

# 对人民调解原则作为民事诉讼基本原则的质疑<sup>\*</sup>

王 晶

(南京师范大学 法学院 江苏 南京 210097)

摘 要 :人民调解原则在 1982 年的民事诉讼法(试行)以及 1991 年修改后的民事诉讼法中均被规定为民事诉讼法的基本原则。通过对人民调解历史发展脉络的梳理 ,以人民调解与民事诉讼基本原则属性的一一比照和阐述人民调解原则作为民事诉讼法原则同法院调解原则的重叠和冲突 ,并展望了人民调解未来的发展趋势。

关键词 :人民调解 ;民事诉讼 ;基本原则 ;法院调解

中图分类号 :D925.1

文献标识码 :A

文章编号 :1008 - 509X(2003)01 - 0009 - 04

人民调解原则 ,作为民事诉讼的特有的基本原则 ,在 1991 年民事诉讼法中被表述为“人民调解委员会是在基层人民政府和基层人民法院指导下 ,调解民间纠纷的群众性组织。人民调解委员会依照法律规定 ,根据自愿原则进行调解。当事人对调解达成的协议应当履行 ;不愿调解 ,调解不成或者反悔的 ,可以向人民法院起诉。人民调解委员会调解民间纠纷 ,如有违背法律的 ,人民法院应当予以纠正。”这一条主要规定了人民调解委员会与基层人民法院的关系以及人民调解委员会调解的原则和调解的效力 ,因此有的理论教科书中也称这条原则为“指导人民调解”原则<sup>[1] p.63-64</sup>。笔者这里采用通说称其为“人民调解”原则 ,但是 ,无论是实际执行情况还是理论研究 ,人民调解原则均遭遇了尴尬。从实际情况看 ,基层法院基本上没有对人民调解委员会进行指导 ,而且从其实效性来看 ,也并没有多大的实际意义。在诸多的理论教科书和论文、著述中提及民事诉讼的基本原则时 ,则或者回避解释或者根本不提及人民调解原则 ,更多的则是探讨法院调解这一民诉法的基本原则。由此可见 ,人民调解原则在民事诉讼法基本原则一章中规定的科学性、合理性上存在问题。

## 一、人民调解的内涵及其历史发展脉络

调解的传统在我国历史悠久。真正的“人民调解”发端于抗日战争时期的陕甘宁边区 ,由于实行“精兵简政”政策 ,司法人员的相应减少无法应付大量的诉讼纠纷 ,因此边区政府颁布了《陕甘宁边区民刑事事件调解条例》。在实践中 ,人民调解主要方式是人民群众自己进行调解 ,尤其是由村里的调解组织进行的调解 ,这种调解方式在处理民间纠纷中起到了积极和有效的作用。因此新中国成立后 ,

人民调解的纠纷处理方式得以延续 ,其调解组织——人民调解委员会在 1954 年获得了一个国家制定法的基础 ,即当时的政务院(后变更为国务院)《人民调解委员会暂行组织通则》(《调解通则》)的颁布。《调解通则》的第 3 条规定了人民调解委员会的管辖范围和任务 :调解人民内部普通的民事纠纷和轻微的刑事案件。调解要遵循如下原则 ,即自愿原则、劝说原则、说服教育原则和民主原则。人民调解委员会在 50 年代后期被简单地合并到基层的犯罪预防的保安组织中 ,但仍然存在。然而在“文革”期间 ,人民调解委员会和其它法律机构全部被中止或废除。1982 年颁布并试行的《民事诉讼法》和 1991 年正式修改、颁布的《民事诉讼法》两者在基本原则章均规定了“人民调解委员会是在基层人民政府和基层人民法院指导下” ,并规定其性质为“调解民间纠纷的群众性组织” ,根据自愿原则进行调解。1989 年国务院新的《人民调解委员会组织条例》的颁布标志着调解的复兴 ,他取代了 1954 年以来规范调解委员会的原有法规。司法部恢复了全国范围的城乡调解员网络 ,作为维持公共秩序和减轻法院重负的手段。和旧法规一样 ,新法规定不得强迫当事人达成调解 ,并规定调解不是法院判决的先决条件。不得因未经调解或者调解不成而阻止当事人向人民法院起诉。新法规同时取消了依 1954 年法律享有的处理轻微刑事案件的权力。1954 年和 1989 年的条例均规定 ,基层的人民政府和法院监督调解委员会 ,但新的调解条例更进一步规定 ,基层人民政府及其派出机关指导人民调解委员会 ,调解委员会的日常工作由司法助理员负责 ,他们是当地司法局管辖下的行政人员 ,也负责调解疑难案件。在人民调解委员会的实际运作中也体现了这一点 ,基层人民政府的司法助理员具体负责监

