

怎样调解民间纠纷

常怡 谭兵编著



重 庆 出 版 社

责任编辑 何鸿钧
封面设计 费小渝

怎样调解民间纠纷 常怡 谭兵编著

重庆出版社出版 (重庆李子坝正街102号)
新华书店重庆发行所发行
巴县印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 2.5 字数 49 千
1985年6月第一版 1985年11月第一次印刷
印数 1—10,000

书号: 6114·7 定价: 0.31元

序 言

人民调解制度是我国解决民间纠纷的一个创造，它是在继承和总结民间调解的优良传统的基础上，在几十年革命和建设的过程中，逐步发展和完善起来的。长期以来，它对于帮助群众息讼解纷，教育公民遵纪守法，预防和减少犯罪，增强人民内部团结，维护社会秩序，促进革命建设等方面，发挥了很好的作用，受到了党和政府的高度重视，人民群众的普遍好评。因此，我国试行的第一部民事诉讼法和五届人大五次会议通过的新宪法已用立法的形式对它予以充分肯定，确立其应有的法律地位，从而使人民调解制度正式成为我国的一项重要法律制度。

人民调解工作既是我们党和政府解决人民内部纠纷的有效措施，又是我国人民当家作主、进行自我管理和自我教育的良好形式，体现了法治与民治相结合的思想。实践证明，人民调解制度适合我国国情，具有强大的生命力，在各个不同历史时期发挥了很好的作用，不仅受到广大干部和群众的称赞，而且在国际上也引起了普遍关注和重视，被誉为“东方的创造”。

当前，我国已经进入了一个新的历史发展时期，摆在全党和全国人民面前的中心任务，就是千方百计地把经济建设搞上去，在本世纪末实现全国工农业的年总产值翻两番的宏

伟目标。随着国内阶级关系的变化，经济体制的改革，以及对外实行开放和对内搞活经济的政策，民事案件和民事纠纷明显上升。因此，正确处理人民内部矛盾，已经成为我们国家政治生活的主题。人民调解组织正是党和政府处理人民内部矛盾的一个有力助手，在这方面将发挥重要作用。此外，由于十年动乱，严重地败坏了社会道德风尚，并遗留了很多问题，社会上潜伏着某些不安定的因素。要消除十年内乱的影响，实现政治上的进一步安定，保障四化建设的顺利进行，必须调动各方面的力量，对社会治安实行全面综合治理，既要建设社会主义物质文明，又必须建设社会主义精神文明。人民调解工作是基层的基础工作之一，是政法工作的第一道防线，在参加“综合治理”，建设精神文明，帮助广大群众抵制精神污染，促进安定团结等方面担负着重要任务。根据多年来开展人民调解工作的实践经验，调解好民间纠纷：(1)有利于增强人民内部团结，减轻群众负担；(2)有利于防止矛盾激化，预防和减少犯罪；(3)有利于把纠纷消灭在萌芽阶段，保障社会安定；(4)有利于增强群众的法制、道德观念，树立良好的社会风气；(5)有利于减少法院收案，使民事审判工作由被动变主动；(6)有利于基层组织排除干扰，集中精力抓好生产和工作。

开展人民调解工作，必须有相应的组织形式。人民群众在长期实践中创造的，并在《人民调解委员会暂行组织通则》（以下简称《通则》）、《中华人民共和国民事诉讼法》和《中华人民共和国宪法》中得到确认的人民调解委员会，就是开展人民调解工作的法定组织形式。《通则》第二条对人

人民调解委员会的性质作了明确规定：“人民调解委员会是群众性的调解组织”。民事诉讼法第十四条也对此作了类似规定：人民调解委员会是“调解民间纠纷的群众性组织。”根据《通则》规定和多年来开展人民调解工作的实践，人民调解委员会的任务有三项：(1)调解民间一般纠纷；(2)对群众进行法制宣传和道德风尚教育；(3)向人民政府和人民法院反映群众的意见和要求。

《怎样调解民间纠纷》这本小册子能和广大调解干部见面，是笔者多年的夙愿，如果它能为我国社会主义法制建设园地的鲜花浇洒一滴水，为广大调解人员奏一支“下里巴人”之曲，就算为开创人民调解工作的新局面尽了一点微薄之力。但由于我们的水平有限，资料不足，在书中难免存在缺点和错误，敬希指正。

