

新中国人民调解研究综述

林 义 全

我国的人民调解制度，在调整人民社会生活的相互关系中发挥了独特的作用，尤其是在社会治安综合治理系统工作中，显示了广阔的发展前景，国外誉之为“东方经验”。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），1982年公布的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》，以及我国现行宪法对此都有所规定。

然而，三十多年来，我们国内理论界对富有中国特色的人民调解制度研究甚少，虽然在人们的直接感觉中极为熟悉，但在社会科学领域中却异常陌生。当前，无论是理论研究，还是人民调解的立法都落后于人民调解工作的发展。理论研究的沉默，不仅使人民调解缺乏正确的理论指导，影响到人民调解立法的完善，而且也影响到实践经验的系统总结和提高。为此，本文以1986年底全国首届人民调解理论讨论会为中心，结合历年来公开发表的论著，对人民调解研究的各种观点综述于后，力图展示新中国人民调解理论研究现状，以期对人民调解的理论研究和完善立法有所裨益。望广大读者指正。

一、关于人民调解的概念和对象

什么是人民调解？这是其理论研究的首要问题，对此有三种不同观点。

1. 人民调解是指群众自己组织起来，依照国家法律政策，通过批评与自我批评的方法，对民间纠纷进行协商调解的一项司法辅助制度。

2. 人民调解是在人民调解委员会的主持下，依照法律、政策及社会主义道德规范，对纠纷当事人进行说服规劝，促其彼此体谅和退让，互相达成协议解决争端。

3. 人民调解就是得到国家法律肯定的、接受基层人民政府和基层人民法院指导的、调解民间纠纷的基层群众性组织——人民调解委员会（包括其组织成员）站在发生纠纷的双方当事人的中间进行斡旋，以党的政策、国家法律、社会公德、民间进步习俗以及社会主义思想意识等规范标准为内容，劝说双方当事人互谅互让、自主自愿、达成协议、消除纷争的活动。

以上三种观点对人民调解所下定义的表述虽各不相同，但其共同点都说明了人民调解的性质具有群众性，依照国家法律、政策、道德规范等，采取批评与自我批评的方法，调解民间纠纷，劝说当事人平息纷争，达成协议。

人民调解的对象是民间纠纷，民间纠纷包括哪些纠纷？是一个争论较大的问题，归纳起来有三种主张。

传统的观点认为：所谓民间纠纷是指民间发生的一般民事纠纷和轻微刑事纠纷。

有人认为：民间纠纷是指公民与公民之间由于民事权利和义务的争议引起的人民内部矛盾，并认为当前民间纠纷主要表现为财产关系和人身关系的争议，如婚姻、家庭、邻里、继承、赡养、抚养、房屋宅基地、债务、赔偿、生产经营等方面的权利和义务之争。

有的学者认为：以上两个定义，无论从内涵和外延上都不够确切。主张民间纠纷应表述为：公民之间情节轻微的合法权益受到侵犯或发生争议而引起的纠纷以及未构成犯罪和违反治安管理等轻微违法行为所

引起的纠纷。并认为该概念明确地揭示了民间纠纷这一社会现象的本质特征。

二、关于人民调解的渊源和形成

对于人民调解的渊源和形成，理论界尚无定论，但形成了三种观点。

从公开发表的著作和论文来看，普遍认为人民调解制度发源于我国第二次国内革命战争时期。其理由是：我国新民主主义革命中建立局部的地方政权是在土地革命战争时期，那时就建立了人民调解组织。到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初步形成。

有的同志认为：人民调解制度发源于第一次国内革命战争时期。1922年，澎湃同志领导广东海丰农民成立“赤山约农会”，农会下设仲裁部，是农村人民调解委员会的萌芽。到抗日战争、解放战争逐渐形成雏型阶段。其理由是：人民调解不仅是我国社会主义司法制度的一个组成部分，而且在新民主主义革命时期，是我国各族人民在党领导下，进行“争得民主”的一种基层组织形式。

有的学者对上述两种观点都给予否定，进而提出：人民调解制度是我国社会主义社会的新生事物，产生于20世纪50年代。其理由是：1954年政务院《人民调解委员会暂行组织通则》的颁布，在全国首次全面系统地规定了人民调解委员会的性质、任务、组织领导、职权范围、工作原则、工作方法和纪律等问题，从此，人民调解委员会就成了我国人民群众调解民间纠纷的法定组织形式，标志着我国人民调解制度的正式形成。

