

构建西藏基层纠纷多元化解决机制研究*

■ 唐小民

摘要:随着西藏经济社会的迅速发展,公民权利意识、法治意识的不断增强,为维护自身权利而发生纠纷也在情理之中。由于西藏地域辽阔,基层群众居住分离,以诉讼方式到法院解决纠纷成本大,耗时长,对维权带来诸多不便。作为社会治理的政府部门构建多元化纠纷解决机制,向基层社会供给多种解决纠纷的方法和机制,是促进基层社会治理体系和治理能力建设的重要举措,具有重要的意义。

关键词:基层纠纷;多元化;解决机制

十九大报告宣布,我国进入中国特色社会主义新时代。同时强调,我们的工作还存在许多不足,也面临不少困难和挑战。主要是:发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决,民生领域还有不少短板,脱贫攻坚任务艰巨,城乡区域发展和收入分配差距依然较大,社会矛盾和问题交织叠加等等。所有这些问题及相关因素都是引发社会矛盾纠纷不可避免的因素,加之公民权利意识、法治意识不断增强,为维护自身权利必然会产生诸多纠纷。为实现各类基层纠纷的有效解决,完善调解、仲裁、行政复议、诉讼等合理有序衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制,对推动社会治理体系与治理能力现代化建设显得非常必要。

一、多元化纠纷解决机制的内涵

(一)多元化纠纷解决机制的概念

多元化纠纷解决机制是指以多种解决纠纷主体为基础,构建多种解决纠纷主体相互补充、相互协调,共同解决纠纷的机制。多元化纠纷解决机制的核心是多元化,即纠纷解决主体的多元化,纠纷解决手段的多元化及纠纷解决依据的多元化。它的目的是为适应基层社会治理的需要,在于克服以诉讼为主要解决纠纷手段的单一化。多元化纠纷解决机制把诉讼与非诉讼、官方与民间等多

种纠纷解决方式归为一个有机联系的纠纷解决体系,从性质包括:公力救济、社会救济和私力救济等构成多层次的制度安排;具体分为协商、调解和裁决及其组合构成的多元化纠纷解决方式。

“多元化纠纷解决机制研究主题源于诉讼法学界顺应司法改革而对非诉讼纠纷解决方式的地位和作用的探讨。20世纪70年代起,西方法学家开始开展现代ADR(Alternative Dispute Resolution)运动,主要借仲裁和调解等替代性纠纷解决方式来弥补西方诉讼文化下一贯遵循的封闭而高度技术化的诉讼审判制度的僵固,缓解被告席上的拥挤。”^①之后,许多国家效仿美国,尝试在本国构建多元化纠纷解决机制。

在我国,多元化纠纷解决机制于21世纪后才逐渐进入法学界视野。改革开放及市场经济的建立提高了公民的权利意识,致使法院出现诉讼案件暴涨的压力,探寻替代性解决纠纷机制势在必行。法学界及相关学者开始关注研究相关问题,以“多元化”“纠纷”“解决机制”等为关键词在中国学术期刊网可查到700篇学术论文;许多以“多元化纠纷解决”为核心词的专著问世。这些研究成果与改革开放30年来我国经济社会发展、社会结构发生的巨大变化而引起社会矛盾纠纷剧增紧密相连。伴随社会各界尤其法学界的呼吁,以及社会矛盾纠纷的暴增,解决纠纷的承担主体人民法院人少案多压力的增加,构建多元化纠纷解决机制被提到中央及政府的议事日程。十八届四中全会明确提出,健全社会矛盾纠纷预防化解机制,完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议及诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。尽管之前国务院关于加强法治政府建设的意见(国发[2010]33号)提出,要健全社会矛盾纠纷调解机制。要把行政调解作为地方各级人民政府和有关部门的重要职责,建立由地方各级人民政府负总

*本文系国家社会科学基金项目《西藏农牧区基层纠纷多元化解决机制研究》(批准号:16BZZ035)前期成果。

①胡兴东、周本贞、蒋鸣涓、梁盈等:《西南少数民族地区纠纷解决机制史》,中国社会科学出版社,第3页。

责、政府法制机构牵头、各职能部门为主体的行政调解工作体制,充分发挥行政机关在化解行政争议和民事纠纷中的作用。但是,没有明确提出多元化纠纷解决机制的概念,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中才正式出现了多元化纠纷解决机制的概念。十八届四中全会之后,最高人民法院、司法部及各地开始着手推动实施此项工作。

