

FANSI YU CHONGGOU  
RENMIN TIAOJIE ZHIDU YANJIU

# 反思与重构

## 人民调解制度研究

彭芙蓉 冯学智 / 著



中国政法大学出版社


# 反思与重构

## 人民调解制度研究

FANSI YU CHONGGOU  
RENMIN TIAOJIE ZHIDU YANJIU

彭芙蓉 冯学智 / 著



 中国政法大学出版社

2013 · 北京

## 图书在版编目(CIP)数据

反思与重构:人民调解制度研究/彭芙蓉,冯学智著. —北京:中国政法大学出版社,2013.4

ISBN 978-7-5620-4645-5

I. ①反… II. ①彭… ②冯… III. ①民事纠纷—调解(诉讼法)—研究—中国 IV. ①D925.114.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第061693号

---

- 书 名 反思与重构:人民调解制度研究
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)  
北京100088信箱8034分箱 邮编100088  
<http://www.cuplpress.com> (网络实名:中国政法大学出版社)  
58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 编辑统筹 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 7.375印张 160千字
- 版 本 2013年4月第1版 2013年4月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4645-5/D·4605
- 定 价 29.00元
- 声 明
1. 版权所有,侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题,由出版社负责退换。

## 前 言

人民调解制度是一项具有中国特色的纠纷解决制度，在社会生活、特别是在司法活动中发挥着重要作用，为社会和谐发展做出了突出贡献。然而在中国社会巨大变迁的背景下，人民调解却面临着正当性受到质疑、对其认识模糊和定位不准的问题，其民间性、自治性正在受到不同程度的消解。这既因制度本身的缺陷，也因体制方面的障碍，即人民调解制度是一种政府控制型调解，其基础性空间是由国家来推进的，民间调解制度本应有的内在活力不足。

所以，对于人民调解制度的研究不能囿于经验的宣传和细节的雕琢，理论上的深层剖析依然很重要。为了理性地定位人民调解在纠纷解决机制配置中与国家和社会的关系，建构现代社会中人民调解的形态与功能，本文通过对人民调解制度的概念、性质、功能和特征的论述及其历史的考察，对人民调解制度产生的机理进行分析，并通过对现状及其原因的评析，以寻求人民调解制度在适应中国城乡二元结构特殊国情下的完善与发展路径。全书共分为7章，第1章人民调解制度概述总结了人民调解的四个性质的，分别是群众性、自治性、民主性、准司

法性。探讨了人民调解的基本功能，即纠纷解决功能、政治功能、文化功能。并在此基础上，将人民调解和公力救济放在合意本位与强制本位、程序规范导向与程序便利导向、情节重视与法条重视、依靠社会力量与依靠国家力量等几组对立概念所构成的坐标上进行比较，进而探寻人民调解的特征所在。第2章对人民调解的历史进行梳理。从调解的历史渊源到人民调解初创、确立和发展等这几个前后相继的阶段，以及不同阶段的不同特点进行考察，为人民调解这一制度的产生机理的研究提供依据。第3章论述ADR制度的概念、产生和发展的基础和主要特征，总结了ADR未来的发展趋势，分别介绍了美国、英国、德国、日本、韩国的ADR制度发展概况，从中得出ADR模式对我国人民调解制度发展的启示：①运用经济杠杆促成调解的达成；②发挥民间规则与公序良俗在调解中的作用；③扩大人民调解的受案范围；④鼓励律师与退休法官参与人民调解。第4章通过对近年来人民调解制度所获得的成就总结人民调解制度新的发展，如新类型调解组织与形式的出现，人民调解范围的拓宽，新模式的探索等等。与此同时从立法上的缺陷和现实中的困境两方面分析人民调解所遇到的问题并对造成问题的原因进行剖析，为人民调解制度的进一步完善提供基础。第5章结合我国的国情，从体现理念的较为宏观的总体设想到更为详细可供操作的具体制度为人民调解提供合理的建构方案，主要从人民调解的适用范围、人民调解协议的效力、人民调解与其他纠纷解决方式的关系、提高人民调解素质、实现民间调解组织的整合、建立科学合理的评估标准和机制等方面尝试对人民调解在实践中所面临的主要问题进行了回答，以探寻完善人民

