

乡村社会嬗变与人民调解制度变迁

何永军

(昆明理工大学 法学院, 云南 昆明 650500)

摘要: 人民调解曾有“东方经验”的美誉,近年解决纠纷比重的下降,引发了学界关于人民调解的诸多讨论。考察改革开放以来乡村人民调解的诸支撑条件,我们可以发现乡村人民调解面临着调解干部的强制权力被削弱、调解经费得不到保障、大集体时代形成的乡村精英再生产机制失效,以及中国乡村从熟人社会向陌生人社会转变过程中当事人、纠纷和群众发生新的变化等诸多深层次的挑战,《人民调解法》的制度设计虽存在一定隐忧,但其对社会转型过程中人民调解遭遇到的问题的回应总体上是到位的,在新的历史背景下为人民调解的生存和发展提供了制度支撑,为人民调解的复兴创造了条件,但国家主导的一系列强制性制度变迁和各地的实践已在某种意义上改变了人民调解群众性、民间性和自治性的性质,按照公共产品的定位重新安排人民调解的各项制度是人民调解发展的现实选择。

关键词: 乡村; 人民调解; 制度变迁; 公共产品

中图分类号: DFO

文献标识码: A

文章编号: 1006-6128(2013)01-0076-15

一、引言

近年人民调解的衰落引起了社会各界的广泛关注,而表征人民调解衰落最直接的证据就是人民调解的调解民间纠纷数与法院一审的收案数的比例发生了惊人的逆转,由1980年代初的17:1降至目前基本持平的状态。对其个中缘由,学者们发表了许多文章加以解释和讨论,有学者指出在新的时期人民调解制度出现了合法性危机,[1]有学者认为人民调解解纷数量的下降是由于纠纷形态本身随着社会的转型而发生了变化致使适合人民调解解决的纠纷减少了,[2]也有学者认为这是人民调解半官方化的体制障碍使然。[3]

但正当人民调解衰落的观点被大多数人接受时,黄宗智教授在新近出版的专书中对其却提出了异议,他认为,所谓近年来民间调解纠纷案件减少的印象基本是据《中国统计年鉴》和《中国法律年鉴》上的统计数字得来的,而这忽视了一个基本的事实,即这些数字只是有记录的调解数字,也就是说只是半正式的干部调解的数字,没有考虑到今天重新出现的没有记录的社区和家族非正式调解,故官方统计的调解数字其实严重夸大了调解功能的收缩。[4](P58-59)而无独有偶,范愉教授近来也著文指出,以人民调解组织与其调解纠纷的数量之比来证明其作用的降低的评估标准存在明显的不足。[5]

收稿日期: 2012-09-10

基金项目: 2010年度国家社会科学基金重点项目“中国特色的人民调解制度研究”(10AFX010)

作者简介: 何永军(1974-),男,四川南部人,昆明理工大学法学院副教授,法学博士。

笔者从小生活在农村，对农村的纠纷及其解决情况较为熟悉，其比学者们常见的描述和记录要复杂得多，主要有咒骂、左邻右舍说和、亲友主持公道、人民调解员（村社干部）的调解、乡镇以上干部的调处、上法庭等几种形式。当然这诸种纠纷解决方式并没有组成麦宜生所谓的互相排斥的“纠纷宝塔”，[6]也没有形成一条通往法院的“纠纷金字塔”，[7]一个纠纷最终通过上述哪一种或经过上述哪几种途径解决，要取决于当事人、纠纷、村庄社会资本、村干部的状况等多种因素，充满了偶然性，恰如刘思达所形容的“迷宫”。[8]（P68）

所以黄宗智教授的说法无疑是可信的，真正记录在案的纠纷实际只是一小部分，即使是调解员参与调解的案件，也可能因为没有调解成功^①，调解员不识字或书写能力有限而疏于记录，或者纠纷三言两语就得到了解决而不值得记录，但黄宗智教授只是对调解的衰落提出了质疑，其所谓的调解并不限于人民调解，故其并没有对人民调解是否衰落的问题作出直接回应。同样范愉教授虽然只是从逻辑分析的角度提出她的主张，其论断也是有经验事实支撑的，不过范教授的目的主要意在呼吁建立科学合理的调解评估标准和机制，她也未直接对人民调解是否衰落作出评价。

那么1990年代以来人民调解是否真的衰落了？或者说人民调解是否真的丧失了原来的支撑条件呢？在本文中笔者拟带着这样的问题，以笔者所熟悉的乡村人民调解为例，对改革开放以来乡村人民调解的支撑条件——特别是影响调解员调解能力、来源和工作积极性等的社会变量，以及当事人、纠纷和群众的变化等情况作一种宏观的考察，以便对社会转型过程中关于人民调解国家所主导的强制性制度变迁作准确把握，明晰其制度变迁的动因以及内在逻辑，从而为我们更好地理解这些制度，以及探讨人民调解在新的历史语境中的性质、定位和前途等问题提供一讨论的经验前提和基础。笔者提供的经验事实将表明，社会转型诱发的法律变迁和实践事实上已部分改变了人民调解的性质，使人民调解变成了一种公共产品，应当按照公共产品的定位来重新安排人民调解的各项制度。

二、调解干部的强制权力被削弱

“正如人们为了表达自己思想而需要依靠一定的语法结构一样，一切社会为了求得生存也不得不服从于某种权威，而没有这种权威，社会就会陷于无政府状态。”[9]（P78）托克维尔的这个论断很中肯，当然就各个具体社会而言，人们赖以建立秩序的权威可能迥异，有可能是神灵，一些具有超凡魅力的人物，一个强大的组织，一套制度规则，或者是这几者的混合。虽然很早人们就将调解委员会定位为群众性的调解组织，强调调解必须坚持双方当事人自愿原则，不得强迫，1954年制定的《人民调解委员会暂行组织通则》还对其加以制度化，正式将“必须取得双方当事人同意，不得强迫调解”作为人民调解的基本原则确立下来，但事实上没有任何强制的调解是从来就不存在的，长期来人民调解之所以能在乡村社会中有效地运转，这是和全能体制下广大农村干部和人民调解员所拥有的崇高权威分不开的，中国广大农民在大集体时代以来形成的对乡村党政干部的依附性，使他们深嵌在强制性的社会权力网络之中。

在全能的人民公社和城乡分割的二元户籍制度下，农民对乡村干部形成了华德（Walder）所说的“组织依附性”，[10]农民在经济和政治上高度依附于公社，社员做任何事情都得有求于集体的干部，入学、参军、成家、外出都必须征得集体干部们的同意，这就使公社、大队、生产队的干部们拥有了决定农民个体命运的权力，[11]（P22）干部对农民所具有的高度控制权，使他们在村民们面前具有了高度的权威，有能力将村民之间发生的绝大多数纠纷通过调解而“摆平理顺”，避免走上法庭。当然在大多数时候，调解干部对纠纷双方当事人的强制都没有必要表现为赤裸裸的暴力，而是通

^①《人民调解委员会暂行组织通则》（1954）和《人民调解委员会暂行组织通则》（1989）均有“案件调解成立后，得进行登记，必要时得发给当事人调解书”的规定，言下之意，没有调解成功的案件通常就不需登记了。

过一系列精致的权力技术而迫使纠纷当事人就范，这些技术可从相关文献中略见一斑，例如1954年《人民日报》的一篇社论指出，有一些地方的人民调解委员会“对当事人使用压力，或采取‘开斗争会’和‘举手通过’等粗暴方式，强制当事人接受和履行调解‘协议’。”[12]

当调解的成功是一种值得追求的价值（长期来调解成功率始终是党和政府所强调的），而调解者事实上又具有动员起各种正式与非正式的制裁性力量来达成这一目标时，要让他们不使用基本是不可能的。1954年《人民日报》发文介绍了山东潍县十五区干部在调解中是如何贯彻群众路线的，“在调处纠纷时，一般都是先由干部或调解人员讲明政策，吸收群众旁听，组织群众评论，进行劝解说服。有时还召开关系人座谈会，或由村干部、积极分子以及与当事人关系较密切的人一起开会研究，先将事实真相、政策思想、处理意见和处理方法统一起来，然后分别进行调解。”[13]调解走群众路线不但可动员群众查清案情，分清是非，而且更为重要的是可通过发动群众对纠纷当事人形成舆论压力，使其不得不就范，最终按照党和国家的政策和法律精神平息争端。应该说1950年代的中国乡村政治氛围还较为宽和，在人民公社时期，发动群众所产生的威力是无与伦比的，其足以压制住绝大多数的矛盾和纷争。