<sup>\*</sup> 收稿日期 2002 - 11 - 16  
作者简介 :王 晶(1978 - ) ,女 ,江苏南京人 ,南京师范大学法学院 2001 级法理专业研究生。  
万方数据

督和直接参与调解。这说明人民调解在具体的运作和相关的规定中与法院的联系实质上已经不存在,民事诉讼法中将其作为基本原则加以规定已经不符合人民调解现实的发展,成为空洞的规定。

## 二、人民调解不具备作为民事诉讼基本原则的属性

民事诉讼基本原则中的“原则”,其含义就是指观察、处理问题的准绳。“原”乃“源”的古字,有根本、推求、探究、原来、起初之意;“则”为规则之意,拉丁文中 Principium 同古汉语中“原”词义接近,英文中 Principle 也意为根本规则。由此可知,无论在汉语,还是在拉丁文或英文中的语源,我们均可将基本原则定义为“根本性规则”。那么,民事诉讼法的基本原则,即为贯穿于民事诉讼始终的根本性规则,是对制定和实施民事诉讼具体程序的制度有广泛指导作用的抽象性概括。其基本内涵应当包括三大基本特征:第一、效力的始终性。民事诉讼活动,在实践中表现为若干连续阶段所构成的一个整体,各个具体阶段互相衔接以保持诉讼过程的连续性。在这个动态过程中,有的原则对其中某个阶段或某几个阶段有重要作用,而对于民事诉讼全过程却没有指导意义,这样的“原则”则不应称其为“民事诉讼的基本原则”,而只有那些为保证整个民事诉讼法的动态运作而起指导作用的基本准则才能被称为“民事诉讼法的基本原则”,以区别于诸多诉讼制度或审判制度中的具体原则。第二、地位的根本性。民事诉讼法基本原则的“根本性”强调的是,它是其它原则的来源与依据,是整体的基础之所在,其不可动摇的根本地位决定着它以其渊源功用诉讼过程中起着举足轻重的作用,正确地把握民事诉讼法的基本原则,有助于对民事诉讼法的立法精神、条款内容及具体程序的价值加以理解。同时,其地位的根本性也体现在,它在民事诉讼法诸多原则构筑的体系中居于最上位层次,对下位原则有指导和规范作用,其它下位原则不能与其实质内容相背离。第三、内容的特有性。只有那些反映民事诉讼法特有内容与机制的,体现民事诉讼法律机制的科学性与整体性的原则,才能保证正确指引民事诉讼法律关系的确立,指导诉讼程序制度的正确运作,才是民事诉讼法的基本原则。

比照基本原则的属性来看人民调解原则,首先,人民调解委员会的调解是在诉讼前展开,而非诉讼阶段,显然不能构成民事诉讼的基本原则,更不用谈对民事诉讼全过程的指导意义了。其次,因为人民调解原则不是诉讼阶段的原则,因此,人民调解并不能构成其它诉讼阶段原则的来源与根据,更不能制约其它原则。再次,虽然人民调解原则的内容具有特殊性,区别于我国法律体系中其它部门法的基本原则,如刑事诉讼法等,但是它并不能体现和指导民事诉讼程序制度的正确运行。因此,从法律基本原则的属性来看,人民调解原则不是适格的民事诉讼法的基本原则。

