

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.06.020

# 整体法治化:我国多元解纷机制立法的构想

宋智敏, 区慧霞

(湖南科技大学 法学与公共管理学院, 湖南 湘潭 411201)

**摘要:**我国矛盾纠纷化解机制在坚持多元化的同时碎片化相伴而生,主要表现为制度供给的分散性、思维认知的局限性、机制衔接的断裂性和解纷平台的孤立性。新时期我们需要树立整体法治化思维,通过推动多元解纷国家立法来加强解纷机制的顶层设计,这有利于实现治理体系和治理能力的现代化,打造共建共治共享的社会治理格局,构建以人民为中心的纠纷化解体系。在进行多元化解纠纷机制的整体立法构想时,我们需要准确选择立法模式和部门归属,坚持预防性、自治性、衔接性和数字性等原则,重点考虑矛盾纠纷源头治理、鼓励社会力量参与纠纷化解、明确调解前置促进诉调衔接、为信息化建设预留制度空间四方面的制度设计,以期在基层社会治理领域使人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

**关键词:**整体法治化;多元化;纠纷化解机制;社会治理;立法构想

**中图分类号:**D922.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2023)06-0146-08

2004年,最高人民法院首次提出“建立多元化的纠纷解决机制”,2015年4月1日,《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》出台,这是中国第一部纠纷多元化的地方性法规。同年,最高人民法院召开了多元化解矛盾纠纷机制改革工作推进会,提出“制定国家发展战略、发挥司法保障作用、推动国家立法进程”的“三步走”战略<sup>①</sup>。在社会转型的关键时期,多元解纷机制是有效预防及应对矛盾纠纷多发高发频发的重要创举,对维护社会公平正义具有中流砥柱作用。但由于多元解纷机制的国家立法尚付阙如,导致我国解纷机制在坚持解纷主体、解纷方式多元化的同时伴随着多种碎片化问题,具体表现为制度供给分散、思维认知局限、机制衔接断裂和解纷平台孤立等现象,直接影响社会的和谐稳定。

多元解纷工作机制经过长达数十年的发展历程,拥有成熟的改革试点和丰富的地方立法经验双重背景,出台《中华人民共和国纠纷多元化解法》已经具有一定的可行性。本文通过对多元解纷机制国家立法的性质定位进行解构性分析,明

晰多元解纷机制国家立法的立法模式、部门归属;从预防性、自治性、衔接性、数字性四大方面对立法的基本原则逐一阐述;依据地方立法例的共性规律和创新贡献总结国家立法的主要制度设计,主要涵盖专章规定矛盾纠纷源头治理、鼓励社会力量参与纠纷化解、明确调解前置促进诉调衔接、为信息化建设预留制度空间四方面内容。从整体国家立法的角度,规范多元解纷机制的法治化运行,构建功能互补、协同合作、良性互动的矛盾纠纷化解机制,切实增进社会治理共同体的协调性和凝聚力。

## 一 碎片化:我国多元纠纷解决机制存在的问题

多元化矛盾纠纷解决机制主要是指通过整合人民调解、行政调解、司法调解、商事调解、行业调解等多种社会解纷资源,综合运用和解、调解、行政复议、行政裁决、仲裁、诉讼等不同解纷方式所构成的解纷机制。多元解纷机制建设在社会治理转型的客观需求下呈现高速发展的态势,为我国

收稿日期:2023-06-22

基金项目:湖南省法学会重点项目(22HNFX-B-006);湖南省研究生科研创新项目(CX20221085)

作者简介:宋智敏(1975—),女,湖南双峰人,博士,教授,博士生导师,主要从事行政法学研究。

<sup>①</sup>龙飞:《论国家治理视角下我国多元化纠纷解决机制建设》,《法律适用》2015年第7期。

社会治理贡献了重要力量。但从目前的解纷现状观之,其尚未形成协同联动的工作机制,仍然存在制度供给分散、思维认识局限、机制衔接断裂以及各解纷平台相互孤立独自发展的碎片化局面,严重制约着多元解纷效果的发挥,从而产生限制社会治理现代化进程的诘难。