但即使调解干部们拥有强大的权力网络，足以对广大农民形成压制性的社会力量，但他们仍然希望拥有对当事人直接诉诸惩罚的权力，那样解决起纠纷来的效果无疑会更加给力。通过在各类乡村公约中规定处罚措施就是这样的办法，而这也得到了党和国家领导人的支持，1957年9月邓小平在党的八届三中全会上的报告中就提出“各地农村中都有一些‘大法不犯、小法常犯’的不良分子。对于这些人，如果由地方法院处理就不胜其烦，但是不加处理，对于生产秩序和社会秩序又有很大妨害。可以考虑由社员代表大会或者乡人民代表大会定出切实可行的公约，由上一级政府批准，加以约束，并建立调处委员会负责公约的执行。违反这些公约的，可以授权合作社或者乡政府给以适当处罚。”[14]1958年两位作者在他们的文章中对1954年的《调委会暂行组织通则》提出了批评，认为通则第7条关于调委会调解纠纷“禁止对当事人进行处罚”的规定已经落伍，不能满足实际生活的要求，应对暂行组织通则进行必要的补充和修改，而其开出的修改方案是，“甚至可以将‘治安管理条例’中某些权利交给调委会执行。在执行治安管理条例时，调委会应与治安委员会密切配合互相协作，或者也可以将治安委员会与调委会合并执行双重的职务，改名为调处委员会。”为了实现人民调解工作的跃进，作者不但建议调委会拥有执行“治安管理条例”的权力，而且还想改组调委会，将其改造成“调处委员会”。在文中作者介绍说句容县调解工作的方法已包括“扣除劳动日”等措施，“该县里某些调委会可以给当事人10个工分的处罚权；对于因斗殴而引起轻伤应赔偿医疗费；赔偿其因打架而不能工作所损失的劳动工分；根据情节不同，对于偷分，私分合作社粮草的通过社员大会令其赔偿，立下不再犯的守法公约。”[15]

虽然大跃进时代的一些过激做法后来得到了部分修正，但是乡村调解干部利用类似罚款、游街、开批斗会、办学习班等处罚措施来调解纠纷则是较为普遍的现象。而这些做法被改革开放初期各地所制定的“乡（村）规民约”所继承下来，对此有文章说“党的十一届三中全会以来，为了维护社会秩序，在综合治理社会治安中，许多农村社队针对本乡本土的实际情况和需要，制订了各种形式的乡规民约。”而这些“乡（村）规民约”一般都有惩罚措施，“惠安县凤浦大队以往行凶斗殴很多，制订乡规民约后，无理打人的，一方罚款；双方均有错误的，双方均罚。罚款用来放电影，放映前干部通过扩音器，说明这场电影是某某打人罚钱出的，并由某某作检讨。”“政和县江上大队1981年4月订了禁赌公约，规定凡教育不改者，除没收赌具、赌资外，设局聚赌和参与赌博者都要罚款，写检讨。一次罚轻（10元），二次罚重（30元），三次更重（60元）。”[16]而且在1980年代初期，国家对这些带有处罚条款的“乡（村）规民约”基本上是容忍的，例如1984年9月司法部发布的《关于加强人民调解工作积极推进社会治安综合治理的意见》，其一方面要求人民调解委员会不得采取处罚手段，但另一方面又说“如需按‘乡规民约’、‘村规民约’实施处罚，应由乡政府、居委会、村

委会进行。”司法部并不认为“乡规民约”、“村规民约”规定处罚有什么不妥，而只是认为处罚应当由乡政府、居委会、村委会来执行。有了这些带有处罚措施的“乡（村）规民约”，乡村干部调解纠纷时就可恩威并施，调解成功率自然较高。

但是随着人民公社的解体，农民在经济和政治上对乡村干部的依附性日渐削弱，同时由于中国法制日渐健全，那些带有处罚条款的“乡（村）规民约”的合法性不断遭到质疑，^①对行为不端的村民进行体罚、捆绑、游街示众等处罚在新的时期已为法律所不容，那种仍然坚持大集体时代行事风格的乡村干部最终只能落得像笔者家乡邻县作家李一清的小说《山杠爷》中的主人翁“山杠爷”那样的下场：获罪入狱。乡村调解干部所能动用的正式权力资源日渐减少。同时由于改革后原来集体化时代村民的各种集体活动基本上已绝迹，许多地方十多年都没有召开过一次群众大会，有些村基层党组织数年都没开展过一次组织活动，公共生活的缺乏使乡村调解干部们能动员的非正式权力资源也大为减少，再也不可能动员起群众对纠纷当事人形成强大的压力，农民已不再敬畏干部，调解也就难见成效，村干部的调解与普通村民的调解在权威性和效力上也没有多大区别，即使达成调解协议履行起来也较为困难，一些地方的村干部便不再过问纠纷调解的事情。

三、乡村精英再生产机制失效

是否具备权威的纠纷解决者是第三方纠纷解决方式成功的关键，对于人民调解制度而言，培养合格的人民调解员正是该制度健康正常运行的关键所在。共产党的土地革命，扫荡了旧中国广大乡村的绅士、地主，粉碎了传统的绅权和族权，在纠纷解决过程共产党用自身的干部和积极分子取代了传统乡村精英的位置，即“共产党的地方警力、党员、共青团员、官僚、工会积极分子、调解委员会成员以及其他半官方的人物取代表解决村庄、宗族和行会大多数纠纷的士绅和权威人物。” [17] (P116) 第一代乡村干部和积极分子大多都是土改时培养起来的，经过革命的洗礼，高度认同党的意识形态，对党和政府无比忠诚，他们基本都能胜任人民调解工作。

而且更为重要的是，建国以来中国乡村形成了一崭新的精英再生产机制，那就是解放军连年不断地从广大农村征召粗通文字的青年农民子弟入伍，数年后这些在军队中接受了严格纪律和共产主义教育，对党和政府无比忠诚的农民子弟（不少人在部队加入了共产党组织）又会回到原籍成为原来所在人民公社的一员，而经过军队这个革命学校几年的锤炼使这些年轻的退伍军人大多数都比其他的乡村成员更加能够胜任和扮演乡村中的干部和人民调解员的角色，成为乡村社会中新的政治精英，所以建国后较长时期军队事实上是中国广大乡村精英生产的加工厂。长期来来自农村的军人退伍后没有选择的再回到农村，使这条乡村精英的再生产机制运作十分富有成效，为党实现对中国广大农村的组织、控制和动员提供了重要的人事保障，也为乡村中的人民调解储备了大量的工作人员。对此阎云翔在下岬村的观察与笔者在老家四川农村获得的印象基本上是一致的，即“许多村干部都曾经参过军”。[18] (P32) 1981年《人民日报》的一个报道说，“海安县的二万多名调解人员，大多是退休职工、退伍军人和不脱产的队干部。”[19] 人民调解员大多来源于退伍军人，在当时全国十分普遍。许多退伍转业军人，在人民调解的战线建立了新的功勋，例如一等伤残军人孙家永回村当了人民调解员，其在上个世纪80年代被司法部评为“全国调解战线上的先进工作者”，被《法制日报》评为“全国十佳调解员”之一。[20] 蒲江县大塘镇的简荣昌，1976年从部队转业就开始了人民调解工作，35年来他直接或间接参与调处各类大小矛盾1800余件，调解成功率达98%以上，防止民转刑案

^①在报刊杂志上类似“乡规民约不能违法”、“村规民约要合法”、“村规民约岂能乱来”标题的文章不计其数，在新时期对乱设处罚权的“乡（村）规民约”的清理常常被看作是“送法下乡”所取得的重大成就之一，这当然具有历史的进步性，但也客观上削弱了乡村的治理资源。

