

转型期社会矛盾纠纷多元化解决机制研究

——以浙江“枫桥经验”为视点

杨燮蛟

(浙江工业大学 法学院, 浙江 杭州 310024)

【摘要】当前我国社会矛盾纠纷呈现多元化趋势,面对纷繁复杂的纠纷解决需求和纠纷处理机制的缺失,以及司法资源的相对有限,一些国家进行了诸多有益的探索,涌现出许多创新机制,其中较具代表性的有ADR,即“替代性纠纷解决方式”。从历史与现实情况看,“枫桥经验”对多元化矛盾的化解更具实效性,更有推广价值。运用“枫桥经验”化解社会多元化矛盾在诸暨的成功实践给我们许多重要启示:必须脚踏实地,大力发展地方经济,夯实物质基础;必须重视文化的影响作用;必须践行尊重群众、服务群众的思想和必须抓早抓小,认真扎实;必须怀着善心,备着耐心,认真细心,以真情感动人心。

【关键词】枫桥经验;多元化矛盾纠纷;解决机制建构;研究

【中图分类号】D669

【文献标识码】A

【文章编号】1672-5379(2010)05-074-06

人类社会的矛盾和纠纷几乎是人类与生俱来的社会现象,与人类的一切生存活动相生相伴。毋庸置疑,国家的起源、法律的产生与解决纠纷的需要有着密不可分的关系。在漫长的历史长河中,社会的变革、利益的冲突、纠纷的产生以及争端的解决,始终贯穿于社会发展的全过程,由此更形成了纷繁不一、各具特色的纠纷解决手段。无论是源远流长的东方式调解制度,还是方兴未艾的西方式ADR^①,无一不是人们基于社会的客观要求,经过长期摸索实践而逐步成型的纠纷解决途径。在人类社会的发展过程中,追求国家的稳定、社会的和谐,历来是执政者治国的一个目标,也是人们普遍向往的一种社会理想。如何妥善地解决纠纷和化解矛盾,平衡各方面的社会关系,保持和谐稳定的社会秩序,促进生产的发展和经济的繁荣,保障国家的长治久安,是任何社会都必须着力解决的重大课题。

多元化纠纷解决机制是世界各国在纠纷解决和司法制度发展中面临的共同课题。作为实务工作者,我们关注和研究这一问题的视角,自然而然更多地落在当代中国社会突出的社会矛盾纠纷及其解决途径上。新中国成立至今,特别是改革开放以来,在维护社会稳定的实践中,我国已初步建立了和解、调解、行政处理、仲裁与诉讼等多种纠纷解决方式,但各种方式之间远未形成一个良性互动、功能互补、程序衔接、彼此支持的有效机制。因此,有必要从理论研究、实证分析、立法规范和实务操作等方面,探索建立便捷、节约、高效的多元化纠纷解决机制的途径,以期为促进社会稳定、构建和谐社会提供一种有价值的思路。

一、社会矛盾纠纷的多元化趋势

收稿日期:2010-06-09

基金项目:2008年司法部立项课题“转型期社会矛盾纠纷多元化解决机制研究”(08SFB5012),项目负责人:杨燮蛟。

作者简介:杨燮蛟(1958—),男,浙江台州人,浙江工业大学副教授,研究生导师,硕士,研究方向:刑法学、犯罪学。

“纠纷”(dispute)这一概念的出现总是与“冲突”(conflict)相伴而来。从社会学的角度来看,“纠纷是指社会主体之间的一种利益对抗状态”^②。

“冲突”是一种对抗或敌对的状态、争斗或抗争、对立原则的冲撞。美国当代的纠纷解决理论将纠纷视为冲突的一种类型或一个层次,认为它是一种包含着明确的、可通过法庭裁判的争议和冲突。经济的发展、改革的推进和利益格局的调整,总是伴随着深刻的社会变迁和利益的冲突^①。一个无法回避的现实是,正在迈向现代化的中国,在突飞猛进的经济奇迹背后,社会矛盾纠纷发生率和激化率也在急剧地上升,并且呈现出新的特点,不仅群体性、突发性事件数量增多,尖锐和对立的程度加剧,而且纠纷与冲突涉及范围扩大,带有明显的多元性、发散性。认真研究新时期社会矛盾纠纷产生的原因、种类和特点,对于社会矛盾纠纷的有效预防、成功化解、防止激化,维护改革、发展、稳定大局,具有重要的现实意义。

