

全国“六五”普法推荐读物

中华人民共和国

人民调解法学习读本

主编
余中大



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

全国“六五”普法推荐读物

中华人民共和国 人民调解法学习读本

主 编：余中大

执行副主编：刘彦玲

副 主 编：周富道 李世海

王晓君 隗永博

法律出版社

2011年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国人民调解法学习读本/余中大 主编.

—北京: 法律出版社, 2011.3 (法官智库丛书)

ISBN 978-7-5118-0560-8

I. 中… II. 余… III. 法律文化作品集—中国—当代 IV. 1366.392

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 041303 号

书 名: 中华人民共和国人民调解法学习读本

主 编: 余中大

出 版: 法律出版社

发 行: 法律出版社发行部

地 址: 北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

经 销: 全国新华书店

丛书策划: 范 健

出版监审: 高 密

责任编辑: 朱 荃

印 刷: 重庆宏昊印务有限公司

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 6 印张 200 千字

版 数: 0001-2000 册

版 次: 2011 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5118-0560-8/1.999

定 价: 18.00 元

(本书如有印装错误, 请与承印厂调换)

前言

国外评论，说中国人“窝里斗”，“外战外行，内战内行。”其实，这是对我们中国人性格的曲解。我们中华民族自古以来就是一个崇尚“和为贵”的民族。在待人接物方面，我们的祖先一贯主张忍让，并给我们留下了许多格言警句及脍炙人口的故事，是我们宝贵的精神财富。如“小不忍则乱大谋”、“必有容，德乃大；必有忍，事乃济。”“忍得一时忿，终身无烦恼。”“以耐事了天下多事，以无心息天下之争心。”等等。这些格言警句，简直把提倡忍让的道理，讲了个透，让人不能不遵。旧社会家喻户晓的《增广贤文》甚至教导人说：“饶人不是痴汉，痴汉不会饶人。”事实也的确是这样：传说中韩信宁受胯下之辱，而不逞强杀人，他不仅不是痴汉，还是千古流芳的大英雄。而戏弄他的泼皮，尽管一时得意，却被历史嘲笑，作了“痴汉”的典型。类似的传闻还有清代郑板桥回信作诗劝弟“息讼”的故事。传说郑板桥在外地为官时，家乡的弟弟与邻居为争修围墙三尺地基闹得不可开交，准备打官司，写信给郑板桥，满以为哥哥会支持。谁知郑板桥回信中寄来的诗却说：“争地三尺只为墙，让他三尺又何妨？万里长城今犹在，怎么不见秦始皇？”经哥哥回诗劝说，其弟明白了必须“以和为贵”和“忍让”的道理，不再与邻居争地。这段传说也一直被民间传为佳话。

人与人之间难免产生矛盾纠纷。出现矛盾纠纷，中国人传统的解决方法也不仅“忍让”，还重“调解”，因为“忍让”也有限

度，也得分清是非。有时当事双方自行和解困难，理不明，气不顺，本来也可以通过诉讼解决，但又普遍存在“厌讼”，“耻讼”的观念，不愿动辄就去法院打官司。因为产生矛盾纠纷的双方不是亲戚朋友也是熟人，抬头不见低头见，一旦进了法院，由法院作出判决，那以前双方的关系再好，以后也难以恢复，而且会“老死不相往来”，这令人多难为情？而调解呢，却可以使人既消气又不伤和气，还可以防止双方矛盾激化，构成犯罪。调解是劝说双方解除纠纷。大家聚在一起，在第三者的主持下，心平气和地通过摆事实讲道理，协商解决争议。这种消除纷争的非诉讼解决方式，为传统儒家思想所推崇。西周官府中就设有“调人”，“掌司万民之难而谐和之”。秦汉将其发展为乡官治事的调解机制。唐代规定乡里讼事先由里正、坊正调解。宋代也有官府调解的记载。明清更是沿袭和发展了历代调解制度，并将民间调解行为上升为法律规范。国民党统治时期，民间调解仍长盛不衰，这从一些反映当时民间生活的文艺作品中也能看到。

我国现代人民调解制度萌芽于第一次国内革命战争时期，经过革命、建设和改革各个历史阶段的发展和完善，成为我国社会主义法律制度和基础民主政治制度的重要组成部分。它与司法调解、行政调解共同构成“大调解”体系，为预防和减少民间纠纷、化解社会矛盾、维护社会和谐稳定发挥了重要作用，被称为维护社会稳定的“第一道防线”，被国际社会誉为化解社会矛盾的“东方经验”，“是中国的一个创造”。

