

GONGANTIAOJIE GUIFANYUJIQIAO

2005.5.13①

DF724
9

公安调解： 规范与技巧

杨泽万 著



群众出版社

本书读者对象：

- 基层公安机关人民警察
- 公安院校治安管理专业学生
- 治安保卫委员会、人民调解委员会委员
- 治安调解、治安管理、综合治理、ADR研究者

ISBN 7-5014-3244-9



9 787501 432448 >



ISBN 7-5014-3244-9/D·1521

定价：16.00 元

公安调解：规范与技巧

杨泽万 著

群众出版社

2004年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

公安调解: 规范与技巧/杨泽万著. —北京: 群众出版社, 2004. 9

ISBN 7-5014-3244-9

I. 公… II. 杨… III. 公安机关—调解 (诉讼法)
—基本知识—中国 IV. D925.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 073184 号

公安调解: 规范与技巧

著 者: 杨泽万

责任编辑: 亢 健

封面设计: 王 子

责任印制: 连 生

出版发行: 群众出版社 电话: (010) 67633344 转

地 址: 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

邮 编: 100078

网 址: www.qzchs.com

信 箱: qzs@qzchs.com

印 刷: 北京京安印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 880 × 1230 毫米 32 开本

字 数: 226 千字

印 张: 9

版 次: 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5014-3244-9/D · 1521

印 数: 0001—3000 册

定 价: 16.00 元

群众版图书, 版权所有, 侵权必究。

群众版图书, 印装错误随时退换。

目 录

第一章 转型社会，矛盾尖锐

- 公安调解重要性分析…………… (1)
- 一、中国社会正在转型…………… (1)
- 二、转型期的矛盾纠纷…………… (5)
- 三、公安调解在社会转型期的重要作用…………… (8)
- 四、全国公安机关对调解的重视…………… (13)
- 五、充分发挥公安调解作用的努力方向…………… (18)

第二章 双管齐下，化解纠纷

- 多元化纠纷解决机制中的公安调解…………… (24)
- 一、公安调解…………… (24)
- 二、“大调解”…………… (33)
- 三、中国社会矛盾纠纷多元化解机制…………… (41)
- 四、关于“私了”…………… (46)
- 五、多元化纠纷解决机制视野中公安调解之完善…………… (49)
- 六、双管齐下之一：公安调解与人民调解的交融…………… (55)
- 七、双管齐下之二：公安调解与其他纠纷解决机制的交融…………… (64)

第三章 按部就班，中规中矩

- 治安行政案件办理中的调解 (73)
- 一、法律规定中的治安调解范围 (73)
- 二、民间纠纷有特定含义 (78)
- 三、调解的对象是纠纷 (85)
- 四、调解原则的把握 (89)
- 五、简要的调解程序 (95)
- 六、对不同调解结果的处理 (100)

第四章 听断以法，调处以情

- 调解与裁判不同之比较 (103)
- 一、妥协是调解区别于裁判的最鲜明特征 (103)
- 二、妥协的法理基础 (104)
- 三、公安调解实践支持“妥协”说 (106)
- 四、裁判的适用规范：国家法 (106)
- 五、调解：国法、天理、人情并举 (107)
- 六、严密、规范性：裁判的程序 (117)
- 七、简便、任意性：调解的程序 (117)
- 八、比较后的启示 (118)

第五章 出门看天色，进门看脸色

- 调解中的心理掌控 (128)
- 一、察言观色，因人施策 (128)
- 二、牢记三句话：获信任、知“底线”、保“面子” (130)
- 三、做好头件事：单独谈话 (134)
- 四、有针对性地采用不同调解方法 (136)
- 五、加强调解人员的自身修养 (144)

第六章 良言一句三冬暖,恶语伤人六月寒

——调解中的语言运用	(150)
一、调解纠纷须能言善辩	(150)
二、调解中语言运用须切合情境	(153)
三、调解中语言运用须恰当得体	(154)
四、调解中语言运用须情理相融	(155)
五、调解中体态语的运用	(156)
六、其他调解技巧	(158)