### (一) 制度供给的分散性

各解纷方式的立法散见于《人民调解法》《行政诉讼法》《仲裁法》《民事诉讼法》等不同的法律规范之中。对解纷方式的单行立法无法妥当清晰地划分纠纷化解职能部门之间的事权职责、难以促进各解纷途径平衡发展,各解纷方式在对接程序和衔接机制上难免出现制度裂缝。鉴于缺乏综合性制度安排的正当框架,近年来国家对运用多元方式化解社会纠纷作出了一系列的政策安排,试图通过政策手段促进立法与制度的协调。如 2015 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》,从政策层面对全面深化多元化矛盾纠纷化解机制的改革指明了方向;最高人民法院发布的《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制的意见》《关于深化人民法院一站式多元解决机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》,为多元化解纷工作实践提供了系统性的规范指引。政策性文件虽然对推动多元化矛盾纠纷化解机制的全面深化改革起到较大的促进作用,但在制定主体、制定程序、稳定性、效力性等方面相较于立法而言存在明显不足,其分散性特点更是给单纯依靠政策文件开展多元解纷工作的改革主体一种“临时打工”的观感。多元解纷机制在国家层面的立法缺失直接导致了改革措施分散单薄、改革成果难以固定。未能将政策之上的规划部署与各解纷途径的精准立法进行全面统筹,将无法充分调动以及合理配置全社会的解纷资源。

### (二) 思维认知的局限性

改革开放后我国经济社会结构发生了重大变革,城镇化进程使得基层原有的“熟人社会”逐渐开始瓦解,维系社会关系和秩序的规范从共同习得的礼俗习惯、村规民约演变为国家制定的法律。

不少人认为,调解这一非诉解纷方式没有既定的规范程序和法定角色,且其效果高度依赖调解者的名声威望以及对当地风土人情的熟悉程度,具有不可预期、可视化存疑、法律效力低下、执行不能等问题;与之相反,法院诉讼更具有比较优势,诉讼活动通过法定程序来规范和督促各方当事人法律利益的实现,适用具体法律规定能够取得符合逻辑的预期审判结果。正是因为人民群众对非诉解纷方式存在思维认知的局限性,选择非诉途径解决争端的主动性呈断崖式下降趋势,致使大部分的矛盾纠纷涌进法院,多元解纷机制处于表面“多元”实则“一元”的碎片化困境。有学者认为,在建构多元化矛盾纠纷解决机制的过程中最困难的是“促成社会观念的转变和新型纠纷解决文化的形成”<sup>①</sup>,新时期现代化社会治理能否重新审视和汲取中国传统乡土社会的“无讼”奋进力量成为不忘本来创新求变的伟大实践<sup>②</sup>,关键在于通过立法规制重新培育人们对非诉解纷的文化自信和文化认同。

### (三) 机制衔接的断裂性

多元化纠纷解决衔接机制的建设无疑是整个多元解纷体系的关键,其核心问题是诉调对接实质化的实现<sup>③</sup>。那么,我国诉调衔接的情况又如何呢? 20 世纪 90 年代,随着经济社会的不断发展,我国开始逐步推进法治建设,中国的政法意识形态由“诉讼中心主义”取代了“调解中心主义”<sup>④</sup>,削弱了调解手段的法律地位,使调解逐渐失去了解纷的主渠道地位。尽管后来司法界和学术界开始意识到激进的诉讼倡导方式并不能实现“案结事了人和”的治理目标,进而强调重新建立诉调衔接的司法模式,但囿于调解手段已被长期边缘化,各种调解途径发展不充分不均衡不同步,其面临着原有的民间乡土特色正在逐步消失而新的治理特色又未能充分发掘的窘状,导致调解难以与法院诉讼实现功能互补、高度契合、相互支持的格局,从而造成了多元化矛盾纠纷化解机制的衔接断裂。另外,现行法律仅对人民调解协议的法律效力进行了有限的规定,其他调解方式如商

①范愉:《当代世界多元化纠纷解决机制的发展与启示》,《中国应用法学》2017 年第 5 期。

②包路芳,费孝通:《“无讼”思想与中国基层社会治理》,《湖北民族大学学报(哲学社会科学版)》2022 年第 5 期。

③龙飞:《论多元化纠纷解决机制的衔接问题》,《中国应用法学》2019 年第 6 期。

④凌斌:《诉调衔接的政法实践与法治意义》,《法制与社会发展》2015 年第 5 期。

事调解、行业调解等领域仍欠缺相关的法律规范,其司法确认力度不足,直接挤压了市场化调解组织的生存空间,导致其规范化、专业化式微。诉调机制衔接的断裂直接阻滞了多元解纷体系的有效运行,制约了多元解纷主体协同共治效能的发挥,影响了构建社会治理共同体目标的实现。

