



纠纷调解与基层法律服务

唐素林◎主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

纠纷调解与基层法律服务

主 编:唐素林

副主编:王 玲 刘跃新



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

纠纷调解与基层法律服务 / 唐素林主编. —北京: 知识产权出版社, 2014.11
ISBN 978-7-5130-2768-7

I. ①纠… II. ①唐… III. ①民事纠纷-调解(诉讼法)-中国②法律-工作-中国 IV. ①D92

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第120040号

内容提要

调解作为一种重要的纠纷解决机制,被西方学者誉为中国纠纷解决制度中的“东方经验”,具有化解纠纷,促进社会和谐的独特优势。本书从理论和实践相结合的角度,对与基层百姓利益攸关,容易产生纠纷的调解,如婚姻纠纷、家庭纠纷、邻里纠纷、物业纠纷、侵权纠纷、劳务帮工纠纷等的调解要点与技巧作了较为全面的阐述,以期引导在基层的法律工作者、社会贤达人士及当事人在化解纠纷时能够正确适用调解制度,采用科学合理的调解策略,公平有效地化解纠纷,从而为建设和谐社会做贡献。

责任编辑:唐学贵 执行编辑:于晓菲 吕冬娟 责任出版:孙婷婷

纠纷调解与基层法律服务

JIUFEN TIAOJIE YU JICENG FALÜ FUWU

唐素林 主编

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司	网 址: http://www.ipph.cn
电 话: 010-82004826	http://www.laichushu.com
社 址: 北京市海淀区马甸南村1号	邮 编: 100088
责编电话: 010-82000860转8363	责编邮箱: yuxiaofei@cnipr.com
发行电话: 010-82000860转8101/8029	发行传真: 010-82000893/82003279
印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司	经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店
开 本: 720mm×960mm 1/16	印 张: 25.5
版 次: 2014年11月第1版	印 次: 2014年11月第1次印刷
字 数: 370千字	定 价: 59.00元

ISBN 978-7-5130-2768-7

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

序 言

孟德花^❶

自古以来，凡是有人的地方就有冲突和纠纷。在当代，冲突和纠纷存在于人与自然之间、人与社会之间，其中，人与人之间的冲突尤甚。从社会学视角看，冲突是社会互动的一种基本形式，只要有互动，就可能产生冲突和纠纷。因此，社会冲突和纠纷并不可怕，关键是如何化解这些冲突和纠纷，并从纠纷及其化解中实现更加有效的社会整合，实现更加紧密的社会团结。于是，化解冲突与纠纷，归于社会和谐，已成为一个亘古恒新的话题，也是一个被普遍追求的理想。

当今的中国社会正处于转型期，利益关系趋于复杂，社会矛盾亦显紧张，阶层冲突也在加剧，不同利益群体的诉求彼此冲撞，各类群体性事件频频发生。各级政府积极处理，忙于“救火”，但总是“按下葫芦浮起瓢”，效果欠佳。

中国共产党第十八届三中全会提出“创新有效预防和化解社会矛盾体制”，要求“建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障”。在十八届三中全会精神的指引下，面对现阶段人民群众的纠纷，我们要综合运用法律、政策等手段，以及协商、疏导、调解等办法，把矛盾纠纷化解在基层，解决在萌芽状态。

调解就是在第三方主持下，以国家法律、法规、规章、政策及社会公德为依据，对纠纷当事人进行疏导劝说，促使他们平等协商、互谅互让，自愿达成协议，消除纷争的活动。调解作为一种重要的纠纷解决机制，被西方学者誉为

❶ 孟德花，北京政法职业学院社会法律工作系主任，教授。

中国纠纷解决制度中的“东方经验”或“东方之花”。它在化解纠纷，促进社会和谐方面具有独特优势。因为调解可以减少诉讼带来的对抗性，促进当事人双方互谅互让和友好合作，还可以快速、简便、经济地解决纠纷，缓解当事人的讼累，降低纠纷解决成本，达到化解纠纷目的，具有很好的社会效果。调解制度符合中华民族“和为贵”的优良传统、以人为本的理念和社会主义道德规范的要求，是维护社会和谐稳定的“第一道防线”，是化解社会矛盾、减少社会对抗、化消极因素为积极因素的有效途径。多年来，调解在解决民事纠纷、防止矛盾激化、维护城乡社会稳定方面发挥了独特的作用。

