基层群众自我管理、自我教育、自我服务的民主自治组织。而司法调解的主持机构则是人民法院,它是法定的国家审判机关。

(2) 调解的性质不同。人民调解是不具有诉讼性质的诉讼外纠纷解决机制,是民间调解的特殊形式,同时也是一种群众性自治行为。司法调解则是人民法院审判人员在办理案件过程中主持和引导当事人用平等协商的办法解决纠纷、达成协议的诉讼活动,它是在诉讼内进行的,是法院行使审判权的一种方式。

(3) 调解权的来源和性质不同。在人民调解中,人民调解委员会主持调解工作是基层人民群众直接授予的民主自治权利,人民调解工作人员与被调解对

象之间是民主平等关系。而人民法院主持调解,审判人员是代表国家,依法与被调解对象发生诉讼法律关系。

(4) 调解的范围不同。人民调解的范围是民间纠纷,主要是公民之间以及公民与法人或者其他社会组织之间有关人身、财产权益以及其他日常生活纠纷。司法调解的范围则是所有符合法院受案条件的民事案件、刑事附带民事诉讼案件、行政损害赔偿案件以及刑事自诉案件等。

(5) 调解适用的程序不同。人民调解属于诉讼外调解,调解不是解决纠纷的必经程序,调解完全取决于当事人的意愿,调解未能达成协议的,人民调解委员会无权对纠纷作出处理决定,也不能移送人民法院审理。司法调解则属于诉讼内调解,调解不成的,人民法院应当及时作出裁判。

(6) 调解协议的效力不同。根据最高人民法院通过的《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》,人民调解协议具有民事合同性质,其实质是平等主体的自然人、法人以及其他社会组织之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议,它不是严格意义上的法律文书,因而不具有强制执行的效力。而司法调解达成的协议和制作的调解书,是国家审判机关行使审判权的司法文书,调解书一经送达当事人,就立即生效,并与法院制作的判决书具有同等法律效力,是法院强制执行的依据。

2. 人民调解与行政调解的区别

行政调解是指在国家行政机关主持下,根据自愿和合法的原则,通过说服教育的方法,促使双方当事人友好协商、互谅互让而达成和解协议,以解决其争议的一种诉讼外活动。行政调解作为我国调解制度的重要组成部分,已经成为行政机关进行有效的行政管理所必不可少的辅助手段。行政调解和人民调解虽然都是解决纠纷的重要手段,都是根据自愿、合法的原则进行调解,而且都属于诉讼外纠纷解决机制,但是二者仍然有着明显的区别。

(1) 调解主持机关不同。人民调解是由依法成立的专门的人民调解委员会主持调解,而行政调解是由国家行政机关主持调解。前者是基层群众性自治组织,后者是行使国家行政管理职能的机关。

(2) 调解的性质不同。人民调解是一种群众性的自治活动,而行政调解是行政机关行使行政职权的表现,属于官方调解。

(3) 调解对象的范围不同。如前所述,人民调解所针对的民间纠纷,属于一般民事纠纷,包括发生在公民与公民之间、公民与法人或者其他社会组织之间涉及民事权利义务争议的各种纠纷。此类纠纷主要以日常生活中发生的纠纷为主,案情往往并不复杂,涉案金额一般也不高,但数量庞大。而行政调解则较少涉及一般民事纠纷,大部分是以特定领域的民事纠纷为调解对象,涉及资

源权属纠纷、电信纠纷、消费纠纷、知识产权纠纷、交通事故纠纷等。而且行政调解所调解的范围比较广泛，既可以是民事争议，也可以是某些轻微的刑事案件，还可以是涉及国家行政职权的行政赔偿争议（这种行政赔偿争议仅限于国家行政机关在行使行政职权过程中对管理相对人的人身和财产造成损害而引起的争议，且主要是涉及财产利益）。

（4）法律效力不同。人民调解协议作出后，并不具有法律强制力。而就行政调解而言，要区分不同的情形。一方面，在通常情况下，行政调解一旦成立，行政机关不能再就同一事项另行作出行政处理。但对某些特定事项，经行政调解达成协议后，当事人如果不履行，行政机关仍可作出行政处理。另一方面，行政调解协议既可能具有法律强制力也可能不具有法律强制力：对于具有法律强制力的行政调解协议，一方当事人如果不履行，另一方当事人有权申请人民法院强制执行。对于不具有法律强制力的行政调解协议，一方当事人如果在签收后反悔，另一方当事人可以通过其他合法途径解决纠纷。

