

高端
释法

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会民法室 / 编著
中华人民共和国司法部法制司

中华人民共和国 人民调解法 解读

主 编

扈纪华

(全国人大常委会法制工作委员会民法室副主任)

陈俊生

(中华人民共和国司法部法制司司长)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

全国人大常委会法制工作委员会民法室 / 编著
中华人民共和国司法部法制司

中华人民共和国 人民调解法 解读

主 编

扈纪华 陈俊生

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国人民调解法解读/全国人大常委会
法工委民法室, 中华人民共和国司法部法制司编著.
—北京: 中国法制出版社, 2010. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2154 - 6

I. ①中… II. ①全…②中… III. ①调解 (诉讼法) -
法律解释 - 中国 IV. ①D925. 05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 171849 号

责任编辑: 赵 宏

封面设计: 蒋 怡

中华人民共和国人民调解法解读

ZHONGHUARENMINJINGONGHEGUO RENMINTIAOJIEFA JIEDU

编著/全国人大常委会法工委民法室, 中华人民共和国司法部法制司
经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/8.75 字数/180 千

版次/2010 年 9 月第 1 版

2010 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2154 - 6

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010483

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

导 言

一、《人民调解法》的立法背景

人民调解是一项具有中国特色的法律制度。人民调解植根于“息诉止讼”的中国传统文化，是我国人民独创的化解矛盾、消除纠纷的非诉讼纠纷解决方式。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层民主政治制度的重要组成部分。目前，全国共有人民调解组织 82.4 万个，人民调解员 494 万人，形成了覆盖广大城乡的人民调解工作网络。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 767.7 万件。由于人民调解具有扎根基层、分布广泛、灵活便捷、不伤和气等特点，在解决纠纷中具有独特的、其他纠纷解决方式不可替代的基础性作用，已经成为我国纠纷解决机制的重要组成部分，为预防和减少民间纠纷、化解社会矛盾、促进社会和谐发挥了重要的作用，被称为维护社会稳定的“第一道防线”，被国际社会誉为“东方经验”。

制定人民调解法是加强新形势下人民调解工作的客观需要。党和国家历来高度重视人民调解工作，1954 年 3 月，中央人民政府政务院颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》；1982 年 12 月，人民调解制度作为人民群众自治的重要内容被载入宪法；1989 年 6 月，国务院颁布了《人民调解委员会组织条例》，

有力推动了人民调解工作的不断发展。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、思想观念深刻变化的新形势下，人民调解工作面临新的发展机遇和挑战。人民调解的范围、人民调解的组织形式、调解员的选任方式有了新的发展，人民调解与行政调解、司法解释、仲裁、诉讼等纠纷解决方式的结合越来越紧密。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，以适应新形势、新情况、新要求。加强人民调解立法工作，提高法制化、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。

人民调解立法工作得到了立法机关的高度重视和社会各界的广泛关注。从第八届全国人大到第十一届全国人大，每年都有许多全国人大代表就人民调解立法提出议案，全国政协委员也多次提案要求立法。有关部门、专家学者、人民调解工作者和广大人民群众也纷纷呼吁加快人民调解法制进程。适时制定人民调解法成为社会各界的共识。根据全国人大常委会和国务院立法工作计划，司法部认真总结新中国成立以来，特别是《人民调解委员会组织条例》实施以来人民调解工作的经验，起草了《中华人民共和国人民调解法（草案送审稿）》，于2009年4月报请国务院审议。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，十一届全国人大常委会第十五次会议对人民调解法草案进行了初次审议。委员们普遍认为，制定人民调解法，有利于人民调解工作法制化、规范化，对形成中国特色社会主义法律体系很有意义。会后，全国人大常委会法工委公开向社会征求对人民调解法草案的建议，收到各方面的意见和建议共

2871 条。全国人大法律委员会根据委员和各方面的意见建议，对草案进行了反复研究修改。8 月 23 日，十一届全国人大常委会第十六次会议对人民调解法草案进行了第二次审议。8 月 28 日，出席会议的 152 名常委会组成人员，以 143 票赞成的高票通过了《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）。同日，国家主席胡锦涛签署第 34 号主席令，公布《人民调解法》，该法自 2011 年 1 月 1 日起施行。《人民调解法》从启动立法到颁布出台不到 3 年时间，经连续两次审议即顺利通过，反映了立法机关对人民调解工作的高度重视，体现了社会各界对人民调解制度的广泛共识。

二、制定颁布《人民调解法》的重要意义

《人民调解法》是我国第一部专门、系统、完备规范人民调解的法律，全面确立了人民调解制度。它的颁布实施，对于加强我国社会主义民主法制建设，充分发挥人民调解的职能作用，构建社会主义和谐社会都有着重要的作用，在我国人民调解制度和人民调解事业发展史上具有里程碑的意义。