二、纠纷解决的现实困境

(一)“诉讼爆炸”之困

“二战”结束之后,世界各发达国家相继出现了“诉讼爆炸”现象。“诉讼爆炸”的根本原因在于经济的迅速增长,“据有关研究:平均大约1%的经济增长,会带动1.6%的案件增长”^③。经济的迅速发展,使民商事纠纷呈现出以几何级数增长的态势。此外,社会公众对诉讼观念的转变也是“诉讼爆炸”产生的重要原因。人们由过去对法律的真诚而深切的尊崇和热爱演变为对诉讼过度的偏好和对法律的滥用,通常作为解决问题最后手段的司法手段变成了第一甚至是唯一的手段^④。

大量的案件潮水般地涌进法院,法院已经或正在成为各国解决民商事纠纷的主要场所,这无疑要求法院应尽可能迅速而又合法地处理这些案件。然而,严格的法律程序、庭审的复杂性,又总是制约着法院迅速而又合法地解决纠纷,从而不可避免地导致诉讼迟延和案件积压。“诉讼爆炸”导致了大量积案的产生,当事人也深受其害。如果法官为了维持裁判的质量而精斟细酌,案件处理必然迟延,当事人只能得到“迟来的正义”;如果法官简化诉讼程序,提高办案速度,办案质量必然下降,当事人只能得到“粗糙的正义”^⑤。在现代社会,“诉讼爆炸”已成为让人深感忧虑的社会问题,它使各国的司法制度承受着前所未有的压力和考验。

“诉讼爆炸”的现实危机使纠纷无法迅速得到解决,不利于及时维护当事人的合法权益,同时也会导致法院压力过大,难以发挥其更重要的社会功能。因此,对包括我国在内的世界各国而言,寻求司法程序之外的纠纷解决方式,建立多元化的纠纷解决机制,就成为必然的选择。只有将大部分民商事纠纷导入法院以外的纠纷解决机构,才能平衡诉讼资源的供求关系,把法官从超负荷运作中解放出来,达到司法资源与社会资源的优化组合。

(二)人民调解制度的局限性

人民调解是我国诉讼外解决民间纠纷的主要方式,是一种传统的非诉讼争议解决机制。长期以来,尤其在计划经济时代,人民调解在预防和解决民事纠纷、消除社会不安定因素、稳定社会秩序以及缓解诉讼机制的压力等方面发挥着重要的作用,被誉为“东方经验”,并为西方国家所借鉴。然而,随着我国改革开放的深入和由计划经济转变为市场经济,特别是工业化、城市化、现代化进程的推进,一方面社会矛盾剧增,诉讼案件逐年递增,乃至出现“诉讼爆炸”现象,另一方面,人民调解的纠纷解决能力却呈现急剧下降的态势。据统计,全国人民调解委员会受理的纠纷总数与人民法院受理一审民事案件的总数,已由20世纪80年代初的17:1,降至约1.7:1。1990年,法院受理民商事案件244万件,至2000年增长至471.01万件,而调解委员会调解的民间纠纷,1990年为740.92万件,2000年下降为503.1万件。人民调解数的下降,一方面反映了在社会法制观念增强的情况下,也带来了纯粹法治主义思潮的兴起,存在着迷信诉讼机制、推崇诉讼万能的误区,另一方面也反映了人民调解不适应新形势下解决人民内部矛盾的需要。其根源在于,人民调解对常见性、多发性纠纷解决具有重要作用,但对解决困扰党和政府的重大矛盾纠纷则显得无能为力。

（三）多元化纠纷解决机制尚未建立

我国现行的纠纷解决方式除了具有悠久法律传统、有着“东方一枝花”美誉的调解制度、法院判决和法院调解为主的诉讼解决方式之外，还有诉讼外解决方式，包括仲裁、劳动争议处理制度、消费者纠纷解决机制、行政机关的纠纷处理机制、交通事故处理机制、医疗纠纷处理机制以及民间组织调解，还包括极富中国特色的信访制度。它们共同组成当代中国的纠纷解决体系，并逐步显示出各自化解纠纷的功能作用。但问题的关键是，各种方式之间远未形成一个良性互动、功能互补、程序衔接、彼此支持的有机体系，有些诉讼外纠纷解决方式的价值取向、机构设置、程序运作与现代ADR追求的效益、自治、自律、灵活等价值目标相去甚远，有的甚至是南辕北辙；各种诉讼外纠纷解决方式之间发展不平衡，换言之，由于缺乏一种纠纷解决的长效机制，现实中各自为政、各显神通、头痛医头、脚痛医脚的做法，导致了社会纠纷屡治屡发甚至愈演愈烈的困境。毋庸置疑，中国从传统社会转型到现代社会的进程中，矛盾冲突的生生不息在所难免。这些矛盾和冲突也是一种社会危机，这种危机爆发的规模、频率都有升级的可能。近年来，我国各地相继发生了一些重大的事件，显示出传统的解决手段带有弊病的一面，迫使我们思考新的对策，以免社会局帮的对抗和冲突进一步升级^⑥。