调解的具体措施。第6章基于二元结构的新变化引起了人民调解在城市与农村的需求差异：如调解组织的发展方向不同，对自治组织的依赖程度不同，以及对调解员的要求不同。提出人民调解在城市和农村不同的发展路径：在农村建立多元的纠纷解决机制和“三级联动”的调解组织网络以及提升人民调解员的素质；在城市则要实现人民调解的行业化、专业化和社区化。为了进一步延伸人民调解功能，不断发挥其在矛盾纠纷源头的预防、化解作用，国家及地方在探索建立以人民调解为基础，具有各地特色的多元化矛盾纠纷化解机制方面做了许多有益的尝试。第7章通过对“大调解”、“社会化”以及“社会法官”等不同工作模式的介绍，分析了人民调解纠纷解决新模式的合理性及缺陷。

作者  
2012年12月

# 目 录

|                                     |             |
|-------------------------------------|-------------|
| 前 言 .....                           | (I)         |
| <b>第一章 人民调解制度概述 .....</b>           | <b>(1)</b>  |
| 第一节 人民调解的含义 .....                   | (3)         |
| 第二节 人民调解的性质 .....                   | (6)         |
| 第三节 人民调解的功能 .....                   | (10)        |
| 第四节 人民调解的特征 .....                   | (12)        |
| 第五节 人民调解与相关的纠纷解决方式 .....            | (15)        |
| <b>第二章 人民调解的历史进路 .....</b>          | <b>(27)</b> |
| 第一节 人民调解的起源 .....                   | (27)        |
| 第二节 人民调解制度的初步形成与早期发展 .....          | (41)        |
| 第三节 人民调解制度的新发展 .....                | (47)        |
| <b>第三章 人民调解制度与其他民间调解制度的比较 .....</b> | <b>(49)</b> |
| 第一节 ADR 制度概述 .....                  | (49)        |
| 第二节 各国 ADR 制度简述 .....               | (59)        |
| 第三节 ADR 模式对我国人民调解制度的启示 .....        | (90)        |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 第四章 人民调解的运行现状及问题分析 .....    | (97)  |
| 第一节 近年来人民调解的成就及其新发展 .....   | (98)  |
| 第二节 《人民调解法》评析 .....         | (105) |
| 第三节 人民调解运行中存在的问题及原因分析 ..... | (114) |
| 第五章 人民调解制度的现代建构 .....       | (133) |
| 第一节 完善人民调解的现实意义 .....       | (133) |
| 第二节 人民调解制度的立法原则 .....       | (143) |
| 第三节 人民调解制度改革所面临的路径选择 .....  | (154) |
| 第四节 完善人民调解制度的总体设想 .....     | (161) |
| 第五节 完善人民调解制度的具体思路 .....     | (164) |
| 第六章 人民调解在城市与农村的不同发展路径 ..... | (191) |
| 第一节 农村人民调解的发展设想 .....       | (193) |
| 第二节 城市人民调解制度的发展路径 .....     | (196) |
| 第七章 人民调解纠纷解决新模式的探索 .....    | (201) |
| 第一节 “大调解”工作模式 .....         | (201) |
| 第二节 “社会化”工作模式 .....         | (204) |
| 第三节 “社会法官”工作模式 .....        | (208) |
| 结 语 .....                   | (211) |
| 附 录 中华人民共和国人民调解法 .....      | (214) |
| 参考文献 .....                  | (220) |
| 后 记 .....                   | (229) |



## 第一章 人民调解制度概述

人民调解制度是从人民群众自发实行的民间调解不断发展而来的一项具有中国特色的社会主义法律制度，是基层民主政治制度的重要组成部分，包括人民调解委员会的组成、调解委员的权利义务、人民调解的工作步骤和程序，以及调解协议的效力等与人民调解相关的法律规范。长期以来，人民调解制度在维护社会稳定，实现群众自治，加强社会主义法制建设等方面作出了突出贡献，被西方誉为“东方经验”、“东方一枝花”。

新时期，我国人民调解制度得到了不断的发展和完善，其主要特点有：①人民调解的法律定位不断提高。1982年人民调解制度作为群众自治的基本制度载入宪法。同年颁布的《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）确立了人民调解制度与民事诉讼的关系。《人民法院组织法》、《居民委员会组织法》、《村民委员会组织法》、《继承法》等法律对人民调解都有明确规定。1989年，国务院颁布《人民调解委员会组织条例》，以单行法规的形式对人民调解工作进行了规范。2002年9月，司法部颁布《人民调解工作若干规定》，进一步规范了人民调解的任务、工作原则、人民调解委员会和人民调解员的组

