

· 司法学 ·

常态纠纷的非司法解决体系如何和谐与有效

——以 S 县为分析样本

左卫民

(四川大学法学院,四川成都 610064)

摘要: 实证考察发现, S 县常态纠纷的非司法解决体系有四个明显特征, 即整体目标的统一性、解纷机构与方式的多样化、政府权力的主导性以及解纷机构的独立性。尽管这一纠纷解决体系能够较好地解决社会中发生的大多数纠纷矛盾, 但也明显存在一些问题。从建构和谐社会与探索有效纠纷解决体系的目的出发, 未来应该在认清纠纷发生态势、转变纠纷应对观念的基础上, 围绕多元化的发展方向、纠纷当事人的主导性以及增进解纷机制之间联动性等三个方面完善常态纠纷的非司法解决体系, 以期形成纠纷解决的中国模式。

关键词: 常态纠纷; 非司法解决体系; 制度建设; 中国模式

中图分类号: DF81

文献标识码: A

文章编号: 1006-6128(2010)05-0048-11

最近几年, 笔者以中国基层政权建制为观察单位(主要以 S 县为观察样本)^①, 围绕和谐社会的构建, 重点研究了中国当下社会常态纠纷是如何通过非司法的常规性纠纷解决机制解决的。笔者以为, 通过常规性机制解决常态纠纷反映的是国家的常规社会治理能力。对和谐社会的构建而言, 这种能力毫无疑问是相当重要的。其实, 在社会结构日趋复杂与利益诉求日益多元的当下, 和谐社会秩序的形成与维系并不在于是否存在或发生冲突, 也不在于对已产生的冲突进行压制, 而在于通过有效的机制对冲突进行合理控制, 即“建立一定的社会法规, 这个法规必须能够正式与非正式地涵盖斗争的全部领域, 将发生冲突的各个部分包含在内, 并对它实施有效地管制”。[1](P33) 中国当下非司法的常规性纠纷解决机制是否已经实现了对各种社会冲突与纠纷的“有效管制”呢? 如果没有, 我们又应该构建怎样的纠纷解决机制, 以促进和谐社会的构建呢? 在此, 笔者将根据实证调查的相关情况来尝试回答上述问题。

收稿日期: 2010-01-17

基金项目: 国家社科基金重大招标项目“和谐社会的构建与人民内部矛盾解决体制的完善”(05&ZD044)

作者简介: 左卫民(1964-), 男, 四川成都人, 四川大学法学院教授。感谢郭松博士、马静华教授、刘方权副教授、肖仕卫博士对本文所提出的修改意见。

① S 县是我们选定的一个西部大省 S 省省会城市 C 市的一个郊县, 其基本情况是: 幅员面积 1067 平方公里, 户籍人口 93 万, 辖 21 个镇、4 个街道办事处, 县人民政府驻 D 镇。县域全境已纳入 S 省省会城市 C 市发展规划, 自东向西三面环绕 C 市主城区, 县城距 C 市中心仅 10 分钟车程, 是“全国城乡统筹综合配套试验区”的重要组成部分。县境内土地资源丰富, 地形地貌多样, 坝区、丘区、深丘各占三分之一, 十分适宜房地产开发特别是建设高档住宅。S 县正处于工业化、城市化的加速期, 2008 年城市化率已达 48.5%, 是年全县完成地区生产总值 337.62 亿元, 增长 15.2%; 全社会固定资产投资 254.86 亿元, 增长 33.4%; 地方财政一般预算收入 23.7 亿元, 增长 9.2%。县域经济综合实力连续 12 年位居全省“十强县”榜首; 县域经济基本竞争力排名全国第 35 位, 居中西部第一; 排名全国中小城市综合实力百强第 30 位、最具投资潜力百强第 8 位。城乡居民收入稳定增加, 2008 年全县城镇单位在岗职工年平均工资 36384 元, 比上年增长 17.6%; 城镇居民人均可支配收入 16817 元, 增长 12.5%; 农民人均纯收入 7129 元, 比上年增长 17.3%。笔者所主持的课题组于 2007、2008 年在此进行了实证研究。基于调查研究的规则, 本文隐去其地名。以下提及的实证情况, 如无特别说明, 均来自笔者主持课题组在 S 县的调查。

一、S 县常态纠纷的非司法解决体系的特征

通过对 S 县非司法的常规性纠纷解决机制的考察,不难发现,S 县已经初步形了解决常态纠纷的非司法解决体系。这一体系既有解决专业性与行业化纠纷的机制,如解决消费纠纷与环境纠纷的机制,也有能容纳不同诉求与纠纷性质各异的解纷机制,如警察解纷、人民调解与信访。从解纷主体的职能属性看,这一体系既有专司纠纷解决的机构,如人民调解委员会、劳动仲裁委员会,也有附带解决纠纷的机构,如派出所、拆迁办公室。从解纷主体的性质属性看,这一体系中既有包含民间性与社会性因素的解纷机制,如人民调解、消费者协会解决,还有行政性的解纷机制,如警察解纷、信访。纵观 S 县的这一纠纷解决体系及其解纷过程,我们可以发现以下特征。

特征之一: 整体目标的统一性

由于社会冲突与纠纷不可避免,现代国家按照相应的理念建构或促成一套应对社会冲突的机制,以保持社会规范与社会秩序的稳定。这其实是现代社会治理与控制的重要目标,也是现代社会纠纷解决的基本宗旨。中国社会同样如此。但由于中国自改革开放以来社会矛盾不断积聚,纠纷类型日趋多样化、涉及因素日益复杂化,矛盾与纠纷的冲突也变得更加激烈。与此同时,中国原有的社会控制体系逐渐失效或解体,而新的社会控制体系与应对社会冲突的能力尚未成熟,这加大了社会治理的难度,社会秩序似乎面临着某种“威胁”。这两重背景与国家发展所需的社会稳定相交织,导致政府对不稳定因素、对危机发生的可能性高度重视,并形成了一种“稳定压倒一切的思维定势”。[2] (P2) 在这种思维方式下,社会治理与控制的目标更多地被理解成了维护社会稳定。由此,作为应对社会冲突与矛盾的纠纷解决体系在很大程度上也被维护社会稳定的整体目标所统领。在“和谐社会”的理念提出来后,纠纷解决又开始以构建和谐作为整体的目标取向。

