



城郊新农村建设丛书

Chengjiao Xinnongcun Jianshe Congshu

城郊农村

如何搞好人民调解

李刚 编著



金盾出版社

JINDUN CHUBANSHE

城郊新农村建设丛书

城郊农村如何搞好 人民调解

李刚 编著

金盾出版社

内 容 提 要

本书为“城郊新农村建设丛书”的一个分册。针对城郊农村民间纠纷特点及人民调解工作的实际情况,详细介绍了人民调解的基本制度,人民调解员的权利、义务和素质,调解的方法和技巧等问题,力求给工作在城郊人民调解第一线的同志以必要的指导。本书语言简明而通俗,内容紧密结合城郊农村人民调解工作实际,具有较高的可读性和较强的可操作性。适合城郊农村人民调解工作者及村、乡(镇)、县(区)有关领导、业务干部阅读,对于热心于新农村建设的农民群众及工作在其他领域的人民调解工作者也有一定的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

城郊农村如何搞好人民调解/李刚编著. —北京:金盾出版社, 2006. 3

(城郊新农村建设丛书)

ISBN 7-5082-3950-4

I. 城… II. 李… III. 民事纠纷-调解(诉讼法)-基本知识-中国 IV. D925.114.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 009948 号

金盾出版社出版、总发行

北京太平路5号(地铁万寿路站往南)

邮政编码:100036 电话:68214039 83219215

传真:68276683 网址:www.jdcbs.cn

封面印刷:北京精美彩印有限公司

正文印刷:北京兴华印刷厂

各地新华书店经销

开本:850×1168 1/32 印张:4.75 字数:116千字

2006年3月第1版第1次印刷

印数:1—11000册 定价:7.50元

(凡购买金盾出版社的图书,如有缺页、
倒页、脱页者,本社发行部负责调换)

目 录

第一章 纠纷与调解	(1)
一、关于纠纷的一般问题	(1)
二、解决纠纷的途径.....	(11)
三、加强城郊农村人民调解工作的意义.....	(14)
四、当前城郊农村人民调解工作中存在的问题及对策.....	(17)
第二章 人民调解委员会	(22)
一、人民调解委员会的概念.....	(22)
二、人民调解委员会的工作原则.....	(22)
三、人民调解委员会的工作制度.....	(23)
四、城郊农村人民调解委员会的设置.....	(28)
五、城郊农村人民调解委员会组成人员的产生及任期.....	(29)
六、城郊农村人民调解委员会的任务.....	(30)
七、加强城郊农村人民调解委员会的自身建设.....	(32)
八、加强城郊农村乡镇调解中心建设.....	(39)
第三章 城郊农村人民调解委员会委员	(42)
一、城郊农村人民调解委员会委员的任职条件.....	(42)
二、城郊农村人民调解委员会委员的劳动报酬与奖惩.....	(45)
三、城郊农村人民调解委员会委员应遵守的职业道德和 纪律.....	(49)
四、城郊农村人民调解委员会委员应具备的素质.....	(52)
五、提高城郊农村人民调解委员会委员素质的途径.....	(61)
第四章 人民调解的工作程序	(66)
一、什么是人民调解的工作程序.....	(66)
二、当事人的权利和义务.....	(66)

三、受理纠纷·····	(68)
四、调解的步骤·····	(69)
五、选择调解的形式·····	(70)
六、制作和保存调解文书·····	(75)
第五章 人民调解的技巧 ·····	(84)
一、调解的依据·····	(84)
二、调解的语言技巧·····	(86)
三、身体语言技巧的运用·····	(91)
四、借助技巧·····	(92)
五、调解的方法·····	(93)
六、切实搞好纠纷排查和预防工作·····	(97)
七、普法宣传教育与人民调解工作相结合·····	(101)
八、加强人民调解工作的横向联合·····	(103)
第六章 人民调解协议 ·····	(105)
一、人民调解协议的概念和特征·····	(105)
二、人民调解协议的法律效力·····	(106)
三、人民调解协议的种类·····	(108)
四、制作人民调解协议书·····	(109)
五、人民调解协议的效力·····	(113)
六、人民调解协议的履行·····	(126)
七、不履行人民调解协议的情况及法律后果·····	(127)
八、涉及人民调解协议案件的诉讼时效·····	(132)
九、涉及人民调解协议案件的起诉与受理·····	(135)
十、涉及人民调解协议案件的审理程序·····	(135)
十一、涉及人民调解协议案件的举证责任·····	(136)
十二、人民法院对人民调解协议变更、撤销和无效的告知·····	(136)
参考文献 ·····	(138)



