

中华人民共和国

人民调解法

学习读本

ZHONG HUA REN MIN GONG HE GUO
REN MIN TIAO JIE FA XUE XI DU BEN

司法部基层工作指导司 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中华人民共和国 人民调解法学习读本

司法部基层工作指导司 编

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国人民调解法学习读本/司法部基层
工作指导司编. —北京:法律出版社,2010. 10
ISBN 978-7-5118-1299-5

I. ①中… II. ①司… III. ①调解(诉讼法)—研究
—中国 IV. ①D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 196131 号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘秀丽

装帧设计/马 帅

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印刷厂

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/3.75 字数/97 千

版本/2010 年 10 月第 1 版

印次/2010 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-1299-5

定价:18.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 总则	(1)
一、《人民调解法》的立法背景	(1)
二、《人民调解法》的立法过程	(3)
三、《人民调解法》的立法目的	(4)
四、人民调解的概念	(10)
五、人民调解的特征	(11)
六、人民调解的性质	(11)
七、人民调解的范围	(12)
八、人民调解的基本原则	(13)
九、人民调解的方式和方法	(16)
十、指导人民调解工作的机构及其职责	(17)
十一、人民调解的不收费制度	(21)
十二、人民调解的经费保障制度	(23)
十三、人民调解的表彰奖励制度	(26)
第二章 人民调解委员会	(27)
一、人民调解委员会的依法设立	(27)
二、人民调解委员会的性质	(27)
三、新型人民调解委员会的性质	(30)
四、人民调解委员会的组织形式	(31)
五、人民调解委员会的人员构成	(33)
六、人民调解委员会委员的产生方式	(34)
七、人民调解委员会委员的任期	(36)
八、人民调解委员会设立情况的统计和通报	(37)

九、人民调解委员会与人民群众的关系	(38)
十、人民调解委员会的工作制度	(39)
十一、设立人民调解委员会的单位的保障责任	(41)
第三章 人民调解员	(44)
一、人民调解员的构成	(44)
二、担任人民调解员的条件	(45)
三、人民调解员的业务培训	(46)
四、人民调解员的行为规范	(47)
五、人民调解员违反行为规范的法律后果	(50)
六、人民调解员的待遇	(50)
第四章 调解程序	(53)
一、人民调解的启动方式	(53)
二、基层人民法院、公安机关引导当事人申请人民调解	(57)
三、安排调解员	(60)
四、社会力量参与调解	(65)
五、人民调解员进行调解的工作要求	(67)
六、人民调解员调处纠纷的程序和方式	(71)
七、当事人的权利	(75)
八、当事人的义务	(78)
九、防止矛盾激化	(80)
十、调解不成的,终止调解	(82)
十一、做好记录和立卷归档工作	(86)
第五章 调解协议	(88)
一、达成调解协议的方式	(88)
二、调解协议书	(89)
三、口头调解协议	(91)
四、调解协议具有法律约束力	(92)
五、争议的解决	(95)
六、司法确认	(99)

第六章 附则.....	(103)
一、参照设立人民调解委员会	(103)
二、实施日期	(106)
附录	
中华人民共和国人民调解法.....	(107)

第一章 总 则

一、《人民调解法》的立法背景

(一)人民调解的历史

人民调解制度是继承我国“和为贵”的民族文化,发扬我国民间调解传统,经过长期实践不断发展和完善起来的一项化解社会矛盾、消除社会纠纷的法律制度,是一项具有中国特色的诉讼外纠纷解决方式。

调解制度在我国有着悠久的历史。据史料记载,中国古代调解最早可追溯到周朝。《周礼·地官》所载官名中有“调人”,“调人掌司万民之难而谐和之”。调解是周朝民间乃至官府解决矛盾纠纷的基本准则之一。到秦汉时期,官府中的调解制度发展为乡官治事的调解机制。在唐朝,乡里讼事先由里正、坊正调解。在宋朝,也有官吏调解的记载。在元朝,乡里设社,社长负有调解的职责。在明清两代,统治者对调解更加重视,将民间调解规则上升为法律规范,使调解制度得到了很大发展。