二、人民调解的特征

人民调解是解决纠纷的重要方法，也是我国社会主义民主法制建设的重要组成部分。它作为一种民间活动，具有以下三个特征。

一是人民性。人民调解是在社会主义国家人民民主专政的条件下产生并发展起来的；人民调解员是由经人民群众选举或接受聘任，并具有一定的政策法律知识的人担任；调解的民间纠纷是人民内部矛盾；调解的依据是国家的法律、法规、政策和社会公德；调解的目的是平息人民群众之间的纷争，增强人民内部团结，维护社会稳定，实现群众自治。

二是自治性。一方面，人民调解坚持平等、自愿、合法的原则。调解必须建立在双方当事人自愿的基础上，表现出明显的当事人主义。人民调解委员会无权强迫任何一方当事人接受调解或履行义务，更无权对当事人的人身或财产采取强制性措施，当然也不能背离国家法律、法规和政策的精神以及社会公德的要求而“和稀泥”。根据有关法律、法规的规定，对于人民调解协议，当事人应当履行，但如果一方当事人反悔，则允许另一方当事人向人民法院提起诉讼。也就是说，人民调解协议没有强制执行的效力，这体现了人民调解的自治性。另一方面，人民调解员在调解纠纷时运用疏导规劝、说服教育、协商和解的方法，又体现了它的民主性。

三是准司法性。首先，人民调解必须在调解委员会主持下进行，它不同于群众自发进行的协商和解行为；其次，作为诉讼外民间纠纷解决机制，人民调解的工作方式、工作程序、工作纪律等都是由国家法律、法规进行规范的；再

次，人民调解组织的工作水平较高，它一方面分担了国家权力组织的一部分工作压力，另一方面也分享了国家权力组织的权威和能量，使得人民调解工作具有较高的社会公信力；最后，人民调解组织还要接受司法行政部门和人民法院的指导和监督。

第二节 人民调解的任务

根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《人民调解委员会组织条例》、《人民调解工作若干规定》等相关法律、法规的规定，人民调解的工作任务主要有三项。

一、通过调解民间纠纷防止纠纷激化升级

预防和调解纠纷是人民调解工作的首要任务。人民调解员对当事人间的纠纷，应当在查明事实、分清责任的基础上，根据当事人的特点和纠纷的性质、难易程度、发展变化的情况，采取灵活多样的方式，开展耐心、细致的说服疏导工作，促使双方当事人互谅互让，消除隔阂，化干戈为玉帛，引导当事人最终达成解决纠纷的调解协议。同时密切注意纠纷激化的苗头，要把解决纠纷和了解社情民意结合起来，及时掌握纠纷的动态，防止“民转刑”案件的发生。改革开放以来，随着社会经济的迅速发展，人们的法律意识不断提高、维权意识有所增强，民间纠纷总量逐年增加，并且呈现出纠纷主体多样化、纠纷来源及性质复杂化、纠纷内容多样化的趋势。这些变化给人民调解工作提出了更高的要求。因此，人民调解组织对于各种民间纠纷，要坚持抓早、抓小、抓苗头，认真总结民间纠纷发生、发展和变化的规律，积极探索、尝试和积累各种预防纠纷激化的方法和经验，把纠纷化解在萌芽状态，把复杂疑难问题解决在基层，做到小事不出村（即村民委员会或者居民委员会），大事不出镇（即乡镇或者街道办事处），从源头上预防和化解矛盾纠纷。最终实现人民调解工作服务群众、服务基层、维护稳定、促进社会和谐的终极目标。

二、大力开展法制宣传和社会主义道德教育

改革开放近30年来，特别是1999年将“依法治国，建设社会主义法治国家”写入宪法以来，全国人大及其常委会、国务院、地方各级人大及其常委会以及地方各级人民政府制定了一系列法律、法规、规章及其他规范性文件。这些法律、法规和规章等要得到切实的贯彻落实，有赖于在全社会普及法律常识。人民调解组织调处纠纷的过程，必然涉及公共道德、法律法规以及国家政

策等各方面的问题。所以,人民调解委员会应当利用调解纠纷的机会,有针对性地当事人及周围群众宣传法律、法规和政策,同时结合人民群众所关心的实际问题进行释疑解惑。通过开展法制宣传教育,弘扬法治精神,提高广大人民群众的法律意识和权利保护意识,从而预防纠纷的发生。

同时,调处纠纷的过程,也是对人民群众进行社会主义道德教育的过程。实施以德治国,塑造民族精神,不仅是社会主义精神文明建设的内在要求,而且也是建设社会主义物质文明和政治文明的内在要求。根据纠纷发生的性质、特点,结合当事人的实际情况,有的放矢地进行道德教育,释疑解惑、明辨是非、鼓舞士气、凝聚民心,做到调解一案、教育一片。把社会主义道德教育同解决群众的实际困难结合起来,把教育引导群众与切实服务群众结合起来。这对于形成良好的社会风气、提升公民道德水平、推进社会主义和谐社会建设,都有着极为重要的现实指导意义,这也是新时期人民调解工作的重要任务。

