



司法行政系统政法干警招录
培养体制改革试点专业教材

人民调解实务

全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会 审定

主 编 ◎ 盛永彬 刘树桥



司法行政系统政法干警招录
培养体制改革试点专业教材

人民调解实务

全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会 审定

主 编 ◎ 盛永彬 刘树桥

副主编 ◎ 刘最跃

◆ 中国政法大学出版社

2010 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

人民调解实务 / 盛永彬, 刘树桥主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2010. 9
ISBN 978-7-5620-3733-0

I. 人... II. ①盛... ②刘... III. 民事纠纷-调解 (诉讼法)-中国-高等学校: 技术学校-教材 IV. D925.114

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第171104号

书 名 人民调解实务 RENMIN TIAOJIE SHIWU

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960mm 16开本 16.25印张 305千字

2010年9月第1版 2010年9月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3733-0/D·3693

印 数: 0 001-3 000 定 价: 25.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

电 话 (010) 58908435 (教材编辑部) 58908325 (发行部) 58908334 (邮购部)

通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088

电子信箱 fada.jc@sohu.com (教材编辑部)

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。



目录CONTENTS

单元一	导 论 ► 1
	一、民间纠纷及其解决途径 /1
	二、调 解 /5
	三、人民调解 /6
	四、人民调解与司法调解、行政调解、仲裁调解的关系 /13
单元二	人民调解组织建构 ► 21
	一、人民调解组织的涵义 /21
	二、人民调解委员会 /22
	三、人民调解员 /35
	四、人民调解的指导机构 /45
单元三	人民调解工作的流程 ► 50
	一、民间纠纷的预防 /50
	二、人民调解案件的受理 /55
	三、调解前的准备 /64
	四、实施调整 /65
	五、调解回访 /68
单元四	人民调解基本原则的适用 ► 72
	一、自愿原则 /73
	二、平等原则 /78



	三、合法原则 /83
	四、合情合理原则 /89
单元五	人民调解方法的运用 ► 101
	一、苗头预测法的运用 /103
	二、面对面调解法的运用 /105
	三、背靠背调解法的运用 /106
	四、换位思考法的运用 /107
	五、褒扬激励法的运用 /109
	六、唤起旧情法的运用 /113
	七、冷处理法的运用 /114
	八、重点突破法的运用 /115
	九、舆论压力法的运用 /119
	十、适当强硬手段法的运用 /120
	十一、模糊处理法的运用 /121
	十二、依靠多种社会力量协助调解法的运用 /124
单元六	人民调解技巧的应用 ► 132
	一、时间要素的运用技巧 /134
	二、地点要素的运用技巧 /137
	三、人物要素的运用技巧 /139
	四、情节要素的运用技巧 /143
	五、原因要素的运用技巧 /145
	六、语言要素的运用技巧 /147



单元七

人民调解文书制作 ► 159

- 一、人民调解文书概述 /159
- 二、调解申请书 /160
- 三、民间纠纷受理登记表 /163
- 四、调查笔录 /165
- 五、调解笔录 /168
- 六、人民调解协议 /172
- 七、民间纠纷调解登记表 /184
- 八、回访记录 /187

单元八

突发事件和群体事件的应急处置 ► 193

- 一、突发事件的定义、特点及规律 /194
- 二、群体性事件的定义、特点及规律 /199
- 三、突发事件与群体性事件的应急处置规则 /205
- 四、处置突发事件和群体性事件应注意的问题 /214

单元九

人民调解信息平台的管理 ► 223

- 一、人民调解信息平台的涵义 /224
- 二、人民调解信息平台的内容 /225
- 三、人民调解信息平台的要求 /232

参考文献 ► 245



单元一 导 论

知识目标

识记民间纠纷的解决途径;了解人民调解及其相关的基本理论;明确四种调解方式的关系。



导入案例

某市某镇某村村民王某房屋的后门与同村何某房屋的前门相对,两座房屋之间相隔一块空地,该空地长期由何某使用。2010年3月,何某在空地邻王某房屋一侧建一猪圈,由于猪圈与王某房屋后门及窗户相距很近,影响了王某房屋的通风和采光,并造成一定污染。双方为此多次争吵,导致邻里关系十分紧张。

问题:1. 此案是在农村常见的邻里纠纷,解决此纠纷的途径有哪几种?

