

RENMIN TIAOJIE ZHIDU YANSHEN JIZHI YANJIU

# 人民调解制度延伸 机制研究

刘艳云 © 著

RENMIN TIAOJIE ZHIDU YANSHEN JIZHI YANJIU

# 人民调解制度延伸 机制研究

刘艳云◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

人民调解制度延伸机制研究 / 刘艳云著. —北京: 知识产权出版社, 2014.11

ISBN 978-7-5130-3137-0

I. ①人… II. ①刘… III. ①民事纠纷—调解(诉讼法)—研究—中国

IV. ①D925.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第262473号

### 内容提要

本书的研究背景是: 2007年, 北京市西城区人民调解员协会率先在全市范围内确立了在法院立案大厅内设置“人民调解工作室”的工作模式。这个调解工作室, 不受人民法院委托之限制, 完全以“独立第三方”的身份, 将人民调解直接延伸至法院内, 第一时间接访当事人。几年来, 调解人员除了解答各种法律咨询外, 还适时给予及时的调解工作, 这不仅在客观上缓解了法院立案窗口的压力, 还受到了广大来访群众的认可。从而使“人民调解延伸至法院”这一工作模式得以成为定式。这对提升我们拓展人民调解工作新模式意识有很好的帮助作用, 更是有一种积极的促进作用, 必将给辛勤工作在人民调解岗位上的同志们一种全新的启示。

本书从人民调解的理论基础入手, 结合北京市西城区人民调解工作室设立8年来的第一手工作数据, 阐述了当前民间纠纷形势、当事人群体、调解工作室的作用、诉前调解中引入人民调解作为“第三方”的公信力、意义以及今后的发展方向等。

责任编辑: 安耀东

## 人民调解制度延伸机制研究

RENMIN TIAOJIE ZHIDU YANSHEN JIZHI YANJIU

刘艳云 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

电 话: 010-82004826

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

责编电话: 010-82000860转8534

发行电话: 010-82000860转8101/8029

印 刷: 北京科信印刷有限公司

开 本: 720mm×1000mm 1/16

版 次: 2014年11月第1版

字 数: 97千字

网 址: <http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编: 100088

责编邮箱: [an569@qq.com](mailto:an569@qq.com)

发行传真: 010-82000893/82003279

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 6.75

印 次: 2014年11月第1次印刷

定 价: 28.00元

ISBN 978-7-5130-3137-0

出版者专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

## 序

众所周知，人民调解在我国具有悠久的历史 and 深厚的文化基础，它以说服的方式促使矛盾冲突的双方在争取或保护自己权利方面相互妥协，从而达到共识，是在公正、平等前提下达成的互谅互利。

近年来，随着社会主义市场经济的不断发展，社会经济成分、利益关系和分配方式等日益多样化，各种利益冲突和摩擦不断出现，由此产生了形形色色的纠纷与矛盾。如果说“人民调解”是解决民间纠纷的“第一道防线”，那么，人民法院则是最后一道“盾牌”。因此可以说，通过人民调解疏导和化解纠纷，避免矛盾的激化和事态的扩大，可以尽最大可能把矛盾解决在萌芽状态，解决在基层，有利于节省司法资源，减轻当事人诉累，快速解决纠纷与有效恢复被损害的社会关系。

在当前司法调解、行政调解、人民调解三大调解体系下，为了缓解人民法院受理案件的压力，减少当事人的诉累，各级人民法院均在努力推行“诉前调解”工作机制。即根据当事人自愿原则，法院在纠纷受理前委托专门的资深调解员或者相关调解组织进行调解，调解成功后直接由法院出具相关的民事法律文书，无须再进入复杂的诉讼程序，从而经济、迅捷地解决各类民商事纠纷，平和化解矛盾，切实保护当事人的合法权益。但是这种机制，因其调解的主体系受人民法院之委托，并以人民法院为后盾，所以，本质上还是从“司法调解”中衍生出来的一种工作模式。