《纠纷调解制度与基层法律服务》一书，是有关民间纠纷解决的基本原理和基层法律服务的教材，内容涉及纠纷调解制度基本原理、纠纷调解实务和基层法律服务等方面的法律实务。旨在为已在基层工作或未来将在基层工作的人员提供一个学习与借鉴的平台，丰富调解经验和调解技巧，增强工作的责任感、使命感。本书具有以下3个特点。

1. 体例统一，风格独特

全书章节基本遵循统一的体例，具有独特的风格。本书在每章节开始列出了本章节所要达到的知识目标和能力目标，让读者目标明确；然后用典型情境引入本章节主题，阐述本章节的理论和调解的方法技巧，接着对典型情境材料进行操作指引，最后给出本章节的“思考与练习”，易于为读者所接受和掌握。

2. 理实结合，颇具特色

本书既有对纠纷调解制度和基本原理的阐述，在理论阐述中也有实例的指引；既有纠纷调解实务，也讲述每一类纠纷调解的相关知识，展示该类纠纷调解要点与技巧方法；每章节由典型情境引入，并对典型情境纠纷进行操作指引，让读者能更好地掌握该类纠纷调解方法与技巧。理论与实践有机结合在一起，特色鲜明。

3. 案例典型，实用性强

本书选取了大量来自实践中的纠纷调解案例，这些形象、生动并具有一定代表性的调解实例，展示了实践中调解员在调解纠纷时所运用的调解技巧、调解要点，能够使读者获得直观和深刻的印象，将他人的成功经验转化为自己的

体会，从而领悟和掌握民间纠纷调解的要领和精髓，具有很强的实用性。

“春风化雨止纷争，润物无声促和谐”，这是对调解工作很好的写照。通过调解的方式化解矛盾纠纷，既是一条维护社会稳定、促进社会和谐的重要途径，也是一项符合国际司法潮流、符合我国具体国情的重要法律制度。无论是个人、家庭，还是群体、组织，了解和学习冲突与纠纷化解技巧，对于提升互动的效果，推动关系的和谐，都大有裨益。

目 录	
导 论	(1)
一、纠纷调解制度概述	(2)
二、基层法律服务制度概述	(6)
三、导入情境案例操作指引	(16)
第一编 纠纷调解基本原理与制度	(20)
第一章 民间纠纷调解的基本制度	(20)
一、民间纠纷及其解决途径	(21)
二、民间纠纷调解体系	(32)
三、导入情境案例操作指引	(44)
第二章 构建纠纷调解组织	(45)
一、人民调解委员会的设立	(46)
二、人民调解委员会的组建	(49)
三、人民调解委员会的工作制度建设	(50)
四、人民调解委员会的工作场所建设	(55)
五、人民调解委员会的工作方针与任务	(56)
六、人民调解员	(58)
七、人民调解的指导机构与必要保障	(65)
八、导入情境案例操作指引	(68)
第三章 纠纷调解的基本程序及相关文书	(71)
一、人民调解案件受理	(71)
二、调解前的准备	(79)
三、实施调解	(85)
四、调解结束	(88)

五、调解回访	(91)
六、调解材料的立卷归档	(92)
七、人民调解协议及其变更	(94)
八、导入情境案例操作指引	(101)
第四章 纠纷调解方式的选择	(106)
一、单独调解、共同调解和联合调解	(106)
二、直接调解和间接调解	(109)
三、公开调解与不公开调解	(110)
四、导入情境案例操作指引	(110)
第五章 纠纷调解方法的运用	(112)
一、纠纷调解的一般要求	(113)
二、纠纷调解的具体方法	(114)
三、导入情境案例操作指引	(139)
第六章 纠纷调解技巧	(141)
一、时间要素的运用技巧	(143)
二、地点要素的运用技巧	(146)
三、人物要素的运用技巧	(148)
四、情节要素的运用技巧	(152)
五、原因要素的运用技巧	(153)
六、语言要素的运用技巧	(155)
七、导入情境案例操作指引	(165)
第二编 纠纷调解实务	(168)
第一章 婚姻家庭纠纷调解	(168)
第一节 解除同居关系纠纷调解	(169)
一、解除同居关系纠纷的特点	(169)
二、同居纠纷调解处理的原则	(170)
三、解除同居关系纠纷调解要点	(171)
四、导入情境案例操作指引	(173)
第二节 离婚纠纷调解	(175)
一、当前婚姻纠纷的类型及特点	(176)

