

多元化纠纷解决机制的“中国方案”

胡仕浩*

内容摘要 当今世界，国与国之间的竞争更深层次地表现为制度规则竞争。多元化纠纷解决机制是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，是贯彻落实“四个全面”战略布局的全局性、基础性、长期性改革工作，也是国内、国际矛盾争端解决的重要规则机制。我国多元化纠纷解决机制改革始终立足中国国情，充分发挥理论优势、制度优势、系统优势、法治优势、文化优势等五大优势，以预防和化解社会矛盾纠纷为出发点，以满足人民群众多元需求为目的，以构建法治秩序为保障，初步形成了具有鲜明特色的多元化纠纷解决机制的“中国方案”，不断提升中国在世界格局中的话语权和国际影响力，发扬“中国经验”，为全球治理贡献“中国智慧”。

关键词 多元化纠纷解决机制 中国方案

当今世界，国与国之间的竞争已经表现为制度规则竞争。制度规则竞争看不见、摸不着，并且愈来愈激烈，谁的制度好，人才、资金、技术等资源就会流向那里，谁掌握规则制定话语权，就掌握主动权。党的十八届五中全会立足中国现实、放眼世界，提出提高我国在全球经济治理中的制度性话语权。^{〔1〕}提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，既是中国发展的需要，也是世界发展的需要。提高话语权不是抢班夺权、不是将世界秩序推倒重来，而是为了让规则制度更加公平、与时俱进，为了更好地开放发展，为了更公平地开放发展，为了世界各国更平等地发展。^{〔2〕}被称为“东方之花”的调解，在构建中国特色多元化纠纷解决机制过程中，与西方“替代性纠纷

* 最高人民法院司法改革领导小组办公室主任，高级法官。

〔1〕 新华网：《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-10/29/c_1116983078.htm，2017年4月20日访问。

〔2〕 参见学习中国：《习近平与“十三五”五大发展理念·开放》，<http://www.ccln.gov.cn/hotnews/152976.shtml>，2017年4月20日访问。

解决机制(ADR)”更加注重分流案件的发展初衷不同,是建立在我国社会和法治发展的实际需要之上的,更加注重源头化解、社会治理、规则创新,更加关注共赢发展,逐步形成了具有中国特色且被世界关注的多元化纠纷解决机制的“中国方案”。

一、多元化纠纷解决机制“中国方案”的国情背景

任何竞争优势的形成和发展都离不开一个国家和地区的竞争环境和国情背景。一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。^[3]多元化纠纷解决机制,是指在一个社会中,由各种不同性质、功能和形式的纠纷解决方式(包括诉讼和非诉讼两大类),相互协调互补,共同构成的纠纷解决和社会治理系统。^[4]我国建构和完善多元化纠纷解决机制的背景,一方面与世界各国存在共性和相同规律;另一方面,又与西方有着完全不同的背景和社会条件。这决定着中国特色多元化纠纷解决机制构建、完善和发展的方向。

(一) 政治背景:从“管理”转向“治理”

自党的十八大以来,十八届三中、四中、五中全会提出“国家治理体系和治理能力”“社会治理体系和治理能力”“构建全民共建共享的社会治理格局”等一系列战略目标。从“管理”到“治理”,虽然只是一字之差,但是却体现了治国理念在新时期、新形势下的新变化、新要求和新跨越。“治理”重点是强调多元主体管理,民主、参与式、互动式管理,而不是单一主体管理。国家治理和社会治理是通过多种多样治理方式来实现的。政治,是靠国家权力来推动治理功能;德治,是通过是非观、善恶感,通过对是非的定义和导向来实现治理功能;法治,是用法律规范来治理国家和社会;自治,是依靠基层民间的力量进行自我管理;综治,即社会综合治理等各种渠道。这些治理方式各取其长,形成我国目前的国家和社会治理体系。“治理”要体现四个统一:党和政府的领导与多元主体参与公共事务决策的统一,法治与德治的统一,管理和服务的统一,常规管理与非常规管理(应急管理)的统一。“社会治理”与“社会管理”的区别集中在三个方面:一是覆盖的范围不同,“社会管理”在实践中往往被理解为无所不包,涵盖的领域过于宽泛,在实践中不容易把握、很难界定;“社会治理”则聚焦于激发社会组织活力、预防和化解社会矛盾、健全公共安全体系等。二是“社会治理”相比于“社会管理”,更突出地强调“鼓励和支持各方面的参与”,强调更好地发挥社会力量的作用,而不是政府的管控。三是“社会治理”更加强调制度

