

# 论社会治理新格局站位下的人民调解制度建设方略\*

李瑞昌

(复旦大学 国际关系与公共事务学院,上海 200433)

**摘要:**通过建构“个体选择的制度情景”分析模型,发现知识机制是决定矛盾纠纷当事人选择司法诉讼、行政裁决还是人民调解方式化解纠纷的主要机制,即法官、行政人员和人民调解员携带的知识差异影响当事人对纠纷解决方式的选择。因此,面对人民法院“诉累”现象,制度设计者必须站在打造社会治理新格局的高位上,加强人民调解制度建设,充分发挥人民调解的基础性作用,实现人民调解预防和化解社会矛盾的前哨功能,逐步减少诉讼调解、行政调解活动,督促法院专注于审判本职,督促政府致力于服务本分,从而营造共建共治共享的社会氛围。具体而言,包括三条建设方略:一是加强法官对人民调解的指导,支持非庭审法官成为人民调解员;二是购买律师服务,鼓励律师成为人民调解员;三是将人民调解设置为法院受理部分民事纠纷案件的前置条件。

**关键词:**人民调解;行政调解;司法调解;知识机制

**中图分类号:** D926 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5981(2018)02-0020-05

DOI:10.13715/j.cnki.jxupss.2018.02.005

## 一、问题提出

自1995年以来,我国法院受理的一审民事案件数急剧上升(1995年约400万件,2015年约800万件),已经接近于人民调解纠纷案件数(1995年约600万件,2002年约300万件,2015年约900万件),法院不堪重负。与此同时,自2002年以来上升的人民调解案件数在2015年后又呈现出回落的势头,人民调解组织解决矛盾纠纷的案件数下降。通过对“一涨一落”的两势头比较,发现两个基本趋势:一是法院的“诉累”现象严重,二是矛盾纠纷化解在基层的设想落空了。之所以可以作出上述判断,一是因为我国人民调解组织和人民调解员的数量数倍于法院组织及法官,应承担更多社会矛盾纠纷案;二是我国长期形成的“息诉文化”并不鼓励人们采用诉讼方式解决矛盾纠纷,更愿意支持人们采用人民调解方式定纷止争。因此,法院受理民事案件数上涨和人民调解案件数回落间接地表明了我国社会正在发生巨变,社会治理面临着新形势。

从短期来看,人民法院受理一审民事案件数上涨和人民调解案件数下落可能出现两种不利后果:一是不利于以审判为中心的诉讼制度的建成和成

熟,尽管法院受理的一审民事案件数通过诉讼调解予以解决了,但一审民事诉讼案件数过多,耗费法官大量精力和占据法院不少人力,不利于法院法官将注意力集中于案件审判;二是不利于矛盾纠纷化解制度依序运行。根据我国社会矛盾纠纷解决的“协商—自治—调解—裁决”方式递进安排,大量矛盾纠纷应该通过自治和调解方式化解,而非通过法院裁决。因此,如果不能通过调解化解民事纠纷,那么,不仅法院“诉累”现象无法缓解,社会自治文化也将遭遇巨大冲击。

为了缓解法院“诉累”现象和避免经年历久的息诉文化传统失落,营造和谐的社会氛围,政府需要引导民事纠纷当事人选择自治或调解方式解决纠纷,打造共建共治共享的社会治理新格局。<sup>[1]49</sup>因此,本文提出的实践问题是“如何让民事纠纷当事人更愿意选择人民调解方式化解矛盾纠纷?”解答这个问题的关键是要理顺人民调解、行政调解和司法调解之间的关系,通过制度调整影响个体行为选择。于是,也就需要在理论上回答“调整制度是如何影响个体行为选择的?”这个重要理论问题。然而,要回答上述实践问题及其背后的理论问题,就必

\* 收稿日期:2017-11-08

作者简介:李瑞昌(1973—),男,湖南岳阳人,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,主要从事政府间关系、公共安全治理研究。

须探索人民选择诉讼而非人民调解的原因,并据此调整制度,助推当事人选择人民调解而非诉讼方式解决矛盾纠纷。

## 二、理论模型构建:个体选择的制度情景

制度是什么?根据制度主义理论的观点,制度可以被认为是理念、规则和组织的合成<sup>[2]19</sup>,即制度是组织按照一定理念指导下的若干规则运行以及形成的各种关系。因此,制度调整应该包括三个部分:调整理念、调整规则和调整组织。制度调整的目的是改变组织内部关系以及组织与环境之间的关系。对社会个体而言,个人的选择都是在由制度构成的情景下进行的,而且制度直接决定了个体选择的范围。于是,制度不仅确定了个体选择的情景,而且决定了个体选择的行为。因此,一旦制度的理念变化、规则调整和组织变革,都会影响个人的行为选择。

