

人民调解制度的沿革与发展

核心阅读

人民调解作为一项制度，是我国特有的一种纠纷解决机制，不仅承载着人民群众对和谐和睦的期待，而且自诞生之日起就处在法律的框架之下，是预防和化解矛盾纠纷、维护社会稳定的第一道防线。

□ 王 霞

人民调解以调解民间纠纷为主要任务，具有群众性、自治性等特点，并接受行政、司法机关的指导。不仅是诉讼的补充，而且有着自身的独特优势和广泛的社会需求，反映了重和睦的民族精神，是受到国际公认的“东方经验”。

调解息讼的司法传统

孔子说，“听讼，吾犹人也，必也使无讼乎”，这里表达的是儒家“无讼”的理想追求，强调人与人之间和睦相处，即使有纠纷，也应通过中间调停或双方协商解决，而不要轻易诉诸官府，动用公力救济。事实上，我国古代法律并非一味强调刑罚，也同时注重通过柔性手段来达到息讼的价值和目标。调解就是其中的最重要表现。调解在我国古代被称为“调处”“和对”，适用的案件范围主要涵盖婚姻、债务、土地和斗殴等产生的民事纠纷及轻微的刑事案件。清朝时期，调解的形式逐步多样化和规范化，《牧令全书》说：“公庭之曲直，不如乡党之是非。”当时还诞生了一种特别的调处形式——官批民调：当案件进入官府诉讼程序时，官府认为情节轻微，或事关亲族关系、伦理道德、社会风俗，不需要或者不适合公开传讯的，就指派保甲、亲族、乡绅等组织或人员进行调处，这具有显著的官民合作特色。

传统的调解机制之所以能够发挥实效，不仅因为调解方案的便民公正，还来自调解者的权威和资源优势，尤其是在调解方案的执行上具有的优势。一方

面，在我国传统社会，家法族规、乡规民约和行业规程对民众具有较强的约束力，被执行人往往是比较愿意配合调解的；另一方面，民间纠纷调解者熟悉当事人的个性和争讼的缘故，其调解方案往往能够切中肯綮，也能较好地避免被执行人财产状况不明或发生逃赖行为的可能。

人民调解的制度化

不同于纯粹的、自发的民间调解活动，人民调解作为一项制度，自诞生之日起就置于法律的框架之下，是预防和化解矛盾纠纷、维护社会稳定的第一道防线。

在我国，制度化的人民调解诞生于抗日战争时期。谢觉哉指出：“调解的方式，最主要的是群众自己调解，因为他们对事情很清楚，利害关系很密切，谁也不能蒙哄谁。占便宜、让步，都在明处。”陕甘宁边区、山东抗日根据地、晋察冀边区等相继设立了调解组织，并且称之为“人民调解委员会”，这一名称沿用至今。

新中国成立后，中央人民政府政务院在《关于加强人民司法工作的指示》中明确指出：“人民司法工作必须处理民间的纠纷，应尽量采取群众调解的办法以减少人民讼争。”1954年《人民调解委员会暂行组织通则》首次在全国范围内以法规的形式对人民调解制度作出了规定，标志着人民调解制度在新中国的确立。《人民法院组织法》《民事诉讼法》在基本层面面对人民调解予以规定。1982年《宪法》将人民调解制度作为基层自治的组成部分，并将人民调解

委员会定性为基层群众性自治组织。2010年，《人民调解法》颁布，标志着人民调解进入了一个新的发展阶段。

人民调解制度的发展

与传统的人民调解相比，今天的调解具备以下新的特点。

人民调解组织的多样性与专业化。在传统人民调解制度中，人民调解的主体主要是村委会和居委会的人民调解委员会。《人民调解法》规定，除了村民委员会、居民委员会设立人民调解委员会，企业事业单位根据需要设立人民调解委员会之外，乡镇、街道以及社会团体或者其他组织根据需要也可以设立人民调解委员会。在实践中，人民调解委员会形式多样。除了在村委会、居委会、街道、乡镇设立人民调解委员会外，在区县也设立了人民调解委员会。在基层法院、派出所等处理矛盾纠纷比较集中的部门设立人民调解工作室。同时，随着特定行业矛盾纠纷的增多，一些地方设立了环保纠纷人民调解委员会、医患纠纷人民调解委员会、道路交通事故损害赔偿纠纷人民调解委员会，进一步推进专业化、行业化人民调解工作。