## 三、人民调解原则与法院调解原则在设置上

万方数据

## 的重叠和冲突

人民调解是在民事诉讼开始前设立的一个可选择性的程序,它在基层人民政府和基层人民法院的指导下进行。人民政府和人民法院的共同指导就意味着行政权和司法权的同时介入,而民事诉讼法是调整民事诉讼法律关系主体的行为和关系的法律规范的总和<sup>[2]P.7</sup>,行政权并非它所调整的对象,因此人民调解原则的如此规定出现在民事诉讼法中无科学基础。其次,由于规定人民调解委员会的调解始终要在基层人民法院的监督和指导下进行,这在学理上使得人民法院没有通过诉讼程序就提前介入了当事人的民事纠纷的调解中,有悖民事诉讼不告不理的原则,会导致司法权的非程序性扩张,与法治的程序合理性的目标价值冲突,并且与法院调解原则在设置上重叠和冲突。法院对民事纠纷的人民调解的指导,意味着法院的提前介入,人民调解不论成功与否,都已渗透着法院的意志和意见。假设 A 和 B 因为某件民事纠纷自愿接受了人民调解委员会的调解,但是,在调解协议达成后,其中的一方反悔,向指导过该人民调解的基层人民法院起诉,而按照民事诉讼法规定的法院调解原则,人民法院审理民事案件,应当根据自愿和合法的原则进行调解,调解不成的应当及时判决。那么,如果一方在诉讼过程中自愿接受调解,则这次法院调解中必然渗透了指导人民调解时的法院意见,导致调解在实质上的重叠,不仅法院审判的经济成本上升,同时也浪费了社会的人力物力资源,缺乏效率。其二、法院对人民调解的指导造成的法院对调解的提前介入,会导致人民调解的保密性下降,当事人会担心法院可能会把他在调解中作出的妥协和让步看成是理屈的表现,会害怕调解一旦失败,向同一法院提起诉讼时会对他产生不利的影响。其结果很可能是由于担心和害怕而不愿意把真实情况告诉调解人,拒绝作出本来可以作出的妥协和让步,将调解引向失败。而从法院或者法官自身来说,提前介入人民调解会导致与法院调解原则的重叠之外,如果当事人人民调解不成功,起诉后绕过法院调解这一步骤而直接要求法院进行判决的话,那么,法官在诉讼程序启动前进行的对人民调解的指导容易在他判决时形成一些倾向性,有悖法官民事诉讼中居中公正裁判的原则。

## 四、人民调解不是民事诉讼的组成部分

首先,通过前面对人民调解原则是否是民事诉讼基本原则的分析,可以得出人民调解原则不仅不是民事诉讼的基本原则,而且是一种可选择性诉前程序,那么,这种程序能否算作民事诉讼的一部分呢?人民调解的主持者人民调解委员会是一个群众性组织,并非国家赋予其审判权的国家审判机关。民事诉讼的参与者按照民事诉讼法的规定为人民法院、当事人、诉讼代理人、其他诉讼参与人,其共同特征之一为参与诉讼。

其次,人民调解程序具有独立性,完全独立于民事诉讼程序而存在,与法院的诉讼程序并无衔接,法院不能随

意干预或包办调解委员会的调解工作,而人民调解也不是诉讼的必经程序。并且国家为此也制定了相应的法律对人民调解加以调整和规范,并设立了一套人民调解机构和工作程序,实际上,人民调解已脱离与基层法院的联系而运作。

1989年国务院颁布新的《人民调解委员会组织条例》取代了1954年的《人民调解委员会暂行组织通则》,司法部恢复了全国范围的城乡调解员网络,这些人民调解委员会受司法助理员和乡村法律服务处的监督和支持,新的调解条例规定,实际由基层人民政府及其派出机关指导人民调解委员会,调解委员会的日常工作由司法助理员负责,他们作为当地司法局管辖下的行政人员,也负责调解疑难案件。调解员的行为标准在新法中得到了更详细的规范,要求调解员不得徇私舞弊;对当事人压制、打击报复、侮辱、处罚当事人、泄露当事人的隐私、吃请送礼。对于人民调解具体的负责人员司法助理,司法部在1981年11月对司法助理员的工作制定了暂行条例<sup>[3]</sup>(p.819-823),到了1990年4月,又颁布规章,明确指明他们的工作:“基层人民政府的司法行政人员,具体负责处理民间纠纷的工作”(第2条)<sup>[3]</sup>(p.819-823)。1990年司法部颁布了“民间纠纷处理办法”<sup>[4]</sup>(p.597)。其中规定了司法助理员应怎样解决“公民之间有关人身、财产权益和其他日常生活中发生的纠纷”(第3条)。调解条例始终强调自愿和合法。通过让司法助理员担当调解主持者,该办法也强调了调解委员会与司法部(而不是法院)的联系。随着合同责任制的出现,农村地区普遍存在对法律专业知识的渴求。新的法律服务机构由此产生,1987年5月的《关于乡镇法律服务所的暂行规定》中对这些机构的运作作了规范。到了1991年9月,司法部又颁布了管理所有乡村法律服务运作行为的规定<sup>[3]</sup>(p.824-826),明确了这些组织的法律地位,即在基层人民政府和司法助理员的领导下,这些部门既是调解员,又是调解和其它法律行为中当事人的代理人。因此,综上所述,人民调解不是民事诉讼的一部分。

