



胡洁人 (Jane Hu) 著

健全社会矛盾纠纷调解机制： 当代中国“大调解”研究

Improving Mediation Mechanism of Dispute Resolution:
The “Grand Mediation” in Contemporary China

上海市哲学社会科学中青班专项课题:
依法治国进程中完善大调解机制对策研究(20153501)研究成果

健全社会矛盾纠纷调解机制 当代中国“大调解”研究

胡洁人(Jane Hu) 著

Improving Mediation Mechanism of Dispute Resolution:
The “Grand Mediation” in Contemporary China



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书重点对我国自 2003 年以来构建的“大调解”工作体系的概念、定位及其在全国范围的经验实践进行梳理归纳和批判分析,在此基础上针对当下大调解机制在依法治国进程中存在的问题给出改进和完善的对策建议。本书结合统计数据和真实案例,重点分析我国大调解机制运行中的典型模式及其存在的问题,包括江苏南通模式、四川广安模式、浙江枫桥模式和上海模式的特点,论述大调解机制对我国社会矛盾纠纷化解的重要意义及其作为司法救济的一种补充形式,可以有效应对我国当前频发的各类矛盾纠纷,同时也被证明对提升政府执政的合法性具有显著效果。

本书适合法律社会学、政治社会学的研究者和学生及相关领域人士阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

健全社会矛盾纠纷调解机制:当代中国“大调解”研究 /

胡洁人著. —上海:上海交通大学出版社,2017

ISBN 978-7-313-17838-1

I. ①健… II. ①胡… 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(2017) 第 186337 号

健全社会矛盾纠纷调解机制:当代中国“大调解”研究

著 者: 胡洁人

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 郑益慧

印 刷: 上海天地海设计印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 211 千字

版 次: 2017 年 8 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-17838-1/D

定 价: 58.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 13

印 次: 2017 年 8 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告 读 者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 021-64366274

感谢我的母亲

序 言

调解的政治与艺术

张中行先生说：人生是一，人生之道是多；各种人生哲学，提出不同的人生之道，论证各种道的合理性。张先生也提出了独特的人生之道，概括为顺生。顺有两面。一面，顺非逆，顺生，意味着不逆天，不盲目固执地知难而上，不狂妄地对抗不可抗之力；另一面，顺非纵、非溺、非沉沦，所以，顺生，既不等于纵欲，也不等于沉溺，更不等于自暴自弃。所以，顺生是明智的进取，是有节制地正当追求幸福人生。

个人生活是如此，社会、经济、政治生活也是如此。国家是一，利益多元、分歧、矛盾、冲突，也是一，然而治国之道是多，处理利益矛盾的策略是多。人生哲学、人生价值观，无所谓正确与荒谬，更谈不上真假，只能以有效无效、长效短效、适时背时为标尺。同样，处理利益矛盾的各种策略、各种路径，也谈不上正确与否，更谈不上是否有真理为依托，同样只能以有效无效、长效短效、适时背时为标尺。

中国文化传统对于诉讼有很深的成见，对于“求和”则有很强的偏爱。所以，在如何处理利益冲突上，调解一直是政府偏好的策略。与调解相异（并非对立）的法治，近年虽有进步，但似乎一直得不到“正统”地位。我对这两种策略都缺乏研究。另外，由于我的人生态度偏顺偏软，也因为生活环境相对单纯，从来没有遇到必须诉诸调解或法庭的利益冲突，所以对处理利益冲突的各种“道”的利弊没有丝毫切身体会。不过，设身处地，发挥想象，我相信在发生利益冲突的时候，强势的一方，应该偏爱调解；弱势的一方，应该偏爱法治。理由很单纯，调解是个政治过程，调解权是一种政治权力，至少是一种行政权力。是否调解，如何调解，都取决于有权“调解”一方的自主裁量。发生利益冲突的双方，对于“调解权”，只能从事被动的、有限的讨价还价，不能有任何主动的、实质的“问责”。但是，发生矛盾的双方中，占据强势地位的，无疑能把强势转化为较强的谈判能力和政治操

作能力。相对而言，法治有一整套对各方都有刚性约束力的程序。尽管法治也可能受到相关方面“实力”的影响乃至扭曲，与调解比，法治具有较强的程序上的正义性。发生矛盾的双方中，占据强势地位的，无疑也能把强势转化为雇佣律师的能力、操作甚至操纵法律程序的能力，但是，这个转化一是代价高昂，二是有刚性约束。