三、关于人民调解的性质和任务

对于人民调解的性质争论较为激烈。有的同志提出，根据宪法第111条之规定，“居民委员会或者村民委员会是基层群众性组织”，人民调解委员会是居民委员会或者村民委员会所设“调解民间纠纷”的组织，因而是“群众性的调解组织”，也就是“群众性的自治组织”。因为人民调解委员会是村委会、居委会的一个构成部分，整体不变，部分也不能变。法院对调解委员会有指导监督权，但这种指导是关于方针、政策、法律知识、调解原则等方面的指导，而不是对于具体纠纷事件的具体调解过程过问、干预、发号施令。人民调解的群众自治组织性质，决定了它不是基层人民政府、基层人民法院的下级组织。还有的同志从人民调解的任务、特征、本质、作用以及组织形式上对人民调解具有基层群众性自治的属性进行了论证。

然而，不少的学者虽同意人民调解是群众性组织，并从调解的范围、原则、调解的主持者以及调解的效力上对人民调解与行政调解、法院调解作了严格的区别，但不同意人民调解具有“自治”的属性，认为人民调解委员会与居民委员会、村民委员会不能等同，两者不是平行的。人民调解要受基层人民政府和法院的指导 and 监督，如果调解违背政策、法律，法院应予以纠正或撤销。居委会、村委会是实行自治，作为居委会、村委会的一个组织部分未必也应是自治。

对于人民调解的任务有以下几种主张。

第一种主张是：人民调解的主要任务是调解民间纠纷，但对民间纠纷的外延应作限制，普遍认为1954年《通则》规定的“调解轻微刑事案件”的任务不妥。随着我国法制的逐渐完备，《刑法》、《刑事诉讼法》、《治安管理处罚条例》的先后颁布，处理轻微刑事案件、治安案件的职权，已明确规定为司法机关所专有，涉及到打击犯罪、保护人民、维护社会治安的重大问题不宜由群众自治性组织来调解解决。根据近年来经济体制改革的不断发展，以承包为中心的生产责任制的广泛推行，农村中生产、经营、分配方面的纠纷显著增多，全国每年约100万件左右都由调解委员会解决，因而对于人民调解的任务宜表述为：调解民间一般民事纠纷和简易经济纠纷。

另一主张除同意以上提法外，认为调解委员会还有对群众进行法制宣传和道德风尚教育，向人民政

府和人民法院反映群众的意见和要求两项任务。

除此，有的学者提出：预防纠纷、防止矛盾激化是新时期人民调解组织的重要任务，这是人民调解“调防结合，以防为主”的方针决定的。

四、关于人民调解的原则方针

对于人民调解的原因认识也不统一。按照《通则》的规定，人民调解必须遵循三项原则：一、必须遵照人民政府的政策、法令进行调解（简称合法原则）；二、必须取得双方当事人同意，不得强迫调解（简称自愿原则）；三、必须了解调解不是起诉必经的程序，不得因未经调解或调解不成而阻止当事人向人民法院起诉（简称不干涉当事人诉讼权利原则）。

近年来，不少学者撰文对人民调解的原则提出了新的见解，表述为：

第一，将“合法原则”发展为“合法合理原则”。即人民调解委员会必须做到依照国家法律、政策和社会主义道德规范调解民间纠纷。这些同志紧密结合我国人民调解的实践，从人民调解组织的性质，民间纠纷的规律特点等不同角度，论证了社会主义道德在调解、预防民间纠纷和在建设社会主义精神文明中具有法不能及的独特之处。第二次全国人民调解工作会议上对此已作了充分肯定。

第二，在上述三原则的基础上，又提出了两项原则：（一）便民利民原则，即指人民调解委员会的设置、纠纷的调解和预防，都必须以尽量方便群众、服务于民为根本目的。提出该原则的同志认为人民调解委员的设置要根据群众生产、生活、住宿条件、自然环境等状况，尽量方便群众。发生了纠纷，能就地解决，在调解纠纷的程序上要简便易行，在调解方式上要具有灵活性，便民利民，免收调解费用，义务为群众服务。他们强调便民利民是我国人民调解制度的重大特色，人民调解为民着想，为人民服务，为民谋利是人民调解的起点和归属所在。（二）回避原则，即调解委员对于与本人有特定关系的纠纷应当回避，由其他委员调解。回避可分为两种情况：一是调解人员的自行回避，二是根据纠纷当事人的申请而回避。他们认为人民调解规定回避原则，可以有效地保证调解质量，有利于民间纠纷的及时公正调解，防止矛盾激化，减少不必要的诉讼。

