

国家社科基金重大项目首席专家论坛

构建全民共建共享的 社会矛盾纠纷多元化化解机制

□ 廖永安 刘青

党的十八届五中全会提出：“建设平安中国，完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。”以“全民共建共享”为核心的全新社会治理理念的确立，是党对社会发展规律认识不断深化的结果，为构建社会治理创新和体系完善提供了重要思路和方向指引。尤其在当前社会矛盾纠纷日益多样化、复杂化、尖锐化的形势下，迫切需要以“全民共建共享”理念为指导，打造一套科学完备的社会矛盾纠纷多元化化解机制。

构建全民共建共享的社会矛盾纠纷化解机制的时代意义

坚持人民主体地位的重要体现。坚持人民主体地位，就是要将实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的根本目的。坚持人民主体地位是我国如期实现全面建成小康社会奋斗目标，推动经济社会持续健康发展进程中必须遵循的一项基本原则。在社会矛盾纠纷化解机制构建中，坚持“全民共建共享”理念，不仅要求“力”取之于民，充分调动人民的积极性、主动性和创造性，为人民参与社会矛盾纠纷化解提供便利的制度渠道，而且要求“利”用之于民，机制的建构成果由人民共享，满足人民不同的纠纷解决需求。

实现社会治理体系与治理能力现代化的必然要求。人们评价一个社会的文明程度及治理水平，其依据不在于矛盾纠纷发生的频度与烈度，而在于是否具备一套高效、权威、有效的社会矛盾纠纷化解机制。当前中国正处于社会转型期，利益格局的调整深刻而复杂，社会矛盾纠纷频发且日趋多样化、复杂化、尖锐化。在如此严峻的形势下，如何调动一切社会积极因素，构建一套高效、权威、有效的社会矛盾纠纷化解机制，真正实现“全民共建共享”，无疑将成为我国实现社会治理体系和治理能力现代化的必然要求。

构建社会主义和谐社会的根本保障。社会和谐是当代中国人民共同企盼的生活状态，更是中国特色社会主义的本质属性。和谐社会的形成，有赖于构建起一套全民共建共享的社会矛盾纠纷化解机制，使各方的利益得以协调和均衡，使受损的权利得到救济和恢复。而全民参与、社会自治、多元合作等重要因素的融入，无疑将更有助于社会矛盾纠纷化解体系的完善和机制调整，促使各项矛盾纠纷化解机制焕发出勃勃生机，从而真正成为社会的安全阀、利益的调节器和社会的稳定剂。

全民共建共享的社会矛盾纠纷化解机制的实现路径

在我国社会矛盾纠纷化解机制的建构中，要真正实现“全民共建共享”的目标，必须围绕利益表达

渠道畅通、利益协调和保护机制健全这一目标，从司法的公众参与、仲裁的自治、调解的体系重塑和信访的法治化改革等需要共建的实践单元入手，努力打造一套司法、调解、仲裁、信访等有效衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制，从而方便民众接近正义和利用多种渠道解决纠纷，满足其多元化的纠纷解决需求，最终实现社会矛盾纠纷化解机制效益的全民共享。

确保公众有效参与司法。确保公众有效参与司法，不断提升司法的公信力，是解决目前司法制度中诸多问题的利器，其中人民陪审员制度和人民监督员制度的改革无疑是最为重要的两个切入点。就人民陪审员制度而言，其改革必须与二元转型社会结构相适应，以陪审员与法官分职分权为基础，构造陪审制与陪审制结合、人民陪审员与专家陪审共存、常识判断与专业判断并行的陪审制度二元结构体系。在以人民陪审员践行司法大众化的同时，也可以以专家陪审补足法官职业化不足的缺失，以有效提升司法的品质。就人民监督员制度而言，针对当前存在的社会公众认识不足、人民监督员代表性缺乏、监督案件范围有限、监督实效不足等问题，其改革应以提升人民陪审员的监督效力为重点，完善其制度运行机制和运行环境。

实现仲裁的充分自治。全民共建共享理念不仅体现为多元参与、合作共治的价值追求，而且内含着转变政府职能、实行市场引导、坚持民间自治的社会自治要求。具体到仲裁领域，要求打破当前仲裁机构独立性不足、行政化色彩浓厚的僵局，促进仲裁机构的民间化改革；要求正确勘定司法监督的边界，减少司法的不当干预，最终提升仲裁制度化解社会矛盾纠纷的能力，实现仲裁制度的全民共建共享。实现这一目标，必须推进仲裁的民间化改革，坚持仲裁机构的民间性，提升仲裁的独立性，完善仲裁机构的内部治理结构，逐步推进仲裁制度的系统改革；必须合理界定司法监督的边界，着力调整司法与仲裁的关系，实现司法对仲裁由监督为主到支持为主、监督模式从全面监督到程序监督的转变；必须建构仲裁第三人制度，强化对仲裁第三人的权利保障机制，从而助推仲裁制度与仲裁机构的完善和发展。

