

农村人民调解解纷效能变化机理及增效策略

——基于“三治”环境的分析框架

何阳¹, 王俊^{2*}

(1.云南大学 民族政治研究院, 云南 昆明 650091; 2.电子科技大学 公共管理学院, 四川 成都 611731)

摘要: 人民调解是化解农村社会矛盾纠纷的重要工具, 工具效能的高低必然受到环境因素影响。从自治、法治和德治相结合的调解环境出发构建分析框架, 对农村人民调解解纷效能变化机理及增效策略展开探讨。研究发现农村人民调解解纷效能最优态势的形成主要缘于自治环境和德治环境相对平衡, 法治环境影响力小, 且特定的社会背景对法治环境要求低, 但原有环境从动态平衡转向暂时失衡, 即自治环境嵌入行政, 法治环境日渐成熟, 德治环境受到破坏, 打破了原有环境系统的和谐性, 从而降低了农村人民调解解纷效能, 导致当前农村人民调解解纷效能难以与20世纪80年代中后期相媲美。新时代国家增强农村人民调解解纷效能需要高度重视调解环境要素, 树立自治、法治、德治环境有机平衡的立法理念, 坚持农村人民调解村民自治属性, 提升农村人民调解员法律素养, 引导农村人民调解德治环境回归。

关键词: 农村人民调解; 解纷效能; “三治”环境; 民间纠纷

中图分类号: D638; D926

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)01-0055-08

Change mechanism of the rural people's mediation efficiency and synergy strategy:

Based on the environmental perspective of “three governance” system

HE Yang¹, WANG Jun^{2*}

(1.Institute of National Politics, Yunnan University, Kunming 650091, China; 2.School of Public Affairs and Administration, University of Electronic Science and Technology, Chengdu 611731, China)

Abstract: The change in mediation efficiency of rural people is the result of the combined effect of many factors, and the mediation environment is an important perspective to examine the changes in mediation efficiency of rural people. Starting from the mediation environment with self-governance in combination with rule of law and rule of virtues, the article constructs an analytical framework to explore the mechanism of changes in the effectiveness of mediation among rural people. The study found that the formation of the remarkable situation of rural people's mediation efficiency is mainly due to the balance between the environment of self-governance and virtue, and the environment of rule of law has little influence. However, the original environment of rural people's mediation has shifted from dynamic balance to temporary imbalance, that is, the environment of self-governance is embedded in administration, the environment of rule of law is gradually mature, the environment of rule of virtue is destroyed, the original environmental system harmony is broken, and the efficiency of rural people's mediation is reduced. To improve the efficiency of mediation among rural people in the new era, it is necessary to attach great importance to the elements of the mediation environment, make adjustments to the People's Mediation Law, and achieve an organic balance among self-governance, rule of law and virtues. Promote the rational return of self-governance in combination with rule of law and rule of virtues, so as to adapt to the changes in the environment of rule of law to drive institutional changes.

Keywords: rural people's mediation; mediation efficiency; environment of “three governance”; civil disputes

收稿日期: 2021-12-21

基金项目: 国家社会科学基金项目(21BSH002); 四川农业大学社科专项项目(2020PTYB12)

作者简介: 何阳(1990—), 男, 四川南充人, 副教授, 主要从事政治学理论、行政改革与社会治理研究。*为通信作者。

一、问题的提出

党的十九届四中全会在“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”中提及“完善正确处理新形

势下人民内部矛盾有效机制”，以期应对新时代可能出现的纷繁复杂的民间纠纷，将民间纠纷及时消解在基层，避免民间纠纷扩大化影响到社会稳定，因为乡村社会的普通矛盾纠纷如果在基层社区得不到有效调解，再经过司法场域中的争斗，往往会异化为非理性的“斗气”，从而诱发过激的暴力冲突甚至可能演变为刑事案件^[1]。在此背景下，人民调解这朵被西方社会赞誉为“东方一枝花”的化解人民内部矛盾的治理方式，必然需要适应新时代、新形势和新情境，不断地创新、变革，才能与时俱进，实现解纷效能最优化。