第七章 户、婚、田土,胸中有数

——常见纠纷的调解	(171)
一、损害赔偿纠纷的调解	(172)
二、道路交通事故赔偿纠纷的调解	(185)
三、婚姻家庭纠纷的调解	(189)
四、相邻关系纠纷的调解	(191)
五、赡养纠纷的调解	(197)
六、非正常死亡纠纷的调解	(202)
七、土地承包合同纠纷的调解	(206)
八、宅基地纠纷的调解	(211)
九、民间借贷纠纷的调解	(216)
十、部分特殊侵权纠纷的调解	(219)
十一、特殊纠纷调处中的说服	(221)

第八章 未雨绸缪,息事宁人

——做好调解“前期”工作	(230)
一、“无讼”,最高追求	(230)
二、“前期”工作,扎扎实实的预防	(232)
三、建立健全矛盾纠纷排查机制	(243)
四、建立健全矛盾纠纷排查、调处的激励、考核机制	(245)

附录	(249)
公安机关办理行政案件程序规定（节录）	(249)
人体轻微伤的鉴定标准	(250)
最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干 问题的解释	(253)
最高人民法院关于确定民事侵权精神损害赔偿责任若干 问题的解释	(261)
最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的 若干规定	(263)
人民调解工作若干规定	(266)
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	(273)
《全面推进依法行政实施纲要》与公安调解有关的规定 （节录）	(277)

第一章 转型社会，矛盾尖锐

——公安调解重要性分析

一、中国社会正在转型

改革开放二十多年，中国社会正在急剧转型。社会转型体现在：

（一）从组织化生存到个别化生存

个别化生存指个体相对独立于团体而存在，尤其是在对财物的所有、占有、分配和积累上具有个体性、独立性。个别化生存状态使个人具有强烈的占有欲、表现欲和追求欲，这是矛盾纠纷越来越多的重要原因。改革前的中国社会是一个“身份社会”，人人都被固化在一个确定的组织之中并取得组织身份。在农村，组织的形式是“生产队”“大队”，在城市，组织的形式是“企事业单位”以及“居民委员会”。改革开放初期，中国农村原有的社会组织基本上解体，代替人民公社和生产大队这种基层组织形式的是村民委员会。基层农村组织发生巨大变化，出现“非组织化”现象。农村非组织化分为三种类型：①低工业化、低集体化类型。如江西、安徽等地，原来乡村基层组织失去了对资源的垄断及分配权，行政控制能力严重弱化，陷入瘫痪、半瘫痪状态。由于农民需要有代表自己利益的组织出面和社会打交道，销声匿迹几十年的宗法组织应运而生，成为实际掌握当地行政决策权的组织。不少宗法组织在事实上对宗族成员行使司法权力。宗族对地方事务的把持形成“规范化”“程序化”。②高工业化、低集体化类型。这些地区宗法组织也存在并起作用，但与广大中部地区相比，宗法组织的作用要小得多。人

们已越过在亲缘范围寻求资金和劳力的合作阶段，开始以社团的形式寻求合作。这类地区原来的基层政权仍然起作用，但控制力有所削弱。另一方面，各种有经济功能的社会组织，如园林协会、建筑协会等行业协会日渐发育成熟，起着调控社会的作用。③高工业化、高集体化类型。在这类地区，原来乡镇在新的形式下及时转向，发挥自己固有的组织功能，用行政化组织手段，大办乡镇企业。在这些地方，经济组织和行政组织往往合二为一，经济领导人和行政组织的领导人也是同一的。这些人统治的方式往往是“胡萝卜加大棒”。