重塑多元的调解体系。全民共建共享理念的提出，为我国调解体系的重塑和完善指明了方向。具体思路包括：构建社会自治型的人民调解。全民共建共享是强调民众参与、鼓励民间自治的多元化理念。当前人民调解行政化色彩浓厚，应从政府主导的模式，逐渐过渡为社会自治的模式；完善公共服务型的行政调解。全民共建共享倡导“协助合作”的开放式理念。当前行政调解应走出片面性行政限权的误区，强化政府服



● 14版 学术
逻辑学的演进
逻辑应用的范围
现代逻辑前沿

● 15版 经济学
“僵尸企业”的成因与处置策略
优化城乡收入分配格局的有效路径

● 16版 智库
开辟中国和世界
交流对话新境界

实现共享发展的有效制度安排

□ 张雅勤

实现共享发展，是中国共产党人的崇高追求，是“以人民为中心的发展思想”的集中体现。习近平同志深刻指出：“以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节。”其中，有效的制度安排，则是最根本、最重要的环节。党的十八届五中全会明确提出，坚持共享发展，实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，必须“作出更有效的制度安排”，依靠制度的优化与保障来“使全体人民在共建共享发展中有更多获得感”，深刻揭示了实现“共享发展”的基本思路 and 关键路径。

有效的制度安排：实现共享发展的关键路径。“共享”的实现不能仅仅依靠思想教育和理论宣传，更需要具体实践中付诸有效行动。习近平总书记精辟指出：“治理国家，制度是起根本性、全局性、长远性作用的。”“共享发展”理念的实现，归根到底需要有效的制度安排作为坚实后盾。如何协调多元力量之间的利益关系，消解社会转型带来的消极影响，是推进共享发展过程中需要解决的关键问题。只有以制度的权威引领和推动改革进程，以制度的权威保障和巩固发展成果，才能有力地破除利益藩篱、疏浚矛盾淤积、凝聚改革共识、保障社会和谐。

制度的稳定性能够明确地指引发展方向，保障成果共享。发展改革既意味着突破旧框框、再创新格局，也要在坚持共享发展的原则下循规而行、依制度而进。只有将稳定的制度规范作为改革的压舱石、发展的推进器，朝令夕改、形式主义、急功近利等现象才能得到有效杜绝，改革的系统性、整体性和协同性才能得到有力保障。制度的明确性能够有效地维护人民共享权，促进社会公平。只有以明确的制度体系作为后盾，清晰界定每个公民所享有的发展权利，客观规定社会利益的分配原则，才能切实保障全体人民实现发展权利共享、发展条件共享、发展成果共享，营造公平的社会环境。

公平的制度取向：实现共享发展的价值指引。共享发展的理念，注重的是解决社会公平正义问题，强调的是对社会资源公平、公正的分配。政府作为公共资源的权威分配者，只有在公平的制度体系的引导和规范下，才能在调整各种利益关系和化

解矛盾纠纷中始终秉持公共性原则，增进人民福祉，促进人的全面发展，创建起“人人参与、人人尽力、人人享有”的局面。公平的制度取向体现在权利公平、机会公平、规则公平三个维度，为实现共享发展提供价值指引。首先，权利公平促进了“人人参与”的实现。制度公平保障每个公民平等地享有制度赋予的知情权、参与权、选择权和监督权等基本权利，为人民参政议政、民主监督、共享发展提供支撑力量与现实途径。其次，机会公平增强了“人人尽力”的动力。制度公平赋予每个公民平等的政治、经济、文化等方面的发展机会，体现在对所有社会成员的“不偏袒性”和“非歧视性”。任何社会成员在职业选择、职务升迁、资源利用等方面都能拥有平等机会，都能无差别地享有制度赋予的尊重和关怀，在处于不利境地时都得到充分的社会保障和利益补偿。最后，规则公平保障了“人人享有”的落实。制度公平要求实现制度面前人人平等，绝不承认也不允许任何凌驾于法律之上或超然于规则之外的特权群体；要求国家超越自利性和利益集团的诱惑，通过公平的规则来合理配置公共资源，有效调整利益关系，实现社会公共利益和个体利益的兼顾、普遍受益与合理差别的统一、共建与共享的共赢。

完善的制度体系：实现共享发展的职能载体。“共享”不是一个抽象的概念，而是实实在在地体现在衣食住行、生存发展等各个民生领域。当前，民生问题在我国显得尤为突出，医疗、教育、就业、扶贫、住房、养老、食品安全等问题严重制约了人民共享改革发展成果的实现。因此，要使全体人民在共建共享发展中有更多的获得感，就必须从解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题入手。

