

公共管理研究

新中国调解制度变化的内容、路径、动力及未来

李瑞昌

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

【摘要】社会治理制度总是处于不断变化之中。作为社会治理制度之一的新中国调解制度,经历了从单位体制向司法体制的转变,正在走向社团体制。理解新中国调解制度的变化成为反思和预测调解制度未来发展的重要任务。本文认为,要理解新中国调解制度变化,既需要从微观层面知晓制度变化的内容,更需要从宏观层面知道制度变化的动力。通过建构制度内外部动力推动社会治理制度选择和影响定分止争的工具变革的逻辑框架,本文发现:在社会治理制度选择的内外部动力驱动下,新中国调解制度发生了意识、规则和组织创新的变化,实现了调解体制的三次变迁,不断地提高了制度的效能。其中,社会矛盾变化、治国理政理念调整和科学技术变革是外部动力,而社会治理创新和社会组织变革是内部动力。

【关键词】治理制度 调解制度 制度变化 制度效能

当下,被誉为“东方经验”^①的中国调解制度的有关讨论,集中关注于两个问题:一是调解制度在历史与现实场景中有何作用?二是如何通过制度创新提高调解制度的效能?所得出的结论是:尽管调解制度发轫于中国古代并延续发展至今,成为化解社会矛盾的重要制度,但也遭遇了多次制度危机。“调解”甚至一度被认为是与“法治”不相容的制度设计,因此对其进行了多次改革。总体而言,这些讨论偏向于“就制度本身讨论制度功能”或“就制度当下的功效讨论制度”,是一种现实主义的研究视野。毫无疑问,现实主义研究取向有其合理性,但也有其局限性,因为它无法把握住新中国调解制度变化的历史轨迹,也就难以解释新中国调解制度存废的文明基础。因此,从更加宽泛的历史和社会背景理解新中国调解制度的变化,客观认识新中国调解制度作为社会矛盾非诉讼解决的一种机制的现实价值,以及预判新中国调解制度走向世界的路径,是全面认识新中国调解制度并向世界贡献中国智慧的重要路径。本文通过建构制度变化

分析框架认为,“社会矛盾变化”、“治国理政思想发展”和“科学技术变革”是社会治理制度变化的外部动力,社会治理创新和社会组织变革是社会治理制度变化的内部动力,共同推动着社会治理制度选择,影响着定分止争的工具变革。在社会治理制度选择的内外部动力驱动下,新中国调解制度发生了意识、规则和组织创新的变化,实现了调解体制从单位体制到司法体制、社团体制的三次变迁,不断地提高了制度的效能。因此,要理解新中国调解制度变化,既需要从微观层面知晓制度变化的内容,更需要从宏观层面知道制度变化的动力。

一、理解新中国调解制度变化的逻辑框架

经济学认为制度(尤其社会制度)是行为规则,而政治学或政策科学则将制度视为意识、规则和组织的集合体。因此,经济学视域中的制度变化(也称为制度变迁、制度创新或政策创新)是行为规则变化;而政治学或政策科学视野里的制度变化,则是意识、规则

【作者简介】李瑞昌,复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

① 冯磊《当前人民调解制度研究的缺陷》,《法治论坛》2009年第2期。

和组织三个要素中任何一个要素发生变化,均可能判断为制度变化。于是,根据制度变化的动力差异,制度经济学将制度变化区分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁,^①并集中关注制度变迁带来的政治、经济和社会结果。^②而政治学家马奇和奥尔森认为,制度变化有两种类型:一是作为专项行动的制度变化;二是作为公共政策的制度变化。作为专项行动的制度变化更多表现为行政组织再造,而作为公共政策的制度变化更多体现在意识和规则变化。^③而引发制度变化(尤其是政策创新)的动力是倡议联盟等。^④