然而，另一个摆在我们面前的实际问题也不容忽视：虽然我国在不断加大人民调解的工作力度，但是，随着人民群众法律意识的不断提高和诉求的不断多样化，很多当事人是以“冲破”或“绕过”人民调解这“第一道防线”方式，直接要将自己的诉求（不论是否能够实现）提交到人民法院，以期获得自己所期望的结果。在这种心理驱动下，人民法院再行“诉前调解”，往往不易得到当事人的认同，甚至会引发对人民法院“有倾向”“和稀泥”等误解。

2007年，北京市西城区人民调解员协会经过与区人民法院认真调研，率先在全市范围内确立了在法院立案大厅内设置“人民调解工作室”的工作模式。这个调解工作室，不受人民法院委托之限制，完全以“独立第三方”的身份，将人民调解“第一道防线”直接延伸至法院内，第一时直接访问当事人。几年来，调解人员除了解答各种法律咨询外，还适时给予及时的调解工作，这不仅在客观上缓解了法院立案窗口的压力，还受到了广大来访群众的认可，从而使“人民调解延伸至法院”这一工作模式得以成为定式。

根据“人民调解工作室”掌握的大量的一手材料，承蒙中共北京市西城区委党校社会学教研室主任刘艳云老师的高度重视，在进行了深入的调研剖析后，历时一年完成了本书。

这本书，从人民调解的理论基础入手，结合人民调解工作室设立八年来的第一手工作数据，依次阐述了当前民间纠纷形势、当事人群体分析、调解工作室的作用、诉前调解中引入人民调解作为“第三方”的公信力、意义，以及今后的发展方向等几个方面，均做了详细的论述。这不仅对提升我们拓展人民调解工作新模式的认识有很好的帮助作用，还有一种积极的促进作用，必将给辛勤工作在人民调解岗位上的同志们一种全新的启示。

在此，感谢刘艳云老师为此付出的努力，感谢北京市西城区司法局的大力支持，并向西城区人民调解员协会全体工作人员的辛勤劳动致以衷心的感谢。

会长 刘淑媛

北京市西城区人民调解员协会

副会长 刘淑媛

2014年7月于北京

## 前 言

人民调解是一项人民群众自我教育、自我管理、自我服务的重要法律制度，是化解人民内部矛盾、维护社会和谐稳定的“第一道防线”。党和政府如何更好地发挥人民调解组织的作用，成为司法行政机关、审判机关和有关专家、学者研究的重要课题。北京市西城区司法局在西城区人民法院建立了涉诉纠纷调解委员会，在法院建立人民调解工作室，尝试推动人民调解与法院立案审判的衔接互动，完善多元化社会纠纷解决机制，努力实现人民调解与司法审判工作的“双赢”，标志着人民调解与司法调解之间成功实现了对接，为建立多元化的矛盾纠纷化解机制迈出了创新步伐。

实践证明，人民调解与其他纠纷解决方式相比，具有基础性、群众性、社会性、长效性、治本性等特点。人民调解具有覆盖社会各界的网络组织优势，在矛盾排查、预防、化解、控制方面有其独特功能。人民调解注重合情、合理、合法地消除纷争，不打破原有的人际关系和社会结构，有利于促进社会和谐。在人民调解委员主持下自愿达成的协议，容易得到自觉履行。人民调解将萌芽状态的民间矛盾纠纷及时化解，可以有效防止“民转刑”案件的发生，从而在维护社会稳定方面起到治本作用。充分发挥人民调解的作用，就能把大量的矛盾纠纷化解在基层，从而有效降低法院的案件负担，减轻法院“讼累”压力，让法院集中精力解决法律上的疑难病症，提高裁判的质量。因此，人民调解在维护社会稳定工作中具有不可替代的作用和优势，堪称维护社会稳定的“第一道防线”。

