

新时代背景下的 人民调解制度新路径研究

杨璇 罗妍雪

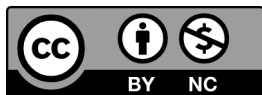
上海政法学院，上海

摘要 | 随着新时代社会整体环境复杂化、人员类型多元化以及生活方式的集合化，社会纠纷日益增多，由此导致的各种社会问题日渐突出。同时伴随着人民法律意识的不断加强，法院的案件骤增，“案多人少”已经成为法院工作的常态化现象。至此作为非诉解决纠纷和诉源治理的重要手段——人民调解制度已经到了做出适时性改革的时刻。为了维护整个社会的和谐安定，从而达到真正的定分止争，或可从人民调解组织的构成主体、调解模式、调解技巧等不同方面对其进行改革，提高人民调解的专业化程度，促进行业调解的发展，实现当事人调解的自愿性、调解结果的可接受程度和调解协议可执行性的有机统一，使人民调解制度真正成为保障人民群众合法权益的第一道柔性防线和维护社会大团结的重要机制。

关键字 | 人民调解；行业调解；诉源治理

Copyright © 2024 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



近年来，“案多人少”已然成为法院最为头痛的顽症之一，面对此种背景情况，2022 年 1 月 1 日我国民事诉讼法经过第四次修订之后正式颁布施行，此次修正

作者简介：杨璇，上海政法学院诉讼法学在读研究生，研究方向：诉讼法；罗妍雪，上海政法学院诉讼法学在读研究生，研究方向：诉讼法。

文章引用：杨璇，罗妍雪. 新时代背景下的人民调解制度新路径研究 [J]. 社会科学进展, 2024, 6 (2): 109-117.

<https://doi.org/10.35534/pss.0602010>

的民事诉讼法中的一个重要内容便是对独任制适用范围进行扩大,这一突如其来的改变主要压力便来自人民之间的纠纷不断增多,通过法律诉讼方式解决纠纷的比例也在不断地攀升,在此种严峻的情况下,立法者拟通过对民事诉讼的独任制审理的适用范围进行扩大,来保证不断递增的纠纷得到处理。但是面对“案多人少”的现实情况,仅仅依靠诉讼过程中独任制适用范围的扩大,难以根本解决案件堆积的现实情况。此外,一味地扩大独任制,是否会助推法院审理案件过于独断,从而出现公众司法信任感降低的情况,依旧值得警惕。独任制的弊端是显而易见的,面对案情,个人的审理终归会受到观点狭隘、能力不足或者对某个行业、某类人之间存在偏见等情形的影响,使得判决结果不够合法、合理、合情。当然,对于在诉讼阶段进行程序资源的重新配置是具有一定可行性的,但是面对这样纷繁复杂的案件纠纷,仅仅依靠独任制适用范围的扩大来真正解决“案多人少”的问题,笔者认为远远不够的,只有在传统的诉讼解决机制下,结合诉讼外纠纷解决模式,共同协作才能有效缓解案件堆积的问题。

1 新时代背景下社会纠纷的现状

新时代背景下,受信息技术发展的影响,民事纠纷产生的种类和发展的速度都是前所未有的,信息时代下人民生活节奏加快,获取财富的方式方法不断增多,导致纠纷产生的数量不断上升。随着城市化不断发展,传统熟人社会不断向陌生人社会转变,陌生人之间的纠纷数量也呈现不断攀升的特点。此外,随着乡村振兴战略的不断推进,城市人口返乡乡村的比例逐年上升,在农人口的增多和农村经济模式转变的背景下,农村土地价值得到大幅提高,从无人问津的黑小鸭一举成为人人爱惜的白天鹅,土地纠纷日益增多。^[1]因此,新时代背景下社会纠纷现状呈现出数量递增、类型多元的特点。

