

人民调解法治新论

■ 主编 刘江江



中国政法大学出版社

人民團體登記條例

中華民國八十年一月二十一日公布



內政部編印

人民调解法治新论

主 编 刘江江

副主编 王 琼 关保英

撰稿人 (以姓氏笔划为序)

王 琼	刘江江	刘英明
关保英	孙彩虹	邵 君
余维民	张进德	林晓谨
胡绩成	徐 杨	梁 玥
康 昕		



中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人民调解法治新论 / 刘江江主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2009. 4

ISBN 978-7-5620-3369-1

I. 人... II. 刘... III. 民事纠纷-调解 (诉讼法)-研究-中国 IV. D925.114.4

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第052132号

书 名	人民调解法治新论
出版发行	中国政法大学出版社 (北京市海淀区西土城路 25 号) 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088 zf5620@263.net http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社) (010) 58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印刷厂
规 格	787 × 960 16 开本 22.25 印张 400 千字
版 本	2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5620-3369-1/D · 3329
定 价	38.00 元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

序 言

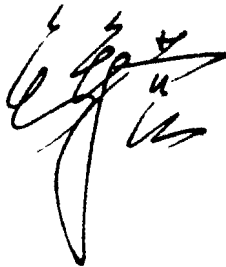
调解制度在我国有着悠久的历史和文化传统,从孔子提出“无讼”的思想开始,调解便成为民间乃至官府解决矛盾纠纷的一项重要制度,历经两千多年的发展,体现儒家思想,不伤和气、不结仇怨却能方便快捷地“止讼息争”的调解成为老百姓的习惯性选择。中国共产党在成立之初就开始发展调解解决矛盾纠纷的文化传统,在共产党领导下的反对封建土地制度的农会组织和在一些地区建立的局部政权组织中设立了调解组织,调解人民群众之间的纠纷。共产党建立的中华苏维埃共和国的区、乡两级政府,中陕省的区、乡两级苏维埃政府都设有“裁判委员会”,负责办理民事案件,解决群众纠纷。抗日战争时期,人民调解制度得到进一步发展,边区、根据地等乡村都设有调解组织,称为“人民调解委员会”,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,得到党和政府的关怀与支持。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”。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,标志着人民调解制度在新中国的确立。1982年,人民调解作为群众自治的基本制度载入宪法。1989年,国务院根据改革开放的新形势,在《人民调解委员会暂行组织通则》的基础上,颁布了《人民调解委员会组织条例》,将人民调解工作进一步法律化、系统化。近年来,我国的人民调解制度进行了新一轮的改革与发展。2002年9月5日,最高人民法院通过了《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》,第一次以司法解释的形式明确了人民调解协议具有民事合同的性质和效力,增加了人民调解协议的法律效力,提升了人民调解工作的权威性和公信力。9月11日,司法部制定了《人民调解工作若干规定》。第一次以部颁规章的形式加强和规范了人民调解工作。9月24日,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《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》，要求各级党委和政府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，为维护改革发展稳定的大局做出积极的贡献。长期的实践证明：这项具有中国特色的社会主义法律制度对调解民间纠纷，防止矛盾激化，把纠纷解决在基层、消灭在萌芽状态是行之有效的；在增强人民团结、维护社会稳定、加强政权建设、推进民主与法治建设中，人民调解制度发挥着独特作用，受到国际法律界的普遍关注和赞赏，被誉为“东方经验”，并被联合国法律服务组织接受为综合治理的指导原则之一。

随着改革的不断深入，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和纠纷不断增多。党的十六届六中全会发布的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》在肯定人民调解制度作用的同时，对新时期人民调解工作的发展提出了更高的要求。新形势下，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，如人民调解组织的属性和形式的多元化，人民调解员的选任方式突破既有规定，人民调解工作的领域不断拓宽，人民调解与行政调解、司法调解的衔接配合，人民调解协议的效力问题等。最近，中国再次强调要认真贯彻调解优先原则，切实加强人民调解工作，主动调解各类矛盾纠纷，推进人民调解与行政调解、司法调解、行政仲裁的衔接配合，提高人民调解的质量和效率。

