

全国司法职业教育“十二五”规划教材

人民调解实务 (第三版)

全国司法职业教育教学指导委员会 审定

主 编 盛永彬 刘树桥



中国政法大学出版社

全国司法职业教育“十二五”规划教材

人民调解实务 (第三版)

全国司法职业教育教学指导委员会 审定

主 编 ◎ 盛永彬 刘树桥

副主编 ◎ 刘最跃

撰稿人 ◎ (以姓氏笔画为序)

刘树桥 刘最跃 宋云仙

余 暮 郝阜忻 姚淑媛

徐险峰 盛永彬 谢凤芝



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

人民调解实务/盛永彬，刘树桥主编.—3版—北京：中国政法大学出版社，2015.7
ISBN 978-7-5620-6169-4

I. ①人… II. ①盛… ②刘… III. ①民事纠纷—调解(诉讼法)—中国 IV. ①925.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第164866号

- 出版者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路25号
- 邮 箱 fadapress@163.com
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908435(编辑部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 720mm×960mm 1/16
- 印 张 16.75
- 字 数 319千字
- 版 次 2015年7月第3版
- 印 次 2015年7月第1次印刷
- 印 数 0001~5000
- 定 价 32.00元



出版说明



世纪之交,我国高等职业教育进入了一个以内涵发展为主要特征的新的
发展时期。1999年1月,随着教育部和国家发展计划委员会《试行按新的管
理模式和运行机制举办高等职业技术教育的实施意见》的颁布,各地成人政
法院校纷纷开展高等法律职业教育。随后,全国大部分司法警官学校,或单
独升格,或与司法学校、政法管理干部学院等院校合并组建法律类高等职业
院校举办高等法律职业教育,一些普通本科院校、非法律类高等职业院校也
纷纷开设高职法律类专业,高等法律职业教育蓬勃兴起。2004年10月,教
育部颁布《普通高等学校高职高专教育指导性专业目录(试行)》,将法律类专
业作为一大独立的专业门类,正式确立了高等法律职业教育在我国高等职业
教育中的重要地位。2005年12月,受教育部委托,司法部组建了全国高职高
专教育法律类专业教学指导委员会,2012年12月,全国高职高专教育法律类
专业教学指导委员会经教育部调整为全国司法职业教育教学指导委员会,积
极指导并大力推进高等法律职业教育的发展。

截至2007年11月,全国开设高职高专法律类专业的院校有400多所,
2008年全国各类高校共上报目录内法律类专业点数达到700多个。为了进
一步推动和深化高等法律职业教育教学的改革,促进我国高等法律职业教育
的质量提升和协调发展,原全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会(全
国司法职业教育教学指导委员会)于2007年10月,启动了高等法律职业教
育规划教材编写工作。该批教材积极响应各专业人才培养模式改革要求,紧
密联系课程教学模式改革需要,以工作过程为导向,对课程教学内容进行了
整合,并重新设计相关学习情景、安排相应教学进程,突出培养学生一线职
业岗位所必需的职业能力及相关职业技能,体现高职教育职业性特点。教材



的编写力求吸收高职教育课程开发理论研究新成果和一线实务部门工作新经验，邀请相关行业专家和业务骨干参与编写，着力使本规划教材课程真正反映当前我国高职高专教育法律类专业人才培养模式及教学模式改革的新趋势，成为我国高等法律职业教育的精品、示范教材。

