

间断与均衡：中国调解制度的长期演变透析

◎牛冠朝（中山大学马克思主义学院，广东广州510275）

◎刘军强（清华大学社会科学学院，北京100084）

◎杨巨声（北京大学政府管理学院，北京100871）

[摘要] 调解制度在中国社会治理中占据重要地位，能有效化解纠纷并调动社会资源。运用间断-均衡理论框架分析调解制度的演变进程：在建党初期，中国共产党即依托工农组织开展纠纷调解工作，取得了救济群众与政治动员的双重效能；在根据地建设时期，调解组织逐步实现对基层社会治理的实质性嵌入，为其在1949年后的制度化发展奠定了基础。20世纪80年代以来，随着社会转型与治理模式的变迁，调解制度经历了从“弱化”到“复兴”的曲折历程，并实现了全面创新。新时代“枫桥经验”的实践，为调解制度注入了政治资源，调解制度进一步成为社会治理体系的重要组成部分。这一演变过程不仅展现了调解制度的适应性，也揭示了其在中国社会治理中的持久生命力。

[关键词] 调解制度；纠纷治理；间断-均衡理论

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2025.02.004

[中图分类号] D621;D926

[文献标识码] A

[文章编号] 1005-460X(2025)02-0048-10

一、问题提出

各类纠纷伴生于社会发展。现代国家需要确保纠纷治理渠道畅通，保障社会纠纷有效化解^[1]。纠纷治理面临两大风险：一方面，如果一个社会广泛依赖金字塔最底层的非正式机制解决社会纠纷，那么社会纠纷转化为暴力活动的概率就会提高，甚至会导致“一个普通的纠纷，一起简单的刑事案件，甚至车票上涨，都可能因处置不当酿成一场群体无意识的非理性发泄”^[2]；另一方面，如果纠纷广泛地涌入最顶端的诉讼渠道，使“纠纷金字塔”^[3]转化为“宝塔”形甚至“漏斗”形，即形成所谓的“健讼社会”（Litigious Society），由此带来的经济成本、社会成本会大幅增加^[4]，如图1所示。

中国既没陷入动荡，也未沦为诉讼大国，反而“创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹”^[5]。究其原因，调解制度发挥了重要作用。例如，2020年，调解纠纷数量达820万件，“近80%的矛盾纠纷化解在基层一线”^[6]。以医疗纠纷治理为例，“医闹”现象一度成为中国社会治理面临的棘手问

[收稿日期] 2024-10-17

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“大数据背景下医患关系的分析与政策研究”（18ZDA087）；中山大学中央高校基本科研业务费专项资金“医患关系中的情感治理研究”（2024qntd78）

[作者简介] 牛冠朝，中山大学马克思主义学院助理教授，从事社会治理和医患关系研究；刘军强（通讯作者），清华大学社会科学学院院长聘教授，博士研究生导师，从事卫生政策、社会保障和组织分析研究；杨巨声，北京大学政府管理学院博士研究生，从事央地分权和应急管理研究。

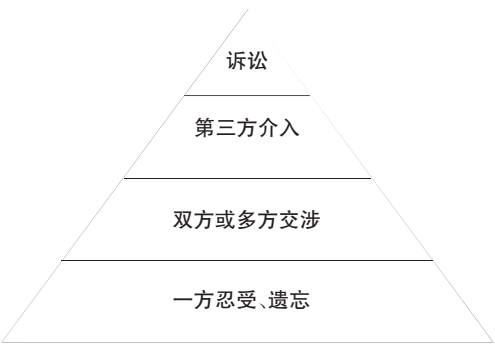


图1 纠纷金字塔

题,但目前中国医疗纠纷调解机构在县级行政区域覆盖率超过 80%,大部分医疗纠纷被分流至调解渠道并获得有效解决^[7]。那么,在中国这样一个人口规模巨大的现代化转型国家,调解制度这样一种与超大社会规模相匹配的高绩效纠纷治理制度是如何形成的?

制度的诞生及发展演化过程是学术界关注的焦点议题之一,甚至被称为制度和组织研究“最为根本与核心的主题”^[8]。制度演化呈现高度的复杂性,但既有研究对这一复杂性的解释不足:百年党史视域下的宏大叙事框架虽能

勾勒制度变迁的历史脉络,但缺乏社会科学理论视角的操作化解析;管理学、社会学等学科的理论构建虽然长于微观机制阐释,但忽视了制度在更广阔历史纵深中的演变。为了廓清调解制度深度贯穿于中国革命、建设和改革等历史变迁进程中的演进脉络,本文引入间断-均衡理论框架对其进行分析。1972年,生物学家埃尔德里奇和古尔德在古生物研究中提出间断-均衡理论,认为生物进化是突变与渐变相互结合的过程^[9]。后来,社会科学工作者也观察到制度或组织的演进往往并非平稳,而是存在渐进平衡与重大间断两种状态。不同于自然科学界所强调的灾变式外部冲击对演进态势的影响^[9],社会科学界对间断-均衡理论的认识更多地强调政策主体对外界变化的响应反馈,强调制度(组织)演进的“非线性”与“非正态”分布特征^[10]。

