



蒋月著

人民调解制度的理论与实践

人民调解制度的 理论与实践

蒋 月 著

群 众 出 版 社

一九九四年·北京

(京)新登字093号

人民调解制度的理论与实践

蒋 月 著

群众出版社出版、发行 新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 9.25印张 200千字

1994年2月第1版 1994年2月第1次印刷

ISBN7-5014-1135-2/D·579 定价 7.00 元

印数: 0001—5000 册

目 录

第一章 人民调解制度既有理论评说	(1)
第一节 有关人民调解制度的理论纷争.....	(1)
第二节 现有人民调解理论评析.....	(4)
第二章 人民调解制度40年	(6)
第一节 人民调解实践.....	(6)
第二节 人民调解的特色和优势.....	(16)
第三节 40年人民调解工作的成与败.....	(19)
第三章 人民调解制度新论	(28)
第一节 调解的历史传统.....	(28)
第二节 调解的文化基础.....	(35)
第三节 调解的民族心理基础.....	(42)
第四节 调解的社会条件.....	(45)
第四章 人民调解心理学	(49)
第一节 调解人员心理.....	(49)
第二节 纠纷当事人的心理.....	(61)
第三节 纠纷旁观人员心理.....	(92)
第五章 论调解艺术	(96)
第一节 调解的原则.....	(96)
第二节 人民调解工作的常见困难与错误.....	(104)
第三节 调解的方式方法.....	(115)

第四节	人民调解的艺术·····	(125)
第六章	常见疑难纠纷的调解·····	(144)
第一节	婚姻纠纷的调解·····	(144)
第二节	婆媳纠纷的调解·····	(153)
第三节	相邻关系纠纷的调解·····	(159)
第四节	婚约纠纷的调解·····	(164)
第五节	债务纠纷的调解·····	(168)
第六节	房屋纠纷的调解·····	(170)
第七节	继承纠纷的调解·····	(186)
第八节	损害赔偿纠纷的调解·····	(204)
第九节	宅基地纠纷的调解·····	(223)
第十节	生产经营性纠纷的调解·····	(228)
第七章	民间纠纷激化的调防·····	(235)
第一节	民间纠纷激化的基本情况·····	(235)
第二节	激化民间纠纷的调解·····	(239)
第三节	预防民间纠纷激化·····	(243)
第八章	完善人民调解制度·····	(250)
第一节	人民调解与市场经济·····	(250)
第二节	人民调解制度的完善·····	(258)
第九章	人民调解实务·····	(270)
第一节	人民调解成功实例研究·····	(270)
第二节	人民调解失败实例评析·····	(282)
后记 ·····		(292)

第一章 人民调解制度既有理论评说

第一节 有关人民调解制度的理论纷争

在我国,大量的民间纠纷与争端不是通过司法途径解决,而是由群众性自治组织人民调解委员会及其工作人员以耐心说服的方法加以解决,这就是被誉为“东方经验”的人民调解制度。

然而,对于人民调解制度的存在及其作用、人民调解制度的发展前途问题,从理论界到实践工作部门乃至民众,有着三种截然不同的认识。由此产生的理论纷争虽从未达到势均力敌的地步,却始终不曾间断。

一、人民调解制度肯定说

持这种观点的人士主张,看一种制度是否有生命力,应该从整个社会的角度去审视。我国的人民调解,是有组织地运用社会力量主动干预社会矛盾,实现群众自我管理、自我教育的一种有效形式。它是减少和预防矛盾激化,减少与预防犯罪的法治系统中重要一环,是社会治安综合治理和法制建设的第一道防线。这个优越性决定了人民调解制度有着强大的生命力和广阔的发展前途。

各地的经验证明:人民调解委员会,是人民需要的一种组

织，因为它能及时解决民间纠纷，不误工、不花钱、不伤感情；减少人民法院的积案，减轻不必要的负担；有利个人幸福、家庭和睦和邻居团结；有利工作和生产。凡是调解委员会已经建立又比较健全、并且有领导地开展工作的地方，调解都取得了良好的效果。调解工作做得好的地方，群众都很满意。

人民调解制度本身的存在和发展也足以说明其生命力。建国10年来，在继承总结革命战争年代人民调解工作经验基础上发展起来的新中国人民调解工作，在党和政府的支持下，在人民群众的积极努力下，得到了极大发展。

