

“枫桥经验”与当代中国纠纷解决机制结构变迁

彭小龙*

内容提要 随着纠纷多元化解理念渐成共识,各种纠纷解决机制的结构性关系已成为当前法治实践和理论研究的焦点。“枫桥经验”60年的发展始终着眼于纠纷解决机制整体构造,为理解这些结构性关系提供了基本轮廓和丰富素材。以“枫桥经验”为基础,结合社会理论的发展,可以提炼出一种纠纷解决机制结构理论。这种理论主张纠纷解决机制结构是国家干预、社会自给及其与各种机制互动的结果,不仅可以解释我国纠纷解决机制结构的形成变迁、近年来的结构紧张以及新时代以来结构调整的整体思路和深化调整的策略重点,同时也能说明“枫桥经验”何以历久弥新、具有广泛适用性并从一种局部经验上升为全局性要求,展示出坚持和发展新时代“枫桥经验”的重大意义。

关键词 枫桥经验 纠纷多元化解 纠纷解决机制结构 国家干预 社会治理

目 次

- 一、引言
- 二、改革开放以来纠纷解决机制结构的实证观察
- 三、“枫桥经验”与纠纷解决机制结构理论的构造
- 四、我国纠纷解决机制结构的阶段变化及其解释
- 五、新时代“枫桥经验”与纠纷解决机制结构调整
- 六、结语

* 中国人民大学法学院副教授,法学博士。本文系2021年度国家社科基金一般项目“多元化纠纷解决机制结构研究”(项目批准号:21BFX183)的阶段性成果。

一、引言

“枫桥经验”肇始于20世纪60年代的浙江诸暨,其内涵随着时代变迁不断丰富发展。然而,无论是社会主义建设时期的“依靠和发动群众,坚持矛盾不上交、就地化解”、改革开放以来的“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交,就地化解”,还是新时代以来作为基层社会治理方法,在党的领导下调动整合各方力量化解矛盾始终是“枫桥经验”不变的主线,蕴含对各种纠纷解决机制结构性关系的不懈探索。^①党的十九届四中全会以来,坚持和发展新时代“枫桥经验”已上升为完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制、健全社会矛盾纠纷多元预防调处综合机制的基本要求。从这个角度来看,或许只有结合当代中国纠纷解决机制结构的形成变迁,才能更具体地把握60年来“枫桥经验”的“变”与“不变”,在新时代更好地坚持和发展“枫桥经验”。

将“枫桥经验”与纠纷解决机制结构关联起来,在当前有其紧迫的现实意义。新时代以来,我国进入纠纷解决机制结构调整的新阶段。党的十八届四中全会首次明确多元化纠纷解决机制“有机衔接、相互协调”的结构要求。^②2015年10月13日,中央全面深化改革领导小组第十七次会议审议通过《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》,提出“建立健全有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化解机制”。^③最高人民法院等部门以及山东、黑龙江、福建、安徽、四川、吉林、海南、辽宁、上海、云南、厦门、武汉、深圳、杭州等地纷纷出台相关规范性文件和地方性法规。显然,纠纷解决机制结构并非各种机制的任意组合。作为基层社会治理方法,“枫桥经验”蕴含各种纠纷解决机制及其与国家能力、社会结构、历史传统、民众心理等因素的复杂关系。或许只有在认真总结“枫桥经验”的基础上,才能更好地明确纠纷解决机制结构调整的任务、重点和条件,推动其朝着切合中国实际且可持续的方向发展。

从既有研究来看,“枫桥经验”和纠纷解决机制结构都是近些年受到高度关注的话题。就前者而言,关于“枫桥经验”的生成过程、传承创新、推动机制及其重大意义等已有大量研究,特别是党建统领、人民主体、自治法治德治“三治”结合、共建共治共享、平安和谐等基本元素的凝练,极大地推进了新时代“枫桥经验”的理论构建。^④遗憾的是,尽管这些研究都将矛盾化解当作“枫桥经验”的题中之义,却很少结合纠纷解决机制结构展开讨论,缺乏一个聚焦点来观察提炼“枫桥经验”的治理逻辑、框架和机理。就后者而言,随着20世纪90年代以来纠纷多元化解渐成社会共识,迈向何种“多元”结构

① 参见中国法学会“枫桥经验”理论总结和经验提升课题组:《“枫桥经验”的理论构建》,法律出版社2018年版,第18-20页。

② 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

③ 参见《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十七次会议强调 鼓励基层改革创新大胆探索 推动改革落地生根造福群众》,载《人民日报》2015年10月14日,第1版。

④ 参见前注①,中国法学会“枫桥经验”理论总结和经验提升课题组书,第28-51页。

已成为当前的争论焦点,既包括共时性上的和解、调解等机制是否会削弱诉讼机制,也涉及历时性上的司法现代化尚未完成便如西方那样推进非诉讼纠纷解决(ADR)是否是“瘦子跟着胖子减肥”。^⑤ 这些争论在很大程度上主导着近年来有关调审关系、大调解、司法社会化等问题以及司法确认、小额诉讼程序、调解前置等制度的讨论,却很少结合“枫桥经验”涉及的各种力量和复杂关系予以展开,基本上停留在各种纠纷解决机制的优缺点及其对接等操作层面。有鉴于此,本文拟提供一个“枫桥经验”与纠纷解决机制结构相互观照的研究,既注重结合“枫桥经验”诸要素拓展对纠纷解决机制结构的构成、变迁及当下调整的理解,同时又致力于从纠纷解决机制结构中透视“枫桥经验”何以从一种局部经验上升为全局性要求及其原创性贡献。

二、改革开放以来纠纷解决机制结构的实证观察

纠纷解决一直是评估分析的难题,笔者尝试在客观指标与主观评价的关联运用上进行探索。单独来看,这些指标和评价都存在某些不足,但两者相互补充、互为验证,可以在某种程度上呈现近年来我国纠纷解决机制的结构状况。

(一) 客观指标:人民调解、仲裁与民事审判的统计数据

由于不是所有纠纷解决机制都存在统计渠道,非制度化的调解协商更是难以统计,客观指标往往只能直接反映某些制度化机制的运作情况。鉴于人民调解、仲裁和民事审判是纠纷解决最主要的三种渠道,并且是从非正式到正式的最典型的三种机制,本部分以1981—2021年的全国相关统计数据为基础展开分析。

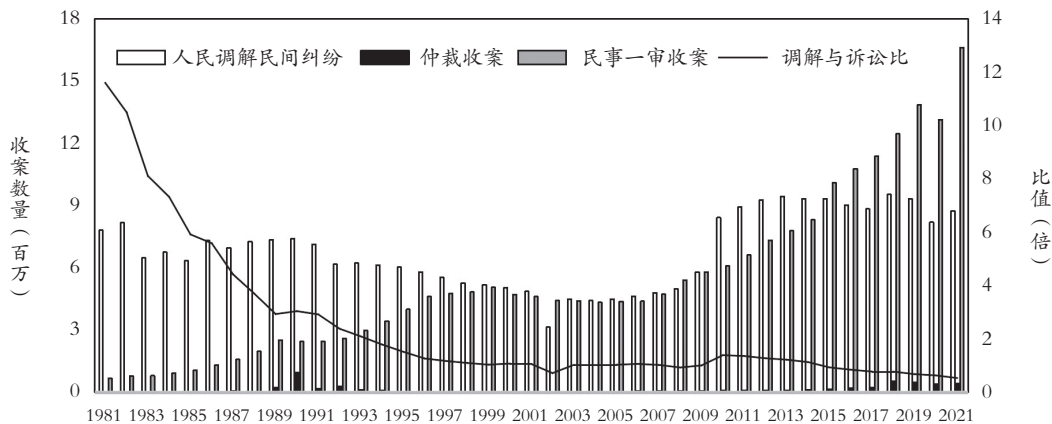


图1 人民调解民间纠纷数量、仲裁收案量与民事一审收案量(1981—2021年)^⑥

^⑤ 参见张卫平:《回归“马锡五”的思考》,载《现代法学》2009年第5期,第154页。

^⑥ 数据来源:(1)1981—2009年的数据来源于《中国法律发展报告2011:走向多元化的法律实施》(朱景文主编,中国人民大学出版社2011年版,第117-118页);(2)2010年及之后的数据,人民调解民间纠纷部分来源于《中国统计年鉴》2011—2022年各卷,民事一审收案和仲裁收案部分来源于《中国法律年鉴》2011—2022年各卷和《中国商事仲裁年度报告(2021—2022)》(法律出版社2022年版,第2页)。