由于中国政治结构的统一性,权力运作逻辑的同一性,S 县的纠纷解决体系同样以此作为整体目标,各种解纷机制的目标高度统一。其一,各种解纷机制的具体运作服从于维护社会稳定或构建和谐社会的宏观治理目标。调查发现,S 县的解纷机制在运作中主动与这一宏观治理目标接近,或将其作为终极性的目标。其二,具体的纠纷解决在很大程度上都追求纠纷的彻底解决,以求“社会稳定或和谐”。为了实现此目标,各种能够促成纠纷解决的手段都被使用。所以,我们才看到在正式权力或权威有利于纠纷解决的情景中,S 县的一些纠纷解决机构一般都会加以利用。比如派出所的警察就经常利用自己的权威,以促使当事人接受某种解纷方案。同样地,在诉诸信访的纠纷中,我们不仅看到了 S 县的信访机构在纠纷所涉及的行政部门之间上下左右地尽力“协调”,而且还看到了正式的、非正式的权威都被利用,各种有利于纠纷解决的资源都被征调使用。

特征之二: 解纷机构与方式的多样化

在纠纷类型日益多元化与复杂化的背景下,S 县的纠纷解决与传统相比,具有明显的多样化特征。这首先表现在解纷机构的多样化。如前所述,在 S 县实际具有解纷职能的机构非常多样,既有行政机构,也有群众自治性组织,还有社会性组织。从调查的情况来看,行政机构不仅解决发生在公众日常交往中的传统型纠纷,也解决一些因社会转型或深层次体制矛盾所引发的新型纠纷。比如,派出所受理与解决的纠纷几乎都是公众日常交往中所产生的诸如婚姻家庭、损害赔偿、日常琐事、相邻关系等纠纷。信访处理的纠纷则多涉及养老医疗保险、土地征用补偿、拆迁安置等事项。群众自治性组织参与纠纷解决的机构是人民调解。尽管 S 县的人民调解实际解决的纠纷数量可能并不多,但它在解决涉及利益、风险较小的纠纷中仍发挥着重要作用。在 S 县,部分消费纠纷由消费者协会予以解决,而消费者协会实际上属于一种社会性解纷机制。在机构属性上具有类似性的劳动仲裁委员会则处理了大量的劳动纠纷。

与解纷机构多样化并行的是解纷手段的多样化。从 S 县各种纠纷机制具体的解纷过程来看,运用

的解纷手段非常多样,主要包括:充满合意性的协商与调解、饱含强制色彩的处理以及蕴含诉讼意味的裁决。一方面,无论相关制度有无明确规定,各种解纷机制/机构都会把上述三种手段作为解纷的备选方式。另一方面,在实际的纠纷解决中,它们往往会在解决一起纠纷时被交叉或综合性、便宜性的使用。就具体运用而言,实践中主要有两种模式:一是当一种手段不能达到纠纷解决的效果时,会换用其它手段。比如在环境纠纷的处理中,S县的环境监察大队往往会在调解或协调失败的情况下,采用行政性方式了结纠纷。二是综合使用上述三种手段,这在拆迁纠纷的处理中有较好的体现。S县在“和谐拆迁”的指导思想下,调解是基本的解纷手段,但调解中又包含程序性的权利告知、事实的调查核实、纠纷双方的辩论等一些明显含有诉讼意味的程序环节。与此同时,为了促成纠纷的解决,S县拆迁办还会进行斡旋,甚至会对纠纷主体的一方或双方施加压力,这又带有强制性的色彩。

特征之三: 政府权力的主导性

尽管S县的解纷机制呈多元化趋势,还建立了一些利用民间性与社会性力量解决纠纷的机制。但由于整体解纷目标的统一性,以及更为深层次的“后全能型的权威体制”,^①使得S县的纠纷解决体系带有较强的权力中心主义的色彩,纠纷的解决有政府权力主导的特征。具体表现在以下三个方面:

首先,整个纠纷解决体系的建构在很大程度上体现的是权力中心主义观念,政府权力主导是纠纷解决机制建构与运作的基本逻辑。在社会转型的背景下,社会结构与利益格局发生了急剧的变化,再加之传统社会控制手段日渐式微,导致社会中的冲突多发,且日趋激烈。但“由于对不稳定因素估计过于严重,政府不仅形成了一种稳定压倒一切的思维定势,而且维护稳定,消除不稳定因素也成了各级政府重要甚至首位的工作任务”。[2](P5)与此同时,社会自治的正当性尚未得到充分认同,各种自治性组织的自治能力和自控能力相对较低,因此公众往往更期待通过确定的法律规则和国家规则进行社会调整,对公力救济的需求远远大于社会自治性调整,并且注重解纷机构的权威性。[3]在上述背景下,地方与基层政府以国家权力为中心建构纠纷解决体系,并主导纠纷解决机构的运作,是完全合乎行政理性的逻辑选择。S县的纠纷解决体系也是基于这样的逻辑来建构的。

其次,在整个纠纷解决体系中,行政机构占据主导地位。一方面,行政机构解决的纠纷数量可能最多。以派出所为例,我们调查的S县一个派出所2006年处理的纠纷就有3000件左右,这远远超出了人民调解,甚至比民事诉讼的收案数量都多。^②尽管无法准确地量化出行政机构所解决的纠纷占实际发生纠纷总数的比例,但根据调查所获得的数据可以推测出行政机构解决的纠纷数量应该远远高于其它两类机构。^③另一方面,参与或介入纠纷处理的行政机构类型较多,几乎囊括了S县所有行政职能部门。