我们在编写工作中，曾得到司法部人民调解司、重庆市司法局、重庆市中级人民法院等单位的大力支持和帮助，特此表示衷心感谢。

目 录

序 言.....	(1)
一、调解纠纷的原则.....	(1)
(一) 自愿原则.....	(1)
(二) 合法原则.....	(5)
(三) 起诉自由的原则.....	(9)
二、调解纠纷的政策.....	(12)
(一) 损害赔偿纠纷的调解.....	(12)
(二) 宅基地使用权纠纷的调解.....	(17)
(三) 房屋纠纷的调解.....	(19)
(四) 继承纠纷的调解.....	(22)
(五) 相邻关系纠纷的调解.....	(26)
(六) 婚约纠纷的调解.....	(30)
(七) 婚姻家庭纠纷的调解.....	(32)
(八) 借贷纠纷的调解.....	(43)
(九) 借用纠纷的调解.....	(44)
(十) 社会服务纠纷的调解.....	(45)
三、调解纠纷的方法.....	(47)
(一) 闻风而动, 及时解决.....	(47)

(二)	调查研究, 实事求是.....	(49)
(三)	说服教育, 对症下药.....	(52)
(四)	集体研究, 发扬民主.....	(55)
(五)	坚持原则, 秉公处理.....	(57)
(六)	依靠党的领导, 大走群众路线.....	(60)
(七)	做好亲属工作, 争取各方配合.....	(62)
(八)	“治本”出发, 狠抓预防.....	(65)
四、	调解纠纷的纪律.....	(68)
(一)	不得徇私舞弊、接受请客送礼.....	(68)
(二)	不得处罚、搜查、拘押和侮辱.....	(69)
(三)	不得威胁、压制和打击报复.....	(70)
(四)	不得泄露隐私.....	(71)
(五)	不得收取调解费用.....	(71)

一、调解纠纷的原则

为了正确调解民间纠纷，人民调解人员必须遵守下面三项原则。

(一) 自愿原则

所谓自愿原则，是指调解委员会调解纠纷，必须取得当事人双方同意，不得强迫。具体讲，自愿原则包括三个方面的含义：第一，纠纷的调解必须出于当事人双方自愿。也就是说，纠纷发生以后，当事人双方愿意调解委员会出面进行调解，调解委员会才能调解，如果当事人不愿意调解委员会解决他们之间的纠纷，调解委员会就不能违背当事人的意志，强行调解。第二，协议的达成必须出于当事人双方自愿。纠纷经过调解以后，一般都能在当事人双方互谅互让的基础上达成协议，了息争端。但也有的时候，由于某种原因，当事人双方达不成调解协议。例如，调解人员态度生硬、粗暴，或者调解人员偏袒一方，或者当事人双方意见分歧较大等等，这些原因都可能导致调解协议不能达成。达不成调解协议有两种情况：一种情况是，当事人一方或者双方根本不同意达成协议；另一种情况是，当事人一方或者双方对协议的某些内容不同意。不论属于哪种情况，调解委员会都不

能强迫当事人达成调解协议。第三，协议的履行必须出于当事人双方自愿。如前所述，当事人双方在调解委员会主持下所达成的协议，与在人民法院主持下所达成的协议，其效力是不相同的。经法院调解所达成的协议是一种法律文书，可以作为执行的根据，生效后与判决书具有同等法律效力，其内容必须付诸实现，否则，人民法院将强制负有义务的一方当事人履行协议规定的义务。而经调解委员会调解所达成的协议，不是一种法律文书，因此不能作为执行的根据，只能靠双方当事人自觉履行。如果当事人不愿履行协议内容，调解委员会只能进行说服教育，动员其履行，而不得强制履行。在实践中，有的单位在未经当事人同意的情况下，便把他们在调解委员会主持下达成的协议作为执行的根据，强行扣发一方的工资，这种作法是错误的，应当纠正。

自愿原则是调解工作的首要原则，它是由调解组织的性质所决定的。如前所述，调解委员会既不是国家司法机关，也不是国家行政机关，而是群众性的调解组织。因此，调解委员会在解决纠纷时，必须尊重双方当事人的意愿，而不能使用强制手段来解决他们之间的纠纷。任何违背当事人意愿，强行解决纠纷的作法，都与调解组织的性质不相符合，必然损害调解组织的声誉。同时，只有坚持自愿原则，才能使纠纷得到彻底解决，从而有利于消除当事人之间的隔阂，增强他们之间的团结。否则，即使表面上强制解决了当事人之间的纠纷，但思想上并未解决问题，结果还是达不到调解的目的。因此，必须在调解工作中始终坚持自愿原则，随时纠正违背自愿原则的一切偏向。某工厂有一对青年夫妇，因

