

纠纷 解决

多元调解的方法与策略

上海市高级人民法院

上海市司法局

编

上海市法学会

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

J I U F E N J I E J U E D U O Y U A N T I A O J I E D E F A N G F A Y U C E L U E

D925.04/35

2008

纠纷 解决

多元调解的方法与策略

——“化解社会矛盾和多元调解机制”研讨会论文集

主 编：史德保

副主编：张海棠 刘忠定

编 辑：陈冬沪 王 健

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

纠纷解决:多元调解的方法与策略/上海市高级人民法院,上海市司法局,上海市法学会编. —北京:中国法制出版社,2008.3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0458 - 7

I. 纠… II. ①上…②上…③上… III. 民事纠纷 - 调解(诉讼法) - 研究 - 中国 IV. D925.114.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 025435 号

纠纷解决:多元调解的方法与策略

JIU FEN JIE JUE; DUO YUAN TIAO JIE DE FANG FA YU CE LUE

主编/史德保 副主编/张海棠 刘忠定

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/787×1092毫米 16

版次/2008年4月第1版

印张/30.25 字数/425千

2008年4月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0458 - 7

定价:76.00元

北京西单横二条2号 邮政编码100031

网址:<http://www.zgfsz.com>

市场营销部电话:66033393

传真:66031119

编辑部电话:66010405

邮购部电话:66033288

序

林化宾

在人民矛盾日益凸显的形势下，如何进一步拓展调解工作空间，完善调解工作机制，建立大调解工作体系，有效化解社会矛盾是当前政法工作面临的一项重要课题，也是中央、市委对做好政法工作的明确要求。市高级人民法院、市司法局、市法学会共同组织“化解社会矛盾和多元调解机制”研讨会，并将各位专家、学者和实务工作者的研究成果结集出版，汇集凝聚各方面的智慧和力量，很有意义、很有价值，有助于加快推动多元调解工作格局的形成，更好地促进社会和谐。

市第九次党代会明确提出，上海要坚持走科学发展道路，加快实现“四个率先”，努力建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市。在实现这个宏伟蓝图的进程中，国际因素与国内因素相互影响，传统安全与非传统安全相互并存，历史问题和现实矛盾相互牵扯。就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、征地、动拆迁、物业管理等关系群众切身利益的领域，存在并还将不断产生大量矛盾纠纷。在此情况下，寻求有效途径，更加注重发挥调解工作对于促进社会和谐稳定的功能作用，及时化解各种社会矛盾，消除各种不安定因素，维护社会稳定，为上海发展创造一个良好的社会环境，就显得尤为迫切。鉴于当前社会矛盾涉及多层次的社会关系、多样化的矛盾主体、多领域的利益冲突以及体制、机制、政策、法律、观念等多方面的因素，化解社会矛盾的重任难以由政法部门一家包揽，必须善于发挥党的政治优势和组织优势，各方负责、源头预防、标本兼治，主动依靠各级党政组织、社会组织和广大群众来化解矛盾纠纷、调整利益关系，不断健全社会矛盾的调解制度。

善于运用调解手段化解社会矛盾，是促进社会和谐的有效途径，完善矛盾纠纷的多元化调解机制，是当前亟需研究的现实课题。实践证明，人民调解是一项具有悠久历史、体现中国特色、适合我国国情的重要制度，运用调解手段化解矛盾纠纷有利于在更大范围、更广领域维护社会稳定；有利于促进人民内部团结，维护家庭、社区安定，有效防止人民矛盾激化；有利于体现当事人平等主体的地位，发挥平等协商、平等对话的功能，创造更为和谐的社会氛围；有利于有效缓解日益增长的矛盾纠纷与有

