



国家出版基金项目  
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点图书出版规划项目  
国家出版基金资助项目  
湖南省重点图书资助项目  
湖南省法治文化精品项目



如何当好调解员系列丛书

主 编 ◎ 谢 勇 廖永安

# 中国传统 调解文化解读

刘军平 著

湘潭大学 出版社



“十二五”国家重点图书出版规划项目  
国家出版基金资助项目  
湖南省重点图书资助项目  
湖南省法治文化精品项目



如何当好调解员系列丛书

主 编 ◎ 谢 勇 廖永安

# 中国传统 调解文化解读

ZHONGGUO CHUANTONG TIAOJIE WENHUA JIEDU

刘军平 著

湘潭大学 出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国传统调解文化解读 / 刘军平著. —湘潭 : 湘潭大学出版社, 2016.4

(如何当好调解员 / 谢勇, 廖永安主编)

ISBN 978-7-81128-905-3

I. ①中… II. ①刘… III. ①调解(诉讼法)—法制史—研究—中国 IV. ①D925.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015)第 314849 号

## 中国传统调解文化解读

刘军平 著

责任编辑: 刘文情 雷 勇

装帧设计: 山和水品牌设计 刘 峰 刘 娟

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 邮编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn>

印 刷: 长沙鸿和印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 8.75

字 数: 162 千字

版 次: 2016 年 4 月第 1 版

印 次: 2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-905-3

定 价: 21.60 元

(版权所有 严禁翻印)

“法治湖南建设与区域社会治理”协同创新  
中心平台(矛盾纠纷化解与区域社会治理)建设成果

湖南省教育厅创新平台项目：  
中国传统调解文化的当代转型研究(15K116)

## “如何当好调解员系列丛书”编委会

主 任 谢 勇 廖永安

副 主 任 李伯超 刘道龙 杨 翔 杨琪君

委 员 (以姓氏笔画为序)

王国征	王湘涛	邓志伟	邓春梅	向远刚	邬欣言	刘刚魁
刘军平	刘友华	刘永革	刘道龙	孙浩波	杨 翔	杨琪君
李立新	李仕春	李伟迪	李伯超	李喜莲	李新华	吴 勇
吴胜坚	何文燕	张立平	张自政	张喜群	邵 华	陈剑文
周青山	胡军辉	侯元贞	禹华初	袁少雄	夏 剑	倪洪涛
郭正怀	黄艳好	彭荣卫	蒋亚文	覃斌武	程 波	傅 军
曾 勇	谢 勇	雷 勇	雷廷玉	廖永安	戴勇坚	魏中发

学术秘书 刘方勇 吕宗澄

# 总序

调解，亘古绵延，传承至今，不仅是中华民族的优良传统，也是享誉世界的纠纷解决之“东方经验”。在长达数千年的历史长河中，调解不仅是外显于传统社会的治理模式，也是内嵌于淳朴人心的处事习惯与生活方式；不仅是人们定纷止争的理想选择、思维习惯，也是为人们所称颂的息事宁人、和睦相处的传统美德。更为弥足珍贵的是，源自于东方的调解文化，在发展和传播的过程中，其理念和价值早已为域外文明所接受，成为西方话语主导下的现代司法体系中一个难得的东方元素和中华印记。

