



人民调解解纷数量为何下降？

——超越已有理路的新论说

郭 松^{*}

摘 要 自 1991 年起，人民调解的解纷数量逐年下降。对此现象，学界的解释几乎都集中于其他解纷机制的分流。定量分析表明，民事诉讼在 1997 年以前分流了人民调解的部分纠纷，但此后这种分流日趋减弱，基层法律服务所没有起到分流作用，公安机关分流了部分特定纠纷，但没有实质性地影响人民调解。人民调解解纷数量下降的原因可能要从纠纷形态变化的角度解释，即纠纷形态本身随着社会的转型而发生了变化，适合人民调解解决的纠纷减少。这种新的解释能够得到现有资料的印证，也能让我们重新认识“人民调解解纷功能弱化”的已有判断，还能启发我们思考国家纠纷解决机制供给的宏观战略。

关键词 人民调解 解纷数量 分流机制 社会转型 纠纷形态

一、问题的提出

在我国的法律叙事中，人民调解是一种与司法审判同样重要的纠纷解决机制，它本身随着国家治理战略的改变而不断变化。其中最引人注目，也是最为直观的应是其解纷数量的变化。从《中国法律年鉴》的数据看，人民调解在经历了 20 世纪 80 年代的迅猛发展后，一进入 90 年代其解纷数量就开始逐年下降，以致我国学者韩波在比较了法院诉讼与人民调解的解纷数量后

^{*} 四川大学法学院讲师。

本文系国家社会科学基金重大招标项目《和谐社会的构建与人民内部矛盾解决体系的完善》（项目编号：05&ZD044）的部分研究成果，并得到“国家 985 工程”四川大学社会矛盾研究中心（基地）的资助。

认为，“强诉讼、弱调解”的纠纷解决体系结构特征在中国已经形成。^{〔1〕} 尽管人民调解的解纷数量最近几年停止下滑，并有所上升，但远未达到 20 世纪 80 年代的水平，即使与 20 世纪 90 年代相比，也有较大差距。^{〔2〕} 很多论者据此提出了“人民调解解纷功能弱化”的判断，并给出了相应的解释。其中一种有代表性的解释认为，目前中国社会的自治程度较低，社会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。因此，在发生纠纷时，当事人更愿意向基层政府、行政机关和司法机关寻求救济，进而使得人民调解解纷数量下降。^{〔3〕} 另一种解释是，在法治话语的激荡下，公众权利意识日益勃兴，再加之人民调解本身的制度缺陷与发展滞后，导致公众在面临纠纷时回避了对人民调解的选择。^{〔4〕}

上述两种典型的解释事实上都隐含了如下逻辑：人民调解解纷数量之所以下降，在很大程度上是因为原本可能进入人民调解的纠纷流入了其他纠纷解决机制之中，尤其是一些公力性的解纷机制。也就是说，过往的研究集中于从其他解纷机制分流的角度解释人民调解解纷数量的下降。我们固然可以认为，其他解纷机制确实可能分流了人民调解的纠纷，但这是不是就意味着人民调解解纷数量的下降都是其他解纷机制的分流，这会不会导致一种“还原论”的倾向——把人民调解解纷数量的变化简单归结为其他解纷机制分流的后果，以致忽视了纠纷形态本身的特征及其变化。事实上，自中国社会转型开始，纠纷的形态与特征已经明显改变：当下除了有社会转型之前的传统型纠纷之外，还有本质上由利益分配不合理、不公平造成的新型纠纷。依照相关研究，^{〔5〕} 后一类型的纠纷或许本身就不适合以化解情绪与心理对抗见长的人民调解解决。至于公众的选择取向也可能与事实不符。因为没有确实的证据显示，公众在面临纠纷时一定偏爱公力性的解纷机制。相反倒是调查表明，对涉及利益、风险较小以及非纯粹货币化收益的纠纷，公众偏向于选择传统的社会网络调解。^{〔6〕} 我国学者陆思礼也指出，未来人民调解仍将是大多数中国人主要的纠纷解决形式，也是一种比法院诉讼更有吸引力的选择。^{〔7〕} 其实，对中国的普通公众而言，或许纠纷的实际解决才是最重要的，至于利用何种解纷机制应该是较为次要的问题。基于上述简单的讨论，本文认为，忽视纠纷形态的变化而单纯地从其他解纷机制

〔1〕 参见韩波：“人民调解：后诉讼时代的回归”，《法学》2002年第12期。

〔2〕 下降趋势一直持续到 2005 年，此后几年逐年上升，到 2007 年达到 4800238 件。在 20 世纪 80 年代，即使在人民调解的解纷总数最少的年份（1985 年）也有 6332912 件，90 年代最少的（1999 年）也有 5188646 件，其差距可见一斑。

