

人民调解在中国的延续和发展

王 净

人民调解作为一项法律制度，是我国的独创，外国有些法学家称之为“东方经验”，誉为我国法制建设上的“一枝花”。在当前我国两个文明建设中，人民调解正在发挥着重要的作用。我们从理论上对其进行深入地研究，使之系统化、理论化，以推进这一事物不断发展，是十分必要和有益的。

人民调解是我国劳动人民的优良传统。我们知道，道德、政治、法律等都属于上层建筑，它决定于经济基础。正如马克思所说：“法的关系正象国家的形式一样，既不能从它们本身来理解，也不能从所谓人类精神的一般发展来理解，相反，它们根源于物质的生活关系”^①。也就是说有什么样的经济基础，就有什么样的道德、政治、法律等。人民调解做为一项社会事务，只能是在中国的历史条件下得到延续；而它作为一项法律制度，也只能在新中国的社会主义制度下得到广泛的发展。

在剥削阶级社会里，奴隶主与奴隶，地主和农民，资本家同工人是利益根本冲突的对抗阶级，他们之间的矛盾是不可调和的，只有剥削与被剥削，统治与被统治，压迫与被压迫的关系，没有平等可言，在利益冲突上根本不存在调解的基础。但是在我国，历代统治阶级为了调整和缓和统治阶级内部的关系，有利于对广大劳动人民实行专政，一般在基层政权中也设有调解机构，以处理民间纠纷。《周礼》所载官名中有“调人”之说，“调人掌司万民之难而谐和之”。所谓“调人”，就是我们今天所说的调解纠纷的人。秦汉期间，在乡设有“啬夫”，负责“听诉”。在唐朝，乡里纠纷先由里正、村正、坊正调解。明清时代所设之乡约里正均负有调解纠纷的责任。历代统治阶级关于调解的规定和机构的设置，虽然不能说对我国人民调解的发展没有影响，但它是为统治阶级服务的，且近似于行政或司法调解，而非民间调解。

在我国广泛流行的民间调解，是我国劳动人民自发实行的。这种形式的调解，主要是劳动人民之间发生了纠纷，不去诉诸官府，而是邀请乡邻中的亲友的长辈或办事公道、素孚众望的人出面说合，陈明利害，劝解调停，消除纷争。民间调解是人民调解的自发阶段。由于这种调解是在平等自愿的基础上群众自己解决自己的问题，不伤感情，有利和睦团结，一直延续下来成为我们中华民族的优良传统。同时，它又是同我国的独特历史条件紧密联系在一起。

第一，漫长的封建社会是一个等级严格的社会，封建法律是赤裸裸的特权法，加之封建官吏不能秉公断案，对黎民百姓无公允可言。特别是封建官吏对劳动人民的敲诈勒索已达敲骨吸髓程度，“衙门口朝南开，有理无钱别进来”，旧社会因打官司而倾家荡产者，不乏其

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第82页。

人，因而群众有了纠纷，宁可私下自己解决，也不到官府里去。

第二，刑、民不分是中华法系的显著特点之一。从战国到清末，我国没有单独的民法典，钱债、田土、婚姻等民事法律关系，包含于刑事法律之中。这种刑、民不分，造成历代统治阶级以刑代民，利用刑罚手段处理民事纠纷。人民群众苦于刑罚，发生了纠纷宁可忍让，也不愿到衙门里“爬堂台子”。同时，历代封建统治阶级并不重视解决民间纠纷，唐代的诉讼程序将债权债务列为非紧急情况，必须在农闲的冬季才得向官府提出告诉。清朝也规定：每年四月一日至七月三十日间，地方司法机关对一般户婚、田土细事概不受理，这样民间纠纷也就只好在民间自己解决了。

第三，我国封建社会延续了两千多年，在这种社会里，自给自足的自然经济占统治地位，交换只起辅助作用，商品经济不发达，因而民事法律关系也就相应地不发达，民事纠纷内容比较单纯、简单，适于民间调解形式解决。

第四，勤劳勇敢，敦厚朴实，团结友爱，互谅互让，一向是我国劳动人民的美德，所以人民之间发生了纠纷，也容易运用调解的方法解决。同时，我国封建道德也对此产生一定的影响。在我国，儒家思想影响很大，特别是从汉武帝“罢黜百家，独尊儒术”以后，儒家思想成了社会的统治思想。这种为封建统治服务的伦理道德思想，在我国统治了几千年，其糟粕为劳动人民所反对，但也有些内容，如“信”、“诚”、“礼让”、“和为贵”、“己所不欲勿施于人”、“己欲利而利人”，以及尊老爱幼思想等，对我国劳动人民也有着一定的影响，这也有利于群众自己用民间调解的形式解决纷争。