成和职责、调解协议及履行等内容。2011年1月1日施行的《人民调解法》在坚持人民调解的本质属性，注重保持和发挥人民调解特有作用的基础上，全面、系统、创造性地规范了人民调解的性质、任务、程序、效力、原则、组织形式、人民调解员的选任、人民调解的指导和保障等各个方面的问题，进一步丰富和发展了人民调解制度，以专门法的形式为人民调解工作提供了更有力的支持。<sup>②</sup>人民调解组织保障得到确认。《人民调解法》第5条规定：“国务院司法行政部门负责指导全国的人民调解工作，县级以上地方人民政府司法行政部门负责指导本行政区域的人民调解工作。基层人民法院对人民调解委员会调解民间纠纷进行业务指导。”第6条规定：“国家鼓励和支持人民调解工作。县级以上地方人民政府对人民调解工作所需经费应当给予必要的支持和保障，对有突出贡献的人民调解委员会和人民调解员按照国家规定给予表彰奖励。”从中可以看出，人民调解工作的指导单位为司法部，业务指导单位为基层人民法院，县级以上地方人民政府有义务对人民调解工作提供必要的物质保障和经费支持。<sup>③</sup>人民调解的工作领域进一步拓宽。根据《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、《民事诉讼法》、《人民调解委员会组织条例》、《人民调解工作若干规定》等相关法律、法规、规章的规定，人民调解在调解民间纠纷，防止矛盾冲突激化的同时，还具有开展法制宣传和社会主义道德教育，积极推进基层民主法治建设等功能，极大地丰富和发展了我国人民调解制度。

## 第一节 人民调解的含义

### 一、调解的含义

无论在古代社会，还是在现代社会，公力救济不可能解决所有的社会纠纷，因此各个时代的国家都在寻求诉讼外的纠纷解决方法。在解决纠纷的诸手段中调解是介于公力救济和私力救济之间的一种社会型纠纷解决方式。《现代汉语词典》将调解定义为“劝说双方消除纠纷”。《简明不列颠百科全书》解释为，“在双方冲突时，由第三方帮助减少分歧或寻求解决纠纷的方法”。<sup>〔1〕</sup>《美国法律辞典》的定义是，“第三方旨在促进争议的解决而进行的干预。”并进一步解释道：“调解通常是非对立性的，用第三人来帮助当事人达成自愿的协议。调解不涉及诸如调查事实方面的问题。使当事人的不同主张得到协调是其目的。”<sup>〔2〕</sup>在《牛津法律大辞典》里，调解是“一种寻求雇主与雇员争议解决的程序。……为此目的建立机构或任命的个人，但他们仅仅是把当事人召集在一起以求影响他们，使争议获得解决”。英国学者戈尔丁把调解归类为“类法律式的解决纠纷”，所谓“类法律式的解决纠纷”是“必须区别于通过双方协商或谈判来解决纠纷，它总是包含第三者在内。”他认为，调解的目

---

〔1〕《简明不列颠百科全书》（第7卷），中国大百科全书出版社1986年版，第28页。

〔2〕〔美〕伦斯特洛姆著，贺卫方等译：《美国法律辞典》，中国政法大学出版社1998年版，第212页。

的是“通过对当事人权利、要求或利益之间进行调整或妥协来实现纠纷的解决”〔1〕。

通常认为，调解是指在第三人主持下，经过其排解疏导、说服教育当事人双方自愿妥协，合意解决纠纷的活动。

## 二、关于人民调解的界定

人民调解作为一项具有中国特色的化解矛盾、消除纠纷的非讼纠纷解决方式，在《人民调解法》正式颁布实施前，概念上并没有形成统一的说法。学界对人民调解的定义不尽相同，观点1：“人民调解是从中国古代民间调解逐渐演变而来的，是中国共产党在陕甘宁边区时期创造发展起来的，由依法设立的基层群众性自治组织即人民调解委员会，依据一定标准，居中促成当事人协商达成和解的一种调解制度。”〔2〕这种观点侧重阐述人民调解的产生与发展，表明了人民调解的政治属性。观点2：“人民调解在不同的场合有不同的含义：有时，人民调解是指一种群众性的社会活动，是指作为基层群众性组织的人民调解委员会，依据一定标准居中教育，疏导纠纷当事人自愿达成和解协议的活动；有时，人民调解是指一种法律制度，是指运用说理、疏导的方式来排解民间纠纷的群众性自治制度，也是我国重要的排解民间纠纷的法律制度形式。”〔3〕此观点将人民调解分为动