（四）纠纷解决的领导方式亟待转变

社会是一个庞大的、复杂的系统，矛盾纠纷也因此纷繁各异，必须有科学的、法制化的方式方法加以解决。解决社会矛盾纠纷、维护社会稳定无疑是一件大事，更是一件难事，但难就难在我们的领导方式，也就是执政方式没有转变过来。在解决社会矛盾纠纷问题上，现在似乎已经形成了这样一种领导方式，即：成立高规格的领导小组并下设办公室、层层召开高规格大规模的会议、层层下达文件、提出一些口号、规定一些考评标准、不间断地进行检查督办，结果是耗费了大量的人力物力资源，但收效甚微。之所以如此，原因有两个：一是形成了领导方式的习惯定势，即人治的思维难以自拔；二是缺乏求真务实的精神，以会议落实会议、以文件落实文件、以“大呼隆”的检查督办代替深入细致的调查研究，貌似领导重视，实则工作在上层空转。这种空泛化、大呼隆、运动式的领导方法亟待改变。解决问题的办法，就是按照十六届四中全会的要求，改变执政方式，坚持“科学执政、民主执政、依法执政”，探索构建多元化纠纷解决机制，使各类纠纷的解决有路径可走、有规则可循，使社会矛盾纠纷的解决由救火式、突击式、运动式向科学化、经常化和规范化、程序化、制度化转变。

三、建立和完善多元化纠纷解决机制

（一）“枫桥经验”解决纠纷机制可资借鉴

20世纪60年代初，浙江省诸暨市枫桥镇干部群众创造了“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决。实现捕人少，治安好”的“枫桥经验”，为此，1963年毛泽东主席就曾亲笔批示“要各地仿效，经过试点，推广去做”，“枫桥经验”由此诞生，它从诞生开始便得到了国家政府和社会各界的广泛认同和推广。此后的40多年来，“枫桥经验”在实践中不断发展，在发展中不断创新，与时俱进、历久弥新，从一个乡镇的经验推广到了一个市一个省乃至全国的经验，为深入创建“平安绍兴”、“法治浙江”，也为构建中国式的多元化纠纷解决机制提供了重要载体和有效路径。通过考察“枫桥经验”解决纠纷机制的发展过程，不难发现，这些经验的产生与发展，有其深厚的社会历史原因。它们或者是与近代法制同步发展而来并在不断的调整中日臻完善，或者是为解决新类型的纠纷而产生并在批判中曲折前进。从一定意义上讲，“枫桥经验”的兴起是与其反思并检讨法治进程的得失分不开的。但无论如何产生发展，它们在现代社会纠纷解决中正日益发挥其重要的作用，成为法治社会纠纷解决中不可缺少的一种方式^⑦。

借鉴“枫桥经验”以建立和完善我国多元化纠纷解决机制已势在必行。这里对“枫桥经验”的具体应用作简要分析，以期为我国建立该项机制提供一些启示。

（二）新时期“枫桥经验”的主要内容

“枫桥经验”并非单单是某一领域的经验，而是全面的治理经验、预防经验、调解经验、改造经验、教育经验的集束。它既是一种行动式经验，又是一种组织式经验，是从组织到行动的各种经验的合成^⑧。

“枫桥经验”的灵魂，并不仅仅是一些技术层面的手段，更为重要的一个理念是：统筹，即从经济、政治、文化等全方位思考，最大限度地减少社会矛盾。而落到一桩具体的纠纷上，法律是标准，基于对农村社会的了解，综合考虑社会因素、人情世故和习惯等，能使双方化解怨气，从而加速解决。下文笔者将具体阐述其在预防和化解矛盾纠纷方面的一些有效措施：