制定颁布《人民调解法》，对于全面完善人民调解制度具有重要意义。《人民调解法》以宪法为依据，以科学发展观为指导，全面、系统地规范了人民调解的性质、任务和原则，人民调解的组织形式和人民调解员的选任，人民调解的程序、效力，人民调解的指导和保障等各个方面的内容，进一步丰富和发展了人民调解制度，为人民调解工作提供了更有力的法律支撑。在法律位阶上，从国务院行政法规发展为一部国家法律；在规范内容上，从《人民调解委员会组织条例》的 17 条，发展为《人民调解法》的六章、35 条；在规范完备程度上，从专门规定人民调解组织的法规，发展为全面规范人民调解制度的完

备法律。《人民调解法》的制定颁布，指明了人民调解工作的发展方向，全面提升了人民调解工作的法律地位，进一步完善了中国特色社会主义法律体系。

制定颁布《人民调解法》，对于推动人民调解工作的改革与发展具有重要意义。《人民调解法》巩固和坚持人民调解的本质属性，保持和发挥人民调解特有的优势和作用，适应新形势、新任务和新要求，充分肯定了近年来人民调解工作发展、创新取得的成果，把人民调解实践中的成功经验总结上升为法律规范，为新时期的人民调解工作提供了有力的保障。《人民调解法》亮点突出、特色鲜明，许多制度具有创新性：明确了司法行政机关对人民调解工作的指导体制；确立了乡镇街道和其他新型人民调解组织的法律地位；规定了人民调解工作的经费保障制度；明确了人民调解与其他纠纷解决方式之间的衔接制度；明确了人民调解协议的法律效力；确立了对人民调解协议的司法确认制度。《人民调解法》的制定颁布，全面提升了新时期人民调解活动的规范化、法制化水平，必将有力推动人民调解工作迈上新的台阶。

制定颁布《人民调解法》，对于充分发挥人民调解工作在构建社会主义和谐社会中的职能作用具有重要意义。及时有效化解民间纠纷，维护社会和谐稳定是人民调解的基本任务，也是《人民调解法》的立法目的。《人民调解法》肯定了人民群众参与社会事务管理的重要形式，贯彻了“调解优先”的工作原则，突出了“第一道防线”的基础性作用，为发挥人民调解的政治优势、社会优势夯实了法律基础，有利于实现法治基础上的社会和谐。《人民调解法》的制定颁布，有利于充分调动广大人民调解组织和人民调解员的积极性，进一步提高人民调

解的社会认同感，营造全社会支持人民调解事业发展的良好氛围，充分发挥人民调解在处理民间纠纷中的优势和作用，使矛盾化解在基层、解决在萌芽状态，为构建社会主义和谐社会发挥更大的作用。

三、《人民调解法》的主要特点

《人民调解法》在全面总结新中国人民调解工作发展经验的基础上，对人民调解的性质、任务和工作原则，人民调解组织形式和人民调解员的选任，人民调解的程序、效力，人民调解的指导和保障等问题进行了全面规范，为人民调解提供了更有力的法律支持。《人民调解法》在坚持人民调解本质属性的前提下，注重保持和发挥人民调解特有的优势和作用，总结和吸收了实践探索出的成功经验并上升为法律制度，丰富和发展了人民调解制度，具有以下特点：

（一）人民调解的群众性、自治性和民间性特征得到进一步巩固。人民调解委员会是人民群众自我管理、自我教育、自我服务的组织，人民调解具有群众性、自治性、民间性的基本特征。这是人民调解制度赖以存在的基础，也是长期以来人民调解工作保持生机与活力的原因所在。根据《人民调解法》的规定，人民调解是在依法产生的人民调解委员会主持下，由当事人平等协商解决自己的矛盾纠纷的自治行为；人民调解委员会是群众自治组织，人民调解员来自于群众、服务于群众；人民调解坚持平等自愿原则；人民调解程序灵活便捷、不拘形式，等等，都充分体现了人民调解的群众性、自治性和民间性。保持人民调解的这些基本特征，有利于发挥人民调解在化解矛盾纠纷中的优势和作用，帮助和促使纠纷当事人息纷止争。

（二）司法行政机关指导人民调解工作的职责得到进一步

明确。《人民调解法》在《人民调解委员会组织条例》的基础上，通过国家法律赋予司法行政机关指导人民调解工作的职责，对司法行政机关依法指导人民调解工作提出了明确要求。各级司法行政机关要依据《人民调解法》，紧密结合本地实际，正确把握人民调解工作的发展方向，明确发展目标，制定发展规划，精心组织指导，全面加强人民调解的制度建设、组织建设、队伍建设、业务建设，实现人民调解工作的科学发展。