问题:2. 对民间纠纷而言,哪种解决纠纷的途径最方便、快捷?

基本知识

一、民间纠纷及其解决途径

(一) 民间纠纷的概念、性质和特征

1. 纠纷。纠纷是指因某一事情引起的争议。它是人类社会生活中自然产生的一种现象,也是人类社会交往中不可避免的一种现象。纠纷对社会而言,不仅有消极的、负面的作用,同时还有积极的、正面的作用。其消极的、负面的作用体现在纠纷制造者造成了对社会秩序、伦理道德的挑战和破坏,纠纷涉及的当事者为消弭纠纷而消耗了时间、精力、情感、金钱,甚至遭受到精神痛苦等。其积极的、正面的作用体现在纠纷的产生与解决彰显了其所处社会背景下的制度规范、价值尺度、伦理道德标准等的功效,同时也发展了其所处社会背景下的制度、规范等,甚至推动了社会的发展。

按照社会学的理论,人与人生活社会互动中,“社会互动就是人们对解决他人采取行动或对他人的行动作出反应的过程”。社会互动的通常形式为交换、合作、竞争、冲突。冲突的形式中包括纠纷。

纠纷可发生在各种不同领域:如政治领域的纠纷、民族领域的纠纷、国际领域的纠纷、宗教领域的纠纷、经济领域的纠纷等。其表现形式多种多样:可以表



现为暴力的纠纷或非暴力的纠纷、显性的纠纷或隐性的纠纷、冲突激烈的纠纷或相对缓和的纠纷等。

2. 民间纠纷的概念、性质。民间纠纷属于纠纷的一种类型。历史上,民间纠纷是指相对于“官方”而发生在民间的一切纠纷。现代意义上,广义的民间纠纷是指发生在民间的一般民事纠纷和特殊民事纠纷,以及发生在民间的轻微刑事违法行为和因违反社会公德而引起的纠纷。狭义的民间纠纷则是指人民调解委员会所调解的民间纠纷。根据《人民调解工作若干规定》第20条规定,人民调解委员会解决的民间纠纷,包括发生在公民与公民之间、公民与法人和其他社会组织之间涉及民事权利义务争议的各种纠纷。对于民间纠纷的性质,可以从以下几方面理解:

(1) 民间性。表现为:①民间纠纷主要是以公民、民间组织为一方主体的纠纷。民间是和官方相对而言的。作为民间纠纷,其主体主要是民间社会中的主体,包括公民、法人或其他社会组织,它们在法律上都是平等的。基于法律地位的平等,在它们之间引发的民间纠纷,都可以通过平等的对话来解决。根据法律规定,随着经济体制改革和生产的发展而出现的新的民事主体,譬如个体工商户、承包经营户、合伙组织等,都属于本书所探讨的民间纠纷的主体。②民间纠纷主要是民事纠纷。民事纠纷主要是指发生在平等主体的公民、法人和其他社会组织之间的人身权益和财产权益的纠纷。③民间纠纷还包括轻微刑事违法行为和因违反社会公德而引起的纠纷。轻微刑事违法行为虽然是构成了犯罪的行为,但由于情节轻微、情况特殊,法律允许对其特殊处理,这更有利于问题的解决;因违反社会公德而引起的纠纷虽然只是违反了道德,不是法律问题,但影响却很大,如不及时处理,也可能会激化,造成不良后果,所以应纳入民间纠纷范畴。

(2) 非对抗性的人民内部矛盾。民间纠纷,无论是普通民事纠纷,还是轻微刑事违法行为或者因违反社会公德而引起的纠纷,本质上都是人民内部的非对抗性矛盾。因此,他们之间不存在着你死我活的斗争。这种民间纠纷的主体不管是对于纠纷的发生,还是对于纠纷的解决,都不主张激烈的对抗,而是要寻求合理的途径来解决,实现合法的利益。

3. 民间纠纷的特征。总结长期的人民调解实践经验,民间纠纷具有以下六个特征:

(1) 民间纠纷的广泛性。主要表现为:①纠纷主体多元化。当前民间纠纷已不再是过去的公民、法人及其他组织等平等主体间的一般性纠纷,纠纷主体呈现多元化并存趋势,如公民、法人、其他组织等平等主体之间以及他们与基层组织、基层政府等隶属关系主体之间的纠纷日益增多。纠纷主体的多元化,促使以往的纠纷界定标准、调解工作范围、内容和方式等方面均发生了较大变化。②涉