目前，全国共有人民调解组织 82.4 万个，人民调解员 494 万人，覆盖了广大城乡。经它调解的各类矛盾纠纷每年多达数百万件，如 2009 年就达到 767.7 万件，协调成功率达到 96% 以上；当事人反悔起诉到法院的仅占 0.7%，被法院判决维持原调解协议的近 90%。

在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调

整、各种矛盾凸现叠加的今天，加强人民调解立法工作，提高其法制化、规范化水平，是人民调解工作与时俱进、创新发展的迫切需要，是及时化解纠纷、增进人民团结、巩固基层政权的必然要求。

2010年8月28日，第十一届全国人大常委会第十六次会议审议通过了《中华人民共和国人民调解法》，自2011年1月1日起施行。它依据宪法、民事诉讼法，以1989年以来实行《人民调解委员会组织条例》的实践经验为基础，以国家立法的形式，对人民调解的性质、任务和原则，调解组织形式和调解员选任，调解程序和协议效力等问题作出了系统规定。

为了更好地配合学习、宣传这部与群众利益密切相关的重要法律，由北京大学民营经济研究院高级研究员、教育与人力资本研究所所长余中大教授编写了《中华人民共和国人民调解法学习读本》一书。本书根据人民调解法的章节、条文，作适当延伸，编拟成问答题，既阐明法理，又突出重点难点，帮助广大读者方便理解其精神和主要内容。解读充分结合事例、案例，使法理与实际紧密结合，能学以致用。编末附本法全文及相关的法规与重要的解读资料，供检索方便。本书必将为全面深入学习、理解、贯彻《人民调解法》提供实用、方便、快捷的通道。

6. 人民调解与司法部门是什么关系？..... (18)

7. 国家怎样鼓励、支持人民调解工作？..... (22)

第二章 人民调解委员会

8. 人民调解委员会的性质是什么？..... (25)

9. 人民调解委员会有什么任务？..... (27)

10. 乡(镇)下应当如何设置人民调解委员会？..... (28)

11. 人民调解委员会怎样组成？..... (29)

目 录

第一章 总 则

1. 为什么要制定《人民调解法》? (1)
2. 什么是调解和人民调解? (3)
3. 人民调解涉及哪些范围? (6)
4. 人民调解应遵循什么原则? (14)
5. 人民调解是否收费? (15)
6. 人民调解与司法部门是什么关系? (18)
7. 国家怎样鼓励、支持人民调解工作? (22)

第二章 人民调解委员会

8. 人民调解委员会是什么组织? (25)
9. 人民调解委员会有哪些组织形式? (27)
10. 新形势下应当如何加强人民调解组织建设? (28)
11. 人民调解委员会怎样组成? (29)

12. 法律对人民调解委员会的产生和任期是怎样规定的? (30)
13. 法律对人民调解委员会有关情况的统计与通报有什么规定? (31)
14. 人民调解委员会应怎样健全工作制度与密切群众关系? (31)
15. 人民调解委员会的办公条件和工作经费如何解决? ... (34)

第三章 人民调解员

16. 法律对人民调解员的构成是怎样规定的? (37)
17. 担任人民调解员必须符合哪些条件? (38)
18. 怎样对人民调解员进行业务培训? (39)
19. 人民调解员必须遵守哪些行为规范? (40)
20. 人民调解员可依法享受哪些待遇? (42)

第四章 调解程序

21. 人民调解委员会受理民间纠纷的方式有哪些? (45)
22. 基层法院、公安机关怎样告知当事人申请人民调解? (48)
23. 怎样确定人民调解员? (50)
24. 怎样确定邀请、支持有关人员参与调解? (52)
25. 民间纠纷调解的工作要求是什么? (57)
26. 人民调解员应如何具体开展民间纠纷调解工作? (63)
27. 人民调解工作有哪些方法和技巧? (68)
28. 人民调解活动中的当事人有哪些权利? (73)
29. 人民调解活动中的当事人必须尽哪些义务? (76)

30. 调解过程中预防纠纷激化, 工作上应怎样
 (01) 采取措施? (77)
31. 什么情况下应当终止调解? (82)
32. 人民调解材料应怎样立卷归档? (85)

第五章 调解协议

33. 达成调解协议的方式有哪些? (88)
34. 法律对调解协议书的内容、生效及留存
 (50) 有什么规定? (90)
35. 口头协议怎样生效? (93)
36. 调解协议具有何种法律效力? (100)
37. 当事人对调解协议发生争议如何解决? (104)
38. 人民法院如何确认调解协议? (111)

第六章 附 则

39. 怎样参照本法有关规定设立人民调解委员会? (120)
40. 为什么《人民调解法》要在颁布后
 四个多月才正式实施? (122)

附 录

- 中华人民共和国人民调解法 (124)
- 关于《中华人民共和国人民调解法 (草案)》
 的说明 (130)
- 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国
 人民调解法 (草案)》修改情况的汇报 (136)

第一章 总 则

1. 为什么要制定《人民调解法》?