最后,行政权力在纠纷解决中被广泛运用,是各种解纷机制重要的解纷策略或技术。在S县,无论是行政性的解纷机构还是带有社会性因素的解纷机构,都会策略性运用正式权力资源,以谋求纠纷的解决。就行政性的解纷机构而言,运用调解方式解纷并不是主流;即使采用调解的,行政权力或行政机构的权威也被解纷机构作为达成调解协议的策略或技术。以环境纠纷处理为例,S县环境监察大队在绝大多数时候都依靠行政执法权来解决纠纷,几乎很少采用同样是法律规定的调解方式。在带有社会性因素的解纷机构中也存在依靠正式权力解决纠纷的情况。

特征之四: 解纷机构之间的独立性

虽然S县在形式上建立了多元化的解纷机制,但这些解纷机制在实践中多数时候处于各自独立运作的状态,解纷机制之间整体上有明显的独立性。这主要表现在以下两个方面:

^①关于“后全能型的权威体制”的详细讨论可参见萧功秦《中国的大转型——从发展政治学看中国变革》,新星出版社2008年版,第113-120页。

^②2006年S县人民法院民事一审收案数量为2591件。

^③就其原因,这除了与公众的选择取向以及解纷机构的实际解纷能力有关之外,还与社会性与民间性解纷机构本身的不发达相联。部分解纷机制受理纠纷的特定性也是其中不可忽视的原因。比如,消费者协会就只能处理消费纠纷。

其一，解纷机制的运作基本呈分散独立的状态，解纷机制之间少有常规的互动与沟通。在 S 县已经形成的多元化纠纷解决体系中，除了信访机制之外，其他几种解纷机制都是各自独立地应对纠纷，互相之间难有协作与沟通。事实上，由于信访机制本身并不具有解决纠纷的实际能力，它必须与其他行政机构沟通与协作。如果将此考虑在内，S 县的纠纷解决机制之间几乎就不存在互动与沟通了。另外，我们在调查发现的派出所向其他解纷机制移送纠纷或建议当事人选择其他解纷机制的事实，也不能说明派出所与其他解纷机制是在共同解决纠纷。因为无论是派出所主动移送还是建议当事人选择其他解纷机制，都是派出所单方面的行为，事前并不存在与其他解纷机制沟通的情况。

其二，即使存有互动和协作的，这往往也是临时性的，没有形成一套稳定的制度化机制。调查表明，在 S 县的纠纷解决体系中，只存在信访与相关行政机构的互动合作。即便如此，这也是临时性的，并非固定性的，也未形成制度化的机制。从调查的情况来看，这种互动与协作的形成主要取决于两个方面因素：一是纠纷本身的情况。如果纠纷涉及利益较大、影响面较广、冲突激烈，围绕纠纷的化解，信访机构与相关的行政机构就会紧密合作。二是党政领导的意志。如果诉诸信访的纠纷被有关党政领导所关注，党政领导便会通过县委、县政府的协调促成信访机构与相关行政机构之间的协作。值得注意的是，这两个方面的因素事实上透露出了信访机制与行政机构之间合作是被动式的，且往往受政治权力的牵引。在缺乏制度化机制保障的情况下，信访机制与行政机构的合作依然悬而未决。

二、S 县常态纠纷非司法解决体系的问题

前文分析表明，S 县现有常态纠纷的非司法解决体系是在权力主导或引导下，以纠纷类型为依据，初步整合解纷资源与权力资源而形成的一种多元化的解纷体系。应当说，这一体系能够在相当程度上满足社会公众的解纷需求，也可以较好地解决社会中发生与积聚的纠纷矛盾，并提高了解纷的效益。尽管如此，其也存在一些显而易见的问题。

问题之一：解纷体系的国家化与社会性、民间性的关系失衡

自现代国家形成伊始，社会控制就被织入了以国家权力为依托和节点的“控制之网”之中，社会的稳定与有序成了基本的治理目标。作为社会控制基本方式的纠纷解决体系在很大程度上并未摆脱国家权力的影响。就此来说，任何现代国家的纠纷解决体系都有国家化的色彩。但 S 县的问题是整个解纷体系中国家化与社会性和民间性的关系明显失衡，以致难以称其为真正的多元化纠纷解决体系。

一方面，纠纷解决机制的“社会性”与“民间性”因素存而不显。从形式上看，S 县在国家正式的权力之外建立起了一些利用社会与民间力量解决纠纷的机制，但实际上这些机制的国家化或权力化色彩浓厚，而其“社会性”与“民间性”的因素反而非常暗淡。此外，一些解纷机制内部结构与运作的行政化趋势明显。例如在劳动争议仲裁机构中，仲裁庭与独任仲裁员具体由劳动局下属的劳动仲裁科指定，具体仲裁中的一些实质性环节均需履行行政审批手续。这些因素的存在使得我们很难认为它还是一种社会性的解纷机制。就其危害而言，社会性与民间性解纷机制的“社会性”与“民间性”因素的流失将直接导致解纷过程出现一定的压制性与结果的非公平性，而更为严重与深远的后果是贬抑了这些社会性与民间性解纷机制在形成社会自治与促成民主功能发挥方面的空间。

另一方面，整个解纷体系的“国家化”取向明显。由于中国转型时期纠纷矛盾的多样化与尖锐化，以及民众对公力救济的需求，导致政府权力在整个纠纷解决中占据重要位置。在这种背景下，无论是 S 县纠纷解决体系的建构还是具体的解纷过程，都有明显的国家化烙印。比如，几乎所有的解纷机构都把维护社会稳定作为基本的行动指南，并以获得党委与政府的肯定为首要行动目标。由于解纷机制“国家化”的取向，使得很多社会矛盾与纠纷被从社会稳定与政府管理的角度加以解读；而在化解社会矛盾与纠纷的过程中，动用国家强制力与大范围地调动行政资源几乎成了习惯性的手段。这不仅导致纠纷解决中的自治与协商机制难以获得充分的培育与发展，还使得应对社会矛盾与纠纷的手