## 五、人民调解的发展趋势及其与法院调解的关系

调解作为我国传统的纠纷解决模式源远流长,它与仲裁、民事诉讼等并立作为解决民事纠纷的一种方式,有其独立存在的价值、生存空间和方式。调解深深植根于中国传统文化中,强调和谐和维持良好关系。中国社会网,尤其在农村,建立于住所和工作场所所结识的熟人的基础上。在此背景下,人们不愿因运用法律解决日常纠纷而损害相互关系。他们宁愿牺牲某些权益,来顺应情理以便改善周围的社会关系。调解作为对诉讼的一种替代,成为挽回面子的一种折衷的方式。并且,一些纠纷不牵涉法律而是道德问题,诉诸调解往往有所裨益。而且长期以来,对诉讼的一般民间看法也支持着人民调解。很多人对法院作用没有正确认识,对人民法院审判职能的认识和宣传只停留在专政工具的层面上,而不是解决人民内部纠纷,同

万方数据

时,法院的水平不高,人们对判决造成的人际关系的影响的不满,以及对司法正义普遍缺乏自信,三者的结合进一步使得潜在诉讼当事人犹豫不前。成本的不确定性也是另外一个更为重要的经济因素。而调解恰恰在这个时期分担人民法院的压力,满足了部分预防和解决民间纠纷的需要,避免和减少了大规模社会纠纷的爆发和激化,稳定了社会秩序。正如一些学者指出“民间调解作为中国基层社会的一种权利保护机制,与国家行政机制和司法机制相比,它在解决民间纠纷保护公民权利方面,具有一些突出的优点……由于民间调解具有简易性、灵活性、普遍性和自治性等优点,所以它仍将是中国社会解决民间纠纷、保护公民权利的重要方式。特别是在司法机制、行政机制都不健全,需要进行改革的情况下,民间调解作为中国基层社会权利保护机制的作用就更为重要了,它在保护公民权利方面的意义就更加值得重视了”<sup>[5]</sup>(p.251)。

另一方面,进入20世纪90年代后期之后,随着社会法制化的呼声日益增高和社会结构转型的加快,经人民调解解决的纠纷总量正在呈下降趋势,如果结合人口增加和纠纷总量不断上升的因素看,尤其是相对于法院的收案量,则人民调解的作用确有明显下降之势<sup>[6]</sup>(p.505)。究其原因,大致有以下几个方面:

首先,改革创生了一个更为复杂化和经济关系日益起主导作用的社会,各种新型的纠纷不再归调解委员会受理,例如,劳动争议和合同纠纷被提交到仲裁委员会和法院。过去,调解经常介入同一地区或乡村的居民之间的交换关系,现在,合同当事人来自不同的地区,当事人之间以前并不存在联系,其经济上的利害关系远大于集中于居民、家庭或亲友之间的小型交换关系。在这些情况下,有效的调解变得艰难,诉讼则有所增加。

其次,面对纠纷数量和类型的大幅度增长,人民调解委员会由于其自身的局限性无法发挥更加积极的作用。第一、人民调解的性质决定了其处理结果在效力上缺少权威性、确定性和强制性,这种情况一方面抵消了调解的程序效益和效率,致使当事人由于担心这一程序会增加纠纷解决的成本和时间,转而直接向诉讼程序寻求彻底的解决;另一方面,也不利于当事人自觉履行调解协议,导致当事人动辄撕毁协议,再上法庭。以至于很多人认为诉讼程序更符合效益和效率原则,并以此作为否定人民调解的理由。第二、调解的程序规定仍不够细致和明确。调解过程因此仍具有较大的随意性。例如,调解中当事人如何承担举证责任,怎样进行举证质证,调解委员会的中立性应保持在什么程度,等等。第三、调解组织成员的素质也是影响调解成效的原因之一。以往,人民调解委员会的委员多为当地德高望重的年长者或基层自治组织成员,他们的调解成功率主要依靠对当地居民的长期了解、对地方惯例和规范的熟悉和解决纠纷的经验,以及由于自身的威望、经验、信誉等产生的对当事人的影响力。而在当前,依法调解的原则要求调解委员会必须具备一定的法律知识,这一