在新的形势和任务面前，加强对人民调解工作发展趋势的研究，提升人民调解工作的质量和水平，是及时化解民间纠纷，增进人民团结，维护社会安定，加强基层政权建设的必然要求。同时，人民调解的性质、功能、组织运作以及与司法制度之间的关系需要我们进一步研究和探索。基于此，本书围绕人民调解制度的一系列理论问题作了一些研究与探索，以期对进一步发展和完善我国人民调解制度有所助益。



2009年3月

编写说明

人民调解制度是在继承和发扬我国民间调解历史传统的前提下,不断发展和完善起来的一项社会主义法律制度。可以说,与法院调解、行政调解和仲裁调解相比,人民调解是一种权威性最低、自治性最强的社会型纠纷解决方式。在社会实践中,由于人民调解能够方便快捷、灵活有效地化解人民内部矛盾和平息民间纠纷,维护社会稳定而获得政府的支持和肯定,也深受广大人民群众欢迎和认可。同时,由于人民调解在实现息讼止纷的过程中,节约了司法资源和诉讼成本,作为一种非诉讼纠纷解决机制,深受国际社会的推崇,被誉为“东方经验”、“中华民族的创举”。更为重要的是,在我国传统社会中,人民调解一直是解决民间纠纷的主要方式。对于这一点,学界并不存在分歧。

近十几年来,中国的法治化进程正以前所未有的速度向前发展,在这个过程中出现了许多复杂而频发的纠纷。但是,颇具特色的人民调解制度对于社会转型过程中出现的这些纠纷,却表现出种种的不适应性。相关数据资料表明,近些年来,在诉讼案件逐年递增的情况下,人民调解的纠纷解决能力呈现明显的下降趋势,相对于法院每年的收案量,人民调解所受理的纠纷数量逐年下降。不过,实践表明,仅仅依靠正式的司法程序难以满足解决社会纠纷的需求,相反,建立一种多元化纠纷解决机制更符合社会和法治可持续发展的需要。在这样一种现实需求下,自20世纪90年代后期开始,人民调解的发展出现了一些新的迹象。2002年9月,最高人民法院发布的《关于审理涉及人民调解协议民事案件的若干规定》明确了人民调解协议的性质和效力,司法部发布的《人民调解工作若干规定》对人民调解委员会的工作范围、组织形式、调解行为和程序等做出了具体的规定。之后,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《最高人民法院、司法部关于进一步加强人民调解工作的意见》。这些文件表明,人民调解已经进入新的高速发展期。

可见,在当前的历史背景下,对我国的人民调解制度进行重新定位和重新建构是十分必要的。人民调解的性质、功能、组织运作以及和正式司法制度之间的关系等问题都需要我们重新进行研究和探索。基于此,本书试图围绕人

民调解制度的一系列理论问题作一些研究与探索,以期对发展和完善我国人民调解制度有所助益。

本书的总体设计由刘江江同志负责,王琼、关保英同志审阅了全部书稿。撰写过程中的具体分工如下:

刘江江(上海政法学院):第一章

关保英(上海政法学院):第二章

梁 玥(上海市南汇区司法局):第三章

邵 君、梁 玥(上海市南汇区司法局):第四章

徐 杨(上海政法学院):第五、六章

余维民(上海政法学院):第七、十四章

张进德(上海政法学院):第八章

胡绩成(上海政法学院):第九、十章

刘英明(上海政法学院):第十一、十二章

孙彩虹(上海政法学院):第十三、十五、十六章

康 昕(上海市司法局):第十七、十八章

林晓谨(上海市司法局):第十九、二十章

编 者

2009年2月

导 论

人民调解与法治的关系是理论界和实务界争论较大的问题之一,这些争论概括起来有下列诸论点:一种论点认为,人民调解是我国政治制度的组成部分,作为一种政治制度可以具有宪法和法律上的属性,但其与法治并没有逻辑上的必然联系。人民调解中一些手段的运用和没有专门的《人民调解法》为该论点提供了充分的论据。另一种论点认为,人民调解是我国法律制度的组成部分,但它与法治的关系需谨慎对待,因为法治要求的是法律之治,而人民调解并不仅仅要求法律之治。换言之,道德的治理、传统文化的治理乃至习俗的治理均可适用于人民调解,我国人民调解中的伦理基础和政治基础支持了这个论点。第三种论点则认为,人民调解与法治是紧密联系的,其是国家法治的重要组成部分,由宪法设定,由其他法律调整,有专职的纠纷解决机关就是其法治化的具体表现。上列关于人民调解与法治关系的论点都从不同角度对人民调解定了性,阐释了人民调解在我国法治运作过程中的一些进路。然而,这些争论让我们不得不对人民调解在社会主义法治国家建设中地位的认知产生些许担忧,因为人民调解这样一个基本带有法治性质或者归属于法治范畴的制度,在我国却一直游离于人们的主观认识之外。这样的主观认识并不局限于学界,它也存在于人民调解法治的实务部门,不仅仅存在于受益于人民调解的民间,也存在于我国的法治主体之中。正是实务部门和法治主体关于人民调解非法治体系构成的认知模式使我国的人民调解与我国的法治进程并没有保持最大限度的和谐。