(二)多元化纠纷解决机制的特点

党的十八届四中全会明确要求,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。根据四中全会精神,结合多年来法学界的研究成果,经过分析研究,我们认为,多元化纠纷解决机制就是多个主体参与,群策群力、优势互补的纠纷解决机制,它有以下几个特点:

1.解决纠纷程序的多样性,是指有多种纠纷解决程序,当事人可以依据权益被侵害程度或纠纷的复杂程度来选择不同的程序来解决纠纷。依据十八届四中全会的要求,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。因此,多元化纠纷解决机制至少包括调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等程序。我们要构建适宜基层农牧区群众的纠纷解决机制。

2.解决纠纷主体的多重性,是指有多个并列解决纠纷的组织或主体,而不是人民法院一家单一主体。一般情况下,一旦选定纠纷的解决程序,解决纠纷的组织也就确定了,选择调解程序就必然由相应的调解组织来解决纠纷,也就是说程序与主体是紧密相连的。根据十八届四中全会要求来看,解决纠纷的主体包括:调解组织、仲裁机构、行政机关及人民法院。其中,调解组织比较宽泛,包括人民调解、行政调解、商事调解、行业调解、司法调解等。

3.多元程序与主体的选择性,是指纠纷当事人可以在多元化程序及主体中选择自己认可的某种具体程序与主体来解决纠纷。多元化就是为了适应不同当事人、不同纠纷及权益被侵害的不同程度而设定的制度。

4.多元程序与主体之间的协调性,是指纠纷进入调解程序后,当事人不愿接受调解或因其他原因致使调解无法达成一致意见而失败,可以由调解程序进入诉讼程序,纠纷解决主体由调解组织变为诉讼组织。当然,进入诉讼程序后纠纷

当事人变为诉讼当事人,需要完善或补充相应的资料。

二、构建西藏基层纠纷多元化解决机制的必要性

(一)多元化纠纷解决机制是尊重纠纷解决规律的需要。随着西藏经济社会的发展,农牧区基层社会也得到了较大发展,农牧民的权利意识、法治意识、维权意识不断增强,导致基层纠纷类型呈现多样性,既有家庭成员内部因婚姻、继承、赡养、扶养、抚养、赠与而发生的家庭型纠纷;又有村与村、乡与乡、邻里之间因草场、林地、用水等侵权纠纷;既有基层群众与乡政府之间因管理问题而发生的行政纠纷,也有企业之间、基层群众之间因市场交易而发生的纠纷,等等。不同的纠纷呈现不同的法律特性,不同的纠纷有不同的解决方法。有些纠纷事实清楚、简单明了,容易解决,只需要有人主持调解就很容易解决;而有些纠纷虽然简单,涉案金额不大,但事实复杂,不容易调解,就需要具有一定法律专业知识的人员来主持解决,或者需要到人民法院通过正规诉讼程序才能得到解决。为适应不同纠纷使用不同的解决组织或程序,必须构建多元化纠纷解决机制。让司法及其他官方与民间的纠纷解决机制,形成合力共同发挥作用,这才是解决社会矛盾纠纷的根本之道。

(二)多元化纠纷解决机制是满足人民群众维护合法权益的需要。随着中国特色社会主义法治体系及西藏地方立法的不断完善,中央第六次西藏工作座谈会确立的依法治藏原则在西藏的具体落实,法律赋予公民的权利逐渐增多,人民群众的权益诉求不断丰富扩大。人民群众在维护其权益时,不可避免的会与其他利益主体、权益主体发生碰撞,碰撞的结果很大程度上会发生纠纷。为解决纠纷,维护公民的合法权益必须构建多元化纠纷解决机制,以适应不同群众的不同需要。

(三)多元化纠纷解决机制是实现国家治理体系和治理能力现代化的需要。国家治理体系和治理能力现代化是相辅相成、相互促进的有机整体。国家治理体系现代化是治理能力现代化的基础,国家治理体系现代化的构建和完善为治理能力现代化提供保障和框架;治理能力现代化是国家治理体系现代化的具体体现,治理能力现代化的运用和实现是对国家治理体系现代化的丰富和拓展。实现国家治理体系和治理能力现代化的目的,是实现社会和谐有序,为国家经济、政治、文化、社会和生态文明发展创造良好的社会环境。

