

【司法解释】

最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》
 最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释（二）》
 《人民法院民事诉讼风险提示书》

【婚姻法司法解释专题】

最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释（二）》的理解与适用

【学说与判例】

代理人、使用人、法人机关之“意思表示瑕疵”、“明知或可得而知其事情”对本人的归属

【热点透析】

残疾赔偿金、死亡赔偿金的若干法律问题析解
 离婚财产分割中“房改房”的分配原则

【裁判方法】

确定物权归属的方法以及法理问题

民事审判指导与参考

Reference and Guide to Civil Trial

中华人民共和国最高人民法院
 民事审判第一庭 / 编
 黄松有 / 主编

民事审判指导与参考

Reference and Guide to Civil Trial

中华人民共和国最高人民法院
民事审判第一庭/编
黄松有/主编

编辑委员会

主 任：孙华璞

副 主 任：俞宏武 杜万华

委 员：（以姓氏笔画为序）

冯小光 孙延平 刘竹梅 张雅芬

陈现杰 杨永清 胡仕浩 贺小荣

韩 玫 韩延斌 程新文

执行编辑：贺小荣

编 务：姚宝华



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

民事审判指导与参考. 总第 17 集/黄松有主编;最高人民法院
民一庭编. —北京:法律出版社,2004. 4

ISBN 7-5036-4835-X

I. 民… II. ①黄…②最… III. 民事诉讼—审判—中国—
参考资料 IV. D925.118.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 018185 号

©法律出版社·中国

责任编辑/张 锐

装帧设计/温 波

出版/法律出版社

编辑/法律应用出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/787×960 毫米 1/16

印张/18.25 字数/300 千

版本/2004 年 4 月第 1 版

印次/2004 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法律应用出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/yingyong@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939648

传真/010-63939650

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792

中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.Chinalawbook.com

中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@Chinalawbook.com 中法图苏州公司/0512-65293270

中法图深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 7-5036-4835-X/D·4553

定价:33.00 元

民事审判指导与参考(总第17集)目录

●【民事审判政策快递】

在全国人民调解工作座谈会上的讲话	罗 干	001
继续支持和指导人民调解工作,为全面建设小康社会 营造和谐的社会环境	肖 扬	007
提高认识 强化措施 努力开创指导人民调解工作新局面 ...	黄松有	014
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		024
关于最高人民法院民事审判第一庭二〇〇四年度工作 安排的情况通报	孙华璞	029
提高审理民事案件的质量 实现公正与效率工作主题 ...	俞宏武	043

●【司法解释】

最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干 问题的解释》		054
最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的 解释(二)》		060
最高人民法院关于印发《人民法院民事诉讼风险提示书》的通知		064
《人民法院民事诉讼风险提示书》		066
最高人民法院副院长黄松有就《人民法院民事诉讼风险提示书》 答记者问		070
最高人民法院《关于房地产管理机关能否撤销错误的注销抵押 登记行为问题的批复》		073

●【婚姻法司法解释专题】

最高人民法院副院长黄松有在公布《关于适用〈中华人民共和国 婚姻法〉若干问题的解释(二)》新闻发布会上的讲话		074
最高人民法院副院长黄松有就《关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉 若干问题的解释(二)》答记者问		079
最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题 的解释(二)》的理解与适用	刘银春	089

●【学说与判例】

- 代理人、使用人、法人机关之“意思表示瑕疵”、“明知或可得而知其事情”对本人的归属 王泽鉴 127

●【热点透析】

- 残疾赔偿金、死亡赔偿金的若干法律问题析解 陈现杰 143
 登记离婚后的损害赔偿问题辨析 吴晓芳 165
 离婚财产分割中“房改房”的分配原则 韩延斌 172

●【裁判方法】

- 确定物权归属的方法以及法理问题 孙宪忠 183

●【判解研究】

- 社会公共利益与合同效力
 ——李某与孙某债务纠纷案 马 强 196
 物业管理公司对业主的保安义务
 ——兼评徐顺法等与上海复瑞物业管理公司物业管理
 纠纷案 符 望 武之歌 205

●【前沿探索】

- 论信赖利益及其损害赔偿 邹挺骞 217
 赠与合同中的信赖利益 满洪杰 228
 论新闻名誉侵权案件中对“公众人物”的反向倾斜保护
 ——由范志毅名誉权案引发的法律思考 丁晓燕 240