穿越数千年，历久而弥新。发源于传统中华文化，扎根于现代司法体系中的调解，在社会转型、矛盾凸显的历史新时期，俨然已成为社会和谐稳定不可或缺的降压阀、消火栓。当前，我国正处于经济社会发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，维护社会和谐稳定的任务艰巨、繁重，构建人民调解、行政调解、司法调解“三位一体”大调解格局，已成为推进社会矛盾化解、推进社会治理创新的重要抓手，成为多元化纠纷解决机制中的重要一环。然而，在时代赋予调解更多使命，在社会寄予调解更高期待的同时，调解能否承载起这样的使命，能否满足这样的期待，却还是一个值得探讨和反思的问题，以至于无论是在学术界，还是在实务界，依然还存在不少争议。盖因为调解理论研究及规范建设的相对滞后，使调解的价值局限于传统的小圈子里，使调解的作用止步于调解员的个人经验前，调解的体系化、规则化、标准化建设亟待加强，影响了调解价值理念的广泛认同以及功能作用的充分发挥。以调解员的培训为例，作为调解的主体力量，目前活跃在人民调解、行政调解、司法调解战线上的调解员数以百万计，但是，调解员队伍建设缺乏强有力的理论指导和体系化的培训支撑。调解员队伍规模很大但素质参差不齐，调解程序因地制宜但缺乏必要的规范，调解方法灵活多样但主要囿于直接经验。因此，建立科学、系统、规范、实用的调解员理论体系和调解员培训体系，已经是调解事业可持续发展的关键瓶颈，亟待各方重视，抓紧解决。

经由近年来中外法律的交流，我们已经了解到，在调解这一领域，不少后发国家，调解的学科化或科学化发展趋势十分明显。社会学、心理学、神经学等研

究成果在调解领域的广泛应用，不仅大大提升了调解的科学化水平，还使调解成为了一门新兴的综合学科。体系化、标准化的调解课程不仅是调解员培训必修的课程，也成了法学院学生的常规课程。调解学科的兴起，还催生了一个行业或职业。在一些国家，调解已经商业化，成为了人们可以终身为业的一种职业。我们不得不承认，在调解的现代转型上，实际上在不少方面我们已经落后了。这也引起了我们的忧思，为何我们的文化传统在异域他乡就可以演变为一门学科、一门生意、一种职业呢？实用主义的引导与作用，或许是一个答案。而从技术层面而言，精细化的研究始终是一个不可逾越的基础。如果我们再不警醒，再不转变调解的研究方式，再不提升调解的精细化研究水平，长此以往，调解话语权的流失似乎是必然的，调解是否有可能成为又一个纯粹的西方话语呢？

基于这样的使命感，我们策划出版了“如何当好调解员系列丛书”。我们希望通过“如何当好调解员”为切入点，一方面，对我国调解传统文化及其应用展开精细化的研究，探索调解由传统向现代转型的路径，努力掌握调解的话语权；另一方面，也希望抓住调解员这一核心要素，从调解经验总结、调解经典案例评析、调解社会心理学应用、调解策略梳理等多维度构筑我国调解员严密、科学的培训体系，为大力加强调解员队伍建设，全面发挥调解在促进社会矛盾纠纷化解、社会治理创新中的作用提供有力的智力支持。

本套丛书也是湖南省调解理论研究与人才培训中心推出的首项成果。2012年1月9日，在时任中共湖南省委书记周强同志的高度重视、亲切关怀、殷切期望下，湖南省司法厅与湘潭大学共建的湖南省调解理论研究与人才培训中心正式成立，旨在立足湖南、辐射全国、面向世界，在充分挖掘传统调解文化和开发本土调解资源的基础上，合理借鉴域外经验，综合借助法学、社会学、心理学、历史学等研究方法，大力推动法治框架下调解基础理论研究与创新，积极推进社会治理创新背景下调解人才队伍建设，力争为构建适应我国现代化进程和具有普世价值意义的调解话语体系作出一分贡献。

我们期待，这一套丛书的出版，能够为调解的理论研究和规范化建设添砖加瓦，也能够为吸引更多的人投身调解这项事业添薪加火。期待与您一路前行。

谢勇  
二〇一二年元月八日

（谢勇：湖南省人大常委会副主任，湘潭大学法学院名誉院长，教授、博士生导师）



导论	1
第一讲 中国传统调解的历史沿革	5
第一节 中国传统调解的萌芽阶段	5
第二节 中国传统调解的发展阶段	7
第三节 成熟阶段	10
第二讲 中国传统调解的影响因素（一）	14
第一节 地理环境	14
第二节 经济基础	17
第三节 社会结构	19
第三讲 中国传统调解的影响因素（二）	23
第一节 政治体制	23
第二节 思想渊源	29
第四讲 中国传统调解的基本理念	36
第一节 息事宁人	36
第二节 追求平衡	38
第三节 和谐为本	41
第四节 教化优先	43



