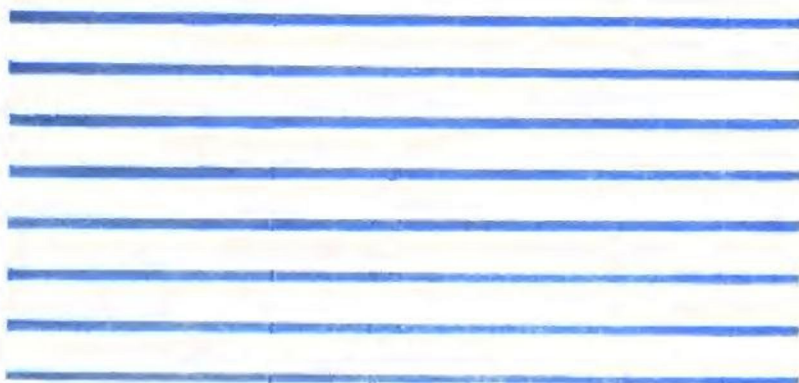


高等学校法学试用教材

# 人民调解学概论

法学教材编辑部编审

主编 江 伟 杨荣新



出版社

高等学校法学试用教材

# 人民调解学概论

法学教材编辑部编审

主 编 江 伟 杨荣新

撰稿人 (以章节先后为序)

宋太郎 江 伟

谭 兵 杨荣新

金信年 姜汉月

法 律 出 版 社

本教材已列入国家教育委员会组织制订的高等学校文科教材编选计划。

高等学校法学试用教材

**人民调解学概论**

法学教材编辑部编审

法律出版社出版 新华书店发行

法律出版社印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 7.25印张 198,000字

1990年6月第一版 1990年6月第一次印刷

印数 0,001—5,000

ISBN 7-5036-0114-0/D·115

定价1.90元

## 作者简介

- 江 伟 中国人民大学法律系副教授、诉讼法教研室副主任。主要著作有《民事诉讼法学》、《民事诉讼法通论》（与人合著）。译著有《美国民事诉讼》等。
- 杨荣新 中国政法大学教授、民事诉讼法教研室主任。主要著作有《民事诉讼法学》、《民事诉讼法条文释义》及《民事诉讼法基本知识》（与人合著）等。
- 宋太郎 武汉大学法学院副教授。
- 谭 兵 西南政法学院副教授、诉讼法教研室副主任。主要著作有《民事诉讼法自学指南》、《民事诉讼法教学案例》、《人民调解工作知识》等。
- 金信年 华东政法学院法律系副教授。
- 姜汉月 司法部原人民调解司正处级调研员。

## 说 明

为了适应法学教育发展的需要，在有关部门和法学界的关怀和支持下，我们约请了部分专家、学者和教师，编写了一套高等学校法学试用教材，供高等院校各法律专业选用或参考。

这套教材以马克思列宁主义毛泽东思想为指导，力求正确地阐述和介绍法学各门学科的基本原理、基础知识和基本资料，并注意了内容的科学性、系统性和相对稳定性。

《人民调解学概论》是这套教材的一种。几十年来，我国的人民调解工作积累了丰富的经验，但是，缺乏应有的理论研究，本书试图将这些经验上升为理论，并对建立人民调解学的体系作了一些探索。全书共分四大部分：第一部分共四章，是对人民调解基本理论的阐述；第二部分共五章，是对人民调解组织的阐述；第三部分共四章，是对人民调解组织的活动的阐述；第四部分共两章，是对人民调解的对象和纠纷的预防的阐述。这四部分互相区别、互相衔接，是一个有机的整体。

