财经法学 No. 5，2019
pp. 67 - 80

人民调解泛化现象的反思与社会调解体系的重塑

廖永安　王　聪*

内容提要：人民调解的组织属性一直被定位为群众性、民间性、自治性。但从历史谱系和运作实践来看，其更多是一种政府推动型解纷机制。学界和官方都存在将人民调解概念泛化的倾向，把商事调解、行业调解、律师调解等新型调解全纳入人民调解。这忽略了多元化社会调解方式的制度特色，造成新型调解组织的法律定位模糊不清，使调解立法滞后于调解实践，严重制约了社会调解的健康发展，并导致人民调解表达与实践的长期背离。因此，必须重塑我国社会调解体系，制定统一的《社会调解法》，使人民调解和其他新型调解方式根据各自法律定位，走差异化发展道路，形成多元并存、功能区分、程序衔接的调解体系，最终促进社会调解的专业化、职业化、规范化。

关键词：人民调解　社会调解　枫桥经验　多元化纠纷解决机制

一、问题的提出：人民调解泛化现象的迷思

被誉为“东方经验”的调解，作为我国法治建设过程中的内生型制度实践，发轫于西周，[1]历经两千多年封建社会的洗礼而经久不衰，创造性地转化为人民调解制度，成为当代中国多元化纠纷解决机制中最为重要的一环。传统人民调解奉行的“息事宁人、追求平衡、和谐为本、教化

* 廖永安，湘潭大学法学院教授；王聪，湘潭大学法学院博士研究生。

本文为国家社科基金重大项目“构建全民共建共享的社会矛盾纠纷化解机制研究”（15ZDC029）的阶段性成果。

〔1〕 有学者认为，我国的调解制度萌芽可追溯于尧舜时期，相关历史记载见于《韩非子·难一》，但可以确定的是，据《周礼·地官·调人》记载，西周设“调人”，职掌为“司万民之难而谐和之”。关于我国调解制度起源的考证，参见曾宪义：《关于中国传统调解制度的若干问题研究》，载《中国法学》2009 年第 4 期。

优先、顺应人情”的基本理念，[2] 与西方必分是非、必争对错的法律形式主义形成鲜明对比，构成实体主义传统的中华法系的重要特征。

然而，自改革开放以来，随着社会转型所带来的纠纷剧增，人民调解的纠纷解决能力反而出现弱化。人民调解员每年人均解决的纠纷只有 1—2 件，人民调解解决的纠纷与人民法院受理一审民事案件的比值从 1980 年的 17∶1 不断下降至 2003 年的 1∶1，再到 2016 年的 0.74∶1。“强诉讼、弱调解”的纠纷解决体系结构特征已经形成。[3] 2010 年 8 月，《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）颁布，表明了国家试图通过立法来提升人民调解制度效能的努力。从《人民调解法》实施七年多来的实践观察，人民调解所面临的体制性障碍并未得到根除，纠纷解决能力也未得到根本提升，如何突破人民调解制度所面临的困难，使其适应新时代社会矛盾纠纷化解需要，仍是当下亟待破解的问题。

本文试图从“人民调解”的组织属性和组织形式出发，追问人民调解功能萎缩的原因，反思当前社会语境下人民调解存在的过度泛化和概念滥用现象。国家试图用一元化的人民调解法律规制模式统合所有社会调解类型，忽视了复杂多元的中国调解实践，造成人民调解的定位不清和功能异化，调解的传统话语与现代话语之间关系紧张，各种调解类型边界模糊，导致非官方调解制度存在严重的“语言混乱”和“结构混乱”。[4] 人民调解的概念泛化既制约了多元化社会调解制度的功能发挥，也影响了人民调解从政府推动型向社会自治型的转型，更加剧了其功能萎缩。因此，必须对人民调解的概念进行正本清源，并重塑现代社会调解体系，才能适应纠纷解决的现实需求。

二、人民调解的组织属性与组织形式：制度沿革的历史谱系

作为一种常规性纠纷解决机制，现代人民调解制度的萌芽始于革命战争时期的根据地。[5] 自 1931 年至 1949 年中华人民共和国成立的十几年被认为是人民调解工作的形成期。[6] 中国共产党在根据地通过废除保甲制、土地革命、塑造新人等方式削弱传统调解赖以存在的社会基础，培育由基层社会自发产生的、认同共产党意识形态的新型社会权威，使传统旧式地方精英在调解中扮演的角色被新式共产党政治精英所取代，调解过程也成为贯彻党的路线方针政策、动员团结群众、注入革命话语的过程。调解不仅仅是为了解决纠纷，更承担了政治功能。在政治斗争与武

〔2〕 参见廖永安：《中国调解学教程》，湘潭大学出版社 2016 年版，第 53－55 页。

〔3〕 参见韩波：《人民调解：后诉讼时代的回归》，载《法学》2002 年第 12 期。

〔4〕 这两个概念借用了社会学者董磊明的说法，但实质含义与其有所不同。本文所谓“语言混乱”是指人民调解的传统话语与社会调解的现代话语之间存在紧张关系；“结构混乱”是指人民调解概念泛化导致各种现代调解类型边界模糊。关于这两个概念的提出，参见董磊明：《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》，载《中国社会科学》2008 年第 5 期。

〔5〕 主流观点认为人民调解制度萌芽于苏维埃时期，但有学者认为，作为一种制度的人民调解产生于抗日战争时期的陕甘宁边区，具体以 1943 年制定的《陕甘宁边区民刑事案件调解条例》为标志，其发展分为三个阶段：1943 年至 1944 年上半年，主要集中于司法系统内部；1944 年下半年至 1945 年底，调解工作开始在边区全面展开，由司法调解发展为人民调解；1946 年以后，政府退出，调解主要限制在民间。参见侯欣一：《从司法为民到人民司法——陕甘宁边区大众化司法制度研究》，中国政法大学出版社 2007 年版，第 260－278 页。

