

法治社会建设视野下乡村人民调解的法律适用问题与应对^{*}

宁立标 朱 奎^{**}

摘 要 人民调解是乡村社会化解矛盾纠纷的基本方式和社会治理的重要手段。虽然人民调解为法治社会建设作出了重要贡献，但是由于人民调解员队伍法治素养整体相对不高，乡村社会的人民调解难免存在错误适用法律、不顾程序正义等不规范现象，这些现象可能导致法律目的落空，引发人民调解的信任危机和法律权威的消减。在建设法治中国的时代背景下，乡村社会的人民调解必须坚持现代法治标准，坚守法律底线，依法适用习惯、道德和情理规范，探索建立对调解员法治教育与管理考核常态化制度，实现法治社会建设要求的依法有效化解社会矛盾纠纷的制度价值。

关键词 法治社会 人民调解 纠纷化解 法律适用

一、问题的提出

自中共十八届三中全会要求“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”以来，法治社会建设日益得到党和国家的重视。中共十八届四中全会决定、中共十九大报告以及中共二十大报告等文件多次要求加强法治社会建设，中共十九大报告和中共二十大报告明确要求2035年基本建成法治社会。为顺利实现2035年基本建成法治社会的重大目标，2020年中共中央专门印发《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》，全面部署法治社会建设。

由于人民调解肩负着解决基层社会矛盾的重大任务，加强人民调解工作必然是我国法

^{*} 贵州省哲学社会科学规划重点课题“数字包容视野下我国‘数字弱势群体’权利保障研究”（编号：22GZZD09）。

^{**} 宁立标，法学博士，贵州大学法学院教授，博士生导师；朱奎，贵州大学法学院法学博士研究生。

治社会建设战略中的重要内容。中共十八届四中全会决定明确要求完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系,国家“十四五”规划也号召充分发挥调解防范化解社会矛盾的作用,《法治中国建设规划(2020-2025年)》《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》进一步要求“充分发挥人民调解的第一道防线作用”。正因为中央对人民调解工作的高度重视,人民调解这一被誉为“东方之花”的纠纷解决方式在新时代里焕发出勃勃生机,在化解群众纠纷、促进基层社会稳定上发挥了重要作用。数据显示,“十三五”期间全国69万个人民调解组织累计排查矛盾1800余万件,调解各类矛盾纠纷4200余万件。^①仅在2022年,人民调解组织开展矛盾纠纷排查就达667万次,调解各类矛盾纠纷892.3万件。^②

尽管人民调解取得了重要的成就,仍有学者冷静地指出,人民调解普遍存在“土政策”“和稀泥”“不讲法”的弊端,担心这些问题最终会妨碍法治社会建设进程。^③为深入了解人民调解的基本情况,发现人民调解工作存在的问题,笔者分别在G省G市的几个县区以及H省X县N镇进行了田野调查。其中,文章第一作者2018年曾带领多名研究生深入G市多个县区的乡镇开展人民调解工作调研,通过实地考察、座谈交流、个别访谈的方式,了解人民调解工作的运行情况和面临的困难。调研过程中召开了近20场座谈会,访谈了近百位人民调解员。2020到2022年间,文章第二作者多次到中部地区的H省X县N镇开展人民调解工作调研。N镇是全国重点镇和市级信访工作“四无”乡镇。为了便于开展调研工作,第二作者通过专业实习的途径,到N镇司法所担任调解记录员,亲身经历多个案件的调解过程。为深入了解当地人民调解情况,第二作者还实地走访人民调解员和人民群众,访谈和观察村干部及调解员50余位,回访当事人20余人次,跟踪记录调解案件、搜集整理调解记录材料上百件。为全面了解当地调解员以及群众对人民调解工作的认识,针对人民调解员和群众分别制作并发放两套不同问卷,收回有效问卷共计150份。其中,针对调解员法律素养的调查内容主要包括:法律素养、情理习惯的适用及当前工作困

① 参见特约评论员:《“十三五”,人民调解这样走过——成就篇》,载《人民调解》2020年第12期,第1页。

② 中国法学会:《〈中国法治建设年度报告(2022)〉要点》, <https://www.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/32779.html>, 访问日期:2024-06-19。

③ 近年来,由于法治社会建设的全面推进和深入发展,很多学者对人民调解的法治化、现代化发展做出了更深层的研究与建议。比如于浩(2020)提出人民调解由于目的和方法上与法治的背离,正面临日益边缘化的困境,克服现有困难的重点在于通过改造人民调解的现有机制,加强法制化、专业化和制度化建设,使之与法院审判实现功能互补。黄艳好(2020)明确提出当前人民调解存在的自愿性保障不足与程序不规范现象,因此要着重健全人民调解的自愿性保障规则,保证人民调解的利益中立和立场中立。吴元元(2021)认为人民调解是我国政法治理重大战略的有机构成之一,专业知识、特别是法律知识是人民调解制度实践的技术理性基础。钱大军(2022)主张,依托传统组织结构和权力网络的人民调解可能因为压制自愿、扭曲合议而成为调解权威产生的障碍。人民调解应当从中立性、程序公正性等特性上获得当事人信任的权威。参见于浩:《人民调解法制化:可能及限度》,载《法学论坛》2020年第6期;黄艳好:《人民调解的模式适用与程序规范化》,载《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2020年第3期;吴元元:《人民调解员的制度角色考》,载《中国法学》2021年第4期;钱大军《组织与权威:人民调解的兴衰、重振和未来发展逻辑》,载《法制与社会发展》2022年第2期。

难等;针对群众对人民调解工作了解与认识的调查主要包括:纠纷类型与化解途径、对人民调解的了解认识及其对调解员工作的评价。2023年7月笔者再赴G省B市开展实践调研,期间又对人民调解机制进行了考察,召开多次群众、调解员和村干部的专题座谈调研会,广泛搜集当前人民调解机制运行实证资料。