#### (四)解纷平台的孤立性

多元化矛盾纠纷解决机制的建构是一个庞大复杂的系统工程,参与主体包括政法综治部门、行政部门、司法机关、基层社区、社会团体、企事业单位等。跨部门跨组织的治理方式容易面临协同联动机制运行不畅问题,是阻碍信息技术功能发挥的一大瓶颈。目前我国人民法院、仲裁机构、行政系统、企事业单位等主体承载的解纷要求和压力持续增大,各部门业已搭建了多元解纷便民服务一体化系统。但由于缺乏协同共治意识以及数据共享思维,过分强调自身利益、条块分割情况严重,政府部门间、政府部门与社会组织间尚未形成一个有机统一的解纷数字平台,各解纷平台工作职责分工不明晰,数据衔接标准不统一,系统操作流程不规范,形成了各自为政、各自发展的碎片化局面,最终致使信息无法及时共享,资源缺乏有效整合,要么出现治理真空,要么出现重复干预,难以使多元解纷工作从封闭走向开放、从零散差异走向系统整合。显然,技术治理仍受科层规制的制约,信息壁垒、数据孤岛等问题横亘其中<sup>①</sup>,导致数字法治偏离正常轨道,违背多元化矛盾纠纷化解机制建构的初衷。面对各解纷平台数据共享观念碎片化、流程对接碎片化和解纷服务碎片化交织呈现的复杂问题,技术治理的有效推进需要在治理理念、参与主体、职责分工等多方面进行立法的调整优化。

## 二 整体法治化:我国多元解纷机制立法供给的正当理据

《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》明确指出要推进社会治理法治化,“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”。多元化解矛盾纠纷机制建设作

为社会治理体系的重要组成部分<sup>②</sup>,想要摆脱碎片化困境需要促进国家层面的立法供给,走向整体法治化。这是实现治理体系和治理能力现代化的客观要求,是打造共建共治共享社会治理格局的迫切需要,是构建以人民为中心纠纷化解体系的必然选择。

### (一)实现治理体系和治理能力现代化的必然要求

党的二十大报告提出要“实现中国式现代化”,具体到解纷领域,治理体系和治理能力现代化征程强调“社会治理”而非“社会管理”。“社会管理”主要是指政府通过行政政策发挥作用,“社会治理”则侧重强调动态更新治理理念、动员多元主体参与社会治理、制定良善治理法规。随着我国改革开放的持续深化,政府职能向“放管服”转变,社会组织的治理作用将持续增强。在整个现代化的过程中,“人”是核心要素,“社会治理”取代“社会管理”,意味着在社会治理中对矛盾纠纷的化解工作不再仅仅依赖国家的行政与司法系统,而是更多地倡导多元化社会主体参与其中,“蕴含着从某一方面、某一特定治理主体到多个方面、多个治理主体合作协商共治的过程”<sup>③</sup>。在保持化解主体市场化、活跃性的基础上,需要从“法治化”的角度对多元解纷机制不断进行培育优化,使其在法治轨道上健康发展。具体体现为进一步推进多元解纷机制在国家层面的系统立法,明确各化解主体的法律地位,使各化解主体有序参与其中。通过立法活动可以拓宽社会组织在社会治理实践活动中的治理边界,重塑治理流程,优化治理工具,最大程度释放社会组织的治理效能<sup>④</sup>。借助立法程序将成功的多元解纷经验固化成法律规范上升为国家意志,为实现治理体系和治理能力现代化,解决中国式现代化进程中存在的风险与挑战,推动社会主义现代化国家建设新征程提供必要的法律保障。

### (二)打造共建共治共享社会治理格局的迫切需要

党的十八届五中全会首次提出“构建全民共

①吴晓林:《技术赋能与科层规制——技术治理中的政治逻辑》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期。

②龙飞:《“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的实证研究——以重庆法院实践为样本》,《法律适用》2019年第12期。

