

“大调解”体系建设的“枫桥经验”

——完善多元化纠纷解决机制的新探索

冯卫国

(西北政法大学 刑事法学院, 陕西 西安 710063)

摘要:“大调解”作为中国特色的矛盾纠纷解决方案,具有存在的合理性和积极作用。但以往的“大调解”运行中出现了一些偏离法治思维、抑制基层自治活力的副作用。作为“枫桥经验”诞生地的诸暨市,在创新“大调解”体系方面进行了积极探索,在推进“大调解”建设的法治化、社会化、专业化、智能化等方面,都取得了良好效果,丰富和发展了新时代的“枫桥经验”,也为完善多元化纠纷解决机制与基层社会治理的“中国方案”提供了镜鉴。

关键词:“枫桥经验”;“大调解”;多元化纠纷解决机制;诸暨市

中图分类号:D920.0

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2018)06-0036-08

发源于上世纪60年代的“枫桥经验”,历经50余年的演变发展,至今依然保持着勃勃生机,成为具有标杆意义的基层社会治理的“中国方案”。“枫桥经验”的灵魂和精髓,就在于依靠群众有效化解社会矛盾。在坚持这一核心内涵的前提下,“枫桥经验”的诞生地——浙江诸暨市,紧贴时代脉搏,不断开拓创新,使“枫桥经验”从理念、机制到操作路径,都不断丰富发展。2011年以来,诸暨市在“大调解”体系建设方面进行了富有成效的探索,为基层社会多元化纠纷解决机制构建提供了一个宝贵样本,这也是新时代“枫桥经验”升级版的精华部分之一。

一、构建多元化纠纷解决机制背景下的“大调解”:在我国的提出与实践

改革开放以来,我国经济高速发展、人民生活不断提高,但与此同时,社会利益关系日趋复杂,社会矛盾纠纷呈多发态势。尤其在改革进入攻坚期和深水区背景下,矛盾纠纷的增长与加剧不可避免。新时期基层社会的矛盾纠纷呈现一些新特点、新趋向。从牵涉主体来看,除了个人之间的纠纷外,越来越多的纠纷涉及企事业单位、基层组织乃至政府部门;从纠纷内容来看,除了在家庭、邻里、社区、公共场所等发生的简单性纠纷外,诸如物业管理、征地拆迁、环境污染、劳动争议、医疗、投资等新类型纠纷数量激增,法律关系更加复杂,处理难度加大;从表现形式来看,矛盾纠纷的牵扯面增大,对抗性增强,有的采用过激行为表达诉求,有的恶意缠访、闹访,甚至于引发刑事案件或群体性事件,扰乱社会秩序,造成恶劣影响。

新时期矛盾纠纷的急剧增长和日益复杂化,给社会治理带来了巨大挑战。面对诉讼激增、案多人少、司法机关不堪重负的局面,改变纠纷解决中对于司法诉讼的过度依赖,多元化纠纷解决机制的构建成为必由之路。所谓多元化纠纷解决机制,是指综合运用调解、仲裁、行政处理、诉讼等多种模式和途径,使之相互衔接、有机整合,从而形成一个类型多样、功能互补、灵活高效的动态化纠纷解决系统,以更好地满足

收稿日期:2018-09-06

基金项目:中国法学会2018年度部级法学研究专项委托课题“‘枫桥经验’:基层社会治理体系和治理能力现代化实证研究”(CLS(2018) FQJYZX13)

作者简介:冯卫国(1969—),男,山西阳泉人,西北政法大学刑事法学院院长、教授、博士生导师。

矛盾化解的社会需求。党的十八届四中全会将构建多元化纠纷解决机制作为推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要改革任务。2015年底,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》,对推进多元化纠纷解决机制进行了顶层设计。

在多元化纠纷解决机制的构建中,调解无疑居于基础性地位,而人民调解又是调解制度的基石与核心。人民调解作为化解矛盾的“东方经验”,在经历了历史的辉煌与上世纪九十年代的一度受冷落后,其功能和优势在进入新世纪后重新受到青睐;同时,在人民调解制度的基础上,调解不断同其他纠纷解决手段互动融合,形成了司法调解、行政调解、仲裁调解等多类型发展的格局。为了更有效应对日益复杂的矛盾纠纷,维护社会稳定大局,立足于整合体制内外各种调解资源的“大调解”模式应运而生。2003年,江苏省南通市在全国率先构筑社会矛盾纠纷大调解体系,简称“大调解”。所谓“大调解”,是指“地方各级党委和政府充分发挥政治优势,构建政法、综治、维稳、信访部门综合协调,有关部门、单位各司其职,社会各界广泛参与,人民调解、行政调解、司法调解既充分发挥作用又相互协调配合的调解工作体系”。^[1]“大调解”模式强调“防调结合,以防为主,多种手段、协同作战”,在“大调解”模式之下,调解范围由传统的民间纠纷扩展到各种经济纠纷、行政纠纷以及群体性纠纷;运用的手段不再局限于调停、讲理、规劝、说服教育等手段,而注意采用道德、法律、经济、行政等多种手段。正如有学者指出:“大调解更注意综合利用当代中国解决纠纷的各种制度资源,它也比ADR或替代纠纷解决方式等说法朴实和简短,容易为普通中国人理解”。^[2]