人民调解队伍的职业化。在传统人民调解制度中，人民调解员局限于村民委员会成员、居民委员会成员及群众选举产生的公民。现在，人民调解员由人民调解委员会委员和人民调解委员会聘任的人员担任，人民调解队伍的选任、职责、管理等各方面都有制度化的规范和约束。

人民调解协议的合同效力。现在，人民调解协议具有合同效力。经人民调解委员会调解达成的调解协议，具有法律约束力，当事人应当按照约定履行。这里的“法律约束力”，并不是指人民调解协议可以直接成为执行依据，实际上还是指的合同效力，如一方当事人不履行调解协议，另一方可以向法院起诉，请求履行人民调解协议。

人民调解与诉讼的有效衔接。在传统的人民调解制度中，人民调解与诉讼是无涉的。而在当前的制度下，人民调

解与诉讼实现了有效衔接。2009年最高人民法院颁布的《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》规定，经人民调解委员会对民事纠纷调解后达成的具有给付内容的协议，当事人可以按照法律的规定申请公证机关依法赋予其强制执行效力，且可以作为执行依据。对于具有合同效力和给付金钱、有价证券的人民调解协议，债权人可以根据规定向有管辖权的基层人民法院申请支付令。人民调解司法确认机制的建立与完善，强化了人民调解的效力，实现了司法与非诉调解之间的有效衔接，更加激活了人民调解的活力与生机。

非诉讼纠纷解决方式是矛盾纠纷多元化解机制的重要方面。在当今各国兴起的ADR（Alternative Dispute Resolution，“替代性”纠纷解决方式）运动，反映出许多国家都在高度重视调解并努力提升调解的法律地位及利用率。在多元化纠纷解决机制中，人们的诉求多样化，可选择的解决纠纷途径也更加多样化，作为立足基层的人民调解，在继承我国优良传统的同时，也应进一步完善引导机制，使当事人能够更加便利地获得人民调解服务。一是要加强人民调解与其他矛盾纠纷化解方式的良性互动。既要加强社区人民调解与行业性、专业性人民调解工作的衔接，又要加强与仲裁、信访、自我协商等方式的衔接。二是加强人民调解队伍建设。人民调解工作保障主要来自政府的财政保障，但目前的保障水平还难以满足专业人才的待遇要求，而且大规模地聘请专业人才加入人民调解员队伍也确实存在客观难度。可以考虑建立专业人员咨询制度，引导各类专业人员参与人民调解工作，同时完善相应的咨询程序和指导方式，确保调解结果客观公正，提高人民调解组织调解疑难复杂矛盾纠纷的权威性。



罪刑法定原则的内涵与适用

□ 张 严

刑法是最严厉的法律，它直接指向公民的人身自由甚至生命，它是国家保护社会关系的最后手段，必须坚守严格的标准。意大利著名法学家贝卡里亚曾说：超越法律限度的刑罚就不再是一种正义的刑罚。这里说的就是罪刑法定原则。我国《刑法》第3条对该项原则作了明文规定：“法律明文规定为犯罪行为的，依照法律定罪处罚；法律没有明文规定为犯罪行为的，不得定罪处罚。”罪刑法定原则是刑法特有的也是最重要的原则，要确定某一行为是否属于犯罪，对公民能否采取逮捕、羁押等措施，法院如何量刑，都必须有法律的规定和足够的证据来支持，这是防范冤假错案的关键。

法无明文规定不为罪、法无明文规定不处罚

罪刑法定原则来源已久。1789年法国《人权宣言》第8条规定：“法律只应规定确实需要和显然不可少的刑罚，而且除非根据在犯罪前已制定和公布的且系依法施行的法律以外，不得处罚任何人。”在《人权宣言》的指导下，

1810年《法国刑法典》首次以刑事立法的形式明确规定了罪刑法定原则。

费尔巴哈的名言“哪里没有法律，哪里就没有对公民的处罚”揭示了罪刑法定原则的精神实质。该原则的基本含义是：认定行为人的行为构成犯罪和给予处罚，必须要有刑法的明文规定，如果刑法没有明文规定，即使行为危害很大，也不能认定犯罪和给予处罚。也就是法无明文规定不为罪、法无明文规定不处罚。具体来说，其内容包含以下几个层面：法定化，即犯罪和刑罚必须事先由法律作出明文规定，而不能由司法机关擅断，也不允许司法人员用以后颁布的法律惩罚以前的行为；实定化，即对于什么行为是犯罪和犯罪所产生的具体后果，都必须做出实体性的规定；明确化，即刑法必须用清晰的文字表述确切的意思，不得含糊其辞。

