

我国人民调解制度及其重构

——兼论民间调解对犯罪的预防

于语和¹, 刘志松²

(1. 南开大学 法学系, 天津 300071; 2. 天津社会科学院 法学研究所, 天津 300191)

[摘要] 中国古代民间调解传统历史悠久, 积累了丰富的经验。根据地时期所逐渐形成的人民调解制度是在传统民间调解的基础上确立的, 作为我国特有的民间纠纷解决机制, 曾经在化解矛盾、预防犯罪、维持社会稳定方面起到了巨大的作用。近年来, 在各种因素的影响下, 人民调解制度逐渐显现出与现代社会的不适应性。通过对宁夏、河北、安徽等部分农村的民间调解状况进行广泛而深入的考察, 可以发现我国人民调解制度逐渐衰落的症结所在, 其性质、作用和运行机理有待确认和完善。考察现代人民调解制度的发展历程, 分析人民调解制度的现实困惑与重构以及人民调解对犯罪的预防, 可为我国人民调解制度提供改革与建设之资。

[关键词] 民间调解; 人民调解; 制度重构; 犯罪预防

[中图分类号] D915.14 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1008-942X(2007)02-0035-08

The System of People Intermediation and Its Re-design in Our Country :

Subsidiary Discussion on Crime Prevention of the Civilian Intermediation

YU Yu-he¹, LIU Zhi-song²

(1. Department of Law, Nankai University, Tianjin 300071, China;

2. Institute of Law, Tianjin Academy of Social Science, Tianjin 300191, China)

Abstract : The civilian intermediation in ancient China has a long history and accumulates plenty of experience. The system of People Intermediation, which grew up in period of the Citadel, is established on the base of traditional civilian intermediation. As our own mechanism for resolving civilian dissensions, the system of People Intermediation at one time made profound effects on dissolving conflicts, preventing crimes and keeping social tranquilization. However, the system gradually appears to be unaccommodated with modern world under the influences of various factors in recent years. We have found the sticking point of the system of People Intermediation on the wane and have found that its quality, function and mechanism is under acknowledgement and perfection, by reviewing comprehensively the status of civilian intermediation in parts of the

[收稿日期] 20061110

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 司法部“法治建设与法学理论研究”基金资助项目(03SFB2005)

[作者简介] 1. 于语和(1962), 男, 天津人, 南开大学法学院法学系教授, 法学博士后, 博士生导师, 研究方向为民间法、法律思想史、中西法律文化比较; 2. 刘志松(1980), 男, 河北文安人, 天津社会科学院法学研究所助理研究员, 研究方向为中国法律制度史、犯罪学史。

countries in the Province of Ningxia, Hebei and Anhui. This essay tries to review and analyze the development course, practical perplexity and re-design, and the prevention for crime of the modern system of People Intermediation. In addition, it tries to provide some helpful references for reforming and constructing our system of People Intermediation.

Key words: civilian intermediation; people intermediation; system re-design; crime prevention

中国古代传统民间调解制度有着悠久的历史。调解制度在中国的产生与发展有着深厚的思想和社会基础,寄托着人们对建立和谐社会的美好理想,在数千年的历史进程中,它既是稳定社会关系的基石,同时也在客观上推动了社会的进步与发展。新中国成立后,由于传统法律文化的影响和农业社会所特有的熟人社会特点的存在,以调解的方式解决民事纠纷的传统被继承了下来。在摒弃了那些体现封建伦理道德观念和封建等级观念陋习的基础上,将古代传统的民间调解制度发展成为现代的人民调解制度。在社会主义体制下,中国的人民调解制度对解决民事纠纷,特别是大量的民间纠纷发挥了重要作用。随着改革开放的不断深化,中国传统的法律文化受到了西方法律文化的剧烈冲击,人们的法律意识和权利意识随着经济的发展和法制化进程的加快而发生了变化,传统的人民调解制度逐渐显现出与现代社会的不适应性。但人民调解制度与现代社会的诸多不适应并不能否定人民调解制度在现代社会存在的价值和意义。人民调解制度体现了现代司法的民主精神,符合当代社会人们对多元化价值利益的追求,顺应了当前世界上建立多元化纠纷解决机制的潮流。继承中国古代民间调解传统,吸收现代法治的合理内核,重构人民调解制度是我们的正确选择。