民生问题的解决不能依靠运动式治理，必须按照以人为本的要求，瞄准民生领域的重点问题，通过完善的制度体系来保住基本、补上短板、兜好底线。其一要强化基本公共服务制度体系。坚持普惠性、保基本、均等化、可持续的方向，构建起不分区域、不分城乡的各种基本公共服务体系和社会保障制度，实现人人共享。其二要科学设

务理念，促进调解机制的法治化、专业化，提高社会的有效参与度，完善公共服务型的行政调解；发展市场引导型的商事调解和行业调解。“全民共建共享”是尊重市场规律的放权式理念。当下，与其耗费巨大公共资源，自上而下地推行商事调解和行业调解，不如尊重市场规律，将商事调解和行业调解市场化、商品化，促进其商业化、专业化和职业化的发展。

促进信访的法治化。“全民共建共享”是一种社会全体动员的协同创新理念。具体到当前正在进行的信访法治化改革，它不仅要求完善司法机关对涉法涉诉信访的有效化解机制，行政机关对信访问题的正确处置机制，同时还要求充分发挥社会第三方的力量，建立健全信访的第三方参与机制，以实现信访问题的社会共治治理。具体思路包括：通过司法解决涉法涉诉信访事项。应完善“诉访分离”机制，将涉法涉诉信访事项从普通信访体制中分离出来，纳入司法解决的轨道，并建立健全信访终结机制，落实司法最终解决原则；建立信访的第三方参与机制。包括：充分发挥律师的独特优势，动员律师积极参与化解和代理涉法涉诉信访案件工作；设立中立的第三方信访评估机构，探索由律师、学者、退休法官及检察官等社会贤达人士组成的评估委员会，对信访进行公正客观的评估；多管齐下的化解信访问题方案。

确保纠纷解决机制的有效衔接。长期以来，我国社会矛盾纠纷化解工作存在机制不全、力量分散、职能重叠、衔接不畅等缺陷，由此带来解纷效率低下、资源浪费严重等突出问题。因此，在注意发挥各项机制优势的同时，还要注重整合资源，努力实现各项机制的优势互补和有机衔接。具体做法：非讼机制之间的有效衔接。应推动社会调解的发展，既要创新调解方式，进一步完善人民调解、行业调解、商业调解、劳动争议调解等多种形式的调解，又要谨防调解泛化，加强调解、仲裁及信访等机制的资源共享与合作互动；诉讼机制内部的有效衔接。将立案登记、诉讼服务、诉调对接、小额速裁、特别程序等纳入多元化纠纷解决机制体系，实现诉讼机制内部之间的灵活转换和有序衔接；诉讼与非讼机制的有效衔接。继续发挥法院在推进多元化纠纷解决机制中的核心作用，确保司法最终救济的同时，应实质性支持和完善诉讼外的纠纷解决机制。实现调解、仲裁、涉诉信访与诉讼机制的有效衔接，必须在尊重三者制度特色和运行规律的基础上，建立妥当合理的司法审查机制，并对调解协议司法确认、委托调解、律师参与涉法涉诉案件的化解等相关衔接程序做进一步的精细设计。

（廖永安系国家社科基金重大项目“构建全民共建共享的社会矛盾纠纷多元化化解机制研究”首席专家、湘潭大学法学院教授）

基础不牢，地动山摇；基层不稳，天下难安。基层社会的有效治理事关整个国家和社会的长治久安。党的十八届五中全会明确提出：加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。社会组织作为群众共建、公民共享的重要平台和载体，为活跃地方经济、发展民主政治、推进社会建设等发挥了重要作用。但我们也注意到，社会组织参与与基层社会治理正面临一些挑战：一方面，我国社会组织的发展尚处于初级阶段，社会组织的社会认知度不高、公信力不足、治理经验缺乏等问题一定程度上影响了其参与基层社会治理功能的发挥；另一方面，社会组织参与社会治理创新的体制机制尚不健全，比如创新动力不足、与政府衔接不到位、监管管理缺乏细则等均是导致治理低效的制约因素。新形势下社会组织参与基层社会治理需要正视不足、找准方向、明确路径，以实现社会组织发展与基层社会治理有效之双赢。

合作与激励：社会组织参与基层社会治理的总体思路

合作是导向。中外社会治理的经验表明：合作治理是社会治理的核心元素和基本趋势。当前，有的地方政府“视权为命”“惜权如金”，从根本上说是理念创新不够、观念转变不强的缘故。因此，应充分认识到社会组织的优势，奠定合作治理的思想基础。应当看到，社会组织在发展基层民主、化解社会矛盾、完善公共服务等方面均有用武之地和精彩表现。社会组织能够协调政府与公众之间、政府与法人之间、人与人之间、利益群体之间等各种关系，以避免摩擦、减少矛盾、消除对抗，最终达到双赢及整个社会的安定和谐。政府应以“小政府、大社会”为目标，加快推进行政体制改革，把一部分行政权力剥离给社会，由社会组织来承担，并划定合作治理的领域和范围。