〔6〕 参见〔美〕陆思礼：《毛泽东与调解：共产主义中国的政治和纠纷解决》，载强世功主编：《调解、法制与现代性：中国调解制度研究》，中国法制出版社 2001 年版，第 145 页。

装革命的时代背景下，人民调解作为中国共产党进行社会治理而寻求的一种结构性替代物逐渐成形。[7] 由于对正规司法程序案件处理迟延、程序繁琐、处理结果僵化等问题的不满，民众对人民调解的推行表现出极大热情，中国共产党试图在根据地构建自己的新型司法制度，将调解的传统乡村习惯和新的革命实践相融合，从而形成独特的中国民事调解制度——一种“全民参与型”的大众化司法制度。[8]

从制度文本的表达来看，1954 年政务院颁布的《人民调解委员会暂行组织通则》（以下简称《通则》）第一次在全国范围内统一确立了人民调解组织的性质、名称、设置和工作原则等，具有里程碑式的意义，标志着人民调解制度在新中国的正式确立。《通则》明确将人民调解委员会定性为在政府和法院指导下的“群众性的调解组织”，调解范围为“一般民事纠纷和轻微刑事案件”。从其形成过程不难发现，“人民调解”中的“人民”一词，富含政治色彩，是中国共产党所塑造的社会主义法律新传统。[9]

作为中国共产党走“群众路线”取得革命胜利的重要经验，人民调解于 1982 年被写入了国家根本大法《宪法》，为村（居）民委员会设立人民调解委员会提供了最高法律依据。1989 年，国务院在 1954 年《通则》的基础上制定了《人民调解委员会组织条例》（以下简称《条例》）。与《通则》相比，《条例》将人民调解委员会界定为“村民委员会和居民委员会下设的调解民间纠纷的群众性组织”，其职责范围限缩为“调解民间纠纷”，并规定企事业单位可根据需要设立人民调解委员会。

2002 年 9 月，司法部制定的《人民调解工作若干规定》作为下位部门规章突破了上位行政法规的限定，将人民调解的组织形式扩展为村居两委、乡镇街道、企事业单位、区域性行业性组织四类主体设立的人民调解委员会。其中，村居两委和企事业单位的人民调解委员会根据需要，可以自然村、小区（楼院）、车间等为单位，设立调解小组，从而形成全覆盖的人民调解工作网络。

同年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《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》的通知，提出要适应新形势下化解民间纠纷及维护社会稳定的需要，“巩固、健全、发展多种形式的人民调解组织”。此后，国家出台一系列规范性文件，如《最高人民法院关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》（2004 年）、《最高人民法院、司法部关于进一步加强新形势下人民调解工作的意见》（2007 年）、《最高人民法院关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》（2009 年）等，这些文件试图通过丰富人民调解的组织形式、扩展调解范围、提升调解协议效力、建立司法确认程序等方式使人民调解重新焕发生机。

2010 年颁行的《人民调解法》总结了人民调解的立法经验和制度实践，被誉为人民调解制度发展变迁的一座重要里程碑，提高了人民调解的法律地位。这部法律坚持了人民调解的群众性、民间性、自治性的组织属性，进一步明确了人民调解协议具有法律约束力，并将实践中探索

〔7〕 参见曾令健：《政府推动型人民调解的意涵变迁（1931—2010）》，载《厦门大学法律评论》2016 年第 1 辑。

〔8〕 参见前引〔5〕，侯欣一书，第 267－273 页。

〔9〕 参见强世功：《权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统》，载《北大法律评论》2000 年第 2 期。

的“诉调对接”机制——人民调解协议司法确认制度写入法律。同时，为乡镇、街道以及社会团体或者其他组织根据需要设立人民调解委员会预留了制度空间，扩展了人民调解的作用范围。[10] 从 2000 年至 2010 年这十年的立法进程来看，人民调解制度似乎又迎来了发展的春天，呈现全面复苏的迹象，有学者把这“十年复兴”称为人民调解发展的“黄金时代”。[11] 但整体而言，《人民调解法》更多是改革开放三十余年来人民调解的制度汇编，保守有余，创新不足，并不会使人民调解发生“根本性的变革”，[12] 人民调解的纠纷解决实效仍不乐观。

2011 年，中央社会治安综合治理委员会牵头出台《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》，强化了政府对人民调解的推动。此后，2015 年中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》和 2016 年最高人民法院出台的《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》都强调了人民调解在多元化纠纷解决机制中的地位。2016 年，司法部牵头制定《关于推进行业性、专业性人民调解工作的指导意见》，试图适应社会矛盾化解的迫切需要，将以医疗卫生、道路交通、劳动关系、物业管理等领域为重点的行业性、专业性人民调解建设向纵深推进。2018 年，中央政法委、最高人民法院、司法部等六部委制定《关于加强人民调解员队伍建设的意见》，旨在根据各地实际情况和专兼职人民调解员队伍的不同特点，完善人民调解员的选任、培训、管理，提高调解质量。[13] 这一系列政策文件的密集出台表明，由于市场经济环境下陌生人社会的形成，传统人民调解已经难以应付转型时期越来越复杂的纠纷，纠纷形态的多样化要求调解领域的拓展，纠纷主体的复杂化要求调解主体的多元化，纠纷诉求的理性化要求调解方式的创新。[14] 因此，人民调解必须由新型的专业化、规范化调解组织和调解人员进行功能替代，在新的社会基础上重塑自己的合法性。这就为人民调解的泛化现象埋下了伏笔。