一、人民调解制度的建立

我国的人民调解制度从内核上讲,是从中国古代的民间调解传统逐渐演变而来的,从制度本身来讲,人民调解制度产生于新民主主义时期的革命根据地,经历了萌芽、形成和不断发展完善的过程。早在 20 世纪 20 年代,在“一切权力归农会”的口号声中,“农民的大小事,又一概在各级农会里处理”,“连两公婆吵架的小事,也要到农民协会去解决”^{[1][14-30]}。为适应这一需要,自农民协会一产生,各地就成立专门的调解组织。在新民主主义革命时期,人民调解是一个内涵很广泛的概念,有广义和狭义之分。广义的人民调解是泛指当时所有的调解形式,而狭义的人民调解则专指民间调解。革命根据地时的人民调解最初是以政府调解的形式出现,调解的内容以不涉及犯罪的民间纠纷为限,政府调解是调解的主要形式,1931 年 11 月颁布的《苏维埃地方政府的暂行组织条例》中便规定了地方政府的调解职能,实行村、乡、区逐级调解的形式。抗日战争时期,人民调解进入一个新的发展阶段,从调解的组织和原则到调解的内容和程序,都得到进一步的充实和完善。各抗日根据地民主政府相继颁布了适用本地区的有关调解工作的专门指示,1941 年 4 月颁布的《山东省调解委员会暂行组织条例》,1942 年颁布的《晋察冀边区行政村调解工作条例》、《关于调解民间纠纷的决定》和 1943 年颁布的《陕甘宁边区民刑事案件调解条例》等,将人民调解制度进一步制度化、法律化^{[2][560]},加强了调解工作的法律地位,促进了调解制度的进一步发展。解放战争时期,随着革命战争的不断胜利和大批城市的相继解放,人民调解制度开始由农村向城市发展,在解放了的城市中逐步建立了人民调解组织,开展人民调解工作。1949 年 2 月 25 日,华北人民政府颁布了《调解民间纠纷的决定》,这个决定是人民调解由农村向城市发展的起点,标志着人民调解制度开始步入一个崭新的历史发展时期。

新中国成立半个多世纪以来,人民调解工作继承和发扬了我国民间调解的优良传统,经历了新

民主主义革命和社会主义革命与建设的实践,不断发展和完善。1954年3月22日中央人民政府政务院公布《人民调解委员会暂行组织通则》,规定其主要任务是“调解民间一般民事纠纷与轻微刑事案件,并通过调解对群众进行政策法令的宣传教育”。人民调解制度的形成是对传统民间调解方式的进一步规范化和制度化。农村的调解委员会是设在乡人民政府下的一个专门工作委员会,成员由乡人民代表大会选举产生。这表明它是由国家权力机关授权并代表国家行使纠纷调解职能的机构,因而具有明显的行政性。但由于人民调解委员会的成员具有广泛的群众性,因而它又是一个群众性的调解组织,它所做的调解工作也属于民间调解的范围。《人民调解委员会暂行组织通则》的颁布是我国人民调解制度发展史上的里程碑,标志着我国的人民调解进入了一个新的历史时期。它的颁布使法院的诉讼调解制度随之从人民调解中分立出来^{[3][71]},从而形成司法调解与人民调解并存的局面,人民调解制度开始独立发展。1954—1966年上半年,是我国人民调解制度克服重重困难逐步发展的时期。1954年以后,人民调解工作得到了全面迅速的发展,在城乡社会主义改造中发挥了应有的作用。但从1957年下半年起,不少地区在“左”的指导思想影响下,将人民调解委员会改为调处委员会,甚至将其同基层治保组织合并,一度产生强迫命令乃至违法乱纪的现象。到1960年前后,这类组织便呈现自然解体的趋势。从1961年下半年起,人民调解制度才又回到《人民调解委员会暂行组织通则》的轨道上来。1963年后,人民调解制度获得了较大的发展,对于解决“大跃进”时期和三年困难时期遗留下来的大量民间纠纷起了重要作用。1966年下半年到1976年10年内乱期间,我国的人民调解制度也被视为“阶级调和”路线的产物而被取消。粉碎“四人帮”以后,伴随着社会主义民主和社会主义法制建设的逐步加强,人民调解制度重新得到了充分肯定和重视,走上了健康发展的新的历史阶段。

