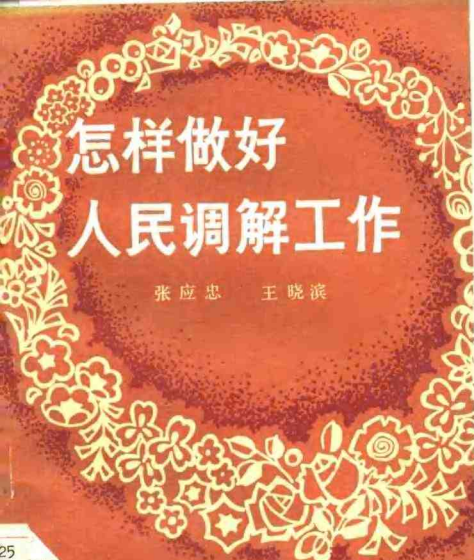




怎样做好 人民调解工作

张应忠 王晓滨

四川人民出版社

责任编辑：罗由沛

封面设计：魏诗国

怎样做好人民调解工作

张应忠 王曉滨

四川人民出版社出版

(成都盐道街三号)

四川省新华书店发行

成都印刷一厂印刷

开本787×1092毫米1/32

印张2.75

字数51千

1984年9月第一版

1984年9月第一次印刷

印数：1—57,200册

书号：3118·251

定价：0.26元

说 明

我国人民调解工作有着光荣的革命传统。它最早出现于第二次国内革命战争时期的苏区，在抗日战争时期的根据地获得了普遍的发展。新中国成立以后，在党和政府的领导下，人民调解成为处理民间纠纷的不可缺少的方法，它对促进人民内部团结，推动社会主义革命和建设事业的发展起了重要的作用。

人民调解组织现已遍布我国城乡。在新的历史时期，人民调解组织通过调解民间纠纷，宣传社会主义法制，积极参加社会主义精神文明建设，对促进四化建设，增进人民内部团结，仍有积极的作用。

人民调解工作得到了党和政府的高度重视，也得到了人民群众的支持和拥护。同时，人民调解作为我国法制建设的一项独创已为世界法学界关注，并得到了普遍的赞誉。

本书是根据人民调解工作的基本原则，并结合农村的实际编写的，但其基本精神对城市街道和厂矿企业的人民调解组织也是适用的。

本书由张应忠、王晓滨同志编写，王晓滨同志执笔。

李学勤、许治连、陈禄元同志曾对本书提出宝贵的建议，在此谨致谢意。

目 录

第一章	人民调解的性质	(1)
第一节	调解、人民调解和调处.....	(1)
第二节	人民调解的形成和发展.....	(8)
第三节	新的历史时期人民调解工作的重要作用	(20)
第二章	人民调解的任务	(25)
第一节	调解民间纠纷 防止矛盾激化.....	(25)
第二节	进行法制宣传和道德风尚教育.....	(36)
第三节	积极参加社会治安的综合治理.....	(43)
第三章	人民调解的原则	(53)
第一节	依法的原则.....	(54)
第二节	自愿的原则.....	(58)
第三节	保护当事人诉讼权利的原则.....	(62)
第四章	人民调解的纪律	(65)
第一节	人民调解为什么要有严格的纪律.....	(65)
第二节	人民调解应遵守哪些纪律.....	(67)
第三节	自觉遵守纪律，接受监督检查.....	(70)
第五章	人民调解组织	(72)
第一节	人民调解组织的设置和调解人员的选举	(72)
第二节	人民调解的工作制度.....	(75)
第六章	在党和政府的领导下做好人民调解工作	(78)

第一章 人民调解的性质

人民调解是人民调解委员会这一群众自治组织所主持的调解，是我国人民群众依靠自己排难解纷的良好形式，也是解决民间纠纷的一种切实有效的办法。

第一节 调解、人民调解和调处

一、什么是调解

人民调解是我国法定调解的一种类型。要弄清什么是人民调解，首先要明白什么是调解。

调解是解决纠纷的一种方式。人们生活在家庭和社会之中，在生产、生活等相互关系中难免会发生争执，出现纠纷。要使纠纷得到解决，在社会主义条件下，根据不同的情况，有许多具体的解决方式：调解、判决、仲裁、行政制裁（包括行政处分和行政处罚）等等。但这些具体的方式，归纳起来不外乎两种类型，即调解和强制。

所谓调解，就是纠纷的各方在第三者的主持下，通过说服疏导，并经过纠纷当事人自愿协商，从而取得谅解，达成协议，使纠纷得到解决。人民调解、法院调解，行政调解，

自发的群众调解，都属于这种类型。

所谓强制，则是指纠纷的解决不是出自当事人的意愿，而是通过国家的、行政的力量来约束当事人的行为，从而使纠纷得到解决的方式。法院判决、行政制裁，行政仲裁等都属于强制的方式。

