

●本书由直接参与《中华人民共和国人民调解法》制定和研究工作的同志编写

《中华人民共和国人民调解法》 == 解读 ==

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
RENMIN TIAOJIEFA JIEDU

本书编写组 编

金城出版社
GOLD WALL PRESS

《中华人民共和国人民调解法》

解读

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
RENMIN TIAOJIEFA JIEDU

本书编写组 编

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国人民调解法》解读 / 《〈中华人民共和国人民调解法〉解读》编写组著. —北京: 金城出版社, 2011.1

ISBN 978-7-80251-808-7

I. ①中… II. ①中… III. ①调解 (诉讼法) — 法律 — 解释 — 中国
IV. ① D925.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 002952 号

《中华人民共和国人民调解法》解读

作 者	《〈中华人民共和国人民调解法〉解读》编写组
责任编辑	陆建伟
开 本	710 毫米 × 1000 毫米 1/16
印 张	12.75
字 数	150 千字
版 次	2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷
印 刷	北京金瀑印刷有限责任公司
书 号	ISBN 978-7-80251-808-7
定 价	28.00 元

出版发行	金城出版社	北京市朝阳区和平街 11 区 37 号楼	邮编: 100013
发 行 部	(010)84254364		
编 辑 部	(010)64222699		
总 编 室	(010)64228516		
网 址	http://www.jccb.com.cn		
电子邮箱	jinchengchuban@163.com		
法律顾问	陈鹰律师事务所	(010)64970501	

前言

调解制度在我国有着悠久的历史和文化传统。从孔子提出“无讼”思想开始，调解便成为民间乃至官府解决矛盾纠纷的一项重要准则，历经两千余年的发展，体现儒家思想、不伤和气、不结仇怨却能方便快捷地“止讼息争”的调解方式成为老百姓的习惯性选择。中国共产党从成立之初就发展了调解解决矛盾纠纷的文化传统，在共产党领导下的反对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建立调解组织，调解人民群众之间的纠纷。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、乡两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，边区、根据地等乡村都设有调解组织，称为“人民调解委员会”，以示翻身农民当家作主，这一名称沿用至今。

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。四十多年前，浙江创造了“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决。实现捕人少，治安好”的“枫桥经验”，毛泽东主席非常重视，作了“要各地仿效，经过试点，推广去做”的重要批示。周恩来总理、刘少奇主席等中央领导同志指示“应尽量采取群众调解的

办法以减少人民讼争”，“人民调解委员会是政法工作的第一道防线，必须加强”。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》，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，确立了人民调解必须依法及依社会公德、平等自愿和不剥夺诉权三原则。通则的颁布，极大地推进了人民调解工作的发展。至1955年底，全国就在70%的乡、街建立了17万个人民调解委员会，调解委员达100万人。国外对我们的人民调解工作给予高度评价，誉为“东方经验”。美国、法国、日本等国司法界人士都称赞我们的人民调解委员会，说这是中国的一个创造。

党和政府对人民调解工作给予了高度重视，通过法律规定赋予了它法定地位。1982年，人民调解制度作为群众自治的基本制度载入宪法。时任全国人大常委会副委员长的彭真同志在讨论民事诉讼法草案时说，“调解是我们的好传统，调委会就是继承和发扬这种优良的传统办法而逐渐发展起来的群众性组织”。继承法、村民委员会组织法、居民委员会组织法、人民法院组织法等法律中也都有关于人民调解的规定。1989年，国务院颁布了《人民调解委员会组织条例》，用单行法规对人民调解工作做了全面规范。邓小平、江泽民、胡锦涛同志都十分重视人民调解工作，强调要充分发挥人民调解的作用，化解社会矛盾，消除不安定因素。2010年是浙江“枫桥经验”45周年，中共中央政治局常委、中央政法委书记周永康同志在纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”45周年大会上作了重要讲话，阐述了“枫桥经验”的基本内涵和精神实质，提出了新形势下坚持并发展“枫桥经验”的具体要求，对“枫桥经验”的样本“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”的平安建设作了充分肯定。