党的十一届三中全会以后,人民调解组织和人民调解工作得以迅速地恢复和发展。到1979年底,全国已有调解组织41万多个,调解工作者300万人。1982年,宪法第一次把人民调解委员会作为“基层群众性自治组织”的组成部分,极大地加强了人民调解的法律地位,为我国人民调解制度的健全和发展提供了充分的宪法保障。宪法还明确规定,人民调解委员会的基本职能是“调解民间纠纷”,这就明确划清了人民调解组织同国家机关和一般群众团体的界限。1982年颁行的《民事诉讼法(试行)》第14条对人民调解委员会的性质和人民调解的原则作了规定,1989年,国务院颁行了《人民调解委员会组织条例》,1990年4月,司法部发布了《民间纠纷处理办法》,从而全面规定了人民调解制度的内容。从1979年至今,人民调解组织得到很大发展,形成了遍布全国城乡、厂矿、企业、事业单位的人民调解体系。调解组织、调解人员及调解案件的数量也都大幅增加,至1990年,全国共有调解委员会102.05万个,调解人员625.62万名,全年共调解民间纠纷740.92万件。最高人民法院于2002年9月5日通过的《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》及司法部于2002年9月11日通过的《人民调解工作若干规定》,第一次从司法解释上对人民调解协议的性质和效力作了明确的规定。当事人应当按照约定履行自己的义务,不得擅自变更或者解除调解协议。

实践证明,人民调解已成为解决社会矛盾纠纷的重要途径和有效方法之一,成为开展社会治安综合治理、维护社会稳定的重要力量,是人民群众自我管理、自我约束和自我服务的一项优良制度,是我国社会主义民主法制建设的重要内容。

二、人民调解的现实困境与传统回归

进入20世纪90年代后期,随着社会主义市场经济的发展和法制化建设进程的推进,人民调解

以上数据引自中国法律年鉴社编辑出版的《中国法律年鉴》,由于这些数据是对这一时段历年《中国法律年鉴》中的统计数字予以整理、分析、计算得出的,所以不便标注出处。以下凡此情形仅注明引自《中国法律年鉴》,敬请读者谅解。

工作在中国改革的浪潮中受到了前所未有的冲击。我们从 2004 年开始先后对宁夏大部分县、河北的盐山县以及安徽休宁和黟县的农村进行了社会调查,对民间纠纷的调解问题作了广泛考察,发现人民调解的现状不容乐观。

首先,人民调解组织和人员大量减少。1982 年宪法规定:城市的调解委员会设在居民委员会下,农村的调解委员会设在村民委员会下。当时的调解委员会尽管与 1982 年以前一样,还是一个群众性组织,但其性质已发生了重大变化。调解委员会作为一个群众性自治组织,其制度性权威只能来自于村民委员会这一自治性组织赖以产生和运行的规章。由于无论在制度上还是在个人素质上都难以确保调解人员拥有足够的权威去从事调解工作,农村基层调解委员会已很难充分有效地发挥其调解功能。与此同时,在市场经济的浪潮中,各级政府都将注意力投向了经济建设,村民委员会和居民委员会也不例外,而无法创造效益的人民调解自然受到了冷落。自 1990 年以后,人民调解委员会的数量就呈逐年下降趋势,从 1990 年的 102.05 万个,到 1999 年下降为 97.41 万个。再以我们调查的宁夏地区为例,2003 年共有人民调解员 25 000 余人,至 2005 年已减少到 17 000 人。

