



总顾问：王汉斌

总主编：沈德咏

人民调解一本通

主 编：苏 东

宣讲权威

案例典型

评析精辟

指引规范



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位



总顾问：王汉斌

总主编：沈德咏

人民调解一本通

主 编：苏 东

撰 稿：李 婧 潘雪澜 等



中国民主法制出版社

全国百佳图书出版单位

2015·北京

图书在版编目(CIP)数据

人民调解一本通 / 苏东主编. —北京: 中国民主
法制出版社, 2015. 1

(中华人民共和国重要法律知识宣讲)

ISBN 978-7-5162-0653-9

I. ①人… II. ①苏… III. ①民事纠纷—调解(诉讼
法)—基本知识—中国 IV. ①D925.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 266496 号

图书出品人:肖启明

图书策划:刘海涛

责任编辑:陈曦

书 名:人民调解一本通

主 编:苏 东

撰 稿:李 婧 潘雪澜 等

出 版·发 行:中国民主法制出版社

地 址:北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电 话:63055259(总编室) 63057714(发行部)

传 真:63055259

http:://www. npepub. com

E-mail: mzfz@ npepub. com

经 销:新华书店

开 本:16 开 710 毫米×1000 毫米

印 张:15.75 字数/212 千字

版 本:2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

印 刷:航远印刷有限公司

书 号:ISBN 978-7-5162-0653-9

定 价:32.00 元

出版声明:版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

总 序

落实依法治国基本方略 加快建设社会主义法治国家

依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国、事关人民幸福安康、事关党和国家长治久安。2012年12月4日，习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的重要讲话指出，要落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，强调要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道，实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，维护社会公平正义，实现国家和社会生活制度化、法制化。2013年11月，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，确立了推进法治中国建设的总体目标，对加快建设社会主义法治国家作了全面部署，要求必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。同时要求全面深化司法体制改革，加快建

设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。2014年10月，党的十八届四中全会专题研究了全面推进依法治国的若干重大问题，必将为法治中国建设不断注入强劲动力。

以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体将依法治国提到了前所未有的高度，进一步表明了党中央全面推进依法治国、走中国特色法治化道路的坚定决心和信心。全面推进依法治国，必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程，确保宪法法律得到一体遵循。新中国成立以来特别是改革开放三十多年来，党带领人民坚持不懈加强立法工作，取得了举世瞩目的成就，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面总体实现了有法可依，为实现全面建成小康社会宏伟目标奠定了坚实的法律基础。

法律的生命力在于实施。新的历史条件下，确保宪法法律实施的任务越来越重，严格执法、公正司法的要求越来越高，维护社会公平正义的责任越来越大。法律要发挥作用、得到全面实施，就需要全社会尊重和信仰法律。2014年1月7日，习近平总书记中央政法工作会议上的重要讲话强调，要深入开展法制宣传教育，弘扬社会主义法治精神，引导群众遇事找法、解决问题靠法，逐步改变社会上那种遇事不是找法而是找人的现象。认真贯彻习近平总书记重要讲话精神，必须大力加强法制宣传教育，不断探索法律知识教育传播的新途径，为确保法律正确实施，确保严格执法、公正司

法、全民守法作出积极贡献。

中国民主法制出版社作为国家级法律专业出版社，始终秉持“立足人大工作，服务民主法制”的出版宗旨，不断推出高质量的图书产品，积极宣传宪法法律和人民代表大会制度，为社会主义民主法制建设作出了重要贡献。为认真贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神特别是关于法治建设的重要论述，积极推进依法治国进程，中国民主法制出版社经过反复研究论证，决定推出《中华人民共和国重要法律知识宣讲》丛书。

该套丛书采取宣讲要点、典型案例、专家评析、法条指引的形式，紧紧围绕法治建设的重点、群众关注的焦点、社会关注的热点、司法实践的难点问题，对法律规定、法律原则、法律精神及其应用问题进行全面阐释。该丛书涵盖中国特色社会主义法律体系的方方面面，全面收录各类法律法规，同时筛选了涉及经济、政治、文化、社会和生态文明建设的各类典型案例，清晰展现执法司法工作的生动实践，具有很强的实用性和操作性，对于法学研究和司法实务具有较好的参考价值。