[3] 新华网:《习近平:坚定制度自信不是要固步自封》, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/17/c_119373758.htm, 2017年4月20日访问。

[4] 参见范愉:《多元化纠纷解决机制与和谐社会的构建》,经济科学出版社2011年版,第35页。



建设，特别要用法治思维和法治方式化解社会矛盾。多元化纠纷解决机制作为多种治理方式之一，我们应当看清其本质属性，并正确认识其在国家治理社会治理体系中的地位和作用。构建中国特色多元化纠纷解决机制，是社会治理体系和国家治理体系的重要内容，是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。党的十八届四中全会《决定》明确提出了“健全社会矛盾纠纷预防化解机制，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”，第一次从中央层面系统地对矛盾纠纷多元化解机制建设做了整体部署，标志着矛盾纠纷多元化解机制建设进入了一个全面系统推进的新阶段。

（二）经济背景：经济发展新常态带来新挑战

我国经济正处在增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”阶段，中高速增长将成为新常态。经济发展速度、结构、动力三个方面的转变，必然涉及到各类经济关系、社会关系、法律关系的新变化，也给矛盾纠纷化解和社会稳定带来新挑战和新任务。经济关系在很大程度上都会表现为一定的法律关系，在经济发展新常态下，交易类型和交易手段将会不断翻新，矛盾纠纷类型、特点、规律也必然会随之发生新的变化。一些重大案件、新类型矛盾纠纷及案件的化解处理方式、裁判标准和审判结果将直接为社会提供导向、为市场建立规则、为法治树立标杆，影响十分重大。

（三）社会背景：转型期纠纷解决面临瓶颈

社会对诉讼的期待明显过高，对于其局限性和弊端的认知则不够客观，民众在纠纷解决中历来对国家权力高度依赖。这种现象与西方国家面临的治理问题很相像。社会的过度法制化或者畸形法制化导致了“治理的三重困境”，即法制与社会互相无视，或者法制过度干预社会导致社会崩溃，或者社会对法制提出过度要求导致法制崩溃这三种可能性。^[5]随着社会利益纷争的增加，诉讼快速攀升，大量琐碎民间纠纷进入法院，甚至出现滥用诉权的现象。相比之下，民间性解纷机制和协商自治能力低下，社会团体和组织化解纠纷的机能生成困难，信访的激增与行政机关解纷能力弱化形成尖锐矛盾，涉诉信访对司法制度则造成了严重的侵蚀，转型期的纠纷解决成为发展的瓶颈问题。在这种背景下，为了维护社会稳定发展，从中央到各级政府，从司法机关到各实务部门，从学术界到社会组织，都在不断探索和实践着多元化纠纷解决机制。中国社会转型的结果是社会主体的自主性和自治性都大为增强，把一部分解纷资源从国家体制中剥离出来交给社会，对减轻司法压力和促进市民社会的构建都是极有意义的转变。^[6]