不过，这样的分析是纯学理的，抽离了具体的政治、社会、经济、文化条件。在现实生活中，理论上优越的，实践中未必优越。面对利益矛盾、利益冲突，直接相关的双方，特别是弱势的、利益受损的一方，其心情，也许与不幸罹患重疾的人及其家属相似。诉诸法治，如同诉诸被冠以“西医”的现代医学，现实风险是受尽折磨、人财两空；诉诸调解，如同诉诸被冠以“中医”的传统医学，现实风险是可治之疾被拖成不治之症。何去何从，孰优孰劣，很难一概而论，不仅事前诸葛亮当不好，事后诸葛亮也当不好。

正是因为有上述的困惑，我很支持、也很期待青年学者对调解的理论与实践展开实事求是的研究。实事求是，不等于实事求是。原因，就是开头说过的，从一个实，可以得到多个是。此也是，彼也是，才是正常社会的现实。我希望有更多的年轻学者，投入时间、精力与智慧，分析我国的治国之道，特别是处理、化解、缓解各种利益矛盾、利益冲突的路径与策略；不是从理念出发，而是从实际出发；不是单纯追求成一家之言，而是追求讲透一面之理。

胡洁人博士的这部新作，正是我希望看到的：扎实、缜密、深刻、通达。我期盼看到更多这样的著作。

李连江 谨记

2017年6月6日

目 录

第一章 大调解机制运行的制度基础:理论与视角	1
一、导言	1
二、我国调解制度的发展及背景	4
三、多元化纠纷化解的理论假设	10
四、司法调解、行政调解和人民调解的大调解联动机制: 研究问题及意义	13
第二章 大调解的网络平台体系及其运行机制	18
一、导言	18
二、社会转型与社会纠纷化解:现有研究回顾	20
三、党政主导下的大调解网络平台、联动机制及四方互动模式	25
四、大调解机制的现状、困境及重构	31
五、压力型政治体制下纠纷化解的行动逻辑	36
第三章 大调解机制的具体模式及实践	42
一、导言	42
二、田野与方法	45
三、江苏南通模式	46
四、四川广安模式	55
五、浙江枫桥模式	64
六、大调解机制的成效评价	71
第四章 大调解的上海模式:社区治理与物业纠纷解决机制	78
一、研究背景与目标	78
二、上海社区物业矛盾纠纷现状调查	84
三、上海社区物业矛盾化解中大调解的四方互动模式	90

四、社区物业纠纷化解案例分析	93
第五章 法治背景下大调解机制的应用与完善	99
一、导言	99
二、大调解及其法治化	102
三、大调解实践中的问题和不足	106
四、法治发展进程中完善大调解机制的对策	111
第六章 大调解的发展趋势：走向法治和自治的纠纷化解	118
一、导言	118
二、将大调解机制纳入依法治国体系	123
三、能动司法、纠纷化解与中国基层柔性治理	128
四、结论	137
附 录	140
附录一 中华人民共和国人民调解法	140
附录二 中央社会治安综合治理委员会关于进一步加强矛盾纠纷 排查调处工作的意见	145
附录三 关于切实做好矛盾纠纷大排查、大调解工作的意见	149
附录四 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	154
附录五 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	158
附录六 关于开展矛盾纠纷“大排查、大调解”专项活动的意见	163
附录七 人民调解工作若干规定	168
附录八 关于构建社会矛盾纠纷“大调解”体系的实施意见	175
附录九 广安市社会矛盾化解层级管理办法	178
参考文献	183
索引	194
后记	196

第一章 大调解机制运行的制度基础： 理论与视角

一、导言

自 20 世纪 90 年代以来,我国的社会矛盾纠纷不断呈现数量上升和组织化程度增强的趋势。特别是城镇建设、劳资纠纷、环境污染、医患纠纷等矛盾构成群体性事件的集中版块(张明军、陈朋,2014)。城市中的弱势群体,在巨大的生存压力和高昂的房价面前,所积累的不满情绪和怨气容易借由非直接的利益相关事件引发危害大、暴力程度高、处理化解难度大的群体性冲突(Chung, Lai, and Xia, 2006: 7;董瑞丰,2009)。鉴于频发的社会矛盾纠纷和维稳的需要,我国各级政府部门积极探索尝试和创新各类有效预防和化解社会矛盾纠纷的机制以缓和、平息冲突,包括加强对区域的管治,重拳打击贪污犯罪和官员腐败,加强干部廉政建设和党员行为约束等。此外也通过一系列地方创新机制,诸如基层民主协商、多元化的纠纷化解机制、政府购买服务、引入第三方介入社会治理等方式,防范和化解治理危机,巩固和加强党的执政地位和各级政府的自身建设,增强民众对政府的认可和信任。