三、积极推进基层民主法制建设

人民调解员在调处纠纷的过程中,往往能够吸引附近的邻居和群众前来旁听,调解过程中的是非对错自然就成了群众议论的话题,这既使群众受到生动而直观的法制教育,也对人民调解员起到了很好的监督作用。同时,人民调解组织要积极开展安全文明创建等活动,加强治安防范工作,促进社会治安长效机制的形成,推进基层民主法制建设。把人民调解工作与人民来信来访、社会治安综合治理等工作有机结合起来,及时向当地居民委员会、村民委员会以及基层人民政府反映民间纠纷发生的现状和人民调解工作的情况,将社情民意及时反馈到国家法律、法规、政策的贯彻和执行过程中,这既是人民调解工作的重要任务,也是对党的十六大提出的“依法治国和以德治国相辅相成,发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明”精神的具体落实。

第三节 人民调解在法治社会中的地位和作用

一、人民调解在法治社会中的地位

人民调解制度是在党的领导下,继承和发扬了我国民间调解的传统,经历了革命、建设和改革各个历史阶段的实践,不断发展和完善起来的一项社会主义法律制度。它自身独有的特征决定了它具有便民利民、快捷高效、不收费等优势,是化解民间纠纷、维护社会稳定的“第一道防线”,是具有中国特色的社会主义民主与法制建设的重要组成部分。

（一）人民调解制度是社会主义法制体系的重要组成部分

人民调解制度作为一项重要的法律制度，在法律上有明确的规定。现行的《中华人民共和国宪法》第111条明文规定，居民委员会和村民委员会设立人民调解委员会，专职调解民间纠纷。这是对人民调解制度宪法地位的明确规定，充分肯定了人民调解制度在国家政治生活、社会生活中的重要地位。1989年5月国务院通过的《人民调解委员会组织条例》进一步明确了人民调解组织的地位和作用。1991年4月全国人大通过的《中华人民共和国民事诉讼法》第16条第1款对人民调解组织的性质作了确认。2002年9月最高人民法院通过的《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》和司法部通过的《人民调解工作若干规定》，明确了人民调解协议的性质和法律约束力，增强了人民调解工作的公信力和权威性。进一步拓展了人民调解工作的领域，规范了人民调解工作的程序，加强了司法行政机关对人民调解工作的指导。

（二）人民调解是社会治安综合治理的重要力量

社会治安综合治理是一项社会系统工程，需要调动各种社会力量齐抓共管、群防群治才能实现社会的长治久安。而人民调解组织设置的基层性与广泛性决定了它在解决民间纠纷、加强社会治安综合治理方面具有独特的优势，成为社会治安综合治理的一支重要力量。通过人民调解，使很多民间纠纷被消灭在萌芽状态，有效地预防和减少了犯罪。我国正处于社会转型时期，社会利益格局发生了重大变化，人们在观念、利益等方面难免发生冲突。随着利益主体的多元化，民间矛盾纠纷的主体也开始由单一转向多元。民间纠纷不仅大量存在，而且经常发生。这些矛盾纠纷如果得不到及时解决，可能会酝酿和引发新的矛盾，形成冤冤相报的恶性循环。人民调解员通过对纠纷的及早发现和妥善调处，最大程度地避免了矛盾的激化升级，大大减少了犯罪现象的发生，从而实现了早期预防犯罪的效果，对于社会治安良好局面的形成起到了根本性的推动作用。

（三）人民调解是维护社会稳定的重要力量

人民调解与法院诉讼、司法调解都是民间纠纷的解决方式。人民调解属于民间纠纷解决的社会救济机制，而司法调解属于公力救济的范畴。在民间纠纷总量一定的情况下，人民调解解决的民事纠纷越多，人民法院受理案件的数量便会越少；反之亦然。司法调解作为人民法院行使职权的具体体现，虽然比人民调解更具权威性，但是由于其浓厚的职权主义色彩和严格的程序规范性，往往不受诉讼当事人青睐。而人民调解由于其具有贴近群众、方便快捷、成本低、效率高、适用范围广等优点，其社会效果有时甚至胜过法院的判决。人民调解作为有着悠久历史传统的基层组织化解矛盾纠纷的手段，调解范围有不断

扩大的趋势。改革开放以来,随着党和政府对人民调解工作的重视与支持,人民调解工作日趋规范与成熟,人民调解组织日趋普及与完善,人民调解已被越来越多的民众所认可和接受,正逐渐成为解决民间纠纷的主要方式,从而将大量的民间纠纷化解于诉讼之外。这一方面大大减轻了基层人民法院的工作压力,另一方面也有效地促进了社会的稳定。人民调解组织已经成为维护社会稳定的一支特殊的、重要的力量。