[5] 参见[日]榎泽秀木：《介入主义的界限及其程序化——“法化”研究序说》，载《法的理论》1990年第10号，第117-179页。

[6] 参见王福华：《调解发展的国际潮流与中国机遇》，载[澳]娜嘉·亚历山大主编：《全球调解趋势》，王福华等译，中国法制出版社2011年版，第3页。

(四) 法治背景：面临司法资源紧缺问题

据最高人民法院每年的工作报告显示，全国地方各级人民法院审结案件逐年上升，2013年审执结案件1294.7万件，2014年审执结案件1379.7万件，2015年审执结案件1671.4万件，2016年审执结案件1977.2万件。推行立案登记制以来，当场登记立案率达到95%。^{〔7〕}与案件持续大幅上升不协调的是，近些年的法官人数几乎没有增加。在这种背景下，司法资源与司法能力无法满足纠纷解决和社会治理实际需要，人民法院只有发挥司法在纠纷解决机制中的引领、推动和保障作用，通过多元化纠纷解决机制改革，加强与行政机关、仲裁机构、人民调解组织、商事调解组织及其他具有调解职能的组织的协调配合，在程序安排、效力确认、法律指导等方面，实现了诉讼与非诉讼程序的相互衔接和有机协调，在法治建设的同时发展非诉讼纠纷解决机制，努力以较小的司法成本取得较好的法律效果，以保障社会与法治的可持续发展，在更高层次上促进了公正和效率的平衡。

二、多元化纠纷解决机制“中国方案”的内容和特点

基于中国政治、经济、社会、法治等方面的国情背景，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央总揽全局、运筹帷幄，站在党执政兴国、人民幸福安康、国家长治久安的高度，不断深化司法体制改革，加快建设社会主义法治国家进程。多元化纠纷解决机制作为国家治理体系中的重要组成部分，已经初步形成科学系统的多元化纠纷解决机制的“中国方案”。

(一) 以马克思主义理论与中国司法改革实践相结合为指导思想

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)把“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”确立为全面深化改革的总目标。国家治理现代化是认识现代化的最新成果，是继“四化”之后提出的“第五化”。^{〔8〕}《决定》提出了“创新社会治理”这一重要概念。“社会治理”理念的提出是对社会建设实践的又一次重要的理论创新。在当代中国社会治理进程之中，运用马克思主义的社会——国家原理，通过全面深化改革，规范公权力，逐步扩大公民的参与权，实现社会与国家之间的社会治理双赢与协同。^{〔9〕}这是马克思主义中国化的具体应用。

〔7〕周强院长于2017年3月12日在第十二届全国人民代表大会第五次会议上所作的《最高人民法院工作报告》，<http://news.sina.com.cn/sf/news/fzrd/2017-03-20/doc-ifycnpt2377941.shtml>，2017年4月20日访问。

〔8〕参见许耀桐：《习近平的国家治理现代化思想论析》，载《上海行政学院学报》2014年第4期。

〔9〕参见田树洋：《基于马克思主义社会-国家原理的当代中国社会治理研究》，山东财经大学2016年硕士论文，第2页。



习近平总书记的社会治理思想坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，以促进社会的公平正义、增进人民的福祉为全面深化改革的根本出发点和落脚点，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平的惠及全体人民。这一思想既与“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革总目标相呼应，又与我国经济转轨、社会转型的新形势和人民群众的新期待相适应，是创造性地将马克思主义原理运用到我们党社会建设理论和实践的新发展，为构建协同互利的中国特色多元化纠纷解决机制奠定了理论基础，为改革指明了方向。

（二）坚持中央的顶层设计与地方试点探索相结合的制度优势

我国是单一制的社会主义国家。中央根据社会治理的需要，从制度建构和顶层设计的角度构建多元化纠纷解决机制、完善社会矛盾纠纷化解机制，统筹协调多种法律制度与社会制度、正式制度与非正式机制，兼顾司法体制改革和社会组织建设。多元化纠纷解决机制作为由诉讼与非诉讼程序构成的制度化的救济机制，中央在顶层设计中注重通过立法、制度和程序的建构改革，促进各种解纷程序的完善及其有机衔接。完善多元化纠纷解决机制，是党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》确定的一项改革任务。2015年12月，中办、国办印发的《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》。2016年6月28日，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》和《关于人民法院特邀调解的规定》，进一步明确了人民法院开展多元化纠纷解决机制改革的基本原则、工作重点和实施路径，把平台建设、诉调对接、特邀调解、在线解纷等内容制度化、规范化，为深化此项改革提供了重要制度保障。2016年9月12日，最高人民法院出台《关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》，为合理配置司法资源、缓解办案压力、提高审判质效提供了指导意见。中央自上而下一系列的文件规定，对多元化纠纷解决机制改革作了总体规划。最高人民法院等中央有关部门在深化多元化纠纷解决机制改革中鼓励各级法院在中央统一安排部署下先行先试，通过自下而上的理论探索、实践摸索，及时总结试点经验，发挥示范引领作用，推动制度创新。