必须明确的一点是，绝不能简单地将“罪刑法定”等同于“有罪必罚”。罪刑法定原则的提出，不是针对“法律有规定的”情形应当怎么办，而是针对“法律没有规定的”情形应当如何作为，即罪刑法定原则是以“不定罪”“不处罚”为核心的。

要充分理解罪刑法定原则，还必须理解它的四项派生原则。理论上通常认

为，罪刑法定原则的派生原则主要有四项：一是排斥习惯法，也就是说罪刑法定“法”必须是由立法机关制定的法律。二是刑法不溯及既往。这一原则要求行为实施时的法律不认为是犯罪行为，即便行为实施后的法律认为是犯罪行为（行为时法），也不能依据行为实施后的法律（裁判时法）认定为犯罪。三是禁止绝对不定期刑。这一原则要求禁止法律条文中不规定刑种、刑罚幅度的绝对不定期刑。四是禁止类推解释。这一原则要求，在一个具体事实没有法律明文规定但与法律规定情况相似时，禁止通过援引其他法律条款定罪判刑。这些派生原则从不同的侧面丰富和完善了“法无明文规定不为罪、法无明文规定不处罚”这一基本内容。

罪刑法定原则的基本精神是保障人权

罪刑法定原则从消极防范方面提出对于司法权，特别是入罪权应进行限制，强调恪守国家刑罚权的宽容和谨慎，这实际上是刑法人道主义的彰显。从产生源头来看，罪刑法定是为了限制刑法专断与恣意裁判，是在对抗封建专制过程中，以权利和自由为基础生发出的一条刑法原则，其最终指向是人权保障。刑法应当谨慎恪守自己的消极克制立场，防止因积极介入甚至过度介入而伤害人权。

刑法的适用，直接关系每一个公民的生命、自由和财产安全，所以刑法的不正当适用是公权力滥用的最直接也是重要的表现。正因为如此，刑事诉讼必须体现尊重人权、保障自由的价值观。在刑事诉讼中强调保障人权，核心是强调保障犯罪嫌疑人和被告人的合法权利，这是由罪刑法定原则的基本内涵和被告人在刑事诉讼中相对于公诉人的弱者地位所决定的。有利于被告人的精神在罪刑法定的派生原则中得到充分体现：否定类推定罪，排除重法的溯及效力；不采用不定期刑并尽量缩短相对

确定法定刑的跨度等。

适用罪刑法定原则不能教条主义

理论和实践中有些人认为要坚持罪刑法定原则，就必须严格地按照刑法条文中所规定的内容，逐字逐句加以理解和执行，这绝非罪刑法定原则的要求。机械地、教条地理解罪刑法定原则不可取。刑法要求保持一定的稳定性，而面对社会现实生活的复杂多变，明文规定的文本与实践中的行为不可能存在一一对应的关系，坚持和恪守罪刑法定原则的根本，在于划定一个底线，在法律没有规定的时候，在刑法规定存在缺漏的时候，在是非模糊地带、道德与法律交织领域、事实与价值范畴混杂难分的情况下，引领司法机关不滥用自由裁量权。

罪刑法定不仅是刑法的基本原则，更应该成为一种基本理念，引领和统摄刑事立法、刑法解释和刑事司法。要解决立法滞后于社会情势所引发的而又急需司法实践面临解决的问题，而不至于受限于文字困境之中，司法机关就要在恪守罪刑法定底线的前提下，秉承人道主义和刑法谦抑性，从立法愿意出发，去理解和适用刑法条文。例如，随着社会经济的发展和人民生活水平的提高，认定经济犯罪、侵犯财产类犯罪的入罪数额标准总体上处于逐渐提高的趋势，在实践中，如果一味固守条文，而不进行数额等标准的调整，那么势必会扩大刑法的打击面，使得刑法的效用减损。1998年的司法解释规定盗窃罪追究刑事责任的金额标准为500至2000元，2013年将此标准提高至1000至3000元。可见，罪刑法定原则并不排斥司法实践中对具体标准的解释与调整，这是法律发展的必然要求。



电商交易时代，交易的虚拟性是最大特征。线上交易的消费者无法直接体验产品的质量，其他用户的评价成为其是否购买的重要参考。因此，信用和评价足以影响网络店铺的生存，这就滋生了网络“刷单”行为，也就是为了获取商品销量、服务评价、店铺信誉、市场排名等特殊利益，经营者与特定行为人联合进行虚假交易，以谋取市场竞争优势的行为。