〔3〕 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”，《中国司法》2004 年第 10 期。

〔4〕 参见于语和、刘志松：“我国人民调解制度及其重构——兼论民间调解对犯罪的预防”，《浙江大学学报》（人文社会科学版）2007 年第 2 期。

〔5〕 参见马新福、宋明的研究表明，人民调解适合解决的纠纷主要有三大类：一是双方当事人在长期、多维度的交往中涉及利益或风险较小的纠纷；二是权利义务关系清楚，而需要微妙调整利益关系的纠纷；三是公力救济不予解决或无力解决的纠纷。参见马新福、宋明：“现代社会中的人民调解与诉讼”，《法制与社会发展》2006 年第 1 期。

〔6〕 参见郭星华、王平：“中国农村的纠纷与解决途径——关于中国农村法律意识与法律行为的实证研究”，《江苏社会科学》2004 年第 2 期。

〔7〕 参见陆思礼：“邓小平之后的中国纠纷解决：再谈‘毛泽东和调解’”，矫波译，载强世功编：《调解、法制与现代性——中国调解制度研究》中国法制出版社 2001 版。



分流的角度或许并不能获得关于人民调解解纷数量下降的有效解释。那么,我们到底应该如何认识人民调解解纷数量的下降呢?

本文正是试图超越已有解释进路寻求人民调解解纷数量下降原因的一种努力。为了验证其他解纷机制的分流作用是否存在,本文将首先利用1991年以来人民调解的解纷数量与其他相关数据,对人民调解解纷数量的变化与其他解纷机制之间的关系进行定量分析。分析表明,其他解纷机制的分流并未实质性地造成人民调解解纷数量的下降,尽管有些解纷机制分流了人民调解的纠纷。鉴于其他解纷机制分流与定量分析结果的断裂,本文提出一种新的解释可能,即纠纷形态本身随着中国社会整体的转型而出现了相应的变动,适合人民调解解决的民间纠纷在减少,由此导致人民调解解纷数量的下降。本文的最后一部分则进一步总结了本文的研究意义与不足,回应了学界关于人民调解解纷功能弱化的判断,并讨论了国家纠纷解决机制建构的宏观战略。

需要指出的是,由于以下两个方面原因,本文所提出的新解释也可能并不完全准确,更不是最后的盖棺定论。一是定量分析并没有验证所有的分流机制,而只选取了在笔者看来分流可能性最大的几种机制,这使我们难以完全清楚人民调解与所有可能分流机制之间在纠纷流转上的关系;二是由于现有资料中缺少纠纷形态具体变化的统计数据,笔者无法运用定量的分析方法直接验证本文的新解释。尽管如此,但笔者仍相信本文的分析不仅足以反驳“其他解纷机制分流论”,也能与学界关于中国转型时期纠纷特征的分析形成共鸣,还能与现有实证资料互相印证。正是基于此,或许本文的讨论为未来的研究开放了一个更可能形成合理解释的方向。

二、对几种可能分流机制的验证

根据我国目前各种纠纷解决机制的纠纷“受理”状况,民事诉讼、行政机关的调解以及其他一些专业化与行业性的解纷机制都可能分流人民调解的纠纷,进而影响人民调解解纷数量的变化。在其他条件不变的情况下,如果人民调解解纷数量的下降伴随着上述几种解纷机制纠纷解决数量的上升,则意味着这几种解纷机制起了分流作用。在具体分析之前,有两点需要交代:一是几种可能分流机制的取舍。本文只考察民事诉讼、公安机关的纠纷调处与基层法律服务所的调解,至于其他的纠纷解决机制,如消费者协会、仲裁、劳动争议仲裁等,本文将不涉及。作此选择的原因要么是因为相关数据难以获取,要么是因为其受理的纠纷与人民调解所处理的纠纷在属性上并不存在紧密地关联。二是运用的验证指标。借鉴相关研究成果,^[8]具体验证指标包括三个:一是有关变量(某种解纷机制)的年均增长率。如民事诉讼的年均增长率,比较它与人民调解的年均增长率,如果人民调解的年均增长率降低,而民事诉讼的年均增长率却上升,这在一定程度上表明纠纷在向民事诉讼转移;如果人民调解和民事诉讼的年均增长率都在下降,甚至后者比前者还要低,则不能说明纠纷转移至了法院。二是相关系数。它表示的是相关变量与人民调解之间的相关程度。^[9]如民事诉讼与人民调解的相关系数,如果它们之间的相关系数为负值,且为强相关,则说明人民调解的解纷数量在降低的同时,民事诉讼的数量在增加,这在一

