

中国调解工作室制度研究

——基于上海与广安模式的考察

张永进

(西南政法大学 法学院,重庆 400031)

摘要:随着社会转型的进一步深化,我国利益格局处于急剧的调整之中,随之而来的社会矛盾和社会纠纷处于高发阶段,而传统的人民调解组织在社会矛盾化解,社会纠纷解决能力方面不断下降,各种新型调解组织如雨后春笋般不断浮现,调解工作室则是传统调解组织社会化的代表之一。调解工作室是以调解为主要活动内容的工作室,作为新型调解组织,调解工作室在社会矛盾化解,社会管理创新,社会组织发展方面发挥了重要作用。通过对当前我国典型调解工作室的比较研究,分析典型调解工作室的运行模式和机制特点,从而探究我国调解工作室制度运行的社会结构,深化对我国新型调解组织在转型期社会的独特社会功能和价值,从而为多元化纠纷解决机制与和谐社会构建提供理论支持和决策参考。

关键词:调解工作室;上海模式;广安模式;个案;比较分析

中图分类号:D926;D63

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2011)03-0054-08

人民调解是指在人民调解委员会主持下,通过说服教育,规劝引导纠纷当事人互谅互让,平等协商,依照法律、政策和社会公德自愿达成协议,从而消除争执的一种群众性自治的纠纷解决方式。人民调解是一项极具中国特色的群众自治性纠纷解决机制,预防及解决民间纠纷作用明显,是维护社会和谐稳定的“第一道防线”,被西方学者誉为“东方经验”。因此,人民调解工作在司法行政工作中具有相当重要的意义。上个世纪 80 年代以来,我国处于社会急剧转型的时期,经济、社会、政治、文化、意识形态变动激烈并将发生整体的结构性变迁,各种社会矛盾和冲突激化,纠纷数量上升,类型新颖且专业性强,纠纷起因和内容复杂,涉及部门多、范围广、跨地域、易激化,群体性事件频繁发生……成为影响社会和谐稳定的重要因素。针对以上状况,需多管齐下,加速发展,深化改革,推进法治,尽可能协调利益冲突,倡导和谐的文化理念,特别是要建立和完善有效的多元化纠纷解决机制、纠纷预防机制以及利益协调机制,以保障社会在冲突中实现平衡,从而得到持续、稳定、健康、快速发展。因此,人民调解作为最重要

的诉讼外纠纷解决机制,其作用不可忽视。但长期以来,由于人民调解制度所面临的问题和缺陷,其作用的发挥受到了抑制。在这样的社会纠纷状况背景下,作为新型调解组织的调解工作室如雨后春笋在华夏大地遍地生根发芽。

调解工作室,顾名思义是以调解为主要活动内容的工作室。这是对调解工作室做出的最为通俗的定义,然而可以进一步追问,何为工作室?严格来说工作室并非学术话语,而是指由几个人或一个人建立的组织,其组织形式多种多样,譬如上海李琴调解工作室登记为非法人企业,而四川广安郭太平调解工作室则是广安市人民调解联合会批准成立的群众性组织。总而言之,调解工作室的规模一般不大,工作室的事务可由成员一起讨论、决定,从而具有效率高、专业化、人性化的优点。作为新型的调解组织,调解工作室在社会矛盾化解中发挥了重要作用,如何看待不同区域的调解工作室发展,成为当前实务界和理论界亟待关注的问题。

一、调解工作室研究概论

国内最早的调解工作室一般认为是 2003 年在上海

收稿日期:2011-01-18

作者简介:张永进(1986-),男,河北邯郸人,《法论(西南政法大学研究生学报)》编辑,主要研究方向为司法制度、诉讼法、公共行政。

网络出版时间:2011-4-27 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20110427.0832.003.html>

海成立的“李琴工作室”^[1],从此,各种以调解为中心的工作室如雨后春笋,而在华夏大地上涌现^[2-4]。调解工作室在社会纠纷预防和化解中的实践效用,引起了一部分学者对调解工作室的兴趣,这些研究突破了传统的规范法学研究,而主要集中在司法制度、法社会学、法政治学、法人类学、政治社会学等跨学科领域,研究方式也从一般的调研报告,到深入的学术分析。