（三）人民调解组织建设和队伍建设得到了进一步规范。在组织建设上，《人民调解法》首次从立法上确立了以村（居）、企业事业单位调委会为主，乡镇、街道及其他新型人民调解组织为重要组成部分的人民调解组织网络体系，赋予不同组织形式的人民调解组织同等的法律地位。在人民调解员队伍的建设上，《人民调解法》规定了人民调解员的组成结构、基本条件和选任模式，规定了人民调解员因不当行为可以被依法罢免或解聘，扩大了参与调解人员的范围。在奖励激励机制上，《人民调解法》规定对有突出贡献的人民调解委员会和人民调解员给予表彰奖励，在人民调解工作岗位上致伤致残或牺牲的人民调解员的配偶和子女可以享受国家救助和抚恤。

（四）国家支持保障人民调解工作的责任得到进一步强化。国家对人民调解工作给予必要的支持和保障，有利于激发和调动人民调解组织和人民调解员的工作积极性，是人民调解工作持续健康发展的重要保证。《人民调解法》明确规定了国家对人民调解工作的保障机制，要求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；人民调解员从事调解工作，应当给予适当的误工补贴；村（居）民委员会和企业事业单位应当为设立的人民调解委员会提供办公条件和必

要的工作经费。

（五）人民调解与其他纠纷解决机制相衔接的工作机制得到进一步完善。根据《人民调解法》的规定，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；对有可能引起治安案件、刑事案件的纠纷，人民调解员应当及时向当地公安机关或者其他有关部门报告；调解不成的，人民调解员应当终止调解，并依据法律、法规的规定，告知当事人可依法通过仲裁、行政、司法等途径维护自己的权利；当事人之间就调解协议发生争议的，一方当事人可以向人民法院提起诉讼。

（六）人民调解协议的法律效力得到进一步确立。《人民调解法》从立法上明确了人民调解协议的法律效力。一是强调调解协议具有法律约束力，当事人应当按照约定履行；二是要求人民调解委员会对调解协议的履行情况进行监督，督促当事人履行约定的义务；三是经人民法院司法确认为有效的调解协议，当事人可以申请强制执行。

目 录

导 言	1
第一章 总 则	1
第 一 条 【立法目的和立法根据】	1
第 二 条 【人民调解的含义】	11
第 三 条 【人民调解工作的原则】	14
第 四 条 【人民调解不收费】	18
第 五 条 【对人民调解工作的指导】	20
第 六 条 【支持和保障人民调解工作】	27
第二章 人民调解委员会	32
第 七 条 【人民调解委员会的性质】	32
第 八 条 【人民调解委员会的设立及构成】	37
第 九 条 【人民调解委员会委员产生及任期】	41
第 十 条 【人民调解委员会有关情况的统计与 通报】	44
第十一条 【健全工作制度与密切群众关系】	46
第十二条 【办公条件和工作经费】	50
第三章 人民调解员	53
第十三条 【人民调解员的构成】	53
第十四条 【人民调解员的任职条件与业务培 训】	54

第十五条	【人民调解员的行为规范】	58
第十六条	【补贴、救助、抚恤和优待】	61
第四章	调解程序	65
第十七条	【人民调解的启动方式】	65
第十八条	【告知当事人申请人民调解】	70
第十九条	【人民调解员的确定】	74
第二十条	【参与调解】	79
第二十一条	【人民调解员调解工作要求】	83
第二十二条	【调解方式、方法】	87
第二十三条	【人民调解活动中的当事人权利】	93
第二十四条	【人民调解活动中的当事人义务】	97
第二十五条	【调解过程中预防纠纷激化工作的 措施】	101
第二十六条	【调解终止】	103
第二十七条	【记录与归档】	109
第五章	调解协议	112
第二十八条	【达成调解协议的方式】	112
第二十九条	【调解协议书的内容和生效】	115
第三十条	【口头调解协议的生效】	121
第三十一条	【调解协议效力】	123
第三十二条	【争议的解决】	126
第三十三条	【司法确认】	131
第六章	附 则	136
第三十四条	【参照设立人民调解委员会】	136
第三十五条	【施行日期】	139

附录一：

中华人民共和国人民调解法	142
(2010 年 8 月 28 日)	
关于《中华人民共和国人民调解法(草案)》的说明	148
(2010 年 6 月 22 日)	
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	160
(2010 年 8 月 23 日)	
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)》审议结果的报告	164
(2010 年 8 月 26 日)	