效能，包含两个意思，一是效率，二是能力，因此，可将农村人民调解解纷效能界定为农村人民调解在化解民间纠纷中展现出的效率及能力。而农村人民调解化解民间纠纷的效率和能力聚焦在农村人民调解成功化解民间纠纷数量领域，因为能力强主要针对质量而言，指向可以成功地化解民间纠纷，效率高主要针对数量而言，指向规定时间内可以成功地处理更多民间纠纷。从理论上讲，在民间纠纷数量恒定情形下，通过农村人民调解方式成功地化解民间纠纷的数量越多，它的效能则越好，反之，通过农村人民调解成功地化解民间纠纷数量缩减，它的效能则会下降。但是在实践中，民间纠纷数量难以处于恒定状态，每年国家发生社会矛盾纠纷的总量在不断地变化中，故而单向度从成功地化解矛盾纠纷的数量上对农村人民调解效能展开评估具有局限性。基于此，本文选择将人民调解化解民间纠纷的数量与人民法院一审民事案件受理数量的比例和基层调研中受访者对当地农村人民调解化解民间纠纷数量和质量的的评价作为农村人民调解效能变化的判断依据。

从人民调解化解民间纠纷数量与人民法院一审民事案件受理数量比例的变化历程和实地调研访谈资料看，农村人民调解解纷效能最优状态主要在20世纪80年代中后期。根据《中国法律年鉴》可知，20世纪80年代中后期通过人民调解成功地化解民间纠纷的数量大致维持在每年700万件，而同时期人民法院一审民事案件受理数量大致为每年130~250万件，人民调解化解民间纠纷数量与人民法院一审民事案件受理数量之比最大值为5.571:1^[2]，这个比例数据在往后的40年未曾再次出现。此外，笔者在多个行政村的实地调研^①也发现农村人民调解在20世纪80年代中后期处于解纷鼎盛时

期，正如一位被访者所言：“20世纪80年代中后期，我们村的矛盾纠纷基本通过人民调解委员会解决，群众遇到矛盾纠纷，会直接求助人民调解员，而且大家也愿意接受人民调解员提供的调解建议，但是随着法治理念增强，一些群众在遇到矛盾纠纷后则会走诉讼或者其他方式解决，人民调解员的法律知识有限，更多从情理角度调解纠纷，无法给出调解所依据的法律。此外，20世纪80年代以后，农村人民调解员处理纠纷的积极性也大不如从前，大家都忙着自己的事情，都是抽空调解纠纷，导致调解的及时性下降。”这位被访者揭示了中国农村人民调解解纷效能的真实情况，从侧面说明20世纪80年代中后期农村绝大部分的民间纠纷均通过人民调解方式解决，农村人民调解一度成为了摆在基层社会的靓丽风景，而从20世纪90年代开始，农村人民调解解纷效能开始下降。虽然在国家对农村人民调解大力支持的发展情境下，农村人民调解解纷效能有所回升，但难以与其发展鼎盛期媲美。

学术界对于农村人民调解解纷效能降低的成因与应对策略展开了诸多探讨，主要归因于农村人民调解制度缺陷^[3]、人民调解员文化水平整体过低^[4]、物质经费无保障^[5]、诉讼等其他社会矛盾解决机制的分流作用^[6]、农村人民调解性质异化^[7]、适用人民调解解决的民间纠纷减少^[8]、农村人民调解与新一代信息技术的结合不够紧密^[9]等，主张通过完善制度体系^[10]、加强人民调解的专业化建设^[11]、建构“大调解”机制^[12]、保障人民调解的经费^[13]等措施增强农村人民调解解纷效能，这些研究成果无疑对正确认识农村人民调解解纷效能变化提供了支撑。

正如马克思所言，“内因是事物变化发展的根据，外因是事物变化发展的条件”^[14]，通过上述梳理可知，除了制度自身缺陷的内在影响因素外，外因的物质经费不到位、诉讼等其他社会矛盾解决机制的分流等对农村人民调解解纷效能变化也存在重要影响。虽然当前研究在分析农村人民调解解纷效能上已经实现了内外因结合，但不难看出尚缺乏从调解环境这个重要外因视角对农村人民调解解纷效能变化展开系统性研究的成果。正是基于此，本文以调解环境为视角对农村人民调解解纷效能变化展开系统性探讨，以期弥补既有研究视角不足。首先，从调解环境视角构建阐释农村人民调解解纷效能变化的三维分析框架，以自治、法治和德治为基础，演绎出自治环境、法治环境和德治环境，

辨析三者与农村人民调解解纷效能关系的应然状态；其次，从调解环境平衡出发，解释农村人民调解解纷效能为何在 20 世纪 80 年代中后期处于最优状态；再次，从调解环境失衡出发，探究农村人民调解解纷效能为何在 20 世纪 90 年代开始下滑；最后，从调解环境塑造出发，对增强农村人民调解解纷效能的策略作出安排。需要指出，本文强调环境对农村人民调解解纷效能变化具有重要影响，以期形成解释农村人民调解解纷效能变化的“环境影响论”，而非“环境决定论”。

