

与实际、与社会主义发展需要不适应了，就要研究修改。我国宪法修改草案就是从实际出发的，是我国三十年正反两方面经验的总结，也吸收了外国的经验，但又有自己的体系和逻辑，不能互相矛盾。

会议受到了中央和全国人民的重视与关怀。在开幕式上，与中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长彭真同志一起到会祝贺的还有中共中央政治局委员、中央书记处书记彭冲，最高人民检察院检察长黄火青，公安部部长赵苍璧，司法部部长刘复之，最高人民法院副院长王战平，人大常委会法制委员会副主任王汉斌，中国人民解放军总政治部副主任史进前等。七月二十三日，邓小平、

彭真、韦国清、彭冲、万里、习仲勋、杨尚昆等同志在人民大会堂会见了参加中国法学会成立大会的全体同志。会议期间新华社、《人民日报》、《光明日报》、《北京日报》、中央人民广播电台、电视台都曾多次发布大会消息和评论。为了祝贺学会的成立，《人民日报》发表了专题社论，《光明日报》发表了评论员文章。与会代表受到了极大的教育和鼓舞，一致表示：要认真学习领会中央领导同志讲话精神，特别是彭真同志的重要讲话，进一步提高认识，坚持理论联系实际，为繁荣和发展我国马克思主义的法学而努力奋斗！

本刊记者罗耀培

## 发挥人民调解的第一道防线作用

石 太 有

党中央和中央领导同志在关于搞好综合治理，整顿社会治安的指示中，曾多次强调指出，一定要健全基层组织，包括城市居民委员会和它的治保委员会、调解委员会。恢复加强基层工作、基础工作。全国人民代表大会常委会还将人民调解组织及其工作原则载入我国基本法之一的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》并写进了国家的根本大法宪法修改草案中。《民事诉讼法（试行）》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”，明确地肯定了人民调解工作的法律地位。这些指示和立法，是对调解工作长期实践经验的科学总结。加强人民调解这道防线，对于搞好社会治安，加强社会主义的法制建设和精神文明建设，有着重要作用。

### （一）人民调解组织的重大作用

人民调解组织是我国解决民事纠纷的一个创造。它是群众自己解决自己的纠纷、自己教育自己的群众性自治组织。

调解民事纠纷，在我国有着比较悠久的历史。自古以来，我国民间就有“协商调解”、“排难解纷”的好传统。但是使它成为一种有领导、有组织、有章法的群众性的自觉行动，还是在中国共产党和人民政府的领导下，开始逐步地形成、发展起来的。

在“文化大革命”的十年动乱中，人民调解工作被当作“阶级调和”路线、“阶级斗争熄灭论”的产物而遭到破坏。党的十一届三中全会以后，随着社会主义民主和法制的加强，人民调解组织才逐步得到恢复和发

展。据不完全统计，1980年全国共有调解组织八十一万多个，调解人员五百七十五万多人。去年全国五大城市治安座谈会召开一年来，人民调解组织又有了新的发展。据北京市统计，截至1982年7月，全市共有调解委员会一万零一百一十二个，调解委员六万八千零五十一人，基层民事调解组织已遍布城乡，基本上形成了调解网。

多年来的实践证明，人民调解组织是群众自我教育的好形式。它不仅是人民司法机关的有力助手，也是我们党进行政治思想工作，正确处理人民内部矛盾的有力助手。人民调解工作是维护社会治安和搞好社会主义精神文明建设的重要组成部分，它对于帮助人民息讼解纷，教育人民遵纪守法，预防犯罪，解决人民内部矛盾，增强人民内部团结，起到了积极作用。在当前综合治理、整顿社会治安中，人民调解组织的作用越来越明显，人们热情地称颂人民调解组织办了“清官”也难办的事，真正是“调解千家户，温暖万人心”，受到了广大干部、群众的欢迎和国际友人的赞扬，它在国内外已经并正在产生日益广泛而深刻的影响。

早在五十年代，刘少奇同志就曾指出：“人民调解委员会是政法建设的第一道防线，必须强调。”搞好政法工作、解决人民内部矛盾有三道防线：第一道防线是调处委员会（调解委员会），依靠群众调处解决；第二道防线是公安机关按照治安管理处罚条例进行行政处理，如劳动教养等；第三道防线是检察、司法机关运用法律手段解决，如逮捕、起诉、判刑等。第一、二道防线的工作做好了，用法律惩办的事就少了。人民调解组织的作用主要表现在以下几方面：