司法部基层工作司在本书编写过程中给予了大力的支持，并审阅了书稿，特此表示感谢。

各章撰稿人分工为：

宋太郎 第1、12、13章。

江 伟 第2、4章。

谭 兵 第3、10、11章。

杨荣新 第5、6、14章。

金信年 第7、8、9章。

姜汉月 第15章。

本书由江伟、杨荣新修改定稿，姜汉月参加了修改定稿工作。

责任编辑：吴芝芬。

由于水平所限，时间短促，内容难免有缺点错误，体例和文风可能不完全一致，希望读者提出意见，以便再版时修订。

法学教材编辑部

1989年6月

# 目 录

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| 第一章 人民调解与人民调解学 .....        | (1)  |
| 第一节 人民调解的概念和特点 .....        | (1)  |
| 第二节 人民调解学研究的对象、体系和方法 .....  | (11) |
| 第三节 人民调解学与相邻学科的关系 .....     | (17) |
| 第二章 人民调解的历史发展 .....         | (22) |
| 第一节 人民调解的渊源 .....           | (22) |
| 第二节 人民调解制度的初创和确立 .....      | (26) |
| 第三节 人民调解制度的新发展 .....        | (34) |
| 第三章 人民调解与传统文化、民族心理素质 .....  | (38) |
| 第一节 人民调解与中国传统文化 .....       | (38) |
| 第二节 人民调解与中华民族的心理素质 .....    | (51) |
| 第三节 对改革和完善我国人民调解制度的思考 ..... | (58) |
| 第四章 人民调解的地位与作用 .....        | (64) |
| 第一节 人民调解的地位 .....           | (64) |
| 第二节 人民调解的作用 .....           | (72) |
| 第五章 人民调解工作的方针 .....         | (77) |
| 第一节 人民调解工作方针的提出 .....       | (77) |
| 第二节 人民调解工作方针的内容 .....       | (81) |
| 第三节 人民调解工作方针的贯彻执行 .....     | (83) |
| 第六章 人民调解委员会的性质和任务 .....     | (86) |
| 第一节 人民调解委员会的性质 .....        | (86) |
| 第二节 人民调解委员会的任务 .....        | (90) |
| 第七章 人民调解的组织 .....           | (97) |

|      |                            |        |
|------|----------------------------|--------|
| 第一节  | 人民调解委员会 .....              | ( 97 ) |
| 第二节  | 人民调解委员 .....               | (102)  |
| 第八章  | 人民调解委员会与有关部门的关系 .....      | (107)  |
| 第一节  | 司法行政机关对人民调解委员会的指导和管理 ..... | (107)  |
| 第二节  | 基层人民法院对人民调解委员会的指导和监督 ..... | (111)  |
| 第三节  | 人民调解委员会与乡镇法律服务机构 .....     | (112)  |
| 第九章  | 人民调解委员会的主管和管辖 .....        | (115)  |
| 第一节  | 人民调解委员会的主管 .....           | (115)  |
| 第二节  | 人民调解委员会的管辖 .....           | (119)  |
| 第十章  | 人民调解委员会的工作原则 .....         | (122)  |
| 第一节  | 人民调解委员会工作原则的形成和发展 .....    | (122)  |
| 第二节  | 合法原则 .....                 | (125)  |
| 第三节  | 自愿原则 .....                 | (129)  |
| 第四节  | 平等原则 .....                 | (131)  |
| 第五节  | 尊重当事人诉讼权利的原则 .....         | (133)  |
| 第十一章 | 人民调解委员会的工作制度与工作方法 .....    | (137)  |
| 第一节  | 人民调解委员会的工作制度 .....         | (137)  |
| 第二节  | 人民调解委员会的工作方法 .....         | (141)  |
| 第十二章 | 人民调解委员会调解纠纷的程序 .....       | (145)  |
| 第一节  | 纠纷的受理 .....                | (146)  |
| 第二节  | 调解的进行 .....                | (148)  |
| 第三节  | 调解的结束 .....                | (151)  |
| 第十三章 | 人民调解协议 .....               | (153)  |
| 第一节  | 调解协议的内容、性质和效力 .....        | (153)  |
| 第二节  | 调解协议的履行 .....              | (157)  |
| 第十四章 | 民间纠纷及其发生发展规律 .....         | (160)  |
| 第一节  | 民间纠纷概述 .....               | (160)  |
| 第二节  | 民间纠纷的种类 .....              | (168)  |
| 第三节  | 民间纠纷发生发展的规律 .....          | (179)  |