在中华民国时期,国民政府颁布了专门的调解法规,对调解作出专门规定,建立专门的调解组织对一般民间纠纷和轻微刑事案件进行调解。

20 世纪 20 年代我国第一次国内革命战争时期,人民调解制度开始萌芽。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了调解组织,调解农民之间的

纠纷。

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,人民调解制度进一步发展完善并开始走上制度化进程,许多边区、根据地的乡村都设有调解组织,称为“人民调解委员会”,这个名称一直沿用至今。在总结人民司法工作经验的基础上,各根据地和解放区相继颁布了人民调解工作的条例、规程。据不完全统计,到中华人民共和国成立时,各根据地和解放区先后颁布了20个有关乡村调解工作的条例、规程、办法等。

1949年新中国成立后,人民调解制度在发扬我国民间调解优良传统、继承新民主主义时期人民调解的成功做法的基础上,依托实践逐步发展成为一项社会主义民主与法律制度。

在党和政府的高度重视和关心支持下,人民调解制度经过革命、建设和改革各个阶段的实践,不断发展和完善,成了我国纠纷解决体系的重要组成部分,为预防和减少民间纠纷、化解社会矛盾、促进社会和谐,发挥了十分重要的作用,被誉为维护社会稳定的“第一道防线”。

可见,人民调解制度是具有中国特色的法律制度,是我们国家继承民族传统并结合实际情况创造的一种诉讼外纠纷解决方式。据此,许多国家对我国的人民调解工作给予了高度评价,称其为“东方经验”、“东方一枝花”。

(二)《人民调解法》的立法必要性

改革开放以来,尤其是进入21世纪之后,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。

随着民间纠纷不断出现新情况、新种类和新问题,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、多发的矛盾纠纷领域,向土地承包、拆迁安置、环境保护、医患纠纷等社会热点、难点矛盾纠纷领域扩展;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。

大力加强人民调解立法工作,适时出台《人民调解法》,逐步提高人民调解的法制化、规范化水平,既是人民调解工作与时俱进、创新发展的迫切需要,也是及时化解民间纠纷、增进人民团结、巩固基层政权、促进社会和谐的必然要求。

二、《人民调解法》的立法过程

长期以来,人民调解立法工作得到了国家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》成了社会各界的共识。

根据全国人大常委会和国务院立法工作计划,司法部认真总结了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)》,并于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。

国家立法机关对人民调解立法给予了高度重视,坚持科学立法、开门立法、民主立法,深入调查研究,广泛听取各部门、专家学者的意见,公开向社会征求对《人民调解法(草案)》的意见,收到各方面的意见和建议共2871条。常委会经过两次审议,对草案稿反复酝酿修

改。在2010年8月28日第十一届全国人大常委会第十六次会议上,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》),自2011年1月1日起施行。

三、《人民调解法》的立法目的

根据《人民调解法》第1条的规定,《人民调解法》共有四个立法目的,分别是完善人民调解制度、规范人民调解活动、及时解决民间纠纷、维护社会和谐稳定。

(一)完善人民调解制度

1949年以来,在党和政府的高度重视下,我国的人民调解制度在实践中不断发展和完善。1954年3月22日,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》,明确了人民调解的宗旨、任务、组织、原则、纪律和工作方法,以法规的形式第一次在全国范围内确立和统一了人民调解制度,从而推动人民调解工作进入了一个新的历史时期。

1982年,人民调解制度作为群众自治的基本制度载入宪法。同年颁布的民事诉讼法确立了人民调解制度与民事诉讼的关系。继承法、村民委员会组织法、城市居民委员会组织法、人民法院组织法等法律对人民调解均有明确规定。

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作了全面规范。近年来,司法部、财政部和最高人民法院等有关部门先后出台了一系列政策和规章,对新时期人民调解工作改革创新所取得的经验和成果给予了充分肯定。