[8] 参见朱景文:“中国诉讼分流的数据分析”,《中国社会科学》2008年第3期。

[9] 当相关系数为正值时,两者为正相关,反之则为负相关。相关系数的绝对值越大,相关性越强,相关系数绝对值越趋近于1时,相关度最强。

定程度上表明纠纷在向法院转移；如果它们之间的相关系数为正值，且为强相关，则表明两者呈同向变化，这不能说明纠纷转移至了法院。三是比重。如民事诉讼在解决民间纠纷中所占的比重等于民事诉讼的数量除以人民调解加民事诉讼的数量之和。该指标用于观察某一变量在整个纠纷数量变化中可能起的作用的大小。有些变量虽然增长很快，与人民调解的相关系数也很高，但其比重很低，这说明它对人民调解的影响可能不大；反之亦然。

下文将尽可能按照上述指标对民事诉讼和基层法律服务所与人民调解在解纷数量上的变化关系进行定量分析验证。由于无法获取公安机关调处民间纠纷的准确数据，笔者只能依托相关数据，进行推测性的定量分析。

（一）民事诉讼是否分流了人民调解的纠纷

有统计表明，民事诉讼的收案数量自 1978 年以来确实有过一个增长的过程。^{〔10〕}但必须注意的是，法院民事一审案件的数量自 1997 年后增幅趋于平稳，甚至还有下降的趋势。^{〔11〕}这意味着我们还需要仔细分析民间纠纷在民事诉讼与人民调解之间的流转关系。

根据表 1 的情况可以认为，在 1991 至 1997 年间，民事诉讼分流了人民调解的部分纠纷。因为在人民调解解纷数量下降的同时，法院一审民事案件的收案数量却有较大的增长，年均增长率为 11.83%；相关系数也为负强相关（-0.83），这表明当人民调解解纷数量减少时，法院民事审判数量呈上升趋势；从比重来看，此期间民事诉讼在纠纷解决的总量中也占有较大比重，达到了近 64%。也就是说，1991 至 1997 年人民调解解纷数量的下降在一定程度上可以在民事诉讼收案数量增加中得到解释。

但 1998 至 2007 年的情况则完全不同。此时的相关系数为 0.93，这是正强相关，即在此阶段人民调解解纷数量减少时，法院一审民事案件的数量也同样在降低。这也能与法院民事一审收案数量的变化情况相吻合。表 1 显示，1998 至 2007 年法院民事一审案件的收案数量为负增长（-1.02%）。以上情况显然不能解释民间纠纷由人民调解流向了民事诉讼。事实上，此阶段民事诉讼的比重已不足 50%，这多少能说明此阶段民事诉讼的分流作用较 1991 至 1997 年期间已大为下降。上述分析表明，民事诉讼在 1997 年以后对人民调解的影响趋于稳定，甚至有变小的趋势。

表 1 不同阶段民事一审与人民调解的年均增长率、相关系数和比重

项 目 时 间 段	民事一审年均增长率 (%)	人民调解年均增长率 (%)	相关系数	民事诉讼比重 (%)
1991—1997	11.83	-3.98	-0.83	63.39
1998—2007	-0.12	-1.02	0.93	46.25
1991—2007	4.64	-2.21	-0.75	43.77

资料来源：根据《中国法律年鉴》1991 至 2007 年各卷提供的人民调解和民事一审收案的数据计算。

（二）基层法律服务所是否分流了人民调解的纠纷

基层法律服务所在解决民间纠纷中起着重要作用，而且它所解决的纠纷与人民调解所处理的纠纷在性质上有很大的相似性。两者在纠纷处理数量上的变化关系究竟如何，尤其是基层法

〔10〕 参见朱景文主编：《中国法律发展报告——数据库和指标体系》 中国人民大学出版社 2007 年版，第 6—7 页。

〔11〕 参见前注〔8〕 朱景文文。



律服务所是否分流了人民调解的纠纷呢？

由表 2 可见，在 1991 至 1997 年间，基层法律服务所的纠纷调处数量不断下降，年均下降率为 0.69%，而同期人民调解的解纷数量也年均下降了 3.98%。由于两者总体上都处于下降趋势，基层法律服务所分流人民调解纠纷的可能性不大。相关系数与比重这两项指标进一步印证了这一情况。表 2 显示，1991 至 1997 年基层法律服务所与人民调解的相关系数为 0.33 即正相关，这意味着两者同向变化，不能说明纠纷转移至了基层法律服务所；在比重方面，基层法律服务所在此阶段的比重仅为 16.35%，这说明基层法律服务所在解决民间纠纷方面的作用远没有人民调解重要。

