

[编者按: 本栏目本期的三篇文章, 均选自“福建省社科界第二届学术年会——坚持公平、正义, 构建和谐社会”论坛的入选论文。该论坛由福建省社会科学界联合会主办, 省法学会、省检察官协会、省监察学会、省警察学会、省监狱学会、省人大制度研究会、省劳动保障学会、省卫生经济学会、省残疾人事业新闻宣传促进会 9 个学会 (协会、研究会) 联合承办, 2005 年 11 月在闽清县召开。该论坛的综述载于本刊 2005 年第 4 期。]

## 处理社会矛盾纠纷需要 解决机制的多元化

● 李明哲

当前, 我国正处于社会转型期。随着改革开放的深入和利益格局的调整, 社会矛盾纠纷日益多样化、复杂化, 对纠纷解决手段的多元化要求愈显迫切。建立与完善多元化纠纷解决机制, 使纠纷得以及时、便捷、公正、妥善解决, 对于建立和谐与公正的社会, 具有重大的意义。

### 一、当前社会矛盾纠纷的现状

这几年来, 我国经济社会发展的外部环境总体趋好, 但影响社会和谐稳定的因素仍大量存在, 社会矛盾纠纷呈不断增加的态势。从厦门市情况来看, 法院收案数居高不下, 全市信访总量总体也呈上升趋势, 集群化、组织化倾向更为明显。新时期社会矛盾纠纷呈现出以下几个特点:

(一) 民事纠纷占主导地位。人民内部的非对抗性的矛盾占主导地位, 其重要部分又表现为形形色色的民事纠纷。民事纠纷占厦门市两级法院初审案件总数的 83% 左右。各种民事纠纷种类繁多而又数量巨大。民事纠纷的增长是与生产的发展、交往的增加和人们的财富增多成正比例的, 这从另一个侧面说明了社会的进步和社会主义市场经济的发展。但是, 民事纠纷的存在必然会影响到社会的平衡, 影响到社会的安定团结。因此, 解决民事纠纷, 化解社会矛盾, 就成为我们重大而又突出的任务。

(二) 群体性问题突出。随着改革的深入, 对社会各类主体和群体的利益格局的调整力度越来越大, 有些群体的利益受到了损失。当这种损失达到一定程度以后, 纠纷就会发生。这既有政策本身的问题, 也有政策配套的问题, 还有政策执行中的问题等。政策调整的对象都是不特定的某类主体或某几类主体, 因为政策引发纠纷也就很容易形成群体

性纠纷。由于这些纠纷多涉及党和政府的行为, 关系到广大群众的切身利益, 因此通常牵涉到的人数众多, 弱势群体或是利益失衡者往往联合起来集体诉讼或上访, 集体上访批次和人次大幅度增加, 上访规模增大。另一方面, 这类纠纷又多是因社会转轨时期的政府决策行为而起, 社会政策性、敏感性很强, 没有现成的或完善的法律可以适用。

(三) 纠纷类型复杂多样。纠纷类型增多, 各种纠纷不断涌现, 许多纠纷内容具有复合化的特点。政策性纠纷与执法不公、司法不公的纠纷并存。由于执法、司法不公引发的纠纷也是目前纠纷中的主要问题。这类纠纷并不是法律规定或政策本身的问题, 而是实际执行过程中的违法、不严格执法、不履行职责等引起的。市场规则的不完善和缺陷, 各类社会主体事实上存在的强弱地位不对等, 以及主管机关的疏于监管、不作为等, 都是诱发纠纷的主要原因。