运用间断-均衡理论框架梳理调解制度的历史变迁,可以发现两个关键事实:其一,调解制度的基因具有超强延续性。调解制度的渊源可追溯至中国共产党成立初期,并在长期的根据地建设过程中进一步发展。新中国成立后,调解制度成为国家治理体系中的重要一环。进入新时代,调解制度成为国家纠纷治理体系的基础性要素之一。其二,调解制度的演进呈现显著的非均衡性。调解制度发展并非线性递进,而是在长期沉寂蛰伏与爆发式重构中切换,这种特殊演进历程与逻辑彰显出制度的高度韧性及其对复杂治理生态的适应力。在调解制度演变历程中,中国社会经历了新民主主义革命、社会主义革命和建设、改革开放和社会主义现代化建设等多个历史时期,中国共产党的角色经历了从工会、农会组织者到根据地政权建设者再到执政党的转变。在这一过程中,调解制度的演变不是一个静态、线性的过程,而是在不同发展阶段呈现极强的异质性特征。这为我们提供了一个绝佳的观察窗口与研究样本,帮助我们在一个时间跨度长、时段异质性强的背景下分析一项制度是如何产生、如何在革命与建设过程中转化以及如何演进过程中达成“间断-均衡”的。

二、不止于调解:工农组织的调解职能

20 世纪 20 年代,中国共产党领导下的工农组织甫一产生,随即成为群众处理社会纠纷的重要渠道。也正因如此,这一时期中国共产党人的革命活动具备更深层次的社会影响力,调解也成为建党初期冲击旧式统治秩序的有力武器。

(一)寓救济于调解:工农组织开辟社会治理新场域

“纠纷众多、治理乏力”是中国共产党成立伊始所面临的历史实况。海陆丰地区时常发生械斗^[11]^[28]、湖南地区因地域观念分歧殴打不休^[12]、安源路况工人俱乐部的工友间因微小纷争而大打出手^[13]^[9],该时期的社会治理机制无法有效回应这些纠纷。表 1 呈现了旧中国的社会纠纷治理状况。士绅集团与官僚机构垄断了纠纷治理权,普通民众(尤其是穷苦民众)如果将纠纷诉诸正式机构,非但无法获得公正裁判,反而会遭受盘剥。在充满压迫的社会环境下,建立一条新的纠纷治理渠道势在必行。

表 1 旧中国纠纷治理状况

年份	作者	内容
1926	彭湃	我们又发现农民时常自己发生争端,每为绅士土豪所利用,诉诸官厅,卒至破家荡产 ^{[11] 24}
1926	佚名	现时法律偏于保护特殊阶级。负债的乡村农民,尤其是佃农与贫农,因法律偏于保护债权及地权,所受痛苦最大。如父债子还、随意易佃等类。农民在此种法律之下,简直没有话说。在习惯上农民简直不能与地主立于平等诉讼地位。即[使]有诉讼,亦绝少胜诉之事。司法衙门黑暗已极,从来即有“衙门八字开,有理无钱莫进来”的俗话。至于诉讼手续的繁杂、讼费的苛重、差役的勒索、讼棍的卡骗,使农民畏官过于虎狼、视地主讼棍如恶煞,宁肯受屈,不肯兴讼 ^[14]

工农运动催生出了大量的工农组织实体,开启了中国共产党解决纠纷的社会治理实践。化解纠纷既是工农组织的职能,也是促进工农组织壮大的重要路径。毛泽东考察发现,“农民的大小事,又一概在各级农会里处理”“连两公婆吵架的小事,也要到农民协会去解决”^{[15] 14-31}。上述过程使农民纠纷得以有效化解,农会赢得了农民的信任和拥护,各地农民运动轰轰烈烈地开展起来^{[16] 7}。表 2 呈现了该时期工农组织及其所承担的调解职能,这无疑是开辟了新的社会治理场域。

表 2 中国共产党工农组织调解职能简介

工农组织	成立年份	调解职能
上海机器工会	1920	“设法增进会员和睦,除去会员的纷争” ^{[17] 135}
衙前农民协会	1921	设“议事委员会”,“凡本会会员有私人是非底争执,双方得报告议事委员,由议事委员调处和解;倘有过于严重的争执,由全部委员,开会审议解决” ^{[18] 25}
安源路矿工人俱乐部	1922	设“裁判委员会”,解决工人间纠纷 ^{[13] 12}
海丰农会	1923	设“仲裁部”,“做‘和事佬’,调解争议和审理案件” ^{[16] 10}
惠阳县农民协会	1925	“各乡会员如有发生争执,应由各该级协会执行委员会解决,并不得相互打架。如先起手打人者,无论有无理由,应先罚银一元,然后判决” ^{[19] 228}