1998 年以后的情况也表明，基层法律服务所没有分流人民调解的纠纷。一方面，1998 至 2004 年基层法律服务所与人民调解的相关系数为 0.83（参见表 2），此为强正相关，即基层法律服务所与人民调解在此时期呈同向变化，这无法说明纠纷在向基层法律服务所转移；另一方面，表 2 中的年均增长率显示，基层法律服务所与人民调解的解纷数量都处于下降趋势，且基层法律服务所的下降幅度还高于人民调解。这显然不能说明基层法律服务所分流了人民调解的纠纷。事实上，尽管此阶段基层法律服务所的比重有所上升，但总体比重仍较小（不到 20%），这不能说明基层法律服务所解决民间纠纷的功能变得重要。

值得指出的是，如果将乡镇（街道）司法所的纠纷解决数量视为基层法律服务所的情况^[12]那么基层法律服务所最近几年的解纷数量可能有所上升。^[13]但这并不意味着基层法律服务所正在分流人民调解的纠纷。理由有二：一是同期人民调解的解纷数量也在上升，两者呈同向变化，二是基层法律服务所解决纠纷的比重仍较低，^[14]这说明基层法律服务所在解决民间纠纷方面的作用并不大，没有超过人民调解。

表 2 不同阶段基层法律服务所与人民调解的年均变化率、相关系数和比重

项目 时间段	基层法律服务所年均增长率 (%)	人民调解年均增长率 (%)	相关系数	基层法律服务所比重 (%)
1991—1997	-0.69	-3.98	0.33	16.35
1998—2004	-10.88	-2.90	0.83	19.27
1991—2004	-5.74	-3.44	0.79	16.26

资料来源：1991 至 2003 年基层法律服务所的解纷总数来源于朱景文主编：《中国法律发展报告——数据库和指标体系》（中国人民大学出版社 2007 年版），2004 年的数据来源于刘武俊：《司法所建设：司法行政系统构建和谐社会的基礎工程——全国司法所建设工作座谈会综述》（《中国司法》2005 年第 7 期），人民调解的解纷总数来源于《中国法律年鉴》各卷。根据上述资料所提供的数据计算。

（三）公安机关是否分流了人民调解的纠纷

《人民警察法》第 21 条与《公安机关办理行政案件程序规定》第 145 至 151 条规定了公安

[12] 作此推测的依据是实践中乡镇（街道）司法所与基层法律服务所运作基本同一，纠纷调解几乎混同在一起。相关调查也证实，在很多地方乡镇（街道）司法所与基层法律服务所实际上是“一套人马、两块牌子”。参见傅郁林主编：《农村基层法律服务研究》中国政法大学出版社 2006 年版，第 12 页。

[13] 有数据显示，2006 年全国乡镇司法所共调解纠纷 579302 件，这相比 2004 年增加了 62302 件。参见于响洋：“司法所去年参与调解疑难纠纷 57.9 万余件”，载《法制日报》2007 年 9 月 29 日。

[14] 以 2006 年为例，乡镇（街道）司法所/基层法律服务所的比重仅为 11.12%，人民调解的比重则为 88.88%，远高于乡镇（街道）司法所/基层法律服务所的比重。

机关解决民间纠纷的职责。相关调查证实，公安机关确实在解决民间纠纷。^[15] 这是否意味着公安机关在分流人民调解的纠纷，并进而导致人民调解解纷数量的下降？由于缺乏公安机关解决民间纠纷的准确数据，笔者只能利用公安机关历年受理治安案件中的“殴打他人”与“故意损害公私财物”以及人民调解中“损害赔偿”纠纷的数据进行大致分析。^[16]

从表 3 可以发现，在 1991 至 1997 年间，公安机关受理的治安案件中“殴打他人”与“故意损害公私财物”的案件增长幅度不大，年均 1.16%，而且也不能完全将这些案件视为民间纠纷。因此，尽管人民调解的“损害赔偿”纠纷同期处于下降的趋势，年均下降率为 8.2%，但不能绝对地由此认为此时期侵权类的纠纷在向公安机关转移。事实上，两者的相关系数是 -0.17（参见表 3），此为弱负相关，这不能有力地说明公安机关在分流人民调解的纠纷，即使有分流，分流的数量应该较少。从比重来看，公安机关约占 55.7%（参见表 3）。这在一定程度上说明，相对于人民调解，公安机关在处理有关人身与财产损害纠纷方面并不具有特别重要的地位，至少在处理轻微的人身与财产损害纠纷方面如此。

