

田成有:我国多元化矛盾纠纷解决对策研究 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/486/2021_2022__E7_94_B0_E6_88_90_E6_9C_89__c122_486347.htm 【摘要】 多元纠纷解决

机制是世界各国在纠纷解决和司法制度发展中面临的共同课题。我国正处于由经济转型而引发的社会转型时期，由于社会成员受益不均，社会政策调整利益格局发生变化，社会转型政府管理行为失当，国家对社会成员的权威及控制能力相对减弱等原因而导致社会矛盾纠纷呈现出多元化的新情况。本文分析了新时期矛盾纠纷的新特点、成因和纠纷解决机制的现状，有针对性对构建多元化纠纷解决机制，提出自己的见解与建议。当前，我国社会转型正面临关键的临界点，各类社会矛盾纠纷发生率和激化率急剧上升，矛盾纠纷的关联性、聚合性、敏感性不断增强，矛盾纠纷的多样化、群体化、过激化、复杂化、疑难化不断突显，社会的稳定与和谐面临严峻挑战。正确认识和把握新形势下社会矛盾纠纷的特点和规律，将矛盾和冲突控制在可以掌握的范围内，探索建立和健全多元化纠纷解决机制，实现诉讼内外各种纠纷解决方式的功能相济、有机衔接与融合，增强矛盾纠纷解决的科学性和有效性，促进社会稳定和谐，这是构建社会主义和谐社会必须研究和解决的具有全局性、前瞻性、战略性的重大课题。

一、我国社会多元化纠纷形成的成因及纠纷解决机制评析

进入改革发展的关键时期，我国社会的矛盾和纠纷出现了一些新情况，新特点。（一）我国经济社会发展中的矛盾特点评析

1、纠纷类型的多元化。过去，社会矛盾纠纷主要表现为婚姻家庭、宅基地、邻里、债务等类型，这类矛盾纠纷

占总数的80%以上。而现在的矛盾纠纷往往是因国有企业改制、农村土地征用、城镇房屋拆迁、环境污染、工资福利、劳务纠纷、企业破产、兼并、拍卖、合伙经营、房地产开发等涉及群众切身利益的问题，新型纠纷不断涌现。

2、纠纷主体的趋利化。随着改革开放的深入，受市场作用的驱使，人们的生活观、价值观发生了很大的变化，人们更加注重和追求与自己密切相关的实际利益，功利主义价值取向逐渐凸显，从而使经济利益矛盾和物质利益冲突成为引发矛盾纠纷的核心内容。

3、纠纷处置疑难化。在“单位人”的年代，矛盾大多在各单位内部就可处理和化解，而如今的人大多变为“社会人”，大量的矛盾集中到了社会上。而且很多纠纷跨地区、跨部门，协调难度大。过去人们对党和政府还有一种朴素的感情，服从意识较强。而如今人们民主和平等的要求较高，对政府、组织的依赖减少，独立性和自主性增强，纠纷调处的疑难化和艰巨性非常明显。

4、纠纷引发的群体化。在社会转型时期，不少利益矛盾存在于不同利益群体之间，如果处理不好，一旦激化，就容易产生群体性事件。

(二)转型期我国社会矛盾纠纷形成的成因评析

1、利益分化是多元化纠纷产生的经济根源。随着社会管理方式和机制的根本转变，社会整体结构、组织结构和身份结构也发生了重大变革。阶层、群体和组织不断分化，不同社会群体和阶层的权利和利益意识被不断唤醒和强化，在社会资源有限的前提下，多元化的利益群体不可避免地相互竞争和发生冲突，从而产生多元化的纠纷。可以说：“利益矛盾和利益冲突，将会成为我国今后社会生活的一个组成部分。中国正在进入利益分化、利益博弈和利益冲突的时代。”特别是在体制转换中

，一些行使公权力的部门通过执掌的公共资源分配权，将公共权力部门化、部门利益合法化，更是容易引发公权力与民众之间的矛盾和纠纷。近年来，在劳动、医疗、环保、教育、自然资源、物业管理等领域的矛盾和纠纷增长较快，主要就是因为在这些领域内合理的利益调整机制和权益保护机制没有及时建立和完善起来，造成权利保护弱化，责任后果不足。