(四) 纠纷解决的对抗性及难度也相对较大。很多纠纷“讼了事不了”, 表面上看纠纷已经被处理过了, 但并没有解决实质问题, 只是完成了对案件的处理过程, 这种情况经常是与体制和制度的设计有关, 涉法上访越来越多。从厦门市人大信访机构、市信访局的统计来看, 涉法信访占信访总量的 60% 以上。纠纷当事人主要是个人而不是组织或单位, 而这些个人多是社会的弱势群体, 经济收入、社会地位、文化素质都不高, 承受风险的能力也较弱, 缺乏可以依托的社会资源, 更多的只有依靠个人坚持不懈的申诉上访来达到目的。非诉讼的告状式纠纷是目前纠纷的一个特点, 除了按照诉讼程序解决以外, 还有不少纠纷并不进入法律规定的纠纷

解决程序。造成这种现象的原因是多方面的,有法定途径成本太高、法定途径不能有效解决问题、对法定途径不信任等方面的因素。一个信访问题往往会涉及多个部门,而一次申诉上访就解决纠纷或者就说服当事人息访的情形很少,实践中大多存在的是反复多次申诉上访、长期上访,使得纠纷越来越尖锐,对抗情绪也越来越大。由于纠纷解决的程序启动难,问题经常长期得不到解决,越级申诉上访的案件也日益增多,社会冲突和对抗加剧。

## 二、现有纠纷解决机制的困境

改革开放的 20 多年间,我国社会发生了急剧转型,纠纷与日俱增,而未相应调整纠纷解决机制,致使问题日趋恶化。面对纷繁复杂的社会纠纷,现有的纠纷解决机制应对困难。

(一) 纠纷解决方式单一化,诉讼案件剧增。诉讼成为解决纠纷的普遍的甚至是第一的选择,大量纠纷主要依赖诉讼机制解决,一步到位地诉诸于法院,诉讼高潮由是而生。法院受理案件数量一直呈持续上升态势,有限的司法资源已难以承受案件之重。案件数量激增不仅使基层法院因超负荷运转而不堪重负,而且容易在客观上滋生久审不决、久拖不执、积案居高不下和审判质量下降等“诉讼爆炸”综合征,进而影响到法院的司法信用和审判的公信力。据有关资料,1990 年全国法院受理民商案件 244 万件,至 2000 年增长至 471.01 万件;至 2000 年 7 月底,虽经集中清理,全国法院仍有未结案件 185 万件。近年来,人民法院一审判决上诉维持率一直保持在 50% 左右,除约 8% 的上诉案件因当事人撤诉而结案外,其余 40% 的一审判决被废弃;再审判决维持率持续下降,从 1990 年的 66% 降至 1999 年的 26.6%。<sup>①</sup>除此,涉法信访问题越来越突出,许多当事人对法院的裁判不服,社会对法院的满意度不高,司法公信力遭遇越来越多的质疑。

(二) 诉讼制度面临沉重压力,局限性愈显突出。诉讼制度在现代纠纷解决机制或系统中毋庸置疑地处于核心和主导地位。然而,作为一种特殊的纠纷解决方式,诉讼亦不可避免地存在着缺陷,主要体现在诉讼拖延,程序复杂,效率低下;诉讼成本高昂,当事人负担增加;“非黑即白”的解决结果常与当事人期望相距甚远;诉讼的对抗性使得当事人之间的关系难以修复等等。诉讼是一种高成

本的救济保障体系,一个正常的社会对诉讼的支持和投入总是有限度的。近年来,诉讼的高增长不仅不利于奠定一个良好的现代司法的基础,而且过早地引发了西方法治中的一些固有弊端,传统的审判机制面对日益沉重的诉讼负荷,开始显得力不从心,法院面临着前所未有的挑战。把所有案件不加区别、整齐划一地适用一种程序,或者一种解决方式,势必造成司法资源的巨大浪费和不堪重负。纠纷与日俱增使得诉讼机制的功能性障碍愈显突出,法院负担着不可承受之重,应对失灵,导致的纠纷解决路径的不畅和阻滞已经开始危及司法的权威,司法改革势在必行。