1. 体察民情、倾听民声、改善民生、发扬民主，努力从源头上预防和减少社会不稳定因素

“枫桥经验”完善健全了各种制度来深入了解和把握群众的心态与动态，如领导干部调查研究制度、驻村指导员制度、领导下访接访制度；畅通社情民意的反映渠道以给予群众充分的知情权和参与权，先后开通 1 2 3 4 5 市长专线电话、“市长信箱”，开辟“民情”新闻专栏作为党委、政府倾听民声的重要窗口，在市、县、乡、村四级设立政策公开栏，公布信访接待时间、咨询电话、接访领导以及信访问题处理结果等，使群众有地方说话、讲理、倾诉，有效疏导群众情绪；大力兴办各种实事来解决群众的一系列切身利益问题，改善民生，如“助业”、“助居”、“助学”、“助医”、“助困”、“助行”、“助安”的“七助”行动、“九大系列惠民行动”等；同时，坚持基层民主政治建设，推进民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，着力保障人民群众的民主权利。

2. 多元化体制下预防和化解社会矛盾纠纷，维护社会稳定和谐，是新时期“枫桥经验”的核心内容

（1）构建群防群治的组织网络，确立了一整套成熟有效的社会治安综合治理体系^⑨。

为适应工作需要，枫桥镇设立了综合治理工作中心，充分发挥领导的带头作用、表率作用和责任制度。在每个村庄，都成立了由党委和村民委员会挂帅的综治工作队，下设法制宣传组、治保会、调委会、归正人员安置帮教小组，以下皆有各种法制宣传员、护村队、调解信息员和帮教责任人，他们来自各村民小组和全体村民，又同全体村民一道构筑起“防线”。而在民营企业，各个企业都成立镇乡综治工作中心领导下的企业综治工作站，其配套组织包括办公室、工会、团组织、妇女组织、人力资源部、治调会、保卫科、安全生产科、计生协会，下面是分厂或车间的综治联络员以及最基层的班组综治信息员^⑩。在整个组织网络中，每一个点分工明确，相互配合协调，以点及面，面面俱到。

（2）运用了一套行之有效的工作方法和科学合理的工作机制。

在重视人性化管理的前提下，针对枫桥地区在经济社会发展过程中出现各种社会治安现象时，运用了一些自治组织性的、依法程序性的、规范管理性的、超前防范性的解决社会矛盾和开展社会治安管理工作方法；在着力预防化解的基础上，对群众矛盾、民生矛盾和发展矛盾的预防化解方法进行了积极探索，总结出了“镇村联动、分级调处群众矛盾；部门协同、联合调处民生矛盾，党政齐动、统筹调处发展矛盾”的工作方法^⑪。同时还构建了“预警在先，苗头问题早消化；教育在先，重点对象早转化；控制在先，敏感时期早防范；调解在先，矛盾纠纷早处理”的“四先，四早”工作机制，政府按照“以人为本”的理念，靠富裕群众减少矛盾，靠服务群众化解矛盾，靠组织群众预防矛盾；基层组织按照“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的理念，积极采取说理教育和正确调解的方式，就地消化大量的社会矛盾和治安纠纷。

（3）建立了一整套基层矛盾的化解机制

首先，枫桥镇通过健全社会保障机制来作为和谐社会建设中的“经济稳定器”和“社会稳定器”的功能^⑫；其次，建立了有

效的利益诉求机制，使群众的利益问题能够及时和便捷地得以表达；最后，建立了矛盾调解机制，促进了矛盾的就地化解。这也是“枫桥经验”核心理念的体现，即建立起一套快速整合各种社会力量作出反应、促使民众以合理合法的方式解决矛盾的协同机制，并尽最大可能在矛盾激化前就将它化解掉。下文将着重分析这一调解制度，在此不作累述。

（4）倡导群众自治，依靠群众维护社会治安。

“枫桥经验”立足于基层社区，坚持群众路线，切实依靠群众，相信群众，并以群众自治的形式，通过广泛参与，共建公共安全。动员群众参与社区治理，实行治理的民主化，使群众成为维护公共安全的主体。

（三）“枫桥经验”中的纠纷调解制度剖析

“枫桥经验”中的纠纷调解制度，是当前我国人民调解制度的重要组成部分。“调解在先”作为“枫桥经验”的主要内容之一，它是无讼观念的深刻体现，也是民间调解纠纷传统的现代延续。其调解的纠纷范围已并不仅仅限于民事案件，而且延伸到刑事领域。通过调解制度来恢复社会和谐的人际、邻里、宗族关系，从而维护社会稳定，实现社会和谐的终极价值。