2、政府职能的错位是多元化纠纷产生的体制根源。在体制的转换中，政府既是市场主体又是管理主体，既充当运动员，又充当裁判员，导致角色错位。政府职能的错位使部分人失去原有利益，因补偿不足而引发的矛盾和纠纷比较突出。我省这种状况在城市主要表现为大规模的城市建设和改造中，旧城改造和房屋拆迁中执行政策不到位，补偿安置不合理，过度 and 滥用行政权进行强制拆迁；而在农村则主要表现为土地征用和移民搬迁安置过程中涉及安置补偿标准、强制手段滥用等问题。需要指出的是，在体制转换中，一些行使公权力的部门通过执掌的公共资源分配权，将公共权力部门化、部门利益合法化，引发了公权力与民众之间的矛盾和纠纷，近年来，在劳动、医疗、环保、教育、自然资源、物业管理等领域的矛盾和纠纷增长较快就是这种根源的体现。值得注意的是各种矛盾纠纷出现对立、冲突时，政府缺乏相应的利益协调和对话机制，随意性较大，沟通不够，表达不畅也预埋了更多的矛盾和纠纷。部分行政机关自防自调欠缺，罚字当头，见物不见人，不能正确处理人民内部矛盾纠纷。少数行政官员，不听民声、察民意，主观武断，出台一些与老百姓心愿相违背、经不起时间检验的政策，使百姓不满意而引发矛盾。

3、法律调整不力是多元化纠纷发生的法律

根源。带有普遍性的问题是法制建设落后于经济社会的发展，不能及时规范和调整新型社会关系，导致制度空隙无法可依。另外，法律程序和标准复杂、繁琐，导致很多纠纷不能及时解决，甚至越演越烈，更为重要的是法院判决无法执行、无力执行的结果导致矛盾纠纷解而不决、化而不解。特别是法律的尊严和权威没有树立，纠纷当事人不达目的誓不罢休的非理性冲动，一定程度上鼓励了小事大闹、大事群闹、群事久闹的无休止上访、申诉、缠讼现象。更为重要的是，多元解纷机制没有很好地建立，诉调对接机制没有理顺，路径不畅，也使很多矛盾纠纷的分化、转化得不到及时、快捷、方便的处理。

4、基层组织社会控制力弱化是矛盾发生的社会根源。值得注意的是，社会转型期公民对组织的认同感、归属感逐渐淡化，尤其在农村基层组织权威下降，管理不力，自律不严，对群众的号召力、凝聚力和说服力大大减弱。从调研情况看，一些涉及土地使用权纠纷、农地征用纠纷及农村集体经济收益分配纠纷等多是由于村基层组织实施的重大决策没有按照《村民委员会组织法》的规定运作，没有召开村民大会或村民代表大会方式进行民主决议，损害了农民民主权利和财产权益而引起。

5、价值观、人生观偏差是诱发矛盾的思想根源。处在社会转型期，唯利是图、见利忘义、一切向钱看等腐朽思想乘虚而入，法律意识和法制观念淡薄，每个人由于生活、居住、文化、环境等诸多方面存在的差距，人们的思想道德、社会风气、组织纪律混乱，收入分配拉大，一些群体的利益要求难以充分满足，心理调适不当，自己无所适从又得不到外界的及时帮助，“积郁成疾”，就容易导致矛盾纠纷甚至恶性案件的发生。