城市的“非组织化”过程主要通过单位体制变革实现。单位体制存在的前提是国家垄断单位和个人生存的基本资源，国家是惟一的雇主。市场经济施行后，社会和市场成为人们获得资源的主要渠道，单位和个人生存的基本资源从国家完全垄断发展到由国家和社会（市场）双重提供，为个人与单位的分离提供了条件。与此同时，多种形式的民间组织如行业协会、商会、文化体育协会、学术性协会、基金会、联谊会等的出现打破了“国有”“集体”组织独大局面。新型的民间组织对其成员的束缚不再是无条件和绝对的，组织对个人的控制范围限于个人加入组织时与组织签订的契约，组织与社会成员的关系简单化、契约化。在单位体制下，单位与成员间存在千丝万缕的关联，单位可以有效的控制和解决纠纷，但这种体制同时束缚了个人的手脚，抑制了社会发展。新出现的组织在这方面采取完全不同的原则和做法，组织发生变迁。组织变迁的结果是大量人员从单位体制中分离出来，那些依然留在单位的人员与单位之间联系趋于弱化。房改完成后，个人与单位之间的房产关系被切断；劳动保险制度完善后，个人与单位的福利制度同样会被切断。单位对于个人来说，不再是一个“主权者”。大量人员脱离原来的单位，转移到新组织结构中，或者游离于组织之外——如城市下岗工人。单位失控、人员流动、农民进城等因素使得城市社会从一个“放大的乡村”变成一个“陌生人世界”。陌生人社会形成的直接后

果是传统的权威体系解体或控制能力下降，控制纠纷和解决纠纷的能力呈几何级数下滑。失去权威后，传统解决纠纷的主要机制“人民调解”和“行政调处”难以运转，效果亦远不如人意。新型的农村村民自治和城市社区自治尚处于发育阶段，在这些新的社会组织和纠纷调解机制确立并有效运行之前，大量矛盾纠纷难以得到解决。

（二）从道德化生存到法律化生存

改革开放以来，国家虽然在意识形态领域保持高度警觉并进行宏观调控，但与政治思想一元化年代相比，国家控制国民道德和意识形态的能力下降。“西风东进”“重温国故”使批判多年的文化死灰复燃，形成意识形态领域的多重价值观念竞争的格局。国家几度试图重新整合人们的价值观念，但收效甚微。市场经济大潮所带来的，除了对金钱的渴望和对世俗享乐的期待，还对人们的大脑进行了清洗。在一次一次的“观念更新”过程中，往日的浪漫情怀和神圣理想已成为明日黄花，传统价值观念受到严重挑战。人们崇拜的重心已经从领袖、权力到金钱、明星，直至什么也不崇拜。一切受到质疑，一切都被解构，这正是以市场为导向的商品经济初期的特征。在这个时期宗教的或其他的终极价值在经济利益目标面前显得苍白无力，一元的价值体系逐渐被多元的价值体系取代。在这个世界上，传统不存在了，共识不存在了，底线不存在了，基础不存在了。即使存在也只是在一个有限的社群中存在，一个团体中存在，一小部分人中存在，总之一句话：公共性不存在了。人与人之间即使有理解，也没有认同；即使有尊重，也没有赞同。

马克思·韦伯根据社会成员服从统治的动机把统治类型分为三类。第一类是由享有殊荣者统治。在这种统治类型里，社会成员之所以服从，乃是由于拜服于个人威信，崇信的无知。与之相适应的秩序则是富有感情和激情的。第二类是传统的统治。在这种统治类型里，社会成员之所以服从统治，乃是基于传统神圣的观念。第三类是理性的统治。在这类统治类型里，社会成员之所以服从统治，

乃是他们相信规章制度是合理的，统治是合法的，与之相适应的法律秩序是由利益决定的，是理性的。我国正处于从韦伯所言的第一、二类社会向第三类社会转型时期，传统权威的衰落、统一价值的瓦解使得社会面临秩序危机，各种社会关系日趋紧张。作为道德规范替代品的法律规范尚未能现实地成为公众的行为规则，失范成普遍现象。近些年来，“依法治国”“依法治市”“依法治×”的口号充斥报纸杂志，有人轻易指斥为官样文章，其实这些口号的背后隐含着在传统权威失落之时，人们对一般的、相对稳定的行为规则的诉求，是从道德化社会向法治化社会转型的信号。

