

· 马克思主义法学专论 ·

# 基层多元解纷机制的 结构转型与模式分化

于龙刚<sup>\*</sup>

**内容提要：**多元解纷机制是由各种解纷主体、解纷资源和解纷方式关联组合而成的有机系统，是中国特色社会主义司法制度的重要内容。近年来，为应对社会基础变迁所带来的挑战，回应纠纷治理的要求，基层多元解纷机制建设注重依靠党政组织的统筹与协调，实现了不同解纷主体的充分合作，以及解纷资源的集中配置与解纷方式的紧密衔接，基层多元解纷机制由此形成了一种要素聚合的新结构。由于注入解纷要素聚合结构中的政治势能和组织平台存在强弱差异，解纷要素的聚合形态也相应有所不同，多元解纷机制进而分化为不同模式。当前各地基层多元解纷多样且复杂的实践形态，是多元解纷机制模式分化的现实表征。进一步优化多元解纷机制，需要围绕党政统筹与协调下解纷要素聚合这一结构形态展开，具体途径包括控制模式分化的幅度、合理发挥政治势能的作用以及规范组织平台的运行。

**关键词：**多元解纷 纠纷治理 党政协调 组织平台 基层法治

## 一、问题的提出

多元化纠纷解决机制建设是中国特色社会主义司法制度的重要内容，也是国家治理体系和治理能力现代化的战略行动。<sup>〔1〕</sup>2020年，在中央全面依法治国工作会议上，习近平总书记指出：“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”，强调“要推动更多法治力量向引导和疏导端用力，完善预防性法律制度，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”。<sup>〔2〕</sup>近年来，我国多元解纷机制建设取得显著进展，基层多

<sup>\*</sup> 中南财经政法大学法学院副教授。

〔1〕 参见最高人民法院司法改革领导小组办公室编：《多元化纠纷解决机制典型经验与实践案例》，人民法院出版社2021年版，第1页。

〔2〕 《习近平谈治国理政》第4卷，外文出版社2022年版，第295页。

元解纷实践也呈现出新的形态。全国范围内有不少地方成立了综治中心、联调中心等一站式解纷机构，这些机构吸纳了公安、法院、司法行政等部门，以及婚姻家庭、道路交通、医疗卫生、物业管理等领域的行业性专业性调解组织入驻，实现了矛盾纠纷调处的“一站式受理、一体化运行、一平台调度、一揽子解决”。法院依托一站式解纷机构开展诉前调解，由一站式解纷机构分流案件和督导解纷，提升了纠纷化解的实际效果，也缓解了案件压力。

基层多元解纷实践的新形态反映了全面依法治国背景下解纷机制的结构转型。解纷机制的结构，具体体现为解纷主体、解纷方式、解纷资源等要素在解纷机制中的地位和它们相互间的关系。<sup>〔3〕</sup>解纷机制的结构优化既是法治建设的重要着力点，也是学界关注的重点议题。已有研究主要从解纷主体和解纷方式两个视角来阐释多元解纷机制的结构。其中，解纷主体视角的研究主要关注国家与社会在解纷机制中各自的地位与相互间的关系。有学者提出“司法社会化”的主张，认为要“将纠纷解决从国家和司法机关的垄断下向社会开放，克服诉讼及法律思维固有的局限性，缩小国家制定法与习惯、常识和情理的差距冲突”；<sup>〔4〕</sup>有学者依据国家干预和社会自给的强弱关系，将解纷机制的结构分为“国家主导”“社会主导”“协作互动”“失序状态”四种模式。<sup>〔5〕</sup>解纷方式视角的研究主要关注诉讼方式和非诉讼方式在解纷机制中的地位和关系。以诉讼为中心，在此基础上配置其他解纷方式，是“裁判中心主义”结构的特征。诉讼与非诉讼解纷方式相互渗透、并列配置，是“并列配置”结构的特征。<sup>〔6〕</sup>

除上述两种视角外，还可借助各种解纷要素之间的关联和组合形态来阐释多元解纷机制的结构。各种解纷要素之间不同的关联与组合形态，“会使纠纷解决在程序、效率与成本、结果、效力等方面出现差异，并可能会产生不同的法律效果和社会效果”。<sup>〔7〕</sup>在以往的多元解纷实践中，存在不同部门或组织之间缺乏交流、各自为政，解纷资源布局分散、配置低效，以及解纷方式衔接困难、相互妨碍等问题，这都对纠纷预防和化解产生了不利影响。在全面依法治国背景下，各种解纷要素的关联与组合变得密切和集中，进而形成了要素聚合的新结构形态，不仅不同部门和组织的合作更加充分，各类解纷资源的配置也更为集中，解纷方式得以紧密衔接并获得综合运用。这些都对实现矛盾纠纷的源头治理和实质化解具有重要意义。

解纷要素的聚合，既有赖于相关制度保障与程序支撑，也离不开党政组织的统筹与协调。习近平总书记指出：“党的领导是社会主义法治最根本的保证”，<sup>〔8〕</sup>“我国社会主义政治制度优越性的一个突出特点是党总揽全局、协调各方的领导核心作用”。<sup>〔9〕</sup>在基层，党政组织在实现解纷主体相互合作、解纷资源集中配置和解纷方式紧密衔接方面发挥出了重要作用。党政组织统筹与协调多元解纷，促进实现解纷要素聚合，不仅是党领导全面依法治国的重要体现，也是维护社会秩序、实现基层社会治理的关键环节，其同时也构成当前基层多元解纷机制的运

〔3〕 通常认为，结构即“系统内各组成要素之间的相互联系、相互作用的方式”。陈至立主编：《辞海》，上海辞书出版社2022年版，第1099页。

〔4〕 范愉：《诉前调解与法院的社会责任——从司法社会化到司法能动主义》，《法律适用》2007年第11期，第3页。

〔5〕 参见彭小龙：《“枫桥经验”与当代中国纠纷解决机制结构变迁》，《中国法学》2023年第6期，第33页。

〔6〕 参见〔日〕小岛武司：《纠纷解决体系的再认识》，万艳红译，载陈刚主编：《自律型社会与正义的综合体系——小岛武司先生七十华诞纪念文集》，陈刚等译，中国法制出版社2006年版，第15页。

〔7〕 范愉：《纠纷解决的理论与实践》，清华大学出版社2007年版，第231页。

〔8〕 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第228页。

〔9〕 中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于全面从严治党的论述摘编（2021年版）》，中央文献出版社2021年版，第59页。

作逻辑。各地基层有关多元解纷的实践创新，以及由此形成的多元解纷实践的复杂形态，都是这一运作逻辑的现实表征。从这一运作逻辑出发，可以更加深入地理解基层多元解纷的复杂实践，找到进一步优化多元解纷机制、提升矛盾纠纷预防和化解效果的具体路径。基于此，本文拟从分析解纷要素的关联和组合形态出发，阐释近年来基层多元解纷机制的结构转型，分析驱动解纷机制结构转型的政策与社会动因；在此基础上，探究当下党政组织统筹与协调多元解纷的运作逻辑，分析评价其所影响和塑造的多元解纷实践，并提出优化基层多元解纷机制的对策建议。

本文的经验材料主要来源于笔者2020年以来在湖北、浙江、江苏、贵州等省份十多个县市区的实证调研。为集中论述，本文主要结合县级以下的多元解纷机制建设与实践形态展开讨论。

## 二、从“多元”到“聚合”：基层多元解纷机制的结构转型

依靠多元主体和方式解决纠纷在我国有较长的历史，被誉为“东方经验”的调解更是有着深厚的文化渊源和社会基础。21世纪以来我国的多元解纷机制建设，既是对历史传统的继承与创新，也是因应法院案件量过快增长、诉讼解纷效果不佳的一种能动调适。多元解纷机制建设以非诉解纷为重点，着力于吸纳更多力量参与解纷，以及引导更多纠纷通过以调解为主的非诉方式得到解决，这既缓解了法院的案件压力，也从总体上改善了解纷效果。近年来，为适应社会基础变迁的形势，回应纠纷治理政策的要求，解纷主体、解纷资源、解纷方式等要素的关联组合更为密切和集中，多元解纷机制形成了要素聚合的新结构形态。