二、调解环境：农村人民调解解纷效能变化的三维分析框架

调解环境，作为影响农村人民调解解纷效能变化的重要因素，可从自治、法治和德治三个方面展开建构，分别对应自治环境、法治环境和德治环境，选择从自治、法治和德治三个方面建构调解环境，主要缘于农村人民调解解纷效能高低与自治、法治和德治活动高度相关，正是“三治”环境的有机组合与特定时代背景的契合度决定了农村人民调解解纷效能高低，即农村人民调解解纷效能函数离不开“三治”环境、特定时代背景等自变量，如果“三治”环境均能实现最优状态，且与特定时代背景要求相适应，以“三治”环境为基础的农村人民调解解纷效能将发挥到最优。因此，本文主要从自治环境、法治环境与德治环境三个方面构建农村人民调解解纷效能变化分析框架（图 1），其中自治环境是基础，决定了农村人民调解主体，法治环境和德治环境是两翼，决定了农村人民调解准据，只有特定的调解主体在国家法律和社会伦理范畴内化解民间纠纷，农村人民调解解纷效能才能得以有效发挥。

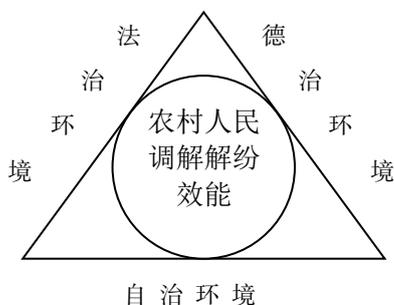


图 1 农村人民调解解纷效能变化分析框架

第一，自治环境。将自治环境作为影响农村人民调解解纷效能的重要维度主要缘于农村人民调

解从制度建构至今均属于民间性活动。无论是中华人民共和国成立以来制定的《人民调解委员会暂行组织通则》《人民调解委员会组织条例》《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）等行业性法律法规，还是《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）《中华人民共和国村民委员会组织法》等重要法律，都将农村人民调解组织定性为化解民间纠纷的群众性组织，且《宪法》直接规定：“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会”，这意味着农村人民调解组织应当为村民委员会的下设组织。众所周知，村民自治是农村改革进程中党领导亿万农民的伟大创造，是对历史上的乡村自治的接续^[5]，村民自治得以实现的组织载体是村民委员会，农村人民调解组织作为村民委员会的下设组织，这便一定程度上奠定了农村人民调解组织自治基调，决定了调解主体的地位与性质，即农村人民调解组织与村民委员会在性质上应当相同，需要由村民推选出的人民调解委员会承担化解民间纠纷的主要职责，且为了与村民自治制度相适应，农村人民调解确立了属地管理原则，以村庄界限为标准开展民间纠纷调解工作，以此明晰化解民间纠纷的主体。因此，自治环境会对农村人民调解解纷效能变化带来重要影响，它不仅事关农村人民调解展现出的社会形象，更与维系调解过程中情感要素高度相关，毕竟农村社会在本质上依然为“熟人社会”，人与人之间交往互动频繁。

第二，法治环境。如果说自治环境是农村人民调解的基石，决定了调解主体，法治环境和德治环境则是农村人民调解的重要准据，即应当从法律和道德层面开展民间纠纷调解工作。习近平总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议上讲话指出：“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题”，这说明关于法治和人治的讨论伴随着人类社会发展历程，而走中国特色的法治道路是中国共产党百年探索的必然结果，是中国共产党总结历史、立足当前、着眼未来的时代抉择^[6]。在法治道路上，党中央确定了坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的顶层设计，以期完善中国特色社会主义法治体系，这说明法治在实现国家

治理体系和治理能力现代化中扮演着重要角色,各项事务均需要纳入法治轨道运行,农村人民调解作为化解民间纠纷的重要机制,必然需要与法治社会建设要求接轨,努力朝着法治化方向发展,才能适应时代大环境所需。此外,农村人民调解作为一种社会治理手段,也需朝着法治化方向发展,因为未来的社会治理需要不断地向“社会化、专业化、法治化和智能化”推进。而随着法治理念深入人心,群众对依法调解的要求也在不断提升,希望以法律为准据明辨是非曲直,从法律角度提供较为专业的调解服务,尤其是牵涉较大经济利益的民间纠纷,依法办事成为了众多群众的诉求,因此,法治环境会对农村人民调解解纷效能变化带来重要影响。