其次,调解案件的数量大幅减少。据统计,1980 年,人民调解委员会调解的纠纷数为 1 245.6 万件,而人民法院一审民事案件受案数为 67.3 万件,比例为 18.5 : 1;到了 1986 年,人民调解委员会调解的纠纷数为 847.9 万件,法院一审民事案件受案数为 98.9 万件,比例为 8.6 : 1;至 1995 年,人民调解委员会调解的纠纷数为 691.2 万件,法院一审民事案件收案数为 271.8 万件,比例为 2.5 : 1;至 2001 年,人民调解委员会调解的纠纷数为 603 万件,法院一审民事案件收案数为 345.9 万件,比例仅为 1.7 : 1。1984 年,调解人员平均每人每年所调解的民间纠纷是 1.47 件,而 1999 年已下降为 0.59 件。从这些统计数据可以看出,从 1980 年到 2001 年这 20 多年里,人民调解委员会调解的案件减少了一半,而法院受理的民事案件却增加了 5 倍多。无论是调解人员平均每人每年所调解的民间纠纷件数,还是年度民间纠纷调解总件数,都呈明显下降趋势。人民调解员对调解工作的热情也逐渐淡化。过去,人民调解作为解决人民内部矛盾的主要方法,是政府工作的主要环节,人民调解员为政府所肯定,并通过其对群众的宣传教育和为群众排忧解难而受到社会的推崇和信赖,在政治决定一切的年代里,人民调解员拥有较高的社会地位。但在改革开放后,市场经济和法治建设都使得人民调解成为被遗忘的角落,调解员的工作更成了吃力不讨好的没有前途的工作。又因为人民调解是免费的,调解本身不能创造经济效益,因而,调解员也就无法在市场经济的环境中有所作为,一些有文化、有能力、高素质的人民调解员也纷纷离开了调解队伍,由此又引发了人民调解员的素质危机,并进而导致人民调解工作的质量危机,人民调解逐渐失去权威,失去群众信任^[4]。

再次,人民调解员素质偏低等问题非常严重,是困扰人民调解发展的重要因素。我国人民调解员队伍的整体素质不高是一个人所共知的事实,突出表现为年龄老化、文化水平较低、法律知识较少等。导致这一问题出现的原因是多方面的,而目前有两个方面的原因更应引起注意:一是法律规定的担任人民调解员的条件过低,且过于笼统。《人民调解委员会组织条例》和《人民调解工作若干规定》表明,只要具有高中文化程度的人便可担任乡镇、街道人民调解委员会委员,而对于农村、城市(社区)居民委员会调解员的文化程度则没有做出明确具体的要求,这样的规定难以确保高素质的人员进入人民调解员队伍。二是在广大农村选拔高素质的人员担任人民调解员有很大的难度。

以上数据引自《中国法律年鉴》。

参见宁夏回族自治区司法厅《宁夏司法简报》,2005 年 5 月 27 日刊行,第 88 期,第 1-3 页。

以上数据引自《中国法律年鉴》。

市场经济体制下,农民已不再固守于土地,尤其是青壮年和有能力者外出务工和创业的很多,长期在家的多为老人、儿童、妇女。这种状况造成可供选拔的、适合调解工作需要的、符合人民调解员条件的人员十分有限,极大地限制了人民调解事业的发展。

造成人民调解困境的原因有很多,其中最为重要的大概有以下三点:

首先,从社会观念上来讲,西方纯粹法治主义思潮的传入对社会主流意识的误导。在实行改革开放之后的中国,必须加强民主与法制建设已成为国家与社会的共识。然而,在推崇依法治国理念的同时,由于缺乏法治的经验与传统,我国社会在高呼民主与法制的同时,也造就了对诉讼机制的迷信,使“诉讼万能论”盛行。在诉讼主义成为学术界竭力推崇的主流法律意识形态的背景下,以调解为代表的非诉讼纠纷解决机制则被认为是落后的、与现代法治精神相悖的事物,遭到冷落甚至否定,受到非议的人民调解逐渐没落并被边缘化。可以说,相对于明显处于强势地位的诉讼制度而言,调解制度堪称纠纷解决体系中的“弱势制度”。虽然有学者认为肯定人民调解制度的举措或许会产生法治文化土壤迟滞形成的客观后果。但从另一个角度看,当事人选择解决纠纷模式、规避或经历正式司法程序的同时,国家法也能得以传播,在长期的互动交涉中,现代法治还可能在一定程度上改变人们的行为,甚至促进社会变迁。我们认为,中国的法治之路必须注重中国本土的资源,注重中国传统法文化的现实意义。所以,传统民间调解机制是我国法制现代化进程中值得发掘的重要本土资源,而且传统的纠纷解决方式经过改造或转型,是完全能够融入现代法律体系的。