件上百起。[21]

但是自 1980 年代中晚期开始中国就出现了“民工潮”，由于大量农村剩余劳动力进城打工和经商，大集体时代建立起来的这条乡村精英再生产机制日渐失效了，退伍转业军人“从哪里来到哪里去”的就业原则逐渐被修改，进城务工和经商日渐成为绝大多数从部队转业和复原的农民子弟军人的首选，乡村中再也难见到年轻退伍军人的身影，部队为农村培养干部和调解人才的现象已成为历史。据《会宁县志》记载，1993 年时全县依法选举产生 346 名村委会主任，从初高中毕业生、退伍军人中挑选了村级后备干部 723 名，其时退伍军人仍然是乡村干部的主要来源，但是到第五次全县村委会换届选举（2004 年 11 月至 2005 年 3 月）时，致富能手已成为村干部的主要来源，“退伍军人”作为一个政治符号已整体淡出了乡村的政治舞台。[22]（P492-493）而致富能手之外，乡村中另一类村干部的热门人选是各种“混混”。[23]（P224-252）

这些乡村中土生土长的致富能手或“混混”具有一定威信，如果其主观上愿意，是能为调解工作做些事情的，但是其大多存在致命的缺陷，其已基本不再具有先前退伍军人出身的村干部的“革命”色彩，他们的行为方式更多地受到经济利益的左右，无利可图的人民调解已很难对他们产生持久的吸引力，而长期来富有高度的工作热情，动之以情、晓之以理、明之以法，反复地作当事人的思想工作为人民调解的基本工作方法，热情和耐心的缺乏使其在人民调解上已难有作为。

为了在乡村中培养起忠诚于党和国家的精英，在新的时期，党和政府发明了大学生村官制度，其部分解决了后革命时代乡村精英缺失的问题，但要让每名大学生村官长期扎根乡村是困难的，当村官只是大多数人的一段人生经历而已，短暂的逗留，扎根意识的缺乏，结果使这些大学生村官与乡村保持着较大的心理和实际距离，较少融入到乡村的各类生产和生活活动中去，在村民中的信誉和威信均不高，也较难扮演一个成功调解人的角色。

四、调解经费得不到保障

改革开放后党和政府尊重和顺应广大农民的要求在农村实行统分结合的双层经营体制，农户家庭作为相对独立的经济实体，承包经营集体的土地和其他生产资料，按约定自主进行生产经营活动，经营所得“交够国家的、留足集体的，剩下全是自己的”，即所谓“分”；同时，集体以及集体经济仍然被保留下来，以便为农户分散的经营提供各种社会化的服务，即所谓“统”。以家庭联产承包责任制为基础的统分结合的双层经营体制极大地调动起了广大农民的积极性，为中国农村经济的发展注入了前所未有的活力，中国农村经济的发展取得了空前的业绩，在短短数年之内就解决了中国广大农民的温饱问题。但是这种成功主要表现在农户的分散经营方面，许多地方刚开始实行联产承包责任制，集体的农具、耕牛、机械、房屋、池塘、灌溉系统等资产就被分掉或卖掉了，许多地方除了土地名义上还是集体的外，集体已一无所有。[24] 集体经济的没落，使许多村委会在较长时间内只有提留款一项收入来源，但由于制度不健全，监督力度不够，不少地方村级财务混乱，挥霍浪费集体资金或损害、侵吞集体资产的现象时有发生，致使许多村集体负债累累。

在集体化时代，人民调解员进行调解工作通常是没有报酬的，集体只给一定的工分作为补贴，但作为干部或者积极分子带给他们的荣耀和优越感已足以使他们乐于进行调解工作。改革开放后，作为商品经济的主体，家家户户都追逐自己利润的最大化，再让乡村的调解人员没有报酬地进行义务劳动，就很难调动起他们的积极性了。可以说家庭联产承包责任制一推行乡村人民调解的调解经费问题就浮出水面，1980 年代中期就有学者撰文指出，“在农村普遍实行生产责任制以后，大多数农民的经济收入都有提高，生活得到显著改善，而调解人员的误工补贴却无法解决，致使他们的经济收益和家庭生活受影响，难免挫伤了他们的工作积极性。有的调解人员说，‘起早贪黑不怕苦，挨骂受气无所顾，天天误工无钱补，吃穿费用来何处？’于是有些调解人员遇到纠纷能拖则拖，能躲则躲。”[25]

此问题引起了党和政府的重视,1984年9月司法部发布的《关于加强人民调解工作积极推进社会治安综合治理的意见》中就强调在新时期要注意落实调解员的补贴。1985年9月司法部发布的第384号文件要求将调解委员会的办公文具纸张补助费、调解人员学习专业资料费、误工补贴、表彰经费以及短期培训所需经费列入司法业务开支范围,编制预算报同级财政部门审批,但在财政经费紧张的情况下,该文件的执行效果并不理想,1986年10月司法部发布的《关于结合农村整党进一步整顿农村人民调解组织的意见》中坦承人民调解工作面临的困难包括“不少地方调解工作报酬一直不落实,难以调动调解人员的工作积极性等”,要求加以解决。而1989年国务院颁布的《人民调解委员会组织条例》对1954年制定的《人民调解委员会暂行组织通则》的一个重大改进就是增加了关于调解员补贴的规定,其第14条规定,“对人民调解委员会委员,根据情况可以给予适当补贴。”但同时规定“人民调解委员会的工作经费和调解委员的补贴经费,由村民委员会或居民委员会解决”,也就是说对于乡村的人民调解员来说,其补贴经费应当由村民委员会承担,即由乡村集体经济或村集体收入的提留款来解决,但除了少数集体经济发展得比较好,或者说乡镇企业比较发达的一些地方外,对中国绝大多数负债累累的村集体来说,让其解决调解的经费只能是一厢情愿。虽然1989年司法部在《关于调解委员补贴问题的批复》中曾指出“并不排除乡(镇)人民政府及城市街道办事处解决人民调解委员会的经费问题”,但由于司法部的批复法律效力不高,同时该批复并没有要求乡(镇)人民政府及城市街道办事处必须解决人民调解委员会的经费问题,加之中国许多地方的乡(镇)人民政府及城市街道办事处长期经费紧张,自顾不暇,更不用谈解决人民调解委员会的经费问题了,所以实际只有极少数地方的乡(镇)人民政府及城市街道办事处在解决人民调解委员会的经费问题上发挥了一定作用。所以在较长时间内不少地方的人民调解员实际都是本着党性在没有任何报酬或者非常低廉的报酬的情况下进行着义务性质的调解。对此景况,有学者曾悲观地评论说“所有的革命都会随着时间自然地衰竭,当具有奉献精神的老一辈调解员已不在的时候,人民调解便自然死亡了。”[26](P328)

在经费困难的情况下,为了节省开支,许多地方一是开始全部让村干部兼任调解主任、副主任和调解委员。早在1980年代中期有学者在对河北省雄县四个乡、六个村的人民调解进行考察后发现“农村实行生产承包责任制以后,考虑到群众的经济负担,村干部都实行了精兵简政。目前,一个村受经济补贴的干部一般在五至七人。朱各庄、杨西楼、米北口、十里铺,这四个乡的四十五个村的调委会主任,都是由村党支部副书记兼任。调委会成员三至五人,多数是由其他干部兼任”,[27](P311)将村干部兼任调解员看作是一项值得推广的新事物加以宣传。而这种村干部兼任人民调解员的做法被1987年的《村民委员会组织法(试行)》所肯定,该法第14条规定,“村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等委员会。村民委员会成员可以兼任下属委员会的成员。人口少的村的村民委员会可以不设下属委员会,由村民委员会成员分工负责人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育等工作”,虽然1998年国家出台了正式的《村民委员会组织法》,并在2010年对其进行了修改,但相关规定的内容一直被保留了下来,“村官的调解”实际是《村民委员会组织法》关于乡村人民调解的基本制度安排。