### （一）构建多元解纷机制的历史传统与当下实践

我国有着依靠多元主体和运用多种方式解决纠纷的历史传统，古代社会即形成了以裁判为主的官方正式体系和以调解为主的民间非正式体系并行的双轨制。大量纠纷主要由民间力量通过调解的方式来解决，即使部分纠纷进入官方体系，调解机制也依然要先发挥作用。<sup>〔10〕</sup>在新民主主义革命时期和中华人民共和国成立以后，又形成了以“马锡五审判方式”“枫桥经验”为代表的先进经验。其中，“枫桥经验”强调依靠群众化解矛盾、维护秩序，实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。这些先进经验都属于依靠多元主体和多种方式解决纠纷的探索与实践。21世纪以来，为遏制矛盾纠纷增多、法院案件量过快增长的态势，最高人民法院于2005年发布《人民法院第二个五年改革纲要（2004—2008）》（法发〔2005〕18号），要求各级法院“与其他部门和组织共同探索新的纠纷解决方法，促进建立健全多元化的纠纷解决机制”。

依靠多元主体和多种方式解决纠纷的实践传统，有其特定的社会基础和制度背景。我国基层社会具有熟人社会的特质，人与人之间相互熟悉，关系也比较亲密，在熟悉且亲密的社会关系之上，舆论能够充分发挥作用。<sup>〔11〕</sup>依靠社会舆论的支持，社会规范可以充分地引导和调控每个人的观念和行为。同时，有了社会规范和舆论的支持与保障，社会力量也能更加得力和有

〔10〕 参见黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》2008年第2期，第20页。

〔11〕 参见费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京大学出版社1998年版，第10页。

效地调解纠纷。正是以熟人社会为基础，以调解为主的非诉解纷方式才得以产生效果，弥补诉讼在纠纷解决方面的不足。最高人民法院印发第一个五年改革纲要之后，以审判为中心的基本制度架构逐步确立，司法活动的规范化水平也显著提升。不过，改革过程中也存在强化裁判弱化调解、突出司法淡化其他解纷方式的取向，在一定程度上脱离了我国的现实，而推动多元解纷机制建设，运用多种方式来解决纠纷，正是对这一取向的适度调校。<sup>〔12〕</sup>

多元解纷机制建设将建立和完善非诉讼纠纷解决机制作为重点。最高人民法院2009年发布的《人民法院第三个五年改革纲要（2009—2013）》（法发〔2009〕14号）提出，“配合有关部门大力发展替代性纠纷解决机制，扩大调解主体范围，完善调解机制，为人民群众提供更多可供选择的纠纷解决方式”。这既是我国司法实践的经验总结与方案创新，也在一定程度上借鉴了西方法治国家替代性纠纷解决方法（ADR）的经验，ADR强调“赋权给纠纷当事人，强化他们自己对社会生活的自控、自治与自决”，具体表现为增强行业协会、社会组织等主体在纠纷解决中的角色作用。<sup>〔13〕</sup>在我国基层实践中，非诉解纷机制建设具体包括以下方面：第一，加强人民调解组织建设，吸纳更多社会力量参与解纷。基层社会力量往往拥有丰富的社会经验和充沛的社会资本，这对于化解民间纠纷具有重要作用。<sup>〔14〕</sup>第二，加强医疗卫生、物业管理、劳动争议等领域的行业性专业性调解组织建设，动员和吸纳相关行业和领域的专业人员参与解纷。这些人员拥有专业知识和关系网络，在化解专业性纠纷方面具有显著优势。第三，加强行政调解体系建设，积极预防和及时化解行政管理过程中的矛盾纠纷。基层大量的矛盾纠纷都发生在行政管理活动中，行政调解更靠近纠纷的源头，推动多元解纷机制建设，需要充分发挥行政调解的作用。

## （二）社会基础变迁与政策调控驱动下的解纷机制转型

通过非诉解纷机制建设，我国的解纷机制呈现为多种解纷主体、解纷资源、解纷方式共存的结构。这既弥补了诉讼的局限，也从总体上改善了解纷效果。近年来，我国基层社会的形态和利益格局发生了变化，疑难复杂纠纷大量增加；纠纷治理的新政策不仅要求实质化解纠纷，更要求预防和减少纠纷的发生。为适应社会基础的变迁，回应纠纷治理政策的要求，多元解纷机制中的解纷要素需要在共存的基础上，进一步实现密切关联与集中组合，以保障纠纷预防和化解的实效。

首先，社会基础的变迁要求多元解纷要素进一步关联与集中。无论以调解为主的传统民间非正式体系，还是以“马锡五审判方式”“枫桥经验”为代表的先进经验，其解纷效能的实现在很大程度上都以熟人社会为基础。21世纪以来，多元解纷机制建设将非诉解纷机制作为重点，也是希望激活熟人社会的人际关系调整功能，提高非诉解纷的效能。然而，伴随经济社会的快速发展，基层熟人社会的特质逐渐淡化，人与人的熟悉和亲密程度降低，社会规范和舆论的影响力也相应减弱。<sup>〔15〕</sup>在这一背景下，社会力量化解纠纷的效能往往不及预期，不少社会力量也不再参与多元解纷。<sup>〔16〕</sup>这些都导致以调解为主的非诉解纷机制效能弱化，调解协议自

〔12〕 参见顾培东：《能动司法若干问题研究》，《中国法学》2010年第4期，第18页。

〔13〕 熊浩：《知识社会学视野下的美国ADR运动——基于制度史与思想史的双重视角》，《环球法律评论》2016年第1期，第28页。

〔14〕 参见吴元元：《人民调解制度的技艺实践考》，《法学》2022年第9期，第3页。

〔15〕 参见贺雪峰：《新乡土中国》，北京大学出版社2013年版，第8页。

〔16〕 参见陈柏峰：《村庄纠纷解决：主体与治权——皖中葛塘村调查》，《当代法学》2010年第5期，第22页。

践履行率低、申请强制执行率高也逐渐成为突出问题。<sup>〔17〕</sup>非诉解纷机制的效能下降使大量纠纷涌入诉讼渠道，而法院吸纳社会力量调解纠纷的效果也不理想，由此导致纠纷升级与异化，出现“执行难”、涉诉信访增多等后果。<sup>〔18〕</sup>

如果说以往多元解纷机制建设是通过非诉解纷来弥补诉讼的局限，以缓解司法的负担，那么，在社会基础变迁、熟人社会特质淡化的背景下，多元解纷机制建设则需要更加注重非诉解纷与诉讼之间的紧密衔接，以提升非诉解纷的效能。其中，最为重要的是调解协议的司法确认。最高人民法院2009年发布《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》（法发〔2009〕45号），对经行政机关、人民调解组织、行业调解组织等调解达成的协议的司法确认作出明确规定。不过，基层实践中调解协议的司法确认率长期处于低位，当事人对司法确认的知晓率不高，调解协议的规范化水平也不足。<sup>〔19〕</sup>这些都会制约调解的效力，削弱当事人对调解的偏好。另外，为了保障非诉解纷方式的效能，还需要配置和集中更多的解纷资源。这既包括解纷所需的人财物等硬性资源，也包括行政职权、诚信评价等软性资源。例如，通过社会诚信建设形成诚信评价的约束力，以规制和减少调解过程中当事人的各种机会主义行为，提高调解的效能。<sup>〔20〕</sup>

社会基础的变迁还会导致疑难复杂纠纷增多，而化解疑难复杂纠纷也需要各种解纷主体充分合作，综合运用各种解纷方式。疑难复杂纠纷有多种类型，包括存在法律适用争议的“法律难办案件”，事实认定困难的“事实难办案件”，当事人矛盾激烈、利害关系复杂的“关系难办案件”，以及政治和社会影响较大的“影响难办案件”。<sup>〔21〕</sup>后三种类型在基层社会更为普遍，且随着经济和社会的发展还可能进一步增多。如果法院对这些纠纷处理不当，极有可能导致矛盾激化，或诱发更多矛盾和诉讼。化解这些疑难复杂纠纷，需要多个部门和组织充分合作，综合采取法律、经济、政策等手段。例如，近年来比较突出的“涉房纠纷”，主要因开发商不能依约交付房屋，或者已交付的房屋质量不合格所引发。此类纠纷有多种类型，如购房者与开发商之间的房屋买卖合同纠纷、购房者与银行之间的贷款合同纠纷，以及业主与物业公司（通常为开发商所属）之间的物业纠纷。房地产市场形势变化，开发商资金链断裂、运营困难是产生此类纠纷的深层原因。化解此类纠纷，既需要积极回应当事人的诉求，更需要调动多个部门和组织，采取多种方式来解决纠纷背后的深层问题，协调纠纷所涉及的复杂利害关系。