（三）从贫困化生存到小康化生存

社会成员的实力尤其是经济实力影响社会矛盾纠纷的增长。在一个极端贫困化的社会中，维持生存是人们生活的惟一目的。由于并无富裕的财富可供争执，财产权益纠纷处于极小化状态。没有物之所有权，自无物权争讼之发生；没有富余的物品可供交换，因合同所生之争议无由兴起；没有富余之财产，继承纠纷无从谈起。就人身权争议而言，法律即使赋予公民人身权、人格权，被害人如无物质基础为后盾，难以提起人身权益争讼。在贫困社会中，人身权益、人格权益无法物化为现实财富，提起争讼并无实质意义。在贫困社会，除非在极端情形之下——如重伤害，人们鲜有通过诉讼来维护现代型的人身权益以及人格权益——名誉权、隐私权等。此外，物质财富的贫乏使知识难以物化为财富，“知识”没有作为“产权”对待的实质意义。知识产权争议在现代社会急增的根本原因在于社会财富增长，知识可以换来财富。仔细分析现今社会矛盾纠纷，可以发现相当部分与财富增长有关。如果公民拥有的财富已经使其温饱无忧，那么，公民的需求层次便会提高，对公权者的依附和乞求会自然减弱，对公正和自由的需求会自然增长。此时，财产权益和人身权益保护需求相应提升。权利背后是利益。一个人之所以需要权利并争取权利是因为他有某些利益需要获得制度化的保护。利益要求的增长与权利要求的增长总是成正比关系。在社会转

型中，拥有财富的程度是矛盾纠纷多寡的一个可观察指标。^①

二、转型期的矛盾纠纷

个人间、家庭里、社会上存在的关系冲突是矛盾纠纷。^② 改革开放的深化、利益格局的调整、社会体制的转换使中国社会矛盾纠纷层出不穷。当今社会矛盾纠纷具有量多、解决难度大、容易激化三个特点。基层公安机关用于调处矛盾纠纷的警力越来越多，人民法院诉讼爆炸，是量多的表现。两《规定》—《意见》的出台，^③除了说明国家对人民调解的重视外，还说明当今矛盾纠纷多。许多矛盾纠纷，经人民调解、公安调解、人民法院处理都不能解决；2003年的北京上访洪峰，显示出解决难度之大。矛盾纠纷容易激化，激化后又往往带来新的矛盾纠纷，新旧纠缠，解决起来难上加难。

有了纠纷如果缺乏灵敏的反应机制，协调处理机制处于疲软状态，极可能出现伤害、自杀、凶杀。2003年，短时间内，江西省进贤县连续发生6起血案，均由小矛盾演变成大问题，在社会上造成恶劣影响。在范香梅毒害亲侄案中，范香梅是因为她婆婆“嫌贫爱富”，心存偏爱，为了出气，蓄谋报复，挖坑填埋兄长的儿子。胡小良案中，胡小良只是因为“寡母被殴，气不打一处来”，持刀在路上等候受害人，最后连砍数刀将其砍死，并窜至其家中，将其妻一并砍成重伤。在刘方立杀死一家三口案件中，刘方立则是因为“人家诬陷他偷牛”，刘便操起铁锹，冲进受害人家中，几乎将其头

① 何兵著：《现代社会的纠纷解决》，北京，法律出版社2003年版，第51～59页。

② 矛盾纠纷可以有不同表述。矛盾纠纷简称为纠纷。有人认为，纠纷是指人们之间的一种利益对抗状态，它隐含着对现存秩序的破坏，具有反社会性。而日本学者高见泽磨认为：“纠纷是存在着多个关系人之间的利益对立，他们各自主张自己的利益，处于相互之间没有达成妥协的状态。”（高见泽磨著、何勤华等译：《现代中国的纠纷与法》，北京，法律出版社2003年版，第10页。）

③ 即《最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》《人民调解工作若干规定》《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》。

部铲成肉酱，而后持刀砍杀其侄媳，最后连熟睡的两岁小孩也不放过，在其颈部连划数刀，身背三条命案。^① 江苏省南通市 2002 年共发生凶杀案 70 起，其中有 60% 左右是因感情纠葛、家庭邻里纠纷等普通民事纠纷激化而引发的“民转刑”案件。^②