二是一些地方开始不顾人民调解委员会调解民间纠纷不收费的基本政策,开始在调解中收费。1983年云南省司法厅调解处给司法部人民调解司去信反映说,近几年来云南省农村不少调解委员会在调解纠纷中向当事人收取调解费,故建议司法部正式发文,重申调解不应收费的精神,纠正调解收费的错误做法。为此司法部特发布了《关于人民调解委员会调解纠纷不应向当事人收费问题的复函》,重申调解不得收费的政策精神。但问题并没有因为司法部的一纸文件就得到解决,1984年四川省平昌县元石公社黄梅大队的邹朝淇给《人民日报》的编辑来信反映说“现在有些公社、大队、生产队实行收调解费的制度,群众要求解决一次问题,双方务必先交调解费,生产队收十元,大队收二十元,公社收三十元。群众不愿拿钱,或拿不起钱,纠纷就无法解决。”[28]虽然1989年制定的

《人民调解委员会组织条例》再次重申了“人民调解委员会调解民间纠纷不收费”的政策，同年司法部又针对浙江省司法厅的请示作出了《关于人民调解委员会调解民间纠纷不收费等问题的批复》，但调解收费的现象始终没能被完全杜绝。

进入 1990 年代，司法部先后发布了《人民调解委员会及调解员奖励办法》和《关于进一步加强人民调解工作促进农村改革与发展维护农村稳定的通知》，一再强调要“妥善解决人民调解委员会的工作经费和调解人员补贴，以保障农村人民调解工作的正常开展”，但事实上问题并没有得到解决。特别是税费改革后，由于村社组织依托农业税来筹集资金的权力被完全剥夺，对于中国绝大多数集体经济已经破产的乡村来说，其人民调解实际已无任何经费来源了。2006 年 3 至 4 月，河北省政协的社会和法制委员会组织部分政协委员赴沧州、衡水和石家庄市调研农村人民调解工作，发现该省“63 万多名人民调解员大部分是在没有任何报酬的情况下开展工作的。”[29] 而无独有偶，同年来自四川的一个调研也说该省的调解经费困难也较突出，“全省已落实工作经费（不是专项经费）的村级调解委员会只占全省调委会总数的 30%，已落实补贴的调解员只占调解员总数的 16%。司法助理员的岗位津贴仍执行 1992 年的每人每天 0.6 元的标准，严重影响工作积极性。”该调研报告最后呼吁说，“巧妇难为无米之炊，经费困难已成为制约基层人民调解工作开展的重要瓶颈。”[30]

五、陌生人社会的来临

由于生产和生活的原始与简单，中国传统的村庄基本上都是闭塞、内向的，黄宗智笔下的清代华北村庄的情景仍然是这样的：村民间的社交常以村庄为界，村庄各阶层也相对闭塞，村民们生活生产的活动范围非常狭小。[31]（P230-234）共产党掌握全国政权后，虽然国家政权的触角有史以来第一次深入到了中国广大农村的各个角落，中共中央的文件和精神深入到了田间地头，但是中国乡村的闭塞并没有得到改变，在严格的户籍管理和人身控制之下，中国农民的迁徙自由被压缩到了极限，只有在入学、招工、参军等为数不多的几种情况下才有机会走出村庄。由于大家都生于斯、长于斯，村庄是一个共同体，村庄完全是一个熟人社会，使人情和面子在纠纷的调解中能够发挥重要作用。

改革开放后，中国的乡村发生了千年未有之变化，其由闭塞逐渐走向开放，村庄共同体日趋瓦解，原来乡土熟人社会日渐变成了一个半熟人社会或陌生人社会。首先，虽然城乡二元的户籍制度仍然存在，但是由于家庭联产承包责任制的推行，使农民在经济上获得了独立，生产生活时间均可自由安排，对集体的人身依附减弱，进出村庄自由了，以致早在 1980 年就有上千万农民进城打工，目前更是有两亿多农民工生活工作在城市，中国城乡人口流动变得越来越频繁。其次，改革开放后中国教育事业的发展 and 人口的流动改变了农民子弟的人生轨迹，原来农民子弟没有多少外出读书的机会，从小成天与村民们生活在一起，彼此熟悉。而义务教育的推行，农民经济条件的改善，使一半以上的农民子弟读完了初中，不少人还考上了高中进了大学，同时许多人一完成学业就进城打工，而长年外出求学和打工，使其与村民的交往减少，村里面上下辈人之间大多已互不认识。再次，人口外流、政治和经济连接点减少，乡村公共社交活动锐减，现在中国的许多村庄村民之间仅存的公共社交活动只剩下红白事，而随着婚俗观念的改变，火葬在农村的推行，难保将来会有更多的村民退出参加村庄里的红白事。第三，电话、电视、音像制品的普及使中国的许多农民不离村也能了解外面的世界，接受到一些或好或坏的新潮思想。最后，市场经济的全面推行和发展，使中国农民的生产生活与世界市场的联系日益密切，中国农民的面貌、思想观念和精神气质均发生了较大的变化，这正应了孟德拉斯关于“如果人们改变了一地区的经济结构，只需要几年的时间，那儿的精神状态就会随之发生变化”的洞见，[32]（P271）而更为重要的是，村民的交往和活动范围不再局限于村庄内部，同时，在村庄内部村民之间互惠性的互助合作减少了，大多数交往都要通过货币化的形式来实现，利益关系越来越市场化，使亲缘、地缘关系在人际交往中变得不再重要。总之，改革开放后中国乡村原来的村庄共同体

正在逐渐瓦解，而农业税的取消进一步加速了这一发展趋势。有学者指出，后农业税时代的村庄已“仅仅是一个居住空间，农村社会被城市社区化了。熟人社会变成了互不相干人们住在一起的陌生人社会。”[33]

中国乡村的上述变化，对人民调解制度的运行产生了深刻的影响。首先，纠纷的当事人发生了深刻的变化。一则人民公社的解体，使整齐划一的中国农村不复存在了，中国乡村呈现出高度的碎片化，村民利益和思想观念的多元化，不但诱发了新的纠纷，而且也增加了调解的难度。二则大集体时代的中国绝大多数农民都是文盲和半文盲，大多数人只进过扫盲的夜校，认识几个汉字而已，而改革开放后，新一代的农民子弟上过初中、高中甚至大学的不在少数，大多数农民家庭都有一两个“文化人”，这使农民对纠纷解决的质量要求日渐提高，他们越来越看重纠纷的解决是否偏离法律和政策的规定，原来那种简单粗暴的压制性调解已难以达成目的，调解人不通晓法律现已难以胜任调解工作。三则改革开放后农民收入的增加，经济条件的改善，“村村通”工程在许多地方的顺利实施，使中国的农民比以前更加具有走出村庄，通过上访、行政调解、诉讼等方式解决其纠纷的现实条件。四则普法宣传，使农民的法制意识增强，派出法庭、乡镇法律服务机构的广泛设立使许多地方村民遇事就打“110”或找法律工作者咨询，使村民具有了选择行政调解、诉讼等方式解决纠纷的便利条件，从而使乡村的人民调解面临着其他纠纷解决方式前所未有的竞争。五则司法助理员既是人民调解员，又是基层司法所从事有偿法律服务的工作人员，一官二职，逐利动机常使其不愿意真心实意地做双方当事人调解工作，而游说纠纷当事人通过诉讼来解决纠纷，从中赚取代理费，基层司法工作者“市场化的送法下乡”也给人民调解带来了新的困境。六则村民之间交往和联系的减少，彼此的陌生，使人情、面子等机制在调解中的作用下降，调解难度增大、成功率降低。