2002年9月24日,中央办公厅、国务院办公厅转发的《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》,对新时期人民调解与人民法院密切配合、共同加强人民调解工作提出了指导意见。

2002年9月5日,最高人民法院出台《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》,对人民法院审理涉及人民调解协议的民事案件的有关问题作出了规定。

2002年9月26日,司法部颁布了《人民调解工作若干规定》,规范了人民调解的任务、工作原则、人民调解委员会和人民调解员的组成和职责、调解协议及履行等内容。

2004年2月13日,最高人民法院、司法部出台《关于进一步加强人民调解工作切实维护社会稳定的意见》,对加强人民调解维护社会稳定的作用提出了指导意见。

2004年8月18日,最高人民法院出台《关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》,对人民法院正确调解民事案件,保障和方便当事人行使诉讼权利作出了具体规定。

2007年8月23日,最高人民法院、司法部出台《关于进一步加强新形势下人民调解工作的意见》,对积极推动新时期人民调解工作的改革与发展,推动人民调解法制化、规范化建设提出了指导意见。

2007年7月9日,财政部与司法部联合发布的《关于进一步加强人民调解工作经费保障的意见》,对人民调解工作经费的开支范围、保障办法和管理等方面提出了指导意见。

2009年7月24日,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》,进一步完善了人民调解等非诉讼纠纷解决方式与诉讼之间的衔接机制。

伴随国家立法的开展,人民调解地方立法工作也取得了显著成绩,青海、陕西、重庆、宁夏、安徽、四川等省(区、市)出台了人民调解工作条例,湖北省出台了省政府规章,为当地人民调解工作的顺利开展提供了有力保障,为制定《人民调解法》积累了宝贵经验。

《人民调解法》以宪法为依据,在全面总结新中国人民调解工作发展经验的基础上,既坚持人民调解本质属性,注重保持和发挥人民调解特有的优势和作用,又以科学发展观为指导,适应新形势、新任务和新要求,全面、系统、创造性地规范了人民调解的性质、任务和原

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各个方面的问题,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持。

具体而言,在法律规范层级上,人民调解制度从国务院行政法规发展为一部国家法律;在规范内容上,从1954年的《人民调解委员会暂行组织通则》的11条,1989年国务院通过的《人民调解委员会组织条例》的17条,发展为《人民调解法》的6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,发展为专门规范人民调解制度的完备法律,全面地确立了我国的人民调解制度。《人民调解法》的颁布实施,是人民调解工作的一件大事,也是我国法制建设的一件大事,丰富和完善了社会主义法律体系。

(二) 规范人民调解活动

人民调解的规范化程度将直接影响人民调解作用的发挥,进而影响人民调解的健康发展。规范人民调解活动,提高人民调解的规范化和制度化水平,是人民调解立法的主要目的之一。《人民调解法》是我国第一部专门规范人民调解的法律,完整地规定了人民调解委员会、人民调解员、调解程序、调解协议等内容,在人民调解的规范化和制度化进程中具有里程碑的意义。

在组织建设上,《人民调解法》规定了村民、居民调解委员会和企业事业单位调解委员会的设立、组成及任期制度,从立法上确立了以村(居)、企(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,赋予了不同组织形式的人民调解组织同等的法律地位,为根据需要设立新型人民调解组织保留了制度空间。

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基本条件、组成结构和选任模式,规定了人民调解员因不当行为可以依法被罢免或解聘,扩大了参与调解人员的范围。

在人民调解程序上,《人民调解法》相关规定凸显了人民调解不拘形式、灵活便捷、便民利民的特点和优势,要求人民调解在充分尊

重当事人权利的基础上,采用多种方式帮助当事人达成协议,避免了人民调解程序司法化、行政化的倾向。

在纠纷解决方式的相互关系上,《人民调解法》进一步完善了人民调解与其他纠纷解决方式相衔接的工作机制,明确了人民调解协议的法律效力,首次从立法上确立了司法确认制度。

在人民调解的管理体制上,《人民调解法》创造性地明确规定了国家对人民调解工作的支持和保障责任,确立了司法行政机关代表国家对人民调解工作的指导管理体制,明确了基层人民法院对人民调解委员会调解民间纠纷进行业务指导的责任。