段单一化与扁平化。

问题之二：部分纠纷的解决过程中当事人主导性较差

从“当事人拥有纠纷主导权”这个命题出发考虑诉讼外纠纷解决时，最重要的是必须以当事人找到自己能够接受的解决方法为基础。这不仅是在纠纷的最终解决阶段同意当事人提出的解决方案，在解决方案的形成过程中也必须由当事人掌握主动权。[4] (P16) 但在S县的很多纠纷解决中，当事人并没有掌握主导权，更多时候只是被动地接受纠纷的解决方案。如果考虑到实践中解纷机制在某些时候对行政与权力的策略性运用，纠纷当事人的这种“被动接受”在很大程度上属于“被迫接受”。

第一，解纷过程几乎由纠纷解决机构或其代表所控制，当事人的影响十分有限。S县劳动仲裁过程中确定仲裁员就是这一情况的典型表现。调查发现，劳动仲裁机构的仲裁员基本由办事机构负责人——即劳动仲裁科科长——指定，纠纷的当事人被完全排除在外。另外，在有几种解纷方式可供选择情况下，当事人并无选择权与建议权，一般只能听从解纷机构的安排。在纠纷当事人无法主导纠纷解决过程的情况下，不仅当事人的主体性地位无法得到充分地张扬，影响当事人之间的有效地沟通与协商，而且当事人容易失去阐述想法的机会与场合，整个纠纷解决过程容易染上“强制的可疑性”。这正如棚濑孝雄所言“如果不是以当事人自己推动程序的形式，纠纷的解决怎样都会有变成被强加的东西的危险。”[4] (P16)

第二，解纷方案的形成大多数时候由解纷机构或其代表所控制。调查发现，很多纠纷的解决方案完全由解纷机构或其代表作出，当事人基本不参与解纷方案的形成。这不仅在行政性的解纷机制中较为常见，也能在社会性的解纷机制中发现。比如，在诉诸信访且获得解决的纠纷中，几乎全是相关行政机构直接拿出解纷方案，当事人不发挥任何作用。环境监察大队对环境纠纷的处理60%都采用了行政处理决定的形式，这些处理决定在很大程度上属于环境监察大队单方面的行政行为。在消费纠纷的处理中，我们同样发现，当事人在很多时候不能影响解纷方案的形成，而只是被动的接受消费者协会提出的解纷方案。另外，即使有当事人之间交涉与协商的，也对纠纷的最后解决不具有实质意义。因为我们注意到，各种解纷机构会策略地运用自己所掌握的各种资源，强迫或动员说服当事人接受某种解纷方案，这不仅导致当事人的意愿在很大程度上被漠视，也使得当事人所进行的合意性交涉与协商的意义大打折扣，最后即便达成解纷协议也可能只是一种“被迫合意”。

问题之三：解纷机制/机构之间的协调性不够

多元化的纠纷解决机制是多种纠纷解决方式的有机结合以及互补或互动，而不是简单的并列，其最高的价值理念在于各个部分或方式之间的协调与平衡。[5] (P233) 依此检视S县的纠纷解决体系，可以发现其中存在一些问题。

第一，在整个纠纷解决体系中，各种解纷机制的内在功能与价值取向并未形成系统化的整体。成熟的多元化纠纷解决体系要求各种解纷机制在价值取向、具体的解纷方式以及功能实现等方面相互结合，紧密协调。

第二，从动态的角度来看，解纷机制运作中的有机互动与协作并未真正形成。多元化的纠纷解决机制不仅要求有样态多样的解纷机制，更重要的是这些机制能在独立运作的同时，实现有机协调与功能互补。这就要求各种解纷机制在协作、互动与衔接等方面形成稳定的制度化机制，摆脱解纷机制完全“各自为阵”的运作状态。但S县的情况却与此大相径庭：一方面，正如前文所指出的那样，虽然S县的部分解纷机制之间存在一定程度的协作，但这些协作并非源于常规化的制度机制，更多地由正式权力牵引。另一方面，各种解纷机制之间的衔接与联动并未理顺。最为明显的是，在某些纠纷有几种解纷机制可以选择的情况下，如何处理这些机制之间的关系，实现对接。另外，不同性质的解纷机构如何衔接，以及在面临纠纷时如何沟通，这在S县也无章可循。由于解纷机制之间缺乏明确的衔接机制，使得S县多种解纷机制在实践中多数时候处于“自发自在”的状态。

在解纷机制的价值取向与实际运作都缺乏有机协调的情况下，整个体系将面临诸多问题，其中以下两个方面值得注意：其一，解纷机制多样化的功能难以完全实现。多元化的纠纷解决机制内在的价值取向之所以需要协调与互补，并形成有机的整体，在相当程度上是为了满足当事人不同的解纷需求，实现单一解纷机制尤其公力性解纷机制难以实现的功能，如培育社会自治与民主的发展空间。如果解纷机制在价值取向上出现同质化或混同的情况，那么解纷机制纠纷解决之外的功能实现必然会受到相当的影响。其二，容易出现解纷机制之间无序的竞争与冲突。多种解纷机制为当事人提供了多种选择的可能，但同时各种纠纷解决机制之间也面临着竞争。如果没有制度化的协调与衔接机制作为保障，这种竞争很容易蜕化成基于部门利益的权力扩张或陷于一种无序的状态，最终破坏整个纠纷解决机制的生态，也会影响纠纷解决的实效，浪费解纷资源。

问题之四：部分纠纷的解决效果有限

评价纠纷解决的效果，可以从两个层面进行：一是客观层面的纠纷是否得到化解^①，失序的利益格局是否得到调整；二是主观层面的冲突与对抗的心理是否得到消除，当事人的主观需求是否得到满足。以此作为衡量指标，可以认为，S县纠纷解决体系的解纷效果存在一定的限度：不仅主观上的效果较差，而且还有少部分纠纷没有得到客观上的解决。