(三) 非诉讼纠纷解决方式衰落,其他社会缓冲机制功能缺失。改革开放至今,在纠纷解决领域,国家试图通过法院垄断纠纷解决权,对诉讼外的纠纷解决机制予以压制,办案数成为衡量法院和法官业绩的一项重要指标,但实际上法院又无能力解决所有的社会纠纷,已经无法应对法治化时代日益增加的案件负担,引发司法的信仰危机。在诉讼主义成为法律界精英竭力推崇的主流法律意识形态的影响下,以调解为象征的非诉讼纠纷解决机制则被认为是落伍的、与现代法治精神相悖的事物,而遭到冷落甚至否定,逐渐没落并被边缘化。许多民间纠纷没有有效地进行分流,法院处于纠纷的风口浪尖,而不是作为解决纠纷的最后一手。漠视诉讼外纠纷解决制度,由国家垄断纠纷解决权,其直接后果是法院门庭若市,积案居高不下,而仲裁机构门可罗雀,功能闲置,民间调解制度处于半瘫痪状态,行政性纠纷解决机制日趋弱化,耗费大量时间和金钱而寻求法院给个公正说法的人们也不无遗憾地发现,将所有纠纷不分青红皂白地依靠诉讼解决并非最佳方案。

(四) 民间解决纠纷能力退化,各种非诉讼程序未形成一个有机和协调的机制。国家将主要资源集中配置于司法机关和正式的诉讼程序,对其他纠纷解决方式的制度建设重视不足,投入相对薄弱。失去官方正式制度的支持,民间解决纠纷的效力低下,能力退化。调解及其他非诉讼程序都存在程序设计、机构人员素质和效力等方面的问题,亟待改革或重构。非诉讼方式与诉讼之间未形成有效的衔接,法院也不愿或不屑配合,当事人对非诉讼程序的功能、程序和优点不够了解,难以利用。法院对

<sup>①</sup> 何兵:《纠纷解决机制之重构》,《中外法学》2002 年第 1 期。

诉讼外的纠纷解决机制不是扶持,而是持一种“打压”姿态,非诉讼纠纷解决结果未得到应有的尊重,效力得不到司法强制力的保障。各种非诉讼程序未形成一个有机和协调的机制,相互之间的衔接和互补较差,既存在着无效的设置,也存在着过于单一化的情况。

### 三、解决纠纷需要多元化机制

有社会就有纠纷,人为了生存,必须共处,在共处过程中不可能不发生各种各样的纠纷。纠纷不可避免,对于一个社会,重要的不是如何消灭或压制纠纷,而是如何建立一套有效的纠纷解决机制,从而去其弊而存其利,降低纠纷给社会带来的风险与危害,把解决纠纷的成本减少到最低程度,使纠纷解决的效果达到最佳程度。完善纠纷解决机制,及时有效地解决社会纠纷,是我们的重要任务,也是构建和谐社会的重要内容。

#### (一) 确立纠纷解决的多元化观念

现代社会充满着复杂的冲突,其性质、形式、对抗程度不同,解决的手段、方式也应是多样的。这就需要社会提供能合理分流和有效解决各种纠纷的路径,和能促进各路径协调与衔接的纠纷解决机制。及时妥善解决多发的社会纠纷,其根本在于实现纠纷解决途径的多元化,即不仅依靠司法诉讼解决纠纷,同时应广泛建立协商、调解(包括人民调解、行政调解以及各种行业性、民间性的调解)、仲裁等社会机制,以此从量上分流诉讼和法院的压力,从质上改善纠纷解决的效果,达到当事人之间的双赢互利和社会的协调发展。纠纷解决机制的多元化在一定意义上起着优化和合理使用司法资源、保护司法、促进社会可持续发展和纠纷解决机制生态性平衡的作用。<sup>①</sup>