由于我国是中国共产党领导下的一党执政的国家,西方的司法权、立法权和行政权的三权分立制度并不符合当下我国的具体社会情况。但是,中国共产党和中国政府历来坚持以法制建设和维护社会稳定为前提,改革开放以来从未停止过在司法体制方面的创新和改革,如法院体制的改革,包括创新法院组织管理制度、创新司法资源保障制度、完善司法行政配置制度、创新法院设置制度和改进法院执行制度等;如对现行法官制度的改革和创新,包括在法官管理模式、法官资质保障制度、法官职务保障制度、法官经济保障制度和法官自由心证制度等方面的改进和完善;如对诉讼制度的改革和创新,包括创新诉讼程序的公开审判制度、建立对抗化的诉讼模式、创新直接审判的实现机制、创新判决文书的制作

制度和创新案件的管理流程等；又如对先行证据制度的改革和创新，包括确立以保障当事人诉讼为中心的证据立法模式、建立系统的证据规则、建立和健全当事人及诉讼代理人调查收集证据的程序、建立证据开示和证据交换制度、创新举证时限制度以及创新举证责任制度等。这一系列措施旨在进一步完善我国法院体制、法官制度、诉讼制度和证据制度，以达到实现司法公正的体制保障之目标（Lam, 2011: 2; Hand, 2011: 79）。

然而要实现和维持一个稳定和谐公正公平的社会，仅仅靠司法来化解矛盾纠纷和处理社会问题是不够的，还需要具备合理高效公平、适应不同需求的多元化纠纷化解机制。要想成功构建一个结合诉讼与非诉讼的矛盾化解体系，就应当将非诉讼化解模式如调解、仲裁置于核心地位，将以法律制度的权威性为特征的诉讼作为保障，令其成为实现公平正义的“最后一道屏障”。如此才能适应社会变迁和发展的需要，才能巧解各类民事纠纷，尤其是在处理和化解官民之间的矛盾上，更有利于促进交易和达成协议共识、维护社会秩序，使社会矛盾化解的结果令各方真正满意。同时，由于近年来我国人民法律意识和维权意识的不断提升，加上互联网、新媒体等技术的普遍应用，法律途径也已经被更多地选择用于化解各类矛盾纠纷中。但急剧增长的诉讼案件数量也令司法部门不堪重负。另外，成本高、历时漫长的诉讼周期和复杂的程序，以及双方当事人进行诉讼之后可能趋于僵化的关系，也是司法程序难以避免的副作用。

2003年以来，因企业改制破产、劳资纠纷、征地补偿，以及官员腐败等问题引发各类群体性事件。社会不同群体、阶层的心态也发生了变化，导致突发性暴力事件和危害社会公共安全的事件增加，并呈现出复杂性、群体性、综合性和敏感性的特点（章武生，2007）。面对纷繁复杂的社会环境和各类社会问题，我国政府更关注如何切实解决矛盾纠纷，同时也在不断探索和试行更为有效的纠纷化解机制，尽可能将各类社会资源整合在一起，发挥最大化的效应，融合传统的行政调解和司法调解以推动实现多元化的纠纷化解机制，鼓励社会组织参与到矛盾纠纷化解中，以实现有效平衡各方利益、令社会各方满意的“双赢”目标（范愉，2003）。当前我国不同省市推行的新型纠纷化解机制，如温岭治理模式、义乌工会社会化维权模式、“公推直选”、基层民主协商以及“法官进社区”等做法，都是在现有体制和社会环境下，更好地化解矛盾纠纷的具体表现（胡洁人，2012: 4）。比如推进基层民主革新的创举，以浙江省温岭市人大推进的“参与式公共财政预

算改革”为典型,通过在预算的制定、执行和监督过程中,有序组织人大代表和社会公众广泛参与,把预算审查监督同民主实践有机结合起来,走出了一条预算民主的新路,被赋予“开启中国基层预算民主按钮”的意义。^①能把政府财政预算的主导权交到老百姓的手中,实行预算三审制,就是一个创新做法,有助于推进国家和社会的良好互动。此外,以浙江省义乌市总工会为代表的工会社会化维权模式经验被证明为成功地将各类劳动争议在源头上化解。