在党和政府的高度重视和法律法规的支持下，人民调解队伍进一步壮大，人民调解工作进一步发展。目前，全国共建立人民调解委员会 83.6 万个，共有人民调解员 486 万人。近五年来，全国人民调解组织直接调解、协助基层人民政府调解各类民间纠纷 2765 万件，调解成功 2654 万件，成功率达 96%；防止因民间纠纷引起的自杀事件 10.8 万件，防止因民间纠纷激化转为刑事案件 25.1 万余件，制止群体性械斗 17.6 万起，化解和疏导群体性上访 18.8 万余起。特别是人民调解的自治性质可以实现法与情在调解过程中的统一，达成的调解协议在履行上具有明显的优势。据统计，纠纷当事人对调解协议的履行率达到 87%，这个数字远远高于人民法院民事裁判的执行率。人民调解为有效化解社会矛盾，形成良好的社会生产和生活秩序作出了重要贡献，人民调解队伍是维护社会和谐稳定特别是基层社会稳定不可或缺的重要力量。

随着改革不断深入，人们的思想观念、价值观念发生了很大变化，各种社会原因引发的矛盾纠纷不断增多，人民调解工作的发展面临许多新情况、新问题、新挑战、新机遇。

新情况之一：调解组织属性和形式多元化

按照宪法和人民调解委员会组织条例规定，人民调解委员会是群众性自治组织，主要建立在村（居）委会，企业事业单位根据需要设立。近年来，各地在巩固村（居）调委会的基础上有了很大发展，形成了以群众性自治性质的调委会为主体、多种调委会并存的格局，向下建立起村（居）民调解小组，向上建立了党政领导牵头的乡镇（街道）调委会，同时根据实际需要探索建立其他新型调委会。比如，在流动人口聚居地、集贸市场、批发市场、商品集散地成立区域性、行业性的人民调解组织；针对跨地区跨单位民间纠纷、行政接边地区矛盾纠纷突出等情况，成立行政接边联合调委会。在

全国目前的 83.6 万个人民调解组织中，这种区域性、行业性调解组织有 1.2 万个。

新情况之二：调解员选任方式突破既有规定

人民调解委员会组织条例规定，调解员由群众选举产生。今年来，各地在完善选举方式的同时，普遍实行了聘任制，采取公开招聘、民主选举、竞争上岗等办法，将辖区内懂法律、有专长、热心人民调解工作，被群众公认为公道正派、得到群众信任的人员充实到调解队伍中来，改善了人民调解员队伍的知识结构、年龄结构。在全国 486 万人民调解员中，高中以上文化程度的已占 64%，人民调解员的平均年龄也有大幅度下降，一大批离退休的法官、检察官、警官、律师、法学工作者和专业技术人员加入到了人民调解队伍中来。

新情况之三：业务领域不断拓宽

人民调解委员会调解的民间纠纷在传统上主要包括发生在公民之间的婚姻、邻里、家庭等多发性、常见性民事纠纷。为了适应经济转型期矛盾纠纷多发的特点，人民调解组织及时调整自己的业务领域，在调解传统矛盾纠纷的基础上介入到公民与法人、其他社会组织之间的矛盾纠纷，有的地方还尝试进入法人、其他组织之间的民商纠纷，村务管理、农民负担、土地承包、征地拆迁补偿、施工扰民、物业管理、劳动争议、交通肇事、医患纠纷等新型矛盾纠纷，一些自诉、轻微的刑事附带民事案件，都纳入了人民调解视野。据统计，在 2003 年至 2005 年全国调解的 1800 多万件纠纷中，涉及公民与法人及社会组织之间的达 377 万多件，占全部纠纷的 20% 左右。

新情况之四：探索人民调解与行政调解、司法调解的结合点

近年来，各地积极探索建立人民调解与行政调解、司法调解有

机结合的“大调解”新路子。例如，浙江在全省普遍建立乡镇（街道）调委会与公安 110 处警联动机制，调处其中的民间纠纷，并在人民调解与法院之间建立涉及人民调解协议的案件审理反馈、简单民事案件先行调解和委托调解、从调解员中推荐陪审员等制度。天津、深圳的一些街道、乡镇建立起调解中心，将人民调解员、司法调解员、治安调解员和劳动争议仲裁员等资源进行整合，对所涉及民事纠纷实行人民调解首选制度，降低了纠纷处理成本，提高了人民调解的成功率。

