

# 110 警务体制中的纠纷解决机制

● 左卫民 马静华\*

**【内容摘要】** 解决纠纷是 110 警务体制的一项重要职能。就解决的纠纷数量而论, 110 解纷机制构成中国城市社会纠纷解决系统的金字塔之基。110 受理并处置的纠纷具有如下特点: 突发性强, 纠纷争议的权益普遍较小, 纠纷当事人之间的陌生程度较高。透视 110 解纷程序与巡警解决纠纷的方式, 并与诉讼、仲裁、人民调解等纠纷解决机制相比较, 110 解纷机制具有应急性、压制性, 低廉性、有限性, 官方性、开放性之特征。必须促进警察强制性权威向合意性权威的转化。

**【关键词】** 110 警务 纠纷解决 前瞻

## 一、110 解决之纠纷: 概况描述与特征构成

### (一) 概况: 当代中国城市社会纠纷的金字塔之基

在 C 市 110 指挥中心, 纠纷并没有被单列为一种报警类型, 而是被划入求助报警中。<sup>①</sup> 由于历年统计数据极为分散, 我们无法对每一年实际接处警<sup>②</sup> 的纠纷数量作出专门统计, 只能根据求助的接警量和纠纷数量可能占据其中的比例进行间接测算。求助类型包括纠纷、走失、水电气及其他等若干小项, 其中, 纠纷求助是最主要的方面。

由于 110 警务在国内各城市的同步发展, 在 110 受理和解决纠纷方面, 我们有理由认为其他省市的情况也非常相似。可以作出的推断是, 在城市区域内, 110 警务近年来解决的纠纷数量可能已经超过诉讼与人民调解解决的纠纷数量。至于仲裁解决纠纷的数量, 与上述三种解纷机制相比相差甚远。<sup>③</sup> 基于此, 我们认为, 110 警务吸纳和解决的纠纷如此庞大, 在一定程度上可以视

\* 作者单位: 四川大学法学院。

① 受理纠纷其实是 110 的常规性职能, 之所以将其划入求助报警的范畴而没有单独归类, 是制度规定与行政管理的双重要求。从制度规定角度, 《110 接处警工作规则》将 110 的工作范围分为受理报警、受理求助和受理投诉, 纠纷诉求属于求助范畴; 从行政管理角度, 上级管理机关对 110 的量化的考核指标也仅包括刑事案件、治安案件、灾害事故和求助数量。

② “接警”、“处警”所涉之“警”系警情、警讯之意。“接警”、“处警”最初是公安机关内部对各类案件、事件受理、处置方式的习惯性称谓, 此后被警察立法所吸纳, 成为专门性警务活动术语, 如公安部 2003 年 1 月 7 日颁布的《110 接处警工作规则》即采纳了上述用语。

③ 2002 年, 全国各地仲裁委员会审结的纠纷数量仅为 17959 件。参见中国法律年鉴编辑部编: 《中国法律年鉴(2003 年)》, 中国法律年鉴出版社 2003 年版, 第 223 页。

为当代中国城市纠纷解决系统的金字塔之基。<sup>④</sup> 不难想象,如果缺乏110对社会纠纷的强力吸纳,可以预见的后果就是:如此众多的纠纷或者涌入其他层级的纠纷解决系统,可能造成整个纠纷解决系统的运行秩序的困难;或者游离于社会纠纷解决系统之外,流入当事人自决的空间,如果处置不当,则可能成为城市治安的一大隐患。

## (二)特征构成

在J区公安分局巡警大队2005年3月处警的纠纷中,我们随机抽取了100件作为分析样本。<sup>⑤</sup> 定量分析并结合与其他纠纷解决机制所吸纳的纠纷进行的比较发现,110受理并处置的纠纷具有如下特点:突发性强,纠纷争议的权益普遍较小,纠纷当事人之间的陌生程度较高。

## 二、110如何解决纠纷

### (一)纠纷解决程序

对于纠纷报警,110警务实行“一级接、处警”的工作机制。<sup>⑥</sup> 所谓“一级接、处警”是指由接警员专门接警,然后根据事件的类别和发生地再指挥相应的处警员(一般为案件事发地的巡警)处理,巡警接到指令后应在5分钟之内(通常情况下)赶赴现场,全权负责纠纷的处理。一级接处警机制打破了原来的二级处警机制的框架束缚,<sup>⑦</sup> 减少了接处警中间环节,增强了民警的快速反应能力,促进了指挥机制的规范化运作,由于接警处警的专业化分工,因而接处警效率都比较高。由于一级接处警机制的运行,诉求到110的纠纷往往能够得到非常及时的受理与处置。110指挥中心和巡警对纠纷的受理和处置过程一般如下:

#### 1. 纠纷的受理

纠纷当事人或旁观群众拨打110电话,接通后,接警员要求其陈述纠纷事实,与此同时,接警员在电脑上记录有关纠纷的事实,如纠纷所属类型(求助),纠纷发生的时间、地点、报警人姓名等等。

#### 2. 纠纷的处置

接到指令后,巡警通常会在5分钟内赶到事发现场并立即向110指挥中心作出回复:“××(一个片区代码,如123)已经到达事发现场。”然后,接警员马上在电脑记录单上载明巡警到达的时间。巡警通常会按以下程序处理纠纷:(1)制止纷争和疏散群众。(2)调查。(3)训诫、教育与提出纠纷解决方案。(4)责令自行协商。(5)纠纷解决的终结。

#### 3. 纠纷处置结果

巡警对纠纷的处置结果有三种:监督当事人自行解决,当场调解解决和移交派出所解决。其中,在巡警监督下由当事人协商解决是最主要的解决方式。

---

<sup>④</sup> 在中国社会(包括城市社会),纠纷解决系统包容了各种各样的纠纷解决方式,诉讼、仲裁、人民调解和110解决纠纷仅是其中的部分,其他的纠纷解决方式如消费者协会调解、劳动仲裁、行政裁决、自决等。但自决方式不可能有相应的数量统计,至于其他纠纷解决方式,本课题的相应研究部分揭示了它们各自涉及的纠纷数量可能远远低于诉讼和人民调解,更无法与110解决的纠纷数量相比。

<sup>⑤</sup> 对J分局巡警大队2005年3月的解决纠纷随机抽样的具体方式是:J区公安分局巡警大队一共有五个大队,我们从每个大队2005年3月间的出警单卷宗中依序各抽取前20起纠纷,累计100起纠纷。资料来源是巡警的“出警单”,每起纠纷对应一份“出警单”。

<sup>⑥</sup> 《110接处警工作规则》第22条规定:110处警工作实行“一级处警”和“就近处警”、“分类处警”相结合的处警原则;特大城市可以根据实际情况采取适当的处警机制。

<sup>⑦</sup> 所谓二级处警,是指由110指令辖区公安局处警,然后再由公安局指令下级巡警或派出所处警。

## (二)110 解纷机制的特征

透视 110 解纷程序与巡警解决纠纷的方式,并与诉讼、仲裁、人民调解等纠纷解决机制相比较,110 解纷机制具有应急性、压制性、低廉性、有限性,官方性、开放性之特征。

### 1. 应急性、压制性

110 是一个全天候的应急性警务机制,这决定了 110 解决纠纷机制的应急性;同时,警察执法权威对纠纷解决过程的渗透,使 110 解决纠纷的方式具有了压制性之特征。

与 110 解纷机制的应急性、压制性特征相比,诉讼、仲裁和人民调解等解纷机制具有滞后性、参与性特征。对诉讼、仲裁、人民调解而言,一般情况下,从受理纠纷与开庭审判、仲裁和正式调解之间会经过答辩、举证、传唤等期间,从裁判、调解结果的产生到执行之间又会经历一定的期限,由此与 110 解纷机制的应急性形成鲜明对比。同时,诉讼、仲裁和调解须遵循法定、理性的程序,当事人通常能通过积极的参与对纠纷解决的过程与结果产生实质性影响。纠纷解决主体一般不能通过强制、压服的方式推进纠纷的解决,在人民调解中,即使偶尔采用制止纠纷激化的方式,但由于调解人员不享有类似于警察强制权的权力,其力度与效果较为有限。

### 2. 低廉性、有限性

110 警务为纠纷当事人提供了完全免费的服务机制,不仅警察处警的各种费用一律由政府负责,公众拨打 110 电话也无须付费。对当事人而言,求助于 110 解决纠纷基本不需要考虑任何成本。如果说低廉性是 110 解纷机制的优势所在,那么,其纠纷解决结果不具有法律上的可执行效力则表现出其有限性的一面。人民调解的情形与 110 解决纠纷方式较为类似,即不收取任何费用而纠纷解决结果也不具有可执行效力。