③秦前红,冉清:《社会治理法治化及其对青海藏区的启示》,《青海民族大学学报(社会科学版)》2020年第4期。

④黄新华,陈宝玲:《治理困境、数字赋能与制度供给——基层治理数字化转型的现实逻辑》,《理论学刊》2022年第1期。

建共享的社会治理格局”;到党的十九大报告深入阐述为“打造共建共治共享的社会治理格局”,“共治”的提出彰显了社会治理需向法治化发展的改革新要求。多元化矛盾纠纷化解机制的法治建设有效捕捉到目前社会治理的革新契机,多维度契合共建共治共享理念,成为打造社会治理新格局的关键一步。第一,通过社会主义协商民主建立多元解纷的政策制度,即将协商对话所达成的共识视为社会决策有效性的重要来源<sup>①</sup>,体现了“共建”的理念。第二,多元解纷机制的整体法治化强调以法治思维和法治方式化解社会矛盾纠纷并及时制定法律法规以实现立法供给,对多元治理主体进行结构性的力量整合,促进“共治”系统要求的实现。法律化的政策“具有了普遍性、长效性、可诉性等特点,克服了政策因地制宜、因时制宜、因人制宜、不可诉等缺陷”<sup>②</sup>,使得多元解纷工作有法可依,依法解纷将成为全社会的共同信仰,真正实现共治的社会治理目标。第三,多元化矛盾纠纷化解机制旨在形成有效的社会治理秩序,畅通广大公民经济高效的解纷途径,蕴含着由人民群众共同享有“共建”“共治”之治理成果的核心精神,充分凸显了“共享”的最终归属。多元化解纷机制的整体立法能够支持解纷力量在供给侧发力,确保全体社会成员共同享有多元解纷公共服务的治理资源、治理利益和治理秩序“红利”<sup>③</sup>。

### (三) 构建以人民为中心纠纷化解体系的现实必要

中国式现代化强调以人为本,治理目标与价值取向都是以人民为中心的,这是多元解纷机制立法的根本遵循。目前我国多元解纷组织由于缺乏立法规制和保障,其在快速扩张过程中呈现积极发展局面的同时极易滋生解纷结果执行不能问题,背离了以人民为中心的解纷初衷。例如,当事人持医疗纠纷人民调解委员会出具的调解协议,到保险公司办理理赔业务时不被认可,使得当事人来回奔波、无所适从,严重影响人民调解乃至多元解纷机制的权威性与公信力。人民群众对多元解纷的获得感和满意度除来源于与自身利益密

切相关的处理结果外,最为直观的感受来自通过非诉途径解决纠纷的效率性和效力性观感。非诉解纷结果欠缺规范性、法律效力低下等问题都呈现出人民作为核心主体在治理过程中的缺位,多元解纷机制的立法则可以弥补该种缺位,重塑人民在社会治理中的中心地位。通过立法形式保证多元解纷的服务供给基于人民群众的现实需求,及时对既存问题的法律真空进行填补,维护人民群众在多元解纷过程中的合法权益,增强大众选择非诉解纷途径的自信心,促成社会解纷资源供给与矛盾纠纷化解需求的有机匹配。为满足人民美好生活的意愿而采取相应措施进行有效治理并达到一定目的是国家善治能力的重要体现<sup>④</sup>,坚持以人民为中心的立法理念决定了多元解纷体系的价值和效能,使得多元化矛盾纠纷化解机制建设成为集民智、汇民意、表民声的制度体系,实现从主观理念到客观实现的实践逻辑之转变。

## 三 我国多元解纷机制整体立法的具体构想

通过多元化途径解决矛盾纠纷是实现社会源头治理、修复缓和社会关系、真正做到案结事了的有效途径,整体法治化是保障多元解纷机制得以长效健康发展的理性选择。在对多元化矛盾纠纷化解机制进行整体立法构想时,我们需要充分认识多元解纷机制国家立法的性质定位,坚持预防性、自治性、衔接性、数字性的基本原则,从源头治理、多元治理、诉调衔接、信息化建设等核心问题展开制度设计,规避在实践活动中呈现的碎片化问题。

### (一) 性质定位:立法模式的选择与法律部门的归属

(1) 综合型立法模式。一般来说,立法模式主要分为管理型立法模式和促进型立法模式。“管理型”立法主要是指法律所调整的社会关系已经发展成熟到一定程度并形成规模,在注重政府管控的同时相对弱化了社会公众参与,强调权利与义务相对应并明确规定制裁措施,具有“硬”