●【司法推理】

- 市政公用设施与民事赔偿责任 辛正郁 251

●【最高人民法院二审案件解析】

- 当事人约定违约金数额是否“过分高于”实际损失的判断
 标准 程新文 264
 债权人诉债务人房产转让合同无效的处理原则
 ——中国长城资产管理公司武汉办事处诉湖北峰源集团
 有限责任公司、湖北威邦投资有限公司、湖北鸿骏
 经贸发展有限公司确认房产转让合同无效
 纠纷案 胡仕浩 276

【民事审判政策快递】

在全国人民调解工作 座谈会上的讲话

◆ 罗 干

(2004年2月25日)

同志们：

最高人民法院、司法部联合召开这次全国人民调解工作座谈会，贯彻落实党的十六大和十六届三中全会精神以及全国政法工作会议精神，研究部署加强新形势下的人民调解工作，这对于进一步化解基层矛盾纠纷，维护社会稳定，具有重要意义。会议表彰了在人民调解工作中做出突出成绩的人民法庭和司法所，我代表党中央、国务院对受到表彰的先进单位表示热烈的祝贺，并借此机会向辛勤工作在维护社会稳定第一线上的广大人民调解员、支持和指导人民调解工作的基层法官和基层司法行政工作者表示亲切的慰问！肖扬同志、福森同志都在会议上讲了话，他们的讲话我都同意。下面，我讲几点意见。

一、充分认识人民调解工作在党和国家工作大局中的重要地位和作用

当前，我国正处在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设新的历史时期，抓住本世纪头二十年的重要战略机遇期，做好各方面的工作，对于实现十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标，具有重要的战略意义。今年是我国改革和发展十分关键的一年，既面临着许多有利条件和新的机遇，也存在着不少困难和新的挑战。在这样的历史任务面前，人民调解作为一项重要的法律制度，在围绕中心、服务改革发展稳定大局中，肩负着重要的使命，具有十分重要的作用。

和谐稳定的社会环境既是全面建设小康社会的重要目标，又是全面建设小康社会的重要保障。没有稳定的社会环境，什么事情也干不成。当前，我国政治稳定，经济发展，民族团结，社会进步，综合国力不断增

强,人民群众安居乐业,总体形势是好的。但是必须看到,随着改革的深化,利益关系的调整,生产、生活方式的改变,由各种原因引发的矛盾纠纷不断增多,群体性事件时有发生,涉法上访问题比较突出,特别是越级上访、进京上访、集体上访增多,组织化倾向明显,有的跨地区、行业串联,有的采取自焚、自杀等极端行为,有的到党政机关和重要场所聚集滋事,严重影响了正常的工作和社会秩序。正确处理新时期的人民内部矛盾,关系到改革发展稳定的大局,关系到全面建设小康社会奋斗目标的实现和物质文明、精神文明、政治文明建设的顺利进行。在建国以来处理和化解人民内部矛盾的长期实践中,我们已经形成了和解、调解、仲裁和诉讼等多形式、多层次、多渠道的矛盾纠纷化解机制。调解解决矛盾纠纷的方式多种多样,既有法院主持下的司法调解,也有行政机关依照法律授权进行的行政调解,还有人民调解委员会主持下的人民调解。其中,人民调解是在党的领导下,经历了建设和改革各个历史时期的实践,不断发展和完善起来的一项化解民间纠纷的重要法律制度,它符合人民内部矛盾是在根本利益一致基础上的矛盾的客观实际,符合我国民间长期形成的“和为贵”、“息讼”等追求和谐的民族社会心理和历史文化传统,而且具有遍布基层、深入群众、便捷、灵活、不收费等多种特点和优势,因而广为基层群众所接受。作为国家根本大法的宪法以及民事诉讼法、继承法、人民调解委员会组织条例等多部法律法规都对人民调解作了明确规定,人民调解已经成为我国解决民间纠纷的重要法律制度。改革开放二十多年来,我国近百万个人民调解组织、数百万人民调解员每年调解的民间纠纷都达几百万件,有的年份达上千万件,防止了大量的民间纠纷激化为刑事案件,避免了大量非正常死亡案件的发生,为有效化解社会矛盾,形成良好的社会生产和生活秩序作出了重要贡献,成为维护社会稳定特别是基层社会稳定的一支不可或缺的重要力量。在新的形势下,进一步完善和加强人民调解工作,是维护社会稳定的一项重要任务。

