

广安市人民调解制度

创新与发展

广安市人民调解制度创新与发展课题组编

广安市人民调解制度

创新与发展

广安市人民调解制度创新与发展课题组编

人民调解制度创新与发展课题组

顾 问:王建军 侯晓春 王全海 魏常平

何 群

组 长:余 仪

副组长:徐 昕 王正力

成 员:李庆贵 田 璐 严代志 廖云翔

于 红 唐 敏 瞿卫平 吴 俊

黄艳好 毋爱斌

编 审:徐 昕

编 辑:田 璐 董奇智 张学成 于 伟

刘元林 罗纯学



2008年11月21日，全国人大常委会内司委副主任姜兴长、司法部法制司司长杜春在邻水县鼎屏司法所调研人民调解工作



2009年4月27日，四川省委常委、政法委书记王怀臣，省司法厅厅长刘作明在市委书记王建军、市政府市长侯晓春的陪同下在岳池县乔家镇廖坝村人民调解委员会检查指导人民调解工作



2008年9月10日市委副书记、政法委书记余仪为广安市人民调解委员会授牌



2008年9月10日副市长、市公安局局长魏常平为广安市人民调解委员会联合会授印

东方地平线盛开的“东方之花”

太阳升起的地方,是东方地平线。上世纪八十年代,新西兰著名作家路易·艾黎把广安誉之为“东方地平线”,因为这里诞生、养育了光耀世界的伟人——中国改革开放和现代化建设总设计师邓小平。

无独有偶,不少慧眼识珠的西方学者把“东方之花”、“东方法宝”、“东方经验”的美誉,赠给了中国的人民调解制度。

人民调解,作为我国特有的诉讼外纠纷解决制度,是中华民族优秀法律文化中一颗璀璨的明珠,凝聚着精英与平民的智慧和力量。人民调解制度,在解决人民内部矛盾、化解纠纷、促进经济社会发展等方面,发挥着不可替代的重要作用,成为维护社会和谐稳定的“第一道防线”。因其具有广覆盖、高效率、低成本、少反复等优势,现已为许多国家所认同和借鉴。

当前,我国正处于社会转型期和矛盾凸显期,随着经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化,各类矛盾纠纷错综复杂地表现出来,给维护社会和谐稳定提出了新的挑战。大量的矛盾纠纷如果不能被合理、规范、高效的机制所消融,一些非正常的渠道就会应运而生,从而危害社会和谐稳定。贵州“瓮安事件”、云南“孟连事件”等群体性突发事件警示我们,必须健全社会矛盾纠纷解决机制,及时采取有效措施,尽量在“黄金处置期”内化解纠纷和争端。

为应对维护稳定新挑战,满足人民群众新期待,广安市着力创新人民调解机制,整合社会资源,建立调解网络。通过加强与西南政法大学司法研究中心合作,进行专题理论研究和实践探索,于2008

年7月起,在全市创新设立了市、县人民调解委员会联合会及其人民调解委员会,组建了人民调解员专家库,形成了市、县、乡、村、组纵向到底、部门行业横向到边、上下联动的人民调解网络,创立了人民调解“广安模式”。该模式以市、县(市、区)人民调解委员会联合会为龙头,市、县(市、区)人民调解委员会为主导,乡镇、村(居)人民调解委员会为基础,各专业性、行业性人民调解委员会为补充的市、县、乡、村、组五级网络体系,实现多种纠纷解决机制有效对接、良性互动,和平解决纠纷,运行一年来,已成功化解跨区域、跨行业的疑难复杂矛盾纠纷60余起,其理论成果和实践成效得到了全国人大立法调研组和各级领导、法学专家的肯定与好评。

维护社会和谐稳定,人民调解大有可为。愿“东方经验”灿烂之花,在更大范围结出丰硕之果。

余仪

2009年8月于渠江之滨

目 录

创 新 篇

人民调解委员会联合会创立的社会背景	3
市委市政府大胆构想指明方向	5
司法行政机关积极大胆探索实践把市委市政府决策化为现实的新机制	6
人民调解广安模式基本形成	10
人民调解委员会联合会法理基础	14