就客观层面而言，S县的纠纷解决体系基本能够化解大多数纠纷，当事人的合法权利也能得到较好的实现。但我们也注意到并不是所有诉诸这些纠纷解决机制的纠纷都能得到解决，这在信访与派出所中表现得最为明显。在我们调查的派出所中，2006年的纠纷解决率只有69%，未能成功解决的纠纷为31%。如果以重复访作为判断信访机制客观层面解纷效果的标准^②，信访的效果并不特别好。以2006年为例，重复访的比例有21.4%，涉及的重复访人数比例达61.9%。与信访和派出所相比，其它几种解纷机制客观上的解纷效果要好得多，但除拆迁争议之外，还是有数量不等的纠纷未获解决。在劳动纠纷仲裁机制中，2005年与2006年当事人不服仲裁裁判而起诉的有43件，约占劳动仲裁机构受理纠纷总数的19.4%。^③就环境纠纷来看，S县环境监测大队客观上的解纷效果同样存在一定的限度。以受害人不再投诉作为衡量标准，S县环境监测大队2004-2007年7月的纠纷解决率约为91.3%。

这些纠纷之所以未能解决，可能有三方面的原因。一是纠纷本身的原因。有些纠纷涉及利益较大，牵涉的社会与权力关系微妙，或是纠纷包含的权利义务关系复杂，需要相当的技术与资源，从而超出某些解纷机构的能力。在信访中未获解决的纠纷大多属于前一情况，而后一情况则在派出所中有明显的体现。二是解纷机构方面的原因。在解决纠纷需要耗费大量的时间与人力成本时，有些解纷机构可能回避或推诿，尤其是在纠纷还有其他救济途径更是如此。派出所之所以未能解决一些纠纷，部分原因可能就是如此。三是当事人方面的原因。如果当事人的预期与实际的解纷结果差异较大时，或对解纷程序存在不满时，当事人一般不会接受解纷方案，而是继续寻求救济。

相对于客观解纷效果而言，S县纠纷解决体系主观上的解纷效果更差一些。一方面，部分当事人对纠纷解决过程评价不高，满意度较低。另一方面，在很多获得解决的纠纷中，当事人之间的心理对抗并未完全消除，失序的社会关系也未得到恢复。纠纷解决主观层面上的效果不理想的原因是多方面的，其中至少包括：缺乏对纠纷的正确认识，并形成了一种僵硬的纠纷解决观念；解纷机构基于功利主义的考虑而单纯地追求纠纷表面上的解决；解纷程序的不公开与不透明以及解纷结果一定程度上的有失公平；当事人各种情境性、个人化的需求并未得到解纷机构的充分重视；等等。此外，整个社会

^①对此，日本学者井上治典有不同看法。在他看来，对于某些纠纷没有必要追求最终性与根本性的解决，如果能打开当事人之间的僵局，创造出当事人之间未来良好关系的契机，这已经足够。详细讨论可参见[日]小島武司、伊藤真编《诉讼外纠纷解决法》，丁婕译，中国政法大学出版社2005年版，第219页。

^②以重复访作为判断标准可能并不准确，因为我们无法排除有些当事人可能是因为心理上的不服而继续信访。

^③与信访机制类似，在无法排除当事人可能是因心理不服而提出起诉的情况下，以起诉率作为衡量标准，其准确性可能存在一定限度。

缺少围绕纠纷解决的理性对话与协商机制以及共同认可的规则，也是不可忽视的原因。

三、建构未来的常态纠纷非司法解决体系

费孝通在回答“在中国这样广大的国家，个别社区的微型研究能否概括中国国情”时曾指出：“以江村来说，它是一个具有一定条件的中国农村。中国各地的农村在地理与人文各方面的条件是不同的，所以江村不能作为中国农村的典型。但同时应当承认，它是个农村而不是牧业社区，它是中国的农村而不是别国的农村。如果我们用比较方法将中国农村的各种类型一个一个地描述出来，那么不需要将千千万万个农村一一地加以观察而接近于了解中国所有的农村了。”[6] (P16) 类似的逻辑，上文对 S 县常态纠纷的非司法解决体系特征与问题的分析，在很大程度上也能折射当下中国社会应对常规性社会纠纷与冲突的影像。在这一意义上，S 县的情况可以成为我们思考中国未来纠纷解决体系建构的丰富素材与坚实基础。按照邓利维与奥利里的观点，讨论社会问题的全新科学基础不能仅建立在艰辛的经验研究与微观理论基础之上，它的作用应当告诉人们有关如何组织自身事务以及当代社会应该如何发展的不同意见。[7] (P196) 那么，本项研究针对 S 县常态纠纷的非司法解决体系一些系列的经验性分析，可能尝试提出关于中国未来纠纷解决体系建构的什么意见呢？

(一) 一个基本判断

鉴于纠纷解决体系的研究服务于纠纷解决的实践以及社会秩序的维持，因此，有必要首先分析中国社会未来的纠纷或矛盾的发展态势与具体形态。纠纷的发生根植于一定的社会条件与社会原因。人类社会的发展历程显示，伴随社会急剧转型或高速发展的是纠纷的多发与冲突的加剧。这一方面是因为社会转型导致原来的利益格局被打破，社会组织结构不断分化组合，整个社会呈现出利益多元化的态势；另一方面是因为公众的行为意识与价值判断标准也在社会转型的背景下发生了改变，再加之原有社会控制体系的瓦解，社会秩序日趋多元化。由于中国目前仍处于社会转型时期，未来中国社会的纠纷与矛盾仍将处于多发态势。不仅如此，鉴于社会转型所带来的深层次矛盾将更加突出，公众诉求也会更加多样化，中国社会未来的纠纷形态将会处于一种“多元化”的态势，即除了有社会转型之前的传统型纠纷之外，还有本质上由利益分配不合理、不公平造成的新型纠纷，甚至还会出现科塞所说的涉及诸如终极价值、信仰、意识形态与阶层利益等不可调和的非现实性冲突。[8] (P133)^①

必须强调的是，由于社会转型的本质是利益格局的调整，因社会转型而引发的矛盾与冲突总体上仍属于利益问题，绝大多数并不牵涉敏感的意识形态因素，更不会引发大规模的社会动荡。