在此背景下,作为纠纷解决替代模式的人民调解具有巨大的优越性,可以帮助产生纠纷的当事人化解矛盾,尽可能地修复关系,维系自我的生活和工作圈。作为国家公共法律服务体系不可或缺的一环,人民调解在化解纠纷当中具有基础性和第一道防线的重要地位。

2 新时代背景下人民调解的优化方向

社会矛盾是当事人双方产生冲突的直接原因以及社会恶性怨气积压的根源所在。从诉源进行治理是解决纠纷化解矛盾的最优方式，也是减省纠纷解决成本最有利、最直接的手段，亦充分体现中国社会主义亲和力的优越性。^[2]

新时代背景下，面对快节奏的生活方式，应当极力满足纠纷各方对于及时有效化解矛盾渠道的需要，只有纠纷各方可以及时、便利、有效地通过合法的渠道对矛盾进行化解和宣泄，才能避免将纠纷矛盾扩大到更大的社会层面，防止其成为危害社会安定团结的不稳定因素。2021年福建莆田的恶性刑事案件就是典型的例子，给全社会敲响了及时有效化解纠纷的警钟。^[3]当合法救济途径面对重重阻碍时，公众只能寻求最原始的纠纷解决方式，这样的结果势必严重冲击法治社会的建设，其代价最后是由整个社会和国家来承担。在新时代的纠纷解决机制中，应当不断迎合社会群体对于纠纷解决所需的方式和条件，帮助各方纠纷主体在根源处、实质上解决纠纷。首先构建以自愿性为基础的诉讼外纠纷解决多元化方式第一层防线，包括以柔性方式为主的公民自我选择的人民调解和以依托调解法为主的具有约束力性质的调解；其次以诉讼程序为最后关口守护纠纷解决的最后一道防线。

人民调解具有巨大的经济效益和维护社会稳定的重要价值，在诉讼解决机制中，诉讼迟延和民事案件诉讼费用的高昂使得一部分人不愿意通过诉讼来解决问题，致使社会矛盾不断加剧，最后成为影响社会安定的因素。新时代的人民调解制度，重心应当在注重诉源治理的根本，将矛盾解决在最原始的时期，防止矛盾进一步恶化和危害社会安定团结。要大力发展“枫桥经验”，将“枫桥经验”不断与新时代背景下的纠纷现状相适应，找到适合新时代下的、更具生命力的“枫桥经验”。为了提高纠纷解决的效率和成功的概率，应当发展行业调解和基层调解相结合的双层调解模式，形成以双重调解模式为主，其他各方调解模式为辅的调解体制模式，将人民调解作为纠纷解决机制中最前沿、最有用、最能恢复社会关系的方式。

信息化背景下，数字化路径是人民调解发展的重要方向之一。大数据、元宇宙时代下，大数据分析可以帮助调解员快速准确地把握纠纷的争议点，更加

高效地解决纠纷。在 20 世纪 90 年代兴起的 ODR (Online Dispute Resolution, 在线纠纷解决) 在世界各国广泛兴起, 通过 ODR 以及平台自身的 AI 技术和智能调解机器人, 帮助纠纷双方快速切中要点, 解决了调解人员不足的问题, 同时智能机器人或者智能系统可以通过算法得到最有效的解决纠纷的路径, 形成最佳调解策略, 进而使得调解快速达成合意, 实现调解效率的最大化。我国目前对于智慧法院的建设正在如火如荼地进行, 像浙江省已经推出了“大数据+人民调解”, 通过借鉴以往的案例和数据库中的有效数据对纠纷进行分析, 并给出调解员一定的建议, 从而辅助调解员顺利地进行调解。数据调解将是未来的大发展趋势, 势必将会给调解带来新的革命。

3 新时代背景下行业调解的兴起

行业或者专业纠纷调解是指以大的行业分类为依据(例如, 医疗、贸易、金融、保险、建筑、铁路、通讯、传媒、矿业、铁路、环境等), 在行业内建立起来相应的调解组织, 以调解行业成员与消费者之间以及行业成员之间的纠纷。^[4]

