

中小仲裁机构生存状况实证分析
调查研究
——课题报告——

项目资助方：洪范法律与经济研究所

项目申请方：陈福勇

项目报告人：陈福勇

项目报告时间：2009年6月

中小仲裁机构生存状况实证分析

陈福勇*

引言

1994年制定仲裁法的主要目的之一是想改变原来国内经济贸易仲裁中存在的行政色彩太浓，缺乏民间性、独立性和公正性的问题¹。然而，通过问卷调查对仲裁机构进行横剖研究的结果表明，无论从实际性质定位，还是从具体的人员状况、财政状况和业务状况来看，目前我国大部分仲裁机构还存在相当程度的行政化色彩²。这说明，尽管仲裁法已经颁布实施十多年，我国仲裁机构的民间化转型仍然是一个未竟的转型。因此，选择一些比较典型的仲裁机构作为个案进行纵贯研究，历时地考察具体仲裁机构的人员、财政、业务等变量自成立以来所发生的变化或如何相互作用，描述以具体仲裁组织为载体的仲裁制度的现实状况和变迁过程，不仅能通过积累不同仲裁机构的相关知识，探寻仲裁机构转型的一般逻辑，还能为实务部门解决机构转型过程中面临的现实问题提供智识支持，其理论价值和现实意义不言而喻。

在研究设计和实际操作过程中，如何选择具体的仲裁机构作为研究对象成为一个必须首先解决的问题。笔者认为，可以从受案量切入，把其作为选择具体研究对象或者说确定具体样本的一个重要参考指标，因为受案量从一个侧面直观地反映了仲裁机构发展程度。根据受案量的多少我们可以大致把仲裁机构的发展状况分为好（年受理案件数超过500件）、中等偏上（年受理案件数200-500件）、中等偏下（年受理案件数50-200件）、差（年受理案件数50件以下）四种类型。如表1所示，从1999年至2005年间，我国大部分仲裁机构属于发展状况差或者中等偏下的类型，其中属于差这一类型的比例在1999年高达73.7%，之后虽然逐年减少，但到2005年依然占到28%；属于中等偏下的比例在1999年为21.7%，之后大致呈上升趋势，到2005年为39%。虽然不绝对，但是这两种类型的仲裁机构多数处于中小城市，故本文称这些机构为中小仲裁机构。对于这些发展状况差或中等偏下的中小仲裁机构，最值得关心的问题是它们在受案量不多的情况下是如何维系机构的运转的？这些机构有没有可能像一些处于大城市的仲裁机构一样实现民间化转型？如果不行，其可能的出路在哪里？考虑到这些中小仲裁机构在全国仲裁机构总数中所占的高比例，理解其生存逻辑及可能的未来图景对于把握仲裁机构的整体现状和发展趋势，正确制定相关的政策或采取有针对性地发展举措无疑具有重要意义。

表1、1999-2005年全国仲裁机构按受理案件数分布情况

年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
机构总数	152	160	165	168	172	185	185
受理案件数超过500	1 (0.7%)	2 (1.3%)	4 (2.4%)	6 (3.6%)	11 (6%)	13 (7%)	24 (13%)

* 清华大学法学院2005级博士生。本文的调研得到洪范法律与经济研究所小型社科调研项目的资助，特此致谢。

¹ 全国人大常委会法制工作委员会：《中华人民共和国仲裁法律释评》，法律出版社1997年版，第4页。

² 陈福勇：“我国仲裁机构现状实证分析”，《法学研究》2009年第2期。

件的机构							
受理案件数 200-500 件的机构	6 (3.9%)	8 (5%)	9 (5.5%)	17 (10%)	28 (16%)	37 (20%)	38 (21%)
受理案件数 50-200 件的机构	33 (21.7%)	34 (21.3%)	48 (29.1%)	52 (31%)	56 (33%)	63 (34%)	72 (39%)
受理案件数 50 件以下的机构	112 (73.7%)	116 (72.4%)	104 (63%)	93 (55.4%)	77 (45%)	72 (39%)	52 (28%)

数据来源：国务院法制办政府法制协调司编：《仲裁工作情况》（总第 13 期、第 23 期和第 56 期）；国务院法制办公室秘书行政司编：《政府法制工作简报》（总第 146 期，第 171 期，第 195 期和第 210 期）。

本文反映的是笔者对一个属于发展状况差的仲裁机构和一个大部分年份属于发展状况中等偏下的仲裁机构的实证调研成果。文中所用的资料和数据全部来自笔者分别于 2007 年 4 月中旬和 6 月上旬所做的实地调查，调查方法包括查阅工作总结、会议纪要等内部文献（在条件许可的情况下包括查阅卷宗档案），对仲裁机构的领导、部门负责人及一般工作人员进行访谈（在条件许可的情况下还会对所在地法院的法官或律师进行访谈）以及参观仲裁机构办公场所（条件许可的情况下还随机参与一些会议等活动）等对机构进行辅助性观察。为了使到具体仲裁机构的实地调查能够富有成效，笔者根据自己在前期以某个仲裁机构为对象进行探索性研究时所获得的经验³，把组织环境、领导者及组织意思的形成、组织所拥有的物质资源与人力资源、绩效和组织文化五个方面的组织要素作为搜集和整理数据和资料的准据框架。当然，在利用前述五个方面的组织要素来观察和描述一个仲裁机构的基本状况的同时，调研中也保持一定的开放性，对每个个案反映出来的具有特殊意义的问题和资料也尽可能给予足够的关注。因此每个个案的调研成果将分别以为什么要选择该个案、基本情况和数据、特别事项调查、分析和讨论为脉络展开，最后还会将两个个案放到一起进行适当的比较，并尽可能上升到一般层面上去挖掘个案可能具有的理论 and 政策含义。

一、个案一：A 仲裁委员会

（一）为什么要选择 A 仲裁委进行调研？

A 仲裁委地处西部省份，于 2001 年 6 月由 A 市人民政府依法组建并在省司法厅依法登记。目前的委员会是第二届，由来自 A 市法律和经贸领域的专家、学者和知名人士 15 人组成，下设办公室/秘书处，负责仲裁案件的受理与承办工作。如表 2 所示，尽管 A 仲裁委的受案量在 06 年有所改观，但 01-05 年受案量极低，属于全国仲裁机构中垫底的机构之一。选择 A 仲裁委作为调查对象是想考察西部中等城市极度欠发展的仲裁机构的生存逻辑。因此，除了考察机构的基本运行状况外，还将特别关注如下问题：A 仲裁委为什么会在 2001 年成立而不是更早或

³ 具体参见：陈福勇：“仲裁机构的独立、胜任和公正如何可能？——对 S 仲裁委员的个案考察”和“仲裁案源从哪里来？——对 S 仲裁委员会的个案考察”，均为未刊稿。

者更晚？在 01 年至 05 年受案量极低的情况下，A 仲裁委是怎么生存的？2006 年的收案量为什么突然快速上升？

表 2、A 仲裁委 2001-2006 年受案数量及标的额统计

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006
数量（件）	1	11	11	14	7	109
标的额（万）	0.6	130	138	195	155	2695

数据来源：国务院法制办政府法制协调司编：《仲裁工作情况》（总第 56 期）；国务院法制办公室秘书行政司编：《政府法制工作简报》（总第 146 期、第 171 期、第 195 期、第 210 期和第 224 期）。

（二）A 仲裁委的基本情况和数据

1. 组织环境

（1）所在地的经济社会条件

A 仲裁委的所在地 A 市辖一区、两市、八县，总面积 1.3 万平方公里，截至 2005 年底全市常住人口 547.11 万人，城镇居民可支配收入 6764 元，农民人均纯收入 1882 元。2005 年，A 市全市生产总值实现 312.42 亿元，比上年增长 11.7%，第一、第二和第三产业的比例结构为 18.2：46.2：35.6。全市规模以上工业企业完成总产值 328.51 亿元，比上年增长 35.71%，其中煤炭开采和洗选业等六大重点行业实现产值 260.64 亿元，占规模以上工业总产值的 79.34%。2005 年共签订各类招商项目 175 个，实际利用外资 2300 万美元。对外贸易增势强劲。全市外贸进出口总值 9768.3 万美元，增长 62.17%。A 市有全日制高等院校 1 所（师范学院），在校学生 1.22 万人

与一些大城市相比，A 市的法律服务市场不大。据笔者从当地法院系统获得的信息，2006 年 A 市中级人民法院及下级法院合同纠纷一审案件数为 4254 件，扣除劳动合同案件 97 件后，还有 4157 件。另据笔者在 A 市调查期间访谈得知，A 市有 31 家律师事务所（其中在市区有 7 家），共有执业律师 108 名，法律服务市场规模不大。

（2）与所在地政府部门和法院的关系

A 仲裁委自成立时起，其办公室所有人员都由兼职人员组成，即与市政府法制办公室合署办公，直到 2006 年 5 月份才分开办公。访谈得知，目前市政府的主要领导都对仲裁比较支持，但仲裁委与市政府法制办关系比较微妙。至于跟法院的关系，除了形式上有一位副主任由市中级人民法院副院长担任之外，由于仲裁委的业务量很少，尚未与法院系统进行太多实质性的接触，也未建立起常规的协调和沟通机制。

2. 领导者及组织意思的形成

A 仲裁委的主任一直由 A 市的常务副市长兼任（具体人选随常务副市长的变动而变动），第一届有其他副主任和委员 12 人，除了一个来自工商联，一个是律师（同时是市政府法律顾问），其他人都是来自法院及政府部门。秘书长由市政府法制办主任兼任。2004 年 8 月换届时，除了增加一个律师（同样也是市政府法律顾问），基本上还是维持原来的人员来源和实际权力架构。不过 2006 年 5 月市政府对委员会组成人员作了调整，增加了两位委员，一位是市建设局局长，另一位是甲（同时担任副秘书长及仲裁委员会办公室主任，驻会负责开展工作）。秘书长改为由时任市政府秘书长及市政府办主任的 XX 兼任。