(二) 两种纠纷应对观念

面对可能如此复杂的纠纷与冲突态势，形成一种关于纠纷合理分层的认识是必须的，并在此基础上树立正确的纠纷应对观念更为重要。长期以来，我们没有区分不同类型的社会矛盾，均将其作为社会稳定问题，并把它们看作是社会稳定与有序的现实威胁。这种认识直接导致形成了一种关于社会纠纷与冲突的危机式思维定势，并以维护社会稳定作为应对社会纠纷与冲突的基本指导思想。尽管这一指导思想提高了纠纷解决的实效，也在一定范围内取得了良好的治理效果，但正如许章润所指出的那样，与“维稳”和“怕出事”的积极意义相伴随的可能是对民粹主义的行政迁就，实为对于建立真正政治的当下努力的抵消。[9] 此外，它还可能助长了一种国家中心主义与权力推进的纠纷应对观念。这种观念直接诱发了纠纷机构种种实用主义与功利主义的动机，并进而导致当事人的心理对抗、失衡的社会关系并没有因纠纷的解决而得以完全恢复。有鉴于此，纠纷应对观念上的破旧立新应该成为我们未来建构纠纷解决体系的开始。

^①事实上，这类非现实性的社会矛盾已在中国不同层面有所表现，相关讨论可参见吴英姿《“大调解”的功能及限度：纠纷解决的制度供给与社会自治》，《中外法学》2008年第2期。

从构建和谐社会的指导思想出发，并结合固有纠纷应对观念在实践中所产生的负面影响，笔者认为，在未来纠纷解决体系的建构中，必须修正过于机械的社会稳定观，着眼于长远的社会秩序^①，以消除当事人的心理对抗与平衡实际的利益格局为基本指导思想。同时，我们还必须意识到，国家中心主义与权力推进的纠纷应对观念在实践中所导致的问题还与具体解纷过程一定程度上的非公正性、压制性以及解纷方式的刚性化有很大关联。所以，我们还必须树立以柔性和相对平和，而非刚性和暴力的方式解决纠纷的基本理念，即慎于强大国家能力的运用，展示国家能力“细腻”的一面。^② 在一种总体和谐与具体和平的解纷理念下，未来的纠纷解决至少应该做到：一方面，当事人不再引发新的纠纷，即使引发也应以平和的方式在制度化的渠道中表达；另一方面，纠纷本身应该通过解决基本达到不再复发的效果，并使当事人之间的关系与社会秩序得以恢复。

纠纷应对观念上的破旧立新还包括更新现有的纠纷预防观念。当下预防纠纷的基本方式是解纷机构的定期排查，这种方式的基本指导思想是减少社会中的不稳定因素，维护社会秩序的稳定。但实践表明，现有的纠纷预防观念与方式并未充分起到防患于未然的作用，在很大程度上只能治标，而不能治本。之所以如此，实是因为这种预防观并未触及纠纷属于特定主体基于利益冲突而产生的一种双边（多边）对抗行为的本质。[3]（P70）在不考量纠纷背后利益因素的情况下，单纯地排查可能发生的纠纷，注定难以取得应有的效果。所以，在未来的纠纷预防上，我们要认识到纠纷在本质上属于主体间的利益冲突，将纠纷预防的重点转向利益格局的调整，并树立一种利益平衡的纠纷预防观。

（三）三个方面的具体建议

未来的纠纷解决要真正达致上述目的，并促进和谐社会的建构，仅有新型的纠纷应对观念远远不够，它还需要有相应的制度作为保障。下面我们将根据前文对 S 县纠纷解决体系特征与问题分析，具体论述未来纠纷解决体系的建构。

1. 未来纠纷解决体系的建构应坚持多元化的发展方向，但要从制度层面理顺相关基本问题。在纠纷解决机构方面，目前主要法治国家呈现的趋势是，“正如法院一样，无数其它机构担当非司法、准司法或超司法机构，对实际上的民事事项进行裁决并作出裁决，而这类裁决只在很少的情形下受制于法院的全面复审”。[10]（P308）这种发展显示的是现代社会纠纷解决体系的多元化，其一方面当然是来自于对司法中心主义与法律至上的经典法治理论的反思，但另一方面更可能是基于现代社会价值多元、利益多元与冲突多元的主动选择。现代社会的这种特点正在中国出现，并会随着中国社会转型的加速日趋明显。而且司法中心主义与法律一元主义主导下的纠纷解决体系已在实践中遭遇重大困境，其背后的各种弊端也在现实中有不同程度的显现。^③ 在此背景下，未来中国纠纷解决体系的建构可能必须坚持多元化的方向。就目前的情况来看，在这一过程中，可能有三个问题需要处理好。

其一，多元化纠纷解决体系的建构必须考虑未来中国社会的纠纷状况。如前所述，未来中国社会不仅纠纷多发，类型也将多样，整体呈复杂化的趋势。在这种情况下，我们必须客观地分析中国将来纠纷的实际状况，科学理性地预测未来可能发生的，以及经常发生的纠纷。未来具体制度的建构需要将此考虑在内，以使这一体系能够达到“天网恢恢，疏而不漏”的状态。对此，还需特别指出的是，在具体制度的探索与创新中，我们要着眼于中国问题的实际解决，并充分考虑中国社会的实际状况，而不能基于某种意识形态与法律价值来进行，更不可简单照搬西方法治发达国家的制度形态。

其二，要重视行政性解纷机构的作用，并积极发展与建构各种行政性纠纷解决机制。

可以预见的是，中国未来不仅会出现数量众多并无既定规则调整的新型利益冲突，也会出现诸多

^①关于社会的秩序观与稳定观区别的详细讨论参见孙立平《重建社会：转型社会的秩序再造》，社会科学文献出版社2009年版，序言第20页。

^②著名学者何怀宏指出，国家机器在任何情况下可能都不会完全排斥使用强力，但不应轻易使用，更不应盲目迷信强力。参见何怀宏《戒慎于强大的国家能力》，《南方都市报》2009年10月24日。