与 110 解纷机制和人民调解相比,当事人诉诸仲裁、诉讼程序解决纠纷的成本较高,但其裁判结果具有法律上的可执行效力。根据国务院《仲裁委员会仲裁收费办法》规定的标准,标的在 1000 元以下的部分收取 40~100 元;超过 1000 元部分按照超额累进方式进行计算,如 1001 元至 50000 元的部分按 4%~5%交费。诉讼费用的支出比例略低于仲裁,其案均标的额也相应较低。根据《民事诉讼法》和《人民法院诉讼收费办法》之规定,不涉及标的额或财产争议的案件,民事案件受理费按案件类型的不同从 10 元至 100 元不等;争议涉及标的额的,1000 元以下每年收费 50 元,超过部分也按超额累方式进行计算,如 1001 元至 50000 万元的部分,按 4%交纳案件受理费。

### 3. 官方性、开放性

与人民调解相比,110 解纷机制表现出官方性特征;与诉讼、仲裁和人民调解相比,它又显现出开放性特征。

传统意识形态中,警察是国家暴力的机器,是使公民服从的公共权力。<sup>①</sup>而在现代法治社会,执行法律也构成警察的一项主要职能。<sup>②</sup>在当下的中国社会,110 警务代表着官方的、正式的法律机构,巡逻或处警过程中的巡警总以执法者形象出现在普通公众视野之中。110 机构的官方性使其解决纠纷机制也附带这一特点,即在普通公众——至少是纠纷当事人——看来,无论

① 参见[德]恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,人民出版社 1955 年版,第 164 页。

② 参见[美]罗伯特·兰沃西、劳伦斯·特拉维斯:《什么是警察——美国的经验》,尤小文译,群众出版社 2004 年版,第 11 页。

是针对治安性纠纷还是普通民间纠纷,110 解决纠纷都是正式的法律活动。<sup>①</sup> 人民调解的主体通常不具有国家机关工作人员身份,更不具有类似警察的执法权力,因此其调解更具有民间色彩。

110 巡警作为公共力量,其解纷职能面向不特定的社会公众的诉求,没有专门的场所,在哪里发生的纠纷就在哪里解决。如此,110 解决纠纷一般在开放式的场景之中进行——场所是公共的,围观群众数量较多,且处于不特定的、流动的状态。也因此,110 解决纠纷很难为当事人提供充分的隐私保护。诉讼、仲裁和人民调解通常在特定的、狭小的空间内进行,如诉讼、仲裁的场所是法庭、仲裁庭,人民调解的场所是办公室。尽管诉讼、仲裁、人民调解遵循公开原则,但除当事人及其利害关系人以外,很少有其他人旁观解纷过程。

### 三、110 为什么如此解决纠纷

这一命题的存在与两个因素有关:在宏观层面,当代中国的社会治安综合治理政策对警察机关的职责范围提出了扩张性要求,从而使纠纷解决纳入治安管理的范畴;在微观层面,中国传统的强制性警察权威以惯习的方式渗透到 110 解纷机制之中,使巡警习惯于采用普通公众甚至当事人也习惯于接受其压制性的解纷方式。

#### (一)社会治安综合治理政策的视角

自 20 世纪 80 年代以来,中央决策部门提出的社会治安综合治理政策在一定程度上体现了对社会力量参与治安管理的支持。但社会参与被限定在接受各级党政部门领导的从属地位,社会治安综合治理的主要任务由政法部门、尤其是公安机关负责。<sup>②</sup> 在性质上,社会治安综合治理是一种较为单一的自上而下的政府管理形式,是一种增强国家控制的社会规训机制。<sup>③</sup>

社会治安综合治理的工作范围中,“防范”被置于仅次于“打击”的重要位置,其目标是采取各种措施,消除各种不安定因素和安全隐患。而在诸种措施之中,特别是要大力疏导调解各种社会矛盾和民间纠纷,正确处理人民内部矛盾,避免矛盾激化。在西方社会中通常被视为“私域”的民间纠纷解决,在中国转型社会的背景中,已然被纳入政府管理的“公域”之中。从社会治安综合治理的视角,110 受理纠纷求助并解决纠纷不再属于一般意义的公共服务,而被编排进综合治理的考核范畴。正是在国家(政府)管理的意义上,110 解纷机制融入了社会治安综合治理的工作范围,基于治安防范的需要产生了及时解决纠纷的要求,又由于资源手段的条件限制而形成压制性特征。也因此,110 应急性、压制性纠纷解决机制具备了目的合理性的价值。