“调解好于判决。”枫桥法院的张学军从一个专业法律人士的角度阐释说，“判”是一把刀，即使执行了，也容易造成双方的积怨；“调”则是周到的说服，以法为据，以理服人。也正是基于这一理念，他所在的枫桥法庭，在处理纠纷时，除非万不得已，才启动判决程序。诸暨市官员称：2000年至今，枫桥镇的纠纷100%在镇、村引导下进行了调解，其中98%获得成功，剩余的也通过合法途径解决。而近年来，枫桥没有一起因矛盾纠纷调解不当引发的越级上访，也没有出现重大的治安问题^①。

1. 加大社会矛盾纠纷排查调处

加强市、县、乡、村四级矛盾纠纷排查调处网络规范化建设和矛盾纠纷信息预警网络系统工程建设，关口前移抓预防、规范动作抓排查、上下联动抓调处、科学应对抓处置，把90%以上的矛盾纠纷化解在乡镇（街道）和单位内部。积极探索新形势下预防化解矛盾纠纷的新方法、新途径，大力提炼、深化、推广市信访“导访制”、区信访“代理制”和信访“民主评议制”等做法，把大量矛盾化解在尚未激化、酿成冲突和激烈对抗之前，实现基层矛盾纠纷预防化解工作从“为民做主”到“让民做主”，从“消极被防”到“主动导访”。从“专职维稳”到“全员维稳”的转变。

2. 制定一整套规范的制度和流程

首先规范制度，确保有章可循。重点规范了矛盾纠纷排查调处、信息工作情况报告、案件移送、首办责任人和工作例会等制度。镇乡街道各管理处、村（社区居委会）每半月排查一次矛盾纠纷，特殊时期专题排查，并及时报告综治工作中心；镇乡街道综治中心对排查出来的矛盾纠纷，根据不同性质分别落实责任单位，实行分级调处、联合调处、直接调处、指令调处或包案调处，统筹解决经济社会生活中的矛盾纠纷，突出抓好不稳定因素的源头治理，有力改善了社会和谐稳定的大环境。其次，要规范流程，确保有序畅通。规范了矛盾纠纷排查调处工作流程、应急事件处置流程。规定综治工作中心对重大矛盾纠纷调处落实情况协调督办并及时反馈和上报处理情况，从而明确了责任，促进了矛盾的就地化解。再次，要规范执法，确保有法必依。重点应实行执法程序公开制、执法责任追究制、首办人责任制和执法监督制，严把事实关、证据关、程序关和法律适用关，做到程序公正、实体公正、形象公正；注重法律效果、行政效果和社会效果相统一，促进社会公平公正。

3. 确立“党委抓总、部门协同、镇村联动”的维稳解纷机制，是全镇性的综合治理、解决纠纷协同作战的工作合力

如部门协同，政法部门坚持每月一次联席会议，建立健全了纠纷案件移送制度，重大疑难纠纷联调制度，综合工作统计日报制度，使各政法部门之间工作有交流，情况有汇报，职能有协调，措施有配合。又如，镇村联动，主要是加强镇、管理处、村3级的上下联动，制订了《枫桥镇民间纠纷调处若干规定》、《枫桥治调委员会工作制度》、《枫桥镇人民调解委员会工作职责》、《枫桥镇人民调解委员会章程》等，明确职权、事权，着力预防和化解各类民间纠纷。近5年来，全镇发生各类民间纠纷1554起，调处成功1511起，调处成功率达97.2%，其中80%的纠纷在村一级就得到化解^④。

4. 实行公检法有机联动，各自发挥维稳调解职能

公安机关积极排查矛盾纠纷，细化警务工作，广泛建立纠纷预警体系，做到矛盾纠纷早发现，早治理。检察院实行四环指导法：前环节普遍指导、诉时环节跟踪指导、诉中环节个别指导、诉后环节案例指导，并制订有《法律指导工作制度》、《纠纷告诉引导制度》、《持邀陪审、旁听制度》、《人民调解委员会调解协议审理结果反馈制度》，使得人民调解过程和结果有明确制度的保证。法院设立了两级治安民事纠纷调解中心，即以公安、司法为主，法庭、土管、工商等部门参与的镇乡管理处两级治安民事纠纷调解中心，实施调解的分层次管理，做到统分结合。