其次，纠纷治理的新政策也要求多元解纷要素进一步关联与集中。近年来，为应对诉讼爆炸，国家的多元解纷政策也发生了一定转变，形成了以纠纷治理为内容的政策调控趋势。纠纷治理强调不仅要实质化解纠纷，更要调整和改善产生矛盾纠纷的经济和社会关系，从源头预防和减少纠纷。<sup>〔22〕</sup>2021年中央全面深化改革委员会通过《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》，要求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，

〔17〕 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》，《法学》2012年第1期，第139页。

〔18〕 参见陆益龙：《乡村民间纠纷的异化及其治理路径》，《中国社会科学》2019年第10期，第184页。

〔19〕 参见彭晓娟：《司法确认制度实践调研的困扰、反思及建议——以W省司法确认实践为样本》，《武汉理工大学学报（社会科学版）》2017年第5期，第133页。

〔20〕 参见戴昕：《理解社会信用体系建设的整体视角：法治分散、德治集中与规制强化》，《中外法学》2019年第6期，第1473页。

〔21〕 参见侯猛：《案件请示制度合理的一面——从最高人民法院角度展开的思考》，《法学》2010年第8期，第128页。

〔22〕 参见张卫平：《“纠纷治理”与“纠纷解决”：差异、共生与照应》，《现代法学》2024年第1期，第23页。

从源头上减少诉讼增量。习近平总书记指出：“把群众矛盾纠纷调处化解工作规范起来，让老百姓遇到问题能有地方‘找个说法’，切实把矛盾解决在萌芽状态、化解在基层。”〔23〕这对多元解纷机制提出了更高的要求，也意味着需要调动更多的部门和组织广泛且深度参与，将纠纷预防和化解的要求充分贯彻和落实到基层行业管理和社会管理的每一环节和领域；各类解纷资源需要得到更加集中和高效的配置，解纷方式也需要实现紧密衔接并获得综合运用。

### （三）党政组织统筹与协调下多元解纷要素的聚合结构

多元解纷要素的密切关联与集中组合，依赖于相关法律、制度、程序的规范、引领和保障。在基层，党政组织的统筹与协调也发挥着十分重要的作用。基层党政组织负有推动法治建设、维护社会秩序的职责，而多元解纷既是法治建设的重要组成部分，也是维护社会秩序的基础工程。另外，党政组织也拥有统筹和协调多元解纷的能力。习近平总书记指出：“中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。”〔24〕从宏观上讲，“作为领导中国社会发展的核心力量，中国共产党不仅是国家政治生活的领导核心，而且是中国社会的组织核心”。〔25〕从微观上讲，基层党政组织在组织结构、权威关系、人事制度上形成了深度关联，党政组织拥有协调不同解纷主体、整合不同解纷资源和方式的能力。〔26〕依靠党政组织的统筹与协调，多元解纷要素之间的关联和组合变得更加密切与集中，多元解纷机制也形成了要素聚合的新结构形态。具体而言，党政组织的统筹与协调作用主要体现在以下方面。

一是促进多元解纷主体的广泛参与和充分合作。以往的基层多元解纷实践中，相关司法部门、行政部门、行业和社会组织、基层村社组织等主体的参与有限，合作不充分且存在一定的形式化问题。这既因为相关法律和制度保障不充分，也因为法院限于在地方权力关系中的位置，争取相关部门和组织配合的能力不强。〔27〕即使有法律和政策的支持和保障，相关部门和组织的参与和合作也很容易形式化，导致多元解纷的理想效果很难达成。相比之下，基层党政组织有能力调动相关部门和组织广泛参与，由其发挥统筹协调作用，能够凝聚参与主体的共识和目标，实现各方的充分合作，起到较好的解纷效果。

二是实现不同解纷资源的集中与高效配置。解纷资源是多元解纷机制的核心要素之一，也是解纷方式发挥作用、解纷效果达成的前提与基础。解纷资源类型众多，包括人财物、行政职权、诚信评价、社会资本等资源。在多元解纷机制建设的背景下，基层解纷资源日益充沛，类型也更加多样。例如，通过推动社会诚信建设来形成诚信评价的资源，以及组建各类品牌调解室以培育调解人员的社会资本。〔28〕不过，基层实践中也存在解纷资源分散和低效配置的问题，即不同解纷资源之间缺乏交流和融通，解纷资源的配置与矛盾纠纷预防和化解的要求也不充分适配，这些都会制约纠纷预防和化解的实效。尤其在社会基础变迁的背景下，更需要充沛且多元的解纷资源来为解纷方式赋能，需要解纷资源的集中高效配置来实现纠纷治理的目标。党政组织是绝大多数解纷资源的拥有者，且因其拥有的职权和所处的实际地位，对其他解纷资源具有较强的配置能力，在党政组织的统筹与协调下，解纷资源可以实现更为集中和高效的

〔23〕 习近平：《论“三农”工作》，中央文献出版社2022年版，第228页。

〔24〕 前引〔9〕，中共中央党史和文献研究院编书，第53页。

〔25〕 林尚立：《社区自治中的政党：对党、国家与社会关系的微观考察——以上海社区发展为考察对象》，载上海市社会科学界联合会等编：《组织与体制：上海社区发展理论研讨会会议资料汇编》（2002年4月，上海），第45页。

〔26〕 参见顾培东：《国家治理视野下多元解纷机制的调整与重塑》，《法学研究》2023年第3期，第100页。

〔27〕 参见陈柏峰：《诉源治理的机制和原理》，《法律科学》2024年第1期，第57页。

〔28〕 参见廖永安等：《中国调解的理念创新与机制重塑》，中国人民大学出版社2019年版，第132页。

配置。

三是确保不同解纷方式紧密衔接与综合运用。不同解纷方式的衔接与综合运用，有赖于相关法律规定、程序和制度机制的规范和保障。最高人民法院先后制发多个司法文件，就诉讼与调解、仲裁等解纷方式的衔接作出规定，涉及调解协议的司法确认程序，委派、委托调解程序，以及诉调对接长效工作机制、“分调裁审”机制等多项内容。<sup>〔29〕</sup>不过，基层多元解纷实践中依然存在各种解纷方式衔接不畅的问题，包括调解协议的司法确认率不高；法院向外分流案件困难，委派、委托调解程序空转；不同部门和组织认定事实、适用法律以及实施解纷策略的尺度不同等，导致不同解纷方式不仅未能实现功能互补，反而相互妨碍。<sup>〔30〕</sup>因此，要在基层实现不同解纷方式的衔接与综合运用，除了需要相关法律程序和制度机制发挥保障作用，还需要依靠党政组织的统筹与协调。

### 三、党政协调下基层多元解纷机制的运作逻辑

党政组织统筹与协调多元解纷，实现不同解纷要素的聚合，主要依托政治势能与组织平台，即通过注入政治势能来统合多元解纷主体的目标，通过创设各类组织平台来整合多种解纷资源和方式。运用政治势能来统合解纷主体的目标、创设组织平台来整合解纷资源和方式，构成了党政协调下基层多元解纷机制的运作逻辑。

#### （一）注入政治势能以统合解纷主体的目标

多元解纷是一项跨部门、跨行业、跨领域的综合性治理活动，相关部门和组织的广泛参与和充分合作具有重要意义。基层的多元解纷实践很多时候存在部门参与有限、合作形式化的问题。这在很大程度上是由于多元解纷在相关部门和组织中的目标优先性不高，不同部门和组织之间的目标一致性也不充分。不少部门和组织基于自身利益的考量，以及长期以来形成的履职惯性，没有将多元解纷置于优先位置，不仅投入的人财物资源较少，在履职过程中也没有充分贯彻和落实矛盾纠纷预防和化解的要求。尤其是不少基层执法部门，因执法力量有限，选择将主要精力用于执法，忽视了对纠纷的及时排查、预防和化解，而不少基层违法行为往往与各类纠纷相互嵌套，如果单纯执法，很容易导致矛盾纠纷的增多和激化。与此同时，不同部门和组织之间的目标往往不一致，在多元解纷上缺乏充分共识。常见的表现是，基层不少政法部门认为多元解纷是法院的事情，非政法部门则认为多元解纷是政法部门的事情。由于认识不一致，相互的合作也就难以达成。