人民调解也是坚持执政为民、解决好关系群众切身利益问题的一项重要工作。人民内部矛盾引发的纠纷,大多数都涉及群众的切身利益。群众利益无小事。利用调解的方法化解矛盾纠纷,依法维护纠纷当事人的合法权益,维护社会公平和正义,是党和政府重视、关心和维护好群众利益的具体体现,对于巩固党的执政基础、实现执政为民的宗旨至关重要。通过人民调解把大量矛盾纠纷化解在基层,解决在萌芽状态,不仅方便群众,为群众节省人力、物力和时间,还有助于建立良好的社会秩序、生活秩序和工作秩序。特别是化解大量的生产经营性纠纷,有助于完善社会主义市场经济体制,有助于保护广大人民群众的生产积极性,有助于从根本上维护群众的长远利益。人民调解扎根基层,了解民情,

把群众反映强烈的热点、难点问题反馈给党和政府,有助于党和政府有针对性地及时采取措施解决好事关群众利益的重大问题。因此,人民调解工作与广大群众利益息息相关,做好这项工作,是实现好、维护好、发展好人民群众利益的必然要求,是坚持立党为公、执政为民的必然要求。

总之,新时期的人民调解工作肩负着崇高的使命和重大的责任,各级人民法院和司法行政部门一定要从贯彻“三个代表”重要思想的高度,从坚持立党为公、执政为民的高度,从加强“三个文明”建设、全面建设小康社会的高度,以为民解难、为党分忧的崇高责任感和使命感,认真把这项工作抓紧、抓实、抓好,不断抓出成效。

二、切实加强人民调解工作,不断提高调解工作水平

人民调解作为一项具有中国特色的法律制度,已经成为我国诉讼程序之外化解矛盾、消除纷争的重要手段,成为提高公民法制观念和道德水平、推进基层民主法制建设、维护社会稳定的重要途径。2002年以来,各地深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅批转的《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》,人民调解组织和队伍建设取得了明显成效,人民调解工作范围有了新的拓展,人民调解协议的法律效力有了新的强化,调解率、调解成功率、协议履行率有了大幅度提高,化解社会矛盾纠纷的能力进一步增强。在新的历史条件下,要充分发挥人民调解作为维护稳定“第一道防线”的重要作用,把化解在改革发展中的各种矛盾纠纷,防止矛盾纠纷激化作为首要任务。要根据新形势下民间纠纷呈现出的新情况、新特点,充分发挥人民调解的独特优势,及时化解和消除不稳定因素,努力把可能激化的矛盾减少到最低限度。各地人民调解组织不仅要搞好传统的婚姻、家庭、邻里、赔偿等常见性、多发性民间纠纷的调解,而且要结合本地经济社会发展的实际,针对突出的难点、热点纠纷开展调解工作,化解改革进程中的利益冲突,做到哪里有民间纠纷,人民调解工作就延伸到哪里,及时有效化解民间纠纷,保证改革和发展顺利进行。要把预防矛盾纠纷作为新时期人民调解工作的重点,科学地把握民间纠纷产生演变发展的规律,有针对性地采取措施,在大力调解的同时做好预防工作。要深入到人民群众之中,及时发现可能导致矛盾纠纷的潜在因素,防止矛盾纠纷的发生。要发挥人民调解工作的网络优势,积极向党委政府反映社情民意,为及时处理矛盾纠纷、防止矛盾激化提供信息。要坚持抓早、抓小、抓苗头,努力把矛盾纠纷解决在萌芽状态,严防民间纠纷激化引起自杀、凶杀、群体性事件。要充分发挥人民调解贴近基层、联系群众的特点,大力宣传

党的路线方针政策,开展生动的法制宣传教育,弘扬社会主义道德,不断提高公民的法制观念和道德水平,努力为全面建设小康社会创造长期和谐稳定的社会环境。

要加强人民调解组织建设。人民调解要承担起“第一道防线”的重大责任,就必须大力加强人民调解组织建设。要进一步健全人民调解的组织网络,特别是巩固、加强村、居和乡镇、街道调解组织,把人民调解工作延伸到社会的各个领域。要建立健全各项规章制度,不断提高人民调解工作的制度化、规范化水平。做好人民调解工作,调解员的素质至关重要。各地要把加强调解员队伍建设摆上重要位置,坚持人民调解员的选任条件,把懂法律、懂政策,热爱人民调解工作,在人民群众中有一定威望的同志选聘到人民调解队伍中来。要定期进行培训,不断提高人民调解员的法制意识、政策水平和业务水平,努力造就一支政治合格,政策水平、法律水平、文化知识水平较高,能够适应新的形势需要的高素质的人人民调解队伍。