由于经济学集中关注经济制度,政治学偏重于政治制度,而本文的研究对象——调解制度——难以简单明确其属性;因此,本文拟综合经济学和政治学的相关知识积累,将制度定义为意识、规则和组织的集合体;并将制度区分为统治制度和治理制度。统治制度是维持国家政权健康运行的基本制度,如基本民主制度、基本司法制度和基本经济制度等。而治理制度则是针对特定事务或问题建立起来的理念、规则和组织的集合体。根据人类制度的历史经验,统治制度发生变迁的频率低、速度慢和影响大,一般不会轻易发生;与之相比,治理制度发生变迁的频率高、速度快和影响相对较小。无论在经济学还是政治学研究中,都倾向于将统治制度作为治理制度变迁的背景或控制变量,而将治理制度作为自变量或因变量。基于上述判断,治理制度变迁是治理理念、治理规则和治理组织的变迁。导致治理制度变化的因素是制度创设的初始条件变化,其中包括治理制度所针对的问题和治理制度背后依存的统治制度、技术和社会环境的变化。

制度能提供有用的服务,制度选择和制度变化可以用“需求——供给”这一经典的理论架构来进行分析。社会问题变化是治理制度选择的需求侧,回应社会需求侧的诉求则是治理制度选择的任务,因此,治理制度选择是供给侧。治理制度并非一成不变的,而是随着国家一定时期的治国理政思想的变化而调整;

与此同时,科学技术应用也深刻影响到治理治理选择。首先,治国理政思想直接影响到所有治理领域;其次,一定时期的治国理政思想不仅间接影响治理制度选择,而且直接影响社会治理理念的变化;最后,社会治理理念指导着社会矛盾定分止争的工具变革。影响定分止争的方式选择的最关键性因素是社会治理创新。定分止争的方式本身就是社会治理的重要内容之一,社会治理创新本身包含了定分止争的方式创新。因此,社会治理模式又影响着定分止争的方式选择。

关于治理制度选择与科学技术之间的关系,制度经济学家们有两种相互对立的观点:一种观点认为,科学技术发展导致制度变迁;另一种观点则认为,制度变迁会影响到科学技术使用。总体而言,制度经济学关注科学技术与行为规则之间的互动关系。公共管理学家简·芳汀重点论述科学技术与组织(制度的组织维度)的关系。她认为,不同于制造技术或生产技术,客观的信息技术(objected technology)一旦被运用到组织形式或官僚网络之中,就变成了被执行的技术(enacted technology);与此同时,通过信息技术被执行后可以预见组织形态的变化。^⑤组织形态的变化和科学技术的使用也会影响到定分止争的工具变革。此外,不同类型定分止争的方式所依托的社会组织形态也不一样,因此,定分止争的方式创新也必须要适应当下的社会组织形态发展。信息技术广泛使用,不仅改变了社会联系方式、传播方式和信息交换方式,而且改变了社会组织方式,虚拟社会组织成为新的社会组织形态。虚拟社会组织形态要求虚拟社会定分止争的方式创新。

新中国调解制度是化解社会矛盾的制度之一,包括人民调解、行政调解和司法调解三种方式。但是,社会矛盾变化并不能推动调解制度创新。因为社会矛盾治理制度有多种,调解制度只是其中一种。新中国调解制度之所以被定位为社会治理制度,主要缘由

① R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯等著《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994年,第383页。

② 杰克·奈特著,周伟林译《制度与社会冲突》,上海:上海人民出版社,2009年,第9页。

③ 詹姆斯·G. 马奇、约翰·P. 奥尔森著,张伟译《重新发现制度:政治的组织基础》,北京:生活·读书·新知三联书店,2011年,第67~117页。

④ 保罗·A. 萨巴蒂尔、汉克·C. 詹金斯-史密斯著《政策变迁与学习:一种倡议联盟途径》,北京:北京大学出版社,2011年,第16页。

⑤ 简·E. 芳汀著,邵国松译《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》,北京:中国人民大学出版社,2004年,第28页。

有三方面：一是人民调解最初存在于民间社会，并未成为国家制度；二是新中国建立后将人民调解确立为国家认可的社会治理制度，并创设了行政调解和司法调解制度，调解制度成为经常变革的制度；三是调解制度运行的社会成果的强制性不强。社会矛盾变化推动着现有的治理制度变革。治理制度选择受制于治国理政思想和科学技术应用。而定分止争的工具

选择是由治理制度、社会治理理念和社会的组织状况所决定的。简而言之，一条因果逻辑链条是：“社会矛盾变化、治国理政思想发展和信息技术变革要求重新选择治理制度，而治理制度直接影响到定分止争的工具变革，从而直接导致调解制度创新（调解理论创新、调解规则和调解组织创新），最终实现调解实效提升”（见图1）。