①江国华,刘文君:《习近平“共建共治共享”治理理念的理论释读》,《求索》2018年第1期。

②张文显:《法治化是国家治理现代化的必由之路》,《法制与社会发展》2014年第5期。

③江必新,王红霞:《论现代社会治理格局——共建共治共享的意蕴、基础与关键》,《法学杂志》2019年第2期。

④徐勇,陈亚军:《国家善治能力:消除贫困的社会工程何以成功》,《中国社会科学》2022年第6期。

法性质<sup>①</sup>。“促进型”立法通常强调多社会主体参与,为了促进尚未得到良好发展急需通过鼓励形成较为稳定规模的事业,在法律规则和法律后果上多为授权性和授益性的,具有“软”法性质<sup>②</sup>。有学者认为多元解纷机制的立法应当定义为促进性法律<sup>③</sup>,但该观点缺乏一个较为系统的视野对多元化纠纷解决机制加以体系化解读。目前,多元解纷地方立法鼓励行业协会、企事业组织、法律工作者、医生、教师、心理咨询师、公道正派的热心群众等主体积极参与到解纷工作当中,从而对社会各类解纷资源进行合理配置,体现了倡导性的“促进法”;与此同时,对解纷工作的经费保障和监督问题,约束国家财政应当给予经费支持,以及对政府部门及其工作人员等化解主体的履职情况规定了相应的法律责任,为多元化解纷机制的正常运行保驾护航,体现了强制性的“管理法”色彩。地方立法是多元化矛盾纠纷化解机制全面深化改革阶段性成果的重要体现,国家立法可以吸纳其先进的经验做法,即采用“促进型”和“管理型”交融并立的综合型立法模式。详言之,一是对所涉及的领域是某个单独行业所不能独立完成的,需要引导、鼓励、支持多社会主体参与,如商事调解、行业调解等具有专业性职业性的解纷工作等内容应当采取“促进型”立法。二是对多元解纷机制的运行保障和监督、法律责任方面的立法,因其具有基础性、概括兜底的特征,应当适用“管理型”的立法模式,明确政府部门及其工作人员、社会团体以及公民个人的职责义务范围,对履职不当或违反义务性规定的法律后果应当设置强制性的“硬”罚则。

(2)交叉型法律部门。有学者认为,多元化矛盾纠纷化解机制的立法归属于诉讼与非诉讼程序法部门<sup>④</sup>,但如果能够综合不同法律部门的理论成果予以吸纳考量,将会使多元解纷机制的立法活动拥有一种更加融会贯通、系统开放、动态更新的立法思路,“这是由纠纷解决活动的复杂性和解决机制的多元性所决定的”<sup>⑤</sup>。从目前的地

方立法来看,多元解纷机制立法兼具了社会法的实体法性质,社会法是“规范劳动关系、社会保障、特殊群体权益保障、社会组织等方面的法律规范的总和,具有保护公民权益、维护社会和谐安全稳定的宗旨和目标”<sup>⑥</sup>。多元解纷的地方立法实践同时规范了诉讼外各解纷主体的职责事权和监督考核、解纷资源的配置和保障等问题,强调为人民群众提供多元化解纷服务,保障当事人合法权益,维护社会和谐稳定的目标。因此,多元化解矛盾纠纷的立法具有实体法、非诉程序、非诉与诉讼程序相衔接的三维空间意蕴,将其规范属性定义为交叉型法律部门将更加全面准确。在现代社会关系日趋复杂的语境下,部门法学的刚性划分原则很可能导致法律规范的孤立和割裂,使其在回应新兴领域的社会问题时往往难以保持其曾经的效能性和妥适性。故而将某部法律泾渭分明地划归为某一部门法的合理性正在逐步走向瓦解,因为社会问题并不会按照部门法学的单一划分标准及逻辑映照自己。矛盾纠纷解决活动的复杂性和开放性,决定了其无法“整齐划一”地按照当前部门法学有关“调整对象”“调整方法”的划分标准归属于某个既定的法律部门。申言之,解纷活动涉及的社会关系复杂多样,难以确定其所调整的社会关系范围,“一个无法确定所调整社会关系范围的法律部门,必然反过来挑战部门法学划分标准的正当性和合理性”<sup>⑦</sup>。综上,树立交叉型部门法的适用理念,充分运用各法律部门的理论资源 and 实践方案,能为多元解纷活动的立法提供丰富的理论基础,同时为运用多元化机制解决矛盾纠纷提供视角转换。

## (二)基本原则:多元化解纠纷体系机制立法的基本遵循

(1)预防性原则。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》指出:“坚持将矛盾纠纷化解在萌芽状态、化解在基层,推动完善信访、调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等社会矛盾纠纷多