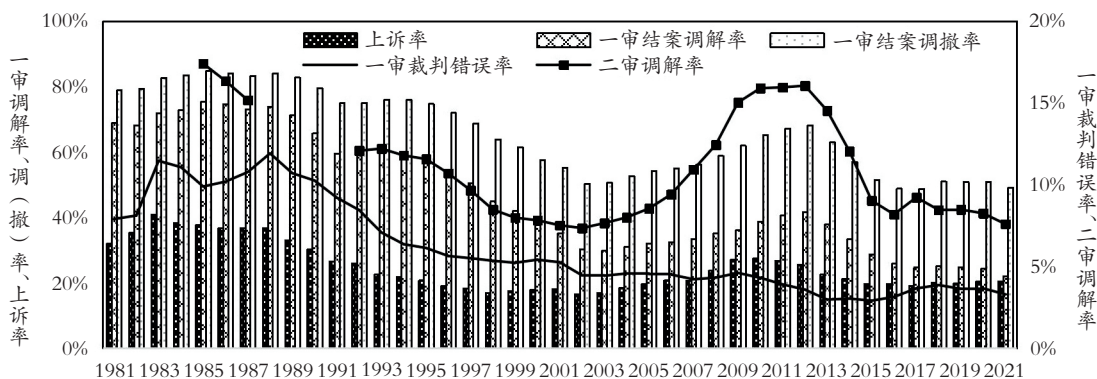


图2 全国法院民事一审上诉率、调（撤）率、裁判错误率与二审调解率（1981—2021年）^⑦

第一,从解纷数量来看(图1),呈现正式机制尤其是诉讼机制的分量越来越重的总体趋势。民事一审收案量年均增长率高达8.3%。仲裁收案量有所增长,但从绝对数量及其与诉讼、调解的比值来看,只处理了极小一部分纠纷。人民调解的作用不限于纠纷的事后解决,还包括事先预防和基层治理,全面分析尚待主观评价来补充,但在纠纷未能预防的意义上,其处理的民间纠纷数量在过去40余年间大致经历一个U字型变化,与民事一审收案的比值从1981年的近12倍持续降至1999年的基本相当,其后虽有所起伏,但到2021年跌至民事一审收案量的一半左右。具体来说,在不考虑处理纠纷数量较少的仲裁的情况下,民事审判与人民调解的收案量呈现四个明显变化区间:1981—2002年前者持续增长而后者持续下降,2002—2007年两者总体趋势平稳,2007—2012年两者快速增长,以及2013年以来前者继续激增而后者略有下降。

第二,从解纷质量来看,受制于数据的可获得性,加之审判逐渐成为纠纷解决的主要机制,图2通过三项指标来展示诉讼机制的效果。(1)上诉率。相对于再审、执行、涉诉信访等容易受各种不确定因素影响,上诉是当事人的法定程序权利,上诉率(二审收案数/扣除调解、撤诉结案的一审结案数)可以较为稳定地反映诉讼机制的整体效果。(2)一审裁判错误率。当事人提起上诉并不完全是因为裁判质量问题,也可能是基于其认识偏差或者实用考虑,调解撤诉等司法政策也会通过可上诉案件的变化而影响上诉率。作为程序内部纠错机制,一审裁判错误率(二审发回重审、改判的案件数/扣除调解、撤诉结案的一审结案数)可以较为直接地反映一审裁判质量。(3)二审调解率。二审调解率是一个重要却需辩证看待的指标。二审调解既意味着对一审裁判的修正,可能会增强当事人上诉预期,但并非完全否定一审裁判质量。事实上,如果事实认定不清或者法律适用错误,上诉人与被上诉人相互妥协的空间较小,二审调解的可能性也会较低。结合这三项指标,诉讼机制效果呈现三个变化区间。其一,1981—2002年前后,除

^⑦ 数据来源:(1)1981—2009年的数据来源于前注⑥,朱景文主编书,第121-122、146-147页;(2)2010年及之后的数据来源于《中国法律年鉴》1988—2022年各卷。1981—1984、1988—1991年民事二审调解结案未统计。

早年间有所波动以外,上诉率、一审裁判错误率和二审调解率都明显下降,诉讼机制效果明显。其二,2002—2012年前后,一审裁判错误率继续下降、民事上诉率却急剧上升,裁判质量提升而纠纷解决效果反而弱化。同期二审调解率快速攀升,既为这种反常现象提供了部分解释,但也表明许多案件裁判没有多大问题,却依然无法有效吸纳不满。其三,2012年以来,上诉率从25.7%下降至20.5%,一审裁判错误率在3%—4%之间震荡徘徊,二审调解率持续下降至7.6%。

应当承认的是,以上内容只能大体反映制度化纠纷解决机制的运作,从中也无法直接推演这些机制的结构关系。不过,基于数量和质量的关联考察,可以提出两点有待验证的假设。其一,非诉讼机制在解纷数量上持续弱化,意味着许多纠纷没有通过这些途径得到预防和解决。这或许是近年来法院案件负荷、审判压力和“案多人少”问题日益严重的重要原因,由此不仅可能对现代审判制度建设产生深刻影响,法官或许亦难以从容地通过程序运作来阐释规则、吸收不满。其二,诉讼吸纳不满能力有待提升,尤其是2002—2012年期间呈现弱化趋势,其确认宣示规则、塑造预期、促进自主交涉等作用难以发挥,由此可能无力为其他纠纷解决机制的运作提供参照和保障,甚至反而恶化其运作环境。

(二) 主观评价: 解纷途径与民事司法的有效性评价

客观数据为纠纷解决机制结构评估奠定了基础,但除无力全面涉及各种机制以外,还可能同时低估或者高估民间机制的作用。前者主要是因为各种社会内部机制和非制度化机制的纠纷预防作用难以量化统计,后者则是因为近年来人民调解构成日益多元,特别是包含了大量以其名义运行的行政调解。相对而言,主观评价尽管掺杂了个人情感等复杂因素,却直接表征具体时空下各种机制的实际效果,能够反映人们对不同机制的比较看法,可以在一定程度上弥补客观指标分析的局限。至于主观评价的误差,则可以通过客观指标进行验证。为此,本部分以2015—2019年中国人民大学法治评估研究中心“中国法治评估调查”数据为基础,并回溯较早开展的三项调查,考察纠纷解决机制主观评价及其变迁。

三项较早开展的调查包括2001年麦宜生等人的“北京法律与社会”调查、2002年中国人民大学社会学系“农民法律意识与行为”全国调查,以及2006年中国人民大学“中国综合社会调查”(CGSS2006)。^⑧这些调查虽然更侧重于人们的解纷途径选择,但也在很大程度上反映出人们对不同纠纷解决机制的倾向性态度。其中,前两项城乡调查时间相近,大致表明单位内部机制、村居委调解以及亲朋、邻居等非正式机制的满意度较高,行政机制高于司法机制。CGSS2006则显示情况发生一些变化,居民遇到纠纷后最愿选择的解纷途径是找政府(63.77%),其次是上法院(16.05%),寻求其他机制共计20%左右。

^⑧ 参见麦宜生、王平:《纠纷与法律需求——以北京的调查为例》,载《江苏社会科学》2003年第1期;郭星华、王平:《中国农村的纠纷与解决途径——关于中国农村法律意识与法律行为的实证研究》,载《江苏社会科学》2004年第2期;陆益龙:《权威认同、纠纷及其解决机制的选择——法社会学视野下的中国经验》,载《江苏社会科学》2013年第6期。

表 1 2015—2019 年“中国法治评估调查”解纷途径、民事司法的有效性评价^⑨

评价项		好评率				差评率			
		2015 年	2016 年	2017 年	2019 年	2015 年	2016 年	2017 年	2019 年
解纷途径	诉诸武力	16.4%	15.7%	16.6%	13.3%	59.0%	57.1%	60.3%	63.8%
	双方协商	35.6%	32.4%	41.4%	38.9%	29.6%	23.7%	21.7%	18.6%
	有关方面调解	35.8%	33.1%	46.0%	46.1%	19.4%	19.5%	15.4%	12.4%
	行政机关解决	45.6%	48.3%	57.1%	58.6%	16.1%	16.1%	12.5%	9.6%
	到法院诉讼	49.0%	56.4%	63.5%	66.9%	15.9%	12.5%	10.5%	7.3%
民事司法	公正	29.8%	41.7%	53.6%	57.1%	29.7%	27.5%	20.0%	21.6%
	效率	审判	22.8%	22.6%	31.7%	37.7%	32.1%	40.5%	31.4%
		执行	5.9%	10.4%	21.6%	28.3%	64.3%	60.6%	43.3%
		均值	14.4%	16.5%	26.7%	33.0%	48.2%	50.6%	37.4%
	便利	29.2%	30.5%	36.3%	41.3%	27.9%	31.6%	29.2%	25.8%
	总体评价	24.5%	29.6%	38.9%	43.8%	35.3%	36.6%	28.9%	25.0%

中国法治评估调查指标体系保持连贯性,与本文相关的指标是解纷途径有效性。鉴于民事司法评价通常包含公正、效率、便利三个维度,^⑩笔者按照平权法重组相关数据。从表 1 来看,此项调查与客观指标分析能够相互印证。一方面,2015—2019 年各种机制有效性评价呈现类似序列且差距不断拉大,从高到低依次为到法院诉讼、行政机关解决、有关方面调解、双方协商、诉诸武力。结合前三项调查可以发现,人们越来越倾向正式机制尤其是诉讼机制,支持了客观指标的解纷数量变化及相关分析。另一方面,党的十八大以来大力推进司法体制改革取得显著成果,民事司法在公正、效率、便利等维度均有明显提升。不过,2015 年民事司法好评率仅有 24.5%、差评率高达 35.3%。非诉讼尤其是非正式机制的主观评价相对较低,诉讼等正式机制吸收不满能力却有待提升,由此验证了客观指标分析提出的两点假设。

(三) 纠纷解决的社会系统与结构紧张

在很长一段时期,纠纷解决研究主要关注个体解纷行动。20 世纪 70 年代末以来,纠纷解决机制结构逐渐受到关注,特别是美国“民事诉讼研究项目”提出的纠纷金字塔模型在一定程度上奠定了后续研究的方向。^⑪这些研究往往将关注点放在塔尖的诉讼,预

^⑨ 四次报告“解纷途径”统计范围有变化。笔者根据原始数据复原整体情况,但表 1 中未列明“中评率”。参见朱景文主编:《中国法律发展报告 2020: 中国法治评估的理论、方法和实践》,中国人民大学出版社 2020 年版,第 50-88 页。

^⑩ 参见[英]阿德里安·A·S·朱克曼主编:《危机中的民事司法: 民事诉讼程序的比较视角》,傅郁林等译,中国政法大学出版社 2005 年版,第 3-11 页。

^⑪ See Richard E. Miller & Austin Sarat, *Grievances, Claims, and Disputes: Assessing the Adversary Culture, Law & Society Review*, Vol.15:525, p.543-546 (1980).