该丛书的出版有助于广大司法实务工作者准确把握法律应用方面的最新情况，解决实际工作中存在的司法疑难问题；有助于广大法律工作者进一步优化知识结构，丰富相关法律知识储备，提高司法工作水平；有助于公民了解最新的法律规定，掌握多样的权利救济途径，依照法定程序理性表达诉求、维护合法权益。诚然，中国特色社会主义建设的实践是永无止境的，立法亦必将随之而不断丰富和完善。丛书出版后，还应当结合最新的立法动态和执法、司法实践，及时进行修订完善和内容更新，确保读者及时、准确掌握最新法律信息，使丛书的社会应用价值不断提升，为社会公众提供更加全面的法律知识信息服务。

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须全面推进依法治国。落实依法治国基本方略，必须不断提高全社会的法律应用水平。出版这套丛书，就是为了有效传播法律知识，弘扬社会主义法治精神，让宪法和法律真正做到家喻户晓，使广大公务人员善于运用法治思维和法治方式推动工作，带头在宪法法律范围内活动，使执法司法工作人员始终坚持严格执法、公正司法，不断提升执法司法能力，使广大人民群众牢固树立法制观念、规则意识，充分相信法律、自觉运用法律、紧紧依靠法律，真正认识到法律不仅是全体公民必须遵循的行为规范，更是保护自身权利的有效方式，促进全社会形成学法、尊法、守法、用法的良好氛围。本套丛书的出版凝聚着编者的心血，衷心期待这套丛书能够实现其出版初衷。

是为序。

最高人民法院常务副院长 沈德咏*

* 沈德咏，一级大法官，中国政法大学兼职教授、博士生导师。

编写说明

改革开放后，尤其是社会主义市场经济的建立，人们的经济活动、社会活动大量增加。相应的经济纠纷、生活纠纷及其他社会纠纷日益增多。这既反映了人们的法律意识不断提高，维护自身利益的意识不断增强，也反映了目前纠纷处理机制不够完善、不够协调。从另一方面，尽管人们法律意识有所提高，但具体运用法律来维护自己切身利益的能力还较差。通俗讲，就是知道自己权利可能被侵害了，想维护自己的权利，但却不知道怎么维护。本书从当事人角度，以当前老百姓最容易接触却并不具体了解的人民调解和信访为主要内容，精选大量老百姓生活中常见的典型案例，简明而准确地讲解人民调解、信访的基本特征、基本原则、申请与受理、处理方法，以及调解与信访的法律效果，当事人如何正确行使自己的权利等。目的在于提高老百姓维护自身权益的能力，尤其是充分利用现有体制机制，花最小的代价获得最大收益，同时也促进社会和谐，维护社会稳定。

本书主要宣讲人民调解法和国家信访条例等。本书解答的每个问题都由四部分组成：“宣讲要点”（或相关资料）、“典型案例”“专家评析”“法条指引”。“宣讲要点”中，明确提出一个法律知识点，问题提出后以简单、质朴的语言给予讲解，简明生动、通俗易懂、深入浅出。“典型案例”中，选择的案例贴近生活，并具有时效性，紧密联系最新的立法动态和司法解释及有关政策，使读者对现实生活中的法律运用有直观、真实的感受。“专家评析”中，则针对“宣讲要点”中提出的法律知识

点，有理有据，深入浅出地进行阐述。“法条指引”中，主要选取了与案例的解读、评析最贴切、适用的法条。

本书是《中华人民共和国重要法律知识宣讲》丛书中的一本。由苏东主编，李婧、潘雪澜等撰稿。本书从体例到内容都较为全面、系统，具有较高的实用价值和学习参考价值，是广大群众值得信赖和不可缺少的法律顾问。

编著者

2014年10月

CONTENTS

目录

上篇 人民调解制度

第一章 总 则	(3)
1. 什么是人民调解制度?	(3)
2. 人民调解的原则有哪些?	(7)
3. 人民调解需要收费吗?	(11)
4. 司法行政部门如何对人民调解进行指导?	(14)
5. 人民法院如何对人民调解进行指导?	(18)
6. 人民调解工作有经费保障吗?	(21)
第二章 人民调解委员会	(26)
1. 人民调解委员是如何产生的?	(26)
2. 人民调解受案范围与管辖是什么?	(30)
3. 哪些情况人民调解委员会不予受理? 如何理解委托调解?	(33)
4. 人民调解委员会有哪些工作制度?	(37)
5. 人民调解委员会可以进行调查吗?	(41)
第三章 人民调解员	(45)
1. 人民调解员如何选任或者聘任?	(45)
2. 人民调解员需要具有哪些职业素养?	(48)
3. 人民调解员培训的内容有哪些?	(52)
4. 人民调解员应遵守哪些行为规范?	(55)
5. 为什么要给人民调解员优待保障?	(59)