访谈得知，委员会主任、副主任和委员对仲裁委的事基本上都不管。A 仲裁委从 01 年成立以来，只开过一次委员会议，其起因是有一位仲裁员在办案过程中收了当事人的钱，被发现后，仲裁委秘书处让其退出仲裁庭。他不服，要求必须经过仲裁委委员会讨论才能决定其是否应该退出，所以专门召开了委员会，顺带研究决定聘任一批仲裁员以及讨论修改仲裁规则的部分内容。平时许多按照章程规定本应由委员会行使的权力根本没有行使，所有事务都由负责秘书处工作的人自行决定。也就是说，06 年 5 月份之前由作为秘书长的市政府法制办主任决定，之后由驻会开展工作的甲决定。

3. 物质资源与人力资源。

第一，关于办公用房及开庭场所问题。仲裁委刚成立时与市政府法制办复议接待室在政府大门东侧合署办公。该办公室其实是机关门卫用房（大门西侧就是目前门卫在使用的传达室），只有两小间。06 年不再与法制办合署办公后，虽然此两间都归 A 仲裁委使用，但只能放五张小办公桌（也就是只能供 5 人共用），比较狭小。据甲介绍，平时经常有下岗工人等在市政府门口敲锣打鼓，他们根本没有办法安静办公。更主要是没有仲裁庭，每次开庭时需要向政府的相关部门租赁，一次要用去 100 元。笔者看到 2006 年 12 月 25 日仲裁委给市政府办公室的《关于解决仲裁办公用房及仲裁庭开庭场所的函》，要求给工作人员办公室 4 间、仲裁庭开庭场所 2 件和接待室 1 间，但是到至笔者去调研时仍没有解决。

第二，关于工作人员问题。笔者去调研时 A 仲裁委实行的是合同聘用制，除了甲之外，没有稳定的人员，目前的四个人都是刚刚聘用的，处于试用期。据甲介绍，他 06 年下半年开始驻会开展工作后，曾招了 4 个当地的人，但是这四个人在甲出差期间，撬开了甲的抽屉。甲回来之后，本来想年轻人犯点错误难免，不追究，但是别人告诉他这种行为很严重，后来就都让他们走了，之后不断有人过来试用，有人走。有一个甲比较满意的却没有留下来，去了中国联通在当地的分公司，因为此人认为“仲裁委应酬太多、加班太多、工作量太大”。没有稳定的人员导致仲裁委的日常运作难以规范开展，什么事都要靠甲处理。据说，有段时间开庭都没有人当秘书，甲就聘请政府机关有法律背景的人帮忙做记录，一次给 100 元，后来感觉给高了，但是不好意思再调低。

第三、关于仲裁员问题。在 06 年 5 月之前，A 仲裁委有仲裁员 28 名，其中 15 位是外地的，本地的仲裁员只有 13 位（大部分是律师，算是学界的只有一位来自师院的副教授）。甲驻会开展工作之后，开始放手聘任仲裁员，笔者拿到一份提交给委员会考虑的拟新聘仲裁员名单有 40 个人选。调研期间，笔者发现甲还在不断聘任新仲裁员。

4. 绩效。

A 仲裁委历年受理的案件数量如表 2 所示，直到 06 年才有点起色，之前几年的受案量几乎可以忽略不计。从案件推广来看，06 年之前也没有发现什么特别的举措。06 年下半年甲驻会开展工作后，才开始有些动静。第一是建立一个网站作为宣传的基本平台。第二，经过运作，由 B 市城乡建设局出台一个名为《关于在全市建设系统进一步推行仲裁法律制度的实施意见》的文件，要求当地各建设局局属各单位及建设和房地产行业各企业学习、宣传仲裁制度，同时规范建设合同，签订仲裁条款。

5. 组织文化。

如前述及，B 仲裁委人员尚不稳定，各项工作也未真正进入正轨，因此还没来得及积累或沉淀组织文化。不过由于单位处于起步阶段，工作条件比较艰苦，工作局面也未完全打开，因此甲比较注重激励。仲裁委办公室的每张桌面都有一块玻璃，玻璃下面压着两段励志格言，一段是“用心，用心，再用心！——一心一意；细心，细心，再细心！——心细如发；谨慎，谨慎，再谨慎！——三思而行”，另一段是诸葛亮的《诫外甥书》中的名段（“夫志当存高远，慕先贤，绝情欲，弃疑滞。使庶几之志揭然有所存，惻然有所感。忍屈伸，去细碎，广咨问，除嫌吝，虽有淹留，何损于美趣，何患于不济。若志不强毅，意气不慷慨，徒碌碌滞于俗，默默束于情，永窜伏不庸，不免于下流。”）。

（三）特别事项调查

1. 为什么会在 2001 年 6 月成立 A 仲裁委？

据甲介绍，A 仲裁委的成立与其本人有直接的关系。甲原在市政府办公厅工作，2000 年被调到法制办，当时法制办还只是正科级编制，只有他跟主任两个人。甲通过阅读了解到仲裁制度，觉得仲裁是跟国际接轨的好制度值得采用，同时 A 市所在省的其他地市已经成立了 6 家仲裁机构，而 A 还没有成立。于是甲就跟时任市长汇报了组建 A 仲裁委的想法，该市长曾任某国有企业总经理，知道国际上许多大公司都选择仲裁作为解决纠纷的方式，所以对组建 A 仲裁委的事表示支持。2000 年 6 月在该市长的重视下，拨付 5 万元财政款，用于筹建 A 仲裁委。第一项工作是遵循仲裁委员会的组建原则，由政府办牵头，经贸促会、工商联及政府有关部门共同协商推荐了筹备委员会的人选，并报请政府进行了讨论。

经 A 市政府同意后，2000 年 10 月 25 日以 A 市人民政府办公室的名义向省人民政府法制办公室上报了《关于筹建 A 仲裁委员会的请示》，表示“为了适应社会主义市场经济发展的需要，为实施西部大开发战略创造良好的法制环境，积极做好加入 WTO 的应对准备，根据国务院办公厅印发的《重新组建仲裁机构方案》和中央有关文件精神，经市政府第 12 次常务会研究同意，我市拟开展 A 仲裁委员会的组建工作，具体组建事宜指定市政府法制办具体负责，接受省政府法制办指导；组建经费及仲裁委初期工作经费由市财政予以支持；整个组建工作在 3-4 个月内全面完成。特此请示。如无不妥，请予批准。”省政府法制办批复同意 A 市开展组建工作以及提出的筹委会组成人选名单。

2000年10月25日A市人民政府办公室下发《关于成立A仲裁委筹备委员会的通知》，称“为了适应社会主义市场经济发展的需要，为实施西部大开发战略创造良好的法制环境，市政府第12次常务会研究决定开展A仲裁委员会的组建工作，并成立A仲裁委筹备委员会及其秘书处具体负责组建事宜。”市政府常务副市长XX担任筹委会主任，市政府秘书长XX、市法院副院长XX、市政府办公室副主任XX担任副主任，另有8名来自建委、科委、司法局、贸促会、工商联、经贸委、工商局等部门的委员。筹委会秘书长由市政府法制办主任担任，同时“筹委会秘书处设在市政府法制办公室，负责处理筹委会日常事务。”

筹委会主要落实了几项工作：第一，完成了仲裁员的招选工作。对拟聘用的仲裁员采取了请有关单位推荐和公开招录两种选录方式。其中，共向省政府法制办、省司法厅、省经贸委、XX学院、XX大学及实际有关单位发出推荐函28份，各单位共推荐仲裁员30人，经审查其中符合条件，拟聘任的23人。同时，分别于春节前后（2001）在A日报和A电视台多次刊发《关于招考A仲裁委员会仲裁员的通告》，通告发出后，符合仲裁员报考条件的28人报考了仲裁员，暂不符合仲裁员报考条件但有志于仲裁工作的13人报考了仲裁工作联络员，共41人参加了3月8日筹备组组织的考试。由于参考人员的考试成绩普遍偏低（60分以上的仅3人），加之经过考察又发现个别人员存在其它问题，因此将成绩达到50分以上的15人（其中仲裁员5人，联络员10人）予以录取聘任。第二，举办了拟聘仲裁员培训班。为了扩大仲裁知识宣传，提高拟聘仲裁员的仲裁知识水平和实务能力，为仲裁委的成立运行做好充分准备，筹备组通过省政府法制办公室，聘请XX仲裁委的秘书长到A举办了为期一天的专题讲座，考取仲裁员和仲裁联络员的人员、部分政府法制干部以及一些闻讯而来的法律工作者共70多人听取了辅导。第三，完成了仲裁委有关制度的起草工作。重点组织力量起草了《A仲裁委员会章程》、《A仲裁委员会仲裁暂行规则》等两项需报请市政府审定批准的主要制度。具体过程是以国务院办公厅下发的范本为基础，参考同省其他仲裁委的章程和规则，结合A市情况进行讨论起草，5月21日又召开仲裁委筹委会进行讨论修改。第四，使仲裁委秘书处的开办条件基本具备。市政府办公室决定将政府大门东侧的一间办公室给法制办作为复议案件接待室，仲裁委成立后其秘书处和复议接待室合署办公即可解决办公场所问题（这是仲裁委申请登记的必备条件之一）。秘书处所需其他办公用具和设备，待办公地址落实后视财力状况逐步购置。

为了使A仲裁委能在司法厅顺利登记注册，筹委会通过省法制办和省司法厅进行了接触，省司法厅原则要求仲裁委登记时财政拨给的自有资金应达到50万元，经做工作省司法厅仍要求自有资金最低不得少于10万元，但筹委会没有自有资金，所以要求政府批准拨给仲裁委10万元，用于仲裁委购置设备、扩大宣传、验资登记、组建工作网络等，以全面启动仲裁事业。刚好当时的市长曾在省工商部门任职，对仲裁比较了解和支支持，所以拨付了10万元财政款，用于正式组建A仲裁委（据说，此10万元后来实际上买了一辆桑塔纳的车供法制办领导使用）。

