



北京市社会科学理论著作
出版基金资助

RENMIN TIAOJIE ZHIDU YANJIU

人民调解制度研究

徐胜萍 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

C.B.J.J

北京市社会科学理论著作
出版基金资助

RENMIN TIAOJIE ZHIDU YANJIU



人民调解制度研究

徐胜萍 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

人民调解制度研究/徐胜萍著. —北京:北京师范大学出版社, 2016. 1

ISBN 978-7-303-19535-0

I. ①人… II. ①徐… III. ①民事纠纷—调解(诉讼法)—研究—中国 IV. ①D925.114.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 238274 号

营销中心电话 010-58805072 58807651
北师大出版社学术著作与大众读物分社 <http://xueda.bnup.com>

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码:100875

印 刷:大厂回族自治县正兴印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:890 mm×1240 mm 1/32

印 张:7.375

字 数:195 千字

版 次:2016 年 1 月第 1 版

印 次:2016 年 1 月第 1 次印刷

定 价:30.00 元

策划编辑:马洪立

责任编辑:李洪波

美术编辑:袁 麟

装帧设计:袁 麟

责任校对:陈 民

责任印制:马 洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-58800697

北京读者服务部电话:010-58808104

外埠邮购电话:010-58808083

本书如有印装质量问题,请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话:010-58805079

序

中国共产党第十六次代表大会把“社会更加和谐”作为党为之奋斗的一个重要目标明确提出来，而“构建社会主义和谐社会是一个不断化解社会矛盾的持续过程”（《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》）。随着经济体制深刻变革，社会结构深刻变动、利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，社会各阶层之间的矛盾冲突也随之凸显出来，在某些局部地区甚至显得比较激烈，及时有效地疏导、解决社会转型过程中涌现的各种矛盾，使得社会矛盾得以缓和乃至消弭是构建社会主义和谐社会的一个重要内容。2006年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过的《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》明确提出，要“健全社会舆情汇集和分析机制，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。”在构建和谐社会的背景下,用调解的方式化解社会矛盾受到了空前的重视。在中国有着深厚思想和社会基础的人民调解制度也得到了新的发展,焕发出生机,对解决民间纠纷、维护社会和谐稳定发挥了重要作用。

作为化解民间纠纷重要机制之一的人民调解制度,在不同的历史时期,其解纷功能实现的程度却是历史地变化着的。从20世纪90年代开始,人民调解工作受到了巨大冲击。即使是在今天,在以调解的方法解决民事纠纷已成世界发展趋势的背景下,在构建中国和谐社会的过程中,人民调解制度虽然受到了政府的青睐和提倡,但实际上,人民调解制度的适用并不普遍,人民调解制度并未得到人们的积极利用。分析起来,影响人民调解制度适用的因素异常复杂,单凭某一要素无法说明当事人是否选择人民调解方式解决纠纷的动因。这是一个各种因素混合作用的结果,这些影响因子相互纠结、缠绕在一起,需要我们从不同的维度加以观察。本书不但探讨了改革开放以来,社会关系的变迁、公民法律意识的变迁、政府有关处理社会矛盾政策的变迁、人民调解本身制度设计上的变化等因素对人民调解制度适用的影响,而且通过实证的研究方法,利用SPSS统计分析工具和Spearman的相关性检验方法,筛选出影响人民调解制度适用的主要因素,建立了影响人民调解制度适用因素的线性回归方程。在此基础上,有针对性地提出改革和完善人民调解制度的建议和对策,为提高人民调解制度的实效性提供了技术上的支撑。

本书共分六章。

第一章至第四章主要是对人民调解制度的相关基本理论问题的研究,力求在理论方面对人民调解制度的研究有所裨益。

第五章、第六章主要是对影响人民调解制度适用的因素进行研究。这是本书的重点部分，也是本书具有明显创新性和前沿性的部分。

第六章主要是利用 SPSS 统计分析工具和 Spearman 的相关性检验方法，筛选出影响人民调解制度适用的主要因素，建立了影响人民调解制度适用因素的线性回归方程。在此基础上，有针对性地提出改革和完善人民调解制度的建议。