要实现社会和谐有序必须构建多元化纠纷解决机制以消除化解社会矛盾纠纷。

习近平同志在党的十八届三中全会上指出：“国家治理体系是在党的领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域体制机制、法律法规安排。”解决基层纠纷是社会治理的重要环节。构建西藏多元化纠纷解决机制就是以多种方式、多种制度来解决基层纠纷，把矛盾纠纷化解在基层群众的家门口，消灭在萌芽状态，不增加基层群众为解决纠纷而支付额外的成本。因此，构建多元化纠纷解决机制是创新社会治理的具体表现，是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要。

(四)多元化纠纷解决机制是节约纠纷解决成本和司法资源的需要。以司法诉讼的方式解决基层纠纷，必然走完立案、答辩、举证、开庭、送达宣判等众多程序，如果任何一方不服均可提起上诉，二审还要走完上述程序。面对这样复杂冗长的诉讼程序当事人不仅要投入大量的时间成本，一次又一次的来到法院，且要付出交通费用的成本。同时，司法机关也要付出大量的人力成本。为了节约上述成本，可以构建多元化解纠纷机制，比如人民调解或民间调解，既省时无需当事人翻山越岭到县城中心的人民法院解决纠纷，也无需支付诉讼费。因此，构建多元化纠纷解决机制可以节约纠纷当事人的成本和国家的司法资源。

(五)多元化纠纷解决机制是促进和谐西藏建设的需要。推进和谐西藏建设就是要有效地解决各种各样的纠纷，把矛盾纠纷化解在萌芽状态，使西藏经济社会处于和谐有序，无矛盾无冲突状态。只有构建多元化纠纷解决机制，提供多种多样的纠纷解决程序和组织，让纠纷当事人根据解决矛盾纠纷的需要自愿选择解决纠纷的程序和主体。那样就能更好地解决纠纷，化解纠纷使纠纷当事人心服口服。从而尽快把基层纠纷遏制在发生之前，化解在纠纷进行之中，推进和谐西藏的建设。

(六)多元化纠纷解决机制是便利基层群众维护合法权益的需要。多元化纠纷解决机制的最大特点就是基层县乡镇村建立多层次解决纠纷的组织机构，具体解纷组织者是基层纠纷当事人身边的人，是德高望重者、热心群众工作的人，且都不同程度地了解纠纷。这样能够方便群众，不出村、不出乡、不出镇就能解决纠纷；同时，能够把纠纷

解决在村里、乡里、镇里。因此，构建多元化纠纷解决机制能够方便基层群众。

(七)多元化纠纷解决机制是善治的具体化。十八届四中全会、十九大均提出善治，多元化纠纷解决机制就是依据善治精神，针对过去传统上依靠人民法院独家包揽所有纠纷而提出的新举措。一般情况下绝大多数人认为，发生纠纷只有诉至人民法院通过审判才能够得到解决。这是错误理解司法是公平正义的最后一道防线的结果。其实，司法是公平正义的最后一道防线说的很清楚，司法是最后一道防线，也就是说在最后一道防线之前还应有其他救济程序，比如和解或民间调解等，这些救济途径无法维护自身权利时最后才寻求司法救济。一开始便越过其他程序直接诉至司法，来到最后救济之门是有悖于纠纷解决规律的。因此，我们认为，随着学者对ADR研究的深化及多元化纠纷解决机制的建立，应确立善治解纷观念。

三、着力推进西藏基层纠纷多元化解决机制建设

(一)设立基层纠纷分流中心

纠纷解决机制应当以一定的组织机构为依托，并根据矛盾纠纷的发展需要不断完善组织机构的形式。^①具体而言，以县调解组织为中心，依托基层乡镇村三级调解组织，以三级调解组织调解员为受理案件端口，组成相互联系、相互沟通、信息共享的调解网络大平台。调解中心与各个调解组织、成员的责任及功能如下：

1.调解中心负责汇集各个乡镇村的调解组织及调解员收集到的纠纷信息，依据纠纷复杂程度、纠纷性质等，指挥基层调解组织及调解员引导当事人选择适当的调解组织或调解员化解纠纷。对交通事故、医疗纠纷、劳动争议等特殊案件由调解组织直接告知当事人到相关专业部门进行解决。对一般常规性纠纷，如事实清楚、争议不大、案情简单的基层纠纷，可建议当事人选择村调解组织进行解决，对重大、疑难、尖锐、复杂的纠纷，可建议当事人选择乡镇调解组织或人民法院进行化解。在这里，调解中心的主要职责根据分析评估的结果引导当事人选择适当的调解机构，调解中心不直接调解基层纠纷。