限司法资源之间的矛盾。

化解消弥各类矛盾纠纷，需要构建大调解的工作格局，这必须在党委的统一领导下，以人民调解为基础，人民调解、行政调解、司法调解既充分发挥作用，又相互衔接配合，综合运用多种手段，才能奏效。构建大调解工作格局，还要探索、解决人民调解工作与法院工作进一步衔接的问题，政法各部门以及信访、劳动、房地等政府部门和工青妇等组织如何进行配合、协助的问题等；需要进一步充实参与调解的力量，充分调动社会各界参与调解的主动性、自觉性，在社会上进一步形成理解调解、参与调解、支持调解的氛围，创造性地调动社区居民及社会组织积极参与到调解工作中发挥主导作用，将一批德高望重、有专长的同志引入到调解员队伍中来；需要积极拓展人民调解工作领域，大力发展行业性、区域性调委会，推进人民调解与仲裁调解、行业协会调解以及社会专业组织参与的有机结合，探索人民调解与劳动仲裁、医患纠纷调处、治安案件调处的有机结合，进一步丰富大调解的工作内容；还需要加强对相关理论的研究，回答好理论界和实务界普遍关心的人民调解前置、人民调解协议书的效力、多层次纠纷解决机制的构建等问题，为健全调解制度提供理论支撑。总之，必须通过巩固调解工作成果，总结调解工作经验，探索调解工作规律，不断提升调解工作水平。

研讨会及研讨成果的结集出版，为推动形成大调解工作格局进行了有益的探索。但我们的工作不能止于研讨，更要着眼于实际工作的推进。当前和今后一个时期，各级党委、政府把消除和化解人民内部矛盾纠纷，作为维稳综治工作的头等大事来抓，列入了党委政府的重要议事日程。各级政法委和综治部门必须把人民内部矛盾纠纷排查调处工作作为维稳综治工作的第一任务，积极牵头做好调解工作；各级政法机关必须充分发挥职能作用，更加注重调解工作的实践，推动和支持大调解建设；包括法学会在内的相关研究部门必须经常分析研究矛盾纠纷的特点和规律，积极促进调解工作的新发展；通过互相协调，齐抓共管，共同参与做好人民内部矛盾纠纷排查调处工作。希望通过大家的努力，加快推动大调解建设，最大限度地增加和谐因素，最大限度地减少不和谐因素，努力为实现重要战略机遇期的顺利发展创造和谐稳定的社会环境和公正、高效、权威的法治环境。

（本序作者为中共上海市委政法委员会副书记、上海市社会治安综合治理委员会副主任）

目 录

一、多元调解机制的理论与实践

ADR 与我国大调解的产生和发展	章武生 (3)
化解社会矛盾的合作治理模式	彭 勃 (14)
浅谈人民调解与诉讼调解的衔接	崇明县司法局基层科 (21)
人民调解、行政调解、司法调解有机衔接的对策思考	
——以杨浦区整合调解资源的实践探索为视角	石先广 (28)
浅论律师在人民调解、行政调解和司法调解中的作用	程键明 江 净 (37)
公诉案件调解司法及法理评析	王俊民 胡锦涛 (43)
从和解到和谐：论刑事协商制度的中国意义	王永杰 (50)
从公安机关调解的视角，谈大调解机制的建立	于 军 (61)
论行政诉讼和解制度的构建	
——从合意解决纠纷的角度考量	王 岩 (70)
我国劳动争议调解制度的反思和重构	杨东锋 (90)
和谐社会背景下的网上调解	王 飞 (98)
浅论民事调解案件进入执行程序	周园园 (110)
论纠纷解决模式与法治发展的逻辑	
——以中国大陆农村纠纷解决模式的特点分析入手	李瑜青 (117)

二、人民 调 解

构建大调解工作体系 为建设和谐社会服务	刘忠定 (129)
上海市多元化人民调解机制的构建	柯葛壮 林永鹏 (137)

民事纠纷多元调解机制的思考和探索	茆荣华 (148)
健全与完善新时期人民调解制度的几点思考	蒋晓伟 (155)
论人民调解与诉讼调解的制度衔接	姚蔚薇 (160)
关于现行人民调解制度的思考	李沾雨 (172)
略论我国农村的人民调解	李旒凡 (176)
当前物业管理纠纷的特点及其委托人民调解的有效尝试	徐素娣 (185)
轻微刑事案件和解制度的理论与实践	王 强 (189)
更新理念 先行先试 积极探索有序推进医患纠纷化解新机制	孙 勇 (195)
健全医患纠纷的调解机制	王 江 (200)