第一章 纠纷与调解

一、关于纠纷的一般问题

有纠纷才有调解,只有首先弄清纠纷的概念,才能进一步讨论调解的问题。纠纷的原理如果不清楚,就不能有效地开展人民调解工作。关于纠纷,主要讨论以下几个方面的问题。

(一)纠纷的概念

对于纠纷,我们直观的印象应该是“吵架”、“打架”之类。纠纷,《现代汉语词典》解释为:“争执的事情”。这个解释是针对一般意义而言的。从人民调解的角度讲,纠纷是指人与人之间、人与单位之间或单位与单位之间因人身、财产或其他法律关系发生的争执。简单地讲,纠纷是指那些具有法律意义的争执。至于诸如夫妻之间就孩子上哪家幼儿园而发生的争执则不属于人民调解所涉及的纠纷范畴。

纠纷是一种社会现象,每种具体的纠纷之间又有不同的特点。我们可以根据不同的标准对纠纷进行不同的分类。对纠纷进行分类的目的是为了弄清每类纠纷的特点,为做好调解工作打下基础。关于纠纷的主要分类和各自的特点如下。

1. 双边纠纷和多边纠纷 以涉及当事人的数量为标准,可以将纠纷分为双边纠纷和多边纠纷。前者是指发生在2个当事人之间的纠纷,后者是指发生在3个或3个以上当事人之间的纠纷。涉及的当事人越多,意味着关系越复杂,调解的难度也就越大。

2. 个人与个人、个人与单位和单位与单位之间的纠纷 以涉



及当事人的性质为标准,可以将纠纷分为个人与个人之间的纠纷(在人民调解领域一般称之为民间纠纷)、个人与单位之间的纠纷和单位与单位之间的纠纷。按照法律的规定,人民调解的对象主要是民间纠纷,其中也包括个人与单位之间的纠纷,但一般不包括单位与单位之间的纠纷。

3. 一般性纠纷和群体性纠纷 以涉及一方的人数为标准,可将纠纷分为一般性纠纷和群体性纠纷。前者是指双方参加的人数均比较少的情形,后者是指至少其中一方人数众多的情形。群体性纠纷又包括两种情形,一是双方均人数众多,如果不及时控制,往往会形成大规模械斗;二是—方人数众多,另一方是村委会等有关组织或政府机关,如果不及时控制,就可能会损害政府在群众中的形象,引发集体上访、游行示威等政治性事件,从而危害社会的安定团结。群体性纠纷的社会危害性大,调解的难度也大,要充分认识其严重性,本着对社会负责的态度,对此类纠纷给予高度关注。还要注意的是—般性纠纷可能会演变为群体性纠纷。

4. 民事纠纷、行政纠纷和刑事纠纷 以纠纷涉及的法律部门为标准,可将纠纷分为民事纠纷、行政纠纷和刑事纠纷(指自诉案件)。人民调解的重点是民事纠纷,也可以包括刑事纠纷和行政纠纷。

5. 婚姻家庭纠纷和生产经营性纠纷等 以纠纷涉及法律的具体内容为标准,可将纠纷大致划分为以下类型。

(1) **婚姻家庭纠纷** 这类纠纷是指因婚姻家庭方面的人身关系以及由此产生的财产关系所引起的各种纠纷。主要包括因恋爱、解除婚约、夫妻不和、离婚、妇女带产改嫁、借婚姻关系索取财物以及父子、婆媳、妯娌、兄弟姐妹、夫妻之间因分家析产、赡养、抚(扶)养以及家务、家庭暴力等引起的纠纷。