从访谈的结果和问卷的统计来看,虽然G市与H省X县N镇相距甚远,并且两位作者调研时间也相隔几年,但是当年G市调研时发现的问题,在当前的X县N镇也同样存在。人民调解过程中存在的“土政策”和“不讲法”现象似乎是一个跨越时空的普遍性问题,在乡村社会可能不同程度存在。这一现象表明,司法行政机关大力推进的人民调解规范化建设虽然取得了较大成就,但是囿于法律素养以及思想认识上的差距,人民调解工作与党中央关于“建设信仰法治、公平正义、保障权利、守法诚信、充满活力、和谐有序的社会主义法治社会”的基本要求还有一定差距。正因如此,深入挖掘人民调解存在的问题,探索人民调解规范化和法治化的发展道路,理应成为法学研究者关注的重要问题。

二、乡村人民调解法律适用问题的表征与原因

人民调解制度对于化解矛盾纠纷和稳定社会秩序具有重要意义,是基层社会治理不可缺少的解纷方式。习近平总书记提出,“我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’”。^①作为法治社会建设倡导的多元纠纷解决机制,人民调解以其直面群众、高效便捷的特征,有效缓解了诉讼压力,紧密契合了群众的需求,为就地实质性化解纠纷发挥了基础作用。调研发现,虽然法治社会建设要求形成“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的法治环境,但是作为乡村社会化解矛盾纠纷的重要机制,不依法调解的现象仍然存在。少数调解员仍然固守传统的“搞定就是稳定、摆平就是水平”的观念,为追求案结事了短期利益,有意无意误读法律规范的内涵、用习惯情理代替法律规范,以及忽视程序正义等。这样的调解既不利于社会秩序的长期稳定,也不符合法治社会的基本要求。

(一) 乡村人民调解法律适用问题的表现

1. 法律规则的错误解读与适用

国家法治建设的深入发展促使法律在社会生活中发挥重要的行为指引与评价作用,全社会法律意识和法治观念得到明显提高,但是对法律规则内涵的错误阐释及错位适用仍是人民调解法律适用的主要问题。主要表现为错误理解法律规则的目的与内容等,具体可以分为无意与有意两种。其中,无意是由于欠缺法律知识或对法律规范理解错误所导致,例如人民调解员对物权、人格权等概念的陌生,常常造成调解中对法律规则的误读、误用。

^① 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路,为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载《求是》2021年第5期,第13页。

有意则是调解员故意歪曲法律内涵，进而迫使当事人达成合意。

在针对调解员如何阐释法律规定的调查显示，40%的调解员认为法律的阐释和解读要根据调解的具体情况而变化。不可否认，对法律的动态解读可能是现实需要的举措，但也往往造成对法律规则的误读、误用。例如将本属于日常纠纷的生活矛盾解释为违法活动，从而以压制手段息事宁人。N镇N村村民潘某新修房屋时私自抬高路基，导致史某家房屋排水不畅，于是史某对潘某进行了谩骂，调解员认为史某涉嫌侮辱罪，以此要求其对于潘某私自抬高路基的行为忍让。尽管史某行为应当谴责，但也需保护其依法享有的排水权，在调解员错误的解读下，史某从受害者变成了加害人。再如，虽然出轨方因违背婚姻忠实义务不仅应当受到道德谴责，也需要承担相应的法律后果。但是在B村一起婚外情的调解中，调解员依据《人民调解法》规定的“采取有针对性的预防措施”，默许丈夫将有婚外情的妻子锁在家中限制其自由。这种容忍私刑、滥施凌辱的行为，严重违反了法治建设的原则和精神。

根据笔者调研，上述案例并非偶发性的个案，而是具有典型性的错误解读法律规范以压制矛盾的情形。调查显示，目前人民调解所面向的矛盾主要是发生在村庄内部的生活性纠纷和农业生产纠纷。面对这些矛盾纠纷，由于调解员知识结构的制约以及维稳思想带来的消极影响，法律解读能力明显较低，仍然习惯于在矛盾化解中诉诸道德说教和身份压制，导致调解中法律错误解读的窘境频频发生。

除了对法律规范的错误解读，在乡村人民调解中还存在错误适用法律规范的现象。以赡养纠纷的调解为例，一些调解员认为只要拿钱就是尽了赡养义务，子女也认为只要出钱摆平就已经履行了赡养义务，这无疑是对《民法典》规定的误读。因为支付赡养费只是赡养义务的一部分，赡养义务包含了比赡养费更多的内容。这样误读法律的现象并非个案，笔者在另一起关于土地承包的纠纷调解中也验证了这一结论。G村村民李某在靠近村庄的承包土地上建设养殖场，影响到周围邻居的生活。但是村里调解时却没有依法制止李某改变耕地用途的违法行为，而是认为根据《土地承包法》尊重承包方的生产经营自主权原则，该土地李某已经承包，所以村集体无权干涉。调解员的这一解释促使李某的多位邻居破坏了李某的养殖设施，造成李某财产严重损失，从而促使李某提起法律诉讼，最后险些酿成刑事犯罪和群体事件。由此看来，某些调解员虽然促使当事人暂时达成合意进而平息纠纷，但是这一行为对法律内涵本身的明确性、严谨性造成了损害，也造成了社会负面评价和民众的错误理解。综上所述，如果调解员对法律规范随意、错误解读或者不能准确适用法律规范，则会造成当事人利益受损，最终使调解活动失去了正当性和合法性。