（三）转型期

我国纠纷解决机制评析 1、法院负担过重，压力增大。在现代社会中，司法是公认的、解决纠纷的一种常规方式，具有终局性、权威性、普适性等优势和特点。但司法解决纠纷是有限的，一是司法不能也不适宜解决所有的纠纷；二是司法存在着繁多的程序设计，成本高昂难以满足当事人的解纷需求；三是司法本身从实体上难以达到法律效果和社会效果的统一。近些年来，随着经济交往的密切，经济关系的复杂化，市场主体数量的增多，使法院案件以几何级数增长。应该意识到，诉讼既是纠纷解决的主渠道，也是规则形成的一种机制，社会必然对其寄予厚望。国家需要通过法律的统一适用统合社会，同时也期望法律能保障社会的稳定，通过具体的诉讼活动进行广泛深入的社会启蒙，培养社会主体的现代法律意识，为此，法律和诉讼的作用还会进一步提高，公民的诉权和可司法范围还会进一步扩大，诉讼数量增加也不可避免。同时，也应认识到，由于缺乏法治的经验和传统，法治兴国的政策被简约为诉讼至上，民间私下解决纠纷在主流意识中被描述成法盲行为。在弘扬程序正义理念的浪潮中，民间调解这种反程序机制受到了清算。在缺乏法治经验的情况下，人们对纠纷的解决产生了一种不正常偏向，即将诉讼作为实现其权利的唯一正确途径，很多人不考虑诉讼成本动辄将纠纷诉上法庭，把对诉讼的利用作为其法律意识提高的标志，致使法院审判压力加大。在一个社会中，诉讼全能主义无限扩张，法院大包大揽，诉讼成了解决纠纷的“独木桥”，纠纷解决渠道单一，社会对诉讼解决机制过分依赖，使非诉讼的纠纷解决被视为法盲行为，形同虚设，法院的纠纷解决由“最后一道防线”变成“第一道防火墙”。 2、民间

调解作用有限。民间调解组织为调处、化解矛盾纠纷在组织上提供了保障，发挥了人民调解“第一道防线”的作用。但从实践上看，民间调解作用有限，表现在，民间调解的不稳定性，接受调解后反悔，人民法院不认可其调解效力，致使调解的权威大打折扣，民间调解的社会化、制度化、自治化程度较低，调解人员的法律意识不强，调解的不规范、不严谨导致了民间调解的功能急待完善与优化，这是当前很多人不愿意选择民间调解而直接诉讼的重要因素。此外，人民调解组织发展不平衡，缺乏有效的衔接、保障机制，经费不到位，调解人员的法律素质不高、调解积极性不强也是影响矛盾纠纷得到有效化解的重要因素。

3、行政机关纠纷解决功能未充分发挥。行政裁决因其不收费，政府的公权力可以直接决定权属，效率高而成本低，本来应当是一种比较好的纠纷解决途径，但现实中行政裁决在纠纷的解决之中并没有起到应有的作用，除公安、工商、土地等部门外，其他行政机关在法律无明确规定又无强制性任务的情况下，无动力主动化解纠纷，行政机关为免被诉诸法院的风险，对于裁决民事纠纷持消极态度。此外，行政裁决缺乏必要的程序性，一些行政机关为了政绩工程、形象工程，处理方式比较单一，处理结果不公正，也在一定程度上使行政机关在纠纷解决上的作用有限。

4、非常规性解纷。非常规性纠纷解决机制主要针对那些在调解、司法、仲裁等常规性专门机构或程序中难以解决且通常具有较大社会危害或影响的矛盾纠纷，如群体上访、越级上访所涉事项、政策诉求型纠纷，涉及民族、宗教方面的纷争、群体性事件等。值得注意的是，非常规性纠纷采用特殊动员与对抗方式，“借时而发、借势而发”，社

会危害程度非常大。非常规性纠纷体现着我国现实社会中各阶层之间的紧张与对抗，是影响我省社会稳定与安定和国家大政方针实施的重要因素。可以预计，在今后较长时期中，社会纠纷的总量还将不断增加，甚至处于上升趋势，一旦现有的机构及力量不足以应对纠纷时，常规性纠纷就有可能向非常规性纠纷转化，而非常规性纠纷的解决由于随机性过强，人为因素多，缺少科学、合理、稳定而系统的方式，解决社会纠纷的各机构相互脱节、推委、各自为政，不能很好地衔接、照应，必然会引发更大的祸害，潜伏着更大的危机。比如，信访问题。信访本来是我党从群众路线中诞生出的一项政治发明，其初衷是关注民生、体察民情、了解民意、掌握群众诉求，起到联系人民群众的桥梁纽带作用，显然信访的功能仅在于下情上达，信息反馈，但实践中信访已逐渐被异化为一种权利救济手段、一种特殊的纠纷解决方式。不少信访人期望通过信访获得纠纷的满意解决，因而“越级访”、“进京访”、“重复访”甚至无理缠访闹访不断上升，所采取的行为越来越激烈。总体评价（1）目前我国多元的纠纷解决体系尚未形成，社会矛盾纠纷没有建立起合理的分流机制和对滥诉行为的有效制裁机制，这直接导致了纠纷直接进入诉讼程序，引起机制失衡；（2）社会矛盾没有开发附设替代性的纠纷解决机制，纠纷解决机制结构不尽合理，取向单一，在一些替代性纠纷解决机制中，当事人对非诉讼解决方式的功能、程序和优点了解不够，难以利用，对替代性纠纷解决方式存在误解，这直接导致在一定程度上使其他纠纷解决机制虚置，引起机制单一；（3）社会矛盾纠纷没有建立起具有可操作性的协议效力认定准则，司法资源的配置以

