

# 我国群体性纠纷解决机制的反思与改革

□吴卫军 徐 岩 [电子科技大学 成都 610054]

**[摘要]** 随着社会转型的深入,我国群体性纠纷日益增多,建立完善的群体性纠纷解决机制是构建和谐社会的重要保障。但当前我国群体性纠纷解决机制存在整体结构设置不合理、相关制度设计存在缺憾、与外部机制脱节等问题,因此,应当以司法最终解决原则、效率原则、弱势群体保护原则等为基点,从改革诉讼制度、完善诉讼外纠纷解决机制、健全配套机制等方面入手对其进行改革完善。

**[关键词]** 群体性纠纷; 解决机制; 改革

**[中图分类号]** D923.8 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-8105(2009)01-0090-05

在我国,随着改革开放的不断深入以及社会转型的加剧,群体性纠纷日益增多,并且逐渐成为影响社会稳定的重要因素。在此背景下,以法治的眼光审视当前我国群体性纠纷解决机制的运作状况,进而有针对性地提出改革举措,具有十分重要的现实意义和理论价值。

## 一、群体性纠纷及其解决的必要性

在我们看来,准确界定群体性纠纷的含义,必须引入“群体性事件”这一概念。两者虽然涉及的领域不同,但有着大体一致的含义。前者主要在法学特别是诉讼法学领域中使用,后者则更多应用于社会学、管理学等学科领域中。从法学及法律实践看,纠纷是指主体间因权利关系受到侵犯,或者权利归属不明确等情况下发生的利益冲突,这种冲突往往涉及到秩序的违反或与秩序发生了某种关联<sup>[1]</sup>。“群体”,词典一般解释为“本质上有共同点的个体组成的整体”<sup>[2]</sup>。所谓群体性纠纷,是指具有共同的价值利益要求、共同的地位或生活准则的群体或群体之间因权利关系受到侵犯,或者权利归属不明确等原因而发生的利益冲突。一般而言,群体性纠纷具有如下基本特征:第一,群体性。群体性纠纷的参与者在共同利益驱使下,为实现共同目的而协

同合作,行为表现为聚合性,参与人员少则数十、上百人,多则逾千人。第二,失范性。群体性纠纷参与主体人数众多,目标一致,一旦处理不当,容易导致矛盾激化,对政府管理和社会秩序造成重大影响甚至使社会在一定范围内陷入对峙状态,出现社会失范。第三,类型多元化,群体性纠纷往往涉及民事、行政、经济、治安、刑事等领域,法律关系复杂,纠纷类型多样,处理起来难度较大。第四,诉求一致性。群体性纠纷的主体往往是具有共同价值利益要求的人员,参与者想通过发起纠纷来表达自己的合理合法或虽不合法但有自身情理依据的某种意愿。

博登海默曾经指出:“如果一个纠纷未得到根本解决,那么,社会机体上就可能产生溃烂的伤口;如果纠纷是以不适当的和不公正的方式解决的,那么,社会机体上就会留下一个创伤,而且这种创伤的增多,又有可能严重危及到对令人满意的社会秩序的维护。”<sup>[3]</sup>一般的纠纷尚且如此,群体性纠纷因其自身所具有的一系列特点对社会可能造成的影响就更大了,因此,必须重视群体性纠纷解决机制的建设,实现对群体性纠纷的有效化解。所谓群体性纠纷解决机制,是指解决群体性纠纷的各种方式方法的总称。一般来说,根据解决纠纷主体的不同,群体性纠纷解决机制可分为诉讼及非诉讼两类,前

**[收稿日期]** 2008-04-18

**[基金项目]** 四川省哲学社会科学“十一五”规划2007年度项目“省内部分地区群体性纠纷及其解决状况调查”(SC07B054);四川省犯罪防控研究中心、电子科技大学哲社基金资助项目“和谐社会的构建与群体性纠纷及其解决状况”(FZFK07-10)

**[作者简介]** 吴卫军(1974-)男,电子科技大学政治与公共管理学院法律系副教授,法学博士;徐岩(1980-)女,电子科技大学政治与公共管理学院法律系硕士研究生。

者主要指通过民事、行政及刑事三大诉讼的途径来解决纠纷, 在一些国家还包括了宪法诉讼(违宪审查)的方式, 后者指通过协商、调解、仲裁、行政决定或裁决等非诉讼方式解决纠纷。科学合理的群体性纠纷解决机制, 能够有效化解矛盾, 降低群体性纠纷给社会带来的风险与危害, 在保障当事人合法权益的基础上, 实现社会的有序运转。