5. 还建立了“124”教育培训制度，努力提高司法队伍的业务素质，使之“来之能战，战之能胜”，从而提高群众对综治工作的信任度和满意率^④

“1”即全年召开一次总结表彰会，总结上一年工作，表彰先进，布置任务；“2”即全年举办两次集中培训，邀请公安、法庭、司法所等部门工作人员对调解人员进行辅导，并组织调解人员参加法律知识、业务能力测试，不断提高调解员队伍的整体素质；“4”即每年进行四次分片活动，以社区为单位交流工作情况，商讨疑难纠纷调处方法与措施，提高调解员的业务水平。枫桥镇还注重利用镇宣传中心、广电中心和法律学校等开展法律知识的宣传和教育，引导广大群众学习法律知识，增强他们的法律意识，使“枫桥经验”有了更为坚实的群众基础。

四、在“枫桥经验”视角下探索建构中国式的多元化纠纷解决机制的思考

从“枫桥经验”的理念我们可以看出，纠纷解决机制大致可划分为私人解决机制、共同体解决机制、社会解决机制和裁判解决机制。其中，共同体解决机制主要指由各个集团、团体内部依据自身的规约、章程解决本组织内部纠纷；社会解决机制主要指社会全体基于社会部分成员的合意规则来解决纠纷的机制。以纠纷的解决有无第三者为基准，可分为当事人合意方式解决纠纷和第三者介入居中处理纠纷机制，前者如和解、妥协；后者如协调、调解、裁判。以纠纷的解决是否通过审判权的行使为准，可分为审判的纠纷解决机制和审判外的纠纷解决机制。根据当事人在纠纷解决中的作用可分为根据合意的纠纷解决机制和根据决定的纠纷解决机制。总的来看，上述不同划分都有其合理性，但在类型多样、层出不穷的纠纷面前，要求社会矛盾与纠纷解决手段的多样化，需要综合运用多种手段。因此，构建多元化纠纷解决机制，总的要着眼于“发现得早，化解得了，控制得住，处置得好”的要求，健全和完善预测预警机制、排查调处机制、应急处置机制、责任追究机制，“正确运用经济、行政和法律手段，妥善处理人民内部矛盾特别是涉及群众切身利益的矛盾，保持安定团结的局面”^④。

基于此，建立和完善多元化纠纷解决机制必须突出如下思路：

（一）应以建立科学的纠纷分流制度为前提

1. 构建科学合理的纠纷解决体系

要搭建对各种纠纷解决机制进行协调的平台，同时建立一整套长效的纠纷协调程序，以克服协调中的随意性与临时性，增强科学性、规范性及透明度；要积极发展与培育科学的行政调解机制和民间组织、行业组织的纠纷调处机制；要制定非诉讼纠纷解决规则体系，促进非诉讼纠纷解决的逐步规范化，保证不偏出最低的程序正义与实体正义的要求。

2. 建立科学合理的纠纷分流机制

要科学划分各类纠纷解决方式和解决纠纷的范围，使纠纷解决资源得到合理的配置；确立诉讼机制内的分流机制，包括建立纠纷处理方式甄别机制、诉前辅导制度（为当事人进行诉讼咨询和指导以及提供解决问题的方案，避免当事人因不当诉讼造成损失）、庭前调解制度，以及充分发挥现有诉讼机制的作用，通过对现有诉讼制度（如证据交换制度、法官释明制度）功能的扩充，促成纠纷在诉讼环节的早期得到解决，同时，要认真研究和探索诉讼外的分流机制，寻求纠纷解决的最佳路径。总的原则是，要能够提供多种多样、形式各异的纠纷解决路径供当事人选择；始终将诉讼路径作为当事人寻求纠纷解决的救济手段。

（二）应以最大限度地回应社会与民众对纠纷解决路径的不同需求为出发点

纠纷解决机制不仅是一种社会治理方式；还应是向社会提供的一种公共产品。由于利益与冲突的多元化，社会对纠纷解决的方式、程序及结果的诉求越来越多地呈现出个性化的特点，应使之得到充分关注。

（三）应始终是一个不断选择和平衡的动态体系

各种纠纷解决方式在实践中凸显出许多内生的矛盾，而裁判型与调解型的弊端分立于这些矛盾的两端。这就要求纠纷解决机制要在各种纠纷解决方式之间进行不断的选择与平衡，以克服单一纠纷解决方式的缺陷，同时发挥其优点。

（四）应以尊重前端解决结果为基点，同时注重诉讼程序监督功能的有效发挥

确保各种纠纷解决方式的作用得到有效发挥，要处理好对处理结果的审查和司法如何实现对其他纠纷解决方式的有效监督这两个问题，以确保其他纠纷解决方式调处纠纷能遵循程序正义与实质正义的最低要求，防止解决过程中的恣意。