其次，乡村纠纷也发生了较大的变化。一是乡村传统类型的纠纷数量日渐下降。大集体时代虽然乡村干部具有压制和摆平绝大多数社员间纠纷的能力，但是因为革命的意识形态使大多数村民都富有斗争精神，敢于讲话，敢于维护自身的权利，所以纠纷的绝对数量并不少，例如有人后来回忆说：“在人民公社政社合一的管理体制下，在不断的政治运动冲击下，社员之间为争工评分，‘大吵三、六、九，小吵天天有’；社员与干部之间，因为强迫命令瞎指挥，搞得矛盾重重。”[34]（P42）改革开放初期，特别是刚刚推行家庭联产承包责任制，由于旧的纠纷类型没有削减，而新的纠纷类型的增加，中国广大农村的纠纷率持续攀高，故1980年代是中国乡村人民调解发展的黄金时期，而伴随改革的深入发展，大量农民进城打工，农民经济条件的改善，使中国乡村中的纠纷率正在日渐下降，笔者在调查中经常听到村民讲，“现在大家都不缺吃少穿了，原来那些偷鸡摸狗的事情少多了”，“现在东西放在地里十天半月都没有人拿”，“村里游手好闲的青年基本绝迹了，打架斗殴的事情也很少发生了”，“大家的时间都很宝贵，忙着挣钱，谁还会为一棵葱、一颗菜而争吵呢”，“现在村子里只剩下老弱病残了，打架斗殴的事情少了”，“媳妇都进城了，婆媳一年都难得见上一面，难得吵架了”。传统类型纠纷的减少，使一些乡村人民调解员失去了用武之地。二是纠纷类型的变化。除了传统的婚姻家庭、邻里关系、小额债务、轻微侵权等纠纷，在新的历史时期出现了土地承包、拆迁安置、环境保护、医患矛盾等新的纠纷类型，而调解这些纠纷对调解人员提出了更高的要求，需要其具有较为丰富的法律知识，一般的村干部已难以胜任，所以通常都是由乡镇司法所的司法人员来主持调解。三是在新时期许多地方村干部以权谋私、违法乱纪等现象时有发生，干群之间的矛盾较为尖锐，村干部常就是纠纷的一方主体，遇到这种情况人民调解基本上就很难发挥作用。四是一些新型的纠纷，例如农村土地承包纠纷、离婚、村级组织换届遗留问题、土地征用等纠纷，单凭人民调解也不能最终解决，即使达成调解协议，通常也需要运用司法和行政的手段加以确认。

最后，愿意协助调解的热心群众减少了。人民调解不但是共产党人走群众路线的产物，而且长期来其之所以能够有效运转也得力于广大群众的支持，有了广大群众的参与和支持，既有利于查清案情，分清是非，而且通过发动群众，让亲劝亲、邻劝邻，容易做通相关当事人的思想工作，促成相互

妥协退让，从而化解纠纷。但在新时期，村民彼此之间走动减少，交情变得淡漠，“七家不知八家事”，而且大家都忙于挣钱，少有时间管别人的闲事，在时间就是金钱的背景下，就是当看客许多人都都不愿意了，更不用说积极主动地介入别人家纠纷的调解，像笔者在前文中所讲的左邻右舍的说和情形在 21 世纪初已较少见到。而人民调解失去了群众的积极参与和支持，其风光自然也就不再了。

六、制度变迁的得与失

新制度学派认为当现存制度不能使人们的需求满足时就会发生制度的变迁，中国人民调解制度的变迁为其又增加了一个新的实例。除了上述困境之外，改革开放以来乡村人民调解还面临着调解员素质低下，调解人员缺乏相关培训，法院和基层政府指导不到位等老问题，到 1990 年代晚期最高法院就有人士惊呼人民调解这朵“东方之花”萎缩了。[35] 为了让人民调解重新焕发生机，在 21 世纪的第一个十年内，国家出台了一系列法律文件《最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》，《人民调解工作若干规定》，《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》，《最高人民法院和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》，《财政部和司法部关于进一步加强人民调解工作经费保障的意见》，《最高人民法院和司法部关于进一步加强新形势下人民调解工作的意见》和《人民调解法》，对社会变迁作出了积极的回应，最终实行了人民调解制度的制度变迁。而制度创新的主要内容都集中记载在《人民调解法》中，《人民调解法》的颁布实施被誉为人民调解制度发展的一座里程碑。

(一) 强化了对人民调解工作的指导。《人民调解法》第 5 条规定，“国务院司法行政部门负责指导全国的人民调解工作，县级以上地方人民政府司法行政部门负责指导本行政区域的人民调解工作。基层人民法院对人民调解委员会调解民间纠纷进行业务指导。”第 14 条规定“县级人民政府司法行政部门应当定期对人民调解员进行业务培训。”即人民调解工作必须接受人民政府和人民法院的指导，赋予了司法行政部门和基层人民法院指导人民调解的职责。

(二) 健全人民调解组织，加强人民调解员队伍建设。就人民调解组织而言，《人民调解法》第 8 条规定，“村民委员会、居民委员会设立人民调解委员会。企业事业单位根据需要设立人民调解委员会。”第 34 条规定，“乡镇、街道以及社会团体或者其他组织根据需要可以参照本法有关规定设立人民调解委员会，调解民间纠纷。”就人员的构成而言，《人民调解法》第 9 条规定，“村民委员会、居民委员会的人民调解委员会委员由村民会议或者村民代表会议、居民会议推选产生；企业事业单位设立的人民调解委员会委员由职工大会、职工代表大会或者工会组织推选产生。”第 13 条规定，“人民调解员由人民调解委员会委员和人民调解委员会聘任的人员担任。”人民调解员包括经推选产生的人民调解委员会委员和人民调解委员会聘任的人民调解员两类。

(三) 加强了国家对人民调解工作的支持和保障。《人民调解法》第 6 条规定，“国家鼓励和支持人民调解工作。县级以上地方人民政府对人民调解工作所需经费应当给予必要的支持和保障，对有突出贡献的人民调解委员会和人民调解员按照国家规定给予表彰奖励。”第 16 条规定，“人民调解员从事调解工作，应当给予适当的误工补贴；因从事调解工作致伤致残，生活发生困难的，当地人民政府应当提供必要的医疗、生活救助；在人民调解工作岗位上牺牲的人民调解员，其配偶、子女按照国家规定享受抚恤和优待。”突出了人民调解的国家责任，首次在立法上对人民调解员的误工补贴、救助、抚恤和优待作出了明确的规定。

(四) 确立人民调解协议的法律效力。一是明确了调解协议的生效，《人民调解法》第 29 条规定，“调解协议书自各方当事人签名、盖章或者按指印，人民调解员签名并加盖人民调解委员会印章之日起生效。”第 30 条规定“口头调解协议自各方当事人达成协议之日起生效”。二是明确规定调解协议具有法律约束力，《人民调解法》第 31 条规定，“经人民调解委员会调解达成的调解协议，具有

法律约束力，当事人应当按照约定履行。”最后，建立了调解协议的司法确认制度，《人民调解法》第33条正式确立了渭源县等地法院在实践中创设的司法确认制度，对于经法院确认有效的调解协议，一方当事人拒绝履行或者未全部履行的，对方当事人可以向人民法院申请强制执行。

（五）建立健全了人民调解与其他纠纷解决方式的衔接机制。首先，在启动上与其他纠纷解决方式的衔接。《人民调解法》第18条规定，“基层人民法院、公安机关对适宜通过人民调解方式解决的纠纷，可以在受理前告知当事人向人民调解委员会申请调解。”例如通过在基层人民法院设立人民调解工作室，实现司法调解与人民调解的衔接；通过在公安派出所或交警队设立人民调解工作室，实现行政调解与人民调解的衔接。实践中，还有的基层人民法院、公安机关将其已经受理的纠纷委托人民调解委员会调解。其次，在实施中与其他纠纷解决方式的衔接。《人民调解法》第25条规定，“人民调解员在调解纠纷过程中，发现纠纷有可能激化的，应当采取有针对性的预防措施；对有可能引起治安案件、刑事案件的纠纷，应当及时向当地公安机关或者其他有关部门报告。”第26条规定，“人民调解员调解纠纷，调解不成的，应当终止调解，并依据有关法律、法规的规定，告知当事人可以依法通过仲裁、行政、司法等途径维护自己的权利。”最后，协议达成后与其他纠纷解决方式的衔接，《人民调解法》第32条规定，“经人民调解委员会调解达成调解协议后，当事人之间就调解协议的履行或者调解协议的内容发生争议的，一方当事人可以向人民法院提起诉讼。”第33条规定，“经人民调解委员会调解达成调解协议后，双方当事人认为有必要的，可以自调解协议生效之日起三十日内共同向人民法院申请司法确认，人民法院应当及时对调解协议进行审查，依法确认调解协议的效力。”