及诉讼程序与替代性纠纷解决方式的分工与衔接不够合理，非诉讼解决方式的处理结果缺少法律强制力的保障，导致了纠纷解决成本过高，导致了其他纠纷解决机制的调处结果流于形式。（4）解纷主体的法律素质较低，其所受的专业训练有限，缺乏比较规范的替代性纠纷解决方式的程序设计，这使得替代性纠纷解决方式在人们心目中的地位不高，影响了对它的选择利用。

二、构建多元化矛盾纠纷解决机制的意义

在矛盾中求协调、在对立中求统一、在差异中求共存是人类努力解决纠纷的基本规律。用不同的方法解决不同的纠纷，是马克思主义哲学的重要观点。由于冲突的性质、形式、对抗程度不同，解决纠纷的手段、方式也必然是多样的。建立和完善多元化纠纷解决机制，对维护社会稳定，构建和谐社会具有重要意义。

（一）有利于维护社会的和谐与稳定

在构建和谐社会中，努力建构一套行之有效的解纷机制，并将纠纷解决纳入科学化、程序化、制度化轨道，这是有效预防，成功化解，维护改革、发展和稳定的大事。所以，构建多元解纷机制，既是顺应时代改革发展的大趋势，顺应我国全面建设小康社会的全局性发展需要，更是因地制宜，灵活掌握真正做到定纷止争的现实需要。

（二）有利于尊重多元社会的多样选择

社会主体在对纠纷解决方式选择时，或基于社会情理和社会规范的考虑，或基于法定权利义务的考虑，或基于情谊维系等考虑，而会选择或双方协商妥协解决，或请权威机关决断等不同的途径。纠纷解决方式的选择体现了纠纷主体对各种解纷方式有不同的偏好，多元化的解纷方式能满足不同主体的不同要求。寻求和建构多元化的纠纷解决机制，让纠纷主体能够根据法律规定按照自身利益的要求选择纠

纷解决方式，是一个法治社会所应具备的最基本的功能，同时，也是构建和谐社会所不可或缺的要害。因此，构建多元化纠纷解决机制，从机制上赋予当事人在纠纷解决方面更广泛的选择权，从法律上保护当事人对程序或实体上权益的处分，不仅是妥善解决纠纷，节约社会资源的需要，同时也意味着国家对公民基本自由的尊重，以及对公民权利的多途径、多层次的保障。（三）有利于真正有效地化解各种矛盾纠纷 多元矛盾纠纷决不是仅仅依靠法院一个部门、仅用法律一种手段就能解决的，面对越来越突出的矛盾纠纷的复杂性、多发性与司法资源的有限性、司法能力的局限性之间的矛盾，必须充分发挥多元优势，针对各类纠纷的不同特点，相应的部门和组织在党委的统一领导下，各司其职，各尽其能。大量案件涌入法院，案件数量激增，不仅使法院因超负荷运转而不堪重负，产生“诉讼爆炸”的现象，而且容易在客观上滋生“迟到的正义”，进而影响到法院的司法公信力。构建多元化纠纷解决机制，引导人们选择诉讼外纠纷解决方式，不仅有利于纠纷的解决，而且有利于平衡诉讼资源的供求关系，促进司法资源和社会资源的优化组合。三、我国多元化纠纷解决机制构建的思路与对策“社会越复杂，纠纷解决的方式、手段也越丰富，构建多元化的纠纷解决机制就越重要。”所谓多元化纠纷解决机制是指在一个社会中，多种多样的纠纷解决方式以特定的功能和特点，相互协调地共同存在、所结成的一种互补的、满足社会主体需的多样需求的程序体系和动态调整系统。多元化纠纷解决机制的构建是一项复杂的系统工程，我们应解放思想，更新观念，立足经济社会发展实际，积极探索社会纠纷解决的多样化、合理化机制