〈1〉解决了大量民事纠纷，预防了矛盾激化。据1980年全国不完全统计，共调解纠纷六百一十二万余件，大致相当于同期基层人民法院受理一审民事案件的10.8倍。北京市顺义县调解组织1981年1至11月份解决

民事纠纷五千七百件，相当于该县法院同期受理的一审民事案件的18.2倍。去年全国五大城市治安座谈会召开以来，民事纠纷调解成功率有明显增长。1982年1至5月，北京市的三万三千多件民事纠纷中，有94.9%都是在基层解决的。大量纠纷由于及时调解解决在基层，消灭在萌芽状态，因而预防了矛盾激化，尤其是及时防止了恶性案件的发生，从而促进了安定团结。据二十二个省、市、自治区1980年一年的不完全统计，由于对民事纠纷调解及时，大约避免了二万四千余人的非正常死亡。据吉林省通化地区二市五县的三十个调解委员会调查，1981年上半年调解防止了四十三起恶性案件的发生，避免了五十八人伤亡。1982年1至5月，北京市各级民事调解组织共调解趋于激化的民事纠纷三百三十余件，避免了因这类矛盾激变而导致的非正常死亡。由于各地人民调解组织积极、及时地调解，使千百万件纠纷和当事人以及他们的亲属解除了痛苦烦恼，同时挽救了一大批将要走上犯罪道路的人。

〈2〉大力开展社会主义法制宣传教育和道德风尚教育，增强了群众遵纪守法观念。这是预防犯罪，树立优良道德风尚的一项根本措施。各地调解组织注意紧密结合调解工作，按照纠纷发生的规律，从防范出发，有针对性地进行了宣传教育。它还配合国家重要法律的颁布，积极参加了宣传刑法、刑事诉讼法和新婚姻法，以及全国人大常委会颁发的各种有关的法律文件，收到了明显效果。北京市大兴县一个生产大队调委会，由于开展了法制宣传，群众的法制观念增强了，在一次动员收缴凶器过程中，主动交出的凶器有四十多件。今年发生的三十多起纠纷，基本上都在本大队解决了。顺义县有的司法助理员和调解人员，联系本公社赡养老人的问题宣传婚姻法，使本社存在的三十余件赡养问题得到了解决。各地调解组织还结合开展

“五讲四美”和学雷锋活动，与有关部门配合，积极参与制订乡规民约、“安定团结公约”、“五好红旗户”、“五好家庭”、“和睦小组”等活动，促进了家庭和睦、邻里团结和齐心生产，对建设社会主义精神文明起到了积极作用。

〈3〉积极配合有关部门，对犯错误的青少年做了大量帮教工作，取得了一定成绩。十年动乱中，由于林彪、“四人帮”的毒害，使一部分青少年走上了违法犯罪的道路。在当前犯罪分子中，青少年占很大比重。许多调解组织积极响应党的号召，自觉负起教育犯错误青少年的责任，他们采取“立足帮教，着眼转变，坚持经常”的办法，对犯错误青少年进行帮助，出现了许多热情帮教的动人事迹。经过艰苦细致的思想教育，使其中很多青少年改邪归正，走上了健康成长的道路，不少人被安排了工作，有的甚至入了团，变成了基层骨干，被评为先进生产者、新长征突击手等等。

〈4〉由于大量民事纠纷依靠群众自己调解解决，因而大大减少了诉讼案件，不但一般民事和轻微刑事纠纷在基层得到了调解解决，而且许多重大纠纷，乃至可能引起人命关天的大事，也在群众自愿和符合政策、法律的原则下得到妥善解决，而不需要向法院起诉，这在很大程度上减少了法院的收案量，使法院得以集中力量处理一些比较重大的案件，及时打击现行刑事犯罪活动，更好地提高办案水平。

## （二）正确认识、重视与支持 人民调解工作

在全国第一次人民调解工作会议召开期间，万里副总理要求各级党委要加强对调解组织的领导，“将它发展起来，健全起来，把这件事情在全国办好。要在生产大队、街道居委会、厂矿普遍发展起来”。近些年来，我国人民调解工作虽然取得了一定成绩，但

发展是不平衡的。目前有一部分地区和单位尚未建立调解组织，有的虽然建立了组织，但形同虚设，实际上并没有起到应有的作用；有的工作一般化，尚未为领导和群众所熟悉，在群众中影响不大。总结多年来的实践经验，要真正发挥人民调解组织的作用，首先是各级有关领导同志对调解工作要有一个正确的认识，要重视它与支持它。