要坚持人民调解工作的发展方向。人民调解是人民群众自我教育、自我管理、自我服务,化解自己内部矛盾的重要法律制度,是实现党的领导、人民当家做主和依法治国有机结合的社会主义民主政治的重要体现。人民调解委员会是基层群众自治性组织,其主要任务是调解民间纠纷,并通过调解工作宣传法律、法规、规章和政策,教育公民遵纪守法,遵守社会公德。人民调解工作的显著特征就是民间性、自治性。因此,人民调解不同于行政调解和司法调解,也不同于司法审判,必须坚持平等自愿的原则,坚持便民利民的方向,充分运用说服教育、耐心疏导、平等协商等方法化解矛盾纠纷。

要进一步完善人民调解制度。我国现行的人民调解制度在维护社会稳定、加强社会主义民主法制建设中做出了突出贡献,但随着形势的发展,我国民间纠纷的情况发生了新的变化,出现了许多新的特点,人民调解的工作范围、组织形式等许多方面已不能完全适应新的形势,必须与时俱进,改革创新,逐步完善。各地要结合实际创造性地开展工作。要积极探索人民调解与民事诉讼的衔接和协调,建立层次丰富、形式多样而又协调一致的社会矛盾纠纷解决体系,形成维护社会稳定的长效机制。这次会议上,各地交流了一些好的经验和做法,希望大家互相学习和借鉴。要根据我国国情,结合国外诉讼外调解制度的有益做法,认真研究社会主义市场经济条件下人民调解制度的法律定位、组织结构、工作程序以及调解与诉讼的关系等问题,更好地指导人民调解工作实践,为进一步发展和完善人民调解制度提供理论支持。

三、各级党委政府要进一步加强对人民调解的组织领导和工作指导

人民调解工作是正确处理人民内部矛盾的一项基础性工作。各级党委政府要从实践“三个代表”重要思想,维护人民群众的根本利益,确保社会政治稳定的高度,重视人民调解工作,切实加强对人民调解工作的组织领导和工作指导。

维护社会稳定是各级党委政府的重大责任。各级党委政府和党政领导要树立全面、协调、可持续的发展观,办实事、务实效、求实绩的政绩观,权为民所用、情为民所系、利为民所谋的群众观,科学、合理地统筹安排本地的社会经济发展,在改革与发展中注意兼顾和保护人民群众的切身利益,将改革的力度、发展的速度和人民群众可承受的程度结合起来,从源头和根本上减少和防止矛盾纠纷的发生。在矛盾纠纷出现后,要善于运用各种矛盾纠纷解决机制,及时有效地予以化解。要高度重视并充分发挥人民调解在化解民间纠纷中的独特作用和优势,不仅要善于运用、而且要关心和支持人民调解工作,将这项工作纳入重要议事日程,及时研究解决人民调解工作中的突出问题。要把人民调解工作经费纳入财政保障体制,确保人民调解委员会的工作经费和人民调解员的培训经费、补贴经费落到实处,努力为人民调解工作的顺利开展创造良好的工作环境和条件。要加大对新时期人民调解工作的宣传力度,广泛宣传人民调解在化解社会矛盾纠纷、维护社会稳定中的作用,宣传在人民调解工作中做出突出贡献的先进集体和先进个人,为人民调解工作的开展创造良好的社会环境和舆论氛围。

基层司法所担负着指导人民调解工作的重要职能,地方各级党委政府要按照全国政法工作会议精神大力加强司法所建设,帮助解决司法所在组织机构、人员编制、基础设施等方面的困难和问题。要把司法所建设切实纳入基层政法组织建设规划,保障政法编制专职专用,为司法所配备高素质的工作人员。要支持司法所依法履行职责,保障其充分发挥指导人民调解工作、疑难纠纷调处工作、社区矫正工作、刑释解教人员过渡性安置帮教工作、法制宣传教育工作等职能作用。要切实加大对司法所建设的投入,在财力、物力等方面给予大力支持,为司法所工作的开展创造条件。

各级司法行政机关要把人民调解工作摆到重要议事日程,认真履行好法定职责,抓好各项任务的落实。要适应新时期人民调解工作改革与发展的要求,不断加强人民调解工作的规范化和程序化建设,确保人民调解工作的健康发展。加强对人民调解委员会日常工作的指导,对人民调解委员会主持达成人民调解协议书的合法性、规范性加强检查指导,