，及时有效地解决社会纠纷，降低纠纷给社会带来的风险与危害，减少解决纠纷的成本和周期，使纠纷解决的效果达到最佳程度，以促进经济社会的发展。

一、基本理念

1、多元化理念。

我国目前正处在一个有史以来最为多元化的状态之中，我们应当以多元化作为制度设计的目标。（1）解纷主体要多样化。解纷主体不仅应包括具有国家属性的解纷主体（如法院、行政机关），还应包括非国家属性的民间主体（如民商事仲裁机构、群众自治组织、行业组织、人民团体、中介组织）；不仅应包括自然人解纷主体，还应包括组织形态的解纷主体；不仅应包括特定行政区域的解纷主体，还应包括跨行政区域的解纷主体（如区域性调解组织）；不仅应包括专门性的解纷主体（如劳动争议仲裁机构），还应包括综合性的解纷主体（如基层群众自治组织）等等。（2）解纷方式要多样化。向社会提供的纠纷解决方式要尽可能多样，这些方式包括私力救济、公力救济，调解、和解、仲裁、判决等，既包括国家法、也包括政策、道德、民间习惯等，既包括强制性的硬性手段，也包括教育、引导、疏导的软性手段。

2、自治理念。

自治理念是替代性纠纷解决机制的重要支柱，在法律资源稀缺，法律程序繁杂、法律成本高的现实情况下，我们必须大力提倡私力救济，充分调动当事人的主观能动性，尊重当事人的自治权，发挥当事人在纠纷解决过程中的主导作用，倡导协作、协商来解决纠纷。

3、效益理念。

久拖不决，只会使矛盾越积越深，追求高效应该成为纠纷解决机制的基本指导思想。诉讼外纠纷解决方式以其具有成本低、快速、方便、非对抗性等特点，不仅为当事人提供了直接具体的眼前利益，而且还避免了诉讼和庭审的复杂和久

审不决、久拖不决和等弊端，能够达到互利双赢的效果。4、法治理念。法律是最高的标准，最公正的尺度，最好的权威。一切矛盾纠纷的解决必须依法进行。我们必须建立公正、高效、权威的司法制度，矛盾纠纷的解决必须牢固树立法治意识，一切按程序办，按制度办，按法律的规定办，必须坚持公平、公正、公开和公信，避免党委、政府干预或陷入矛盾纠纷的旋涡中。5、和谐理念。多元化纠纷解决机制构建的目的是理顺情绪、减少对抗、恢复秩序、建设和谐。矛盾纠纷的解决必须坚持科学发展观，坚持统筹协调，注意效率与公平、发展与稳定的矛盾平衡。确保矛盾不积累、不膨胀、不激化。

二、基本思路

- 1、构建多元化纠纷解决的平台。要以多元化理念重新认识法治的意义和功能，以最大限度地回应社会与民众对纠纷解决的需求为出发点，向社会提供的纠纷解决方式要尽可能多，以最大限度的满足人们的解纷需求。
- 2、构建科学的纠纷分流机制。要根据不同的纠纷类型、纠纷难易，选择和解、调解、仲裁、司法等丰富多彩、形式多样的解纷办法，要疏通纠纷解决的路径，指引当事人选择合适的解纷方式和解纷主体。要提倡适用替代性纠纷解决机制，树立替代性纠纷解决机制的权威，以分担诉讼的压力，弥补诉讼的不足，要在保障公民诉讼权利、扩大司法管辖范围的同时，为社会主体提供更为经济、便捷和平和的非诉讼解决方法，引导人们的合理预期。
- 3、高度重视调解的作用和价值。调解根植于我国历史文化传统，被誉为“东方经验”。它不仅符合当前社会大众的价值观念和诉讼意识，也体现了中华民族追求自然秩序、社会秩序和谐的理想。要高度重视调解的作用，改进调解方式，不断完善调解制度。

