

人民调解：多元化纠纷解决机制必然之选 PDF转换可能丢失
图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E4_BA_BA_E6_B0_91_E8_B0_83_E8_c122_480492.htm

内容提要：随着我国经济的飞速发展，社会矛盾日益多样化与复杂化，寻求快捷、有效的多元化纠纷解决方式已成为人们的迫切需求，正式的司法程序由于人力物力财力的巨大耗费，已经难以满足人们的这种需求；而且我国司法机关正面临着“诉讼爆炸”的压力。以调解、仲裁、行政裁决和诉讼为主的多元化纠纷解决机制呼之欲出，但相互之间尚未形成功能互补和程序衔接的有机体系，影响这些纠纷解决机制应有功能的充分发挥。本文拟通过对我国多元化纠纷解决机制的现状的分析，阐明多元化纠纷解决机制中的人民调解的经验及其与民事诉讼程序的衔接问题。关键词：纠纷 多元化纠纷解决机制 人民调解 民事诉讼程序

一、我国多元化纠纷解决机制的现状 所谓多元化纠纷解决机制，顾名思义，是指对世界各国普遍存在着的、民事诉讼制度以外的非诉讼纠纷解决程序和机制的总称。概念源于美国，ADR(Alternative Dispute Resolution)，国内学者有翻译为诉讼外（审判外、非诉讼、法院外、代替性、选择性）纠纷解决方式。当前我国多元化纠纷解决机制主要有民事仲裁、劳动（人事）仲裁、人民调解、行政调处等。其中民事仲裁、劳动（人事）仲裁有相对完善的法律法规、相对稳定的较高素质的法律人才、充足的经费，自制度建立以来已经得到长足的发展，为司法机关分担了解决纠纷的压力。而传统的纠纷解决方式?人民调解却在二十世纪走向了衰落。从50年代起，我国人民调解制度既已建立，并广泛建立了

遍布城县的调解组织；70年代后期人民调解的活动全面恢复。通过1980年《人民调解委员会暂行组织通则》，1982年3月《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》，以及同年12月制定的《中华人民共和国宪法》，人民调解被确立为我国的一项为宪法保障的基本制度。1989年，国务院制定公布《人民调解委员会条例》，此后直至90年代中期，人民调解达到高峰期。根据宪法的规定，人民调解委员会主要依托于作为基层自治组织的村委会和居委会，因而其性质基本属于民间性ADR。然而，关于调解协议的效力，法律法规始终没有作出明确规定，法院在诉讼中对调解协议一般不予考虑。民事诉讼法规定法院和人民政府有指导人民调解工作的职责，然而绝大多数法院实际上并未行使这种指导职权。进入90年代以后，人民调解的作用出现明显的下降。首先，是调解组织和调解纠纷的数量下降；其次，则是调解所解决的纠纷数量的下降与法院诉讼案件的增长形成鲜明对照，调解与诉讼的比例下降。1986年人民调解的纠纷总量为730.7万件，同年民事一审案件数量为989,409件，诉讼案件占调解案件的13.5%；而1998年，民事一审案件数量达到336万件，诉讼案件已占调解案件的63.8%。据司法部人士介绍：调解与诉讼的比例在80年代为约10：1（最高时达17：1）；至2001年已降到1：1。然而，这些数据反映出的调解下降还并非事实的全部，首先，调解成功率的下降在这些统计中无从反映；此外，迄今为止，以人民调解名义统计的纠纷解决数字中虽然对乡镇法律服务所调解的案件作了区分，但近年来新近发展起来的司法行政性的“大调解”，也同样打着人民调解的旗号，并被统计到上述数据之中。当人民调解遭到社会、法学界和当事人的