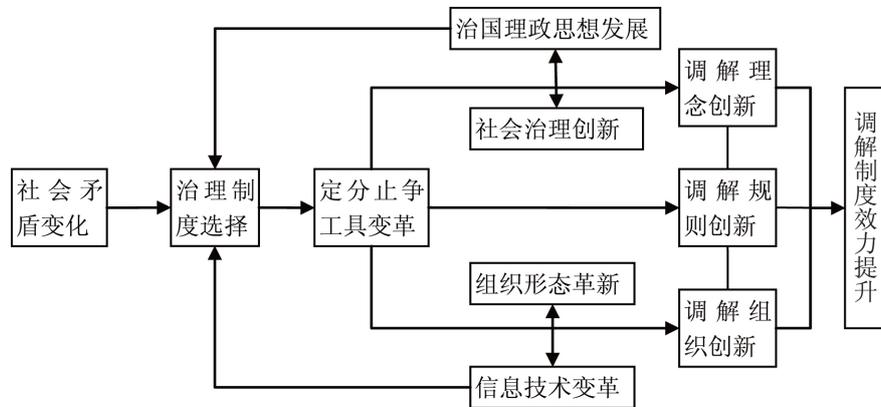


图1 理解新中国调解制度变化的逻辑框架

二、新中国调解体制变化的内容与路径

目前，我国社会矛盾化解制度大体上包括三项制度：调解制度、信访制度和诉讼制度。其中，调解制度是形成时间最长、使用范围一度最广的社会矛盾化解制度。调解制度包括人民调解制度、行政调解制度和司法调解制度。人民调解是由群众性组织人民调解委员会主持的社会自治行为；司法调解被纳入为诉讼制度的一部分，是与司法审判相对的调解活动；行政调解是行政管理机关日常管理活动的重要内容，属于行政行为和行动活动范畴。它们之间的根本性区别是知识机制不同，人民调解偏向运用实践知识，行政调解重在运用专业知识，而司法调解侧重于法律知识。^① 人民调解是使用最为广泛、认同度最高的社会矛盾解决方式，是化解社会矛盾、定分止争的不可缺少的部分。

人民调解制度在预防和解决纠纷、构筑和谐稳定社会等方面发挥着独特功能。自古以来，调解是中国基层社会自治组织的基本功能。古代中国，调解是由地方绅士或德高望重的长者来主持，是一个非官方机

构，没有固定的制度，解决的是族内熟人之间日常生活矛盾。现代人民调解制度萌芽于第一次国内革命战争，初始是一些农会组织调解会员间纠纷的方法和机构。在抗日战争时期的陕甘宁边区，人民调解制度是通过边区法律、边区政府的文件、边区高等法院的指示、公开信等定型为一项内容相对稳定的法律制度。

新中国建立以后，三大调解制度经历了一个发展起伏的过程，呈现出繁荣、衰落、再复兴的走势。而这种变化正是中国近几十年来的经济体制转轨、社会变迁和国家治理变革的侧影。经济是基础，不仅决定着政治上层建筑，而且直接影响社会领域的变化。因此，经济领域的变化迟早会影响到社会领域，最终会传导到政治领域，促进政治上层建筑发展，从而导致相关国家治理制度的变化。总体上看，调解制度变化与发展可以分为三个阶段，也形成三种体制；三种调解体制无论是调解员队伍构成、调解经费来源、组织形态、调解范围、调解基调以及国家介入均有相当大的差异（见表1）。下文将详述之。

^① 李瑞昌《论社会治理新格局站位下的人民调解制度建设方略》，《湘潭大学学报》2018年第2期。

表1 三种调解体制比较

	单位体制	司法体制	社团体制
调解员队伍	单位成员	人民调解员、行政人员和庭审法官(或律师)	社会名人、行业精英、专家、行政人员、律师等
经费来源	单位自筹	政府财政拨款	购买公共服务、会员费、收费
组织形态	固定人员、场所	临时的	现实的、虚拟的
调解范围	日常生活纠纷(主要为民事,小部分是刑事)	民事纠纷	民事纠纷、商事纠纷、部分行政纠纷
调解基调	维系人际情感为要	维护权利为重	保护利益为主
国家介入	行政控制	司法介入	党、政府、政法和社会介入