（三）发挥党政主导、综治协调与多元共治相结合的系统功能

多元化纠纷解决机制改革是一个系统工程，涉及党委、综治、政府部门、司法机关、调解组织、仲裁机构、社会团体和民众等诸多主体。深化多元化纠纷解决机制改革，将多元化纠纷解决机制改革放到整个社会治理的大体系中谋划，不是仅限于多元化纠纷解决领域体制的调整和修补，而是将多元解纷的理念贯穿在社会综合治理，通过各个方面体制与制度的顶层设计和深度革新，实现多元解纷机制之间的资源共享与优势互补，与司法领域、行政领域、经济领域等诸多改革项目结合起来。各地党委及其综治部门在综合治理、平台建设、机制建设等方面发挥领导决策、统筹资源、工作

协调等作用,各级行政机关在各自职能领域承担着一定的纠纷解决职责。人民法院在承担着大量化解纠纷的审判职能之外,还为社会组织化解纠纷提供有力的司法保障。所有具有纠纷解决职能的仲裁、公证、律师、调解组织、社会团体、专家学者等相互沟通、相互协作,共同构成了全社会共同参与纠纷解决的工作格局和强大合力。

“善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。”^{〔10〕}其要素包括:合法性、法治、透明性、责任性、响应性、有效、参与、稳定、廉洁、公正和包容性。^{〔11〕}善治核心是强调权威主体多元、参与互动、开放灵活、富有弹性。善治的目标不仅是要树立法的权威,实现规则之治,还要避免硬性法治、过度法治,使治理开放灵活、多元而有弹性。善治强调互动参与,实际上是国家的权力向社会回归、还政于民的过程,形成了纠纷解决主体的多元化、民间化与社会化。善治的目标是建立节约型社会,强调人与自然、人与社会的和谐,在纠纷解决中不仅强调节约司法资源和社会成本,还应该动员各种民间团体参与社会治理、加强共同体的凝聚力和社会和谐,通过协调社会关系预防纠纷的发生、降低纠纷的对抗性和风险,及时、经济、有效地解决纠纷,维护社会秩序的安定。

(四) 完善了制度建设与平台建设相结合的纠纷解决机制

通过把平台建设、诉调对接、特邀调解、在线解纷等内容制度化、规范化,不断完善中国特色多元化纠纷解决制度体系,进一步健全和完善多元化纠纷解决平台功能,推动诉讼与非诉讼对接平台一体化、便民化。通过配置专门人员,强化工作职责,发挥诉调对接中心诉讼辅导、分流过滤、调解速裁等功能,完善诉调对接中心建设,逐步提高诉至法院纠纷的过滤分流比例。通过推广浙江杭州余杭区“道路交通事故调处一站式平台”、山东潍坊“诉调对接综合平台”、安徽马鞍山花山区物业“三位一体”解纷平台等成功经验,发挥一体化平台快速便捷有效化解纠纷的作用。同时,在诉调对接中心组建调解团队、速裁团队或调解法官工作室。按照“团队化”建设思路,整合诉内、诉外解纷资源,推进诉前调解、繁简分流,提高诉调对接工作效率,实现“先行调解、调裁一体、即调速裁”。多元化纠纷解决机制既充分发挥群众自治的作用,及时以调解解决纠纷,同时又通过司法确认赋予其强制力,将国家强制力和群众自治有机结合起来,综合发挥了两方面优势,最大化满足人民群众纠纷解决的需求。