我国《人民调解法》第一条规定：“为了完善人民调解制度，规范人民调解活动，及时解决民间纠纷，维护社会和谐稳定，根据宪法，制定本法。”

该条规定，开宗明义明确了我国制定《人民调解法》的目的、意义。

构建社会主义和谐社会，是我们党从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务。我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”，所以，一个和谐社会离不开民主与法治。人民调解制度通过把讲理与讲法结合起来的方法，让当事人能够接受调解结果，自动履行义务，对于化解社会矛盾、彻底解决纠纷、促进和谐社会构建，具有其他方式所无法替代的作用。从实践看，不少刑事案件都是因民商事案件未得到妥善处理导致矛盾激化而成的，实际上，大量的纠纷当事人都有着千丝万缕的联系，解决纠纷后仍然需要在一起工作、生活，司法裁判虽然解决了一时一地一案的矛盾和纠纷，但很可能形成新的矛盾和纠纷，胜诉者往往并不一定就是胜利者。通过调解，把当事人的思想工作做通、做

透，彻底消弭矛盾，理顺社会关系，可以有效减少“民转刑”案件的发生。实践证明，调解有利于在更大范围、更广大领域内维护社会稳定。有利于促进人民内部团结，维护家庭、社区和邻里关系的安定。而人民调解制度作为“大调解”体系的一大分支，应当有一部法律形式的高位阶的规范进行调整，因此，颁布专门的人民调解法便成为民法中非常重要的大事。通过立法规范人民调解的行为，严格人民调解的规程以及调解人员的纪律，确定调解不收费等，是十分必要的。

所以，正如司法部〔2010〕128号通知所称：

人民调解是在党的领导下，继承和发扬我国民间调解的传统，经历了革命、建设和改革各个历史阶段的实践，不断发展和完善起来的一项具有中国特色的社会主义法律制度，是以非诉讼方式化解矛盾、消除纷争、促进和谐的重要手段。它具有程序简便、不伤感情、成本低、效率高等特点，能够使当事人在自愿平等、互谅互让的基础上，消除隔阂、化解纷争。近年来，全国人民调解组织每年调解各类矛盾纠纷数百万件。人民调解在深入推进社会矛盾化解、增进人民群众团结、维护社会稳定中发挥了十分重要的作用。

《人民调解法》是我国第一部全面规范人民调解工作的法律。人民调解制度是我国社会主义法律制度的重要组成部分。颁布施行《人民调解法》，充分肯定了新中国成立以来人民调解工作所取得的成绩，总结吸收了近年来特别是《人民调解委员会组织条例》颁布以后人民调解工作改革、发展、创新所取得的成果和积累的经验，进一步确立了人民调解制度的法律地位和基本框架，对人民调解工作的基本原则、人民调解组织、人民调解员、调解程序、经费保障、调解协议效力等做出了明确规定，为指导管理人民调解工作，为依法调解矛盾纠纷，提供了坚实的法制保障，对于推动人民调解工作的法制化、制度化、规范化，具有十

分重要的意义。

《人民调解法》的颁布实施，是人民调解工作发展历程中的一件大事，标志着人民调解工作进入了新的发展阶段。学习、宣传、贯彻《人民调解法》，是当前和今后一个时期各级司法机关、各人民调解员协会、广大人民调解组织和人民调解员的一项重要任务。要从政治和全局的高度，认真学习、广泛宣传、深入贯彻这部法律，切实将法律的基本精神和各项规定落到实处。

2. 什么是调解和人民调解？

我国《人民调解法》第二条规定：“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。”