三、人民调解制度发展的路径依赖：表达与实践的背离

从《人民调解法》实施七年多以来的情况来看，人民调解的发展态势趋于平稳，其制度吸引力和纠纷解决力都未如学者所预期的那样明显提高。从司法部的统计数据来看，截至 2016 年，全国共有人民调解组织 78 万余个，人民调解员 380 万余人，调解纠纷 901 万件。其中，村（居）调委会 66 万余个，占比 84.7%；乡镇（街道）调委会 4.2 万余个，占比 5.5%；企事业单位调委会 4.5 万余个，占比 5.7%；社会团体和其他组织调委会 3.2 万余个，占比 4.1%（如表 1 所

〔10〕 参见范愉：《〈中华人民共和国人民调解法〉评析》，载《法学家》2011 年第 2 期。

〔11〕 王禄生：《审视与评析：人民调解的十年复兴——新制度主义视角》，载《时代法学》2012 年第 2 期，第 20 页。也有学者通过实证研究认为，人民调解在 2005—2010 年期间纠纷解决数量的增加，与其说是复兴，不如说是转型。在此期间，人民调解在不断丧失旧阵地的同时，也在通过自身转型占据新领域。参见兰荣杰：《人民调解：复兴还是转型》，载《清华法学》2018 年第 4 期。

〔12〕 吴俊：《人民调解制度的再完善》，载《学习与探索》2012 年第 1 期，第 91 页。

〔13〕 关于这一文件的意义解读，参见廖永安：《加强人民调解员队伍建设，再造人民调解新辉煌》，载《中国司法》2018 年第 5 期。

〔14〕 参见郑杭生、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》，载《思想战线》2008 年第 6 期。

示）。在上述调解组织中，专业性、行业性调解组织 4.5 万余个，其中设立调委会的有 2.4 万余个，设立调解室的有 2.1 万余个。此外，公、检、法、信访等部门设立的人民调解组织达 2.3 万余个。[15] 从人民调解的组织构成分析，“村居两委”设立的调委会构成了人民调解的主体，也是调解矛盾纠纷的主要力量。按照这种调解机构“四分法”，我国近年来所兴起的专业性、行业性调解组织主要存在于企事业单位、社会团体和其他组织之中。

表 1　　2016 年全国人民调解组织构成情况

调解委员会	组织数量（万个）	人员数量（万人）	人员占比（%）	调解纠纷数量（万件）	调解纠纷占比（%）
村居调委会	66.4	315.5	81.9	572.3	63.5
乡镇街道调委会	4.2	31.8	8.3	193.9	21.5
企业事业单位调委会	4.5	18.5	4.8	14.9	1.6
社会团体和其他组织调委会	3.2	19.3	5	120.7	13.4

数据来源：司法部基层工作指导司人民调解工作指导处的数据统计。

从纸面上的数字来看，如此庞大的人民调解组织每年化解九百多万件纠纷，呈现出的仍是一幅生机勃勃的调解图景。但从工作效率上看，每个调解组织平均有 5 个左右的调解员，每个调解员每年调解成功的纠纷只有 2.3 件左右，这显然是一个低效运作的调解组织（如表 2 所示）。人民调解委员会的运作现状也证实了这种判断，目前很多地方尤其是中西部地区的村居调委会都名存实亡，正所谓是“牌子挂在门上，机构设在墙上，人员不知去向”，[16] 农村调解精英流失严重，调解人才匮乏，基层民主选举虚化，农村干部的权威性丧失，责任心淡化，农村调委会的作用非常有限。

表 2　　2010—2016 年人民调解的基本情况

年份	调解委员会（万个）	调解人员（万个）	调解民间纠纷（万件）	法院民事一审案件受理数（万件）	单个调解人员平均调解纠纷量（件）	人民调解解决纠纷数量与人民法院受理一审民商事案件比值
2010	81.8	466.9	841.8	609.1	1.80	1.38∶1
2011	81.1	433.6	893.5	661.1	2.06	1.35∶1
2012	81.7	428.1	926.6	731.6	2.16	1.27∶1
2013	82	422.9	943.9	778.2	2.23	1.21∶1
2014	80.3	394.1	933	830.7	2.37	1.12∶1
2015	79.8	391.1	933.1	1009.8	2.28	0.92∶1
2016	78.4	385.2	901.9	1208.9	2.34	0.74∶1

数据来源：《中国法律年鉴》历年的数据统计。

〔15〕 参见司法部基础工作指导司人民调解工作指导处：《2016 年度人民调解工作发展报告》，载《人民调解》2017 年第 6 期。

〔16〕 白呈明：《期待与现实：转型期农村人民调解之观察》，载张勤、彭文浩主编：《比较视野下的多元纠纷解决：理论与实践》，中国政法大学出版社 2013 年版，第 201 页。

城市社区居民调解委员会的情况也不乐观。笔者通过对中部某省会城市的调研发现，很多社区调解委员会虽有牌子，但无人员。调解委员会基本由社区居民委员会委员兼任，而且承担了城中社区最复杂的拆迁任务，拆迁过程中发生矛盾纠纷时，居委会委员被视为政府代表，中立性身份受到质疑，调解便难以成功。同时，由于很多基层政府创建平安社区，提出“无矛盾纠纷上交街道”的口号，社区上报调解率几乎都是 100%。稍有常识的观察者都会发现，这张“看起来很美”的统计报表掺杂了太多水分，放大了人民调解的作用发挥。[17] 否则，又如何解释涌向法院的“诉讼浪潮”和涌向政府的“上访浪潮”呢？因此，官方对人民调解的既有期待会影响统计数据的意图表达。

美国经济学家道格拉斯·诺思因以“路径依赖”理论阐释经济制度演进而获得诺贝尔经济学奖，使“路径依赖”理论成为当代社会科学领域研究制度演变的重要工具。诺思认为，“路径依赖”类似于物理学中的惯性，事物一旦进入某一路径，就可能对这种路径产生依赖。“如同爬树，上树者在攀援过程中会遇到许多不同的枝干和分枝；他虽然可以从一个枝干转到另一个枝干上去，但这样做的代价很高。因而一般情况下，上树者会沿着其一开始选择的那个枝干顺势攀援，并不轻易转换枝干。”[18]

