

人民调解工作基本知识

吴磊 编著

上海人民出版社

责任编辑 戴金生

封面装帧 许明耀

人民调解工作基本知识

吴 磊 编著

上海人民出版社出版

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所发行 江苏如东印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张4.25 字数83,000

1984年7月第1版 1984年7月第1次印刷

印数 1—24,000

书号 3074·710 定价 0.40元

目 录

一、《人民调解委员会暂行组织通则》的重新公布·····	1
二、人民调解工作的历史发展·····	7
三、人民调解工作的重要作用·····	14
四、人民调解委员会的性质、任务·····	22
五、人民调解委员会的组织·····	37
六、人民调解委员的条件·····	44
七、人民调解工作必须遵守的原则·····	50
八、人民调解委员会必须遵守的纪律·····	58
九、人民调解工作的方式方法·····	65
十、调解成立后的执行·····	82
十一、人民调解工作的基本经验·····	86
十二、怎样建设一个好的人民调解委员会·····	105
十三、怎样做一个好的人民调解员·····	112
十四、开创人民调解工作的新局面·····	120

一、《人民调解委员会暂行组织通则》 的重新公布

中央人民政府政务院于1954年3月公布的《人民调解委员会暂行组织通则》(以下简称《通则》),简明扼要地规定了人民调解委员会的宗旨、性质、任务,以及人民调解工作的原则、纪律和工作方法。它是我国人民调解工作的丰富实践经验的总结,是指导我们正确处理民间纠纷的法律文件。根据五届人大常委会第十二次会议通过的《关于建国以来制定的法律、法令效力问题的决议》,1980年1月重新公布了这一《通则》。它是我们当前健全人民调解组织、开展人民调解工作的基本依据。

(一)《通则》的基本内容。

《通则》共十一条。及时、正确地解决民间纠纷,增强安定团结,促进四化建设,是建立人民调解组织和开展人民调解工作的根本目的。《通则》的第一条体现了这一根本目的。只有深刻理解人民调解工作的根本目的,才能正确掌握《通则》的基本精神和主要内容,才能充分发挥和提高广大调解人员贯彻执行《通则》的主动性和自觉性,努力做好调解工作。

对调解委员会的性质、调解委员会的指导关系问题,《通则》第二条作了明确规定。

《通则》的第三、四条，对调解委员会的任务和建立，作了明确的规定。

关于调解委员会的产生，以及委员的条件、任期问题，《通则》的第五条作了明确规定。

民主的、说服教育的方法，是调解解决民间纠纷的基本原则和方法。《通则》的第六、七、八等条，从不同角度体现了这一基本原则和方法，并规定了调解委员会必须遵守的纪律。

《通则》是我们开展、加强人民调解工作的有力武器。我们要认真学习，大力宣传《通则》的精神，做到家喻户晓，人人皆知，使全社会尤其是各级领导部门都来支持人民调解工作。人民调解工作能不能开展，一个重要条件是能不能得到全社会和各级领导部门的有力支持。人民调解委员会是为人民群众办好事的，它一定会得到广大人民群众的爱护和支持。事实正是如此。人民调解委员会这种为民排忧解难、自己教育自己的良好组织形式，不仅为国内人民群众所喜闻乐见，而且还受到国际友人的热烈赞赏，被誉为我国人民的独特创举。我们今后更应加倍努力，戒骄戒躁，认真做好调解工作，提高调解工作质量。

（二）《通则》的重新公布，使我们加深了对人民调解工作在法制建设中地位的认识。

人民调解工作是我国法制建设的重要组成部分，是政法工作的第一道防线，是综合治理的一个重要方面。它不仅是司法机关的有力助手，而且是党处理人民内部矛盾的有力助手，已经载之于国家的根本大法。《中华人民共和国宪法》第一百一十一条第二款规定：“居民委员会、村民委员会设人民