第三,德治环境。习近平总书记在中共中央政治局第三十七次集体学习时强调,“使法治和德治在国家治理中相互补充、相互促进、相得益彰,推进国家治理体系和治理能力现代化”,这说明法治是国家治理的重要维度,但不是唯一维度,中国国家治理体系和治理能力现代化除了法治,还需要德治予以辅助,而且中国的道德与西方世界的道德存有本质性差别,中国的道德更倾向于社会主义核心价值观,而西方法理学上的道德则更倾向于自然法中的应然规则^[17]。国家治理难以忽视德治主要缘于德治在中国具有悠久的历史。早在春秋战国时期,孔子便主张“为政以德”,这给后世的治国理政以及基层治理带来了重要影响。德治在化解民间纠纷中的作用显而易见,尤其体现在农村人民调解化解民间纠纷中,通过德治有助于维系纠纷当事人之间的情感,避免纠纷当事人的关系因民间纠纷的发生而产生嫌隙,因为德治的依据主要为伦理道德及以此为基础形成的“和合”文化,“和合”文化反对矛盾、冲突和斗争,强调以和为贵,使诸多异质要素、各个不同的事物在对立统一、相互依存和合体中求同存异,形成总体上的平衡、和谐、合作。德治在农村人民调解化解民间纠纷中作为法治的一种补充,主要缘于法律是道德的底线,并非所有事项均可以纳入法律调节范畴,而受到村庄高度认同的伦理道德及以此为基础形成的文化对村民存有潜移默化的影响,他们愿意接受伦理道德及以此为基础形成的文化的洗礼,自觉地遵守伦理道德与文化习性。

三、调解环境平衡:农村人民调解解纷效能最优的历史检视

农村人民调解解纷效能最优期主要为20世纪80年代中后期,这也是改革开放以来人民调解发展的“黄金期”,自此以后,人民调解经历了波折起伏的发展历程。20世纪80年代中后期,通过人民调解方式成功地化解民间纠纷数量远胜于通过诉讼途径解决的民事纠纷数量,甚至可以说农村绝大部分民间纠纷均通过人民调解方式化解,村民利用诉讼途径化解民间纠纷的情形尚付阙如。究其原因,农村人民调解所处的调解环境相对平衡、协调,主要表现为自治环境相对单纯,法治环境影响力小,德治环境氛围浓厚。需要指出法治环境影响力小并非是法治环境的最理想状态,而是时代背景对法治环境要求不高,使得当时的法治环境与时代背景相契合,从而处于平衡状态。换言之,自治、法治和德治环境的有机统一是保障农村人民调解解纷效能的最理想状态,但20世纪80年代中后期法治理念在化解农村民间纠纷中的影响甚微,尚未成为化解农村民间纠纷的主要依据,因此,法治环境影响小未对农村人民调解解纷效能造成严重影响。

1. 自治环境相对单纯

20世纪80年代中后期是村民自治制度形成的关键时期,如果说改革开放早期主要是对村民自治制度的实践和探索,20世纪80年代中后期则是对村民自治制度的推广和规范。因为1982年颁布的《宪法》明确规定:“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织”“居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安”,这意味着村民自治制度在国家最高法律中得到了认可、确认,国家宪法赋予了村民自治制度合法性与权威性,以致自下而上形成的村民自治制度在全国范围内迅速地推广开来。在村民自治制度正式实施背景下,村民可以依法办理自己的事情,实行自我管理、自我教育、自我监督、自我服务,而农村人民调解组织下设在村民委员会前提下处理民间纠纷,凡是在行政村地域范围内发生的民间纠纷,纠纷当事人均可以求助于人民调解委员会,由人民调解委员会安排人民调解员化解民间纠纷。人民调解员是村民推选出的德行声望较高人

员,他们普遍具有超凡魅力型权威,由这些人员化解民间纠纷具有一定认同度,且农村人民调解员在尊重事实,“讲道理”基础上还涉及情面问题,纠纷当事人在农村人民调解员客观公正地介入民间纠纷后会顾及情面,按照调解结果办事,使得农村人民调解效能较高,形成了遇事找调解的优良秩序。因此,可以说自治环境相对单纯是农村人民调解取得优异效能的保障。