全国司法职业教育教学指导委员会
2013年6月



第三版说明



在2010年8月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过的《人民调解法》的保障和推动下,人民调解制度不断成熟,人民调解工作也取得了长足的发展。在制度方面,不断形成和完善人民调解的规章制度,出台了与人民调解有关的司法解释,为人民调解工作提供了指引和保障。例如,司法部2010年12月就通过了《关于贯彻实施〈中华人民共和国人民调解法〉的意见》,进一步细化了人民调解的组织建设等内容;2011年3月最高人民法院审判委员会通过的《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》明确了司法确认的相关内容;2011年司法部通过的《关于加强行业性专业性人民调解委员会建设的意见》指出了大力加强行业性、专业性人民调解委员会建设的重要意义,积极推进了行业性、专业性人民调解组织建设;2014年司法部《关于推进公共法律服务体系建设的意见》又进一步强调:按照一乡镇(街道)、村(居)一调委的原则,巩固和规范乡镇(街道)、村(居)人民调解委员会。这加快和完善了人民调解组织建设。2014年党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出:健全社会矛盾纠纷预防化解机制,完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。……完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。从更高的层面为建设人民调解制度和健全调解机制指明了方向。在实践层面,人民调解工作不断深入和发展,主要表现为大调解格局的形成、专业性及行业性人民调解组织的设立、专职人民调解员队伍的不断发展壮大等方面。鉴此,作者对该书进行了第三次修订,对原教材中的部分内容进行了调整,以便适应人民调解的现状,以



期帮助广大学员和人民调解工作者形成对人民调解制度的全新了解和对人民调解工作的全新认识，进而提升人民调解的工作水平。

作者

2015年3月于广州



第二版说明



人民调解制度是一项具有深厚中华民族传统和浓厚东方特色的法律制度，是化解社会矛盾、消除民间纷争、防止矛盾激化升级的非诉讼纠纷解决方式。在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的新形势下，人民调解工作面临着前所未有的发展机遇和挑战。党和政府在大力倡导构建人民调解大格局的前提下，对新时期人民调解工作提出了更高的要求。加强人民调解立法工作，提高人民调解工作的法制化、规范化水平，是人民调解工作与时俱进、创新发展的迫切需要，是及时化解纠纷、增进团结、巩固基层政权的必然要求。2010年8月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过的《人民调解法》在全面总结新中国人民调解工作发展经验的基础上，既坚持人民调解的本质属性，注重保持和发挥人民调解特有的优势作用，又以科学发展观为指导，适应新形势、新任务和新要求，全面、系统、创新性地规范了人民调解的性质、任务、原则及人民调解组织的形式、人民调解员的选任、人民调解的程序、人民调解协议的效力、人民调解的指导和保障等方面的问题，进一步丰富和发展了人民调解制度，为人民调解工作提供了更有力的法律保障。基于此原因，作者对该书进行了重新修订，校正原教材中已不合时宜的提法或观点，以期帮助广大学员和人民调解工作者准确理解和把握人民调解法律制度的内涵，规范人民调解工作，提高人民调解水平。

作 者

2012年5月于广州



编写说明



《人民调解实务》是全国政法干警招录培养体制改革试点专业中法律事务专业的专业核心课程。为满足高职教育法律类专业教学改革的需要,编写组依据法律事务专业人才培养目标和《人民调解实务》课程标准,遵循高职教育的认知规律,紧密联系司法行政工作实践和相关专业人才培养模式,以人民调解工作的整个工作过程为导向,从培养学生的职业品格出发,以培养人民调解工作者的专业技能为落脚点,设计了突出人民调解工作职业岗位技能系统化的项目内容和课程体系。该教材编写体例融合了人民调解实务“教、学、做”的“工学结合”情境,按照项目从简单到复杂、能力从低级到高级的教学要求设置单元内容,以真实、典型案例为任务载体对应学习内容来设计教学过程,全面培养和训练基层法律工作者的人民调解工作能力,充分体现了理论必需性、职业针对性的高职教育理念。

本教材内容分为九个学习单元,各学习单元根据“知识目标”和“能力目标”的培养要求,以典型的真实案例为载体,导入该单元“应知”和“应会”的核心问题。“应知”部分以必需、够用为原则,选取和序化“基本知识”,为学习者做好人民调解工作奠定理论基础。“应会”部分以具体工作任务为载体,以工作过程为导向,以职业岗位能力为目标,设计学习情境,明确模拟训练要求和步骤,旨在培养和训练人民调解工作者的职业岗位能力。同时,在每个学习单元还设计了“思考与练习”和“拓展阅读资料”项目,以启发和激励学生学习的主动性和积极性,培养学生适应社会不断发展变化的潜质和能力。该教材不仅能满足全国政法干警招录培养体制改革试点专业中法律事务专业的教学需要,适于高职法律事务及相关专业的教学使用,而且是司法行政工作者的良师益友。



