

法制建设理论与实践丛书

人民調解 通論

FA ZHI JIAN SHE LI LUN YU SHI JIAN CONG SHU

王红岩 张富 牛思庆 编著

D925
28
内蒙古大学出版社

人民调解通论

Ren Min Tiao Jie Tong Lun

王红岩 主编

内蒙古大学出版社出版发行

内蒙古军区政治部印刷厂印刷

开本：850×1168/32毫米，印张0.875 字数174千

1989年5月第1版第1次印刷

印数1——4500册

《法制建设理论与实践丛书》

出版说明

我国正处在一个伟大变革的新时期，社会主义法制建设的实践，提出了许多需要概括和总结的课题；而进一步加强社会主义法制建设，又需要理论的指导。《法制建设理论与实践丛书》，将力求理论密切联系实际，立足内蒙，面向全国，以其现实性强、材料丰富和着重对实质性问题的探索等特点，为促进社会主义法制建设和精神文明建设发挥一定作用。

《法制建设理论与实践丛书》，是列入内蒙古自治区哲学社会科学“七五”规划的研究项目。它包括《横向经济联合的法律调整》、《人民调解通论》、《深化企业改革中的法制问题》、《草业的法制建设》、《经济犯罪问题研究》等选题。上述选题在筛选和撰写过程中，得到了从事理论研究和实际工作的各方人士的通力合作，并将陆续出版。各书根据不同的读者对象，对理论与应用各有不同侧重，但都贯彻了理论联系实际的原则，有些分册并附有有关法律、法规，以供参阅。欢迎读者对丛书提出批评建议，以便在今后的编辑工作中改进。

丛书的出版，还得到了内蒙古自治区哲学社会科学规划领导小组和内蒙古大学出版社的大力支持；各分册的编写工作，受到有关部门和有关人士的关心和帮助，在此一并谨表谢意。

尧文正

1989年5日

目 录

前 言

第一章 绪论	(6)
第一节 人民调解的概念及其特征	(6)
第二节 人民调解与人民法院调解的关系	(10)
第三节 人民调解与行政调解、律师调解的关系	(16)
第四节 人民调解学的研究对象、体系和方法	(20)
第二章 调解制度溯源	(26)
第一节 调解的历史演变概述	(26)
第二节 中国调解制度的演变和发展	(28)
第三节 外国非诉讼调解制度简介	(34)
第三章 人民调解制度的形成和发展	(42)
第一节 人民调解制度的初创与形成	(42)
第二节 人民调解制度的确定和发展	(50)
第四章 人民调解的性质、任务、地位和作用	(55)
第一节 人民调解的性质	(55)
第二节 人民调解的任务	(57)
第三节 人民调解的地位和作用	(62)
第五章 人民调解的组织设置、工作纪律和制度	(71)
第一节 人民调解的组织设置	(71)
第二节 人民调解的工作纪律	(78)
第三节 人民调解的工作制度	(81)
第六章 人民调解的基本原则	(86)
第一节 人民调解基本原则概述	(86)
第二节 人民调解的共同原则	(88)

第三节	人民调解的特殊原则·····	(98)
第七章	人民调解组织的工作范围·····	(104)
第一节	人民调解组织的职责·····	(104)
第二节	人民调解组织的管辖·····	(107)
第八章	民间纠纷概述·····	(112)
第一节	民间纠纷的概念和种类·····	(112)
第二节	婚姻家庭纠纷的内容及调解原则·····	(116)
第三节	邻里纠纷的内容及调解原则·····	(126)
第四节	宅基地纠纷的内容及调解原则·····	(140)
第五节	生产经营性纠纷的内容和调解原则·····	(144)
第九章	人民调解中的证据·····	(151)
第一节	证据概述·····	(151)
第二节	证据的收集和调查·····	(157)
第三节	证据的审查和判断·····	(165)
第十章	调解纠纷的程序和方法·····	(170)
第一节	调解纠纷的程序概述·····	(170)
第二节	调解纠纷的具体程序·····	(171)
第三节	人民调解书的制作·····	(176)
第十一章	人民调解工作的指导与管理·····	(178)
第一节	人民调解工作指导与管理的概念和意义·····	(178)
第二节	指导与管理人民调解工作的途径、方法和 措施·····	(179)
第三节	争取党和政府的重视与支持,是搞好人民 调解工作的根本保证·····	(186)
附录:		
一、	关于人民调解的法律、法规(节录)·····	(188)
二、	建国以来中共中央、国务院及中央领导同志对 人民调解工作的有关决定和指示(摘录)·····	(191)
三、	外国友人和法律界人士对我国人民调解工作的	