2. 法治环境影响力小

20 世纪 80 年代中后期是中国法治的起步探索阶段,由于受到特殊历史事件影响,法治国家建设在新中国成立后出现了短暂的中断现象,在改革开放以后逐渐得以有序恢复。邓小平同志在党的十一届三中全会召开前的中央工作会议上针对法制提出了“十六字方针”,这“十六字方针”把“有法”放到了第一位,从而把“立法”放在了法制建设的首要地位,重启了法治中国建设道路。但改革开放以来到 20 世纪 90 年代初的法制建设主要任务是为发展经济提供稳定的社会秩序和为改革开放提供良好的法制环境,主要内容是以立法为首要任务的法制建设^[18]。正是基于此,可以说中国 20 世纪 80 年代中后期的法治环境对农村人民调解效能的影响小,一方面法制建设时间有限,从十一届三中全会召开到 20 世纪 80 年代中后期仅有约十年时间,十年时间并不足以形成完善的、系统的法律制度,而且一部法律的出台需要经过繁琐的程序,这在无形中增加了塑造法治环境的难度,另一方面此时期的立法工作具有一定倾向性,主要服务于发展经济和改革开放,其他领域的法制建设出现了滞后现象,这便导致了化解农村民间纠纷的法治环境尚未成型,这里既包括化解农村民间纠纷的法律文本不完善,也包括法治意识在农村地区严重缺乏,“依法调解”尚未深入人心,更不说主动要求依法化解民间纠纷,以致农村人民调解员法律素养方面存在的缺陷未能暴露出来,因此,特定的时代背景决定了农村人民调解效能未受到不成熟法治环境带来的影响。

3. 德治环境氛围浓厚

20 世纪 80 年代中后期国家虽然在改革开放中有效地促进了经济发展,但社会主义市场经济体制尚未确立、形成,与之相应的社会建设更是滞后,以致社会体制改革远落后于经济体制改革^[19],尤其

体现在流动人口管理领域。改革开放之初,政府仍沿用城乡隔离政策,带有“防备”意识的流动人口控制思维依然存在,虽然随着改革开放的深入,流动人口政策日渐宽松,但 20 世纪 90 年代初则又陷入了人口流动的管制阶段^[20],因此,20 世纪 80 年代中后期的人口流动相较于新中国成立初期有所放松,但也并不频繁且规模较小。正是基于此,20 世纪 80 年代中国农村地区的德治氛围浓厚,一方面中国乡村社会属于熟人社会,具有基层自治的历史传统,而基层自治基本依靠伦理道德以及在此基础上形成的文化,群众观念意识中认同伦理道德以及在此基础上形成的文化,并且将此作为约束自身行为的准则,另一方面由于人口流动不频繁,西方世界价值观对中国农村地区渗透的规模和程度均较为有限,外来事物干扰的减少巩固了德治环境,群众价值观等意识层面尚未呈现出多元化特征,仍然具有同质性,重视乡规民约在基层治理中的作用。德治环境氛围浓厚则为农村人民调解化解民间纠纷提供了优良条件,群众普遍认可村庄内较有权威的农村人民调解员给出的调解建议,可以自觉地执行调解协议,以致通过农村人民调解方式化解民间纠纷的成功率较高,从而提升了农村人民调解效能。

四、调解环境失衡:农村人民调解效能降低的发生机理

从调解环境看,农村人民调解效能降低的主要原因是调解环境从平衡状态日渐转变为了失衡状态,主要表现为自治环境嵌入行政,改变了人民调解本质属性;法治环境日渐成熟,提升了时代对农村人民调解的标准,这里需要说明法治环境日渐成熟本身不是问题,而是农村人民调解发展的必然趋势,法治环境日渐成熟导致农村人民调解效能降低的原因是将农村人民调解员存在的法律素养不足问题暴露出来,即农村人民调解员的法律素养难以胜任法治环境的成熟,使得纠纷当事人的法治诉求在农村人民调解工作中难以得到回应;德治环境受到破坏,“谋取私利”“功利主义”盛行,伦理道德及在此基础上形成的文化对群众约束力不断缩减。

1. 自治环境嵌入行政

在现代化治理框架中需要社会力量的在场^[21],

《宪法》适应社会发展规律,将农村人民调解组织设立在村民委员会下,这便保障了农村人民调解的自治环境。但实践中未能严格按照国家宪法办事,规范人民调解的其他制度拓宽了农村人民调解主体范畴,为农村人民调解主体多元化发展提供了可能,使得在推动农村人民调解主体多元化发展过程中,农村人民调解出现了异化现象,背离了农村人民调解本质特征。以《人民调解法》为例,《人民调解法》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”,这便意味着除村民委员会和居民委员会外,乡镇以及社会团体或者其他组织也可设立人民调解委员会化解民间纠纷。在此条法规指引下,一些基层政府错误地解读了法律,纷纷设立以乡镇党委及政府领导为主要责任人的乡镇人民调解委员会,将人民调解和行政调解混为一谈,改变了人民调解的社会形象,而在国家表彰的优秀人民调解员中,也时常出现具有行政编制的基层司法局在职工作人员获得优秀人民调解员称号情形,这足以表明基层社会中行政调解与人民调解界限的模糊性。由乡镇党委及政府工作人员出任人民调解员化解民间纠纷打破了农村人民调解自治环境,改变了由村民自我化解民间纠纷的局面。相较于村民推选的人民调解员,由乡镇党委及政府工作人员担任的人民调解员的弊端主要体现在后者往往缺乏超凡魅力型权威,且对村民了解程度不够,难以从情感角度化解民间纠纷,而且还存在官民对立等极端情形,有些纠纷当事人对于政府工作人员存有抵触情绪,不愿意接受政府工作人员作为第三方开展的调解活动,这便降低了农村人民调解解纷效能。