不过，1997 年以后的情况可能与此不同。首先，由表 3 可知，1998 至 2005 年间两者的相关系数为 -0.97。这是负强相关，表明人民调解中的“损害赔偿”纠纷在下降的同时，公安机关侵权类的治安案件在增加，民间纠纷中的侵权类纠纷在向公安机关转移。其次，比重指标表明，公安机关在此时期处理有关人身与财产损害类纠纷的作用变得更加重要，因为公安机关的权重达到了近 70%（参见表 3）。最后，两者年均变化情况与此前有很大的不同。表 3 显示，人民调解的“损害赔偿”纠纷平均下降了 2.09%，而公安机关方面则平均增长了 16.29%。综上，即使考虑“殴打他人”与“故意损害公私财物”类的治安案件不全是民间纠纷，我们也难以否认公安机关在此阶段对人民调解纠纷的分流，尤其是对一些冲突较为激烈纠纷的分流。事实上，最近几年，公安机关通过调解结案的治安案件占有一定的比重，且有上升趋势。^[17] 这些案件很多就是因打架斗殴、损毁他人财物的民间纠纷引发。^[18]

尽管如此，但仍难以认为公安机关的分流对人民调解解纷数量的变化造成了实质性的影响。一方面，公安机关分流的纠纷在面上可能较为狭窄，大多属于冲突较为激烈或本身含有暴力因

[15] 代表性文献可参见左卫民、马静华：“110 警务体制中的纠纷解决机制”，《法学》2006 年第 11 期；裴兆斌、张淑平：“辽宁省治安调解实践调查报告”，《辽宁公安司法管理干部学院学报》2009 年第 1 期。

[16] 选取这些项目的理由有二：一是“殴打他人”、“故意损害公私财物”的治安案件本质上属于民间纠纷，只是它们的冲突与侵害程度更剧烈；二是与人民调解中的“损害赔偿”纠纷相比，它们在冲突的原因、纠纷主体的诉求以及处理的结果方面具有很大的相似性。从这两点来看，公安机关与人民调解在处理因人身权与财产权受到损害的纠纷方面事实上存在“竞合”关系，纠纷主体在很多时候可以在两者之间进行选择。

[17] 比如，2006 年，全国各地公安机关共调解治安案件 137.8 万起，占查处治安案件总数的 22.4%，2007 年全国公安机关查处各类治安案件 7649785 起，其中通过治安调解结案的比例达到 27.9%。2006 年的数据源自李刚：“全国各地公安机关强化治安调解，去年化解矛盾纠纷 137.8 万起”，载《人民公安报》2007 年 2 月 5 日；2007 年的数据源自孟昭阳：“治安调解存在的问题与制度完善”，《中国人民公安大学学报》（社会科学版）2009 年第 1 期。

[18] 参见比如，2008 年 1 至 11 月，全国各地公安机关依法调处因民间纠纷引起的打架斗殴、损毁他人财物等治安案件近 239.8 万起。参见“公安部治安管理局回顾 2008 年治安管理工作”，载新华网，http://news.xinhua.net/leg a/2009-01/09/content_10628660.htm，登陆时间：2009 年 11 月 5 日。



素的纠纷。笔者的调查显示,^[19] 在该派出所 2006年受理的 740件民间纠纷中, 包含有暴力因素的纠纷达 600余件, 约占纠纷总数的 81.1%。这说明公众更愿意将冲突较为激烈或包含暴力因素的纠纷“诉诸”公安机关。另一方面, 公安机关分流的纠纷在量上并非足以导致人民调解解纷数量的急剧下降。尤其是在民事诉讼与基层法律服务所并没有实质性地影响人民调解的情况下, 公安机关的分流作用显然不能过分夸大。以 2006年为例, 全国公安机关共调解治安案件(纠纷) 137.8万起,^[20] 即使将其一半视为民间纠纷, 其比重也只有 12.95% (2006年全国人民调解解的纠纷总量为 4628018件)。可以想象, 即使没有公安机关的分流, 且这部分纠纷全部进入人民调解, 也难以“补缺”人民调解所减少的纠纷数量。

表 3 不同阶段相关治安案件与人民调解中“损害赔偿”纠纷的年均增长率、相关系数和比重

项目 时间 段	治安案件中“殴打他人” 与“故意损害公私财物” 的年均增长率 (%)	人民调解中“损害赔偿” 纠纷的年均增长率 (%)	相关系数	治安案件中“殴打他人” 与“故意损害公私财物” 的比重 (%)
1991—1997	1 16	- 8 20	- 0 17	55 7
1998—2005	16 29	- 2 09	- 0 97	69 4
1991—2005	8 62	- 4 71	- 0 77	67 9