质疑时，司法部采取了加强人民调解制度化和法制化的路线，一方面期待使人民调解成为一种准司法程序；另一方面，则试图建立一种行政调处机制，作为人民调解和司法审判之间的纠纷解决程序。然而，这种努力却并没有得到法院的支持。1990年4月19日，司法部发布《民间纠纷处理办法》，对基层人民政府的民间纠纷处理做出了具体规定。试图创立一种调解与裁决并存的行政性纠纷解决机制。《民间纠纷处理办法》规定：由乡镇司法助理员具体负责处理民间纠纷的工作，处理范围为公民之间有关人身、财产权益和其他日常生活中发生的纠纷。调处中应当先行调解。调解达成协议的，制作调解书，由双方当事人、司法助理员署名并加盖基层人民政府印章。调解书自送达之日起生效，当事人应当履行。经过调解后仍达不成协议的，基层人民政府可以作出处理决定。制作处理决定书，并经基层人民政府负责人审定、司法助理员署名后加盖基层人民政府印章。基层人民政府作出的处理决定，当事人必须执行。如有异议的，可以在处理决定作出后，就原纠纷向人民法院起诉。超过15天不起诉又不执行的，基层人民政府根据当事人一方的申请，可以在其职权范围内，采取必要的措施予以执行。很明显，该《办法》是试图赋予地方政府主持达成的调解协议和决定以强制效力。然而，针对这一规定，1993年9月，最高人民法院发布了《关于如何处理经乡（镇）人民政府调处的民间纠纷的通知》。提出：民间纠纷未经乡（镇）人民政府调处的，当事人如直接向法院起诉，不得拒绝受理；民间纠纷经调解未达成协议或达成协议又反悔的，当事人如向法院起诉，法院应受理；法院所作的判决或裁定内容不涉及原调处意见的维持、变更

或撤销，但可以纠正原处理；乡（镇）人民政府所作的调处决定，当事人申请强制执行的，法院不予执行。根据这一司法解释，乡（镇）人民政府调处与其他行政机关的民事调解及人民调解同样，不产生阻却法院主管的效力；对当事人也没有任何拘束力。由此，民间纠纷处理这一机制实际上已完全失效，此后不得不转而采取大司法调解中心的方式。实际上，这只是中国行政纠纷解决权能失落的一个缩影。同时也说明，法院对多元化纠纷解决机制的政策和态度决定着它的地位、运作和格局。从人民调解的衰微与诉讼爆炸的现状以及人民调解与诉讼之间的数据分析，可看出人民调解的衰微与诉讼爆炸之间存在着内在的、必然的联系。由此，我们认为：多元化纠纷解决机制在现实运作中已经有了很好的基础，不应当全部推倒重来，而是应着重于将人民调解、行政调处、仲裁等现有机制进一步改革、赋予新内容，以适应新时期的新情况。

二、关于以人民调解方式解决矛盾纠纷的必要性和重要性

民间调解在我国有着悠久的历史，已经潜移默化地融合到我国的政治、哲学、宗教、伦理、道德、社会民情和民族心理素质之间。我国的人民调解制度，是从中国古代的民间调解活动逐渐演变而来，是中国共产党在陕甘宁边区时期创造发展起来的具有中国特色的法律制度。1931年11月的《苏维埃地方政府的暂行组织条例》中便规定了地方政府的调解职能。1942年的《晋察冀边区行政村调解工作条例》，1943年的《陕甘宁边区民刑事案件调解条例》等等，将人民调解制度进一步制度化、法律化。新中国成立半个多世纪以来，在各级党委政府的领导下和人民法院的指导下，人民调解工作继承和发扬我国民间调解的优良传统，经历

了新民主主义革命和社会主义革命与建设的实践，不断发展和完善。特别是党的十一届三中全会以来，人民调解工作进入了健康快速发展的时期，机构逐步健全，工作逐步规范，在促进经济发展、维护社会稳定、实行群众自治、加强社会主义民主法制建设、推动社会全面进步中发挥了重要作用，做出了积极的贡献。实践证明，人民调解已成为解决社会矛盾纠纷的重要途径和有效方法之一，成为开展社会治安综合治理、维护社会稳定的一支重要力量，是人民群众自我管理、自我约束和自我服务的一项优良制度，是我国社会主义民主法制建设的重要内容。人民调解制度在国际上享有“东方经验”、“东方一枝花”的美誉。无论是发达国家还是发展中国家，都在学习我国的人民调解制度，并结合其本国的历史文化和法律制度加以发展。如挪威制定了《纠纷解决法》，规定诉讼外调解是诉讼的必经程序，经调解达成的协议可强制执行。瑞典95%的民事纠纷都依靠调解（含诉讼外调解和诉讼内调解）来解决。日本颁布了《民事调解法》，规定调解协议书具有与判决书同等的法律效力。近年来，美国也很重视推行调解制度，认为调解能防止矛盾激化，降低司法成本，维护和谐的人际关系。美国制定了《解决纠纷法》，鼓励各地成立民间调解组织、实行民间调解制度。英国把调解制度称为“纠纷解决替代措施”，推行的效果也是明显的。实践证明：人民调解在调解矛盾纠纷、融洽社会关系、打造社会主义新农村法治机制，发挥了独特作用。它与“对簿公堂”相比，具有“成本低、效率高、后遗症小”的优势，符合我国民间长期形成的“无讼为贵、和为贵”追求和谐的社会心理和民族传统，受到广大人民群众的普遍欢迎。在可