三、行政调解

行政复议中运用调解制度的思考	刘 平 (209)
行政调解的反越位和补缺位思考	彭 钰 罗 宁 (214)
申诉专员与信访机构：行政争议调解功能国际比较	彭述刚 (221)
推进仲裁前劳动争议地区调解，促进劳动关系和谐	周国良 (233)
劳动争议调解机制构建设想	吕晓璐 (238)
劳动纠纷调解机制的发展与完善	上海市闵行区劳动和社会保障局 (250)
关于构建“区镇村片线联动外劳调解网络”的 思考和初探	上海市闵行区劳动和社会保障局外地劳动力管理所 (257)
对新时期做好劳动争议调解的几点思考和建议	高 燕 (263)

四、司法调解

法理交融，回应社会需求 促调求和，构建和谐社会	张海棠 (271)
和谐社会背景下法院调解制度的反思与重构	蒋传光 (277)
试论当前一审法院调解制度的弊端和完善	顾文凯 李 丽 (292)
论调审合一的正当性 ——多重视角的观察	胡震远 (302)

诉讼调解风险和防范措施探研	王秋良 章武生 胡春明 钱 燕 胡志国 周冬英	(313)
民事调解中法官的风险与防范	金绍奇	(329)
规范刑事附带民事诉讼调解若干实务问题探讨	余 剑	(343)
我国仲裁调解之探析	刘文娟	(350)
仲裁中的调解制度研究	林 峰	(360)

五、司法 ADR 与我国调解模式

上海法院涉诉纠纷调解机制的探索与完善	席建林 董 燕 韩 毅	(375)
ADR 与中国法院审判制度建构的思考		
——以上海市长宁区人民法院的人民调解窗口为视点	陈琦华	(384)
一种路径的尝试		
——司法 ADR 模式下我国法院非诉讼纠纷解决		
机制的构建	韦 杨 曾俊怡 刘亚玲	(393)
论我国法院附设 ADR 的制度构建	韩天岚	(407)
和谐社会与公正司法视野下的纠纷解决机制		
——兼论法院附设 ADR 的构建	章其苏	(420)
我国司法 ADR 制度的构建	刘筱文	(430)
法院附设的诉前调解制度研究	包晔弘 程 珊	(438)
合意与规则的契合		
——以诉前调解为研究对象	杨泉宝 顾 权	(452)
法院诉前调解若干问题浅析	张黎华	(467)

一、多元调解机制的理论与实践

ADR 与我国大调解的产生和发展

章武生*

一、ADR 与司法 ADR 的发展背景

ADR 即英文 Alternative Dispute Resolution 的缩写,这一概念既可以根据字面意义译为“替代性(或代替性、选择性)纠纷解决方式”,亦可根据其实质意义译为“审判外(诉讼外)纠纷解决方式”或“非诉讼纠纷解决方式”、“法院外纠纷解决方式”等。ADR 概念源于美国,原指上个世纪逐步发展起来的各种诉讼外纠纷解决方式的总称,现在已引申为对世界各国普遍存在着的、民事诉讼制度以外的非诉讼纠纷解决方式或机制的称谓。ADR 技术被广泛地运用,原因主要在于:首先,当事人、律师以及法院认识到运用 ADR 可以比通过传统的诉讼程序更快、更节省,更利于保护个人秘密,还可以更有效地解决问题。其次,ADR 能够更好地满足多层次的纠纷解决需求。现代社会充满了复杂的利益冲突,由于冲突的性质、形式和程度的不同,对解决冲突和纠纷的手段、方式的要求也必然是多样的。再次,ADR 为当事人提供了一种通过对话和协商解决纠纷的渠道。ADR 体现了更为彻底的当事人自治原则,它既不同于完全的“自力救济”,又避免了正规诉讼程序的高成本、高风险和其他固有弊端。最后,ADR 可以减少诉讼程序的对抗性,有利于维护双方当事人的长远利益和友好关系。

ADR 原来指民间解决纠纷的办法,与在法院进行的诉讼无关。但是,上个世纪 70 年代以来,在英美法系国家特别是美国一些州法院在法院内设仲裁和调解等第三人解决纠纷的制度,实际上是把 ADR 当作了诉讼程序中的一环,这种 ADR 叫做司