二、离婚纠纷调解要点·····	(178)
三、离婚纠纷调解的方法与技巧·····	(180)
四、导入情境案例操作指引·····	(182)
第三节 分家析产纠纷调解·····	(184)
一、分家析产纠纷及其特点·····	(185)
二、分家析产纠纷调解要点·····	(185)
三、分家析产调解原则·····	(189)
四、导入情境案例操作指引·····	(190)
第四节 赡养纠纷调处·····	(192)
一、引发赡养纠纷的原因·····	(193)
二、赡养纠纷特点对调解工作的影响·····	(194)
三、赡养纠纷调解对策·····	(196)
四、导入情境案例操作指引·····	(197)
第五节 继承纠纷调解·····	(199)
一、继承纠纷的特点·····	(199)
二、继承纠纷调处原则·····	(199)
三、继承纠纷的调解要点·····	(200)
四、导入案例操作指引·····	(207)
第二章 相邻纠纷调解·····	(208)
第一节 相邻关系纠纷调处概述·····	(209)
一、相邻关系纠纷的概念与特点·····	(209)
二、相邻关系纠纷的特点·····	(210)
三、相邻纠纷解决办法·····	(211)
四、相邻关系调处原则·····	(212)
五、相邻纠纷调解处理要点·····	(214)
六、有关相邻关系的法律规定·····	(215)
七、导入情境案例操作指引·····	(216)
第二节 传统的相邻关系及纠纷处理·····	(217)
一、相邻用水、流水、截水、排水关系及其纠纷处理·····	(217)
二、相邻土地使用关系及其纠纷处理·····	(218)

三、相邻防险、环保关系及纠纷的处理	(219)
四、相邻施工关系及其纠纷调处	(220)
五、相邻通风采光关系及其纠纷调处	(221)
六、相邻地界关系及其纠纷的调处	(221)
七、导入情境案例操作指引	(222)
第三节 新型的相邻关系及其纠纷处理	(223)
一、因管理使用小区内的共有部分形成的相邻关系	(223)
二、业主利用建筑物屋顶和外墙面形成的相邻关系	(224)
三、业主使用共有车位形成的相邻关系	(225)
四、业主将住宅改变为经营性用房形成的相邻关系	(225)
五、业主装修房屋形成的相邻关系	(226)
六、业主和物业管理企业临时占用道路、挖掘场地形成的相邻 关系	(226)
七、导入情境案例操作指引	(227)
第三章 物业纠纷调解	(229)
第一节 物业管理服务合同纠纷的调解	(232)
一、物业管理服务合同纠纷的特点	(232)
二、人民调解化解物业服务合同纠纷的优势	(234)
三、物业管理服务合同纠纷的调解原则	(236)
四、物业管理服务合同纠纷的调解要点	(237)
五、导入情境案例操作指引	(240)
第二节 物业管理公司侵犯业主权益纠纷	(243)
一、物业公司侵犯业主权益纠纷的特点	(243)
二、物业公司侵犯业主权益纠纷的调解原则	(244)
三、物业公司侵犯业主权益纠纷的调解要点	(245)
四、导入情境案例操作指引	(247)
第三节 开发商遗留问题物业纠纷调解	(250)
一、开发商遗留问题纠纷的特点	(250)
二、开发商遗留问题纠纷调解的原则	(251)
三、开发商遗留问题纠纷调解的要点	(252)

四、导入情境案例操作指引·····	(254)
第四章 侵权纠纷调解 ·····	(257)
第一节 人身损害赔偿纠纷的调解·····	(259)
一、人身损害赔偿纠纷调解解决的意义·····	(260)
二、民间纠纷引起的人身损害赔偿纠纷的特点·····	(262)
三、人身损害赔偿纠纷的调解原则·····	(263)
四、人身损害赔偿纠纷的调解要点·····	(263)
五、导入情境案例操作指引·····	(264)
第二节 财产损害赔偿纠纷的调解·····	(268)
一、财产损害赔偿纠纷的特点·····	(268)
二、财产损害赔偿纠纷的调解原则·····	(269)
三、财产损害赔偿纠纷的调解要点·····	(270)
四、导入情境案例操作指引·····	(271)
第三节 精神损害赔偿纠纷的调解·····	(273)
一、精神损害赔偿纠纷的特点·····	(273)
二、精神损害赔偿纠纷的调解原则·····	(275)
三、精神损害赔偿纠纷的调解要点·····	(276)
四、导入情境案例操作指引·····	(278)
第五章 合同纠纷调解 ·····	(280)
第一节 民间借贷合同纠纷的调解·····	(281)
一、民间借贷合同纠纷的特点·····	(282)
二、民间借贷合同纠纷的调解原则·····	(283)
三、民间借贷合同纠纷的调解要点·····	(284)
四、导入情境案例操作指引·····	(286)
第二节 家政劳务合同纠纷的调解·····	(289)
一、家政劳务合同纠纷的特点·····	(290)
二、家政劳务合同纠纷的调解原则·····	(291)
三、家政劳务合同纠纷的调解要点·····	(292)
四、导入情境案例操作指引·····	(292)
第三节 房屋租赁合同纠纷的调解·····	(300)