(二)寓宣教于调解:早期调解实践的深远意义

中国共产党人组建的工农组织,开辟了新的社会治理渠道。这一现象引起了当时国际学界的极大关注,例如 1924 年,日本学者田中忠夫敏锐地发现,中国共产党领导下的农民协会“因自己解决会员相互间的争议,故减少县长和警察的诉讼事件,农民得免官宪的压制,其解决比较官宪颇为公平”^{[18] 57}。中国共产党人利用工农组织调解群众纠纷、参与社会治理,逐渐对旧式社会治理体系产生了实质性的挤出、替代作用:安源路矿工人俱乐部“建立了安源矿区前所未有的社会秩序”,以至于路矿管理部门的政策“必得通过俱乐部才能有效地实行”^[20];在湖南地区,农会参与纠纷治理使官府承接案件数量断崖式下跌——“没有农民协会以前,县公署平均每日可收六十件民刑诉讼禀帖;有农会后,平均每日只有四五件了”^{[15] 30}。

此外,工农组织调解实践在开辟社会治理新渠道的同时,还发起了更为深层的制度冲击。海丰农会为了表明差异,特使用与官府方印不同的圆形印章以示区别^{[16] 9}。当海丰地区地方组织头目意图介入农民纠纷时,会被农会直接赶走^{[11] 106}。农会的发展冲击了旧社会根深蒂固的封建势力,土豪、劣绅、讼棍等类“匪徒”势力逐步退却^[21]。可以说,这一时期的工农组织已经超越了“俱乐部”的范畴,展现出极强的革命能量。

究其原因,中国共产党既不同于旧政权的官僚,也不同于中国传统社会长期存在的民间调停人。工农组织的调解不仅着眼于解决纠纷本身,更加注重在这一过程中实现宣扬理念、凝聚民众的深层目标。面对“关于两省或两县工友的纷争及两段或两处工友的纷争,总是较难解决”的局面,1923 年,刘少奇在安源路矿工人俱乐部中呼吁工人“两方都应该特别谅解些”^{[13] 6},因为“我们工人的组合,是一个极大的组合,全世界都要联成一气,并要组织得和军队一样,才能与那有坚固组织的资产阶级奋斗”^{[13] 6}。彭湃也强调,农会的仲裁部“就是做个和事老,但是我们能够在和一件事的时候,来攻击现社会的私有财产制度之罪恶”^{[11] 31}。表 3 中两个案例鲜活地说明了中国共产党的工农组织调解职能的特性。

中国共产党领导下的工农组织调解职能远远超出其作为纠纷治理机构的职责,进一步肩负起为党

表 3 中国共产党工农组织调解职能的特性

作者	年份	内容
王尽美	1922	我们工人从前因为没有团体,往往被资本家愚弄,受资本家暗示,把自己的团体分裂成各帮各派,彼此仇视,彼此攻击,使资本家坐收渔人之利。这固然是因为自己没有团体底(的)缘故,然这意见不除,也实为结合团体之障碍。而本会的好处,第一件就是消除意见。因为以前本厂工人自己也有各派别之恶感,好在现在觉悟了,大家把以前的错误立刻消释,真这是我们工人底(的)好现象啊 ^[22]
阮啸仙	1926	在乡间,只有家族姓氏之分,较为明显,故常有二姓斗争之事。而土豪劣绅,遂利用家族主义,作移民政策,籍以扩大他的地盘,巩固他的利益。曾见东莞地方,有两个佃农,一蔡一李,遇见即行打杀,恨之入骨,问其原因,蔡氏则曰李姓可恶,而李氏亦曰蔡姓可恶,互为土豪劣绅利用而不自知,后经一番解释土豪地主之阴谋,二人恍然大悟,认为亲爱朋友,一同回乡里去向地主土豪进攻,李氏率被地主打死,而蔡氏至今尚努力农民运动 ^{[19]307}

宣传马克思主义、教育和组织群众推进革命斗争的使命。在建党初期,中国共产党对工农组织的建设发展仍处在“笼统探索”阶段。随后,中国共产党领导下的工农运动如雨后春笋般袭来^{[16]前言},虽然这一时期的调解实践并未转化为正式制度,但其对社会制度的深度重塑为中国共产党改造旧中国注入了坚定信念,并成为革命中有力的组织依托。

社会科学领域对间断-均衡理论的运用往往聚焦制度(政策)演变过程中的“尖峰”或“非正态”分布态势。究其原因,社会科学工作者关注的制度演变至少是在一个稳定的政体或社会环境中进行的,强调政策主体对外界变化的响应反馈,但建党初期的工农组织调解实践演变不能简单归因于注意力变化或制度摩擦,而是经历了灾变式的外部冲击^[9]。轰轰烈烈的工农运动直接冲击了新旧反革命势力的统治基石,但伴随“大革命”的失败,众多中国共产党党员及参与革命的群众被杀害,各地工农组织也被查处、解散^{[23]101-102},工农组织调解职能对于社会治理的积极影响也因此戛然而止。

三、从“瑞金时期”到“延安时期”:根据地调解制度建设

“大革命”之后,中国革命事业依次经历了土地革命时期、抗日战争时期及解放战争时期。在此期间,中国共产党建立了苏维埃革命根据地、抗日根据地、解放区等。而中国共产党领导的调解实践,也从依托工农组织发展为内嵌于根据地政权的制度建设。第一次土地革命时期的苏维埃根据地政权产生了社会纠纷治理体系的雏形,并在抗日根据地政权建设中形成正式的调解制度框架。后来的解放区政府也通过建立调解组织和推进调解工作,延续了抗日根据地时期的基本模式,但就制度层面而言,并未出现实质性的突破或变革,因此本文聚焦“瑞金时期”与“延安时期”的调解制度演变。