肯定说以政府官员与兼职官员和学者双重身份的人士为代表，如张友渔、杨秀峰、曾坚。

由于人民调解本身所具有的作用，党和政府一向支持和重视人民调解工作。党和国家的历届领导人对人民调解工作都曾作过专门论述。如刘少奇、董必武、胡耀邦、赵紫阳、彭真、万里等等。而且，肯定说实际上不只是一种学术理论，它已被党和政府接受，写进了党和政府的重要文件中。因此，肯定说无论是在理论界还是社会实践部门，都占尽上风。

二、人民调解制度否定说

领导人民调解一直被作为基层人民政府和人民法院的重要任务和要求，人民调解工作开展得如火如荼。但是，不赞成乃至反对开展这项工作仍大有人在。他们中既有理论研究人员，又有实际工作者，既有政府官员，也有一般民众。否定人民调解制度的学说具体又可分二派。

（一）人民调解是法制不健全的产物

从这个角度评说人民调解制度的，主要是从事理论研究的人士。他们反对大张旗鼓地宣传和开展人民调解工作的主

要理由是：

第一，人民调解本身就是法制不健全的产物。人与人之间有纠纷，托人说说讲讲了事，这是我国的老传统，其背景是法制不健全。建设社会主义，应大力加强法制建设，纠纷和争端应通过司法途径予以解决，这才是正常的。

第二，人民调解是人治的表现。人民内部有矛盾，通过某个人或某些人讲话予以平息，这不是法治，而是人治。在提倡依法治国的今天，这种人治陋习应彻底扬弃。

第三，人民调解无法律性可言。依靠一支没有经过法律专门培训的离退休人员无休止的耐心说服平息争端。他们的工作成效更多的依赖于人情而不是说理，运用法律的更属少数。

持这种观点的人认为，基于上述理由，随着法律的普及和法制的健全，人民调解应该也必将渐渐地退出历史舞台。

（二）人民调解是婆婆妈妈的小事

这种观点的人认为，人民调解是老头老太太爱管闲事，而且管的都是婆婆妈妈的小事，成不了气候。因此，他们主张，让人民调解真正回复到群众自发行为的轨道上；政府机构和人民法院不必也不应该介入其中，更无须承担“业务指导职责”。最好的办法便是让人民调解自生自灭。持这种观点的主要是部分政府官员和群众。

人民调解否定说因为未能提出充分有说服力的理由，也由于其主张不符合我国社会实际情况，因而一直没有引起人们注意，甚至它作为一家之言的声音，被肯定说淹没了。

三、人民调解折衷说

持折衷观点的人认为，人民调解作为一种群众自我教育

自我管理的形式，有其社会作用。国家和政府给予必要的扶持，也未尝不可；但是，人民调解终究是群众自我管理的一种形式，把人民调解规定进国家重要法律中，由国家制定专门的规章制度规范管理人民调解，使之成为一种“政府行为”或“官方做法”，既无必要，也损害了人民调解的活力。应该让人民调解重新回到群众中去。持这种观点的绝大多数是纯粹的学者。

第二节 现有人民调解理论评析

现有人民调解学说，无论是肯定说还是否定说都没有成为真正意义上的理论，因为这两种学说都未能建立起自己独特完整的体系。正如前述，否定说折衷说作为一家之言，仅仅是一种简单的存在；否定说可说只是一个否定判断，没有突出的学派代表人物；没有自成系统自圆其说的理论。所以本节评析限于肯定说。

一、人民调解从未建立起自己完整的理论体系

（一）对人民调解的现有研究偏向于经验总结

到目前为止，人民调解的理论评价基本上定格在“好经验”三字上。人民调解是符合我国国情，具有自己特色，在实际工作中取得了很好的效果，而且已日益为国际法学界所重视的好经验。现有研究主要停留在先进事迹报道、个别事件或部分民间纠纷处理经验交流的水平上。近些年有部分同志开始从理论上研究人民调解工作的艺术，但是文章的深度不够，提出的多种主张尚处于尝试阶段。我国人民调解工作实践经验非常丰富。但如何把这些经验总结提炼上升为理论，