评论（摘录） (205)

四、人民调解统计表（1—5） (210)

后 记

前 言

我国的人民调解制度，是一项具有中国特色的法律制度，被誉为“东方经验”。人民调解委员会是宪法规定的基层群众性自治组织的组成部分，负责调解民间纠纷。它是人民群众依据国家政策、法律和社会公德，采取自我教育、自我管理、自我保护和自我处分民事权益的一种良好组织形式。多年来，人民调解工作在及时发现纠纷和迅速解决争端；防止矛盾激化和减少犯罪；宣传社会主义法制和促进社会安定团结等方面都起了重要作用。

随着“对外开放、对内搞活”方针、政策的深入贯彻执行，党和人民对调解工作提出了更高的要求。在新的条件下，人民调解工作也必然面临一些新情况、新问题。这就要求广大司法行政工作人员和人民调解员，必须熟练掌握人民调解工作的法律知识，从理论和实践的

结合上去探讨人民调解工作在社会主义民主和法制建设中的地位、性质、任务、作用，研究民间纠纷的特点及解决纠纷的程序等，推动我国人民调解工作的健康发展。为此，我们编写了这本《人民调解通论》，供司法行政部门、城乡、厂矿企业的人民调解组织、基层政权组织培训调解人员以及调解人员自学使用。同时，对各级党委、人民政府、人民法院，工、青、妇等群众团体，及社会科学研究单位的人员、政法院校的师生，本书也有其参考价值。

编 者

1989年3月

第一章 绪 论

第一节 人民调解的概念及其特征

一、人民调解的概念

我国的人民调解制度，是在中国共产党领导下，继承了我国古代民间调解的优良传统，经过民主革命和社会主义革命两个阶段的实践，不断发展和完善起来的一项独特的法律制度。它在国家政治、社会生活中发挥了重要作用。它不仅深受我国广大群众的称道，而且也得到外国友好人士的好评，被誉为“东方经验”。其法律地位、性质、调解原则、调解纪律和方法，在我国宪法、民事诉讼法、继承法、人民法院组织法和《人民调解委员会暂行组织通则》中都作出了明确规定。现在，人民调解、行政调解和司法调解已共同组成为我国完整的调解体系，在为人民排忧解难，宣传社会主义法制，教育人民遵纪守法，增强和睦团结，预防纠纷，减少诉讼，参与社会综合治理，维护安定团结，促进社会主义物质文明和精神文明建设中发挥着重要作用。

在给“人民调解”这个概念下定义之前，先要研究一下什么是“调解”。

“调解”一词，日文汉译“调停”，英文汉译“劝慰”或“和解”。在中国历史上曾有“居间”、“休和”、“和解”等等说法。说法不一，但其基本含义都是一致的，即当发生纠纷时，由第三者出面主持，依照一定的准则，对双方当事人进行规劝和感化，促使双方互相让步，消除争端，达到息事宁

人，和睦相处，维护社会安定的目的。

“调解”，在我国种类较多，根据不同标准，可作不同划分。

以调解者的身份、地位为标准，可分为民间调解和官方调解。民间调解包括：（1）人民调解委员会调解（简称人民调解）；（2）家庭成员、同事、亲友、街坊邻里在场人调解，即自发进行的调解。官方调解包括：（1）人民法院调解；

（2）司法行政调解（主要是指司法助理调解）；（3）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调解）；（4）仲裁委员会调解（除我国对外经济贸易仲裁委员会以外的国内其他各种仲裁委员会的调解）；（5）乡镇法律服务所法律工作者和律师事务所律师调解，即法律工作者律师在诉讼前或诉讼时对纠纷进行的调解。

以有无诉讼法律行为为标准，又可分为诉讼中调解和诉讼外调解。诉讼中调解，即人民法院调解；诉讼外调解，即人民法院调解以外的其他调解。

以调解达成的协议有无法律效力为标准，又可分为有法律效力的调解和无法律效力的调解。有法律效力的调解，如人民法院调解、仲裁委员会调解；无法律效力的调解，如同事、亲友、街坊邻里等民间自发进行的调解、人民调解委员会调解、主管单位行政调解、乡镇法律服务所、律师事务所的调解等。

人民调解属于民间调解的范畴，它是由国家法定的调解民间纠纷的群众性的自治组织——人民调解委员会，在基层人民政府和基层人民法院指导下，所进行的调解，即由人民调解人员主持的，以国家政策法律为依据，以当事人自愿为原则，用疏导、说服教育的方法促使纠纷双方当事人友好协商，互让互谅，达成协议，解决纷争的活动。