* 章武生,复旦大学法学院教授、博士生导师。

法ADR,或称附设在法院的ADR(Court Annexed ADR)。^①附设在法院的ADR,虽然是诉讼程序的一环,但按照法院解决纠纷的传统方法来说,ADR仍然被视为诉讼外的即不经过判决解决纠纷的程序。此外,当事人之间和解是美国解决纠纷的主要形式,而法院采取ADR的目的,主要是促进当事人之间的和解。根据美国联邦民事诉讼规则第16条第3款规定,法院召开双方当事人或律师参加的审理前会议协商案件的审理前准备。其中一个很重要的协商内容就是研究和解的可能性和是否利用审判外的程序解决纠纷的问题。因此,ADR已经成为法院尽量避免开庭审理,迅速解决纠纷的一个重要手段。

司法ADR具有准司法性质,这种准司法性质可以从两个角度来分析,首先,与传统诉讼程序相比,司法ADR具有非司法性质。这主要表现在以下三个方面:其一,对于传统的审判程序而言,法官必须严格按照实体法和程序法认定事实,作出裁判。而法院附设ADR程序从本质上说属于合意解决纠纷的机制,解决纠纷的根据可以是当事人自主选择的地方习惯和行业惯例或其它社会规范,而不必然要遵从法律规范,同时解决纠纷的程序简便快捷、灵活多样。其二,主持传统审判程序的是法官或陪审团。在法院附设ADR的程序中,无论是促进双方和解的中立人还是作出评价性判断或假定性裁决的“法官”,通常都是来自于法院之外的律师、退休法官、相关行业专家或法院的辅助人员。而且司法ADR程序进行中,法官通常不直接介入双方交涉的过程。^②其三,传统审判程序的判决裁定生效后具有终局性,这是司法

① 根据主持纠纷解决主体的不同,ADR主要可分为:(1)民间机构的ADR,如各国的仲裁机构的仲裁、我国的人民调解、日本的交通事故纷争处理中心、美国的邻里司法中心(Neighborhood Justice Center)等;(2)国家的行政机关或类似行政机关所设或附设的纠纷解决机构,如消费者协会、劳动争议仲裁机构等;(3)司法ADR(又称法院附设ADR)(court-annexed ADR),这是一种虽然以法院为主持机构、但与诉讼程序截然不同的诉讼外纠纷解决制度。即虽不同于审判,但与诉讼程序相关联,或在法院主持下的纠纷解决制度;如美国各种法院附设的ADR、日本的家事调停、英国的可选择程序等。

② 在美国,法官一般并不参加调解,而是把案件的调解工作交给调解协会来进行,调解协会的性质为非营利团体,有的案件必须交付调解。在调解期日,先由双方当事人的代理人说明案件的概要和自己的主张,然后调解委员适当地进行询问。在此基础上分别听取双方代理人对调解方案的意见,并经过调解委员会的协商,归纳调解方案,向当事人进行通知,并要求在一定期限内答复同意或反对。如果拒绝,案件就转入法庭审理。拒绝调解的当事人,如果在判决中没有得到比调解结果更有利的判决时,将要承担拒绝调解以后对方当事人所支付的一切诉讼费用。

最终解决原则的要求。但通过司法 ADR 程序获得的调解结果,仲裁裁决通常是非约束性的,或者司法 ADR 程序只是为当事人提供了评价性判断或参考性意见,当事人可以拒绝接受并要求法院重新审理。其次,与法院外 ADR 相比,司法 ADR 又具有一定的司法性质,这主要表现在以下两方面:第一,法院对于司法 ADR 程序的管理、监督甚至主持。根据美国 1998 年 ADR 法,每个联邦法院应当指派在 ADR 程序方面富有经验的雇员或一位司法官员来执行、管理、监督和评价法院的 ADR 程序,他们还负责招收、考察和培训在司法 ADR 程序中充当中立人和仲裁人的律师。^①在日本、韩国和我国台湾,调解这种司法 ADR 的主持者即为法官。^②第二,司法 ADR 程序与法院的诉讼程序有一种制度上的联系,在某些法定条件下,可被作为诉讼程序的前置阶段,法院还可对其进行司法审查。在此意义上,它们也就构成了司法系统的组成部分。同时司法 ADR 也可以被看作是案件进入法院之后的非审判的纠纷解决途径,这种途径与审判途径相辅相成,共同承担着解决纠纷的司法职能。^③

