

乡村治理中的人民调解研究

——以山东省L县B镇为例

刘清宇

山东师范大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2023年7月31日; 录用日期: 2023年8月9日; 发布日期: 2023年10月27日

摘 要

经济社会的快速发展使得传统乡村人民调解组织及方式难以适应日益复杂的矛盾纠纷。基于此, 不少地区进行了乡村人民调解改革, 其中以山东省L县B镇为典型。通过实地考察B镇调解机制, 结合现实案例研究乡村人民调解功效, 发掘B镇调解工作面临的现实的困境并基于该现实困境寻求加强调解员队伍建设、减少行政权力干预、保障调解协议执行等具体解决措施, 在完善B镇乡村人民调解机制的基础上, 解决乡村矛盾, 以期为我国乡村人民调解工作提供借鉴, 进一步维护社会秩序的稳定。

关键词

乡村纠纷, 人民调解, B镇

A Study on Rural People's Mediation

—A Case Study of B Town, L County, Shandong Province

Qingyu Liu

School of Law, Shandong Normal University, Jinan Shandong

Received: Jul. 31st, 2023; accepted: Aug. 9th, 2023; published: Oct. 27th, 2023

Abstract

The rapid development of economy and society makes it difficult for traditional rural people's mediation organizations and methods to adapt to increasingly complex contradictions and disputes. Based on this, many areas have carried out the reform of rural people's mediation, among which B Town in L County of Shandong Province is a typical one. Through the field investigation of the mediation mechanism in B town and the study of the efficacy of rural people's mediation in B town, discover the dilemma faced by the mediation work of the town and seek specific solutions

文章引用: 刘清宇. 乡村治理中的人民调解研究[J]. 法学, 2023, 11(6): 4669-4675.

DOI: 10.12677/ojls.2023.116665

such as strengthening the construction of the mediators based on the actual dilemma, the reduction of administrative power intervention, and the implementation of the implementation of the mutual mediation agreement, on the basis of improving the rural people's mediation mechanism in town, rural contradictions are resolved, with a view to providing reference for my country's rural people's mediation work to further maintain the stability of social order.

Keywords

Rural Disputes, Mediation by the People, Town B

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. B 镇乡村调解概况

1.1. B 镇简介

L 县位于山东省北部, B 镇地处 L 县西南部。B 镇辖 72 个行政村, 另辖 2 个村级单位, 总人口 3.8 万余人, 总面积 102.59 平方公里, 种植面积 3.6 万亩。B 镇先后荣获全国文明镇、全国卫生镇、全省乡村振兴“十百千”工程示范镇等荣誉称号。在乡村振兴伟大战略的背景下, B 镇采取了各种措施来激发党员群众参与自治、法治、德治的积极性, 先后创建了“老刘调解”、“枫铃义警”、“一站式矛盾纠纷调解”等一批特色乡村矛盾纠纷解决品牌, 有力地推动了乡村矛盾纠纷的化解。

1.2. B 镇乡村纠纷调解现状

1.2.1. B 镇乡村纠纷的主要类型

综合 B 镇 2022 年 1 月至 2022 年 9 月底的 56 例调解案例卷宗来看, B 镇经各级调解组织调解的乡村矛盾纠纷主要集中于村内的邻里纠纷、交通纠纷、土地纠纷等领域, 这一结果也与 B 镇以农业为主、村内生活较为封闭的现状相符。

1.2.2. B 镇乡村调解组织构建与制度建设

B 镇目前共 9 名专职调解员(六女三男), 每 2 人负责一个工作区开展调解工作, 全镇共 4 个工作区, 每个工作区包含 18 个行政村。专职调解员按工作区主动进村排查, 从有苗头、小纠纷时便介入进行化解。九名调解员分别为宫 xx(原村委书记)、张 xx(原村文书)、张 x(原乡医院医生)、崔 xx(原代课英语老师)、石 xx(妇联、文书、村代理书记、县人大代表)、李 xx(妇联)、张 xx(村文书)、尹 xx、韩 xx(两位内勤负责案卷, 档案基础工作)。在此基础上, B 镇组织了人民调解员等级评选会, 对人民调解员进行等级划分。