该条规定，明确了人民调解的内涵。其实，要真正理解人民调解，还得先从调解说起。

所谓调解，是指由产生纠纷的当事人以外的第三者依据一定的准绳，采取说服、教育、疏导、感化等多种方法，出面主持纠纷关系双方当事人，在平等自愿的基础上，本着互谅互让的精神，就纠纷事宜进行协商，心平气和地解决彼此间纠纷的活动方式。调解有以下几个特点：一是调解必须在第三者的主持下进行，如果是发生纠纷的双方自行协商解决就不叫调解；二是调解一般都采取以理服人的方式，心平气和地解决问题，不允许有强制性；三是调解不能没有原则，不能为解决纠纷而在任何问题上妥协，调解必须依据一定的准绳进行，这个准绳可以是国家的法律、法令、法规、政策，也可以是社会主义伦理道德；四是调解达成的协议必须出于双方当事人的自愿。如：某村村民甲与乙因宅基地问题发生纠纷，由于一直都是邻居，因此大家都不想将问题搞复杂，都不想通过打官司的方式去解决问题，村里德高望重的丙了解情况后愿意为二人从中说和，甲与乙也都同意，于是，

丙便详细地问明了情况，对双方动之以情，晓之以理，最终说服双方都作出了让步；纠纷顺利地得以解决，这就是调解。

调解有什么作用呢？

我们中华民族是一个崇尚“和为贵”的民族，大家普遍存在着“厌讼”、“耻讼”的观念。大家都不愿意去法院打官司，一旦进了法院，由法院作出了判决，那么以前双方的关系再好，以后也难以恢复了，现实中很多去法院打过官司的双方最终在生活中都是“老死不相往来”。然而，通过调解解决就可以克服打官司所带来的双方关系的不可调和性。大家聚在一起，在第三者的主持下，心平气和地通过摆事实讲道理的方式，协商解决争议，这样就可以不伤太大气，纠纷解决后大家依然还是朋友或者亲戚。此外，调解可以防止矛盾激化、演变成更为严重的纠纷甚至是犯罪。现实生活中由小纠纷酿成大灾难的事实不胜枚举。如：2003年1月6日，山东省济南市某小区居民陈某与王某（发生纠纷前两家关系很和谐），因楼上楼下的排水问题产生争议，双方诉至法院并不同意调解，最后法院判决住在楼上的陈某败诉。陈某因此怀恨在心，于同年2月，手提木棍，在楼道内将王某打成重伤，陈某自己也因此被判处有期徒刑15年。排水问题只是生活中的一件小事，然而双方却酿成了大的灾难。有记者在判决后采访陈某，陈某后悔地说，他对王某可能有些误会，如果能够有一个人把赌气的双方聚到一起或者在法庭上同意调解，大家能够坐下来心平气和地去谈谈的话，可能结局就不会是这样的了。可见调解对于化解纠纷，防止矛盾激化具有多么重要的意义。

再说人民调解。

人民调解是一种非诉讼纠纷解决方式，通过人民调解委员会对当事人说服、教育、疏导等，使其纠纷得以化解，从而降低司法成本，并维护社会的安定与和谐，具有较好的社会效果。

人民调解是一项具有中国特色的、具有深厚中华民族传统文

化内涵的法律制度，是我国人民独创的化解矛盾、消除纷争的非诉讼纠纷解决方式。由于人民调解具有扎根基层、分布广泛、方便快捷、不伤感情等特点，在解决纠纷中具有独特的、其他纠纷解决方式不可替代的作用，被称为化解矛盾纠纷的“第一道防线”，被国际社会誉为“东方经验”、“东方之花”。目前，全国有人民调解组织 82.4 万个，人民调解员 494 万人。多年来，人民调解组织每年调解的各类矛盾纠纷都保持在数百万件。仅 2009 年就达到 767.6 万件，调解成功率达 96% 以上，当事人反悔起诉到法院的约占 0.7%，被法院判决维持原调解协议的近 90%。2010 年上半年，全国人民调解组织调解各类矛盾纠纷也达到 300 多万件。

党和国家历来高度重视人民调解工作。早在第一次国内革命战争时期，许多根据地就建立了人民调解组织。新中国成立后，中央人民政府政务院于 1954 年 3 月颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》；1982 年，人民调解制度作为人民群众自治的重要内容被载入《中华人民共和国宪法》；1989 年，国务院颁布了《人民调解委员会组织条例》，对人民调解工作进行了规范。新形势下，人民调解工作面临着新的发展机遇和挑战。近些年来，全国人大代表、政协委员每年都提交数十件提案、议案，呼吁尽快制定人民调解法，各有关部门也一直在积极推动人民调解立法工作。2010 年 5 月，国务院第 110 次常务会议讨论通过了人民调解法草案，提请全国人大常委会审议。2010 年 6 月，全国人大常委会第一次审议人民调解法草案，8 月第二次审议通过，这充分说明了社会各界对人民调解立法工作的重视、关心，也说明这部法律的立法时机已经成熟，是应运而生。