协调多元解纷主体以实现其广泛参与和充分合作，关键是要提高多元解纷目标在各部门和组织中的优先性，以及实现各部门和组织之间的目标一致性，而单纯依靠科层体制内的常规管理和协调措施往往难以达到这一目的。科层体制内的部门和人员存在天然的避责倾向，会回避超出自身职责和能力范围的事务，对于与其他部门共管的事务也可能推诿塞责。<sup>〔31〕</sup>纠纷化解常常伴随着各种矛盾和风险，相关部门或人员避责和推诿的倾向会更强。而党政体制可以

〔29〕 参见最高人民法院《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》（法发〔2009〕45号）、《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》（法发〔2016〕14号）、《关于人民法院深化“分调裁审”机制改革的意见》（法发〔2020〕8号）。

〔30〕 参见王禄生：《地位与策略：“大调解”中的人民法院》，《法制与社会发展》2011年第6期，第32页。

〔31〕 参见倪星、王锐：《权责分立与基层避责：一种理论解释》，《中国社会科学》2018年第5期，第116页。

“通过发挥党的领导在场和政治势能来产生凝聚力，整合跨部门利益，粘合高度分化的科层结构，重组科层体系的运作方式”。<sup>[32]</sup>具体到多元解纷实践，党政组织主要通过注入政治势能来统合不同解纷主体的目标，增强多元解纷工作的目标优先性和一致性，具体方式有设定“中心工作”、实行“高位推动”、进行“任务发包”。

首先，将多元解纷设定为“中心工作”，以赋予其政治高度。在基层场域，“中心工作”是指从一般治理事务中遴选出来的重要事务，具有较强的政治性、综合性、权威性等特点，“中心工作”主要由地方党委政府设置，相关部门和组织要高标准、严要求“对标对表”完成。<sup>[33]</sup>以往经济发展是地方的中心工作，近年来由于诉讼爆炸的出现及其对社会秩序的冲击，多元解纷也逐渐成为地方的中心工作。此外，在地方法治竞争的背景下，地方党委政府会选择将多元解纷作为地方法治建设的重点，在这种情况下，多元解纷也会被设定为中心工作。<sup>[34]</sup>在多元解纷成为中心工作后，地方党委政府会通过党政联合发文、召开常委会等方式来部署和推动相关工作。<sup>[35]</sup>因被赋予了政治高度，多元解纷成为相关部门和组织需要优先完成的工作，相关部门和组织需要投入充足的人财物资源，在履职过程中充分落实矛盾纠纷预防、排查和化解的要求。

其次，对多元解纷进行“高位推动”，以营造政治氛围。由更具影响力的部门来牵头和推动，可以营造政治氛围，注入政治势能。法国学者克罗齐耶等指出，体制内部影响和塑造个人行动的主要因素并非正式的制度和规则，而是权力关系；在权力关系中，一方所处地位越高，对其他主体的影响力就越强。<sup>[36]</sup>在基层场域，多元解纷的牵头和推动部门主要有党委政法委、司法行政部门和法院。其中，“党委政法委是党委领导和管理政法工作的职能部门，是实现党对政法工作领导的重要组织形式”。<sup>[37]</sup>党委政法委拥有归口管理政法部门的权力，而且基层综治办与党委政法委合署办公，进而党委政法委也拥有了对综治成员单位进行协调的能力。相比于政法口，综治成员单位的涵盖面更广，不仅有政法部门，还有相关职能部门和党群组织。党委政法委牵头和推动多元解纷工作的方式有多种，包括将多元解纷纳入平安建设的工作格局，组建综治中心，协调相关部门加强矛盾预防、排查和化解，以及组织疑难复杂纠纷的联合调处等。这也反映出，由党委政法委来推动多元解纷，往往更有力度，实效也更突出。<sup>[38]</sup>基层司法行政部门行使管理人民调解、公共法律服务工作的职权，所以也拥有协调相关部门和组织的制度空间与能力。

最后，将多元解纷进行“任务发包”，以构造政治动员态势。针对具体的多元解纷事务，党政组织主要通过“任务发包”来统筹和协调相关部门和组织。任务发包主要包括纵向整体发包和横向部门分包。在纵向层面，上级党委政府将多元解纷任务整体发包给下级，下级承担

[32] 郑智航：《党政体制塑造司法的机制研究》，《环球法律评论》2020年第6期，第10页。

[33] 参见杨华：《多中心工作与过程管理：县域治理结构变革的内在逻辑》，《政治学研究》2022年第6期，第115页。

[34] 参见韩业斌：《当代中国地方法治竞争的现状与动力》，《法学》2017年第10期，第133页。

[35] 例如，广元市委办、市政府办发布了《关于印发〈完善矛盾纠纷多元预防化解机制 深入推进诉源治理的实施意见〉的通知》（广委办〔2019〕32号）；绵阳市委办、市政府办发布了《关于建立健全诉源治理机制 推进城乡基层社会治理能力现代化的实施意见》（绵委办发〔2020〕19号）；六安市委、市政府发布了《关于深化诉源治理工作 推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》（六发〔2024〕4号）。

[36] 参见〔法〕米歇尔·克罗齐耶、埃哈尔·费埃德伯格：《行动者与系统：集体行动的政治学》，张月等译，上海人民出版社2007年版，第61页。

[37] 习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社2019年版，第46页。

[38] 参见黄文艺：《“平安中国”的政法哲学阐释》，《法制与社会发展》2022年第4期，第36页。

推动多元解纷机制建设、实现矛盾纠纷预防和化解的属地责任。在横向层面，党委政府将多元解纷任务进行细分，并分包给相关部门和组织。任务发包具体通过发布“任务分工方案”“建设方案”以及召开调度会等方式来推进。以所调研的X市为例，为推动多元解纷工作，X市委、市政府在2019年发布“市综治中心建设方案”。该市综治中心包括群众接待大厅、矛盾纠纷调处室、信息交换共享平台等板块，工作人员包括专职调解员、行政调解员、专家调解员等，各个板块的建设任务由市委政法委、公安局、法院、司法局、信访局等部门在规定时限内完成，人员配备由司法局、各行业专业性调委会的主管部门以及相关市直部门在规定时限内完成。2020年，X市委政法委又召开中心人员入驻工作调度会，进一步推动中心的人员进驻、工资报酬、调解补助等事项的落实。

任务发包实质构造了一种强有力的政治动员，<sup>[39]</sup>对于发包任务完成情况的考核是一种结果导向的硬性考核。相关部门和组织如果在多元解纷工作中存在参与不力、配合不足、矛盾纠纷预防和排查疏漏、制度机制建设滞后、资源保障欠缺等问题，将受到考核扣分和问责处理；当发生严重影响地方社会秩序和稳定的事件时，还可能被一票否决。考核结果是评价相关部门和组织工作成绩的核心标准，工作人员的福利待遇、评优评先以及职级晋升都与之挂钩。因此，硬性考核会对相关部门、组织以及工作人员产生完成发包任务的压力，这些压力会转化为推进工作的内在动力。有时，同一任务会发包给多个责任单位，硬性考核所产生的压力与竞争也会消除潜在的避责和推诿倾向，促使不同部门和组织充分合作，共同完成发包任务。

## （二）创设组织平台以整合解纷资源与方式

解纷资源的配置与解纷方式的衔接也会受到科层体制的影响。基层解纷资源的分散和低效配置以及解纷方式的衔接困难，主要缘于科层体制的“部门分工”与“内外分化”。科层体制具有部门分工的特征，用以支持职权行使的资源也依部门分工来配置。正如韦伯所说，“各部门有（通常是）依据规则——法律或行政章程——而来的、明确的‘权限’”，“为了规则性与持续性地履行这些职务，并行使相应的权利，有计划地供应所需物资”。<sup>[40]</sup>这很容易导致解纷资源和方式被人为分割而难以实现紧密衔接。以解纷所需的人力资源为例，法官、行政调解人员、人民调解员拥有不同的知识和经验，三者认定事实、适用法律，就诉讼的成本、风险和收益向当事人提出建议，以及说服当事人、获得当事人的理解和信任等方面各具优势，但因三者分属不同部门，相互之间缺乏交流与融通，优势难以互补，也就无法共同发挥作用。另外，科层体制还具有“内外分化”的特征，按照达玛什卡的论述，科层体制“严格划分内部和外部领域，它试图垄断程序性措施”。<sup>[41]</sup>这导致科层体制外的解纷资源难以进入体制并与体制内的资源相互交流和融通，并且，体制外的解纷方式与体制内的解纷方式相衔接时，也会面临一些程序和规则的限制与障碍。