一、房屋租赁合同纠纷的形式和特点	(300)
二、房屋租赁合同纠纷的调解原则	(301)
三、房屋租赁合同纠纷的调解要点	(302)
四、导入情境案例操作指引	(304)

第三编 基层法律服务 (309)

第一章 法律咨询服务 (309)

一、法律咨询的概念及其作用	(309)
二、法律咨询接待的程序与要求	(310)
三、事实调查	(317)
四、回答法律咨询前的准备工作	(321)
五、回答咨询的方式	(322)
六、解答咨询需注意的几个问题	(324)
七、法律咨询的技巧	(325)

第二章 代书法律文书 (334)

一、代书法律文书概述	(335)
二、诉讼文书的代书	(336)
三、非诉文书的制作	(347)

第三章 法律援助服务 (368)

一、法律援助概述	(369)
二、法律援助对象和范围	(373)
三、申请和办理法律援助程序	(375)
四、刑事法律援助	(378)
五、受援人接受援助过程中的权利义务	(380)
六、法律援助终止的情形	(381)
七、中国法律援助存在的问题及解决对策	(382)
八、导入情境案例操作指引	(388)

参考文献 (392)

致 谢 (394)

导 论

【知识目标】

了解中国古代纠纷调解制度的产生与发展，理解近现代纠纷调解制度的延续与变革；了解基层社会组织，了解基层法律服务的特征，理解基层法律服务与调解的重要意义，掌握基层法律服务的主要内容。

【能力目标】

能判别基层百姓的某一项需求是否属于基层法律服务的范围，并提供相应法律服务。

【导入情境1】

本社区居民张某的父亲（68岁）因病去世，留有市区商品房1套，据其父生前反复自叙，有存款30多万，现已找到的存单有两张，共18万，但不知密码；另外的10余万元存单不知存放何处，一时无处查询。为继承遗产，张某到社区来寻求帮助。

问题：（1）假设你正在社区工作，社区主任指派接待张某，你该如何解答？

（2）如果指派你帮助张某办理继承遗产事宜，你该如何办理？

【导入情境2】

2008年5月，本社区居民王某有二居的自住房，但因父母年事已高需要就近照顾，于是租住本楼层刘某的房屋，合同约定：建筑面积60平方米的租赁房，月租金1500元，租期2年，违约金3000元。2009年12月，刘某通知王某，欲将该租赁房出售，请王某在1个月之内搬出，刘某愿支付违约金3000元。王某不同意搬出，要求租至2010年5月，届时合同期满。刘某不答应王某的要求，于2010年3月以120万元的价格将该房卖与孙某。孙某签署了房屋买卖合同，并支付了房屋对价，次月要求王某于3日之内搬出。王某不肯，声称

自己也要购买此房屋，也愿意支付120万。为此三方产生纠纷，闹得不可开交。这时社区介入调解。

你作为社区派去的调解员，该如何主持调解？

一、纠纷调解制度概述

自由、公平、正义等一直为人类所追求，可人类社会却每每陷入冲突与纷争中，人类社会若要延续下去，就必须化解这些冲突与纷争。为此，人类创造了多种纠纷解决机制，如神断、调解、司法判决等。