(五) 创新了信息技术与人工智能相结合的在线纠纷解决机制

随着信息化水平的提高,从农村乡镇田间地头的民间调解走上远程视频、在线调解的纠纷解决互联网平台;从线下走到线上,线下线上跨界融合,成为智慧法院建设的重要组成部分;调解模式的灵活性,调解方式的多样性,对多元化纠纷解决机制改革提出了适应信息化、智能化、便捷化的要求。自2016年10月,部分高院开展在线调解试点以来,目前419个法院开通了在线调解平台,已经上线开通在线调解平台法院419家,

〔10〕参见俞可平:《治理和善治引论》,载《马克思主义与现实》1999年第5期。

〔11〕参见何增科:《治理善治与中国政治发展》,载《中共福建省委党校学报》2002年第3期。



联合在线调解机构 634 家，引入在线调解员 2390 名，处理纠纷 547 件，调解成功 154 件，实现各类纠纷解决方式线上线下的融合贯通和有效衔接。^{〔12〕}安徽高院研究制定了在线调解规则，制定在线调解组织和调解员的选聘标准，建立在线调解组织和调解员数据库，加强指导、监督、管理和培训。浙江杭州等法院进一步完善在线调解平台功能，引领在线纠纷解决平台建设的先进性，努力将平台打造成集在线调解、在线立案、电子送达等为一体的信息平台，融合裁判规则导引、纠纷案例学习、调解资源整合、诉调对接等功能，为当事人提供更便捷高效的服务，让纠纷解决插上科技的翅膀。

（六）形成“司法推动”与“立法推动”的双重推动模式

在借鉴国外司法主导、立法主导等多种替代性纠纷解决机制改革模式的基础上，我国在构建中国特色多元化纠纷解决机制过程中，在党的领导下，注重发挥“司法推动和立法推动”的双重推动作用，注重通过完善多元化纠纷解决机制和体系，有效促进司法功能的发挥和扩展。在司法推动过程中，始终坚持在法治的大前提下，以司法为中心，使原有的一些纠纷解决方式通过制度性、程序性和规范性的转化纳入法治轨道。司法作为纠纷解决的不可替代的方式，不断发挥其统一裁判尺度、树立法治标杆、促进公平正义的效能；而其他纠纷解决方式则不断地纠正和补充司法限度所产生的弊端，二者协调并行发展。由此，使司法的纠纷解决功能有效发挥，并且不断彰显司法的其他功能。另一方面，更加注重立法推动和立法保障。实践证明，将司法推动的改革内容经过实践验证后，通过推动立法将一些制度规定加以制度化、规范化、法制化，才能不断巩固改革成果。从 2010 年 8 月颁布《中华人民共和国人民调解法》到 2012 年 8 月修订《中华人民共和国民事诉讼法》，确立了“调解优先”的解纷理念和“司法确认”特别程序。人民法院积极参与并推动有关多元化纠纷解决机制法律法规的制定、修改和完善工作，及时总结各地成功经验，积极支持地方立法机关因地制宜出台相关地方性法规、地方政府规章，进而推动国家层面相关法律的立法进程，将改革成果制度化、法律化，保障多元化纠纷解决机制改革在法治轨道上健康发展。2016 年 5 月 1 日，《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》正式实施，这是我国第一部关于多元化纠纷解决机制建设的地方法规。2016 年 10 月，山东省十二届人大常委会第二十二次会议通过了《山东省多元化解纠纷促进条例》。目前四川、黑龙江、安徽、福建等省也在积极推进多元化纠纷解决机制的地方立法，让立法成果更多地惠及人民群众。

三、多元化纠纷解决机制“中国方案”对全球治理的贡献

习近平总书记指出，中国将从世界和平与发展的大义出发，贡献处理当代国际关

〔12〕参见李少平：《示范带动 创新发展 拓宽渠道 优化资源 不断提升多元化纠纷解决机制改革法治化水平》，<http://www.chinacourt.org/article/detail/2017/02/id/2545815.shtml>，2017 年 4 月 20 日访问。