二、人民调解的基本特征

人民调解有以下几个基本特征：

（一）严密的组织性和鲜明的自治性。

我国人民调解是在国家指导下的有组织有章法的鲜明的自治行为。人民调解来源于民间调解，但它已不是过去人民群众自发的、无组织、无章法的传统民间调解，它有其特有的组织形式。根据宪法规定，人民调解委员会是基层群众自治组织居民委员会、村民委员会中的常设工作机构之一。它是国家法定独立的专门调解民间纠纷的组织。它在城市由居民委员会，在农村（牧区）由村民（嘎查）委员会，在企业、事业单位由职工代表大会领导。而不从属于人民政府，也不从属于人民法院，更不从属于企业事业单位。人民调解委员会的成员大多是不脱离原工作的工人、农民、知识分子，也有一些离退休职工等。人民调解委员会的任务，主要是依靠国家的法律和政策调解民间纠纷，为广大群众及时妥善而又不伤感情地处理好相互之间的纠纷提供服务 and 帮助，人民调解人员的活动并非国家公职人员的活动，因此，虽受基层人民政府、基层人民法院的指导，但并不受严格的法定程序的约束。因而它带有鲜明的群众自治性质。明确这一点，就把人民调解与执行国家行政公务活动的行政调解，与行使国家审判权的法院调解区别开了，也与其他群众团体的调解及亲友、邻里式的民间自行调解区别开了。

（二）高度的民主性和广泛的群众性。

我国的人民调解是社会主义司法制度民主化的具体体现，是我国人民司法体系的基础，起着政法工作第一道防线的作用。我国人民享有广泛的民主权利，党和政府通过各种形式保证人民参与管理国家的各项工作。实行人民调解制度，就是由群众自己通过自己的组织，在人民调解委员会成员的主持下，运用疏导、说服教育方式排除民间纠纷，这是人民群众运用法律武器直接参与国家管理的有效形式。人民调解人员，是一个广义的称谓，包括经基层群众按人民调解法规选举产生的农

村、牧区、城镇、街道、厂矿企业和城乡、厂街、跨单位、跨部门、跨行业的联合人民调解委员会的成员，也包括人民调解小组的成员。人民调解员通过调解使大量民间纠纷，不经诉讼、不上交政府、不伤害感情的情况下得到解决。这样，不仅可以避免矛盾拖延、上交，而且还可以不致使矛盾激化、转化，有效地改善当事人之间的关系，增强人民内部团结。因此，人民调解充分体现了社会主义法制的民主原则和人民司法工作的群众路线，使之具有坚实的基础和广泛的群众性。

（三）着眼于便民利民，为群众服务。

人民调解委员会已从五十年代建在乡镇（苏木）、街道逐步发展到目前普遍以村民（嘎查）委员会和居民委员会为单位建立，还从城乡居民区发展到厂矿企业等单位。在实际工作中，为使人民调解组织更接近群众，各地又创造了不少新的组织形式，如根据居民自然分布情况设立调解小组、十户一名调解员、城乡、厂街调解联片组织等，使调解组织网络化。同时普遍建立分工负责、上下配合的调解工作制度。由于广大调解人员生活在群众中间，人熟、地熟、情况熟，保证了大量民间纠纷及时、就地得到解决。同时，广大调解人员都是群众推举的为人公正、办事公道、热心为群众服务的分子，他们一不为名，二不为利，不徇私情，不计恩怨，坚持原则，秉公办事，不辞辛劳，夜以继日、满腔热情地为群众排忧解难，用他们的辛勤劳动给千家万户带来欢乐，使大量濒于激化的纠纷得以制止，受到广大人民群众的爱戴，被誉为“铁面无私的活包公”、“千家万户的贴心人”、“排忧解难的及时雨”、“人民群众的串心绳”等等。

（四）坚持自愿、依法、疏导、说服教育的原则和方法。

按照民事诉讼法和《人民调解委员会暂行组织通则》的规定，这是人民调解必须遵循的原则和方法。自愿原则，是为了在调解过程中保障当事人的意志自由，防止强制进行调解或强迫

达成协议的情况出现。依法调解,是为了保证调解能坚持公平,不搞无原则的调和。坚持说服教育的方法是指,通过说服教育,向当事人宣传法律政策和社会主义道德规范,促使当事人双方互谅互让,自觉自愿地达成合理合法的协议,排除任何强制性的做法。这是我国人民调解的突出特点,也是群众欢迎和乐于接受的一个重要原因。