|      |                   |       |
|------|-------------------|-------|
| 第十五章 | 民间纠纷的预防 .....     | (183) |
| 第一节  | 预防民间纠纷的概述 .....   | (183) |
| 第二节  | 预防纠纷的根本措施 .....   | (187) |
| 第三节  | 预防纠纷的具体措施 .....   | (192) |
| 第四节  | 几种常见纠纷的预防 .....   | (198) |
| 第五节  | 防止纠纷激化的特殊措施 ..... | (202) |
| 附录一  | 编写本书时的参考书目 .....  | (206) |
| 附录二  | 有关法规 .....        | (207) |

# 第一章 人民调解与人民调解学

## 第一节 人民调解的概念和特点

### 一、人民调解的概念

#### (一) 调解

在研究“人民调解”之前，先要研究什么是调解。调解就是在第三方主持下，以国家法律、法规、规章和政策以及社会公德为依据，对纠纷双方进行斡旋<sup>①</sup>、劝说、促使他们互相谅解、进行协商，自愿达成协议，消除纷争的活动。它具有三个特征：一是第三方（即国家机关、社会组织或者个人）主持协商，与无人从中主持，完全是双方当事人自行协商的和解不同；二是第三方只是斡旋、劝说，而不是作裁决，与仲裁不同；三是纠纷双方当事人共同以法律、法规和政策以及社会公德为依据，自愿达成协议，消除纷争，不是行使行政、司法权进行强制性解决。

调解是人类社会的特有现象之一，它随着人类社会的产生而产生，又随着人类社会的发展而发展。

我国社会主义社会的调解，种类较多。根据不同标准，可作如下划分。

1. 以调解主持者为标准，可分为民间调解和官方调解。

(1) 民间调解分为：人民调解委员会调解（简称人民调解）；乡镇法律服务所调解；同事、亲友、街坊邻里调解；在场人调解（发生纠纷时在场人自发进行的调解）；律师事务所律师调解；我

---

<sup>①</sup> 斡旋：（Wò xuán）挽回事势，弥缝缺失之意。见《辞海》合订本，中华书局印行，民国37年（1948年）10月再版本。

国国际经济贸易仲裁委员会和海事仲裁委员会的调解（以下简称涉外仲裁的调解）。

（2）官方调解分为：人民法院调解；司法行政调解（主要指司法助理员调解）；主管单位行政调解（企业、事业单位、机关、团体行政机构及其负责人的调解，包括公安机关的调解）；国内各种仲裁调解；

2. 以有无诉讼法律行为为标准，可分为诉讼中调解和诉讼外调解。

（1）诉讼中调解：即人民法院调解。

（2）诉讼外调解：即人民法院调解以外的其他各种调解。

3. 以调解达成的协议有无强制执行力为标准，可分为有法律效力的调解和无法律效力的调解。

（1）有强制执行力的调解分为：人民法院调解；仲裁委员会的调解。

（2）无强制执行力的调解：即人民法院调解和仲裁委员会调解以外的各种调解。

## （二）人民调解

人民调解是我国民间调解中的法定活动形式。它是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，对民间纠纷双方当事人进行斡旋、劝说，促使他们互相谅解、平等协商，自愿达成协议，消除纷争的活动。它也有三个特征：一是在人民调解委员会成员主持下纠纷当事人进行协商；二是人民调解委员会成员只是进行斡旋、劝说，而不作裁决；三是民间纠纷双方当事人共同以国家法律、政策和社会公德等规范为依据，平等协商，自愿达成协议，消除纷争。第一个特征，是人民调解自身所特有的本质属性，它将人民调解同其他民间调解以及其他各种调解区别开来，任何非人民调解委员会的组织成员主持协商的调解，都不属于人民调解的范畴，都不得称之为人民调解。第二、第三两个特征，则是人民调解同我国现代社会里的其他各种调解所共