现有的研究内容主要集中于以下几个方面:一是调解工作室的成立背景分析,如有学者认为,调解工作室是人民调解制度应对社会转型中的社会问题的新机制和新形式,克服了原有机制的功能失调^[5]。很多学者对于调解工作室这一新型的人民调解组织,集中于调解工作室的运作机制,如有学者从法社会学角度认为,调解工作室是一种“国家与社会合作”的体现,是国家支持人民调解机构社会化的产物,它作为一个民间组织,是以政府购买服务的方式成立运行的,政府购买人民调解的最大特点是,始终强调了政府和社会组织间的本质区分,避免政府公共职能与社会民间职能的混同,它不是直接用政府主持、介入或者直接投资的方式,而是通过出资“购买”,不改变人民调解自身的民间性及其社会功能^[6]。还有学者从规范法学的角度认为:调解工作室是街道调委会的一个内部办事机构和工作机构。从法律地位来说,调解工作室通过办理民办非企业法人登记,建立了自己的章程,具备了民事主体资格,可以独立从事相应的活动。从本质上来讲,作为一个专业化的人民调解工作机构,调解工作室虽然坚持人民调解不收费的原则,但她已不同于传统的人民调解组织,而是通过借鉴英、美等国ADR,即“诉讼外纠纷解决”经验,初步具备了国外“调解公司”的雏形。”^[7]二是对调解工作室运作机制的考察,有学者通过研究认为,近年来推行的人民调解社会化实质上是对人民调解的再组织^①,这种社会化运作方式有利于推进“国家”与“民间”互动^[8]。三是对于这一新型的人民调解组织,很多学者对其功能和价值予以了肯定,如有学者认为各类调解组织面临的困境是:不收费难以保证正常运作和发展,收费则使民众难以从中受益,当事人宁可直接进入诉讼而不愿利用调解。因此,政府资金的投入既可以使人民调解摆脱自身发展的困境,保证运转,又能够使其坚持不向当事人收费,使老百姓更乐于选择这种低成本的纠纷解决方式^[9]。同时,有学者对于此种调解工作室运作模式表示了忧虑^②。

然而,纵观这些理论研究,无不都在关注于上海、

深圳、杭州等经济发达地区的调解工作室模式,很少从类型化角度分析其他地域的调解工作室,这种一叶障目的现象考察,不能不说是一种学术研究的缺憾和不足。鉴于此,本文试图从当前各地调解工作室的典型代表进行比较,从而抽象出调解工作室的类型,从而更好地解释已经出现的实践。鉴于学术研究所受的视野限制和资料分析约束,本文重点分析以李琴调解工作室为代表的上海模式和以郭太平调解工作室为代表的四川广安模式。

个案的比较,是学术研究的常用方法,在个案研究中,必须注重个案的典型性,本研究个案的选取属于典型个案。李琴调解工作室是全国成立最早的调解工作室之一,位于经济发达的上海,而郭太平调解工作室则是西部地区成立较早,在全国有一定影响的调解工作室。微观的个案比较更可以详细入微,为了学术研究的规范性和科学性,在个案微观比较的基础上,也将从宏观方面予以分析。

二、调解工作室模式比较:基于上海和广安的个案分析

(一)调解工作室概况

1.上海李琴人民调解工作室概况

李琴调解工作室作为中国东部调解工作室的典型代表,在过去的几年里,开展了过多次改革试点工作,取得了明显的效果,引起了国内理论界和实务界的关注。李琴人民调解工作室坐落在上海市长宁区江苏路街道社区服务中心内(江苏路街道地处长宁区东部,与静安区、徐汇区接壤,是中共长宁区委、区人大、区政府、区政协机关所在地,是长宁区通往中心城区的门户),街道东起镇宁路、西至中山公园,南起华山路,北达长宁路、武定西路,总面积1.52平方公里,近6万人口,下设13个居委会,长宁区江苏路“李琴人民调解工作室”是以全国模范调解员李琴为品牌,由“政府购买服务”方式运作,向居民提供调解民间纠纷、法律咨询、法律援助服务的专业人民调解机构,于2004年11月进行民办非企业单位注册登记,使李琴工作室已形成人民调解社团模式的雏形,工作室人员向职业化、专业化方面发展,2005年并将人民调解和信访代理工作合二为一,架起政府与群众的沟通桥梁,把近85%的信访过滤、解决在人民调解层面。工作室成立3年来,共调解纠纷991起,其中直接调解327件、指导社区调委会调解664件,制作人民调解协议书648份,涉案金额达410.3万元;共接待法律咨询3159起,取得了明显的成

效。“工作室”的出现,受到了社区居民的热烈欢迎,有力地促进了和谐社区建设和地区稳定。截至目前,全市19个区县213个街道、乡镇调委会共建立“工作室”193家,占全市街道、乡镇数的91%,共聘请专职调解员620名^[10]。