促进多元化纠纷解决机制的建立和完善,是目前国内外广受关注的热点问题。在世界各国,随着非诉讼纠纷解决方式在现代社会中被广泛大量地应用,其功能和地位也日益提高,并已逐步被纳入法制轨道,形成了与民事诉讼机制相互衔接的多元化纠纷解决机制。一个健全稳定的社会,仅有一套依法建立的司法系统是远远不够的,还应有一个合理高效公平的、适应不同需求的多元化纠纷解决机制。

#### (二) 积极倡导各种非诉讼纠纷解决机制的多元

元化发展

我国有着历史悠久的非诉讼解决纠纷的传统,社会主体对这些方式亦有长期的认同和习惯。近年来,在我国将诉讼机制上升为解决争议的主要方法和手段的同时,许多西方国家却日益重视非诉讼纠纷解决机制,强化解决纠纷手段和方法的多样化,这是因为人们已经意识到诉讼机制在解决纠纷方面的非完美性。在英国 1994 年开始的民事司法改革过程中,国家劝导国民将诉讼作为解决纠纷的最后的救济手段,鼓励国民利用替代诉讼的纠纷解决机制。<sup>②</sup>

在解决纠纷中,许多非诉讼纠纷解决机制都能起到优于诉讼程序的作用,许多内在价值确是法院的诉讼机制所不具备的,其合理应用是对诉讼机制的补救和补充,是当事人和社会更好地解决纠纷的需要。相对而言,非诉讼纠纷解决机制具有便捷、经济等优势,相对迅速、低廉和简便地解决纠纷,节约社会和当事人在纠纷解决中的成本,促进实现司法资源和效益的最大化,使当事人以较低的代价获得较大的利益。非诉讼纠纷解决机制程序旨在减少对抗性,增加和解的机会,这种“和为贵”的方式往往可以起到“化干戈为玉帛”的良好社会效果。由于多数非诉讼纠纷解决机制的结果建立在当事人的合意之上,合意的形成基本上是当事人以对自己是否有利、是否有理作为争议处置的标准,解决结果更贴切地反映当事人所处的实际情况,可能达成满足双方需要和利益的协议,实现双赢的目的。非诉讼纠纷解决机制还具有自己独特的社会价值,这种机制强化了当事人自治的可能性和机会,促进了社会共同体的凝聚力和自律功能的发挥,有助于形成新的共同体规范和道德规范,从而推进民主自治,培育市民社会。在某种意义上,非诉讼纠纷解决机制的发展也映衬出当代社会对法治的反思和观念的变化,追求共同体内的和谐和关系的稳定、崇尚对话协商的价值,已逐渐成为社会生活的主流。

#### (三) 构建多元化纠纷解决机制

多元化纠纷解决机制的构建和完善,关键是实现各纠纷解决机构在纠纷解决过程中的协调,形成民间调解、行政解决纠纷和诉讼之间的合理衔接。

首先,积极培育和发展民间调解制度。调解制

<sup>①</sup> 范愉、游振辉:《为不同纠纷寻求不同出口》,《法制日报》2004年3月25日。

<sup>②</sup> 参见齐树洁主编:《英国民事司法改革》,北京大学出版社2004年版,第507页。

度是具有东方特色的一项纠纷解决机制,在我国源远流长。当前调解作为现代非诉讼纠纷解决机制的一种基本形式,在各国都被广泛应用,用调解的方式解决社会矛盾纠纷,已成为当今各国司法改革的一种趋势。<sup>①</sup>随着中国社会结构的不断变迁,传统的单位组织逐渐解体,以利益、价值和观念共同为特征的新的共同体正在形成,新型的民间组织发展迅速,社会组织化程度正在增强。因此可以因势利导,在这些新型的民间组织中培育调解机构,以便扩大民间调解的组织基础,并可以形成专业化的优势。以行业组织为例,由于行业组织具有熟悉行业情况、与成员联系紧密的优势,由其来调解行业成员之间以及与行业有关的纠纷就较其他民间调解组织具有不容置疑的优势。调解与诉讼在许多国家和地区呈现出相互融合、相互补充的趋势,通过立法与法院规范,调解被广泛地纳入民事诉讼程序,并实现二者间的衔接。如推行诉讼调解适度社会化,实行调解前置程序,扩大诉讼调解主持人的范围,建立调解协议便捷执行的途径,使调解与诉讼有机接轨。