资料来源: 根据《中国法律年鉴》1991至 2005年各卷提供的人民调解和公安机关治安案件的相关数据计算。

三、向新的解释迈进

上文的分析并不能证成民事诉讼、基层法律服务所与公安机关的分流导致了人民调解解纷数量的下降。鉴于这三种解纷机制是最有可能分流人民调解的纠纷, 分流的数量也可能最多, 由此我们还可以大胆推测, 即使这三种解纷机制之外的其他解纷机制分流了人民调解的纠纷, 也不会导致人民调解解纷数量的急剧下降。既然如此, 那么人民调解解纷数量到底因何而下降呢? 富勒认为, 适合运用调解方式解决的纠纷主要包括三类:^[21] 其一, 双方当事人的利益是交叉重叠的; 其二, 适宜解决针对人的纠纷, 不适宜解决针对行为的纠纷; 其三, 涉及在自发的、非正式合作的基础上建立的共同体中形成的纠纷。我国学者马新福与宋明也指出, 适合人民调解解决的纠纷实际上是特定的。^[22] 笔者以为, 这些研究的重要意义在于指出了纠纷形态与纠纷解决方式之间存在紧密关联, 特别是人民调解与具体纠纷之间的对应关系。这给我们的启示是寻求人民调解解纷数量下降的原因可能更应从纠纷的形态入手。

纠纷的形态受社会结构、纠纷的原因、社会观念及纠纷的价值等因素的影响。^[23] 一旦这些因素发生改变, 纠纷的实际形态都可能随之变动。由于中国社会的整体转型, 影响纠纷形态的这些因素都已发生了剧烈的变化, 并且这种变化还远未结束。在这种背景下, 当下中国社会的

[19] 笔者是在作为主研人员参与我国学者左卫民主持的国家社科基金重大招标项目《和谐社会的构建与人民内部矛盾解决体系》(项目编号: 05&ZD044)时进行的实证调查。

[20] 参见前注 [17] 李刚文。

[21] See Lon L. Fuller, Mediation— Its forms and functions, Southern California Law Review, vol. 44.

[22] 参见前注 [5] 马新福、宋明文。

[23] 参见范愉:《纠纷解决的理论与实践》, 清华大学出版社 2007年版, 第 74~76页。

纠纷形态可能与社会转型之前差异很大。我国学者吴英姿就将当下中国社会的纠纷特征概括为“本质上都是基于利益格局变化而导致的利益之争，即各个社会阶层之间发生的利益分配不合理、不公平造成的，大多属现实性的社会冲突，但也常常交织着非现实性因素”。〔24〕如果我们接受纠纷形态与解纷机制存在对应关系的观点，那么也应该接受如下推断：纠纷形态的变化有可能影响人民调解解纷数量的变动。事实上，我国学者陆思礼早已指出，纠纷性质的变化是推动人民调解衰减的重要力量。〔25〕既然其他解纷机制的分流并不符合事实，我们的推断也非空穴来风，那么从纠纷形态变化的角度出发解释人民调解解纷数量的下降就有一定的吸引力了。这一解释就是，纠纷形态在社会转型的背景下发生了较为剧烈的变动，原来大量存在的、适宜人民调解解决的民间纠纷在减少，从而导致人民调解解纷数量的下降。

我国社会转型首先表现为经济运行方式由计划体制转向为以市场为导向的运行机制。以市场为基本取向的经济体制改革具有一种财富增长和资源扩散的效应。〔26〕但由于缺乏社会资源公平分配与利益诉求表达的有效机制，社会的资源与财富越来越集中到“总体性资本精英”的手中，以致出现了社会资源分配与享用严重不均等的局面。因此，中国当下社会的冲突不仅变得常规化，而且冲突的表现形式与具体内容也有较大的改变，许多与传统型民间纠纷几乎完全异质的新型纠纷不断涌现。这也许并不能直接解释人民调解解纷数量的下降。更重要的是要看到经济运行方式改变所引发的公众价值判断准则、公众行为与交往取向以及社会构成方式等其他社会结构因素的变化。它们同样或隐或显地影响纠纷的实际发生与具体形态，尤其是影响发生在公众日常生活与交往中的那部分纠纷。人民调解更适合解决长期、多维度交往中的双方当事人之间的涉及利益或风险较小的纠纷，〔27〕其中比较典型的如婚姻家庭纠纷、轻微的损害赔偿纠纷、邻里纠纷以及农业生产性纠纷等。一旦能够说明这些纠纷的实际发生数量在减少，那么我们就能够初步证明本文所提出的人民调解解纷数量下降的新解释。