由于以上种种因素，才使民间调解在我国有了存在的需要和可能，从而作为一种自发的形式延续下来，成为传统。从民主革命阶段所制定的有关调解工作文件中，也可以见到这种民间调解的某些遗迹。如《晋察冀边区行政委员会关于加强村调解工作与建立区调处工作的指示》中，就写有：“民政委员应劝当事人各推调解人组织调解”；《陕甘宁边区民刑事案件调解条例》规定：“前条调解之进行，当由双方当事人各自邀请地邻、亲友或民众团体，评议曲直，就事件情节之轻重利害提出调解方案，劝导双方息争”；《冀南区民刑调解条例》规定：“民间自行调解，由双方当事人出面，或者当事人之亲族出面，邀请地邻亲友或群众团体评议曲直……劝导双方息争。”这些规定，实际就是过去民间调解的一般通常做法。当然，过去的民间调解是有时代和阶级局限性的，但总的说，它是来自于劳动人民之中，服务于劳动人民，为劳动人民所自发沿用。

我国的社会主义制度，为人民调解工作的大发展开辟了广阔道路。

把旧社会群众自发的民间调解传统真正继承过来，变为自觉的有组织、有领导的人民调解，是从党领导的新民主主义革命时期开始的。在一九三〇年中共湖南区第六次代表大会制定的《农民政纲》中，曾有“由乡民大会选举人员组织乡村公断处，评判乡村中之争执”的规定。抗日战争和解放战争时期，随着形势的发展，各根据地和解放区先后制定了调解工作条例，发出了加强调解工作的指示，内容都相当明确具体，规定了调解组织形式，职权范围，调解程序，活动原则等，标志着我国人民调解制度已经初步形成，它对促进革命战争的胜利和生产建设事业的发展发挥了重要作用。建国以后，为适应民主改革、经济恢复以及社会主义建设的需要，在认真总结和推广民主革命时期调解工作经验的基础上，人民调解工作在全国范围内，有了新的和普遍的发展。一九五三年第二届全国司法工作会议，做出了在全国范围内有领导有计划地建立与健全基层群众调解组织的决定。为了统一全国的人民调解工作，

一九五四年政务院颁布了《人民调解委员会暂行组织通则》。从此,特别是生产资料私有制社会主义改造基本完成以后,人民调解工作以前所未有的蓬勃之势在全国发展起来。尽管“文革”期间人民调解工作也遭到摧残和破坏,但是,经过党的十一届三中全会的拨乱反正,很快得到了恢复并有了新的大发展。据统计,到一九八一年底调解组织已由一九五五年的在全国百分之七十的乡村、街道建立,发展到全国农村、街道普遍建立,并且扩展到厂矿企业和机关、学校;调解队伍已由一九五五年底的一百万人增加到四百七十多万人。一九八一年调解各类纠纷件数,相当于全国基层法院所收民事案件的十二倍,并且防止了很多人民内部矛盾激化事件的发生,对促进安定团结,发展生产,改变社会风气,维护治安秩序,发挥了重要作用。

历史和现实证明,我国的人民调解,是人民群众自己教育自己,自己管理自己的民主自治的好形式,是政法工作的“第一道防线”。人民调解工作作为我国的一项法律制度,为群众所乐道,为国家所重视,已被载入我国新宪法和民事诉讼法之中,同时,也由于它具有中国的独特风格而倍受外国一些法学家的赞赏。人民调解制度之适合中国的国情和人情,不外乎在于以下几点:

第一,我们是马克思主义武装起来的历史唯物主义者,与唯心史观的剥削阶级不同,我们认为人民群众是人类历史的创造者,是历史的主人。因此,我们党不论在民主革命时期,还是在社会主义革命和社会主义建设阶段,都把相信群众,依靠群众,一切从人民利益出发的群众路线,作为一个根本的出发点。我们不仅相信群众在推翻敌对阶级的反动统治当中能够自己解放自己,而且更相信人民群众在建设新生活,建设祖国,建设社会主义和共产主义事业当中,能够自己教育自己,管理自己。刘少奇同志指出:“共产党人在人民群众的解放事业中,应该到处是、也只能是人民群众的引导者和向导,而不应该是、也不可能是代替人民群众包打天下的‘英雄好汉’。”^①毛泽东同志谈到处理人民内部矛盾时曾明确指出:“什么叫正确解决人民内部矛盾?就是实事求是,群众路线。归根到底就是群众路线四个字。”^②正是由于这个道理,所以,在民主革命时期我们就能自觉地把民间调解这种传统形式继承下来加以提倡,并在社会主义建设阶段加以发扬。