调解被西方学者誉为中国纠纷解决制度中的“东方经验”或“东方之花”。多年来，调解在解决民事纠纷、防止矛盾激化、维护城乡社会稳定方面发挥了独特的作用。

（一）中国古代调解制度的产生与发展

在原始社会中，纠纷和矛盾的解决通常是由当事者所在的氏族解决的；部落之间的纠纷和争端，是由有关的部落首领，按照原始社会长期形成的习俗、习惯，相互协商解决的。而对氏族个别不遵守习惯的人，则依靠社会舆论和社会道德的力量，采取调和的办法，从而达到调整相互之间的关系，维持正常社会秩序和生产秩序的目的。可以说，这是调解的原始形式。

在奴隶制社会中，同样确立了调解制度对于解决冲突和纠纷的地位。据史料记载，周代的地方官吏中就有“调人”之设，职能是“司万民之难而谐和之”^①，也就是调解纠纷的人。而在春秋时期，孔子可谓是我国古代调解制度理念的首倡者，他憧憬着“必也使无讼乎”的社会，在孔子当鲁国的司寇时，竭力主张用调解的方式处理家庭内部的讼争。

在封建社会，调解则始终被封建统治阶级作为推行礼治和德化的工具。孔子的无讼理念得到进一步推广和发展，民间调解延续不衰，官府调解也受到重视，不断改进，调解显示出强大的生命力。汉代设有“乡啬夫”调解民间争讼，唐代的乡里讼事，则先由里正、村正、坊正调解。宋代是调解制度发展的

^① 曾宪义.中国法制史[M].北京:高等教育出版社,2000.

关键时期，调解制度得到法律确认，调解被引入司法程序。劝解息讼仍然是地方官的职责，地方官为官“当以职务教化为先，刑罚为后”^①。只有当双方当事人各持己见，不听教化，调解无效时，才采用判决形式。从宋代的有关调解和判决的运用上看，当时调解并没有一个统一的模式，完全由司法官按照自己的理念和诉讼实际情况自行决定。元、明、清时期，调解的法律特性得到进一步发展。在元朝，调解被广泛用于解决民事纠纷，乡里设社，社长负有对婚姻、家财、田宅、债务等方面争讼的调解职责。元朝还强调各级司法机关对民事纠纷的调解作用。双方接受调解之后，调解意见就具有法律效力。到了明朝，关于调解的制度已经相当完备，其标志是明初在大规模立法活动基本完成的情况下制定了影响深远的《教民榜文》。当时在基层设有里老人理讼制度。里老人具有半公职人员的性质，由乡民推举，州县政府任命。里老人对不孝不悌或好盗者，将其姓名写在申明亭上以示警戒，当其改过自新后就去掉。里老人对于婚户、田土等一般纠纷有权在申明亭劝导解决。里老人理讼不论裁决好坏都不得向上陈告，裁决仅是平息争端而不评判公正与否，提倡忍让息讼，不到万不得已，不参与诉讼等。^②清代仍然延用了调解的纠纷解决方式，清末制定的《大清民事诉讼法典》仍有调解结案的规定。

中国古代调解制度的形式多样化，基本上形成了民间调解与官府调解并重，相辅相成，构成了一个相对严密的机制。一般来讲有民间的自行调解、宗族调解、乡治调解、官府调解。

民间自行调解是纠纷双方当事人各自邀请乡邻、亲友、长辈或在当地民众中有威望的人出面说合、劝导、调停，从而消除纷争。宗族调解是指宗族成员之间发生纠纷时，族长依照家法族规进行调解。乡治调解则是一种具有半官半民性质的调解，自周代起，我国就有了自治组织。春秋战国时期的“调人”，就是当时乡治组织的负责人，秦汉的“乡啬夫”，南北朝直至唐代时的“里长”“里正”，元代的“社长”，明清时的“里老”“甲长”“保正”等，都是乡治调解的主持人，这种调解通常是有官府批令，并应当将调解的结果报给官府，如果乡治调解成功，则请求销案；如果调解不成，则需要禀复说明两造不

① 柴建国.民商案件举证要点与调解技巧[M].北京:人民法院出版社,2003:15.

② 韩秀桃.《教民榜文》所见明初基层里老人理诉制度[J].法学研究,2000,(3):147.