制 度 篇

中共广安市委广安市人民政府关于构建“大调解”工作体系有效化解社会矛盾纠纷的意见（广委发〔2009〕18号）	21
广安市司法局关于充分发挥人民调解在“大调解”中基础作用进一步推进人民调解工作的意见（广市司发〔2009〕55号）	27
广安市司法局关于筹备组建区市县人民调解委员会联合会和区市县人民调解委员会的通知	33
广安市人民调解委员会联合会章程	38
广安市人民调解委员会联合会筹备组关于草拟《广安市人民调解委员会联合会章程》的说明	44
广安市人民调解工作组织建设规范	46
广安市人民调解工作制度规范	49
广安市人民调解工作程序规范	54
广安市人民调解工作考核奖励规范	60
广安市公安局广安市司法局关于在全市成立交通事故人民调解委员会有关事项的通知（广市司发〔2009〕35号）	62

广安市广安区司法局广安市广安区人民政府信访局关于加强人民调解与信访对接工作的实施方案(广区司发〔2008〕76号)·····	65
华蓥市人民法院华蓥市司法局关于全面建立“诉调对接”机制的实施意见(华司发〔2008〕39号)·····	75
岳池县公安局岳池县司法局关于探索建立人民调解与公安行政调解工作对接的通知(岳司发〔2008〕38号)·····	80
岳池县人民调解工作指导协调小组办公室关于印发《岳池县人民调解委员会工作制度》的通知·····	85

求 索 篇

创新人民调解机制,推进和谐广安建设/余仪·····	93
通过试点推进人民调解制度的改革/徐昕·····	96
顺应社会矛盾新形势,创建人民调解新机制	
——广安建立市县人民调解委员会及联合会的探索/王正力·····	102
广安市人民调解委员会联合会的法理基础与制度优势/田璐·····	107
人民调解委员会联合会的法理基础/吴俊·····	113
人民调解与信访对接机制研究	
——以广安区“调访对接”为视点/黄艳好·····	121
人民调解的中国经验/毋爱斌·····	128
广安模式的大调解谋划篇/四川法制报社 麻蓉生 鞠天敬 文治华	
·····	141
广安模式的大调解纵深篇/四川法制报社 麻蓉生 鞠天敬 文治华	
·····	147

人 物 篇

和谐天使——汤群芳/余仪·····	155
广安模式的大调解人物篇/四川法制报社 麻蓉生 鞠天敬 文治华	
·····	162

汤群芳工作十三法 / 唐昌友等	167
郭太平重大疑难纠纷处置工作十心法 / 张国盛 刘斌	180

实 践 篇

女生溺水身亡起风波 人民调解化怨解危难	193
高校学生意外身亡 人民调解妥善化解	195
年少轻狂酿命案 人民调解平事态	198
学生病亡起纷争 专家调解平事端	200
误投铅球砸人致死 人民调解化难解忧	202
小生命被车撞致死 人民调解维权释怨	203
游泳溺亡起纠纷 联合调解保民生	204
意外溺水身亡 调解化解纠纷	206
校园损害赔偿起争议 人民调解息纠纷	208
口角之争误伤人命起争端 调解及时抚慰亲人息纠纷	210
沉船起争端 调解促和谐	211
忽视安全酿祸 人民调解维稳	213
医患纠纷闹心 人民调解化怨	215
联合调解化纠纷 共建和谐保稳定	217
一字之差疏防范 自杀纠纷妥化解	219
精神病患者杀人酿命案 调委会介入调处平事态	221
公调对接化怨 联合调解止争	223
儿童贪玩溺水身亡 人民调解化怨解忧	225
工亡赔偿起争议 人民调解保稳定	227
离奇死亡家人索赔 联合调解助困解难	229
三轮摩托撞人惹祸 人民调解化怨解忧	231
两天两夜苦调解 死者获赔保稳定	233
建房不慎出人命 人民调解息纷争	234
死亡补偿起争议 人民调解来化解	236
公调对接 力促和谐	238
十年土地纠纷生积怨 调委会介入迎刃而解	240

漏油酿污染 调解平民怨	242
加强调访对接 化解矛盾纠纷	244
医患矛盾“不相容” 专业调解公信高	245
交调成功对接 化解交通事故	247
诉调对接 构建和谐	248
交通侵权起纷争 专业调解提效率	249
恶狗突袭致人亡 联合调解平事端	250
后记	252