2001年6月初A市人民政发正式下发《A市人民政府关于成立A仲裁委员会的通知》，正式成立A仲裁委，明确其职责是“仲裁平等主体的公民、法人和其他组织之间发生的合同纠纷和其他财产权益纠纷。”通知确定“A仲裁委均由兼职人员组成，其秘书处暂和市政府法制办公室合署办公”。通知还表明“新组建的A仲裁委自注册登记后正式对外办公，原A市行政辖区内其他从事合同、房地

产、知识产权等纠纷仲裁的一切仲裁机构，均必须按照《国务院办公厅关于进一步做好重新组建仲裁机构工作的通知》（国办发[1995]38号）规定停止运行。”2001年6月底A市人民政府向省司法厅上报了《关于A仲裁委员会申请登记的函》，2001年9月省司法厅颁发了《中华人民共和国仲裁委员会登记证》，准予A仲裁委员会登记。

2. 成立前5年内仲裁委是如何生存的？

从受案量来看，A仲裁委01-05年的受案量很少，标的额也很小，那这几年是如何生存的呢？是不是靠财政拨款才得以维系呢？访谈的结果是这几年财政并没有给A仲裁委拨过钱。仲裁委能够生存的秘密就在于合署办公。因为仲裁委秘书处与法制办复议接待处合署办公并没有专门的人员从事仲裁，因此基本上没有专门的成本和费用。笔者本想通过查阅卷宗了解01-05年受理的案件的情况，但被告知卷宗不在仲裁委，而是可能在法制办或在一个被法制办锁着的柜子里。由于仲裁委与法制办目前的关系比较微妙，无法拿到那些卷宗。那么仲裁委又是如何与法制办从一家人转变到现在这种几乎势不两立的关系呢？这得从06年A仲裁委的变化及其原因说起。

3. 06年仲裁委发生了什么变化？

06年5月19日A市人民政府下发了《关于调整第二届A仲裁委员会组成人员的通知》称，“第二届A仲裁委员会于2004年6月25日组成。目前，由于部分组成人员工作变动，根据《中华人民共和国仲裁法》第十二条的有关规定，为了进一步推行仲裁法律制度，依法理顺工作关系和体制，市政府决定对第二届A仲裁委员会组成人员作适当调整。”与2004年6月25日所确立的A仲裁委第二届组成人员相比，这次人员调整除了依据职务变动调整主任和副主任人选并增加三名委员外，主要有两处人事变化，第一是把秘书长由原来的法制办公室副主任担任改为由市政府秘书长兼政府办主任XX担任，第二是增加了甲作为副秘书长并明确由其驻会负责开展工作。通知同时还明确“A仲裁委员会要严格依照《中华人民共和国仲裁法》独立开展工作，公正、及时地仲裁经济纠纷，保护当事人的合法权益，努力为各类市场经济主体提供一流的仲裁法律服务，并且应当依法做到自收自支、自主发展。A仲裁委员会秘书处不再与市法制办合署办公。”这表明仲裁委在财务上和行政上都发生了重大的变化。为什么会发生这种变化呢？

据甲介绍，这次巨变的缘由要追溯到2005年国务院和全国人大对A所在片区的仲裁机构进行大检查。05年12月下旬，国务院法制办的某处长为首的检查组到A仲裁委检查，该处长在市政府办公楼里面随便拦了20个人询问，结果没有一个知道A仲裁委，相关领导对此也无合理解释，因此，该处长提出A仲裁委必须整顿，不行就给亮红牌，甚至要取缔。当时检查团的另一位成员（该省省会城市的仲裁委员会秘书长）出来圆场，批评A仲裁委工作做得不够。该成员称其所在的仲裁委99年在A市下面的一个县级市设立了一个工作站，9个人一年收入40万。后来为了支持A仲裁委，他们把该工作站给撤了。后来市长过问此事，甲解释A仲裁委发展不好的原因不是由于制度不好，而是由于没有人专门做。此后如何改变A仲裁委特别是如何物色合适人选专门负责的事就一直在酝酿。

由于A仲裁委的成立主要是甲的主意⁴，在当地他算是比较了解仲裁的，据说2005年检查组组长到A仲裁委检查时，市里的领导也临时叫甲过去帮忙接待和应对，因而领导就考虑让甲专门负责仲裁工作。由于法制办已于02年从正科级升为正处级编制，甲此时已是某科的科长，他在当科长期间开展了对A市11个区县的16000多名执法人员进行培训的工作，得罪了不少人的同时也树立了一定的个人威信。06年5月市法制办主任去外省开会，甲跟市长汇报了关于仲裁委人员调整及理顺工作关系和体制的事。文件的第一稿只是让甲驻会开展工作，甲觉得这样不行，拿出某知名仲裁机构的秘书长在《法制日报》上发表的文章跟市长说，仲裁委必须“自收自支、自主发展”才能有前途，得到市长认可，所以有了正式的通知里面关于工作和财务体制的变化。甲告诉笔者，通知的最后版本就是其起草的，“自收自支、自主发展”其实是他请教某知名仲裁机构的秘书长时，该秘书长的原话。笔者曾质疑甲作为科长怎么可以在法制办主任不在的情况下向上级行文，因为按照惯例必须由法制办主任的签字才能把报告或文件进一步上呈市长审阅。他说按照惯例法制办负责人不在是可以回来补签的，所以他直接给政府秘书长、常务副市长和市长打报告，批了就直接发文。法制办的负责人回来后自然大为生气，因为这个报告及相关通知等于把仲裁委从法制办独立出来，不仅不再合署办公，连秘书长都变为政府办主任而不是法制办主任。甲解释政府办经费充足，可以花钱的名目多，不会像法制办那样要仲裁委的钱，所以他把秘书长改为政府办主任兼政府秘书长担任。法制办主任回来后，正式的通知已经发了，他没办法，但是拒绝将仲裁委的一些案卷资料和印签交给甲。甲于2006年5月底拿着A市人民政府办公室的介绍信到市公安局刻制“A仲裁委员会”、“A仲裁委员会办公室”两枚印章，同时由市政府办公室出函给XX区农业银行，要求其协助办理A仲裁委秘书处在农行开设账户更换印签的手续。2006年9月仲裁委给市政府的一份名为《关于全国仲裁工作会议情况及我市的贯彻意见》报告里面，仲裁委还请求市政府明确一名领导负责，协调市法制办尽快移交A仲裁委的资产、仲裁案卷资料、销毁旧印签等遗留问题。2006年底因仲裁委办案量有了较大的起色，经市长协调法制办才把原来用10元开办经费买的桑塔纳车交给仲裁委使用。但案卷资料等并未归还，所以笔者无法查到01-05年的卷宗。

4. 06年为什么案件能够大幅度上升？

06年A仲裁委不再与法制办合署办公，而是由专人驻会开展工作，同时实行自收自支，强调自主发展。是不是这些因素导致06年仲裁案件的大幅度上升的呢？笔者试图通过查阅卷宗来证实或证伪这一问题。甲非常配合，允许笔者查阅任何卷宗，不过卷宗的整理并不规范，有些案件甚至没有卷宗，甲解释是有些案件当事人和解了就没有留任何卷宗，有时候连仲裁费都没有收，主要是为了从长远来宣传仲裁。幸好仲裁委有一个登记簿根据案号的顺序登记有各个案件的基本信息，比如申请人、被申请人、争议标的、仲裁费、仲裁员、仲裁员报酬、结案方式等。笔者以这一登记簿为线索，尽可能查找卷宗印证和补充基本信息，有些没有卷宗的通过访谈来加以补充，毕竟所有案件都经过甲的手，所以他对大部

⁴笔者曾问甲既然当初成立仲裁委主要是其主意，为什么筹委会及后来的委员会都没有他的名字，他解释当时筹备工作和许多文件都是他起草的，但市长让他把功劳给当时的法制办主任，所以没有他的名字，笔者猜测另一原因可能是当时他还不是领导，级别不够。

分案件的基本信息（比如如何结案的？合同大概是当年的还是以前的？）多少都有些印象。

经过整理和访谈，笔者发现，A 仲裁委对受案量统计采用一种比较宽松的标准。比如有 4 个案件仲裁条款没有明确仲裁机构或者属于或裁或审的情况，最终都移交到法院处理，但是他们仍然算在受案量里面。又如，有 44 个租赁合同纠纷套案没有仲裁协议，但当事人来咨询时，甲帮忙协调最后自行和解，因此也计入受案量，但是没有收仲裁费。另外还有 4 个也是当事人来咨询后自行和解的，虽然没有收仲裁费但是也计入受案量。当然，即便扣除上述提到的 52 个案件，A 仲裁委 06 年受理案件仍然还有 57 个，这与以前的受案量相比仍然是一个非常了不起的进步。

06 年受理的案件中大部分是 06 年以前的合同发生的争议，确定是 06 年的合同争议只有一个案件（合同签订时间 06 年 6 月 23 日）。因此，06 年受案量的上升其实是甲负责工作之前的人影响当事人选择仲裁的结果，刚好在当年发生纠纷而已。当然，理顺体制后，甲专门负责仲裁工作也有一定关系。当事人有纠纷来咨询时，甲都会千方百计让其真正进入仲裁程序。比如，当有一批商品房买卖合同纠纷的串案（40 件）电话咨询时，甲当时在外地，立马打车赶回 A 市及时处理。有时候合同虽然选的是仲裁，但是若到仲裁机构咨询时反应冷淡，可能让当事人望而生畏，作为一种外力促进当事人自行和解了结或寻求其他的解决方式。

5. 从 06 年的收支来看，A 仲裁委有没有可能依靠自收自支，走向民间化运作？

访谈中甲告诉笔者 06 年大概有盈余 10 万块钱。笔者通过其登记本上记载的收入看，上面显示的总收入是 190985 元，显示的已付仲裁员报酬 14989.32 元，另有 11 个案件登记簿上没有记载仲裁员报酬，只能根据案件标的和仲裁收费进行计算，得出 11 个案件约应付仲裁员报酬 15566.4 元。扣除显示已付和笔者计算出来的仲裁员报酬大约还剩 160429.28 元。之所以用“大约”是因为实际收费和支付报酬中有些零头经常不算。