①李艳芳:《“促进型立法”研究》,《法学评论》2005年第3期。

②龙飞:《多元化纠纷解决机制立法的定位与路径思考——以四个地方条例的比较为视角》,《华东政法大学学报》2018年第5期。

③廖永安:《我国多元化纠纷解决机制立法论纲——基于地方立法的观察与思考》,《法治现代化研究》2021年第8期。

④龙飞:《多元化纠纷解决机制立法的定位与路径思考——以四个地方条例的比较为视角》,《华东政法大学学报》2018年第5期。

⑤范愉:《中国非诉讼程序法的理念、特点和发展前景》,《河北学刊》2013年第5期。

⑥叶静漪,李少文:《新发展阶段中国社会法的转型与重点立法任务》,《社会科学战线》2021年第11期。

⑦刘剑文:《论领域法学:一种立足新兴交叉领域的法学研究范式》,《政法论丛》2016年第10期。

元预防调处化解综合机制。”2022年3月,最高人民法院院长周强向十三届全国人大五次会议作工作报告时指出,2021年全国法官人均办案238件。显然,我国司法系统正面临着“案多人少”的困难局面。在社会矛盾纠纷集中凸显与司法系统资源紧张有限之间的张力不断加剧的情形下,矛盾纠纷的预防性源头治理是继承和发展我国优秀传统“尚和”文化,立足社会实践顺应时代发展,符合新时代基本国情的守正创新型治理模式。坚持预防性治理原则,有利于促进社会大众形成崇尚协商理性解纷的思想观念,建设协商、理性、和谐、包容的新型矛盾纠纷化解文化,切实引导多元解纷的行为和实践,实现矛盾纠纷的实质性消弭。

(2)自治性原则。党的十九届四中全会指出:“完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制,坚持和发展新时代‘枫桥经验’,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,努力将矛盾化解在基层。”在推动社会治理重心向基层下移的时代背景下,基层社会治理成为国家治理的重要基石,而基层群众自治则是多元化解矛盾纠纷促进社会治理良善、维护国家长治久安的实践路径和重要创制。基层社会自我治理是指社会成员通过社群的集体共同行使自治权,主要表现为“自己统治自己”的社会治理形式<sup>①</sup>。完善人民群众自治制度配套的参与机制,增强群众自治的参与意识和能力,并进一步拓宽群众的自治范围,持之以恒地在基层社会治理中厚植人民群众的自治土壤,对多元化解矛盾纠纷形成良序善治的新格局具有不可或缺的中枢性意义。此外,充分发挥自治功能实现自我调节能够在法律理性与内在柔性之间寻求平衡,从而对社会生活各个方面的法治空白进行有效填补,是法治的重要补充机制。

(3)衔接性原则。习近平总书记强调:“全面深化改革,全面者,就是要统筹推进各领域改革。这项工程极为宏大,零敲碎打调整不行,碎片化修补也不行,必须是全面的系统的改革和改进,是各领域改革和改进的联动和集成。”<sup>②</sup>因此,多元化矛盾纠纷化解机制的全面深化改革应当深入贯彻“国家主导、司法推动、社会参与、多元并举、法治保障”的现代纠纷解决理念。当前,解纷主体和

解纷途径由一元不断演进为多元,解纷机制却呈现出“各管一段、相互脱节、迟延低效”<sup>③</sup>的态势,亟待厘清各解纷方式的理论逻辑关系,深入探讨实质性的衔接内容,精准谋划衔接程序和工作流程,避免矛盾纠纷在多元化解纷机制之间出现恶性循环。通过深入分析多元化矛盾纠纷解决机制衔接供需的错位问题,坚持协同治理手段的立法取向,加强解纷途径的有效衔接与综合运用,能够更好地撬动社会资源,引导解纷力量的均衡流向,依据现实需求抉择不同的解纷途径和可用工具,将有利于这些纠纷解决方式作用的充分发挥与价值互补,扫除发展的障碍与制约问题。

(4)数字性原则。科学技术的迅猛发展、社会结构的深刻变动,形塑了现代社会治理运用互联网、人工智能等技术赋能推进多元化矛盾纠纷化解机制的迭代更新,搭建在线纠纷解决平台。技术治理形式催化着多元化矛盾纠纷解决机制从碎片化向整体化的转换进程,在信息化转型的过程中注重发挥技术治理的精准功能和便利功效,有助于革新解纷观念、丰富解纷手段、优化解纷结构。一是就解纷主体而言,依靠互联网技术将多元解纷主体进行关联,能够动员多主体参与、汇聚各方民意、吸纳多方智慧,整合各种治理资源。二是就解纷效率而言,信息化的解纷平台可以摆脱时空束缚,减少在途时间,降低差旅费用,使得人民群众的零散时间可以用于矛盾纠纷的化解工作,大力提高时间的利用效率,有效降低解纷成本。三是就解纷效果而言,解纷平台的搭建可以打破数字壁垒、消除数据孤岛从而实现信息共享,通过创新矛盾纠纷的化解模式、构筑裁判规则、推进程序治理,能够改变矛盾纠纷化解的逻辑思维和选择路径,通过数字正义的共建与共享实现更高水平的公平正义。