设某种从非正式到正式的纠纷解决机制线性发展观。可是,由于利益诉求、关系模式、价值理念的多样性,各种机制均有其社会根基、优势和不足,制度设计和个体行动亦有不同偏好和选择。近年来的许多经验研究表明,各种机制没有某种固定的线性关系,而是存在竞争、冲突、合作等多种关系形态,共同构成一种相互制约、互相联动的社会系统。^⑫在这个意义上,多种纠纷解决机制并存是社会常态,纠纷多元化解并非是对这种多样性的确认或者推崇,而是要尽量减少各种机制的抵牾,形成一种既确保各种机制的个性又能实现功能互补的结构,由此才能满足社会治理的多元需求和当事人的选择自由。

以此观察我国的纠纷解决机制结构,虽然新时代以来各种机制的运作已有明显改善,但近年来可能存在的结构紧张却值得高度重视。一方面,诉讼在纠纷解决中分量的增强、审判质量的改善以及人们赋予诉讼、行政等机制以较高评价,反映出近年来法治建设的积极进展。然而,随之而来的除了案件负荷激增以外,上诉率等客观指标和有效性等主观评价都表明诉讼机制的认同度仍有待提升,难以为社会行动、预期塑造以及各种非正式的交涉磋商提供充分的参考和保障。人们在此过程中形成对法律和司法的过高期待,这甚至会进一步削弱对非诉讼机制的观念认同。另一方面,人民调解在纠纷解决中分量的下降、仲裁作用有待提升以及协商、调解等有效性评价不高,均在一定程度上表明近年来非诉讼机制的弱化,由此往往将司法、行政等机制推至纠纷解决第一线,甚至迫使其就一些共识度较低或者超出其能力的问题作出决定,愈加恶化正式机制的运作环境。这些掣肘现象虽是基于实证材料的理论推演,但结构紧张在某些个案研究中也能够得到印证。^⑬许多具体机制的实证研究也揭示出结构紧张的更多表征。例如,一些性质功能迥异的机制(例如不同类型的调解)在程序构造、评价标准和激励机制上高度混同;某些机制丧失其特色而被其他机制所吸收,出现一定程度的民间调解行政化、行政调处民间化、司法信访化、法院调解化等错位。^⑭

显然,这种结构紧张既说明了新时代以来结构调整的必要性,同时也要求纠纷解决研究从多元化理念阐释迈向结构分析,形成一种可以解释各种机制之间关系及其变迁的结构理论。这对“枫桥经验”与纠纷解决机制结构的相互观照,既提出了实际需求又提供了现实基础。一方面,“枫桥经验”始终着眼于纠纷多元化解整体构造,而且坚持和发展新时代“枫桥经验”已成为结构调整的基本要求,或许只有通过这种相互观照的考察才能更好地解析结构紧张的成因、厘清结构调整的方向。另一方面,“枫桥经验”和纠纷解决机制结构深嵌在社会历史语境中,这种结构变迁及其近年来的紧张关系能够为纠纷解决机制结构理论的构造提供分析焦点和背景素材,更具体地把握“枫桥经验”何以在新时代从一种局部经验上升为全局性要求及其原创性贡献。

^⑫ See Catherine R. Albiston, Lauren B. Edelman & Joy Milligan, *The Dispute Tree and the Legal Forest*, Annual Review of Law and Social Science, Vol.10:105, p.107-125 (2014).

^⑬ 参见陆益龙:《乡村民间纠纷的异化及其治理路径》,载《中国社会科学》2019年第10期,第189-199页。

^⑭ 参见魏程琳、齐海滨:《中国调解研究新范式——以政治治理理论为基础》,载《法律科学》2015年第6期;汪永涛、陈鹏:《诱导型调解:法院调解的一个解释框架》,载《法制与社会发展》2016年第5期。

三、“枫桥经验”与纠纷解决机制结构理论的构造

受社会环境和法治状况等因素的影响,各国纠纷解决机制结构的现状和问题不尽一致,结构理论亦各有侧重,大体可概括为关系论和要素论两种。不过,这些理论过于简化各种机制之间的关系,难以对结构变迁及其紧张关系作出解释。结合“枫桥经验”和社会理论的发展,可以提炼出一种新的分析框架和理论模型。

(一) 纠纷解决机制结构既有理论及其问题

关系论主要围绕诉讼与非诉讼的关系展开,大致形成一条以“诉讼中心论”“平行论”为两端的理论光谱。在光谱一端,小島武司的“正义综合体系论”认为各种机制形成一个以审判为中心的同心圆,从内到外依次为中立第三方主持下的机制、第三方协助当事人调整的机制和当事人相对自主的交涉机制。^⑮在光谱另一端,井上治典的“并列配置论”认为将诉讼置于核心会加重司法负担,诉讼和ADR都为当事人的例行对话以及主动性、选择性和自律性地解决纠纷提供场所,它们界限模糊、相互渗透。^⑯格兰特提出的“解纷过程生态学”,^⑰田中成明承认诉讼与非诉讼相交融却坚守诉讼之核心地位的“法的支配”理念,^⑱我国学者基于“司法最后救济原则”提出的依次由公证、人民调解、仲裁、诉讼四环节组成的“防线说”^⑲等主张则分列在光谱两端之间。

由于司法在现代社会中的显著地位,将结构分析重心置于诉讼与非诉讼似乎理所当然。不过,各种纠纷解决机制关系复杂,不仅诉讼与非诉讼之间相互渗透,非诉讼本身也包含多种性质功能迥异的机制,既有自律(自治)指向ADR,也有接近司法(正义)指向ADR。前者旨在提供远离或者规避司法的自治性解纷方式;后者致力于辅助司法运作并促成民众利用司法的便利。^⑳关系论未将这些复杂关系纳入其中,而且将关注点集中于纠纷解决机制及其关系,很少涉及各种机制背后的主导力量、作用方式和社会政治条件,因而难以对纠纷解决机制结构的形成、变迁和紧张关系作出系统解释。

要素论侧重于从主体、规则、程序等纠纷解决要素来探究结构问题,最常见的一种主张即从主体角度将纠纷解决机制结构看成是由公力救济、社会救济、私力救济构成的多元体系。这种主张强调三种机制在参与者角色、实体规范、程序运作等方面的差异,暗合传统的“国家与社会”研究范式。不过,“现实是弥散性的。在正式与非正式机制、或

^⑮ 参见[日]小島武司:《纠纷解决体系的再认识》,载陈刚主编:《自律型社会与正义的综合体系——小島武司先生七十年华诞纪念》,陈刚、林剑锋、段文波译,中国法制出版社2006年版,第15页。

^⑯ 参见[日]井上治典:《诉讼与诉讼外纠纷解决制度的关系》,载[日]小島武司、[日]伊藤真编:《诉讼外纠纷解决法》,丁捷译,中国政法大学出版社2005年版,第211-221页。

^⑰ See Marc Galanter, *Adjudication, Litigation, and Related Phenomena*, in Leon Lipson & Stanton Wheeler eds., *Law and Social Science*, Russell Sage Foundation, 1987, p.160-164.