义乌市在 1999 年前每年劳动纠纷案件均超万起,呈现出高发性、多样性和复杂性的特点,曾出现职工跳楼、老板被杀、外来务工人员组织地下帮会等事件。2004 年,义乌市总工会向社会作出承诺:凡在义乌务工、经商者,如在劳动报酬、社会保险、工伤补偿、劳动保护等方面受到侵害,义乌市总工会将免费代为调查取证,向劳动争议仲裁委员会提出申诉,向人民法院提起诉讼。通过工会社会化维权,义乌市成功调处了大量劳资纠纷,一定程度上缓解了劳资矛盾,较好地起到社会稳定的“减压阀”和“调节器”的作用。义乌市各类劳资纠纷已从 6 年前的平均每年 1.3 万多起,下降了 30%。^②2000 年 10 月,为外来建设者免费提供代理仲裁、代理诉讼等法律服务的义乌职工法律维权协会成立,在全国首开先河。义乌工会近十年共受理投诉案件 4 600 多起,为职工出庭仲裁代理 219 起,代理诉讼 314 起,追讨工资及挽回经济损失 2 100 多万元。依靠工会帮扶、新闻监督、司法援助、劳动执法的合力,为外来建设者当好“娘家人”的义乌工会社会化维权模式,成为全国的榜样。

在这些新型纠纷化解机制中,本书的研究对象——大调解机制的出现、运作以及推广实施更具有其独特性和广泛影响性,是一种具有中国特色的矛盾纠纷化解机制。大调解的出现就是为了应对我国当下社会转型期利益格局调整、深层次矛盾问题不断显现和人民内部矛盾情况日益复杂的现状,通过联合司法调解、行政调解和人民调解,以“三调联动”机制实现解纷和维护社会稳定的创新模

^① 温岭模式开启基层预算民主的按钮[N/OL].江南时报,2010-05-17[2016-12-20]<http://news.163.com/10/0517/00/66RIE4GR00014AED.htm>.

^② 严瑾漪.义乌工会社会化维权经验向全国介绍[N/OL].金华晚报,2011-09-30[2016-12-24]http://www.yw.gov.cn/zfzx/mryw/201109/t20110930_12750.shtml;王春雷,钱关键.央视‘新闻调查’详解义乌工会社会化维权模式[EB/OL].2010-03-16[2016-12-24]<http://finance.sina.com.cn/roll/20100316/08377574160.shtml>.

式(Hu, 2011: 1065 - 89)。大调解机制的目的是整合各类调解资源和手段, 充分化解各类社会矛盾纠纷。其理念依然来源于我国传统的人民调解, 但不同的是大调解的运作并非基于单独的一个机构, 而是将司法调解、行政调解、人民调解、民间社会团体调解、治安调解、信访调解、行业协会调解以及中介组织调解等有机结合起来, 最大化资源整合效应来预防和化解纠纷的机制。其中, 司法调解、人民调解、行政调解属于我国调解制度中固有的组成部分, 而社会团体调解、治安调解、信访调解、行业协会调解和中介组织调解则顺应了新形势下城市化发展的需要。根据中央综合治理委员会的规定, “大调解联动机制”的目的是将各种调解的资源和力量都整合起来解决社会的纠纷和矛盾。

本章主要论述大调解在我国出现及实践的理论和制度基础——基于调解的传统和背景, 介绍大调解的概念、内涵和作为一种解纷机制的联动模式是如何开展运作的。

二、我国调解制度的发展及背景

我国拥有非常久远的调解历史, 其根源来自儒家文化中对“和”的追求。即一旦人际关系被破坏, 人们多通过和解、让步、无讼以及沟通协商甚至劝说他人来恢复关系和达成一致意见(Wall and Blum, 1991; Cohen, 1966)。和谐是最理想的状态和境界。早在 3 000 多年前的西周时期已经在官制中设有“调人”, “司万民之难而和谐之”的专门负责调解事务的官员(于语和、刘志松, 2008)。2 000 多年前的秦汉时期, 官府中的调解制度已经发展为“乡官治事”的调解机制, 把诉讼外的调解规定在乡以下, 并在乡、亭、里设置“嗇夫”, 承担“识听讼”(即调解民间纠纷)和“收赋税”两项职责。1 300 多年前的唐代沿袭并发展了秦汉制度, 乡里民间纠纷、讼事先由坊正、村正、里正调解, 调解未果, 才能起诉到衙门, 这使得调解成为诉讼的前置程序, 实现了行政与司法一体化, 县官就是法官。到了 600 多年前的明朝时期, 《大明律》规定: “各州县设立申明亭, 凡民间应有词状、许耄老里长准受于本亭剖理。”这时调解已经上升到了法律规范的层面。直至 300 多年前的清朝, 《户部则例》规定族长有查举该良莠之权力, 即包括对宗族内部纠纷的调处权, 清代在乡村基层实行保甲制度, 设排头、里头、保正, 负责治安、户籍、

