

【专题:多元纠纷解决机制】

“枫桥经验”与 当代中国纠纷解决机制结构变迁

彭小龙

【作者简介】彭小龙,中国人民大学法学院副教授、法学博士。

【原文出处】摘自《中国法学》(京),2023.6.23~44

【基金项目】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”始终着眼于纠纷解决机制整体构造,蕴含对各种机制结构性关系的不懈探索。党的十九届四中全会以来,坚持和发展新时代“枫桥经验”已成为健全社会矛盾纠纷预防调处综合机制的基本要求。无论是深化“枫桥经验”的理论研究,还是推进纠纷多元化解结构调整,两者的关联考察都极为必要。本文结合“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,以提供一个相互观照的研究。

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,客观指标和主观评价各自都存在一些不足,通过两者的相互验证,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。实证分析表明,新时代以来各种纠纷解决机制的运作有明显改善,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,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。这些结构紧张现象虽是基于实证材料的理论推演,但在某些个案研究和相关具体机制实证研究中可以得到进一步印证。

应当说,纠纷多元化解是社会常态,但各种机制并不是孤立运作的,相互之间也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,以上实证观察所揭示的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。

三、“枫桥经验”与纠纷解决机制结构理论的构造

既有的结构理论大体可概括为关系论和要素论两种。关系论主要围绕诉讼与非诉讼的关系展开。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,不仅诉讼与非诉讼相互渗透,非诉讼本身也包含自律指向ADR、接近司法指向ADR等性质功能迥异的机制。关系论未将这些复杂关系纳入其中,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,难以对纠纷解决机制结构的形成、变迁和紧张关系作出解释。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,相关研究揭示出纠纷解决各要素之间的复杂关系,但普遍忽视了ADR构成的复杂性,在国家、社会及其与各种纠纷解决机制的关系上存在诸多争议却未作深入讨论。

由此可见,纠纷解决机制结构包含各类解纷主体、规范、程序以及各种关联要素,而这些要素之间存在多重复杂关系,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。如果不局限于理论而将目光投向实践,“枫桥经验”不仅内含国家与各类社会主体、诉讼与各种非诉讼机制之间的复杂关系,而且涉及纠纷解决与国家治理、社会结构、经济状况等关联因素的复杂互动,实际上为理解这些要素和关系提供了一个基本轮廓。尽管如此,这尚不足以提供一个现成的结构理论。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。其二,“枫桥经验”尚缺乏系统整合主体、机制、关联因素等层面的整体研究,难以直接适用于纠纷解决机制结构形成变迁的解释。

在“枫桥经验”提供的基本轮廓的基础上,借鉴“国家与社会相互塑成”的社会理论,可以提炼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。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,社会亦可能对国家干预机制产生诸多影响。在这个意义上,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,包含国家主导、社会主导、协作

互动、失序状态等多种结构模式。这些模式虽然都是理想类型,却涉及国家干预与社会自给的多种关系形态,聚焦国家与社会的关系格局及其互动技术、过程和后果,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三个变迁阶段。

1.“社会主导”的瓦解与再造。在近代急剧的社会变革中,传统的“社会主导”纠纷解决机制结构日益瓦解。不同政权组织采取了两种干预方式。一种方式即晚清政府、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。另一种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。1949年以后,国家接续之前的经验,在新的历史条件深化“社会主导”的塑造。

2.“国家主导”的推进。改革开放以来,由于经济结构、社会阶层、思想观念、社会组织化等深刻变革,纠纷解决社会自给遭遇越来越大的冲击。为应对日益增多且复杂化的纠纷,国家加快司法现代化建设,在观念、规范、法院建设等方面不断推动以诉讼为中心的“国家主导”,通过诉讼解决的纠纷数量大幅攀升。不过,这些改革是在社会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。特别是,随着以诉讼为中心的国家干预的推进,其他机制不断弱化,不仅难以为法院分流案件负荷,许多因社会变迁所产生的复杂纠纷涌入法院,尚未成熟的司法难以获得舒缓的成长空间。

3.迈向“协作互动”的努力。进入21世纪以来,我国持续推进纠纷解决机制结构的“协作互动”。由于行政性纠纷解决机制整体走向衰落,干预策略变化主要集中在司法机制上,通过强化法院解纷责任、重新重视诉讼调解,推进非诉讼机制和司法社会化发展等举措,迅速增强了法院回应实践需求的能力,

人民调解民间纠纷的数量也稳中有升。不过,社会分化和流动性增强使得许多激活社会自身力量的措施无法落到实处,法院持续努力扩展纠纷解决资源却使得大量纠纷的涌入让其不堪重负。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。总的来看,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,这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”具有统筹各种纠纷解决机制、国家干预与社会自给相结合的原创性特质,自诞生以来在社会治理和矛盾化解中持续取得良好效果。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。首先,在国家干预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,并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。其次,从社会自给来看,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。最后,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。由此可见,本次调整在充分吸收“枫桥经验”的基础上,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,从客观指标和主观评价等实证资料来看,阶段性成效明显。

当前我国仍处在深刻的社会变革中,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,注意以下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。第二,就干预方式而言,更全面看待国家在纠纷解决中的角色,实现源头治理与事后解决、直接调解与间接调整、行政机制与司法机制的协同作用。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,须明晰审判与其他机制的功能差异,着力提升诉讼在确认、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预期和参考。就后者而言,有必要继续发展接近司法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。

六、结语

基于“枫桥经验”和社会理论的发展,本文提出一种以国家干预、社会自给及其与各种机制的互动为核心的纠纷解决机制结构理论。从中可以看出,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纠纷多元化解目标。纠纷解决机制结构深化调整需要从新时代“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。当然,纠纷解决机制结构并非只是各种机制的组合搭配,其形成变迁是国家能力、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。这种结构理论打破国家与社会的二元对立,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,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。