第二,我们国家继新民主主义革命之后,经过经济恢复,一九五六年基本上完成了生产资料私有制的社会主义改造,确立了生产资料全民所有和劳动群众集体所有两种形式的公有制的社会主义经济制度,随着剥削制度的消灭,也就消灭了人剥削人、人压迫人的现象赖以存在的基础,从而实现了人与人之间的真正平等,人与人之间没有尊卑贵贱之分,只有社会分工不同,人与人之间是团结友爱,互相帮助,互相尊重的新型关系。随着剥削和剥削阶级的被消灭,尽管人民内部矛盾突出起来,但一般说来这是在人民利益根本一致基础上产生的矛盾,是非对抗性的矛盾,这就为广泛运用人民调解方式解决人民内部纠纷开拓了广阔的道路。这是我国的社会性质决定的,也是最根本的一点。

第三,用民主的方法解决人民内部矛盾,同群众路线一样都是我们革命的老传统。“在一九四二年,我们曾经把解决人民内部矛盾的这种民主的方法,具体化为一个公式,叫做团结一批评一团结。讲详细一点,就是从团结的愿望出发,经过批评或者斗争使矛盾得到解决,

^①《刘少奇选集》上卷,第352页。

^②《毛泽东选集》第五卷,第454页。

从而在新的基础上达到新的团结。”^①人民内部纠纷是人民内部矛盾的一部分，用人民调解的方式解决人民内部纠纷，不论目的还是方法，同这一公式都是一致的。实质上人民调解就是这一公式在解决人民内部纠纷时的具体化。

胡耀邦同志在党的第十二次全国代表大会上提出努力建设高度的社会主义民主的要求，他指出，“社会主义民主要扩展到政治生活、经济生活、文化和社会生活的各个方面，发展各个企业事业单位的民主管理，发展基层社会生活的群众自治。”人民调解就是群众自己教育自己，自己管理自己的群众自治的好形式之一。

人民调解作为解决人民内部矛盾的一种民主形式而得到不断发展和完善，这同我国人民民主专政制度的优越性是分不开的。民主是有阶级性的。在阶级社会有了统治阶级的民主，就没有被统治阶级的民主。因此，人民革命的根本目标之一，就是推翻剥削阶级的反动统治，夺得政权，把自己上升为统治阶级，争得民主。党领导全国人民建立起人民民主专政政权，人民成为国家的主人，享受着管理国家大事，管理社会事务的最广泛的民主。随着社会主义事业的发展，人民民主将更加发展。人民民主是社会主义的本质特征。我们的民主是大多数人的民主，特别是剥削阶级作为完整阶级被消灭之后，人民民主将更加发展。由于消灭了剥削制度，使民主的形式与内容达到了统一，成为真正的民主。正是由于我们的人民民主制度的无比优越，人民调解这种群众自治民主管理形式，才有可能得到广泛的发展。

第四，坚持不懈地向人民群众进行社会主义和共产主义道德思想教育，为人民调解的发展奠定了思想基础。在我国，共产主义理想和共产主义道德教育日益深入。胡耀邦同志在党的第十二次代表大会上明确提出了在共产主义思想指导下在全社会建设社会主义精神文明的伟大任务，要求全党和全社会的先进分子不断传播先进思想，并在实际行动中发挥模范作用，带动越来越多的社会成员成为有理想、有道德、有文化、有纪律的劳动者，要在全社会建立和发展体现社会主义精神文明的新型关系，这就是国内各民族之间，工人、农民、知识分子之间，干部、群众之间，军民军政之间以至全体人民内部的团结一致、友爱互助、共同奋斗、共同前进的关系。与此同时，我国广泛开展了“五讲、四美、三热爱”活动。所有这些都为人民调解的发展壮大奠定了思想基础。

人民调解是国家的一项法律制度，但实际执行这项制度的却是经过人民群众自己选出、自己组成的群众性自治组织。它通过群众自己教育自己，自己管理自己，自己解决纠纷，调整人与人之间的关系，为社会服务，因此，它实质上是一种社会管理。人民调解工作所凭借的是人们的社会主义觉悟、法律观念和社会舆论的力量。调解的方针是一手抓调解，一手抓预防。当前主要是结合处理纠纷，向人民群众进行社会主义法制和道德教育。在建设高度社会主义精神文明中，人民调解组织积极参加建设文明村、文明街道以及推行文明公约、乡规民约和开展“五讲、四美、三热爱”的活动。无疑，这些都将丰富人民调解组织活动的内容。人民调解组织不仅利用调解及时妥善地解决人民群众内部发生的纠纷，而且在调解过程中始终贯穿着社会主义法制和道德的教育，这就使人民调解的作用更为加强，同时也为人民调解制度的存续和发展赋予了新的活力。

^① 《毛泽东选集》第五卷，第369页。