2. 对调解中程序正义的忽视

根据现代法治的精神，程序是正义实现的保障和法律之骨。在法律学者看来，程序正

义正经历“从程序工具主义走向程序本位主义”的理论进步,^①符合基本道德性的程序设计 with 遵守不仅是实现实体正义的基本要求,也具有工具职能之外的独立价值。从程序正义的视角看,要想以合法的方式解决纠纷必须利用及遵循一定的程序,纠纷化解与秩序形成正是程序正义实现的结果。《人民调解法》虽然没有强行性的程序设计,但是从全国各地相继出台的加强人民调解工作的条例,尤其是规范调解记录的制度设计和平台建设等措施中可以看出,各地普遍要求人民调解必须尊重当事人意愿,确保当事人能够自主、平等表达意愿、自愿达成调解协议。在此基础上人民调解应当充分听取当事人陈述,深入开展矛盾调查,依法保障当事人意思自治和选择权利。这就要求调解员不能随意压制当事人意愿的表达或偏袒一方,也不能强行继续、拒绝或终止调解,更不能忽视实地调查和当事人申诉。

虽然问卷调查中70%的调解员认为在人民调解中当事人的陈述和辩论有利于搞清楚事实,但是在笔者以调解记录员身份开展的调查中发现,调解员随意变动法律规定的调解程序等不规范现象并不少见,调解由调解员协助当事人自愿达成调解协议变成了调解员以裁判者的威权压制当事人请求。在G省G市H区一个城中村的调研座谈中,该村一位长期担任村干部的资深调解员向笔者表示,自己的调解基本上依靠其在村里的威望,法律运用并不多,陈述和辩论等程序也不是关键。当笔者反问该调解员村民对这样的调解会否反对时,该调解员霸气地回答了两个字“他敢?”在N镇G村的一起纠纷调解中,甲的院墙被雨淋坍塌,在旧房翻新的时候遭到邻居乙反对,理由是边界有误。调解员知晓甲的亲属在镇上国土所上班,因此在调解中多次拒绝乙发言,在乙申请实地走访时也以各种理由搪塞,最终调解员准许甲在原址复盖院墙。乙不想再耗费时间而签署了调解协议,可是矛盾仍然存在。乙在数日后选择起诉,甲乙双方的纠纷愈演愈烈,当地群众也多次表达对调解机制的质疑。正是由于调解中对保障程序正义价值的忽视,对当事人享有的程序性权利及对《人民调解法》规定的调解程序的有意排斥,才使得调解演变成为一场具有戏剧性的隐忍或无奈妥协。

笔者在两地的调研发现,类似于上述案例中调解员随意更改调解程序的情形并不罕见。一方面《人民调解法》并没有严格规定调解程序,而是倡导及时就地解决。当事人在调解中所享有的平等表达权和开展辩论的必要则会被某些调解员理解为妨碍调解的进行及合意达成。另一方面人民调解比司法机关更像一座竞技场,各种规则、资源和话语均可以被引用,这也给调解程序的随意变动提供了机会。

此外,当事人享有的程序权利可能会由于各种原因被调解员忽视甚至恶意侵犯,以致

^① 陈瑞华:《论程序正义的自主性价值——程序正义对裁判结果的塑造作用》,载《江淮论坛》2022年第1期,第15页。

‘劝服’当事人接受调解结果”,^①或将道德规劝演化为道德胁迫甚至武断干涉。笔者调研中发现,M村村民马某与其子小马因分家发生纠纷,调解员在马某家中并未主动了解情况,而是直接训斥了小马,要求小马赔礼道歉,并让小马签下保证书。由于调解员法律素养的欠缺及对程序价值的认识不足,往往忽视实地调查的重要性,在急于达成合意的目的指引下压制当事人表达诉求,短期看纠纷得到了平息,但双方矛盾依然存在,甚至还存在因为压制而扩大的风险。

从另一个角度看,由于调解文书具有法律约束力,甚至还可能成为证据材料,《人民调解法》要求人民调解员应当如实、详细记录调解情况,将调解文书立卷归档。但笔者考察中发现,无论是G省G市,还是H省X县多数人民调解案件并没有制作规范化的调解案卷。尽管司法局要求人民调解员按照固定步骤将调解过程记录下来,对调解材料进行立卷归档,而且根据案件数量给予补助。但是无论是在G省G市还是H省X县开展的访谈中,多数调解员表示,自己实际调解的案件比制作案卷的案件数量多得多。调研显示绝大部分乡镇人民调解的记录在300字以内,村庄内部的调解有些记录只是寥寥数字,有的则只记录了结果,还有甚者只有口头协议。原因主要有三点:首先,基层调解员往往是村干部兼任,可能没有多余时间制作规范化的调解案卷;其次,文化水平有限难以清晰表述,尤其是对电脑打字等不熟练;最后也是最重要的一点,自己在调解过程中并没有严格依法调解,如果制作案卷可能自找麻烦。换句话说,调解在外观上以法律所要求的统一步骤被制造,实质上却往往存在违背调解程序要求的情形。程序的本来目的在于规范管理调解活动和调解材料,但是在有些调解中,程序被异化为裁剪事实的文书记录活动。

3. 以习惯规则、道德和情理代替法律规则

我国民事立法开放包容的品格赋予了地方习惯等民间法资源发挥效用的可能性。《民法典》尊重当事人意思自治、对社会习惯进行立法考量既体现出“以人为本的人民性、与时俱进的时代性”,^②也是符合我国民事立法惯例的举措。实践中,人民调解无法彻底回避民间习惯、道德和情理资源,反而需要依托民间法及道德权威的力量。然而根据笔者的调研,30%的调解员认为即便是法律规定也要结合当地的风俗和习惯,现实中以习惯情理为依据拒斥或代替法律规定的现象也并不罕见。这种认识和调解策略虽然适应了人民调解对“地方性知识”的借力,但是不甄别习俗或夸大习俗进而替代法律显然也是对法治视野下人民调解合法性的背离。