^⑱ 参见[日]田中成明:《现代社会与审判:民事诉讼的地位和作用》,郝振江译,北京大学出版社2016年版,第77-82页。

^⑲ 参见江伟、谢俊:《诉讼与诉讼外纠纷解决机制关系新论》,载《江苏行政学院学报》2009年第1期。

^⑳ 参见[日]棚濑孝雄:《诉讼外纠纷解决方式的理念与实践》,载前注^⑯,小島武司、伊藤真编书,第12页。

公共与私人领域之间很难划出一道截然分明的界限”^①,这种主张往往强调国家与社会的两分,把公与私、正式与非正式制度当成截然对立的两面,不仅难以说明各种机制的复杂关系,其解释力在不具备“国家与社会二元结构”的社会中更受限制。有学者就认为,国家权力在纠纷解决中具有主导性和弥散性,应聚焦纠纷解决另一个要素“程序”来探讨结构问题。^②简言之,ADR替代的不是国家权力而是昂贵迟延、僵硬专业的对抗程序,而程序除了国家制定的程序规则,还包括其他社会主体有关谈判、调解或者仲裁的程序规范。以程序的充分性和适用性为标准,纠纷解决机制分为正式性、自治性和任意性三种,在结构上应当把调解从诉讼中分离出去,强化诉讼的正式性从而为纠纷解决树立参考标尺。显然,这种主张也忽视了ADR构成的复杂性,并且在某些方面对国家权力期待过高,在其他方面又期待过低。前者表现为忽视社会结构的影响,无法解释为何近年来我国诉讼程序不断强化却仍出现结构紧张;后者表现为把社会力量及其纠纷解决机制的弱化当成不变的前提,忽视国家权力改造社会及其纠纷解决机制的可能性。

(二)“枫桥经验”与纠纷解决机制结构的多重复杂关系

由此可见,纠纷解决机制结构包含各类解纷主体、规范、程序以及各种关联因素,而这些要素之间存在多重复杂关系。纠纷解决机制结构理论需要将这些要素及其关系整合到一个融贯体系之中,既有理论的主要缺陷或许就在于未能全面把握这些要素的多样性和关系的复杂性。当然,如果不局限于理论而将目光投向实践,“枫桥经验”始终关注纠纷解决机制整体构造,实际上为理解这些要素和关系提供了一个基本轮廓。首先,“枫桥经验”坚持自上而下的党委政府领导与自下而上的社会参与相结合,内含国家与各类社会主体的分工协作关系;其次,“枫桥经验”从未局限于某种单一机制,而是在不同时期强化调解、行政、诉讼、信访等各种机制的综合运用;最后,“枫桥经验”也并非局限于各种机制相互对接等技术层面,而是始终将纠纷解决与基层治理相融合,其发展是不同时期的国家治理方式、经济社会状况、地区差异等关联因素共同作用的结果。经过60年发展,新时代“枫桥经验”甚至已就如何处理这些不同要素和关系提炼出“发动和依靠群众”“共建共治共享一体化”“自治德治法治‘三治融合’”等基本原则。^③

不过,尽管“枫桥经验”为纠纷解决机制结构理论的构造提供了现实样本和丰富素材,但是并不能期望它提供一个现成的理论框架,原因主要包括两方面。其一,“枫桥经验”只是展示出纠纷解决机制的一种可能的(理想)结构形态。前文对既有结构理论的分析已表明,无论是作为解纷主体的国家与各类社会主体,还是各种纠纷解决机制,他们相互之间既可能协作互动,亦可能掣肘排斥。或许只有在系统把握各种可能的关系形态的基础上,才能形成一种较为完备的纠纷解决机制结构理论。其二,“枫桥经验”仍有待进一步的理论提升。近年来,新时代“枫桥经验”研究就此做了诸多努力,但这些

^① [美] 斯图尔特·麦考利:《新老法律现实主义:“今非昔比”》,范愉译,载《政法论坛》2006年第4期,第72页。

^② 参见刘哲玮:《我国民事纠纷解决模型的反思与重构——从三鹿奶粉事件切入》,载《北大法律评论》(第13卷第1辑),北京大学出版社2012年版,第8-28页。

^③ 参见张文显:《新时代“枫桥经验”的核心要义》,载《社会治理》2021年第9期,第7-8页。

努力往往分别从主体、机制、关联因素等不同层面进行,缺乏系统整合这些不同层面的整体研究,无法充分反映纠纷解决各要素之间的多重复杂关系,难以直接适用于纠纷解决机制结构形成变迁的解释。

由此可见,在“枫桥经验”提供的基本轮廓的基础上,如何以一种恰当的分析进路来展示国家与社会在纠纷解决中的角色及其与各种机制的关系形态,并将这些复杂关系整合到一个动态的解释框架之中,将是纠纷解决机制结构理论构造面临的关键任务。事实上,该任务涉及的问题也是近年来社会理论日益关注的重点。基于对传统“国家与社会”研究范式的反思,米格代尔提出一种“国家与社会相互塑成”的分析进路,主张“国家与社会皆非固定不变的实体,两者在互动中都在改变自身的结构、目标、支持者、规则以及社会控制方式”^②,或许能为进一步提炼整合“枫桥经验”、构建一般性的纠纷解决机制结构理论提供某种借鉴。一方面,这种分析进路关注国家、社会及其各自组成部分之间的联合与竞争,没有落入传统二分法的窠臼,为研究不同解纷主体、机制及其复杂关系提供了可能。另一方面,“相互塑成”意味着特定的纠纷解决机制、结构、效果甚至环境都是国家与社会互动的结果,这种过程取向的动态分析有助于审视具体社会历史场景下的纠纷解决机制结构及其变迁。

表 2 从国家干预到社会自给的纠纷解决机制

国家干预			社会自给				
机制	行政	司法	接近司法指向 ADR		自律指向 ADR		
			法院附设 ADR	司法社会化	市场机制	共同体机制	
示例	行政裁决、行政调解、行政投诉、行政仲裁等	审判程序、非讼程序、法院调解等	法院附设调解、法院附设仲裁等	特邀调解、纠纷解决服务购买等	商事仲裁、律师调解、咨询、鉴定、调查等	行业协会调解、民间商会调解等	村居人民调解、单位内部机制等
当事人的忍让、回避、退出等单方解纷行动,谈判、压服等双方解纷行动							

基于以上讨论,表 2 整理出一条以国家干预与社会自给为两端的光谱,纠纷解决机制结构的多重复杂关系可以在其中获得整合。其一,在静态结构上,国家干预的典型机制包括行政和司法,社会自给主要包括共同体机制和市场机制,两者之间分布着法院附设 ADR、司法社会化等机制,由此可以更细致地展示出纠纷解决机制的多样性。例如,调解机制既包括靠近国家干预的行政调解和法院调解,也包括靠近社会自给的村居人民调解和行业调解,法院附设调解和特邀调解则居于两者之间,它们在性质功能上存在明

^② Joel S. Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, 2001, p.57.

显区别。其二,在动态关联上,国家、社会及其与各种纠纷解决机制之间并非僵化对应。国家可以通过各种社会机制或者非正式机制提供解纷服务,例如通过权限准入、效力规制等调控市场机制,通过形塑单位、社会组织等共同体来影响其解纷功能。社会亦可能对国家干预机制产生诸多影响,例如通过正规化建设或模仿审判提供准司法服务,以诉调对接等方式与国家干预机制相衔接,或者借由公众参与、调解斡旋等技术及其理念影响甚至改变国家干预机制的运作。

(三) 纠纷解决机制结构理论及其模式

从这条光谱中可以发现,纠纷解决机制结构是国家干预、社会自给及其与各种机制相互作用的结果。以国家干预、社会自给的强弱关系为基础,图3提供了一个框架模型,具体展示出四种纠纷解决机制结构模式。

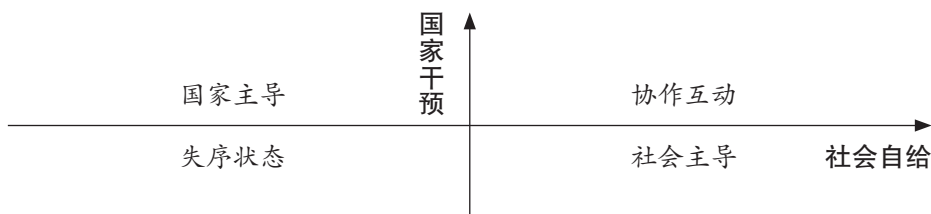


图3 纠纷解决机制结构的框架模型

(1) 国家主导。纠纷解决服务主要由国家供给,社会自身抑制或解决纠纷的能力较弱。虽然国家从来没有垄断过纠纷解决,但某些国家在特定时期较为倚重司法机制或者行政机制,由此形成“大司法”和“小司法”两种格局。前者如20世纪60—80年代北大西洋国家主要依靠诉讼来解决纠纷,由此引发法律调整范围、法律数量、案件负荷、法律职业群体等不断扩大。^⑤后者如日本在抑制诉讼的同时主要依托法院附设的民事、家事调停制度以及大量的行政性ADR来化解纠纷。^⑥

(2) 社会主导。纠纷主要依靠社会自身解决,国家无需或者无力介入大部分纠纷。社会共同体发达的地方较为接近这种模型,如血缘、地域等世俗共同体发达的早期英格兰和宗教共同体发达的18世纪之前的北美地区。^⑦近年来,许多国家通过限制司法规模或者推动社区建设、引导ADR使用等策略来强化纠纷解决的社会自给。前者如日本的“厌讼神话”,由于控制诉讼供给,除民事、家事调停和行政性ADR以外,各种社会权力、资源及非正式机制成为日本民众倚重的解纷途径。^⑧后者如英国近年来在“接近正义”

^⑤ See Marc Galanter, *Law Abounding: Legalisation around the North Atlantic*, *The Modern Law Review*, Vol.55:1, p.1-24.

^⑥ See Takeshi Kojima, *The Second Task of Comparative Law to Transplant Foreign Laws*, *Asia Pacific Law Review*, Vol:53, p.53-62 (1994).

^⑦ 参见杨松涛:《试析近代早期英格兰乡村纠纷解决》,载《经济社会史评论》2015年第1期; Jerold S. Auerbach, *Justice without Law?*, Oxford University Press, 1983, p.19-47.