一时斗气，女方向区法院起诉要求离婚，区法院将案件转请该厂调解委员会先进行调解。不久，这对青年夫妇在亲友的劝说下和好了，向区法院申请撤诉，并同时告知本单位调解委员会纠纷已经得到解决，表示不必麻烦他们调解了。哪知调解委员会不同意，说这是区法院交给他们的任务，必须调解，不调解不好向法院交待。当事人再三向调解委员会说明，他们夫妻确实已经和好，不需要再调解了。调解委员会还是不听，在广播中点名通知双方当事人必须于某月某日某时到场参加调解，否则，由此而产生的一切后果将自行负责。结果弄得这对青年夫妇哭笑不得，只好硬着头皮去参加调解。很显然，该厂调解委员会的这种作法，完全违背了调解工作的自愿原则。

自愿原则，与说服教育的工作方法是密切联系在一起的。也就是说，说服教育是自愿原则的必然要求。因此，调解委员会每处理一件纠纷，都必须坚持对当事人进行说服教育，采取民主协商的办法来解决当事人之间的纠纷，而不得强迫命令，独断专行，把自己的意志强加于人。特别是要坚决纠正那种“说不服就压，压不服就罚”，甚至随便扣人的错误作法。有的调解人员错误地认为，“调解，调解，磨破嘴皮，百调不解，使用罚款，拍板结案，不调即解”。因而搞什么“骂一句罚五元，打一拳罚十元，用扁担、锄头打人罚十五元”，“赌博一次罚五十元”等等。这种错误作法，完全违背了自愿原则，与调解组织的性质不相符合。例如，某大队调解委员会听到社员张某反映说，邻居王某偷了他的藕。调解委员会没有把事情调查清楚，就擅自决定罚王某守

藕田七夜，并规定，如再发现藕被偷，由王某负责赔偿。还有的调解人员在解决纠纷时，不是摆事实，讲道理，以理服人，而是以“法官”自居，进行压服，对当事人说：“你如果不接受调解，开群众大会来解决”。这些错误作法，必然在群众中造成不良影响，引起当事人和群众的不满，损害调解组织的声誉，必须坚决纠正。

贯彻自愿原则，与调解委员会主动、积极地调解纠纷并不矛盾。必须明确，纠纷发生后，当事人主动找上门来要求调解委员会进行调解，体现了自愿原则；纠纷发生后，当事人没有主动找上门来要求调解委员会进行调解，而是由调解委员会主动找上门去进行调解，这时只要当事人双方并不表示反对，同样体现了自愿原则。一般说来，纠纷发生后，调解人员主动找上门去调解时，绝大多数当事人并不反对。实践中常常有这样一种情况：有的当事人在纠纷发生后，由于各种原因，不便主动找调解委员会调解，但希望调解人员主动找上门去解决他们之间的纠纷，平息争端。而当调解人员主动找上门去调解时，他们内心是十分感激的。因此，调解人员在工作中不能坐等纠纷上门，而应当在纠纷发生后，主动、积极地找上门去调解。对于个别不愿意调解的当事人，调解人员要向他们宣传调解的好处，在取得他们同意之后再行调解，绝不能图简单省事，强行调解。有这么一个例子很说明问题：一天，某街道调解委员会接到区法院转来的一份离婚申请书。由于离婚理由不充足，区法院难判，请调解委员会调解。离婚申请书中说，夫妻俩“经常吵架”，“感情破裂”，“迫切要求离婚”。第一居民委员会调解委员是

这对夫妻的邻居，她看了离婚申请书后，百思不解：他们夫妻俩经常吵架，为什么我听不见？便注意观察。一天清晨，该调解委员发现女方出门时双眼红肿，就细心询问，女方好半天才讲出原因。原来他丈夫喜新厌旧，同另一个女人来往密切，夫妻俩常为此闹别扭。可是他们都很爱面子，生怕别人知道，平时在家是你给我一张字条，我给你一张字条，进行无声的“文字吵架”，有时两人约定到偏僻之处吵一通，然后各自郁郁而归。因此，夫妻俩闹了半年，谁也不知道。昨晚夫妻俩又进行了“文字吵架”，女方痛哭了一夜。调解委员弄清原因后，便主动到男方单位去联系，请组织协助。然后，调解小组邀请夫妻双方单位的领导开联席会进行调解。会上，大家批评了男方喜新厌旧的错误思想，男方接受了批评，保证以后不再同那个女人来往；女方也对处理这个问题的方法不好作了自我批评。从此，夫妻俩言归于好，生活得很幸福。这个事例充分说明，调解委员会主动找上门去调解当事人之间的纠纷，不但是必要的，而且也是可能的。