努力提高调解协议的效力。要注意总结推广人民调解工作的成功经验,不断探索加强人民调解工作的思路,使自身组织不断健全,制度不断完善,队伍素质不断提高。

各级人民法院特别是基层人民法院及其派出人民法庭要加大支持和指导人民调解工作的力度。指导人民调解委员会的工作既是各级人民法院特别是基层人民法院及其派出人民法庭的法定职责,也是及时解决社会矛盾、维护社会稳定、促进经济发展的客观需要。基层人民法院及其派出的人民法庭要充分发挥审判职能,通过依法审理涉及人民调解协议的民事案件,支持人民调解委员会的工作;要加强对人民调解委员会的业务指导,增强他们在调解工作中化解社会矛盾纠纷的能力;要与司法行政机关密切合作,探索各种支持和指导人民调解工作的方法和途径,如邀请人民调解员担任人民陪审员、邀请人民调解员协助诉讼调解工作等等,充分发挥人民调解的作用;要支持司法行政机关开展的人民调解队伍建设,提高人民调解员的素质。

基层人民法院及其派出人民法庭承担着全国法院所受理案件总数80%的审判任务,是解决基层社会矛盾纠纷,维护社会稳定,巩固国家政权社会基础的重要力量。因此,加强人民法院的基层基础工作,不仅是支持人民调解工作的需要,也是维护社会稳定、促进经济发展和社会进步、巩固国家基层政权建设的需要。各级党委、人大、政府和上级人民法院一定要高度重视人民法院的基层基础工作,全力支持基层法官队伍建设,不断提高他们的政治素质和业务素质,为基层审判工作和对人民调解工作的支持和指导提供可靠的组织保证;要大力支持基层人民法院及其派出人民法庭的基础设施建设,尽最大可能解决基层人民法院及其派出法庭的经费问题,为他们履行审判职能提供可靠的物质保障,使基层人民法院及其派出人民法庭在支持和指导人民调解,解决社会矛盾,维护国家和社会稳定,实现社会公平和正义,促进我国物质文明、政治文明和精神文明建设中发挥更大的作用。

同志们,人民调解制度作为社会主义法律制度的重要组成部分,为解决社会矛盾纠纷的重要机制,在新的形势下具有不可替代的地位和作用。人民调解工作前景广阔,任务光荣而艰巨。我们一定要按照“三个代表”重要思想的要求,进一步解放思想,扎实工作,不断提高人民调解工作水平,充分发挥人民调解在化解社会矛盾纠纷、维护社会稳定中的作用,为全面建设小康社会做出新的更大的贡献!

继续支持和指导人民调解工作， 为全面建设小康社会营造和谐的社会环境

◆最高人民法院院长 肖 扬

(2004年2月24日)

同志们：

最高人民法院和司法部联合召开的全国人民调解工作座谈会的主要任务之一，就是要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照司法为民的要求，回顾2002年9月全国人民调解工作会议以来，各地人民法院贯彻执行中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《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》，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》的落实情况，总结人民法院，特别是基层人民法院支持和指导人民调解工作取得的成绩，交流人民法院和司法行政部门指导人民调解工作的经验，研究和部署今后一个时期支持和指导人民调解工作的任务，表彰支持人民调解工作的先进人民法庭。刚才，松有同志已经就一年以来人民法院支持和指导人民调解工作方面的情况作了全面总结，对今后的工作作了系统的部署，这里我就不多讲了。现在，我主要想围绕如何正确认识新时期社会矛盾、人民调解工作重要性，以及人民法院应当如何加强对人民调解工作的支持和指导，讲几点意见：

一、及时解决新时期社会矛盾事关党和国家的工作大局

在新的历史时期，我国在农村征地、城市拆迁、企业转制、职工下岗等方面出现了不少矛盾纠纷，且许多纠纷呈现出群体性、复杂性的特点。我们只有正确认识新时期的社会矛盾，准确把握矛盾运动的规律，才能有针对性地、创造性地开展工作，自觉、积极主动地支持人民调解工作，才能真正维护好社会稳定。

新时期的社会矛盾纠纷主要是改革、发展和稳定的矛盾运动的结

果。在我国全面建设小康社会的过程中,改革是动力,发展是目标,稳定是基础。改革、发展和稳定,既是统一的,又是矛盾的;统一是相对的,矛盾是绝对的。改革与发展的进行,势必打破现行利益格局,导致个人与群体、群体与社会、局部与全局利益冲突的出现。这些利益冲突导致的社会矛盾纠纷,只有在得到合法及时解决,利益格局出现新的平衡时,改革和发展才能获得新的基础和空间。正是在这种平衡与不平衡、矛盾与统一的循环往复过程中,我们全面建设小康社会的事业才不断向前发展。从这个意义上讲,全面建设小康社会的过程,本身就是一个不断产生矛盾纠纷,又不断解决矛盾纠纷的过程:旧的矛盾纠纷解决了,新的矛盾纠纷又会产生,又需要不断研究和创新解决矛盾的方法和途径,如此循环往复,不断前进。