---

〔1〕 [美] 戈尔丁著，齐海滨译：《法律哲学》，三联书店1987年版，第100页。梁德超：《人民调解学》，山东人民出版社1999年版，第6页。

〔2〕 梁德超：《人民调解学》，山东人民出版社1999年版，第6页。

〔3〕 王红梅：《新编人民调解工作技巧》，中国政法大学出版社2006年版，第5页。

态与静态两个方面，前者着重行为，后者着重体制机制。观点3：“人民调解是指由特定主体主持进行的以调解民间纠纷为内容的带有一定法律属性的行为。”〔1〕这一观点强调人民调解的法律属性。观点4：“人民调解是我国特有的一种基层民间纠纷解决机制，即由人民调解组织主持的对民间纠纷进行的调解。”〔2〕这一观点重在强调人民调解的民间性。观点5：“人民调解是指双方或多方当事人发生民事权益纠纷，在当事人申请或人民调解委员会主动参与和主持下，通过说服教育、沟通疏导、相互谅解，使争端纠纷得以解决的行为和活动。”〔3〕此观点是通过概括人民调解的主体、内容来阐释人民调解技术运作方式。

2011年1月1日施行的《人民调解法》将人民调解的定义在法律上首次予以明确，该法第2条规定：“本法所称人民调解是指人民调解委员会通过说服、疏导等方法，促使当事人在平等协商基础上自愿达成调解协议，解决民间纠纷的活动。”该法第3条进一步规定人民调解委员会调解民间纠纷应当遵循下列原则：“①在当事人自愿、平等的基础上进行调解；②不违背法律、法规和国家政策；③尊重当事人的权利，不得因调解而阻止当事人依法通过仲裁、行政、司法等途径维护自己的权利。”同时，第7条规定：“人民调解委员会是依法设

---

〔1〕 刘江：《人民调解法治新论》，中国政法大学出版社2009年版，第1页。

〔2〕 范愉、李浩：《纠纷解决——理论、制度与技能》，清华大学出版社2010年版，第169页。

〔3〕 高洪宾：《民事调解的理论实务研究》，人民法院出版社2006年版，第16页。

立的调解民间纠纷的群众性组织。”由此不难看出：其一，人民调解工作的主体是人民调解委员会，矛盾纠纷是在人民调解委员会主持下，由人民调解员进行纠纷调处；其二，人民调解的依据是只要不违背法律、法规和国家政策即可，也就是说为人民群众所普遍接受的社会公德、道德准则、村规民约、公序良俗、行业惯例等在不违背现行法律、法规和国家政策的情况下都可以作为人民调解委员会纠纷调处的依据，充分体现了人民调解机动灵活、简便易行、不伤和气的特点，较之过去相关规定和司法解释要求人民调解依据法律、法规、规章、政策和社会主义道德进行调解的刚性规定有了显著的进步；其三，人民调解是人民调解员通过积极地在矛盾双方当事人之间说服、疏导、帮助交换意见等，提出解决纠纷的建议，引导、促使纠纷当事人互相谅解、平等协商，自愿达成协议，消除纷争的一种自治活动。

## 第二节 人民调解的性质

按照我国《宪法》、《人民调解法》、《民事诉讼法》、《人民调解委员会组织条例》和《人民调解工作若干规定》等对人民调解各项制度的规定，人民调解和法院调解、行政调解一样，都属于我国的法定制度，具有相类似的法律特征，即调解都是根据双方当事人合意进行，调解都由中立的第三方主持，调解都不得违法等，但同时人民调解与行政调解、司法调解在调解主体、调解人员地位、调解对象、调解协议法律效力等方面有

显著区别,<sup>[1]</sup>具有其独有的性质:

1. 群众性。《人民调解法》第7条规定:“人民调解委员会是依法设立的调解民间纠纷的群众性组织。”这里的“群众性”主要体现在以下几个方面:①人民调解产生与发展的政治背景是社会主义国家人民民主专政;②不同于行政机关和审判机关,人民调解委员会既没有行政决定权也没有司法裁判权,属于群众性组织;③人民调解员来源于人民群众,是经人民群众选举产生,由群众信得过的、热心为群众服务、有政策法律知识的人担任;④调解的纠纷为民间矛盾,系人民内部矛盾;⑤调解的依据是国家的法律、法规、政策、社会主义公德和公序良俗等;⑥调解的宗旨是为人民群众排忧解难;⑦调解的目的是平息人民群众之间的纷争,增强人民内部团结,维护社会稳定。

2. 自治性。所谓自治,根据《布莱克维尔政治学百科全书》的解释是指某个人或集体管理其自身事务,并且单独对其行为和命运负责的一种状态。<sup>[2]</sup>人民调解的自治性首先体现为人民调解组织的自治性,因为人民调解组织是建立在群众自我管理、自我教育、自我服务基础之上的群众性自治组织。<sup>[3]</sup>首先,从人民调解委员会性质来看,人民调解委员会作为解决纠纷的群众性自治组织,对于纠纷的解决采取的是自治主体即群众相互之间的自我管理、自我约束的方式,而不是行政或司法的手段,这也是人民调解与诉讼、行政和仲裁调解相区别的独

---

[1] 中华全国人民调解员协会编:《人民调解员实用工作手册》,法律出版社2010年版,第14~15页。

[2] 田芳:《地方自治法律制度研究》,法律出版社2008年版,第10~11页。

[3] 夏杰:《人民调解制度研究》,河北大学2010年硕士学位论文。

特之处。人民调解委员会无权对纠纷当事人的财产或人身采取任何强制措施，也无权强迫任何一方当事人接受调解的方式。调解协议本身也不具有直接的强制执行的效力。我国《宪法》第111条明确规定：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。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。”根据这一规定，居民委员会和村民委员会是基层群众性自治组织，人民调解委员会作为其组成部分，其性质当然也是基层群众性自治组织。其次，从人民调解的工作原则来看，人民调解在不违背法律、法规和国家政策的情况下，坚持平等自愿的原则，不强行调解，不干涉当事人的诉讼权利，如果一方当事人不愿接受调解，调解就自行终止。最后，从人民调解协议的执行来看，其调解协议内容的实现主要依靠当事人的自觉履行、群众组织的督促和舆论的压力。<sup>〔1〕</sup>

人民调解的自治性也是人民调解区别于诉讼以及其他非诉讼纠纷解决方式的特征所在。虽然随着社会转型所带来的深刻转变，人民调解在实践中也发生了很大的变化，出现了专业性人民调解委员会、行业性人民调解委员会等新的人民调解组

---

〔1〕 李莉：《论人民调解制度的发展与完善》，中国政法大学2006年硕士学位论文。



织形式，新出台的《人民调解法》也规定乡镇、街道以及社会团体或者其他组织根据需要也可以设立相应的人民调解组织。这些新型调解组织的出现似乎突破了人民调解自治组织的范围，但事实上这些新型的调解组织的产生只是人民调解委员会的基本形式的扩展，通过制度设计也可以包含在自治的框架内。所以人民调解组织的性质依然是群众性自治组织。

3. 民主性。根据《人民调解法》，只要不违背法律、法规和国家政策，人民调解的依据可以是除法律、法规和国家政策以外的村规民约、公序良俗和为群众所普遍认可遵守的道德准则。人民调解坚持平等自愿的原则，不强行调解，只有在纠纷双方当事人同意的情况下，方可进行调解。调解过程建立在当事人双方自愿的基础上，而不是用他人的意志强加于人。调解的开始与终结始终基于当事人的意愿，只要有一方当事人不愿意调解，人民调解即告终止。调解过程中，调解员更多地是采取情理说教的方法，动之以情，晓之以理，说明冲突利害关系，传达、表述纠纷双方当事人的意思表示，只要当事人形成调解的合意，便可达成调解。

4. 准司法性。不同于群众自发进行的协商与和解，人民调解是在依法设立的人民调解委员会的主持下进行的活动。作为诉讼外的民间纠纷解决机制，人民调解的工作纪律、组织形式、工作方式等均由《人民调解法》以及其他的相关法律法规予以规范。人民调解协议具有法律效力，经法院确认或特定纠纷中经公证机关公证后具有强制执行力。人民调解委员会接受人民法院和司法行政部门的指导。