第四章 人民调解的程序 (63)

- 1. 如何启动人民调解程序? (63)
- 2. 在调解时如何确定人民调解员? (67)
- 3. 哪些人可以参与人民调解? (70)
- 4. 人民调解工作的原则是什么? (73)
- 5. 人民调解工作有哪些主要程序? (76)
- 6. 调解活动中当事人有哪些权利? (81)
- 7. 调解活动中当事人要承担哪些义务? (84)
- 8. 调解活动中可以采取哪些应急预防措施? (88)
- 9. 调解活动在什么情况下应终止? (92)
- 10. 调解终止后还可以通过什么途径获得救济? (96)

第五章 调解协议 (100)

- 1. 调解达成协议的, 必须做出书面协议吗? (100)
- 2. 调解协议书应包括哪些内容, 什么时候生效? (103)
- 3. 口头调解协议何时生效? (107)
- 4. 调解协议具有法律效力吗? (110)
- 5. 对达成调解协议而不履行的应当怎么处理? (114)
- 6. 对调解协议可以进行司法确认吗? (118)

第六章 附则及其他 (122)

- 1. 哪些单位和个人可以参照设立人民调解委员会? (122)
- 2. 人民调解可采取哪些方法 (上)? (126)
- 3. 人民调解可采取哪些方法 (下)? (129)
- 4. 群体性纠纷应如何调解? (134)

下篇 信访上访

第一章 总 则 (141)

- 1. 信访工作应遵循哪些基本原则? (141)

2. 信访工作的机构与职责是什么?	(146)
3. 如何落实信访工作责任制?	(152)
第二章 信访渠道	(157)
1. 如何畅通信访渠道?	(157)
2. 对领导接待日制度和领导下访制度有什么具体要求?	(161)
第三章 信访事项的提出	(167)
1. 对哪些人的哪些行为可以进行信访?	(167)
2. 重复信访的原因有哪些? 如何对待重复信访?	(172)
3. 越级信访的原因有哪些? 如何处理越级信访?	(177)
第四章 信访事项的受理	(183)
1. 信访如何登记? 如何进行初步审查?	(183)
2. 对信访如何决定是否受理?	(188)
3. 如何理解信访举报保密制度和档案管理制度?	(194)
第五章 信访事项的办理与督办	(199)
1. 对信访提出的意见或建议应如何处理?	(199)
2. 对投诉类信访事项如何处理?	(202)
3. 信访事项如何进行复查?	(208)
4. 信访事项如何复核?	(211)
5. 什么是信访听证制度?	(215)
6. 什么是督办机制? 如何督办?	(221)
7. 什么是信访回避制度?	(226)
第六章 法律责任	(230)
1. 受理信访事项不当的应承担什么责任?	(230)
2. 办理信访事项不当的应承担什么责任?	(234)
3. 其他违反《信访条例》的责任主要有哪些?	(237)

上篇 人民调解制度



第一章

总 则

► 1. 什么是人民调解制度？

【宣讲要点】

人民调解是指依法设立的人民调解委员会通过说服、疏导等方法，促使纠纷当事人在平等协商基础上自愿达成调解协议，解决民间纠纷的一种群众自治活动^①，是一项具有中国特色的化解矛盾、消除纷争的非诉讼纠纷解决方式，在国际上被誉为化解社会矛盾的“东方经验”“东方之花”。

人民调解制度有着深厚的中华民族根基，最早可追溯至西周时代的“调人”，“掌司万民之难而谐和之”。现代人民调解制度萌芽于20世纪20年代第一次国内革命战争时期的“裁判委员会”，它是中国共产党领导下的反封建土地制度的农会组织和一些地区建立的局部政权组织中设立的调解组织。“人民调解委员会”这一名称最早使用于抗日战争时期，是边区、根据地等乡村设有的调解组织的名称，并沿用至今。