### (三)主要制度设计:多元化解纠纷体系机制立法需要解决的核心问题

(1)专章规定矛盾纠纷源头治理。化解矛盾纠纷除了注重横向治理主体和方式方法的多元化,更应重视矛盾纠纷从萌芽到爆发纵向发展的预防和引导措施,增强矛盾纠纷解决的系统性。

<sup>①</sup>陈跃,余练:《社会主要矛盾转化与基层社会治理创新探析》,《理论探索》2020年第4期。

<sup>②</sup>赵凌云,苏娜:《习近平同志关于全面深化改革的十个重要论点》,《红旗文稿》2014年第23期。

<sup>③</sup>程琥:《在线纠纷解决机制与我国矛盾纠纷多元化解机制的衔接》,《法律适用》2016年第2期。

因为矛盾纠纷的产生并非源于解纷部门,想要实现纠纷的实质性化解,必须对纠纷产生的源头加强治理。诸多地方立法如《天津市矛盾纠纷多元化解条例》《江西省矛盾纠纷多元化解条例》《辽宁省矛盾纠纷多元预防化解条例》等都对纠纷的源头预防进行了专章规定。对政府部门而言,面对涉及人民群众切身利益的重大政策出台、重大决策调整、重大市政项目建设等要设置社会稳定风险评估前置程序,把矛盾纠纷消弭于萌芽阶段。在日常执法的过程中,对重点领域、重点人群、重点事件开展矛盾纠纷常态化专项排查工作,对达到预警条件的,应当及时上报综治部门。同时建立健全政府信息公开机制,主动发布涉及教育医疗、房屋拆迁、土地征收、食品药品安全、社会治安、生态环境、公共卫生等容易引发纠纷事项的相关信息,对虚假信息应当及时予以澄清,以免引发群体性事件。对司法机关而言,应当深化司法体制改革,依法公平公正办案,防止在案件办理过程中矛盾纠纷的进一步激化,及时公开裁判文书,以案释法,消除当事人疑惑,回应社会关切。多元化解矛盾纠纷应以“防微杜渐、预防调处、疏减诉源”为价值目标追求,并从立法的角度对矛盾纠纷源头治理的现实诉求加以回应,实现法治建设抓前端治未病的目标。

(2)鼓励社会力量参与纠纷化解。当前我国矛盾纠纷的化解主体拥有浓厚的行政色彩,对行政资源的依赖程度较高,正因为如此,非诉解纷“并不具有维持其长远发展的持久动力,更未形成清晰的专业化规范化发展模式”<sup>①</sup>。为解放化解主体之桎梏束缚,一方面立法应当鼓励设立职业化调解组织。如鼓励在投资、金融、房地产、电子商务、知识产权等领域成立商事调解组织,吸纳各行业优秀人才发挥行业专业性优势开展商事纠纷调解,重视职业化调解组织的发展,使调解活动走向专业主义。同时,支持设立有偿的社会调解组织,充分利用市场在优化资源配置上的比较优势,使商业性调解组织在解纷工作中充分发挥积极性,因其对矛盾纠纷化解成功率的竭力追寻将会使得老百姓更加青睐于选择非诉解纷途径。另一方面,培育基层群众的自治功能,挖掘基层解

纷能人,发挥人民调解在矛盾纠纷化解工作中的主渠道作用。在家事纠纷、医疗纠纷、劳动争议、物业管理、交通事故等矛盾多发易发领域设立专业性人民调解组织,推动矛盾纠纷就地化解、源头化解,并增强专业化服务功能,全面提升老百姓对文明治理水平的满意度和认同感,实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的政策目标。坚持专业性人民调解、行业商事调解齐头并进的发展趋势,民间性与职业性共存,打造多元开放的解纷工作格局。