系的中国智慧,贡献完善全球治理的中国方案,为人类社会应对21世纪的各种挑战作出自己的贡献。^[13]中国特色多元化纠纷解决机制与西方替代性纠纷解决机制相比,不仅具有多方面的比较优势、自身特点,而且具有核心竞争力。多元化纠纷解决机制的“中国方案”,将有力地推动中国成为全球治理体系中的重要参与者和践行者,整合全球纠纷解决资源,建立沟通交流合作关系,解决涉“一带一路”国际争端纠纷,开拓跨区域跨国界的合作共赢发展,对于提升我国在世界上的发展公信力和国际竞争力,促进“一带一路”国家发展战略,构建全球纠纷解决体系具有重要而深远的影响。

(一) 继承“德法并济”理念,提炼多元化纠纷解决中的传统司法文化,不断丰富全球治理的核心价值观

儒家思想明确反对严刑峻法,主张以德入刑,认为治狱与治国一样,应以德为主,辅之以刑,刑罚只是不得已而为之的最后手段,但不是最好的手段。^[14]中国传统法律文化中“和为贵”的思想造就了人们普遍的无讼、厌讼的司法文化心理。在传统的东方法律文化中,力行“德治”“息讼”,以“无讼”为理想,人们以无讼为有德,以有讼为可耻,对中国的司法和整个法律文化产生了极其深远的影响。调解与诉讼相比,有着平和解决纷争、方便快捷、效率高、成本低等优势。安徽桐城“六尺巷”调解、成都蒲江法院“五老调解”等多元解纷“东方经验”继承了中国优良调解传统,不断提炼形成了价值互补、机制互联、程序互通、共建共享、多方共赢的多元解纷文化。和谐无讼,其本质不是没有诉讼,而是尽量减少诉讼并通过有限诉讼的宣传达到社会和谐无讼的目的。多元化纠纷解决机制的理念与“文明、和谐、平等、公正、诚信、友善”的社会主义核心价值观是一致的。中国特色多元化纠纷解决机制的多元解纷文化也在影响着全球治理的理念,在通过提升法治解决纠纷的质量和效率的同时,更加注重通过发挥德治教育引导的作用,把中国的传统司法文化融入社会主义核心价值观之中,不断提升并丰富全球治理的核心价值观。

(二) 坚持“创新发展”理念,实现多元化纠纷解决机制的与时俱进,不断为全球治理注入动力

随着世界不断发展变化,随着人类面临的重大跨国性和全球性挑战日益增多,有必要对全球治理体制机制进行相应的调整改革。这种改革并不是推倒重来,也不是另起炉灶,而是创新完善。“穷则变,变则通。”无论是一个国家,还是世界,都需要与时俱进,这样才能保持活力。^[15]中共中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱提出:“要

[13] 新华网:《盘点 | 习主席关于全球治理的重要论述》, http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/14/c_128428606.htm, 2017年4月20日访问。

[14] 参见最高人民法院司法改革办公室编:《司法改革与中国国情读本》,人民法院出版社2012年版,第43页。

[15] 新华网:《习近平接受〈华尔街日报〉采访》, http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/22/c_1116642032.htm, 2017年4月20日访问。



主动适应国内外形势新变化，主动拥抱现代科技，不断创新理念思路、体制机制、方法手段，以新应新，以变应变，开创政法工作新局面。”^[16]当前，越来越多的国家确立了积极鼓励替代性纠纷解决机制（ADR）发展的战略、政策和法律，多元化纠纷解决机制的正当性、适用性和法律地位不断提高，应用范围及功能不断扩大。不仅传统仲裁、调解得到广泛应用，各种行业性、专门性纠纷解决机制也在不断出现，在环境污染、产品责任、交通事故、医疗纠纷、大规模侵权纠纷等新型纠纷处理中，多元化纠纷解决机制更显示出独特的作用。在这种形式下，在构建中国特色多元化纠纷解决机制改革中，我们通过制度创新、机制创新、程序创新、技术创新，不断丰富中国特色多元化纠纷解决体系的内涵和外延，不断满足人民群众多元化的纠纷解决需求，让中国特色多元化纠纷解决机制永葆青春，为全球治理注入动力。