我们知道,1999年《中华人民共和国宪法》第13条修正案的出台使我国建设社会主义法治国家的指导原则变得十分明确,社会主义法治理念的基本内涵日益清晰,社会主义法治国家建设的模式越来越具体。这对于人民调解制度的发展和完善是一个契机,对于人民调解在社会主义法治国家建设中功能的发挥提供了前所未有的机会。正是由于我们认识上的不统一使人民调解的发展及其功能的发挥没有质的飞跃。毫不客气地讲,人民调解制度只有在法治建设中占有一席之地才会具有真正的生命力,社会主义法治国家的建设只有依靠人民调解来推进才能体现真正意义上的法治和谐,甚至于法治与社会

的和谐。

本著作就是在这样的实践背景和理论背景下写作的。质而言之,本著作认为人民调解是社会主义法治的组成部分,而社会主义法治国家的建设不能没有人民调解制度的支撑,这是本著作与国内其他有关人民调解论著的重要区别。由于目前没有人民调解法治化的专门论著,因此,人民调解法治究竟包含什么样的内涵,到目前为止尚未有学者作出论述。本著作是对人民调解法治若干问题进行系统阐述的一个尝试。

全书将人民调解法治分为五个部分。第一部分为“理论篇”。本篇是对人民调解法治相关理论问题的讲解,我们将人民调解纳入法的一般理论之中,用法的一般原理对人民调解作法律理论上的分析。其中包括人民调解法治的概念、人民调解法治的构成、人民调解法律关系、人民调解法律原则、人民调解法律渊源等。这些范畴的问题是研究人民调解法治的起点,也是人民调解法治的基本理论问题。事实上,在撰写过程中,我们发现将法治以及法律关系的基本理论运用于人民调解之中并不牵强,因为人民调解法治有着实实在在的法律理论中的内涵。以人民调解法律关系为例,法律关系中的主体、客体、内容在分析人民调解时都有具体内容,我们在分析“纠纷当事人权利与义务”时就将当事人的权利作了这样的概括,即自主决定权、要求回避权、表述真实意志权、不受压制权、自愿达成和解协议权等。这些权利只有人民调解当事人才享有,而其他法律关系当事人则没有这样的权利。由此可见,法治与法律理论对于人民调解而言是至关重要的,读者们在读本书时一定要对理论部分的内容认真掌握,因为它是领会人民调解法治的一把钥匙。

第二部分为“主体篇”,本篇是对人民调解法治主体的讲解,人民调解法治主体与人民调解法律关系主体不是同一意义的概念,二者在理论上重合,而在法治实践中人民调解法律关系主体与人民调解法治主体并不是一回事。人民调解法治主体只从相对静态的角度对介入到人民调解制度中的机构、组织、人的表述,它们是人民调解法治中较为重要的一个部分,没有它们的介入人民调解就无法运行,更谈不上进行法律行为了。依目前我国人民调解的法律规定,人民调解的法治主体包括人民调解委员会、人民调解员、纠纷当事人、司法行政机关等,它们各自在人民调解中扮演不同的角色。对于人民调解法治主体的讲解我们以我国有关人民调解的法律规范为依据,对每个当事人在人民调解中的权利与义务、职责、产生与变更乃至工作原则等都作了较为简略的评介。这一部分我们所突出的是有关法律与法治的实务。至于人民调解法治主体的深层理论问题我们无法在本著作中进行深入探究,只是将一些在今后