除去仲裁员报酬之外，人员工资是仲裁委的另一支出。笔者去调研时只有 4 个尚处于实习期的员工，每人每个月工资是 500 元。如果三个月实习期满将有 1300 元⁵。甲由于尚保留着法制办法制某科科长职务，故其工资从法制办支取，不在仲裁委另拿工资。06 年 A 仲裁委实际上人员不断变动，并没有长期固定的人员，如果以 4 个人，自 06 年 7 月份开始每人一个月 1300 元的宽松标准进行计算，那应支出 31200 元。06 年的主要支出还有购传真机一台 1500 元、电脑一台 6000 元、网站建设 6000 元、印制免费发放的合同文本等宣传支出 5000 元以及电话费每个月约 2000 元（06 年下半年总共大约需要 12000 元）。前述各项开支加起来一共是 61700 元。把扣除仲裁员报酬所剩的总数 160429.28 元减去 61700 元的支出，那最后应该还剩 98729.28 元。这个数与甲告诉笔者的盈余基本相符。

尽管对机构运转来说，还有其他日常琐碎费用难以一一统计。不过通过笔者不耐其烦的列举比较明显的支出已经可以大致说明，通过自收自支来维持机构的基本运转可能并不像有些人想象的那么难。当然，这并不意味着 B 仲裁委就能顺

⁵ 据说当地公务员的一般工资是 1200 元，有意要让员工比公务员拿多一点，因为身份只是聘用制的，工资太低对员工没有吸引力。

理成章地走向民间化，因为调研中发现 A 仲裁委面临许多现实的困难。比如前面提到的关于办公用房及开庭场所问题，如果没有政府的支持，靠 A 仲裁委通过办案收入的积累来解决办公用房及开庭场所将需要相当长的时间。即使通过租赁也将大大增加 A 的运行成本。又如，在当地的环境下推广仲裁可能还相当依赖政府权威。A 市政府 2006 年 5 月 19 日的文件下发后，A 仲裁委经过运作，于 6 月 6 日在《XX 日报》头版头条报道《XXX（市长——笔者注）对我市仲裁工作提出要求，努力提供一流仲裁法律服务》。据笔者观察，甲在跟各部门交涉或向当事人解释仲裁时，口口声声说 X 市长如何支持仲裁，以此来表明其仲裁委的权威地位。如果没有市长的支持，仲裁委在与外界打交道的过程中将处于弱势的地位。为了与行政系统保持联系，2006 年 12 月 26 日仲裁委给市政府办公室发函，要求领导协调人秘科、机要科等政务科室，在今后的工作中，通知仲裁委参加相关会议和活动，将市政府及政府办的普发性文件分送仲裁委。

（四）讨论与分析

甲及其属下的员工面对艰苦的工作条件仍然积极开拓的精神让任何进入调研现场的人都会由衷感动，但是公允地说 A 仲裁委目前实际上并不具备提供合格的仲裁服务的条件。从硬件上来看，缺少基本的办公用房及开庭场所，从软件来看，缺乏培训有素的办案秘书和仲裁员队伍，也没有规范的办案流程和卷宗管理。尽管甲很有干劲，但是受客观条件的限制，能否有效保障仲裁当事人的利益仍不无疑问。

在实际办案过程中，A 仲裁委还面临各种意想不到的困难。比如，来自熟人社会的巨大压力。有个案件当事人直接到某仲裁员居住的小区闹事，侮辱仲裁员人格，威胁仲裁员人身安全。又如各方的仲裁规则意识非常薄弱。有个案件裁决后，到申请强制执行阶段，败诉方才着急，要求仲裁委把案件提交专家咨询委员会讨论。仲裁委解释说仲裁裁完之后就改不了了，有问题应该向法院寻求救济。败诉方不管，说如果不是仲裁给裁了，不会到法院执行的，所以强烈要求把裁完的案件再上专家咨询委员会讨论，否则就在仲裁委常坐着不走，那天笔者刚好在场，甲只好暂时答应。等过几天再想办法推托。还有个案件本来应交 6 万多仲裁费，申请人的律师申请缓交 3 万元，然后把该 3 万元拿去行贿（其中 2 万元给首席仲裁员，1 万元给对方选定的仲裁员）。后来事发，让仲裁委的工作极其被动。

面对 A 仲裁委种种眼前的困难以及并不明朗的前景，人们不禁要问为什么当初要设立这么一个仲裁机构？我国仲裁法规定，“仲裁委员会可以在直辖市和省、自治区人民政府所在地的市设立，也可以根据需要在其他设区的市设立，不按行政区划层层设立。”A 市就是属于其他设区的市。仲裁法提到的“根据需要”的本意应该是根据纠纷解决市场的需要。但是调查发现的 A 仲裁委的设立过程，并没有任何考虑当地纠纷解决市场需求的因素，是碰巧甲了解点仲裁法，认为仲裁是个好制度，然后给领导出主意得到领导的认可之后，不断互动，最终设立起来的。当然，同省有 6 个其他地级市已经建立仲裁机构也成了 A 仲裁委的理由之一。在地域间攀比与竞争心态盛行的中国社会，这一点能成为应该设立 A 仲裁委的一个有力证据。当然，参与建立仲裁机构的领导背后可能也有各式各样的个人考虑和动机，但最应该考虑的当地的仲裁需求恰恰是他们忽略的。如果筹建仲裁机构的人了解到通过当地法院一审的合同纠纷案件反映出来的纠纷解决需求，也许他们也会对建立仲裁机构的必要性打个问号。如前提及，到了 06 年 A 市全市的民

商事合同纠纷案件也就 4157 件，01 年组建的时候，可能还更低。这间接说明当地的纠纷解决市场并不大。可见，A 仲裁委并不是因为感受到市场的需要而建立的，因此建立之后四五年内没受理多少案件也就不奇怪了。从供给角度来看，A 市是否有能力建立一个胜任的仲裁机构也是筹建的负责人没有考虑的。根据国务院发布的《重新组建仲裁机构方案》规定，“仲裁委员会设立初期，其所在地的市人民政府应当参照有关事业单位的规定，解决仲裁委员会的人员编制、经费、用房等。”但是实际上 A 市政府在人员上全部由法制办的人兼职，用房其实也是与法制办共用。经费上连省司法厅原则要求仲裁委登记时应有的 50 万元自有资金也达不到，还要通过做工作让省司法厅允许把自有资金最低标准降到 10 万元。同时 A 当地是否具备必要的专业人士或学者作为仲裁员也没有考虑，实际上当地唯一的高等院校是师范学院，仲裁所需专业人才非常稀少，第一次仲裁员招聘考试中应考者的成绩都很差就是一个证据。

A 仲裁委的状况并非特例。笔者后来在另一个仲裁机构调研时碰到一位参加了 2005 年国务院和全国人大对该片区的仲裁机构进行大检查的业内人士，他说 A 仲裁委其实就是他们检查过的十几家仲裁机构的一个缩影，除少数仲裁机构勉强还可以，大部分都比 A 好不了多少⁶。由于 A 市里省会城市不算太远，走高速也就一两个小时的车程。笔者问甲，有没有考虑过跟地处省会城市的仲裁机构合并，作为其分支机构算了。这样可以利用该仲裁机构已经相对成熟的案件管理和机构运作经验以及仲裁员名册来让案件的处理有一定的质量保障，同时还可以利用该机构的资源来推广仲裁。甲说他曾考虑过，不过别人都建议他要“宁做鸡头，不做凤尾”。

也许是意识到 A 仲裁委的前景变数太大。甲目前仍保留着法制办某科科长的职务，其实就是为自己留条退路。甲坦率地告诉笔者，如果最终发现仲裁确实还不到发达的时候，他将回机关再做几年。由于甲不在仲裁委拿工资，其从事仲裁工作的激励可能主要来自其事业心。面对艰苦的工作条件和工作局面，除了前面提到的仲裁委办公室的每张桌面的玻璃下面都压着励志格言外，甲还不停地看励志的书籍激励自己⁷。甲告诉笔者他给仲裁界的一些前辈打电话是因为内心的孤独感！因此，虽然 A 仲裁委 06 年受案量大增，但是什么时候能够让机构运作步入正轨仍未可知。

二、个案二：B 仲裁委员会

（一）为什么选择 B 仲裁委进行调研？

B 仲裁委位于东部某省，属于革命老区，于 1998 年 9 月正式成立。委员会下设办公室为常设办事机构，现有 9 名正式工作人员。B 仲裁委曾在 2005 年的一份介绍材料中称其经费实行自收自支，是该省 15 家仲裁机构中唯一一家这么做的。这很自然引起人们的好奇：为什么一家地处革命老区，让人感觉客观条件应该不是很好的仲裁机构反而成为该省唯一一家实行自收自支的仲裁机构呢？此

⁶比如有一个仲裁机构，法制办只有两间房子，1 间法制办主任用，仲裁委和法制办的其它工作人员都挤到另一间里面。又如另外一个机构只有 1 间房子，2 个人，还只有 1 个是专职的，从不主动要案件，难的案件找上来了也尽量不要。这些差的仲裁机构基本上不参加全国的会议，因为根本没有经费参加。有些仲裁机构虽然能参加，只是因为领导上任的时候向政府要了点钱，想在任期内自己把它花光而已，根本无心发展仲裁。

⁷ 甲还热心地推荐给笔者两本相关的书和一个网站。

外，如表 3 所示，从官方数据来看，B 仲裁委的受案量大体上呈稳步上升趋势，在全国仲裁机构中能列入中等水平，从全国受案量排名来看一般能在 20-61 之间。这说明 B 仲裁委并没有因为实行自收自支而倒闭，反而发展得似乎还不错。那 B 仲裁委到底是如何成功地生存下来的呢？这些疑问促使笔者把 B 列为调研对象并成为调研中重点关注的问题。