^③对此，范愉有过较为深刻的论述。详细讨论参见范愉《纠纷解决的理论与实践》，清华大学出版社2007年版，第299-302页。

的行政争议，还会出现一些冲突剧烈的群体性纠纷。这些纠纷与冲突显然已经超出了诉讼机制以及社会性与民间性解纷机制的解纷能力。但由于中国后全能时代下的行政机构依然具有较强的权威与动员能力，它可以根据这些纠纷与冲突的具体情况，灵活地采用各种便宜性与裁量性的处置措施予以有效地化解。另外，考虑到目前中国已经失衡的利益格局以及并不健全的利益表达机制在短期之内不会发生根本性的改变，部分群体与个人仍将处于弱势地位。因此，充分利用行政权在平衡与保障利益方面的优势，重视行政性纠纷解决机制的作用，也是理所当然。

其三，在强化社会性与民间性解纷机制作用的同时，规范国家对其的管理与指导。在这方面，我们首先需要转变观念，树立强国家与强社会的国家——社会关系观^①，给予各种民间性自治组织足够的发展空间，并从各方面支持与鼓励它们参与纠纷的解决。与此同时，我们还应该着眼于两个方面进行相关制度建设：一方面，在明确国家指导与管理各种社会性与民间性解纷机制发展基本原则的基础上，要对这些解纷机制的法律地位、具体的解纷效力以及和国家权力之间的关系从制度上进行合理界定。^②另一方面，明确规定国家指导与管理各种社会性与民间性解纷机制的具体方式。这应该包括，界定这些解纷机制的具体构成与运作的基本程序、规范纠纷解决者与当事人的行为、建立相应的责任追究和惩戒以及必要的监督制约机制。

2. 健全当事人主导纠纷解决的制度性保障。上文的分析揭示出了S县的各种解纷机制存在一个共同问题，即解纷过程的合意性与交涉性较差。正如前文所指出的那样，缺乏当事人主导的纠纷解决往往导致解纷的过程与结果并不为当事人所认同，各种不满仍弥散在社会之中。之所以如此，从当事人的角度而言，这是因为“当事人介意什么、要求什么、不是第三人从局外就能简单把握的，实际上当事人的思想活动也是和与对方的交流、纠纷中出现的可能的解决方法联系在一起的”。[4] (P16) 由此而言，当事人掌握纠纷解决的主导权对于纠纷的真正化解至关重要。但也应明确的是，当事人主导并不意味着完全排除解纷主体在纠纷解决过程中的协助与引导。问题的关键在于如何划定当事人主导与解纷主体控制之间的界限。对此，我们的建议包括以下两个方面：

其一，建立当事人之间围绕纠纷解决的沟通渠道，以保障当事人的充分参与。梅丽对冲突的话语与解释分析进路揭示出了沟通在纠纷解决中的重要作用，她认为，“冲突是一种沟通的形式，一种扩展的对话。参与者交换着多种信息。这些信息表达了他们的利益、情感以及他们对彼此社会关系的评价，对有关信息进行诠释。”[11] (P127) 因此，为了实现当事人对解纷过程的主导，有必要在制度层面创造出当事人沟通的程序空间，提供当事人充分阐述自己想法的机会和场合。同时，为了避免这种沟通陷于无序与漫无目的，在制度上还应赋予解纷主体一定的控制权。解纷主体可以根据当事人沟通的具体情况，进行张弛有度地调整，尽可能将当事人的沟通聚焦在特定问题上。

其二，我们注意到，当事人对解纷过程缺乏主导还与解纷机构，尤其是行政性解纷机构具体采用的解纷方式具有强度不一的压制性与强制性有关，因为它们在很大程度上剥夺了当事人之间交涉的可能性，甚至在某些时候完全排除了当事人对解纷过程的参与。有鉴于此，我们应该围绕解纷方式进行相关的制度建设。一方面，要大力倡导运用相对柔和与平和的解纷方式，反对任意动用行政性手段解决纠纷。^③具体建议是，要根据具体解纷机制的性质，明确规定行政性手段使用的条件与范围。另一方面，无论是行政性手段的采用还是运用相对柔和与平和的方式，未来都有必要从程序公开、透明、

①笔者的这一提法受惠于刘鹏关于三十年来海外学者对当代中国国家性及其争论的述评。刘鹏在总结与分析了海外学者的研究后指出，一个民主法治下的有限政府和有效政府应当成为未来中国国家政权建设的目标。参见刘鹏《三十年来海外学者视野下的当代中国国家性及其争论述评》，《社会学研究》2009年第5期。

②在这方面，最高人民法院在2002年制定了《关于审理涉及人民调解协议民事案件的若干规定》的司法解释，其中明确了人民调解协议的性质与效力。尽管这一司法解释涉及的范围有限，但值得肯定，其思路也应推广。

③国外的实践表明，行政机构解决纠纷的方式也非常多元。比如，日本的公害调整委员在法律上的解纷方式包括斡旋、调停、仲裁及裁定等方式，而实践中公害调整委员会多数时候运用的都是调停。参见[日]小岛武司、伊藤真编《诉讼外纠纷解决法》，丁婕译，中国政法大学出版社2005年版，第29页。

参与的角度规范解纷过程，以增强当事人对解纷过程的主导，并提高纠纷解决的程序公正品质。^①

3. 增进整个解纷体系的系统化建设。多元化纠纷解决体系的基本特征是各个部分或方式之间的协调与平衡，这种协调与平衡以适应不同的纠纷类型和满足当事人的不同需求为内在依据。基于此，并结合上文的相关分析，未来纠纷解决体系的建构必须考虑解纷机制之间的协调性。为此，首先要在观念上明确各种解纷机制在整个纠纷解决体系中应有不同的价值取向，即民间性解纷机制应突出平民化、简易化的特点，重在培育公众的理性协商精神与平等对话的习惯；社会性解纷机制则应蕴含社会自治的价值理念；国家性解纷机制应偏重于国家的干预性与权威性，以彰显公力救济的价值。在具体制度建构时要充分考虑这些不同价值理念的有机互补与协调，以形成一套完整的纠纷解决价值理念体系。同时，为了避免解纷机制的混乱和无效，一方面应根据解纷机制的价值取向，在制度层面明确不同解纷机制的职能范围、解纷程序与方式；另一方面要探索并适时地建立不同解纷机制之间的衔接机制，这可以根据司法最终解决与满足公众不同解纷需求的原则，结合不同解纷机制的特点及适用范围，建立类型与方式多样的衔接机制。