需要引起注意的问题提了出来。我们认为,通过对人民调解法治主体的讲解,有利于读者把握我国人民调解的运行脉络。其中诸多评介具有一定的创新性,我们对人民调解纠纷当事人的类型作了划分,认为人民调解纠纷当事人包括作为个体的纠纷当事人、作为企业单位的纠纷当事人、作为事业单位的纠纷当事人、作为社会组织的纠纷当事人、作为政府机关的纠纷当事人、作为特殊形态的纠纷当事人等。

第三部分为“程序篇”,本篇是对人民调解程序的讲解。程序在法治中的地位是至关重要的,在一定意义上讲,法治如果离开了程序就会变得没有意义。但是,程序在不同的部门法律中有不同的意义和状态,人民调解作为纠纷解决的法律制度,程序在其中的地位和设置是非常重要的。同时,我们还考虑到人民调解作为一种特殊的纠纷解决制度,与其他纠纷解决制度相比又对程序的要求相对松弛。这种松弛性决定了人民调解中的程序的特殊性,即既要依相关的程序规则而为,又对程序没有太苛刻的要求,基于这种特殊性,本部分我们介绍了人民调解中民间纠纷的受理、民间纠纷的调解、人民调解协议的达成、人民调解协议的履行等基本的程序环节。这些环节既是按人民调解的运行过程设计的,又以我国目前关于人民调解法律规定设计的程序为基础。

第四部分为“责任篇”,本篇是对人民调解法律责任的讲解。人民调解法治中的核心部分是法律责任,没有相应的法律责任,就不成其法律制度。因为在没有法律责任的情况下,即使有相应的法律规范也只能提供一些行为范式,而不能为不遵循行为范式的行为施加国家强制力。法律责任在我国有关的法律文件中也是被放在比较重要的部分确立的。人民调解的法律责任与其他法律责任相同,包括了大量的责任追究的方式、方法,而要对相关主体进行责任追究就必须以构成责任为前提。基于此,我们先讲解了人民调解法律责任的概念、构成要件、价值等有关的前提。而后分别讲解了人民调解委员会的责任、人民调解员的责任、司法行政机关的责任等。人民调解作为一种法律制度,其责任主要是针对对它的运作起决定作用的主体的,我们免去对人民调解当事人法律责任的讲解也是基于这个考虑。我国有关人民调解的法律规范对司法行政机关的责任作了非常详细和具体的规定,我们在撰写中对这部分内容介绍得也较为具体,这有利于读者从法治国家以制约权力行使者为主的法治理念中得到启迪。

第五部分为“展望篇”,本篇是对人民调解法治在我国发展趋势的讲解。之所以要设立这一篇,主要原因在于我国人民调解工作尽管比较成熟,但人民调解法治却无法与人民调解工作本身同日而语,如何使人民调解走上法治化

的轨道是我国学界和实务部门应当关注的问题。那么,究竟怎样发展人民调解的法治,本著作从人民调解法治与人民调解德治的契合、人民调解与人民法院调解的契合、人民调解与行政调解的契合、人民调解个案处理功能与法治氛围营造功能的契合等方面对人民调解在我国的前景进行了展望。本部分我们探讨了人民调解与其他相关制度的关系,初步梳理了人民调解在运行中的一系列敏感问题。这些问题对人民调解法治进程具有重要意义,而且其中诸多内容本身就是人民调解法治的构成。这一部分的问题设定与人们对人民调解认知的水准有关,我们根据自身对人民调解的感悟提出了一些理念,当然,这只是我们的一家之言。谨望读者在阅读此部分时引起注意,我们不想将我们的观点强加于任何一位读者。

