

有人認為中國的民間調解制度有助國家長治久安。 資料圖片



中國調解制度 探究系列 二之二

助民解困

編按：上期專欄探討中國民間調解制度的形成背景、作用及展現模式。今期將會主要集中探討民間調解制度的發展進程，當中所遇到的困難，以及未來的發展方向。

■胡潔人 浸會大學政治與國際關係研究系博士

香港浸會大學中國研究課程成立於1989年，至今已培養近兩千名本科生，為香港歷史最悠久的中國研究課程。香港文匯報與浸大中國研究課程合作推出通識專欄，以專業的角度，深入淺出地探究中國在社會民生、城市規劃、經濟轉型、外交政策等多方面的最新發展，為本港高中生提供具權威性的「現代中國」通識科單元學習材料。

現代中國

人民調解

助國長治久安

上世紀初萌芽 中國特色濃厚

中國的現代民間調解制度萌芽於20世紀初，並成型於抗日戰爭時期，而在繼承和發揚中國民間調解的優良傳統基礎上，經歷社會主義建設的實踐後，成為具有中國特色的民主與法律制度。

厭棄訴訟 農民自解糾紛

當時，在共產黨領導下的農會組織和一些地區建立的局部政權組織中設立調解組織，主要處理農民之間的糾紛。抗日戰爭時期，在陝甘寧、陝西、甘肅、寧夏邊區、山東抗日根據地等地的鄉村都設有較完備的調解組織，主要以民主自治的方式，由農民自己解決彼此之間的糾紛及調解農會之間的矛盾。為顯示農民當家作主及與歷史上的民間調解相區別，故稱之為「人民調解委員會」，這個名稱沿用至今。這一時期的人民調解將儒學和「毛澤東思想」融合，都對訴訟懷有惡感，並且高度倚重「自我批評」等原則來解決矛盾。人民的內部矛盾通過民主的批評、說服和教育的方法而不是強迫、壓制的方法來解決。當時，大量民事糾紛已通過人民調解來解決，由此可見這種文化的延續性。

新中國成立後，人民調解制度作為司法制度建設和社會主義下的基層民主政治制度建設的重要內容，是中國共產黨和中央政府高度關注的目標。中華人民共和國《民事訴訟法》第一章第16條規定：「人民調解委員會是在基層人民政府和人民法院指導下，調解民間糾紛的群眾性組織」。由此觀之，人民調解作為民間調解的重要形式，群眾通過自治活動性解決糾紛的制度，屬於社會自治範疇。

形式多樣化 組織趨完備

2002年9月，司法部發布《人民調解工作若干規定》對調解的組織形式作出新規定，人民調解委員會可以採用下列形式設立：

1. 農村村委會、城市(社區)居民委員會設立的人民調解委員會；
2. 鄉鎮、街道設立的人民調解委員會；
3. 企業事業單位根據需要設立的人民調解委員會；
4. 根據需要設立的區域性、行業性的人民調解委員會。

有人認為，這大幅超出1989年發布的《人民調解委員會組織條例》所規定的範疇，由此形成橫向以居(村)委會調委會、街道(鄉鎮)調委會為基礎，企業事業單位、群眾組織、行業性、區域性人民調委會為補充的組織形態；在縱向上形成街道(鎮)調委會——居(村)調委會——調解小組——調解員4個工作層次。



■今年初，總理溫家寶前往國家信訪局與來訪群眾進行交流，了解他們的困難和要求。 資料圖片



■農民傾向由自己解決內部的矛盾。 資料圖片



概念鏈接 人民調解

人民調解又稱訴訟外調解，是指在調解委員會的主持下，以國家的法律、法規、政策、社會公德為依據，對民間糾紛當事人進行說服教育、規勸疏導，促進糾紛當事人互相諒諒、平等協商，從而自願達成協定，消除紛爭的一種群眾自治活動。

人民調解制度的性質是一種司法輔助制度，是一種人民民主自治制度，是人民群眾自己解決糾紛的法律制度，是一種具有中國特色的司法制度。它秉承合理合法、自願平等及尊重訴權3種原則處理民事糾紛事件。

傳統觀念巨變

衝擊維穩核心

中國現行的調解制度主要由3個部分組成：法院調解、行政調解及人民調解。其中人民調解是現行調解制度的一個重要組成部分，亦是法制建設中一項獨特的制度，它是在社會主義建設的實踐中不斷完善和發展起來的，對維護社會穩定及實現群眾自治有很大貢獻。