(一)“瑞金时期”的体系初构

进入第一次土地革命时期后,建立代表工农阶级的政权成为中国共产党新的历史任务。这也意味着中国共产党的身份角色面临重大转变,即从领导工农冲击旧制度的“破坏者”转变为根据地正式制度的“建设者”。下文形象地呈现了这种转变:

在国民党统治之下,当工人阶级起来罢工,国民党起来进行它的调解与仲裁时,我们是坚决反对的。因为国民党的调解与仲裁对于工人阶级只有坏处没有好处的,它只能站在资本家方面反对工人。但是在工农民主专政之下,我们是赞成苏维埃政府的调解与仲裁的^[24]。

在根据地建设过程中,苏维埃政权的纠纷治理制度逐步确立并完善。表 4 呈现了苏维埃政权下不同层级的纠纷治理制度:最基层的村组织不专设纠纷治理机构,邻里纠纷由村组织召开村民大会解决^{[25]309}。乡、区级苏维埃政府通过推选委员负责裁判群众纠纷^{[26]100},委员职权范围限于解决违法行为之外的各类争执^{[26]19}。县、省等更高层级的苏维埃政府一般专设法庭承接各类案件。“基层裁判,高层审判”的社会纠纷治理制度雏形在这一时期形成。

学术界并未将村、乡、区的社会纠纷治理机制视为制度化的存在,并提出了“调解制度为什么不是

表 4 苏维埃政权纠纷治理制度^{[26]150-162}

苏维埃层级	机构 / 人员	职责
村苏维埃	未专设	解决群众纠纷,如借贷关系、各种争执等 重要事件解决后,须向乡苏报告 村苏不能解决的问题,可移交乡苏或直接向革命法庭提起控告
乡苏维埃	裁判委员	解决群众纠纷问题,重大事件报告区苏解决,或向革命法庭提起控告
区苏维埃	裁判委员	解决群众一切争执纠纷,重大问题向革命法庭提起控告
县、省苏维埃	革命法庭	设审判委员会

在共产党瑞金时期而是在延安时期才发展起来”这一问题^{[27]10}。换言之,为什么“瑞金时期”的调解制度雏形未能打破“均衡”,实现进一步发展?

在经典物理学中,摩擦力是影响物体运动的重要因素,当动力

小于摩擦力时,物体会停止滑行。社会科学工作者引入物理学中的摩擦力概念,以“制度摩擦”来描述新政策推进过程中遭遇的旧系统阻力,并总结了四种“摩擦成本”,即决策成本(行动者试图达成一致所产生的成本)、交易成本(行动者达成协议后所产生的成本)、信息成本(获取决策相关信息的成本)、认知成本(任何由人类组成的社会机构的有限处理能力相关的成本)^[28]。只有克服决策成本、交易成本、信息成本、认知成本,实现“动力>阻力”,决策者的注意力和建设动力才有可能引发制度变化。

遗憾的是,在“瑞金时期”,实现“动力>阻力”的可能性微乎其微。国民党针对各根据地发动了多次大规模军事“围剿”。毛泽东于 1934 年指出,对“瑞金时期”根据地政权来说,“任务是革命战争,是集中一切力量去开展革命战争”,一切活动的中心是“用全部力量去动员民众、组织民众与武装民众,必须一晚不停地去进攻他的敌人”^{[25]97}。由于时刻面临着军事压力,苏维埃政权的革命任务逐渐转向革命战争,并进一步表现为不断动员、组织并武装民众对敌人发起进攻。伴随反“围剿”的失败,中央苏区、湘鄂赣苏区等多处根据地先后丧失。在这种不稳定的环境下,制度难以实现进一步发展。

(二)“延安时期”的制度深嵌

虽然在抗日战争之前,中国共产党进行了各类调解实践,但学术界一般认为调解制度“产生和确定”于“延安时期”^[29]。表 5 展现了这一时期建立的正式调解组织,各抗日根据地均在村一级公所(政府)专设了“调解委员会”机构。

表 5 抗日根据地基层调解制度

边区 / 根据地	调解机构	具体职能
晋察冀边区	村公所“调解委员会”	调解村民争讼事项 ^{[26]271}
晋冀鲁豫边区	村公所“民事委员会”	调解土地、劳动等其他民事争讼 ^{[26]307}
晋西北抗日根据地	村公所“调解委员会”	管理关于息讼调解等事宜 ^{[26]335}
山东抗日根据地	村公所“调解委员会”	专管调解村民纠纷事宜,委员五人至七人,由村民代表会议公推各群众团体代表及公正士绅担任,主任委员由村长兼任 ^{[26]394-395}
山东省胶东区	村政府“调解委员会”	凡人民纠纷及违犯村公约事件,均由调解委员会调处之 ^{[26]413}
江苏省盐阜区	村政府“调解委员会”	调解民间纠纷,教育人民息讼 ^{[26]440}