编 者

2009年2月

| 目 录 |

序 言..... I

编写说明..... III

导 论..... V

第一部分 理论篇

第一章 人民调解法治概论 1

第一节 人民调解概说 / 1

第二节 人民调解法治的概念 / 7

第三节 人民调解法治的构成 / 12

第二章 人民调解法律关系..... 17

第一节 人民调解法律关系的概念 / 17

第二节 人民调解法律关系的构成 / 21

第三节 人民调解法律关系的变迁 / 30

第三章 人民调解法律原则..... 32

第一节 人民调解法律原则的概念 / 32

第二节 人民调解合法性原则 / 36

第三节 人民调解合理性原则 / 40

第四章 人民调解法律渊源..... 43

第一节 人民调解法律渊源的概念 / 43

第二节 人民调解的正式渊源 / 48

第三节 人民调解的非正式渊源 / 51

第二部分 主体篇

第五章 人民调解委员会 55

第一节 人民调解委员会的概念 / 55

第二节 人民调解委员会的任务 / 62

第三节 人民调解委员会的工作原则和工作制度 / 65

第四节 人民调解委员会的形式 / 71

第六章 人民调解员 76

第一节 人民调解员的概念 / 76

第二节 人民调解员的职责 / 79

第三节 人民调解员的纪律 / 83

第七章 纠纷当事人 87

第一节 纠纷当事人的概念 / 87

第二节 纠纷当事人的权利义务 / 90

第三节 纠纷当事人的类型 / 95

第八章 司法行政机关 104

第一节 司法行政机关的概念 / 104

第二节 司法行政机关的类型 / 107

第三节 司法行政机关与人民调解的关系 / 113

第三部分 程序篇

第九章 民间纠纷的受理 121

第一节 民间纠纷受理的概念 / 121

第二节 民间纠纷的受案范围 / 126

第三节 民间纠纷受理的条件 / 128

第四节 民间纠纷受理的程序 / 130	
第十章 民间纠纷的调解	133
第一节 民间纠纷调解的概念 / 133	
第二节 民间纠纷调解中的审查 / 136	
第三节 民间纠纷调解的形式 / 137	
第四节 民间纠纷调解的程序 / 141	
第十一章 人民调解协议	145
第一节 人民调解协议概述 / 145	
第二节 人民调解协议的效力 / 156	
第十二章 人民调解协议的履行	168
第一节 人民调解协议履行的概念 / 168	
第二节 人民法院对涉及人民调解协议案件的审理 / 175	

第四部分 责任篇

第十三章 人民调解法律责任概说	180
第一节 人民调解法律责任的概念 / 181	
第二节 人民调解法律责任的构成要件 / 186	
第三节 人民调解法律责任的价值 / 190	
第十四章 人民调解委员会的责任	194
第一节 主动调解纠纷的责任 / 194	
第二节 遵守调解原则的责任 / 201	
第三节 遵守调解纪律的责任 / 209	
第十五章 人民调解员的责任	215
第一节 人民调解员符合法定条件的责任 / 215	
第二节 人民调解员依法产生的责任 / 220	
第三节 人民调解员遵守调解法律的责任 / 227	
第十六章 司法行政机关的责任	234
第一节 对人民调解进行行政指导的责任 / 234	

第二节	健全人民调解委员会的责任	/ 237
第三节	受理人民调解咨询和投诉的责任	/ 241
第四节	调研民间纠纷特点和趋势的责任	/ 245

第五部分 展望篇

第十七章	人民调解法治与人民调解德治的契合	250
第一节	人民调解法治与人民调解德治的异质性	/ 250
第二节	人民调解法治与人民调解德治的相容性	/ 253
第三节	人民调解法治与人民调解德治的互补性	/ 255
第十八章	人民调解与人民法院调解的契合	260
第一节	人民调解与人民法院调解的异质性	/ 260
第二节	人民调解与人民法院调解的相容性	/ 266
第三节	人民调解与人民法院调解的互补性	/ 275
第十九章	人民调解与行政调解的契合	282
第一节	人民调解与行政调解的异质性	/ 282
第二节	人民调解与行政调解的相容性	/ 284
第三节	人民调解与行政调解的互补性	/ 287
第二十章	人民调解个案处理功能与法治氛围营造功能的契合	295
第一节	人民调解个案处理功能与法治氛围营造功能的异质性	/ 295
第二节	人民调解个案处理功能与法治氛围营造功能的相容性、 互补性	/ 297
附：人民调解相关法律法规		310
	人民调解工作若干规定	/ 310
	人民调解委员会组织条例	/ 316
	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	/ 318
	人民调解委员会及调解员奖励办法	/ 319

司法部关于适用《人民调解委员会组织条例》第九条第二款有关 问题的通知 / 321	
跨地区跨单位民间纠纷调解办法 / 322	
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 / 323	
司法部关于加强人民调解员培训工作的意见 / 327	
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 / 329	
司法部关于创建规范化司法所工作的意见 / 333	
后 记	338