第三、有的学者从分析人民调解制度与中国传统文化入手，认为新型人民调解制度必须是以商品经济发展相适应的现代观念为指导，以新的大众心理形态为依托，以明确权利义务为主要内容，以建成一个真正具有现代中国特色的、完美和谐的结构体系为终极目的。为此人民调解必须遵循以下三项原则：（一）权利原则，即调解中必须依循国家既定的法律、法令来确认双方的权利义务关系。（二）社会效益原则，即在调解中，要运用现代时间观念从根本上排斥权利义务的持久不稳定性，及时有效地调解民间纠纷。（三）社会主义法制原则，即对调解程序、调解效力，人民调解的地位以及调解员的产生、罢免等从立法上给予规定，使人民调解制度法律化。

对于人民调解的方针认识较一致，赞成1984年8月全国司法行政工作会议所确立的“调防结合，以防为主”的方针。大家认为该方针主要包括两项内容：一是要正确及时调解纠纷，二是要积极有效地预防纠纷，两者相辅相成，不可偏废。强调“以防为主”是着眼于治本，使纠纷尽量在萌芽时就被控制，避免矛盾激化向恶性发展，推动社会治安的综合治理，促进社会主义民主与法制和两个文明建设的发展，如果“以调为主”，势必造成头痛医头、脚痛医脚，调不胜调，调解必然处于被动状态。当前，贯彻“调防结合，以防为主”方针，要实行“三个转变”，一是在战略决策上，要从单纯被动处理民间纠纷转变为主动预防民间纠纷；二是在工作重心上，要把主要精力从抓好纠纷调解上转变到调解与预防的紧密结合上，立足于防；三是在组织建设上，要从单纯抓调委会组织建设，转变到包括调委会在内的调解信息网络，注重发展义务调解员、纠纷信息员。

五、关于人民调解的地位和作用

对于人民调解的地位有三种不同的观点：传统的观点是从社会治安综合治理的系统工程中考察人民调

解的地位，认为人民调解是“政法战线的第一道防线”。这种观点近年来遭到不少人的反驳，认为从宏观上看，持该观点的同志没有从政治制度和法制建设的高度来认识人民调解的应有地位，从微观上看，处在“第一道防线”的，不仅是人民调解工作，还包括治安保卫委员会、公安派出所、司法助理员等，因而应该否定。

现在比较一致的观点是：人民调解制度的地位，从政治上说，人民调解制度是社会主义民主制度；从法制说，人民调解制度是社会主义司法制度的组成部分。学者们认为：人民调解是适应人民民主的需要而产生和发展的，社会主义民主的本质特征是人民当家作主，人民参与对国家和社会的管理，人民调解是人民群众自己在一定范围内，依法直接地对国家和社会的事务进行管理。人民调解的性质、组织形式、任务、调解方法都表明了人民调解的社会主义民主性质。我国的《宪法》、《民事诉讼法（试行）》都对人民调解作了立法规定，人民调解是人民群众行使民主权利，在法律规定的特定组织形式下，采用特定的方式在特定的范围进行活动，既不同于民间调解，也不同于仲裁诉讼，是人民群众自觉运用社会主义法制，调解预防纠纷，从而调整社会关系的独特制度，是社会主义司法制度的重要组成部分。

但也有个别的学者认为，人民调解不是民主法律制度。理由是：调解在原始社会就有，到共产主义社会群众中还会有矛盾，调解作为解决纠纷的手段还必将存在，而民主是资产阶级革命的产物，法制是阶级社会的产物，因而人民调解只能是一种社会生活制度。

对于人民调解的作用，根据各派学者的研究，可归纳为以下六项：

（一）积极推动社会生产力的发展。劳动力是生产力中最重要要素，通过调解将当事人的消极因素转化为积极因素，人的积极性的充分发挥就可以转化为物质力量，另外，通过调解债务、生产经营等纠纷，直接促进生产的发展。

（二）促进社会主义精神文明建设的作用。民间纠纷涉及到理想、道德、文化、纪律等各方面，人民调解采取多种多样形式，通过调解民间纠纷，向当事人进行理想、道德、法制、纪律教育，提高人民的道德观念和遵纪守法的自觉性，建立新型的人际关系。

（三）参加管理国家事务和社会事务的独特作用。社会主义民主是人民当家作主，人民群众自己教育自己，管理自己。全国97万个调解委员会，近500万名调解员通过调解民间纠纷，直接参加了管理国家和社会公共事务。