第二节 人民调解与人民法院调解的关系

我国有一个完整的调解体系,即中华调解体系。在这个体系中,由于调整的社会关系不同,调解的主持者不同,调解的目的和效力不同,可以分成各自独立的组成部分。但它们之间是互相联系,共同配合和彼此补充的分工合作关系。把人民调解与其它调解进行比较研究,有助于更好地理解人民调解的概念、特点、性质、任务、效力、纪律等等,更有助于人民调解的改革和完善。

其他调解,是指民间自发性调解、法院调解、行政调解、乡镇法律服务所和律师事务所的调解等。与人民调解关系最密切的是人民法院调解、行政调解和律师调解。本节说明人民调解与人民法院调解的关系。

一、什么是法院调解

法院调解,是指在人民法院审判人员主持下,由双方当事人自愿协商,谅解让步,达成协议,解决纠纷的活动。因为这种调解是在审理民事、经济案件过程中,为解决诉讼当事人之间的纠纷而进行的,所以,又叫诉讼上或审判上的调解。其主要特征,就是发挥了人民法院的主导作用,全部调解工作是在审判人员的领导下进行的,双方当事人达成的协议,只有得到

人民法院的批准，才能发生法律效力；如果必要，审判人员也可主动提出解决办法，促使当事人及早达成协议，解决纠纷。

调解是人民法院行使审判权的一种方式，是和判决权相对而言的，也是和审判权结合进行的。法院调解涵义广泛，可以从两个方面加以理解。一是指结案方式，即由审判人员对当事人进行社会主义法制教育和思想政治工作，使其互谅互让，达成协议，解决纠纷，从而结束本案诉讼程序。二是指人民法院的思想教育工作。审判人员凡是为了达到调解结案的目的，所进行的调停和政治思想教育，即使没有达到结案的目的，也叫作调解。

根据民事诉讼法规定，人民法院在审理民事案件和经济纠纷案件的整个过程中，必须贯彻“着重调解”的基本原则。从收案开始，到判决为止，在整个审理过程中，当事人可以请求人民法院调解，审判人员也可以主动进行调解，只要有可能，审判人员就应进行调解；调解无效的，应及时判决。就审级来说，法院调解，既可以在第一审程序中进行，也可以在第二审程序中进行，还可以在审判监督的再审程序中进行。

人民法院审判民事、经济案件之所以可以进行调解，这是因为民事纠纷、经济纠纷是人民内部矛盾的表现，是人民群众间的是非问题，也是法律上的权利义务关系问题，因此，能够运用调解的方法加以解决。据统计，以调解方式结案的，约占人民法院审结全部民事、经济纠纷案件的百分之七八十。实践证明，法院调解，有利于纠纷的迅速彻底解决和协议的自动履行，有利于消除纠纷，减少诉讼，体现了人民法院为人民服务的本质特征。

二、人民调解与法院调解的联系

人民调解与人民法院调解的联系，主要表现在以下三个方面。

(一) 从调解的方法、遵循的原则和调解的目的看，二者是相同的。不论人民调解还是法院调解，都是采用说服教育的方法，遵照自愿、依法的原则，进行劝慰调停，促使当事人达成协议，解决纠纷。

(二) 从业务关系上看，人民调解委员会是在人民法院指导和监督下开展工作的，二者是指导与被指导的关系。人民法院对人民调解委员会的业务指导，除了利用培训的方式，对人民调解人员进行方针、政策、法律知识、调解原则等方面的指导外，还必须通过具体的业务活动进行指导。人民调解与法院的调解或判决三者存在着相互联接和相互补充的关系，即人民法院在审判民事、经济纠纷案件时，假如这些案件已经人民调解委员会调解过，人民法院应对人民调解委员会的正确调解予以肯定和支持，以理以法说服当事人服调息讼，以树立人民调解委员会的威信，使其更好地发挥作用；对其错误调解要及时依法予以撤销。同时，人民法院既可以直接听取人民调解委员会的意见，也可以查阅或索取人民调解委员会的有关材料作为参考。