表 3、B 仲裁委 1999-2006 年受案数量及标的额

年分	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
受案 (件)	51	106	107	132	98	240	306	314
标的 (万)	4269	6408	17035	18340	7200	22000	30644	29316

数据来源：国务院法制办政府法制协调司编：《仲裁工作情况》（总第 13 期、第 23 期和第 56 期）；国务院法制办公室秘书行政司编：《政府法制工作简报》（总第 146 期、第 171 期、第 195 期、第 210 期和第 224 期）。

（二）B 仲裁委的基本情况和数据

1. 组织环境

（1）所在地的经济社会条件

B 仲裁委所在地 B 市现辖 3 个区、9 个县，面积 1.72 万平方公里，截至 2005 年底，全市常住人口接近 1000 万人，是该省面积最大、人口最多的行政区。2005 年全市城市居民人均可支配收入 10828 元，农民人均纯收入 3601 元。2005 年该市全年实现生产总值 1211.8 亿元，增长 17.2%，第一、二、三次产业的比例为 13.5：52.2：34.3。全年规模以上工业完成总产值 1435.5 亿元、比上一年增长 49.8%。食品、机械等九大行业完成总产值 1149.7 亿元，增长 52.1%，占规模以上工业的 80.1%。全市有 190 家企业产值过亿元，其中 24 家企业产值过 10 亿元，比上年分别增加 62 家和 11 家。外经外贸稳步增长。全年进出口总额 18 亿美元，增长 13.6%。全年合同利用外资 6.75 亿美元，实际利用外资 3.62 亿美元，分别增长 64.7%和 25%。此外，B 市有全日制高校四所（一所师范学院、一所医学专科学校、一所职业学院和一所地处另外一个城市的大学的分校），在校学生 4.41 万人。

笔者没有获得关于 B 市的律师和律师事务所的相关数据，不过从法院系统受理的民事案件或具体到合同案件乃至在具体到某些重要种类的数量来看（见表 4），B 市近几年的经济纠纷案件量有一定的规模，这客观上为仲裁的生存提供客观的可能条件。

表 4、B 市法院系统受案量

	2004	2005	2006	
民事案件（件）	5.2 万	5.8 万	5.6 万	
其中，合同案件（件）	3.1 万	3.4 万	3.4 万	
主要类型	买卖合同	7700	8000	8000

合同案件的受案量 (件)	房地产开发经营合同	120	150	250
	借款合同	14000	14000	13000
	建筑合同	550	900	700
	运输合同	200	260	300
	劳动争议合同	1000	500	600

数据来源与说明：数据乃笔者在 B 中级人民法院调研时获得的，所有数据都作了适当的处理，只留一个大数。

(2) 与所在地政府部门和法院的关系

据 2007 年 1 月 B 仲裁委在全省政府法制工作会议上的典型发言材料，“B 仲裁委办公室是全省 17 个仲裁机构中唯一的副县级单位，机构规格低，在市直不能与其它单位‘平起平坐’，与有关部门协调衔接工作阻力很大”。不过实际上可能没有那么困难。B 仲裁委设有名誉主任，由一位副市长担任。主任则从成立至今一直是同一个人，此人原来担任市政府副秘书长和法制局局长，05 年调到政协任常委，经其本人要求依然保持仲裁委主任一职。考虑到兼任仲裁委主任的人在相当长时间内在市政府担任行政职务，仲裁委与其他政府部门的关系不可能差到哪里去。正如下文将提到，在利用行政力量发布文件，进而规范合同这方面，B 仲裁委与其他仲裁机构相比并不明显逊色，这反过来说明 B 仲裁委与行政机关的关系不差。从驻会负责日常工作的领导来看，第二届开始，即 01 年 11 月之后，秘书长由乙担任。第一届秘书长在第二届的开始还担任副主任，但 03 年 11 月届中调整之后就不再担任任何职务，据说去了某民营企业任法律顾问。从第二届开始任秘书长的乙，原来是部队的，曾在某海军政治学院和某师范大学学习，交际能力很强。06 年 3 月份法制局同意乙担任是法制局党组成员，以便“将仲裁工作与政府法制工作更紧密地联系起来”。

据 B 仲裁委的人称，他们“与法院保持经常联系，关系比较融洽，各法院对仲裁工作都非常支持”。2001 年 B 市中级人民法院向全市各级法院下发了《关于贯彻执行〈中华人民共和国仲裁法〉若干问题的意见》。对仲裁案件的执行问题作了明确的规定。另据 B 仲裁委的内部报告，被法院监督撤销和不予执行的案件仅为受案量的 0.57%，远低于全省、全国平均数⁸。同时，仲裁委有位副主任是该市中级人民法院副院长。2001 年之后是李某，此人同时兼任仲裁委的纪律监督委员会主任。从一个会议记录的发言来看，此人对仲裁工作相当热情，表示“愿意协调仲裁委与法院的联席会议”等等。

2. 领导者及组织意思的形成

⁸造成低撤销和不予执行的比率的可能原因之一是仲裁委有可能把有风险案件尽量给了退休法官出身的仲裁员，他们一方面比较有经验，能比较好地处理棘手的问题，同时在法院系统还留有相当的影响力。笔者发现，一位叫张 XX 的人自 1999 年从法官岗位上退休后，被聘为仲裁员，到 2005 年，6 年间办理仲裁案件近 150 件，无当事人向法院申请撤销或裁定不予执行的情况。此人，05 年经 B 仲裁委推荐被授予全国优秀仲裁员，06 年又被 B 仲裁委评为优秀仲裁员，足见仲裁委对其相当倚重。

如前面提及，委员会分别于 2001 年底和 2005 年 4 月两次进行换届，但是 B 仲裁委成立以来主任一直不变。不过主任只是兼职的，并不负责具体事务，真正驻会开展工作的是秘书长兼办公室主任，目前由乙担任这一职务，所以在日常决策中乙起了决定性的作用。2006 年 3 月份有位同样是退伍军人出身的员工被任命为办公室副主任。此外，办公室所设的业务、联络、综合三个科有科长或副科长，但是这些中上级干部在决策中的实际作用估计有限。

3. 物质资源和人力资源

第一，B 仲裁委的人自称“先天条件不足，硬件条件差，没有固定的办公场所，从成立至今一直自己租房办公，自己负担租房及物业费用等”。据了解，该仲裁委最初租用市军转干部培训中心的基建办公用房，然后换到破产改制的某商业贸易中心，楼层比较高，但据称“夏天常停电停水、冬天无暖气”，“使用的办公座椅是原政府机关单位 70 年代使用过早已淘汰在仓库内的旧家俱”，因此“环境条件极差”。直到 2003 年 5 月，迁至当地的标志性建筑——XX 大厦 17 层，更换了办公家俱，配备人手一台微机，增加办公用车（笔者去调研时 B 仲裁委有三辆车，配有一名专门的司机），办公基本实现自动化。至此，B 仲裁委的办公条件已经得到较大的改善。

虽然 B 仲裁委经常强调其机构经费性质被确定为自收自支，是该省所有的仲裁机构中唯一的一家，但这并不意味着其没有接受任何财政拨款。访谈得知，财政不仅在成立之初拨付十几万元作为开办费，成立之后，也有拨过一些款项扶持，加上开办经费，先后拨款 61 万元。自 2003 年开始才不再补贴，让 B 仲裁委成为完完全全的“自收自支”单位。B 仲裁委的人称，“仲裁委仅每年办公场所租金、物业管理费及人员工资开支就需 50 多万元，开展工作非常困难。”但笔者实地考察时，感觉仲裁委的经济条件还可以，似乎没有如他们所说的那么困难。

第二，工作人员少，成立时 5 人，到 2007 年也仅 9 人（一份 05 年的资料说正式工作人员有 10 人，估计是之后走了一人），除一名领导和一名会计师调入外，其他是由转业军人和分配的大中专毕业生组成，“实践经验不足，适应工作需要一个过程”。

第三，据统计，B 仲裁委的仲裁员队伍达到二百余人，其中从事律师工作的占 24%、曾任审判员的占 10.5%、从事仲裁工作的占 11%、从事经贸工作的占 13%、从事金融、保险工作的占 8.5%、从事建筑、房地产工作的占 7%、从事外贸工作的占 3%、高等院校科研单位的专家学者占 15.5%、其他专业领域占 12.5%。从技术职称和文化结构上看，具有中高级职称的 152 人，占 76%，具有大专以上学历的 200 人，占 100%。从年龄结构上看 28-40 岁的 106 人，占 53%；41-50 岁的 60 人，占 30%；51-65 岁的 34 人，占 17%。

4. 绩效

据 B 仲裁委提供的一份 2007 年 3 月的资料，该仲裁委先后受理各类民商事纠纷达 1400 起，涉案标的额达 13 亿多。至于每年的受案量分布，笔者从国务院法制办内部的文件查到的数据与 B 仲裁委在当地一家报纸上面公布的数据个别地方略有出入（如表 5 加粗斜体字所示）。

表 5、两个版本的 B 仲裁委历年受案量

	年分	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
B (1)	案件数 (件)	缺	51	106	107	132	98	240	306	<i>314</i>
	标的 (万)	缺	<i>4269</i>	6408	17035	18340	<i>7200</i>	22000	30644	<i>29316</i>
B (2)	案件数 (件)	4	51	106	107	132	98	240	306	<i>334</i>
	标的 (万)	320	<i>4500</i>	6400	1.7 亿	1.8 亿	<i>7070</i>	2.2 亿	3.06 亿	<i>3.3 亿</i>

注：“B (1)”版本的数据来自国务院法制办的内部文件；“B (2)”版本的数据来自“发挥仲裁法律优势，公正快捷解决经济纠纷”，载《B 日报》2007 年 3 月 21 日，A6 版。