(二) 合法原则

所谓合法原则，一是指调解委员会调解纠纷时，必须严格按照党的政策和国家的法律法令办事，不得无原则地进行。也就是说，现行的政策和法律、法令，是调解工作者解决纠纷的主要依据；以协议形式表现出来的调解结果，必须符合现行政策和法律、法令的精神。如果对于所要解决的纠

纷，现行政策和法律、法令都无明确规定，则可以参照社会主义原则和优良的传统道德习惯妥善处理。二是指调解委员会调解纠纷的范围，要符合法律、法令的规定；不属于调解委员会调解的纠纷，调解委员会无权进行调解，而应当由有关部门处理。根据民事诉讼法的规定，调解委员会在工作中如果违背政策、法律，人民法院有权予以纠正。遇有这种情况，当事人也可以主动向人民法院反映，要求纠正。调解委员会如果自己发现已经调解的案件确有违背政策和法律的，应当从维护政策和法律的严肃性出发，本着对人民高度负责和实事求是的精神，自行加以纠正。

调解委员会调解纠纷之所以要遵守合法原则，主要是因为：第一，只有遵守合法原则，才能使纠纷得到正确解决，维护当事人的合法权益。党的政策，是根据各个时期的政治、经济形势和党在该时期的中心任务而制定的，它充分体现了人民的利益和要求。国家法律，是根据党的政策而制定，并为实现党的政策服务的，是党的政策的具体化、定型化、法律化，同样体现了人民的利益和要求。因此，调解委员会调解纠纷时，只有严格按政策、法律办事，才能使当事人之间的纠纷得到正确解决，维护其合法权益。否则，就会“公说公有理，婆说婆有理”，各执一端，无法分清是非，明确责任，统一思想，找到解决纠纷的正确方案。第二，只有遵守合法原则，才能使当事人和群众受到法制教育，提高觉悟，起到预防纠纷的作用。调解委员会调解纠纷的过程，本身就是对当事人进行政策法律教育，不断提高当事人觉悟的过程。因此，调解委员会在解决纠纷时，必须坚决按政策法

律办事。这样做，当事人和群众才能受到教育，懂得什么是正确的，什么是错误的；什么是应当提倡的，什么是应当反对的；什么是合法行为，什么是违法行为。从而使正气得到伸张，歪风邪气受到抵制，起到“调解一件，教育一片”的作用。

坚持合法原则，首先要正确认识合法原则与自愿原则的相互关系。自愿原则与合法原则是辩证的统一，是一个问题的两个方面。调解纠纷，必须出于当事人双方的自愿，但同时又要合法。我们绝不能把两者割裂开来，对立起来，只强调一个方面，而忽视另一个方面。在实践中，既要克服那种一味迁就当事人的错误，不敢进行批评，或者为了达成协议，不惜损害一方的利益等，只讲自愿，不按政策法律办事的错误倾向；又要克服那种只讲政策法律，不考虑当事人是否自愿，而进行强迫调解的错误倾向。正确的作法应当是：既要劝导当事人双方互谅互让，各自多作自我批评，又不能不分清是非，各打五十大板；既要充分尊重当事人的意愿，又不能放弃原则，迁就错误；既要力促双方达成协议，了息纠纷，又不能违背政策法律，只顾说和了事。

其次，要求调解人员熟悉与调解业务有关的政策、法律。实践证明，熟悉政策法律，是正确调解纠纷的前提。不少纠纷的调解之所以发生错误，往往是由于调解人员不熟悉政策法律造成的。如果调解人员对政策法律掌握不稳，工作必然出偏差，必然在群众中造成不良影响。例如，某县马桥大队姚某到外地探亲时，将当地有夫之妇刘某骗到自己家中，公开姘居四个多月。刘的亲夫苏某到姚家要人时，姚提出“领人回去可以，但她在我家吃了四个多月，你要给我五

十元伙食费”。大队调委会在调解时，竟认为姚的要求是合理的，决定要苏某如数给姚伙食费。苏某万般无奈，只好写下欠条，将妻子领走。群众对大队调解委员会这样处理很不满意，认为既不符合政策、法律，又不符合情理。