抗日根据地的基层调解制度架构延续了苏维埃根据地的“基层自治”制度雏形,但更具制度化、正规化特征。1943 年 6 月颁布的《陕甘宁边区民刑事事件调解条例》构成这一阶段调解制度发展的标志性政策文件,该条例对调解的目的、范围、方式、程序及文书制作等进行了细致规范,并直接明确了“凡民事一切纠纷均应厉行调解”的原则^[30]。

这一时期调解制度深刻影响了司法制度建设。陕甘宁边区形成了以“马锡五审判”为代表的特色审判制度。“马锡五审判”充分发挥当地干部与群众力量,以相对柔性的方式解决纠纷,其鲜明特点是“把人民调解与司法机关审判有机地结合起来”^{[17]551}。可以说,调解制度成为耦合抗日根据地社会治理体系与司法制度的载体,但在“延安时期”,调解制度对中国共产党的意义不止于解决基层治理难题,其具备的政治意涵更为深刻。

在抗日战争期间,国共两党实现合作,中国共产党领导下的抗日根据地政权拥有了合法的“特区”身份。当抗日战争局势基本明朗后,调解制度成为中国共产党政权建设的重要抓手。1944年6月,在中外记者会上,抗日根据地确定的调解为主、审判为辅的调解方针以及审判与调解、法庭与群众结合的审判方式,作为边区建设成就进行了展示^[31]。

从实际治理效果来看,中国共产党领导下的社会纠纷治理制度也取得成效:1938年,甘肃合水县发生一起土地纠纷案,经国民党辖下的县政府、高等法院两次处理后仍未得到妥善解决,引发群众广泛议论;1940年,中国共产党领导的抗日民主政权召集干部、群众组建调解组织,对此案进行了有效处理,处理结果不但获得纠纷双方认可,还极大提升了群众对中国共产党的认可度^[32]。在晋察冀抗日根据地,群众认识到“以前的官吏问案既要钱还打人,现在政府亲自跑到村里给说合事,真是再好也没有了”^[33],甚至有敌占区的群众不惜跨越多重“封锁线”,寻求根据地政府帮助解决纠纷。在这一时期,中国共产党“打通了政权与民众间的联系”,将社会治理深嵌至最基层^[34]。调解制度的发展是这一时期中国共产党政权建设的缩影,“在中国调解制度史上具有划时代的意义,至今还闪烁着灿烂的光辉”^[35]。

“延安时期”与“瑞金时期”的调解制度发展存在明显差异,究其原因是制度发展的环境发生了根本性变化。在“瑞金时期”,根据地面临巨大的军事围剿压力,因此一切内部制度建设均围绕“战时动员”展开;在“延安时期”,根据地政权遵循“三三制”原则,中国共产党积极“调节抗日各阶层的利益”^[36],相对稳定的政权建设环境、团结各阶层的政治需要构成了调解制度发展的有利因素,也进一步解释了为何调解制度得以在“延安时期”迅速发展。

换言之,“瑞金时期”的政策制定者更多地将注意力倾注在“革命战争”中,相比之下,“延安时期”的政策制定者则更有余力关注社会建设。从制度摩擦的视角看,“瑞金时期”没有调解制度进一步发展的环境,而“延安时期”不但有相对稳定的制度环境,而且政策制定者赋予调解制度更深刻的战略定位。总结而言,“瑞金时期”为“负反馈”主导,“延安时期”为“正反馈”主导。因此,调解制度于“延安时期”而非“瑞金时期”发展起来。

四、间而不断:新中国调解制度的发展进程

自1949年中华人民共和国成立以来,我国调解制度在经历了多个“最好的发展时期”后,完成了国家制度角色构建并在新时代迎来新发展。

(一)相继乘势:调解制度的多期发展

1989年,时任司法部副部长鲁坚在回溯新中国成立40周年的调解制度发展历程时指出,调解制度有“两个最好的发展时期”:一个是1954年,在全国范围内统一实行调解制度;另一个是党的十一届三中全会之后,调解制度得到党和政府的“充分肯定”和重视^[37]代序。

新中国成立后,中国社会政治结构发生了重大变革,旧的社会政权被彻底改造,取而代之的是一套贯穿央地、运作高效的组织体系^[23]³⁶⁴。新中国成立初期,时任政务院总理周恩来高度重视调解工作,并作出“尽量采取群众调解的办法以减少人民讼争”的指示^[38]。在1949年至1954年间,全国各地的调解制度基本沿袭抗日根据地和解放区的调解制度模式,全国性调解制度建设并未推进。这一局面在1954年发生根本性转变。1954年3月,《人民调解委员会暂行组织通则》发布,对人民调解制度的目的、任务、组织性质、组织构成、工作原则等作出明确说明,标志着调解这一独具特色的国家制度正式建立。

截至1955年年底,全国约70%的乡镇(街道)建立了人民调解委员会,调解员人数达到100万左右^[39]。广泛的调解组织、庞大的调解队伍,承担了中国基层社会纠纷治理的主要工作。同时,调解制度在实际运作过程中还被赋予促进劳动者团结、促进生产发展的使命——“纠纷一年比一年少,粮食一