(2) **生产经营性纠纷** 主要是指在社会生产活动中以生产为目的所发生的纠纷。主要包括种植、养殖、买卖等生产经营方面引



起的纠纷。此外,还包括因地界、水利、山林果树、草场、滩涂、农具和牲畜等生产资料使用方面引起的纠纷。

(3)财产性纠纷 由于财产的确认、归属、损害等问题所发生的纠纷。婚姻家庭、生产经营性纠纷中也有属于财产的情况,但由于婚姻家庭纠纷以两性和一定的血缘关系为前提,生产经营性纠纷以生产为目的,所以不包括在此类财产纠纷之中。这类纠纷主要包括所有权纠纷、使用权纠纷和债权债务纠纷。所有权纠纷是指对物质财物的占有、使用、收益、处分权的争议。使用权纠纷是指对物的使用权的争议,如租赁、宅基地纠纷等。债权债务纠纷是指债权人与债务人因债的履行所发生的纠纷。

(4)侵权性纠纷 侵权性纠纷是指纠纷主体一方或数方不法侵害他人的人身权或财产权引起的纠纷,但必须是未构成犯罪的轻微违法行为所引起的。如情节轻微的损害他人财物、轻微伤害、损害名誉等行为以及由此给受侵害的一方造成的直接或间接财产损失所引起的纠纷。

划分此类纠纷的意义在于,每类纠纷均有自己的特点,均有解决的特殊规律,我们要善于总结每类纠纷的特点,对于不同类型的纠纷采用不同的方法解决。

6. 传统型纠纷和现代型纠纷 以纠纷的历史渊源为标准,可将纠纷分为传统型纠纷和现代型纠纷。前者是指在社会上已经长期存在的纠纷,如婚姻家庭纠纷等。后者是指随着改革开放的不断深入,近年来出现的新的纠纷类型,如承包权纠纷、采矿权纠纷、消费者权益纠纷、环境纠纷、社会福利纠纷等,有学者将这些新出现的纠纷称为“现代型纠纷”或者“新型纠纷”。对于这些新型纠纷我们更应当重视,要善于总结其特点和规律。

(二)纠纷的存在

上下几千年,纵横几万里,我们惊奇地发现,纠纷无处不在、无



时不有。大到国家、小到普通百姓,随时都会发生纠纷。不仅现在如此,过去也是如此,将来还会如此,纠纷与人类社会一直都是相随相伴。人类社会是一部用鲜血写成的战争史,甚至到了人权和法治精神深入人心的今天,战争的阴霾依然挥之不去。百姓之间更是如此,街坊邻里之间、朋友同事之间,甚至夫妻之间、同胞兄弟之间,纠纷依然不可避免,最后导致夫妻反目、兄弟相残,酿成了一幕幕人间悲剧。让世界充满爱,只不过是人们一种热切的期盼而已。纠纷无处不在,用哲学的语言来讲,就是纠纷具有普遍性。

纠纷具有客观性,是人类社会客观存在的一种现象。为什么人类不能摆脱纠纷的困扰,答案还要从人类自身去寻找。自人类社会产生时起,人与人之间就存在着利益冲突与纠纷。有人曾经说“人与人是豺狼”,对这句话我们姑且不做极端的理解,但它至少很形象地说明了纠纷存在的根源。每个人都有自己的利益需求,都会不自觉地陷入追逐利益的游戏当中,对利益不择手段地、赤裸裸地追求是人的原始本性,这也恰恰是人类社会进步的最原始的动力。当然,也是人类社会纠纷客观、普遍存在的最根本原因。有人也许会说,团结友爱才是社会的主流,但这是人类社会化的结果。社会通过宗教、道德教化等手段,促使人将自己的原始本性“收敛”起来,接受社会对自己的“改造”。我们前面所讲的是两个问题,一个是人的本性,另一个是人的社会化。“文革”期间,对“人与人是豺狼”这句话大加批判,不但曲解原意,而且将两个问题混为一谈。在市场经济条件下,人的这种原始本性在利益的强烈刺激下表现得更加淋漓尽致,纠纷日见增多也就不足为奇了。

了解纠纷性质的目的在于正确认识纠纷。纠纷是客观、普遍的,是无法回避的,纠纷是永远不能消除的。我们不能期望纠纷从世界上消失,我们只能努力减少纠纷、化解纠纷,尽量将纠纷对社会造成的影响减到最小程度。面对纠纷不要一味抱怨,希望生活在没有纠纷的大同世界是我们人类几千年难圆的梦,怎样解决纠