第五节 顺应人情 .....	46
<b>第五讲 中国传统调解的依据 .....</b>	<b>48</b>
第一节 风俗习惯 .....	48
第二节 家法族规 .....	50
第三节 乡规民约 .....	52
第四节 行帮规章 .....	54
第五节 国家法律 .....	57
第六节 天理人情 .....	59
<b>第六讲 中国传统调解的类型 .....</b>	<b>61</b>
第一节 民间调解 .....	61
第二节 官府调解 .....	83
第三节 官批民调 .....	92
<b>第七讲 中国传统调解的案件种类 .....</b>	<b>96</b>
第一节 田宅山林 .....	96
第二节 钱债契约 .....	100
第三节 农业生产 .....	101
第四节 婚姻家庭 .....	105
第五节 商业交通 .....	108
第六节 轻微刑案 .....	110
<b>第八讲 中国传统调解的运作程序 .....</b>	<b>112</b>
第一节 启动 .....	112
第二节 调查 .....	115
第三节 会商 .....	117
第四节 协定 .....	118
<b>参考文献 .....</b>	<b>121</b>

# 导 论

中国是一个具有悠久历史的文明古国，中华民族在这片辽阔的土地上世代繁衍生息，辛勤劳作，以自己的智慧和汗水孕育出了光辉灿烂的中华传统文化，也为后世留下了宝贵的文化遗产。中国传统调解文化就是中华传统文化当中一颗璀璨的明珠。中国传统调解是指中国古代社会的人们在生产生活的过程中，为了解决由于各自利益和立场的不同而产生的种种矛盾和纠纷，保证社会的和谐与稳定，通过斡旋、劝说等方式，平息当事各方之间的矛盾，并在纠纷当事人之间达成协议，避免将来继续发生类似的矛盾和纠纷。这种纠纷解决模式在中国传统社会几千年的历史当中一直都发挥着重要的作用，它既实现了社会的稳定和有序发展，而且促进了人们之间的和谐共处。不仅如此，中国传统调解当中所蕴含的丰富历史经验和智慧还对后世产生了深远影响，甚至在域外被誉为是东方文化的一朵奇葩并在国外生根发芽，为这些国家当今调解制度的建构与发展起了不可磨灭的推进作用。

对中国传统调解文化进行研究具有非常重要的理论意义和应用价值。对此，可从如下几个方面来看：

第一，中国传统调解文化是中国传统法律文化研究的重要内容，传统调解最能体现传统法律文化的特质。通过梳理传统调解的语义语境，了解传统调解的基本理念与依据，辨析情理与法律在调解中的冲突与融合，不仅能够使我们深层次地认识中国传统法律文化，而且能为当下和谐社会与法治社会的建设提供有益经验。

第二，中国传统调解文化作为一种具有悠久历史的文化传统，它不可避免地会对后世尤其是当代诉讼产生深远影响。一方面，传统调解的运作机制对当今颇具借鉴意义，尤其是其中所蕴含的和谐无讼等理念、纠纷化解的智慧及独特的调解技巧等对于当代具有很强的现实指导性。但另一方面，传统调解也不可避免地存在一些弊端，比如不分原则是非一律“和稀泥”、忽视个人权利及法律虚无主

义等，这些也应当引起我们的重视和警惕。

第三，当前的中国社会正处于各种复杂矛盾和纠纷的多发期，民间各种不稳定因素潜存，单纯依靠司法手段难以解决，一旦处理不当，随时可能给个人与社会带来严重的危害。由此，以调解为主的诉讼外纠纷解决方式的比较优势日益凸显。与此同时，党和政府也提出了建设和谐社会的理念。所有这些都迫切要求创新社会管理方式，着力化解矛盾，维护稳定，保证社会安宁。中国传统调解的历史经验可以为这些问题的解决提供有益借鉴。