(1) 理性认识人民调解在纠纷解决体系中的地位和作用。调查数据显示，在实际生活中，人民调解制度的适用并不普遍，人民调解制度并未得到人们的积极利用。人民调解制度的合理使用，可以在一定程度上缓解社会矛盾，有利于和谐社会的建设，但是由于人们鲜少主动适用人民调解，片面地强调运用人民调解积极化解社会矛盾，扩张人民调解，使得人民调解呈现出与人民调解的民间性、自治性相脱离，依赖于行政权和司法权的纠纷处理的特点。充分发挥人民调解制度的功能，应科学、理性地看待人民调解在多元化纠纷解决体系中的地位和作用，尊重人民调解民间性、群众性的本质属性，创造保障当事人自愿原则实施的外部条件。

(2) 加强对人民调解制度的宣传。调查表明，人民调解制度在实践中未被广泛适用同人们对人民调解制度的认知程度低有显著的关联性。针对人们缺乏人民调解的观念，不熟悉人民调解组织的功能和作用的现状，有关组织和机构应该大力宣传人民调解制度。宣传是调动人们适用人民调解制度解决纠纷的有力手段。

(3) 明确不同纠纷类型应由不同的人民调解组织受理。伴随着新型人民调解组织机构的出现和发展，不同类型的民事纠纷可由不同性质和类型的人民调解机构分别受理，以提高调解

的服务质量。

(4)简化人民调解程序,保障调解公平。调查显示,人民调解处理纠纷所需的时间以及调解程序的复杂程度对当事人是否选择人民调解解决纠纷有显著的相关性。人民调解处理纠纷所需的时间越长、程序越复杂,则当事人选择人民调解解决纠纷的意愿就越低。因此,简化人民调解程序、尽量在合理的时间内化解矛盾是引导人们利用人民调解解决纠纷的重要方法。但是,“需要指出的是,调解最终还只是一个程序的东西,因而设计一个公平的过程是成功调解的关键。”在保证人民调解程序的灵活性和方法的多样性的基础上,人民调解程序仍旧应有相应的规则以保证调解的正当性。这些规则包括:当事人自治规则、人民调解员资格规则、调解中立规则。

(5)提高调解协议的可履行性。调查表明,通过人民调解达成的协议是否得到履行对当事人是否选择适用人民调解制度解决纠纷的态度有明显的相关性。因此,通过营造诚实守信的社会氛围、尊重调解的自治性,平衡双方当事人的利益、提高司法确认制度的实效性是促进人民调解协议高效履行、人民调解制度将进一步推行和发展的关键所在。

目 录



CONTENTS

第一章 调解概述	1
第一节 调解的概念和特点	1
第二节 调解的分类	6
第三节 调解的纠纷解决效果	12
第二章 中国传统调解制度考析	27
第一节 中国古代调解的发展	27
第二节 中国古代调解的种类	30
第三节 中国古代调解的特点	34
第四节 中国传统调解制度的功能	38
第五节 中国传统调解存在和发展的原因	42
第三章 人民调解概述	59
第一节 人民调解制度的发展历史	59
第二节 人民调解的性质和特点	69
第三节 人民调解的基本原则	76
第四节 人民调解的功能	79
第四章 人民调解程序的结构要素	84
第一节 人民调解的主体	84
第二节 人民调解的规范渊源	103
第三节 人民调解协议	106
第四节 人民调解程序	112
第五章 影响人民调解制度适用的因素	116
第一节 人民调解制度解纷功能发挥的变迁	116

第二节 社会关系变迁对人民调解适用的影响	122
第三节 公民法律意识对人民调解制度适用的影响 ...	130
第四节 纠纷解决政策对人民调解适用的影响	142
第五节 纠纷的类型和特点对人民调解制度适用的影响	151
第六节 人民调解的制度设计对人民调解制度适用的影响	160
第六章 “影响人民调解制度适用因素”的调查分析及对策	169
第一节 “影响人民调解制度适用因素”的调查分析 ...	169
第二节 对策和建议	202
附 录 “影响人民调解适用因素”调查问卷	219
后 记	227

第一章

调解概述

第一节 调解的概念和特点

一、调解的概念

调解，在英文中有的用“mediation”表达，有的用“conciliation”进行表述。例如《联合国国际贸易法仲裁委员会调解规则》《国际商会调解规则》等规则中用“conciliation”表达调解，而《世界知识产权组织调解规则》《新加坡国际仲裁中心调解规则》《斯德哥尔摩商会仲裁院调解规则》等则用“mediation”。尽管这两个词有不同的涵义，但在现代纠纷解决体系中，这两个词经常被交替使用。例如，在美国和新加坡的仲裁调解规则中用“mediation”来表示调解，但法律条文中却用“conciliation”来表达。