基层党政组织通过创设各类组织平台，并以组织平台为载体来整合解纷资源和方式，减弱了科层体制“部门分工”与“内外分化”的不利影响。组织平台的整合具体包括平台聚集和组织激励，前者通过人员入驻和职能植入实现，后者通过流程督导和绩效管理实现。

[39] 参见周黎安：《行政发包制与中国特色的国家能力》，《开放时代》2022年第4期，第39页以下。

[40] [德] 韦伯：《支配社会学》，康乐、简惠美译，广西师范大学出版社2004年版，第22页。

[41] [美] 米尔伊安·R. 达玛什卡：《司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序》，郑戈译，中国政法大学出版社2004年版，第81页。

首先,不同解纷资源和方式在组织平台得以聚集。党政组织所创设的组织平台一般横跨多个部门,进而能够整合多个部门的资源,植入多个部门的职能。例如,“诉调对接”“警调对接”调解工作室由基层司法行政部门在法院和公安部门设立,主要承担诉讼案件、治安案件的委托调解。入驻工作室的人民调解员由司法行政部门和法院、公安部门共同管理。由于有人民调解员的入驻,法院向外分流案件难、委托调解程序空转,以及公安部门警力不足、治安调解弱化等问题,都得到有效解决。联调中心、综治中心等组织平台所整合的部门力量和植入的部门职能更多。例如,不少地方的联调中心由司法行政部门牵头组建,整合了法院、司法行政等部门,道路交通、物业管理、医疗卫生等领域的行业性专业性调解组织以及各类品牌调解室的资源,同时也植入了人民调解、公共法律服务、司法确认、速裁等职能。其中,行业性专业性调解组织的人员,拥有特定行业和领域的专业知识与关系网络;品牌调解室的人员多为基层拥有丰富社会经验和阅历,调解能力比较强的“五老”“乡贤”等社会力量。总体来说,以组织平台为载体,体制内外的各类解纷资源和方式得以集中,它们相互之间的交流也更为便捷,衔接也更为顺畅。

其次,组织平台的内部管理为解纷资源与解纷方式的整合提供了激励。从组织层面来讲,解纷资源与解纷方式的整合离不开相应的激励,基层实践中解纷资源的交流不畅与解纷方式的衔接困难在很大程度上也与激励不充分有关。<sup>[42]</sup>即使有法律和程序的规范和保障,如果缺乏有效的激励,法律和程序的效果也难以充分实现。而“诉调对接”“警调对接”调解工作室,以及联调中心、综治中心等组织平台拥有一系列内部管理措施,这有助于实现对解纷资源和解纷方式整合的充分激励。其中,一些组织平台为协调性组织,主要对纠纷调处进行流程督导,即由平台统一受理纠纷,委派相关部门和组织调解,并对调解过程,调解与司法确认、仲裁、速裁等程序之间的衔接进行督导。流程督导一般与绩效相挂钩,由此充分调动了调解人员的积极性,无论纠纷调解的效果,还是调解与其他解纷方式的衔接,都有了显著改善。还有一些组织平台为实体性组织,拥有独立的人员编制和经费保障,内部管理也更为健全,其所形成的激励也就更强。

组织平台的激励也有助于减弱乃至消除科层体制“部门分工”和“内外分化”所带来的影响。以诉讼与调解的衔接为例,受到科层体制“内外分化”的影响,两者的衔接会面临各类程序和规则障碍。2016年最高人民法院发布《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》(法发〔2016〕14号),通过确立无争议事实记载机制、无异议调解方案认可机制等措施来消除诉讼与调解衔接的程序和规则障碍。在这一背景下,不少地方的联调中心、综治中心等组织平台制定了内部规则,明确了调解人员在结案报告中载明双方当事人无争议事实的职责。这既有助于确保司法文件的相关规定充分落地,也有助于提升诉讼与调解衔接的效果。

不同解纷资源与方式的整合对于预防和化解纠纷、应对诉讼爆炸具有重要意义。诉讼爆炸既根源于解纷资源的分散和低效配置,也与解纷方式的功能失衡有关,即过度依赖诉讼来化解纠纷,以调解为主的非诉解纷方式作用不足。<sup>[43]</sup>依托组织平台,解纷资源得以集中与高效配

[42] 有效的组织激励对于提升多元解纷效果具有重要作用。参见苏力:《关于能动司法与大调解》,《中国法学》2010年第1期,第13页。

[43] 参见左卫民:《“诉讼爆炸”的中国应对:基于W区法院近三十年审判实践的实证分析》,《中国法学》2018年第4期,第246页。

置，不同解纷方式的功能失衡也得以扭转，解纷方式与纠纷更为适配，进而解纷效能也得以提升。这主要是因为，解纷资源和方式的整合会产生成本调控效应和完全信息效应。调解与公证、司法确认充分衔接，使调解获得了较高的效力，且调解的各种成本也相应降低。这一升一降会增强当事人对调解的青睐。同时，当事人获得了事实认定、法律适用和调解协议内容等方面的完整信息并形成了准确预判，对不同解纷方式的成本、收益和风险也有了充分认识，这都有助于其理性选择适宜的解纷方式，进而实现纠纷的及时有效化解。

#### 四、党政协调下基层多元解纷机制的模式分化

党政组织依托政治势能与组织平台实现了不同解纷要素的聚合。党政组织推动多元解纷工作的力度越大、考核的强度越高，以及具体推动部门的权威和影响力越高，则政治势能越强。党政组织创设的一站式解纷机构的实体性程度越高，内部管理越完善，则组织平台越强。政治势能与组织平台的强弱差异使解纷要素的聚合呈现出不同形态，进而多元解纷机制也分化为多种模式。结合不同的模式，可以更为全面深入地认识基层多元解纷的复杂实践。

##### （一）模式Ⅰ：政治势能弱且组织平台弱

基层党政组织通过设定中心工作、任务发包和高位推动来为多元解纷注入政治势能。调研中发现，在有些地方，多元解纷虽然被设定为中心工作，但相比其他类型的中心工作，所受推动力度不大；对于发包任务的考核主要是法治考核，法治考核虽然也能够调动相关部门和组织的积极性，但其在地方考核体系中的权重偏低，且考核强度不高；具体牵头和推动多元解纷的部门为基层司法行政部门，其能够协调的部门范围较小。在这种情况下，多元解纷被注入的政治势能相对较弱。组织平台弱则体现在，用以整合解纷资源和方式的组织平台以诉调对接、警调对接等各类调解工作室为主，这些平台整合解纷资源和方式的幅度较小，限于法院、司法行政等部门。在政治势能与组织平台均相对较弱的模式下，解纷要素的聚合程度不高，解纷实效也会受到影响。

以所调研的J市为例，该市也建有综治中心，且有法院、公安、信访等部门人员进驻，但进驻人员主要承担法律咨询、信访接待等工作，多元解纷主要是在市司法局的推动下，依托调解工作室和行业性专业性调解组织来完成。市司法局在法院、公安、信访等部门设立调解工作室，并选派专职人民调解员入驻，全市共设有24个公安派出所调解室、7个人民法庭调解室以及1个信访局调解室。交警、卫健等部门组建了行业性专业性调解委员会，由市司法局对调解人员进行考核与卷宗评查，并根据考核与评查结果发放案件补贴。目前，J市的三类调解工作室中，人民法庭调解室运行较好，人民调解员的入驻提升了委托调解的效果，缓解了法院的案件压力；公安派出所调解室因为缺乏平台支撑和激励，调解协议的司法确认率不高，这也导致调解人员为了提高协议的履行率，倾向于劝说当事人降低诉求，以换取对方当事人的自觉履行。在行业性专业性调解组织中，医疗卫生、道路交通两个领域的调解组织运行状况较好，其他领域的调解组织运行状况并不理想。

##### （二）模式Ⅱ：政治势能强但组织平台弱

相比于法治考核，综治考核在地方考核体系中的权重更高，相关部门和组织的参与动力更强。在一些地方，多元解纷被同时纳入法治考核和综治考核，由此构造出超强的政治动员，形

成一种“锦标赛”格局。<sup>[44]</sup>另外，具体牵头和推动多元解纷的部门是党委政法委，其协调的部门范围较大。党委政法委推动多元解纷主要依托于综治中心，而综治中心又整合了公安、法院、司法行政等部门，以及医疗卫生、物业管理、道路交通等领域的行业性专业性调解组织的资源，植入了人民调解、公共法律服务、司法确认、速裁等职能。不过，不少地方的综治中心主要是一种协调性组织，所产生的激励效果有限，对解纷资源和方式的整合也并不充分，由此形成了一种政治势能强但组织平台弱的模式。