年比一年多”^[40]。正式建制的调解委员会在新中国“作为社会动员手段得以发展,他将纠纷解决和共产党重组社会的努力联系起来,并将纠纷解决政策与社会主义建设需要相协调一致”“简言之,共产党已将调解纳入了他们重新安排中国社会并动员群众支持执行党的政策的努力之中”^{[27]117-203}。

1978年后,调解制度进入恢复发展阶段。1982年,调解制度作为群众自治制度被明确载入国家宪法,这标志着调解制度在国家制度中的定位得以进一步巩固。相比于1954年的第一个“最好的发展时期”,改革开放后,调解机构的数量、规模、覆盖范围等均得到实质性提升。从统计数据来看,调解委员会的数量从1955年的17万余增长到1988年的100万,调解人员的数量从1955年的100万增长到1988年的637万;截至1988年年底,全国88.7%的村委会、92.5%的居委会设立了调解组织^{[37]3}。

进入21世纪后,调解制度又迎来突破性发展,堪称进入了第三个“最好的发展时期”。《最高人民法院、司法部关于进一步加强新时期人民调解工作的意见》(2002)与《最高人民法院、司法部关于进一步加强新形势下人民调解工作的意见》(2007)的颁布强化了人民调解工作的社会治理意义与政治意义。2010年,《关于进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》发布,进一步明确了“要做到能调则调,不放过诉讼和诉讼前后各个阶段出现的调解可能性,尽可能把握一切调解结案的机会”。同样在2010年,调解制度发展迎来了“里程碑”事件——《中华人民共和国人民调解法》颁布,全面提升了调解制度的法律地位。可以说,与前两个“最好的发展时期”相比,21世纪的中国“大调解”时代有过之而无不及。

在三个“最好的发展时期”,调解制度的国家制度角色经历了确立、恢复、巩固升华的发展阶段,同时调解制度的政治资源也得到发展。20世纪60年代,浙江省诸暨市枫桥区在基层社会治理中形成了“枫桥经验”并得到大规模宣传推广。“枫桥经验”通过“发动和依靠群众”“做群众工作,组织群众,动员群众,教育群众”,采取“评审和说理”的方法化解矛盾、解决尖锐复杂问题^[41]。在新时代,“枫桥经验”和调解制度进一步相互耦合:调解制度构成新时代“枫桥经验”的核心内容,新时代“枫桥经验”也成为调解制度的政治资源之一。

(二) 弱化-复兴:调解制度的“U”型演进

在经历了多个“最好的发展时期”后,调解制度成为国家制度的重要组成部分,但是调解制度的发展演进并不是一个稳定的线性过程。20世纪80年代以来,其发展呈现一种独特的“U”型态势:20世纪80年代初至21世纪初期,调解制度进入衰弱发展阶段;进入21世纪之后,调解制度则呈现强劲的发展势头,被学界视为“复兴”^[42]。

为什么调解制度经历了先“弱化”后“复兴”的“U”型发展态势?改革开放初期,旧式治理模式变革成为中国共产党在社会治理领域的改革方向。在这一时期,调解制度的组织架构虽然得以恢复和发展,但在社会治理体系中的定位相对边缘。究其原因,在这一阶段出现了一种社会思潮,认为“过多地强调调解制度,不利于法律制度的完善,不利于社会观念(尤其是法治观)的转变,从根本上讲,不利于当前社会主义法治的健康发展”^[43]。因此,在经历了改革开放初期的第二个“最好的发展时期”后,调解制度又逐渐弱化。

如果从更广的视野来看,这一阶段中国的变革历程具备转型国家的普遍性特征。塞缪尔·P.亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》中提出,“事实上,现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱”^[44]。20世纪80年代后,世界上多个国家进行了经济、社会体制改革。这些转型国家在公共治理改革中多采取相似的做法,即健全法律制度,将公共治理纳入法制框架,但是变革后的公共治理体系往往无法有效回应和解决社会冲突^[45]。一些学者开始反思20世纪80年代以来,中国社会对正式司法制度的过度强调现象^[46]。社会发展现实也表明,仅依靠正式司法制度难以应对转型时期社会矛盾增多、增新的现实情

况,中国面临一个具有普遍意义的社会治理挑战。

为应对这个新困境,党和政府关注到在革命和建设历程中广泛使用的“调解”手段。调解制度的“复兴”不但起到了化解纠纷的作用,还促进了法制化建设,确保了司法体系的有效运行^[47]。中国特色社会主义进入新时代后,调解制度的制度定位越来越高,构成国家纠纷治理体系的重要基础:2021年,中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》明确提出,要“充分发挥人民调解的第一道防线作用”;2022年,党的二十大报告提出,“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’,完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制”“及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”;2023年,最高人民法院、司法部印发《关于充分发挥人民调解基础性作用 推进诉源治理的意见》,明确了“充分发挥人民调解在矛盾纠纷预防化解中的基础性作用”。