在中國社會的轉型期，由於市場經濟的衝擊，中國傳統的道德倫理規範、人際關係準則和價值信仰尺度都發生巨大的變化，各種民生矛盾和糾紛增加，且呈多樣化趨勢。糾紛的形成由以往的個體之間轉向公民與法人之間、社會組織之間和公民與政府之間。而以契約形式為依據的社會關係逐步取代以血緣、居住地或單位為基礎的社會關係，人際關係從原有的熟人社會、鄉土社會轉向彼此獨立的陌生人社會。這些轉變對傳統的人民調解制度形成新挑戰。



■中國經濟快速發展，商品價格持續上升，加重人民負擔，由此衍生各種社會分歧，政府必須正視。 資料圖片

結語

學者分析，從當前中國的現狀來看，群體事件發生的背後原因是公共權力在百姓和官方組織間配置的不平衡。有人認為，當相對無權的公民在利益受到侵犯時，政府的信訪部門未必能直接解決問題。他們唯有接受調解來解決問題。人民調解雖然免費，並具有法律效力，但始終難以從根本上解決百姓遇到的困擾和遇到的難題。

但有人認為，人民調解作為中國社會多元化的糾紛解決方式之一，是民間道德和現代法律的融合。在當前中國社會中，人民調解組織仍是公民遇到日常衝突後最主要的尋求解決的機構之一，因這可解決難以通過法律途徑處理的問題。法律制度並不是

約束人們的唯一方法。社區中的集體意識沒有泯滅，反而有增強的趨勢，這也是為何糅合集體良知、道德倫理和現代法律的人民調解「有市場」的原因。因此，人民調解在中國社會具有社會整合的作用，是維護社會秩序的一個手段。



■有人認為，加強農村子女的教育福利，有助社會穩定。 資料圖片

糾紛日趨複雜 改革事在必行

由中央組織部牽頭開展的《新形势下人民內部矛盾研究》的結果顯示，近年中國人民的內部矛盾呈現「群體性事件增多」、「對抗性增強」、「利益性矛盾突出」等特點。

群體事件逐年遞增

《2005年社會藍皮書》顯示，1993年至2003年間，中國100人以上的群體性事件數量由1萬在增加至6萬，參與人數由約73萬上升到超過300萬。而據《瞭望東方周刊》報道，從2003年7月1日到8月20日，到北京市委門前上訪的人數高達1.9萬，群體上訪有347批；到中紀委門前上訪的人數有1萬多，群體上訪達453批。

群體性衝突增加的主因在於轉型期中國社會利益分配格局的失衡，民生矛盾複雜，加上權利腐敗日益突出，導致各種社會問題叢生，以

及民眾對腐敗和官僚主義之風盛行的基層政府的不信任。但同時，各級政府正在積極減少群體事件發生，並盡量通過調解、仲裁等方式妥善解決事件。

調解個案逾500萬 成功率近95%

全國統計資料顯示，截至2000年底，全國已建立96.3萬個人民調解委員會，共有近850萬名調解人員。2000年，人民調解組織共處理民間糾紛逾500萬件，其中成功調解476萬個個

案，成功率近95%；同時，成功防止因民間糾紛而引發的自殺個案近3萬件，涉及3.6萬人。

由此可見，及時有效化解民生矛盾、維護社會穩定，已成為關乎國家長治久安和鞏固執政黨地位的重大問題。群眾上訪和信訪的問題，絕大部分牽涉民間糾紛，那是可通過人民調解來解決。然而，隨著上訪和信訪人數逐漸增加，加上所牽涉的問題日趨複雜，有人認為推動人民調解制度的改革和發展是中國社會的首要任務。

■有調查指，中國近年通過法院處理的糾紛案件越來越少，但以人民調解方式的個案不斷上升。 資料圖片



延伸閱讀

1. 李培林、張翼、趙延東、梁棟：《社會衝突與階級意識——當代中國社會矛盾問題研究》，社會科學文獻出版社，2005年
2. 應星：《大河移民上訪的故事——從「討個說法」道「擺平理順」》，(北京：三聯書店，2001年)
3. 《中國的調解制度》，中國政府門戶網站(來源：中國網) http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2006-04/30/content_271848.htm
4. 《中國勞動爭議調解仲裁制度 面臨重大變革》，中國評論新聞網 <http://www.chinareviewnews.com/>
5. 《中國現有調解委員會82萬多個 工作領域不斷拓展》，中國工會新聞 <http://acftu.people.com.cn/BIG5/12173372.html>
6. 《中國立法強化民間調解社會矛盾減壓作用》，中國網 http://big5.china.com.cn/news/law/2010-08/29/content_20814484.htm