以所调研的L县为例，该县近年来在全市综治考核中排名靠后，万人成讼率是主要的扣分指标，因此县委政法委将多元解纷提升到平安建设的高度来推动。为了充分调动相关部门和组织的积极性，L县采取“双重考核”的方式：一是在100分的法治考核中，矛盾排查化解、人民调解组织建设等占到5分；二是在1250分的综治考核中，诉源治理占到100分。L县于2020年组建综治中心，纠纷统一进入综治中心后，由中心委派到相关部门和行业性专业性调解组织调处，中心会对纠纷调处进行全过程督导。综治中心的案件主要来源于当事人申请、乡镇政府和相关职能部门移交以及法院的诉前分流。在综治中心的督导下，法院分流案件更加顺畅，解纷效果也有所提升。不过，据中心工作人员介绍，解纷效果与现实要求还有较大距离，尤其是法院分流到综治中心的纠纷，调处效果并不理想，很多纠纷又重新回流到法院。

### （三）模式Ⅲ：政治势能弱但组织平台强

为了提高解纷实效，不少地方的党政组织组建了实体性的组织平台。其中，由基层司法行政部门推动建立和日常管理的平台，主要是各类人民调解中心、联合调解中心等，这类调解中心主要以司法行政部门的人民调解组织为主体，整合了多个领域的行业性专业性调解组织。同时，法院向这些调解中心派驻法官，参与和指导多元解纷。以上述调解中心为代表的组织平台所整合的解纷资源和方式更为充沛和多元，且这些组织平台大多是实体性的，拥有独立的人员编制和经费保障以及相应的行政职级，入驻平台的人民调解员也多为专职。另外，这些组织平台的内部管理更为完善，这具体体现在，围绕调解人员的入驻、工作职责，中心的运作、日常管理，以及纠纷的登记、受理、分流、监督等，都有专门的内部规则；为提升调解人员的积极性，中心设立案件奖补，根据纠纷类型和解纷难度设置不同的奖励等级。为实现诉源治理目标，调解人员调处法院分流案件以及调解协议申请司法确认也有额外奖补，由此形成了精准和高效的激励。

实体性的组织平台充分整合了解纷资源和方式，提升了解纷实效。以所调研的G县为例，该县于2021年成立人民调解中心，为司法局下属正股级一类事业单位，法院、司法局、信访局等部门以及16个行业性专业性调解组织进驻其中。该中心共有20余名专职调解员，由中心进行管理与考核。中心实行案件统一受理，并制定内部规则对接待、受理、分流、调解、跟踪回访等环节进行规范。这些措施都显著提升了解纷效果，纠纷调解的成功率以及调解协议申请司法确认率都有较大幅度增长。

不过，由于政治势能较弱，相关部门和组织的参与有限，这对多元解纷产生了不利影响。疑难复杂纠纷的化解往往既需要更多部门和组织的广泛参与，也需要综合运用多种方式来回应当事人的复杂利益诉求、协调纠纷所涉及的复杂利害关系。专职调解员虽然有较高的积极性，

[44] 参见周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》2009年第3期，第54页。

但解决此类纠纷的能力有限，解纷效果也就不会太理想。例如，G县人民调解中心的专职调解员普遍反映权责不对等，不少纠纷超出了自身的职责和能力范围。与此同时，矛盾纠纷的源头治理需要相关行业和领域的主管部门以及处于一线的基层村社组织发挥主要作用，而司法行政部门更多是依赖自身人民调解、公共法律服务工作条线内的人员力量，如“一村一法律顾问”“法律明白人”“法治村主任”等，但这些力量在纠纷预防、排查和化解方面所起的实际作用往往并不十分理想。<sup>[45]</sup>

#### （四）模式Ⅳ：政治势能强且组织平台强

为提升解纷实效，部分地方的综治中心从协调性组织转变为实体性组织，其与模式Ⅲ中的组织平台类似，都拥有独立的人员编制、经费保障和相应的行政职级。同时，公安、司法行政、法院等政法部门，行业性专业性调解组织，以及矛盾纠纷较为多发的领域和行业的主管部门入驻中心，矛盾纠纷主要由平台内部分流，而非向外委派。这种实践在基层被称为“大综治”，而模式Ⅱ的实践则被称为“小综治”，实质上是对解纷资源与方式不同整合程度的形象化描述。另外，在这些地方，通过成立专门的领导小组、强化考核、由党委政法委牵头和推动等方式，多元解纷也获得了较强的政治势能，由此形成一种政治势能强且组织平台强的模式。

在这种模式下，不同解纷主体的目标统合度高，解纷资源和方式的整合程度也比较高。这既保障了纠纷的实质化解，也改善了纠纷源头治理的效果。一是多个部门和组织的广泛参与以及多种解纷方式的综合运用，使得解纷效果显著提升。尤其是针对困扰基层的疑难复杂纠纷，除了依靠调解、审判、仲裁等方式以外，还可以运用心理干预和抚慰、资金帮扶、困难救济等手段。对于纠纷所涉及的复杂利害关系，以及纠纷背后的社会管理、政策实施遗留问题，还可以调动多个部门和组织，广泛运用法律、政策、经济等手段来解决，从而实现同类型纠纷的整体性化解。二是调动相关部门和基层村社组织参与纠纷预防、排查和化解，实现了矛盾纠纷的源头治理。例如，充分发挥村社干部、网格员、包片民警的作用，及时发现和调处纠纷；建立“基层吹哨、部门报到”的工作机制，推动相关部门和组织力量下沉，在纠纷初始阶段主动介入、及时调处；针对相关行业和领域矛盾多发的态势，由综治中心向行业和领域主管部门发函，以督促相关部门加强管理，预防和减少矛盾纠纷。上述制度机制的运行和作用发挥，都依赖于强有力的政治势能的保障与支持。

以所调研的Z市为例，为实现平安建设考核“保二争一”、顺利通过市域社会治理现代化试点省级验收及国家复核等目标，Z市将多元解纷作为中心工作来主抓，于2019年组建市社会治理中心（又称“综治中心”）。该综治中心为Z市委政法委下属全额拨款事业单位，规格为副科级，由公检法司等政法部门和10个专业调委会常驻，人力资源社会保障、住房和城乡建设等其他部门随驻；有11名专职调解员，分别负责医疗卫生、房地产、物业管理、道路交通等领域的纠纷化解；内设速裁审判中心、社会心理服务中心、平安建设指挥中心等机构，承担诉前分流、案件速裁、司法确认、心理抚慰、矛盾风险预警等工作。为保障和支持该综治中心运行，Z市组建“社会治理中心工作领导小组”，由Z市委政法委书记担任组长，政法部门主要领导担任副组长，政法部门和相关职能部门的分管领导担任组员。另外，Z市委政法委先后发布“矛盾纠纷层级和风险管理指引”“重要信息线索共享工作指引”“矛盾风险预警

[45] 有研究发现，基层“法律明白人”工作动力不足，工作效率不佳。参见黄佳、闫玉：《新时代农村公共法律服务供给优化研究》，《中国行政管理》2023年第7期，第152页。

工作指引”等文件，以明确市镇村三级相关部门和组织在矛盾纠纷排查、预警、调处以及信息交流、报送、共享等方面的职责。其中，乡镇一级主要依靠人民法院、派出所、司法所、卫生院等力量，村社一级主要依靠包片民警、治保主任、网格员、“五老”、“乡贤”等力量，由此形成了“横向到边、纵向到底”的多元解纷网络。

## 五、基层多元解纷机制的优化路径

基层多元解纷机制的模式分化，是我国法治建设顶层设计与基层探索相结合的产物，其适应了不同地区差异化的经济社会发展形势和矛盾态势。不过，模式分化的幅度过大，也可能导致不同地区解纷实践和效果的差异过大。政治势能和组织平台促成了解纷要素的聚合，但对于政治势能的过高依赖，有可能引发解纷机制运行不稳定、解纷效果不均衡等后果，组织平台的运行中也可能存在对当事人诉权保障不充分、解纷质量不高的风险和隐忧。因此，优化多元解纷机制，需要控制模式分化的幅度，合理发挥政治势能的作用，同时提升组织平台运行的规范化水平。