B 镇地方调解组织架构分为三级。村一级是调解委员会, 调委会一般由 3 至 5 人组成, 成员主要包括村支书、网格员、村内德高望重人士等, 村调委会调解发生在辖区内公民与公民之间、公民与法人和其他社会组织之间涉及民事权利义务争议的各种民间纠纷。村级调委会之上为社区调解站即工作区, 社区调解站之上则为镇调委会, 负责公民之间有关人身、财产权益和其他日常生活中发生的纠纷。此外, B 镇根据每个专职调解员原职业划分了 10 个专业性、行业性调解组织。

自 2022 年 3 月刘 xx 接手调解工作后, B 镇调解工作形成了“三周一月”制度, 即周排查、周化解、周例会、月总结, 向上汇报, 并为调解员配发统一服装, 推动调解组织与调解工作的正式性。

在“三周一月”制度的基础上，B镇乡村纠纷调解形成了“社区吹哨，部门报道”制度，该制度实际上是由社区牵头，组织多方力量进行乡村纠纷调解，其中包括派出所、法院、检察院、政协、人大代表、律师等力量。B镇计划建成的一站式矛盾纠纷调解中心还计划纳入团委、妇联、国土等政府部门，通过一站式矛盾纠纷调节中心来综合各方力量，统筹安排乡村矛盾纠纷调解工作，进而实现乡村纠纷解决工作要了解人民需求、满足人民需要、化解社会矛盾、维护乡村稳定的目标。

1.2.3. B镇乡村人民调解工作原则

首先，B镇乡村调解工作坚持平等自愿原则。《中华人民共和国人民调解法》(以下简称《人民调解法》)第3条明确规定了：人民调解委员会调解民间纠纷，应当遵循在当事人自愿、平等的基础上进行调解的原则。《B镇加强人民调解组织建设的实施方案》(以下简称《实施方案》)中，严格要求各级调解组织调解纠纷应在双方当事人自愿的前提下，在公平、公正的基础上进行，人民调解员对产生纠纷的当事人进行意向引导时，应尊重当事人的意愿。纠纷一方申请调解，人民调解组织可主动做另一方的思想工作，在征得双方同意的情况下实施调解工作[1]。

其次，B镇调解工作坚持依法调解原则。《人民调解法》第3条同时规定了调解工作不得违背法律、法规和国家政策的原则，B镇乡村纠纷调解工作严格贯彻落实了该原则。要求调委会应依法调解纠纷，法律、法规有规定或有约定的，应按照规定或约定调解；无规定或无约定的，应按照国家政策文件或行业普遍认可的规范进行调解。在调解纠纷过程中，不能为化解纠纷违法违规、侵害其他权益人的合法权益，从而产生新的纠纷隐患[1]。

最后，B镇乡村纠纷调解工作坚持预防与调解并重原则。B镇调委会既重视纠纷的调解，及时化解纠纷；又注重加强对相关法律法规的宣传普及，经常性排查各类矛盾纠纷，由村调委会、工作区进行排查，对于调解工作从被动到主动，加快、提前化解矛盾，从有苗头时介入，进而避免矛盾激化，降低调解工作难度。

此外，B镇乡村纠纷调解工作还坚持尊重当事人权利原则、保守秘密原则、免费服务原则等。

2. B镇乡村纠纷调解功效——以案例为切入

依据对B镇的社会调研，乡村纠纷调解对乡村治理具有十分重要的功效，B镇的调解工作较好的与乡村社会相衔接，具有相当的适应性以及广泛性。

2.1. 及时化解矛盾

B镇乡村纠纷调解的发起一方面可由当事人申请而启动，另一方面调解组织也可以主动介入矛盾纠纷。村级调委会、工作区进行排查，由被动到主动，从有苗头、小纠纷时及时介入，尽可能降低纠纷调解的难度。同时B镇要求各村调委会以及专职调解员在每天下午4点前汇报纠纷情况，从而及时介入，避免矛盾扩大。

2022年6月14日某某村村民王甲骑电动车倒车时不小心碰倒了本村村民王乙并划破了手，双方发生纠纷。专职人民调解员联合村调委会主任主动介入、现场调解，王甲带领王乙到本村卫生室对手上的伤口进行消毒包扎，并到王乙家赔礼道歉，王乙表示不再追究王甲责任，纠纷圆满化解。