（四）缓解社会矛盾，促进社会安定团结的作用。近年来，全国的人民调解组织所处理的民间纠纷总数年均均在650万件以上，防止非正常死亡年均均在7万人以上。调解消除了当事人间的隔阂，增加了人民内部的团结，为社会安定奠定了基础。

（五）预防犯罪、减少犯罪。民间纠纷虽然属于人民内部矛盾，如果处理不及时，就可能转化为犯罪。违法与犯罪之间并没有不可逾越的鸿沟，人民调解在预防减少犯罪的功能上表现为：从犯罪预防的参加者上看，人民调解是群众预防，从犯罪预防的过程上看，人民调解是早期预防，从犯罪预防的具体方法上看，人民调解是根本预防。

（六）人民调解工作和人民调解组织能够起到党和政府以及审判机关助手的作用。实践证明，人民调解工作与法院审判以及与党群关系之间历来休戚与共，密切相关。1985年人民调解处理民间纠纷总数相当于全国基层法院一审民事收案总数的7.5倍，使人民法院能集中人力、物力处理大案要案，使党的各级组织和政府从纠纷烦事中解脱出来，人民调解起到了“为党除忧，为民解愁”的作用。

六、关于调解协议的效力问题

对于调解协议的效力是人民调解实际工作和立法急需解决的问题，法学理论界对此存在着截然相反的观点，一种是肯定说，一种是否定说。

持肯定说的同志认为，人民调解委员会制作的调解协议书应具有法律约束力，当事人达成协议后不履行调解协议，他方可向人民法院申请强制执行。对于调解协议具有法律约束力的依据有两种说法，一种观

点认为人民调解协议书是人民调解组织对具体的有争议的法律关系依法加以确认的法律文书，它具备法律行为效力的四要件：（1）组织合格要件，协议书必须由合法的调解组织制作；（2）内容合法要件，协议书的内容必须符合政策法律的规定；（3）意思表示真实要件，协议必须出于当事人的完全自愿；（4）形式合法要件，协议必须采取书面形式。第二种观点对此加以否定，认为调解协议不是人民调解委员会依职权制作的法律文书，不是类似于诉讼性质的行为，而是当事人之间的一种民事合同。理由有三：（1）从当事人在调解过程中的行为的性质看，调解开始，当事人是为了追求一定的民事法律后果，调解结束，这种“民事法律后果”通过“调解协议”来表现；（2）当事人的行为具有合法性，双方当事人主体符合资格，享有权利能力，双方当事人意思表示真实，协议的内容符合国家法律政策和社会主义道德准则，且协议采取书面形式；（3）从调解协议本身所具有的法律性质看，调解协议也是一种民事合同。

持“否定说”观点的同志既不同意调解协议是法律文书，更不赞成是民事合同，主张当事人不履行调解协议，不能由人民法院强制执行，而应通过诉讼来解决。其理由是：（1）从人民调解的性质来看，它既不是审判机关，也不是仲裁机关，没有审判权和仲裁权的效力。调解委员会的调解不同于诉讼程序上的法院调解，不是审判权所派生的一种权利，调解不是起诉的必经程序，人民调解也不是行政仲裁机关的组成部分，不是仲裁权的延伸，也不享有仲裁机关的权力。（2）从人民调解委员的业务素质来看，法律政策水平普遍偏低，缺乏判断违法合法的主观基础。（3）从历史上看，虽也有过把调解协议视与法院判决具有同等效力，但那是在当时的特定条件下发生的，是法制不健全的产物。

不赞成调解协议是民事合同的理由是：（1）调解协议不只是双方当事人意思表示的结果，调解委员要独立地进行意思表示，这种意思表示不受当事人的约束。（2）两者产生的程序不同，合同的产生是一方要约，另一方承诺，而调解协议的达成，一般先由调解委员提出解决纠纷的办法，如双方当事人表示接受，才能达成协议。（3）两者的实质要件不同，合同要确定具体的权利义务关系，而调解恋爱关系、思想道德等引起的纷争，在调解协议中很难明确划分当事人间的具体权利义务。（4）两者标的不同，合同的标的具有商品交换的属性，一般表现为物和行为。解调协议中双方达成的承认错误、赔礼道歉、恢复名誉并非是民法意义上作为标的的行为，即使是达成损害赔偿具有给付内容，但民法也未把损害赔偿称为合同。（5）任何一种合同在法律上都有明确的规定，把调解协议作为民事合同，并无法律根据。