不同类型的制度有不同功能区分,作用于人的行为的机制也就不同。例如,正式制度是通过公开的力量作用于个人行为选择,人们会根据正式制度所确定的奖惩措施调整自己的行为选择,避免惩罚,获得奖励;而非正式制度则是通过隐蔽的力量作用于个人行为选择,人们会依据自己对非正式制度所隐藏的声誉、信任等影响力调整自己的行为选择,避免人际关系恶化,赢得社会地位。又如,政治制度是通过权力机制作用于个体的,而经济制度则是借助市场机制影响个体行为选择的。因此,制度类型不同的实质是制度作用于个体行为选择的机制不同。

作为情景的社会制度是否存在一个共同的机制影响个体的行为选择呢?有,那就是知识机制。人类学家克利福德·吉尔兹提出了地方知识,用来指那些深植于地方文化情景中未被理性和条理化知识,是一种社会观念的反映。<sup>[3]18</sup>这些知识是影响当地人在生活和工作中解决问题的一种机制。另一位政治学家和人类学家詹姆斯·C.斯科特提出实践知识,指那些在日常生活中形成的用来解决实际问题的实践技能。<sup>[4]425</sup>于是,国家重大项目在地方实施过程中因遭遇实践知识冲突而失败。与地方知识相对的是国家知识,如法律法规、公共政策和科学专业知识等。地方知识和国家知识成为人们日常生活行动的基础。

在一个法治社会和公民权利张显的世界中,国家知识成为显性知识,直接决定了人们的日常行动。因此,当一个人遭遇矛盾纠纷时,在国家法律法规和政策知识的指引下,个体选择纠纷方式的影响因素包括:权利边界、专业机理和综合接受度。权利边界

是指当事人知晓自己的选择范围,专业机理是指理解选择原因,综合接受度是指当事人能够平衡选择各种结果。权利边界是由法律确定的,在具体的社会矛盾纠纷案件中,当事人的权利边界往往由法律专业人才(律师或法官)帮助解析和界定。社会事务的专业机理是由公共政策予以明确的,在具体的社会矛盾纠纷案件中专业机理则是由专业行政部门所承担。因此,权利边界告知了矛盾纠纷当事人的权利选择范围,而专业机理厘清案件事实的来龙去脉和因果关系。当事人在明确自己权利边界以及案件事实的专业机理之后会综合权衡,作出最有利于自己的选择,这就是综合接受度。

目前,我国人民内部矛盾纠纷化解的组织主要有三类:人民法院、人民政府的行政机关和社会自治组织。每桩矛盾纠纷案件的处理者是这些组织的人,如人民法院中的法官、人民政府中的行政人员和社会自治组织中的志愿者。他们是不同类型知识的携带者,法官精通法律知识,行政人员娴熟于专业知识,而社会自治组织中的志愿者通达于当地人情世故的实践知识。法律知识和专业知识市场被划定为国家知识范畴,而地方人情世故的实践知识是典型的地方知识。法律知识、专业知识和实践知识分别通过法官、行政人员和解决纠纷的志愿者传播影响矛盾纠纷当事人,影响他们选择不同的纠纷解决方式。于是,矛盾纠纷解决组织通过知识机制影响矛盾纠纷当事人的选择(见图1)。

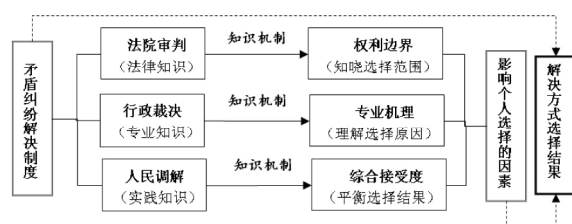


图1 影响个体选择的制度情景

## 三、中国调解制度运行中的知识机制

所谓调解,就是在第三方主持下,矛盾纠纷当事人形成共识和达成解决问题方案的方式。关于调解,需要消除两个误解:一是调解只是化解矛盾纠纷的方式之一,并不是唯一的方式。这并不是要求人们必须选择的调解方式,只是引导人们尽可能选择的调解方式。因为在解决社会矛盾纠纷时,不同的组织都可能在部分环节或全部过程中使用调解方式。二是人民调解只是调解的方式之一,而非调解方式的全部。根据主持调解的组织不同,我国调解制度总体可以划分为人民调解、行政调解和诉讼调解。人民调解由人民调解组织主持,是从事调解的