有的人认为：“民事纠纷是婆婆妈妈的小事，不解自息，调解不调解都可以。”这种认识是不对的。据北京市一些地方的统计，在当前的凶杀等恶性案件中，由于恋爱、婚姻、家庭等纠纷得不到及时解决而酿成大祸的，占50%以上。河北省1980年依法判处死刑的罪犯中，因婚姻、家庭、邻里之争，使纠纷激化而犯罪的，占74%。事实充分说明，人民调解工作决不是什么“家务小事”，而是关系到群众切身利益和安定团结的大事。搞好了，就会减少犯罪，树立良好的社会道德风尚，促进安定团结；弄不好，小事往往就会转化成大事，以至酿成凶杀等人命关天的大祸。

民事纠纷比较复杂、麻烦，过去很多基层单位都不愿管，遇事相互推诿，当事人只好找书记、厂长或单位领导人解决，弄得这些干部经常是上班路上有人截，开会有人找，下班家里有人等，既影响了集中精力抓全局性工作，也影响了纠纷及时、有效地解决。建立调解组织以后，情况就不同了，群众有事直接找调委会，除了有些纠纷必须由领导出面解决外，一般纠纷调委会就处理了。

无论从理论与实践，现实与长远的观点来看，调解工作都有其重要的意义。现在，我们国家已进入新的历史发展时期，人民内部矛盾以及由此而产生的纠纷更加突出，这就更有必要运用人民调解委员会等群众组织，通过群众自我教育来妥善解决人民内部的纠纷，再说，我们的国家是社会主义国家，

我们的崇高目标是要把我国建设成为具有高度物质文明和精神文明的现代化强国。这就决定了我国人民应当享有广泛的民主权利，决定了我们的政权应当具有广泛的群众基础。而要做到这一点，一方面必须保证人民自由地行使选举权利，通过自下而上的民主选举产生出能够执行人民意志的人民政权机关。同时，还必须建立基层群众自治性组织，把人民群众组织起来，协助政权机关工作，由群众自己管理自己的事情。正如列宁说的，对参加国家生活，群众“不仅自己来参加投票和选举，而且自己来参加日常管理”。<sup>①</sup>人民调解委员会等群众自治组织的深刻意义，就是要把亿万人民组织起来，自己管理自己的事情，逐步养成民主自治的习惯，它是民治与法治相结合的一种好形式，体现了我们社会主义民主制度的优越性。而且，随着我国社会主义的发展，人民民主的不断健全与扩大，人民调解组织必将在党的领导下和广大人民群众的支持下，日益臻于健全和完善，作用必将会越来越显著，越来越被更多的人所了解与信任。它是具有共产主义萌芽的新的事物，有着广阔的发展前途和强大的生命力，必将会长期存在下去，而决不是暂时的现象。

从上述分析可见，人民调解组织及其作用，已为多年来的实践经验所证实，具有重要的现实意义和深远意义。那种认为人民调解工作没有必要的想法与说法，是站不住脚的。目前，有的地方对人民调解工作有“墙里开花墙外香”的现象。产生这种现象的原因是多方面的，但更重要的一条原因首先是我们的工作做得不够，与客观形势的需要还有一定差距，因而还没有为更多的干部和群众所普遍熟悉。这就需要广大调解人员积极努力，充分意识到自己肩负的光荣职责，振奋精神，更上一层楼，努力把工作做得更好。

### （三）进一步健全人民调解组织

为了更好地发挥人民调解组织的作用，

争取社会治安的根本好转，我认为应当着重解决以下几个问题：

第一，进一步加强对人民调解工作的领导。首先，需要党政领导的重视与支持。对从事调解工作的同志来说，要紧紧依靠党的领导，这是搞好调解工作的根本保证。事实证明，凡是人民调解工作搞得好的地方，都是与那里党政领导的重视与支持分不开的。

面向基层，深入基层，加强基础工作，这是搞好人民调解工作的基本功。这就需要我们从事管理和领导人民调解工作的同志，转变作风，走出机关，经常到基层去蹲点，作调查研究，了解新情况，发现新问题，帮助基层工作的同志研究问题，总结经验，及时推广，使典型经验在面上起到指导作用。近年来，各地从实际出发，创造了不少好的经验，例如，有的地方实行人民调解工作的岗位责任制；有的公社、街道建立地区调解委员会，协调各单位调解组织的关系，解决跨单位纠纷，等等。这些做法在维护社会治安的综合治理中，发挥了积极的作用。我们要在实践中不断检验、丰富、发展已有的经验，不断创新，从而把人民调解工作推向前进。