2. 法治环境日渐成熟

天下之治在立善法于天下,一国之法在立善法于一国^[22]。20世纪90年代开始,国家法治建设进入了新阶段,法治工作如火如荼地展开,立法工作有序推进,国家法律日臻完善,普法工作全面推广,法治理念被广泛接受,法治意识开始深入人心。一方面,人民群众在“民告官”等行政诉讼案件获得胜利的情形下,增强了对法律的认同度,认为法律不仅可保障自身合法权益,还可保障自身权益的实现,因为农村人民调解不具有强制约束力,通过农村人民调解化解民间纠纷的结果在执行上更多依靠纠纷当事人的行为自觉,而采用民事诉讼等公权

力矛盾纠纷解决机制解决民间纠纷具有一定的强制性,以“强制执行”作为保障。另一方面,过去没有建立或健全的民事诉讼机制,村民在解决民间纠纷方面只有依赖其他纠纷解决机制,但随着刚性的民事诉讼机制在法治进程中得以有序建立,人们便开始对民事诉讼机制产生依赖,并且在现代意识的整体冲击下,维系一种传统的纠纷解决方式似乎已经不合潮流,只有拿起诉讼的武器解决纠纷才是一种现代法意识^[23],故而更多人在处理民间纠纷中偏向于采用法治方式,依托法治理念建立起来的诉讼机制则备受青睐,这导致了我国诉讼进入“爆炸”时代,司法机关面临着前所未有的压力。但此时农村人民调解未能适应社会发展及时变革,依然采用了原有方式化解民间纠纷,由村民推选出的人民调解员处理民间纠纷,未对农村人民调解员缺乏法律素养问题引起足够重视,这些人员大多缺乏专业法学教育经历,难以从法律角度针对民间纠纷作出精准判断,与群众对农村人民调解期望之间存有落差,农村人民调解员法律素养不足的缺陷展露出来,这便与特定的时代背景要求相背离,导致农村人民调解解纷效能降低。

3. 德治环境受到破坏

中国传统乡村具有乡土性特点,费孝通先生曾在《乡土中国》中指出,“乡土社会的生活是富于地方性的。地方性是指他们活动范围有地域上的限制,在区域间接触较少,生活隔离,各自保持着孤立的社会圈子。乡土社会在地方性的限制下成了生于斯、死于斯的社会。常态的生活是终老是乡。……这是一个‘熟悉’的社会,没有陌生人的社会。”^[24]这便为浓厚德治环境的形成奠定了基础,遗憾的是这种情况在乡村社会向现代化转型过程中急剧性地发生了改变。在市场理性、城市文化和现代性这些宏大历史思潮的冲击下,乡村文化被贴上了“愚昧”“落后”的标签,乡村发展与乡村传统文化、历史记忆出现了断裂^[25],以致德治基础——伦理道德及在此基础上形成的文化之影响力日渐式微,多元化的价值理念在乡村萌芽、发展,其中不乏显现出一些低俗、利己主义、享乐主义等不良价值理念,乡村原有的伦理道德及在此基础上形成的文化遭受各种价值理念冲击,且国家未能及时对各种价值理念予以规范、引导,使得群众在多元化价值理念冲击下丧失了识别力,难以将原有优秀的伦理道德及在此基础上形成的文化作为规范自身行为的准

则,原有优秀的伦理道德及在此基础上形成的文化在化解民间纠纷中的效力也随着外界对之认同度的降低而下降,仅仅依靠伦理道德及在此基础上形成的文化对民间纠纷作出调和的信服力不足。此外,农村人口流动性增强,竞选农村人民调解员的人员减少,导致由村干部兼任农村人民调解员现象愈发普遍,村民委员会与农村人民调解委员会为“一套人马、两块牌子”,但一些村干部不具备开展德治的权威性与公信力,尤其是与村民存在各种矛盾的村干部,缺乏群众信任,这也导致农村人民调解解纷效能降低。

