

• ZENYANG TIAOJIE
• MINJIANJIUFEN



怎样调解民间纠纷

怎样调解民间纠纷

李静堂 郑承泉 主编

湖北人民出版社出版、发行 新华书店湖北发行所经销

孝感地区印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 6.75印张 1插页 140,000字

1986年10月第1版 1986年10月第1次印刷

印数：1—13,100

统一书号：6106·22 定价：1.00元

前 言

本书是根据法制宣传和人民调解工作的实际需要写成的。在成书之前，由湖北省司法厅民调处、办公室和省法学会民法学会主持召开了两次座谈会。一次是武汉市厂、区、街负责调解工作的同志和调解员等部分同志出席座谈；一次是地、市、县部分负责调解工作的同志和调解员出席座谈。在座谈中，他们介绍了许多好经验，并提出了许多需要研究的问题，尤其要求提供人民调解的比较具体的法律依据和法律知识，其中包括调解程序和常用的实体法方面的知识和法律。为此，我们收集了有关资料，写成了这本书。书中吸收了人民调解实践中的新经验，提供人民调解工作经常遇到的法律问题，并结合一些事例，对法律问题作理论知识上的阐明。同时，对新形势下出现的新问题作了一些尝试性的探讨，因为这些东西，还不定型，法律也未明确规定，但实践中又是需要解决的问题，如小型经济纠纷等。

本书由李静堂、郑承泉同志主编，参加编写工作的有庄淑珍、刘元生、李静堂、余北群、邵启雄、郑承泉、熊小琴等。李远照同志参加了本书的组织工作，在此表示感谢！

作 者

一九八六年元月

目 录

前 言

第一章 人民调解和人民调解委员会	1
第一节 人民调解是我国一项具有特色的法律制度.....	1
第二节 人民调解委员会.....	11
第二章 人民调解的对象	32
第一节 民间纠纷.....	32
第二节 轻微刑事违法行为引起的纠纷.....	39
第三节 小型经济纠纷.....	43
第四节 各类纠纷产生的原因和预防措施.....	47
第五节 民间纠纷同治安管理案件、法庭审理 的案件之间的联系和区别.....	53
第三章 家庭婚姻纠纷的调解	58
第一节 家庭纠纷的调解.....	58
第二节 婚姻纠纷的调解.....	67
第四章 房屋、债务纠纷的调解	90
第一节 房屋纠纷的调解.....	90
第二节 宅基地纠纷的调解	118
第三节 债务纠纷的调解	124
第五章 财产继承纠纷的调解	134
第一节 财产继承及其适用的主要法律	134

第二节	关于遗产范围、继承权的行使和丧失等 纠纷的调解	136
第三节	关于法定继承纠纷的调解	141
第四节	关于遗嘱继承纠纷的调解	152
第五节	关于遗产处理纠纷的调解	163
第六章	轻微刑事违法行为引起的纠纷的调解	174
第一节	轻微伤害纠纷的调解	174
第二节	财产损害纠纷的调解	179
第三节	损害名誉纠纷的调解	184
第四节	虐待遗弃纠纷的调解	186
第七章	小型经济纠纷的调解	192
第一节	小型经济合同纠纷的调解	192
第二节	小型经营管理纠纷的调解	199
第三节	承包土地和小型山林纠纷的调解	203
第四节	小型相邻纠纷的调解	208

第一章 人民调解和人民调解委员会

第一节 人民调解是我国一项具有特色的法律制度

人民调解是我国社会主义法制建设中的一项伟大创造，也是我国一项具有特色的法律制度，它有自己独特的组织形式，完整的工作原则、制度、程序，严格的工作纪律，方便灵活、形式多样的工作方法。因此，外国人把人民调解誉为“东方经验”。我国新宪法和民事诉讼法(试行)对人民调解制度在我国政治、社会生活中的重要作用以及人民调解委员会在国家制度中的法律地位都作了充分的肯定。建国三十多年来，尤其是党的十一届三中全会以来，在党和政府的领导关怀下，在广大人民群众的支持下，人民调解工作得到了空前发展。截至一九八五年底止，全国百分之九十七的城市居委会和乡镇村委会建立了调解组织，基层调委会已达九十三万九千个，调解人员共有五百万人。全国已形成了一个遍布城乡、厂矿、深入社会基层的人民调解工作网。一九八一年至一九八五年六月共调解民间纠纷三千二百五十一万多件，防