二、人民调解在法治社会中的作用

人民调解作为社会主义法律制度的一个重要组成部分,现行的《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国民事诉讼法》等法律、法规都对其作出了明确规定。新中国成立以来,人民调解工作得到了党和政府的高度重视,取得了长足发展。特别是党的十一届三中全会以来,伴随着改革开放的深入、社会体制的转型与公民权利意识的觉醒而产生的民间纠纷,主要由人民调解来调解处理。人民调解工作在化解民间纠纷、维护社会稳定、构建和谐社会、促进群众对政府的信任以及实现基层群众自治、推进基层民主法制建设等方面具有重要作用。

(一) 人民调解是为群众排忧解难、为政府减负分压的“减压阀”

历史实践证明,人民调解制度很好地发挥了为群众排忧解难、为政府减负分压的作用。人民调解作为诉讼外的纠纷解决机制,方便、灵活、不收费、程序简便、社会效果好,使相当数量的民事纠纷完全可以不必进入诉讼程序就得到解决,有力地提升了民间纠纷的化解率,大大减轻了地方各级人民政府和人民法院的负担,节约了行政成本和诉讼资源。人民调解员来自人民群众,也生活在人民群众中间,对于发生在身边的矛盾纠纷,可以因时因地及时解决。这样可以避免大量的纠纷进入诉讼程序,使纠纷当事人得以从烦琐的纠纷解决程序中解脱出来,从而减轻负担,集中更多的时间、精力和财力投入生产和工作。

近年来,为了更好地稳定社会秩序、节省司法资源、减轻民众负担,世界上很多国家和地区都开始重视民间纠纷的诉讼外调解,鼓励并推动民间调解组织的成立。甚至通过法律规定或法院裁定的方式,把调解设置为某些类型纠纷进入诉讼的前置程序,比如日本《家事审判法》第18条规定,对部分家庭纠纷实行调解前置。

(二) 人民调解是构建和谐社会的重要保障

民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处,是社会主义和谐社会的基本特征。人民调解工作的终极目标是通过及时解

决民间纠纷,防止民间纠纷转化为刑事案件,预防和减少纠纷的发生,这与构建社会主义和谐社会的总体要求是一致的。人民调解通过调解矛盾纠纷,指引社会成员行为的理性化,防止矛盾激化,既符合我国“和为贵”的传统观念,也有利于维护社会稳定,成为政法工作的“第一道防线”。通过调处纠纷,既维护了当事人的合法权益,也有利于建立和发展新型的人际关系。通过对人民群众进行法制宣传和教育,提高人民群众的法制观念和道德修养,使之自觉遵守社会公德,自觉履行法定义务,自觉维护社会的良好秩序,从而促进全社会的安定团结。可见,人民调解是构建和谐社会的重要保障。

(三) 人民调解是联系人民群众与人民政府的重要沟通渠道

根据我国《村民委员会组织法》和《居民委员会组织法》的规定,村(居)民委员会的任务之一,就是向人民政府反映村(居)民的意见、要求并提出建议。而人民调解委员会作为村(居)民委员会的一个组成部分,凭借其广泛的人民调解组织网络,以其独特的工作方式,通过日常的人民调解工作,及时向基层人民政府反映调解工作中发现的问题,从而成为联系人民群众和人民政府的重要沟通渠道。同时,这些来自基层群众生活的各种信息反馈,是人民群众生活状态的真实反映,又为党和政府及时制定和修改法律、法规、政策等各种决策行为提供了宝贵的第一手资料。

第四节 人民调解的现状和发展前景

一、人民调解的现状

随着社会主义市场经济的深入发展,人民调解正面临新的形势。当前,我国正处在经济体制和政治体制改革的转型期,各种体制、观念和利益的冲突,引起在整体利益、根本利益一致前提下的社会纠纷的增多。这些社会矛盾纠纷如果得不到及时化解,就有可能引发群体性事件,甚至激化为刑事案件,直接影响到社会的长治久安。因此,及时化解各种社会矛盾,消除各种不安定因素,维护社会稳定,对于发展中国家来说就显得尤为重要。人民调解作为维护社会稳定的“第一道防线”,任重道远。但是,人民调解工作目前还不能完全适应形势发展的需要。据统计数字显示,人民调解在20世纪90年代中期有下滑的趋势,调解人员和调解纠纷的数量呈逐年下降趋势,而民事诉讼渐渐成为中国社会解决民事纠纷的主要途径。纠纷解决体系结构呈现出“强诉讼、弱调解”的特征。曾被誉为“东方经验”的人民调解,也因此沦为“明日黄花”。在许多人看来,作为传统民间调解的人民调解终究会被具有现代理性精神的民事审判制度所取代。