为了了解 B 仲裁委的所受理案件的类型分布，笔者向 B 仲裁委的工作人员要了一份《B 仲裁委员会 2006 年度案件统计表》。根据这份统计表，B 仲裁委 2006 年所受理案件是 214 件，标的是 17316 万。这与前面提及的两个版本的受案量都不一致。追问原因后得到的解释是，他们前一年受案量比较多，为了不让第二年在数据上可能出现下滑，他们就在前年少报一些，然后把少报的案件数加在今年一起报⁹。依据笔者所获得的那份统计表，2006 年所受理的 214 件案件的分布情况如下：电信 70 件（标的 175.3 万），欠款 35 件（标的 3723 万），房屋 30 件（标的 455.3 万），建筑 16 件（标的 3596.5 万），土地 12 件（标的 1548.8 万），银行借款 10 件（标的 684 万），房屋租赁 7 件（2625.5 万），装饰 5 件（222.7 万），保险 4 件（标的 74.45 万），客运 3 件（标的 26.1 万），承包 3 件（标的 3588 万），销售合作 2 件（标的 38 万），购销 2 件（标的 12 万），确认仲裁协议 2 件，技术 1 件（标的 376 万），拆迁 1 件（标的 150 万），工业品 1 件（标的 16 万），汽车租赁 1 件（标的 0.6 万），其他 9 件（标的 3.75 万）。显然，所有这些案件标的都不大。此外，这些案件里面无一涉外案件。

5. 组织文化

在有些仲裁机构进行调研时，笔者能比较明显地感受到其行政或商业氛围，但在 B 仲裁委调研时这方面的感受却很淡，没有特别突出的行政氛围，也没有浓厚的商业文化。如果一定要找些说法来描述或表达的话，那就是一种非常实用主义的文化。正如 B 仲裁委早期确定的“先保生存，再求发展”一样，这里的人目标似乎并不高远，也不奢谈崇高。只有对自己有直接影响的才关心，只要自己日

⁹笔者在其他仲裁机构调研时多次发现各仲裁机构报给国务院法制办的数据与实际数据有出入。比如，有家仲裁机构某一年报了 1096 件，而其办案系统显示的实际受案数是 549。据了解，他们与省内另一家仲裁机构为了争夺省内受案量第一的位置，每年都千方百计地先了解对方可能报多少受案量，然后自己再以此为依据报一个比对方高一点的受案量，因此上报的与实际数据有出入。又如，有个仲裁机构的负责人亲口告诉笔者，他们每年上报的受案数量都比实际受理的数量要少，因为怕报多了，国务院法制办在一些活动中以此为依据找他们多要钱。据说 2004 年，“中国仲裁林”在西安开园，国务院法制办就是要求各仲裁机构根据受案量多少交钱认养以自己机构命名的树。这家机构因为受案量上一一直少报，所以省了不少钱。看来实践中如何报数据已经发展成一门大学问。研究者在解读各种数据时也应该留神数据背后可能隐藏的故事。

子还能过，似乎就满足了。尽管乙在决策中可以自己说了算，但是他的很多想法并不一定能得到下属的认同和认真贯彻执行。笔者亲眼看到过乙对某个下属“光动口不动手”的作风表示无奈。此外，有个员工私下说他们单位不少人能放三天的活绝不会两天干完，看来大家都有自己认同的逻辑和谋生策略。

（三）特别调查事项

1. B 仲裁委为什么会从一开始就实行自收自支？

笔者试图通过访谈去了解 B 仲裁委从一开始就被确定为自收自支的事业单位的内中原委，但是这种事只有当时负责筹备的几个人才真正知到内情，而这些人不是笔者能访谈到的，只好作罢。从前面提及的一些零星信息来看，B 仲裁委不可能主动自愿要求实行自收自支，而是政府施加给他们的。政府把 B 仲裁委定位自收自支单位可能原因有二：一是当地负责筹办 B 仲裁委的人比较正确地理解了国务院重新组建仲裁机构的相关文件的精神并比较如实地加以贯彻。国务院发布的《重新组建仲裁机构方案》规定，“仲裁委员会设立初期，其所在地的市人民政府应当参照有关事业单位的规定，解决仲裁委员会的人员编制、经费、用房等。”但同时规定“仲裁委员会应该逐步做到自收自支”。1995 年或 1996 年就建立的仲裁机构到 1998 年的时候已经有些逐渐步入正轨，正在讨论按照政策要求实行自收自支的问题，所以 B 仲裁委的筹建者就把刚要筹建的机构定位为自收自支的事业单位。第二个原因是现实原因。虽然前面提及的 05 年时 A 市的社会经济状况不算太差，但是 1998 年的时候全市国内生产总值只有 460 亿元，不到 05 年时的一半，估计那些当地政府的财政并不宽裕。除非有非常实权的人物在负责仲裁委的成立和运作，否则不大可能把仲裁委列为全额拨款的事业单位。B 仲裁委成立时的主任只是法制办的主任，估计在当地系统中没有有能力把仲裁委运作为全额拨款或差额拨款。虽然 B 仲裁委把一位副市长列为名誉主任，表面上说明得到这位副市长的支持，恰恰说明这位副市长的支持力度有限，如果真的支持的话，很可能把该副市长列为主任。

2. B 仲裁委是如何推广仲裁的？

（1）借助行政力量推动合同规范工作

B 仲裁委在利用行政力量规范合同的做法方面与其他仲裁机构并没有什么大的不同。自成立以来，B 仲裁委先后与法制局、工商局、建设局、经贸委、房产局、工商联、保险行业协会等联合下发在有关行业和系统进行合同文本规范的文件，并进行了督促检查。

比如，2000 年出台《B 市人民政府办公室关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国仲裁法〉的通知》。2004 年 3 月份与市政府法制局、市经贸委磋商，就在 B 市经贸系统推行仲裁法律制度达成共识，联合下发文件，并制定了具体措施和实施意见。2004 年 5 月召开 B 市证券期货仲裁工作会议，与市政府法制局、市经济体制改革委员会联合转发《国务院法制办、中国证券监督管理委员会关于依法做好证券、期货合同纠纷仲裁工作的通知》，对在证券期货行业规范合同文本、推荐专业仲裁员、推行仲裁法律制度提出了具体要求。

2005年3月B仲裁委与B市人民政府法制局、B市工商联联合下发《关于转发〈国务院法制办、中华全国工商业联合会关于依法做好非公有制企业民商事纠纷仲裁工作的意见〉的通知》，要求有关部门和企业组织落实好中层以上的管理人员对仲裁法律制度的学习，同时认真规范合同文本，积极修订合同争议解决条款，修订后的争议解决方式作如下约定：“本合同发生争议，由双方协商解决。协商不成的，提交××（如北京、上海、B）仲裁委员会仲裁”。同时明确2005年下半年将组织对此项工作进行检查。通知还要求各单位积极向B仲裁委推荐符合条件的人员担任仲裁员。

2005年4月B仲裁委与B市人民政府法制局、B市保险行业协会共同下发《关于在我市保险行业进一步推行仲裁法律制度的意见》，同样要求各保险企业组织落实好中层以上的管理人员对仲裁法律制度的学习，同时认真规范合同文本，积极修订合同争议解决条款，修订后的争议解决方式作如下约定：“本合同发生争议，由双方协商解决。协商不成的，提交B仲裁委员会仲裁（双方未在合同种约定争议解决方式，事后又没有达成补充仲裁协议的，可以依法向人民法院起诉）”。同时明确2005年下半年将召开会议共同分析交流落实情况。此外，要求各保险公司推荐1-2名仲裁员。与3月12日的通知相比，这份文件的仲裁条款直接明示为“提交B仲裁委员会仲裁”，这与通常所说的让当事人既可以在诉讼与仲裁之间选择，又可以在选择仲裁之后具体选择哪一个仲裁机构的真正标准条款有着明显的不同，因此实际上属于“不规范”的仲裁条款。

据2005年的一份报告，B仲裁委曾先后三次与市法制局、市建设局、市经委等有关单位组成工作组深入到企业推行仲裁法律制度，主动送法上门，并对160多家企业5800多份合同进行检查规范。当时全市格式（标准）合同文本规范率已达到76%。

（2）采取措施调动仲裁员、办公室工作人员、仲裁联络员、委员会委员和律师的积极性

与该省另一个仲裁机构相对正式地构建由发展指导委员会、专家委员会、仲裁中心和办事处等组成的工作网络有所区别，B仲裁委虽然也设立了2个分会和6个办事处（截止06年12月9日），但实际推广中并不过于依赖这些分会和办事处，而是直接对仲裁员、办公室工作人员、仲裁联络员、委员会委员和律师的提供激励，促使他们积极参与到仲裁推广工作中来。

B仲裁委要求仲裁员利用所在单位职务优势以及担任企事业单位法律顾问的优势，做好合同文本的规范工作，真正把仲裁约定率提高上去。B仲裁委曾在一次报告中，提名表扬一些在这方面作得很好的仲裁员，其中两位在05年被推荐为全国优秀仲裁员，06年又被评为B仲裁委优秀仲裁员。B仲裁委还自创了对仲裁员“一年一聘、动态管理”的做法，这意味着其能够比较容易地吸收想要的人作仲裁员并把不想要的替换掉，正如B仲裁委的内部报告所称，“先后制定了《仲裁员管理办法》、《办案责任状》、《廉政六项禁令》、《仲裁员守则》等一系列规章制度、借换届年审，评先树优，奖优罚劣、留优汰劣、吐故纳新、增强仲裁员的责任感、压力感、荣誉感，为仲裁事业尽职尽责”。

B还充分调动工作人员的积极性去推广仲裁和拓展案源，制定了分片包干制度，划定个人联络范围，并将联络效果与年终考核相挂钩。坚决杜绝坐等案源，鼓励人员走出去，靠上去做工作。特别是2004年3月1日起正式施行《工作人

员岗位目标责任制》，将宣传、推行等各项任务分解到各科室，实行工效挂钩，奖优罚劣。比如为了加大在B市某市场以及房产、土地、建设、经贸、金融等体系的仲裁工作力度，各系统指定专人负责，制定有效的工作开展方案，规范好本系统的合同文本，做好案源培植工作。