资料来源:本文作者自制。

(1) 1949年至1994年的单位调解体制

从1949年至1994年,中国调解体制可以概括为“单位调解体制”。所谓单位调解体制,是指在单位(农村为公社)体制下,由单位(或公社)建立起了人民调解组织,人民调解员也主要来自单位的工作人员(或公社社员),并由单位(或公社)承担相应的人民调解组织的运行经费。归纳起来,这段时期的单位调解体制有以下三个特征:

一是人民调解组织规范化。新中国成立后,人民调解获得了空前广泛而深入的发展。在总结建国前人民调解工作经验的基础上,政务院于1954年2月25日通过了《人民调解委员会暂行组织通则》,第一次在全国范围内统一了人民调解制度。1982年12月通过的《中华人民共和国宪法》这一国家根本大法对人民调解制度也进行了规定,为村委会、居委会一级的人民调解委员会的设立提供了最高法律依据。1989年6月,国务院颁布了《人民调解委员会组织条例》(以下简称《组织条例》);1990年4月,司法部根据《组织条例》制定了《民间纠纷处理办法》;1994年5月,司法部根据《组织条例》又制定了《跨地区跨单位民间纠纷调解办法》,这些规章为人民调解的适用提供了进一步的依据。

二是司法调解优先化。多年以来,司法审判的实践不断强化“调解优先、调判结合”的原则。1958年,国家制定了“调查研究,调解为主,就地解决”的审判方针;1964年,这个方针被发展为“依靠群众,调查研究,就地解决,调解为主”的十六字方针;1982年,《民

事诉讼法》(试行)将“调解为主”的提法改为“着重调解”;1991年的《民事诉讼法》则进一步有意降低调解在审判活动中的优先地位,将“着重调解”改为“根据自愿和合法原则进行调解”。

单位调解体制的主要目标是解决本单位内的人民内部矛盾纠纷,营造和谐的单位气氛。单位调解制度尽管着眼于解决“鸡毛蒜皮”的琐事,化解民间矛盾,但它被赋予了特别重要的政治职能,如贯彻党的政治主张等。改革开放后,调解制度再次受到重视的原因是政府对日益严峻的社会治安问题的一种积极回应;^①也就是说,社会治安中大量民事纠纷和部分刑事纠纷皆通过调解方式予以解决。

(2) 1995年至2010年调解的司法体制

随着城市单位制的解体和农村人民公社制的解散,人民调解委员会的人员、经费都难以保障,人民调解制度开始走下坡路。2007年国务院出台的《行政复议法实施条例》中确立了行政调解,试图用有稳定调解人员和行政经费的行政机关部分替代衰落的人民调解制度。一直备受重视的民事领域的司法调解,尽管经历了“以调解为主”演变为“以调解为辅”的地位变化,但司法调解一直是法院工作的重要内容。

基于社会和谐发展和矛盾纠纷友好化解的需要,人民调解重新受到重视,并进一步制度化。具体而言,最高人民法院、最高人民检察院、国务院、全国人大和党中央从三个方面强化了人民调解的司法功能:一是确立人民调解协议的民事合同性,统一人民调解委员会工作所需的各种文书规范,扩充人民调解的组

① 汪薇《从调解到大调解的制度调适及效果》,载李瑞昌主编《公共危机与政府治理》,上海:复旦大学出版社,2016年,第310页。

织形式,建立人民调解与司法之间的衔接机制。二是明确调解的几种新形式,“委托调解”、“邀请调解”和“诉前(委托)调解”等基本成型,增加了调解协议的司法确认程序,建立健全诉讼与非诉讼相互衔接的矛盾纠纷机制,修改了《民事案件案由规定》并规定了“请求确认人民调解协议效力”这一案由。^①三是规定了人民调解委员会、人民调解员、调解程序、人民调

解协议等基本制度,规范了人民调解委员会调解达成的民事调解协议的司法确认程序,划定了调解协议管辖的范围、要件、范围、审理、效力等,出台了《人民调解法》。总之,国家政权机关通过一系列举措突出了人民调解的法律地位和社会威信,推动了人民调解制度的复兴(见表2)。