新情况之五：调解协议的效力问题成焦点

近年来，民间纠纷日益复杂，调解难度不断加大，人民调解组织和人民调解员的付出越来越多；与此同时，社会诚信建设还有一些不尽如人意的地方，当事人在经调解达成协议后又反悔的情况屡有发生，确认调解协议的法律效力并赋予其强制执行力便成了带动人民调解工作发展的焦点问题。2002 年，最高人民法院发布司法解释，确定人民调解协议“具有民事合同性质。当事人应当按照约定履行自己的义务，不得擅自变更或者解除调解协议。”目前，对当事人经调解达成协议后又反悔起诉的案件，人民法院裁定维持原调解协议的比例达到 86.4%，这对加强社会诚信建设，保障调解协议得到履行，提高人民调解员的工作积极性和人民调解工作的社会公信力具有重要意义。

随着我国法制化进程的加快和法制宣传工作的开展，人民群众的法律意识越来越强，“上法院讨个说法”成为很多老百姓在面对纠纷时选择的途径，诉讼逐渐成为被竭力推崇的主流法律意识形态，法院受理案件数量逐年激增。通过人民调解调处矛盾纠纷的总数与人民法院一审民事案件受案数的比例已由 1980 年的 17:1 下降为目前的 1:1，法院审判工作压力巨大，很多审判一线的法官长年超负

荷工作。因此，推动人民调解制度改革、研究人民调解立法是我国社会发展和完善纠纷调处机制的客观需求。人民调解法律制度在组织规范、程序规范和协议效力等方面，都需要通过立法进一步完善，以适应新形势下人民调解工作发展的需要，充分发挥人民调解在化解矛盾、解决纠纷、维护稳定、促进和谐方面的“第一道防线”的作用。

人民调解法于2010年8月28日由全国人大常委会通过，自2011年1月1日起施行。人民调解法以宪法、民事诉讼法为依据，以1989年《人民调解委员会组织条例》实行以来的实践经验为基础，系统规范了人民调解的组织、人员、程序、协议等内容。人民调解法共六章、三十五条。主要内容如下：

一、完善了人民调解组织形式

村民委员会和城市居民委员会的人民调解委员会是人民调解工作的组织基础。随着日益发展的人民调解工作的需要，人民调解组织的形式也有了新发展，人民调解法在现行法律、行政法规规定的基础上，完善了人民调解组织形式。

一是明确了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。

二是进一步规范了村民委员会、居民委员会、企业事业单位的人民调解委员会的设立、组成和推选程序。法律规定：村民委员会、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。人民调解委员会由委员3至9人组成，设主任1人，必要时，可以设副主任若干人。村民委员会、居民委员会的人民调解委员会委员由村民会议或者村民代表会议、居民会议推选产生；企业事业单位设立的人民调解委员会委员由职工大会、职工代表大会或者工会组织推选产生。人民调解委员会委员每届任期3年，可

以连选连任。

三是进一步扩大了人民调解组织的范围。法律规定：乡镇、街道以及社会团体或者其他组织根据需要可以参照本法规定设立人民调解委员会，调解民间纠纷。

二、明确了人民调解员的范围、条件、行为规范和保障

为了提高人民调解员队伍的整体素质，优化人民调解员的队伍结构，以适应人民调解工作的发展要求，法律对人民调解员规定了以下制度：

一是规定了人民调解员的范围和条件。法律规定：人民调解员由人民调解委员会委员和人民调解委员会聘任的人员担任。人民调解员应当由公道正派、热心人民调解工作，并具有一定文化水平、政策水平和法律知识的成年公民担任。县级人民政府司法行政部门应当定期对人民调解员进行业务培训。