有的或部分共有的属性和特征。但是，一般说来，人民调解比官方调解的灵活性大，比其他自发性的民间调解具有更大的合理性、合法性、民主性和科学性。

近几年来，人民调解发展迅速，为了适应对外开放、对内搞活后的城、乡、厂矿企业的新情况和发展社会主义精神文明建设的需要，人民调解在组织方面发生了很大变化，其特点主要是向联片化、网络化方向发展，更深入更广泛地扎根于整个中国社会。调解员、调解小组、调解委员会三层次的人民调解网已成为普遍形式，又出现了城乡结合，厂街结合，工农结合，以及跨部门、跨行业、跨地区的联合调解组织。总之，人民调解委员会的组织形式是多样化了。以不同的标准划分，可作如下分类：

1. 以人民调解委员会所辖范围作为标准，可分为：农村人民调解（或者村民委员会人民调解）；城镇人民调解（或者居民委员会人民调解）；厂矿企事业单位人民调解。

2. 以组织形式为标准，可分为：单一的人民调解（即以村民委员会、居民委员会或厂矿企事业单位组织为单位建立的人民调解委员会）；联合的人民调解（即两个或两个以上单位的人民调解委员会派员组成的联合人民调解组织）。

## 二、人民调解与法院调解、行政调解和其他民间调解的区别

人民调解与人民法院调解、行政调解以及其他民间调解都是构成我国现代社会调解总系统工程的一些子系统工程。它们在整个社会调解总系统工程中的地位是独立的。它们是互相区别、互相联系、互相配合、互相制约、相辅相成的。它们之间的关系总的来说，是为了实现解决社会纠纷，促进社会安定团结，促进社会政治、经济，文化发展的共同目的，既有分工又有互相合作的关系。下面是它们之间的区别。

### （一）与法院调解的区别

1. 调解机构的性质不同。人民调解委员会是基层群众自我服务、自我教育、自我管理、自己解决自己纠纷的民主自治组织；人

民法院是国家的审判机关。

2. 调解人员的地位不同。人民调解人员是经基层群众直接选举或同意而产生的，是不脱产的群众；人民法院调解的人员是由国家权力机关选举或任命的国家司法官员，是行使国家审判权的审判人员。

3. 调解本身的性质不同。人民调解是没有进入诉讼程序，不具有诉讼性质的诉讼外的民间调解，不是诉讼活动；而人民法院调解，是进入了诉讼程序，具有诉讼性质的诉讼中调解，是人民法院审理民事案件的一种形式和方法，是诉讼活动。

4. 调解权的来源与性质不同。人民调解人员主持调解是基层群众直接授予的民主自治权利，调解人员代表的是群众自治组织人民调解委员会，它与被调解人员之间不是诉讼法律关系，也不是行政法律关系，而是群众与群众自治组织之间的民主平等关系，人民法院审判人员主持调解，是国家赋予人民法院审判权的一种表现形式，调解人员是代表人民法院，依法与被调解人员发生诉讼法律关系。

5. 调解对象的性质与范围不尽相同。人民调解组织调解民间纠纷，包括一般民事纠纷，轻微刑事违法引起的纠纷，以及违反社会公德引起的纠纷；而人民法院则调解所有的民事纠纷以及一切刑事自诉案件。

6. 达成调解协议的性质与效力不同。人民调解达成的协议，或制作的调解书是一种群众自治组织调解群众纠纷结果的记录和一般文书，不是合同，不是法律文书，更不是司法文书，没有强制执行的效力，全靠自觉履行，如果翻悔，允许向人民法院起诉；而人民法院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解决民事案件的结论和制作的司法文书，一经合法送达当事人，立即发生法律效力，不允许翻悔，也不允许以同一诉讼标的再向人民法院起诉或上诉，它与生效判决有同等法律效力，是一种强制执行的根据。