2. 广安郭太平人民调解工作室概况^③

广安郭太平调解工作室(以下简称郭太平工作室)成立于2009年11月20日。它是以“全国模范人民调解员”、四川省“劳动模范”郭太平的个人姓名命名的个人调解工作室。该工作室位于四川省广安市广安区,是广安市为了深入贯彻落实全省构建“大调解”体系工作会议精神,适应维护社会和谐稳定新形势的迫切需要,积极探索建立专业化、职业化、社会化人民调解组织,打造调解品牌、名牌而成立的。郭太平工作室是经广安区人民调解委员会联合会批准、广安区人民调解委员会下设的附属调解工作机构,是以郭太平为核心,其他优秀人民调解员按照分工协作的原则组成的群众性、自治性的专业化、职业化调解组织。现有工作人员9名,郭太平是该工作室的负责人,全面主持该工作室人民调解工作。广安区辖43个乡镇,6个街道办事处,现有区调委会、行业性和企业性调解组织及乡镇(街道)、村(居)调解组织980个(其中4个行业调委会,3个企业调委会),形成了县、乡镇(街道)、村(居)、组四级调解组织网络。郭太平工作室与区司法局签订《人民调解工作责任书》,接受区司法局契约式管理监督和考核,接受区人民调解委员会联合会和区人民调解委员会的指导。经它调解达成的人民调解协议,加盖广安区人民调解委员会印章。它上与行政机关、司法机关、信访部门对接,接受委托或指派,调解纠纷;下与乡镇(街道)、村(社区)、企事业单位、行业性调委会相联结,接受移送,调解纠纷。它按照人民调解工作原则、制度、纪律和程序调解矛盾纠纷。它的一切办公条件、工作经费、调解员补贴均由区政府财政预算给予保障。

(二)两种调解工作室模式的共性

上海李琴人民调解工作室和四川广安郭太平调解工作室,是我国人民调解工作在新时期的组织创新,是人民调解组织的新型形式。对于本地区的它们都是由在该社区具有一定权威的本地社区精英领衔担任,他们热心于人民调解工作,在群众中基础较深,威望较高,在调解民间纠纷过程中,发挥着独特的个人魅力和能力,化解了大量的民间纠纷^④。他们都具有一定的政治资源,均被党和政府予以大力表彰,并得到当地党政

部门的支持,例如上海李琴工作室首席调解员李琴本人先后荣获司法部授予的“全国模范人民调解员”、“全国优秀调解员”和上海市“三八”红旗手等称号,成为长宁区乃至上海人民调解战线上的一面旗帜和一个品牌”。四川广安郭太平调解工作室主任郭太平连续10年被评为市级“司法行政系统先进个人”和“国家优秀公务员”,被省高级法院和省司法厅评为“优秀人民调解员”,被市司法局记“法律援助三等功”一次,被省司法厅记“个人二等功”一次,被省委省政府表彰为“三大主题活动先进个人”,被市司法局授予“全市十佳人民调解能手”,被省法建办表彰为“四川省法制建设先进人物”,被省政府授予“四川省劳动模范”,被司法部评为“全国模范人民调解员”^[10-12]。在运作过程中妥善地处理了与其他部门的联系^⑤,且具有长期的人民调解工作经验。

(三)调解工作室:上海与广安模式的比较

1. 调解工作室职能定位不同

上海模式将调解工作室定位为处理一般纠纷的社会化组织,而广安模式则将调解工作室定位为特重大纠纷调解和群体性事件的预防。上海市人民调解工作的主要特点是建立职业化的人民调解队伍。目前上海在11个区37个街道组建了“工作室”。工作室的具体运作方法是,街道(乡镇)以街道调委会为依托,注册调解工作实体,实体的办公经费及劳动报酬由街道(乡镇)按照本辖区人口每人两元钱的标准支付,实体与街乡政府签订购买服务合同。并逐步实现建立了居村委、街镇、区三级调解网络。2003年各街道成立了“人民调解工作室”推进人民调解的专业化、规范化和社会化建设。截至到2006年在街道(镇)层面成立的人民调解工作室有100多个,实现了对人民调解组织形式的重构,改变了以往街道层面人民调解委员会的虚设局面,整合了居委会的调解力量,重头打造了街道层面建立的人民调解工作室,力图实现人民调解的专业化、规范化、社会化目标,在解决民间纠纷方面卓有成效。江苏街道以政府购买服务的方式,与“人民调解李琴工作室”签订协议,每年出资12万元为辖区内居民购买专业化的民间纠纷调解服务,由其承担街道40%普通纠纷的调解且成功率达95%以上,疑难纠纷90%且成功率达80%以上^[6]。尤其是面对上海生活社区的特点,有些里弄的老式房子几个家庭还要共用电表,共用厨房等,家庭之间会发生对公共物品的争夺,有时表现出非道德的家庭主义,而引起邻里纠纷。更有许多家庭内部

问题,如房屋漏水,或者夫妻之间吵架闹离婚,都会到工作室那里寻求解决方法。大多数家庭遇到纠纷首先想到的是寻求居委会的帮助,再通过居委会告诉工作室。工作室面对不同的纠纷,了解不同家庭结构的特点和纠纷的原因。在调解这类纠纷时的处理原则,更多的不是国家法规,而是家庭伦理道德,希望唤起和为贵的集体良知。