一切制度都是历史的产物。从人民调解的制度沿革史来看，今天人民调解的定位和发展也受到“路径依赖”因素的制约。美国法律史学者黄宗智认为，现代中国法律是由古代儒家、现代革命和西方移植的三大传统形成的不可分割的有机体。[19] 因此，人民调解被认为是“中国传统文化、红色革命文化、现代善治文化的有机组成部分”。[20] 从这个意义上而言，人民调解来自传统的创造性转化，固然会受到传统社会调解制度的影响；人民调解在革命中最终成型，必然会受到共产党法律传统的影响；同时，随着改革开放以来与世界的接轨，人民调解制度的发展又间接受到世界 ADR 运动浪潮的波及。这使得今天的人民调解制度成为一个复杂的“综合体”，在依赖政府推动与去政治化之间不断拉锯，最终形成政治性与社会性并存的格局。

由于人民调解制度在形成初期承载了太多的政治使命，主要受到党政力量的支配和推动，调解委员会成员实际上主要由乡村、社区、街道的干部组成，“干部化色彩”浓厚。在规范表达上人民调解委员会是自治性群众组织，其成员通过选举（推选）产生。在制度实践中则是主要靠政府力量推动，官方文件如《最高人民法院、司法部关于进一步加强新形势下人民调解工作的意见》明确提出要“把人民调解与宣传党和国家的方针政策结合起来，教育引导人民群众理解支持党和政府的政策措施，自觉维护改革发展稳定的大局”。

如果说在国家权力从广度和深度上实现对基层社会完全覆盖的“全能主义/总体性社会”背景下，人民调解的纠纷解决实效发展到顶峰，那么在市场经济所塑造的“陌生人社会”环境下，一方面随着国家权力开始从乡村后撤并“悬浮”于乡村之上，基层政权出现“空壳化”，人民调

〔17〕 参见左卫民：《变革时代的纠纷解决——法学与社会学的初步考察》，北京大学出版社 2007 年版，第 140 页。

〔18〕 韩朝华：《制度演变：路径依赖 or 路径创造》，载《经济学家茶座》2010 年第 1 期，第 13 页。

〔19〕 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 5 页。

〔20〕 汪世荣：《新时代改革完善人民调解制度的思考》，载《人民调解》2018 年第 2 期，第 35 页。

解背后的政府推动力量趋于弱化，[21] 另一方面随着城镇化的快速发展和社会流动性的加剧，个人对土地、单位的依附性降低，人们从“单位人”变为“原子化”的社区人，“村居两委”的权威和地位受到极大削弱。与此同时，社会转型所导致的纠纷类型变化也使得传统人民调解力不从心，[22]而传统乡土社会中“权力的文化网络”[23] 随着国家政权建设而逐渐解体，这些昔日诸多支持条件的变化导致人民调解出现功能危机，制度生态恶化。因为传统人民调解“最大的特点是利用地方资源，包括人际关系、公共道德、习惯和乡规民约等规则，以及特定的人际关系及环境等条件促成和解的氛围，一旦这些因素对当事人失去了约束力，基层调解自然会随之受到冷落”。[24]

回顾人民调解制度自革命战争时期的形成、人民公社时期的巩固、改革开放以来的调整的发展轨迹，从“国家—社会”的二元视角来看，虽然浓重政治色彩逐渐减弱，社会意义从边缘走向中心，但人民调解整体上呈现出半官方属性，成为“党委、政府化解矛盾纠纷、维护社会稳定的参谋助手”。这使得人民调解在治理理念上与清代以来的调解制度不谋而合，在高度集中的中央权力与低度渗透的基层权力之间，在传统民间调解与官方审判之间，形成了纠纷解决的第三领域和国家权力的简约治理，这是一种依赖“准官员”参与治理的半正式纠纷解决方式，这些“准官员”较好地连接了其所代表的当地社会和基层政府。[25]

四、新型调解组织的路径创造：以人民的名义调解

在《人民调解法》的起草过程中，人民调解的组织定位一直存在重大分歧。针对当前的多元调解格局，法律界尤其是司法行政系统的主导意见是将人民调解改造为一种专业化、司法化的纠纷解决机制，使之脱离基层自治组织的依附和束缚，吸引大量法律职业者参与，但这一方案与《宪法》对人民调解的群众性自治组织的定位相悖离，故《人民调解法》最终对此予以妥协，在“附则”部分规定“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”，从而为新型调解组织预留开放性发展空间。实践中，这些新型调解组织在严格意义上早已经超出了人民调解的组织形式和组织特征，但由于缺乏法律上的组织依据，为获得合法性的构建基础，其又不得不借人民调解的外壳呈现，以人民的名义运作。最典型的运作形式包括以下几类。

1. 政府购买服务型社会调解。一类是个人设立的调解工作室。2003 年以来，上海出现以首席调解员命名的个人调解工作室，其中最有影响力的是“李琴人民调解工作室”和“杨伯寿人民调解工作室”。另一类是非政府组织设立的调解组织。2004 年，北京一个专门援助农民工维权的

〔21〕 参见董磊明：《宋村的调解：巨变时代的权威与秩序》，法律出版社 2008 年版，第 164 页。

〔22〕 参见郭松：《人民调解解纷数量为何下降——超越已有理论的新论说》，载《清华法学》2010 年第 3 期。

〔23〕“权力的文化网络”是美国学者杜赞奇提出的一个社会学概念，它由乡村社会多种组织体系以及塑造权力运作的各种规范构成，它强调对组织系统中权力赖以生存的文化及合法性的分析，是正统和权威产生、表现及再生的发源地。参见〔美〕杜赞奇：《文化、权力与国家：1900—1942 年的华北农村》，王福明译，江苏人民出版社 2010 年版，第 1－23 页。