由于基层政府部门的强有力推动,“大调解”模式有利于整合各方面的社会资源,有助于提升调解结果的权威性,对于促进案结事了、维护社会稳定起到了积极作用。尤其在处理某些重大复杂的矛盾纠纷方面,“大调解”取得了明显成效,弥补了单一的人民调解或司法调解力不从心的局限。“大调解”模式得到中央综治委的肯定,逐步在全国范围内推行。

但是,“大调解”模式在实践运行中也暴露出一些偏差及弊病。正如有学者指出:“以往的“大调解”工作对党委、政府的依赖程度很高,其运作机制是自上而下的行政主导性的,推进方式主要靠社会动员,这样不仅成本很高,而且纠纷解决的能力和效果取决于上级的重视程度。另外,“大调解”的功能更多是事后型的“救火”而不是预防,不能充分体现“防微杜渐”的作用”。^[3]在“大调解”模式下,政府力量的深度介入与浓厚的行政动员色彩,使得人民调解的自治性质受到一定的冲击。“当人民调解走上大调解时,对其的质疑与诟病也日渐声起。如果缺乏社会参与,或是社会参与不能在其中占据主导地位,那么关于“群众性自治”的提法和期待都将是空中楼阁。”^[4]此外,一些地方在推行“大调解”工作中,出现了一些不合法治思维与法律方式的问题,如过于强调维稳功能,忽视当事人权益保障;或者过分迁就当事人不合理的利益诉求,损害法律权威与法治信仰等。这些问题影响到“大调解”的运行效果,也引起一些学者的疑虑。

应当说,“大调解”作为中国特色的矛盾纠纷解决方案,其产生和存在具有合理性和必要性,其积极作用应当肯定。从党的十八大至党的十九大,中央都强调要构建和完善多元化纠纷解决机制,加强预防和化解社会矛盾机制建设,“大调解”模式总体上契合中央的有关精神和要求。但是,必须正视以往实践中存在的问题,从社会治理创新的高度和广度,改革和完善“大调解”的组织体系和运行机制,通过兴利除弊,提升“大调解”的法治化、社会化水平,更好地发挥其在预防和化解社会矛盾中的作用。

二、“大调解”体系建设在诸暨:创新与发展

“枫桥经验”以化解基层矛盾纠纷而著称,而调解一直是其基本手段和途径。人民调解制度的创造性运用和发展,是“枫桥经验”长盛不衰、历久弥新的秘诀之一。2011年以来,诸暨市以“枫桥经验”为引领,坚持“大调解、大服务、大发展”的工作思路,努力推进“大调解”体系建设,取得了显著成效。

2011年,中共诸暨市委出台专门文件,明确提出要“形成多层次、专业化、全覆盖的大调解工作格局”。2012年,中共诸暨市委办公室、诸暨市人民政府办公室发布《关于进一步深化完善社会矛盾纠纷“大调解”体系建设的实施意见》中,推动全市形成上下统一、分工明确、指导有力的大调解体系建设管理机制。经过不懈努力,诸暨市已经建立起“党政领导、综治牵头、部门协调、各司其职、社会参与、多调衔接、多方联动”的大调解工作体系;逐步形成以人民调解为基础,专业、行业调解为依托,行政调解、司法调解、仲裁调解、信访调解等相互配合、分工合作的多元化矛盾纠纷解决机制。

诸暨市“大调解”体系建设的鲜明特点,在于政府能够从法治建设与社会治理的大格局、大视野出发,准确把握政府自身的角色、职能与定位,在全力推动调解组织建设、大力推动“多调联动”、有力规范和服务调解同时,避免政府过度介入而容易引发的副作用,着力维护人民调解的自治性、社会性,促进调解工作中“自治、法治、德治”的“三治融合”,并推动调解工作向专业化和智能化方向发展。