一方面,习惯情理的不规范适用表现在有法律明确规定的前提下而拒斥法律,夸大伦理、习俗价值的情形。例如农村“五保户”有“顶盆送终”者继承财产的风俗习惯。A村“五保户”梁某一直由村集体给予生活帮扶,且在乡镇政府统一清查活动中与村委会

^① 黄艳好:《人民调解的模式适用与程序规范化》,载《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2022年第3期,第53页。

^② 杨震、孙毅:《我国民法典的时代价值》,载《求是学刊》2021年第5期,第75页。

签订供养协议，但梁某的侄子以其为梁某“顶盆送终”而要求继承梁某遗产。人民调解员认为尽管有供养协议的存在，但是“顶盆送终”是地方风俗也应当尊重，所以在调解程序中支持梁某侄子，质疑村集体依据法律提出的合理诉求。应当看到，如果当事人的合法权益得不到有效保障，则可能增加冲突扩大的风险。由于当前对于民间法的规范外延处于不确定的状态，在乡村社会仍然大量存在着类似于该案例所表现出的习惯与风俗，尤其是发生在家庭或宗族内部的赡养纠纷、财产分割和乡村仪式等，更能凸显伦理、习俗的活跃与强劲。换言之，现代法治立场下习惯、伦理的强制力势必弱于制定法，但习惯法对乡村社会的影响力仍旧十分显著。

笔者在调查中还发现，在家庭矛盾的调解中，尤其是婚外情引起的暴力冲突甚至伤害事件，人民调解特别是村级调解员往往还是基于乡村社会“面子”“忠贞”的行为逻辑容忍甚至助长这一行为。例如笔者在为当地提供法律咨询期间，多名人民调解员讲述发生在本村的婚外情纠纷，尤其是存在女方出轨的情形时，都认为丈夫对妻子施暴具有“正当性”。尽管这可能是出于维护家庭关系的目的，但如果调解员不进行明法析理、一味追求家庭秩序稳定而忽视法律对民间私刑和暴力行为的禁止，无疑是对法治的违背。易言之，过分夸大伦理规范和内生性规范的价值，将其挺在法律前面，诸如肯定男尊女卑的陋习、过分区分血亲姻亲的行为等，以伦理替代法律、以内生性规范掩盖法律强制性和禁止性规定，则是违背现代法治精神的不当行为。

另一方面，在缺乏法律明确规定的情形下，也存在适用习惯不适当的现象。在有关如何适用习惯进行调解的调查中，82%的调解员认为甄别优良风俗和不良习惯应当以是否得到群众认可为标准。例如D村村民党某因盖房需要，在距离张某祖坟较近处挖土，张某得知后要求党某赔偿，遭到党某拒绝，调解员提出党某在张某祖坟处做场法事以弥合纠纷的建议。可见调解员并没有认识到自己提出做法事的建议是违背社会风尚的陋习。对封建迷信的支持看起来化解了纠纷，实际上也是违背社会主义核心价值观的不当行为。

4. 调解结果违背保障权益的法治精神

法治精神是为人们所普遍感知和认同的保护权益、实现正义的精神。社会主义法治精神也是以要求社会主体遵守法律规范为基础，倡导保障法律权益和法律权威。然而，乡村社会一直以一种务实性的思维和行动逻辑进行着生活和生产，这种务实性表现为对现实利益的过度关注以及对结果的重视。乡村社会的解纷过程在内生规范的影响下也具有务实性特征。表现为对于义务的强调和对权利的忽视，“难以在社会生活中形成基于权利的社会秩序”。^① 以及对于现实情境中短期利益实现的追求，而对法治价值实现与法治精神落实的忽视。

^① 张师伟：《中国乡村协商民主治理框架中的权利秩序、法律关系及法制建构》，载《理论探讨》2020年第5期，第169页。

在问卷调查中,针对调解结果如果侵害群众合法权益该如何处理的问题,结果显示40%的调解员认为如果当事人不知晓自己合法权益受到侵害,他们则默认为当事人同意以继续推进调解协议达成及履行。例如N镇D村的贾某与张某前后相邻,D村在县政府实施的村庄办公环境改善工程中扩建了村委会办公面积。在没有宅基地置换审批的情况下购买了贾某一半宅基地,后来贾某因建房与邻居张某发生矛盾。村集体违规置换宅基地是对集体利益的侵犯,而调解员尽管认识到这一问题的严重性却搁置处理,使得法律中的强制性规范被规避、禁止性规范被突破。面对村民贾某严重侵犯他人合法权益的情况,调解员不是保障张某的合法权益,而是企图帮助村集体掩盖错误和过失。这种调解思路不仅表现出对合法权益的忽视,也是对法律底线和法治精神的严重违背。笔者调研发现,基层人民调解所涉纷争大都依靠调解员的个人魅力和身份权威而解决,村庄的调解员本身可能就是村干部。在缺乏有效规范和惩戒机制的前提下,以短期的合意达成成为主要目的,忽视当事人日后可能形成的法律信任危机和负面社会效果。此种情况下,调解的解纷功能异化为压迫性力量促使当事人权益或公共利益遭受侵害。类似于该案中所反映的,避重就轻的调解员利用自己的权威协助掩盖村集体违法行为,背离了法治建设的基本要求。