〔24〕 范愉：《转型社会中的人民调解——以上海市长宁区人民调解组织改革的经验为视点》，载《中国司法》2004 年第 10 期，第 56 页。

〔25〕 参见前引〔19〕，黄宗智书，第 78 页。

志愿者组织成立了“小小鸟”调解委员会，成为我国第一个由非政府组织建立的调解委员会。从组织属性上讲，这两类调解组织均不属于传统的人民调解委员会，也不是政府的下属机构，更不受政府的指导，而是非营利性的民间社团，具有较强的工作自主性，弱化了政府官员在人民调解中的角色。政府以购买服务的方式与这些个人调解工作室或社会组织签约，交由其化解具有较强专业性的社会矛盾纠纷，其运作经费主要来源于政府购买服务。

2. 商事调解。随着市场交往日益频繁，各类民间商事调解组织涌现，在投资、金融、证券期货、保险、电子商务、知识产权、国际贸易等领域提供商事调解服务。例如中国贸促会调解中心、上海经贸商事调解中心等独立第三方商事调解机构，遵循国际通行的调解规则，以专业化、职业化的模式运行，聘请资深专家和法律人士担任调解员，经费来自调解收费和捐赠，为国际国内商事纠纷的解决提供快捷、高效、经济、灵活的服务。

3. 行业调解。行业调解以行业组织为依托，针对医疗服务、物业服务、消费者权益保护、道路交通事故、保险业、知识产权等特定行业领域的纠纷类型设立。随着中央“放管服”改革推行，行业协会正从行政性向自治性转型，这些行业性、专业性调解组织基本都由行业代表、专家等特定主体参与，由行政主管部门负责建立并推动，形成诉调对接、民间机制与行政机制的互动衔接。例如，2016 年湖南省知识产权纠纷人民调解委员会由湖南省知识产权协会作为独立的第三方平台发起设立，并经司法行政部门备案，调解员是分别来自知识产权行政机关、高校、中介机构、企业等不同性质部门的知识产权专家，专门解决知识产权领域纠纷。

4. 律师调解。在域外法治发达国家如美国、英国、日本等，律师已经成为调解市场发展的中坚力量。近年来，律师调解在我国开始受到重视。2006 年我国山东省青岛市成立首家律师主导型的社会调解组织，该律师调解中心由律师担任调解员，主持涉外商事纠纷的调解、促进诉前和诉中和解。2017 年 9 月，最高人民法院、司法部联合印发了《最高人民法院司法部关于开展律师调解试点工作的意见》，通过在法院、公共法律服务中心（站）、律师协会、律师事务所设立的调解工作室或调解中心，由律师作为中立调解人促成当事人协商解决纠纷。

5. 国家与社会合作型调解。一类是与司法机关合作的法院附设调解组织。目前，我国很多基层法院都附设人民调解窗口或人民调解工作室、诉调对接中心，聘请特邀调解员或特邀调解组织，在立案前委派调解或在立案后委托调解。〔26〕一类是与行政机关合作的调解组织，如北京全市派出所均设立治安、民间纠纷联合调解室，每个派出所邀请 2－3 名大多来自于公、检、法、司及居委会的退休人员担任调解员，与派出所民警一起开展社会矛盾化解工作。〔27〕这两类调解组织的产生、调解人员的选任、调解运作的模式均与传统人民调解不同，但仍被纳入人民调解的框架之中。

显而易见，上述调解类型无论从组织形式，还是运作理念都已经超出了传统人民调解所能涵盖的制度范畴，属于专业化、职业化、市场化的社会调解，其中一些更是与人民调解无偿服务的公共产品属性相去甚远。有学者从社会学视角把上述各种新型调解组织类型解读为“人民调解的

〔26〕 参见毋爱斌：《法院附设型人民调解及其运作》，载《当代法学》2012 年第 2 期。

〔27〕 参见申志民：《调解员住派出所解决纠纷 6 万起》，载《新京报》2012 年 9 月 13 日，第 A38 版。

社会化和再组织”。[28] 实际上，这种现象与其说是人民调解的“社会化和再组织”，不如说是调解的“社会化”，与其说是国家与社会之间的权力转移，不如说是国家把重点支持对象从传统调解转移到新型社会调解上。

《人民调解法》没有针对不同类型纠纷的特点而建立起多元化的社会调解体系，而是突破传统人民调解地域性、自治性的原有制度定位，试图以一元化的人民调解统合除法院调解、行政调解以外的各类民间社会性调解。[29] 这种一元化的统合模式导致其后的相关政策文件表达皆以人民的名义给实践中所涌现的各种新型调解组织类型都戴上“人民调解”的帽子或将其装进人民调解的“百纳袋”中，这种概念泛化掩盖了商事调解、行业调解、专业调解等多元社会调解方式的制度特色，造成了这些非官方调解的法律定位不清，使得调解立法滞后于新型调解实践，并严重制约了多元调解形式的协调发展，不利于纠纷解决的国际交流与合作。

五、人民调解的再组织：从政府推动型迈向社会自治型

近十余年来，在政府的强力推动之下，全国已基本形成了以“村居两委”的社区调委会为主体，以企事业调委会、行业调委会、区域调委会为补充，以各种村（居）民调解小组和人民调解工作室（站）为神经末梢的“横到边、纵到底”的组织网络体系，以“乡镇街道调委会——村居调委会——调解小组”为架构的三级调解网络基本形成。具体而言，在垂直方向，在村（居）调委会之上的街道或乡镇设置人民调解委员会，人民调解委员会主任通常由基层司法所的司法助理员担任，也有来自各类行政机构（如劳动局、法律援助办公室、妇联、派出所）的干部；在村（居）调委会之下，在每个村组或每栋居民楼通常有一个居民（如楼长、积极分子、信息员或调解员）作为其末梢，成立调解小组。在水平方向，在原先不存在正式社区和街道调委会的地方建立调委会，创设新形式的调委会，以解决过去人民调解委员会无法充分涵盖的各类纠纷。[30]