二是规定了人民调解员的行为规范。法律规定：人民调解员在调解工作中有偏袒一方当事人的、侮辱当事人的、索取收受财物或者牟取其他不正当利益的以及泄露当事人的个人隐私、商业秘密的行为之一的，由其所在的人民调解委员会给予批评教育，责令改正，情节严重的，由推选或者聘任单位予以罢免或者解聘。

三是规定了在人民调解工作岗位上致伤致残或牺牲的人民调解员及其家属的国家救助和抚恤制度。

三、规范了人民调解程序

法律将实践中行之有效的经验、措施总结提炼上升为法律制度，用以指导、规范人民调解工作实践。

一是规定了人民调解的启动程序。法律规定：当事人可以向人民调解委员会申请调解；人民调解委员会也可以主动调解。当事人一方明确拒绝调解的，不得调解。

二是规定了调解员的选择和调解的方法步骤。法律规定：人民调解委员会根据调解纠纷的需要，可以指定一名或者数名人民调解员进行调解，也可以由当事人选择一名或者数名人民调解员进行调解。人民调解员根据调解纠纷的需要，在征得当事人的同意后，可以邀请当事人的亲属、邻里、同事等参与调解，也可以邀请具有专门知识、特定经验的人员或者有关社会组织的人员参与调解。人民调解员调解民间纠纷，应当坚持原则，明法析理，主持公道。调解民间纠纷，应当及时、就地进行，防止矛盾激化。人民调解员根据纠纷的不同情况，可以采取多种方式调解民间纠纷，充分听取当事人的陈述，讲解有关法律、法规和国家政策，耐心疏导，在当事人平等协商、互谅互让的基础上提出纠纷解决方案，帮助当事人自愿达成调解协议。

三是规定了当事人在调解中的权利义务。法律规定：当事人在人民调解活动中享有下列权利：选择或者接受人民调解员；接受调解、拒绝调解或者要求终止调解；要求调解公开进行或者不公开进行；自主表达意愿、自愿达成调解协议。当事人在人民调解活动中履行下列义务：如实陈述纠纷事实；遵守调解现场秩序，尊重人民调解员；尊重对方当事人行使权利。

四、确立了人民调解与其他纠纷解决方式之间的衔接机制

为贯彻调解优先原则，法律规定了人民调解与司法纠纷解决机制的衔接制度。法律规定：基层人民法院、公安机关对适宜通过人民调解方式解决的纠纷，可以在受理前告知当事人向人民调解委员会申请调解。根据《最高人民法院关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》，确立了对人民调解协议的司法确认制度。法律规定：经人民调解委员会调解达成调解协议后，双方当事人认为有必要的，可以自调解协议生效之日起三十日内共同

向人民法院申请司法确认，人民法院应当及时对调解协议进行审查，依法确认调解协议的效力。人民法院依法确认调解协议有效，一方当事人拒绝履行或者未全部履行的，对方当事人可以向人民法院申请强制执行。人民法院依法确认调解协议无效的，当事人可以通过人民调解方式变更原调解协议或者达成新的调解协议，也可以向人民法院提起诉讼。

五、加强了对人民调解工作的指导和保障

为确保人民调解工作正常开展，调动广大人民调解员积极性，落实国家对人民调解工作的支持保障责任，法律规定：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有关规定给予表彰奖励。村民委员会、居民委员会和企业事业单位应当为人民调解委员会开展工作提供办公条件和必要的工作经费。法律还规定：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工作进行业务指导。

CONTENTS

目录

第一章	总则	/001
第二章	人民调解委员会	/014
第三章	人民调解员	/027
第四章	调解程序	/038
第五章	调解协议	/108
第六章	附则	/144

附录 /149

1. 中华人民共和国人民调解法
2. 人民调解委员会组织条例
3. 司法部《人民调解工作若干规定》
4. 司法部《人民调解委员会及调解员奖励办法》
5. 最高人民法院《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》
6. 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》
7. 跨地区跨单位民间纠纷调解办法