就与诉讼审判的关系而言,日本的民事调解是一种在其位置的界定上显得相当微妙的制度。首先这是因为,从进行调解的主体来说,调解一方面属于法院内具有广义司法性质的纠纷处理程序,另一方面又有法院外民间身份的调解委员参加而体现出“审判外”的或“非司法”的特征。不仅如此,在与诉讼程序的关系上,一方面民事调解是在诉讼之外的另一种纠纷解决程序,但调解在另一方面又可以被“嵌入”诉讼程序中间,甚至不妨说调解是纠纷在进入诉讼程序后可能展开的另一种处理进路。这主要是因为纠纷被交付调解在制度上存在着两条不同的途径。纠纷的当事人可以向裁判所申请调解,这种情况下纠纷的处理完全是通过在诉讼之外的调解程序进行的,如果调解没有成功一方当事人则可以另行提起诉讼,两种程序之间的区别非常明显。但纠纷被作为调解案件处理的另一种途径却是在当事人提起诉讼之后由法官依职权将案

① 参见 28 U. S. C. &651 (d)。

② 在上述国家和地区,调解机构原则上是由调解主任法官和 2 名以上的调解委员组成。民事调解委员为非专职法院工作人员,一般具有对民事纠纷解决有用的专门知识或在社会生活上有丰富经验。根据笔者在日本、台湾访问时现场观察,法官一般是到场讲个开场白,然后就把具体调解工作委托给调解委员去做,调解成功了再请法官到场。调解的地点原则上在法院。

③ 杨严炎:《美国的司法 ADR》,载《政治与法律》2002 年第 6 期。

件纳入调解程序,在调解开始到终结的期间之内诉讼程序只是暂时中止,如果调解成功则按撤诉处理,调解没有成功的话,则恢复诉讼程序的继续进行。显然,在这种情况下,调解和诉讼两种程序有着紧密的内在联系。^①

二、我国大调解产生和发展的背景分析

“大调解”一词有多种多样的理解,使用上也极不统一。一般认为,“大调解”一词主要有广义和狭义两种理解。狭义的“大调解”是指市、县、乡、镇近年来成立的调解中心。广义的“大调解”是指在党委政府的统一领导下,由政法综治部门牵头协调、司法行政部门业务指导、调处中心具体运作、职能部门共同参与,整合各种调解资源,对社会矛盾纠纷的协调处理。其目的是将民间调解、行政调解、司法调解等其他各种调解资源整合在一起,把矛盾纠纷化解在基层。此外,大调解的一个突出特色在于,将化解矛盾纠纷和预防矛盾纠纷相结合。将调解工作向前延伸,既搞好“灭火式调解”,又搞好“防火式调解”,充分发挥调解工作在预防和解决矛盾纠纷中的双重功能。

近年来,全国许多地方都在大调解上作了有益的探索,我们上海在这方面也作了很多尝试。例如,推行网格化管理,建立区域性调解委员会,选任首席调解员,试行“李琴工作室”,探索调解的社会化与专业化^②等等。通常我们所说的“大调解”一词是在广义上使用的。

作为综合解决社会矛盾纠纷的一种尝试,“大调解”的出现不是孤立和偶然的。既有与国际上的ADR共同的原因,还有自身的特点:

首先,“大调解”的出现是适应解决我国转型期社会矛盾纠纷的需要而产生的。以前的人民调解是以人民调解委员会为主的调解体系,其工作对象主要是民间纠纷。而在新形势下的社会矛盾主要以征地补偿、拆迁安置、企业改制、滞后行业的整治和取缔等社会活动和政府行为带来的矛盾,具有复杂性、群体性、综合性和敏感性等特