其次,强化行政解决纠纷的功能。行政机关在纠纷解决中具有专业性、综合性、高效性和主动性的特有优势,行政性纠纷解决机制具有特殊的价值和功能,在当代多元化纠纷解决机制中是一个不可或缺的一环。全面规范和确认行政机关和基层政府在民间纠纷处理中的地位和职责,将其与人民调解等民间社会纠纷解决机制区分开来,并充分发挥其特有功能,使其成为多元化纠纷解决机制中承上(司法)启下(民间)的重要构成部分。<sup>②</sup>随着环境纠纷、校园伤害、医疗纠纷、产品质量纠纷等等特殊纠纷的增加,专门性的行政处理机制愈发显得重要。例如,在解决拖欠农民工工资的问题上,劳动监察部门的积极介入也远比诉诸司法更为高效、经济,对农民工权益的维护效果更好。一味降低行政机关的纠纷解决职责、权限和能力实际上不仅不会带来司法的权威和维权的积极效果,反而会使民间纠纷的处理积重难返。由于行政机关的处理本身不能排除司法审查,实际上既不可能危及司法机关的权威,也不必然导致对当事人权益的非法侵害或

剥夺其诉权。

再次,实现司法与非诉讼程序的协调。构建多元化纠纷解决机制的关键是司法与非诉讼程序的协调。法院在整个纠纷解决机制中处于主导和核心地位,所具有的严格规范性和高度专业化可为非诉讼纠纷解决机制提供指导和引导。法院与法院外的纠纷解决方式唇齿相依,法院外的纠纷解决方式以强大的司法权威为后盾,法院一旦失守,法院外的纠纷解决方式就如同失去父母的孤儿,无依无靠。<sup>③</sup>在非诉讼纠纷解决机制的推进中,法院的态度至关重要,法院对于非诉讼纠纷解决机制的真正理解和认同,是其能够真正充分有效地发挥指导监督职能的基本前提。当前非诉讼纠纷解决机制功能的有效发挥存在一些障碍,法院的促进和保障不够是原因之一。通过完善对非诉讼纠纷解决机制处理结果的司法审查制度,法院对各类非诉讼纠纷解决主体的支持与指导,引导各类纠纷的合理分流并及时有效解决,加强诉讼与非诉讼纠纷解决方式的衔接,充分发挥法院在多元化解决纠纷机制中的作用。

第四,营造良好的运行环境。现代非诉讼纠纷解决方式的应用是以社会主体的自治和自律能力相适应的,其有效运行有赖于社会主流意识的认可度和公信力,要加大对现代非诉讼纠纷解决机制的宣传,倡导先进的法律文化,引导民众形成正确、理性的纠纷解决观念,推广使用调解等非诉讼纠纷解决方式解决民事纠纷,让自治的观念以及对和谐的追求深入人心,为非诉讼纠纷解决机制的发展奠定牢固的社会基础。

我国毕竟有着历史悠久的非诉讼解决纠纷的传统,拥有现存的各种调解、仲裁制度及丰富的经验,社会主体对这些方式亦有长期的认同和习惯。我们在这方面已有丰富的资源,利用这些资源建设中国式的法治,至少可以在不必全面推翻现有机制的条件下,适应社会主体的实际需求,探求一种多元化的循序渐进的发展道路。

(作者单位:厦门市人大常委会)

责任编辑:谢毅超

① 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,第176页。

② 范愉:《社会转型中的人民调解制度——以上海市长宁区人民调解组织改革的经验为视点》,《中国司法》2005年第1期。

③ 姜明安:《司机无过错赔偿不应超过3万元》,《法制早报》2004年10月18日。