专项工作组织。行政调解由行政机关主持,是行政职能部门依据自身职能受理相关行政复议或行政争议案件并作出调解或裁决。诉讼调解是人民法院对受理的民事案件或轻微刑事案件审理之后判决之前,作为第三方依法调解原被告诉求,达成相互认可的协议。

从严格制度定义上看,我国目前只有人民调解方式建立了完整的人民调解制度。2010年出台的《人民调解法》规定了人民调解组织、人民调解规则和人民调解理念。行政调解方式和司法调解方式并未形成严格的调解制度。人民调解组织是专门从事调解工作、以调解作为主要工作职责的组织。人民调解制度也是由国家法律确定的社会制度。<sup>[5]534</sup>

从三种调解方式的公信力来看,人民调解的公信力源自人民调解员所积累的经验和威信,即实践知识。人民调解员依托自身积累的生活经验以及在人民群众中树立的威信帮助纠纷当事人解惑纾困,从而在纠纷当事人之间达成合情合理的和解。行政裁决和司法诉讼的公信力源自主持组织负载的法律知识和专业知识。在行政裁决过程中,行政人员因长期从事专业管理活动,积累了大量的专业知识,从而能够对矛盾纠纷进行专业性机理解析,判断真伪。而在法院审判过程中,法官和律师深谙法律条文,长于析法明理,善于将法条与案件事实契合起来,从而作出公平、公正的审判。

从三种调解方式的依据来看,社会矛盾纠纷调解所运用的依据无非是“情理法”。所谓的“情”是人情,即人的所有情感;所谓的“道”是道理,即事物本身所隐含的专业机理;所谓的“法”是法律,即由统治者所确立的法律规则。因此,人民调解是以情感人,行政调解是以理服人,而诉讼调解则是依法安人。所谓以情感人是指作为第三方的人民调解组织借助人情世故劝说矛盾纠纷当事人相互体谅、相互礼让,从而化解当事人之间的矛盾纠纷。所谓以理服人则是指作为第三方的行政组织通过向矛盾纠纷当事人明事透理、还原事实,从而形成共识性方案。所谓依法安人是指作为第三方的法官通过对纠纷当事人讲清法理、明确事理,让纠纷当事人明白自己的权利界限,同时借助司法权威告知调解协议的可落实性,让纠纷当事人安下心来,接受某种结果。

因此,因不同组织使用的调解方式,从而形成了事实上的三种调解制度,即人民调解制度、行政调解制度和司法调解制度。三种调解制度的差别在于调解过程中运用的知识差异:人民调解多运用社会知

识,以情感人;行政调解更偏向于用专业知识,以理服人;司法调解倾斜于适用法律,依法晓人。于是,实践中形成了个体选择“司法诉讼、行政裁决和人民调解”的调解制度情景,即矛盾纠纷当事人可以上法院或找政府或寻求人民调解员解决矛盾纠纷。在法治社会中,人民之所以愿意选择其中一种调解方式,其根本原因在于它们作用于矛盾纠纷解决的知识机制不同(见图2)。

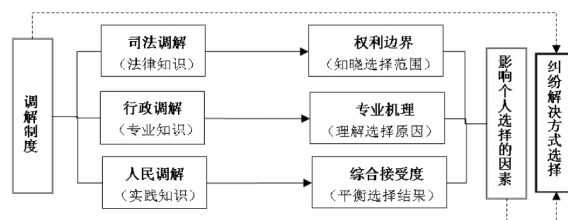


图2 影响个体选择的调解制度情景

那么,矛盾纠纷当事人选择上法院打官司的司法诉讼方式来解决纠纷,是否仅仅因为法官善用法律知识呢?答案是未必,因为法院不仅具有调解职能而且拥有审判职能。从解决矛盾纠纷的“自治、调解、裁决”三种方法的归属来看,不同矛盾纠纷化解组织有使用这三种不同方法的权力。人民调解组织只有调解功能,而行政机关和人民法院兼具调解和裁决两项功能。人民调解失败后可以继续申请行政裁决或诉讼审判,因此,矛盾纠纷当事人选择行政裁决和司法诉讼往往具有“一石二鸟”的效果。