（五）采取措施，引导民众形成正确、理性的纠纷解决观念

虽然我国目前已经初步形成了协商和解、调解、行政处理、仲裁、诉讼等多元化的纠纷解决方式，但并没有像“枫桥经验”那样形成各种纠纷解决方式之间统一协调、良性互动、功能互补、程序衔接的有效机制^⑨。作为一种机制，要靠制度来保障，要在实践中逐步完善。因此，要通过立法加以引导和规制，通过实践摸索出纠纷解决的新模式。成型的纠纷解决机制要达到以下目标要求：

1. 建立健全组织网络，力求在第一时间掌握社会矛盾纠纷动态，以便抓“早”抓“小”，及时化解社会矛盾

通过两个渠道来实现：（1）整合现有综治、信访资源，在镇、街一级设立“纠纷解决服务中心”，给群众提供一个便民利民的服务窗口；（2）在村（居）、社区建立组织网络，及时将社会矛盾纠纷动态向“中心”报送。

2. “中心”要对矛盾纠纷集中梳理，实现归口管理

“中心”要对掌握的矛盾纠纷逐件进行分析，按照多元化纠纷解决机制的要求，确定适合的纠纷解决方式和相关的责任主

体，归口处理。涉及县（区、市）相关部门的，要通过上级综治机构实现归口处理。考虑到“中心”办事人员的能力和水平，特别是在初始阶段，可在“中心”提出意见的基础上，由乡、镇、街党委、政府分管领导或由其牵头的议事小组最终确定如何归口处理的问题。

3. 依法办理和限期处理

归口处理后，相关组织和部门要按照相关纠纷解决方式的要求和规定的完成时限，进行处理，并将处理结果及时反馈给“中心”或综治机构。

4. 搞好信息的收集、整理、上报和分析利用

各级综治机构对本辖区社会矛盾动态要及时掌握，包括办结的、待办的、督办的，各类纠纷的数据统计，每件纠纷及解决的具体情况（各层级要求不同应有所区别）。条件成熟时，可考虑上下联网，实现信息的网络合成和查索。为了达到各级综治机构对本辖区情况的切实掌握，要规定严格的表报和要事“一事一报”制度。各级要定期分析情况，使对工作的指导建立在可靠的基础之上。

5. 加强领导

各级综治机构的统一组织协调和督办，对具体矛盾纠纷的解决，要件件有着落，项项抓落实；适时召开会议，总结情况，分析倾向性问题，提出有针对性的要求，落实“谁主管谁负责”的原则和综治责任制。

五、结语

学习“枫桥经验”建立和完善多元化纠纷解决机制，既是当今社会发展的迫切需要和成熟法制社会的标志，也是构建社会主义和谐社会的重大举措。但是由于社会矛盾纠纷的现实性、多发性、多元性，我们只能在实践中不断探索，边解决问题边完善机制，而不能企求设计出完美的制度后一劳永逸。事物总是发展变化的，社会在发展，新的纠纷类型也必然会随之涌现，关键是我们：

（一）既要吸收人类法治文明的积极成果，又要结合中国的国情和实际

诸如 ADR 这样成熟的理论，其对于我们构建多元化纠纷解决机制具有很大的借鉴价值。对西方 ADR 进行研究分析，我们可以看到，解决纠纷是 ADR 的最基本的目的，也是最基本的功能。

（二）坚持党委、政府统一领导，综治机构组织协调，各方积极参与的矛盾纠纷排查解决的运行机制

在建立多元化纠纷解决机制中，加强党的领导是关键，因为唯有党的领导，才能统揽全局、协调各方，保证多元化纠纷解决机制落到实处。当然，是统揽而不是包揽、是协调而不是替代。加强党的领导有利于矛盾纠纷归口管理、依法办理、限期处理。中央确定的“党委、政府统一领导，综治机构组织协调，各方积极参与的矛盾纠纷排查调处的运行机制”，实践证明是正确的，是行之有效的，在建立多元化纠纷解决机制中必须加以坚持。

（三）坚持谁主管谁负责和权责统一的原则

这是提高社会法制化管理水平必须遵循的基本原则。多元化纠纷解决机制涉及政府多个工作部门，要确保运行顺畅，衔接

到位，明确责任，强调权责统一至关重要。为此，各级各部门要建立健全相关制度，做到任务明确、责任到人、包干到底、权责统一。要坚持“立党为公，执政为民”的理念，把化解矛盾纠纷、促进社会和谐稳定的工作摆上重要议事日程。要建立责任追究制，做到每件纠纷都有专人处理，有解决时限，对因工作不力、失职酿成重大群体性、突发性事件，造成严重后果的，要严格按照责任追究制追究相关领导人和责任人的责任。