针对调解协议履行问题的调查显示,94%的群众在知晓签署的调解协议侵害自己合法权益时,会选择诉讼或其他途径维权。例如在一起房屋纠纷调解中,马某成新建楼房在挖地基时由于回填延迟,致使邻居马某亮平房出现裂缝。马某亮并不知道其房屋已成危房,调解员也未告知其享有的法律权益,最终以9000元的维修费用促使双方快速达成协议。之后马某亮起诉至法院,案件一直到二审终结还未事了,人民调解的介入和调解结果也成为案件审理的争议焦点之一。调解不仅没有化解纠纷,反而引发了社区民众对人民调解实现公平正义价值的质疑与非议。申言之,由于调解中过分追求现实矛盾的解决,从而忽视了对当事人合法权益的保障,忽视了对法律规范中公平正义、诚实守信价值的贯彻,矛盾的隐患仍然存在。一旦矛盾再度公开化,合法权益受损的一方则有可能对法律失去信心。所以,这种过分追求结果合意,忽略法律权利义务的人民调解不仅是危险的,而且是对调解机制合法性的损害。

(二) 乡村人民调解中法律适用问题的产生原因

1. 调解员队伍:维稳大于维权的错误思维与法律知识的欠缺

全面依法治国对所有社会主体都提出了依法行政的要求,调解员一方面不得不将法律作为重要依据,强调不能违反法律的强制性规定。同时《人民调解法》要求调解员履行明法析理的义务和责任,将调解的过程和结果以法律规定或认可的方式展现。但调解员的思维惯性中最核心的目的与追求是解决纠纷、稳定秩序,而非法律规则的全然落实。尤其是对维护社会秩序、保障安定的重视,即“维稳胜于维权”。因此,调解员在解决纠纷时,往往将化解矛盾纠纷、维护和保障当事人权益的制度目的异化为维稳和压制。

当然,“人民调解制度正义的特殊性决定了其解纷的程序不同于准司法或司法程序”,^①而是自主性、群众性解纷活动。在司法活动中,法律作为最核心的行为评判标准和裁判依据进行适用,法律关系和法律责任越清楚明确对于纠纷的解决越有利,且整个司法活动都是围绕着国家法律规范而展开。但是人民调解作为群众自治性解纷活动则并非如此。作为典型的解纷竞技场,法律、习惯、道德话语甚至调解者手中握有的资源都是可以拿来用的调解资源和评判标准。以解纷和维稳为核心目标的调解活动并不在意法律规范的落实是否恰当、充分,而是在当事人自愿的基础上策略性的调动包括法律规范在内的多种资源。另外,由于目前乡村地区的人民调解往往镶嵌于行政机构或基层自治机构之中,无法摆脱行政传导带来的压力,人民调解员也就承担了维稳、普法的行政压力。许多地方将调解成功、调解不诉讼等作为调解员考评续聘要求或工资绩效指标,导致调解员急于追求在当事人中达成合意,甚至以各种理由胁迫、诱使当事人自忍或牺牲权益以息事宁人。尤其是一些人民调解员本身是村自治组织的领导,这样的叠加身份为其借以公共产品供给为由,阻碍群众申诉提供了便利和可能性。

调解员法律适用不规范的原因也包括法律知识的欠缺,尤其是对法治原则及法治精神的忽视。^②据笔者调查,调解员的年龄一般在45-60岁。其中乡镇层面共三名专职调解员,两名为当地完成高中教育的村民,属于合同制员工。另一名是接受了函授专科教育的司法所长。三名调解员平时除了负责调解纠纷以外,还负责社区矫正与法律宣传工作。村级调解员多以在职村干部、退伍军人和退休教师为主,除了退休教师具有相对较高的文化素养,只有20%的调解员接受过高中教育,初中及以下学历占比80%。笔者调研中还发现,由于缺乏对法律知识和法治精神的掌握、理解,调解员往往只能倚重习惯规则和道德规劝化解纠纷。同时,调解员不如实记录调解过程往往是自认为只要能够解决纠纷,记录并不重要。加之文化水平限制,无法用客观、流畅且符合法律规范的语言表达,因此不记录或者套用模板、裁剪事实则最省时省力。

随着法治的不断完善,对于纠纷在法律关系上的认定并不困难,但是调解员由于对法律知识的陌生以及维稳大于维权的思维惯性,经常会在调解中轻视对法律规范的阐释,只希望当事人尽快缩小认识差距,进而迅速达成合意。在对调解员是否会在调解中主动阐述法律规范的调查中,44%的调解员表示不一定或不会在调解中详细阐释法律规定。例如调研中H村何某鹏将废弃电线杆改造为排水管,由于裸露在外的部分高于路面,致使开饭馆的何某辉小女儿玩耍时被绊倒受伤。调解员多次强调何某辉如果不同意调解协议,则村集体将不再配合其某些工作。另又告知何某鹏,如果不能接受调解协议,将依据村民公约对

① 刘坤轮:《修辞、隐科层与软暴力:人民调解个案解纷策略分析》,载《法商研究》2020年第4期,第109页。

② 参见陆益龙:《基层调解与法礼融合的纠纷化解机制—对一起乡村交通事故的法社会学分析》,载《社会科学研究》2018年第3期,第106-113页。

其行为进行公示和宣传。事实上,法律对于侵权行为的责任义务规定清晰完备,调解员如果能够释法明理、依法调解,不仅能够化解纠纷,还能起到法律宣传和教育的目的。申言之,轻视法律阐释、依靠强权威压当事人的调解方式虽然能够暂息纠纷,却与调解机制的宗旨相违背。

2. 乡村社会民众:对现实利益的重视及对法律权益的忽视

乡村社会民众对法律的认知及适用法律产生社会后果的考量影响着法律的适用。从乡村社会环境的变革看,国家经济的高速发展以及新时期国家治理现代化的目标不断对乡村政权组织和乡村社会环境进行着新的塑造。“法律下乡成为对乡土社会进行制度整合的重要命题”,^①法律作为这一新时期最具正当性的行为规范成为评判纠纷当事人行为效力的重要标准。同时,现代传媒技术和城镇化的发展,以及国家法律宣传活动的深入使得法律知识和法律服务的获取比较便捷,村民的法律意识也有很大改观,法律思维和私权观念基本能够得到村民认同。但是在法律适用上村民似乎又显示出矛盾的心理:一方面肯定了国家法律的权威性和威慑力,在纠纷发生后的解纷中主动将法律作为自己的话语资源。另一方面又不愿完全依照法律规范解决纠纷,表现出某种不彻底性。尤其是发生在村庄社区内部或亲缘关系之间等特定群体的矛盾和纠纷,当事人也没有在法律框架内进行权利义务界定、法律责任划分以及实施法律制裁的强烈意愿与追求。