能的情况下，用人民调解来代替诉讼程序，具有极其重要的意义，主要表现在以下几个方面：1、人民调解以其自身优势，克服了法院判决的弊端，在化解矛盾纠纷，维护社会稳定中发挥了独特的作用。近年来，随着法治化进程的不断深入，诉讼已成为当前解决矛盾纠纷的重要形式，但强调形式正义的诉讼得到的判决结果往往与民众基于传统道德、伦理而形成的价值取向严重脱节，导致法院大量的判决得不到当事人的理解，其不但不能平息社会纠纷，反而加剧和扩大了社会关系的对抗性和紧张性，申诉多、执行难等后遗症日益严重。在这样的背景下，被誉为“东方经验”的人民调解以其成本低、方式灵活、时间短、不伤和气的独特的魅力发挥了化干戈为玉帛的功能，成为维护社会稳定的一支重要力量。如：良渚镇东莲村一原告周某某因人身损害赔偿问题（请求被告赔偿医疗费700元），将另一名同村的村民告上了法庭，在案件开庭审理前，通过镇调委会人员和法官的耐心劝说和引导，原告同意撤回诉讼，被告也同意当场支付原告医疗费。法庭还当场将已经收取的诉讼费退还给原告。这一做法使得双方都非常满意，并对法官、调委会的工作表示真诚的感谢。他们说：“邻里之间为这点小事打官司，反了脸伤了感情，还劳命伤财，现在诉前调解，真是省心省力，又不伤邻里和气”。2、诉前调解能够减轻法院压力，使法院提高审判质量和效率。近年来，随着人们法律意识的增强，群众对民间纠纷解决方式首选诉讼，每年数不清的民间纠纷涌入基层法院，使本来应该成为维护社会正义最后一道防线的人民法院，成了维护社会正义的第一道防线。而诉前调解机制的推行，不但分担了法院的工作压力，使法院的接案数量大

大减少，而且也使有限的审判人员集中精力投身到重大疑难案件的审理中去，既提高审判质量和审判效率，又节省了司法资源。如我区共有基层法庭4个，每年要审理民事案件近千起，工作不堪重负，但自诉前调解机制实施以来，已经成功调解20余起民间纠纷，为法院分担了不小的压力。

3、诉前调解机制的推行，有着深刻的社会意义。

从我区试行诉调解机制近一年的实践来看，诉前调解机制在使当事人止诉息争、减少法院诉累、节约司法成本，提高司法效率等方面的作用日益凸显，已经成为整个社会和谐稳定乐章中的一个重要音符。

第一，有利于维护家庭、社区和邻里关系的安定，有效防止“民转刑”案件的发生。构建和谐社会，要以构建和谐社区、和谐村镇、和谐邻里、和谐家庭为重要切入点。大量民事纠纷的当事人之间有着千丝万缕的联系，解决纠纷后仍然要在一起工作、生活。但由于法院判决往往会给当事人留下情绪、情感等后遗症，且新的矛盾和纠纷很可能产生，因此，极可能发生“民转刑”案件。但以诉前调解方式结案，有利于把当事人的思想工作做通、做透，彻底消除矛盾，理顺社会关系，有效地减少“民转刑”案件的发生。