使之理论化,还做得不够。

(二) 人民调解的现有研究零散不成系统

人民调解工作在我国很有成效,颇具特色。但是,它究竟有什么特点,人民调解的本质是什么,人民调解存在的理论基础和社会基础又是什么,等等,需要给予科学的论述。至于需要加以研究和解决的实践中的问题与课题同样很多,如,作为调解机构的人民调解委员会、律师事务所、乡镇法律服务所和基层人民政府即司法行政机关的工作分工不明;因各调解机构法律水平高低不等与调处纠纷范围无限制所带来的调解工作质量和效率问题;司法行政机关在调解中的优越性与各调解机构整体协调发展的问题,等等。由于理论研究的欠缺,人们对调解制度不能有全面深刻的认识;而这反过来也妨碍了人民调解自身的发展。因此,必须尽快组织专门力量对人民调解实践经验加以理论总结,撰写人民调解理论著作,创立独具特色的人民调解学。

二、理论研究滞后于实践,用之指导实践更显不够

如前所述,有关人民调解的现有理论研究始终跟在实践后面搞经验总结,尚未取得卓有成效的成绩,更谈不上超前研究。因此,理论难以指导实践。随着改革与开放的深入,尤其我国的经济由计划经济转向市场经济,国民的思想意识、伦理道德观念、价值走向与追求将发生新变化,人们的婚姻家庭关系、社会公共关系等等都面临着新问题。必须加强人民调解理论研究,以适应客观发展需要。

总之,应当从理论与实践相结合的角度,很好地总结人民调解的成功经验,使之系统化、理论化,用以指导实践。

第二章 人民调解制度40年

第一节 人民调解实践

中华人民共和国成立至今，人民调解工作几经起伏，走过了一段艰难曲折的历程。

一、蓬勃发展初期的人民调解工作(1949~1965年)

中华人民共和国成立初期，全国各地根据本地区的实际情况，采取不同形式，大力开展人民调解工作。如，1949年10月23日《苏北各县区乡镇调解规程》、1949年12月22日《河北省人民政府关于调解工作的指示》、1950年10月12日《松江省人民政府关于建立区村调解组织的通知》、1951年5月8日《修正浙江省区乡政府调解民刑案件暂行办法》(草案)；此外，内蒙、新疆、甘肃、山东、云南、江西、天津等省市自治区以及西南军政委员会、最高人民法院西北分院先后发布了建立和健全调解组织加强调解工作的通知、意见或条例。明确规定了调解原则、调解组织、调解的职责和范围、调解方式、调解程序、人民法院对调解组织的领导等基本问题。其中以浙江省的《暂行办法》最为规范和完整。所有这些，对于社会主义革命和建设起了积极的促进作用。

1954年3月22日，中央人民政府政务院颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》。该通则系统地总结了以往的成功经

验,在全国范围内统一了人民调解的组织原则和工作原则,明确了人民调解委员会的性质、任务、组织机构、职权范围、组织和工作原则,工作方法等。人民调解作为一种法律制度在我国正式确立。其后,湖南、广东、陕西、北京、天津、内蒙古、新疆、山东、湖北和安徽等省市自治区相继制定和实施了本地区人民调解委员会工作办法(或条件),逐步建立和健全起各地基层包括乡或街道一级的人民调解委员会,明确了一些具体实际问题的解决办法。诸如新疆关于调解委员会因调解纠纷误工补贴办法,安徽的关于法院训练调解人员的意见。人民调解工作有了很大的发展。仅到1955年底,全国约在70%的乡和街建立起170400余个人民调解委员会,调解人员共约100万人,给人民群众办了很多好事。仅据山西省全省100个县、市中的72县、市的统计,在1955年内解决民间纠纷148000多件,相当于全省人民法院收案数的156%^①。人民群众称赞人民调解委员会的好处是:“不花钱、不误工、又不伤感情”。人民调解制度显示出在消除纠纷、增强团结、减少群众讼累、促进生产方面的积极作用,受到了广大人民群众和基层人民法院的欢迎。

但是,从全国农业合作化高潮以后,对农村人民调解委员会的作用,出现了一些认识分歧。部分人认为农业合作化后,民间纠纷大大减少了,农业生产合作社的干部就可以承担起解决群众纠纷的任务,不再需要专设人民调解委员会。因而在1956年撤区并乡中,除少数地区仍保留人民调解委员会外,很多地区把人民调解委员会与民政委员会合并设置为民政调解