(一)健全多元化调解组织体系

诸暨市在“大调解”体系建设过程中,把首要工作放在调解组织的健全完善方面。经过多年建设,该市已建立覆盖村、镇乡(街道)、市三级的完备的调解组织体系。截止2017年底,全市建立各类调解组织741家,其中,村、社区调委会533家,镇乡(街道)调委会27家,企事业单位调委会149家,行业性专业调委会12家,在17家公安派出所设立20家人民调解工作室。

为切实维护劳动者权益,提高劳动争议案件处理的质量和效率,诸暨市大力推动劳动争议调解组织建设。2010年,成立了诸暨市劳动争议人民调解指导委员会,并设立了市一级的劳动争议人民调解委员会。2004年至2017年,该市劳动争议人民调解委员会共调解案件1034起,成功904起。^[5]该市还在各乡镇(街道)及规模较大的企业,建立了劳动争议调解组织。

诸暨市重视发展行业性、专业性人民调解组织,已建立起环保纠纷、物业纠纷、医患纠纷、劳资纠纷、交通事故、消费维权等方面的专业性调解委员会,并在珍珠、五金机电、纺织服装、袜业产业组织和协会建立了行业纠纷调解室。依托诸暨市工商联的资源优势,于2014年成立了诸暨市总商会人民调解委员会,聘请多名律师受理并调处商会会员之间的民商事纠纷。该市鼓励在民间商会内建立调解组织,这类调解组织以乡音、乡俗、乡情为纽带,凭借老乡之间信任度高、容易沟通的独特优势,取得了调解工作事半功倍的成效。

诸暨市鼓励、扶植了一批以调解专家能手牵头的品牌调解室。如2008年在枫桥派出所设立的“老杨调解中心”,在退休民警、著名调解能手杨光照带领下,以贴心高效的调解服务享誉全国,成为“枫桥式”人民调解的一个响亮品牌。

目前,诸暨市基本上实现了“调解进机关、调解进学校、调解进厂矿、调解进社区、调解进乡村、调解进市场”,“哪里有矛盾,哪里就有调解组织;哪里发生纠纷,哪里就有调解工作”以及“专业矛盾专家调”。2017年,全市人民调解组织共受理矛盾纠纷16823件,调处成功率达到97.7%。

(二)通过有力指导促进调解组织规范运行

在推动各级各类调解组织建设、完善调解组织网络同时,诸暨市充分发挥司法行政部门的归口管理职能和人民法院的业务指导作用,不断促进调解工作的规范化和法治化。

诸暨市司法局通过经常性的工作督导、业务培训、经验交流、评比总结等方式,为人民调解工作提供有效的指导和服务。该局还推动成立了市调解工作指导中心和市调解总会,采取“一官一民”的管理组合,具体指导全市调解工作。2016年,该局协助成立了诸暨市人民调解协会,该会宗旨是促进人民调解行业的自我教育、自我管理、自我发展,加强人民调解队伍建设。诸暨市法院则通过组织观摩庭审、点评调解个案、抽阅调解协议等多种形式,帮助人民调解员充实法律知识、提高调解技能。该院各业务庭的法官与各调委会结对子,对联系的调解员进行经常性的“一对一”业务指导。

(三)推动调解与其他解纷手段衔接互动

1. 促进诉调对接

2012年以来,诸暨市人民法院及下属各个法庭,先后设立了诉讼服务中心,由法官轮流值班,为案件当事人提供法律咨询、纠纷调解、诉讼引导、判后答疑等法律服务。对涉及婚姻家庭纠纷、邻里矛盾、小额债务等案情简单、争议不大的民事纠纷,当事人前来立案时,立案法官会发送《调解劝导书》,劝导其到驻庭调解中心先行调解。2013年以来,各法庭的驻庭调解中心累计促成3460起纠纷诉前调解成功,调解成功率达70%以上,自动履行率达98.34%。^[6]

诸暨市人民法院同相关调解组织形成了紧密而顺畅的诉调对接机制。如该院同市工商联合作,制定了联席会议、信息通报交流等11项工作制度和5条保障措施,确保法院与工商联诉调对接工作顺利开展。通过建立完善的诉前、诉中、诉后对接机制,采取诉前委派调解、诉中委托调解、邀请协助调解等形式,实现了商会调解组织同人民法院之间的无缝对接,促进了民商事纠纷的公正、高效解决。

在坚持调解优先同时,诸暨市强调对调解工作法治化、规范化的要求。对不适宜调解或明显调解不成的案子,及时建议当事人采取诉讼方式解决。

2. 实现人民调解与行政调解联动

2017年,诸暨市出台《行政机关行政调解权力义务清单》,厘清了行政机关的行政调解职责,落实行政调解责任。清单共梳理出各行政机关的行政调解权力义务52条,涉及20个行政管理部门。与此同时,该市力推人民调解与行政调解的联动,在公安派出所、交警队等机构,都设置了人民调解工作室,受委托从事相关民事纠纷的调处。