其次,从制度本身来讲,我国现行的人民调解制度因无法满足客观需要而显滞后,人民调解没有取得与其重要性相称的法律地位。以“人民调解委员会”为例,《人民调解工作若干规定》第二条、第三条第三款和第九条规定:人民调解委员会是调解民间纠纷的群众性组织;向村民委员会、居民委员会所在单位和基层人民政府反映民间纠纷和调解工作的情况;司法行政机关对人民调解工作进行指导和管理;指导和管理人民调解委员会的日常工作,由乡镇、街道司法所(科)负责。可见,人民调解委员会是下设在村民委员会或居民委员会的群众性自治组织,它既要接受乡镇、街道司法所的指导,又要向村民委员会或居民委员会汇报工作,从属于行政机关。这种制度上的混乱,容易导致责任分散、相互推诿。尽管最高人民法院在《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》中明确了人民调解协议的合同性质,以司法解释的形式明确了人民调解协议的性质和效力,但人民调解协议仍然不具有强制执行的效力,如果一方不履行,另一方则不能申请人民法院强制执行,对当事人的约束仍然是很有限的。

再次,从具体实践来讲,许多不利于人民调解正常发展的因素普遍存在,比如调解人员的物质保障问题、人身安全问题、非专业化问题等。下面以人民调解员的物质保障问题为例加以说明,《人民调解工作若干规定》和《人民调解委员会组织条例》均规定人民调解委员会调解民间纠纷不收费。调解委员会的工作经费和调解委员的补贴经费由村民委员会或者居民委员会、企事业单位解决。司法行政机关通过争取同级人民政府的支持,解决人民调解的指导和表彰经费。实际上,这种规定在还比较落后的农村形同虚设,有些乡镇政府财政困难,根本无力支持人民调解工作,村民委员会更加难以落实人民调解的工作经费和补贴。

三、制度的重构

造成这些困境的主要原因是人民调解制度未能及时调整以适应建设法治国家的需要,使人民调解与当前的社会需要相脱节。我国传统的调解制度与“德治”、“教化”等国家治理方式密切相关,虽然在新中国,人民调解被赋予了新的内容,但仍主要被视为是一种政治行为,“判断其是否成功的

标准在于个人的意识形态立场与党的政治目标契合的程度,调解是党的意识形态在实践中的表现,调解被发展成为动员的工具,它将纠纷的解决与共产主义者重构社会的尝试联结在一起,并使纠纷解决的政策适应社会主义建设的需要。这种功能遮蔽了人民调解解决纠纷的功能^{[5]312}。所以,人民调解与计划经济时期的国家治理方式存在某种同构性。但在当前国家治理方式已发生转变的情况下,人民调解的组织形式、工作方式没有进行相应的调整,这是导致诉讼时纠纷解决体系结构性变迁的重要原因^[6]。总体而言,人民调解已无法满足市场经济环境中各独立的经济主体对权利的追求,以及人们在法律意识生成后对正义的追求。

在人民调解制度面临这种困境的情况下,我们不得不重新审视我们走过的道路,在我国民间调解传统中重新探寻沟通历史与现实的桥梁。“中国民间调解传统植根于中国民众的心理之中,它流传至今,并且越过人类数千年的漫长历史,说明它适应人性的实际,它有自己的生存空间和存在的价值。在对传统民间调解进行考量时,应将其中能够体现民族心理、民族精神文化的思维方式和价值观念的内容保留下来,以保证我们所建立的调解制度的架构和规范模式能获得民族心理认同力量、民族精神凝聚力量和民族文化的持久而坚固的强大支持。”^[7]同时,由于时代的局限性,我们不可以简单照抄,而应以当今人的智慧,从当前的实际出发,灵活运用。