近年来, 随着我国经济的不断发展和社会的不断进步, 社会利益重新分配引发的矛盾不断加剧, 转型时期特有的国情导致各种群体性矛盾、群体性纠纷日益增多。中国社会科学院发表的《2005年社会蓝皮书报告》表明, 从1993年到2003年间, 中国社会群体性事件(纠纷)数量已由1万起增加到6万起, 参与人数也由约73万增加到约307万, 其中百人以上的由1400起增加到7000多起, 增长4倍。同时, 群体性事件(纠纷)产生的社会危害性也日渐突显, 如冲击党政机关的事件逐年上升, 2000年有2700起, 2003年发生了3700起, 其中堵公路、卧轨、拦火车的事件就达3100起<sup>[4]</sup>。进入21世纪后, 党的十六大提出了“社会更加和谐”的发展要求, 十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会的战略任务, 十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》, 党的十七大报告则进一步强调了“社会和谐”在建设小康社会中的重要意义。在此时代背景下, 建立科学合理的群体性纠纷解决机制就显得尤为必要和迫切了。因为, 和谐社会离不开纠纷的有效化解, 只有建立了适应社会需要的多元化纠纷解决机制并在此基础上形成了完善的纠纷解决体系才能从根本上保障和谐社会的实现, 而群体性纠纷解决机制无疑是社会纠纷解决体系中的重要一环<sup>[5]</sup>。考虑到群体性纠纷的特点及社会影响, 可以说, 在某种意义上, 群体性纠纷解决机制的完备与否是关乎社会稳定和改革成败的带有全局性、战略性的关键问题, 是衡量社会和谐程度的重要标尺和评判准则。

## 二、我国群体性纠纷解决机制的反思

从整体上审视, 我国现存群体性纠纷解决机制在实践运作中发挥了积极作用, 大体实现了对绝大多数群体性纠纷的化解和消弭。然而, 也应看到, 从系统角度出发, 既存群体性纠纷解决机制发育尚不成熟, 在诸多方面还有待改进。

(一) 群体性纠纷解决机制在整体结构设置上合理性不够

一方面, 现行立法及制度设计对诉讼给予了更多的关照, 而对非诉讼的纠纷解决方式则重视不够。建国后的相当长时间内, 受各种因素的影响, “像许多发展中国家一样, 中国的司法结构长期处于政治系统的边缘。”<sup>[6]</sup>与此相对应, 诉讼在我国群体性纠纷解决机制中的地位被边缘化, 而行政干预、人民调解等非诉讼方式则被广泛使用。改革开放后, 随着社会环境的变迁以及立法的逐步完善, 这一畸形发展的局面得以扭转, 司法的功能和地位得到空前的重视, 这本身无可厚非。但是, 在强调程序正义、司法权威的同时, 受“司法万能”观念的影响, 我国有意无意出现了将司法神话化的“矫枉过正”的趋势。这样的直接后果是: 法院的案件受理数不断上升, 几乎不堪重负; 与此相反, 其他解纷方式的作用被弱化, 在群体性纠纷解决机制中的地位变得几乎可有可无。比如, 人民调解委员会在近些年就明显被边缘化, 其调解案件与诉讼案件的比例在20世纪80年代约为10:1(最高时达17:1), 而至2001年已下降到1:1<sup>[7]</sup>。这种结构严重失衡的状况显然是不合理的, 同时也与各种解纷方式的应有地位不符。须知, 诉讼解决纠纷具有正规性、程序性、对抗性, 这些特点决定了并非任何纠纷适用诉讼解决都能收到最佳效果, 只有根据纠纷的性质、特点选用最合适的方式才符合市场经济资源优化配置的理论<sup>[8]</sup>。

另一方面, 各种群体性纠纷解决机制之间有机协调不够。作为现代社会中最正式的纠纷解决方式, 诉讼理应成为纠纷解决的最后一道屏障, 为其他解纷方式提供强有力的保障和支撑, 然而, 现实运作状况并非完全如此, 许多立法规定及制度设计排斥了诉讼对特定纠纷解决的最终介入。比如, 根据现行《行政诉讼法》的规定, 抽象行政行为、内部行政行为、行政机关终局裁决行为都被排除在法院行政诉讼的受案范围之外。此外, 一些诉讼与非诉讼纠纷解决方式的立法之间也缺乏应有的衔接。比如, 关于人民调解委员会调解协议在诉讼中的效力问题, 长期以来立法缺乏应有的重视, 理论界的认识也不统一, 这样导致实践中各地做法存在很大差别。直至2002年11月1日, 《最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》的出台, 这一在某种意义上关乎人民调解制度生死存亡的重大问题才得到初步解决。这种诉讼与非诉讼解纷方式之间衔接、配合不够的状况无疑严重影响了纠纷解