^⑧ See Kota Fukui, *The Diversification and Formalisation of ADR in Japan: The Effect of Enacting the Act on Promotion of Use of Alternative Dispute Resolution*, in Joachim Zekoll, Moritz Bälz & Iwo Amelung eds., *Formalisation and Flexibilisation in Dispute Resolution*, Brill Nijhoff, 2014, p.189-210.

(access to justice) 理念下对各种民间性、行业性、市场化等社会自给机制的持续推进。^{②⑨}

(3) 协作互动。国家干预与社会自给都较强,虽有竞争但互动良好。20世纪中期以来,随着接近正义运动第三波的展开,正义与司法的关系得到重新审视,某些接近“国家主导”模式的国家逐渐告别“法律中央集权主义”。^{③⑩}例如,美、日等国近年来不仅大力发展接近司法指向 ADR,而且纷纷推进社区调解、民间性和市场化 ADR 的发展。由于社会结构或治理模式的变革,一些接近“社会主导”的国家则不断强化国家干预。例如,俄罗斯和中东欧国家持续推进司法改革,加强诉讼在明确规则和稳定预期中的作用,同时强化国家对非诉讼机制的引导和监督,推进法院司法审查以及诉讼与非诉讼衔接。^{③⑪}

(4) 失序状态。国家干预与社会自给都较弱,大量纠纷无法得到及时解决。比较严重的如社会急剧变革中出现的“失范”,旧的规则体系和纠纷解决机制难以为继,新的规则和秩序体系尚未确立。当负重不堪的国家干预机制得不到有效的社会力量的支援,抑或社会资本羸弱而又无法获得有效的国家干预,纠纷解决机制结构也会出现某种紧张。

当然,这些模式都是理想类型,现实中不存在完全吻合的例子,同一个国家在不同时期或者领域也可能接近不同模式。然而,这种结构理论包含国家干预与社会自给的多种关系形态,未预设价值立场,而是将目光锁定在国家与社会的关系格局及其互动技术、过程和后果上,主张纠纷解决机制结构随着关系格局和互动情况的变化而改变,或许能为审视其形成变迁、剖析结构紧张成因、探究改革方向提供分析框架。

四、我国纠纷解决机制结构的阶段变化及其解释

以国家干预、社会自给及其与各种纠纷解决机制的关系为线索,党的十八大之前,我国纠纷解决机制结构大致经历了改革开放以前“社会主导”的瓦解与再造、20世纪80年代至世纪之交“国家主导”推进、21世纪以来“协作互动”探索等阶段。通过这种历史阶段变化的梳理和解释,不仅可以解析近年来纠纷解决机制结构紧张的成因,同时也为理解新时代“枫桥经验”从局部经验上升为全局性要求提供了一个纵深系统的背景。

(一) “社会主导”的瓦解与再造:两种干预方式及其后果

对于我国传统纠纷解决机制结构,人们通常认为国家并非事无巨细地深入基层社会治理,绝大多数纠纷通过族长、乡绅、宗教组织、行业团体等社会内部机制得以解决。不过,在近代急剧的社会变革中,相对封闭的经济生活、人际关系和观念体系逐渐被打破,

^{②⑨} See Hazel Genn, Shiva Riahi & Katherine Fleming, *Regulation of Dispute Resolution in England and Wales: A Sceptical Analysis of Government and Judicial Promotion of Private Mediation*, in Felix Steffek & Hannes Unberath eds., *Regulating Dispute Resolution: ADR and Access to Justice at the Crossroads*, Hart Publishing Ltd., 2013, p.135-171.

^{③⑩} See Marc Galanter, *Justice in Many Rooms: Courts, Private Ordering, and Indigenous Law*, *Journal of Legal Pluralism*, Vol.19:1, p.1-47 (1981).

^{③⑪} See Zdeněk Kühn, *The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation?*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p.163-185; Dmitry Davydeko, *Mediation in Russia: Regulation and Practice*, in Klaus J. Hopt & Felix Steffek eds., *Mediation: Principles and Regulation in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2013, p.1165-1195.

传统共同体及附着其上的纠纷解决机制难以维系,^{③②}这种“社会主导”日益瓦解。面对这种情形,不同政权组织采取了两种干预方式,纠纷解决机制结构由此呈现出两种面貌。

一种干预方式即晚清政府、北洋政府和南京国民政府在推进政权建设中采取的诸多举措,未能有效利用原有的解纷资源,反而加剧“社会主导”的瓦解。例如,科举制的废除和“新学”的兴起削弱了儒家思想的共识凝聚作用,通过保甲制等将基层治理纳入官僚体系,加大征兵征税等资源汲取能力,乡绅的生成机制及其权威蒙受打击,“保护型经纪人”为土豪恶霸等“营利型经纪人”所取代。在这种情况下,“权力的文化网络”日渐瓦解,政权建设陷入“内卷化”,司法改革因缺乏社会支持而推进艰难,^{③③}纠纷解决机制结构陷入某种程度的失序。

另一种干预方式是中国共产党在革命根据地、边区和解放区时期对“社会主导”的再造,贯彻群众路线以重组并激活社会自身力量。例如,通过土地革命彻底改变经济结构,以地主、富农、中农、贫农等新的“类分体系”重塑社会成员身份及关系,在社会动员中改造群众观念、培养其参与公共事务的能力等。这种方式没有全盘否弃原有的解纷资源,而是对其加以改造和利用,融入由互助组、农业合作社、生产队、民兵组织、调解组织、贫农协会、妇女协会等构成的“权力的组织网络”。^{③④}大多数纠纷无需国家直接干预而是通过调解等方式在社会内部得以化解。这些日常解纷活动,特别是政治话语的运用、新的社会规范的引入、先进典型的树立等,反过来又进一步促进社会重组和政权建设。

1949年以后,国家对社会进行深刻改造,改革开放前三十年形成一种“总体性支配”的社会结构。^{③⑤}然而,纠纷解决机制结构却不能归为“国家主导”,实际上是接续之前经验,在新的历史条件下对“社会主导”的持续塑造。城市逐渐形成以单位制为主、街区制为辅的治理结构,农村经历了互助组、低级社、高级社、人民公社等集体化阶段。在此过程中,许多传统社会治理和解纷资源继续得以利用、改造并整合到单位、人民公社等新的共同体之中。^{③⑥}这些共同体在实现国家对社会的整合的同时,承担着大量基层治理和纠纷解决工作。人民司法制度得以确立发展,但诉讼解决的纠纷数量较少。^{③⑦}各级政府亦负有解决民间纠纷的责任,但往往依托或交给单位等共同体来解决,以至于形成某种“双重治理体制”。^{③⑧}

^{③②} 参见费孝通:《乡土中国》(修订本),上海人民出版社2013年版,第268-304页。

^{③③} 参见[美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社2008年版,第207-210页; Xu Xiaqun, *The Fate of Judicial Independence in Republican China, 1912-1937*, *China Quarterly*, Vol. 149:1, p.1-28 (1997).

^{③④} 参见强世功:《权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统》,载强世功编:《调解、法制与现代性:中国调解制度研究》,中国法制出版社2001年版,第222-234页。

^{③⑤} 参见渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,载《中国社会科学》2009年第6期,第104页。

^{③⑥} 参见张乐天:《告别理想:人民公社制度研究》,上海人民出版社2005年版,第6页; Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*, Stanford University Press, 1988, p.69-70.

^{③⑦} 参见最高人民法院研究室编:《全国人民法院司法统计历史资料汇编1949—1998(民事部分)》,人民法院出版社2000年版,第1-2页。

^{③⑧} 参见张静:《社会治理:组织、观念与方法》,商务印书馆2019年版,第3-4页。

（二）“国家主导”的推进：社会结构变迁下的司法现代化建设

改革开放以来,我国社会结构发生深刻变化,纠纷解决社会自给遭遇越来越大的冲击。(1)从经济结构来看,“计划经济—双轨制—市场经济”的变迁激活了社会活力和人口流动,统一的商品市场和全国性劳动力市场逐渐形成,“市场经济就是法制经济”等观念开始深入人心,跨越单位、农村集体组织等共同体边界的纠纷大量涌现。(2)从社会阶层来看,人们从土地或者单位中解放出来,社会的开放性和多样性不断增强,基于体制身份的“体制排斥”不断弱化,但体制内的解纷权威和资源亦在持续衰落。重组后的社会阶层出现利用“市场排斥”进行阶层再生产的趋势,^③一定程度上加剧了社会的对抗性和纠纷的复杂性。(3)从思想观念来看,价值观日趋多元,特别是随着法律意识的提升,同时采用正式与非正式机制、起诉的同时上访或诉诸舆论等现象滋长蔓延,对司法和社会内部纠纷解决机制都产生重大影响。^④(4)从社会组织化来看,国家不断从基层社会撤退,撤社改乡(镇),单位制逐渐趋向瓦解,个体化或原子化趋势不断增强。