纷才是我们所应当关心的问题。

纠纷从形式上来看表现为争执,但根源在于利益冲突。对于利益分配发生争议,便产生纠纷。明确了这一点就等于拿到了解决纠纷的金钥匙,要想调解成功,关键是明确、平衡利益关系。

(三) 纠纷对社会的影响

世界上的任何事物都是辩证的统一。纠纷对社会的影响既有正面的也有负面的,负面影响是直接的,正面影响是间接的。正面影响是指对社会发展的推动作用,有纠纷就必须解决,纠纷的发生促进了社会解决纠纷机制的完善,就像出现一种新的疾病,会刺激自身免疫系统的完善。同时,纠纷的出现可以将社会内部蕴藏的不稳定因素及时暴露出来,避免更大的社会动荡。从某种意义上说是纠纷推动了社会文明的进步。道德精神的弘扬和法治的完备归根结底是为了公正合理地解决纠纷,也就是说纠纷促进了道德和法治的发展。人类的法律文化、道德伦理文化以及宗教文化之所以能够发展到今天的程度,从一定意义上来说,是以纠纷作为根本动力的。

纠纷对社会的负面影响最直接的表现是对秩序的破坏,使社会秩序处于不稳定状态。秩序是社会追求的目标,也是社会所期望的理想状态,纠纷层出不穷,矛盾不断升级,就会动摇社会的根基。纠纷与秩序是对立的,纠纷是对秩序的威胁。纠纷一直困扰着人类,因为纠纷违背人类的理性。追求和谐是人类梦寐以求的理想,纠纷必然带来对秩序的破坏,甚至带来巨大的社会动荡,从而损害全体社会成员的根本利益。从微观意义上讲,纠纷会造成当事人财产和精神上的损害,引起人们不安、焦虑和惶恐,甚至酿成家破人亡的人间悲剧。

对今日的中国而言,更应当关注纠纷对社会的影响。随着我国社会形势的变化,纠纷也呈现出了多样化和复杂化的特点。《最



高人民法院、司法部关于进一步加强新时期人民调解工作的意见》指出，“随着社会主义市场经济体制的建立和发展以及各种利益关系的调整，出现了许多新的社会矛盾纠纷，矛盾纠纷的主体、内容日益多样化、复杂化。许多纠纷如果不能及时疏导化解，有可能发展成为群体性事件，甚至激化为刑事犯罪案件，严重干扰党和政府的中心工作，影响社会稳定和经济的持续发展”。建设有中国特色的社会主义事业，需要国家的长治久安，需要保持稳定的社会秩序。尽量减少纠纷、努力化解纠纷是人们追求的共同目标，也是人类社会的永恒主题。自从人类进入文明社会以来，人们就在不断探索减少和化解纠纷的途径，并且取得了丰硕的成果，积累了宝贵的经验，无论是被誉为“东方经验”的我国的人民调解制度，还是当前风靡全球的 ADR(替代性纠纷解决机制)浪潮，都是这种成果的体现和人类智慧的结晶，被实践证明是行之有效的。

(四)当前城郊农村民间纠纷的特点

城市郊区既是传统意义上的农村，又靠近经济文化和社会发展比较快的中心城市，特殊的地理位置决定了城市郊区的社会矛盾及纠纷表现形式兼有传统与现代的双重特点。

从传统来看，城郊农村民间纠纷包括以下几个方面的特点。

一是从纠纷的起因来看，多因生活琐事引起，人们常为鸡毛蒜皮的小事而互不相让。由于经济发展相对滞后、文化知识相对贫乏、思想意识相对狭隘、争强好胜心理较为强烈、宗族观念根深蒂固等多方面原因，导致村民常因宅基地、通行、排水、采光或田间地埂上的琐事发生矛盾。看似简单的小事，诸如晒粮占用场地、鸡啄了麦苗、羊啃了地瓜秧或因一棵树、一堆粪、一块瓦，甚至因开玩笑、说闲话等，都会引起打架斗殴，甚至酿成刑事案件。纠纷虽小，但当事人往往顾及面子而互不相让，处理难度较大。