调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”这一规定，确立了人民调解委员和调解工作在我国社会中的法律地位，也是今后关于人民调解的各项立法的根本依据。党的十一届三中全会后，党中央提出了对社会治安实行综合治理的方针，就是在党和政府领导下，政法机关协同各机关单位、群众团体，动员全社会的力量，充分运用政治的、经济的、文化的、教育的、行政的，以及法律的各种手段，打击犯罪，改造罪犯，挽救失足者，积极消除产生犯罪的因素和条件，从根本上预防犯罪和减少犯罪。实践表明，只要认真、切实地贯彻执行综合治理的方针，就能有效地同犯罪进行斗争，不断地减少和预防犯罪的发生，就能使社会治安形成长治久安的局面。为了巩固和发展安定团结的政治局面，推动社会风气的根本好转，保障社会主义现代化建设的顺利进行，我们不仅要依法严厉打击一切敌对分子和其他严重刑事犯罪分子的破坏活动，而且还要正确处理人民内部矛盾。建国以来，在党的领导下，经过长期斗争，我国国内阶级状况已经发生了根本变化，作为阶级的地主阶级、富农阶级已经消灭，作为阶级的资本家阶级也已经不存在。阶级斗争已经不是我国社会目前的主要矛盾。因此，切实地解决好人民内部矛盾，对于增强人民内部团结，加强对敌斗争，巩固人民民主专政，对于防止人民内部矛盾激化或转化，预防和减少犯罪，对于维护社会主义法制，保护公民的合法权利和利益，对于调动一切积极因素，加速四化的实现，都具有十分重要的意义。

党和政府历来十分重视预防犯罪工作,在新的历史时期,我们更要适应国内政治、经济和社会情况的重大发展变化,从各方面大力加强人民调解工作,加强思想疏导和转化工作,重视精神文明建设,造成良好的社会风气,以减少和预防犯罪。必须看到,由于国内的因素和国际的影响,阶级斗争还将在一定范围内长期存在,在某种条件下还有可能激化。胡耀邦同志在党的十二大的报告中指出:“现在,还有形形色色的敌对分子从经济上、政治上、思想文化上、社会生活上进行蓄意破坏和推翻社会主义制度的活动。我国现阶段的阶级斗争,主要表现为人民同这些敌对分子的斗争。”胡耀邦同志这里所指的敌对分子除了反革命分子,敌特分子(包括旧制度残留下来的老的反革命分子、新生的反革命分子和从外面派遣进来的敌特分子),林彪、江青反革命集团的残余分子,极少数继续进行破坏活动的旧剥削分子外,当然也包括严重刑事犯罪分子。严重刑事犯罪分子有的本来就是敌对分子,有的则是由于个人主义和无政府主义恶性膨胀,发展成为新的敌对分子。尽管他们作案的具体手段和犯罪事实不完全相同,但与社会主义为敌,与广大人民群众为敌,疯狂地破坏社会主义现代化建设事业则是共同的。同他们的斗争是敌我性质的斗争,必须严肃认真对待,切不可掉以轻心,麻痹大意,丧失警惕性。只有严厉打击刑事犯罪活动,才能尽早实现社会治安的根本好转,保障人民生命、财产的安全,才能有利于加强社会主义法制的建设,才能促进和带动社会治安综合治理的各项措施的贯彻落实。作为人民调解干部,必须十分明确,人民司法机关运用专政手段和法律武器严惩犯罪,是预防犯罪和教育改造违法犯

罪分子的前提；特别在刑事犯罪活动猖獗，社会治安没有根本好转的情况下，只有采取坚决有力的打击方法，充分发挥政法部门的专政作用，再辅之以行政的和教育感化等方法，进行综合治理，包括调解工作，才能发挥应有的作用，收到预期的效果。这就要求人民调解工作要更好地适应新形势发展的需要，坚决贯彻中央、国务院关于严厉打击刑事犯罪活动的重大战略决策，大力支持政法机关依法从重从快从严惩处刑事犯罪分子，实行有效的专政。

(三)《通则》的重新公布使我们进一步认识到，人民调解工作在新的历史时期的任务是艰巨的，需要加强学习。

调解工作看起来很平凡，处理的大多是生活琐事，实质上却关系到群众的切身利益，关系到四化建设。纠纷连千家，千家连四化。有些矛盾和纠纷，表面看来似乎问题不大，但如果不及时解决，就会影响人们的思想情绪，影响人们的学习、生产和工作，有一些矛盾还会激化，带来严重后果，妨碍安定团结，妨碍四化建设。在新的历史时期，人民调解工作面临着许多新情况，要解决许多新问题，要做的工作比过去更多更复杂了。这就需要加强学习，提高马列主义水平，提高解决问题的能力。我们要认真读马列和毛主席的书，用马列主义、毛泽东思想武装自己的头脑。要努力学习辩证唯物主义，切实掌握辩证唯物主义的立场、观点和方法。调解人员只有很好地掌握了辩证唯物主义，有了正确的立场、观点和方法，才能站在人民的立场上，从人民的利益出发，实事求是，敢于坚持真理，敢于修正错误，努力查清纠纷的真实情况，正确运用政策、法律，对纠纷作出正确的处理。