#### (二)强制性警察权威的视角

警察权力运作的基础是警察权威,警察权威源于警察权之制度定位。由于警察权威的内涵不同,警察权行使方式因之而产生分别。在西方法治国家,警察权威的来源不是警察强制权的全设定,而主要是法治原则对警察的严格约束,因此,警察权应当在宪政框架内运行,其运行过程

<sup>①</sup> 从立法角度,解决纠纷不是警察的一项法定权力,警察机关也因此并不是一个正式的纠纷解决机构,即使是《人民警察法》规定了警察应当受理群众的纠纷求助,但其职责范围限于“提供帮助”而不是行使权力。但在社会学意义上,警察机关在公众视野中代表着正式的法律,象征着无所不能的国家权力,解决纠纷自然是其应有的权力。由此,警察机关成为公众认可的官方的社会纠纷解决机构。

<sup>②</sup> 参见中共中央、国务院《关于加强社会治安综合治理的决定》(1991 年 2 月 19 日)。

<sup>③</sup> 福柯在描述社会的规训体制的扩展时,指出对规训机制的国家控制是其中重要的一方面,而在国家控制的体系中,通过警察的治安控制是其最为普遍的方式。参见[法]米歇尔·福柯:《规训与惩罚》,刘北成、杨远译,三联书店 1999 年版,第 239—242 页。由此,我们不难理解为什么我国社会治安综合治理政策在实践中主要表现为警察功能的发挥。

具有强烈的法治化色彩。

在传统意义上,我国警察权威表现为强大、广泛且缺乏限制之警察强制权。基于变法自强、维护新政之宗旨,清朝政府在19世纪末叶效仿西方国家,建立了警察制度。警察强制权主要体现在缉捕盗贼、判断讼狱、安置人犯等方面。其时,虽然颁布了一系列警察法规,但它们的价值取向是加强警察治理而非限制警察权力,因此在内容方面并不重视警察权力运作的程序与限度。此后近一个世纪的时期内,我国警察强制权基本在一个缺乏必要限制的通道内运行。警察强制权的恣意性特征最为突出地表现在实行阶级专政时期。毛泽东最早指出,“军队、警察、法庭等国家机器,是阶级压迫阶级的工具。”<sup>①</sup> 1949年,罗瑞卿在公安部成立大会上进一步强调,“政权的拳头有二:一为军队,一为公安部门。……我们要搞得很硬,敌人敢于捣乱破坏,我们就要惩罚他们。”<sup>②</sup> 在1951年的一个讲话中,罗瑞卿明确地指出了警察(公安)权威的根源——“对敌要狠,对己要和。……我们在人民群众中建立公安工作的威信靠什么呢?就靠我们的工作,靠我们办得到这一点。”<sup>③</sup> 与警察强制性权力的政治需要相适应的是,自1957年至1995年所实施的《人民警察条例》仅仅抽象地罗列了警察职责与权限,并没有对警察行使权力的程序与方式作出任何限制。改革开放以来,随着中国社会法治化进程的深入,警察强制性权力所受的限制也逐步增强。1995年实施的《人民警察法》对警察强制权的行使范围与方式予以了具体规制,使警察执法活动初步纳入法治轨道,但由于自由裁量权空间仍然很大,警察权威的强制性仍然缺乏必要的约束。在社会意识层面,警察就是抓人的、破案的,代表着一种合法的暴力。对警察,公众普遍存在敬畏而非尊重心理。

当下,我国国家权力的宪政进程正在逐步展开,但以任意强制性为中心的警察权力的正统化理念在警察机关和社会公众的意识层面还占据主要位置,故警察权力的恣意性虽有所抑制,但仍未根本改变。强制性警察权威一旦进入纠纷解决的场景,势必对纠纷解决的过程、方法与效果产生直接的影响。