第二，适合中国国情。中国的传统文化崇尚和解，倡导“和为贵”，调解制度在我国社会具有深厚的伦理基础和文化底蕴。推行诉前人民调解机制，适合中国国情，也顺应党的十六届六中全会提出的构建和谐社会的号召。【1】《对我区试行诉前人民调解机制的几点思考??局基层科》，载于《余杭法治网》。

第三，人民调解注重“合情、合理、合法”地消除纷争，有利于促进社会和谐。中华民族向来就有“和为贵”的处世传统，以调解方式促成纠纷当事人平等协商、互让互谅，达

成解决纠纷的协议，可以避免打破原有人际关系的和谐。当事人在人民调解员主持下自愿达成的协议，一般都容易得到自觉履行，可以避免诉讼过程中“判而不决”的问题。而且，人民调解组织除依据国家法律法规实施调解外，对法无明文规定的，则依据道德伦理、风俗习惯、乡规民约等社会道德规范进行调解，可以在不违反法律的前提下合情、合理地解决争议，促使当事人达成利益平衡。相反，诉讼具有强制性、对抗性和专向性，柔性和弹性不足，只能解决法律问题，对非法律问题束手无策，容易留下后遗症。举例说明，居民甲和居民乙乃上下楼邻居，住底楼的乙在院中违章搭建棚屋，二楼的甲认为棚屋给自己带来安全隐患，遂将乙诉至法院，法院判决乙拆除棚屋。然而，未过多久，乙再次搭建棚屋，甲欲消除妨害只能以存在新的侵权事实而再次起诉，造成财力、精力浪费和司法资源浪费。最终，居委调委会从中调解，促成了甲乙握手言和。

第四，人民调解本质上属于群众性工作，有利于优化社会自我调控功能。人民调解属于基层民主政治和法治建设的范畴，是人民群众实行自我管理、自我教育、自我服务的一种社会自律机制。多元化纠纷解决机制所追求的目标，就是通过多种社会组织，以多样化的程序，消除因社会局部不协调而引起的纠纷，恢复社会自我平衡，而尽量少得动用警察、法院等国家暴力机器。人民调解正是通过广泛地社会发动、社会教育来强化社会自我调控的功能。例如，在某些社区，由于高楼抛物、滴水而不断引发邻里纠纷，人民调解委员会在调解具体纠纷时，召集社区居民进行民主评议，征求广大群众的观点、处理意见，然后借助公众舆论的力量，促使纠纷当事人调整自身行为。

三、人

民调解机制的完善 江泽民同志指出：“依法治国要与以德治国相结合”，以德治国就是要以讲道德、讲文明、讲团结、讲和气的氛围来治理国家，管理社会事务。但是近年来，某些政府和有关职能部门为了减少信访件和重复、越级上访量，确保考核不扣分，乌纱不受潮，存在着一个误区，在调处纠纷、处理农民各类信访上访和群体性事件中往往是采取简单化和有意识地把纠纷双方或多方当事人引导他们对簿公堂，当然从工作程序上来讲也是合法的，同时也履行了职责，但仔细想想，这要给那些贫困的家庭带来多少痛苦和伤悲啊！社会主义新农村建设需要有一个社会和谐稳定、邻里和睦相处的社会环境。而要创造这么一个环境，除了对农民进行社会主义道德和法制教育以外，很重要的一项工作就要做好人民调解，通过人民调解化解各类矛盾。人民调解是我国社会主义民主与法制建设中的重要组成部分，尤其在我国经济社会发展的关键时期，人民内部矛盾凸现，利益主体多元化，人民调解工作在建设社会主义新农村这一伟大工程中自然而然被赋予了非同寻常的历史和现实意义。笔者在农村从事人民调解工作20多年，在实践中形成了“多次调解不终结、就地化解不上交”的调解模式。现浅谈一些体会，与大家共同探讨。历经几千年，中国农村发生了翻天覆地的变化，但人与人之间发生的民间纠纷依然存在，而且纠纷的特点更具有广泛性、复杂性和潜伏性。通过调解的方式解决这些纠纷，有利于化解矛盾，增进团结，共建和谐，减少上访及刑事犯罪，从而能够起到维护社会稳定、百姓安居乐业的重要作用，才能推进社会主义新农村建设。1963年，诸暨市枫桥镇创建了“矛盾不上交，就地解决，实现少捕人，治安好”的枫