但是，随着改革力度的不断加大和市场经济条件下利益格局的不断



人民

调解制度延伸机制研究

调整，社会发展进入了矛盾多发期，民间纠纷也呈现出和以往完全不同的特点，主要表现在：一方面，传统的民间纠纷大量存在并呈现出与其他纠纷相互交错、互为因果的状态；另一方面，公民与法人及其他社会组织之间涉及利益关系的纠纷也大量出现；同时，群体性纠纷特别是由动拆迁和企业改制等引发的矛盾明显增多。面对新形势下民间纠纷的这些特点，传统的人民调解工作，无论是在组织机构，还是在队伍素质、工作手段上，都暴露出一些不适应之处。人民法院是民间纠纷的汇集地，是解决和处理民间纠纷的“最后一道防线”，如何在当前“大调解”格局的模式下，尝试在这两者之间——在人民调解实行的“非诉讼调解”与人民法院实行的“诉讼调解”之间寻求一种新的调解模式，探讨两者间的衔接机制，可谓是一种富有创新的设想。

本书从北京市西城区人民调解员协会在西城区人民法院设立人民调解室这一实践切入，详细梳理其基本做法、成功之处和探索成果，抛砖引玉，指出困惑，启发共鸣，与法律工作者共同探讨人民调解制度延伸机制的问题。



# 目 录

第一章 人民调解制度延伸机制的基础理论 .....	1
一、人民调解的历史、发展 .....	1
(一) 调解制度的历史起源与发展 .....	1
(二) 人民调解制度的历史发展过程 .....	3
二、人民调解的概念解读 .....	5
(一) 人民调解的概念 .....	5
(二) 人民调解的性质与特征 .....	5
三、人民调解的价值和社会功能 .....	7
(一) 人民调解的意义和价值取向 .....	7
(二) 人民调解的社会功能 .....	11
四、国内外相关制度的比较 .....	14
(一) 国外民事司法制度中引入ADR的情况 .....	14
(二) 我国人民调解制度与国外民事司法制度中ADR机制之比较 .....	16
(三) 人民调解与仲裁和信访 .....	18
(四) 人民调解、司法调解和行政调解的比较 .....	27
(五) 人民调解与诉讼 .....	29
五、人民调解的原则 .....	31
(一) 当事人自愿、平等原则 .....	31
(二) 不违背法律法规政策原则 .....	32
(三) 尊重当事人权利原则 .....	32



## 第二章 人民调解制度延伸机制的实践研究

——以北京市西城区人民调解员协会为实例 .....	33
一、人民调解工作室 .....	33
二、人民调解工作室接访案件的类型 .....	33
(一) 民间纠纷中, 民事纠纷占98% .....	34
(二) 民事纠纷的特点 .....	34
(三) 来访人员构成呈三大群体特点 .....	43
三、人民调解工作室的工作 .....	48
(一) 人民调解工作室的月均接访工作量 .....	48
(二) 人民调解工作室的接访纠纷之调解率 .....	49
(三) 人民调解工作室接访诉前、诉中与诉后纠纷之比例 .....	51
(四) 人民调解工作室的调解与指导工作之方法 .....	51
四、人民调解制度延伸机制的实践经验 .....	57
(一) 特定环境下的独立第三方身份更具有“公信力” .....	57
(二) 设于法院内是开展人民调解工作的最佳契合点 .....	59
(三) “单方(单独)调解”的方法得到彰显 .....	60
(四) 人民调解与诉讼调解有效衔接 .....	62
(五) 社会工作经验与专业工作能力的保障作用不容忽视 .....	63
第三章 关于完善人民调解制度延伸机制的思考 .....	65
一、调解延伸是人民调解发展的客观需要 .....	65
(一) 便于了解当地情况且针对性地调整工作方略 .....	65
(二) 便于与人民法院进行沟通 .....	65
(三) 便于加强对基层人民调解委员会的工作指导 .....	66
(四) 便于提高人民调解工作的影响力 .....	66
(五) 便于在“大调解”体系中建立深度的衔接机制 .....	66
二、人民调解延伸是民主法制的进步 .....	67
(一) 司法社会化成为普遍趋势 .....	68