但是,矛盾纠纷当事人选择行政裁决和司法诉讼也有弊端,具体表现为:一是这两种方式解决纠纷过程耗时长,时间成本高;二是这两种方式的结果伤害大,隐性成本高。由于这两种方式受理案件数量多且审理程序复杂,纠纷当事人可能要付出巨大的等待成本和精力,同时,这两种方式均不符合中国人所言的“撕破脸皮”的底线思维,一旦“告官”(无论是行政官员还是法官出面处理),也就意味着当事人之间的关系彻底破裂,留下长久隐患,“和气生财”“远亲不如近邻”“一日夫妻百日恩”“兄弟姊妹血缘亲情”和“父母子女恩情”等中国社会独特的情感诉求就会遭遇冲击。

#### 四、加强人民调解制度建设的方略

引导纠纷当事人优先选择人民调解方式而非司法诉讼的途径,不仅是缓解“诉累”现象的重要途径,而且是营造和谐社会的重要方式,更是打造共建共治共享的社会治理新格局的基本方略。那么,如何影响纠纷当事人选择人民调解而非司法诉讼呢?尤其是在一个信奉法治的社会,人们的诉讼兴致正

在高涨,要如何引导纠纷当事人通过人民调解的方式化解矛盾纠纷呢?

要回答上述问题,首先必须明白人们为何选择司法诉讼而非人民调解的原因。除了选择诉讼具有“一石二鸟”的效果之外,更重要的是,人们对法律的信任上升。人们越来越信任法律、相信法治,其实是好事,并非坏事。因为法治是目前发现最为稳定的治理模式,是社会成本最低的治理模式。因此,引导全社会相信法治,遵守法律和恪守责任,是建设美好社会的基本之路。

进一步讲,纠纷当事人之所以顶着时间成本和精力成本选择司法诉讼,其基本的动因是相信法律和追求自己权利的实现。因为,在司法诉讼中法官和律师携带着法律知识,可以帮助当事人实现自己权利。事实上,任何知识都是由调解者所携带的。如法律知识时常被法官和律师所运用,专业知识则由职能部门行政人员所掌控,而实践知识由基层经验丰富的人民调解员所携带。因此,要让矛盾纠纷当事人选择人民调解而非走司法诉讼途径的关键措施,就是改善人民调解员的知识结构或者人员构成。由于我国人民调解员都是兼职而非专职,因此,人民调解员多由社会贤达或离退休人员担任,未接受过专业的法律知识训练,且他们年龄较大难以再次接受系统的法律知识训练。

因此,本文认为,采取“调整人民调解制度影响当事人更加偏好、支持选择人民调解方式解决纠纷”的线路,加强社区人民调解组织建设,推动社会治理重心向基础下移,充分发挥人民调解组织在社会矛盾纠纷化解和预防中的作用,引导矛盾纠纷当事人相信人民调解、依靠社会自治和弘扬人性善良。调整人民调解委员会的人员结构,以此改变人民调解委员会内部的知识结构,从而满足当事人一次性获取案件所有知识的需要,最终引导当事人更愿意选择人民调解方式解决矛盾纠纷。同时,鉴于下述事实:人民调解化解矛盾纠纷是免费的,并无赢利可言,且其行政经费由政府划拨,招聘懂法律的人才的难度很大。因此,要调整人民调解委员会的人员结构,要缓解“诉累”现象,要促进人民调解事业发展,还必须分步实施以下方略,逐步完善人民调解制度的运行机制。

首先,增派法官指导、参与人民调解工作,实现人民调解组织调整,增加法律知识供给,从而破解人民调解员的法律素养不够以及纠纷当事人对人民调解员缺乏信任感的难题。

其次,购买律师法律服务,邀请律师参与人民调解工作,继续调整人民调解组织,增加法律知识供给,不仅可以解决人民调解员的法律素养问题,而且可以解决人民调解中缺乏律师辩护和适用法律解释不足的问题。

再次,按照纠纷所涉及的行政部门主管业务,邀请关涉部门的行政人员参与人民调解组织之中,实现专业知识供给。法律是确定人民权利边界的规则,政策则能告知人民选择的理由,因此,行政人员加入人民调解员兼职行列,有利于矛盾纠纷当事人更清楚地知晓自己选择的专业理由。