^① 引自中华人民共和国司法部《关于加强人民调解委员会工作的通知》1957年7月4日。

委员会。而司法部在此情况变动中又没有及时作出明确指示,致使不少基层人民法院放松了对人民调解工作的指导,这些地方人民调解工作陷于停滞状态。1957年7月4日,中华人民共和国司法部发出了《关于加强人民调解委员会工作的通知》后,情况有所好转。可惜,由于受左的影响,不久,人民调解组织被调处组织代替,人民调解的性质发生了根本变化,对民间纠纷的处理出现了失误。但是,总的是,这一阶段人民调解制度有了较大发展。

二、停滞与被否定的人民调解(1966—1977年)

50年代末60年代初,人民调解工作出现了偏差。到了“文化大革命”,在“左”倾思潮影响下,各地处理民间纠纷采取斗争方式,以强制方法处理,完全混淆了人民内部矛盾与敌我矛盾,人民调解制度被完全取消,治理民间纠纷工作走上了歧途。

三、恢复与重建中的人民调解工作(1978--1988年)

以1978年5月召开的第八次全国人民司法工作会议为标志,人民调解进入了恢复时期。会议重申,要在党委领导下,实行依靠群众,调查研究,就地解决,调解为主的方针,坚持“团结——批评和自我批评——团结”的原则,采用民主的即说服教育的方法,正确处理人民内部纠纷。会议强调人民法院要在业务上指导调解工作;对于调解委员会尚未建立或不健全的地方,要请示党委,协同有关部门尽快把调解委员会建立和健全起来。中国共产党十一届三中全会以后,我国人民调解工作又得到恢复和发展。

1980年1月19日,《人民调解委员会暂行组织通则》重新公布。它是当时全国人民调解组织开展人民调解工作的基

本依据。1982年12月的《中华人民共和国宪法》第111条确立了人民调解组织的法律地位。据1980年底的不完全统计，全国有人民调解组织81万多个，有调解人员575万多人。据部分省、市、自治区不完全统计，1980年共调解纠纷612万件，相当于同期基层人民法院受理一审民事案件的10.8倍^①。民间纠纷得到了及时调解，使许多人避免了非正常死亡，也挽救了一批将要走上犯罪道路的人。这对维护社会治安起了积极作用。为了改进和开展调解工作，以适应新形势的要求，1980年8月18日至26日，第一次全国人民调解工作会议在北京召开。会议总结交流了以往的工作经验，讨论了在新的历史时期如何更好发挥调解组织作用，参与社会治安的综合治理的问题。会议认为，调解工作是人民当家作主、自我教育、自我管理的民主生活形式，有强大生命力，今后要推广成功经验，改进工作中的毛病，把调解工作做得更好。全国29个省、市、自治区司法厅（局）的同志和来自全国各地基层调解委员会先进集体代表以及取得优异工作成绩的司法助理员与人民调解员共约180人出席了会议。会议结束前，中共中央书记处书记、国务院副总理万里同志接见了全体到会代表，他要求各级领导重视调解工作，健全调解组织。这次会议后，人民调解工作迅速发展。为了端正社会风气，建立良好的生产、生活秩序，全国各地农村，集中本地群众的意见和要求，制订了乡规民约。如湖南省平江县三和公社公约：鼓励社员勤劳务实，不准投机倒把，坚决打击非法经济活动；鼓励正当的娱乐活动，严禁赌博，反对庸俗下流、有碍社会风尚的娱乐；鼓励移风易俗，勤

① 引自《人民日报》1981年8月27日第1版。

俭节约，不准复活封建迷信，反对大摆筵宴、铺张浪费；鼓励植树造林，反对乱砍滥伐；鼓励计划生育，反对盲目生育；鼓励揭发、打击坏人坏事，不准打击报复，反对放纵包庇不良行为。并具体规定了违反公约的行政处理和经济制裁的办法。这种倡导发扬优良传统和美德、以群众舆论和必要经济制裁制止不良风气、打击坏人坏事的做法，深受群众拥护。广大群众说：乡规民约，我们记得清，办得到，管得住。社会秩序大大好转。

1981年11月，中华人民共和国司法部制定并公布了《司法助理员工作暂行规定》。规定确定了司法助理员的职责，加强了司法助理员的工作。它进一步促进了人民调解工作的发展，大量的民间纠纷通过人民调解得到了解决。