除此之外,部分村民的畏讼心理和对村干部的依赖,以及对法律内容、功能的片面认知也会影响法律实效的实现,“部分农民的法律意识目前仍相对淡薄”。^②虽然经济社会发展促使村民生活的外向性不断扩张,但“面子”“和为贵”“息事宁人”等观念仍然根深蒂固,加上长期以来对于村庄内部权威,尤其是对村民自治组织干部的依赖或畏惧,也不会过于主动的要求严格落实自己的法律权益。

再一方面,由于生活的交互性和长期性,村庄内部评价对于乡村民众具有更深刻地社会意义和伦理意义。当事人往往也希望通过自己的退让妥协甚至主动放弃某些法定权益,释放解纷善意和彰显自己的人格魅力,从而获得社区较高的评价。这并不违反法律强制性规定,但这也给调解员突破当事人的处分权、自作主张或代为决策等不规范适法留下空间。

三、乡村人民调解法律适用不规范的消极后果

“乡村调解具有超越司法之上的意义”。^③从长远来看,一方面,人民调解作为一种治

① 贺东航、孙敬良:《基层治理视域中的乡村人民调解制度——以一个村庄人民调解文本为例》,载《社会主义研究》2015年第4期,第106页。

② 杨子潇:《由“迎法下乡”遇冷看农民法律意识的生成机制》,载《求索》2022年第1期,第107页。

③ 王丽惠:《结构转型:乡村调解的体系、困境与发展》,载《甘肃政法学院学报》2015年第4期,第29页。

理手段和制度供给,发挥着解决纠纷和秩序形成的功能,维护着基层社会秩序的稳定。另一方面,由于部分调解员对达成合意的过分追求和对权益保障与法律价值的忽视,导致了对法律的误读、误用。法律蕴含的权利、正义、自由价值在实践中落空,长此以往将会形成对人民调解机制的信任危机,也不利于法治社会和法治国家建设。简而言之,人民调解在解决纠纷的同时,部分调解员对法律的主观解读和错误适用在很大程度上损害了法律规范的生命力,造成法律实践上的困境。

(一) 法律规范的真实目的落空

法律目的实现指的是法律在乡村社会生活中所呈现的定分止争、确认和维护权益以及秩序效益和正义价值的实现。由于人民调解存在的法律错误解读和适用不当,或者以习俗代替法律甚至直接规避法律等不规范行为,表面看似化解了纠纷、压制了矛盾,但是也可能导致法治蕴含的更深层次的维护权益和实现正义目的落空。

调解中法律适用不规范在法治建设的视角下显示出的是:法律本身的权益保障理念和正义价值被替换为合意达成和维稳压力,使得在法治实施体系中,公平正义的制度目的和法治原则几近落空。换言之,过度主观解读法律规则或对法律规则适用不当造成法律无法在乡村社会发生有效的规制作用。同时,法律在被调解员策略性解读和不规范适用的状况下,法律规范所期许的权利保障图景和基于法治建设产生的秩序效益也就无法实现。从长远来看,这种错误还可能引发消极的负面社会效果。所以,不管调解员对法律规则的误读属于有意还是无意,其让当事人接受调解结果的方式是欺骗还是强制,都违背了依法调解的基本原则,也没有实现人民调解节约司法资源、维护社会稳定的功能。

《人民调解法》指出人民调解的目的是及时解决纠纷,维护社会和谐稳定。及时解决不意味着简单摆平,社会和谐稳定更不是意味着压制和胁迫。“未来选择人民调解的当事人更多是以法律规范为出发点”,^①化解矛盾纠纷、维护社会稳定的根本逻辑和重要支撑是在保障权益和促进正义的价值追求下,各种社会关系有序运行。坚持《人民调解法》第三条规定的平等自愿、不违背法律法规以及尊重当事人权益的调解原则。但是如果调解员将自愿调解的原则演化为只要双方达成合意就可以替代法律规范上的权利义务关系和法律责任划分,进而在调解过程中对法律条文随意解释、敷衍适用、视而不见,使得法律规范和法治精神无法落实,法律所期待的社会效果也就无法真正实现。这不仅不能发挥人民调解本应具备的灵活处理纠纷,减少矛盾激化的制度优势,反而成为诱发矛盾扩大、破坏社会秩序长期稳定的因素。换句话说,人民调解在狭隘维稳观和法律素养较低的队伍结构等多重原因作用下,权益保障和正义价值的实现就会存在遭到忽视的风险,从而背离人民群众的期待,也不利于从源头上形成长期稳定的社会秩序。

^① 兰荣杰:《人民调解:复兴还是转型?》,载《清华法学》2018年第4期,126页。

（二）人民调解的制度信任危机

对人民调解的信任体现为群众乐意利用调解机制维护自身权益。现实中，人民调解对法律的不规范适用也会造成制度信任的危机。调解员在调解中往往会对法律适用的条件和负面后果进行夸大，告知当事人搜集法律证据的困难以及启动司法程序的时间、经济等巨大的成本代价。这种策略不仅有一定的客观因素，也基于乡村社会对司法机制既信任其权威效力，又排斥完全适用的矛盾心态。但是某些显失公平、忽视基本权益、违反法律强制性规定的调解活动也会影响民众对法律规则的正确理解，降低调解制度的公信力。长久来看，势必会引发民众对调解机制的不信任，进而排斥人民调解。