第三，调解人员应当主动请求人民法院在业务上给予指导和帮助。民事纠纷涉及面广，十分复杂，如果要求调解人员全部熟悉处理这些纠纷的政策、法律，事实上有困难。人民法院是国家的执法机关，对政策、法律比较熟悉，同时根据法律规定，人民法院对调解委员会又负有业务指导和监督之责。因此，调解人员在调解处理一些比较复杂、疑难的纠纷时，应该主动请求人民法院给予必要的指导和帮助，以便使自己在工作中不犯错误。

实践中，绝大多数调解人员都能严格按照党的政策和国家的法律调解纠纷。但也有少数调解人员的政策观念和法制观念淡薄，不按现行政策法律办事，而是随便制定一些“土政策”。例如，有的地方规定：谁动手打人就罚谁的钱，打一拳罚五十元，如不执行，就把当事人饲养的生猪抬走，并要其负担调解人员的伙食费和误工费。这种不分是非，不讲政策法律，不做耐心细致思想教育的单纯惩罚主义，不但严重脱离群众，影响很坏，而且往往造成不良后果。例如，某生产队社员李某和王某在劳动中发生口角，李恶语伤人，并动手打了王。王还手自卫，锄把打在李的臂上，但并未打伤。大队调解人员调解这件纠纷时，不问情由，不分青红皂白，“照章办事”，罚王某赔李某二十元钱。王心里本来就有气，回家又遭丈夫埋怨，当天就喝了农药“乐果”，经抢

救无效死亡。

(三) 起诉自由的原则

所谓起诉自由的原则，是指调解不是诉讼的必经程序。其具体含义是：纠纷发生后，当事人不经调解委员会调解，直接向人民法院起诉；或者当事人在调解过程中不愿接受调解，要到人民法院起诉；或者在已经达成协议后，当事人由于某种原因不愿执行调解协议，而向人民法院起诉，都应当允许，任何人不得对此加以干涉和阻挡。

调解工作之所以要贯彻起诉自由的原则，原因在于：第一，纠纷的调解是建立在当事人双方自愿的基础上的，如果把调解作为诉讼的必经程序，纠纷未经调解委员会调解或者调解不成，当事人就不能向人民法院起诉，实际上等于强迫调解。很显然，这是违背调解的自愿原则的。第二，调解组织不是司法机关，当事人双方在其主持下达成的协议，不具有必须执行的强制力，因此，当事人事后翻悔不愿履行协议，可以向人民法院起诉。尽管调解协议是在当事人双方完全自愿的基础上达成的，他们应当自觉遵守，不遵守是不对的，对此要进行批评教育，说服动员其遵守。但是，当事人由于某种正当理由，不愿遵守调解协议，而要求人民法院重新解决，也应当允许。如果调解协议一经达成，必须毫无例外地执行，不允许当事人翻悔，不允许当事人向人民法院起诉，这与调解组织的性质不相符合。第三，起诉是公民依法享有的一项诉讼权利，任何人无权剥夺。我国宪法赋予了公

民很多民主权利，起诉权就是这种民主权利在诉讼中的体现。任何一个公民，当其民事权益受到侵犯或者与他人发生争执时，都有权向人民法院提起诉讼，请求司法保护。如果不经调解委员会调解或者调解不成，就不允许公民向人民法院起诉，这是剥夺公民诉讼权利的一种违法行为，是国家宪法所不允许的。

坚持起诉自由的原则，可以把人民调解与法院调解区别开来，有利于保护公民的合法权益。人民调解委员会和人民法院都有责任保障这一原则的贯彻执行。对于人民调解委员会来说，一方面要做到，凡是群众中发生的纠纷，只要属于自己的职权范围，都应当主动调解，认真对待，不推不躲，不上交矛盾，力求把纠纷解决在基层；另一方面，又不能把调解当成诉讼的必须程序，不得因纠纷未经自己调解或者调解不成而阻止当事人向人民法院起诉。对于人民法院来说，一方面，不能把经过调解委员会调解作为受理案件的条件，而拒绝受理那些未经调解委员会调解或者调解未达成协议的案件；另一方面，人民法院还有责任经常对调解委员会的工作进行监督、检查，发现调解委员会阻止当事人向人民法院起诉时，应当及时加以纠正，以保障当事人的诉讼权利。当前，有的调解人员为了作到纠纷“不出村”、“不出乡”、“不出厂”、“不出街道”，搞强迫调解，阻止、压制当事人向人民法院起诉；也有的审判人员把持有调解委员会的介绍信，作为受理案件的必备条件等等，这些作法都是错误的，它违背了起诉自由的原则，使当事人的诉讼权利得不到保障。调解人员和审判人员应当自觉进行纠正。