本教材由主编盛永彬、刘树桥拟定编写提纲和编写计划，副主编刘最跃及部分参编的同志参与了编写体例的确定。最后由主编盛永彬统稿并定稿。具体编写分工如下：

郝阜忻副教授（海南省政法职业学院）	单元一
宋云仙副教授（宁夏司法警官职业学院）	单元二
盛永彬教授（广东司法警官职业学院）	单元三、单元四
谢凤芝所长（东莞市东坑司法所）	单元三
刘树桥副教授（广东司法警官职业学院）	单元五、单元八
刘最跃副教授（湖南司法警官职业学院）	单元六
余暮副教授（海南省政法职业学院）	单元七
徐险峰科长（东莞市司法局基层科）	单元八
姚淑媛教授（河北司法警官职业学院）	单元九

在教材的立项、拟纲、编写过程中，得到了全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会的大力支持和帮助，尤其是王红处长和杨梓教授对具体编写工作给予了热情指导并提出了宝贵意见。谨此，表示由衷的感谢！为圆满完成教材的编写工作，作者参阅和借鉴了有关学者和相关部门的研究成果和文献资料，对他们表示诚挚的谢忱！

由于编著者水平有限，不足和缺陷在所难免，恳请读者多提宝贵意见。

编者

2010年5月8日于广州



目录CONTENTS

单元一	导 论 ► 1
	一、民间纠纷及其解决途径 / 1
	二、调 解 / 6
	三、人民调解 / 7
	四、人民调解与司法调解、行政调解、仲裁调解的关系 / 13
	五、人民调解工作的发展态势 / 19
单元二	人民调解组织建构 ► 22
	一、人民调解组织的涵义 / 22
	二、人民调解委员会 / 23
	三、人民调解员 / 36
	四、人民调解的指导机构 / 46
单元三	人民调解工作的流程 ► 52
	一、民间纠纷的预防 / 52
	二、人民调解案件的受理 / 57
	三、调解前的准备 / 68
	四、实施调解 / 71
	五、调解回访 / 73
单元四	人民调解基本原则的适用 ► 77
	一、自愿原则 / 78
	二、平等原则 / 83
	三、不违法原则 / 88
	四、合情合理原则 / 94
	五、对“导入案例”问题的综述 / 102
单元五	人民调解方法的运用 ► 106
	一、苗头预测法的运用 / 108



- 二、面对面调解法的运用 / 110
- 三、背靠背调解法的运用 / 111
- 四、换位思考法的运用 / 112
- 五、褒扬激励法的运用 / 115
- 六、唤起旧情法的运用 / 118
- 七、冷处理法的运用 / 119
- 八、重点突破法的运用 / 120
- 九、舆论压力法的运用 / 124
- 十、适当强硬手段法的运用 / 125
- 十一、模糊处理法的运用 / 126
- 十二、依靠多种社会力量协助调解法的运用 / 130

单元六 人民调解技巧的应用 ► 137

- 一、时间要素的运用技巧 / 138
- 二、地点要素的运用技巧 / 142
- 三、人物要素的运用技巧 / 144
- 四、情节要素的运用技巧 / 148
- 五、原因要素的运用技巧 / 150
- 六、语言要素的运用技巧 / 152

单元七 人民调解文书制作 ► 164

- 一、人民调解文书概述 / 164
- 二、调解申请书 / 166
- 三、民间纠纷受理登记表 / 168
- 四、调查笔录 / 170
- 五、调解笔录 / 173
- 六、人民调解协议 / 177
- 七、民间纠纷调解登记表 / 189
- 八、回访记录 / 191

单元八 突发性和群体性纠纷的应急处置 ► 197

- 一、突发性纠纷的定义、特点及规律 / 198
- 二、群体性纠纷的定义、特点及规律 / 203
- 三、突发性与群体性纠纷的应急处置原则 / 209
- 四、处置突发性和群体性纠纷应注意的问题 / 218