事实上，不规范的人民调解不仅不能切实解决群众的需求，也不利于建立起法治中国建设要求的全民守法格局。根据笔者的调查，调解员通过压制、胁迫和诱使手段处理的矛盾纠纷，最终大多走上了司法程序，甚至有的当事人在调解失望后，险些酿成严重的社会危害后果。例如对赡养费用、相邻关系和婚外情中的暴力行为等方面的错误解读和不规范适用就在当地兴起一场讨论，民众对人民调解机制的公平性产生了怀疑，甚至使群众产生了“信法不如信闹”“调解不如诉讼”的观念。

《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》明确提出加强权利保护，推动全社会增强法治观念，使人民群众自觉尊崇、信仰和遵守法律，有效维护各类社会主体合法权益。调解的不规范实质上是以牺牲机制公信力为代价的，也容易背离当事人自愿的特点。在效益目的指引下使调解机制不仅具有脱离法律规范约束的风险，也会减损法治社会建设提出的依法有效化解矛盾纠纷的制度效益。

（三）法治秩序与法律权威的消减

法治秩序是符合法治原则、价值和精神的社会秩序，是社会主体在完善的法律制度体系上有序活动的社会形态，也是全面依法治国的目标和结果。法律的权威是法律的不可侵犯性以及民众对司法机制的信任。人民调解作为化解矛盾纠纷的前沿阵地，如果不能注重从长期解决纠纷，只顾迎合考核需求、注重短期秩序的形成，则是对法治秩序的破坏，很可能导致权力压制权利的局面。

在笔者调研中，不规范的人民调解对法律规则的误读误用、漠视调解的程序正义以及过分追求合意的达成，不仅造成调解结果明显忽视对当事人合法权益的保护，最终也会促使人民调解背离推动法治社会形成的制度定位与价值功能。如果是当事人周围的熟人不规范适用法律调处纠纷，可能也只是法律知识和理解上的具体、个别、特殊情况，对法治秩序和法律权威的消极影响相对较小。但是以人民调解名义做出的带有法治实践性质的活动

却不能如此,尤其是乡镇一级调解员主要是“基层司法所从事有偿法律服务的工作人员”,^①除解纷外还具有宣传普及法律知识、树立法律权威的职责。而且在乡村社会的认知里,人民调解化解矛盾就是法律实践的一部分。因此,在人民调解中过分强调法律的制裁性后果、随意改变调解程序、忽视对合法权益的尊重与保障等,都是消减法治秩序和法律权威的行为。

四、法治社会建设中乡村人民调解的未来走向与选择

乡村社会人民调解所反映出的法律实践问题,大体上可以概括为:其一,对于人民调解这种以自愿原则为基准开展的自治性、群众性解纷活动是否应该通过法律进行严格规制,或者以法治话语进行约束?其二,人民调解在建设法治中国的背景下,如何选择契合法治建设期待和乡村社会需求的路径。大多数传统观点是在法治建设不深入的背景下,立足于乡土逻辑和自治立场,表现出对乡村秩序自发性,以及习俗、情理等资源的重视。应当看到,在大力推行法治社会和法治国家建设的时代背景下,尤其是村民权利意识的觉醒以及法律规范完善对乡村维权路径和解纷方式的影响,都使得人民调解必须与法治建设一体发展,在法治背景下探讨人民调解的法治化及限度。^②因此,在法治社会建设中促使乡村人民调解的运行和发展,就要强调法律的底线思维,规范习惯、情理的适用,加强对人民调解员的法律教育和管理。

(一) 强化人民调解纠纷的法律底线思维

法律底线本质上是法律规范所具备的国家强制性和普遍适用性的体现,包括不得以压制手段掩盖正义价值的实现。人民调解机制虽然是依法设立的群众性组织,但对于法律的强制性、禁止性规范和涉及当事人基本权利义务的矛盾纠纷,必须严格遵循法律规范,不能为达成合意而随意变通、刻意歪曲法律。首先应建立人民调解与法院对接制度,调解不能将及时化解纠纷理解为必须化解纠纷,有些不适宜调解的案件,应当及时引导当事人进行诉讼。其次建立调解文书的定期审查制度,严格落实调解员明法析理义务。再次,建立与村(居)法律顾问的联合工作机制,村(居)法律顾问对于疑难案件和涉及当事人基本权利的案件,需审查调解结果是否遵守法律的强制性和禁止性规定。最后应当发挥数字技术的便捷、透明优势,尝试聘请退休法官、专业律师等作为数字调解员,与人民调解一同参与调解,确保调解活动合法高效。

人民调解不能仅仅关注现实矛盾的化解,还要注重从长远出发保障当事人自由意志、合法权益以及公共利益。从法治建设的视角来看,人民调解的正当性不是合意性而是合法

^① 何永军:《乡村社会嬗变与人民调解制度变迁》,载《法制与社会发展》2013年第1期,第83页。

^② 参见于浩:《人民调解法制化:可能及限度》,载《法学论坛》2020年第6期,第140-147页。

性。因此处分权并不是法律规避权,更非违法特权。在调解活动中不能仅仅强调纠纷的化解,更不能以明显不合法的手段迫使、诱使当事人达成合意。因此,一方面要完善《人民调解法》关于调解程序的规定,明确当事人享有的平等表达权和开展辩论的必要。另一方面,调解中如当事人对自己的合法权益不明晰、不知情,需建立法律风险告知与记录制度,详细告知其享有的法律权益和面临的法律风险,不能默认为当事人同意或以当事人同意为理由而继续推进调解协议的达成。