附录二：

《中华人民共和国人民调解法》立法大事记(2008 年-2010 年)	167
人民调解工作发展概况	172
我国法律关于调解的一些规定	184
法律、法规、司法解释和规章关于调解协议效力的规定	194
十一届全国人大常委会第十五次会议审议人民调解法草案的意见	199
十一届全国人大常委会第十六次会议审议人民调解法草案二次审议稿的意见	215
有关部门、单位和专家对人民调解法草案的意见	219
地方和中央有关部门、单位对人民调解法草案的意见	228

社会公众对人民调解法草案的意见	241
附录三：	
关于深入学习宣传贯彻《中华人民共和国人民调 解法》的通知	252
(2010 年 9 月 2 日)	
人民调解制度发展的里程碑——司法部副部长郝 赤勇就人民调解法的颁布答记者问	257
(2010 年 9 月 7 日)	
后记	266

第一章 总 则

本章共6条，主要规定了制定《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）的目的、根据，人民调解的性质、原则以及国家对人民调解工作的指导、支持和保障等内容。

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。

● 条文主旨

本条是关于《人民调解法》立法目的和立法根据的规定。

● 立法背景

人民调解制度是一项具有深厚中华民族传统的法律制度，是化解社会矛盾、消除纷争的非诉讼解决方式。调解制度源于我国古代民间调解“排难解纷”、“止讼息争”的传统，因其契合了中华民族“以和为贵”的道德观念和处世方式，为传统儒家思想所推崇。早在西周时期，官府中就设有“调人”，“掌司万民之难而谐和之”。秦汉时期，官府中的调解制度发展为乡官治事的调解机制。唐代，乡里讼事先由里正、坊正调解之。宋朝也有官吏调解的记载。明清两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。

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。在中国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设立调解组织，用于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，当时就叫“人民调解委员会”，这一名称沿用至今。新中国成立后，人民调解制度在继承我国民间调解优良传统的基础上，逐步发展成为一项社会主义民主与法律制度。人民调解工作在党和政府的高度重视和关心支持下，为预防和减少民间纠纷、化解社会矛盾、促进社会和谐发挥了十分重要的作用，成为我国纠纷解决机制的重要组成部分，成为维护社会稳定的“第一道防线”。我国的很多法律制度都是借鉴国外的经验制定的，但人民调解制度是具有中国特色和中国传统的法律制度，是我国创造的矛盾解决方式。国外对我国的人民调解工作给予了高度评价，誉之为“东方经验”。美国、法国、日本等国司法界人士都称赞人民调解是中国的创造。

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，思想观念深刻变化的新形势下，人民调解工作面临新的发展机遇和挑战。党和政府充分肯定人民调解的作用，把“调解优先”作为化解矛盾、消除纠纷的原则，对新时期人民调解工作提出了更高的要求。随着民间纠纷不断演变和发展，人民调解的范围，逐渐从传统的婚姻家庭、邻里关系、小额债务、轻微侵权等常见、多发的矛盾纠纷，向土地承包、拆迁安置、环境保护、医患纠纷等社会热点、难点纠纷领域

扩展；人民调解的组织形式、调解员的选任方式也有了新的发展；人民调解与行政调解、司法调解、仲裁、诉讼等纠纷解决方式的结合越来越紧密。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、新情况、新要求。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。

人民调解立法工作得到了立法机关的高度重视和社会各界的广泛关注。从第八届全国人大到第十一届全国人大，每年都有相当数量的全国人大代表就人民调解立法提出议案，全国政协委员也多次提案要求立法。有关部门、专家学者、人民调解工作者和广大人民群众也纷纷呼吁加快人民调解法制进程。适时制定人民调解法成为社会各界的共识。根据全国人大常委会和国务院立法工作计划，司法部认真总结新中国成立以来特别是《人民调解委员会组织条例》实施以来人民调解工作经验，起草了《中华人民共和国人民调解法（草案送审稿）》，于2009年4月报请国务院审议。2010年5月5日，国务院第110次常务会议决定将草案提请第十一届全国人大常委会审议。2010年6月25日，十一届全国人大常委会第十五次会议对《人民调解法（草案）》进行了第一次审议。委员们普遍认为，制定人民调解法，有利于人民调解工作法制化、规范化，对形成中国特色社会主义法律体系很有意义。草案在人民调解长期实践经验的基础上全面规范了人民调解工作，适应人民调解在新时期化解矛盾纠纷的需要，赞成草案的基本框架和主要内容，建议审议修改后尽快出台。有些委员和代表建议对人民调解的范围、