① 王亚新:《对抗与判定——日本民事诉讼的基本结构》,清华大学出版社2002年版,第240页。

② 上海市高级人民法院、上海市司法局:《关于规范民事纠纷委托人民调解的若干意见》;《上海市加强人民调解专业化社会化建设 构筑解决社会矛盾新机制》,详见 <http://www.chinalaw.gov.cn>; 《试述社区网格化管理中法律服务资源的整合》,详见 <http://www.justice.gov.cn>; 《政府出资,购买人民调解》,详见 <http://www.dffy.com>。

点,加之群众民主、法律意识的增强,极易引发群众上访事件,甚至带来社会动荡。而对以上新情况,只靠民间调解显然不能应对,这就要构建大调解网络,把民间调解、行政调解、司法调解综合起来,成立社会矛盾纠纷调处中心,组成由党委、政府统一领导、综治或司法机关牵头实施,由民政、城建、妇联、工会、公安等部门参加的联合调解组织,职能部门各司其职,形成全社会共同参与的矛盾纠纷大调解工作格局,增强对矛盾纠纷的调处力度,确保调处成功率。

其次,“大调解”的出现是与当前社会矛盾纠纷的解决机制现状相适应的。目前,现实生活中的很多纠纷并不仅仅是法律纠纷,而是各种社会矛盾的焦点或其部分反映,具有明显的综合性,基本上很难通过适用法律来“同等情况同样对待”。这类纠纷的真正解决,当然不可能“一判了之”,而必须采取综合性对策。但是法院或某一个政府部门往往并不具有单独调动支配这些综合性纠纷解决资源的实际能力;即使有的矛盾仅仅表现为法律纠纷,受制于当前的立法现状,很多问题也难以找到合适的具体法律条款;即使有的纠纷可以找到相应的具体法律条款,但是,该条款的立法科学性或者说对于个案的适应性问题有时仍尚待斟酌。民风民俗的惯性和实际情况的千变万化往往使得以“国家强制力”为基础的“依法判决”只会激化矛盾,但是法律底线又不能突破。这样,以纠纷当事人及其利害关系人的“合意”为基础的调解或和解便成为纠纷化解过程正当化的最好理由。在纠纷解决机制方面,近年来,法院调解、行政调解、人民调解等在很多地方都是“各自为政”,对有的纠纷争着管,而有的矛盾冲突却相互推诿。在有的地方,部分纠纷解决机构甚至处于“停业”状态,法院变成了“纠纷集散中心”。在这种大背景下,大调解、诉调对接等各种形式的对多元化纠纷解决机制的探索和纠纷解决资源的整合便成为理所当然的明智选择。

最后,大调解的出现是为了减轻审判的压力,适应不同类型纠纷对纠纷解决机制的不同需求。近年来,我国在审判一线办案人员并未相应快速增长的情况下,案件数量大幅度上升,案多人少的现实一方面使法院不堪重负,难以“生产”出适合每个当事人特殊需要的产品。另一方面,是适应不同类型纠纷对纠纷解决机制的不同需求,为纠纷当事人提供多元化纠纷解决方式和机制。

需要明确的是,大调解是中国特色的纠纷解决机制,其与 ADR 的外延不尽相同。如前所述,ADR 是民事诉讼制度以外的非诉讼纠纷解决方式或机制的总称,其不仅包括诉讼外的调解,还包括仲裁等方式。从这个角度来看,ADR 大于调解的外延。但大

调解也有超出 ADR 外延的部分。例如，我国法院的调解目前有两种：一种是根据 2004 年最高人民法院关于民事调解的司法解释在一些法院开始尝试的非讼化调解，我们一般称之为诉前调解或审前调解。其属于我们前文讲的司法 ADR 的主要表现形式。另一种是我国民事诉讼法中规定的诉讼调解。其与判决一样是法院行使民事审判权的一种方式。由于这种调解不存在替代诉讼的问题。因此，严格来讲，其不属于司法 ADR 的组成部分。又如，近年来理论与实务界研究的大调解中的刑事调解，也超出了 ADR 的范畴。

三、我国大调解发展的思考和价值取向

“大调解机制”受到了中央综治委的高度评价，并在全国得到了普遍推广。尽管“大调解”工作取得了明显成效，但“大调解”工作的进一步发展仍面临着一些现实制约，理论研究也存在着明显滞后的问题。如何进一步深化“大调解”机制建设，更好地发挥“大调解”在构建和谐社会中的职能作用，是我们需要深入探讨和积极实践的一个重大课题。笔者认为，大调解的进一步发展主要应解决如下问题：