及的社会关系和纠纷种类多样化。人类社会是个复杂而庞大的组织,每天在各种各样的人之间发生各种各样的关系,如生产关系、工作关系、劳动关系、生活关系、邻里关系等,个体的差异和客观环境不同,必然会发生大量的矛盾,形成广泛的民间纠纷。近几年来,随着城市化进程的加快,经济交往也日趋频繁,民间纠纷从过去以邻里纠纷为主发展到现在的多种矛盾纠纷并存。当前的民间纠纷,比较突出的主要有六类:一是相邻纠纷。由于土地资源、水资源越来越贫乏,土地与水资源等资源的价值不断上升,相邻纠纷的发生也越来越多。这些纠纷往往涉及家庭与家庭之间、宗族与宗族之间、村与村之间的利益,如处理不及时极易引起矛盾激化,甚至发展成群体性斗殴事件。二是婚姻家庭纠纷。由于当前农村经济快速发展,部分群众思想开始“解放”,受到一些西方资产阶级腐朽思想的侵蚀,致使婚姻纠纷和家庭纠纷逐年增多。三是劳务纠纷。目前农村个体私营经济发展较快,许多民营企业都雇佣了进城务工的农民工,有些企业主经营理念落后,思想素质不高,恶意拖欠农民工工资现象时有发生。特别是临近春节时期,此类纠纷更容易发生。一些农民工看到自己的“血汗钱”不能兑现,生活又没有着落,容易引发盗窃、抢劫,甚至报复杀人等刑事犯罪案件。四是损害赔偿纠纷。近几年来农村一般民间纠纷引起的轻微伤害案件逐年增多。此外,一些中小企业主安全意识淡薄,由此而引发的工伤事故也呈逐年上升趋势。这些纠纷涉及人身伤亡,当事人心情比较激动,容易产生过激行为,若处理不当极易引发刑事案件,甚至发生群体性事件。五是经济合同纠纷。当前,我国正处于社会主义初级阶段,法制建设正在逐步完善。但部分村民群众的法律意识还不是很强,特别是在经济交往活动中,经济交易往往是口头约定,而不采用书面形式,结果埋下了纠纷隐患,容易发生经济纠纷。六是教育、环保等其他经济纠纷。

(2) 民间纠纷的复杂性。民间纠纷不仅广泛存在,而且还相当复杂。由于社会关系的错综复杂,民间纠纷也必然具有复杂性。一件纠纷的发生往往会牵涉到多方面的问题,这些纠纷如果处理不当,就会引发一系列的相关纠纷,致使矛盾激化。

民间纠纷的复杂性表现在:既有一般民事纠纷,又有轻微刑事违法行为和因违反社会公德而引起的纠纷;既有财产方面的纠纷,又有的人身方面的纠纷;既有争议不大的一般性纠纷,又有比较复杂的特殊纠纷。此外,由于纠纷当事人职业、年龄、民族、性别、性格和文化程度的不同,也会导致他们对民间纠纷的态度不同,使民间纠纷趋于复杂性。

这些复杂的纠纷主要表现为以下几个方面的特性:①地方性。由于历史原因以及各地的经济发展状况、地理位置不同,各地发生的民间纠纷具有地方特色。②时间性。大部分农村民间纠纷的发生都有其时间上的规律性。夏秋季节,许多



村民都在田间劳作，容易引发一些相邻纠纷、水利纠纷。重大节日，如春节期间，许多在外务工、经商的村民都回家过年，社会交往活动比较频繁，有些村民甚至聚众赌博，容易引发邻里、斗殴纠纷。③宗族性。由于历史原因造成我国农村地区群众的宗族观念比较强，许多矛盾纠纷都带有宗族色彩。有些小纠纷如不及时处理，就会引起激化，甚至发生大规模的宗族械斗，造成严重后果，影响社会稳定。④严重性。许多民间纠纷从表面上看都是一些小事，但事实并非如此，这些看似简单的民间纠纷往往都是一个个“火药桶”，若处理不当、不及时就会引起激化。从许多发生在农村的重大事件中，我们都可以发现，这些事件可能就是由一件小小的民间纠纷引起的。这些纠纷看似简单，如果处理不及时，可能会引发严重后果。⑤经济性。农村许多民间纠纷都具有经济性的特点，如一些借贷纠纷、其他经济合同纠纷，甚至损害赔偿纠纷都是以经济利益为核心的，当事人的主要目的都是希望获取更大的经济利益。⑥群体性。最底层的人群往往有共同的利益因素或要求。比如，涉及农村产业结构调整、村级财务管理以及大宗土地、水事纠纷，矛盾的主体一般为多人，矛盾一方当事人的整体利益一致，矛盾的焦点一致，矛盾一方的整体合力大，化解难度大，处理不当就容易形成群体性纠纷或导致群体性上访，产生不良的社会影响，危害社会稳定。