五、调解环境塑造:增强农村人民调解解纷效能的策略

中国特色社会主义进入新时代,掀起了发展新篇章,但民间纠纷难以随着新时代的到来而消失,因为只要有利益的地方就会有利益分配,而在利益分配中则可能产生民间纠纷,因此,进入新时代的中国必须对及时有效地处理民间纠纷引起高度重视。“基础不牢,地动山摇”,倘要推动农村人民调解再创新辉煌,切实把矛盾解决在萌芽状态、化解在基层需要高度重视调解环境要素,对《人民调解法》作出适应性调适,实现自治环境、法治环境和德治环境有机平衡,推动自治环境和德治环境理性回归,并且适应法治环境变化牵引制度变革。

1. 树立自治、法治、德治环境有机平衡的立法理念

良法善治是推进国家治理体系和治理能力现代化的标尺,而制定良法依赖于正确的立法理念,因为“法律是按照其意义必须服务于法律理念之物”^[26]。研究表明,调解环境直接影响农村人民调解解纷效能,是制约农村人民调解解纷效能的重要因素之一,因此,新时代国家增强农村人民调解解纷效能需要高度重视调解环境因素,对调解环境进行重塑。而调解环境可以解构为自治环境、法治环境和德治环境,三者在农村人民调解解纷效能中相辅相成、缺一不可,故需要在自治环境、法治环境和德治环境塑造上有所作为。农村人民调解实践主要通过《人民调解法》进行调节,故通过立法增强农村人民调解解纷效能应将《人民调解法》作为主要抓手,将自治、法治、德治环境有机平衡的立法理念嵌入《人民调解法》修改中,将其增设为《人民调

解法》的立法理念之一。强调将自治、法治、德治环境有机平衡作为《人民调解法》立法理念之一主要在于调解环境属于外部因素,农村人民调解解纷效能变化必然是内外因综合作用的结果,不能本末倒置,单纯地强调外部因素变化,而忽视了农村人民调解解纷效能的内因问题。

2. 坚持农村人民调解村民自治属性

坚持农村人民调解村民自治属性应当严格按照国家宪法规定,农村地区仅仅在村民委员会下设立人民调解委员会,由村民推选出的人民调解员负责化解农村民间纠纷,改变设立多重人民调解组织化解农村民间纠纷的尴尬际遇。回归到《人民调解法》,应废除“乡镇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”规定,从源头治理出发,终止自治环境嵌入行政可能误用的法律条文,因为基层政府建立以乡镇党委及政府领导为主要责任人的乡镇人民调解委员会,导致自治环境中嵌入行政力量,多是缘于基层政府对此条法律条文的错误解读。改变设立乡镇人民调解委员会格局除了可坚持人民调解自治属性外,还具有激发社会力量积极参与调解,打造共建、共治与共享社会治理格局的作用。

3. 提升农村人民调解员法律素养

法律素养涉及农村人民调解专业性问题,要求农村人民调解员从法律角度对民间纠纷展开调解,这是时代在自治和德治基础上赋予农村人民调解的新使命。其实,《人民调解法》对此问题作出过回应,希望通过拓宽人民调解员来源途径的方式,吸收具有法律素养的专业人员从事调解民间纠纷工作,但受限于单个行政村经费不足等困境,农村人民调解组织聘任具有法律素养的专业人员从事调解民间纠纷工作情形尚付阙如,故而需要根据行政村经费能力及行政村民间纠纷发生数量,实行跨行政村区域共同聘任具有法律素养的专业人员举措。究其原因,跨行政村区域共同聘任具有法律素养的专业人员不但有助于分摊调解成本,而且避免了对职业调解员资源的浪费。此外,智慧调解成为了化解社会矛盾的新治理方式,虽然技术治理存在一定的风险^[27],但打破时空限制的特性可以给调解民间纠纷带来诸多便利。因为智慧调解将调解民间纠纷从现实物理空间转移到了虚拟网络空间,具备法律素养的农村人民调解员不用奔赴行政村现场,