调解具有以下的特点：第一，调解是在第三者的说服劝导之下进行的，它不是当事人的自行和解。例如，夫妻争吵，由人民调解组织出面相劝，这种方式就是调解。反之，夫妻反目，无人相劝，隔宿就好，就不属于调解范围，而是当事人的自行和解。第二，调解的过程是说理与劝导的过程，通过说服教育，民主协商，使双方当事人达成协议，取得谅解。也就是说，在解决纠纷的过程中，不能采取强制手段，如罚工、罚款等等。第三，调解所达成的协议和谅解，必须出自当事人的自愿，而不是第三者强加的意志。例如，在解决损害赔偿纠纷时，若致害人在认识到自己的过错和应当承担的责任的基础上，自愿与对方达成协议，赔偿对方损失，这就属于调解的方式。反之，如果在致害人尚未认错之前就采取强制扣款的方式解决争执，这也就不属于调解了。

明确调解的性质和特点，对于做好调解工作具有重要的意义。调解人员在解决民间纠纷的过程中，必须坚持说服教育和疏导的方式，而不应当采取任何强制的手段。

二、什么是人民调解

人民调解是由人民调解委员会这一群众自治组织所主持

的调解。一九五四年政务院颁布的《人民调解委员会暂行组织通则》，对人民调解的任务、性质、纪律都作了明文规定，从此人民调解就成为在基层政权领导下，在人民法院指导下，由人民调解组织所从事的调解工作的专用语；人民调解委员会也就成为国家提倡和支持的、解决民间纠纷的法定组织。

法院调解是在国家审判机关——人民法院的审判人员主持下进行的，如果案件需要，法院调解也可邀请有关单位和群众参加协助。根据《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》（试行）的规定，法院调解适用于民事案件和自诉的轻微的刑事案件。对于这一类案件，凡是能够调解的，就不用判决。根据《民事诉讼法》（试行）的规定，法院调解不仅适用于一审民事案件，也适用于二审民事案件，也就是说，纠纷当事人对一审判决不服提出上诉，二审人民法院仍然可以进行调解，调解达成了协议，一审法院的判决就视为撤销。人民法院审理离婚案件，法律还规定调解是必经的程序，经调解无效再行判决。

行政调解，是在负有调解纠纷任务的国家行政机关主持下进行的调解工作。根据《经济合同法》规定，因经济合同发生纠纷时，当事人协商不成，可向国家规定的合同管理机关申请调解或仲裁，也可以直接向人民法院起诉。在农村，集体之间、集体与个人之间，就经济合同发生纠纷，经济合同的主管机关为此而进行的调解，就属于行政调解。

除人民调解、法院调解、行政调解之外，还有一种群众

自发的民间调解形式，即在纠纷发生以后，纠纷当事人的长辈、亲朋、四邻、同事及领导，或被邀、或自动参加调解纠纷的一种自发性的调解纠纷的形式。

这几种调解方式，因其法律地位的不同，又可分为法定调解和非法定调解两种类型。人民调解、法院调解、行政调解因得到法律的确认，同属于法定调解的类型，而群众自发的调解则是属于没有固定组织和固定章法的非法定调解的类型。

人民调解作为我国法定调解的一种方式，它在我国社会政治生活中的重要地位是得到了法律的确认与保障的。一九五四年政务院颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》，一九八二年颁布的《民事诉讼法》（试行），对人民调解的法律地位都作了规定。此后，五届人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》，也对人民调解的法律地位给予了肯定和保障。