最后,将人民调解设置为法院受理部分民事纠纷案件的前置程序,实施“先调解后诉讼”的定纷止争模式。通过调整矛盾纠纷化解的规则,实现矛盾纠纷当事人分流。因为要减弱法院和行政机关具有调解和裁决的双重功能,就必须要将人民调解设置为法院受理部分民事纠纷案件的前置程序,只有如此,才能让大量矛盾纠纷化解在基层,降低社会成本。

总体而言,要减缓人民法院的“诉累”现象,就需要在打造社会治理新格局的站位上,加强人民调解制度建设,充分发挥人民调解的基础性作用,实现人民调解预防和化解社会矛盾的前哨功能,逐步减少诉讼调解、行政调解活动,督促法院专注于审判本职,督促政府致力于服务本分,从而营造共建共治共享的社会氛围。

具体而言,可以先调整人民调解组织的成员结构,再调整矛盾纠纷解决方式选择的先后规则,从而最终影响当事人优先选择人民调解方式定纷止争。简而言之,调整组织——调整规则——改变个体行为选择。理论上,可以得出以下基本结论:一是调解制度是通过知识机制影响个体选择纠纷解决方式的;二是完善人民调解制度可以先从调整组织构成开始,再调整规则,无须直接变革理念。至于人民调解制度还有其他机制影响个体选择纠纷解决方式等问题,本文认为仍需要后续研究和讨论。

#### 参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [2] [美] 杰克·奈特. 制度与社会冲突[M]. 周伟林, 译. 上海: 上海人民出版社, 2009.
- [3] [美] 克利福德·吉尔兹. 地方知识[M]. 王海龙, 张家瑄, 译. 北京: 中央编译出版社, 2000.
- [4] [美] 詹姆斯·C. 斯科特. 国家的视角: 那些试图改善人类状况

的项目是如何失败的[M]. 王晓毅,译. 北京: 社会科学文献出版社 2012.

[5]强世功. 调解、法制与现代性: 中国调解制度研究[M]. 北京: 中

国法制出版社 2001.

责任编辑: 颜佳华

## On the Construction of Mediation System under the New Pattern of Social Governance

LI Rui – chang

(*School of International Relationship and Public Affairs , Fudan University , Shanghai 200433 , China*)

**Abstract:** By constructing an analysis model of “the system of individual choice” , this paper finds that the knowledge mechanism is the decision of the parties to choose the dispute settlement method ( judicial litigation , administrative adjudication or people ’ s mediation ) . Judges , administrators and the people ’ s mediator carry the knowledge difference to affect the way the parties choose to resolve the dispute. Therefore , in order to reduce the burden of the people ’ s court , the institutional designer must stand on the high level of building a new pattern of social governance , and strengthen the construction of mediation. To prevent and resolve the social contradictions of the outpost , and gradually reduce litigation mediation , administrative mediation activities , it urges the court to focus on the trial , and the government to devote to the service. In order to create a shared social atmosphere , four strategies may be used. The first is to strengthen the judge ’ s guidance to the mediation , support non – trial judge to become a mediator. The second is to buy lawyer services , encourage lawyers to participate in mediation work. The third is to support the administrative staff as the mediator , and to establish an online mediation room , and to encourage the experienced administrative professionals into the long – distance mediation process. The fourth is the case have been mediated when the court accepts some civil disputes.

**Keywords:** people ’ s mediation; administrative mediation; judicial mediation; the system of knowledge

---

( 上接第 5 面)

## Analysis of Study on the Ideological Trend of “Anti – Maoism” in Recent Years

JIANG Da – wei

(*School of Marxism , Beijing Institute of Technology , Beijing 100081 , China*)

**Abstract:** In recent years , the erroneous ideological trend of “Anti – Maoism” have appeared and developed , which makes a seriously negative impact on the ideology security and people ’ s ideological identity in China. To clarify the confusion of understanding , the academic research and its criticism have also gradually increased. Owing to the lack of systematic research on the ideological trend , the existing research presents unbalanced features in the forms of expression , research contents and perspectives of criticism. In the future , it is necessary to strengthen studying this ideological trend both holistically and specifically , including the whole process of its development , the developmental stages and the corresponding characteristics , the influences and the effective coping strategies in order to further eliminating the harm of this erroneous trend.

**Keywords:** “Anti – Maoism”; historical nihilism; review