面对我国人民调解制度的实施现状,批判地吸收我国民间调解的传统,融入现代法治精神,重构适应我国社会现实的调解制度。具体而言,笔者认为应该从以下四个方面进行:

首先,要建立“双轨式”社会协调机制。民间调解制度确立的目的就是要维持基层社会秩序,与诉讼有共同的目的,所以我们首先要建立的是一种“双轨式”社会协调机制:一是司法途径,二是民间调解。在中国传统社会中,法并不十分关注社会基层矛盾,“以执行道德为目标的国家法视‘户婚田土钱债’一类事务为‘薄物细故’从来不予重视”^{[8]15},而是把这一领域让民间调解等“乡土规则”来解决。法对于社会生活调解的有限性,使我们无法令人满意地透过国家法观察到当时社会的变化,尤其是以日常经济活动为重要内容的民众生活世界的变化^{[8]15}。法在基层社会的收缩造成的是民众对法的陌生感。美国法学家埃尔曼指出:“那些深深植根于诸如家庭、手工业作坊和村户的传统和价值制度通常更顽强地抵制现代法律。”^{[9]278}即使是在今天,国家法在乡土社会仍然松弱,在国家法深入乡土社会的过程中,因国家法律逻辑不同于乡土社会的生活逻辑,仍然遭到不同程度的抵制。在中国这样一个特有的社会结构中,建立司法与民间调解的“双轨式”纠纷解决机制是必然的。富兰克·沙德曾经指出:“只要纯化合意,即只要具备了使合意出于真正的自发、自愿的条件,即使以对审判的需要为前提,调解也能够成为与审判并立的另一个重要的纠纷解决制度。这种制度的存在只能有好处,绝无带来坏处的可能。”^{[10]49}

无论在中国古代还是在中国社会的现代化进程中,社会结构和法律秩序都表现为两套不同的系统:一是与国家法相联的法制系统,一是与民间规则相联系的乡民社会的草根传统。一个多元化、平衡的纠纷解决体系体现了国家法治与社会自治的正确关系,是当今中国构建和谐社会不可或缺的重要机制。而正是国家与社会秩序二元性的特点,决定了人民调解制度有其存在和发展的支撑点,更是考虑如何发展和完善人民调解制度的逻辑起点。季卫东先生曾称:“历史的经验已经反复地证明,理论上很完美的制度并不一定可以付诸实施,而行之有效的制度却未必是事先设计好的。”^[11]中国有中国特有的传统,这就是条件。我们依着中国传统的条件正用一种特殊的方式对中国法治予以推动。但是,随着社会变迁,作为中国法律传统的调解制度也发生了很大变化,所以要考察民间调解在社会变迁中的演变,必须从中国法律秩序的形成和特征上进行把握。

其次,完善有关人民调解的法规,最为重要的就是尽快制定《人民调解法》。人民调解立法的基本思路应当是:以我国宪法、民事诉讼法等法律为依据,结合我国人民调解的实际和发展趋势,吸收传统民间调解的合理因素,总结我国人民调解的历史经验,借鉴国外诉讼外调解的成功

做法,对人民调解的性质、对象、范围、形式、管理、保障、程序以及人民调解组织机构和调解人员的设置、职责、权利与义务、法律责任等,都应当作出明确的规定,使之不仅以法的形式和法律手段调控人民调解行为,而且通过立法解决目前推进人民调解制度实施过程中存在的现实困难和问题,并且具有可操作性。同时还必须深刻认识和预见调解过程中一些带有普遍性的问题,加以规范和引导,为人民调解这一体现国家法制水平和社会文明进步程度的制度在我国的实施奠定良好的基础。