外在形象上,巡警完全具备警察强制力的文化符号特征——巡逻警车、警服、武装带、手铐、枪支。从纠纷报警者的角度,向110报警求助意味着诉求于国家强力;而从纠纷当事人和围观群众的视角,巡警的出现意味着警察强制权的合法介入。在这种社会心理的氛围之下,巡警解决纠纷过程中十分依赖于强制性权威的使用。在制止纷争和疏散群众时,巡警使用了口头命令和轻微强力;在对纠纷事实进行现场调查时,巡警习惯于采用具有一定强制性的治安调查手段,既不允许当事人擅自离开现场,也不允许其虚构事实;在训诫当事人或责令其自行协商时,巡警会使用一定方式的法律宣示或强力威胁。如在一起购物纠纷调解过程中,我们亲耳听到巡警对当事人说,“如果你们不能协商的话,我看只有把你们都带到派出所去解决了。”而在纠纷无法当场解决时,巡警将纠纷移交派出所也无须征得当事人的同意。在当事人和围观群众看来,“制止”、“命令”、“带走当事人”和“移交派出所”等强制性行为无疑是巡警的权力,并不需要巡警引经据典地证明其行为的合法性。作为中立力量的警察被普遍视作社会治安秩序的“守门人”,纠纷现场的客观情势——如不采用强制性手段予以制止,纠纷可能升级为危害公共安全的治安案件或刑事案件——也使这种权力的行使成为必要,因而,纠纷解决情景中的巡警被反思性地赋予强制性权

① 参见毛泽东:《论人民民主专政》,载《毛泽东选集(第四卷)》,人民出版社1991年版,第1476页。

② 参见公安部编组:《罗瑞卿论人民公安工作》,群众出版社1994年版,第3页。

③ 参见公安部编组:《罗瑞卿论人民公安工作》,群众出版社1994年版,第72页。

威。

在110解决纠纷的场景中,传统的强制性警察权威既被巡警用作推进纠纷解决的制度性资源,也被普通公众(包括当事人)视为保障公共、个人安全可资依赖的必要条件,因之,强制性警察权威外化为压制性纠纷解决手段,并对纠纷解决过程发挥关键性作用就具有了工具合理性的意义。

#### 四、余论

在110警务的解纷实践中,强制性警察权威渗透于纠纷解决的始终,使之显现出一定程度的压制性特征。对治安性纠纷,客观上需要警察强制力制止或解决。即使在美国,有资料显示略超过一半的纠纷违反了法律,警察对此一般采用威胁处罚(可能逮捕)的方式来解决争端。<sup>①</sup>就一般的情形而言,对具有违法性质的纠纷,警察强制性权威的行使具有现实的合理性,同时也在法律许可的范围之内。但对于普通民间纠纷,我国110警务与西方警察的解决方式存在根本的不同,前者依赖于强制权力的运作,后者淡化了警察色彩。就性质而言,普通民间纠纷并不具有对公益的现实损害或潜在威胁,客观上无须压制性方式予以解决,但由于对社会治安综合治理的泛化理解,以及强制性警察权威惯性作用力,我国110对普通民间纠纷的解决和治安性纠纷的解决过程并没有实质性的区别。英、美等国警察受理的民间纠纷类型主要是家庭纠纷,<sup>②</sup>处理家庭纠纷的方式有谈判、劝告和使用权威,由于谈判和劝告(调解)的效果优于权威手段的使用,也由于警察权力的行使受到的限制较多,警察广泛采用谈判和劝告(调解)。<sup>③</sup>如果将我国110解决普通民间纠纷的方式概括为权力型解决,英、美等国的对应方式则可称之为权利型解决。与自上而下的压制性手段(权力型解决)相比,以谈判、劝告为基本手段的权利型解决具有温和性特点,警察权的运作表现出协商性特征,从而使纠纷解决机制纳入社会治理总体框架之中。

在我国,警察强制性权威在纠纷解决过程中的权力演绎,与警察长期被作为社会治理的暴力工具直接相关:不仅政府期望借助警察强制力维持社会秩序,警察群体习惯于暴力的征服,而社会公众也期望警察对违法犯罪分子“决不留情”。因此,笔者认为,必须促进警察强制性权威向合意性权威的转化。

① 参见[美]塞缪尔·沃克:《美国警察》,公共安全研究所外警研究室翻译,群众出版社1989年版,第144、145页。

② 可参见王大伟:《英美警察科学》,中国人民公安大学出版社1995年版,第70页;宋万年、宋占生等主编:《外国警察百科全书》,中国人民公安大学出版社2000年版,第360页。

③ 参见宋万年、宋占生等主编:《外国警察百科全书》,中国人民公安大学出版社2000年版,第360页。