（四）法制建设同道德建设相结合

社会是一个复杂的生态系统，社会的复杂性决定了不是一切社会问题都能转化为法律问题，并依照法律来调整和解决的。社会秩序需要靠法律、道德、伦理等多种理性的力量来共同维系，这些因素各有侧重，不可或缺。特别是进入转型时期以来，各种类型的矛盾和纠纷在我国社会生活中频繁出现，传统的单纯道德控制与单纯法律控制都遇到了前所未有的挑战。为此，强调法制建设与道德建设相结合、相互促进成为构建和谐社会的现实命题。事实上，道德控制与法律控制是社会控制的两个基本的子系统，两者的功能作用也各不相同：法律可以利用其背后的国家强制力保证政治决策的民主化、科学化；可以合理地配置各种资源，及时解决人民内部的各种矛盾和纠纷；可以有力地打击各种危害国家和社会的颠覆和破坏活动。而道德则可以利用其内在的意识约束力来防止各种邪恶思想的产生，防止社会混乱；可以限制人们的某些欲望，减少其利益冲突，以加强人们的团结，增强其凝聚力；还可以对法律的创制和实施提供有力的支持、配合和协调。因此，法治与德治作为治理国家的两种根本手段，如同车之两轮、鸟之双翼，二者相辅相成、并行不悖、相得益彰。

参考文献：

- ① 范愉. 代替性纠纷解方式（AOR）的起源与发展 [M] // 江平. 比较法在中国：第1卷. 北京：法律出版社，2001：74.
- ② 何兵. 现代社会的纠纷解决 [M]. 北京：法律出版社，2003：10—12.
- ③ Gray J C. The Nature and Sources of the Law: Inded [M]. New York: Macmillian Company, 1931: 21.
- ④ 马雅清. 法律至上精神的嬗变与美国的“诉讼爆炸” [J]. 内蒙古大学学报：人文社会科学版，2000，32（1）：96—100.
- ⑤ 唐莹莹，陈星言，倪联辉. “一元钱诉讼”与纠纷解决机制 [J]. 法律适用，2004（2）：60—63.
- ⑥ 杜兆勇，张星水. 简评2004年发生的影响中国社会文明法治进程的十起重大事件 [EB/OL]（2005-01-12）[2010-02-26] <http://www.chinavalue.net/Article/2005/1/12/2546.html>.
- ⑦ 张伟光. 对“枫桥经验”的理性认识 [J]. 绍兴文理学院学报，2007，27（3）：5—9.
- ⑧ 段文芳. ADR 的价值与我国法治建设 [J]. 陕西省政法管理干部学院学报，2009，22（1）：30—32.
- ⑨ 王辉忠. 坚持“枫桥经验”所蕴含的和谐思想以“两个最大”理念推进公安工作科学发展 [J]. 公安学刊，2008（6）：6—11.

-
- ⑩ 谌洪果. “枫桥经验”与中国特色的法治生成模式 [J]. 法律科学: 西北政法大学学报, 2009 (1): 17-28.
- ⑪ 许韬. 论“枫桥经验”的创新发展与“法治浙江”建设 [J]. 公安学刊: 浙江公安高等专科学校学报, 2009 (1): 42-46, 91.
- ⑫ 孙晓红, 马跃进. 基层纠纷解决机制的完善与和谐社会的构建——以人民调解制度为中心 [J]. 兰州学刊, 2007 (5): 116-119.
- ⑬ 翁里, 刘献明, 刘萍. “枫桥经验”与社区化治安管理 [J]. 公安学刊: 浙江公安高等专科学校学报, 2004 (3): 19-21.
- ⑭ 杨张乔, 王翀. 枫桥经验: 中国乡镇犯罪预防与矫治的社区模式 [J]. 社会科学, 2004 (8): 57-65.
- ⑮ 金伯中. 论“枫桥经验”的时代特征和人本思想 [J]. 公安学刊: 浙江公安高等专科学校学报, 2004 (5): 11-18.
- ⑯ 江泽民. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 [R]. 2002-11-08.
- ⑰ 蒋国长, 徐向群, 施峥. 新的历史起点上“枫桥经验”的时代内涵 [J]. 公安学刊: 浙江公安高等专科学校学报, 2009 (1): 35-41.