止因民间纠纷可能导致的非正常死亡三十六万七千余人次。人民调解工作对及时解决民间纠纷，维护社会的安定团结，搞好综合治理，预防犯罪，减少法院诉讼，推进社会主义精神文明和物质文明建设方面发挥了重要作用，做出了重大贡献。

当前，我国已经进入了全面进行社会主义现代化建设的新的历史发展时期，随着经济体制改革的不断深入，民间纠纷的种类、对象、内容、原因也发生了新的变化，人民调解工作出现了许多新情况、新问题。比如，民间生产经营性纠纷显著增多；争田、争水、争牲畜、争农机具纠纷和房屋、宅基地纠纷突出；赡养、扶养、抚养纠纷，财产继承纠纷，债务纠纷，婚姻家庭纠纷不断上升；企业内部、职工间、职工与企业间因承包、分工、奖金等问题也经常出现纠纷。如何适应新的形势，把调解工作提高到一个新的水平，这是当前调解工作面临的一个新的课题。客观形势要求各级调解组织和广大调解人员，既要发扬人民调解工作的优良传统，运用过去成功的经验，还要加强学习，及时研究新问题，总结新经验，大力加强人民调解工作，开创人民调解工作的新局面。

一、调解制度的形成和发展

在人类社会生活中，人们为了生活和生产的需要，彼此结成了一定的社会关系，他们之间经常会发生这样或那样的矛盾和纠纷，需要采取不同的形式和方法解决这些纠纷，调

解正是其中的一种形式和方法。所谓调解，就是调停解决，即是指在第三者的主持劝说下，纠纷双方当事人自愿协商，排除争端，达成和解，改善关系的一种方法和活动。它具有三个特点：

第一，调解是在第三者主持下进行的，第三者可以是个人，也可以是群众团体，调解组织，企业事业单位，国家行政机关或司法机关。

第二，调解达成的谅解或协议，必须出于双方当事人自愿。

第三，调解是以劝说的方式解决纠纷，调整和改善双方当事人关系的一种方式。

调解在我国有广泛的群众基础和悠久的历史传统。从历史上看，调解可以上溯到原始社会的习惯。在原始社会，一切争端和纠纷，都是由氏族或部落的首领按照长期形成的风俗、习惯来解决，并靠部族首领的威信、舆论和道德的力量督促执行，但就其方法来说也是一种调解，这就是调解最原始的形式。到了阶级社会，调解的性质和内容也有很大的变化与发展，根据我国历史记载，在几千年的阶级社会中，出现了两种并存的、性质不同的调解形式，一种是官府调解，一种是民间调解。从历史记载中可以知道，官府调解制度，在我国封建社会和国民党统治时期的都大量存在。早在二千多年前，西周的“地官”中就设有“调人”，规定“调人掌司万民之难而谐和之”。也就是说“调人”是专门负责调停解决百姓之间的纠纷，属于官府调解。以后历代朝廷继续沿袭并发展了这种做法。国民党时期不仅专门制定过《民事调解法》，还

曾颁布过《区、乡、镇、坊调解委员会权限规程》。这种官府调解是剥削阶级用来欺骗劳动人民，缓和社会矛盾，维护其反动统治的工具。民间调解，它是劳动人民继承传统的调解形式，自发地发展起来的解决民间纠纷的习惯做法。在我国历史上，劳动人民中间发生了纠纷，习惯于找大家公认的办事公道、德高望重的邻里、亲友等人，出面调停说和，消除矛盾，解决纠纷，这种自行调解纠纷的做法在民间很盛行，久而久之逐渐发展成为我国特有的乡邻调解民间纠纷的传统。

我国现在的人民调解制度，是在继承古代民间调解优良传统的基础上，经历了民主革命和社会主义革命两个阶段，采用新的形式并赋予新的内容逐步发展起来的。第二次国内革命战争时期，在苏区，革命根据地的人民就建立了自己的调解组织，有的由乡民选举组成“乡村公断处”、“调解委员会”；有的在基层政权中设置“群众纠纷问题裁判员”，广泛地开展了调解工作，到了抗日战争和解放战争时期，各解放区的调解组织更为普遍的建立起来，调解工作取得了很大成绩，积累了不少经验。