以公安机关的治安调解为例。基层派出所处在维护社会治安、处理矛盾纠纷的最前沿,但当前民警人少案多、警力不足的问题十分突出,面对大量涌入的矛盾纠纷,基层民警不堪重负。在大调解体系之下,诸暨市在17家公安派出所设立20家人民调解工作室(调解中心),实现了人民调解与治安调解联动。驻派出所人民调解室,随时调解派出所接警后分流出来的民事纠纷,协助民警调解治安案件中的民事赔偿纠纷,还在力所能及范围内配合有关部门化解其他矛盾纠纷。人民调解员和公安民警在调解工作中相互支持配合,联调联动,既能体现法律的严肃性和公正性,又能方便群众,及时有效化解矛盾纠纷。

当前,我国各地基层派出所处理的相当一部分警情都是非警务纠纷,有的地方非警务纠纷甚至占到受案总量的60%以上。人民调解员的入驻,警调联动机制的建立,有助于缓解这一问题,使得基层民警把更多精力用于处理警情警务,更好地履行维护社会治安的职能。

3. 强化仲调衔接

在劳动争议案件方面,诸暨市通过建立一系列制度,做好劳动争议仲裁、调解、监察、法律援助之间的制度衔接,最大程度维护劳动者权益。该市在劳动用工密集的陶朱街道、大唐镇、店口镇三地设立仲裁派出庭,增强了基层处理劳动争议的能力和效率。2011年,诸暨市出台的《劳动仲裁、调解、监察、法律援助相互衔接的实施办法》,明确了仲裁、调解、监察和法律援助之间的衔接问题。对劳动者申请仲裁但未经调解的,仲裁委可出具工作联系单,引导当事人到相关调解组织进行调解,或委托相关调解组织先行调解。对各级调解组织调解成功达成协议的,可以及时到仲裁委置换成仲裁调解书。对调解不成的案件,要求调解人员及时整理相关材料,以利于当事人及时提起仲裁。

诸暨市还推动人民调解与普通民商事仲裁的衔接。为应对各类民商事纠纷增加的状况,该市推动建立绍兴仲裁委诸暨分会,以更好地发挥仲裁在纠纷解决中的功能。

4. 推进访调结合

2011年起,诸暨市在全市范围内推广“三诊工作法”,即党政领导班子成员轮流在信访接待大厅“坐诊”,带领机关干部下村入户“出诊”,一把手牵头“会诊”解决重大问题。该机制促成了“有访必接、有接必

办、有办必果”的效果,使一些重大矛盾纠纷得以及时妥善解决。为促进信访工作与人民调解的衔接互动,该市要求信访部门对有可能通过人民调解解决的信访案件,且当事人愿意调处的,应及时分流移交各级人民调解委员会先行调处。对信访量大、群体性上访多、矛盾突出的信访问题,可邀请相关调委会参与信访接待、参与信访听证。对于涉法信访案件,诸暨市人民法院要求法官努力做好释法明理工作,认真配合有关部门对重大信访案件进行联调,并根据案件情况开展远程视频接访,对符合条件的当事人积极开展司法救助,避免其因涉案后的生活困境而激化矛盾、上访闹访。

5. 探索检调对接

诸暨市人民检察院与市司法局联合成立了检调对接人民调解室,该调解室以检察环节轻微刑事案件和解、民事行政申诉案件和解、涉检信访息诉和解为主要工作内容,运用人民调解手段化解矛盾纠纷。2010年以来,诸暨市人民检察院会同司法局等机构,先后出台了《关于轻伤害案件委托人民调解的若干意见(试行)》《检察批捕、起诉环节检调对接工作实施细则》等文件,规范和细化了检察批捕、起诉环节以及基层检察室的检调对接工作。根据上述文件,检察院对受理的轻微刑事案件,认为采取调解方式更有助于化解矛盾纠纷的,由“检调对接办公室”制作《委托人民调解函》,并附上涉案当事人双方同意调解的申请书等材料,移送人民调解组织进行调解。

对于已达成刑事和解拟作相对不起诉或从轻、减轻处罚的案件,及时进行可行性评估,避免埋下矛盾隐患。另外,该院还强调定争止纷、说理在前,即在审查、批捕和办理民行、控申案件时,充分考虑当事人的社会情况、对法律的认知程度等因素,通过对案件事实、证据和适用法律情况的详细阐述,消除当事人的疑虑和怨气,避免缠访、上访等情况的发生。诸暨检察院还聘请经验丰富的社会人士,担任和解引导员,协助刑事和解及释法明理等工作。