(二) 走出司法能力不足的困境, 实现诉前分流 .....	68
(三) 人民调解工作的发展不能适应社会纠纷形态的变化 .....	69
(四) 在基层法院设立人民调解工作室提升人民调解机制的功能 .....	71
(五) 在基层法院设立人民调解工作室能够提高纠纷解决的效益 .....	72
三、人民调解延伸的现状与问题 .....	72
(一) 诉前调解与诉讼指导工作与法院立案庭工作尚未建立 沟通和交流机制 .....	73
(二) 涉诉调解、指导工作与法院民事审判工作之间无沟 通和交流机制 .....	74
(三) 人民调解工作室缺乏及时了解、掌握最新司法资料 和审判动态信息的渠道 .....	74
(四) 司法资源有待“有效”整合 .....	75
(五) 人民调解工作室在某种程度上给虚假调解创造了便利条件 .....	75
四、深化人民调解制度延伸机制之建议 .....	75
(一) 扩大人民调解工作室调解的范围 .....	77
(二) 加大对人民调解工作室资金的投入 .....	78
(三) 调整普法宣传与业务培训方向 .....	79
(四) 推动人民调解工作室调解员的专业化建设 .....	79
(五) 加强基层人民法院对调解工作室工作的指导 .....	80
(六) 逐步建立与法院诉讼调解工作相适应的各种延伸机制 .....	85
(七) 严格适用司法确认程序, 加强人民调解协议的法律效力 .....	89
结 语 .....	91
参考文献 .....	92
后 记 .....	94

# 第一章 人民调解制度延伸 机制的基础理论

人民调解制度是中国共产党领导人民在革命根据地创建的依靠群众解决民间纠纷的、实行群众自治的一种自治制度。它是人民司法工作的必要补充和得力助手。现在该制度是指在人民调解委员会主持下，以国家的法律、法规、规章、政策和社会公德为依据，对民间纠纷当事人进行说服教育、规劝疏导，促使纠纷各方当事人互谅互让，平等协商，自愿达成协议，消除纷争的一种群众自治活动。

《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）等法律、法规对人民调解工作都作出了明确的规定。而且我国现行的人民调解制度，是在党的领导下继承和发扬我国民间调解的历史传统，经历了我国新民主主义革命、社会主义革命与建设的实践，不断完善和发展起来的一项具有中国特色的、重要的社会主义民主法律制度。长期以来，人民调解制度在维护社会稳定、实现群众自治、加强社会主义民主法制建设中作出了突出的贡献，在国际上享有“东方经验”“东方一枝花”的美誉。

## 一、人民调解的历史、发展

### （一）调解制度的历史起源与发展

人民调解制度渊源于中华民族的文化传统。中华民族的祖先，把原始



氏族首领解决内部纷争的调解与和解方式带进了文明时代，在西周奴隶时代开始建制。

据考证，在3000多年前的西周官府中，就设有“调人”“胥吏”的官职，专司调解纠纷，平息诉讼，维护社会秩序。

到2000多年前的秦汉时期，官府中的调解制度发展为乡官治事的调解机制。县以下的乡、亭、里设有夫，承担“职听讼”和“收赋税”两项职责，其中“职听讼”即调解民间纠纷。

唐代沿袭秦汉制度，县以下行政组织没有审判权，乡里民间纠纷、讼事，则先由坊正、村正、里正调解。调解未果，才能上诉到县衙。我国历史上实行行政与司法一体化，县官即法官。

明代沿袭和发展了历代的调解制度，并将民间调解行为上升为法律规范。《大明律》专门有关于“凡民间应有讼，许耆老、里长准受于本亭剖理”的规定。根据《大明律》的规定，明朝在乡一级专门设置了调解民间纠纷的处所“申明亭”，由耆老、里长主持调解并形成制度。