社会经济或政治环境的重大变动会触发制度变迁,使处于沉寂、潜伏状态的制度重新活跃起来并发挥重要作用,进而对社会政治生活产生重大影响。虽然调解制度在20世纪80年代后一度进入相对弱化状态,但人民调解的组织架构持续存在,呈现“间而不断”的发展特性;同时,中国共产党在不同历史时期的调解实践构成调解制度的政治资源,使调解手段具备深厚的合法性根基。因此,在面临社会治理新困境时,调解制度这一“传统法宝”能够以相对顺畅、自然的形式被唤醒和推广。

从革命、建设到改革,中国共产党的角色地位与工作重心不断转变,调解制度在不同历史阶段均扮演着重要角色、发挥了重要作用。在革命战争年代,调解制度是中国共产党进行群众动员与政权建设等工作的重要手段;新中国成立后,调解制度在经历了多个“最好的发展时期”后得到进一步升华,成为国家治理体系的构成要件。

五、讨论与总结

要理解制度的演化发展,必须理解制度产生和发展的复杂历史过程。本文运用间断-均衡理论框架,在一个囊括动荡与稳定的历史时段中审视了调解制度如何产生、转化,以及如何在注意力、制度摩擦的交互作用以及灾变式外部冲击中达成“间断-均衡”。在革命战争年代,中国共产党长期缺乏一个稳定的制度建设环境,依托工农组织、苏维埃根据地的社会治理实践一度被迫中断。在抗日根据地建设中,中国共产党充分利用相对稳定的建设环境和自身的组织优势,实现了调解制度及整个社会治理体系的飞跃发展。新中国成立后,调解制度成为国家治理体系的重要构成,构筑了坚实的合法性基础。调解制度的演进展现了一项社会制度在长期历史进程中呈现的复杂性与动态性特征。这一历时性演进为研究制度变迁,尤其是考察制度发展的“间断-均衡”逻辑提供了一个极具理论与实践价值的观察窗口。

在曲折的演进历程中,调解制度呈现“间而不断”的极强韧性,其“U”型发展历程证实当社会环境发生剧变或面临挑战时,尚处沉寂或相对弱化的制度能够借助于具备的政治资源,以相对平稳的形式复苏并成为应对危机的手段。中国特色社会主义进入新时代后,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为社会主要矛盾。在此背景下,中国共产党的领导优势充分转化为化解矛盾、解决问题的强大效能,并吸收新时代“枫桥经验”,构建了以“预防在前、调解优先、运用法治、就地解决”为特征的新时期调解制度。

调解制度作为国家治理体系的重要组成部分,既是中国应对新时代社会主要矛盾转化的重要制度设计,又是中国共产党百年优良传统与治理智慧的延续。在中国共产党领导中国革命和建设的恢宏历史进程中,调解制度始终作为一项重要的治理工具被充分运用并不断发展完善。值得注意的是,不同历史阶段的调解制度既呈现鲜明的时代特征,又保持着内在的连续性与逻辑一致性,其制度变迁既是党治国理政实践的重要缩影,也是党百年奋斗历程的生动印证。在建党初期,中国共产党便利用新的治理

革命冲击旧官僚体制,为处在压迫下的中国民众开辟了新的社会治理场域。从“瑞金时期”到“延安时期”,中国共产党的社会治理实践在根据地建设过程中逐渐走向成熟,实现了调解制度化并将社会治理深嵌至中国最基层。新中国成立后,调解制度经过多个“最好的发展时期”,完成了国家制度角色构建,并在新时代国家纠纷治理体系中发挥重要作用。由此可见,中国共产党在长期实践中形成的理论原则、治理经验与制度构建,深刻融入中国特色社会主义社会治理体系的历史、理论与实践逻辑之中,为其提供了价值内核与实践指引。

作为兼具历史纵深与时代张力的治理手段,调解制度的未来发展应着力实现制度基因稳定性与时代环境变动性的辩证统一。首先,须在现代化转型中坚守调解制度本源的政治整合功能,将百年演进中形成的党群互动传统转化为新时代基层治理效能,确保制度创新始终锚定国家治理体系和治理能力现代化的根本方向;其次,须立足超大社会规模治理的客观背景,充分发挥调解制度的社会治理效能,有效纾解社会转型期的系统性治理压力;最后,应充分发挥调解制度的弹性特质,构建开放包容的动态调适机制,在维护核心功能稳定的前提下增强对技术变革、社会风险等不确定性因素的制度响应能力。

[参考文献]