人民调解虽与法院调解、行政调解同属我国法定调解的方式，但由于人民调解组织是群众组织，这就使人民调解有别于法院调解和行政调解。人民调解具有下述的一些特点：

第一，人民调解组织由群众选举产生，人民调解工作直接接受群众的监督。人民群众有权对人民调解工作提出意见，有权要求更换违法、失职或不称职的调解人员。

第二，人民调解组织不是国家的审判机关，也不是国家的行政机关，因此它既无审判权，也无行政命令和行政处罚权。根据《民事诉讼法》（试行）规定，人民法院调解无效

可逐章判决。根据《经济合同法》规定，担负有调解纠纷任务的国家行政机关，调解无效可实行仲裁。而人民调解组织调解民间纠纷，依靠的不是国家强制性的权力，而是人民群众的力量。人民群众依据国家的政策、法律和共产主义道德标准，对善与恶、是与非、正义与非正义、荣誉与耻辱等有一个判断的尺度。人们的行为符合党的政策、国家的法律，符合共产主义道德，就会受到社会舆论的赞许，他就会感到心安理得。否则，它就会遭到社会舆论的谴责，他对自己的行为就会内疚不安。人民调解正是动员和利用这种社会舆论和道德的力量来约束人们的行为，调整人们之间的相互关系，调解民间纠纷。四川省蒲江县青龙公社有一社员不赡养父母，经调解组织说服教育成效不大，调解人员就针对该社员的情况请人画了一幅漫画，并配上了一首小诗贴在于场镇上的法制宣传栏上。赶场人看了这幅诗画，都批评不赡养父母的行为，使这一社员感到巨大的舆论压力。他说：这画好象是对我来的。从此改变了对老人的态度。这一赡养纠纷的解决就是利用强大的舆论压力而奏效的，这就是人民调解不同于判决、制裁之处，也是人民调解的群众性的生动体现。因此，人民调解工作从实质上说就是在党和政府领导下的，在政法机关指导下的群众性的政治思想工作，是党的政治思想工作群众化的一种创造。

第三，人民调解协议没有法律上的约束力，不得强制执行。根据《民事诉讼法》（试行）的规定，法院调解达成的协议同判决有同等的效力。法院调解协议生效后，当事人若

拒不执行的，人民法院可按《民事诉讼法》（试行）有关的规定，强制执行。对于无故推拖，拒绝或者妨碍执行的有关人员，人民法院则可按《民事诉讼法》（试行）第七十七条的规定，根据情节的轻重，予以训诫，责令具结悔过或者予以罚款、拘留；构成犯罪的，则可依法追究刑事责任。根据《民事诉讼法》（试行）第十四条规定，人民调解所达成的协议，当事人应当履行。但是，人民调解协议的履行，不是依靠国家强制性的权力，而是依靠道德和舆论对人们行为的褒贬作用所形成的社会压力，是通过教育所施加的影响来保证的。

第四，人民调解是诉讼外的调解，因而没有严格的程序规定。虽然人民调解也要遵循一定的步骤，但这与诉讼程序相比，则是比较灵活的。由于人民调解提倡“闻声而至”的积极主动调解的精神，因而使它能够在防止矛盾激化、预防犯罪等方面发挥其独特的作用。

三、什么是调处

在人民调解工作的实践中，有不少同志把人民调解组织调解纠纷称为调处纠纷。把调解与调处混同起来，这不仅影响对于人民调解工作的理解，更主要还在于它对人民调解工作的实践也会带来危害。

调解与调处是两个不同的概念。调处包含了处罚的含义，已经不属于调解的范畴。调处工作在我国法制建设史上曾经出现过二次，第一次是在抗日战争时期，第二次出现在一

九五九年前后。不论在哪个时期，调处与现在意义的人民调解都是有原则区别的。一九四四年《晋察冀边区行政委员会关于加强村调解工作与建立区调处工作的指示》里，曾规定村负责调解工作，而区才拥有调处权。与此同时颁布的《晋察冀边区行政委员会关于区公所调处案件的决定》规定：区公所调处的案件，可以处以两日以内的羁押，一个月以内的劳役或小米一百五十斤折价的罚款。由此可见，调处从一开始出现，就是以拥有处罚权而有别于调解的。

一九五四年《人民调解委员会暂行组织通则》颁布以后，全国统一了人民调解组织，并对人民调解的性质、任务、原则、纪律等作出了相应的规定。调解必须取得双方当事人的同意，不得强迫，这已成为人民调解工作必须遵守的原则之一。但是，一九五九年后，人民调解工作一度为调处工作所代替。这再度出现的调处工作与抗日战争时期的调处工作相比，由于历史条件的不同，担负调处任务的机构不同，因而各自的作用也不相同。抗日战争时期，是由区公所这一级人民政权担负调处工作的任务，而一九五九年的调处工作则是由群众组织负责的。一个群众组织拥有强制性的权力，就难免会出现脱离群众、违法乱纪的情况。一九五九年调处取代人民调解的作法，就曾给人民调解工作带来了损失，使这项工作在不同地区处于瘫痪的状态。

由此可见，严格区别人民调解与调处的性质，有利于我们记取历史教训，提高对人民调解工作的认识。随着我国法制建设的不断完善，人民调解制度更为成熟，人民群众也对

人民调解工作提出了更高的要求。正确认识人民调解与调处的区别，认识人民调解的性质、任务和人民调解应该遵循的基本原则，这是各级人民调解员做好工作的前提。特别是在当前不少地区的人民调解工作由一部份基层干部兼任的情况下，更应严格区分人民调解与调处的性质，以利于这些同志正确执行人民调解工作的纪律。