为应对日益增多且复杂化的纠纷,随着厉行法治成为普遍共识,20世纪80年代末以来国家加快司法现代化建设,不断推动纠纷解决机制结构朝着以诉讼为中心的“国家主导”发展。其一,在观念层面,“司法是社会正义最后一道防线”等理念逐渐深入社会,不少人把诉讼与权利意识相挂钩,甚至将诉诸非正式机制等同于法治观念淡薄。其二,在规范层面,大量法律法规的出台为纠纷的诉讼解决提供了依据,以举证责任为切入点的审判方式改革渐次展开,当事人主义和对抗制成为改革重心,正规化程度不断提升。其三,在法院建设方面,尽管改革开放以来我国多次精简机构,但法院编制却呈现持续增长态势,法官人数从1979年的5.9万人上升至2002年的24.8万人。^⑤法院的管辖范围和对基层社会的渗透不断加强,20世纪90年代甚至出现“乡乡建法庭”的口号和高潮。^⑥

公正高效权威的司法是现代法治的重要组成部分,在社会不断分化、异质性持续增强的背景下,强化纠纷解决的国家供给也是必然选择。此一阶段的国家干预为建立现代司法制度奠定了坚实基础,通过诉讼解决的纠纷数量大幅攀升,2002年前后民事一审收案与人民调解民间纠纷已基本持平,民事上诉率和一审裁判错误率都呈现下降趋势(图1和图2)。不过,这些改革是在社会结构变迁的背景下展开的,国家干预既对其产生影响又受其制约。在这种相互建构的过程中,“国家主导”模式探索逐渐面临诸多问题。

一方面,随着以诉讼为中心的国家干预的推进,其他机制进一步弱化。在2001年落实“收支两条线”之前,法院资源获取主要依靠当事人缴纳诉讼费用,一些法院“拉案源”“找案办”恶化了其他机制的生存空间。此外,国家不断调整各种纠纷解决机制的适用范围、法律效力和经费投入,纠纷不断向法院集中。例如,1993年最高人民法院《关

^③ 参见李路路、朱斌:《当代中国的代际流动模式及其变迁》,载《中国社会科学》2015年第5期,第56-58页。

^④ 参见彭小龙:《现代社会中司法的力量——兼论转型中国司法的两难困境及应对》,载《现代法学》2009年第6期,第29页。

^⑤ 参见朱景文主编:《中国法律发展报告2012年:中国法律工作者的职业化》,中国人民大学出版社2013年版,第82页。

^⑥ 参见范愉:《纠纷解决的理论与实践》,清华大出版社2007年版,第293页。

于如何处理经乡（镇）人民政府调处的民间纠纷的通知》将行政机关进行的民事调解等同于人民调解，长期行之有效的民间纠纷行政调解蒙受沉重打击。人民调解实行不收费原则，但是在2007年财政部、司法部《关于进一步加强人民调解工作经费保障的意见》颁布之前，国家财政对人民调解工作没有专门投入，主要依靠基层组织的自有经费，许多地方的经费极为匮乏，严重影响人民调解的运作。

另一方面，其他机制的不断弱化，不仅无法从数量上为法院分流案件，而且无力化解许多因社会变迁或者新旧政策交替所产生的复杂纠纷。三农问题、企业改制、房屋拆迁等纠纷涌入法院，引发大量涉诉信访。“执行难”问题日益突出，1992—2001年执行收案量年均增长率高达11.8%，履行干预率（前后两年的执行数量之和/前后两年不含撤诉的一审结案数之和）从34.1%上升至53.6%。^③同期上诉率和一审裁判错误率下降（图2），涉诉信访和“执行难”却日益严重，这在一定程度上反映出通过诉讼解决纠纷的不彻底和认同困境。

当然，司法现代化不能一蹴而就，程序观念的扎根，司法权威的确立、法律职业群体素质的提升等都需经历一段时间。然而，司法现代化建设之初往往是各种问题的突发期和焦灼期，法院的公信力遭遇巨大考验，甚至出现个别地方法院工作报告未获人大通过的情况。^④在这些问题和压力之下，尚未成熟的司法难以获得舒缓的成长空间，法院开始反思和调整其纠纷解决政策。

（三）迈向“协作互动”的努力：国家干预策略调整及其影响

实际上，国家在21世纪伊始便开始调整纠纷解决机制结构，不再继续以诉讼为中心，而是致力于各种机制的“协作互动”。2000年8月，中央社会治安综合治理委员会《关于进一步加强矛盾纠纷排查调处工作的意见》强调把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。2002年9月，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》要求将人民调解工作与基层民主政治建设、社会综合治理、人民来信来访工作结合起来。2006年10月，党的十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，明确提出“实现人民调解、行政调解、司法调解有机结合，更多采用调解方法，综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、协商、疏导等办法”。

在此背景下，国家干预策略发生一些明显变化。随着法治话语和实践的展开，由于“小政府大社会”等观念日益兴盛，行政性纠纷解决机制整体走向衰落，国家干预策略变化主要集中在司法机制上。其一，强化法院解纷责任。2007年《诉讼费用交纳办法》全面降低诉讼费标准，扩大减、免、缓交诉讼费等司法救助范围。法院积极参与矛盾排查和早期介入，“能动司法”得以形成和扩展。其二，诉讼调解重获重视，最高人民法院2005年提出“能调则调，当判则判，调判结合，案结事了”，2008年发展为“调解优先，调判结合”。自2003年开始，民事一审调解率、调撤率都止住下跌趋势，分别从29.9%和50.6%

^③ 参见前注⑥，朱景文主编书，第168页。

^④ 参见王尧：《沈阳人大不通过案：吹皱一池春水》，载《中国青年报》2001年2月16日，第7版。

上升至2012年的41.7%和68.2%(图2)。其三,推进非诉讼机制和司法社会化的发展。2002年最高人民法院《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》明确人民调解协议具有民事合同的性质,2004年最高人民法院《关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》创设委托调解,2009年最高人民法院《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》强调法院支持和促进非诉讼机制发展,健全诉讼与非诉讼的衔接,全面确立各类非诉讼调解协议的司法确认制度。法院积极导入党政部门、社会组织、民间力量等资源,融入大调解、三调联动等机制并逐渐起到主导作用。

应当说,这些调整措施迅速增强了法院回应实践需求的能力。2000—2012年间,民事一审收案和人民调解民间纠纷的数量均稳中有升,2007年以后增速明显(图1)。不过,同期一审裁判错误率下降而民事上诉率持续上升(图2),反映出诉讼吸纳不满的能力还有待提高。但即便如此,CGSS2006调查却显示人们还是更愿意选择行政和诉讼机制来解决纠纷。这些看似冲突的现象亦是社会持续变迁与国家干预策略相互作用的结果。

一方面,前一阶段以诉讼为中心的国家干预在某种程度上是社会分化和流动性增强的后果,这种变迁对调整后的国家干预同样产生影响。虽然人民调解重获青睐,但其依托的共同体权威和控制能力不断弱化,许多激活社会自身力量的措施无法落到实处。为反哺农村、改善基层治理,国家不断加大资源和力量的投入,但某些举措在实践中可能会产生消极影响。例如,取消农业税减轻了农民负担,却在某种程度上导致基层政权从“汲取型”变为“悬浮型”,乡村两级组织面临治权弱化和解纷权威丧失的困境。^{④⑤}“项目制”为基层发展提供了资源,却在某些情形下形成“分利秩序”,精英俘获和治理内卷化进一步恶化纠纷解决社会自给,并加深对国家的依赖。^{④⑥}在这种情况下,基于维护社会稳定、保障人们权益的紧迫性,国家往往只能采取直接干预的方式解决纠纷,人民调解等机制出现“行政化”趋势。例如,行政部门调处大量民间纠纷,因其效力未获法律明确而往往以人民调解的名义运行。再如,2002年以来乡镇街道人民调解委员会在全国迅速推广,它们与司法所往往“两块牌子一套人马”,更多具有(准)行政性,却已成为民间纠纷调解主力军。^{④⑦}

另一方面,法院持续努力扩展纠纷解决资源,但大量纠纷的涌入让其不堪负重,并在某种程度上进一步弱化了纠纷解决社会自给。其一,降低诉讼门槛使得案件负荷明显增长,“案多人少”矛盾日益突出,法院难以从容提升审判品质,其宣示规则、塑造预期的作用难以实质提升,越发促使更多纠纷产生并无法通过诉讼外机制得以解决。其二,司法的行政化和地方化、诉讼程序吸纳不满能力较弱等问题依旧存在,特别是在重视调解的同时未能在职业化建设、程序约束、裁判终局性等方面持续“攻坚克难”。在指标考核、风险规避等因素影响下,“不调不立”“以判压调”“久调不判”等违背当事人自愿、调

④⑤ 参见周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,载《社会学研究》2006年第3期。

④⑥ 参见李祖佩:《分利秩序: 鸽镇的项目运作与乡村治理(2007—2013)》,社会科学文献出版社2016年版,第278-291页。

④⑦ 参见前注④①,朱景文主编书,第474、479页。

解规律和司法政策初衷的行为在一定程度上存在,大量法院调解案件进入强制执行,^{④⑧}进一步损害法院权威和司法效率。其三,委托调解、司法确认等司法社会化在性质上接近司法指向ADR,在某种程度上刺激更多纠纷向法院聚拢,一些恶意调解、虚假确认的案件给法院造成不少压力。随着司法介入社会生活的加深,纠纷解决社会自给机制在权威认同、成本效率等方面遭遇冲击。一些部门不断推动人民调解的正规化和职业化,力图使之成为一种脱离对基层自治组织依附的司法化纠纷解决机制,还有一些地方鼓励非诉讼调解达成的协议尽可能申请司法确认,出现人民调解“司法化”现象。