行业调解具有其独特的优势, 行业或者专业调解可以尽可能多地根据每个行业具体的实际需求为基准点, 为冲突各方在矛盾源点处解决纠纷, 达到定分止争、维护行业以及社会的稳定发展。目前行业之间的纠纷主要出现为三种类型, 其一为行业成员之间的冲突, 主要包括产业竞争、科技产权和代销级别等方面的因素产生的纠纷; 其二为行业成员和消费者之间的冲突, 主要包括行业成员的产品或者服务出现问题而引起的纠纷; 其三是消费者与消费者之间的冲突, 这类冲突不易于常见, 只限于特殊的一些行业内出现, 所以本文不着重对此进行论述。

行业机构之间的冲突, 例如医疗(医药)行业之间的冲突, 目前现存有会员制纠纷解决途径, 在我国, 医药行业协会成立了会员纠纷调解协会, 并制定了本协会内的会员纠纷的解决规则, 并且对于一方非会员, 一方为会员的纠纷也同样可以适用该会员制的纠纷解决途径, 但会员制纠纷解决途径属于自愿组织, 不具有强制力, 由会员双方自愿参与, 并且其达成的调解协议不具有法律强制力。对于未达成协议的调解行为, 不影响矛盾双方选择诉讼或者仲裁等方式再次寻求救济。^[5] 会员制调解机制具有一定的优越性, 但是缺点也暴露得非

常明显,缺乏强制力保护的情况下,纠纷调解协议难以执行,容易导致前期花费的成本付诸一炬,极易引起行业成员对行业调解协会的信赖危机。行业间的纠纷多存在利益导向,通过诉讼解决纠纷不利于企业间合作伙伴角色的构建,诉讼过程冗长、成本巨大,也不利于企业正常的运转。因此,现阶段行业协会成立的会员制调解机制缺乏刚性,效果不尽人意,行业调解形式不够全面和完善,尚存在巨大的优化空间。

行业成员间以及行业成员与消费者之间的纠纷调解模式应当适用“双轨制”的模式,以目前存在的会员制模式为基础,划分为自愿性的、无约束力的会员制调解组织和依托《人民调解法》成立的具有一定的约束力的调解组织,但是此种调解组织应当被纳入行业组织中来,摒弃政府为主导的调解组织,将调解组织从“干部化”引导到“专业化”的变迁中来。

人民调解机制的双轨制模式是目前较为符合当下中国实际情况的调解模式,有学者主张行业调解不走人民调解的约束性和可执行性路径,主张行业调解适用较为柔性的行业自治性调解形式,认为适用传统人民调解的形式会导致地域性和属地性丧失,丧失了地域性和属地性的人民调解也就不称之为人民调解。另一种观点认为行业调解会与地方治理之间产生冲突。总之,现行人民调解法对于行业纠纷之间的调解规定不够完善,鉴于此,张卫平教授认为需要成立一部《行业基本调解法》或称为《行业调解指导法》,对行业调解起到指导作用。^[4]对此笔者认为,成立新的指导性立法固然能在一定程度上规范行业调解,但是对于无执行力和约束力的调解,如何落地适用和真正解决纠纷才是行业调解的困境。若行业调解协议无法落地执行,行业调解组织为调和纠纷付出的努力将付之东流。

笔者认为,单一选择一种调解模式是不够的,行业调解选择何种模式需要根据每个行业不同的属性以及地域特征综合考虑的,只有对于每个行业进行“因地制宜”的打磨才能找到适合每一个行业诉讼外纠纷解决的替代机制。第一种选择是行业可以通过依托政府或者自行发起成立行业协会,通过协会自治形式选择自治为主的柔性调解模式。若未来立法出台《行业基本调解法》,可以此法为指导进行调解活动;另一种选择是以人民调解法为依托的行业调解,