## (二) 与行政调解的区别

1. 调解机构的性质不同。人民调解是人民调解委员会的调解，人民调解委员会是调解民间纠纷的基层群众性自治组织；而行政调解则是国家行政机关、企业事业单位的行政领导及其工作人员对其所属单位成员之间，或所属单位成员与其他单位成员之间发生的纠纷进行的调解，调解机构具有行政管理职能。

2. 调解人员的地位不同。人民调解的调解人员是经基层群众直接选举或者同意的、不脱产的群众中的一员，它与被调解人员是平等关系；而行政调解的调解人员都是行政机构的领导人或者职能部门的工作人员。他们都居于领导、管理地位，同被调解人之间一般存在着一定行政性质的上下级隶属关系。

3. 调解本身的性质不同。人民调解是一种群众性的自治活动，是民间调解中的一种；而行政调解，是基于行政职责的一种行政活动，属于官方调解。

4. 调解权的来源与性质不同。人民调解的调解权是一定范围群众直接授予的民主自治权；而行政调解的调解权是行政权的一种表现形式，是国家赋予的。

5. 调解对象的性质、范围不完全相同。人民调解对象的性质与范围如前所述。行政调解的对象一般是具有行政隶属关系，根据法律规定，行政调解可以调解公民与法人、公民与公民，法人与法人之间的民事、经济等纠纷。

6. 调解协议的效力不完全相同。人民调解达成的协议或制作的调解书，不能作为执行根据；行政调解达成的协议或制作的调解书，一般也不能作为执行根据，也是靠自觉履行的，但是其中某些行政调解，例如工商行政管理部门所设立的经济合同仲裁委员会主持达成的调解协议和制作的调解书，生效后即具有法律效力，权利人可以作为申请人民法院依法强制执行的根据。

## (三) 与其他民间调解的区别

人民调解与其他民间调解最根本的区别是，人民调解是国家宪

法确认的，人民调解委员会是遵循人民调解法规经基层群众直接选举或者同意而产生的、基层群众自治性质的、调解民间纠纷的专门组织，人民调解委员会及其组织成员遵循人民调解法规对民间纠纷进行斡旋和主持调解，并接受基层人民政府和基层人民法院的指导；而其他民间调解，调解人员都不是经基层群众选举或同意产生的人民调解组织的成员，其他民间调解，有一些完全是群众自发的调解，无组织无章程，例如，发生纠纷时在场人的调解、同事亲友、街坊邻里的调解等；另有一些虽有固定的组织和章程，但不是经基层群众选举或同意而产生的自治性组织，也不是调解民间纠纷的专门组织，例如乡镇法律服务所和涉外仲裁的调解以及律师的调解等。

### 三、我国人民调解的特点

我国人民调解是一种诉讼外的调解。世界许多国家都有诉讼外的调解，但是我国人民调解同外国一切诉讼外的调解比较有如下一些特点：

#### （一）我国人民调解的渊源是中华民族民间的调解习惯

中华民族的祖先，把原始氏族解决社会纠纷的调解方法带进了文明时代，其后在中华民族五千余年历史的灿烂文化中，这种具有纯朴性质的原始民主和人道精神的调解，被揉和到我国政治、哲学、宗教、伦理、道德、社会风俗民情以及民族心理素质之中，所以我国各族人民自古以来，都有以和为贵，协商调解，排难解纷，息事宁人，促进乡邻和家庭和睦相处的习惯，把主动为他人排难解纷，息事宁人看成一个社会成员对社会应尽的责任，作为一种美德受到社会颂扬；而对他人闹纠纷，漠不关心，袖手旁观，听之任之，视为一种不道德的行为，受到社会谴责。群众之间发生纷争，当双方无力自行和解时，就有求助和乐于接受亲友、长辈、办事公道的人们调解的习惯。这种习惯有利于消除群众间的纷争和社会的和谐与安宁，有助于生产力的发展，是我们中华民族人民的优良传统之一。但是，我国基于这种优良传统习惯的民间调解，历来都是无组