二是家庭内部纠纷增多。兄弟、妯娌间因家务琐事搬弄是非、



争吵殴斗,对老人拒不履行或不适当履行赡养义务而引发的纠纷不断增多。有的老年人因子女不尽赡养义务而衣食无着,生活困难,有病得不到及时治疗;有些子女视老年人为包袱,歧视虐待老人,对老年人冷眼相待,恶语相向;有的老年人住破房、吃剩饭、生活寂寞、精神苦闷,严重损害了身心健康;有的子女视老年人再婚为伤风败俗而大加干涉,致使许多老年人不能实现再婚愿望,孤独地度过晚年。

三是离婚纠纷增多。由于婚姻家庭观念淡化,离婚纠纷日趋增多。导致离婚纠纷的主要原因除换亲、转亲、草率结合、婆媳矛盾、互相猜疑等传统因素外,更重要的是婚姻观念的变化。因外出打工见识了外面的“精彩世界”,或经商发财后而闹离婚的现象较为突出。离婚时因抢夺财产、争养子女、规避债务而激化矛盾的情况也比较严重。因一方患精神病等疾病,或遭遇车祸、工伤等意外事故导致身体残疾,或因犯罪被判刑等原因而提起离婚诉讼的也占有一定的比例。

四是因斗殴引发的伤害纠纷比较多。由于文化水平低、法制观念弱、心理素质差、社会防范机制不健全等诸方面的原因,农村中因琐事或其他矛盾而发生殴斗的事件时有发生,双方的亲朋好友往往会倾巢相助,甚至形成群体械斗。这类案件影响大,一旦处理不妥就会导致矛盾激化。值得引起注意的是,由于部分农村干部和村民素质不高,农村中干部与村民相互加害的案件也时有发生。有的农村干部在处理农村事务时因言语过激、方法不当而与群众发生冲突,有的村民因对干部集资款、分宅基地、计划生育等行为不满,而损害干部个人的树木、庄稼、牲畜等财物,甚至伤害村干部或其亲属的身体。

五是因借款或欠款而引发的债务纠纷增多。由于当前农村经济的不断发展,借款成了一种重要的融资手段。但有的人不讲信义,借款不还,或因经营不善,导致无力还款,从而形成债务纠纷。



六是农村土地承包纠纷突出。因承包果园、山林、土地、农机具等而形成的农业承包合同纠纷也相当突出。发包方单方面变更或终止合同及承包方拒交、拖交或少交承包金的现象时有发生,影响了农村的社会稳定 and 经济发展。2003 年底至 2004 年初,农村土地纠纷成为农村基层工作中极为头痛的事情,成为频发且严重的群众矛盾。原因是在 2003 年以前,农民虽然签订了土地承包合同但不愿种地,纷纷进城打工或经商,出现了大量的撂荒地,村干部对此重新进行了调整。2003 年全国开展农村税费改革及年底粮价大幅度的上涨,使以前农民不愿耕种的土地变得宝贵起来,究竟如何明确土地的使用权,成为最大的问题。有些名义上具有土地使用权的农民在城市就业不顺利,当发现农村种粮已有较高的收益时,就回到村里申明某块土地是自己的承包地,他们一定要收回来。他们不再允许正在耕种的农户耕种,或抢在前面将“自己的”承包地犁地耕作。这当然会引起正在耕种农户的不满,他们拿出与村委会签订的合同,说这块土地已被村委会转包给自己,而具有土地使用权的农户则拿出中央规定第二轮土地承包 30 年不变的政策文件,说村委会签的转包合同不符合中央政策,是非法合同,因而互不相让,甚至发生严重伤人事件。

七是农村宅基地使用权纠纷突出。宅基地使用权是使用者个人占有、使用集体所有的土地,在该土地上建造住房及其他附属物的权利。宅基地使用权是农村村民个人的重要财产权,关系到农民的切身利益,农民将其视为命根子。随着农村房地产市场的逐渐活跃,农村宅基地使用权的财产价值日益显露,由此围绕农村宅基地使用权所产生的纠纷也越来越多。据浙江省嘉兴市司法局的统计数据显示,房屋宅基地纠纷是嘉兴市农村除邻里、婚姻家庭纠纷外最多发的一种常见性纠纷。