诸暨市的检调对接工作不仅成效显著,也得到学界的肯定。有研究者指出,诸暨市人民调解组织介入刑事和解的探索表明,检察机关与人民调解组织相互发力、优势互补,凝聚成推动刑事和解内在推动力,不仅避免了检察机关在调解过程中既当裁判员又当运动员的尴尬局面,而且一定程度上缓解了检察机关的“人案矛盾”,提高了刑事诉讼效率。^[7]

(四) 充分发掘公众力量参与调解事业

除了培养高素质的专职调解员队伍外,诸暨市广泛吸收人民调解志愿者,邀请社会组织成员参与调解。全市所有镇乡街道都建立了调解志愿者队伍,知名的有枫桥镇的“调解志愿者联合会”、牌头镇的“乡贤调解会”、江藻镇的“詹大姐帮忙团”等。

诸暨市积极借助专家力量参与调解,建立了医学、法律、道路交通事故、建筑等专家库,为调解工作提供咨询论证服务,有的还直接参与调解过程。诸暨市注意发挥律师在调解工作中的特殊作用,在法院诉讼服务中心设立了律师志愿服务岗,遴选高素质律师义务值班,免费为当事人提供法律咨询、诉讼指导、纠纷调解等服务,提高了调解工作的专业性和实效性,也使得法院判决后的服判息访率大大提高。

(五) 利用现代科技手段服务调解事业

在互联网时代背景下,诸暨市开启了“互联网+”社会治理在调解工作中的应用,打造脚板+鼠标、面对面+键对键的人民调解新模式,努力让老百姓“少跑腿、多按钮,问题解决在家门口”。依托互联网,建起基层治理综合信息系统和综合信息指挥室,通过微信、手机 APP 等网络平台,把遍布全市的信息员(网格员)连接起来,实现信息采集全覆盖,使矛盾纠纷预警排查机制更趋智能化、便捷化、精准化。诸暨市人民法院开通“在线法院调解”平台,让纠纷调解“最多跑一次”成为现实。该院还借助“互联网+”指导调解工作。自 2013 年起,先后在法院、法庭建立起“法官指导调解 QQ 群”,搭建网上视频调解指导平台,打造三级视频指导调解网络,随时提供“面对面”法律业务指导。该院还建立法庭 QQ 群、微信群,邀请各专业调解组织、辖区部门站所、村级调解室加入,及时互通信息情报,研讨处置方案,实现纠纷就地、就近快

速解决。^[6]

三、“枫桥式”大调解体系建设的启示与思考

诸暨市在建设大调解体系方面的探索与创新,是新时代“枫桥经验”的延伸与拓展,也为新时代多元化纠纷解决机制的丰富和发展提供了助力。“枫桥式”大调解体系建设的启示与借鉴意义有如下几点。

(一)充分重视、理性认识人民调解的地位和作用

诸暨市形成了组织健全、运行规范、效果良好的调解工作体系,这首先得益于市委、市政府的高度重视和大力推动。人民调解是发源于中国本土的纠纷解决制度,既有厚重的传统文化底蕴,也贴合当今世界法治发展潮流,其具有自治性、便捷性以及不伤感情、不收费等优势 and 特色,被誉为化解矛盾纠纷、维护社会稳定的“第一道防线”。然而,上世纪90年代以后,人民调解制度一度出现式微之势,尽管背后的原因是多方面的,但同一些地方的政府部门重视不够,支持不足不无关系。“枫桥经验”在半个世纪多的发展历程中,始终把调解作为解决基层纠纷的基本手段,尤其是新世纪以来,更是把人民调解作为基层社会治理系统中的重要内容,从组织建设、制度规范、人力配置、经费保障等方面,给予了全方位的有力支持,强化了人民调解在矛盾化解与社会治理中的积极作用。另一方面,任何制度都不可能是完美无缺的,诸暨人能理性地认识人民调解制度的不足与局限,在大调解体系的构建中,既保持了人民调解的基础性地位和作用,在推动人民调解向司法、仲裁、行政等领域拓展的同时,注意发挥其他纠纷解决手段的效能,并不断创新人民调解自身的内容和形式,使之与时俱进,确保内在活力与外部适应性。