与调解相似的用语还有“斡旋”和“调停”。有关调解概念的表述有很多，但大同小异。《简明不列颠百科全书》将调解定义为，在双方发生冲突时，由第三方帮助减少分歧或寻求解决纠

纷的方法。^①《牛津法律大辞典》将调解定义为,一种寻求解决雇主与雇员之间争议的程序。……为此目的建立的机构或任命的个人仅仅是把当事人召集在一起,以求影响他们解决争议。^②

《美国法律辞典》将调解定义为,第三方旨在促进争议的解决而进行的干预,调解通常是非对立性的,用第三人来帮助当事人达成自愿的协议,调解不涉及诸如调查事实方面的问题,调解使当事人的不同主张得到协调是其目的。^③

戈尔丁把调解归类为“类法律式的解决纠纷”当中,所谓“类法律式的解决纠纷”是必须区别于通过双方协商或谈判来解决纠纷,总是包含第三者在内。他认为调解的目的是通过对当事人权利、要求或利益之间进行调整或妥协来实现纠纷的解决。^④

英国学者迈克尔·努尼把调解定义为辅助性纠纷解决方式。“调解是关于纠纷双方当事人聘请经验丰富之第三人——调解员——以辅助他们探讨达成双方都能接受之化解分歧的方案之制度。”^⑤

澳大利亚的标准——预防、处理和解决纠纷的指南——全国替代性纠纷解决咨询理事会(NADRAC)在AS4608—2004法案中对调解所做的定义:调解是指一种纠纷解决程序,在这种程序中,当事人在纠纷解决从业者(调解员)的帮助下,认清

① 《简明不列颠百科全书》第七卷,北京:中国大百科全书出版社,1986年版,第796页。

② 《牛津法律大辞典》,北京:光明日报出版社,1988年版,第193页。

③ [美]彼得·G·伦斯特洛姆编:《美国法律辞典》,贺卫方等译,北京:中国政法大学出版社,1998年版,第28、229、230页。

④ [美]马丁·P·戈尔丁:《法律哲学》,齐海滨译,北京:生活·读书·新知三联书店出版社,1987年版,第212、221、133页。

⑤ [英]迈克尔·努尼:《法律调解之道》,杨丽华、于丽英译,北京:法律出版社,2006年版,封二,“迈克尔·努尼语录”。

争议的焦点,提出选择方案,考虑替代方案,然后达成一致。调解员对于纠纷的内容或者解决的结果没有做出决定的权力,但他们可以建议或者决定适用的调解程序。调解可以在双方自愿的情况下进行,也可以根据法院的司法令状进行,还可以根据业已存在的契约进行。^①

《中国大百科全书》的定义是:“双方或多方当事人之间发生民事权益纠纷,由当事人申请,或者人民法院、群众调解组织认为有和好的可能时,为了减少讼累,经法庭或者群众调解组织从中排解疏导、说服教育,使当事人互相谅解,争端得以解决,是谓调解。”^②

陈桂明的定义是:“将争议交由一定的组织或个人居中调和,促使争议当事人双方互相协商谅解,达成协议,这种解决纠纷的形式就是调解。”^③

范愉根据性质和功能把调解界定为:“调解是在第三方协助下进行的、当事人自主协商性的纠纷解决活动。”^④

虽然上述对调解的定义有不同的表述,但基本上都包含了“中立第三方的协助”以及“当事人之间协商”的内容。因此,调解就其本质而言,是在中立第三方的介入帮助下,当事人之间通过协商而自愿达成纠纷解决的一个具有很大灵活性的纠纷处理系统。