吊诡的是，在“多层次、宽领域、全覆盖”的新型调解组织网络之下，一方面，在制度设计上占主体地位的“村居两委”传统人民调解组织日趋边缘化；另一方面，后起之秀的新型调解组织却日益突出，这些调解组织被当作“人民调解”的神经末梢渗透入司法机关、行政机关和各行各业。然而，这些新型调解组织早已超出了作为“半官方”纠纷解决机制的定位，并加深了人民调解表达与实践的背离。对此，有学者指出人民调解现代转型的根本在于破解“国家化与非国家化、制度化与非制度化、专业化与非专业化”的三大根本矛盾以实现其相互平衡。[31]

---

〔28〕 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》，载《社会》2006 年第 6 期，第 95 页。

〔29〕 早在司法部牵头起草论证《人民调解法》过程中，范愉教授就敏锐注意到了这种一元化的人民调解立法模式具有部门利益的狭隘性，无法解决多元化纠纷解决机制的整体构建，无法涵盖所有民间性的、非制度化的社会调解，也存在统合其他调解的实际困难。遗憾的是，这类少数观点并未得到相关部门的重视。参见范愉：《有关调解法制定的若干问题（下）》，载《中国司法》2005 年第 11 期。

〔30〕 参见〔美〕何宜伦：《中国城镇地区人民调解制度改革》，戴昕译，载徐昕主编：《司法》，厦门大学出版社 2006 年版，第 243－271 页。

〔31〕 参见周望：《转型中的人民调解：三个悖论》，载《社会科学》2011 年第 10 期。

面对“人民调解”每况愈下的纠纷化解实效和各类调解组织的创新发展，学界一种极其富有吸引力的观点认为，外生型和政府控制型的调解体制性障碍才是导致人民调解制度绩效低下的关键原因，只有使人民调解从政府推动控制型向社会自治型转型，从半官方调解转化成真正的民间调解，才是走出困境之道。[32] 在推进人民调解工作的过程中，应该淡化人民调解与民间调解的区别，不应该也不必要将二者区分开来，因为人民调解本身就是民间调解的一种，而所有民间调解从某种意义上来说都是“人民的调解 ”。[33]

这种观点洞察出当前人民调解定位不清、概念泛化的问题，但“去人民化”的救赎方案实际上是在瓦解“人民调解”这一概念本身，为所有非官方调解组织寻求法律支持。有学者从历史连续性的视角意识到这一观点所具有的极强主观价值取向，并认为这种纯粹的内生型纠纷解决机制依赖于基层社会拥有较高的自治能力与自治空间。[34] 然而，自人民调解形成以来很长一段时间，我国传统的社会自治组织因权力的文化网络的解体而受到严重破坏，社会自治能力降至低谷。改革开放以来，虽然社会组织逐渐种类繁多、数量可观，但却未能在纠纷解决中展现其角色担当，实际上是“功能性不在场”，有学者形容中国社会组织的现状是，官办社会组织官气十足、民办社会组织资源有限、草根社会组织艰难存活。[35] 这使得人民调解自治化的主张过于理想化。更为重要的是，这种将人民调解与民间调解的性质和目标混同的观点，会造成人民调解概念的无限泛化，影响并束缚其他调解组织的发展，模糊其他调解类型的法律地位，而将真正充满活力的新型调解组织排除在法律调整之外，使宪法确认的建立在基层自治组织中的人民调解淹没在其他民间社会调解组织中，正是由于将“宪法确立的以基层自治为基础的人民调解混同于其他纠纷解决机制，逐渐使其失去自身的特质和生命力”。[36]

将人民调解简单等同于民间社会调解是一个理论误区。传统民间调解一般是家族、宗族、村庄内部的族长、长老、乡绅等社区权威调解，邻里、街坊、长辈、朋友等个人均可参与调解，[37] 这往往是一种临时性、随机性、非制度化的社区调解。[38] 现代民间调解则主要是各类市场主体在频繁交往过程中成立的自治组织作为中立第三方主持的规范化调解。因此，民间调解更多是具有自发性的社会内生秩序，与国家建构支持的人民调解明显不同。传统人民调解则是由村（居）民委员会成员兼任调解员的干部化调解，最为重要的特点就在于其有党和政府的支持，具有半官方、半正式化的色彩，“它是嵌在党和政府编织的权力网络之中的，服务于党和政府的治理目标”，鼎盛时期的人民调解之所以功效显著，就在于当地党委和政府的重视。正因为如此，有学者敏锐指出，“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”，当下的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

〔32〕 参见毋爱斌：《人民调解的中国经验》，载徐昕主编：《司法》，厦门大学出版社 2010 年版，第 48 页。

〔33〕 徐昕：《迈向社会自治的人民调解》，载《学习与探索》2012 年第 1 期，第 88 页。

〔34〕 参见前引〔7〕，曾令健文。

〔35〕 参见马长山：《从国家构建到共建共享的法治转向——基于社会组织与法治建设关系的考察》，载《法学研究》2017 年第 3 期。

〔36〕 范愉：《纠纷解决的理论与实践》，清华大学出版社 2007 年版，第 570 页。

〔37〕 值得注意的是，我国首部多元化纠纷解决的地方性法规《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》第 9 条规定首次肯定了“个人调解”的独立类型，并将其与人民调解、行业调解、商事调解相并列。