桥经验。毛泽东同志批示“要各地仿效”。经过43年的试点、推广，形成了“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的新时期枫桥经验，其内涵都是把矛盾化解在基层，就地解决。因此，做好人民调解工作是社会主义新农村建设的重要基础。人与人之间，特别农民的邻里之间在生活、生产和工作当中没有矛盾、不发生纠纷是不现实的，发生了矛盾和纠纷也并不可怕。关键是要通过调解，互相谅解，求和，化解矛盾，促进团结。【2】《做好人民调解工作是新农村建设的重要基础》，载于《找范文网》。在全面贯彻落实党中央《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》的工作中，关于如何做好人民调解工作，笔者提出以下几点建议。一是要提高对新时期人民调解工作的认识。人民调解制度始于1954年，1982年写入《中华人民共和国宪法》，1989年国务院出台了《人民调解委员会组织条例》，2002年最高人民法院司法解释将人民调解协议认定为具有法律约束力的民事合同。历经几代人的努力，人民调解制度在解决人民内部矛盾、化解民间纠纷、维护社会稳定等方面发挥了重要作用。党中央提出构建社会主义和谐社会，作为维护社会稳定第一道防线的人民调解工作，必须适应新形势发展的需要，及时处理和化解人民内部矛盾和群体性事件，消除阻碍改革发展和影响社会稳定的不安定因素，在构建和谐社会中发挥应有的作用。而人民调解在保障农村社会稳定、创造浓厚的法治氛围、营造融洽的社会关系、提高公民道德素质中起到了积极作用，也充分体现了党中央国务院关于建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村的具体要求。所以，必须从构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农

村的高度来进一步提高对人民调解工作的认识。二是要发展多层次、多样化的人民调解组织机构 传统的调解组织主要是居（村）委调委会、企事业单位调委会，“三级网络”一般是指居（村）委调委会——调解小组——信息员。司法部《人民调解工作若干规定》提出了建立街道、乡镇调委会，区域性、行业性调委会的要求。人民调解工作要积极探索创新，努力构建多层次、多样化调解组织的立体工作网络。在实际工作中，应以司法所为依托，组建街道、乡镇人民调解委员会，构建涵盖社会各方的专业化、社会化调解组织和“大调解”工作网络。根据人民调解及人民调解组织的性质和新时期矛盾纠纷的特点，大力培育自制性和自律性人民调解组织机构，同时还着力组建行业性、区域性调解委员会，借助社会组织或者机构等社会力量、发挥社团组织熟悉行业情况、与成员联系紧密、具备专业知识背景等优势，加强专项民间纠纷的化解力度，使人民调解工作网络、工作领域得到进一步拓展。三是要提高调解员素质，树立为民服务宗旨。素质偏低是目前调解组织、调解人员普遍存在的问题，随着改革的不断深入和社会形势的不断发展变化，基层的各类矛盾纠纷、信访、上访和群体性事件也明显增多，而且具有更广泛性、复杂性和潜伏性。提高调解人员的政治和业务素质，提高为民服务的质量，是形势的需要，也是工作的需要和群众的需要，只有懂政治，有较高的政治素质，才能做好群众的思想工作；只有懂政策，有较高政策水平，才能调处各类矛盾纠纷；只有懂法律，有较丰富的法律知识，才能用法律、法规处理群众关心的热点、难点和群体性事件。所以要加强学习，积极组织各种业务培训，提高为民服务质量和调处

各类纠纷的本领。“人民调解员实际上是一支不穿警服的人民警察，也是遍布城乡和厂矿区企业的法律服务人员。他们默默耕耘，不计报酬，不怕危险，不怕牺牲，为城乡的稳定做出了重要贡献。如果充分发挥100多万个人民调解组织，1000多万人民调解员的作用，比增编几万乃至几十万人民警察的代价少得多。但人们还是认识不到这一点，不重视人民调解员的作用。望组织力量总结一下人民调解员工作经验，分期分批报道，以引起各级领导的关注。”【3】人民调解编辑部“肖扬部长高度赞扬人民调解工作”，载《人民调解》1998第3期。