八是农村因封建迷信引发的纠纷值得关注。农村因封建迷信引发的纠纷一直是破坏农村稳定和精神文明建设的重要因素,近



年来封建迷信活动有所抬头,因此引发的纠纷数量有上升的趋势。据《湄州日报》2003年6月报道,截止到2003年上半年,福建省湄州市城厢区法院受理了因农村封建迷信引发的相邻权和婚姻家庭纠纷案件42件。其中农民受封建迷信观念驱使,对邻居的建房选址、房屋朝向、屋檐形状、门窗位置、排水途径等认为会损害己方“风水”,从而引起房屋相邻权益争议的案件有29件;夫妻双方因生育女孩,女方受公婆冷眼鄙视,家庭成员通过求神抽签问卦,轻信诸如“错配婚姻、厄运缠身、惟有离婚解脱”等迷信谎言,导致家庭成员情绪烦躁不安,相互猜疑、互相指责,从而引起的离婚案件有13件。

九是纠纷具有季节性特点。通过对农村的纠纷进行统计研究,发现不同时期纠纷的类型不同,有所谓的多发期。一般规律是重大节日期间婚姻、恋爱纠纷较多;春耕、“三夏”、秋收秋种大忙季节争水、争路、争农机具纠纷较多;秋冬交替农闲时建房、农作物贮存、宅基地纠纷较多;春节前后赡养纠纷较多。

十是新型纠纷层出不穷。近年来,随着经济和社会的发展,新型纠纷不断出现。以前的纠纷多是在公民与公民之间发生,现在则出现了许多公民与单位、单位与单位之间的纠纷,有时还涉及到村委会等集体组织,即主体多元化;以前的纠纷大多是婚姻家庭纠纷、邻里纠纷以及土地纠纷等,而现在的类型日益多样化。当前新出现的民间矛盾纠纷的类型主要有:农村因土地承包引发的矛盾、村民委员会换届选举中出现的有关矛盾、矿产资源开采、土地征用补偿引发的矛盾等;以前的纠纷掺杂的感情因素比较多,多是义气之争,而现在的纠纷多是利益之争,即争执的动因发生了变化;“民转刑”的可能性增大,纠纷多因小事引起,但具有易激化的特点;群体性事件不断发生,严重危害社会稳定。

城郊农村由于靠近大、中城市,受市场经济的辐射影响比较大,土地开发、房屋、土地租赁等经济活动比较活跃,比传统意义上



的农村经济要发达得多,具有经济内容的纠纷明显增多。由于靠近大、中城市,信息传递速度快,受多元文化的影响比较大,人们在观念上也表现出复杂性,从而决定了纠纷的多样性。从现在的情况来看,城郊农村的民间纠纷主要呈现出以下不同于传统农村的新特点。

一是因土地征用补偿引发的群体性纠纷增多。由于城市化进程的速度加快,中心城市急剧膨胀,大量的房地产和其他建设项目向城市郊区转移,土地征用成为热点,因补偿和安置问题发生的纠纷增多,几乎每一个涉及征用土地的建设项目都会遇到这个问题。这种纠纷往往是群体性的,如果处置不当很容易引起集体上访等群体性事件。

二是因农村社会保障引发的纠纷增多。由于城郊农村经济条件较好,农村社会保障也相对较好,如有些村庄给村民发放养老金、生活费等,因发放的对象、条件等问题发生的纠纷日渐增多。

三是因村委会换届选举引发的纠纷增多。由于城郊农民的民主意识较强,加之村集体的经济实力较强,村民很关注每3年1次的村委会换届选举,大家对选举程序等问题非常关心。村委会在任期内也存在与村民发生纠纷的可能性,北京市郊区的个别农村就曾发生过村民“炒掉”村委会干部的情况。

四是因观念转变引发的婚姻纠纷增多。城郊农村靠近城市,容易受到不健康生活方式的影响,甚至有些不法分子利用农民进行卖淫活动,对农民的婚姻观念产生了潜移默化的影响,导致婚外情增多,因此离婚纠纷也随之增多。