要以调解作为政法工作的主线，强化行政调解的资源优势，最大限度地利用传统资源，认真梳理我国调解制度不同形式之间的关系，把民间调解发扬光大，把行政调解发挥到位，把法院调解贯彻始终。

4、高度重视解纷机制的互动与互补。要整合资源，构造出一套“以社会为依托、以法院为核心”的纠纷解决系统，建立以诉讼解决纠纷为主导、以非诉讼解决纠纷为补充，或者以民间调解为解纷的第一道防线，以司法解纷为最后一道防线的方式，多种解纷方式并存，诉讼和非诉讼二者相辅相成、良性互动、功能互补的系统，努力寻求协商、调解、仲裁、裁判等方式相互衔接的解纷机制。要建立人民调解、行政调解、司法调解上下贯通，左右相连，互相联动的“大调解”工作格局，推行调解先行、司法为末，中贯行政、仲裁的运作系统，下级要避免矛盾上交、上级要防止越俎代庖或过多干预。

5、高度重视解纷人员的素质提高和责任追究。解纷人员必须牢固树立“公正、规范、文明、廉洁、高效”的理念，懂法律、知政策、晓民意。要在人员的选任方面有必要的资质要求，在法律知识、专业技能、心理掌控和驾驭解决纠纷的能力、技巧方面进行必要的训练，同时，为了纠正权力与责任割裂的现象，应建立和完善对行政违法失职行为的责任追究制度，细化到具体的人，规定其应承担的责任和后果。

三、基本对策（一）搭建平台，理顺机制 实行党委、政府统一领导是多元化纠纷解决机制构建的关键。党政职能部门是疏导和化解各类社会矛盾，维护社会和谐稳定的责任主体，党委、政府要发挥主导作用，关注民生，以人为本，依法行政，科学决策，从源头上减少政府和领导工作上的纰漏和失误，避免政府的不作为、乱作

为行为，制定正确的应对矛盾调节机制与对策。政法部门负责牵头协调，成立社会矛盾纠纷调处服务中心是核心。建议建立统一的社会纠纷信息收集、分析和协调平台，增强对社会纠纷信息全面了解与掌握的能力，减少和避免社会纠纷掌握中的盲点，提高应对和处置社会纠纷的主动性。在具体的对策上，建议在政法委成立社会矛盾纠纷调处服务中心，重点抓好基层矛盾纠纷排查调处工作体系建设，通过中心的总受理和总分流的平台，指引当事人选择合适的解纷方式和解纷主体。中心”成立后，要尽快完善信息网络，着眼于“发现得早”，建立对纠纷矛盾的灵敏反映机制，中心要做到横向到边、纵向到底，上下贯通、左右协调、多方参与。按照“归口管理、依法办理、限期处理”的原则，整合各部门的资源，使矛盾纠纷“化解得了，控制得住”。“中心”还要提高纠纷解决的预见性和前瞻性，对“已了”的矛盾纠纷进行必要的回访、督促，防止矛盾纠纷反复或转化，对“未了”的矛盾纠纷要进行跟踪、控制，防止事态扩大。（二）明确责任，落实到位 对国家属性的解纷主体实行法定责任制管理。建议对行政机关要按纠纷所涉的主要行政管理事项全面划分、确认各自的解纷范围并相应明确解纷职责，将解纷工作纳入行政机关绩效考核体系，将解纷工作纳入追责（问责）的范围，促使解纷职责的履行，克服现实中相互推诿、不解纷、不及时解纷、不正确解纷的现象。对法院而言，建议加强指导、协助培训其他解纷机构工作人员的力度，大力支持和保障其他解纷方式有效运行，完善有关诉讼与非诉讼效力对接、程序对接的安排等。对非国家属性的解纷主体实行契约责任制管理。目前，一些发达地区已经出现了政府购买

解纷服务的市场化做法。建议我省对非国家属性的自然人和民间组织可以实现契约责任制管理，允许解纷主体向当事人收取一定费用，基于我省经济尚不够发达且不平衡的特点，应着力发展国家“买单”式的解纷服务方式。（三）多管齐下，抓住重点