四是要积极开拓人民调解工作的新领域在新的历史条件下，改革开放不断深入，社会发展步伐加快，社会民主法治意识全面提高，给人民调解工作机制、工作范围、工作理念、工作方法都提出了许多新的课题、新的要求、新的挑战。同时，法律效力低、反复率高等缺陷也严重制约了人民调解工作的发展。解决社会矛盾纠纷的工作需求、民众依法维权的需求和人民调解工作自身发展的需求，共同呼唤着人民调解工作领域的拓展和工作机制的创新。人民调解要继续坚持“调防结合，以防为主，多种手段，协同作战”的方针，固本强源，在维护社会稳定工作中发挥“排查预防”、“诉讼替代”和“协同调处”三大功能。第一，人民调解工作应夯实基础，在基层社区中发挥“排查预防”功能。预防纠纷的形成和激化，把矛盾纠纷化解在萌芽状态，是人民调解的基本工作任务。一是要健全信息员队伍，深入地做好纠纷苗子排查工作。在新建的、较高档的商品房住宅区，排查工作比较难以开展，调委会应采取吸收业主、物业管理担任委员等方式，提高调委会对住宅区稳定信息

的掌控度。二是要把预防纠纷工作同居（村）民区、单位、团体的其他工作相联系，改善社区、单位、团体成员的居住、生活、工作条件，提高他们的法律素质和道德水平，丰富他们的精神生活，帮助他们排忧解难，从而从根源上消除矛盾纠纷隐患。三是要做好调解纷争，防止矛盾激化工作。人民调解员发现纠纷应及时到场稳定局面，做好当事人思想工作，引导其走正当途径解决问题，防止因民间纠纷激化导致恶劣后果。

第二，人民调解工作要推进与民事诉讼程序的衔接，发挥“诉讼替代”作用。调解协议书法律效力低、纠纷反复率高是多年来一直困扰人民调解工作发展的核心问题。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》明确了人民调解协议书的法律效力，并为实现人民调解与诉讼衔接提供了法律依据。逐步建立、增进人民调解与诉讼的衔接，是一项长期的实践工作。一方面要全面提高人民调解工作水平，为发挥“诉讼替代”作用做好内在条件的准备。要改变目前调解员个人水平决定一个地区人民调解水平的面貌，从整体上提高调解组织、调解队伍的素质和工作水平。人民调解组织应不仅能调解公民与公民之间的纠纷，而且有能力调解公民与法人及其他社会组织之间、法人与法人之间的纠纷，要从根本上扩大人民调解在公众中的影响力，提高人民调解的社会公信度。另一方面要在制度上进一步加强人民调解与诉讼的衔接，优化“诉讼替代”的外部环境。调解工作的法律地位很大程度上取决与法院的态度。当前，从中央到地方，无论是各级法院，还是各级司法行政机关，都对加强调解工作达成了一致的共识。关键是如何在实践中促进人民调解和诉讼两种纠纷解决机制的互补和协调发

展，健全和完善纠纷解决机制。比如上海市长宁区联合调委会在区法院开设“人民调解窗口”，开展诉前调解、立案后庭审前调解及庭审中调解工作，在短短半年时间中成功调解了160余起民、商事纠纷，取得了非常好的试点经验，得到最高人民法院、司法部的肯定，值得在全国加以推广。第三，人民调解工作应积极参与突发性、群体性及某些特定纠纷的化解，发挥与行政部门“协同调处”的功能。在当前社会转型期，信访矛盾纠纷比较多，政府职能部门是处理这些社会矛盾纠纷的主要责任人。而人民调解工作可以参与其中，发挥独特的协同作战的作用。行政部门可以协调多方面关系，可以依据职权对某些问题作出解释、判断或处理，享有政府的权威性。而人民调解贴近群众，不易与群众发生对立、冲突，便于全面、具体地了解事实情况，便于与群众进行沟通。人民调解组织还可以主持制作人民调解协议书，将当事人真实的意思表示以书面形式确定下来，防止纠纷反复。因此，行政部门与人民调解协作调处，可以形成合力，综合运用民间的、行政的、经济的、法律的手段化解矛盾纠纷。【4】