第四，中国传统调解文化之所以能始终保持旺盛的生命力并在不同时期都能发挥巨大的作用，最重要的原因在于它能适应不同时代的需求进行合理的文化转型。当代中国调解虽已取得不少成绩，但也存在不少问题，也正因此，中国传统调解文化的当代转型日益迫切。通过对传统调解文化进行深入细致的研究和解读，有助于我们重新审视当代中国调解，科学总结其中存在的经验与教训，为传统调解文化在当代的转型提供理论支持和历史借鉴。

基于上述考虑，本书写作的基本思路是依时间顺序，通过历史考察，对中国传统调解文化的理论与实践进行制度分析与实证分析。在研究过程中，以中国传统调解的实践运行行为为核心，探析传统调解的影响因素和基本理念，了解传统调解的主要类型和一般程序。同时，在深入分析的基础上，探究中国传统调解文化的特质，总结其经验教训，为当前中国调解实践提供借鉴。

具体来说，本书共分八讲，基本框架如下：

第一讲，中国传统调解的历史沿革。中国传统调解的历史沿革可大致概括为三个主要阶段：萌芽阶段、发展阶段和成熟阶段。传统调解的萌芽阶段指的是中国传统调解开始产生并逐渐成型的时期，它从尧舜禹时期一直到春秋战国末年。传统调解的发展阶段始于秦朝，终于唐朝，中间经历两汉和魏晋。传统调解的成熟阶段从宋朝开始，一直延续到明清。

第二讲，中国传统调解的影响因素（一）。影响中国传统调解的因素有很多，包括地理环境、经济基础、社会结构、政治制度和思想渊源这几个主要方面，因篇幅原因，本书将其分成两讲分别叙说。地理环境是指中国传统社会所处的地理位置以及与此相联系的各种自然条件的总和，包括气候、土地、河流、湖泊、山脉、矿藏以及动植物资源等，它是影响传统调解文化的重要因素。自给自足的小农经济是影响传统调解的经济基础。在传统中国小农经济的影响下，中国传统文化重视情理，习惯于通过调处方式来解决日常纠纷。从社会结构的角度来看，影响中国传统调解最主要的还是传统社会的宗法制度。

第三讲，中国传统调解的影响因素（二）。政治体制一般指的是一个国家政府的组织结构和管理体制，它对文化发展也会产生重要影响。就中国的政治体制对传统调解文化的影响来看，其中有两个方面最值得关注，即：封建君主专制主义中央集权制度和以行政兼理司法为特色的古代司法体制。思想渊源是影响中国传统调解的最重要因素之一。在中国古代的各种思想流派中，对中国传统调解文化影响最深刻的当属儒家思想。

第四讲，中国传统调解的基本理念。中国传统调解的基本理念包括：息事宁人、追求平衡、和谐为本、教化优先和顺应人情。“息事宁人”就是平息争端，大事化小，小事化了，从而使事情得以结束。追求平衡指的是在中国传统调解中，调处人全面考量争端各方当事人之间的具体情况、特定需求和彼此利益，制定出能够适当兼顾各方主体利益的解决方案，供各方选择使用。和谐为本是指在中国传统调解的过程中，始终重视事物之间的相互协调与共同发展。教化优先是指中国古代历朝都重视采用多种手段进行教育感化，以减少纠纷和争端。顺应人情指的是在中国传统调解中要依据情或情理进行调处，讲究以情待人，以情感人，以情服人。