人民调解制度是我国社会主义法律制度和基层民主政治制度的重要组成部分。1954年3月22日，中央人民政府政务院颁布的《人民调解委员会暂行组织通则》第一次以法规的形式确立了人民调解制度，1982年人民

^① 盛永彬、刘树桥主编：《人民调解实务》（第二版），中国政法大学出版社2012年版，第7页。

调解制度首次载入宪法，作为人民群众自治的重要内容，人民调解制度与民事诉讼的关系在同年颁布的民事诉讼法中得以确立。之后，村民委员会组织法、居民委员会组织法、农村土地承包经营纠纷调解仲裁法、突发事件应对法、婚姻法、继承法等法律均对人民调解工作进行了详细规定。1989年，国务院颁布的《人民调解委员会组织条例》对人民调解工作进行了专门性的规范。

进入21世纪，人民调解制度得到进一步的完善。2002年9月1日司法部颁布《人民调解工作若干规定》，2002年9月5日最高人民法院出台《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》，2004年2月最高人民法院、司法部出台《最高人民法院、司法部关于进一步加强人民调解工作切实维护社会稳定的意见》等。2002年9月24日，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发〈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〉的通知》要求，切实加强对人民调解工作的领导和指导，促进人民调解工作的改革与发展。一系列规章、政策的出台，支持、指导和加强了人民调解工作。

随着我国改革开放和法制建设的不断深化，民间纠纷也出现了新的特点，表现在：①人民调解工作的范围逐渐从传统的小额债务、婚姻家庭、邻里关系、轻微侵权等矛盾纠纷，向环境保护、土地承包、医患纠纷、拆迁安置等社会热点、难点纠纷领域扩展。②人民调解与司法调解、行政调解、仲裁诉讼等纠纷解决方式的结合也越来越紧密。③人民调解制度在组织规范、程序规范和协议效力等方面都需要通过立法进一步完善。

2010年8月28日，在历经多次审议和修改之后，人民调解法最终由十一届全国人大常委会第十六次会议审议通过，该法共6章35条，自2011年1月1日起施行。人民调解法的出台作为人民调解工作发展史上的一座里程碑，标志着人民调解工作进入了新的发展阶段，使该项工作步入了法制化、规范化的轨道。它的颁布实施，有利于推进人民调解工作依法规范顺利开展，实现及时化解矛盾、长期维护稳定、促进社会和谐的目的。

【相关资料】

2013年,全国各级司法行政机关指导广大人民调解组织和人民调解员认真践行党的群众路线,积极参与构建以人民调解为基础,人民调解与行政调解、司法调解相互衔接配合的社会矛盾纠纷调解工作体系,化解了大量矛盾纠纷,为维护社会和谐稳定作出了重要贡献。

2013年,全国广大人民调解组织共排查各类矛盾纠纷287.7万余件,化解纠纷943.9万件,防止因民间纠纷转化为刑事案件4.9万余件,防止群体性上访9.9万余件,防止群体性械斗2.3万件。

据统计,2013年,全国共化解医疗纠纷、交通事故、劳动争议等特定行业或专业领域矛盾纠纷115.4万余件,化解各有关行政部门移交或委托的矛盾纠纷30.6万件。

与此同时,各地司法行政机关积极推动在基层人民法院设立人民调解室或工作窗口,对适宜通过人民调解方式化解的纠纷,通过诉前告知人民调解、诉中委托人民调解、诉后执行和解等方式,实现人民调解与司法调解的衔接。

司法部基层工作指导司负责人表示,全国82万余个人民调解组织中的422.9万余名人民调解员,扎根基层,贴近群众,大力加强矛盾纠纷排查化解工作,坚持抓早抓小、就地化解,最大限度地把矛盾纠纷化解在基层、解决在萌芽状态,充分发挥了人民调解在社会矛盾纠纷调解体系中的基础作用,为维护社会和谐稳定、促进经济社会又好又快发展作出了贡献。

(资料来源:《法制日报》)

【专家评析】

被誉为“东方经验”和“东方之花”的人民调解制度,深深植根于中华大地。调解制度源于我国古代民间“排难解纷”“止讼息争”的优良传统,因其契合了中华民族“以和为贵”的传统道德和处世原则,为传统儒家思想“息诉止讼”的理念所推崇,并成为民间乃至官府解决矛盾纠纷的