矛盾纠纷处理不好极容易引起上访。2002 年 6 月，因为坝土边界纠纷，江西省某县农民唐某与邻居李某发生争吵，继而发展到抓扯，抓扯中李某右耳受伤严重缺损，经医院诊断为重伤。唐某害怕承担刑事责任，通过熟人找到派出所要求调解处理。但调解后不履行协议，仅给李某 2000 元赔偿。李某不服，要求公安机关严惩唐某，该派出所已调解结案为由，不再处理此案。唐某则在村里扬言，有钱可以摆平一切。无奈之下，李某多次越级上访。2001 年，武汉市公安局组成调查小组，对武汉市因伤害案件引起的信访问题开展深入调查。调查中发现，仅 2000 年一年全市确定的 240 起重点信访问题中，因伤害案件引起的信访问题就有 88 件，在这 88 件伤害案件中，由于公安机关调解不当或错误使用调解而引起群众信访的就占 21 件，所占比例 23.9%。加之，一些群众虽对公安机关治安调解不满，但出于“厌诉”、“怕麻烦”或担心承担“不配合公安机关工作”的“罪名”而给自己以后生活招致“不便”等考虑，宁愿吃个哑巴亏而不选择信访的案件大量存在，公安机关治安调解所面临的问题越来越严峻，急需对之进行深入研究和作出科学规范。^③

据《瞭望东方》报道，2003 年，中国形成信访洪峰，从 7 月 1 日到 8 月 20 日短短不到两个月的时间，到北京市委门前上访的就达 1.9 万人次，群体上访达 347 批；到中纪委门前上访的人员达 1

① 付跃进等：“从血案反思农村恶性犯罪的原因”，载《江西法制报》。

② 《人民公安报》2003 年 11 月 5 日。

③ 阮堂辉、王晖：“公安机关治安调解的法律定位及规范”，载《武汉公安干部学院学报》2003 年第 1 期。

万多人次，群体上访 453 批，平均每天达 100 多人，最多一天达到 152 人，创改革开放以来的历史新高。国家信访局周占顺局长 11 月在接受新华社《半月谈》采访时，公开承认“今年以来，群众信访总量仍呈现上升趋势”。周占顺特别指出，近期以来，群众集体访、重复访和赴京访上升幅度大，人数多、规模大、持续时间长、行为激烈，在一些地方和行业引起连锁反应，严重影响首都北京和局部地区的社会稳定。在此次访谈中，周占顺提出了引人注目的 4 个“80%”：在当前群众信访特别是集体访反映的问题中，80% 以上反映的是改革和发展过程中的问题；80% 以上有道理或有一定实际困难和问题应予解决；80% 以上是可以各级党委、政府的努力加以解决的；80% 以上是基层应该解决也可以解决的问题。权威人士将上访者反映的问题归纳为八个方面，其中第三方面是涉法涉诉问题。主要是各类纠纷、不服法院判决等。这类问题积案较多，重复来信来访量大，长期滞留上访的人多，已成为长期困扰各级信访部门的主要问题之一。

2003 年 8 月 22 日，南京市玄武区居民，39 岁的拆迁户翁彪愤而冲进拆迁办公室点燃汽油自焚身亡，造成 1 死 7 伤的惨剧。9 月 15 日，安徽省青阳县农民朱正亮，在天安门广场自焚，以这种激烈的方式，试图引起各界关注。朱正亮的代价是全身烧伤 20%，火扑灭后被送往医院，接着当地政府专门进京把他接回去，并上门去解决问题。这两人有一种共同的经历，即都经历了艰难而漫长的上访过程。

矛盾纠纷处理不当常引发群体性事件。2003 年 1 月至 10 月底，全国除西藏外，31 个省市，有 337 个地级市和 1955 个县（市），发生过未经核准的 100 人以上的游行集会活动事件。其中，城市每天发生 120~215 件，农村每天发生 90~160 件。^①如果说非法集会游行的起因与公安调解的纠纷有一段距离，那么，群体性械斗与公安