清代县乡以下基层组织实行保甲制，设排头、甲头、保正，负责治安、户籍、课税和调解民间纠纷。

中华民国县下设区、乡、镇。民国政府《区自治施行法》和《乡镇自治施行法》都规定，区、乡、镇设立调解委员会，其成员需由具有法律知识和有威望的公正人士担任，并且由所在区、乡、镇公民中选举产生。

民间调解这种具有纯朴性质的原始民主和人道精神的调解，在中华民族五千年的历史文化中，被糅合到我国政治、哲学、宗教、伦理、道德、社会风俗民情以及民族心理素质中，成为中华民族的精神财富、处事习惯以及和解纠纷、息事宁人、和睦相处的美德。当双方发生的矛盾纠纷不能解决时，就求助于长辈、亲朋以及处事公道的人予以调解，以消除纠纷和保持和睦，维护了社会的稳定。经几千年的发展演变，民间调解形式有“乡治调解”“宗族调解”和“邻里亲朋调解”三种方式。这些民间调解方式都有利于生产力的发展和种族延续，作为司法制度的补充几千年来长盛

不衰，成为中华民族的优良传统之一。

## (二)人民调解制度的历史发展过程

我国现代的人民调解制度萌芽于土地革命战争时期，在共产党领导下的反对封建土地制度的农会组织和在一些地区建立的局部政权组织中设立调解组织，调解农民之间的纠纷。1921年，浙江萧山县衙前村农民协会宣言中，规定了会员间纠纷的调解办法；1922年，中国共产党的创始人之一彭湃领导广东农民成立了“赤山约农会”，下设“仲裁部”，专门调解农会会员之间的纠纷，这是人民调解委员会最早的萌芽。之后，广东、广西、江西、陕西、湖南、湖北等地建立的两万多个农会中，都设有调解组织。

第二次国内革命战争时期，中国共产党建立的中华苏维埃共和国的区、乡两级政府，川陕省的区、乡级苏维埃政府都设有“裁判委员会”，负责办理民事案件，解决群众纠纷。

抗日战争时期，人民调解制度得到进一步发展。当时的陕甘宁边区、山东抗日民主根据地、晋察冀边区、苏中区等地乡村都设有调解组织，并且称之为“人民调解委员会”，以示翻身农民当家做主，这个名称沿用至今。抗日民主政府和解放区的人民政府，根据各地情况分别颁布了调解的地方法规，如《山东省调解委员会暂行组织条例》《晋察冀边区行政村调解工作条例》《冀南区民刑事调解条例》和华北人民政府作出的《关于调解民间纠纷的决定》等。

新中国成立后，人民调解制度作为司法制度建设和社会主义基层民主政治制度建设的重要内容，得到了党和政府的关怀与支持。1950年，周恩来总理专门指示，“人民司法工作还须处理民间纠纷……应尽量采取群众调解的办法以减少人民讼争”。1953年第二届全国司法工作会议后，开始在全国区、乡党委和基层政权组织内有领导、有步骤地建立健全人民调解组织。1954年，政务院颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》（以下简称《通则》），在全国范围内统一了人民调解组织的性



质、名称、设置，规范了人民调解的任务、工作原则和活动方式，明确规定人民调解委员会是群众自治性组织，要求人民调解必须依法、依社会公德调解，遵守平等、自愿及不剥夺诉权的三个原则。《通则》的颁布，是我国人民调解制度发展史上的重要里程碑，标志着人民调解制度在新中国的确立。<sup>[1]</sup>1982年，人民调解被载入宪法的第111条第2款，其后《民事诉讼法》《继承法》《婚姻法》《村民委员会组织法》《居民委员会组织法》和《人民调解委员会组织条例》等法律规范都将人民调解制度纳入其中，从而确立了人民调解工作较高的法律地位。<sup>[2]</sup>1989年6月17日，国务院颁布《人民调解委员会组织条例》，对人民调解的性质、任务、工作原则、组织形式等方面进行了细化，<sup>[3]</sup>成为了《人民调解法》颁布以前我国人民调解工作的最高指导文件。1999年初，在第四次全国人民调解工作会议上，司法部将人民调解工作的方针调整为“调防结合，以防为主，多种手段，协同作战”，建立起适应解决新形势下人民内部矛盾的“大调解”工作机制。<sup>[4]</sup>2002年9月，中共中央办公厅和国务院转发了《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》，司法部公布了《人民调解工作的若干规定》，最高人民法院审判委员会第1240次会议通过了《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》法律解释（〔2002〕29号），这些举措有助于人民调解作用的更大发挥，并实现了人民调解与诉讼的衔接，推动了人民调解工作的发展。2007年国务院将《人民调解法》的制定纳入本年度立法计划，司法部制定《人民调解法》草案并征求民众意见，<sup>[5]</sup>标志着人民调解制度法律化的开始。2010年8月28日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上通过了《中华人民共和国人民调解法》，并于2011年1月1日起施行，从而正式以专门的法律形式确立了人民调解制度的法律地位。