(3) 民间纠纷的长期性。民间纠纷从发生到解决，往往要经历很长时间，除少数之外，都不太可能在短期内获得解决。特别是要想彻底做通当事人的思想工作，使当事人心悦诚服地接受某种解决结果，更难在短期内奏效。此外，反复性是长期性的一种表现形式。有些纠纷形式上得以解决，当事人也同意解决结果，但到真正执行协议时，当事人却又反悔。甚至在协议执行完毕后，一方当事人又“找后账”，要推翻已达成并执行完毕的协议。

(4) 民间纠纷的潜伏性。冰冻三尺，非一日之寒。多数民间纠纷在正式形成之前，一般都有一个酝酿发展的过程，即存在引发纠纷的隐患，但不足以真正引发纠纷。当这种隐患积累到一定程度，就会爆发纠纷。这种民间纠纷的潜伏期有长有短。潜伏期的长短，与纠纷的性质、当事人的主观状况、客观的外部环境等都有密切关系。当然，也有些民间纠纷不存在潜伏期，如矛盾十分尖锐的突发性民间纠纷。这种突然爆发的民间纠纷，如不及时制止，会造成极其严重后果。

(5) 民间纠纷的季节性。某些民间纠纷，由于其自身的特性使其发生、发展一定程度上受季节的影响。如宅基地纠纷，多发生在农村建房较集中的农闲季节；赡养、债务纠纷，多发生在实行结算、分红、收益分配的年终。

(6) 民间纠纷的易变性。民间纠纷不是一成不变的，而是随着客观情况的变迁发生多种多样的变化，如果人民调解委员会不及时进行卓有成效的调解，有的案件往往有可能转化为刑事案件。例如，有的开始只是一般争吵，逐渐成为邻



里斗殴，甚至是宗族械斗。民间纠纷的易变化特点要求人民调解员在纠纷苗头刚出现时，就要及时展开调解工作，防止纠纷的蔓延和恶化，引导纠纷的缓解和解决。

（二）民间纠纷的解决途径

从人类社会发展的视角观察，人类社会纠纷解决方式各式各样，有野蛮的、暴力的，有文明的、规范的。野蛮的、暴力的方式被法律禁止，文明的、规范的方式为社会倡导。当代社会解决纠纷的方式或机制多种多样，其主要解决方式通常有以下几种：

1. 谈判（自行和解）。谈判是指纠纷当事人自行就他们之间争议的事项，通过交流、说理、协商等方式，对争议事项达成一致意见，进而解决纠纷的方式。谈判包括协商、交涉的含义在内。以谈判的方式自行解决纠纷，通常不需要借助第三方的力量。

2. 调解。调解是指通过第三方的斡旋、调停、劝说等，促使纠纷当事人之间达成协议、消除争议的制度。调解在我国法律规定中分为诉讼外调解和诉讼调解（法院调解）。

（1）诉讼外调解。是指民事纠纷的当事人在第三方的主持下，就纠纷的问题进行协商并达成协议的制度。诉讼外调解主要是指民间调解（在我国称为人民调解），但也包括其他种类的调解，如消费者协会、劳动争议仲裁机构以及律师对纠纷的调解等。诉讼外调解的特点在于民事纠纷的当事人在协商解决纠纷的过程中有第三方介入，是由第三方进行劝导和“说和”。