第二节 人民调解的形成和发展

人民调解组织现已遍布我国城乡。据司法部一九八二年底统计，我国已有人民调解组织八十六万个，人民调解人员五百多万人。我国人民调解制度的普遍建立，以及它通过非诉讼手段来解决争端的特点，引起了世界法学界的关注，考察和研究我国人民调解的制度，已成为世界法学研究的一个重要课题。我国实行和普遍建立人民调解制度，这是由我国的社会主义制度本身所决定的。

任何国家的法律都是统治阶级意志的体现。人民调解制度是社会主义的法律制度，它体现了在政治上、经济上占统治地位的无产阶级的阶级意志。无产阶级的利益和广大人民群众的根本利益是一致的，因此，人民调解制度是在无产阶级领导下广大人民意志的体现。人民调解制度的产生和发展，反映了掌握政权的革命人民自己当家作主，自己管理自己，自己教育自己，增强人民内部团结，促进社会安定的强烈愿望和要求。法律和法律制度是由国家权力机关制定或认可而确

立起来的，是上层建筑的一部分。因而它的本质是由经济基础和国家政权的性质所决定，它的产生和发展也必然受到社会经济制度的制约。我国的人民调解制度是建立在社会主义公有制基础之上的法律制度，它既区别于资本主义国家的法律制度而独具特点，也与我国历史上的以私有制为基础的“乡邻调解”根本不同。

法律和法律制度不仅是由经济基础决定的，同时它还受其它社会意识和社会现象的影响。例如，统治阶级的政治、法律、伦理等观点，以及政治制度、阶级斗争状况、民族习惯、历史传统、国际形势等，都会对法律和法律制度产生不同程度的影响。这就是我国能有别于其它社会主义国家而独具人民调解制度的重要原因。恩格斯说：“……根据唯物史观，历史过程中的决定性因素归根到底是现实生活的生产和再生产。无论马克思或我都从来没有肯定过比这更多的东西。如果有人在这里加以歪曲，说经济因素是唯一决定性的因素，那末它就把这个命题变成毫无内容的、抽象的、荒诞无稽的空话。经济状况是基础，但是对历史斗争的进程发生影响并且在许多情况下主要是决定着这一斗争形式的，还有上层建筑的各种因素：阶级斗争的各种政治形式和这个斗争的成果——由胜利了的阶级在获胜以后建立的宪法等等，各种法权形式以及所有这些实际斗争在参加者头脑中的反映，政治的、法律的和哲学的理论，宗教的观点以及它们向教义体系的进一步发展。”①

①《马克思恩格斯选集》第4卷，第477页。

具体地说来，我国人民调解制度深厚的社会基础和独特的发展动因，主要有以下几个方面：

一、我国人民有着自行排难解纷的优良传统

我国历史悠久，文化发达。我国劳动人民数千年来就有着以和为贵，以让为贤的优良品德。我们的民族自古就有自动协商排难解纷的优良民族传统。这是我国人民调解制度的重要历史渊源。

远在二千多年以前，西周就建立了乡、遂等基层组织。乡内五家为比，遂内五家为邻。比、邻设比长、邻长，令五家相爱相亲。在此后漫长的历史进程中，许多朝代也相继在基层设立了一些由乡民选举产生的、不享俸银、仅以减免徭捐为酬的乡官村吏。他们除掌管收缴钱银、税款、防查盗贼之职外，也为乡邻调解婚姻、家财、田宅、债负等不系违法重事之纠纷，以免烦扰官司，荒废农务。这就逐渐形成了我国独有的乡邻调解制度和群众自行调解纠纷的习惯。

在国民党统治下的旧中国，劳动人民饱尝“官府衙门朝南开，有理无钱莫进来”之苦。劳动人民无钱打官司，百姓间有了纠纷也往往邀请亲友、长辈和一些办事公道、素孚众望的人出面说和，劝解调停。这对消除百姓之间的纷争不和，避免官府衙门从中敲榨勒索，减轻人民痛苦等起了一定的作用。在旧中国，四川省就有茶铺（馆）评理的习惯，百姓间有了纠纷，就请当地有威望的人到茶铺（馆）主持评理，并请当时在茶铺（馆）喝茶的人评论是非，输理的一方