还有学者主张，在处理人民法院与人民调解委员会的业务指导关系时，应通过具体的业务活动使二者紧密联系起来，具体措施就是，给人民调解组织主持下达成的调解协议以一定的法律效力：如果达成协议后一方反悔的，反悔的一方可在一定期限内（例如20天）向法院起诉，如超过期限，法院则不予受理。在一定的有效期限内起诉的，法院受理后，首先应审查调解组织达成的协议是否符合法律、政策规定，对正确合法又不是强迫达成的，裁定确认其效力；对确有错误的，法院确认无效，进行审理活动，作出新的调解或判决。对过期不起诉和法院确认效力的调解协议，如果义务人不履行，权利人可以请求人民法院强制执行。这样做的好处有三：一是增强基层调解人员的法制观念和工作责任心；二是有利于教育群众，提高守法

自觉性；三是有利于法院对人民调解的监督，做到有法必依、执法必严、违法必究。这里必须明确，这种法律效力并非人民调解这一群众性自治组织本身决定的，而是通过人民法院审查后确认的，所以，它与人民法院做出的判决、裁定、调解一样具有法律效力。并不违背“不愿调解或调解不成的，可以向人民法院起诉”的法律规定，恰恰符合“人民调解委员会调解案件，如有违背政策法律的，人民法院应当予以纠正”的规定（《中华人民共和国民事诉讼法〈试行〉》第14条）。

（三）从人民调解委员会与人民法院管辖民事案件来看，二者有密切联系。人民法院对民事案件、经济纠纷案件的审判工作，按照我国民事诉讼法的规定，有三种程序可以适用。其中简易程序是基层人民法院，特别是人民法庭适用很广的诉讼程序。按照简易程序审理的民事案件，是那些事实清楚、情节简单、争议不大的案件，它与人民调解委员会调解的一般民事纠纷（轻微刑事案件除外），其性质是相同的，只是解决的机构不同而予以区别。在实际生活中，假如同一民事纠纷，当事人既要求人民调解委员会调解，又向人民法院（或其派出法庭）起诉的，就出现了人民调解委员会和人民法院共同管辖某一案件的问题。通常的做法是：如果当事人已经起诉，而人民法院尚未受理的，可以在当事人自愿条件下，由人民调解委员会解决；人民法院已经受理的，当事人又愿意人民调解解决的，人民调解解决后，应由原告人到人民法院撤回诉讼；如果人民调解尚未解决，应由人民法院进行审理，人民法院在审理过程中，应当与人民调解委员会取得联系，以便共同妥善解决民事纠纷。

三、人民调解与法院调解的区别

人民调解与人民法院调解主要有以下几点不同：

（一）调解的性质不同。人民调解是我国法定的调解民间

纠纷的方式，没有进入诉讼程序，所以称作诉讼外调解。而人民法院的调解，是我国的法定审理民事案件方法之一，已进入民事诉讼程序，所以称为诉讼上（或叫审判上）的调解。

（二）调解的主持者不同。人民调解的主持权，由人民调解人员行使，它是人民群众行使民主自治权利，参与基层人民司法的活动。而人民法院调解的主持权，由人民法院的审判人员行使，它是人民法院行使国家审判权，解决民事纠纷的诉讼活动。因此，人民调解只能靠宣传法制，劝说疏导，开展与自我批评的方式解决民间纠纷。主持人对难以调解或调解无效的纠纷，应终止调解，告知当事人以诉讼方式解决，而无权作出裁判。人民法院的主持人则不同，当调解无效时，可以及时作出判决，终结诉讼程序。

（三）调解的范围不同。《人民调解委员会暂行组织通则》规定，人民调解委员会调解的是“民间一般民事纠纷与轻微刑事案件。”所谓一般民事纠纷，是指公民之间基于平等的权利义务关系，在日常交往过程中发生的财产纠纷，以及与财产关系相联系的人身关系纠纷。如婚姻家庭、继承、损害赔偿、房屋、债务、山林、水利、宅基地以及邻里纠纷等。所谓轻微的刑事案件，是指行为人的行为不构成犯罪的案件，如轻微的侵占、斗殴、伤害、毁损、小额偷窃、欺诈、妨害名誉信用等。在实践中，近些年来由于各种形式生产责任制的推行和经济活动的广泛发展，大量生产经营性纠纷和生产单位内部经营管理中承包纠纷突出，由人民调解委员会以简易经济纠纷予以及时调解，促进了生产发展，受到当事人欢迎。这是人民调解在新形势下调解范围扩大的一种表现。但是，人民法院的调解，要比人民调解的范围广泛、深刻、复杂得多。它除了调解公民之间的民事、经济纠纷外，还可以调解发生在公民与法人、非法人团体之间的民事、经济纠纷，也可以调解法人与法人之间，法人与非法人团体之间的民事、经济纠纷。另外，还可以调解