



## “枫桥经验”与当代中国纠纷解决机制结构变迁

### 前沿聚焦

□ 彭小龙

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易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,甚至会出现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。

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,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。

### “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。

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。

在“枫桥经验”提供的基本轮廓的基础上,借鉴“国家与社会相互塑造”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样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。

### 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,在新的历史条件下深化“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进程,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。

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”,国家持续推进纠纷多元化解取得诸多成效,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。

### 新时代“枫桥经验”与纠纷解决机制结构调整

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,阶段性效果明显。

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指向ADR,但更应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。

(原文刊载于《中国法学》2023年第6期)

### 法界动态

## “坚持依法治国与依规治党有机统一”新年论坛举行



本报讯 记者黄洁 日前,“2024新年论坛——坚持依法治国与依规治党有机统一”在中国政法大学法律硕士学院举行。本届新年论坛旨在深入理解依法治国和依规治党的有机统一,深刻认识国家法律和党内法规的有机统一,推动实践创新,为法治中国建设和国家治理现代化贡献力量。

中国政法大学校长马怀德围绕主题从依法治国和依规治党的关系,依法治国和依规治党之间相互协调,依法治国和依规治党发展过程中需要关注的重点任务三个维度进行了解读。他认为,依法治国与依规治党需要相互协调共同发力,要注重党内法规同国家法律的衔接和协调,努力形成党内法规和国家法律相辅相成、相互促进、相互保障的格局,为强国建设、民族复兴,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家提供有力的法治保障。

中国政法大学法律硕士学院院长许身健表示,本届新年论坛以“坚持依法治国与依规治党有机统一”为主题,对于全院师生全面认识国家法律和党内法规的统一性和互补性具有重要意义。

## “新文科建设背景下社会工作专业创新发展与人才培养”研讨会举行



本报讯 记者丁国锋 近日,南京财经大学法学院举办“新文科建设背景下社会工作专业创新发展与人才培养”研讨会。会议围绕新时代社会工作发展前景与办学定位、社会工作专业特色与人才培养模式、专业课程体系完善与人才培养方案优化等主题展开研讨。

南京财经大学党委常委、纪委书记李蕾强调,南京财经大学社会工作专业在南财具有深厚的历史底蕴和文化根基,自2001年创办以来共招收了22届学生,培养本科毕业生1000余人,桃李遍及各行各业,人才培养享有广泛美誉。值此新文科建设背景,高校社会工作教育如何“超前识变、科学应变、主动求变”,贯彻落实中央社会工作部的决策部署,需要高校教育工作者和实务界同仁戮力同心、出谋划策。

## “新时代背景下资管行业风险防范与化解”法治实务论坛举行



本报讯 记者余东明 日前,“新时代背景下资管行业风险防范与化解”法治实务论坛在上海财经大学举行。本次论坛分为两个单元,主题分别为一级市场资管领域风险防范与化解和二级市场资管领域风险防范与化解。来自各领域的专家学者就资管行业面临的风险与化解方式的难点问题进行了深入探讨,以实践经验和案例分析出发,为与会者提供了宝贵的参考和借鉴。

上海财经大学法学院院长宋晓燕表示,在当下金融领域案件越来越复杂的背景下,民、行、刑三者的边界已经成为推进中国金融法治建设当中绕不开的一个大问题。期冀通过本次论坛对资管行业的相关问题进行集思广益。

## 临沂市知识产权教育培训基地揭牌仪式举行



本报讯 记者姜东良 近日,临沂市知识产权教育培训基地揭牌暨颁证仪式在临沂大学法学院举行。临沂市知识产权教育培训基地揭牌,标志着临沂市知识产权教育培训基地正式运行,为临沂市知识产权教育培训提供重要支撑。

临沂大学法学院副院长(主持工作)罗亚海表示,临沂大学法学院融入国家知识产权战略全局,投身知识产权事业发展,加强知识产权学科建设,将进一步深化合作,把知识产权教育培训基地建成培养知识产权人才的一流平台、学术交流的重要载体和知识产权高端智库的集聚地,为更好地服务知识产权强国建设和地方知识产权事业高质量发展作出新的更大贡献。

曹丽霞表示,知识产权教育培训基地是主动融入和服务知识产权新发展格局的具体实践,是联合推动全市知识产权社会共治的有益探索,各方要合力构建“严保护、大保护、快保护、同保护”工作格局,助推临沂经济社会高质量发展。



## 从清代殿试策问题看法制建设的关注点

清代状元策所反映的法制观之一

### 学者史话

□ 殷啸虎

清朝入关后,全盘沿袭了明朝的科举制度。作为科举考试最高一级和最终环节的殿试,也和明朝一样,不仅由皇帝“亲策于廷”,而且考试形式也是“时务策”,策问题的内容是朝廷所关心的社会经济、政治、文化、军事乃至法制等方面的问题,具有很强的时政色彩。顺治六年(1649年)的殿试策问就明确要求:“尔多士经济济世,直陈无隐,务期要言可行,不用四六旧套,朕将亲览焉。”而状元策的内容也是围绕这些问题直抒胸臆,阐述自己的见解。其中有关法制问题的对策不仅反映了状元们对这些问题的基本看法,而且这些状元后来大都在朝廷中身居高位,有的官拜督抚乃至宰辅之职,在他们的从政实践中,这些看法和主张也奠定了他们治国理政的思想理论基础。