课税和调解民间纠纷。^①到了民国时期,出现的重要变化就是民间社区调解的正规化和法治化(黄宗智,2005)。

1938年颁布的《区自治实行法》和《乡镇自治实行法》都规定区、乡和镇设立人民调解委员会,调解员主要由具有法律知识和德高望重的公证人担任,并从所在区、乡和镇的公民中选举产生。但也不乏非正式的民间调解,费孝通先生在《乡土中国》中也论述过,相比起讼,一乡的长老所做的调解更被认同也更有效,因为这也是一个教育的过程。“每次差不多都是由一位很会说话的乡绅开口。他的公式总是把被调解的双方都骂一顿,接着就是一番教训。有时竟拍起桌子来发一阵脾气。他依着他认为应当的告诉他们,这一招确实有效,双方时常就‘和解’了,有时还得罚他们请一次客”(费孝通,1998:56)。这是因为在乡土中国,地缘是血缘的投射,地缘无法独立成长成为一种构成团结力的关系。亲密的血缘关系所形成的熟人社会,限制着社会活动的开展,尤其是冲突和竞争,因此商业发展也因缺乏地缘基础而受到阻碍。

中国传统社会是家国同构,父是家君,君乃国父,家国一体的特征决定了任何矛盾纠纷都不主张采用对抗性的方式或者通过诉讼来解决问题,而是偏重和鼓励民间调解这种不伤和气、有利于恢复关系和社会稳定的纠纷解决方式来化解矛盾。古代中国人在整个自然世界寻求秩序和谐,并将此视为一切人类关系的理想(梁治平,2002)。此外,宗族调解和邻友调解也是我国民间纠纷化解的重要方式之一。在近代化之前的清末,姑且不论是否有法律的明文规定,执掌诉讼的地方长官常常把所受理的案件托付给民间人士(族绅、长老或享有众望之人)调处,或者亲自进行调解;而且更多的纠纷在诉诸官府之前,已经通过宗族、行会以及近邻里间的民间调解获得缓解。邻友调解主要是通过亲友和睦解决纠纷,不伤感情。黄宗智(2001:197)对清代习惯法的研究中有所阐述:“汪辉祖在《学治臆说》里清楚区别法官堂训的‘断’和民间村社、亲友间的调解:盖听断以法,而调处以情,可归和睦者,则莫如亲友之调处。法则泾渭不可不分,情则是非不妨稍借。”他的意思是法官是凭借法律来听断的,做调解的是亲邻,不是法官。法庭

^① 林正通.司法 ADR 探究与法院附设调解制度构建——从和谐社会的视角出发[EB/OL]. 法律咨询网,2011-07-18[2016-09-13] <http://www.dyzxw.org/html/article/201107/18/73985.shtml>.

上只能秉公办事，依法断案，使是非分明。但结果是负的一方多半怀恨于心，双方长期互相敌视，不相往来，不如由亲友调解，以和睦方式了结纠纷更好。

由此可见，民间调解在几千年的历史发展演变过程中逐步形成了半官方的“乡治调解”、部落宗族内部的“宗族调解”以及社会上普遍存在的“邻友调解”三种主要方式。另外还有行会调解、社团调解、律师调解等形式(王公义, 2005)。