四川广安郭太平工作室的主要职能是预防、调解各类重大疑难矛盾纠纷,宣传法律法规、政策和社会公德,调查研究、及时总结人民调解工作规律,向上级反映人民调解工作情况。它的一切办公条件、工作经费、调解员补贴均由区政府财政预算给予保障。郭太平工作室自成立以来,通过开展一系列调解工作,有效化解了各类矛盾纠纷,维护了人民群众的切身利益,促进了社会和谐稳定,既为党委、政府排忧解难,又为人民群众释疑解惑,成为司法部门的“减压阀”和社会稳定的“稳压器”。例如2009年3月22日晚,广安职业技术学院教育系学生陈勇军在该院学生宿舍卫生间洗澡时不慎跌倒,致开水瓶爆裂,碎片切入陈勇军胸腔内致死,陈国民、栗义琼(系死者陈勇军的父母)向该院索赔未果,发生人身损害赔偿纠纷。该纠纷影响大,社会关注度高,易激化。郭太平同志闻讯后,及时组织调解,用其真心、诚心、耐心、责任心,最终促成双方达成了调解协议,平息了事态。2009年7月17日,广安区天府宴酒店业主王小波雇请的职工孙志福,在休息时间在该餐厅与他人“斗地主”(玩扑克)时因突发疾病,昏倒在地,送广安市人民医院抢救无效死亡,经检查诊断,院方确认孙志福的死因系“心源性猝死”。死者孙志福之妻熊义凤等亲属要求业主王小波赔偿,遭到拒绝,矛盾愈演愈烈。郭太平积极主动介入调解,充分运用他在实践中总结出的“调解处置重大疑难矛盾纠纷十心法”,终于促成双方自愿达成了调解协议,握手言和。有效维护了社会和谐稳定。截止目前,郭太平工作室共成功调解有重大影响的重大的疑难矛盾纠纷35件,其中涉命纠纷18件,防止民转刑6件,防止群体性械斗5件,防止群体性上访13件,纠纷受理率、调解率、调解成功率、调解协议履行率均达100%^[12]。

2. 调解工作室的运行机制不同

虽然调解工作室的在运作中都是以政府出资购买服务的方式来获得资金保障的,但是在工作机制上则完全不同,上海模式只是一般意义上的专业化组织,而广安模式则为人民调解联合会下框架内的调解单位。

2003年11月,“人民调解李琴工作室”成立,探索人民调解专业化、职业化、社会化建设道路,努力提高人民调解组织化解矛盾纠纷的能力。“工作室”通过签订工作责任书的方式运作。“工作室”作为专门化的调解组织机构,作为街道人民调解委员会的工作载体,通过和街道办事处签订工作责任书,开展矛盾纠纷的调处。明确人民调解组织和政府的关系,保障了人民调解工作的专门经费和专门力量,强化街道调委会的工作职能。2004年5月,江苏街道提出政府购买服务的新思路,与“人民调解李琴工作室”签约。截至2008年6月,上海市19个区县共组建214个“人民调解工作室”(含闵行、嘉定、金山4个开发区或工业园区的工作室),共聘请专职人民调解员796名,各区县每个街镇工作室均已配备3名以上专职调解员。此外,这些调解机构只限于为本社区的居民服务,对于在社区发生的一些非本区居民的纠纷以及一些随机、突发的事件,以及辖区外当事人申请的调解等,其调处仍存在一定障碍^[13]。

郭太平工作室是经广安区人民调解委员会联合会批准、广安区人民调解委员会下设的附属调解工作机构,是以郭太平为核心,其他优秀人民调解员按照分工协作的原则组成的群众性、自治性的专业化、职业化调解组织。为了建立化解跨区域性、行业性、专业性疑难复杂纠纷的长效机制,基于对现实纠纷状况、纠纷解决需要以及传统人民调解组织之局限的认识和分析,中共广安市委副书记、政法委书记余仪提出建立市、县两级人民调解委员会及联合会构想,以便组织专业人员,高效化解跨区域、跨行业或专业性强的疑难复杂矛盾纠纷。构想一提出,立即得到中共广安市委书记、市人大常委会主任王建军的肯定,并作出“积极探索,认真总结,在全市逐步推广”批示。市长侯晓春也指出:“调解委员会的建立,构架了一座政府与老百姓的直接桥梁,应大力支持”。在中共广安市委、市政府支持下,广安市司法行政系统引导和支持各级人民调解组筹建人民调解委员会联合会。广安市司法局随即召开局党组扩大会议及全市司法局局长会议,研究市委、市政府所指示的创建市县人民调解组织新机制问题。会议讨论了创建市县人民调解新机制的有利条件和不足之处,认为当前仅在乡镇以下建立的人民调解委员会,已不能适应化解跨区域、跨行业性、跨专业性重大复杂矛盾纠纷的需要,确需探索创建市、县人民调解委员会新机制来承担此项重要任务,筑牢维护社会稳定的“第一道防线”。2008年9月,广安市人民调解委员会联合会