^① 资料来源：和讯网 boxun.com。

调解疲软就关系密切了。江西省某地梅塘乡旧居村一村民与顿上村一村民因过路相撞引起纠纷，公安机关未能及时调处，发展为两村数千村民动用土炮、土枪、土雷、炸药包的大规模械斗。这场械斗致使 12 人受伤，用电设施被毁坏，双方村民近 20 天无法从事正常生产，村级小学停课 7 天，无法教学。为了负担受伤者的医药费、务工费，以及财产损失费、在押人员工资，每个村民既要派工为他们种责任田，又要按族规摊钱支付械斗开支，致使村民负债累累。有的上山毁林乱砍滥伐牟利付款；有的被迫卖掉口粮；有的推迟婚期，用结婚的钱付款。^①

三、公安调解在社会转型期的重要作用

（一）公安调解是构筑社会稳定第一道防线的重要工作

在社会转型时期，存在大量矛盾纠纷，其中绝大多数是基层群众之间的矛盾。这些矛盾纠纷的存在，直接影响社会主义市场经济的正常运行、社会的健康发展和政权的稳定，必须及时解决。我国目前约有各级调解组织近 100 万个，人民调解员 1000 多万人，这是一支十分庞大而又可以充分发挥积极作用队伍。他们在化解广大城乡基层各种社会矛盾，维护社会稳定方面有着不可替代的作用。一般说来，社会矛盾纠纷应该尽可能地依靠民间的矛盾纠纷解决机制来解决，只有当民间力量解决不了的时候，才动用国家力量，如公安机关、人民法院来解决，这样有利于国家的长治久安。人民调解是我国社会矛盾纠纷解决机制中的有生力量，应该成为解决矛盾纠纷的第一道防线，人民法院则是最后一道防线。但是由于种种原因，实际上公安机关处于第一道防线位置。^② 公安机关应指导好人民调解，本职调解与调解指导相结合，与人民调解一起构筑社会稳定第一道防线。

^① 杨泽万著：《三农问题与农村警务》，北京，群众出版社 2003 年版，第 304、305 页。

^② 参见本书第二章的“社区纠纷调解，公安挑大梁”。

公安机关实际上已经在通过自己的工作构筑第一道防线, 为矛盾纠纷的调解投入了大量警力。北京市公安局宣武分局陶然亭派出所, 平均每名民警每周要用 15 个小时做调解工作。上海市公安局南汇分局 2002 年共受理治安纠纷 3077 起, 调解成功 2770 起, 同 2001 年相比, 受理数和成功数分别上升 28、36 个百分点。2001 年, 社区民警调解纠纷的工作量占全部工作量的 25%, 2002 年增至 40%。上海市公安局杨浦区分局 2001 年至 2002 年上半年, 平均每天发生民间纠纷 24 起, 社区管段民警人均年调解矛盾纠纷 144 起, 平均每月 12 起。^① 南京市公安局各派出所受理的治安纠纷占接处警总量的 1/3 以上。湖北省荆州市新江口派出所, 2001 年 110 备警室受理报警 1719 件, 其中民间纠纷 758 件, 占报警总数的 44.6%。以上数据表明, 近年来, 由于执法环境的变化以及公安机关职能的转变, 大量的矛盾纠纷汇集到了基层公安机关, 公安机关调解的矛盾纠纷越来越多, 许多地方的公安机关用于调解矛盾纠纷的警力, 已超过了办理治安案件、刑事案件以及其他业务的警力。^②

全国各地公安机关还通过调解工作宣传法律、法规、规章和政策, 教育公民遵纪守法, 尊重社会公德, 从而起到了预防矛盾纠纷发生的作用。

(二) 公安调解是公安机关服务理念的重要体现

调解就是服务, 公安调解是公安机关服务理念的重要体现。“服务”不是简单一个词, 而是需要实实在在的办实事。公安调解是不具强制性的治安行政行为, 必须坚持说服教育的方法, 不能压服; 必须出于当事人的自愿, 不得强制。调解中, 主持调解的公安民警身份发生了变化——由公安机关的治安行政执法警察, 变成为

^① 周国强、陈建中:“对民间纠纷引发伤害案件的调查和对策”, 载《上海公安高等专科学校学报》2003 年第 1 期。

^② 赵石麟:“公安机关调解民事纠纷的立法缺陷及其完善”, 载《江苏公安专科学校学报》2001 年第 3 期。