新中国成立后，群众调解工作不仅继承和发扬了革命根据地的优良传统，而且在新的历史条件下，又有了新的更大的发展。一九五三年第二届全国司法工作会议作出了在全国范围内有领导、有计划地建立和健全基层群众性调解组织的决定，有力地推动了人民调解组织的建立和发展。一九五四年三月，政务院颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》。人民调解委员会被正式命名，这是我国人民调解制度发展史上的一个重要里程碑，标志着我国人民调解进入了新的发展阶

段 《通则》专门对人民调解委员会的性质、任务、组织机构、工作方法以及调解工作必须遵守的原则和纪律作了具体规定，成为开展人民调解工作的统一的法律依据。《通则》的颁布，使有组织、有领导、有章法的人民调解工作空前广泛和深入地开展起来。一九五五年底，我国约有百分之七十的乡村、街道建立了十七万零四百多个人民调解委员会，调解队伍达一百万人，调解了大量民间纠纷，增强了人民内部团结，促进了社会主义革命和社会主义建设事业的顺利发展。但是，人民调解工作的发展不是一帆风顺的，由于极“左”思潮的影响，人民调解工作受到削弱。特别在“文化大革命”中，人民调解工作被诬蔑为“搞阶级斗争调和的工具”，是“阶级斗争熄灭论的产物”，人民调解组织遭到了彻底的破坏，许多热心为群众服务的调解人员惨遭迫害，造成民间纠纷无人过问，大量人民内部矛盾激化，犯罪增多，社会秩序混乱的严重恶果。

粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以来，人民调解工作重新受到了党和政府的充分肯定和重视，全国各地重新恢复、健全了基层调解组织，加强了对人民调解委员会的指导和管理。一九八〇年又重新公布了《人民调解委员会暂行组织通则》，司法部还针对实际情况的变化，对《通则》组织设置的有关条文作了修正说明。一九八二年三月颁布的《民事诉讼法(试行)》，将调解规定为我国民事诉讼的一项基本原则；同年十二月，人民调解制度写进了我国新宪法之中，确立了我国特有的社会主义的人民调解制度，从而把我国人民调解推进到一个新的历史发展时期，它将为开创我

国社会主义现代化建设的新局面做出更大的贡献。

二、人民调解与其它调解

在我国，调解是解决人民内部矛盾的重要方法和有效手段，根据法律规定，我国的调解主要有三种类型，一是法院调解，二是行政调解，三是人民调解。社会矛盾很复杂，纠纷各种各样，因而调解的方式也是各种各样的，按照调解的主持人和方式来划分，也可以划分为九种调解：法院调解，行政调解，社会团体调解，仲裁调解，律师调解，司法助理员调解，群众组织的调解，群众调解，国际调解。以下分别作简要介绍。

法院调解。是指在民事诉讼进行中，在人民法院审判人员的主持下，由双方当事人自愿协商，互谅互让，达成协议，是解决纠纷的一种诉讼活动。法院调解，是行使国家审判权的一种形式，也是人民法院解决民事纠纷的一项重要方式。《民事诉讼法(试行)》规定，在审理民事案件的整个过程中，必须贯彻“着重调解”的原则，人民法院从收案开始，到判决前为止，当事人可以请求人民法院调解，审判人员也有权主动进行调解，调解成立，人民法院制作的调解书，送达当事人后，即具有法律效力。调解不成，再继续进行审判。法院调解，可以在一审程序中进行，也可以在上诉审程序中进行，还可以在当事人提起申诉后，人民法院进行再审的程序中进行。

行政调解。是指在负有调解纠纷职责的国家行政机关主

持下的调解活动。行政调解，也是我国法律所确认的调解形式。如，工商行政管理部门对经济合同纠纷的调解。我国《经济合同法》第五章中有关调解的规定，就是国家规定的工商行政管理机关调解经济合同纠纷，调整法人（包括机关、团体、企业事业单位、城乡集体经济组织等）之间，或公民与法人之间经济活动的一种方法，这种仲裁调解，属于行政调解的性质。

人民调解。也称为人民调解委员会调解，它是指在人民调解委员会的主持劝说下，在双方当事人自愿的基础上，对民间纠纷进行调解的非诉讼性的群众自治活动。人民调解，同样是我国法律所确认的一种诉讼外的调解形式。