现代人民调解制度萌芽于 20 世纪中国土地革命时期，成型于反法西斯侵略的抗日战争时期。在继承和发扬中国民间调解传统的基础上，经历新民主主义革命和社会主义建设的实践后成为具有中国特色的民主法律制度。^① 当时在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，主要处理农民之间的纠纷。抗日战争时期，在陕甘宁边区、山东抗日根据地、晋察冀边区、苏中区等地的乡村都设有较为完备的调解组织，主要以民主自治的方式，由农民自己解决彼此之间的纷争以及调解农会之间的矛盾。为了与历史上的民间调解相区别，当时的调解组织被称为“人民调解委员会”，而这个名称亦被沿用至今。这一时期的人民调解将传统道德和“毛泽东思想”结合，对诉讼持排斥态度，并且高度倚重“批评—教育”、自我批评等原则来解决矛盾。人民内部矛盾通过民主的批评、说服和教育的方法而不是强迫、压制的方式来解决。当时大量的民事纠纷已通过人民调解来处理，可以看出人民调解的发展在文化上的延续性。

我国人民调解制度从 20 世纪 50 年代起已经建立，20 世纪 70 年代后期人民调解的活动全面恢复。通过 20 世纪 80 年代的一系列法律法规，至 20 世纪 90 年代中期，人民调解达到高峰期。在新中国成立之初，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，是中国共产党和中国政府高度重视的工作任务。1950 年周恩来总理专门指示：“人民司法工作还须处理民间纠纷，……应尽量采取群众调解的办法以减少人民的讼争。”^②1953 年

① 调解社会矛盾纠纷本是一项国家权力，现行的人民调解委员会是根据《宪法》设立的群众性自治组织。人民群众通过民主选举人民调解员，参与调解活动，实现自己当家做主、自我教育、自我服务和自我管理的任务。徐忠德. 浅析人民调解制度的特征、作用与发展[EB/OL]. 中国政府法制信息网, 2009-09-22[2016-09-02]<http://www.chinalaw.gov.cn/article/dfxx/zffzdt/200909/20090900140333.shtml>.

② 邱水平. 在政法工作中始终坚持党的群众路线[EB/OL]. 求是理论网, 2013-10-09[2016-09-04]http://www.qstheory.cn/hqwg/2013/201319/201310/t20131009_277290.htm.

第二届全国司法工作会议后,开始在全国县以下的区、乡基层政权组织内有领导、有步骤地健全人民调解组织,全面建立了人民调解制度。1954年,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》,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,明确规定人民调解委员会是群众性的自治组织,要求人民调解必须依照法律和社会公德解决纠纷,遵守平等、自愿及不剥夺诉权三项原则。《通则》的颁布是我国人民调解制度发展史上的重要里程碑,标志着人民调解制度在新中国的正式确立。

改革开放后,人民调解于1982年被正式载入宪法。现行《宪法》第111条第2款规定:“居民委员会、村民委员会设置人民调解委员会来调解民间纠纷。”由此在宪法上确立了人民调解的法律地位。根据宪法的规定,人民调解委员会主要依托于基层自治组织(村委会和居委会),因此,其性质基本属于民间性替代性纠纷化解(alternative dispute resolution, ADR)。然而,关于调解协议的效力,法律法规始终没有作出明确规定,法院在诉讼中对调解协议一般不予考虑。尽管民事诉讼法规定法院和人民政府有指导人民调解工作的职责,然而绝大多数法院实际上并未行使这种指导职权。其后,《民事诉讼法》《村民委员会组织法》《居民委员会组织法》《继承法》《婚姻法》《人民调解委员会组织条例》等法律法规对人民调解均作出了明确的规定。因此,人民调解也是我国的传统,是我国司法的一大特色,在国外被称为“东方经验”“东方一枝花”。

我国目前主要有四类人民调解,首先从横向看或块块看,有村(居、企业)的人民调解委员会、乡镇(街道)的人民调解委员会,行政区划接边地带的“联合调解委员会”及旅游地、商品聚集散地等特殊区域的“专门调解委员会”,这些是人民调解的主体。截至2001年底,全国有各类调解组织90多万个,其中99%的村民委员会,85%的居民委员会(社区),近10万个国有大中型企业、地方骨干企业建立了人民调解委员会。全国现有人民调解员近800万人,2001年共调解民间纠纷600多万件。^①其次从纵向看或条条看,有各种产业协会、商会,如轻工协会、纺织协会、个体协会等的调解。第三是各种群众团体,如工会、妇联、共青团等组织的调解。第四是各种消费者协会的调解。后三种调解组织,或类似于

^① 王公义.中国的人民调解制度[EB/OL].[2016-09-03]http://www.legalinfo.gov.cn/gb/moj/2003-03/25/content_20888.htm.