正是由于调解组织的及时介入，双方当事人之间的纠纷才得以快速、圆满解决，阻止了矛盾进一步扩大，化解了当事人的不满情绪，避免了恶性事件发生，充分发挥了乡村调解是化解乡村纠纷的“第一道防线”的功能

2.2. 节约司法资源

现阶段我国存在民间调解、人民调解、仲裁、行政调解、诉讼等多元化的纠纷解决机制，这种多元

化的纠纷解决机制成为社会转型时期的一大亮点,对处理复杂多变的纠纷和维护社会稳定起着不可替代的作用,显示着法治时代的新气象和传统文化的烙印[2]。目前我国基层司法工作压力较大,一些较小的纠纷并无必要诉诸于法律,通过发挥乡村调解组织的功能,可以在很大程度上减轻司法负担,节约司法资源[3]。

2022年6月9日B镇某某村村民6人一起喝酒,其中两人因言语不和互骂互殴后报警,专职人民调解员联合村调委会主任主动介入进行调解,使两人各自认识到自己的错误,相互道歉,达成互谅协议,圆满化解纠纷。如若调解组织未主动介入该纠纷,则双方势必继续寻求司法、行政机关的救济来维护自身权益,而行政、司法机关同时也会依据法定程序进行调查、处理、解决,如此将极大程度上浪费司法资源,使司法资源不能充分发挥其效能。

2.3. 维护乡村秩序

从基层上看去,中国社会是乡土性的[4]。在农村社会中,乡土性的特征表现的更为明显,每个村民之间都存在着各种各样的联系,村民之间产生矛盾后若一味的诉诸于法律,则将导致各方当事人之间的感情基础消磨殆尽,不利于乡村秩序的稳定[5]。而乡村调解这一矛盾纠纷解决机制,减少了当事人“撕破脸皮”的情况,在维护各方利益的基础上,维持了各方的情感联系,确保了乡村秩序的稳定。

B镇某某村一老人年老失去劳动能力,无生活来源,要求儿子按时支付赡养费,儿子拒绝支付,老人曾于2017年到L县人民法院起诉儿子,法院判决其子每年给老人支付7200元赡养费和600斤小麦。其子认为法院判决赡养费数额大,个人家庭收入较低,难以负担,双方产生纠纷。经调委会调解,自愿达成如下协议:1、其子自愿于每年于9月11日前向老人支付7200元赡养费,做到尊敬、关爱老人;2、其子不能再提出任何无理要求,维护家庭和睦;3、本次纠纷一次性处理,双方不再因此事发生任何争议。

本案中,双方当事人已经对簿公堂过,如若继续寻求司法力量帮助,则父子关系势必破裂,更加不利于老人利益保护,并在一定程度上影响乡村秩序的稳定,而乡村调解在很大程度上避免了这一情况发生。因此,通过乡村调解化解此类纠纷,在很大程度上可以修复破裂关系,进而维护乡村秩序的稳定。

2.4. 弥补司法不足

2022年的秋天,老张家和村里的一个泼皮无赖发生了矛盾。原因是:这个泼皮的一块承包地与老家的一块承包地相邻,这个泼皮在自家的地里种菜,就埋怨周围的人种树挡了他家采光。但是,老张认为自己家的地在北边,对他种菜影响不大,南边地里种的树影响才大,但是南边的土地主人家里有几个儿子,性格彪悍,这个泼皮不敢惹他,只是专门欺负老张。小张建议父母报警。在她看来,即便找不到作案的人,也可以起一点威慑的作用。老张和老伴报警以后,民警来看了现场,也调取了录像,同样一筹莫展。面对这样的一件事,老张气得连续两天没有睡好,他觉得受了欺负,却又无能为力。

上述案例是无时无刻不发生在我国乡土社会中的,也是这些日常生活中的事实构造了我们的社会,也反映了我们社会的基本属性和根本矛盾。公权力无限的下探,使乡村传统解决纠纷机制丧失,如村中德高望重的老人主持公道的信服力不断下降、宗族祠堂制度不断消失等,而下探的公权力所包含的纠纷解决机制大多为移植西方而来,面对富有特色的中国乡土社会中的日常生活里所常见的问题缺乏解决办法。虽有乡村派出所这一公权力机构在村中充当执法者、裁判者来解决矛盾,但又因法律具有其局限性、谦抑性,面对老张所面对的所涉金额较小且无证据支撑的案件,派出所也往往无能为力或不想作为。