成立,一种新的民间调解的组织形式诞生。该联合会是由广安市的各人民调解委员会、人民调解员自发组织、自愿参加而形成的,是行业性自律性机构,人民调解委员会作为团体会员、人民调解员作为个人会员加入该联合会。联合会产生市、县(区市)级人民调解委员会和市、县(区市)级行业性、专业性人民调解委员会;对所辖区域各人民调解委员会进行业务指导和行业自律管理;聘请人民调解员,建立人民调解员专家库。当矛盾纠纷出现时,根据纠纷案情需要,由人民调解委员会联合会在人民调解员专家库中抽派不同的专家组成调委会,指定首席调解员,对纠纷进行调处。现实中,广安市成立人民调解委员会联合会有着深刻的社会背景,即随着经济和社会的发展,该市跨区域、跨行业的特别重大矛盾纠纷容易出现^⑥,现有的村(社区)人民调解委员会、乡(镇、街道)人民调解委员会、企业人民调解委员会、区市县人民调解委员会已不能完全满足当前经济社会形势发展的需要。为此,建立一个广安市性的人民调解组织,组织相关调解专家对全市跨区域的特别重大疑难或有特别重大影响的和行业性、专业性的民间纠纷进行调处,就尤为必要。广安市人民调解委员会联合会也是应对跨地区、跨行业的矛盾纠纷的产物。随着经济社会的快速发展,社会矛盾纠纷增长迅速、情况日趋复杂,劳动关系、征地拆迁、医患关系、交通事故和物业管理等各类新型矛盾纠纷不断涌现,多数纠纷涉及部门多、领域广,呈现化解周期长、处理难度大、易激化的特点,这些矛盾纠纷的处理,仅靠单个部门或组织的力量已经难以有效化解^⑦。

3. 调解工作室运作的社会结构不同

四川广安是欠发达地区,因此社会自治程度较低,现代意义上的各种自治性组织(包括基层自治、行业自治、学校自治、业主自治等)仍处在培养和发展的过程中,其自治能力和自控能力相对较低,因此,人们对秩序的需求在很大程度上更期待通过确定的法律规则和具有强制力的国家规制进行社会调整,对公力救济的需求远远大于社会自治性调整,社会组织的发展需要政府的主导予以发展^⑧。上海是发达地区(熟人社会和陌生人社会,地域特点),社区调解制度成功运作的一个重要因素在于:调解主体——社区调解人将情理作为化解社区纠纷的一个重要调解规则,并深入分析了情理在社区调解制度运用时所具有的本质、特点以及功能,以期进一步促进社区调解制度的发展与完善^⑨。

上述是笔者对于两种模式对比后主要得出的基本

结论,当然,还可以从其他角度进行比较,比如调解工作室组成的人员结构,年龄层次,区域来源,性格特征等等^⑩,可谓是无所穷尽。但是上述三种角度最为基础,分别从制度支撑、运行保障、环境基础三个方面进行。模式的比较虽然可以使人一览无余的观察到两种模式的区别,但这绝不是本文研究的终点,社会科学研究的真谛在于因果关系律的分析,需要透过现象,认识到决定两种模式的根本因素,而这在制度的建立及推行角色层面至关重要。

三、两种调解工作室模式的学术反思

李琴调解工作室成立后,引起了媒体的极大关注,各地也在纷纷模仿李琴调解工作室的运行机制,纷纷在本地成立了各类调解工作室,调处社会纠纷。如法官调解工作室,个人调解工作室等,这一方面说明了以李琴调解工作室为代表的上海模式在人民调解组织创新,调解组织运作和社会矛盾纠纷化解方面具有极大的生命力,能够有效地适应转型期的中国社会;另一方面,执政高层对李琴调解工作室的肯定,必然可能诱导各地为了所谓的“政绩”纷纷建立调解工作室。尽管这是笔者的个人之见,但是我们必须对于上海模式和广安模式这两种模式予以理论反思。只有这样,才能使实践走的更为长远。

(一) 调解工作室模式的定位受到资源供给的约束

任何模式的选择和定位都需要足够的资源支撑,在市场经济环境下,物质资源成为第一资源,同理调解工作室模式的定位也受到了资源供给的约束。政府购买调解服务虽是一种全新的尝试,但这仍然是成本—收益问题,受到资金供给的约束。李琴调解工作室及类似调解工作室之所以能够在上海等经济发达地区开花结果,离不开当地富足的财政支持,试想一个人不敷出的政府财政,怎么会拿出一部分珍贵的资金,支持一项不能立竿见影的项目(上海市长宁区司法局针对街道层面缺乏专业的调解机构,严重制约和影响了社区的安定,尝试走人民调解工作专业化的道路,拿出一个切实可行的解决良策。为此进行了不懈探索,在经过反复调研和论证之后,提出了一个大胆而创新的构想:以政府出资的方式,在街镇层面组建一个专业化、品牌化的新型人民调解组织机构,不失为解决人民调解专业化乃至职业化的最佳良策)。反观四川广安郭太平调解工作室,则是在地方财政紧张的状态下成立的,对此的预期回报率也很高——要求解决重特大疑难纠纷,维护社会稳定。由此可见调解工作室模式的定位受到资源