人民调解,或借鉴了人民调解的理论和方法,或受人民调解制度的影响。从大概概念上讲,都属于人民调解的范畴。

人民调解工作范围从调解一般公民之间的纠纷拓展到调解公民与法人、与集体、与其他社会组织之间矛盾纠纷,涉及人身、财产、经济、管理、道德等诸多领域。人民调解工作不断规范,形成了受理、准备、调解、达成协议等调解程序和矛盾纠纷预防程序,建立并完善了纠纷登记、共同调解、回访、纠纷排查、信息反馈、统计、档案管理、例会、培训、学习等工作制度,实行了岗位责任制。

然而在进入 20 世纪 90 年代以后,人民调解的作用出现了明显的下降。首先是全国范围内调解组织和调解纠纷的数量下降(见表 1-1),上海地区的人民调解组织和调解纠纷的数量同样呈现出持续下降的趋势(见表 1-2);其次则是调解所解决的纠纷与诉讼的比例下降(范愉,2003)。

表 1-1 20 世纪 90 年代以来调解的发展趋势^①

年份	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
调解委员会(万个)	102	100.94	100.98	100.16	98.53	98.37	97.41	96.4
调解人员(万人)	625.62	999.76	1 025.87	1 035.42	1 027.39	917.53	880.25	844.5
调解民间纠纷(万)	740.92	612.37	602.85	580.22	554.32	526.72	518.86	503.1

表 1-2 上海市主要年份律师、公证及调解工作基本情况^②

指 标				
单位:(件)				
	1990 年	2000 年	2005 年	2006 年
人民调解工作				
专职司法助理员(个)	386	416	608	736
人民调解委员会(万个)	1.18	0.89	0.62	0.59
调解人员(万人)	5.50	3.55	3.58	3.13
调解民间纠纷(万件)	8.11	6.37	8.15	9.09

数据源:《上海市统计年鉴 2007》[SSB]

① 数据来源:范愉,2003:79。

② 数据来源:胡洁人,2009:161。

20 世纪 80 年代后期人民调解的功能呈现下降的趋势,这种情况出现的原因是多方面的。一方面,在我国社会转型期和经济迅速发展的时期,社会纠纷频发且内容复杂,人民调解的方式及其效力难以应对和化解新型的纠纷,往往最后依然转去诉讼。但另一方面,由于中国社会的自治程度依然较低,民众在很大程度上更期待通过确定的法律规则和具有强制力的国家规制进行社会调整,对公力救济的需求远远大于社会自治性调整。在纠纷发生时,当事人更多地向基层政府、行政机关和司法机关寻求救济和解决,由此导致村/居委会调解出现明显的功能弱化(范愉,2004a)。

由于人民调解弱化而导致司法强化的现象,也给基层法院造成了极大的压力。大量案件和民事纠纷进入法院,导致法院出现包揽过多矛盾纠纷化解的情况。部分地方法院因为自身经济利益的驱动,也愿意主动扩大案源,以多收案、多办案为荣;而某些相关部门为了推卸责任,也把大量应当由其相关部门解决的纠纷推给了法院。但是相应的法律规则及程序处于高度不确定或不健全的状态,司法公正和独立的情况欠佳,由体制局限和矛盾纠纷的复杂性决定了法院事实上不可能解决所有的社会问题。这样造成的结果是,少数案件审判质量不高,法院不堪重负,又不可避免地成为社会关注的焦点,令不少民众对司法失去信心,司法权威也受到侵害。

此外,人民调解无法有效化解纠纷也是因为行政机关和地方政府纠纷处理的能力和公正性受到当事人质疑。尤其在涉及针对地方政府的纠纷中,过多的行政干预和人民调解员往往难以保持足够中立而作出“摆平就是水平”的引导式调解,寄希望于民众让步和妥协,而未能真正秉持客观公正的态度,维护和保护弱势群体的利益。由此不少民众对调解缺乏信赖,造成调解结果的约束力下降。

为了令人民调解重焕生机,司法部采取了加强人民调解制度化和法制化的路线,一方面期待人民调解成为一种准司法程序;另一方面,则试图建立一种行政调处机制,作为人民调解和司法审判之间的纠纷解决程序。然而,这种努力却并没有得到法院的支持。于是国家开始采取的另一个重要的步骤就是对调解的组织形式进行调整和改造(熊易寒,2006)。新型的多元化纠纷化解机制则是这一方面的重要尝试。诸如,民事诉讼法第 122 条规定的先行调解是我国积极构建、推行诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的产物(许少波,2014)。大调