（2）诉讼调解（法院调解）。是指人民法院作为第三方，利用国家的公权力（审判权）对纠纷进行的调解，即国家以调解的方式介入纠纷。这种调解的结果带有强制性。

3. 仲裁。是指纠纷的当事人根据其达成的协议，将争议提交非司法机构的仲裁机构，由仲裁机构作为第三方对纠纷进行裁决的活动。仲裁主要适用民商事领域的纠纷。仲裁的前提条件是当事人均同意采用仲裁的方式解决纠纷，仲裁机构是按照国家有关法律规定设立的、解决民商事纠纷的民间机构。仲裁机构作出的仲裁裁决可以申请法院强制执行。

4. 诉讼。是指纠纷当事人通过行使诉权向人民法院提起诉讼，人民法院通过行使审判权对纠纷审理裁判的活动。根据司法最终解决原则，当事人之间的民事纠纷最终可以通过诉诸法院来解决。法院的裁判为最终裁判，当事人不可再寻求其他任何社会救济方式。诉讼的性质为司法性，法院裁判的结果具有强制力，非经法定程序不得变更，当事人必须遵守。

二、调 解

调解是人类社会进程中的一种解决矛盾、平息纠纷、化干戈为玉帛、构建和



谐社会的实践活动，也是中国传统法文化的重要资源。其源远流长，被视为远东法系和中华法系的基本标志之一，也被西方法学界称为“东方之花”。

（一）调解的内涵

我们的祖先在创立文字时，十分注意文字的丰富内涵。文字本身赋予了文字的生命和灵魂。根据说文解字释义，“调”是由“言”和“周”字组合而成，其含义为用语言去周旋。显然，“调解”即为用语言艺术去做周旋，排除矛盾，化解纷争，解决问题，保留和谐因素。在中国几千年历史文明发展进程中，“调解”就是指经过第三者的排解疏导、说服教育，促使发生纠纷的双方当事人依理、依法自愿达成协议，解决纠纷、平息矛盾的一种实践活动。

（二）调解的类别

中国的调解类别主要分为以下四种：

1. 人民调解。即民间调解。是指在人民调解委员会的主持下，以国家法律、法规、规章、政策和社会公德为依据，对民间纠纷当事人进行说服教育，规劝疏导，促使纠纷各方互谅互让，平等协商，自愿达成协议，消除纷争的一种群众性解决纠纷的活动。人民调解是群众自我管理、自我教育、自我服务的自治行为，属于诉讼外调解。

2. 行政调解。是指由国家行政机关主持的，根据国家政策、法律，以自愿为原则，在分清责任、明辨是非的基础上，通过说服教育，促使双方当事人互谅互让，从而达成协议解决纠纷的活动。行政调解可单独适用，也可以合并于行政裁决或行政仲裁中适用。一般分为两种：一是基层人民政府，即乡、镇人民政府主持的对一般民间纠纷的调解；二是国家行政机关（如公安、劳动、国土、城建、工商等）依照法律规定对某些特定民事纠纷、经济纠纷、劳动纠纷等进行的调解。行政调解也属诉讼外调解范畴。

3. 司法调解。又称法院调解、诉讼调解。指法院在审理各类案件（刑事公诉除外）时，由法院主持，当事人平等协商达成协议，从而解决纠纷所进行的活动。司法调解是法院解决民事纠纷的一种重要方式，对民事案件的审理发挥着重要作用；在刑事诉讼和行政诉讼中，司法调解是有条件适用的，但适用范围有望逐步扩大。司法调解书与判决书有同等效力。

4. 仲裁调解。是指纠纷的当事人根据事前或事后达成的仲裁协议，一致同意将争议提交非司法机构的第三方——仲裁机构仲裁，仲裁机构对纠纷通过调解的方式进行解决的活动。仲裁调解是仲裁机构解决纠纷的一种方式。该种调解方式也属于诉讼外调解。

三、人民调解

（一）人民调解的概念和特征

人民调解，即民间调解，是指在人民调解委员会的主持下，以国家法律、法



规、规章、政策和社会公德为依据,对民间纠纷当事人进行说服教育,规劝疏导,促使纠纷各方互谅互让、平等协商、自愿达成协议消除纷争的一种群众性解决纠纷的活动。人民调解是群众自我管理、自我教育、自我服务的自治行为,属于诉讼外调解。人民调解具有如下的特征:

1. 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;人民调解员由经人民群众选举产生的具有调解技能的人担任;调解的民间纠纷是人民内部矛盾;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。所以,人民调解首先具有人民性。