2.各个调解组织及调解员的职责与功能。乡镇村调解组织及调解员是调解网络大平台的神经末梢，负责与纠纷当事人直接对接，受理纠纷当事

^①陈奎：《论多元化纠纷解决机制的组织机构建设》，《保定学院学报》，2014年第5期第20页。

人要求解决的纠纷案件,收集纠纷及纠纷当事人的信息,向分流中心输送收集到的信息。

(二)完善基层调解组织

2010年我国人民调解法出台后,各地县乡镇村依据该法的要求都相应成立了人民调解组织。西藏也不例外,各基层乡镇村均成立人民调解组织。课题组在林芝县调研时了解到,林芝县设立调解委员会87个,其中,四镇三乡设立调解委员会7个,村委会设立调解委员会76个,街道办设立调解委员会1个,社区设立调解委员会3个,基本实现了全覆盖。但是,在课题组调研过程中发现,基层调解组织虽然成立了,但是还存在许多问题:1.调解成员的文化素质普遍不高,法律专业知识更是缺乏。虽然地县相关部门经常提供学习培训会,但收效甚微。2.工作经费难以保障。人民调解法明确规定,基层调解组织受理案件不得收费,县级以上地方人民政府对人民调解工作所需经费应当给予必要的支持和保障。但在调研中发现,相关部门对调解员的误工补贴及奖励承诺均没有兑现。各地基层调解组织调解纠纷所用的笔墨、纸张、档案袋等均没有经费保障。从各地的调研情况来看,这是普遍现象。3.基层调解组织基本没有办公场所。依据人民调解法规定,人民调解委员会是依法设立的调解民间纠纷的群众性组织,受理案件不得收费。因此,全区的调解组织基本没有办公场所。作为承担大量基层纠纷的调解组织,必须予以完善。提高基层调解组织人员的专业知识。各级司法行政机关应当利用一切可能的机会组织基层调解员学习培训。组织他们以案学法的形式到人民法院旁听审理案件。各级人民政府应当确保基层调解组织的经费。西藏基层调解艰苦是有目共睹的,在基层开展调解工作非常辛苦。经费是顺利开展的前提和基础,没有经费保障,尤其在偏远基层,调解工作很难开展。因此,必须按照人民调解法的规定确保基层调解组织的经费。4.有计划有步骤逐渐解决基层调解组织的办公场所。在基层调研中,发现许多调解组织没有办公场所,必须逐步解决基层调解组织的办公场所的问题。

(三)遴选民间调解员,由县人民法院、司法行政机关及相关专业人员组成遴选委员会,在基层乡镇村原指定的基层调解员之外,按照一定的标准遴选民间调解员

标准必须是当地乡镇村常驻人员,年龄必须在50周岁以上,在当地享有一定声望,热爱祖国、

热爱人民,关心国家大事,为人正派公道,没有不良记录等。民间调解员可以直接受理本村、本乡、本镇村民之间、村与村之间简单纠纷。民间调解员调解纠纷必须邀请乡镇村中的相关人员在场,调解成功后必须形成书面调解协议,纠纷当事人、民间调解员及在场人员签字按手印进行确认,报乡镇政府备案。

(四)完善相关法律法规

目前,我国关于纠纷调解原则与程序的法律包括民事诉讼法、行政诉讼法及人民调解法等相关法律法规。相对而言,单独就某个领域的调解原则与程序规定比较完善,但是,法律之间缺乏相互协调、相关联系,这在实践中造成了各自为政,老死不相往来的局面。因此,首先,必须打破法律孤岛格局,在人民调解与民事诉讼两者之间建立起制度性的联系,当基层纠纷依据人民调解法调解纠纷时,如果调解不成,则自动进入民事诉讼审判程序,依法判决结案。其次,在行政诉讼与人民调解之间也建立起制度性的联系,当基层调解组织、调解员及民间调解员在调解基层纠纷时,无法达成一致意见,又涉及行政诉讼纠纷的则可以直接进入行政诉讼审判程序,依法判决结案。

参考文献:

- 1、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。
- 2、《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》。
- 3、《最高人民法院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[2016]14号》。
- 4、《中华人民共和国人民调解法》。
- 5、王学辉:《纠纷多元化解决机制》,《行政法学研究》2012年第1期。
- 6、范愉:《非诉讼纠纷解决机制研究》,中国人民大学出版社2000年版。
- 7、王振清:《多元化纠纷解决机制与纠纷解决资源》,载于《法律适用》2005年第2期。

作者单位:中共西藏自治区委员会党校
责任编辑:罗勇