“刷单”行为具有依赖于互联网技术和网络平台、隐蔽性较强和行为主体多样性的特点，一般体现为两种形式，一是雇佣人员对本店实施“刷单”行为，借以直接抬高店铺的商品或商业信誉，误导消费者的消费行为。二是以竞争对手为目标，雇佣人员对竞争对手店铺实施恶意好评或差评行为，短期内反复下单、付款并评价，直接或间接贬低竞争对手的商业信誉，给竞争对手造成较大的经济损失。近几年，已有较多司法案例针对网络“刷单”行为，尤其是“刷单”行为入刑的出现，引起了社会各界的关注。

虚假宣传、毁坏商誉涉嫌不正当竞争。消费者进行线上交易时更多地依靠网店经营者提供的商品图片、之前交易的数量多少、消费者的评论好坏等。而网络卖家通过“刷单”行为得以制造出大批量的虚假数据，如虚假浏览量、成交量、好评量等来蒙蔽、欺骗消费者，使消费者不能做出正确的判断。这一行为违反了诚实信用原则和商业准则，涉嫌虚假宣传。另外，通过“刷单”对竞争对手进行毫无根据的恶评、诋毁，并且规模性地向外传播，从而给竞争对手造成经济损失和商誉损失，这属于通过捏造、散布虚伪事实等不正当手段，对竞争对手的商业信誉、商品声誉进行恶意的诋毁、贬低，以削弱其市场竞争能力，并为自己谋取不正当利益的行为。二者都是典型的不正当竞争。

“刷单”扰乱市场秩序。“刷单”行为的大行其道，使消费者难以根据正确的信息进行交易，从而降低对网络购物的信任，使网络经营者竞相采取“刷单”的形式来提高店铺信誉，整体推广费用提高，出现“劣币驱逐良币”的业态，使整体的网络经营秩序遭到破坏。对于个体而言，“刷单”行为可以使其在短时间内的获益，但从长远来看，“刷单”行为不管是对个体还是整个市场来说，都是弊大于利。

《反不正当竞争法》和《网络交易管理办法》，是当前规制网络“刷单”行为行政责任的主要依据。《电子商务法》审议稿也将“刷单”定性为违法行为。其中，《反不正当竞争法》第14条规定：“经营者不得捏造、散布虚伪事实，损害竞争对手的商业信誉、商品声誉。”《网络交易管理办法》第19条规定，网络商品经营者、有关服务经营者销售商品或者服务，不得利用网络技术手段或者载体等方式，以虚构交易、删除不利评价等形式，为自己或他人提升信誉。所以，“刷单”可能会面临工商管理部门停止刷单行为、消除影响、处以罚款等处罚。

但从目前的实践来看，无论对于商家还是“刷单”行为人，行政处罚所起到的作用是有限的。对于商家来说，“刷单”可以快速提升店铺销量。尽管《反不正当竞争法》提高了罚款额度，但违法成本与获得的巨额违法所得相比还是比较低的，因此难以起到震慑作用。而尽管有许多电商平台对“刷单”行为进行打击和管理，但毕竟，电商企业

网络「刷单」的法律认定

□ 张 宁

没有执法权，作为一个市场主体，它们与卖家之间是平等的经济合同关系，对“刷单”行为的处罚极其有限。因此，以民事手段治理“刷单”，也难以从根本上消除该行为。从以上分析来看，“刷单”所涉利益巨大，已趋向规模化、产业化，尤其是组织他人“刷单”行为的社会危害性非常严重，应当作为法律打击的重点。而行政和民事手段难以遏制该行为，因此刑法的介入是有一定依据的。但对于经济领域的问题适用刑法，这是一个需要十分谨慎的问题。犯罪的行为类型和行为方式在网络环境下发生改变，可能会导致原有刑法条文的罪状无法涵盖新型犯罪行为，或罪名不能贴切反映新的犯罪形态，在这种情况下，刑法要保持一定的谦抑性，国家在维护社会秩序和保护公共利益时，必须为公民的私人领域准备足够的空间。如前所述，当前存在着法律主体责任规定不能适应网络环境需要，对消费者保护乏力等缺陷，导致存在处理网络不正当竞争纠纷的法律依据欠缺等问题。因此从法律层面规制恶意刷单行为，应当从加快《电子商务法》立法进程、继续完善《反不正当竞争法》着手，加大惩处力度，督促电商平台进一步完善平台规则中的信用评价机制和商品排名规则，对于“刷单”行为本身，要在穷尽了民事、行政手段之后，再考虑是否由刑法介入。