- 1、大力倡导协商和解。建议认真审视中国传统本土的固有资源，对一些民事纠纷和轻微的刑事纠纷，提倡采用协商、自主、平和的方式进行劝导、调和，鼓励私力救济，鼓励和解。
- 2、大力推动人民调解制度复兴。建议进一步巩固、规范和加强乡镇、街道办事处人民调解委员会和村民委员会、居民委员会等人民调解委员会建设，机关、学校、企业、事业单位，特别是用人比较集中，纠纷矛盾比较突出的企业和机构，必须建立健全人民调解组织；建议大力发展区域性、行业性的人民调解组织，根据实际情况和社会发展的需求不断尝试建立各种新型的纠纷解决机制，逐步培育和规范面向社会服务的专业化、职业化调解机构，建立一支扎根群众的懂法律、知民情、有公道的高素质的调解队伍；建议人民调解工作必须把预防矛盾纠纷作为工作的重点，坚持抓早、抓小、抓苗头，严防转化、升级，通过教育、说服、感化、规劝、疏导，力争把大量的民间矛盾解决在基层、化解在萌芽状态。
- 3、大力强化诉讼调解工作。要积极推行诉前调解机制。起诉到法院的案件，建立诉前辅导机制，以立案为关口，对当事人进行必要的诉讼咨询和指导，实现立案环节的过滤和分流，要充分履行释明告知义务，引导当事人形成正确、理性的纠纷解决观念，为当事人提供最佳的纠纷解决建议。要处理好调解结案与判决结案的关系，宜调则调，当判则判。
- 4、大力强化司法机关的核心地位和权威

。必须保证司法作为最终救济的地位，法院的判决要有一锤定音之效力，法院的执行要不折不扣地得到落实或兑现。不仅要彰显程序上的公正，形式上的正义，而且要以纠纷解决为立足点，努力做到案结事了，实现法律效果和社会效果的统一。对于蓄意挑起矛盾、制造事端的要坚决及时地、毫不手软地进行打击和治理。

四、强化衔接，相互配合 法院、司法行政部门和各职能机构必须形成共识，统一思想，理清思路。一旦确定了各部门的职责，就必须按照“不缺位、不错位、不越位”的基本原则，确保责任到人，责任到位，确保矛盾不上交、不转移。建议在法院与人民调解组织间建立经常性工作联系和沟通机制，在法院与其他纠纷解决方式之间保持一种必要的联系与牵制，共同研究矛盾纠纷的规律和特点，排查原因，制定对策。根据我国民族众多、民间习惯丰富以及城乡差距较大的实际，建议纠纷解决的方式分类指导，区别对待，有所侧重。在农村地区是以私力救济、民间调解为主，充分发挥宗教、长老、民间习俗的作用。而在城市，则大力推进专业化、正规化的建设，逐步探索民间调解纳入到人民调解的范畴中并逐步获得法律效力。

五、加强保障、注重宣传 建议进一步加快人才培养和素质提升，从基础上、根本上解决解纷队伍参差不齐，素质不高，队伍老化、观念落后、办法陈旧的问题。要加大基层人民调解员、司法助理员的选聘、任用工作，把那些有权威、有影响的人士吸纳进调解队伍，加大培训力度，提高他们的解纷能力，建议从干部任用、人员配置、经费装备、物质待遇、奖励等方面，进一步完善向基层倾斜资源的政策，把素质好、能力强的人力资源充实到基层，形成心往基层想、人往基层走、钱为基

层花的导向，真正使基层的解纷工作有活力、有成效；建议进一步加强宣传和提高共识，使大家充分了解、认同、选择多元化纠纷解决机制的重要性，引导当事人运用高效、便捷、低成本的方式解决矛盾纠纷。新闻媒体和宣传部门要充分利用网络完善、传播快、影响大等优势，加大舆论的宣传、引导和监督工作；要以法律进社区、进校区、进农村为契机，帮助人民群众树立正确的荣辱观，引导群众形成科学理性的纠纷解决意识，为多元化纠纷解决机制的运行提供一个良好的社会氛围。建议充分发挥人民代表、政协委员广泛联系人民群众和社会阶层的作用，听取和收集来自不同阶层、不同界别人士的意见和要求，推动多元解纷机制的顺利实施。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com