单元九 人民调解信息平台的管理 ► 227

一、人民调解信息平台的涵义 / 228

二、人民调解信息平台的内容 / 229

三、人民调解信息平台的要求 / 236

附 表 ► 245

附表1 人民调解员基础信息采集表 / 245

附表2 疑难重大纠纷和社会不安定因素排查调处
情况统计表 / 246

附表3 年度人民调解委员会组织建设统计表 / 247

附表4 年度人民调解委员会工作情况统计表 / 248

参考文献 ► 249



单元一 导论

知识目标

- 识记民间纠纷的解决途径；了解人民调解及相关的基本理论；明确四种调解方式的关系。



导入案例

某市某镇某村的村民王某房屋的后门与同村何某房屋的前门相对，两座房屋之间相隔一块空地，该空地长期由何某使用。2010年3月，何某在空地邻近王某房屋一侧建一猪圈，由于猪圈与王某房屋后门及窗户相距很近，影响了王某房屋的通风和采光，并造成一定污染。双方为此多次争吵，导致邻里关系十分紧张。

问题：1. 此案是农村常见的邻里纠纷，解决此纠纷的途径有哪几种？

2. 对民间纠纷而言，哪种解决纠纷的途径最方便、快捷？

基础知识

一、民间纠纷及其解决途径

（一）民间纠纷的概念、性质和特征

1. 纠纷。纠纷是指因某一事实引起的争议。它是人类社会生活中自然产生的一种现象，也是人类社会交往中不可避免的一种现象。纠纷对社会而言，不仅有消极、负面的作用，还有积极、正面的作用。其消极、负面的作用体现在纠纷制造者造成了对社会秩序、伦理道德的挑战和破坏，纠纷涉及的当事者为消弭纠纷而消耗了时间、精力、情感、金钱，甚至遭受到精神痛苦等。其积极、正面的作用体现在纠纷的产生与解决彰显了其所处社会背景下的制度规范、价值尺度、伦理道德标准等的功效，同时也发展了其所处社会背景下的制度、规范等，甚至推动了社会的发展和进步。

按照社会学的理论，人与人生活社会互动中，“社会互动就是人们对他人采取行动或对他人行动作出反应的过程”。社会互动的通常形式为交换、合作、竞争、冲突。冲突的形式中包括纠纷。

纠纷可发生在各种不同的领域，如政治领域的纠纷、民族领域的纠纷、国际



领域的纠纷、宗教领域的纠纷、经济领域的纠纷等。其表现形式多种多样，可以表现为暴力的纠纷或非暴力的纠纷、显性的纠纷或隐性的纠纷、冲突激烈的纠纷或相对缓和的纠纷等。

2. 民间纠纷的概念、性质。民间纠纷属于纠纷的一种类型。历史上，民间纠纷是指相对于“官方”而发生在民间的一切纠纷。现代意义上，广义的民间纠纷是指发生在民间的一般民事纠纷和特殊民事纠纷，以及发生在民间的轻微刑事违法行为和因违反社会公德而引起的纠纷。狭义的民间纠纷则是指人民调解委员会所调解的民间纠纷。对于人民调解委员会所调解的民间纠纷究竟包括哪些，2010年8月28日第十一届全国人大常委会第十六次会议通过的《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）并没有明确界定，不过2002年9月26日司法部通过的《人民调解工作若干规定》第20条规定，人民调解委员会调解的民间纠纷，包括发生在公民与公民之间、公民与法人和其他社会组织之间涉及民事权利义务争议的各种纠纷。对于民间纠纷的性质，可以从以下两个方面理解：