(3)明确调解前置促进诉调衔接。2018年全国“两会”召开期间,全国人大代表、北京市高级人民法院院长杨万明曾指出,“多元化解纠纷效果不明显的最重要原因是没有建立调解前置程序的法律制度,诉前调解缺乏具有强制力的法律支持和完善的程序安排”<sup>②</sup>。《民事诉讼法》第二百零五条规定,经依法设立的调解组织调解达成调解协议的,可以申请司法确认。该规定增强了调解协议的法律效力,为调解前置程序创造了实现空间,促进诉调程序进一步有机衔接。多元解纷机制的立法在规范调解前置程序时,需要注意规范案件类型的适用范围,对非诉调解前置程序的立法不宜大范围适用,否则对当事人诉讼权利的保护构成冒险行动。《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》第27条明确规定,有条件的基层法院对家事纠纷、相邻关系、小额债务、消费者权益、交通事故、医疗事故、物业管理等适宜调解的纠纷类型,在征求当事人意见的基础上引导其先行调解。从中可以看出,“适宜”成为规定案件适用范围的界定标准,但该标准具有一定的模糊性以及较大的地方差异性。因此,需要对适用非诉调解前置程序案件的共性特征进行提炼。笔者将共性特征大致概括为两个方面:一是案件事实清楚,法律关系简单明确,符合非诉调解效率性原则的案件;二是各方当事人具有密切或者固定的社会关系,通过非诉调解可以缓和修复当事人之间的社会关系,减少对簿公堂的抗衡性,增添利益关系的长效性。

(4)为信息化建设预留制度空间。信息技术的迅猛发展为现代社会生活带来了深刻的变化,

<sup>①</sup>邓春梅:《中国调解的未来:困境、机遇与发展方向》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

<sup>②</sup>邹乐:《北京市高院院长杨万明建议试点设立调解前置程序》,《北京晨报》2018年3月11日。

各种利益纷争集中突显的同时也孕育着矛盾纠纷高效化解的可能与契机。故而,多元化矛盾纠纷化解机制的立法应该具有前瞻性,为数字供给赋能解纷活动预留制度空间,通过法律与技术的融合为多元解纷机制注入持续增长的活力,避免新生的法律规范遭遇难以企及的数字困境和障碍。对多元解纷工作的信息化建设,可以从两个方面进行立法鼓励和引导:一是立法需引导和支持政府加快创新电子政务的建设工作,构建全流程一体化在线解纷的便民服务平台,提升解纷工作的高效便捷程度,更好地解决人民群众和企业组织所强烈反映的办事难、办事慢、办事繁的问题,增强人民群众对多元在线纠纷化解工作的自信心和

获得感;二是立法鼓励各类社会组织搭建植根于本土资源并具有中国特色的在线解纷平台。如电子商务行业为满足售后服务、知识产权侵权、投诉举报等功能所专门开发的用于化解消费纠纷的各大平台。通过立法活动确认这些在线解纷平台及其服务的法律地位,并在适当合理的范围内明确其裁决行为的法律效力,以免在线解纷平台的裁决结果得不到有效承认出现执行不能的情况,对多元化解纷活动的整体效益具有举足轻重的作用。同时,还需注意加大物质层面、人才培养、监管保障等方面的资源投入,这将关系到我国多元化矛盾纠纷化解机制的丰富与长远发展,亟待给予相应的制度支持。

## Rule of Law as a Whole: Legislation Conception on China's Diversified Dispute Resolution Mechanism

SONG Zhimin & OU Huixia

(School of Law and Public Administration, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

**Abstract:** Chinese conflict resolution mechanism is emerging with fragmentation during its diverse development. The fragmentation is mainly manifested in the dispersion of institutional supply, the limitation of thought awareness, the loss of mechanism connection, and in the isolation of the dispute resolution platform. In the new era, we need to raise our law-based awareness, as well as to strengthen the national top-level design by legislation. These measurements are conducive to the modernization of the governance system and governance capacity, creating a social governance pattern of co-construction, co-governance and sharing, and to building a people-centered dispute resolution system. When constructing the overall legislative conception of diversified dispute resolution mechanisms, we need to accurately choose the legislative model and departmental attribution, insisting on the principles of prevention, autonomy, cohesion and digital. In particular, to gain people's sense of happiness and security, and to build a fulfilling and sustainable social governance, we need to focus on solving the root of conflict, seeking talents capable of resolving disputes, clarifying the pre-mediation to promote the connection between litigation and mediation, and deepening the data analysis, and optimize the dispute resolution channels.

**Key words:** the rule of law as a whole; diversified; dispute resolution mechanisms; social governance; legislative conception

(责任校对 朱正余)