（一）要建立专门的“大调解”领导协调机构，理顺管理体制。如前所述，从我国大部分地区的情况看，大调解是在党委政府的统一领导下，由政法综治部门牵头协调、司法行政部门业务指导、调处中心具体运作、职能部门共同参与的一个协调运作机构。这表明了方方面面对大调解的重视和支持。但仅仅停留在这个层面是远远不够的，大调解工作也是不可能深入下去的。要充分发挥大调解的功能，必须建立专门的领导和协调机构。该专门机构既应有相当的权威，以便能够“号令”各职能机构和有关组织。同时，也应有专业人士参加，以便科学决策。该领导机构还应当组织有关人员，通过调查研究，了解国内外各种调解机构运作的情况，总结经验教训，不断探索适合本地区需要的大调解格局。

（二）要整合相关机构和资源，实现效益最大化。大调解格局尽管是近年来逐渐发展起来的，但其中的许多调解组织以及具有相关和类似功能的领导和管理机构早已存在，对这些资源不进行一定的整合，重复劳动等问题不可避免。为了解当前社会突出的矛盾，以及各种纠纷解决机制的运行情况，笔者曾就上述问题在一些省、市进行了初步调研。调查涉及到公检法司、政法委维护稳定办公室、综合治理办公室、劳动、监察、信访以及根据中央意见各地成立的集中处理信访突出问题群体性事件联席会议办公室等机构。从调查中发现的问题来看，主要是存在相关机构过多、程序不够规范、

重复劳动以及解决方案冲突等诸多问题。在对上海川沙镇和江桥镇的调查中,笔者也发现了一些值得推广的好的做法。这两个镇的司法所长同时兼任信访办主任,又直接领导和指导镇调解中心以及村委会、居委会的调解组织,其辖区内发生的许多纠纷和突发性事件甚至110出警遇到的纠纷都是由他们协调解决的。这就更便于上传下达、统一调配资源,发现问题,解决问题。避免纠纷解决上的互相推诿和矛盾的扩大。因此,笔者认为,我国应将综治办、信访、纪检、监察、维稳办、普法办、以及我们刚刚提到的“大调解”领导协调等机构或功能进行整合,改变多头管理,发挥该机构发现问题、解决和协调问题、主动地有针对性地进行治理以及监督国家机关工作人员等多种功能,确保综合治理在法制化和理性化的轨道上进行。此外,我们还应突破将社会综合治理等同于社会治安综合治理的传统观念,强调通过建构多元纠纷解决机制化解纠纷、特别是发挥各种调解组织的作用,消解社会不满情绪,将大部分纠纷化解在基层。

(三) 建构多元化纠纷解决机制,尊重当事人的程序选择权。我们重视调解并大力推进调解工作,并不意味着对其它纠纷解决方式的排斥。事实上,为适应社会关系复杂化和纠纷种类多样化对纠纷解决方式的个性化要求,完全有必要从建立我国民事纠纷解决方式的体系这样一种思路出发,来考察各种纠纷解决方式的利弊得失,确定我们的现实选择以及改革的具体步骤。对此,可从以下两个方面加以阐述。首先,对民事程序的设计者来说,建立完备的民事纠纷解决方式的体系是保证市场经济秩序,维护社会安定的要求。其次,从制度的利用者出发,也应建立多种纠纷解决方式,落实当事人的程序选择权。诸如医疗纠纷、交通纠纷等专业性比较强的调解的发展,法院内非讼化调解的发展等等,以适应不同类型案件当事人的需求。建立多种纠纷解决方式,赋予当事人程序选择权,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相关制度保障机制的完善。

(四) 重视各种纠纷解决机制的合理分工和协调运作,实现纠纷解决的公正和效益两大目标。

四、正确看待调解与判决的关系

现代社会中各种调解的功能就是通过其自身的特点和优势,在解决纠纷方面起到对诉讼审判制度补偏救弊、分担压力和补充替代的作用,从而减少社会在纠纷解