① [澳]娜嘉·亚历山大主编:《全球调解趋势》,王福华等译,北京:中国法制出版社,2011年版,第43页。

② 《中国大百科全书》(法学卷),北京:中国大百科全书出版社,1984年版,第589页。

③ 陈桂明:《仲裁法论》,北京:中国政法大学出版社,1992年版,第28页。

④ 范愉:《非诉讼纠纷解决机制研究》,北京:中国人民大学出版社,2000年版,第176页。

二、调解的主要特征

(一) 调解的辅助性

调解一般通过中间人来进行。调解的一个最显著特征是旨在帮助解决纠纷的居中的第三方的出现。第三方可以是国家机关、社会组织或个人。第三方往往是基于纠纷主体的委托而介入纠纷解决过程的,调解人不具有强制性权威要求当事人接受某个决定,其作用在于通过个人的感受、沟通技巧以及协调复杂问题的技术来发现和促进合意。^① 第三方不仅在情感上与纠纷各方不存在任何对抗,而且往往被推断为不受冲突权益关系制约和影响的公正的主持者。因此,“调解是利益导向性、问题解决导向性的,从而避免了身份导向性的谈判。”^② 第三者居间的地位一方面使其能够分辨与冲突相关联的事实过程,另一方面也使其有可能鉴别各方需求和根本利益,不管这些是实体的、程序的或者是心理上的,提出尽可能多的潜在解决方案,达成冲突双方均可接受的纠纷处理办法。^③

(二) 调解的自愿性

自愿和合意是调解最本质的要素。调解是一个冲突双方或多方当事人在第三者的主持下协商进行的纠纷解决程序。在协商的过程中,当事人逐渐达成合意。不仅调解程序的开始是当事人各方协商而自愿达成的合意,而且最后的解决方案也必须

① 王锡铎:《规则、合意与治理——行政过程中ADR适用的可能性与妥当性研究》, <http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=art&Gid=335568110>, 2011-07-11。

② [英]迈克尔·努尼:《法律调解之道》,杨丽华、于丽英译,北京:法律出版社,2006年版,第7页。

③ 顾培东:《社会冲突与诉讼机制》,北京:法律出版社,2004年版,第35页;[英]迈克尔·努尼:《法律调解之道》,杨丽华、于丽英译,北京:法律出版社,2006年版,第7页。

是经协商而自愿达成的合意。调解员在调解过程中虽然可以进行说服劝导,甚至可以提出调解方案,但调解员本身并不能作出决定,决定权仍然保留在当事人手中。如果当事人最终不能达成合意,则意味着调解失败,当事人可以转而寻求其他方式来解决争议。在整个调解过程中,“调解员和当事人可以随时自由地,不需要任何理由地从程序中退出。调解自愿,这个事实可能是大多数通过调解达成的协议成功得以被执行和具有终局性现象的心理学原因。”^①因为“调解产生于这样一种认识,即参与者自己能够充分进行谈判,以达成一致。当事人的这种能力是得到承认与尊重的,也就是说,所有解决方案都不是强加的或出于恐惧才接受的。这对于任何一方当事人都更加易于接受和遵守。”^②与由法官或者仲裁员强加的裁决相比,当事人更愿意接受并执行通过他们自身协商同意的协议。

(三) 调解的妥协性

调解最本质的要素是合意,而妥协是达成合意的基础。虽然法律和是非观念在调解过程中发挥着一定的影响,但调解所追求的主要目的不是纠纷达成符合法律规范的正确解决,而是达成纠纷的妥当解决,达成纠纷主体在心理对抗的消弭,维护相互间的友善关系。因此,在调解过程中,“第三方并不试图运用现有的法律规范来解决双方的冲突,而是针对冲突双方提出的观点和要求策划一种妥协与和解的办法。”^③由于调解是在一种非对抗性的、和谐的气氛中进行的,争议的双方可以自由阐述自己的观点和意见,在中立的调解人的说服劝导下,纠纷

① [英]迈克尔·努尼:《法律调解之道》,杨丽华、于丽英译,北京:法律出版社,2006年版,第7页。

② [澳]娜嘉·亚历山大主编:《全球调解趋势》,王福华等译,北京:中国法制出版社,2011年版,第41页。

③ [英]科特威尔:《法律社会学导论》,潘大松等译,北京:华夏出版社,1989年版,第239页。

双方通过理性地计算自己的得失有可能找到一个适当的妥协点,形成解决纠纷的合意。如果争议的双方固执于自己的利益而争执不休,互不妥协,合意则很难达成。

(四)调解的保密性

审判是强制性解决纠纷,裁判的正当性需借助公开来保证,因而审判活动实行公开原则。调解是协商谈判,需要当事人之间的相互理解,在很多情况下,保密性是当事人达成合意的一个必不可少的条件。由于调解具有保密性的特点,当事人才可以放心地将自己的立场、“底线”和所关注的问题及对解决方案的真实想法完全透露给中立第三方。保密对于中立第三方来讲,一方面意味着他(她)不能将一方当事人提供的信息披露给对方当事人和公众;另一方面也确保他(她)在未满足特定条件的情况下不被要求向任何人公开这些信息,这使得中立第三方有机会分别与双方当事人进行秘密会谈,获得最有价值的信息,并进一步利用这些信息以最直接有效的方式促成合意。可见,保密性是整个程序中促成争议解决的核心环节。^①