2. 民主性。人民调解从本质上说是一种人民群众进行自我管理、自我服务、自我约束、自我教育的群众性自治活动。它是人民群众直接行使民主权利、直接管理社会事务的一种表现,是民主自治的重要形式,体现了社会主义的“直接民主”和人民群众当家做主的地位。人民调解应坚持平等自愿的原则,不强行调解;调解运用说服教育、耐心疏导、民主讨论和协商的方法。在查明事实、分清是非的基础上,依法帮助当事人达成调解协议。人民调解的整个过程充分体现了人民民主的性质和特色。

3. 自愿性。人民调解必须依靠当事人自愿,人民调解组织不得强行进行调解。表现在:

(1) 调解是纠纷当事人自愿提起的,人民调解委员会应根据纠纷当事人的申请受理调解纠纷。当事人没有申请,也可以主动调解,但当事人表示异议的除外。

(2) 调解是否达成协议以及达成协议的内容如何必须根据当事人双方的意愿决定。

(3) 调解协议不具有强制执行力,由负有义务的一方当事人自愿履行。

4. 规范性。人民调解是法定的组织依据调解程序进行的解决纠纷的活动,不是群众自发的活动。人民调解委员会在法律规定的范围内调解民间纠纷,不得超越其职权范围。人民调解以事实为根据,以法律为准绳,人民调解组织通过判别是非、明晰权利义务,帮助当事人达成调解协议。人民调解是法律规范的诉讼外民间纠纷解决机制,必须依法进行。表现在:

(1) 人民调解委员会和人民调解员的构成、选任以及调解工作的相关制度、方法都有明确的法律规定。

(2) 人民调解委员会调解民间纠纷主要依据法律、法规、规章和政策。

(3) 人民调解委员会在基层司法行政部门和基层人民法院的指导下工作。

(二) 人民调解的性质

人民调解的性质是由人民调解委员会的性质决定的。人民调解委员会的性



质, 在我国的法律、法规和其他规范性法律文件中有明确规定。我国《宪法》规定: “城市和农村按居民居住地区设立居民委员会或者村民委员会, 是基层群众性自治组织。”《民事诉讼法》第 16 条第 1 款规定: “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。”《人民调解委员会组织条例》和《人民调解工作若干规定》都再次重申了人民调解委员会的性质, 即人民调解委员会是调解民间纠纷的一种民间性、群众性和自治性组织。

人民调解属于民间调解。它是在依法设立的人民调解委员会的主持下, 在双方当事人自愿的基础上, 以国家的法律、法规、规章、政策和社会公德为依据, 对民间纠纷当事人进行说服教育, 规劝疏导, 促使纠纷各方互谅互让、平等协商, 自愿达成协议, 消除纷争的一种群众自治活动。其性质为:

1. 群众性。①人民调解委员会遍布全国城乡各个区域。新中国成立以来, 人民调解组织获得了长足的发展, 不仅在群众居住区设立人民调解委员会, 而且在群众工作的企业事业行业中也设立了人民调解委员会。另外, 根据需要还设立了区域性、行业性的人民调解委员会, 从而形成了立体的人民调解网络。②人民调解委员会人数众多。《人民调解委员会组织条例》第 3 条第 1 款规定: “人民调解委员会由委员 3~9 人组成……。”《人民调解工作若干规定》考虑到人民调解工作的发展需要, 对人民调解委员会的人数没有做上限规定。根据不完全统计, 目前我国已有上千万人民调解员默默耕耘在人民调解工作第一线。③人民调解委员会来自人民群众。我国上千万人民调解员来自祖国各地, 来自各行各业, 具有广泛的群众基础。人民调解员是经人民群众选举或从群众中聘请的, 由人民群众熟悉和信得过的、热心为人民群众服务、同群众有深厚的感情联系、在群众中享有威望、有政策和法律知识的人担任。④人民调解组织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、规章、政策和社会公德; 调解的宗旨是为人民群众排忧解难; 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。

2. 自治性。人民调解的自治性由人民调解委员会的自治性决定。人民调解委员会的自治性表现在: 人民调解委员会既不是国家司法机关, 也不是国家行政机关, 而是作为群众自治组织, 参与社会事务的管理。人民调解委员会在基层人民政府和基层人民法院的指导下工作。这种指导是方针政策、法律知识、调解方式和方法等方面的指导。这体现了人民调解委员会的自治性, 也表明了人民调解是一种自我管理的活动。