《人民调解法》设立的这些制度,确保了人民调解活动有法可依、依法开展、按法保障,大大提升了人民调解活动的制度化、规范化水平。

(三)及时解决民间纠纷

人民调解属于一种纠纷解决机制,解决民间纠纷是人民调解的根本任务,而及时、便捷地解决民间纠纷则是人民调解的显著特点之一。调解与诉讼、仲裁都是矛盾纠纷解决机制,它们相互配合、相互协调,共同发挥着化解矛盾纠纷、维护社会和谐稳定、促进经济社会发展的作用。

人民调解是诉讼程序之外化解矛盾、消除纷争、促进和谐的重要手段,是我国矛盾纠纷预防化解体系的重要组成部分。现行的调解制度除了人民调解外,还有司法调解和行政调解,共同构成了“大调解”格局。

在“大调解”格局中,人民调解应当是基础。在构建“大调解”格局时,要充分发挥人民调解在化解矛盾纠纷中的基础性作用,尽量少一些“对簿公堂”,同时要厘清人民调解与行政调解、司法调解相互之间的联系与区别,分清权限,防止用行政权、司法权干预或代替人民调解组织的自治。

人民调解解决矛盾纠纷突出的特点是及时、就地、不拘形式、灵活便捷、便民利民,能够及早发现矛盾、尽快解决矛盾,尽量做到“大

事化小,小事化了”。随着新形势下人民调解工作范围的不断变化,从婚姻、家庭、邻里等常见性、多发性民间纠纷,扩展到公民与法人及社会组织之间的矛盾纠纷,以及村务管理、农民负担、土地承包及流转、征地拆迁和补偿、施工扰民、环境污染、劳动争议、拖欠农民工工资、医患纠纷等各个方面的纠纷。民间纠纷虽多因小事而起,但如不及时控制解决,往往容易激化升级,造成更严重的后果。与其他矛盾解决机制相比,人民调解的优越性在很大程度上就表现在“及时”上。通过广布的人民调解组织网络,定期排查纠纷,把纠纷消灭在萌芽状态,及时解决在基层,预防和调解了大量社会难点、热点纠纷。

目前,全国共建立人民调解委员会 82 万多个,其中村民、居民委员会调委会 67 万多个,乡镇、街道调委会 4 万多个,企事业单位调委会近 8 万个,区域性、行业性调解组织 1.2 万个;全国的人民调解员达到 494 万人的规模,形成了覆盖全国城乡的人民调解组织网络。近五年来,全国的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 2904 万余件,调解成功 2795 万余件,成功率达 96%;防止民间纠纷引起的自杀 10 万余件,防止民间纠纷转化成刑事案件 25 万余件,开展矛盾纠纷排查 90 万余次,专项治理各类矛盾纠纷 108 万件,制止群众性械斗 18 万余起,防止群体性上访 16.6 万余起。

(四) 维护社会和谐稳定

维护社会和谐稳定是所有纠纷解决机制的重要任务。人民调解作为预防和解决社会矛盾纠纷的重要手段,是维护社会稳定的“第一道防线”,是增进团结、和谐的“润滑剂”,同时也是基层民主政治的重要组成部分。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、刘少奇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”。

当前,我国已进入改革发展的关键时期,随着经济体制的深刻变

革、社会结构的深刻变动、利益格局的深刻调整以及思想观念的深刻变化,影响社会稳定的民间纠纷也在不断发展、变化。民间纠纷及其调解工作呈现出很多新的特点,如诱因复杂、触发点多,突发性事件、群体性纠纷增多,调解难度大、反复性强等,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。