第二节 调解的分类

世界各国的调解形式多样,由于调解定义的不确定性以及调解实践的多样性,导致出现不同的调解模式。根据不同的标准,调解有不同的分类。

一、按调解员的作用进行的分类

按调解员在程序中的不同作用,调解最为重要和基础的分

^① 王锡锌:《规则、合意与治理——行政过程中ADR适用的可能性与妥当性研究》, <http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=art&Gid=335568110>, 2011-07-11。

类是辅助性调解和评价式(判断式)调解。

(一)辅助型调解

辅助型调解又称为程序导向型调解。这是一种替代的真正辅助性的、合意的以及非判决式的调解方法,它主要是基于当事人协议的自主原则。在此种调解模式中,调解员的作用被定位在纯粹性的辅助方面。换言之,调解员仅仅是程序的推动者,纠纷的解决方案由当事人而非调解员提出,调解员无需去发现纠纷的实体事实问题,也没有权力对纠纷提出实体性建议或施加压力。这种模式现在已成为整个西方世界公认的调解模式。

(二)评价型调解

评价型调解又称为实体导向型调解。在这种调解模式中,调解员通常有权在分析争议的基础上,根据自己的经验提出解决纠纷的方案。调解的目标更集中于维持和恢复整个集团的社会协调以及和谐社会的目标,而不是满足个人利益和纠纷当事人的需要。调解带有过渡的强迫性,其结果也反映出并且强化了权威和家长式的权力结构。中国传统的宗族调解便属于此种模式。

二、按调解功能进行的分类

日本学者棚濑孝雄根据调解的功能定位,将调解分为判断型调解、交涉型调解、教化型调解和治疗型调解四种类型。

(一)判断型调解

这种类型以在节约费用、提高效率的前提下尽量实现“发现法律上正确解决”为理想。由于判断型调解立足于“尽量接近审判”的观念,其本质是对审判的模拟,但因为缺乏进行强制的权威或正当性,也缺少发现法律上正确解决的资源,因此实际上几乎不可能在理想的状态上实现制度化。

(二) 交涉型调解

交涉型调解是指当事人双方在估计纠纷有可能获得解决及其所需成本的基础上,寻求对自己最有利的解决结果的调解模式。该模式中各当事人把与对方进行讨价还价的过程作为合意解决纠纷的基本框架,以促进及保证这样的交涉更有效率地进行为目的。该模式的重心在于降低纠纷解决成本,并不以发现法律真实为目的,因此较为简便、经济,便于当事人采用。但是由于在双方预想的审判结果和愿意付出的成本之间,关于应该有什么样的解决并不存在合理的决定标准,交涉型调解模式存在着内在的不安定因素。

(三) 教化型调解

即把发现法律上正确解决这一目的相对化的调解模式。教化式调解不去谋求审判的再现,而以发现调解自身特有的正义或所谓另一种正确的解决作为自己的任务。教化型调解立足于共同体价值的观念,其主要目标是通过纠纷的平息来恢复共同体的秩序,达到纠纷圆满彻底解决。因此,其前提是必须存在特定的共同体和人际关系,而且双方当事人还必须认同所适用的社会规范。如果不具备这两个条件,则调解可能收效甚微。邻里纠纷、家事纠纷和人事纠纷的调解大多属于教化型调解。

(四) 治疗型调解

治疗型调解模式是把纠纷视为人际关系的一种病理现象,对当事人不正常的人际关系进行调整,使其恢复正常。治疗型调解以恢复人际关系为主要宗旨,因此,经常适用于邻里纠纷、家事纠纷和人事纠纷。^①

与此相类似,澳大利亚学者布勒(Boulle)也根据调解的目标提出了四种不同的调解模式,即争议解决式、辅助式、治疗

^① [日]棚濑孝雄:《纠纷的解决与审判制度》,北京:中国政法大学出版社,2004年版,第52~73页。