(三) 人民调解的地位

人民调解在我国的政治、社会生活中发挥着重大而积极的作用, 特别是在党的十一届三中全会以后, 更是以前所未有的规模和速度向前发展, 显示出强大的



生命力,不仅愈来愈得到党和政府的充分肯定和高度重视,而且深受人民群众的欢迎和支持,其地位主要体现在以下几个方面:

1. 人民调解的法律地位。《宪法》第111条规定:“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。”这一规定使人民调解的地位在国家的根本大法中得到体现。1989年6月国务院发布施行了《人民调解委员会组织条例》,进一步确立了人民调解的法律地位。2002年9月最高人民法院出台的《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》规定:“经人民调解委员会调解达成的、有民事权利义务内容,并由双方当事人签字或者盖章的调解协议,具有民事合同性质。”该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,促进了人民调解法律制度的进一步完善,在人民调解法律制度发展史上具有里程碑性质的重要意义。2007年10月28日通过修订的《民事诉讼法》第16条规定了人民调解的性质、任务、工作原则及其指导与监督程序,进一步明确了人民调解工作在国家基本法律中的地位。据悉,《人民调解法》已进入立法程序,这将使人民调解的法律地位得到进一步提升。

2. 人民调解在社会主义民主政治建设中的地位。人民调解在社会主义民主政治建设中的地位主要表现在三个方面:

(1) 人民调解是社会主义民主政治建设的一项重要内容。人民调解委员会调解矛盾纠纷的活动是依照有关法律规定开展的,是对社会事务的一种群众性自我管理。它本身就是人民行使民主管理的权利的体现,体现了人民在解决矛盾纠纷、维护社会稳定时当家做主的本质。

(2) 人民调解是社会主义民主的直接体现。人民调解是通过人民群众自己选举的调解组织来调处发生在人民群众自己内部的纷争,化解人民内部矛盾,自己动手维护公民的合法权益。可见,人民调解正是人民群众直接行使民主权利,直接参加国家生活,直接管理社会事务的一种重要表现,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。

(3) 人民调解组织充当着政府与广大人民群众之间的桥梁和纽带。人民调解组织通过开展调解工作,将人民政府和广大人民群众连接起来,沟通了他们之间的关系,使他们在社会和政治生活中相互协调,方向一致,从而大大地促进了基层社会主义民主制度的建设和发展。

3. 人民调解在社会主义法治建设中的地位。人民调解把法律制度、执法、守法三方面体现于一身,理所当然地成为我国社会主义法治的重要组成部分。首先,人民调解本身就是一种法律制度,它在我国的法律体系中,特别是在程序法



体系中,处于预防纠纷、化解矛盾、防止矛盾纠纷激化的第一线,是我国法制体系中的基础性环节。其次,人民调解组织调解纠纷的过程也是适用法律的过程,通过这种群众性的司法活动,使法律成为广大人民群众手中的武器,使司法机关有了广泛的群众基础,使法律在基层得以贯彻实施。最后,人民调解组织通过开展调解工作宣传国家法律、法规、规章和政策,增强公民的法律意识,推动人民群众知法守法,这也是社会主义法治建设的基本要求。

4. 人民调解在社会治安综合治理中的地位。人民调解处于社会治安综合治理的第一道防线上,在基层筑起了一道化解纠纷、缓解矛盾、预防犯罪的坚固防线。在维护社会安定团结方面更具有预防性、超前性和治本性的特点,发挥着其他纠纷解决途径不可替代的重要作用。因此,人民调解理所当然地是社会治安综合治理总体工程中的重要一环,是综合治理系统工程中不可缺少的一个子系统。

(四) 人民调解的作用

当前,我国已经进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。全国各行各业、各条战线都在为完成党和国家确定的经济和社会发展的各项任务而努力奋斗。但同时我们也应清醒地看到,随着改革开放的日益深化和社会主义市场经济的不断发展,社会经济成分、利益关系和分配方式等日益多样化,各种利益冲突和摩擦将不断出现,社会矛盾会更加复杂,各种纠纷也会大量增加。在这样的情况下,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,就显得更加重要。江泽民同志指出:“在改革开放和发展社会主义市场经济的过程中,人民内部矛盾会明显增多,有的还会日益突出起来,这是新时期的一个需要认真研究和正确解决的重要政治课题。”必须结合新的历史条件,大力加强和改进对人民群众的思想政治工作,同时积极运用经济、行政和法律等手段,及时妥善地处理人民内部矛盾,防止矛盾激化而影响社会稳定,保障经济社会发展。在此情况下,人民调解具有重大作用。