坚持辩证唯物主义，必须反对主观主义思想和作风。主观主义在解决纠纷中的具体表现是不从实际出发，不依靠群众认真进行调查研究，而凭主观想当然或根据一些片面的、没有查证核实材料，就轻易作出肯定或者否定的结论。即使进行调查研究，也只是为自己的主观臆想找根据，在听取群众意见时，合自己意见的就愿意听，不合自己意见的就不愿意听。这都是违背辩证唯物主义精神的，也是不符合以事实为根据、以法律为准绳这一原则的，应当坚决克服和纠正。

具有伟大历史意义的党的第十二次全国代表大会是一次极其重要的会议。这次会议所制定的宏伟纲领和奋斗目标，指引着全国人民全面开创社会主义现代化建设的新局面。要使人民调解工作适应新形势的要求，必须学习、宣传和贯彻落实党的十二大精神，全面总结调解工作的经验，并采取一切有力措施，迅速恢复、整顿、建立、健全基层人民调解委员会，使其在维护社会治安和促进四化建设中，充分发挥重要作用。

二、人民调解工作的历史发展

在我国历史上，劳动人民中间很早就有着“协商调解”、“排难解纷”的优良传统。旧社会的反动政府和法院，是维护剥削阶级利益、镇压和剥削广大劳动人民的工具，根本不可能为人民群众排难解纷。所以人民群众之间一旦发生纠纷，都不愿去衙门打官司，而是找亲友长辈，或是威望高、办事公道的人，出面调停、说和，久而久之，就形成了一种群众自己解决纠纷的习惯和方法，深受广大劳动人民的欢迎和称赞。民间自行调解，就是群众自己解决自己的纠纷，不经过专门的调解机关，也不设立专门的调解组织。调解之进行“由双方当事人各自邀请地邻、亲友或民众团体，从场评议曲直，就事件情节之轻重利害提出调解方案，劝导双方息争”（见《陕甘宁边区民刑事调解条例》，1943年6月11日颁布）。这种以双方自愿为原则，经由当事人所信赖、在群众中有威望的人进行的调解，曾在陕甘宁边区广为推行，取得了良好的效果。绥德西直沟村由于郭维德等调解工作做得好，数年间没有人打官司，成为民间自行调解的模范村（见1944年5月8日《解放日报》）。当时，边区政府曾发出“学习西直沟，学习郭维德”的号召，要求“百分之九十以上甚至百分之百的争执，最好都能在乡村中由人民自己调解解决”（见《陕甘宁边区政府关于普及调解、总结判

例、清理监所指示信》，1944年6月6日）。其他各根据地，如晋冀鲁豫边区、晋察冀边区等都曾采用过同样的做法。

当我们党继承了这一民间传统习惯，调解工作就从群众中的自发状态变成了在党和人民政府指导下的有章法可循、有组织机构的自觉行动。党和政府一向十分重视民间纠纷的调解工作。在民主革命时期，就把开展调解工作、解决民间纠纷当作人民司法工作的一项重要任务，建立了人民调解组织，积累、总结了一套比较系统的经验，并制定了一些有关调解工作的专门条例，如：《陕甘宁边区民刑事调解条例》、《晋察冀边区行政村调解工作条例》、《晋西北村调解暂行办法》、《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》、《冀南区民刑事调解条例》、《山东省调解委员会暂行组织条例》、《渤海区村调解委员会暂行组织条例》、《关东地区行政村（坊）调解暂行条例草案》。1949年2月25日，华北人民政府根据历年来推行调解工作的经验，颁布了《华北人民政府关于调解民间纠纷的决定》。同年3月15日，天津市人民政府又公布了《天津市人民政府关于调解程序暂行规程》，等等。各革命根据地根据这些条例、指示、决定，广泛地推行了民间调解工作，调解了大批民事纠纷和轻微刑事案件，取得了很大的成绩。它大大减少了人民讼累，节省了人力物力，教育了群众，增强了团结，发展了生产，促进了革命根据地的巩固和发展，并为中华人民共和国成立后的调解工作提供了丰富的经验。