表2 复兴人民调解制度的文本及其功能

实施日期	文本规定	新建的功能
2002年9月	《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》(法释(2002)29号)	确立人民调解协议的民事合同性质
2002年9月	司法部出台《人民调解工作若干规定》	统一了组织和文书
2002年	《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈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》(中办发(2002)23号)	强调人民调解的重要性,提升人民调解的质量
2004年	《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》(法释(2004)12号)	规定了“委托调解”和“邀请调解”
2007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》(司发(2007)10号)	阐明人民调解的重要性和规范文本
2009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》(法发(2009)45号)	确认“委托调解”和“邀请调解”
2011年1月	《人民调解法》	人民调解法制化
2011年3月	《最高人民法院关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》(法释(2011)5号)	人民调解协议与民事判决的衔接机制

资料来源:本文作者自制。

(3) 2011年至今的社团调解体制

进入21世纪以来,中国全方位融入全球体系之中,加上互联网的广泛应用以及城市的快速变革,大量的社会矛盾积累于基层。法院案件积压甚多,无法按时结案,判决也难以执行。此外,由于新经济、新业态和新模式的大量涌现,部分地方法院过于信奉“法条主义”,甚至违背“人之常理”做出判决,直接恶化了社会矛盾。于是,“调解”又重新回到台前,成为化解社会矛盾、定分止争的重要方式。

2011年至今的调解体制之所以被称为社团体制,是由于新组建的调解组织具有社团特征:调解组织既有正式组织,也有非正式组织;调解员既有专职的,也有兼职的;调解活动时间既有固定时间,也有约定时间;经费来源既有由政府购买公共服务支出,也有会员交费自筹,还有调解的收费。社团调解体制的主要

目标是保护行业内(或区域内、团体内)个体成员的权益,减少成员个体之间的冲突,尽量做到利清气平。

为了适应经济社会发展的新形势,调解制度必须创新,方能解决“新经济、新业态和新模式”中的社会矛盾。各地根据实践的需要,先后创造出“医患纠纷调解”、“商事纠纷调解”、“大调解”和“网上大调解”等多种调解方式;与此同时,利用名人社会效应的人民调解组织、利用专家知识的专业性调解组织、利用行业协会的行业调解组织和利用政企合作的商事调解组织蓬勃兴起,分门别类地化解社会矛盾。

这些调解组织的成员构成和经费来源千差万别。总体而言,多数调解员是兼职的,有些机构是临时组建起来的,这样既保证有固定的专职和兼职调解员,又可以避免运行经费过高。当然,兼职调解员由于本职工作仍在,不仅可以防止调解员脱离社会实践,而

^① 吴俊《人民调解制度的再完善》,《学习与探索》2012年第1期。

且可以防止调解员的专业知识水平下降。此外,调解组织经费来源也不一样,既有通过政府购买公共服务获得经费,也有通过收费方式获取经费(如商事调解)。而网上大调解不仅由政府购买基本设备买单,而且不收取调解费用,因此,当事人的调解成本降到了最低。

在充分发挥人民调解、行政调解、行业调解、民商事调解各自优势的前提下,地方政权不断拓展律师调解、专家调解、第三方中立评估等制度的发展空间,并且逐步整合各类调解组织力量,形成合力以化解复杂的社会矛盾。同时,地方政府也充分运用人文关怀、情感教化的传统调解手段,积极探索现代科技手段在调解工作中的应用,充分运用互联网、大数据、人工智能等技术,使调解工作更加符合时代要求和实践需要,不断提升调解实效。

归纳调解体制的三次变迁,可以发现调解体制变迁依据的两条基本路径:一条是效力增强路径;另一条是效能提升路径。效力增强路径认为调解制度之所以被忽视,其根本原因在于调解协议缺乏效力,因此,增加调解协议的法律效力才是振兴调解制度的根本出路。基于效力增强论思维,调解制度改革应将人民调解作为法院受理部分民事诉讼案件的前置程序,并将调解协议作为法院判决的重要参考依据;与此同时,中国调解制度也可以向西方国家近年来勃兴的调解裁决制度学习,赋予调解达成协议的法定效力。效能提升路径认为,人民调解制度功能下降的基本原因在于调解效能低下,即人民调解员的知识能力不适应社会矛盾变化;因此,改变现有的调解结构,提升调解效能,才是重振人民调解制度的关键举措。基于效能提升观点,改革调解制度的办法是扩大调解队伍,改善队伍结构,弱化人民调解范围,扩大行政裁决和司法判决的领域。