在市场经济的洗礼与冲击下，尤其是一种以利益为基础的社会秩序的兴起，〔28〕公众不再认同传统的道德与价值观念，利益标准几乎不可置疑地成为了社会交往与价值判断的准则。但与社会转型之前相比，公众对具体利益的认识与判断已发生了较大的变化，现在公众更多地将利益理解为“私人财富的合理追求与积累”。〔29〕由于利益的冲突是纠纷发生的基本原因，〔30〕这样，一些原来可能形成纠纷的利益冲突变得不再是纠纷的触发点，甚至都不会形成利益冲突。这带来的结果很可能是以往由较小利益或其他非经济利益冲突引发的纠纷减少。另外，一种由利益驱使的行为，其特征是自我中心与理性计算。〔31〕因此，即使公众之间形成了利益对立，但基于成本与收益的计算，公众一般不会动辄就采取对抗性的行动将其引向冲突。按照法人类学家 Laura Nader 和 Harry F. Todd 的“纠纷三阶段”理论，即纠纷的发展过程为“不满”

〔24〕 吴英姿：“大调解的功能及限度：纠纷解决的制度供给与社会自治”，《中外法学》2008年第2期。

〔25〕 参见前注〔7〕陆思礼文。

〔26〕 参见孙立平：《现代化与社会转型》，北京大学出版社2005年版，第253～254页。

〔27〕 参见前注〔5〕马新福、宋明文。

〔28〕 参见郑永年：《全球化与中国国家转型》，浙江人民出版社2009年版，第71页。

〔29〕 Albert O. Hirschman, *The Concept of Interest: From Euphemism to Tautology*, *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992, P. 43.

〔30〕 参见前注〔23〕范愉书，第75页。

〔31〕 参见前注〔28〕郑永年书，第66页。



(grievance)、“冲突”(conflict)和“第三者介入”(dispute)^[32]在纠纷没有发展到“冲突”阶段时,纠纷并未形成,而是处于冲突的前阶段。由此来看,我们同样可以说社会中一些由较小利益冲突或某种不满而引发的纠纷有可能在减少。

如前所述,经济运行方式的转轨还导致了公众的交往与生活方式以及社会构成等其他一些影响纠纷发生因素的变化。与公众的利益认识与判断准则的变化相比,这些变动更为客观与具体,对纠纷发生的影响相应地更容易为我们所感知。这种影响同样将改变纠纷的实际发生与具体形态。不过,本文更愿意强调的是它们可能导致实际发生的民间纠纷减少。比如,原来比较常见的生活琐事纠纷现在就可能因公众交往频率与互相预期的下降以及公众注意力的改变变得更少。这些变化也可能导致农村地区以前较为普遍的田间地界、灌溉饮水等农业生产性纠纷大量减少。同样,以往占人民调解较大比例的家庭婚姻纠纷也可能因公众居住方式的变化、社会财富的增加以及家庭结构的改变,降低了发生的频次。事实上,观察《中国法律年鉴》的相关数据可以发现,人民调解解纷数量的下降主要发生在婚姻家庭、房屋宅基地、生产经营这几类纠纷之中。^[33]在排除其他解纷机制分流作用的情况下,或许我们只能承认这些纠纷确实在减少。

尽管暂时没有全国层面的数据直接支持这一推论,但它能与现有的一些在局部区域调查所形成的结果相吻合。如我国学者董磊明的调查显示,在河南的农村地区,由于村民的生活水平提高、村民注意力的转移以及村民之间互动频率降低,纠纷正在减少。^[34]我国学者何宜伦在北京市的调查发现,居民生活态度和方式的变化降低了一些民间常见性纠纷的发生频度。^[35]我国学者张居宽等人在江苏省金湖县的调查同样表明,公民个人之间因婚姻、继承、赡养、邻里关系而引发的个体纠纷在不断减少。^[36]这些调查结果似乎表明,无论现代化的程度如何,当下中国各局部区域内所发生的传统型民间纠纷都有可能不同程度地减少。在适合人民调解解决的民间纠纷可能减少的情况下,人民调解的解纷数量当然可能会随之下降。

四、结语与讨论

本文虽然提出了一种解释人民调解解纷数量下降的新学说,也初步地论述了它与现有资料

[32] 参见王亚新:“纠纷,秩序,法治——探寻研究纠纷处理与规范形成的理论框架”,载《清华法律评论》(第二辑),清华大学出版社1999年版。

[33] 人民调解解决的婚姻家庭纠纷在1991年共有2824162件,到2007年时只有1005181件,下降率为64.4%;房屋宅基地纠纷在1991年共有859857件,到2007年时只有350105件,下降率为59.3%;生产经营纠纷在1991年共有744818件,到2004年时只有426279件,下降率为42.77%。还需要说明的是,2005年以后的《中国法律年鉴》关于人民调解分类统计表中没有了“生产经营纠纷”与“债务纠纷”的项目,而统之以“其他纠纷”。这可能暗示,最近几年人民调解解决的“生产经营纠纷”可能更少。