（1）民间性。表现为：①民间纠纷主要是以公民、民间组织为主体的纠纷。民间是同官方相对而言的。作为民间纠纷，其主体主要是民间社会中的主体，包括公民、法人或其他社会组织，它们在法律上都是平等的。基于法律地位的平等，在它们之间引发的民间纠纷，都可以通过平等的对话来解决。根据法律规定，随着经济体制改革和生产的发展而出现的新的民事主体，譬如个体工商户、承包经营户、合伙组织等，都属于本书所探讨的民间纠纷的主体。②民间纠纷主要是民事纠纷。民事纠纷主要是指发生在平等主体的公民、法人和其他社会组织之间的人身权益和财产权益的纠纷。民间纠纷还包括轻微刑事违法行为和因违反社会公德而引起的纠纷。轻微刑事违法行为虽然是构成犯罪的行为，但由于情节轻微、情况特殊，法律允许对其特殊处理，以有利于问题的解决，但对该类事件的调处仅限于民事权利义务部分；因违反社会公德而引起的纠纷虽然只是违反了道德，不是法律问题，但影响却很大，如不及时处理，也可能会激化矛盾，造成不良后果，所以应纳入民间纠纷的范畴。

（2）非对抗性的人民内部矛盾。民间纠纷，无论是普通民事纠纷，还是轻微刑事违法行为或者因违反社会公德而引起的纠纷，本质上都是人民内部的非对抗性矛盾。因此，他们之间不存在你死我活的斗争。这种民间纠纷的主体不管是对于纠纷的发生，还是对于纠纷的解决，都不主张激烈的对抗，而是要寻求合理的途径来解决，实现合法的利益。

3. 民间纠纷的特征。总结长期的人民调解实践经验，民间纠纷具有以下六个特征：



(1) 民间纠纷的广泛性。主要表现为：①纠纷主体多元化。当前民间纠纷已不仅是过去的公民、法人及其他组织等平等主体间的一般性纠纷，纠纷主体已呈现多元化并存的趋势，公民、法人、其他组织等平等主体之间以及公民与基层组织、基层政府等隶属关系主体之间的纠纷日益增多。纠纷主体的多元化，促使以往的纠纷界定标准、调解工作范围、内容和方式等方面均发生了较大变化。②涉及的社会关系和纠纷种类多样化。人类社会是个复杂而庞大的组织，每天在各种各样的人之间发生着各种各样的关系，如生产关系、工作关系、劳动关系、生活关系、邻里关系等，个体的差异和客观环境的不同，必然会产生大量的矛盾，形成广泛的民间纠纷。

近几年来，随着城市化进程的加快，经济交往也日趋频繁，民间纠纷从过去以邻里纠纷为主发展到现在的多种矛盾纠纷并存。当前的民间纠纷，比较突出的主要有六类：①相邻纠纷。由于土地资源、水资源越来越贫乏，土地与水等资源的价值不断上升，相邻纠纷的发生也越来越多。这些纠纷往往涉及家庭与家庭之间、宗族与宗族之间、村与村之间的利益，如处理不及时极易导致矛盾激化，甚至发展成群体性斗殴事件。②婚姻家庭纠纷。由于当前农村经济快速发展，部分群众思想开始“解放”，受到一些西方资产阶级腐朽思想的侵蚀，致使婚姻纠纷和家庭纠纷逐年增多。③劳资纠纷。目前，农村个体私营经济发展较快，许多民营企业都雇佣了进城务工的农民工。有些企业主经营理念落后、思想素质不高，恶意拖欠农民工工资现象时有发生。特别是临近春节时期，此类纠纷更容易发生。一些农民工看到自己的“血汗钱”不能兑现，生活又没有着落，容易引发盗窃、抢劫甚至报复杀人等刑事犯罪案件。④损害赔偿纠纷。近几年来，农村一般民间纠纷引起的轻微伤害案件逐年增多。此外，一些中小企业主安全意识淡薄，由此而引发的工伤事故也呈逐年上升的趋势。这些纠纷涉及人身伤亡，当事人情绪比较激动，容易产生过激行为，若处理不当极易引发刑事案件，甚至发生群体性事件。⑤合同纠纷。当前，我国正处于社会主义初级阶段，法制建设正在逐步完善。但部分村民群众的法律意识还不是很强，特别是在经济交往活动中，经济交易往往是口头约定，而不采用书面形式，结果埋下了隐患，容易发生合同纠纷。⑥教育、环保等其他纠纷。