三、新中国调解体制变化的动力

那么,新中国调解体制为何发生上述变化呢?或者说,新中国调解体制为何会延续效力和效能途径变化呢?归纳起来看,社会矛盾变化是新中国调解制度变化的社会动力,而社会治理结构变化则是新中国调解制度变化的制度背景;与此同时,国家治理理念调整 and 信息技术变革推动社会治理结构变化。总之,社

会矛盾变化、国家治理理念发展和信息技术变革三方力量聚合在一起,最终推动了调解体制的变化。社会矛盾变化源自经济体制和社会结构变革,治理结构变化的来源复杂得多,除了由上层建筑(如治国理政思想)调整引发国家治理结构的变化之外,国家治理的科学技术(如信息技术)发展也是国家治理结构调整的重要原因。下文拟从社会矛盾变化、社会治理结构变化、治国理政思想变化、信息技术发展和定分止争的方式变化五个方面分析新中国调解体制变化的成因。

1. 社会矛盾变化

自1949年新中国成立至今,中国经济体制经历了从计划经济体制转向了市场经济体制的巨大变革。经济体制变化引发了社会结构巨变,随之社会矛盾发生了巨大变化。从矛盾结构上看,社会矛盾包括个体与个体之间的矛盾、群体与群体之间的矛盾和阶层与阶层之间的矛盾。1994年,单位体制尚未彻底解体,社会矛盾主要表现为单位熟人的个体与个体之间的日常生活矛盾。随着国有企业改革、农村公社制度解散和商品房制度推行,熟人社会渐变为陌生人社会,个体与个体之间矛盾演变成陌生人之间的权利矛盾。近年来,互联网广泛使用,线上贸易成为人们日常生活的一部分;于是,从未谋面的两个贸易伙伴之间产生的个体权益矛盾随之增加。

2. 治理制度选择

新中国建立后,长期实行的是“单位代替社会”,也就是单位管理了社会,社会被淹没了,社会矛盾主要表现为单位内部矛盾。于是,通过单位内部的调解,就可以定分止争,从而保持社会的和谐稳定。总体上看,这段时间社会治理结构突出“效益”目标,即用最小社会成本获取最大社会收益。1994年确立分税制后,国有企业改革提速和农村公社制度解体,流动人口大幅度上升,社会治安事件和社会矛盾陡然增加。政府重新强调社会管制,主要通过严打震慑违法犯罪、维护社会秩序。1996年启动了新中国的第二次严打,2001年开始了第三次严打,力图通过运动式治理方式保持社会稳定。除了“严打”的治理方式之外,更加突出“法治”方式处理日常的社会矛盾纠纷。即刑事案件由公安机关侦查,侦查完毕后,公安机关将证据等案卷移交检察院,检察官参考侦查内容且独立

决定是否提起公诉以及公诉内容和罪名,法院受理庭审中检察官和被告人的辩护律师平等辩论,最终判决由法官裁定。民事案件则由法人直接向法院提起诉讼,由法院判决。与此同时,调解的结果也被最高人民法院和司法部赋予了“司法”效力。在“严打”逻辑下,追求“争议”的“公检法”制约结构被操作成以“效率”为导向的“公检法”一体化合作结构。于是,看似“公平正义”的治理结构却带来社会分裂和怨恨。