解决好新时期的社会矛盾纠纷,关系到全面建设小康社会的目标能否实现。要完成改革和发展的繁重任务,必须营造一个长期和谐稳定的社会环境。及时化解人民内部矛盾,是保证中国特色的社会主义事业全面、协调、可持续发展的重要内容。当前社会上存在的社会矛盾纠纷,往往表现为人民群众反映自己合理要求与敌对分子利用人民内部矛盾的交织,人民群众要求的正当性与反映要求方式的违法性的混合。但是,群众利益无小事,如果涉及群众切身利益的各种矛盾不能得到合法及时解决,任其不断扩大蔓延,那它们有的可能激化,成为影响社会稳定的因素;有的还可能被敌对势力利用,以之挑起社会动荡,削弱改革和发展的社会基础,打乱党和国家的工作大局,阻碍中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的小康社会目标的实现。因此,我们必须要有高度的政治敏感性,绝不能漠然视之、行若无事。

解决好新时期的社会矛盾纠纷,是衡量党的执政水平的重要内容。面对新时期党的执政条件和社会环境的深刻变化,我们必须正确把握治理国家和管理社会的规律,适应时代发展的要求,不断提高执政水平。党的执政水平不仅体现在正确把握改革的力度、发展的速度和社会的可承受度上,而且体现在正确认识和处理好各种社会矛盾,协调好不同利益关系上。因此,依靠群众,依靠基层组织化解人民内部矛盾,最大限度地把矛盾消化在基层,是改革和完善党的执政方式,改进社会管理,提高执政水平的重要内容。我们只有正确认识和高度重视新时期的社会矛盾,不断提高解决矛盾的自觉性,才能不断创新解决矛盾的方法和途径,使人民调解与行政调解、司法调解协调发展,形成化解矛盾纠纷的综合优势和长效机制。只有这样,我们才能够有效地管理社会,实实在在搞改革,一心一意谋发展。我们党在执政过程中才能够克服各种困难,不断提高应对各种复杂局面的能力,不断巩固党的执政地位。

二、要正确认识人民调解在解决社会矛盾纠纷中的作用

改革和发展过程中出现的大量人民内部矛盾,应当通过建立健全多层次的社会矛盾纠纷解决机制来化解和处理。经过几十年的实践,我国已经初步形成了多层次的社会矛盾纠纷解决机制。这个矛盾纠纷解决机制包括民间解决纠纷机制和国家解决纠纷机制。民间解决纠纷机制主要有当事人和解、民间调解和民间仲裁等形式;国家解决纠纷机制则有行政执法、行政调解和司法审判等类型。在多层次的社会矛盾纠纷机制中,每种矛盾纠纷解决机制的具体形式都有自己的特点,都在社会生活中发挥着自己独特的作用。它们相互联系,相互补充,相互支持,形成共同解决社会矛盾纠纷的统一体。但是,从目前来看,这一多层次的社会矛盾纠纷解决机制的发展是不平衡的,有些机制形式还有弱化趋势。因此,各级人民法院的同志们应当正确认识多层次社会矛盾纠纷解决机制的作用,特别是人民调解、民间仲裁等具体机制的作用,并在此基础上利用司法审判手段,支持它们在解决社会矛盾纠纷中作用的发挥。

人民调解制度,是我国社会主义政治民主的组成部分,是人民群众自己组织起来,化解自身矛盾,参与社会事务、国家事务管理的一种重要形式,是我国多层次社会矛盾纠纷解决机制体系中重要的组成部分。近年来,全国各地人民调解组织积极介入社会矛盾纠纷的调处,解决了大量婚姻家庭、债权债务、打架斗殴、侵权赔偿、土地承包等方面的矛盾纠纷,使许多激烈的冲突被化解在基层,为社会稳定作出了重大贡献。人民调解机制在解决社会矛盾纠纷中之所以能够发挥重要作用,主要有以下原因:

一是新时期社会矛盾纠纷数量较大,不可能全部通过司法审判形式解决。司法审判作为国家维护社会正义的力量是不可缺少的,但作为解决社会矛盾的资源,它又是有限的。我国全面建设小康社会时期,同样也是社会经济、政治和文化的变革时期。在这个时期中,社会矛盾纠纷的大量出现是必然的,不可避免的。面对大量出现的社会矛盾纠纷,人民法院只能将有限的审判资源用于解决重大疑难的社会矛盾纠纷;对一般的民间纠纷则先由人民调解组织或者其他社会矛盾纠纷机制予以解决,这样有利于所有社会矛盾纠纷合法及时的处理。如果让所有社会矛盾纠纷都进入司法渠道,那有限的审判力量因难以完成不断增长的审判任务,极有可能影响社会公平和正义的实现。这不仅影响人民法院的形象、国家的形象,更重要的是因社会矛盾纠纷没有解决,必然要影响全面建设小康社会的发展进程。