对此制度变迁，我们一方面要充分估计到其历史的必然性和合理性，在一定程度上可以说是社会的嬗变逼迫立法者做出这些制度安排的。首先，一旦调解干部能够动员起的正式和非正式强制性权力资源大大减少，那么不但调解的效果不再明显，而且即使达成调解，其协议的履行也是问题，人民调解长期来的优势就基本丧失，人民调解真的与普通民间调解无异了，如此其也就较难完成党和政府所希望其承担的社会治理任务，故在调解员失去强制和权威的情况下，在人民调解制度再也不能依靠调解员个人的权威和魅力得以运转时，如果国家不想看到其衰败，那么就必须向其伸出援助之手，用法律来增强其权威，用国家权力来强化其力量。在新的历史条件下，人民调解只有在法律的荫蔽下才能生存和发展。实际增强调解协议的法律效力，主要是为了提高人民调解的权威性和公信力，使民众认识到人民调解有权威、是能够解决纠纷的，引导更多的人选择人民调解作为纠纷的解决方式，保障调解协议的履行只是引导人们选择人民调解和调动人民调解员工作热情的手段。只有看清这一点，我们才能理解为何早在1980年代人们对人民调解协议的效力问题就存在争论，当时即涌现了“无法律约束力说”、“契约、合同效力说”和“直接申请执行效力说”三种学说，而且“契约、合同效力”说已是主流的观点，[36]（P163-169）但是直到二十年多年后中国的立法者才采纳了这种观点，此乃是在社会的变迁面前立法者已别无选择。在此法律框架下，是否具有超凡魅力型（*charisma*）的人民调解员已变得不再重要。

其次，规定企业事业单位和乡镇、街道以及社会团体或者其他组织可以根据实际需要设立人民调解委员会，就使实践中出现的各类乡镇人民调解委员会具有了合法性，也使实践中出现的涉房、涉农、交通事故损害赔偿、医疗损害赔偿、劳动人事争议、食品药品安全、环境污染、消费者权益保护等专业性人民调解委员会具有了合法性。规定人民调解员除了经推选产生以外，还可以通过聘任的形式产生，就使乡官（司法助理员）从事人民调解不再遭遇法律尴尬，同时也为人民调解员的专业化和职业化开辟了道路，承认了现实中各类人民调解专业化和职业化的实践的合法性，使人民调解委员会可通过聘任的方式延揽各类法律人才加盟人民调解工作，回应了现实纠纷解决对人民调解员法律素质的要求。

再次，在市场经济条件下，大多数人都具有逐利的理性，给予调解员误工补贴、救助、抚恤和优待才能调动起其积极性。以调解员补贴的实践为例，虽然具体如何发放各地并不统一，而且各地的称

呼也不一致,存在“以奖代补”、“一案一补”、“以案定补”等诸多提法,但实际上都基本采取的是按件记酬的方式,充分体现了按劳分配的精神,较大地调动起了人民调解员的积极性,以致不少地方出现了久违了的主动调解的新景象,“过去,我们都是‘坐门等客’,实在躲不过去了就出面给说合说合;现在,大家听到有闹叽叽的,都主动去给调解调解。”[37]

最后,强化对人民调解的指导,实现人民调解与行政调解和司法调解无缝对接,将人民调解纳入到国家治理的网络之中,使调解员与行政官员和法官建立起密切的联系,其事实上就新的历史背景下增强了调解员的“象征性资本”,使其调解更加富有成效。

另一方面我们要看到其存在诸多隐忧。首先,现实中许多地方在人民调解的建设上充满了短视和投机的成分,目前重视调解工作、积极解决其部分经费更多的是基于构建“和谐社会”、维稳、治理信访等的现实考虑,将来如何尚不得而知,而且在人民调解的建设过程中很多地方的司法行政机关将增长点和工作重心放在发展乡镇、街道和社区的正规化的高端或专业调解机构上,而不重视乡村、居委会基层人民调解组织的建设。[5]之所以如此,主要是受人财物限制的缘故,村庄面广解决起来困难,而让司法助理员兼任人民调解员,人员、办公场所、工资等问题都好解决,在短期内容易取得看得见的成绩,而且事实表明司法助理员比村干部更富有权威,也更容易赢得村民的信任,其调解纠纷的专业性也比村干部强,调解的效果和成功率均比村干部高。从媒体报道的情况来看,近年司法部表彰的“全国模范人民调解员”中很大一部分人员实际都是基层司法所的所长,乡官(司法助理)与村官已成为了乡村人民调解员的两大来源。

其次,落实补贴虽十分有利于调动调解员的积极性,但也有给人逐利印象的道德风险,我国传统的民间调解具有崇高的道德旨趣,强调“所贵于天下之士者为人排患、释难、解纷乱而无所取也”(《战国策·卷二十·赵三》)和“振人之命不矜其功”(《史记·卷一百二十四·游侠列传第六十四》)。当对调解的经济激励增强,只有拿钱才调解时,其会不会影响那些不具有人民调解员身份的人调解民间纠纷的热情和积极性,会不会对其他民间调解及传统道德产生瓦解的消极影响尚待考察。

最后,将人民调解纳入到国家权力的治理网络之中,使其与行政调解和法院调解组建成所谓的大调解,在其对治理信访、维稳作出贡献的同时,会不会复兴了某种类似大集体时代全能主义国家的东西,使普通公民陷入了一张无法逃离的权力之网中(近年一些上访者的遭遇使这种担忧显得并非多余),人民法院与人民调解距离的拉近会不会对司法的独立产生消极影响,会不会有违司法的一般规律等都有待于我们对其作进一步的观察。

七、结论与讨论

如果我们的结论不是建立在客观的经验事实基础之上的,即使我们的分析十分富有逻辑,充满雄辩和哲理,那么我们的主张仍然只是建立在沙滩之上的,我们的研究仍然与科学无缘,所以理论和分析工具相对于经验事实而言,永远是第二位的。在本文行将结束之时,笔者拟对本文作一个总结,同时根据本文所展示的经验事实,对近年来关于人民调解的一些流行观点作出初步的回应。

(一) 人民调解的“衰落”已成为历史,其更不会在不久的将来走向消亡。如前文所述,在社会转型的过程中,乡村人民调解确实遭遇到了系列困境,导致1990年代以来出现了所谓的“衰落”景象,但21世纪初年党和政府在法律和制度上对人民调解作出了新的安排,如果这些新的法律和制度能够落到实处,有效运行,人民调解就完全可能重新建立起自身的支撑条件,由“衰落”走向“复兴”,事实上近来人民调解已出现了复兴的迹象。[38]由于人民调解能通过“早排查、早发现、早介入、早解决”来积极预防纠纷,“防止矛盾激化”,具有“少跑路、不花钱、不丢面子、不伤和气”等优点,其不但贴合了中国基层社会的现实情况,而且其具有的优越性是所有其他纠纷解决方式所无法取代的,中国政府和社会永远都不可能做到让所有纠纷都以正式的司法方式加以解决,中国基层