仲裁调解。是指仲裁机构主持的调解。在我国，调解虽不是仲裁的必经程序，但《经济合同法》明文规定，凡是因经济合同纠纷，任何一方当事人均可以向工商行政管理机关申请调解或仲裁，仲裁机关接受仲裁申请后，仍应尽量促使双方当事人经过协商达成协议，以调解方式解决纠纷，调解不成，由仲裁机关作出裁决。调解，也是我国涉外仲裁中的一个突出特点。我国涉外仲裁机关在进行工作时，十分重视调解工作，在双方当事人自愿的基础上，能调解的，尽量以调解方式解决争议。我国《涉外经济合同法》争议解决一章规定：“发生合同争议时，当事人应当尽可能通过协商或者通过第三者调解解决。”多年来，我国涉外仲裁机关以调解的方式解决了大量的争端，取得了许多成功的经验，促进了对外关系的发展，为许多国家所借鉴。过去在外国，仲裁是不调解的。现在有些国家在仲裁时也渐渐使用调解。

社会团体调解。是指由社会团体组织出面主持，对自己所在组织群众之间发生的纠纷进行调解的活动。比如工会组织可以对会员之间的纠纷进行调解，妇联对妇女之间的纠纷进行调解等等。

律师调解。是指律师参与代理诉讼案件或者非诉讼案件（指不含有纠纷，不需要进行诉讼的事件或者虽然已经形成纠纷，但不到法院进行诉讼，而在当事人之间通过调解或者仲裁可以解决的事件）都可以进行调解，用调解的办法，促使问题解决。律师可以代理一方与对方谈判，达成和解，也可以在双方当事人之间进行调解，劝说双方当事人互谅互让，达成协议。律师调解很重要，有时可以起到法院起不到的作用。因为有时候当事人与法院的关系形成僵局，当事人听不进法院同志的话，但是律师的话他能听进去。

司法助理员调解。是指由司法助理员主持，调解处理民间纠纷的活动，司法助理员是司法行政机关派出的基层工作人员，他属于双重领导，既是当地基层组织的成员，也是上一级司法行政机关的派出人员，有的行政编制在乡、镇或街道，有的在司法局。司法助理员是国家司法行政人员，调解民间纠纷，是司法助理员一项主要的经常性的工作。司法助理员调解的纠纷，既有经人民调解委员会调解未达成协议的纠纷，也可以同人民调解委员会一同主持调解工作。司法助理员的调解，既不同于诉讼中的调解，因为他不是审判机关的审判人员，调解达成的协议不具有强制其执行的效力；也不同于群众组织的调解，因为司法助理员是司法行政工作人员，由司法助理员所主持的调解，具有行政调解的性质，调解达

成协议后，只要双方无异议，可以提请有关单位协助按调解协议履行，但不能强制执行。

群众调解。是指由群众个人出面所进行的调解。进行调解的人，往往是德高望重或是纠纷双方当事人的亲友、邻里。群众调解只是一种临时的自发的解决民间纠纷的方式，不是专门的调解组织的调解，没有上升为一种法定的制度，也不是我国调解的主要形式。

国际调解。是指国与国之间发生了争执或发生战争，有关国家愿意通过调解(有时称调停)的方式，解决争端，达成协议，它属于调解的一种方式。

以上九种调解方式，有属于诉讼性的调解，如法院调解，律师参与诉讼案件的调解。也有属于非诉讼性的调解，如人民调解，行政调解，仲裁调解，律师参与非诉讼案件的调解，司法助理员调解，社会团体调解，群众调解，国际调解。

人民调解与法院调解、行政调解的主要联系是，人民调解与法院调解、行政调解都是排解纠纷，调整当事人之间关系的一种活动；都必须以国家法律和党的政策为依据，对当事人采取说服教育的方式，坚持调解自愿原则；目的都是为了解决纠纷，以增进团结。但是，人民调解与法院调解、行政调解又有原则的区别：

第一，调解的主持者不同。法院调解的主持者是人民法院；行政调解的主持者是负有调解任务的国家行政机关；而人民调解的主持者则是人民调解委员会。

第二，调解的性质不同。人民法院是行使国家审判权的司法机关，由法院主持的调解，是审理民事案件、经济纠纷案

件和刑事自诉案件的一种法定的诉讼程序，法院调解是诉讼内的调解；人民调解和行政调解则都是非诉讼的调解活动，不属于法定的诉讼范围，更不是诉讼的必经程序。

第三，调解的范围不同。法院调解范围是法院所受理的一切民事案件、经济纠纷案件和刑事自诉案件；行政调解范围一般仅限于调解法定的、单一的具体纠纷；而人民调解的范围则是一般民间纠纷，包括民间一般民事纠纷、轻微刑事违法行为引起的纠纷和小型经济纠纷。