二是通过调解方式解决一般民间纠纷与我国长期形成的民族传统文化观念相通,容易为广大人民群众接受。我国是一个有着几千年历史

的文明国家,传统文化中的“息讼”、“和为贵”等观念在人民群众中深入人心。通过运用这些价值观念说服双方当事人,调解解决一般民间纠纷,一直是中国几千年来传统。在继承这份宝贵的历史遗产的基础上形成的人民调解方式,曾经在革命根据地时期和上世纪六七十年代为解决人民群众中的一般民事纠纷,发挥过十分重要的作用。改革开放以来,人民调解工作虽然一度有所弱化,但依然为解决大量新出现的各种民事纠纷发挥了重要作用。经过研究和实践,大家越来越认识到:人民调解工作既继承了中华民族的优秀文化传统,又与社会主义法律规范相协调,符合当前多元化、多途径解决民事纠纷的世界潮流,符合先进的诉讼理念和先进文化的前进方向。历史的经验告诉我们:人民调解工作符合中国国情,应当继续加强。

三是人民调解拥有一个完整的组织体系和庞大的人民调解员队伍,有能力承担起一般民间纠纷的调处任务。经过几十年的努力,目前全国已经建立起人民调解组织近百万个,基本覆盖了全国城市的街道、小区,农村的乡镇、村级组织,企业和事业单位。这一完备的组织体系经过多年的建设,不仅组织机构完整,而且已经形成较为完善的管理制度,积累了丰富的调解经验。除此之外,人民调解还有一支人数众多的人民调解员队伍。据统计,目前全国各人民调解组织共拥有人民调解员数百万人,他们一般直接来自基层的干部和群众,与人民群众联系密切。在具体调解纠纷时,生活在熟人社会的人民调解员由于对双方均有一定亲和力,与矛盾纠纷双方比较熟悉,加之对矛盾纠纷的来龙去脉比较了解,对于化解矛盾纠纷有极大的便利条件。

正因为上述原因,在全面建设小康社会的过程中,为了合法及时处理社会矛盾纠纷,为改革和发展创造有利条件,大力开展人民调解工作不仅是必要的,而且是完全可能的。各级人民法院对人民调解工作一定要有正确的认识。只有在正确认识的基础上,人民法院指导人民调解工作的力度才能真正得以加强。

三、加强对人民调解工作的支持和指导,为合法及时解决社会矛盾纠纷,维护社会稳定作出贡献

为了保证人民调解在解决社会矛盾纠纷中作用的充分发挥,各级人民法院应当站在维护社会稳定,促进改革和发展的高度,自觉依法履行自己的职责,大力支持和指导人民调解工作,为社会公平和正义的实现作出自己的贡献。

第一,要以“三个代表”重要思想为指导,按照司法为民的要求,端正支持和指导人民调解工作的认识。应当看到,目前有些法院个别同志存

在不少模糊认识,甚至认为支持和指导人民调解工作,是“种了别人的地,荒了自己的田”。这些狭隘的观念,是不正确的。各级人民法院应当引导全体审判人员树立大局观念,重视人民调解委员会及时化解社会矛盾,维护社会稳定的作用。要认识到,加强对人民调解工作的业务指导,是人民法院的职责之一,人民调解工作做好了,可以减轻人民法院的工作压力,可以让人民法院集中精力办好疑难重大案件,集中精力把维护社会公平和正义的最后一道防线,有利于树立司法权威。