〔38〕 参见范愉、史长青、邱星美：《调解制度与调解人行为规范》，清华大学出版社 2007 年版，第 34 页。

供的一项公共产品”，应明确国家对人民调解的责任，从而保障人民调解的健康发展。[39] 应该说，这是一种尊重历史、符合客观实际的观点。只有将人民调解和民间调解区分开来，把自发性、自治性作为民间调解的发展方向，把加强政府对人民调解的支持和保障、指导和监督作为人民调解的发展方向，使人民调解的内涵和外延纯净化，才能弥合人民调解在表达与实践之间的分裂。至于人民调解的“群众性”则可以通过人民调解员产生的民主性来体现，真正实现乡村、社区的民主选举，使人民调解员从深得选民信任的基层干部中诞生，同时聘请传统社会权威，保持宪法所要求的最低限度的自治性。

六、调解的制度整合和发展路径：迈向统一的社会化调解

值得注意的是，2016 年最高人民法院《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》把人民调解与行政调解、商事调解、行业调解等并列起来。这在某种意义上表明，最高人民法院意识到了人民调解概念泛化的问题。从根本意义上讲，无论是何种类型的调解，都是基于当事人的合意解决纠纷。只要纠纷尚未进入诉讼程序，无论是诉前法院调解、行政调解，还是其他各种主体所主持的民间调解，解决纠纷的目标一致，在性质上都是非诉讼纠纷解决机制（ADR）。当然，由于行政调解有行政权力作为支撑，司法调解有司法强制力作为保障，这两类调解机制需要另行规范。因此，当前最为迫切的问题是，针对人民调解制度在新时代所面临的时代性挑战，理顺人民调解与民间调解的关系，重塑我国社会调解体系。具体而言，应该坚持“两条腿走路”。

（一）走法律治理道路，制定《社会调解法》

所谓社会调解是指除司法调解、行政调解等公权力调解之外的社会化调解，包括人民调解、行业调解、商事调解、律师调解、仲裁调解等各类调解。在社会分工日益细化、利益诉求日趋多元化的社会转型期，只有发展社会调解，拓展调解领域，创新调解载体，才能弥补现行《人民调解法》对调解定位狭窄的缺陷，更好地适应新时代的要求，健全社会矛盾纠纷多元化解机制。国家应该制定统一的《社会调解法》，明确规范调解员的资质条件、调解机构的设置以及法院调解和行政调解之外的各类民间调解活动。[40]

《社会调解法》应赋予所有社会调解协议同等法律效力并完善诉调对接机制，建立统一的社会调解协议司法确认制度，社会调解主体所形成的调解协议或调解书应该与人民调解协议具有相同的法律效力。对当事人而言，只要能够促成合意形成、实现案结事了，由谁主持调解并不重要。因此，立法应对各类社会调解主体所形成的调解协议一视同仁，不作区别对待。当事人有权根据自身情况，任意选择合适的调解主体解决纠纷。在这一意义上而言，“以人民调解为主、其他调解为辅的这个制度模式应当予以摒弃，使调解成为一种社会化的纠纷解决机制”。[41] 发展社

〔39〕 参见何永军：《乡村社会嬗变与人民调解制度变迁》，载《法制与社会发展》2013 年第 1 期。

〔40〕 参见汤唯建：《关于制定社会调解法的思考》，载《法商研究》2007 年第 1 期。

〔41〕 赵旭东：《纠纷与纠纷解决原论——从成因到理念的深度分析》，北京大学出版社 2009 年版，第 128 页。

会调解的重心在于，加强商事调解、行业调解、律师调解、专家个人调解等新型民间调解，明确其法律地位，突出其中立性、自治性，充分发挥社会调解多元化、专业化、职业化优势，提高社会调解的社会资本，激活社会调解的制度活力和公信力。

（二）走综合治理道路，巩固人民调解地位

当前学界主流观点是推动人民调解完全走向社会自治，前文已经指出，这是一种受到西方中心主义思维影响的理想化方案。西方国家长期奉行“国家与社会”、“非官即民”的二元对立、非此即彼思维，奉行“最小政府”理念，提倡“没有政府的治理”，而中国社会治理的传统经验则注重国家与社会、政府与民间的互动合作，坚持党政主导、综治协调、多元共治的“全民共建共治共享”的社会治理理念。最为典型的代表就是浙江诸暨的“枫桥经验”，通过自下而上的群众参与和自上而下的政府动员，有效调动本地资源，构建群防群治的组织网络，使人民调解与整个社会治安综合治理网络密切结合，就地化解社会矛盾，实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。〔42〕因此，在当前乃至今后很长一段时间内，我国人民调解不能也不应该摆脱“政府推动型”的路径依赖，六部委《关于加强人民调解员队伍建设的意见》更是进一步要求各级党委政府应强化对人民调解的经费保障、业务培训、组织领导。

类似“枫桥经验”的地方实践证明，凡是党政力量高度重视的地方，人民调解的作用就发挥得好，凡是党政力量不重视的地方，人民调解就会陷入组织瘫痪，形同虚设。一个由“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”组成的纠纷解决“俱乐部”在当下显然比完全由大爷大妈组成的人民调解组织更能“说话算数”，党政权力支持作战可以利用其他调解组织所不具备的权力资源优势促成调解。〔43〕这并不是僵化固守人民调解历史形成的组织属性，更为现实的原因是目前我国社会组织的治理能力和机制仍不完善，而“村居两委”人民调解运行实效不彰，需要国家为其注入合法性资源，提高其权威性。当然，从长远来看，随着社会自治尤其是基层自治的日益完善，社会自我调节、自我发育、自我管理能力的日益增强，社会自治型人民调解必然是时代的潮流，人民调解趋向于演变成新型社区调解，与其他民间社会调解一道，共同构筑国家和社会共同参与纠纷解决的“第三领域”。〔44〕

（三）走差异化道路，促进调解专业化

在多元化纠纷解决机制的发展中必然存在着公益性（非营利）和市场化（营利性），以及私力救济、社会救济和公力救济之间的多元化组合。〔45〕重塑我国社会调解体系，意味着应该针对人民调解和其他民间调解的各自特点因地制宜，走差异化的发展道路。之所以走差异化道路，是因为我国是一个发展不充分、不平衡的大国，东部、中部、西部，城市与农村，这几个因素交织