中华人民共和国成立后，人民调解工作又有了很大的发展，许多省、市、自治区相继颁布了有关人民调解工作的指示和办法。1953年4月召开的第二届全国司法会议指出，在全国

范围内,有领导有计划地建立和健全人民调解组织,是人民司法建设中的一项重要工作,也是基层党政组织在发动和吸收人民群众进一步参加国家政权活动的一个重要方面。根据实际需要和调解工作经验,中央人民政府政务院于1954年2月25日第二百零六次政务会议通过,并于3月22日公布了《人民调解委员会暂行组织通则》。《通则》明确规定了调解委员会的性质、任务、组织,以及调解工作必须遵守的原则、纪律和方法等,使调解工作制度化、法律化,做到有法可依,有章可循,极大地推动了调解工作的开展。到1955年底,全国约在百分之七十的乡、街道建立了十七万零四百多个人民调解委员会,调解委员共约一百万人。“文化大革命”前,广大农村、城镇和工矿企业,按照《通则》的规定,普遍建立了人民调解组织,在基层党组织和政府的领导以及司法机关的指导下,调解了数以百万计的民间纠纷,涌现了一批先进调解组织和模范人物,为人民的团结,社会的安定,革命和建设事业的发展作出了贡献。人民群众称赞人民调解委员会的好处是:“不花钱,不误工,又不伤感情,就把纠纷解决了。”这生动有力地显示出它在消弥纠纷、增强团结、减少群众讼累、促进生产方面的积极作用。同时,由于民间纠纷大部分由人民调解委员会解决了,这就大大地减少了城乡基层干部的工作负担和基层人民法院的收案,使农村干部有条件集中精力去领导生产,使人民法院能腾出手来处理重大刑事案件。因此,取得了广大人民群众、基层干部和基层人民法院的拥护。

但是,人民调解工作的发展不是一帆风顺的,它经历了曲折的道路。全国农业合作化高潮以后,对农村人民调解委员

会的作用，在认识上出现了一些分歧。有人认为农业合作化后，民间纠纷大大减少了，农业生产合作社的干部已可以承担起解决群众纠纷的任务，不再需要专设人民调解委员会。因而在1956年撤区并乡中，除少数地区仍保留了人民调解委员会外，很多地区把人民调解委员会与民政委员会合并，设立民政调解委员会。尤其在十年动乱期间，“调解”被说成是“抹煞阶级斗争”的“调和主义”、“修正主义”。基层调解组织同公安、检察、法院一起惨遭林彪、江青反党集团的摧残和破坏。调解人员受到冲击，调解组织陷于瘫痪。结果，民间纠纷无人过问，人民团结遭到破坏，歪风邪气盛行，社会道德水平下降，刑事犯罪活动猖獗，社会秩序混乱。实践是检验真理的唯一标准。正反两方面的历史经验充分证明，开展调解工作是加强社会主义法制的一项重要内容和有力措施，基层人民调解委员会组织非设立不可。

1973年，随着人民法院的恢复，人民调解组织也开始恢复，但由于“左”倾错误的干扰，工作进展缓慢。粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以来，党中央提出了发扬社会主义民主和健全社会主义法制的重大任务，国家颁布了刑法、刑事诉讼法、婚姻法等重要法律，1980年又重新公布了《人民调解委员会暂行组织通则》，并在党中央发布的指示和文件中多次强调加强人民调解工作，从而有力地推动了人民调解工作的迅速恢复和发展。1981年召开的五大城市治安座谈会，把恢复和加强人民调解组织的工作当作争取社会治安根本好转的基础工作之一，对人民调解工作提出了新的要求。随着国内阶级关系的变化、经济体制的改革以及对外开放和放宽经

济政策,民事案件明显上升。据统计,1980年全国各地法院共收民事一审案件五十六万五千六百七十九件,比1979年的三十八万九千九百四十三件上升了百分之四十五点一。1981年第一季度收案数又比1980年同期上升了近百分之三十。这些数字仅是法院收案情况,社会上实际发生的人民内部纠纷比这个数字要多得多。这说明,我国社会生活中存在着大量的人民内部矛盾。广大人民群众的基本利益虽然是一致的,但是人民群众之间,个人与集体、集体与集体之间的矛盾,仍然广泛而长期的存在着。民间纠纷如婚姻、家庭、邻里、房屋、债务、土地、山林、水利等财产权益纠纷,以及属于一般违法性质的打架斗殴、轻微伤害、损害名誉、毁损财物等案件,都是人民内部矛盾的具体表现。这些纠纷不仅大量存在,而且经常发生。旧的矛盾解决了,新的矛盾又会不断地产生。如果对这些纠纷熟视无睹,处理不及时或者处理不当,必然会妨碍群众之间的团结,影响学习、生产和工作,不利于安定团结,不利于四化建设,甚至有可能使矛盾扩大、激化,以致造成严重恶果。正如毛泽东同志所指出的:“在一般情况下,人民内部的矛盾不是对抗性的。但是如果处理得不妥当,或者失去警觉,麻痹大意,也可能发生对抗”(《关于正确处理人民内部矛盾的问题》)。据宁夏回族自治区多年来的不完全统计,在杀人案件中,有百分之七十五是由民事纠纷转化而成的。江苏省高级人民法院1979年复核的八十七名死刑案犯中,有五十八名是因为人民内部矛盾没有处理好而转化的,占整个复核案犯的百分之六十七。由此可见,建立和健全人民调解组织,大力开展调解工作,使大量的人民内部纠纷在萌芽状