(二)实现多元价值平衡是“大调解”建设的基本要求

当代社会致力于实现可持续性发展与包容性增长,因此,社会治理追求的价值目标不是单一的,面对着人本、公正、效率、秩序、法治等多元价值,必须合理调适价值冲突,努力实现价值平衡。“大调解”体系建设作为一项社会工程,也面临着价值选择与协调的问题。“枫桥经验”导向下的诸暨市的相关探索与实践,为此交出了一份比较理想的答卷。

一是把人本作为最高价值目标。党的十九大报告中,将“以人民为中心”“坚持人民主体地位”作为新时代中国特色社会主义思想的基本内涵。“枫桥经验”50余年的实践正是“以人民为中心”的生动阐释。从诞生到现在,“枫桥经验”始终把人放在第一位,把促进人民群众的幸福与发展作为所有工作的出发点和落脚点;同时,把群众路线贯穿到所有工作的全过程,充分依靠人民群众化解矛盾纠纷,推进社会治理。

二是正确对待秩序与权利的关系。稳定是发展的前提,良好的秩序是社会治理的一个基本目标,这是毫无疑问的。但必须清楚,稳定和秩序不能成为社会治理的终极目标。化解矛盾纠纷、维护社会稳定,最终是为了经济繁荣、社会发展和人民福祉。因此,不能片面地理解“稳定压倒一切”,为了追求一时的稳定而不当地牺牲公民权利、损害群众利益、窒息社会活力。因此,“由社会管理走向社会治理,必须要把以维稳为核心的价值诉求转向以维权为核心的价值诉求,赋予和实现群众表达利益的权利、维护利益的权利、实现利益的权利”。^[8]正如习近平总书记在2014年中央政法工作会议上指出,“要处理好维稳和维权的关系,要把群众合理合法的利益诉求解决好”;“要处理好活力和秩序的关系”。诸暨市在“大调解”体系建设中,认真对待、切实保障公民的正当权利,注重维护群众的正当利益,从而形成了“矛盾少、治安好、发展快、人民安居乐业、社会充满活力”的良好局面。

三是准确把握公正和效率的关系。这是社会治理中一个永恒的主题,也是一个棘手的难题。多元化纠纷解决机制固然强调效率价值,追求快速、便捷、低成本地化解矛盾,但这并不意味着对公正价值的忽视。如果一味地讲求效率,背离了公正价值,效率是没有意义的。例如,以往一些地方采取压制性的或“和稀泥”的方式促成调解,但损害了当事人的权益,在公正缺失的情况下,不可能真正化解矛盾。另外,还有一

些地方,在处理一些无力缠访、闹访事件中,无原则地妥协让步,导致公正、效率二者皆失,其教训应当记取。新时代的“枫桥经验”,特别注重矛盾纠纷的依法化解、公正化解,坚决抵制损害当事人权利、不问是非的强调、乱调,对于不适宜调解的案件,及时引导当事人寻求诉讼等解决途径,从而保证了“大调解”的法治化运作,提升了其公信力。

四是处理好自治、法治、德治的关系。这是新时期诸暨市在社会治理和“大调解”工作中十分关注的问题。自治性是人民调解的基本属性,人民调解是群众自我教育、自我管理的一种民主自治活动。尽管在人民调解的发展过程中,政府的支持和推动是极为必要的,但是,应当将政府权力的介入维持在合理限度内,避免在具体的运作中干预过多,以保持人民调解的自治性特点。正如党的十九大报告所指出的,“社会治理制度建设,要在加强党委领导、政府负责的前提下,提高社会治理的社会化水平,推动社会治理重心向基层下移”。如果政府事无巨细,大包大揽,随时冲在矛盾纠纷化解的最前沿,失去了人民调解等第三方力量的缓冲作用,反而不利于矛盾纠纷的高效解决。另外,在全面推进依法治国的背景下,“大调解”必须在法治的轨道上推进,要强调依法维权、依法调解、依法解决纠纷的原则,树立法律在社会治理与矛盾处理中的权威地位,引导群众理性表达诉求、依法维护权益。在发挥法治引领作用同时,要强化道德支撑作用,借助公序良俗的力量规范人的行为。诸暨市重视发挥市民公约、乡规民约等非正式规范的社会治理功能,通过弘扬现代乡贤文化、孝德文化等,发挥优秀文化“以文化人”的作用,并努力加强社会心理建设,培育理性平和、健康向上的社会心态,为人民调解的发展营造良好的伦理基础、心理环境与社会氛围,在调解过程中注意在依法调处的前提下融入情理因素,实现情理法的统一,增强了调解的效果。