社会对人民调解具有极大的依赖，党和政府对人民调解始终如一的高度重视，这一切均确保了人民调解在较长历史时期内都不会走向消亡。

(二) 1990年代以来人民调解的“衰落”，是由于其失去了昔日的各项支撑条件，制度生态恶化，出现了有效性危机，而并非是由于人民调解的半官方化体制障碍使然或纠纷变得不再适合于调解解决。长期来人们简单地将人民调解等同于民间调解，这实际是无视基本事实的看法，人民调解并不同于一般意义上的民间调解，人民调解之所以是人民调解而不同于一般的民间调解就在于其有党和政府的支持，具有官方色彩，它是嵌在党和政府编织的权力网络之中的，服务于实现党和政府的治理目标，只有明白这一点，我们才能理解党和政府为什么那么对人民调解上心，建国以来先后专门针对人民调解共发布了40多件法律文件，才能理解诸如“从各地经验来看，凡是人民调解工作做得好的地方，都是当地党委重视这项工作”，[39]“长期的实践经验证明，凡是党组织高度重视，并加强领导人民调解组织的地方，人民调解工作就能顺利开展，发挥较大的作用。反之，人民调解工作就难以开展，甚至组织瘫痪，调解工作有名无实”[40](P186)之类的言论。如果人民调解完全变成了民间调解，不再从党和国家获取任何资源，那么人民调解就寿终正寝了。只有对民主和自由持褊狭理解的人才会对人民调解的官方性感到不自在，就像法院司法具有官方性不是问题一样，人民调解具有官方性也不是问题。关键的问题不在于人民调解是否具有官方性，而在于人民调解的纠纷解决方式是否具有正当性，其作为一种纠纷的解决方式在新的历史条件下是否仍然是有效的。1990年代以来，人民调解出现了所谓的“衰落”，日渐变成了一种“无效”的制度，并不是由于所谓半官方化的体制障碍使然，而是由于失去了原来的一系列支撑条件，制度生态恶化，故《人民调解法》所要作的实际就是重建其各项支撑条件，使其重新焕发生机。所以说在社会转型的过程中人民调解遭遇到了合法性危机的提法并不准确，实际与以前相比人民调解由于少了强制色彩也许其正当性不是下降了而是增强了，人民调解遭遇的不是合法性危机，而是有效性危机：在新的社会情景里其解决纠纷的能力下降了。调解的衰落是由于半官方化体制障碍、人民调解应当从半官方调解转化成真正的民间调解之类的观点也是站不住脚的。[41]同样，认为人民调解纠纷数量下降的原因是由于适合人民调解解决的纠纷减少了的观点也是成问题的，只要是民间纠纷，没有哪一种不适合调解，问题的关键不在于纠纷是否适合于调解，而在于纠纷发生时是否还有人愿意去做调解工作，当事人是否还愿意接受调解，以及调解是否还能解决纠纷。

(三) 在新的历史时期人民调解应当被重新定位为人民群众参与下国家向普通民众免费提供的一项公共产品。虽然有关方面一再强调群众性、民间性、自治性是人民调解的本质属性，并认为《人民调解法》的一大特色就是巩固了人民调解的群众性、民间性和自治性，[42]但是当国家在各方面对人民调解加强支持和保障，将人民调解进一步整合到国家治理的权力网络中，调解的经费主要依靠国家的支持，调解要接受国家的指导和监管，调解协议的履行依靠国家的强制力加以保障，乡村人民调解演变成主要是“乡官”(司法助理员)和“村官”的调解，调解主要依据法律进行，那么人民调解还剩下多少群众性、民间性、自治性就是一个有待讨论的问题。在司法不能包揽一切纠纷解决的情况下，人民调解事实上已成为基层民众关于纠纷解决的一项公共需求，而且从新时期法律对人民调解的制度安排来看，人民调解已经具备了效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性等公共产品的特征，[43]在新的历史时期直接将人民调解定位为公共产品不但符合事实，而且明确国家对于人民调解的责任，确保人民调解的经费，保障人民调解的健康发展均具有重大意义。

当然将人民调解定位为公共产品，并不排斥人民调解保留一定的群众性、民间性、自治性，相

反,笔者认为作为公共产品的人民调解仍然应奉行“简约治理”的精神,^①充分依靠群众和民间的力量,因为事实上国家没有能力全面强化各类调解组织,也不可能拥有足够的财政力量和专业人才来支撑众多基层调委会的专业化运作,政府应当整合各项民间治理资源,一是要实现基层真正的民主选举,使调解委员会委员全由深得选民信任的基层官员兼任。现在中国许多村庄只剩下留守老人和儿童,由农民工进城而导致的乡村精英流失,是我们这个时代乡村的研究者普遍关注的话题,但因此就认为乡村再也没有社会权威,缺乏“领导人”则是错误的,怀特曾正确指出“事实上,凡是已经联合起来一段时间的群体——无论是正式的,还是非正式的——均形成了自己的领导”,[44](P360)只要我们完善相关选举制度,真正放手让村民民主选举,^②让村民选出自己村庄的“领导人”——村干部,中国的广大乡村就不会缺乏精英和组织者。二是聘请老党员、老干部(特别是退休的法官、检察官、公安干警)、老农民、老工人、老教师、老退伍军人以及法律工作者和律师作人民调解员,这些人士通常是社会权威,富有调解热情,能够胜任调解工作,而且最为关键的是他们大多有收入来源,政府只需要向他们象征性地支付一定报酬即可。实际一些地方在这方面已经进行了一些有意义的探索,[45]我们需要做的只是总结经验,将其制度化。在坚定人民调解公共产品定位的前提下,让其保留一定群众性、民间性和自治性,反而可能使人民调解更加富有韧性和生命力,更加能适应多元和复杂的社会情景。

明确了人民调解的公共产品的定位,那些诸如人民调解可以收费、[46](P251)人民调解应当从半官方调解转化成真正的民间调解、“人民调解”的“人民”二字最终可以去掉之类的观点就自然不能成立了。作为公共产品当然最好不收费。作为政府提供的公共产品,具有一定官方的性质并不奇怪。实际人民调解与人民法院和人民司法一样,是一个历史范畴,而不是一个逻辑范畴;是历史事实,而不是学理概念,我们使用“人民调解”只是为了尊重历史和事实。

(四)作为公共产品的人民调解,其应当继续保留纠纷预防、化解和法律宣传教育等功能。陆思礼曾指出,毛泽东时代的人民调解具有解决纠纷、动员群众支持党的政策、抑制纠纷和社会控制四种功能,[47](P179-192)出于对全能体制的厌恶以及对法治的褊狭理解,使国内一些学者将实现人民调解功能的单纯化作为人民调解改革发展的一大方向,这其实是不符合实际的想法,地方党政不重视,人民调解就很难发挥作用和发展,“有为才有位”,只有人民调解对社会作出更多的贡献,才会受到党和政府的重视和支持,近来一些地方人民调解获得了党政的重视,正是由于人民调解在防止矛盾激化、维稳和治理信访等方面作出了较大的贡献,具有“花小钱买大平安”的效果,[48]使个别地方政府认识到与其花钱截访,不如投资于人民调解。现实中许多地方政府之所以愿意重视人民调解就是希望其能够成为地方治理的重要一环,发挥综治的作用,功能单纯化并不符合党和政府的愿望,而在较长的历史时期内,我们都还看不到这一状况发生逆转的可能性。其实人民调解能发挥多种功能并非什么坏事,问题不在于人民调解是否应该具有多种功能,而在于在新的历史语境里是否还存在人民调解充分发挥多种功能的现实条件,如果缺失了,想让人民调解发挥多种功能也只能是一厢情愿。

①黄宗智教授将帝制中国时期形成的利用准官员和纠纷解决机制进行地方治理的方法概括为“简约治理”和“简约主义”,其基于中国小农经济和村庄将长期存在的判断,认为“简单地依赖西方科层制化的福利国家模式,不见得能够解决政府转型中的实际问题”,在新时代“简约主义中的半正式行政方法以及国家发起结合社会参与的模式,也许仍然可能在中国起一定的作用,在其追求自身特色的政治现代性中扮演一个角色。”这一判断无疑包含较大的真理性。参见黄宗智《过去和现在:中国民事法律实践的探索》,法律出版社2009年版,第62-87页。

②张静的研究表明,之所以村庄自主性地位增强的只是少数人的支配权,而没有促进权利的公共扩散和分布,之所以乡村中支配权或自主性地位,并没有必然引起公共责任的增加,原因在于这种支配权的性质,其实际上只是一种(地方“权威性自治”,而不是现代意义上的(村民“代表性自治”,参见张静《基层政权:乡村制度诸问题》,浙江人民出版社2000年版。村庄的选举通常只是让村庄中年富力强的权威人物披上合法外衣上台而已,而这些权威人物一旦登上村政的权力舞台,其权威便会不断得到维持和强化,长此以往“村民自治”就会异化为“权威性自治”,而要打破这种权威性自治,在笔者看来必须修改《村民委员会组织法》关于“村民委员会成员可以连选连任”的规定,对村民委员会成员实行任期制,规定其最多担任两届,如此就能保证村庄中始终存在台上的政治精英与台下的社会权威的分野,使其互相制约,村民代表性自治才有可能。