第五讲，中国传统调解的依据。中国传统调解的依据呈现多元化特征，它主要包括：风俗习惯、家法族规、乡规民约、行帮规章、国家法律和天理人情。风俗习惯指的是一定社会文化区域内历代相传并由当地人们共同遵守的行为规范。家法族规指的是家族之内用以维护家族正常秩序的行为规范，其目的在于约束家人族众。乡规民约指的是由乡村居民们共同商量讨论后所共同制定的，每个乡村居民都必须遵守和执行的规范，它是一种超越家族规范的社会公共规范。行帮规章是中国古代行会规章和帮会规则的统称，它是解决行会及帮会内外纠纷的重要依据。国家法律是指由国家制定或认可的各种行为规范，它具有国家强制力，是中国传统调解的重要依据。天理人情是中国传统调解中最值得重视的依据之一，应用极其广泛，它指的是天然的道理和人之常情。

第六讲，中国传统调解的类型。根据调解的主体不同，中国传统调解可划分为民间调解和官府调解两种基本类型，在这两种基本类型之外，还有一种官府和民间相结合的调解类型：“官批民调”。民间调解又可细分为宗族调解、邻里亲友调解和乡里调解等三种主要种类。官批民调介于官府调解和民间调解之间，由官府和民间共同完成。

第七讲，中国传统调解的案件种类。中国传统调解中所涉及案件种类包括几乎全部民事纠纷和一部分轻微刑事案件。根据传统调解实践中所涉及的各种案

例，可将其划分为田宅山林、钱债契约、农业生产、婚姻家庭、商业交通和轻微刑案等六种主要种类。

第八讲，中国传统调解的运作程序。中国传统调解的运作程序指的是在中国传统调解过程中，为了有效地化解各种民间矛盾和纠纷而形成的若干分阶段且相互连贯并顺次进行的主要步骤及由此产生的相关主体之间关系的总和。具体来说，中国传统调解的一般程序包括四个方面：启动、调查、会商与协定。

# 第一讲 中国传统调解的历史沿革

对于中国传统调解的历史沿革，以时间为顺序，我们可以将其大致概括为三个主要阶段：萌芽阶段、发展阶段和成熟阶段。

## 第一节 中国传统调解的萌芽阶段

中国传统调解的萌芽阶段指的是中国传统调解开始产生并逐渐成型的时期。根据现有资料记载，这一阶段最早可以追溯到尧舜禹时期，中间经历奴隶制社会的夏商周，一直到中国第一个封建王朝秦朝建立，即公元前 221 年。尧舜禹是上古传说中的部落首领，大约在公元前 4000 - 3000 年左右，距离今天约 6000 - 5000 年。之所以这么认为，是因为著名史学家司马迁在其名著《史记》中有关于舜的一则记载：

“舜耕历山，历山之人皆让畔；渔雷泽，雷泽上人皆让居；陶河滨，河滨器皆不苦窳 [yǔ]。一年而所居成聚，二年成邑，三年成都。”<sup>①</sup>

舜在中国历史的记载中，一直以品德高尚著称。这段话的意思是：舜在历山耕作，历山人都能互相推让地界；在雷泽捕鱼，雷泽的人都能推让便于捕鱼的位置；在黄河岸边制做陶器，那里就完全没有人将他的弄坏一个。一年的功夫，他住的地方就成为一个村落，两年就成为一个小城镇，三年就变成大都市了。从这段话可以看出，由于历山、雷泽和黄河沿岸的人经常为了各自利益而产生矛盾，争论不休，为了平息这些地方的矛盾，舜先后在历山、雷泽和黄河沿岸带头劳作，以身作则，由于他的榜样作用，这些地方的人们都渐渐放弃了各自的利益，以礼让为先，不管他到哪里，都要追随。按照现代调解学的观点来看，舜解决

<sup>①</sup> 《史记·五帝本纪》。

盾的这种方式可以说是典型的榜样式的“调解”，即以身作则，率先垂范，通过自身的实践，以崇高的道德来感化当事人。这种调解手段并非一般人所能运用，它往往出现在一些有很高道德水准同时拥有大智慧的人身上。