卢耿贤、马思远著：《建立多元化的民事纠纷解决机制若干问题的探讨》。第四，新时期法院应当加强对指导人民调解工作的领导，明确各部门的内部分工。在法院内部应成立由院领导任组长，由民庭、办公室、立案庭、各法庭负责人为成员的人民调解工作领导小组。由办公室具体负责对外协调工作，由民庭具体负责对基层人民调解组织的业务指导工作，立案庭负责在立案及信访工作中同人民调解委员会的联系与沟通。

四、结束语 我国当前正处于一个重要的社会转型期，这是从传统社会向现代社会、从封闭社会向开放社会过渡

的过程。在社会转型期，一方面，随着改革开放的深化、体制的转换和利益格局的调整，我国市场经济呈现出繁荣景象，人民生活水平得到较大提高；另一方面，人民的权利意识、法制意识和维权益意识在觉醒和增强，民事矛盾纠纷日益增多，各种利益关系此消彼涨，各种价值观念交互碰撞，矛盾错综复杂，因民事矛盾纠纷而引发的群体性事件亦日益增多，已成为影响社会稳定的重要因素。【5】参见《建构多元化纠纷解决机制》

从解决社会纠纷的方式看，司法是最具权威的，但并不是唯一的，同时也不是对所有纠纷都适用的。司法作为维护社会正义的“最后一道防线”，便意味着在正常情况下，司法不应成为首要的选择，而应该成为一种例外。寻求和建构多元化的纠纷解决机制，形成一个较为完整的纠纷解决体系，从而让纠纷主体能够根据法律规定按照自身利益的要求选择纠纷解决方式，是一个理性社会所应具备的最基本的功能。同时，也是构建和谐社会的要素。在社会转型时期，人民法院作为维护社会正义的最后一道屏障，必然处于各种社会矛盾交织的风口浪尖之上，必然要承担更多的解决社会矛盾的角色，法院不再只是国家的专政工具，而是要承载更多的社会使命。面对各种社会矛盾触发点日益增多的趋势，人民法院如何依法指导人民调解工作？充分发挥基层人民调解组织作为社会综合治理第一道防线的职能作用，及时消除和化解各种不稳定因素，维护社会稳定，促进市场经济的健康、有序的发展，是人民法院在新时期所担负的一项重要职能，也是人民法院参与社会治安综合治理应当深入研究的一项重要课题，对实现十六大提出的奋斗目标??全面建设小康社会，加快推进社

会主义现代化进程，具有重大的现实意义。【6】代伟忠：浅谈新时期法院加强指导基层人民调解工作的意义和举措，载于《云南法院网》。在我国社会主义法制建设进程中，人民调解的立法相对滞后，人民调解没有取得与其重要性相称的法律地位，从而客观上造成了调解的不力。因此，应加快人民调解的立法进程，解决一些长期困扰人民调解工作发展的问题。随着社会的不断发展和人民群众自身素质的不断提高，人民调解工作必将在改革发展中永葆青春活力，在我国长效性的社会纠纷解决机制中发挥主导作用，为增强社会自我调控功能、推进民主法治建设、维护社会和谐稳定不断做出新的贡献。笔者似乎看到在未来社会里，由于人民调解机制的完善，绝大多数产生于民间的纠纷都通过基层人民调解员的调解和法院的诉前调解得到了解决，事态得以平息，这样，我们就能够真正地实现和谐社会的构建，我们的祖国将会更加繁荣富强，人民将会更加幸福安康！

注释：【1】《对我区试行诉前人民调解机制的几点思考--局基层科》，载于《余杭法治网》。【2】《做好人民调解工作是新农村建设的重要基础》，载于《找范文网》。【3】人民调解编辑部“肖扬部长高度赞扬人民调解工作”，载《人民调解》1998第3期。【4】卢耿贤、马思远著：《建立多元化的民事纠纷解决机制若干问题的探讨》。【5】参见《建构多元化纠纷解决机制》。【6】代伟忠：浅谈新时期法院加强指导基层人民调解工作的意义和举措，载于《云南法院网》。（作者：刘晓芬，湖南省茶陵县人民法院）

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com