织、无章法的群众的自发行为，而且在调解具体纠纷中，不可避免地要受到旧法律、旧伦理道德规范的影响，往往为统治阶级所利用。在我国新民主主义革命时期，解放区人民政权对我国旧的民间调解加以改造，发扬光大了民间优良的传统调解习惯，初创了一种崭新的民间调解形式，即有组织、有章法的真正群众性的人民调解。新中国成立后，就在全中国范围正式确立了人民调解制度，所以说人民调解的渊源是中华民族民间的调解习惯。

## （二）我国人民调解是具有完整的民间性和完全的自治性的民间调解

我国人民调解是基层群众调解自己纠纷的自治组织的一种自治活动，完全是一种群众自我教育、自我管理、自我服务。人民调解人员都是经基层群众直接选举产生，或者由村民委员会、居民委员会或厂矿企事业单位职工代表大会提名并征得群众同意而产生的，而且在任职期间，如有违法失职或不称职情况，原选单位可以罢免或改选。人民调解也是人民群众当家作主，自觉运用国家法律、政策，参与管理国家、社会事务的社会主义的直接民主的一种形式。它同我国基层政府和法院的关系，不存在上下级领导与被领导的关系，它独立自主地依照国家法律、政策、社会公德等规范标准调解民间纠纷。同时在整个调解过程以及任何调解环节上，都不具有任何行政性质、司法性质、或准司法性质，完全是群众性的调解活动。这就保障了它的民间性质的完整性和完全的群众自治性。

外国民间调解组织，不是具有官方性质、半官方性质，就是具有司法性质或准司法性质。例如：

印度的民间司法组织“人民法院”，由行政区的法官召集，参加者包括一名法官，二名律师，一名社会工作人员和一名书记员。它主要调解争端，为群众提供司法服务。无法解决的案件，提交当地法院处理。

日本调解民间纠纷的“劝解制度”，是由国家设立的审判机关——裁判所的法官与民间专任调停委员相结合的形式来进行调



停，没有专门的固定组织，近年开始出现少量的法庭外调解组织，调解程序仍然规定由裁判所指定一名法官任调解主任，再视案件性质，难易程度，选定两名适合的调停委员，共同组成该案的调停委员会。

挪威实行的诉讼外调解制度，其组织名称叫“调解委员会”。委员由市参审会或教区参事会确定候选人，由市政委员会组织选举产生。法律规定必须经过调解委员会调解的案件，如果未经调解，法院则不予受理，调解委员会的调解，是法定的诉讼必经程序。同时，调解达成的协议，要记入调解委员会的官方档案，调解协议具有与法院判决的同等法律效力。

其他北欧国家的诉讼外调解组织，其形式与工作方法基本上都与挪威相同。

美国的诉讼外调解组织，有的叫“调解支部”，有的叫“邻里审判中心”，调解员是由城市法院的调解督察员从当地居民中挑选产生的。调解中达成和解协议，实行自愿原则，同时不得阻止当事人向法院起诉。但是一旦达成和解协议，就与法院判决具有同等法律效力。

### （三）我国人民调解是积极主动性的民间调解

我国的人民调解组织，调解民间纠纷是积极、主动的，这不仅表现在对民间纠纷采取积极预防的措施上，而且主要体现在人民调解员对待已经发生的纠纷上，他们不是坐等纠纷当事人前来申请调解。由于人民调解委员都是群众推举的，是为人公正，办事公道，热心调解工作，乐于为群众服务，关心社会的积极分子。他们不怕麻烦，不分白天黑夜，不分上班下班，不怕挨骂受气，甚至不惜牺牲生命，总是满腔热情地、积极主动地为群众排忧解难，一得知纠纷发生，便立即上门或赶往现场调解，唯恐一些纠纷发生后不能及时觉察，不能及时调解，不能将纠纷解决在萌芽状态。他们不但自己经常深入群众，察颜观色，了解情况，而且还建立了纠纷信息网络，一个人民调解委员同若干个民调信息员保持联系，纠纷信息灵