- [1] JENSEN J L, RAMEY A J. Going postal: state capacity and violent dispute resolution[J]. Journal of comparative economics, 2020, 48(4): 779-796.
- [2] 黄骐, 朱立毅, 肖文峰, 等. “体制性迟钝”的风险[J]. 瞭望, 2007(24): 6-7.
- [3] NADER L, TODD H F. The disputing process—law in ten societies [M]. New York: Columbia University Press, 1978: 122-151.
- [4] OLSON W K. The litigation explosion: what happened when America unleashed the lawsuit [M]. New York: Dutton Adult, 1991: 339.
- [5] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2019-11-06(4).
- [6] 靳昊. 人民调解: 用法理情守护千家万户的安宁祥和[N]. 光明日报, 2021-06-26(11).
- [7] 申少铁. 人民调解成为主渠道(健康焦点)[N]. 人民日报, 2019-02-15(19).
- [8] 杨超, 危怀安. 组织演化间断平衡规律研究述评与展望[J]. 外国经济与管理, 2016(4): 36-48.
- [9] 刘邛, 李霞玲. 均变还是灾变: 新的科学思想之争及其解[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2016(4): 72-78.
- [10] 李文钊, 庞伟, 吴珊. 中国预算变迁遵循间断—均衡逻辑吗?——基于 2007—2019 年中国财政预算数据的实证研究[J]. 公共行政评论, 2019(5): 12-27+211.
- [11] 彭湃. 海丰农民运动[M]. 北京: 作家出版社, 1960.
- [12] 埃德加·斯诺. 西行漫记(原名: 红星照耀中国)[M]. 董乐山, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1979: 113.
- [13] 中共中央文献研究室, 中华全国总工会. 刘少奇论工人运动[M]. 北京: 中央文献出版社, 1988.
- [14] 张希坡. 革命根据地法律文献选辑: 第 1 辑[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 157.
- [15] 毛泽东选集: 第 1 卷[M]. 2 版, 北京: 人民出版社, 1991.
- [16] 高熙. 中国农民运动记事(1921—1927)[M]. 北京: 求实出版社, 1988.
- [17] 张希坡. 革命根据地法制史[M]. 北京: 法律出版社, 1994.
- [18] 中共浙江省委党史资料征集研究委员会, 中共萧山县党史资料征集研究委员会. 衙前农民运动[M]. 北京: 中共党史资料出版社, 1987.
- [19] 《阮啸仙文集》编辑组. 阮啸仙文集[M]. 广州: 广东人民出版社, 1984.
- [20] 李维汉. 回忆与研究[M]. 北京: 中共党史资料出版社, 1986: 58.
- [21] 瞿秋白选集[M]. 北京: 人民出版社, 1985: 345.

- [22]王尽美文集[M].北京:人民出版社,2011:43.
- [23]中共中央党史研究室.中国共产党的九十年[M].北京:中共党史出版社,党建读物出版社,2016.
- [24]中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九):第10册[M].北京:中央文献出版社,2011:223.
- [25]中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九):第11册[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [26]韩廷龙,常兆儒.中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编:第2卷[M].北京:中国社会科学出版社,1981.
- [27]强世功.调解、法制与现代性:中国调解制度研究[M].北京:中国法制出版社,2001.
- [28]JONES B D, SULKIN T, LARSEN H A. Policy punctuations in American political institutions[J]. American political science review, 2003, 97(1): 151-169.
- [29]侯欣一.从司法为民到人民司法——陕甘宁边区大众化司法制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,2007:260.
- [30]《红色档案——延安时期文献档案汇编》编委会.红色档案——延安时期文献档案汇编:陕甘宁边区政府文件选编:第7卷[M].西安:陕西人民出版社,2013:255-259.
- [31]《红色档案——延安时期文献档案汇编》编委会.红色档案——延安时期文献档案汇编:陕甘宁边区政府文件选编:第8卷[M].西安:陕西人民出版社,2013:216.
- [32]张希坡.马锡五审判方式[M].北京:法律出版社,1983:34-36.
- [33]《晋察冀抗日根据地》史料丛书编审委员会,中央档案馆.晋察冀抗日根据地:第2册:回忆录选编[M].北京:中共党史出版社,1991:64.
- [34]黄道炫.抗战时期中共的权力下探与社会形塑[J].抗日战争研究,2018(4):4-25+159.
- [35]杨永华,方克勤.陕甘宁边区法制史稿:诉讼狱政篇[M].北京:法律出版社,1987:239.
- [36]中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九):第17册[M].北京:中央文献出版社,2011:171.
- [37]司法部基层工作司.人民调解委员会组织条例讲话[M].北京:法律出版社,1989.
- [38]中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第1册[M].北京:中央文献出版社,1992:453.
- [39]中国社会科学院法学研究所图书资料室.人民调解资料选编[M].北京:群众出版社,1980:12.
- [40]中央人民政府司法部.人民调解工作手册[M].齐齐哈尔:通俗读物出版社,1954:14.
- [41]杨明伟.“枫桥经验”的历史来源和现实启示——毛泽东、习近平关注的一个重大问题[J].毛泽东邓小平理论研究, 2018(9):7-14+108.
- [42]张红侠.人民调解变迁研究:以权威类型转变为视角[M].北京:中国社会科学出版社,2015:145.
- [43]胡旭晟.调解论纲[N].光明日报,1988-11-29(3).
- [44]塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,等译.上海:上海人民出版社,2014:31.
- [45]NGUYEN T P. Coping with precariousness: how social insurance law shapes workers' survival strategies in Vietnam[J]. Law & society review, 2020, 54(3): 544-570.
- [46]王禄生.审视与评析:人民调解的十年复兴——新制度主义视角[J].时代法学,2012(1):19-29.
- [47]WAYE V, XIONG P. The relationship between mediation and judicial proceedings in China[J]. Asian journal of comparative law, 2011, 6(1): 1-34.

[责任编辑:王华薇 鹿海洋]