而各项条件的成就都离不开地方党政的重视,愿意给以各方面的支持,特别是经费上的支持,将人民调解的功能单纯化到纠纷的解决上来,不但不符合中国的实际情况,而且也是对法治的误读,人民调解功能的单一化并非法治进步的表现。

(五) 国家不但应该支持人民调解,而且也应当鼓励和支持各种民间调解的发展。中国历史上存在过乡治调解、宗族调解和民间调解三种不同形式的诉讼外调解,[49]新中国成立后,传统的乡治调解被取缔了,宗族调解也伴随宗族的消亡而消亡,民间调解也被人民调解压缩到极其有限的空间范围内,但其却从未消亡,前文笔者所说的“左邻右舍说和”与“亲友主持公道”都可谓是典型的民间调解。当新时期乡村人民调解演变成为主要是“乡官”(司法助理员)和“村官”的调解,其公共产品定位被确认后,人民调解的官方性得到了肯定,其实是在更高的历史程度上复现了中国古代的乡治调解,这就将其与普通的民间调解再次明显地区分开来,所以我们应当在人民调解和民间调解两分的框架内来讨论未来民间调解的制度设计问题,将人民调解与其他民间调解区分开来,继续保留其名,使其事实上作为一种基层社会的准行政性质的调解而得以保留。与此同时,政府应鼓励和支持民间组织和个人从事民间调解,探索各种民间调解的新形式,有条件地允许民间机构和个人从事有偿的调解活动,以回应多元化社会中的多样性需求。

参考文献:

- [1] 郑杭生,黄家亮.论现代社会中人民调解制度的合法性危机及其重塑——基于深圳市城市社区实地调查的社会学分析[J].思想战线,2008,(6).
- [2] 郭松.人民调解解纷数量为何下降?——超越已有理路的新论说[J].清华法学,2010,(3).
- [3] 吴俊.人民调解制度的再完善[J].学习与探索,2012,(1).
- [4] 黄宗智.过去和现在:中国民事法律实践的探索[M].北京:法律出版社,2009.
- [5] 范愉.《中华人民共和国人民调解法》评析[J].法学家,2011,(2).
- [6] Ethan Micehelson. Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China [J]. American Sociological Review, 2007, (72).
- [7] Richard E. Micler, Awstin Sarat. Grievances, Claims, and Disputes: Assessing the Adversary Culture [J] Law & Society Review, 1980, (15).
- [8] 刘思达.割据的逻辑:中国法律服务市场的生态分析[M].上海:上海三联书店,2011.
- [9] [美]托克维尔.论美国的民主(上卷)[M].董果良译.北京:商务印书馆,1988.
- [10] 华尔德.共产党社会的新传统主义[M].龚小夏译.香港:香港牛津大学出版社,1996.
- [11] 何永军.断裂与延续——人民法院建设(1978-2005)[M].北京:中国社会科学出版社,2008.
- [12] 作好人民调解工作,加强人民团结推动生产建设[N].人民日报,1954-03-23(1).
- [13] 山东潍县十五区干部转变作风 关心群众生活,认真调解民间纠纷[N].人民日报,1954-03-23.
- [14] 邓小平.关于整风运动的报告[Z].中国共产党第八届中央委员会第三次扩大的全体会议,1957-09-23.
- [15] 丁敏,克干.关于农村中人民调解委员会的作用[J].法学,1958,(6).
- [16] 陈剑森,罗时润.乡规民约是群众自治的好形式[J].福建论坛(社科教育版),1982,(2).
- [17] 柯恩.现代化前夕的中国调解[A].强世功.调解、法制与现代性:中国调解制度研究[C].北京:中国法制出版社,2001.
- [18] 阎云翔.私人生活的变革:一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系(1949-1999)[M].龚晓夏译.上海:上海书店出版社,2006.
- [19] 刘竹园,陆静高,徐春迎.依靠群众做好人民调解工作,海安县建立健全人民调解组织[N].人民日报,1981-07-27.
- [20] 张继营.调解百家难[N].人民日报,1988-10-11.
- [21] 谭登树,唐远菊,朱光泽.一张“婆婆嘴”一颗敬业心,35年调解矛盾1800余件[N].人民日报,2011-08-01.

- [22] 会宁县志编撰委员会. 会宁县志 [M]. 兰州: 甘肃人民出版社, 2007.
- [23] 陈柏峰. 乡村江湖: 两湖平原“混混”研究 (1980-2008) [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2010.
- [24] 徐翔. 当前农村集体经济与个体经济发展的反差 [J]. 吉林大学社会科学学报, 1992, (1).
- [25] 柴发邦, 李春霖. 改革与完善人民调解制度 [J]. 政治论坛, 1986, (1).
- [26] 傅华伶. 后毛泽东时代中国的人民调解制度 [A]. 强世功. 调解、法制与现代性: 中国调解制度研究 [C]. 北京: 中国法制出版社, 2001.
- [27] 马振书. 乡村人民调解工作的新特点 [A]. 郭翔等. 人民调解在中国 [C]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1986.
- [28] 不得收调解费 [N]. 人民日报, 1984-05-09.
- [29] 赵桂英. 将农村调解员补贴纳入财政预算 [N]. 河北日报, 2006-06-02.
- [30] 张革成, 王欢. 低成本调解也要“成本” [N]. 四川日报, 2006-12-18.
- [31] 黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁 [M]. 北京: 中华书局, 2000.
- [32] [法] 孟德拉斯. 农民的终结 [M]. 李培林译. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [33] 贺雪峰. 村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论 [J]. 哈尔滨工业大学学报, 2012, (1).
- [34] 周曰礼. 回顾安徽的农村改革 [A]. 中共中央党史研究室, 中央档案馆. 中共党史资料 (第六十八辑) [C]. 北京: 中共党史出版社, 1998.
- [35] 熊易寒. 人民调解的社会化与再组织: 对上海市杨伯寿工作室的个案分析 [J]. 社会, 2006, (6).
- [36] 梁德超. 人民调解员不再“坐门等客”了解学基础 [M]. 北京: 中国广播电视出版, 1988.
- [37] 郭毅. 调解员不再“坐门等客”了 [N]. 法制日报, 2011-09-23.
- [38] 赵阳. 人民调解组织网覆盖城乡 [N]. 法制日报, 2012-02-21.
- [39] 把人民调解工作推向新高度 [N]. 人民日报, 1985-12-31.
- [40] 王红岩、张富、牛思庆. 人民调解通论 [M]. 呼和浩特: 内蒙古大学出版社, 1989.
- [41] 关仕新. 人民调解: 应从“半官方”转成“纯民间” [N]. 检察日报, 2010-08-09.
- [42] 吴爱英. 努力开创人民调解工作新局面 [N]. 人民日报, 2010-12-21.
- [43] Samuelson, Paul, The Pure Theory of Public Expenditure [J]. Review of Economics and Statistics, 1954, (36).
- [44] 怀特. 街角社会: 一个意大利人贫民区的社会结构 [M]. 黄育馥译. 北京: 商务印书馆, 1994.
- [45] 王自然. 四川农村警务积极探索化解矛盾纠纷的新途径和新方法“五老”威望高 调解效果好 [N]. 人民公安报, 2007-04-16.
- [46] 宋朝武等编著. 调解立法研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2008.
- [47] 陆思礼. 毛泽东与调解: 共产主义中国的政治和纠纷解决 [A]. 强世功. 调解、法制与现代性: 中国调解制度研究 [C]. 北京: 中国法制出版社, 2001.
- [48] 吕金平. “以奖代补”给力人民调解 [N]. 云南政协报, 2010-12-08.
- [49] 史凤仪. 人民调解制度溯源 [J]. 中国法学, 1987, (3).

[责任编辑: 侯学宾]