具有一定的约束力和可执行力。当然二者可以同步存在，由产生纠纷的各方当事人自愿协商何种模式解决纠纷，给予当事人充分选择纠纷解决的方式。对于行业纠纷调解形式应该给予当事人充分的选择的机会，例如在面对医药行业时，由于该行业具有封闭性，成员较为稳定，对于行业成员之间的纠纷可以适用传统的人民调解形式进行解决，而对于行业成员与消费者之间的纠纷，由于医药行业的专业性，行业成员与消费之间存在一定的不对等关系，为了平衡双方地位，对于消费者可选择适用无约束力规则，而对于行业成员可以约定适用通过行业会员制定的规则。行业调解应当是一种具有高度自主选择性的调解新型模式，各行业协会通过考虑自身行业属性的特点和该行业在各地的实际情况，选择适合该行业的调解模式。应当避免将行业调解机械式地适用，要充分发挥社会主义的实践出真知的优秀传统，打造一条适合中国各行业的调解模式，符合中国社会和文化习俗的各方回应，真切的发挥将“枫桥经验”焕发昂扬的更绚丽的生机。

4 优化人民调解队伍的建设

人民调解与诉讼解决机制不同，诉讼解决机制是通过法律来解决纠纷，并依靠国家强制力执行。而人民调解大多来自民间自治组织的纠纷解决方式。为了更好地服务各方纠纷主体之间的不同种类和内容纠纷的解决，应当发展行业或者专业化调解机制来应对当下飞速发展的社会纠纷。作为调解主体的人民调解员队伍，应当吸收具有专业知识和法律知识的人才，对于纠纷各方可以给予中肯的行业建议和法律建议，快速准确地帮助纠纷双方给纠纷快速把脉，对症下药才能更好更迅速地药到病除，维护整个社会的安详和稳定，维持商业活动的有序健康进行。行业调解主体的组成人员应当具有一定的专业性，要成立一支具有高效率、高能力的调解队伍，行业调解在人员上的选择上具有一定的难度，难以寻找一定数量的高层次人才囊括整个队伍，是成立该行业调解的疑难症结所在，因此行业协会可以通过会员制调解制度和依靠政府对接来筹划资金和支持，对行业调解人员支付一定的酬劳。

值得注意的是，传统的调解依靠政府等行政机构，具有很强的依附性，对于调解的合意的形成和纠纷主体意愿的充分表达具有一定的阻碍作用，行业调

解要做到中立性，就要去行政化，行业调解需要从“干部化”向“专业化”转变。^[6]让专业的人做专业的事，才能让行业调解发挥更大的作用。若行业调解依托于行政机构，难免会影响行业调解自身优势的发挥，导致行业调解失去权威性和群众信赖感，使行业调解再次成为传统的人民调解，其优势也将不复存在。国外的众多调解组织是与政府是相互独立的，这对于调解组织的权威性保障十分重要。目前而言，我国行业调解组织在硬件设施、调解人员、调解技巧培训方面都要得到行政部门的支持才能将行业调解顺利地运行下去，要求行业调解脱离行政机构而独立存在短期内难以实现，应当循序渐进逐步推行。