第二,依法做好支持和指导人民调解的工作,做到不缺位、不错位、不越位。各级人民法院,特别是基层人民法院及其派出人民法庭在支持和指导人民调解工作时,应当尽量做到不缺位、不错位、不越位。所谓不缺位,就是要求人民法院,特别是基层人民法院及其派出人民法庭,运用审判手段支持人民调解不缺位。人民法院在审判工作中,应当严格按照民事诉讼法、《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》等法律和司法解释的规定开展审判工作,对人民调解组织根据法律、社会主义道德、善良风俗和习惯等社会规范促成当事人自愿达成的调解协议,人民法院都应当予以支持。所谓不错位,就是要求人民法院对人民调解工作的指导不错位。人民法院在指导人民调解工作中,应当认识到自己与人民调解委员会之间的关系是业务指导关系,不是领导与被领导关系,不能按照上下级之间的关系来发通知、下指示,而应当按照司法行政机关或者人民调解组织的邀请,有计划、有步骤、有针对性地开展工作。所谓不越位,就是要求人民法院在指导人民调解组织的工作时,不能代替或者变相代替人民调解组织开展调解活动。人民调解组织开展的调解活动,是独立的民间调解活动,人民法院在指导人民调解工作时,只能针对一般性法律问题和调解技巧进行指导,绝不能直接插手正在进行调解的个案,并就个案的具体处理发表意见。因为人民法院直接插手具体案件的调解活动,就有可能混淆民间调解活动与人民司法之间的关系,就有可能使人民法院维护社会正义的最后一道防线形同虚设。各级人民法院一定要把握好这“三位”,把支持和指导人民调解工作做得既有声有色,扎扎实实,又依法进行。

第三,要及时总结人民法院在指导人民调解工作中面临的新情况、新问题,推广各地法院与司法行政部门配合,指导人民调解工作的新经验。各级人民法院要结合审判工作,深入研究新形势下人民内部矛盾的表现形式、基本特点和司法对策。特别要针对国有企业改制、农村土地制度完善、税费改革,就业分配体制改革和完善社会保障体系,城市拆迁、小城镇建设、农村基层自治组织改选引发的种种矛盾,研究如何提高对人民调解委员会的业务指导水平。对贯彻执行《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》中存在的问题,要及时将

情况逐级反馈给最高人民法院。对于各地法院在指导人民调解工作中创造的一些做法,如与司法行政机关定期召开联席会议,分析人民调解工作中所存在的问题;反馈审理涉及人民调解协议的民事案件的情况;根据司法行政部门的要求选派熟悉业务的法官为人民调解委员会委员讲授有关法律知识和调解技巧;邀请人民调解员旁听法庭开庭审理;向地方人大建议聘请部分素质较好的人民调解员担任人民陪审员;在诉讼中主动邀请人民调解组织配合调解工作等等,要及时加以总结,对其中成功的经验要注意推广。

第四,要进一步加强人民法院的基层基础工作,为提高对人民调解工作支持和指导的质量奠定基础。基层人民法院及其派出的人民法庭,直接担负着审理涉及人民调解协议的案件和对人民调解委员会进行业务指导的任务,是人民法院联系群众的重要窗口。能否公正、高效地处理好案件,高质量地做好对人民调解组织的业务指导工作,关键在于我们是否有一支高素质的基层法官队伍。各级人民法院要以基层法官队伍建设为重心,抓好基层基础工作:一是要抓好基层法院及其派出人民法庭法官的思想建设,特别是法官的职业道德建设。要通过“三个代表”重要思想、法官职业道德标准的学习,使基层法官牢固树立起司法为民、公正与效率等中国法官的职业道德观念。二是要抓好基层法官的业务培训工作。要用两年左右的时间,将基层人民法院及其派出人民法庭的法官全部轮训一遍。培训工作要重实效,不搞花架子;培训的内容应当是基层法官办理案件时运用最多的法律和司法解释。通过培训,要使基层法官逐步树立起现代司法理念,提高他们的司法审判水平。三是各级人民法院都要成立人民法庭工作指导机构,负责包括人民调解工作在内的人民法庭工作的指导。指导机构除分管民一庭工作的主管院长外,政治部(处)和分管立案庭、司法行政装备管理部门的院领导也应当参加,以保证人民法庭建设有人事和后勤保障。四是抓好人民法庭的物质建设。目前许多地区,特别是中西部地区的人民法庭经费紧张、装备落后、法官待遇较差。要把解决基层人民法庭的困难放在重要位置,争取将基层人民法庭建设所需经费列入财政预算;上级人民法院要在同级财政为基层人民法庭建设争取预算资金,最高人民法院应当为人民法庭,特别是中西部地区的人民法庭争取专项资金,以加大对基层人民法庭建设的投入;经济发达地区的人民法院,应当加大对口支援力度,并将对口支援的物资主要用于中西部地区人民法庭建设。

同志们,党的十六大和十六届三中全会提出了深化改革,完善社会主义市场经济体制,全面建设小康社会的宏伟目标。为完成这一宏伟目标,各级人民法院的同志们都应当肩负起维护社会稳定,促进改革和发展的职责,大力开展审判工作,全力支持人民调解工作的开展。让我们