B仲裁委注意加强与仲裁联络员的联系，定期发送仲裁刊物，听取他们对仲裁工作的意见与建议，制定激励措施，增强了他们参与仲裁工作的主动性。B仲裁委自称，为了充分调动社会各界的积极性，认真推进合同文本的规范工作，B仲裁委制定了《B仲裁委员会关于推行仲裁法律制度奖励办法》，对在合同文本规范等方面做出突出贡献者给与适当奖励。

B仲裁委还制定《在委员单位推行仲裁法律制度的意见》，要求各委员积极落实，努力让其所在单位签订的合同加入仲裁条款。

对于律师，B仲裁委极为倚重。在仲裁员中，从事律师工作的最多（占24%）并且这些律师仲裁员被实际选中办案的可能性比较大，笔者看到2006年12月表彰的10名优秀仲裁员之中，有4位律师（其中3位是律所主任）。

2004年B仲裁委专门召开全市律师事务所主任会议，征求律师行业对于促进仲裁工作开展的建议，并就推行仲裁法律制度中遇到的一些问题进行探讨。笔者在B仲裁委调研期间，他们刚好有召开“B仲裁委律师行业推行仲裁法律制度座谈会”，座谈会上仲裁委宣布一个对律师参与规范合同文本，推荐案源等方面工作的奖励方案。比如，每个律师在自己的顾问单位规范合同文本时，只要将约定仲裁条款的复印件（合同号）登记备案，年底仲裁委会按照一定的标准给与适当奖励；律师提出合理化建议或对仲裁员监督意见，一经采纳的也给予一定的奖励，以促进互相监督；单位合同约定率达到50%以上，比较集中、内容比较简单的，将通过适当的方式给予仲裁费方面的优惠，等等。不过律师们对这一奖励方案并不完全肯定。有的委婉地说“奖励措施有比没有好，作为奖励制度有必要，但不宜宣传过多”。有的明确表示能理解案件与奖励挂钩的“苦心”，但是“感到不必要”，“真要参加仲裁工作是因为其社会性和服务性，若带有经济性，感觉不好”，“不希望增加灰色经济的内容”。

（3）把自己成功塑造成典型

在某种意义上，B仲裁委最大的成功不在于受理了多少案件，规范了多少合同，而在于把自己成功塑造成典型，并从中受益。2002年B仲裁委被列为全国仲裁工作跨越式发展重点单位；2004年9月，工作经验在全国仲裁工作座谈会上交流；2004年11月国务院法制办专程派员到B仲裁委考察，确定B作为全国仲裁机构规范化试点城市；2005年B仲裁委又被树为全国仲裁工作“二次创业带头单位”，并在全国仲裁机构规范化建设工作会议上做了典型发言，发言材料被《法制日报》转载。

为什么B仲裁委能够成为典型呢？首先，典型的形成要能满足树立者和被树立者的内在需要。对国务院法制办而言，需要有一个典型来证明其所出台的政策的正确性和有效性；对于B仲裁委来说，需要借助国务院法制办的肯定这把尚方宝剑来向当地的政府部门显示自己的成绩并谋求行政支持，同时也是说服当地企业和个人使用仲裁条款的一个有利武器，毕竟在当代中国的意识形态里面中央的肯定在某种程度上赋予了B仲裁委某种正当性和可信性。其次，典型的塑造要有一些客观条件。其实，其他仲裁委也能想到成为典型的好处并希望成为典型，但

不一定能够成功，因为要成为典型除了主观条件还要有一些客观条件。B仲裁委刚好在这方面具有天然的优势：第一个天然优势是地处革命老区。在大家的印象里面，革命老区一般都是比较落后的，因此在这种背景下取得一般的业绩就可以被解读为了了不起的成绩。第二个优势是B仲裁委被当地政府定为自收自支的单位，这本来是一个弱势，因为失去了政府财政源源不断地支持；但却可以被演绎成优势，因为所取得的成绩可以解释成自己艰苦奋斗取得的成果。在实际操作中，B仲裁委也是在各种场合不断强调自己所面临的困难同时把自己的行动升华到精神层面。在笔者见到的典型发言材料里，B仲裁委首先说明所在地“在全省经济总体水平相对落后，思想的解放程度相对不快”，“我市仲裁机构自成立伊始所具备的客观条件不仅在全省仲裁机构中是最困难的一家，在全国仲裁机构中也居为数不多的‘困难户’前列”，接着祭出他们战胜困难的武器“XX精神”¹⁰，强调大家如何“无私奉献”¹¹，“顽强拼搏”¹²。B仲裁委的这些条件让国务院法制办的人认为“抓像B这样的中等城市作为典型是很有重要意义的”、“B这样的仲裁委上去了最有说服力，非常有代表性”、要“抓好这个典型，作为全国的一面红旗”。再次，典型的确立要树立者与被树立者在行动上默契配合。B仲裁委总是积极向国务院法制办汇报工作，国务院法制办也不断做出指示或派人到B仲裁委指导，在这种互动中，典型逐渐形成。

比如，2004年国务院法制办提出全国仲裁机构规范化建设的试点工作，11月份派某处长到B调研。据B仲裁委的人称，这“引起市委市政府和我委全体上下的高度重视，我们立即成立了以市委副书记、常务副市长为组长的规范化建设领导小组，先后召开多次委员会、办公室全体会议和领导班子会议，对此进行分析论证、统一思想，提高认识，紧密结合B实际，抓好落实”。2004年B仲裁委把其内部刊物《XX仲裁》交给了国务院法制办的某领导，该领导在该刊物的首页空白处指示“B仲裁工作有创新、有成绩、有经验。望继续努力，尽快实现B仲裁事业跨越式发展”。B仲裁委就把该领导的字迹放大裱起来再镶上镜框挂在B仲裁委办公场所的显要位置。

又如，2005年B仲裁委秘书长乙到国务院法制办呈报换届工作材料并就B工作情况进行汇报，法制办领导予以接见并作重要指示，提出B要“达到年受案在4000-5000件”，B仲裁工作才“算发展成熟了”。于是，B仲裁委把自己“二次创业”的“总体奋斗目标”之一定为“体制结构合理，管理科学规范，年受案数达到5000件以上，具备可持续发展的潜力”。

再如，2006年国务院法制办发布了《关于广泛开展以“严格仲裁操守，严肃仲裁纪律”为主题的教育活动的意见》。同年12月B仲裁委就专门召开严格仲裁操守、严肃仲裁纪律教育活动暨仲裁员培训大会，邀请国务院法制办、省政府法制办以及市政府的领导到会并作了重要讲话，会议表彰了一批在2005-2006年度做出突出贡献的优秀仲裁员和优秀仲裁工作人员，并由仲裁员代表和仲裁工作人员代表当场签署办案责任状和廉政建设责任书。

¹⁰ 典型发言材料称“经过多年实践提炼，XX精神新被赋予‘爱党爱国、艰苦创业、改革创新、敢为人先、不懈奋斗、无私奉献’内涵，也正成为鞭策仲裁创业的指导和动力。”

¹¹ 比如典型发言材料称“为了节省费用，我们原先租用的是夏天常停电停水、冬天无暖气、环境条件极差的破产改制的原XX区商业贸易中心的危楼办公，而使用的座椅是原政府机关单位70年代使用过早已淘汰在仓库内的旧家具，但大家没有怨言，一心扑在工作上，不少同志并将家里自用的沙发、照相机、工具等捐赠给单位。”

¹² 比如典型发言材料称“有的同志经常加班加点；有的同志生病的时候便打针边坚持工作；有的同志家人卧病在床，无人照顾，但工作忙坚持上班；有的同志几年来没请过一天病假，没修过一次公休假。”

B 仲裁委逐渐被树为典型的过程不仅给仲裁办案工作带来好处，还使仲裁委成功进入主流官方系统，获得各种奖励。比如，B 仲裁办于 2004 年被评为全市职业道德建设先进单位，2005 年被评为市直文明单位，2006 年被授予市级文明机关称号。领导和个人也受益，2006 年乙被授予市劳动模范称号，两位职工被评为文明职工和文明家庭，受到市总工会的表彰。

B 仲裁委还期望在这场树典型的互动中获得更多，在其每年的工作计划里面，不断提到“主动向政府汇报好，争取在固定办公用房及经费政策方面争得更大的支持”。

（四）讨论和分析

B 仲裁委的实际受案量及其目前整个机构的运行状况来看，也应该说是比较成功的，至少成功地存活了下来，并且小日子过得还不算差。

虽然 B 仲裁委不断强调其所在地的经济发展水平比较落后并且也有一定的真实成分，但是 B 毕竟是所在省面积最大、人口最多的地级市，经济发展也有一定的规模。从法院受理的民事案件或具体到合同案件乃至在具体到某些重要种类的数量来看（如表 4 所示），当地的纠纷解决市场需求也不弱。同时虽然 B 仲裁委被确定为自收自支的单位，但这只不过是当地政府比较如实地理解和执行国务院重新组建仲裁机构的相关文件的结果，以及受仲裁委成立时政府财政并不是特别宽裕的制约，并不意味着当地政府的支持真的就比其他地方少很多。首先，政府支付了开办费并且 03 年之前也多少有些拨款，当时仲裁委办公室的人很少，在未搬到 XX 大厦之前所租的房租估计也不贵。B 仲裁委为了让政府给解决办公场所问题，称“租房办公影响仲裁委的形象”，这有点夸大其词的嫌疑。据笔者所知，美国仲裁协会无论是总部还是其他分支机构所有的办公室都是租赁的¹³。他们并没有觉得这影响了美国仲裁协会的形象。其次，B 仲裁委也没有少利用行政力量进行发布文件和规范合同。不过自收自支确实让 B 仲裁委有比较强烈的市场开拓积极性，市场化的激励机制几乎被适用到所有参与仲裁领域的相关主体，对仲裁员、仲裁机构工作人员、仲裁联络员、律师等都有与其工作或贡献相挂钩的激励办法。