这里所说的人民调解，不是指一般的民间调解，而是指在人民调解委员会主持下的调解活动。具体说来就是人民内部发生纠纷之后，不经诉讼，不上法院，不必请托，只由本地人民群众推

选的群众性调解组织——人民调解委员会，依照国家的法律、政策以及社会主义的道德习俗，在基层人民政府和基层人民法院的指导下，弄清事实真相，评断是非曲直，进行耐心细致的说服劝导，教育纠纷当事人双方互谅互让，消除隔阂，从而及时地解决纠纷。这是我们从国内革命战争年代到新中国成立以来，在继承古代民间调解优良传统的基础上，坚持推行的群众自己教育自己，自己管理自己，自己约束自己，解决人民内部纠纷的行之有效的方法。

例如：某县农民李某夫妇已经 70 多岁了，基本没有劳动能力，也没有退休金等生活来源，一切开销都要依靠两个儿子给的赡养费。前年大儿子做生意赔了本，从此以后再也不给二老赡养费了，小儿子原先很孝顺，但小儿媳一看大哥家都不交赡养费了，也停止了生活费用的供应。没办法，夫妇二人只好去找村里的调解主任陈刚，陈主任听明了情况，二话没说，立即来到大儿子家，了解到大儿子虽然生意亏了本，但生活条件还是不错的，并且他家的确已经有两年没交赡养费了。陈主任开始进行有理有据的说服教育工作，终于使他彻底醒悟了。然后陈主任又来到了二儿子家，小儿媳听完陈主任的劝解也很受教育。陈主任见时机成熟，就把全家人召集在一起，开了个团结会，大儿子和小儿子当即将欠着的赡养费交给了二老，老大家还特意多给了老人 200 元钱。就这样，一起赡养纠纷通过人民调解圆满地解决了。

3. 人民调解涉及哪些范围？

人民调解的工作范围为民间纠纷。人民调解制度自产生以来，调解的范围基本上是公民与公民之间的婚姻、继承、赡养、邻里关系、小额债务、轻微侵权等一般民事纠纷。随着经济社会的发展变化，特别是在目前的社会转型期，人民调解的范围，从纠纷主体到纠纷内容，都有了较大的拓展和变化。比如因土地承

包、村务管理、征地拆迁、环境污染、劳资工伤、物业管理、医疗纠纷、催讨欠薪等社会热点、难点等引发的矛盾纠纷不断增多。根据近年的实践，一般认为，凡是发生在公民与公民之间、公民与法人或者其他组织之间，涉及当事人有权处分的人身、财产权益的纠纷，都属于民间纠纷，都可以通过人民调解来处理。而法律、行政法规规定应当由专门机关管辖处理的纠纷或者禁止采用调解方式解决的纠纷除外。

但人民调解调处的纠纷大都还是一些民间纠纷。常见的有婚姻纠纷、继承纠纷、赡养纠纷、抚养纠纷、债务纠纷、简单的侵权纠纷以及轻微的刑事伤害纠纷等。对这些纠纷，有必要作以下解说。

什么是婚姻纠纷？

婚姻是一定社会制度所确认的男女两性间的合法结合，这种结合形式是被当时的社会所承认的夫妻关系。人民调解组织调解的婚姻纠纷，是指因解除约定的婚姻关系或解除婚姻关系而发生的各种婚约纠纷和离婚纠纷。

（一）婚约纠纷。所谓婚约，是指男女双方为了结婚所作的事先约定。约定婚姻的行为俗称“订婚”，在我国订婚并非婚姻成立的必要条件。根据《婚姻法》的规定，婚姻成立的条件有五个：1.男女双方完全自愿；2.必须达到法定婚龄；3.必须符合一夫一妻制原则；4.双方必须是非禁止结婚的血亲关系；5.双方必须无不应结婚的疾病。可见婚约关系不受法律保护。但是在民间，订婚风俗还很普遍，因不履行婚约而引起的财务纠纷和打架斗殴等各种现象也屡屡发生。如果对此放任不管，势必影响社会的安定团结，甚至导致矛盾激化。因此，婚约纠纷也属于人民调解组织的调解工作对象。如：王芳与陈东于2002年春天在一次郊游中相识，二人一见钟情，不久就坠入爱河。二人于2002年年底在两人家长的参与下订了婚，陈东的父母给了王芳5000元