3. 治国理政思想演变

千百年来,中国社会是一个人情社会;与此同时,中国政治也历经了长期的专制政治。人情社会和专制政治相结合形成了中国的人治传统。在国家层面上,人治表现为专制政治,常因最高统治者一言而更改国家治理方向。在社会层面上,人治表现在乡绅政治或能人政治。于是,国家统治者力主社会矛盾治理采用调解方式,寻求“和为贵”的社会。新中国建立之后,国家层面由专制政治走向了中国特色社会主义民主政治,社会治理则采用单位制主导下的能人治理。1982年宪法制定之后,实施“法制”成为国家和社会治理共同目标。然而,相当长一段时间,国内将“法制”混同于“法治”,以至于田纪云写道:“社会主义法治与封建社会的‘法制’是有本质区别的。中国历代封建王朝都制定了一系列严刑峻法来控制、惩治老百姓,用以巩固封建统治。我们是人民当家作主的社会主义国家,人民是国家的主人。依法治国的实质是党领导人民依法治理国家。因此,决不可把法治只看作治民的工具,是用来对付老百姓的,只想让老百姓守法,自己却可以不受法律的约束,甚至任意胡为。依法治国重在依法治权、依法治官,而不是治老百姓。”^①到1999年3月,“依法治国,建设社会主义法治国家”的表述载入了宪法。2000年6月,江泽民提出:“法律与道德作为上层建筑的组成部分,都是维护社会秩序、规范人们思想和行为的重要手段,它们互相联系、互相补充。法治以其权威性和强制手段规范社会成员的行为。德治以其说服力和劝导力提高社会成员的思想认识和道德觉悟。道德规范和法律规范应该互相结合,统一发挥作用。”^②到了2001年1月,在全国宣传部长会议上,江泽民明确提出了“把依

法治国与以德治国紧密结合起来”的治国方略。于是,“德治”成为另一种治国理政思想,也是社会治理的另一种方式。从一定意义上讲,“德治”社会更倾向于以“调解”方式化解社会矛盾。

4. 信息技术发展

新中国建立以来,人们之间的通讯方式经历了文字到语言、图像等方式的变化,通讯工具也从纸质书信发展到电报电话乃至今日的互联网。每一种通讯工具的变化不仅引发国家治理方式的细微调整,而且推动了社会治理方式变革。中国是纸张发明国家,纸张作为主要的信息传播工具的时间最早,延续时间也最长。纸张和电报传播工具造成国家治理与社会治理的分离,国家治理借助文字传播,而社会治理则被人际间语言传播所主导。当电话、电视成为信息传递的常用工具,国家治理与社会治理开始融合,甚至国家开始真正渗透并控制社会,国家治理代替社会治理。当互联网以价格低廉和使用方便迅速变革人们通讯方式,并成为信息传递的垄断工具时,国家治理和社会治理呈现出交融状态。国家试图控制社会信息,而社会也企图脱离国家信息控制。当社会信息越来越多时,掌握信息工具的企业(第三方)成为了社会信息的掌控者。

5. 定分止争的工具变革

在纸张和电报为传播工具时代,调解成为定分止争的主要方式。调解的依据除了为数不多的国家法律法规和政府的红头文件之外,主要依据的是本单位的管理规章制度,更多的是“人情常理”,属于“以情动人”。可以说,调解的单位体制所依托的还是熟人社会,其基础依旧是自古传来的人情社会的治理方式。此时,整个国家治理的基本特征是“人治”,治理结构形态表现为覆盖全社会的庞大科层组织,甚至有时将社会基本单位家庭都被科层组织吸附乃至丧失功能。其时社会中人们的联系方式基本上还依靠纸质书信文件和当面交谈,因此,人们之间矛盾纠纷可以面对面地解决。

在电话和电视为传播工具的时代,司法成为定分止争的常用方式,而调解成为重要补充方式,并且对

① 田纪云《田纪云文集·民主法制卷》,北京:中国民主法制出版社,2016年,第116页。

② 江泽民《在中央思想政治工作会议上的讲话》,载江泽民《论党的建设》,北京:中央文献出版社,2001年,第134页。

接司法模式。一旦调解与司法对接,则调解的依据主要是政策和法律、法规,调解的基调转向说理为主,直播调解过程向大众传播的“道理、法理和情理”,调解更加显现出道义力量。由于法律、法规和政策并不容易被普通市民所掌握,只有专业行政人员或司法人员才能准确地理解这些专业的规定;因此,这些专业人员无论是直接担任调解还是指导调解工作,都需要调解组织依附于现有国家机关之中才能确保他们能够专任或兼任调解工作。

在互联网为传播工具的新兴时期,因人们生活个体化和虚拟化,导致大量个体间矛盾产生后诉讼解决的成本过高,复兴调解制度成为加强定分止争的方式选择之一,调解的基础是法律。法律成为陌生人共同遵守的基本规则,道理则是陌生人间理顺关系的基本逻辑,而情感是陌生人间相互妥协谦让的基本动力。因此,调解是一种法律服务活动,其专业效力令人信