第四，调解达成协议的效力不同。法院主持下的调解，凡是经调解达成协议的，人民法院应制作调解书，调解书送达当事人后，此调解协议书就和人民法院已发生法律效力判决具有同等的效力，具有法定的约束力和强制性，双方当事人必须履行，如果一方不自动履行，另一方有权申请人民法院强制执行。行政调解，既不同于诉讼中法院调解，主持调解的行政机关，对调解达成的协议，一方当事人不自动履行时，它无权直接强制当事人执行，只能由另一方当事人向有管辖权的人民法院申请执行；行政调解也不同于人民调解委员会的调解，调解达成的协议有的也具有法律效力。如《经济合同仲裁条例》规定，经仲裁机关调解达成的协议，当事人应自动履行，一方逾期不履行，另一方可向有管辖权的法院申请执行。而由人民调解委员会主持下的调解所达成的协议，主要靠双方当事人相互承诺、信用、社会舆论和道德的力量来约束，由当事人自觉履行，不具有法律效力，也不得强制执行。如果当事人一方或双方反悔，有权向人民法院起诉，人民调解组织不得干涉、阻拦，人民法院也不得拒绝。

第二节 人民调解委员会

人民调解委员会是我国调解一般民事纠纷、轻微刑事违法行为引起的纠纷和小型经济纠纷的基层组织。它的性质、任务和调解工作的原则和纪律，都有明确的规定。经过长期的调解实践，人民调解委员会也积累了丰富的经验，形成了一套有效的工作制度和办法。

一、人民调解委员会的性质、任务和作用

(一) 人民调解委员会的性质。《人民调解委员会暂行组织通则》第二条规定：“调解委员会是群众性的调解组织。”《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》第十四条规定：“人民调解委员会是在基层人民政府和基层人民法院指导下，调解民间纠纷的群众性组织。”这两条都明确地规定了人民调解委员会的性质，即规定人民调解委员会是群众性的调解组织。它是广大群众在党的领导下，进行自我教育、自我约束，解决一般民间纠纷的好形式。人民调解委员会最重要的特点在于它的群众性，它既不是一级国家审判机关，也不是一级国家行政机关，因而它没有审判权和行政命令权，在工作中不能采取法律的和行政的强制手段，只能采取耐心说服疏导，促使双方当事人和解。人民调解委员会是由群众民主选举产生的，而且要在群众的监督下进行工作，调解委员如果有违法失职行为或不称职时，还可以随时撤换。人民调解工作的

服务对象是群众，主要是解决群众间的纠纷，而且是在弄清事实、分清是非的基础上，采取调解说和的群众工作方式进行的。明确这一点十分重要，它有利于人民调解委员会正确地调解民间纠纷，防止越权或滥用职权。

(二) 人民调解委员会的任务。根据《人民调解委员会暂行组织通则》第三条规定和一九八一年第一次全国人民调解工作会议精神，以及我国社会主义现代化建设新时期对人民调解工作提出的新要求，人民调解委员会有自己独特的任务，就是：

第一，人民调解委员会的首要任务是调解民间纠纷，它包括一般民事纠纷、轻微刑事违法行为引起的纠纷和小型经济纠纷。对于那些性质严重、情节复杂、影响广泛、诉讼标的大的民事纠纷、经济纠纷和宗教、涉外等方面的纠纷，人民调解委员会应移送人民法院或者告诉当事人直接向人民法院起诉。此外，对于那些情节恶劣、后果严重以及其他性质的触犯刑律，需要侦查、起诉的刑事案件，人民调解委员会不得处理，必须移送人民公安机关或者人民检察院依法处理。至于人民调解委员会与治保委员会和公安部门之间的工作分工，应以各自的章程和《治安管理处罚条例》为准。对于一些一时难以分清属谁处理的民事纠纷、经济纠纷和轻微刑事纠纷，人民调解委员会也不要与有关部门相互推诿，尤其是对那些趋向激化的纠纷，更应当先做好工作，待稳住事态后，协同有关单位共同调解处理好这些纠纷。

第二，做好预防工作，减少纠纷的发生，防止矛盾激化和转化。调解委员会的工作也应是预防为主。调解纠纷是治