(2) 民间纠纷的复杂性。民间纠纷不仅广泛存在，而且还相当复杂。由于社会关系的错综复杂，民间纠纷也必然具有复杂性。一起纠纷的发生往往会牵涉到多方面的问题，这些纠纷如果处理不当，就会引发一系列的相关纠纷，致使矛盾激化。

民间纠纷的复杂性表现在：既有一般民事纠纷，又有轻微刑事违法行为和因违反社会公德而引起的纠纷；既有财产方面的纠纷，又有人身方面的纠纷；既有



争议不大的一般性纠纷，又有比较复杂的特殊纠纷。此外，由于纠纷当事人职业、年龄、民族、性别、性格和文化程度的不同，也会导致他们对民间纠纷的态度不同，使民间纠纷趋于复杂化。

这些复杂的纠纷主要表现为以下几个方面的特性：①地方性。由于历史原因以及各地的经济发展状况、地理位置不同，各地发生的民间纠纷具有地方特色。②时间性。大部分农村民间纠纷的发生都有其时间上的规律性。夏秋季节，许多村民都在田间劳作，容易引发一些相邻纠纷、水利纠纷。重大节日（如春节）期间，许多在外务工、经商的村民都回家过年，社会交往活动比较频繁，有些村民甚至聚众赌博，容易引发邻里斗殴纠纷。③宗族性。由于历史原因导致我国农村地区群众的宗族观念比较强，许多矛盾纠纷都带有宗族色彩。有些小纠纷如不及时处理，就会导致矛盾激化，甚至发生大规模的宗族械斗，造成严重后果，影响社会稳定。④严重性。许多民间纠纷从表面上看都是一些小事，但事实并非如此，这些看似简单的民间纠纷往往都是一个个“火药桶”，若处理不当或不及时就会导致矛盾激化。从许多发生在农村的重大事件中，我们都可以发现，这些事件可能就是由一件小小的民间纠纷引起的。这些纠纷看似简单，但如果处理不及时，可能会引发严重后果。⑤经济性。农村许多民间纠纷都具有经济性的特点，如一些借贷纠纷、其他经济合同纠纷，甚至损害赔偿纠纷都是以经济利益为核心的，当事人的主要目的都是希望获取更大的经济利益。⑥群体性。最底层的人群往往有共同的利益因素或要求。比如，涉及农村产业结构调整、村级财务管理以及大宗土地、水事的纠纷，矛盾的主体一般为多人，矛盾一方当事人的整体利益一致，矛盾的焦点一致，矛盾一方的整体合力大，化解难度大，处理不当就容易形成群体性纠纷或导致群体性上访，产生不良的社会影响，危害社会稳定。

（3）民间纠纷的长期性。民间纠纷从发生到解决，往往要经历很长的时间，除少数之外，都不太可能在短期内获得解决。特别是要想彻底做通当事人的思想工作，使当事人心悦诚服地接受某种解决结果，更难在短期内实现。此外，反复性是长期性的一种表现形式。有些纠纷表面上得以解决，当事人也同意解决结果，但到真正执行协议时，当事人却又反悔。甚至在协议执行完毕后，一方当事人又“找后账”，要推翻已达成并执行完毕的协议。

（4）民间纠纷的潜伏性。冰冻三尺，非一日之寒。多数民间纠纷在正式形成之前，一般都有一个酝酿发展的过程，即存在引发纠纷的隐患，但不足以真正引发纠纷。当这种隐患积累到一定程度，就会爆发纠纷。这种民间纠纷的潜伏期有长有短。潜伏期的长短，与纠纷的性质、当事人的主观状况、客观的外部环境等都有密切关系。当然，也有些民间纠纷不存在潜伏期，如矛盾十分尖锐的突发性民间纠纷。这种突然爆发的民间纠纷，如不及时制止，会造成极其严重的