供给的约束。当前中国经济社会发展不平衡是一个不争的事实,在东部可以仿制大量的“李琴工作室”,但在财政尚不富裕的中西部地区面临着经费紧张、人手不足等问题,政府很难提供充足的财政支持,购买普通的纠纷解决服务的模式建立网络化的工作室,而能够处理重特大疑难纠纷的郭太平调解工作室,则不失为一种借鉴推广的模式,这也正是两种模式的比较优势所在。

(二)调解工作室模式的功能受到制度环境的限制

无论从横向网络还是纵向网络来看,工作室是嵌入在社会工作网络与制度环境中^[8],一项社会制度的实施不是单方面的,需要其他社会制度的支撑,各种社会制度的相互影响和作用,构建了整个社会制度。作为新型的人民调解组织,人民调解工作室在具体的运行中,必然会受到其他社会制度的影响,作用发挥的效果如何,不仅仅在于调解工作室具体的制度安排和设计,更在于其他相关制度的支撑。根据国家和社会对人民调解功能定位的认识,人民调解的主要功能在于社会纠纷的预防和社会矛盾的化解,人民调解在纠纷解决机制体系中处于社会矛盾化解的第一道防线,而与之相连的仲裁、公证、行政调解、法律援助等非司法性解决方式都可能影响和制约人民调解的功能发挥,它们共同构筑起社会矛盾纠纷化解体系。反之,倘若其他解决方式发展不畅,就有可能制约调解工作室的功能发挥。地处上海的李琴调解工作室,除了一般社会纠纷的预防和解决外,仍然代理群众信访工作,尽管上海通讯方式极为发达,信访方式多样化,但是由于其他纠纷化解机制的不畅,而决定了调解工作室的功能定位和发挥。反观在经济欠发达的四川广安,由于形成了“调解联合会——调解委员会——调解工作室——调解小组”,四级调解网络的建立,极大地分流了大量的纠纷,而使调解工作室专司党政部门交办的重特大疑难纠纷。

(三)调解工作室模式的运作受到社会结构的制约

社会学家迪尔凯姆认为,任何社会制度运作受制于一定的社会结构^[14],而费孝通先生关于熟人社会和陌生人社会的界定仍然值得我们借鉴。根据我国人民调解制度最初的设计,人民调解的组织形式是人民调解委员会,主要设在基层居民委员会和村民委员会等自治组织和各种“单位”中。然而,随着我国社会结构的变化,原有的地域或单位在解决纠纷方面的功能开始弱化。其原因主要包括:其一,由于纠纷的多发和复杂性,村居委调解由于缺乏权力的依托和对国家法律规则的准确把握,自身的能力已经不适于处理这些纠

纷。其二,诚信、道德等社会失范,使得基层的调解失去优势,这也是诉讼激增的直接原因。基层调解最大的特点是利用地方资源,包括人际关系、公共道德、习惯和乡规民约等规则,以及特定的人际关系及环境等条件促成和解的氛围,一旦这些因素对当事人失去了约束力,基层调解自然会随之受到冷落。第三、社会凝聚力下降,共同体成员的自治能力较低,内部调整作用差。调解只有依靠当事人之间的规则认同或理性才能发挥生命力,而作为中立第三方的调解人则是社会自治的象征,在社会凝聚力和自治能力低下的地方或时期,当事人对共同体的依赖降低,地方权威的魅力和影响也就失去了作用,和解的达成及其履行会同样困难。尽管在经济较为发达,外来人口流动大的上海,仍然没有完全改变为“陌生人”的世界,在一般的社会街道中仍然处于熟人半熟人社会中,而李琴工作室就是在这样的熟人,半熟人社会中运作的。反观郭太平调解工作室所在的四川广安,虽然地处西部,交通不发达,外来人口流动性较小,但是所跨区域较大,临近其他县市,相比而言,更人们接触较少,基于法律权威和精英权威为一体的郭太平,正可以利用信息不对称,来对重特大疑难纠纷予以调解。

四、结语

在转型时期的中国,政治、经济、社会、文化等都正经历着剧烈的变动,而相应的经验积累却相对欠缺。同时,在纠纷解决的领域里,转型时期导致了纠纷出现更多的新特征,包括数量的快速增加,纠纷类型的多样化以及纠纷的复杂化等。但是,作为基层社会解决纠纷的第一道防线,人民调解在组织建设与制度规范等方面却表现出了一定程度的不适应性,这也突显出人民调解制度变革的历史经验积累的相对缺乏。在纠纷状况与人民调解组织状况间的不适应,决定了人民调解制度必须向现实社会的纠纷状况作出积极的回应,即必要的制度创新及改革,在组织建设与制度规范方面欠缺相应的改革经验,探索性、尝试性的改革及创新成为必然。蕴含多元化、规范化、专业化及社会化改革思路的调解工作室将在处理传统人民调解与转型期纠纷解决的不适应、在解决制度改革缺乏历史经验累积的困境等方面起到推动作用。通过两种调解工作室模式的比较,可能会给热衷于扩大扩充调解工作室数量和规模的人们泼去一些冷水,但这样的降温,能使我们避免决策的失误,促使调解组织的可持续发展。面对半熟人社会的社会结构,在经济社会尚不发达的广大中西部