(三)完善社会治理是预防、减少矛盾纠纷的根本路径

任何社会中都必然存在一定的矛盾纠纷。当前,我国处在社会转型的关键时期,工业化、城镇化、现代化进程加速,社会日益开放,社会中的矛盾纠纷增多是正常现象。我们不可能把矛盾纠纷消灭殆尽,也不可能退回到改革开放前的封闭状态,在高度封闭的社会中,表面上看矛盾纠纷较少,社会呈现稳定状态,但是,公民的权利受到过多限制,经济活力被窒息,人民生活质量低下,这种稳定是脆弱的,看似社会纠纷较少,实际上背后隐藏着更深的社会矛盾。可以说,矛盾纠纷增多是经济繁荣和社会开放的伴生现象,但是,通过良好的制度设计、有效的社会治理,完全可以把矛盾纠纷控制在一定范围之内,一方面,可以减少矛盾纠纷发生的数量,另一方面,对已经发生的矛盾纠纷及时发现、有效化解,从而实现经济繁荣和社会和谐的双重目标。

“枫桥经验”的主要特色之一,就是“抓早、抓小、抓苗头、抓源头”,即强调对矛盾纠纷的及时发现、提前介入、早期治理,在萌芽之际就实施有针对性的措施,从而避免矛盾升级蔓延。从一定意义上讲,“枫桥经验”就是一套有效整合社会资源,依靠群众预防和解决矛盾的协同机制,而人民调解制度的创造性运用和高效运作,是其核心内容。作为“枫桥经验”发源地,诸暨市没有固步自封,而是顺应时代发展而不断丰富和创新“枫桥经验”,今天,“以稳定促发展,以发展保稳定”“靠富裕群众减少矛盾,靠服务群众化解矛盾,靠组织群众预防矛盾”,已成为枫桥经验的基本精神。多年以来,诸暨市在维持经济快速增长局面的同时,矛盾纠纷总量并没有增加,反而呈现逐年下降趋势。在新的历史时期,诸暨人没有将视线局限在纠纷发生之后的调处和解决上,而形成了更为宏大的视野和更加宽广的格局,即从完善社会治理的高度和广度,统筹推进经济建设和社会建设,同步推进社会发展与人的发展,通过发展经济、改善生活、促进人的素质的提高,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,来减少矛盾纠纷,促进社会和谐。

(四)促成各种解纷手段互动互补是“大调解”建设关键所在

现代社会中,纠纷解决的手段是多种多样的,各种手段都有其优势,但也存在一定的局限,只有根据具体情况选择最适合的纠纷解决手段,同时加强各种手段之间的衔接与配合,才能实现纠纷解决的最佳效果。为此,中共十八届四中全会决定中,明确提出要“完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机

衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制;完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系”。

构建多元化纠纷解决机制,关键在于建设好多调联动的“大调解”体系;“大调解”体系建设,多元是基础,联动是关键。诸暨市在推进多元纠纷解决手段的联动上,进行了卓有成效的探索,在诉调对接、警调对接、检调对接、仲调对接、访调对接等诸方面,都大胆创新,形成了一套系统且务实的做法,为多调联动机制的完善贡献了“诸暨方案”,也丰富了新时代的“枫桥经验”。诸暨市建设“大调解”体系的一条基本经验,就是在促进多调联动同时,必须保证人民调解的基础性地位和自治性属性,不能片面强调联动而使人民调解沦为司法或行政的附庸,以至于丧失相对的中立性而影响调解的公信力。

(五) 打造官民协力、开放多元的工作格局是大调解发展的活力之源

矛盾纠纷来源于社会生活,矛盾纠纷的预防化解离不开社会的参与和支持。党的十九大提出要“加强社区治理体系建设,发挥社会组织作用,实现政府治理与社会调节、居民自治良性互动”。诸暨市一方面强化政府责任,从政府层面大力推动调解组织建设,加强对调解工作的宏观管理与业务指导,积极发挥司法调解、行政调解等“官方调解”的作用,另一方面,努力挖掘民间资源,激发社会活力,释放社区功能,推进纠纷解决的社会自治机制。在调解组织的建设上,继续发展壮大传统的社区调解组织,发挥其在调处传统类型的民间纠纷中的独特作用,同时,加强行业性、专业性调解组织的建设,以应对矛盾纠纷日益复杂化的现实需要,形成了“社区调解”与“专业调解”各得其所的调解组织架构。在调解队伍建设上,努力配强专职调解员队伍、配齐兼职调解员队伍、配好调解志愿者队伍,尤其是近年来,大力吸收各行专家、各界志愿者以及社会组织等社会力量参与调解工作,建成了专兼职相结合、“精英调解”与“大众调解”相结合的调解队伍,为人民调解工作注入了新鲜活力,大大提高了人民调解的社会化、专业化水平。