### （一）控制模式分化的幅度

我国法治建设遵循国家顶层设计与基层探索相结合的路径，即先由国家制定相关文件，明确法治建设的目标，部署并推动法治建设的任务，再由地方依据顶层设计，结合本地实际进行探索与创新；地方的探索与创新可以为顶层设计提供经验借鉴，有助于进一步优化法治建设的目标和任务，从而形成一种良性循环。习近平总书记指出：“制定政策、推动工作，既要考虑全国一盘棋，又要避免‘一刀切’。我们国家大，情况千差万别，地方在坚决贯彻党中央决策部署的同时，要发挥主观能动性，结合地方实际创造性开展工作。”<sup>〔46〕</sup>为鼓励地方探索与创新，国家构造出各种竞争机制，以充分调动地方的积极性，<sup>〔47〕</sup>同时，通过“示范—创建”机制，使各地涌现的先进经验获得广泛传播和充分运用。多元解纷机制的建设与运行也遵循了顶层设计与基层探索相结合的路径。组建联调中心、综治中心、调解工作室等实践，既是顶层设计的产物，也是各地进行探索和创新的结果。不过，这一路径也在一定程度上导致不同区域的多元解纷实践出现较大差异。即使像综治中心、联调中心等同类解纷机构，在不同地区也具有不同的实践形态。

我国不同区域的经济社会发展水平不同，社会关系形态和利益格局也有较大差异。这在城乡之间、东部中部西部、南方和北方三个维度都有所体现。例如，根据经济发展水平可以将我国分为东部发达地区、中部发展中地区、西部欠发达地区，还可以根据社会关系形态将我国农村分为南中北三大区域。其中，南方农村的社会关系较为紧密，中部农村的社会关系较为疏离，北方农村则处于两者之间。<sup>〔48〕</sup>矛盾纠纷发生于经济交往和日常生活领域，经济社会发展水平、社会关系形态以及利益格局的差异，必然导致矛盾纠纷的形态与类型有所不同，进而纠纷解决的机制也要有所差异，以适应不同区域的矛盾态势和解纷需求。基层多元解纷机制的模式分化意味着，不同区域解纷主体的目标统合程度以及解纷资源和方式的整合程度都相应不

〔46〕 前引〔37〕，习近平书，第303页。

〔47〕 参见周尚君：《地方法治竞争范式及其制度约束》，《中国法学》2017年第3期，第87页。

〔48〕 参见贺雪峰等：《南北中国：中国农村区域差异研究》，社会科学文献出版社2017年版，第3页以下。

同，进而解纷效果也有差异，这与相关地区的矛盾态势和解纷需求形成了一定程度的适配。因此，模式分化赋予了基层多元解纷机制较强的灵活性和适应性。

不过，基层多元解纷机制的模式分化也需被控制在合理的幅度之内。如果分化的幅度过大，不同地区的解纷实践和效果差异随之过大，也会对纠纷预防和化解产生不利影响，甚至还可能削弱社会公众对基层多元解纷的认可和支 持。从理论层面来讲，不同地区法律的规定与实施应当具有一致性，这不仅包括基本精神和价值相一致，还包括法律主要内容、条款和实施相一致。<sup>[49]</sup> 基层多元解纷作为法治建设的重要内容，应当遵循法治统一性的要求，将模式分化控制在一定的幅度之内。具体而言，可以通过加强顶层设计，明确一站式解纷机构的组织架构、运行机制等内容，为基层实践提供更为明确的指引。例如，所调研的 N 市发布一站式解纷机构规范化建设和实体化运行的工作指引，对解纷机构的组织架构、职责职能、功能室设置、运行机制、数字化平台等内容作出明确规定，这有助于统一辖区内不同县市区多元解纷的实践，缩小区域间的差异。另外，还可以通过地方立法，明确部门职责、程序衔接规则、管理规则等内容，这也有助于缩小不同区域间的差异。目前，厦门、山东、黑龙江、福建等省市人大先后制定了多元化纠纷解决条例，其中规定了部门职责以及纠纷解决的途径、程序衔接、组织建设、保障措施、管理监督考核等内容。这些地方立法对于控制多元解纷机制的模式分化将具有积极意义。<sup>[50]</sup>

## （二）合理发挥政治势能的作用

对于政治势能的依赖和运用，是当前我国法治建设和法治运行的重要特征。例如，在基层执法实践中，党政组织运用党的政治影响力和组织力量动员各部门参与联合执法，在短期内营造出强大的政治声势，在辖区内制造出严格执法的氛围，从而提升执法实效。在地方法治建设中，党政组织通过党政联合发文、动员会议、目标管理责任制等手段来落实责任、加强激励，进而一种从党到政、自上而下的政治势能便会逐渐形成并不断加强，成为法治建设的强大推动力。<sup>[51]</sup> 在基层多元解纷实践中，虽然单纯依靠政治势能并不足以整合解纷资源与方式，仍需要依赖组织平台，但政治势能的作用无疑是至关重要的。如果缺乏较强的政治势能，相关部门和组织的共识不高、参与不足，即使有相应的组织平台，解纷效果也会比较有限。并且，部门参与不足、合作困难还会制约组织平台的运行，妨碍其作用的充分发挥。

不过，政治势能具有不稳定性。总体来说，政治势能是稀缺的，只有重要的治理事务才能获得强大的政治势能，而这些事务在获得政治势能后，其重要性也会进一步提升。反之，次要的治理事务所获得的政治势能较弱，其重要性也会进一步降低。从这个角度讲，政治势能的强弱反映了党政组织对不同治理事务的注意力分配。<sup>[52]</sup> 近年来，多元解纷机制建设上升为国家治理体系和治理能力现代化的战略行动，进而获得强大的政治势能。在基层，经济社会发展形势与矛盾态势、党政组织的整体工作思路和布局以及上级的考核与要求等因素，都会影响乃至决定多元解纷获得的重视程度。一般来说，辖区矛盾纠纷数量多、影响社会稳定，矛盾化解不

[49] 参见陈金钊：《作为法治原则之法律的体系性》，《济南大学学报（社会科学版）》2024年第1期，第126页。

[50] 参见龙飞：《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3期，第111页。

[51] 参见丁轶：《党政体制塑造地方法治的逻辑与路径》，《法商研究》2022年第6期，第146页。

[52] 参见练宏：《注意力分配——基于跨学科视角的理论述评》，《社会学研究》2015年第4期，第229页。

力、诉源治理成效不突出成为重要的减分项，或者党政组织希望将多元解纷打造为地方法治建设的“名片”和“亮点”等，都会使多元解纷成为工作重点，进而获得更强的政治势能。不过，伴随辖区矛盾态势的转变、相关考核分值和排名的改善以及地方法治建设思路和布局的调整，多元解纷工作的重要性也可能随之下降，所获得的政治势能也会变弱。这既体现为多元解纷从重要的中心工作下降为普通的中心工作，也体现为推动主体从更具权威和影响力的核心部门转变为日常主管部门。

政治势能的变动会导致基层多元解纷机制的运行处于不稳定的状态，纠纷预防和化解的效果也处于不均衡的状态。当政治势能较强时，相关部门和组织更容易形成共识并充分合作，解纷效果也就会有保障；反之，相关部门和组织合作的成本就会提高，解纷效果也会受到影响。实际上，因政治势能不稳定而诱发的实施效果不均衡，是我国法治实践中普遍存在的现象。例如，对于土地执法的研究发现，土地执法部门被嵌入到集中体制及其建构的中心工作中，不同中心工作的建构会导致土地执法的效果摇摆不定。<sup>〔53〕</sup>政策实施也会因为执行压力的变化呈现出消极执行与运动式执行相交替的格局。<sup>〔54〕</sup>因此，基层多元解纷机制的未来优化，应当合理发挥政治势能的作用，既需要通过政治势能来统合不同部门和组织的目标，也需要充分发挥法律法规的作用，避免对政治势能产生过高依赖。

习近平总书记强调：“发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。”<sup>〔55〕</sup>目前法律法规对于多元解纷中相关部门和组织的参与和配合已有相关规定，随着多元解纷实践的快速发展以及部门和组织参与形势的变化，法律法规应及时作出相应调整。地方则可以通过立法的方式明确相关部门和组织参与矛盾纠纷化解的职责，并吸收多元解纷实践的最新探索和经验，从而回应纠纷预防和化解的实际需要。<sup>〔56〕</sup>此外，要确保法律的规定得到充分落实，还需加强配套制度建设，并对法律法规的实施情况进行常态化检查和评估，再将检查和评估结果与相应的考核相挂钩，从而形成强有力的激励。