地区,当传统权威丧失有效纠纷解决的背景下,充分发掘民间精英预防和解决重大疑难纠纷,具有重要作用。当前的调解工作室的发展陷入了一个瓶颈,如何有效化解跨区域的纠纷,如何突破本地财政对人民调解工作的约束,最大程度地实现调解的外部效应,成为我们关注和思考的问题,建立在人民调解联合会基础上的调解工作室,是人民调解广安模式的重要组成部分,理论和实效定能使人民调解广安模式在全国中西部地区扎根发芽。

注释:

①该学者认为:专业化的调解工作室成为“准科层结构”中的一环,同时被“焊接”到既有的调解网络当中,通过一系列制度安排与国家的组织网络相联结,在盘活国家治理资源的同时,提高了人民调解的效能。然而,在工作室作用日益突出的同时,居委会调解的作用却在逐渐边缘化。“社会化”与其说是国家与社会之间的权力转移,毋宁说是国家重点支持对象的改变。参见:熊易寒.人民调解的社会化与再组织——对上海市杨伯寿工作室的个案分析[J].社会,2006,(6):95-100。

②如有学者认为:这些调解机构只限于为本社区的居民服务,对于在社区发生的一些非本区居民的纠纷以及一些随机、突发的事件,以及辖区外当事人申请的调解等,其调处仍存在一定障碍。如果无限制地接受此类案件,则本区政府的资金就可能超出其合理的使用范围;如果不接受,则这些调解机构的优势就会受到限制。参见:范愉.社会转型中的人民调解制度——以上海市长宁区人民调解组织改革的经验为视点[J].中国司法,2004,(10):60。

③参见四川省广安市司法局文件《广安市基层人民调解工作调研报告》。

④李琴从事基层工作35年,在长达19年在江苏路社区处理纠纷中树立了她的名望,通过媒体的宣传和民众的口碑,领导的表扬而促使调解活动顺利开展,从而也奠定了她的多重权威性,促进了工作室的发展,在调解工作中李琴十分注重工作的提炼总结,把调解工作的情、理、法融合一起,形成了纠纷预防法、纠纷排摸法、纠纷调处法、纠纷回访法、纠纷解决法、心理调理法等一套特点鲜明、卓有成效的信访调解工作理论和自身风格。参见:李琴.修补心灵创伤的能手——记全国三八红旗手、李琴人民调解工作室负责人李琴[N].城市导报,2011-02-26;郭太平则从事人民调解工作20多年,长期担任基层调解委员会主任,熟悉法律法规,并被当地群众誉为“贴心人”,他善于总结工作规律,强化素质培训和技能练兵,将法制宣传和调解纠纷现场作为大练兵主战场,充分履职尽责,辛勤忘我地工作,总结提炼出“服务群众,用诚心;公益道德,用热心;受理案件,用实心;矛盾排查,用

细心;化解纠纷,用耐心;案件处置,用公心;法律援助,用真心;贴近民生,用爱心;对待名利,用淡心;关注社会,用责任心”的“郭太平重大疑难纠纷处置工作十心法”参见:于呐洋.光荣与力量[N].解放日报,2006-07-06。

⑤李琴是上海市调解学会副会长,在长达35年的社区纠纷的处理中,形成了“李琴工作语录”,比如处理纠纷的三原则是:讲道理、讲情理、讲法理;调解水平是“两头摆平就是水平”,参见:曹玲娟.李琴:善断家务事的“法官”[N].人民日报,2006-10-20;今年58岁的郭太平是广安区司法局干部,他在实践中探索出了“调解十心法”,即诚心、热心、实心、细心、耐心、公心、真心、爱心、淡心、责任心。近年来,郭太平参与并主持调解重大疑难民间纠纷150起,调解成功率达100%,郭太平因此被称为“调解专家”、“劝调大师”,参见:汪仁洪.广安厨师斗地主猝死“十心”调解去心结[N].华西都市报,2010-03-25。

⑥由于广安市与重庆市相邻,现实中,跨省的民间纠纷已经出现,即横跨广安的区市县与重庆的区县的纠纷。参见:王正力.顺应社会矛盾新形势,创建人民调解新机制[J].法治论坛,2009,(14):135-136。

⑦例如2008年9月广安区浓溪镇红色村五等驾驶员许金祥驾驶本村村民王正平所有的川广安客1051号船舶,装载20人(包括2名船员)由于连续暴雨,水流湍急,船舶失去舵效,导致该船舶撞向水浮山桥桥墩,船尾碰岸,向左侧翻转,造成船上23人全部落水,生还21人,溺水死亡2人。“8·14”沉船事故发生后,肇事船主家属拒绝赔偿,死者高兴文(广安区浓溪镇红色村9组村民)之子高仁国多次到广安区上访,寻求解决。区司法局立即启动广安区人民调解委员会联合会,指派具有丰富人民调解工作经验的广安区人民调解委员会主任郭太平同志担任首席调解员,又从人民调解员专家库中抽取协兴司法所唐超、浓溪镇村两级调解员李世平、黄正国、杨开祝、尹思泽组成专业调委会,展开对“8·14”沉船事故赔偿事宜的调解处理。调解中,郭太平深入调查研究,实地搜集相关证据,查清了事故原因和事故责任。在专业调委会的主持下,当事人双方终于达成了一致协议得到了圆满地解决。参见:广安市课题组.广安市人民调解委员会联合会涉命纠纷100例(内部刊物)。