创 新 篇

人民调解委员会联合会 创立的社会背景

当前,随着经济社会的快速发展,影响社会稳定的因素在不断增多,民间矛盾纠纷出现了许多新情况、新特点。一是利益冲突不断升级。现实生活中的各类矛盾纠纷大部分都是由利益冲突引发,其比例占矛盾纠纷总数的60%以上,并且利益之争不断升级,调解难度不断增大。二是矛盾纠纷错综复杂。一些矛盾纠纷往往是经济的、社会的和个人的、集体的、国家的利益相互交织,有些矛盾同时表现出对抗和非对抗两面的属性,形成十分复杂的矛盾网络。三是群体性纠纷不断增多。随着利益格局的重大调整,具有相同利害关系的社会成员对利益问题容易产生共鸣,容易结成利益共同体,常常出现集体上访和告状闹事,群体性特点十分明显。各类疑难复杂的新型纠纷不断涌现,涉及部门多、领域广、专业性强、易激化、处理难度大、化解周期长,仅靠单一部门或组织的力量难以妥善解决,新形势下的矛盾纠纷呼唤人民调解的新机制。

2008年6月29日,武胜县一位15岁的初中毕业女生陈某,与网友一起在广安区北辰湖公园玩耍时,自己不慎掉入湖中溺水身亡。死者陈某的父亲陈某某是一名退伍军人,得知其女死亡后,当天便与亲友赶到广安区并要求北辰湖公园赔偿,双方未达成协议。7月3日,死者之父陈某某情绪十分激动,扬言如果北辰湖公园不妥善处理此事,将制造惊天大案,这时他在广安市的30多名战友,已自发赶到广安区进行声援,并聚集在北辰湖公园管理单位广安区规划和建设局,聚集人员100多人,群体性事件一触即发。广安区、武胜县领导向市委副书记、政法委书记余仪同志请求市上出面解决,因两区县委、政府已花了四天时间都未处置好,且矛盾即将激化,如果市上不出面解决,可能在广安引发第二个“瓮安事件”。余仪同志当即指示市司法局牵头组织调解。市司法局大胆探索,临时组建调解班子,由市司法局党组成员、纪检组长李庆贵同志担任首席调解员,及时开展调解工作,经过8小时艰苦的调解,终于促成双方当事人达成调解协议,成功化解了这起重大复杂跨县域的矛盾纠纷。此案的成功调解,充分表明原有的乡(镇)、村(居)人民调解委员会已不能有效化解跨区域的复杂矛盾

纠纷,亟需创建有效化解区域性、行业性、专业性重大矛盾纠纷的人民调解新机制。随着经济社会的快速发展、利益关系的调整、生产生活方式的改变,跨区域性、行业性、专业性的矛盾纠纷不断涌现,原有的乡镇(街道)、村(居)、企事业单位人民调解组织已不能有效化解这类疑难复杂的矛盾纠纷,亟需探索建立区域性、行业性、专业性的市、县(区市)人民调解委员会来承担此项重要任务,以筑牢维护社会稳定的“第一道防线”。

市委市政府大胆构想,指明探索方向

2008年7月3日,广安市司法局临时组建跨县域的市级人民调解组织,成功化解了陈某溺水死亡纠纷,平息了一场可能激发的群体事件。市委副书记、政法委书记余仪同志由此看到,原有的人民调解组织在化解跨区域重大矛盾纠纷时,存在机制上的缺陷,于是大胆提出建立市、县两级人民调解委员会及其联合会的构想,以便组织专业人员,高效化解跨区域、跨行业或专业性强的疑难复杂矛盾纠纷。构想一提出,立即得到市委书记、市人大常委会主任王建军的肯定,并作出“积极探索,认真总结,在全市逐步推广”批示。市长侯晓春也指出:“调解委员会的建立,构架了一座政府与老百姓的直接桥梁,应大力支持”。市委领导立足广安市情,准确把握形势,高瞻远瞩,大胆构思,指明了人民调解发展方向。广安市创建跨区域、跨行业人民调解新机制的历史责任落到了全市二百多名司法行政机关全体同志的身上,历史给了司法行政机关的同志们施展聪明才智的大舞台。