具体而言,人民调解应坚持“民间性”的原则。人民调解制度是调解民间纠纷、维护社会稳定的一项社会制度,它是建立在群众自我管理、自我教育、自我服务基础之上的,各地的人民调解委员会是调解民间纠纷的群众性组织,人民调解委员会设在村民委员会或居民委员会之下。因此,人民调解制度的基础就是民间性,不应有明显的官方色彩,也不应成为行政部门或派出机构,否则就会使人民调解制度失去其本来意义而成为准仲裁或准司法方式。而且人民调解应坚持自愿调解的原则。自愿的原则是我国人民调解制度的核心,包括:用调解的方式解决纠纷是矛盾双方当事人真实意思的表示;调解协议是矛盾双方真实合意的表示;矛盾双方当事人有决定选择调解程序和方式的自由等。再者,人民调解应坚持主动提供调解服务的原则。主动地提供调解服务,积极地宣传社会主义法治,通过调解人积极地在矛盾双方当事人之间调停疏导,帮助交换意见,提出解决纠纷的建议,引导当事人达成解决纠纷的协议。在调解形式和方法上也应保持其灵活性。人民调解制度的调解程序是自由的,没有程序方面的硬性规定和要求,调解的方式应该是多样化的。如果人民调解制度中的调解程序和方式模式化,最终会导致人民调解制度失去生命力。

再次,要建立与人民调解制度相适应的配套机制。第一,对于当前人民调解制度的“弱势”问题,要逐步建立起与之相适应的社会环境。人民调解属于民间调解,是一种基层群众自治和社会自律性质的活动,不具有公共权力的性质和职能,其有效运行有赖于社会主流意识的认可程度和公信力。第二,对于人民调解组织和人民调解员的数量下降问题,要积极培育新型民间调解组织。随着社会结构的不断变迁,传统的单位组织逐渐解体,以利益、价值和观念共同特征的新的共同体正在生成。新型的民间组织发展迅速,社会组织化程度正在增强。因此,可以因势利导,在这些新型的民间组织中培育调解机构,以便扩大人民调解的组织基础,并形成专业化的优势。对于人民调解员的物质保障问题应该给予适当的支持,保障其财政来源,使人民调解员能安心于人民调解工作,这也能吸引更多的优秀人才加入到人民调解中来,从而满足社会对调解人员的需要。第三,对于人民调解员整体素质偏低的问题,应该建立完善的培训机制。通过系统的培训,培养出适应现实需要的知识型、技术型、指导型的专业化人民调解员。第四,对于人民调解员的人身安全问题,应建立保护机制,使其没有后顾之忧,更加顺利地从事调解工作。

最后,要加强人民调解在犯罪预防方面的作用。犯罪是一种社会综合症,其产生的原因是多方面的,其中民事纠纷的激化是造成犯罪的一个重要原因。对于这类“民转刑”犯罪的防治,人民调解应该积极地发挥其优势作用,如果不及时进行调解,很可能使矛盾激化,从而引发为犯罪。反之,如果能及时调处,很可能化干戈为玉帛,不但能预防犯罪,而且还能增强相互间的团结。人民调解委员会就是通过调处这些错综复杂的民间纠纷,以法律为准绳,以法治为工作操作程序,以稳定社会、预防犯罪为目的。对此,应做好以下两方面的工作:第一,人民调解员要做好摸底工作,掌握其调解范围内存在哪些可能转化为刑事案件的民事纠纷,密切关注,及时化解,禁恶于未萌,防患于未然。第二,在人民调解工作中做好普法宣传工作。人民调解委员会在调处民间纠纷时,对于不同类型的民间纠纷,必然会按照不同的法律规范去解决。人民调解员除了运用恰当的语言艺术和心理沟通来稳定当事人的情绪外,还须宣传法律的有关规定,采用以案说法、以案说理的方式进行开导和沟通,使民间纠纷得以平息,使随时可能发生的过激性犯罪得以预防。