面对这一中国乡土社会中最普遍、最普通的事实,西方法律思想、制度丧失其解决问题的能力,运

用中国乡村纠纷解决机制，化解法律无法解决之纠纷。

3. 乡村纠纷调解的现实困境

B 镇乡村纠纷调解机制虽已相对完善，但在调解队伍建设、行政权力干预、调解协议执行等方面仍存在较大问题。

3.1. 专职调解员队伍建设不力

首先，专职调解员老龄化现象严重。B 镇调解组织的主力实质上由退休人员构成，除负责基础性工作的两人外，B 镇 9 名专职调解员年龄均集中于 50~65 岁。虽说老龄化的专职调解员具有丰富的群众工作经验，但同时他们也有着文化水平不高、法律知识匮乏、思想较为传统等问题，难以适应日益复杂的乡村矛盾纠纷的解决[6]。

其次，专职调解员队伍法律知识相对匮乏。B 镇专职调解员平均学历水平较低，且均未接受过正式的法学教育，虽然 B 镇调解组织尽可能的加强了与公检法、律所等机构的合作与交流，但专职调解员往往很难恰当的应用法律，开展调解工作时，专职调解员往往依据朴素价值观进行调解。

最后，专职调解员奖励机制缺乏。《人民调解法》第 6 条规定：国家鼓励和支持人民调解工作。县级以上地方人民政府对人民调解工作所需经费应当给予必要的支持和保障，对有突出贡献的人民调解委员会和人民调解员按照国家规定给予表彰奖励。然而 B 镇专职调解员并不存在奖励机制，其主要收入仍为固定工资收入，专职调解员的劳动付出与回报不成正比，不利于激发专职调解员的工作积极性，同时也有碍专职调解员调解能力的提高[7]。

3.2. 行政权力干预过多

横向来看，B 镇计划建成的一站式矛盾纠纷调解中心将团委、妇联、国土等政府部门纳入其中，通过一站式矛盾纠纷调节中心来综合各方力量进行矛盾调解，使乡村纠纷调解具有相当强的行政色彩。除调解工作外，专职调解员还需负责辖区的社会稳定、安全生产、疫情防控、金融安全等工作，B 镇乡村纠纷调解的工作的混乱，导致了调解资源的浪费，并在一定程度上影响调解效果。

纵向来看，B 镇调解组织不仅需要接受镇政府的领导，而且还需接受县司法局、政法委、县政府的领导，进而导致 B 镇调解工作必须在“领导下开展工作”，这与人民调解的本质相违背。领导组织的不明确、领导组织的冗杂与混乱使得 B 镇的调解工作不得不瞻前顾后，调解组织实质上成为了政府的“附庸”，不利于调解组织的独立运行。

从调解组织结构来看，B 镇调解组织划分为三个组织阶层(镇调委会 - 社区工作站 - 村调委会)，这种近似于政府组织架构的组织阶层，实质上反映了 B 镇调解组织的工作性质，即政府试图将调解组织划进基层管理的范畴，在一定程度上体现了公权力的无限下探，导致本应作为自治组织的调解组织，实质上沦为了政府权力的延伸，而这也是与相关法律、法规相违背的。

3.3. 调解协议执行困难

虽说《实施方案》明确规定了：调解纠纷成功的，调委会制作书面调解协议书，调解协议具有法律约束力，当事人应当按照约定履行；一方不履行的，另一方可以向人民法院提起诉讼，人民法院首先确认合法有效的调解协议书的证明效力。但从该文件性质上来看，该文件实质上为其他规范性文件，其效力值得思考。并且调解协议并没有强制执行的效力，调解组织也并无强制执行的权力，因此对于调解协议的执行较为困难。如若调解协议得不到执行，则调解组织的公信力将大打折扣，不利于调解工作的继续进行。