后记 /186

第一章 总 则

第一条 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。

【解读】 本条是关于立法目的和依据的规定。

人民调解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，被国际社会誉为化解社会矛盾的“东方经验”。我国宪法、民事诉讼法等法律对人民调解制度都有明确规定。宪法第一百一十一条规定第二款规定：“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。”民事诉讼法第十六条规定：“人民调解委员会是在基层人民政府和基层人民法院指导下，调解民间纠纷的群众性组织。人民调解委员会依照法律规定，根据自愿原则进行调解。当事人对调解达成的协议应当履行；不愿调解、调解不成或者反悔的，可以向人民法院起诉。人民调解委员会调解民间纠纷，如有违背法律的，人民法院应当予以纠正。”

最早规范人民调解的法规是1954年中央人民政府政务院制定的《人民调解委员会暂行组织通则》。1989年，国务院制定了《人民调解委员会组织条例》。改革开放以来，随着经济社会的发展和社会主义民主法制建设的进步，人民调解工作实现了历史性的发展。目前，全国共有人民调解组织80多万个，人民调解员400多万人，形成覆盖广大城乡的人民调解工作网络。人民调解已成为我国纠纷解决机制的重要组成部分，发挥着“第一道防线”的作用，在增进人民团结、维护社会稳定、构建社会主义和谐社会中发挥着越来越重要的作用，得到党和政府的高度重视，在国际社会被誉为“东方经验”。但是，相对经济社会发展的新形势新要求和人民群众的新期待，人民调解工作的发展面临不少困难和问题，现有法律法规也不能完全适应新形势下人民调解工作发展的需要。现行有关人民调解工作的专门法规层级较低，所作规定偏重组织制度，许多内容滞后于社会发展，保障体制尚不健全，影响制约人民调解工作的发展，因此，迫切需要加快人民调解立法，以保障和促进人民调解工作的健康发展。

制定人民调解法的目的，主要有两个方面：一是完善人民调解制度，规范人民调解活动；二是及时解决民间纠纷，维护社会和谐稳定。

这些年来，人民调解工作为适应社会需要，在组织形式、工作方法、构建以人民调解为基础，人民调解、行政调解、司法调解相衔接的工作格局等方面做了有益的多方面的改革探索，积累、创造了许多新经验。司法部和最高人民法院为加大对人民调解的支持保障力度、提升人民调解效力，陆续出台了一系列新举措。地方人民调解立法也取得不少新的成果。这就需要加快人民调解立法，在总结吸收这些政策措施和地方立法的基础上，创新人民调解体制机制，

完善人民调解制度，规范人民调解活动。

当前，我国已进入改革发展的关键时期，社会的深刻变革，利益格局的调整，使各方面的矛盾纠纷呈现高发态势，解决不好，势必影响社会的和谐稳定。构建社会主义和谐社会，要求强化、健全社会矛盾纠纷的工作和机制，需要贯彻调解优先原则，更多地采用调解方法，把矛盾化解在基层、解决在萌芽状态。人民调解在解决社会矛盾纠纷方面具有不可替代的地位和作用。这就需要加快人民调解立法，对人民调解工作的开展给予更好的支持和保障，以更好地加强人民调解工作，拓展人民调解领域，强化人民调解功能，充分发挥人民调解组织在化解民间纠纷、维护社会和谐稳定中的积极作用。

第二条 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。

【解读】 本条是关于人民调解的定义的规定。

根据主持调解的主体的不同，我国的调解可以分为人民调解、行政调解和司法调解。三种调解的区别主要在于调解的主体不同：人民调解的主体是人民调解委员会；行政调解的主体是行政机关；司法调解的主体是人民法院。理解人民调解的定义，需把握以下四点：

一、人民调解的主体是人民调解委员会

根据民事诉讼法和人民调解委员会组织条例的规定，人民调解委员会是村民委员会和居民委员会下设的调解民间纠纷的群众性组织，在基层人民政府和基层人民法院指导下进行工作。基层人民政府及其派出机关指导人民调解委员会的日常工作由司法助理员负责。人民调解法在民事诉讼法和人民调解委员会组织条例的基础上，根据经济社会的发展需要，增加规定了企业事业单位根据需要设立人民调解委员会。乡镇、街道以及社会团体或者其他组织根据需要可以参照本法有关规定设立人民调解委员会。