（三）贯彻“开放发展”理念，积极参与国际纠纷解决机制规则的制定，为“一带一路”战略提供法律服务

投资环境是软实力。开放发展是准确把握国际国内发展大势的先进理念。世界经济进入深度调整期，国际经济合作和竞争格局发生深刻变化，各国既需要携手应对发展问题和经济全球化进程中的各种挑战，又存在抢占科技制高点、整合全球价值链、重构国际经贸规则的激烈竞争。开放发展是观念、是体制、是格局，不仅将引领我国外向型经济发展的深刻变革，也将推动我国同世界各国的合作共赢事业。^[17]开放发展要求提升我国纠纷解决机制的国际竞争力和公信力。一个功能互补、相互衔接、科学系统的纠纷解决体系已经成为一个国家或地区投资环境和竞争软实力的重要组成部分，也是诚信体系建设的重要内容。在完善中国特色多元化纠纷解决机制过程中，一方面，我们要积极参与国际纠纷解决机制规则的制定，将具有中国特色的和谐文化理念推向世界。另一方面，要积极参与其他国家和地区司法机构、仲裁机构、调解组织的交流与合作，提升我国纠纷解决机制的国际话语权。同时，加强宣传引导和成果展示，发挥中国特色法治发展道路的优势，让中外当事人自愿选择调解、仲裁等非诉讼方式解决纠纷，为服务一带一路等国家重大发展战略作出应有的贡献。

（四）秉承“共享发展”理念，通过多元化纠纷解决机制改革，在积极参与全球治理中实现合作共赢

十八届五中全会提出要“构建全民共建共享的社会治理格局”。人人共建、人人共享，是经济社会发展的理想状态。共享是发展的出发点和落脚点，指明发展价值取向，把握科学发展规律，顺应时代发展潮流，是充分体现社会主义本质和共产党宗旨、科

[16] 中国长安网：《“以变应变”开创政法工作新局面》，http://www.chinapeace.gov.cn/2017-01/14/content_11391387.htm，2017年4月20日访问。

[17] 参见任理轩：《“五大发展理念”解读：坚持开放发展》，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/23/c_128559135.htm，2017年4月20日访问。

学谋划人民福祉和国家长治久安的重要发展理念。以共享发展理念引领我国发展，维护社会公平正义，保障发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，这对实现更高质量更高水平的发展提出了目标要求和行动准则。^{〔18〕}一是树立共建共享理念，促进社会组织及公众的有效参与。传统纠纷解决机制的建构及制度安排，囿于时代发展的局限性，还缺乏国家治理现代化为指引的系统集成，各类纠纷解决机制未能形成相互协调、有机衔接的纠纷化解合力，导致纠纷化解能力及效果未能充分显现。共享则是指纠纷化解主体在社会矛盾化解过程中共享信息、共享资源、共享成果。社会矛盾纠纷化解主体之间，既有明确分工，更要注重合作与彼此尊重，充分发挥社会组织及公众在社会矛盾纠纷化解中的独特优势，汇聚各类纠纷解决资源，提高社会矛盾纠纷化解的及时性和有效性。二是建立“共建共享”机制，加强各方沟通协同有效衔接。只有全体人民同心同德，群策群力，才能建构出科学完备的多元化纠纷解决机制。在纠纷解决机制的建构与制度完善过程中，坚持“共建共享”理念，有效整合各类纠纷解决资源，实现纠纷解决机制之间的有机衔接，也就显得尤为重要。三是加强配套保障，实现解纷机制之间的资源共享。以“共建共享”理念为指导，除了要求建立纠纷解决机制彼此之间的衔接机制之外，还必须建立解纷机制之间的资源共享机制，将专业解纷与技术助推相结合，完善各类解纷机制的配套与保障措施，是发挥我国纠纷解决机制整体效应，确保各项机制顺畅运行的必然要求。加强组织保障。在各级党委、政府的支持下，逐步建立完善“党委领导、司法推动、社会参与、多元并举、法治保障”的工作格局，搭建全社会共同参与纠纷解决工作平台。^{〔19〕}加强经费保障。政府支持和社会投入结合，建立以财政支持为主、社会投入为辅的经费保障机制。争取各级政府探索推行职业调解服务的市场化运营方式，建立适应不同解纷组织、不同解纷方式特点的多层次、多样化的经费保障体系。通过探索购买社会力量的服务，促进调解职业化与市场化等多种方式，挖掘各方解决纠纷潜力，整合各类纠纷解决资源，以实现纠纷解决机制效益的最大化和质量最优化。加强人员保障。积极争取组织人事部门适当增加参与多元调解和诉调对接工作人员编制。加强宣传保障。总结典型的多元化化解矛盾的调解案例，通过新闻舆论宣传中国特色多元化纠纷解决机制的特点和优势，让公众了解、自愿选择和利用非诉讼方式解决纠纷。