经过几年的努力，人民调解队伍建设有了很大发展。从调解队伍建设看，在农村经济体制改革初期，很多调解组织不适应变化了的客观形势，陷于瘫痪或半瘫痪状态。为了改变这种状况，各地司法行政部门和广大司法助理员，按照“组织、制度、工作、报酬”四个落实要求，对调解组织进行了两次较大的整顿，并积极推行多种形式的调解工作责任制。同时，推进调解组织向纵深发展，不断加强横向联系，各地积极大胆地探索，创造了不少新鲜经验。如：建立调解委员会、调解小组，大力发展“十户调解员”，“楼院调解员”，等，形成密切联系群众的三级调解网；在经济活动集中、人员流动大、居民成份杂的城乡结合部、厂街结合部以及工厂集中的地区，建立联合调解委员会、厂组和调解工作联席会议等多种形式的联片调解网；与房管、妇联、计划生育、公安、工商等部门结合，成立一些调解专项纠纷的组织；等等，推动人民调解组织向网络化方面发展。在整顿健全调解组织中，各地注意吸收大量离退休干部。

和工人外，一批有文化、懂政策、年富力强的干部和群众积极分子被充实进调解队伍，使调解组织人员结构发生了可喜变化。到1985年底，全国城乡、厂矿共有人民调解委员会93.9万多个，共有调解人员457万多人。^①各地还普遍加强了对人民调解员的培训。除以会代训外，不少地区还采取短期培训班形式对调解人员进行较系统的业务训练；有的组织司法助理员深入各村巡回培训，有的省政法干校举办基层调解干部培训班进行正式培训。广大调解人员政治素质和业务水平有了进一步的提高。一支思想好、作风正、有文化、懂法律的人民调解队伍正在形成。

调解工作方针的改进是这个时期人民调解工作最主要的成绩。过去人民调解工作一直以“调防结合，以调为主”为指导，调解员跟着纠纷转圈，调解工作量大，且效果不理想。经过几十年实践，这个时期的工作方针改变为“调防结合，以防为主”。这里的“防”字，是广义的，它包括防纠纷发生、防纠纷激化（自杀、凶杀、伤害等）等几个方面含义。但对不同地区、不同情况，要求有所不同。从整体上讲，突出强调把预防纠纷激化作为重点；但是基础工作较好的地方，要做好预防纠纷发生工作，未发生纠纷时，抓预防纠纷发生；有了纠纷，预防纠纷激化。努力提高纠纷调解率，提高调解成功率，积极预防民间纠纷转化为刑事犯罪和自杀事件。仅1981—1985年6月间，人民调解组织调解民间纠纷3251万多件，避免了大量纠纷激化；防止了36.7万余人次因民间纠纷可能导致的非正常死亡，为社会消除了大量不安定因素。同时各地调解组织还配合有关

① 引自司法部人民调解司编《人民调解》1986年第1期第4页。

部门开展帮教失足青少年的工作,采取包帮、包教、包改,责任到人等方法,从思想、工作、学习和生活多方面关心体贴他们,促使大批在犯罪边缘徘徊的青少年迷途知返,转变为遵纪守法的新人,有效地预防了犯罪,促进了社会治安综合治理。

针对农村经济体制改革与围绕农业生产承包引起的争田、争水、争农机具、争牧畜等纠纷和各种经济合同纠纷明显上升的新情况和新特点,广大司法助理员和调解组织及时调整方向,拓展业务范围,在商品经济较发达地区,建立乡镇法律服务机构,加强对人民调解工作的指导,积极调解简易经济纠纷,开展公证联络工作,解答法律咨询和其他法律服务工作,有效地缓解了群众告状难、办公证难、请律师难的矛盾,受到群众和基层党政领导的称赞。如1983年至1985年上半年,各地调解组织优先调解简易生产承包合同纠纷和经济权益纠纷265万余件^①。为促进经济体制改革,推动商品生产发挥了积极作用。总结人民调解工作成绩的主要经验:一是自觉地贯彻和坚持司法行政工作必须为经济建设服务、为民主与法制建设服务、为国家长治久安和为方便人民群众服务的业务指导思想,使人民调解工作在新的历史条件下取得新的进展;二是坚持了“调防结合、以防为主”的正确方针,把人民调解工作推向深入;三是推行了人民调解工作责任制,增强了调解人员责任心,使调解工作进一步落实;四是紧紧依靠各级党政部门的领导,使人民调解工作有了根本保证。

1985年12月26至30日,第二次全国人民调解工作会议在北京召开。大会认真回顾了第一次全国人民调解工作会议以

^① 引自司法部人民调解司编《人民调解》1986年第1期第6页。