方面使一部分有权威和调解经验的人不再适于调解工作，也使民间调解自身在纠纷解决中的优势或价值受到了限制。然而另一方面，由于历史的原因，现有的调解委员会多数仍然由中年以上的基层人士担任，他们实际上不具有较高的法律素质和文化水平，很难准确地理解并解释有关法律规定，因此他们的调解方法很难随社会的变化作出适当的调整，这方面的因素也导致当事人对调解工作的不信任。

最后，社会的价值观的变化和法治思想的广泛传播而带来的权利意识的增强导致对诉讼的推崇和对调解的轻视。同时，纠纷当事人之间的诚实信用与协商合作精神的严重衰退也是调解难以达成和不遵守协议的原因之一。此外，近年来，法院在审判侵权诉讼中判决的损害赔偿数额不断攀升和相差悬殊的结果，以及媒体对国外相关巨额赔偿案件推波助澜的报道，也无形中诱发了当事人通过诉讼可获得更大的利益的侥幸心理，这就是所谓的“权利的不确定性增加诉讼”。而且，法律的增加和纠纷的复杂性，也造成了调解委员会在纠纷解决过程中无所适从的实际状况。

而与此同时，相对于人民调解的缺点，法院调解占有优势并逐渐发展成为纠纷的主要解决方式之一。法院调解中，法官具备专业的法律知识，作为调解的第三人，其公

正、中立的形象和司法的权威给当事人权利以充分的保障，法院调解使调解协议产生法律上的效力等。但是法院调解的调审合一的审判制度也造成了调解的自愿性得不到切实的保障、调解的保密性差、调解的低成本优势不明显等缺陷<sup>71</sup>。这些可以通过对法院调解原则的规制和法院调解程序的修改来解决。综上，笔者认为人民调解原则未来的发展可以把重点放在程序方面，结合法院调解的特点，解决人民调解的问题。例如，可以合并人民调解和法院调解，将诉至法院的民事纠纷规定为“强制调解”案件，这里的“强制”是指程序意义上的强制，而不涉及当事人的实体权利，即在诉讼程序启动之前使当事人在诉讼权利受到保障的情况下获得一个非对抗的接受调解的机会，并在修改后的民事诉讼法中专设“调解”一章对此加以规定，对“强制调解”加以严格的规范和约束，同时也可以节约社会和司法资源，简化审判程序，提高司法效率。其次，在民事诉讼法尚未修改之前，可以通过全国人大常委会对民事诉讼法规定人民调解原则的第16条进行立法解释的形式，设置司法审查或审核程序，一方面把对调解协议的合法性审查制度化，保证调解的公正性。另一方面可以使调解协议具有法律效力，避免当事人随意推翻调解协议，从而实现效益的最大化。

参考文献：

[1] 陈桂明. 诉讼公正与程序保障[M]. 北京: 中国法制出版社, 1996.  
[2] 常怡. 民事诉讼法学[M]. 第2版. 北京: 中国政法大学出版社, 1996.  
[3] 刘志涛. 人民调解实用大全[M]. 长春: 吉林人民出版社, 1990.  
[4] 司法部. 民间纠纷处理办法[Z]. 中华人民共和国国务院公报, 1990.  
[5] 刘广安, 李存棒. 民间调解与权利保护[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000. 走向权利的时代——中国公民权利发展研究(修订版).  
[6] 范愉. 非诉讼纠纷解决机制研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.  
[7] 李浩. 调解的比较优势与法院调解制度的改革[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2002(4): 24-26.

# Challenges on the Practice of Regarding the Principle of People's Mediation as the Basic Principle of Civil Procedures

WANG Jing  
( Law School , Nanjing Normal University , Jiangsu Nanjing 210097 ,China )

**Abstract** :The Principle of People's Mediation has long been regarded as the basic principle both by Law of Civil Procedure ( Trial ) ( 1982 ) and revised Law of Civil Procedure ( 1991 ). By exploring the history of people's mediation system and comparing and contrasting the natures of people's mediation and that of the basic principle of civil procedure , this paper presents the overlappings and conflicts between the principles of people's mediation and the court's mediation and raises doubts about the practice of using people's mediation as the basic principle of civil procedures. The author finally predicts the tendency of people's mediation in the future.

**Keywords** :people's mediation ; civil procedures ; basic principle ; court mediation