(六) 科技发展是推进社会治理与法治建设不断进步的强大动力

当前,人类正处于新一轮的科技革命浪潮,互联网、云计算、大数据、人工智能等技术的突飞猛进,正在深刻地影响和改变着人类生产生活的方方面面,也有力推动了社会治理和法治建设的进步发展。近年来,我国在运用现代科技助力司法改革、公共管理等方面,取得了不俗成绩。以敢为人先而著称的诸暨市,主动拥抱科技革命,积极利用最新科技成果,破解社会治理难题,服务矛盾纠纷化解,在以“互联网+”推动社会服务、公共安全、矛盾化解等方面,推出系列创新举措,成效斐然。应当在借鉴诸暨等地的成功经验基础上,在全国范围内推动社会治理与现代科技的深度融合,尤其是要进一步完善和推广在线调解与在线纠纷解决平台,构筑基于大数据技术的矛盾纠纷预警系统,从线上和线下两个层面,同步推进多元化纠纷解决机制与大调解体系的创新发展,使新时代的“枫桥经验”在科技之翼助推下,释放出更为强大的动能,更好地为“平安中国”“法治中国”“和谐中国”建设发挥示范引领作用。

参考文献:

- [1]“大调解”工作体系[EB/OL]. [2018-09-05]. http://www.chinapeace.gov.cn/zhuanti/2016-07/18/content_11.
- [2]苏力. 关于能动司法与大调解[J]. 中国法学, 2010(1):5.
- [3]吴英姿. “大调解”的功能及限度——纠纷解决的制度供给与社会自治[J]. 中外法学, 2008(2):310
- [4]李婷婷. 社会治理视域下的人民调解[M]. 北京:人民出版社, 2014:145.
- [5]杨理江, 全家树. 全市11家专业调委会, 4年成功调处2万多起矛盾纠纷[N]. 诸暨日报, 2017-11-16(1).
- [6]孟焕良, 杨敏儿. 浙江诸暨:让“大立案大调解大服务”落地生根[N]. 人民法院报, 2016-11-09(6).
- [7]薛永毅. 人民调解组织介入轻微刑事案件和解的“诸暨实践”——基于浙江省诸暨市检察院刑事和解的实证分析[J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2018(1):49
- [8]姜晓萍. 社会治理现代化的内涵转变与关键环节[M]//俞可平. 推进国家治理与社会治理现代化. 北京:当代中国出版社, 2014:76.

The Emperor's Limited Power in the Legal System in the Han Dynasty

LYU Pu

(School of Criminal Law, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, China)

Abstract: The legislative field in the Han Dynasty showed the emperor's limited power: the emperor's decrees were subordinate to the laws. First, in the laws and decrees system, laws were the body of legal norms. Second, in the laws and decrees system, the decrees were subordinate to the laws. The change of the emperor's decrees into the laws required a rigorous legislative process. They must go through strict procedures, such as edited as decrees, written as decrees, in order to be formulated as laws. Meanwhile, the judicial field in the Han Dynasty showed the emperor's limited power as well: the emperor adhered to the principle that the crime was judged by the laws, and maintained the basic rules of the laws on crimes. The emperor of the Han Dynasty accepted the results of cases discussion, which reflected he paid great attention to the officials' judicial opinions; the emperor of the Han Dynasty recognized the independent judicial authority of the judicial organs, which reflected he upheld their independent judicial actions. Therefore, the emperor in the Han Dynasty had limited power both in the legislative and judicial fields.

Key words: the Han Dynasty; legal system; the emperor's limited power

(责任编辑:董兴佩)

(上接第 43 页)

“Fengqiao Experience” in the Construction of “Macro-mediation” System

—a New Approach to Diversified Dispute Settlement Mechanism

FENG Weiguo

(School of Criminal Law, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, China)

Abstract: “Macro-mediation”, as a solution with Chinese characteristics, plays a reasonable and positive role in dispute settlement. However, some side effects arose in its operation, which deviated from the principle of rule of law and restrained the autonomy at the grassroots level. Zhuji City, the birthplace of “Fengqiao Experience”, has actively explored a new approach in the innovation construction of “macro-mediation” system and made remarkable achievements in its legalization, socialization, professionalization and intelligentization, which have not only enriched and advanced “Fengqiao Experience” in the new era, but also offered valuable experience for the diversified dispute settlement mechanism and the “Chinese approach” of grassroots governance.

Key words: “Fengqiao Experience”; “macro-mediation”; diversified dispute settlement mechanism; Zhuji City

(责任编辑:董兴佩)