愿私休，从而转由官府的审理。

官府调解是在行政长官的主持下对民事案件或轻微刑事案件的调解。我国古代司法与行政合二为一，大量的民事案件集中于州县衙门，组织主持调解的主体主要是州县官，是诉讼内的调解。故在中国古代司法调解包含在官府调解形式之内。

中国的调解历史悠久，其原因在于：①中国封建社会历史很长，又缺乏成文的民事法律作为审判根据。②中国的传统文化与道德均提倡以和为贵，以让为贤。所以遇有民事权益纠纷，双方当事人习惯于在当地邀集同乡、同族中长辈耆老进行调解、鉴证。从婚丧嫁娶到买卖土地房产、继承遗产等纠纷，一般都愿在当地调解解决。

（二）近现代调解制度的延续与变革

到了近现代，中国社会发生了巨大变革。受深厚的传统文化的影响，调解制度一致延续下来，虽有曲折，但也得到了完善与发展。辛亥革命后，有的地方有“息讼会”的调解组织，但多数为当地绅士、族长、地主所把持。国民政府于1931年颁布的《区乡镇坊调解委员会权限规程》，对乡、镇调解委员会的组织、权限、调解方法等作了规定。但由于农村阶级的对立，调解委员会的实际领导权，仍然掌握在绅士、族长、地主手里。抗日战争和解放战争时期，中国共产党领导的陕甘宁边区政府及各个解放区政府，把人民调解制度推入一个新的发展阶段。自1941年起，各根据地民主政权相继颁布了适用本地区的有关调解工作的单行条例和专门指示，如《山东省调解委员会暂行组织条例》《晋西北村调解暂行办法》等，使调解工作走上了制度化与法律化轨道。人民也相信调解是解决民事纠纷的有力工具，于是大量民事纠纷都在当地及时解决了。

新中国成立后，随着民主与法制建设的加强，调解制度也走上了一条不断完善和发展的道路。在总结建国前人民调解工作经验的基础上，《中华人民共和国宪法》明确了人民调解委员会的地位。为落实宪法的规定，政务院于1954年2月25日通过了《人民调解委员会暂行组织通则》，并公布施行，作为新中国成立后指导人民调解工作的主要依据。这个通则的主要内容有：①在中国范围内农村以乡为单位，城市以街道为单位，普遍建立调解委员会，调解民

间一般的民事纠纷与轻微的刑事案件，并通过调解进行政策法令的宣传教育。②调解委员会在城市由居民代表推选，在乡村由乡人民代表大会推选。调解委员的条件是为人公正，联系群众，热心调解工作。调解委员在任期内如有违法失职的情况，由原推选机构随时撤换改选。③调解纠纷要利用生产空隙时间进行，要以和蔼耐心的态度，倾听当事人的意见，诚恳地说服教育当事人互相谅解，达成协议。④调解不得强迫，也不是诉讼的必经程序；调解不成，不能阻止当事人向法院提起诉讼。调解委员会调解的案件，受基层法院的监督和指导。⑤调解可以由审判员一人主持，也可以由合议庭主持，并且尽可能地进行。⑥在进行调解时，除双方及有关当事人必须到场外，根据案件的需要，可以邀请有关单位和群众协助参加调解工作。⑦调解必须双方自愿，不得强迫。⑧调解达成的协议，应当制作调解书，由审判员、书记员签名，并加盖人民法院印章。调解书送达后，即具有法律效力。⑨调解未达成协议或者调解书送达前一方翻悔的，人民法院应当进行审判，不应久调不决。

中国共产党十一届三中全会后，中国的法制建设逐步走上正轨，各项法律制度被修改完善，调解制度也再次得到了重视。1989年国务院重新制定了《人民调解委员会组织条例》，与1954年《人民调解委员会组织暂行通则》一样，还不是很完善，只规定了人民调解的组织程序，没有全面地对人民调解制度作出完整规定。为了更好地规范人民调解活动，司法部于2002年9月26日发布了《人民调解工作若干规定》，对人民调解工作的性质、任务和原则等作出规定，确立了我国现行的人民调解制度。最高人民法院于2002年9月16日发布了《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》，最高人民法院、司法部又共同于2002年1月1日和2004年2月13日发布了《关于进一步加强新时期人民调解工作的意见》及《关于进一步加强人民调解工作切实维护社会稳定的意见》，这些规范性文件对于发挥人民调解的功能虽然起到了重要的指导作用，但却具有以下重要缺陷：第一，其效力层次偏低，与人民调解的重要性不相称；第二，其内容不完整，有关的法规、规章、司法解释或其他规范性文件相互之间的规定还不够协调甚至存在一定的矛盾；第三，经济、社会的发展对人民调解制度提出了新的要求，而原有的调解制度在组织规范、程序规范和协议效力等许多方面都需要通过立法进一步完善。