## 二、人民调解的概念解读

### (一)人民调解的概念

《中国大百科全书·法学卷》将调解定义为“双方或多方当事人之间发生民事权益纠纷，由当事人申请，或者人民法院、群众组织认为有和好可能时，为了减少诉累，经法庭或者群众组织从中排解疏导、说服教育，使当事人相互谅解，争端得以解决，是谓调解”。<sup>[6]</sup>通常来说，争议和纠纷是由第三方出面依据一定的规则、准则进行调解，经调解达成的调解协议，争议双方必须履行。

虽然调解作为一种解决纠纷的有效手段存在已久，但人民调解制度却是人类社会发展到一定阶段的产物。《人民调解法》第二条指出：“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。”

### (二)人民调解的性质与特征

人民调解属于民间调解，是化解矛盾、消除纷争的非诉讼纠纷解决方式之一。它是在依法设立的人民调解委员会的主持下，以国家的法律、法规、规章、政策和社会公德为依据，对民间纠纷当事人进行说服教育、规劝疏导，促使纠纷各方互谅互让、平等协商，自愿达成和解协议，消除纷争的活动。

#### 1. 人民调解的性质

第一，人民调解是群众性组织的自治活动。

第二，人民调解是说服、疏导的居间调解。

第三，调解活动是平等协商，调解协议是自愿达成。





## 2. 人民调解的特征

人民调解具有群众性、自治性、民间性三个本质特征。

### (1) 群众性。

人民调解委员会依法设立，一般是在乡镇或街道办事处下设的调解民间纠纷的群众性自治组织（也可在农村村民委员会、城市/社区居民委员会设立人民调解委员会；企业事业单位根据需要设立人民调解委员会；根据需要设立的区域性、行业性的人民调解委员会），在基层人民政府和基层司法行政部门指导下进行工作。从事人民调解工作的人民调解员是经人民群众选举或由人民调解委员会聘任产生的，人民调解员无论是专职或兼职，都是受群众之托为群众化解矛盾纠纷。人民调解工作的依据是体现全体人民共同利益的国家的法律、法规、规章、政策和社会公德。人民调解的宗旨是为人民群众排忧解难。人民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。

人民调解是在人民调解委员会的主持下，由当事人平等协商解决自己矛盾纠纷的自治行为。人民调解化解矛盾纠纷的过程完全是群众自我教育、自我管理、自我服务，化解自己内部矛盾纠纷的过程。在这个过程中，人民群众可以选举调解员，也可以监督和撤换不称职的调解员，可以参与人民调解工作，也可以监督人民调解工作，是社会主义国家人民当家做主、行使管理社会事务民主权利的重要体现。调解程序的启动、人民调解员的选择、调解方式的选取、调解结果的认可、调解协议的制定完全基于双方的平等自愿，任何人不得强行调解，也不能妨碍当事人在调解不成时行使诉讼权利，调解不是诉讼的必经程序。人民调解运用说服教育、耐心疏导、民主讨论和协商的方法，在查明事实、分清是非的基础上，依法帮助当事人达成调解协议。