激励是动能。政府一旦把权力下放，社会组织是否愿意“接手”？应着力构建激励机制，提供合作治理的动力源泉，增强社会组织参与治理的积极性、主动性和创造性。实践中，一些地方政府通过“项目带动、政府购买”等方式，不仅使社会组织得以快速成长和发展，也大大提高了社会组织参与基层社会治理的兴趣和动力。因此，我们可以改变传统单一的资金供给模式，构建一个以项目驱动为基础，资金协助为补充、激励标准层级递进的激励机制。通过激励机制和平台的搭建，既能提供合作治理的物质保障，也可提升社会组织的治理能力。

创新与法治：社会组织参与基层社会治理的核心路径

创新是灵魂。一要创新参与模式。社会组织如何参与社会治理创新？美国、德国、日本等有成功的经验，国内北京市东城区、徐州市云龙区、宁波市北仑区等有优秀的案例，“项目承接”“公益创投”“红领之家”等均是社会组织参与基层社会治理创新的有益探索。通过参与模式的创新进而推动社会组织治理创新，让社会组织的桥梁纽带作用进一步增强，使社会组织的社会责任和社会价值得以凸显。二要创新监管模式。可建立专门的社会组织评估机构，打造专业的评估人员队伍，对社会组织实行动态的评估。同时，政府可实施公众满意度的问卷调查和实地访谈，运用群众的口碑、投票等方式对社会组织进行实时的监督。

法治是保障。社会组织参与基层社会治理既要依法进行，也需要法治保障。首先，加快推进社会组织立法。从国内外实践来看，我国宜采取“统一立法+专门立法”相结合的方式，通过统一立法，明确社会组织的社会治理职能，对社会的运行机制、衔接机制、监管机制等予以统一规定。同时，针对不同性质和类型的社会组织进行专门立法，此有利于各种类型的社会组织保持自身优势，实现多样化和创新性治理。其次，创新要依法，政府应尽快对社会组织参与社会治理创新的活动予以立法形式予以明确保护，用法律的权威捍卫其正当权利，让创新治理不偏离法治轨道，始终符合法治的精神和原则。此外，政府应出台配套措施和办法，加强对相关法律制度的宣传和普及，使社会组织尽快达到参与社会治理所需要的社会认同度。

信任与扶持：社会组织参与基层社会治理的实现机制

信任是治理网络得以维系的基本要求。社会组织只有获取政府与社会的信任，才能真正嵌入社会治理网络之中，才能减少集体行动的阻碍，进而维系社会组织与政府良性互动的局面。为此，政府须坚持两大原则：一是以信息公开作为立信之基。“阳光是最好的防腐剂”，社会组织的运行状况和治理情况只有让社会了解、受公众监督，社会组织才能赢得政府和社会公众的合理评价和有力支持，社会组织的公信力和美誉度才会随之提升。二是以能力建设作为守信之本。信任源于实力，社会组织没有治理能力，又如何赢得政府和社会的信赖？社会组织的自律能力、治理能力、服务能力等均是能力建设的重要方面。实践中，一些社会组织通过参与社会救助、维权维权、公益慈善等社会治理活动，治理能力得以增强，社会公信力大幅提升。

扶持是社会组织参与治理的重要支撑。当前，各级政府对社会组织的扶持涉及政治、经济、文化等多个领域，出台了多项扶持政策，产生了积极效果。但总体来看，政府对社会组织的扶持范围较为狭窄，扶持机制尚未成型。为此，一要顶层设计，实施系统的政治扶持。如出台相关政策，转变政府职能、下放行政权力、简化登记审批等，打出政治扶持的“组合拳”。二要多方筹措，提供充分的经济扶持。政府可以设立专项扶持资金，实施“精准帮扶”，根据新出台的《慈善法》，重点加大对公益慈善类、行业类商会类、城乡社区服务类社会组织以及为社会治理作出突出贡献的社会组织的扶持力度。三要统筹兼顾，建构综合的培育体系。地方政府可以建立若干个社会组织孵化基地，让社会组织得到专项培育，此外，还要加大对社会组织成员的业务培训，打造专业化的人才队伍，为社会组织参与社会治理提供持续的智力支持和人才保障。（作者单位：宁波大学法学院）

朱全宝

理论部主办
本版责任编辑：
曹建文
联系电话：
010-67078606
电子邮箱：
gmrzz@126.com
美术编辑：
杨震