五是因经营引发的财产性纠纷增多。城郊农村经营活动比边远农村多,经济活跃纠纷必然就多。一般城市当中常见的合同纠纷、租赁纠纷、消费者权益纠纷、劳资纠纷、产品质量纠纷等也成为城郊农村中常见的纠纷。

六是农民的权利意识加强,更热衷于通过诉讼解决纠纷。城



郊农村信息交流速度快,普法宣传工作做得较好,农民的权利意识得到加强。加之靠近城市,获得法律帮助的机会较多,诉讼的成本较低,使城郊农村村民更愿意通过诉讼而不是人民调解来解决纠纷。

七是因城市与农村的融合,导致人们的观念、意识日趋复杂化,增加了解决纠纷的难度。城市郊区正处于城市化的进程中,在农民的观念中既保留了在自然经济土壤中孕育形成的传统小农意识,又受到以市场经济为基础的现代意识的深刻影响。观念、意识的多元化是导致城郊农村民间纠纷多样化的根源所在。

城郊农村纠纷的特点决定了人民调解工作的复杂性,了解其特点的目的是为了更有针对性地开展人民调解工作,我们只有认识到纠纷的特点才能更好地开展人民调解工作。

二、解决纠纷的途径

有纠纷就必须解决。纵观人类社会,纠纷的解决方式包括“私了”、调解、仲裁以及诉讼等几类。“私了”,是指由当事人自己解决纠纷,没有第三者的协助。调解是指在第三者的主持、调停下,双方经自愿协商解决纠纷的活动。调解的种类有很多,我们这里所说的调解是指人民调解,也叫做民间调解(在本文中简称调解)。仲裁是指发生纠纷的双方自愿将纠纷交由第三者裁决的纠纷解决方式。诉讼是指法院在纠纷的双方当事人及其他诉讼参与人的参加下,就纠纷进行审理并做出裁判的活动。诉讼包括刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼等,这里指的是民事诉讼(在本文中简称诉讼)。由此可见,解决民间纠纷的途径不只一条,但调解是解决纠纷的重要途径之一。人类社会选择了多元化的纠纷解决机制,其原因就是每种解决方式各有优点与不足,相互之间具有互补性。下面我们



们就针对几种纠纷解决途径进行一下比较。

“私了”无疑是最简单的解决纠纷的办法,但事实证明在相当多的情况下“私了”行不通,需要通过调解、仲裁或诉讼才能最终使纠纷得到解决。仲裁有一定的适用范围,在此不做讨论。我们重点比较调解与诉讼各自的优势与不足。

诉讼的优势主要表现在国家的强制性和严格的规范性,从而使之成为最有权威的和最可能实现公正愿望的纠纷解决方式。

所谓国家强制性,是指法院利用审判权来确定或者宣告纠纷主体之间民事法律关系及民事法律责任的承担,以国家强制执行权迫使法律责任承担者履行法律裁判。因此,诉讼成为解决民事纠纷最终的和最具权威性的解决方式。在现代法治社会,只有经过正当法律程序才能确定或剥夺国民的人身权和财产权,而且将诉讼和审判作为保障公民权利实现的最终和最重要的手段。一般认为通过诉讼解决纠纷,相对来说是最公正的。调解由于其民间性,就决定了其达成的协议对双方的约束力是很差的,调解是以当事人自愿作为前提,这就是说虽然达成了协议,但并不意味着纠纷的最终解决,如果一方当事人反悔,仍然可以选择诉讼的途径解决。

所谓严格的规范性,一方面表现为民事诉讼必须严格按照法定的程序进行,必须按照程序实施诉讼行为。另一方面表现为法官必须严格依据民事实体法律规范对纠纷做出最终裁决。其优势表现在:可以限制法官任意用法,防止法官滥用权力,保障当事人的合法权益,有助于纠纷的公正解决。由于符合强调程序正义的观念,所以有人认为诉讼是解决纠纷的最终手段,并将其称之为“司法最终解决原则”。调解在实体和程序两方面缺乏制度保障,以至于在双方当事人地位不平等的情况下,其间的协商有可能是不平等的,不利于公正地解决纠纷,这也就是调解不能成为纠纷解决最终途径的根本原因。