中国传统调解的萌芽阶段以远古部落联盟时期为主，在我们看来，其调解的种类与方式可能相对简单，但它在社会中的地位却相当重要，尤其在法律并不太发达的远古社会更加明显。

中国远古部落联盟时期虽无现代意义上的政府及法院等组织存在，但它有着自己的氏族议事会作为最高议事机关，所有氏族成员都是其组成成员。这个时期，没有所谓阶级、国家和法律，社会的控制管理主要通过传统和风俗，部落联盟内部人们之间纠纷的解决主要方式为协商和调解。协商一般适用于氏族外部，通过部落首领之间的相互协商并依据长期形成的氏族习惯来解决部落之间的纠纷；氏族内部成员之间的纠纷则通过调解并依据传统风俗习惯来解决。调解所依据的氏族习惯或者风俗一般来说是人们在长期的共同生产和生活中逐渐形成并且不断演变的各种道德和宗教规范，其范围涉及公共管理、婚姻家庭、财产继承和产品分配等社会的方方面面。

先秦时期，也就是传说中的三皇五帝到战国这段时期，它主要指夏、商、西周、春秋和战国这几个时期。在先秦时期，社会的生产关系和社会结构发生较大变化，生产力水平得到较大提高，人与人之间的关系也变得相对复杂。与此相应，调解的形式与内容也发生了较多变化。

根据历史记载，商周时期的周文王姬昌在任西伯侯时曾处理过自己领地内两个小国虞和芮的田土纠纷：“诗人道西伯，盖受命之年称王而断虞芮之讼。”<sup>①</sup>姬昌在位时大力发展生产力，分化瓦解商朝的附庸，成功调解了虞、芮两国争田纠纷，使河东小国纷纷前来归附，为后来灭商建周奠定了基础。从这件田土纠纷调解可以看出，当时的生产力已经比较发达，因为土地财产等而产生的矛盾逐渐增多，社会关系渐趋复杂。不仅如此，它还说明了，即使是涉及国家之间的纠纷，同样可由第三人以和平的手段进行调解，从而避免战争和更大的损失。

到西周时期，调解有了明显进步。这时出现了专门负责调解事务的官员：“调人”。“调人”的作用在于“掌司万民之难而谐和之”<sup>②</sup>，意思是说，这一官员的职责在于专门解决普通民众的纠纷，促进社会和谐。它标志着我国历史上有

<sup>①</sup> 《史记·周本纪第四》。

<sup>②</sup> 《周礼·地官·调人》。

明确而具体记载的调解制度始于西周。

关于西周调解的记载，除了文献记录外，在西周青铜器铭文中也有不少相关调解案例。其中最有名的当属《召鼎》铭文第二段所载西周时期东宫受理和判决大贵族召与匡季关于寇禾纠纷的一个案件。<sup>①</sup> 该案最后在东宫的调解下，由匡季向召赔偿 700 亩田和 5 个奴隶，召则免去匡季 30 秭小谷。由此可见，西周时期上层贵族之间也经常发生各种矛盾和纠纷，在不涉及国家政权稳定方面的普通民事案件或者轻微刑事案件中，还是比较大量地运用调解方式来结案的。

春秋时期著名的儒家先贤孔子极力主张通过调解来解决人们之间的纠纷。他曾说过一句名言：“听讼，吾犹人也，必也使无讼乎。”<sup>②</sup> 意思是说，如果让我来审理案件，我的目标在于通过我的审理使得将来不再有诉讼发生。孔子之所以这么说，是因为他在自己的审理过程中大量运用调解，并且在调解过程中，最大限度地利用传统的伦理道德来进行调解，同时强化说服和感化手段的运用。这样所达成的效果非常良好，能够有效地减少类似诉讼的再次发生。孔子甚至在其审理过程中运用某些非常特殊的手段来审理涉及家庭内部矛盾的诉讼，如他在任鲁国司寇（鲁国的最高司法长官）时曾审理过一件父子相讼的案件：

孔子为鲁大司寇，有父子讼者，夫子同狴执之，三月不别。其父请止，夫子赦之焉。<sup>③</sup>

其大意是，孔子在任鲁国最高司法长官时，审理了一件父子相讼的案件。孔子将那对父子一同关进监狱，过了三个月，既不审理，也不判决。后来，做父亲的请求不要审判，孔子便将他俩都放了。这就是孔子通过调解来审理案件的例证。