4. 乡村人民调解的路径选择

4.1. 加强专职调解员队伍建设

面对专职调解员老龄化的现象,可以通过引入青年村官、网格员等群体,降低专职调解员队伍的平均年龄,使调解组织在面对各年龄群体时,可以有针对性的选择调解员进行调解,从而更好的了解当事人心理,减轻调解工作阻力。但同时,调解员的老龄化也并非毫无益处,我们可以在吸收退休的法律职业工作者来从事调解工作的基础上,加强专职调解员的法律培训以及与法律机构的合作,这在一定程度上可以提高专职调解员的法律水平,切实保证调解工作的合法性[8]。最后,需要建立健全调解员激励机制,切实提高调解员的收入水平,使收入水平与其工作量相适应,并可以采取收入与调解成功案例数量、调解协议执行情况、调解当事人满意程度相挂钩的措施,提高调解员的调解积极性以及调解成功率。

4.2. 减少行政权力的干预

《人民调解法》第7条规定:人民调解委员会是依法设立的调解民间纠纷的群众性组织。调委会作为群众性组织,应当充分发挥群众的能动性以及主动性,避免行政权力的过度下探。但这并非是杜绝行政权力的出现,因为乡村治理以“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法制保障”为治理理念,建立党委领导负责的综合治理平台,由政府整合各类纠纷解决资源,多元主体在综合治理平台中协同治理。但政府的权力应当在乡村调解中起到兜底作用,厘清政府与调解组织的权力划分与界限,避免行政权力对调解组织的过分干预,保证调解组织的独立性。

4.3. 保障调解协议的执行

乡村与城市相比,成员之间的人情联系更为密切,解决调解协议执行难的问题不仅可以在法律端入手,更可以从乡村特殊的人文环境入手。在一村多姓甚至一村一姓的乡村,完全可以采取曝光被执行人、宣传被执行人的“事迹”、劝导群众远离被执行人等方式,使被执行人进入人际关系的“真空”中,进而敦促其履行调解协议。除此之外,乡村调解组织可以在法律规定的范围内,尽可能的将行政协议的制定符合司法确认的要求,进而可以使一些预计执行难的调解协议得到司法的背书,保障调解协议的执行。

5. 结语

中国的问题仍然主要是农村的问题。中国社会现代化的最重要任务之一就是农村社会的现代化。因此,一个真正关心中国人(不仅仅是中国知识分子)喜怒哀乐的人就不能不关心中国最基层社会的人的生活[9]。在当前司法资源不能贯彻乡村社会的角角落落的情况下,乡村人民调解为农村稳定提供了一条可行之路。B镇乡村调解工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以《人民调解法》为依据,整合人民调解的各项职能,全面提升了乡村人民调解的工作水平,充分发挥了社会稳定“第一道防线”的作用。虽说B镇调解工作仍存在一定的问題,但仍可为我国其他地区的乡村调解工作提供借鉴,为乡村振兴战略得以贯彻提供保障。

参考文献

- [1] 北宋镇人民政府. 北宋镇关于进一步加强人民调解组织建设的实施方案[EB/OL]. http://www.lijin.gov.cn/art/2022/4/24/art_43234_10312885.html, 2023-05-25.
- [2] 蓝寿荣, 武睿彬. 论民间调解的乡土逻辑及其政策建议——甘肃天水五个乡村调解个案的调查[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2014, 34(6): 118-121.
- [3] 胡仕浩. 多元化纠纷解决机制的“中国方案”[J]. 中国应用法学, 2017(3): 38-39.
- [4] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 北京大学出版社, 1988.

-
- [5] 崔玲玲. 人民调解制度与现代乡村治理体系之契合[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2021, 51(2): 133-142.
<https://doi.org/10.16152/j.cnki.xdxbsk.2021-02-013>
- [6] 马树同. 乡村人民调解员专职化的思考——基于宁夏西海固地区 C 乡的调研[J]. 三晋基层治理, 2021(5): 41-47.
- [7] 杨浩. 自治、法治、德治“三治融合”视域下乡村基层社会矛盾调解机制研究[J]. 河南广播电视大学学报, 2020, 33(1): 22-26.
- [8] 马树同. 基层治理视域下乡村人民调解的现代转型[J]. 宁夏社会科学, 2019(1): 130-137.
- [9] 苏力. 送法下乡: 中国基层司法制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2022.