苏力先生指出:“一种制度得以长期且普遍的坚持,必定有其存在的理由,即具有语境化的合理性,并因此首先应当得到后来者或外来者的尊重和理解。”^{〔12〕〔90〕}张晋藩先生也认为:“传统决不意味着腐朽、保守,民族性也绝不是劣根性。传统是历史和文化的积淀,只能更新,不能铲除,失去传统,丧失了民族文化的特点,就失去了前进的历史与文化的基础。我们需要从固有的法律传统中,引出滋润了五千年中国的源头活水,需要科学地总结和吸收有价值的因素”^{〔13〕〔2〕}。人民调解工作也是如此,只有对传统文化扬长避短,我们才能构建既具有中国传统和民族特色,又有现代法治精神的民间调解制度。

[参 考 文 献]

- [1] 毛泽东. 湖南农民运动考察报告[A]. 毛泽东. 毛泽东选集:第1卷[C]. 北京:人民出版社,1991. 12 - 44. [Mao Zedong. Investigation into Peasants' Movement in Hunan[A]. Mao Zedong. Selected Works of Mao Zedong:Vol.1[C]. Beijing: People's Publishing House, 1991. 12 - 44.]
- [2] 张晋藩. 中国法制史[M]. 北京:中国政法大学出版社,1999. [Zhang Jinpan. Chinese Law History[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 1999.]
- [3] 韩延龙. 我国人民调解工作的三十年[A]. 韩延龙. 人民调解在中国[C]. 武汉:华中师范大学出版社,1986. 68 - 81. [Han Yanlong. 30 Years' Mediation Efforts[A]. Han Yanlong. Mediation Efforts in China[C]. Wuhan: Central China Normal University Press, 1986. 68 - 81.]
- [4] 史长青. 市场经济条件下人民调解的地位重构[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2003, (1): 33 - 37. [Shi Changqing. Mediation Reconstruction under Conditions of Market Economy[J]. Journal of Yantai University (Philosophy and Social Sciences), 2003, (1): 33 - 37.]
- [5] 强世功. 调解、法治与现代化:中国调解制度研究[M]. 北京:中国法制出版社,2001. [Qiang Shigong. China's Mediation System: Mediation, Rule of Law and Modernization of Its System[M]. Beijing: China Legal System Publishing House, 2001.]
- [6] 韩波. 人民调解:后诉讼时代的回归[J]. 法学, 2002, (12): 45 - 48. [Han Bo. People's Mediation: Return to Post-Litigation Era[J]. Law, 2002, (12): 45 - 48.]
- [7] 秦国荣. 人民调解制度的现代意义分析[J]. 新疆大学学报(社会科学版), 2002, (2): 31. [Qin Guorong. Analysis of the People's Mediation System in the Modern Sense[J]. Journal of Xinjiang University (Social Science Edition), 2002, (2): 31.]
- [8] 梁治平. 清代习惯法:社会与国家[M]. 北京:中国政法大学出版社,1996. [Liang Zhiping. Qing Customary Law: Society and the State[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 1996.]
- [9] [美]埃尔曼. 比较法律文化[M]. 贺卫方, 高鸿钧, 译. 北京:三联书店,1990. [Herrmann. Comparative Legal Culture[M]. Trans. He Weifang, Gao Hongjun. Beijing: The Joint Publishing Company Ltd., 1990.]
- [10] [日]棚濑孝雄. 纠纷的解决与审判制度[M]. 北京:中国政法大学出版社,1994. [Tanase Takao. Settlement of Disputes with Justice System[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 1994.]
- [11] 季卫东. 法制与选择[J]. 中外法学, 1993, (4): 15. [Ji Weidong. System of Law and Choice[J]. Peking University Law Journal, 1993, (4): 15.]
- [12] 苏力. 送法下乡——中国基层司法制度研究[M]. 北京:中国政法大学出版社,2000. [Su Li. Sent Legal to the Rural Areas: Chinese Grassroots Justice System Study[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2000.]
- [13] 张晋藩. 中国法律的传统与近代转型[M]. 北京:法律出版社,1999. [Zhang Jinpan. Tradition and Modernization of Chinese Law[M]. Beijing: Law Press, 1999.]