### （三）提升组织平台运行的规范化水平

组织平台在基层多元解纷机制的运行中发挥着重要作用。通过组织平台，可以整合不同类型的解纷资源和方式，实现解纷资源从部门分散布局转向平台集中布局，解纷方式也得以紧密衔接与综合运用。不过，组织平台的运行中也存在一些隐忧。其中，比较突出的是对当事人的诉权保障不充分。例如，有的一站式解纷机构为了充分激励调解人员，实行案件奖补，将调解成功率与特定的物质奖励相挂钩。调解人员为了提高调解成功率，减少纠纷转化为诉讼的几率，会建议和引导当事人就放弃起诉作出约定。另外，有的法院将绝大多数预立案的民事案件都推送到综治中心、联调中心等组织平台。这可能会增加当事人的诉讼成本，对当事人意愿的尊重也不够充分，容易导致当事人签署同意书沦为一种形式化操作。

组织平台还可能存在解纷质量不高的问题。例如，调解人员在解决纠纷时过多依赖自身的经验和判断，不能充分从法律和纠纷事实出发；在确定调解方案、制作调解协议时，未能明确

〔53〕 参见何艳玲：《中国土地执法摇摆现象及其解释》，《法学研究》2013年第6期，第61页。

〔54〕 参见陈家建、张琼文：《政策执行波动与基层治理问题》，《社会学研究》2015年第3期，第38页。

〔55〕 前引〔8〕，习近平书，第35页。

〔56〕 例如，2024年通过的《湖北省平安建设条例》针对矛盾纠纷化解工作中的部门职责，规定“建立健全省、市（州）、县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）联动，国家机关、人民团体、企业事业单位以及其他组织协同，事权匹配、分级负责的矛盾纠纷多元预防化解工作体系和综合机制，预防和减少矛盾纠纷”。

双方当事人的权利义务关系；在施展解纷策略时，偏重压服和妥协。尤其是处理矛盾比较激烈、涉及多个主体、影响较大的纠纷时，为了消弭矛盾、降低影响，调解人员积极劝说当事人作出让步。<sup>〔57〕</sup>一些妥协和让步超越了法律规定，违背了社会情理，这在物业纠纷调解、离婚纠纷调解等实践中都有比较突出的表现。这些做法虽然有助于在短期内平息矛盾、化解纠纷，但存在矛盾复发甚至激化的风险和隐忧，且可能对当事人和社会公众发出错误的信号，产生不恰当的引导，进而成为更多纠纷的源头。例如，依靠“警调对接”平台，治安纠纷的调解率显著提升，但这也使一部分人产生了只要花钱就可以免于处罚的心理，导致法律对于违法行为的阻却效应被削弱。另外，司法确认的质效不高也是突出问题。在对调解协议进行司法确认时，个别法官未能对事实是否清楚、权利义务是否明确、责任划分是否合理等进行细致审查，这既给后续的案件执行带来了负担，也为恶意串通调解、虚假诉讼提供了可乘之机。

上述问题的出现既与调解人员法律知识和素养不高、调解经验不丰富有关，也与组织平台的规则和管理不完善有密切关系。当前不少联调中心、综治中心等组织平台的设计和运行方案，明确将提升调解成功率、调解协议的司法确认率作为核心目标，将调解成功率、调解协议的司法确认率与案件奖补相挂钩，这虽然有助于增强调解人员的积极性，但也容易使他们产生“求快”和“求多”的心理，导致他们对解纷质量、司法确认的质效关注不足。另外，当事人的诉权保障不充分，也与组织平台的考核压力有关。目前，各地推动多元解纷机制建设的动力来源之一就是“万人成讼率”的考核压力，组建和运营一站式解纷机构是应对这项考核的重要措施，平台规则以及内部管理也服务于应对考核的目标。调解人员因之拥有了减少诉源、减弱当事人诉讼偏好的心理，当这种心理因组织平台的激励而显著增强时，当事人的诉权保障就很容易被忽视。

“推进全面依法治国，根本目的是依法保障人民权益。”<sup>〔58〕</sup>因此，未来多元解纷机制的建设与完善需要重视提升解纷质量，充分保障当事人的诉权，这既需要着力提高调解人员的法律知识水平、增强他们的法治思维和法律素养，也需要完善组织平台的规则与管理，将法律的精神、价值、理念以及相关规规定充分导入组织平台的运行过程中。一是要将诉权保障的理念和要求贯穿在组织平台运行的各个环节。这包括引导调解人员树立诉权保障的意识，使其充分尊重当事人的意愿，并能协助当事人理性选择适宜的解纷方式，而非直接干预他们的行为；完善组织平台的内部管理，将是否尊重当事人的意愿、保障当事人的诉权作为衡量调解人员工作成效的重要标准。二是应将纠纷解决的质量作为组织平台内部管理和人员绩效评价的重要参考内容。这需要合理调整案件奖补的规则和标准，降低对解纷数量的绩效要求，增加对解纷质量的绩效要求，以及将是否查明事实、当事人权利义务是否明确、司法确认的质效等与案件奖补相挂钩。

## 结 语

多元解纷机制是由不同解纷主体、解纷资源和解纷方式关联组合而成的有机系统，从分析不同解纷要素的关联和组合形态出发阐释解纷机制的结构，有助于加深对多元解纷机制的认

〔57〕 参见汪永涛、陈鹏：《诱导型调解：法院调解的一个解释框架》，《法制与社会发展》2016年第5期，第43页。

〔58〕 前引〔8〕，习近平书，第2页。

识。依靠多元主体和多种方式解决纠纷是我国的一项历史传统,在新民主主义革命时期以及中华人民共和国成立以后,又涌现出诸多先进经验。西方法治国家也有以ADR为代表的解纷实践。我国的多元解纷机制建设既合理借鉴了域外实践,又继承和发扬了本国的历史传统和先进经验,同时还根据社会形势和解纷需求的变化进行了探索和创新,进而呈现出新的结构形态。尤其是由党政组织统筹各方力量、推进多元解纷的运作逻辑,超越了西方法治国家“国家—社会”二分的理论框架。

对于基层多元解纷机制的认识,需要从其结构形态和运行逻辑出发。伴随经济社会的发展、矛盾态势的演变以及纠纷治理目标的进一步要求,基层多元解纷机制还会处于不断的转型过程中。习近平总书记指出:“要加强和创新基层社会治理,使每个社会细胞都健康活跃,将矛盾纠纷化解在基层,将和谐稳定创建在基层。”<sup>[59]</sup>为了实现矛盾纠纷源头治理和实质化解的目标,基层多元解纷实践要注重调整经济和社会关系,实现经济平稳与社会和谐,这要求相关部门和组织密切合作、解纷资源更加集中、解纷方式进一步衔接,也意味着基层多元解纷机制结构需要不断作出相应调整。

---

**Abstract:** The diversified dispute resolution mechanism, an organic system comprising different dispute resolution entities, resources and methods, is an important part of the socialist judicial system with Chinese characteristics. In recent years, to address the challenges of social transformation and meet the demands of dispute governance, China has emphasized the coordinating role of Party and government authorities in the construction of the grassroots diversified resolution mechanism, thereby realizing sufficient cooperation among different dispute resolution entities, centralized allocation of dispute resolution resources, and close integration of dispute resolution methods. As a result, the diversified grassroots dispute resolution mechanism has evolved into a new structure characterized by the convergence of dispute resolution elements. The political potential energy and the establishment of organizational platforms injected into the convergence structure of dispute resolution elements vary in their strength and engender different convergence forms of dispute resolution elements, leading to different modes of the diversified dispute resolution mechanism. The complex and varied practices of diversified dispute resolution in different regions reflect the mode differentiation of the dispute resolution mechanism. Further optimization of the diversified dispute resolution mechanism necessitates prioritizing the convergence of dispute resolution elements through the coordination between Party and government authorities, which encompasses controlling the degree of mode differentiation, giving appropriate play to the role of political potential energy, and standardizing the operation of organizational platforms.

**Key Words:** diversified dispute resolution, dispute governance, Party-government coordination, organizational platform, the rule of law at the grassroots level

---

[59] 前引 [2], 习近平书, 第 338 页。