服并让人愿意接受调解结果。在司法行政机关和政法委的综治部门支持下,专业调解、名人调解、网上调解、商事调解、行业调解等组织机构大量兴起。它们的组织形态和性质不一样,有些是虚拟组织,有些是独立机构,还有些是民办非盈利机构。

归纳起来,新中国调解制度的变化实际上是调解对象、调解环境和调解工具共同作用的结果。其中,调解对象是社会矛盾,调解环境是治理思维,调解工具是信息技术,导致调解制度变迁与转轨的原动力是经济社会体制变革。“面子、利益和权利”是中国社会矛盾丛生的三大根源,也是“情理法”作为调解依据的根本原由,更是采用息事宁人、理顺法正和利清气平的调解基调的出发点。此外,还是选择“同意应履行、同意必实施和同意需实施”等方式落实调解结果的原由(见表3)。

中国调解制度变化的成因

	单位体制	司法体制	社团体制
主要目标	单位团结,息事宁人	个体权利,事了案结	个人权益,利清气平
社会矛盾	熟人矛盾	半熟人矛盾	陌生人的矛盾
治理思想	人治	法治	法治与德治
社会管理	社会控制	社会稳定	自治与共治
信息技术	报纸、电报、传真	电话、电视	互联网
社会形态	组织化社会	团体化社会	个体化、虚拟化社会
调解体制创新	理念	情法理、以情感人	理法情、以理服人
	规则	同意应履行	同意必执行
	组织	镶嵌于单位之中	分散依附于国家机关
	效力	道义效力	法理效力

资料来源:本文作者自制。

四、新中国调解制度的未来变化

根据马奇和奥尔森对制度变迁类型的区分,中国调解制度的变化先后经历作为专项行动的制度改革和作为公共政策的制度改革,其中调解制度的单位体制变化更偏重于前者,而调解制度的司法体制变化则接近于后者。调解的单位体制确定了调解制度的组织形态,是调解行为制度化的结果;调解的司法体制确定了调解制度的意识形态,是调解规则和意义的制

度化的成果。从制度变迁过程来说,调解的单位体制变化是整合式(integrative)的政治过程,充分地用现有的和未来的政治资源教化社会群体。而调解的司法体制变化则是聚合式(aggregate)的政治过程,试图构造一种“人民调解规则”与“司法规则”的“联盟”来医治“个体”之间的矛盾。

正在变迁的“调解社团体制”是一种综合型制度变迁,既可能是组织制度变化又是理念和规则变革,且集合了行政力量、政党力量、司法力量和社会力量

共同推动制度变革。现代政治是一个多轨道运行的政治系统,相关组织都在一定轨道中运行,如自治组织在基层自治轨道上运行,行政组织在行政轨道上运行,司法机关在司法轨道上运行。一旦组织面临的环境发生变化,组织就难以运行下去,也就要求更

换轨道甚至改变组织属性来运行;否则,组织就会面临消亡。调解的社团体制将调解组织分散于各个轨道,既按照调解制度本身的规则运行又依照不同轨道的特点运行;从而,确保社会矛盾能够有效地化解在基层。

The Content , Path , Impetus and Future of the Change of Mediation System in China since 1949

Li Ruichang

(School of International Relations and Public Affairs , Fudan University , Shanghai 200433 , China)

Abstract: The system of social governance is under constant change. China's mediation system has undergone three major changes since 1949 , i. e. from unit system to judicial system , and then to community system. Therefore , how to understand the change of mediation system has become an important task of reflecting and predicting its future development. This article holds that , in order to understand the changes in new China's mediation system , it is necessary to know how the system changed from the micro level , and also to know the impetus from the macro level. Through the construction of "logic framework of understanding institutional change ," which consist of external and internal impetus , the article finds that China's mediation system has undertaken innovations in levels of consciousness , regulation and organization to bring about the three changes and improve the systematic efficiency. by the internal and external impetus of the change of social governance system Driven. The change of social contradiction , the ideological adjustment of managing state affairs and technological innovation are the external motives , while social governance innovation and social organization transformation are the internal motives.

Keywords: governance system; mediation system; institutional change; institutional efficiency

[责任编辑 刘 慧]