2003年,胡锦涛总书记在视察湖南省长沙市开福区四方坪黑石渡地区社会矛盾调解中心时指出:“人民调解是中国的特色,要变被动调解为主动调解,深入开展矛盾纠纷的排查调处工作。”2005年,胡锦涛总书记在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力的专题研讨班上的讲话中再一次指出:“建立健全社会矛盾纠纷调处机制,把人民调解、行政调解、司法调解结合起来,依法及时合理地处理群众反映的问题。”

党的十六届六中全会作出的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中要求,完善矛盾纠纷排查调处工作制度,建立党和政府主导的维护群众权益机制,实现人民调解、行政调解、司法调解有机结合,更多采用调解方法,综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、协商、疏导等办法,把矛盾化解在基层,解决在萌芽状态。

在实行依法治国,建设社会主义法治国家的进程中,需要更多地采用调解方法,强化、健全解决社会矛盾纠纷的工作和机制,尽可能地使大量的矛盾纠纷在进入司法渠道之前通过政治优势得到化解;即便已经进入司法渠道,也要尽可能地通过调解定纷止争;对于大量的涉法涉诉信访问题,也要尽可能地通过调解实现息诉罢访,核心就是强调“调解优先”。人民调解工作必须适应新形势的要求,不断更新工作理念、开拓工作方法、创新工作机制、完善组织形式、提高队伍整体素质,努力拓展人民调解的领域和空间,在维护社会和谐稳定中更好地发挥职能优势。

四、人民调解的概念

《人民调解法》规定,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。

人民调解制度是我国调解制度的重要组成部分。根据现行法律的规定,我国的调解制度主要由人民调解、司法调解和行政调解构成。司法调解是指在诉讼过程中,在人民法院的主持下,通过依法说服教育使诉讼双方当事人互谅互让,解决纠纷的一种诉讼活动。行政调解是指由我国法律、法规所确认的国家行政机关通过说服教育等方法促进双方当事人依法自愿达成协议,使纠纷得到解决的一种行政活动。

三种调解都是化解纠纷、调整当事人关系的活动,都是在第三者主持下进行,都必须以国家的法律、法规和政策为依据,对当事人双方采取说服教育的方式和疏导化解的方法,坚持自愿调解的原则,其目的都是平息纷争、消除隔阂,促进社会和谐稳定,维护正常的社会生产活动秩序。

当然,三种调解毕竟是不同的纠纷解决机制,存在以下几点区别:

首先,调解的主持人不同。司法调解的主持者是国家的审判机关,即人民法院;行政调解的主持者是负有调解职能的国家行政机关;人民调解的主持者是人民调解委员会。

其次,调解的范围不同。司法调解的范围是法院所受理的所有民事案件、刑事自诉案件和行政赔偿案件;行政调解的范围一般仅限于法定的、单一的具体案件,如劳动争议、合同纠纷、侵权纠纷等;人民调解的范围主要限于民间纠纷。

最后,调解的法律地位不同。司法调解是一种法定的诉讼程序,是诉讼内的调解;人民调解和行政调解并不是诉讼的必经程序,是非

诉讼的调解活动。

五、人民调解的特征

人民调解具有群众性、自治性和民间性这三大特征。可以说,群众性、自治性和民间性是人民调解制度和《人民调解法》的灵魂。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,都充分体现了人民调解的群众性、自治性和民间性特征。

保持人民调解的上述特征,有利于纠纷当事人自愿选择和接受调解,不妨碍在调解不成时另行行使诉讼权利,从而发挥人民调解在化解矛盾纠纷中的优势和作用。

六、人民调解的性质

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,是基层群众自治的一种主要形式。宪法和现行有关法律关于人民调解是人民群众自我管理、自我教育、自我服务的属性的定位,是我国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,这一性质始终没有改变。

目前,尽管人民调解的组织形式呈现多样化,人民调解与纠纷解决的行政机制、司法机制的衔接、互动日益密切,国家对人民调解支持、保障力度不断加大,但这一切都没有也不应当影响和改变人民调解的性质。