(二) 依法适用习惯情理规则化解纠纷

应当看到,“新型习惯法本质上是社会法”,^①人民调解依托习惯和道德情理化解纠纷是必不可少的,也正是体现其制度优势的关键内容。通过笔者的调研,地方性知识对于维护乡村秩序具有不容忽视和不可替代的作用。但是在适用习惯情理时突破法律的强制性和禁止性规定,以道德胁迫和权威压制则严重背离了《人民调解法》规定的自愿原则和守法原则。依法适用习惯、情理资源必须遵守法律优先、习惯补强原则,注重在法治原则要求下对习惯等资源的甄别,将优良习惯制度化为村规民约并明确其内涵。对于依照习惯规则和道德情理进行的调解,应当强化调解员的论证义务,在调解记录中论证习惯的合理性及适用必要性。

在没有法律明确规定的情形下,单独适用习惯、情理规则要符合社会主义风尚和法治精神。因此要完善权利救济制度,赋予当事人对调解出现违反社会主义风尚和法治要求的情形时,享有驳回权与异议权。这就要求对待习惯法则和情理资源要结合法治社会和法治国家建设的理念和需要,不能认为仅是群众长期实践的结果或得到群众认可就可以在调解中适用。

(三) 加强人民调解的规范化和专业化建设

在针对群众、调解员和村干部的调研座谈中,很多调解员都表示随着法治建设的深入发展,民众的法治意识逐步提高,依法调解的需求与日俱增。完全依照传统的道德规劝、身份压制不仅很难彻底化解纠纷,反而会引发群众对人民调解的信任危机,进而加重诉讼压力。所以,加强人民调解的规范化和专业化是实现法治视野下人民调解新发展的关键因素。首先要完善《人民调解法》。依照《人民调解法》的规定,县级以上司法行政部门负责人民调解机构的监督管理和教育培训,但并不直接参与人民调解的具体工作。然而现实生活中,人民调解委员会一般都拥有“政治系统和司法系统的支持、指导和帮助”,^②与

^① 刘柳:《新时代枫桥经验视野下的治理法治化——从新型习惯的角度切入》,载《东南学术》2019年第4期,第31页。

^② 钱大军:《组织与权威:人民调解的兴衰、重振和未来发展逻辑》,载《法制与社会发展》2022年第2期,第33页。

乡镇司法所是“两块牌子，一套人马”，基层政府往往也将人民调解纳入自己的行政管理体制之中，赋予其化解矛盾冲突、维护社会稳定的“准行政机构”地位。因此《人民调解法》应进一步彰显人民调解的自治性和群众性特征，完善市场化运行和调解专业化机制。其次，促使调解员队伍从村干部兼任逐步走向兼具法律知识与调解技艺的独立性、专业化调解道路，摆脱维稳大于维权的调解思维和法律知识欠缺带来的消极影响。

另外，注重调解员教育培育与日常管理。首先，建立和完善调解员职业准入机制，将学历条件、法律素养、调解技能及群众满意度等作为调解员选拔聘任、工作考核的重要部分。并将岗前培训确定为上岗前置程序，促使人民调解员积极、承担明法析理的义务与责任。其次，建立调解督查制度和调解员年度述职、评议制度，加强对违法调解行为的防范与制裁，及时发现问题并进行有效追责。以问责约束机制为核心，通过调解公开和审查监管手段，推动人民调解工作规范化。最后，司法行政部门应当制定调解员培优计划，充分利用网络教育、法院旁听、典型树立等开展教育培训。完善调解员级别晋升制度及激励机制，以职业归属感为抓手提升调解员工作动力。

五、结语

法治社会是构筑法治国家的基础。在全面依法治国新时代，习近平总书记强调：“要强化依法治理，培育全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。”^①因而，从基层推进法治社会建设，使法律成为社会主体行为活动的基本准则，离不开发挥人民调解机制在矛盾纠纷调处中的重要作用，更要求善于用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题。应当清醒地看到，乡村人民调解作为解决矛盾纠纷的重要方式和社会治理的重要手段，在增强乡村群众的法治观念、提升乡村社会治理的法治化水平和实现乡村振兴等方面负有重要的使命。正因如此，必须杜绝调解过程中的法律适用乱象，防止为案结事了而违法调解。这样的调解不仅不利于提高全民法治观念，也不利于提升社会治理法治化水平，最终会演化为法治中国建设的阻滞力量。为更好促进法治乡村、法治社会和法治中国建设，乡村人民调解员在调解过程中必须坚持法律底线，认真履行释明法律义务，积极维护当事人合法权益，在不违背法律强行规定的基础上，综合运用法律、道德、习惯和村民自治规则有效化解矛盾纠纷。

^① 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路，为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，载《求是》2021年第5期，第8页。

Problems and Countermeasures of Legal Application of Rural People's Mediation from the Perspective of Construction of Rule of Law in China

Ning Libiao Zhu Kui

Abstract: People's mediation is the basic way to resolve conflicts and disputes in rural society and an important means of social governance. Although people's mediation has made important contributions to the construction of a society ruled by law, due to the relatively low overall legal literacy of the people's mediators, there are still irregularities in the people's mediation in rural society, such as wrong application of law and disregard for procedural justice. These phenomena may lead to the failure of legal purposes, triggering a crisis of confidence in the system of people's mediation and the reduction of legal authority. Under the background of the construction of the rule of law in China, the people's mediation in rural society must adhere to the modern standard of the rule of law, adhere to the bottom line of the law, apply the customary, moral and reasonable norms in accordance with the law, explore the establishment of a normalized system of legal education and management assessment for mediators, and realize the system value of effectively resolving social contradictions and disputes in accordance with the law required by the construction of the rule of law society.

Key words: Society with rule of law; People's mediation; Resolve disputes; Application of law.