调解人员的调解技巧、专门知识和法律知识都是行业调解的必备条件，在往后的调解时代，专业型调解员将取代德高望重的传统调解员。^[7]培训具有专业知识的调解员是大势所趋，美国、英国、德国等国际社会已然实行，并取得了不错的成就，中国调解事业要想焕发生机，就要融进整个世界的调解改革的浪潮中，不断革新自我的调解机制，不断适应我国实际情况。调解员也应当吸收具有专业法律知识的人员对于行业纠纷中出现的法律问题进行解答和提出建议，帮助纠纷双方理智客观地认识纠纷的法律问题，以期达成双方合意的调解协议。据此，调解员的选择应当作如下考虑：首先应当选择具有法律背景的人员，帮助厘清纠纷法律层面的各项问题；其次是要考虑吸收专业型人才，行业的专业化知识可以帮助解答专业问题和提出专业建议；第三是对调解员进行培训，除调解技巧的培训外，还要注重交叉培训，对有法律背景的调解员进行行业知识培训，对有行业知识的调解员进行法律培训，使其成为独立的复合型调解人才，这样可以有效节约调解资源，通过整合调解资源来应对不断增加的纠纷。行业调解员的培育工作是冗长而复杂的，需要各方主体对行业调解付诸心血，需要行政机构、民间组织以及人民群众等全社会共同努力下才能健康有效地发展起来，帮助整个社会在诉源治理中，在维护社会安定，修护人与人之间的关系上发挥重大作用。

5 结论

人民调解制度具有其自身不可磨灭的优点，对于缓解当前“案多人少”的

现实状况具有积极作用,同时也符合新时代社会主义核心观的要求,符合为人民服务的根本宗旨。贯彻适用纠纷替代解决机制,将调解制度发展成适合我国根本国情和与时代发展所契合的纠纷解决模式,有利于使“案结事了人和”从根本上得到实现,维护整个社会关系的维稳以及各项事业的和谐发展。人民调解制度在适应时代发展的潮流中,为基层社会治理解决纠纷机制创新发展带来了新的活力,推动国家治理能力在社会基层治理方面的维稳和再造。“十里不同乡,百里不同俗”,在我国所处的地域特征和行业多元化发展的今天,不单单要注重法律适用的统一性,同时也要考虑对多元化纠纷解决方针政策的不断推进。使“枫桥经验”在新时代背景下,焕发新的生机,加快行业调解体制的不断繁荣,建立与时代发展相匹配的多元化调解体系,是新时代法治社会建设的应有之义。

参考文献

- [1] 郭亮. 乡村振兴背景下的土地纠纷及其制度完善[J]. 华中科技大学学报, 2022(4): 23-30.
- [2] 李海荣. 新时代我国社会矛盾及其制度内化解[J]. 科学社会主义, 2018(4): 106-110.
- [3] 韩谦. 莆田血案背后: 乡村纠纷调解为什么难[N]. 南方周末, 2021-10-20.
- [4] 张卫平. “案多人少”问题的非讼应对[J]. 江西社会科学, 2022, 42(1): 2, 57-70, 206.
- [5] 龙婧婧, 廖嘉一. 人民调解制度的实践定位与完善路径[J]. 中国司法, 2021(9).
- [6] 廖永安, 王聪. 人民调解泛化现象的反思与社会调解体系的重塑[J]. 财经法学, 2019(5).
- [7] 兰荣杰. 人民调解: 复兴还是转型? [J]. 清华法学, 2018(4): 111-127.

Research on the New Path of People's Mediation System in the New Era

Yang Xuan Luo Yanxue

Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: With the complexity of the overall social environment in the new era, the diversity of personnel types and the integration of life style, social disputes are increasing day by day, resulting in a variety of social problems increasingly prominent. At the same time, with the continuous strengthening of people's legal consciousness, the number of court cases has increased rapidly, "more cases less" has become the normal phenomenon of court work. So far, the people's mediation system, as an important means of non-litigation dispute settlement and litigation source governance, has come to make timely reform. In order to maintain the harmony and stability of the whole society, so as to achieve a real settlement and end disputes, it may be possible to reform people's mediation organizations from different aspects such as the composition of the main body, mediation mode, mediation skills, improve the degree of specialization of people's mediation, promote the development of industrial mediation, To realize the organic unity of the voluntary mediation of the parties, the acceptability of the mediation results and the enforceability of the mediation agreement, make the people's mediation system truly become the first flexible line of defense to protect the legitimate rights and interests of the people and an important mechanism to maintain social unity.

Key words: People's mediation; Industrial mediation; Traceability governance