尽管目前仲裁界对仲裁机构行政化与民间化问题在话语层面一直争论不休，实践中许多机构真正关注的或实际操作的是利益最大化，也就是在通过市场获取资源的同时尽可能通过行政系统或者利用行政力量获取资源。即便是像 B 仲裁委这种被迫在经费层面民间化的仲裁机构也从来没有放弃过利用行政资源的机会。行政力量被大部分仲裁机构所看重，主要原因在于在目前的社会大背景下，行政系统仍然掌握着大量的资源，仍然对方方面面的人有极大的影响力。可以预见，行政机关在社会生活中所占的强势地位发生根本变化之前，中国大部分仲裁机构都不大可能停止利用行政资源的努力。

如果仲裁机构不依赖任何行政资源而是完全依靠市场手段来获取资源，那么如何对各种市场手段或者激励机制的使用有所节制将是个关键的现实问题。B 仲裁委几乎把关于宣传推广、规范合同和推荐案源的任何工作都跟金钱回报挂钩，这虽然在一定时期内可能带来仲裁案源，但长期来看也可能会影响当事人对仲裁制度的信任。

¹³ 陈福勇：“美国仲裁发展模式考察”，未刊稿。

三、应然与实然：两个个案生存逻辑比较与转型可能分析

如果以一个地方存在一定规模的仲裁纠纷解决需求量作为在当地设立仲裁机构的必要性根据和正当性基础的话，那A仲裁委到笔者去调研时显然还没能证明其设立的正当理由，B仲裁委能够存活下来说明其有一定的设立必要。但正如笔者在对仲裁案源的相关研究中指出，仲裁的制度优势能否充分发挥与案件性质有关，有些案件虽然在当事人意思自治的范围内可以仲裁但并非最适合仲裁。也就是说源于西方国家的传统的商事仲裁本质上只有在解决一些案情复杂、专业性强的案件才有明显优势，如果想要有更广的适用范围可能要对仲裁制度本身的设置作必要的调整，否则可能不是造成资源的严重浪费就是因为对仲裁员激励不足等原因反而损害相关案件当事人的权益¹⁴。调查发现B仲裁委的大部分案件都是一些小标的额的案件。站在社会公共利益的立场来看，相当部分的案件可能利用诉讼来解决成本更低或效果更好，在这个意义上B仲裁委设立的正当性仍有欠缺。A和B两家仲裁委在生存和发展过程中面临的种种困难很大部分上可以归结到这些客观的先天条件的不足上面。

抛开正当性或先天条件的不足不谈，A和B两家仲裁机构设立时确立的框架对其后来的生存和发展也具有重要的影响，正如一个人的出身背景很大程度上影响着其后来的成长历程一样。应该说，国务院发布的《重新组建仲裁机构方案》是一个比较务实可行的方案。该方案要求“仲裁委员会设立初期，其所在地的市人民政府应当参照有关事业单位的规定，解决仲裁委员会的人员编制、经费、用房等。”同时又规定“仲裁委员会应该逐步做到自收自支”这意味着通过行政的力量启动仲裁服务的供给，促进仲裁服务市场的发育；然后，行政力量逐渐退出，仲裁机构随着业务的发展应逐步走上正轨，成为独立的市场主体。A仲裁委的设立根本没有遵守国务院发布的方案，人员由法制办的人兼职，办公用房自然与法制办共用，财政所拨的10万开办费也没有真正用于仲裁机构的设立。这造成了A仲裁委虽然名义上已经成立了，但前四五年实际上基本没有正常运转。鉴于各地仲裁委报给国务院法制办的受案量有不少水分，我们甚至无法确定A仲裁委前四五年所报的案件量是否真正存在。A仲裁委设立时确定的初始框架不仅造成前期工作开展的停滞，还约束了后来的变革。06年5月份甲虽然通过其个人的政治智慧成功地让A仲裁委脱离的法制办的控制，迈出转型的重要一步，但也付出相当大的代价。与A仲裁委相比，B仲裁委设立时确立的框架要好一些，毕竟有了独立的人员和编制，虽然经费上被确定为实行自收自支，而且是租房办公，但实际上财政部门多多少少还是给了B仲裁委一些补贴，作为房租和部分经费，这大致可以看作是部分履行了本来国务院确定的组建方案中应该提供经费和办公用房的义务。从一开始就确定B仲裁委为自收自支事业单位的做法迫使B仲裁委从一开始就面对市场，具有较强的开拓意识，但并没有把B往民间化上推，反而意外成为B把自己塑造成典型，并间接回到当地党政系统主流行列的一个重要因素，颇有曲径通幽的意味。

无论是A仲裁委在06年脱离当地法制办成为自收自支的主体还是B仲裁委从一个自收自支在当地并不起眼的单位逐渐转变为让党政系统不得不重视的典型，都意味着相关主体（包括组织和个人）利益的调整。在这些利益调整过程中，都有外力起作用。促使A仲裁委发生调整的直接动因是2005年国务院和全国人大对其所在片区的仲裁机构进行的大检查，如果没有这次检查估计A仲裁委原来的一

¹⁴ 陈福勇：“仲裁案源从哪里来——对S仲裁委员会的个案考察”，未刊稿。

套人马、两块牌子的形式还要遥遥无期地维持下去。A仲裁委具体调整方案的确立还受到某知名仲裁机构的榜样力量及该仲裁机构秘书长的个人影响。B仲裁委能让当地党政系统对其产生重视也与其通过与国务院法制办的默契互动有关，正是国务院法制办多次或派人到B仲裁委进行指导或对B仲裁委的工作进行批示，让B仲裁委有足够的理由让当地的党政官员出席B仲裁委的相关活动并且把B仲裁委当成系统内主流的一员，从而为B获取更多的行政资源提供可能和便利。A和B两家仲裁机构的历时考察都清楚的表明外力的作用，这种外力或者来自中央或者来自其它已经具有一定影响力的较为成功的仲裁机构。这印证了笔者在用国家与社会的框架来分析仲裁机构的行政化与民间化问题时提出的一个论断，那就是中央的力量对于影响各地仲裁领域里面的以地方政府为代表的国家与社会的关系的调整有着重要的作用¹⁵。当然中央的力量并不总是有利于各地国家与社会关系的调整向民间化方向发展。因为在借助中央的外力的过程中，夹杂着中央的和地方相关操作人员个体的利益考虑。而他们实际上采取的是一种个人或组织利益最大化的务实路线，而不会太多的顾及仲裁机构运行的应然逻辑。这就是为什么A仲裁委一方面要求自收自支，从法制办独立出来，另一方面有要求政府能给解决办公用房和开庭场所，B仲裁委同样也是一方面利用自收自支获得财务自主并渲染自己的艰苦奋斗精神，另一方面不断向政府争取在固定办公用房及经费政策方面的支持。

A和B仲裁机构不管设立时的框架如何以及后来发生什么样的转型，都渴望政府财政的支持的背后，还反映了我国公共财政的合理分配机制和监督机制的欠缺。笔者在另外一家仲裁机构实地调研时，发现该机构自己发展得相当不错，完全可以不依靠财政，但是该仲裁机构依然实行全额拨款，该机构的一位主要领导解释这么做的原因是“财政的钱，我们不拿来花，别人也会拿去吃了的！”正是在这种地方性知识的支配下，不打财政的主意反而会成为一种非理性的选择。

综观本文两个个案所反应的中小仲裁机构的运行状况，可以说这类机构遵循的是生存第一的逻辑。为了让仲裁机构能够生存下去，机构的领导人往往会以让人意想不到的方式大胆地整合一切可资利用的资源，而不拘泥于应然的逻辑（可能一些在学界看来是应然的东西并不被这些机构的领导人所知晓或者虽然知晓但并不被认同）。如果摆脱从应然逻辑推演出来的优越话语的支配，置身于这些机构所在地的特定环境中来观察，这些领导人应该说还是具有很强的企业家精神的¹⁶，他们所进行的一些尝试在当地的特定环境下多少都有创新的意味并且对于维系机构的生存常常是有一定效果的。与在当地特定条件下求得生存的现实目标相比，机构转型最多只能被作为第二位的目标，但这并不意味着转型没有任何希望。当这些机构的领导人发现转型反而更利于仲裁机构生存的时候，他们可能会毫不犹豫地实行民间化转型。

其实，以理想的民间性仲裁机构运行状态作为参照框架来看，中小仲裁机构需要解决的问题不仅仅是消减行政色彩意义上的转型问题，更重要的是要正视可能需要走非典型化乃至非仲裁化的发展道路的问题。如前提及，A和B两家仲裁委在生存和发展过程中面临的种种困难很大部分上可以归结到一些客观的先天条件的不足上面。这说明在确实适合而不仅仅是可以由仲裁来解决的纠纷量是非常有限的中小城市，如果其仲裁机构经过一定时期的实践被证明无法走典型的仲

¹⁵ 陈福勇，同注2。

¹⁶ 关于仲裁机构领导人企业家精神的强弱对仲裁机构的影响的一个讨论，参见陈福勇：“仲裁机构的独立、胜任和公正如何可能？——对S仲裁委员的个案考察”。

裁机构的发展道路，那可能需要根据现实的需要对相关的制度和组织进行调整，从而实现另一种意义的“转型”，即非典型化（比如主要从事消费者纠纷仲裁）甚至非仲裁化（比如随着我国多元化纠纷解决机制的发展和相关形势的变化，直接改为调解组织）的转型。这将涉及到仲裁与调解、消费者协会的纠纷解决职能乃至诉讼等不同纠纷解决机制或渠道的竞争与协调的问题，既需要实务界人士积极进行有魄力又不失谨慎地探索，也需要学术界在对相关纠纷解决机制的实际运行状况进行大量调研的基础上进行全面细致的制度论证。笔者将在以后的研究中作进一步的努力，也期待有更多的学者加入到这一问题的讨论中来。