〔42〕 20 世纪 60 年代浙江的“枫桥经验”与 40 年代延安的“马锡五审判方式”，都坚持走群众路线，注重通过调解化解矛盾纠纷，前者受到毛泽东同志和习近平总书记前后两代党和国家领导人的批示，后者受到毛泽东同志的高度赞赏，二者都是共产党创造的影响深远的社会主义法律传统，都是富有中国特色的社会治理模式。“枫桥经验”在新时代也在不断进行创新升级。参见谌洪果：《“枫桥经验”与中国特色的法治生产模式》，载《法律科学》2009 年第 1 期。

〔43〕 参见桑本谦：《官方主持下的调解——对陵县乡镇司法调解中心的法理学思考》，载谢晖主编：《民间法》（第 1 卷），山东人民出版社 2002 年版，第 316－330 页。

〔44〕 宋明：《人民调解的现代定位：纠纷解决机制中的“第三领域”》，载《法制与社会发展》2008 年第 2 期，第148 页。

〔45〕 参见前引〔24〕，范愉文。

在一起，纠纷类型和调解需求千差万别，因此，我们不应该采取一元化的思维模式，“将中国的调解实践视为一个统一的同质化整体，认为调解作为一种纠纷解决实践在中国的不同地区是一样的”。〔46〕在对调解制度进行统一法律规制时，必须注重调解的灵活性与多元性，不能用一元化的职业化模式抹杀调解制度自身的生命力。人民调解自诞生之初就被定位为无偿性、公益化的公共产品，主要由国家公共财政提供经费支持和保障。然而，国家公共资源有限，社会调解缺乏经济利益刺激必然导致动力不足，因此，在我国社会经济高速发展、民商事交易日益频繁的背景下，市场机制是培育社会调解走向成熟的重要路径，市场化调解就是为当事人提供有偿调解服务，调解的需求、供给及服务价格由市场调节。当事人要为调解服务支付一定费用，调解组织要通过提升调解服务的专业性水准来获得市场认可，促进纠纷解决市场的供需平衡。在商事纠纷领域，当事人往往具有较高的付费能力和付费意愿，商事调解、行业调解、律师调解合理收费，符合“谁使用，谁付费”的市场规律。《最高人民法院司法部关于开展律师调解试点工作的意见》就律师调解服务市场化开启了初步探索，其明确规定“在律师事务所设立的调解工作室受理当事人直接申请调解纠纷的，可以按照有偿和低价的原则向双方当事人收取调解费”。当然，当前我国社会调解服务市场尚处于初级阶段，地方政府应当根据当地情况，及时出台手续简化、税收减免等优惠扶持政策，通过积极向社会调解组织购买调解服务等方式鼓励社会力量参与纠纷解决。〔47〕如此，可以形成国家推动的行政调解、司法调解、人民调解与商业调解、行业调解、律师调解等其他社会调解并驾齐驱的多元调解体系，各调解组织就其调解质量开展有限竞争，最终提高社会调解的专业化、职业化、规范化水平。

七、结　语

司法在任何时候都只是社会矛盾化解的“最后一道防线”，人民调解和其他社会调解作为社会矛盾纠纷化解的“第一道防线”，在过去和现在都发挥着至关重要的作用。然而，随着中国特色社会主义已经步入新时代，要使人民调解重现往日辉煌，必须适应新时代社会主要矛盾的变化，与时俱进、开拓创新，立足人民群众对公平正义的新需求，重塑我国现行社会调解体系。在这种情况下，人民调解应该在党政支持推动下，立足新型社区调解网络，加强人民调解员队伍建设，提高人民调解专业化、规范化水平，而不是舍本逐末，盲目扩张组织范围，抢占新型社会调解的话语权力。我们需要破除人民调解概念泛化的迷思，建立健全以《社会调解法》为主干的社会调解法律制度，坚持走差异化发展道路，使包含人民调解在内的各种社会调解方式各司其职，各归其位，形成多元并存、功能区分、程序衔接的调解体系，充分调动各类社会主体互动协调、共同参与社会治理，使调解的“东方之花”重放异彩，为构建全民共建共治共享的社会治理格局做出应有贡献。

---

〔46〕 熊浩：《论中国调解法律规制模式的转型》，载《法商研究》2018 年第 3 期，第 115－125 页。

〔47〕 参见廖永安、蒋凤鸣：《新时代发展我国社会调解的新思路》，载《中国社会科学报》2018 年 1 月 18 日，第 01 版。

Abstract: The organizational attribute of people's mediation is termed as people-oriented, non-governmental, autonomic. However, in view of its history pedigree and functional practice, people's mediation is a dispute-settlement promoted by government. On the influence of path dependency, the concept of people's mediation is generalized, and blurred by scholar and authority. The new mediation organizations such as commercial mediation, professional mediation, and lawyer mediation are all loaded into the "Baina Bag" of the people's mediation. This generalization ignores the characteristics of diversified social mediation and blurs the legal status of new mediation organization. As a result, mediation legislation lags behind mediation practice, the healthy development of social mediation is restricted, expression and practice of people's mediation is deviated. Therefore, in the face of the new needs of the people in the new era, we must reconstruct China's social mediation system, make a unified Social Mediation Act, incorporate people's mediation and other new mediation methods into the social mediation legal system, and take the different path of development according to their respective legal positions. People's mediation should take the way of comprehensive governance under the government's push, other new social mediation should follow the path of legal governance, and thus form a mediation system with multiple coexistence, functional differentiation, and procedure connection, ultimately promote the level of specialization, professionalism, and standardization of social mediation.

Key Words: people's mediation, social mediation, Feng-qiao experience, ADR.

(责任编辑：刘君博　赵建蕊)