[34] 参见董磊明:《宋村的调解——巨变时代的权威与秩序》,法律出版社2008年版,第99~100页。

[35] 其所访谈的居委会主任指出,过去大家啥都没有,一点小事就要争吵,现在谁都要工作,不少人回家只是吃饭与睡觉,很少与邻居发生交往,这样怎能会和别人发生纠纷呢?这位居委会主任还就婆媳纠纷谈到,由于夫妻与公婆分开居住,以前最为劳神的婆媳矛盾大为减少。参见何宜伦:“中国城镇地区人民调解制度改革”,戴昕译,载徐昕主编:《司法:纠纷解决与和谐社会》,法律出版社2006年版。

[36] 参见张居宽、邹开兵、刘国玉:“金湖农村社会矛盾纠纷现状、成因及对策”,载 http://www.legaldaily.com.cn/dfjzz/2009-04/15/content_1077096.htm 登陆时间:2009年10月25日。

吻合的地方。但必须承认，这一论说依然停留在“推测”的层面，还有待直接的数据证实。此外，由于本文的论说立基于全国层面，利用的数据也是全国性的，笔者并不认为本文的结论必定适用于具体区域。这同样有待利用相关数据验证。但无论如何，本文的论说以及现有的资料都能表明，从纠纷形态变化的角度解释人民调解解纷数量的下降优于“其他解纷机制分流论”。本文虽不能直接证明这一新论说，但笔者相信一旦得到证实，其影响可以达到较深的程度。

首先，既然人民调解解纷数量的下降源于适合人民调解解决的民间纠纷减少，那么以往研究所谓的“人民调解解纷功能弱化”的判断应该修正，至少不能如此武断。在笔者看来，严格意义上的“人民调解解纷功能弱化”应是指人民调解无法解决进入其管道的纠纷或当事人反悔达成的调解协议。但有资料显示，2004年以来人民调解的调解成功率为95%左右，当事人反悔起诉至法院的总体比例只有1.09%，其中被法院依法维持的有14万件，维持率达81%。^[37]这表明，人民调解依然能够有效地解决进入其渠道的绝大部分纠纷。另外，如前所述，中国当下还出现了大量本质上属于利益分配不均的新型纠纷。由于这些纠纷或是因社会转型所产生的深层次矛盾与社会失范所引发，或是旧体制所遗留，更多依靠道德说理、模糊事实、运用情理解决纠纷的人民调解在面临这些纠纷时肯定会力不从心。鉴于这些纠纷的复杂性与解决的实际难度，甚至在一定程度上还可以认为，它们本身就不适合由人民调解来解决。就此而言，以往一些论者根据人民调解无法解决这类纠纷而认为“人民调解解纷功能弱化”的判断并不公允，也不恰当。看来，在纠纷形态本身因社会转型而不断变化的背景下，仅从人民调解解纷数量的减少并不能绝对地导出“人民调解解纷功能弱化”的结论。

更进一步，它能让我们重新思考国家纠纷解决机制供给的宏观战略，尤其是人民调解的发展方向。在很大程度上，当下国家权力重振人民调解的种种努力正是建立在“人民调解解纷功能弱化”的判断上。但既然适合人民调解的民间纠纷已经减少，而人民调解又根本无力解决新近出现的大量纠纷，那么，国家权力不断努力的结果恐怕只会是“南柯一梦”。更值得注意的是，一旦国家权力过多地介入，人民调解很可能将被整合进国家正式的组织网络之中，成为国家治理体系的一个组成部分，而不再是一种体制外的补充。^[38]与此相随的也必将是人民调解更加依赖正式的国家权力，而其蕴含的社会自治功能却逐渐被边缘化。鉴于中国当下社会自治程度依然较低，社会自我消解纠纷的能力也还远未形成，这可能并不是一种值得鼓励的发展趋势，尽管国家与社会在短期之内都可能从中获取一定的利益。就国家纠纷解决机制建构的宏观战略而言，或许培育与引导社会自我解决纠纷的能力、畅通公众权利表达的制度化机制以及调整已经严重失衡的利益分配格局，比单兵突进地重振人民调解更为重要，也更为紧迫。相应地，远期收益也应该更大。

[37] 参见郝亦勇：“在全国人民调解工作会议上的讲话”，《人民调解》2007年第8期。

[38] 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”，《社会》2006年第6期。