1. 人民调解为维护社会稳定起着巨大作用。人民调解在维护社会稳定方面的巨大作用主要体现在以下两个方面:

(1) 正确、及时地化解矛盾纠纷,增强人民内部团结。全国的人民调解组织每年调解矛盾纠纷六百多万件,把大量的人民内部矛盾解决在基层,使成千上万的当事人在不伤感情、不失和气的情况下消除了隔阂,改善了人际关系,有效地维护了社会安定团结。人民调解委员会及时、就地、公正地调解了大量的民间纠纷,增强了人民内部的团结,有利于建立和维护社会主义新型的人与人之间的关系。

(2) 防止矛盾纠纷激化,预防犯罪行为发生。人民调解组织通过及时发现、正确调解矛盾纠纷,把许多因发生矛盾纠纷而准备行凶的人从犯罪的边缘拉了回



来,制止了许多一触即发的危害人民生命财产安全的重大恶性案件。人民调解以平等、民主、说服、教育的方法,耐心做好民事纠纷双方当事人的思想工作,疏导和化解纠纷,避免矛盾的激化和事态的扩大,尽最大可能把矛盾解决在萌芽状态,解决在基层,从而防止因民间纠纷激化而酿成危及人民生命财产安全的恶性事件的发生,减少违法行为与犯罪案件,促进社会治安的根本好转,维护社会稳定并有利于社会主义经济建设。通过广泛深入、生动具体地向人民群众开展法制宣传教育,不断增强人民群众的法制观念,为预防犯罪起到了治本的作用。通过开展多种形式的社会主义精神文明建设活动,移风易俗,净化了社会风气,创造了预防犯罪的外部环境。

2. 人民调解促进了改革开放和经济建设。人民调解促进改革开放和经济建设的作用主要体现在以下四个方面:

首先,通过调解大量的矛盾纠纷,消除了当事人之间的纷争,解除了其精神负担,增进了团结,有利于调动人民群众生产和工作的积极性,使人们都能心情舒畅地投入生产和工作。

其次,人民调解组织设在基层,人民调解员生活在群众之中,对群众中发生的各种矛盾纠纷,不仅可以及早发现,而且可以就地解决,这样可以节省当事人的时间、人力和物力,免除讼累,避免因打“官司”而耽误生产和工作。减轻了人民负担,减少了群众诉讼,进而减少了司法成本。

人民调解作为一种制度化、经常化和专门化的纠纷调解机制,在解决民事纠纷中具有方便快捷、成本低、效率高的优点,因而无论是公民之间,还是公民与法人(或者其他经济组织)之间,或者法人相互之间发生纠纷,都愿意通过人民调解的方式解决。公民之所以愿意接受人民调解,是因为这种解决方式没有特别的入门条件和费用。调解委员虽没有裁判权,但能通过晓之以法、明之以理、动之以情的方式进行调解,以种种灵活方法帮助当事人消除隔阂,化解矛盾,分清是非,息事宁人。法人之所以能够接受人民调解,也在于看重它的低成本和高效率所带来的利益。调解委员,特别是专家型的调解委员,能够依据事实和法律为双方当事人提供咨询意见,分析纠纷的症结所在和双方当事人的利益所在,提出可供讨论的解决方案,并为他们之间开展谈判进行协调和疏通。他们还可以将调解解决的成本和收益与诉讼解决的成本和收益相比较,说服双方当事人作出在现实情况下利益最大化的明智选择。有了他们的帮助,当事人能够更好地了解、判断案件的事实并正确地选择法律依据,并据此对案件的诉讼前景作出较明确的预期。这种预期有助于当事人把握彼此让步的边界,找出解决方案,从而以和解方式了结纠纷。而且,在许多地区还存在着基层群众对专业机构服务收费的承受能力问题。所以,人民调解制度的作用显而易见。