## 第二节 中国传统调解的发展阶段

中国传统调解的第二阶段为发展阶段，它始于秦朝，终于唐朝，中间经历汉、魏晋。在这一阶段，儒家思想逐渐占据统治地位，礼治和道德教化开始成为中国传统调解的指引方向。如前所述，春秋末期著名思想家孔子创立的儒家学说

<sup>①</sup> 《召鼎》第二段铭文，引自胡留元、冯卓慧著：《长安文物与古代法制》，法律出版社 1989 年版，第 46 页。

<sup>②</sup> 《论语·颜渊》。

<sup>③</sup> 《孔子家语·始诛第二》。



是孔子进行调解实践的指导思想，孔子终其一生追求“克己复礼”，周游列国，推广其思想学说。因为在他看来，只有尊崇礼治，强调道德教化才是国家治理的王道，虽然见效较慢，但却能持久。只不过这一思想在出现之初并未得到各国君主的足够重视，直到秦朝灭亡。汉朝建立之后的西汉中叶才开始确立起统治地位，并且在此之后，成为中国传统调解最重要的思想基础。

秦朝以法家思想为其指导思想，强调轻罪重刑甚至是“以刑去刑”，在司法实践中奉行严刑峻法，实行的是具有浓厚法家特色的“以法治国”，但在其县以下的基层组织仍然大量通过调解方式解决纠纷。县以下设乡，乡有三老、嗇夫和游徼。所谓三老是指农老、工老和商老，都是乡里的一些年纪较大且德高望重的老人，他们往往为官府所倚重用于处理民间争讼，同时专门负责道德教化。嗇夫和游徼则是乡里的基层官员。嗇夫负责调解邻里纠纷，帮助政府收取赋税，安排徭役等；游徼则负责治安，巡察地方并缉捕盗贼。在这些人员的日常工作中所遇到的大量民间矛盾往往都通过调解方式来解决。

西汉建立之初吸收和借鉴了秦朝的法律制度，同时吸收秦朝在政治架构和基层组织设置上的经验。根据史书记载，西汉时期基层组织设置为：“十亭一乡，乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化。嗇夫职听讼，收赋税。游徼徼循禁贼盗。”<sup>①</sup> 这说的是，西汉时期的基层组织设置为：每十亭为一乡，每一乡都设有三老、秩、嗇夫和游徼等基层官员，这些官员和秦朝时期的基层官员不仅官名一致，而且职能也大致相同，在其乡诉讼中也大量运用调解手段。

西汉初期采取“黄老思想”<sup>②</sup>，奉行无为而治，这为西汉民间调解的盛行提供了前提条件。西汉中叶以后，以董仲舒为代表的儒家学者提出“罢黜百家，独尊儒术”的口号，得到君主的赏识，使得儒家思想跻身封建社会的占统治地位的正统思想，这为调解的大范围推广和应用奠定了政治和思想基础。<sup>③</sup>

董仲舒不仅大力提倡儒家思想，而且在其司法实践中，积极贯彻调解的理念

① 《汉书·百官公卿表》。

② “黄老思想”是中国战国时的哲学、政治思想流派，它尊传说中的黄帝和老子为创始人，故得此名。在社会政治领域，黄老之学强调“道生法”，认为君主应“无为而治”。道家重视成败存亡的历史经验，主张清虚自守，卑弱自持，所以它适应农民战争后的政治形势，适合恢复生产、稳定封建秩序的需要。

③ 董仲舒的思想中包括很多理论，如：“天人感应”“君权天授”“德主刑辅”“性三品说”和“秋冬行刑”等，尤其是其中的“德主刑辅”和“性三品说”等理论强调在司法实践中要大德小刑，不要滥用法律或者刑罚手段，要以道德教化为主，去激发民众内心的“善性”。诸如此类，为调解提供了有力的理论基础。