七、关于人民调解的研究方法及人民调解学的建立问题

对于人民调解的理论研究，新中国建立以来，发表的文章甚少。全国首届人民调解理论讨论会是人民调解研究历史上的第一次高潮，学者们从不同角度来研究探讨人民调解，其研究方法可归纳为：

第一、从历史唯物主义和辩证唯物主义的角度，考察人民调解形成发展的客观规律以及经验教训。

第二、从剖视人民调解制度与中国传统文化的关系入手，寻找完善我国调解制度的新途径。

第三、运用心理学的理论，通过分析中华民族的共同心理素质，揭示人民调解制度在我国存在和发展的社会基础，通过对民间纠纷当事人一般心理特征的分析，寻求人民调解工作的可行性依据。

第四、运用社会学中社区理论探讨人民调解在我国社区中的特点，展示社区对我国人民调解在组织设置、调解对策等方面的影响，进一步建立具有中国特色的人民调解制度。

第五、运用信息论、系统论、控制论原理，利用信息的储存、传递、反馈等功能，反映社会民情动向，为领导部门决策提供依据，研究人民调解系统工程在社会治安综合治理总体工程中的控制作用，探求民间纠纷的控制系统和层次，达到最优化调解，寻找人民调解科学管理的办法。

对于人民调解理论的研究，存在的主要问题有：一是从宏观上缺乏系统研究，人民调解具有自身的运动规律，有自己独立的完整的科学体系，由于缺乏系统研究，各自为战，互不衔接，甚至相互矛盾；二是从微观上研究的广度和深度不够，有的问题仅是独家之说，有的问题至今尚未有人触及；三是从理论和实际的结合上缺乏互相结合，理论和实际距离较大，形成理论落后于实际工作的发展，而实际工作又缺乏

正确理论的指导。从全国首届人民调解讨论会的情况看，教学科研部门人员和实际工作者对人民调解一些问题上缺乏共同语言，各自的观点有比较大的分歧。

对于建立独立的人民调解学科大家认识一致。普遍认为建立独立的人民调解学科学部门是人民调解制度发展的客观要求，目前，我们对人民调解的理论研究落后于人民调解制度发展，这种状况与人民调解制度在我国社会生活中的地位和作用是极不相称的，已直接影响到人民调解制度的生存和发展。国外法学专家、学者、友好人士来我国取经，我们至今尚未有系统的人民调解理论专著，也影响到“东方经验”与国际间的交流和借鉴。大家认为人民调解学是介于社会政治学、法律学、伦理学、心理学、综合社会学、方法论等学科之间的边缘新兴学科，是对调解规范与调解实践进行理论概括的科学。学者们对于人民调解学的研究对象、人民调解学与相邻学科的关系以及人民调解学的科学体系勾划出了大致的轮廓。

新中国人民调解研究现状向我们表明，人民调解的理论研究虽然取得了一些成果，但在整个社会科学领域中仍十分薄弱，加强人民调解的理论研究刻不容缓。可以预料，通过大家的不懈努力，人民调解作为一门独立的新兴的科学，必将在社会领域中崛起。

· 学术动态 ·

宪法学研究会年会在郑州召开

中国法学会宪法研究会于1987年11月25日至29日，在河南省郑州市召开了学术讨论会。到会的全国法学理论工作者和实际工作者140余人。与会同志就宪法与体制改革问题，各抒己见，展开了热烈的讨论。

与会同志认为，党的十三大精神和现行宪法是一致的。现行宪法不仅确定了以经济建设为中心的“今后国家的根本任务”，而且也体现了坚持四项基本原则这个立国之本和改革开放的总方针的“两个基本点”的精神。当前主要的问题在于贯彻十三大确定的建设有中国特色的社会主义的基本路线，进一步保障这部深得人心的现行宪法的实施。为此，大家就政治体制改革中的党政分开、健全人民代表大会制度、改进干部人事任免制度、建立社会协商对话制度和加强社会主义法制建设等问题，作了较为深入的探讨，提出了一些新的见解和积极的建议。大家认为，党政分开应当明确它的科学涵义，主要是指党的组织与国家政权机关，其中包括国家权力机关职能的科学划分；不应局限于政府工作。至于党政分开的形式，一些同志认为，应当把党的“决策权”和“推荐权”与人大的“决定权”和“任免权”区别开来。党的十三大作出的党中央和地方各级党委拥有对重大问题的“决策权”和对重要干部的“推荐权”等决定，都将有力地保证各级人大及其常委会有效地行使对重大问题的“决定权”和对重要干部的“任免权”。

（郑 平）