（五）运用“科技先导”理念，通过多元化纠纷解决机制改革，在积极参与全球治理中实现包容发展

互联网全球治理将超越传统与现代、东方与西方、南方与北方、发达国家与发展

〔18〕参见任理轩：《坚持共享发展——“五大发展理念”解读之五》，载《人民日报》2015年12月24日第007版。

〔19〕周强：《深化多元化纠纷解决机制之改革，促进提升社会治理法治化水平》，载李少平主编：《最高人民法院多元化纠纷解决机制改革意见和特邀调解规定的理解与适用》，人民法院出版社2017年版，第2页。



中国家之间二元对立的困境，以更为平等和开放、参与度更高的“互联网思维”重构全球传播新秩序，彻底改变某种力量单边控制互联网的传统格局，强调尊重各国的实际情况，包容不同的发展模式。^[20]当前，人民法院按照科技强国、网络强国的要求，加强技术的研发投入，将人工智能、大数据、云计算等方面引入多元化纠纷解决机制中，不断丰富多元化纠纷解决机制的技术应用广度、深度和力度，逐步完善在线调解机制的制度建设，保障在线调解平台建设的规范性，加强在线调解平台的系统整合，发挥网络平台的最大效应。探索对纠纷解决进行全程管控、数据采集、信息共享、对比分析，为当事人理性选择纠纷解决方式提供合理预期，为化解纠纷和社会治理决策提供依据和参考。利用信息技术、人工智能、大数据、云计算等技术优势，开展建设“智慧法院”“网络法院”的探索，通过信息互通互联，实现各类调解资源线上跨界融合与共享共用，助力中国特色多元化纠纷解决机制发展。

（六）发扬“理论支撑”理念，加强专业人才培养，充分发挥多元化纠纷解决理论对司法实践的指导作用

要弘扬理论与队伍培训相结合的专业优势，加强与政法院校、科研机构等单位的交流与合作，积极开展理论研究，推动研究成果的转化，充分发挥多元化纠纷解决理论对司法实践的指导作用。做好各类调解员的准入和培训，制定从事调解工作相关人员准入、交流等长效机制，坚持对诉外解纷队伍的专业化培育，聘请由法学专家、退休法官、律师、相关专业人士等组成专家团队，建立专业化培训机制。严格调解组织和调解员名册管理制度，细化调解员行为规范，完善调解员资格认证制度，建立调解组织、调解人员培训制度，提升调解员的职业化、专业化水平，形成调解资源的共享。量化调解员工作，探索采取多种奖励机制，提高其积极性。

结语

中国特色多元化纠纷解决机制汲取了中华民族几千年的文明成果，秉承现代国家治理体系和治理能力现代化的新要求，形成多元化纠纷解决机制的“中国方案”，为我国积极参与全球治理奠定了良好基础，随着多元化纠纷解决机制的完善和发展，我们在多元化纠纷解决机制创新、体系建构、能力发展等方面，形成具有中国特色的竞争优势，努力构建系统完备、科学规范、运行有效的纠纷解决制度体系，必将创新“东方经验”，让世界体验到多元化纠纷解决机制“中国方案”的特色和魅力。■

（责任编辑：任容庆）

[20] 参见史安斌：《习近平“4·19讲话”呈现互联网全球治理的“中国方案”》，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2017/0418/c385474-29217937.html>，2017年4月20日访问。