在网络空间中便可开展调解民间纠纷活动,这更利于扩大专业人民调解员的选择面。

4. 引导农村人民调解德治环境回归

德治环境主要包括具有权威的德治主体以及群众高度认同的伦理道德及在此基础上形成的文化等。引导德治环境回归需要从塑造乡村德治主体和复兴乡村优秀文化着手。塑造乡村德治主体应当通过树立优秀典型事迹和人员方式实现,将优秀的共产党员,村庄的政治、经济、文化能人等思想先进且对村庄发展具有重要贡献,在群众中拥有较高威望的人员纳入农村人民调解员队伍,这些人员在村民群体中具有良好的口碑、形象,在调解民间纠纷中更易获得纠纷当事人认可。复兴乡村优秀文化应当通过健全完善各类社团组织章程、村规民约(社区公约)、风俗习惯等社会规范实现,充分发挥人民群众的主体性作用,以民主集中制方式确立社会规范内容,践行全过程人民民主的价值理念,此举更能推动村民将伦理道德及相关文化作为规范自身行为的软约束。落实到《人民调解法》,则需要规定“应当通过树立乡村先进事迹与人员、复兴乡村优秀文化等方式塑造乡村德治环境,并且将先进人员纳入农村人民调解员队伍,调解民间纠纷”。

注释:

- ① 笔者博士学位论文题目为《农村人民调解服务供给侧改革研究》,根据徐勇教授对村庄类型的划分,从全国代表性区域选择了七个行政村开展实地调研,获得了有关农村人民调解效能的一手资料,文中被访者对农村人民调解的评价则来自本次调研。

参考文献:

- 陆益龙. 乡村民间纠纷的异化及其治理路径[J]. 中国社会科学, 2019(10): 184-203.
- 何阳, 汤志伟. 政府评估人民调解绩效的发生机理与政策回应[J]. 理论月刊, 2019(11): 98-105.
- 于语和, 刘志松. 我国人民调解制度及其重构——兼论民间调解对犯罪的预防[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2007(2): 35-42.
- 周望. 转型中的人民调解: 三个悖论——兼评《人民调解法》[J]. 社会科学, 2011(10): 100-106.
- 何阳. 政社合作下的人民调解及转型之路——兼论《人民调解法》的回应性调适[J]. 河北法学, 2020(9): 161-173.
- 朱新林. 人民调解: 衰落与复兴——基于1986—2009年人民调解解纷数量的分析[J]. 河南财经政法大学学报, 2012(4): 174-184.
- 何阳, 娄成武, 汤志伟. 从异化到回归: 乡村振兴中人民调解复兴的挑战与应对[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2019(3): 116-126.
- 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): 154-163.
- 张羽琦, 何阳. 智慧调解: 智慧社会驱动“三调联动”机制创新的机遇与路向[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2021(1): 29-34.
- 刘正强. 人民调解: 国家治理语境下的政治重构[J]. 学术月刊, 2014(10): 25-32.
- 张西恒. 人民调解专业化问题探讨[J]. 理论探索, 2019(4): 123-128.
- 邹英, 向德平. 大调解模式的实践困境与政策建议——基于张家湾司法所的案例研究[J]. 山东社会科学, 2016(3): 88-92.
- 李婷婷, 李亚. 人民调解实践: 动向、问题和对策[J]. 上海行政学院学报, 2013(4): 57-63.
- 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第四卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1972: 224.
- 徐勇. 民主与治理: 村民自治的伟大创造与深化探索[J]. 当代世界与社会主义, 2018(4): 28-32.
- 韩春晖. 人治与法治的历史碰撞与时代抉择[J]. 国家行政学院学报, 2015(3): 108-112.
- 仇晓洁. 德法共治: 基于思想源流和现代化国家治理框架下的思考[J]. 南京社会科学, 2019(7): 106-110.
- 夏正林, 马良全. 改革开放以来法治观念的嬗变与启示[J]. 广东社会科学, 2019(3): 225-233.
- 关信平. 当前我国增强社会组织活力的制度建构与社会政策分析[J]. 江苏社会科学, 2014(3): 83-89.
- 张希. 中国人口流动政策的演进、特点与建议[J]. 宏观经济研究, 2019(3): 160-167.
- 任剑涛. 论国家治理现代化的“两个大局”[J]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 1-12.
- 史璇, 张士海. 十八大以来中国特色社会主义法治思想创新论纲[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2020(2): 10-16.
- 张卫平. 人民调解: 完善与发展的路径[J]. 法学, 2002(12): 48-50.
- 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 上海世纪出版集团, 2007: 9.
- 江立华. 乡村文化的衰落与留守儿童的困境[J]. 江海学刊, 2011(4): 108-114.
- [德]拉德布鲁赫. 法哲学[M]. 王朴译. 北京: 法律出版社, 2005: 73.
- 袁方成, 李思航. 技术治理的风险及其演化逻辑——以农村精准扶贫为分析对象[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(2): 45-61.

责任编辑: 黄燕妮