如果说提高解纷之间的协调性更多是基于多元化纠纷体系内在发展规律的话，强调解纷机制之间的联动性则是根据中国未来社会纠纷与矛盾的复杂性而做出的选择。前文在多处提到了未来中国社会冲突与矛盾的复杂性，这一现实意味着单一的解纷机构或解纷手段可能并不足以应对部分复杂纠纷。因此，在建构未来的纠纷解决体系之时必须考虑其整体的联动性：不仅各种解纷机制需要互相支持与配合，形成联动的整体，而且各种解纷手段也需要综合运用。当然，这种联动也需要形成稳定的制度机制，以实现联动的规则化、正式化与经常化。作为实践中这方面的探索，现在各地推行的“大调解”模式值得关注。

四、简短的结语

很多论者指出了社会冲突与纠纷所蕴含的积极意义^②，但这并不意味着社会中的冲突与纠纷越多越好，更不意味着我们不应该对其实施任何调控。因为我们无法否认纠纷与冲突对社会秩序的冲击，任何社会也不能容忍利益格局与社会关系长期处于失衡的状态。也正是基于此，纠纷才需要解决，人类社会才孜孜以求地探索更为合理与有效的纠纷解决体系。同样的考虑，我们才在上文提出了一些中国未来建构常态纠纷的非司法解决体系的建议。但需要指出的是，这些建议或许并不能一定促成和谐与有效纠纷解决体系的形成，因为纠纷的复杂性与社会的不断变迁决定了构建合理的纠纷解决体系非一蹴而就，更不能按照所谓的“蓝图”来“画瓢”。这必然是一个长期的过程，其间会交织各种复杂的因素，不仅需要中央与地方、国家与社会的共同努力，更需要反复不断的试错与试验。正如彼得斯所指出的那样，制度的变迁是一个有意识的过程，即使是在牵涉到对现存制度的修补时也是这样。[12] (P89) 因此，在未纠纷解决体系的建构中，有意识的引导仍然必不可少。具体而言就是，利用试点与试验的形式，总结其中成功的经验与方法，并加以推广，甚至是适时地予以制度化；对于未取得良好效果的，需要不断的反思，从而进行修正。我们期待经由已有的与未来的一系列努力，形成纠

^①调查表明，很多纠纷的解纷效果不好其实与解纷过程的不公正有很大关系。另外，麦宜生的实证调查也发现，公众对实体结果的满意程度与对程序结果的满意程度高度重合，而且公众直接找对方当事人提出要求比寻求第三方的干预更倾向于有满意的经历。这表明，解纷程序的公正与否即使在中国语境中也并非无关紧要。参见【美】麦宜生《市民生活中的法律》，王平译，载郭星华、陆益龙等《法律与社会——社会学和法学的视角》，中国人民大学出版社2004年版，第97-98页。

^②比如，科塞就认为，社会冲突不仅可以起到一种安全阀的作用，通过它可以使敌对情绪、不满心理得到发泄，不至于破坏社会结构，而且扮演了一个激发器的角色，它激发了新规范、规则和制度的建立。参见【美】L·科塞《社会冲突的功能》，孙立平等译，华夏出版社1989年版，第122-133页。库利也指出，社会冲突有助于进步，在它的作用下，更人道、更理性、更具协作性的形式将去打那些不人道、不够理性、协作性较差的形式。参见【美】查尔斯·库利《社会过程》，洪小良等译，华夏出版社2000年版，第28页。

纷解决的中国模式与“东方经验”，为世界的文明进步与法治建设作出中国应有的贡献。

参考文献:

- [1] [美] 查尔斯·库利. 社会过程 [M]. 洪小良等译. 北京: 华夏出版社, 2000.
- [2] 孙立平. 重建社会: 转型社会的秩序再造 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [3] 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 [J]. 中国司法, 2004, (10).
- [4] [日] 小岛武司, 伊藤真. 诉讼外纠纷解决法 [M]. 丁婕译. 北京: 中国政法大学出版社, 2005.
- [5] 范愉. 纠纷解决的理论与实践 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2007.
- [6] 费孝通. 人的研究在中国——个人的经历 [A]. 北京大学社会学人类学研究所编. 东亚社会研究 [C]. 北京: 北京大学出版社, 1993.
- [7] [英] 帕特里克·邓利维, 布伦登·奥利里. 国家理论: 自由民主的政治学 [M]. 欧阳景根等译. 杭州: 浙江人民出版社, 2007.
- [8] [美] L·科塞. 社会冲突的功能 [M]. 孙立平等译. 北京: 华夏出版社, 1989.
- [9] 许章润. 中国步入训政初期 [EB/OL]. <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=161629>, 2009-11-21.
- [10] [意] 莫诺·卡佩莱蒂. 比较法视野中的司法程序 [M]. 徐昕等译. 北京: 清华大学出版社, 2005.
- [11] [美] 萨利·安格尔·梅丽. 诉讼的话语——生活在美国社会底层人的法律意识 [M]. 郭星华等译. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [12] 何俊志等. 新制度主义政治学译文精选 [M]. 天津: 天津人民出版社, 2007.

[责任编辑: 冯学伟]

The Harmony and Effectiveness of Non – judicial Settlement System of Normal Dispute: An Analysis Based on the Sample of County S

ZUO Wei – min

(Law School , Sichuan University , Chengdu , Sichuan , 610064)

Abstract: Empirical study shows that the non – judicial settlement system of normal disputes has four characteristics: the aims are unified , the bodies and methods of dispute resolution are multiple , government power orientation , and dispute resolution bodies are independent. Although this system can solve most disputes , problems exist. In the future , it is necessary to perfect non – judicial settlement system of normal disputes in the aspects of making clear the trend of dispute , changing the idea of dealing with disputes , developing multiple dispute resolution methods , making the parties in disputes more active , and the cooperation of dispute resolution mechanisms , so as to solve disputes effectively and establish a harmonious society , and form a Chinese mode of dispute resolution.

Key words: normal disputes; non – judicial settlement system; institutional construction; mode of China