不仅受到众人谴责，而且要开支在场者的茶钱。这样一来，不仅请众人断了是非，输理的一方在舆论上、经济上也受到了惩戒。

这种从奴隶社会、封建社会沿袭下来的民间调解，与我们现在意义上的人民调解是有着本质的区别的。历史上民间调解，所遵循的是奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会的法律和道德。在我国漫长的历史中，宗法制度根深蒂固。“家法”、“族规”不仅得到国家的承认，而且是国家法律的重要补充。政权、族权、神权、夫权代表了全部的宗法思想和制度，从中国进入阶级社会起，它就是束缚广大劳动人民的四条绳索。因此，民间调解也常常操纵在宗族势力者手中，或为有权势的士绅所把持，因而也不可能从根本上为人民大众服务。

二、社会主义社会的人民调解制度是革命

根据地人民调解制度的继续和发展

我国的人民调解制度，不是从中华人民共和国成立以后突然建立起来的。它是革命根据地人民发扬我国人民自行排忧解难解纷的优良传统，并在彻底否定国民党反动的乡镇调解制度的基础上所创立和健全起来的。社会主义时期的人民调解制度，是根据地人民调解制度的继续和发展。

国民党反动派很早就重视利用乡镇调解这种方式，其目的在于欺压广大劳动人民。一九二九年九月国民党政府颁布《乡镇自治施行法》，同年十二月颁布《区自治施行法》，

一九三〇年五月颁布《市组织法》，分别对乡镇、县辖区、市属坊设立调解委员会作了规定。一九三一年四月，国民党司法行政部、内政部共同颁布了《区乡镇坊调解委员会权限规程》，一九四三年国民党司法行政部、内政部又废前《规程》颁布了《乡镇调解委员会组织规程》。这些法律的颁布逐步建立和发展了旧中国的反动乡镇调解制度。

国民党的乡镇调解制度是以所谓“清乡”、“剿匪”为核心的反动地方自治的组成部分，其目的是维护国民党的反动统治，建立起有利于封建地主阶级的社会秩序。伪保长、伪乡长、土豪劣绅、地痞流氓、土匪恶霸都利用这种反动的乡镇调解制度欺压和盘剥人民。由于这些恶势力作祟，无事闹成有事，有事闹成官司，他们便由此而敲榨勒索。解放前，四川省新都县马家乡二村有个农民，因地租与地主发生纠纷找伪乡长调解。调解前他要先请伪乡长吃茶、喝酒、吃饭，另外还要送一份礼，见了伪乡长还要请求哀告，作揖下拜。但到了调解时，伪乡长仍然按照地主的要求将过去的租约二石加为三石。所以老百姓说，找国民党调解，穷苦百姓有三丢：请客送礼丢了钱，有理说成无理丢了理，作揖下拜丢了面子。河南省内乡县大土匪别廷芳，在其势力范围内广泛建立“息讼会”，由大小土匪把持。此后百姓有了冤屈不仅不敢告官，就是找上“息讼会”也会以“爱告状”为罪名而掉脑袋。穷苦百姓从此也就只得任其爪牙欺压盘剥而不敢呼冤叫屈。别廷芳也就因自治有方被国民党封官晋级，内乡县也就因此而成为全国闻名的“村村无讼”之地。

由于人民群众深受旧社会反动乡镇调解制度之苦，因而我党我军在创建革命根据地之后，人民群众迫切希望建立真正为人民服务的人民调解制度。我党早在第二次国内革命战争时期，就把建立人民调解组织作为革命法制建设的一项重要工作。一九二六年十月二日《中国共产党湖南区第六次代表大会之农民政纲》就规定：“由乡民大会选举人员组织乡村公断处，评判乡村中之争执。”一九三一年十一月，中华苏维埃共和国颁布的《苏维埃地方政府的暂行组织条例》规定：“苏维埃有权解决未涉犯罪行为的各种争执问题。”川陕省苏维埃以村政权为调解的基本单位，在乡、区二级政权设有“群众纠纷问题”裁判员，建立逐级调解制度。还有某些群众团体（如农会等）或专门设立的民间调解组织也有调解民间纠纷的职能。但是，人民调解作为一项普遍的法律制度，它还是在抗日战争时期形成和发展起来的。

抗日战争时期，各根据地的抗日民主政权为了适应民族解放战争的需要，在确立和加强人民司法工作的同时，都大力扶植和推广了人民调解工作。一九三八年一月，在河北阜平成立的晋察冀边区政府是我党敌后抗日根据地的第一个抗日民主政权，在边区政府的领导下，人民调解工作得到了普遍的开展。一九四〇年，在各村公所下都广泛设置了调解委员会。此外，人民调解工作在山东、晋西北、陕甘宁、苏中等抗日根据地都有重大的进展。人民群众在人民调解工作实践中创造和积累了大量的丰富的调解工作的经验，为人民调解工作的制度化、法律化提供了有利的条件和客观的可能。从一