综上所述,此一阶段国家持续推进纠纷多元化解,虽取得诸多成效却未能实现“协作互动”的目标,反而不断加重国家在纠纷解决中的责任和负担。由于民间性或非正式机制未获得有效激活,国家不得不继续加大干预范围和力度,这反过来又激发更多的诉讼并进一步削弱纠纷解决社会自给。各种纠纷解决机制之间的掣肘、混同、错位等结构紧张即为其具体表征。之所以出现这种现象,主要是社会变迁下纠纷激增且复杂化、社会共同体及其解纷能力弱化等客观因素的影响,但纠纷解决机制的结构性安排亦值得认真反思,主要涉及从宏观到微观的四个层面:在强化纠纷解决国家供给的同时未能统筹考虑社会自给的现状及其提升、过于依赖司法而未充分利用行政等其他国家干预机制、聚焦于非诉讼机制而不够重视司法现代化建设及其规则治理作用、着力推进接近司法指向ADR而未能有效激励自律指向ADR。

五、新时代“枫桥经验”与纠纷解决机制结构调整

“枫桥经验”自产生以来,在社会治理和矛盾化解中持续取得良好效果。通过剖析“枫桥经验”中的国家干预与社会自给及其在新时代的发展,既可以对它何以历久弥新、具有广泛的适用性并上升为一种全局性要求作出解析,也有助于厘清党的十八大以来纠纷解决机制结构调整的框架和深化调整的方向。

(一)“枫桥经验”中的国家干预与社会自给及其在新时代的发展

“枫桥经验”虽然是20世纪60年代诸暨等地人民群众的首创,其生命力却源自于中国共产党在革命战争年代形成的群众路线,而群众路线本身就是相信、依靠群众与党对群众的正确领导的辩证统一。^{④⑨}从抓早抓小、预防在先、依靠群众、协同各方等具体内容来看,“枫桥经验”与陕甘宁边区等时期的调解、治安等实践一脉相承。^{⑤⑩}因此,不同于20世纪中后期西方国家面临“诉讼爆炸”之后再来反思和推进纠纷多元化解,“枫桥经验”在源头上就具有统筹各种纠纷解决机制、干预与自给相融合的原创性特质。

^{④⑧} 参见李浩:《当下法院调解中一个值得警惕的现象——调解案件大量进入强制执行研究》,载《法学》2012年第1期,第139-141页。

^{④⑨} 参见《毛泽东选集》(第3卷),人民出版社1991年版,第899页。

^{⑤⑩} 参见汪世荣、朱继萍:《人民调解的枫桥经验》,法律出版社2018年版,第57-63页;田建发、冯帆:《从陕甘宁边区“绥德经验”探寻“枫桥经验”的形成》,载《党史博览》2023年第4期,第10-14页。

具体来说,“枫桥经验”的诞生过程及其最初含义充分体现了国家干预与社会自给的融合。大部分群众要求把“四类分子”放在当地教育改造确实是“枫桥经验”产生的社会基础,但其形成离不开1963年中共中央决定在全国广大农村地区开展社会主义教育运动、诸暨被中共浙江省委选定作为试点地区所提供的政策背景和组织环境。事实上,早期少数干部群众要求“武斗一遍、逮捕一批”,也正是通过省委工作队组织干部群众深入讨论,才达成“文斗摆事实,讲道理,以理服人”的共识。^{⑤1}毛泽东同志指示“枫桥经验”的总结“回答两个问题:一是群众是怎样懂得这样做的;二是依靠群众办事是个好办法”,^{⑤2}实际上已从干预与自给的辩证关系阐明“枫桥经验”的深刻意义。或许也正是因为内含这种辩证关系,“枫桥经验”才能不断适用于此后的“四类分子”摘帽、流窜犯就地改造、治安综合治理等不同领域,展示出广泛的适应性和持续的生命力。

改革开放以来,诸暨枫桥以及浙江“全省各地针对社会主义市场经济加快发展的新形势和经济社会生活中出现的新情况,始终坚持以加强基层基础建设为主线,创造性地学习推广‘枫桥经验’……从以行政手段为主,转变为行政手段、法律手段、群众自治、市场化运作相结合的方式”^{⑤3}。纠纷解决中的国家干预、社会自给及其与各种机制的关系得以不断改善。一方面,改善社会治理方式以强化纠纷解决的社会自给。通过务实推进基层群众自治、培育各类社会组织、引导新乡贤参与社会治理等举措,激活社会活力,立体化调解网络体系由此得以构建和运行。^{⑤4}另一方面,探索各种机制的功能分担和协作关系。通过“四前工作法”“四先四早工作机制”等举措,既注重各种纠纷解决机制相互衔接,又强化各种机制独特优势的发挥。^{⑤5}例如,在强化司法改革的同时通过法院“调解劝导书”将纠纷引导至前端解决,在持续推进乡规民约建设的同时探索由法庭设立法律指导员,通过“四环指导法”为人民调解提供业务培训和法律咨询,以实现法律与社会规范、民间机制与司法机制的分工协作。

进入新时代以来,“枫桥经验”继续创新发展。2013年10月,在纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”50周年大会召开前夕,习近平总书记就坚持和发展“枫桥经验”作出重要指示,强调“把‘枫桥经验’坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好”^{⑤6}。枫桥以及全国各地不断适应时代发展,探索创新自治德治法治“三治融合”、人防物防技防心防“四防并举”,运用互联网、大数据等新科技为基层社会治理注入新动力。新时代“枫桥经验”已从乡村覆盖至城乡基层社会,从矛盾化解扩展至基层社会治理各个领域。然而,在党的领导下调动整合各方力量化解矛盾始终是“枫桥经验”不变的主线。实践表明,通过协调国家干预、社会自给及其与各种纠纷解决机制之间的关系,纠纷解决机制

⑤1 参见吕剑光:《“枫桥经验”的前前后后》,载《人民公安》1997年第19期,第47页。

⑤2 参见前注①,中国法学会“枫桥经验”理论总结和经验提升课题组书,第99页。

⑤3 习近平:《创新“枫桥经验”维护社会稳定》,载《法制日报》2004年2月8日,第1版。

⑤4 参见汪世荣、褚宸舸:《枫桥经验:基层社会治理体系和能力现代化实证研究》,法律出版社2018年,第113-209页。

⑤5 参见汪世荣主编:《枫桥经验:基层社会治理的实践》(第2版),法律出版社2018年版,第156-159页。

⑤6 《习近平就创新群众工作方法作出重要指示强调 把“枫桥经验”坚持好、发展好 把党的群众路线坚持好、贯彻好》,载《人民日报》2013年10月12日,第1版。

结构能够得到明显优化。例如,2011—2017年间诸暨市人民调解成功的纠纷数量均超出法院审结的民商事案件数量。^{⑤7}2018年以来,浙江全省法院收案数量逐年稳步下降。2022年,全省社会治理中心共受理各类信访和矛盾纠纷66.5万件,化解成功率达92.8%。截至2023年7月,2.7万个共享法庭指导调解40.17万次,化解矛盾纠纷30.83万件,纠纷就地化解率为76.75%。^{⑤8}

(二) 新时代“枫桥经验”与纠纷解决机制的结构调整

通过“枫桥经验”和纠纷解决机制结构相互观照的研究,表3汇总了我国不同时期纠纷解决机制结构状况及其变迁原因。从中可以发现,国家干预与社会自给相互影响制约,通过国家干预方式的调整,不仅能够强化纠纷解决服务国家供给从而形成“国家主导”模式,而且也可能通过改造社会、引导人们选择从而推动“社会主导”“协作互动”等其他结构类型的形成和转变。结合“枫桥经验”中的国家干预与社会自给及其在新时代的发展,可以对党的十八大以来纠纷解决机制的结构调整形成某种系统性理解。

表3 我国纠纷解决机制结构变迁

	传统中国	革命根据地时期至改革开放前	1978—2000年前后	2000—2012年前后	2012—
国家干预	直接干预少,依托“权力的文化网络”	直接干预少,再造“权力的组织网络”	法治“理想主义”,司法现代化和诉讼机制建设	解决纠纷的“现实主义”,倚重纠纷的非诉讼解决	司法体制与社会体制、司法机制与行政机制、诉讼与非诉讼同步推进
社会自给	宗族、宗教、行业等社会共同体发达	人民公社、单位社会等社会共同体的塑造	人民公社、单位等社会共同体持续瓦解,新的社会共同体和市场机制有待发展		推进社会治理共同体建设
结构形态	社会主导,“双轨政治”“集权的简约治理”	“社会主导”再造,在此基础上形成“双重治理体制”	迈向“国家主导”,但社会自给弱化,出现结构紧张	迈向“协作互动”,社会自给仍在弱化,国家责任强化,结构紧张未缓解	厘定国家干预、社会自给及与各种机制的关系,迈入结构调整新阶段