态就能予以妥善处理，这既是四个现代化建设的需要，也是人民群众的迫切愿望。

1981年司法部召开了第一次全国人民调解工作会议。会议总结了经验，指出了方向，作出了规划，强调现在的任务是要继续抓好人民调解组织的建立和健全，建设一支思想好、作风正、懂业务的人民调解队伍。据不完全统计，到1983年底，全国共建立了九十二万七千多个人民调解委员会，调解委员共五百五十五万七千多人。北京市城乡已建立了一万一千六百多个调解委员会，调解干部共七万六千多人。1982年就调解解决了有关财产权益、家务、斗殴赔偿、婚姻等各种纠纷五万四千多件，相当于北京市各区、县人民法院同期受理的一审民事案件的五倍多。海淀区全区二十五个公社、街道普遍建立了调解工作领导小组，每个组设一名司法助理员。农村大队、城市居委会建立了调解委员会。全区城乡共建立人民调解委员会四百六十八个，调解委员五千六百多人。陕西省已建立和恢复基层人民调解委员会三万四千多个，其中农村百分之九十三的生产大队有调解委员会，人民公社普遍建立了调解工作领导小组；城镇居委会和不少厂矿企业单位建立了调委会。全省调解人员已有十七万八千余人。新疆自治区现已恢复建立调解组织一万二千六百多个。甘肃省古浪县共建立调解组织一千五百九十九个，有调解人员五千三百七十多人，平均每二百零四人有一个调解组织，每五十五人有一个调解人员。天津市恢复建立了调解委员会七千六百八十多个，共有调解人员十三万三千八百余人。浙江省恢复建立了基层调解组织五万一千三百多个，调解人员十九万二千七百六十余人。

从这些统计中可以看出，我们已经有了遍布全国城乡的人民调解组织和一支人数相当多的调解队伍，这是人民调解工作得以广泛开展的组织基础。调解组织的调解人员大部分是经过群众推选的办事公道、作风正派、联系群众并在群众中有一定的威望，热心于调解工作的同志，他们在当地党组织和人民政府的领导下，在人民法院的指导下，积极开展工作，为群众排忧解难，把纠纷解决在萌芽状态。人民调解委员会还通过他们的实际工作，利用种种宣传形式，开展社会主义法制教育，预防了犯罪，减少了纠纷，增强了人民内部团结，对调动人民群众建设社会主义的积极性起到了促进作用。当前，我国已经进入新的历史发展时期，剥削阶级作为阶级已经消灭，虽然在一定范围内还存在着阶级斗争，但是大量的还是人民内部矛盾。党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出：“毛泽东同志在一九五七年春提出必须正确区分和处理社会主义社会两类不同性质的社会矛盾，把正确处理人民内部矛盾作为国家政治生活的主题。”我们的各项工作都应围绕这个“主题”去展开。人民调解工作就是直接为这个“政治生活的主题”服务的，更应当努力做好。要搞好新时期的人民调解工作，不仅要继续发扬过去的优良传统，运用过去成功的经验，更要善于研究新情况，解决新问题，把人民调解工作提高到一个新的水平。

三、人民调解工作的重要作用

人民内部纠纷，与千家万户的切身利益息息相关，直接影响社会的安定团结，认真开展调解工作，具有十分重要的作用。

(一)有利于及时消除群众间的隔阂，增强人民内部团结，防止矛盾扩大和恶性转化。

人民调解员，是按照作风正派、联系群众、办事公道、坚持原则的条件，由群众选举出来的。他们生活、工作在人民群众之中，人熟、地熟、情况熟，对群众中发生的矛盾和纠纷，能够及时发现；对当事人双方矛盾的特点和纠纷的具体情节，能够很好掌握；对当事人的思想情况比较熟悉。这就容易做到对症下药，及时、正确地解决纠纷，消除隔阂，增强团结，避免那种“一年官司十年仇”的现象，使广大群众真正和睦相处，同心协力搞四化。据不完全统计，1982年全国共调解纠纷八百一十多万件，大致相当于同期基层人民法院受理一审民事案件的十倍多。北京市1982年1至5月共调解解决有关财产权益、家务、斗殴赔偿、婚姻等各种纠纷三万一千四百多件，相当于各区、县人民法院同期受理的一审民事案件的四倍半。天津市在1982年总共调解纠纷六万五千六百五十多件，相当于同期各基层人民法院受理民事案件的四点九倍。浙江省杭州地