⑧广安市2008年实现国内生产总值404.9亿元,人均国内生产总值为10862元。三次产业结构由2007年的25.5:38.8:35.7调整为2008年24.8:40.5:34.7。城镇在岗职工年平均工资23195元,全年城镇居民人均可支配收入12053元,人均消费性支出7800元,全年农民人均纯收入达到4290元。参见:四川省统计局.2008年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2009-10-25)[2010-11-09].http://www.sc.gov.cn/scszfxxgkml_2.

⑨上海市2008年实现生产总值(GDP)13698.15亿元,全年地方财政收入2382.34亿元。城市居民家庭人均年可支

配收入 26675 元,农村居民家庭人均年可支配收入 11385 元,全年城市居民人均消费支出 19398 元。参见:上海市统计局. 2008 年上海市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2009-05-16) [2010-11-01]. <http://www.stats-sh.gov.cn/2008shtj/index.asp>.

⑩辩证唯物主义认为,主要矛盾决定着事物的发展方向,在众多矛盾的集合中,通过对主要矛盾的识别分析,可以辨析事物的未来趋势,主要矛盾的主要方面也决定着事物的性质。所以针对调解工作室的比较分析中,可以省略该事物的次要矛盾和主要矛盾的次要方面,集中分析该事物的主要矛盾和主要矛盾的主要方面,以便分清形势,认识事物发展变化的规律。参见:闵鹤翔.马克思主义唯物论和辩证法教程[M].天津:天津人民出版社,1996:221-224.

参考文献:

- [1] 龚瑜.上海成立全国首家民办调解工作室[N].中国青年报,2004-12-06.
- [2] 胡春晓.长春法院将推广设立人民调解工作室[N].东亚经贸新闻,2009-04-25.
- [3] 吕晓燕.首个以司法所长名字命名的调解工作室成立[N].四川日报,2010-10-02.
- [4] 王汉超.诉调对接,江苏法院推广设立“人民调解工作室”[N].人民日报,2008-08-27.
- [5] 林洪飞.对人民调解工作室制度的探究[N].江苏经济报,2009-06-24.
- [6] 范愉.社会转型中的人民调解制度——以上海市长宁区人民调解组织改革的经验为视点[J].中国司法,2004,(10):59.
- [7] 赵磊.政府出资,购买人民调解[J].方圆,2004,(7):35.
- [8] 胡洁人.群体性纠纷的“救生艇”——新型城市社区人民调解工作室研究[J].法治论坛,2009,(14):78-99.
- [9] 江凌.上海市加强人民调解专业化、社会化建设构筑解决社会矛盾新机制[EB/OL].(2005-02-05)[2010-10-10].<http://www.chinalaw.gov.cn/article/dfcx/zffzdt/200502/20050200050538.shtml>.
- [10] 陆春萍.合作模式下社区人民调解组织的社会化运作[D].上海大学,2008.
- [11] 曹玲娟.李琴:善断家务事的“法官”[N].人民日报,2006-10-20.
- [12] 鞠天敬.领导钦点的调解专家——郭太平[N].四川法制报,2009-06-11.
- [13] 商忠强.我所知道的上海人民调解工作 30 年[N].东方早报,2010-09-20.
- [14] [英]杰弗里·亚历山大.迪尔凯姆社会学(文化研究)[M].戴聪腾,译.沈阳:辽宁教育出版社,2000:124.

责任编辑:万东升

Study on Mediation Studio in China

— Comparison of the Patterns between Shanghai and Guang'an

ZHANG Yong-Jin

(Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400031, China)

Abstract: As a new type of people's mediation organization, since it established, mediation studio is practiced and praised highly around the practice exploration constantly emerging. By contrast, this study and discuss jurists are cold, in the current limited scholarly research, most scholars are attention to local mediation studio characteristics, operation and society value, few scholars study it from the Angle of comparison typical samples theoretical exploration and academic reflection, academic research thought too biased, certain level represents the current legal theory research from “China problem” performance. Through the comparative study of typical, we should treat people's mediation organization innovation practice, analyze their respective mediation studio operation mode and mechanism characteristic, explore influence the social structure conciliation studio operation, thus deepening of new mediation organizations in the period of social values, in multiplex dispute settlement mechanism and provide theoretical support of building harmonious society.

Key words: mediation studio; Shanghai mode; Guang'an mode; case; comparative analysis