首先,就国家干预而言,一方面,改变以往单纯依靠司法机制的做法,强化行政机关在化解行政纠纷和民事纠纷中的作用,行政调解、复议、裁决等机制成为法治政府建设的重要内容并被纳入考核指标;另一方面,通过司法体制改革和综合配套改革提升法院的司法能力和公信力,促进诉讼与其他机制的良性互动。例如,通过人员分类管理、案件繁

⑤7 参见前注⑤0,汪世荣、朱继萍书,第22页。

⑤8 参见张晨、王春:《“枫桥经验”发源地的新时代回响》,载《法治日报》2023年7月6日,第3版。

简分流、司法社会化、智慧法院建设等举措继续扩展和优化配置解纷资源;通过司法责任制、推进以审判为中心的诉讼制度改革等努力实现“让审理者裁判、由裁判者负责”;通过涉法涉诉信访改革、考评指标修改以及取消排名等理顺诉讼与其他机制的关系;推进诉调对接平台、一站式多元纠纷解决机制和一站式诉讼服务中心等建设,加强法院与党政部门、社会力量的对接合作。

其次,从社会自来来看,从“社会管理”迈向“社会治理”,着力强化社会治理共同体及其解纷能力建设。明确城乡社区是社会治理的“基本单元”并为其减负增效,通过居民参与、服务供给、文化引领、依法办事、矛盾预防化解、信息化应用等能力建设以及治理资源统筹和下沉,提升城乡社区凝聚力,激发基层群众自治活力。与此同时,推进政社分开、权责明确、依法自主的社会组织体制建设,加强和改进党的群团工作,实现行业协会商会与行政机关脱钩。在此基础上,党的十九届四中全会明确提出建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,发挥群团组织、社会组织作用,发挥行业协会商会自律功能,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础。

最后,与以往不同的是,致力于司法体制改革与社会体制改革、司法现代化与社会治理现代化、诉讼与非诉讼机制的同步推进。2015年《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》提出“要坚持党委领导、政府主导、综治协调,充分发挥各部门职能作用,引导社会各方面力量积极参与矛盾纠纷化解”。党的十八大以来的司法改革并未局限于传统司法领域,而与社会体制改革协同推进,明确将多元化纠纷解决作为其有机组成部分,并进一步拓展至守法诚信褒奖、违法失信惩戒等社会治理领域。^⑨2021年2月,中央全面深化改革委员会第十八次会议通过《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》,强调把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,推动更多法治力量向引导和疏导端用力,加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控,完善预防性法律制度,从源头上减少诉讼增量。

由此可见,本次调整充分吸收“枫桥经验”,针对以往的结构性问题提出具体举措。目前,结构调整仍在进行,阶段性成效明显。从客观数据来看(见图2),除个别年份,2012年以来民事一审调解率、调撤率、上诉率、二审调解率均明显下降,表明诉讼吸纳不满的能力有一定提升。从主观评价来看(见表1),2015—2019年四次“中国法治评估调查”显示,协商、调解、行政机关解决、诉讼等解纷途径有效性评价均稳步提高。

(三) 纠纷解决机制结构深化调整的策略重点

2023年11月6日,纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”20周年大会召开。会议强调,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻习近平法治思想,坚持和发展新时代“枫桥经验”,

^⑨ 参见《中办国办印发实施方案贯彻落实四中全会决策部署 进一步深化司法体制和社会体制改革》,载《人民日报》2015年4月10日,第1版。

提升矛盾纠纷预防化解法治化水平。^⑥当前我国仍处在深刻的社会变革中,司法在规则治理和预期塑造中的作用有待提升,行政性纠纷解决机制和社会共同体建设还面临观念和制度等诸多制约。接下来需要不断深化纠纷解决机制结构调整,特别是要警惕国家干预失灵与社会自给弱化的循环,在通盘考虑各种机制之间关系的基础上,注意整体结构、干预方式、机制衔接三个层面的策略重点。

第一,在整体结构方面,高度重视纠纷解决社会自给的重要性及目前困境,通过社会治理共同体建设激活社会自身的力量。社会共同体并非停留在传统的乡村、单位等熟人社会,其纽带也不限于血缘和地域。目前我国正在推进的治理资源下沉、社区建设、网格管理、行业自律等都蕴含着共同体的形成契机。当然,国家干预既可能促进亦可能弱化共同体及其纠纷解决机制,这就需要更全面地分析社会结构对国家干预机制的制约,审慎评估国家干预对社会共同体的影响,通过制度试错不断积累经验,推动两者良性互动。

第二,就干预方式而言,更全面地看待国家在统筹纠纷解决中的角色和方式。除发展经济、改善民生等源头治理以及直接提供纠纷解决服务以外,国家还可以通过诚信体系建设、解纷资源整合、舆论环境营造等对纠纷解决产生间接却又整体的影响。在直接干预机制方面,应在继续强化司法的同时,大力发展行政性纠纷解决机制,解决长期困扰行政和解、行政调解等运作的观念障碍和制度问题,明确行政调解的效力,纠正以人民调解取代或者混同行政调解等做法,推进调解与裁决的一体化,探索在证券、环保、医疗、电力等领域借鉴申诉专员制度构建行业性或者专门性纠纷解决机制等。

第三,在机制衔接方面,重在处理诉讼与非诉讼、接近司法指向ADR与自律指向ADR两对关系。就前者而言,在推进案件繁简分流、一站式多元纠纷解决机制和一站式诉讼服务中心建设等过程中,须明晰审判与其他机制的功能差异,通过程序分化不断提升诉讼在确认、实现和宣示规则等方面的作用,为人们交往和其他机制运作提供稳定的预期和参考。对于后者来说,受社会结构、民众心态、案件负荷和审判压力等因素影响,仍有必要继续发展接近司法指向ADR,但应更主动地促进各种自律指向ADR的发展,真正实现把非诉讼纠纷解决机制挺在前面。当前尤其需要理性看待司法确认,在促进保障当事人合意的同时要避免损及自主解决和自觉履行的调解本质。与此同时,可以探索强制性(前置性)ADR的适用范围和运行模式,在婚姻家庭、交通事故、消费争议、医疗纠纷等领域先行试点。

六、结 语

纠纷多元化解是社会常态,但各种机制不是孤立运作的,而是存在相互联动、互相制约的结构性关系。纠纷解决机制结构也并非总是有机协调的,各种机制的掣肘、混同、错

^⑥ 参见《坚持和发展新时代“枫桥经验”提升矛盾纠纷预防化解法治化水平》,载《民主与法制时报》2023年11月8日,第1版。

位等结构紧张不仅难以形成解纷合力,反而会损及具体机制的运作。或许只有统筹考虑各种解纷资源,形成一种既确保各种机制的个性又功能互补的结构,才能实现“有机衔接、协调联动、高效便捷”的纠纷多元化解目标,而这或许正是“枫桥经验”始终不变的精髓之一。当前的纠纷解决机制结构调整迫切需要从新时代“枫桥经验”中汲取养分,在改革完善诉讼、仲裁、调解等具体机制的同时,综合考量各种机制的运作条件、成本效益以及对其他机制可能的影响,尤其需要重点关注国家干预与社会自给、司法机制与行政机制、诉讼与非诉讼、接近司法指向ADR与自律指向ADR等多重结构关系。

当然,纠纷解决机制结构并非只是各种机制的组合搭配,其形成变迁实际上是特定社会历史语境下国家能力、社会组织模式、历史传统、主流观念等因素与各种纠纷解决机制综合作用的结果。基于“枫桥经验”和社会理论的发展,本文提出了一种以国家干预、社会自给及其与各种机制的互动为核心的结构理论,将之用于我国纠纷解决机制结构变迁的考察和解释,从中不仅可以发现社会及其变迁对国家干预的制约,亦可以发现国家干预及其策略选择对社会的塑造。在这个意义上,纠纷解决机制结构实际上是社会治理状况的一个缩影,同时也是国家治理能力和治理体系的直接表征。这种结构理论打破国家与社会的二元对立,在社会历史语境中展示出各种治理主体、规范、机制等要素的复杂互动,其意义或许也不限于纠纷解决,对于提升国家治理效能、深化新时代“枫桥经验”的理论研究、提炼中国共产党领导下的社会治理的原创性贡献或许亦有所助益。

Abstract: With the widespread acceptance of the idea of diversified dispute resolution, the structural relationship between various dispute resolution mechanisms has become the focus of rule of law practice and theoretical research in current China. The 60-year development of the ‘Fengqiao Model’ has always focused on the overall structure of the dispute resolution mechanism, providing a basic outline and rich material for understanding these structural relationships. Based on the ‘Fengqiao Model’ and combined with the development of social theory, a structural theory of dispute resolution mechanisms can be extracted. This structural theory argues that the structure of dispute resolution mechanisms is the result of state invention, social self-sufficiency, and their interactions with various mechanisms. It can explain the formation and changes of the structure of dispute resolution mechanisms in China and its structural tension in recent years, as well as clarify the overall thinking of structural adjustment since the new era and the strategic focus of deepening adjustment. At the same time, it can also explain why the ‘Fengqiao Model’ is so persistent and widely applicable, and has risen from a local experience to an overall guideline, showing the significance of applying and further developing the ‘Fengqiao Model’ in the new era.

(责任编辑:强梅梅)