状元们的对策是针对皇帝的策问提出的,而策问又是朝廷所关心和关注的治国理政的现实问题。因此,殿试策问有关法制方面的问题,实际上反映了当时法制建设的关注点,也是状元们对策的现实基础。

关注法制建设各方面的问题,可以说是清代殿试策问的一个鲜明特点。清朝入关后于顺治三年(1646年)举行的第一场殿试的策问题中就指出:“在外各官贪酷不公者甚众。临民听

讼,惟贿是图,善恶不分,曲直颠倒……必如何而后能使官方清肃,风俗还淳,以致大平哉?”顺治十二年(1655年)策问也坦承:“纲纪犹有未振,法度犹有未张。”顺治十五年(1658年)策问更是直言:“明慎用刑之念虽切,而自干法网者犹多,岂人心之不尽古若与,抑奉行者未得其宜也?”因此,如何发挥法制在国家治理中的作用,依法维护社会秩序,规范约束人们的行为,也就成为殿试策问最为关心和关注的问题之一。

清代殿试涉及法制方面的问题非常广泛,特别是从康熙年间起,在殿试策问中专门有一个法制方面的问题,如康熙四十二年(1703年)策问的法制问题是:“至于刑狱者,万民之命,所以禁暴止奸,安全善者也。若乃饰辞周内,轻重失平,又或恣意滥刑,无辜罹罪,朕甚痛之。每当法司奏谳,必详酌再三求其可生之理。兹欲听狱之吏,体朝廷好生之心,悉归平允,以渐臻于刑措,何道而可?”问题可以说是非常具体。这些法制策问归纳起来看,主要集中在以下几个方面。

第一,关于明刑弼教。明刑弼教可以说是法制建设的目的之一,也是殿试策问中多次阐述的问题。顺治十六年(1659年)殿试策问就指出“教化乃朝廷首务,刑法乃民命攸关”,刑法是推进教化的重要手段,而教化则是实施刑法的目的,两者关系可谓相辅相成。在策问关于法制的提问里,多次提到“明刑所以弼教”。乾隆四十五年(1780年)殿试策问:“(书)称:刑期无刑,辟

以止辟……将使惟明惟允,无纵无枉,以协于弼教之意,果操何道哉?”道光六年(1826年)殿试策问在谈到这一问题时也指出:“先王制礼以崇敬,作刑以明威,刑弼明而后教化行,狱公平而后民心服。”

明刑弼教的一个重要方面,就是用刑要适中,防止滥刑。康熙四十五年(1706年)殿试策问就指出:“至于刑以弼教,古圣王不得已而用之者也。限于大小之狱,必平必慎,每念民命至重,务委曲以求其生。”但那些“听狱之吏,至有恣用酷刑,滥伤民命者,何其惨而不德也。”乾隆四十六年(1781年)殿试策问也指出:“明刑所以弼教……议狱者,必审宽严之当,持情法之平。”而在清代殿试有关法制的策问中,也多次提到这个问题。嘉庆十三年(1808年)殿试策问就指出:“将欲矜慎庶狱,无枉无纵,果何道之从哉?”嘉庆十六年(1811年)殿试策问也提到“以期无枉无纵”,道光六年殿试策问也要“明慎用刑,期于无枉无纵”。

第二,关于反腐倡廉。反腐倡廉也是清代殿试策问中关注度最高的法制问题之一。在殿试策问中,多次援引《礼记》中的“大臣法,小臣廉”,要求无论是官阶高的大臣还是官阶低的小臣,都应遵纪守法,保证清正廉洁的作风。同时也表明,在廉洁奉公方面,大臣更应起到表率作用。康熙五十一年(1712年)殿试策问就针对“大臣法,小臣廉”指出:“大臣者,小臣之表率也。吏不廉,则民生不安,大臣不法则小臣不廉。”康熙五

十四年(1715年)殿试策问也指出:“《周官》六计弊吏,皆冠以廉,则廉固居官所首重矣!”

倡廉必要反腐,如何反腐才能有效?这也是清代殿试策问中多次提到的问题。乾隆三十一年(1766年)殿试策问说:“顾侵渔之弊未除,黜墨之风未息,何以杜其源,遏其流?”乾隆三十四年(1769年)殿试策问也提出:“察吏非不严,而贪墨未息……今欲大法小廉,肃清纲纪,将何道之从?”

第三,关于法制建设的历史经验。清代殿试策问关于法制建设的问题,不少是从法制历史发展的视角提出的,既有对法制历史知识的询问,如乾隆六十年(1795年)殿试策问:“禹刑汤刑,其书缺佚内刑除于何时?非刑除于何时?刑之属何以共系三千?”也有对法制发展脉络的梳理,如道光十六年(1836年)殿试策问有:“唐之律、令、格、式,宋之《刑统》,元之《至元新格》《大元通制》,明之《大明律》,其轻重,其沿革,能详陈哉?”还有是对法制建设经验的总结与借鉴,如光绪二十九年(1903年)殿试策问在叙述了律学发展过程后提问:“方今东西各国,法学皆设专科,能旁采译书,以备参考哉?”

当然,这是从大的方面而言,其他法制建设方面的具体问题还有很多,清代的状元策正是针对这些问题进行了解答和阐述。因此,这些策问和状元的对策一样,为我们了解和研究清代法制建设的关注点提供了重要的资料 and 路径。