第二，坚持调解与预防相结合，以预防为主。调解是解决已经发生了的纠纷，预防是解决可能发生但尚未发生的纠纷。这是调解工作相互联系的两个方面。正如人们说：

“药再好不如不得病，纠纷解决得再好，不如不发生。”抓预防为主，这是一项防患于未然的根本措施，是对人民调解工作提出的新的更高的要求，也是当前人民调解工作向前发展、提高的标志。我们在调解纠纷的同时，一定要十分重视“抓早、抓小、抓苗头”。把防止民事纠纷转化为犯罪当作调解组织的最主要任务来看待，更好地发挥人民调解工作的第一道防线作用。在这方面，各地调解组织创造了不少好的经验。例如：有的调解组织，把调解工作与法制宣传紧密结

<sup>①</sup> 《列宁选集》第四卷，第272页。

合起来，在做好调解工作的同时，注意进行经常性的法制教育。他们结合调解纠纷和根据形势的需要，针对不良倾向，运用多种形式进行社会主义法制教育和道德风尚教育，增强人们的法制观念，防止纠纷的发生。有的注意调查研究，摸发生纠纷的规律，抓纠纷苗子，把工作做在前头。如北京市有的工厂调解组织对职工采取了“五必访”的做法：职工有病要家访；发现职工经济有困难要家访；逢年过节，婚丧嫁娶要家访；发现职工情绪不正常要家访；家庭闹纠纷要家访。从家访中发现问题，抓住苗子，及时解决。还有其它一些做法，都收到了良好的效果。

第三，加强人民调解队伍的建设，不断提高调解人员的水平。

要遵照中央的指示精神，在城市街道、农村生产队、工厂企业、商店等基层单位，根据实际情况，积极地、逐步地将人民调解组织建立、恢复起来。司法助理员是代表基层政权对人民调解组织进行具体领导和管理的 frontline 指挥员。他们是推动整个调解组织活动的一个重要环节。所以，要按规定编制，抓紧配备；并要坚持专职专责，充分发挥他们的作用。

抓紧对司法助理员和人民调解人员的业务培训和业务指导，不断提高调解队伍的质量。不少地方举办训练班，进行了分批轮训；有的通过一定的会议形式进行短期集训；有的人民调解组织制订了经常性的学习制度，并定期到公社或街道集中学习辅导，等等。今后还可以创造更多切实可行的措施，把培训工作做好。

各级司法行政机关要按照民事诉讼法的规定，与人民法院共同加强对民事调解工作的指导。过去没有建立司法行政机构以前，主要是靠人民法院抓民事调解工作，成立司法行政机构以后，人民调解工作划归司法行政机构领导和管理，是完全必要的；但由于民事调解与法院工作关系很密切，所以人民调解组织一方面要在当地党委和司法行政机

构的统一领导下进行工作，同时，按照民事诉讼法的规定，需要继续取得当地人民法庭的业务指导，工作上相互密切配合，这样才有利于人民调解工作的开展和业务水平的提高。

“依法办事”是做好人民调解工作的一个重要原则。因此，调解人员必须首先学法、懂法。只有懂得党和国家的各项有关政策、法令，才能真正做到以理服人，依法调解，正确地解决纠纷，避免调解中的就事论事或不明是非，不讲原则的“和稀泥”现象。在有些地方调解工作中出现过的单纯用扣工分等经济惩罚的“土政策”、“土法律”代替国家的政策、法律的现象，也应注意防止和纠正。尤其是我们目前正处在历史新时期，客观情况在不断变化，随着社会主义四化建设事业不断前进，新事物层出不穷，要使自己的思想和工作适应新情况的需要，就要学习，要树立全心全意为人民服务的思想，要不断研究新问题和新特点，学会用党和国家的政策、法律，用科学的方法去做好调解工作。例如在农村，随着各种形式的农业生产责任制的实行，出现了各种经济合同之间，以及山林、水利、耕畜、农具、宅基地等很多矛盾与纠纷，它们各有什么样的特点，以及采取什么政策与方法去解决更为有效。又如，当前在大量人民内部矛盾突出，特别是青少年犯罪占很大比重的情况下，我们如何用正确的方法，即思想疏导、教育、感化的方法进行调解和帮教工作。再如，在当前落实城市房屋政策，贯彻新婚姻法等工作的过程中，也有很多新的纠纷和问题需要我们去调解解决。这些都需要我们从事人民调解工作的同志去用心研究，并认真学习和领会党和国家有关政策、法律，和运用科学的工作方法，这样才能把人民调解工作不断推向前进，提高到新的水平，使它在整顿社会治安的综合治理中，在加强我国社会主义法制建设和精神文明建设中，更好地发挥第一道防线的作用。