决体系整体功能的发挥,亟待完善。

## (二) 各类群体性纠纷解决机制自身存在缺陷

一方面,我国许多现行的群体性纠纷解决机制自身存在疏漏,难以完成对群体性纠纷的有效化解。以实践中解决群体性纠纷最常见的信访制度为例,现有的关于信访的法律、法规缺乏明确的操作性和救济性。《信访条例》作为行政法规,着眼于规范信访机构的活动而不是对民众提供法律救济途径。因此,在某种意义上看,信访虽然在实践中运用普遍,但事实上“它是目前最无规范、离法律最远的救济方式”<sup>[9]</sup>。不仅如此,由于处理信访工作的信访机构是同一行政组织中的内设机构,既缺少行使职权的独立性,又缺乏行使职权的程序保障,这样致使信访作用的发挥程度往往受制于相关领导人的个人意志。再比如行政裁决制度,在解决类似土地征用、房屋拆迁等领域的群体性纠纷中有着重要的作用,但我国目前缺乏专门的行政程序法,导致实践中行政裁决的运用过于随意,当事人的参与远远不够,难以发挥应有的作用。

另一方面,现行立法中专门针对群体性纠纷的解决机制发育不足,难以满足实践的需要。我国现有的纠纷解决机制一般既针对普通社会纠纷,也针对群体性纠纷,这本身无可厚非,但从实践需要出发,考虑到群体性纠纷的特殊性,立法也应有针对性地设计一些制度。在这方面,我国《民事诉讼法》规定了代表人诉讼制度,但正如许多论著指出的那样,这一制度存在诸多疏失,在解决环境污染、医疗事故、产品质量、劳资争议、消费者权益保护等群体性纠纷中常常捉襟见肘,无法有效地发挥作用,亟待完善。再比如,在西方国家普遍存在的民事、行政公益诉讼制度,对于化解群体性纠纷、保障社会公共利益、维护弱势群体合法权益都具有十分重要的意义,而我国《民事诉讼法》、《行政诉讼法》却对此没有任何规定,这不能不说是一大缺憾。

## (三) 群体性纠纷解决机制与外部配套机制之间脱节

在我们看来,群体性纠纷的解决是一项系统工程,除了有位于链条中端的解决机制外,还应当有一些前置或后续的机制、程序与之相配套,才能真正有效发挥作用。这其中,利益表达机制、纠纷预警机制、现场处置机制及信息反馈机制显得尤为重要。利益表达机制能够保证民众,特别是弱势群体的诉求和意愿得以及时反映和倾诉,从而引起相关部门的重视并加以解决,因此,健全多元主体的利

益表达机制是预防和化解群体性纠纷的重要前提。纠纷预警机制着眼于群体性纠纷的萌芽状态,在纠纷处于酝酿、发展的过程时,通过对“苗头”的预警,能够有效地进行疏导,减少或杜绝群体性纠纷的发生。现场处置机制则是指纠纷发展、形成到一定阶段后,各有关部门在纠纷现场采取有效措施处置和应对纠纷,这一机制与纠纷解决机制存在一定的重合。从行政管理学的角度看,现场处置机制是处置群体性事件的核心环节,对防止纠纷扩大及矛盾激化具有重要的意义<sup>[10]</sup>。信息反馈机制则立足于群体性纠纷在表面上得到解决后,对后续工作及相关信息进行跟踪,及时解决发现的问题,防止矛盾和纠纷的再次聚合。目前,我国群体性纠纷中的利益表达机制、纠纷预警机制、现场处置机制及信息反馈机制主要通过行政系统来建立和实施。

从立法上审视,一方面,这些与群体性纠纷解决机制相关的配套机制大多缺乏法律的明确规定,属于行政机关自由裁量权的范畴,不利于纠纷的化解。另一方面,还应看到,这些配套机制与群体性纠纷解决机制之间缺乏有效衔接,存在脱节现象。尽管从实践看,大多数群体性纠纷解决机制中都不乏行政机关、司法机关,乃至立法机关、党的各级组织共同发挥作用的身影,但往往这些习惯性做法既缺乏立法依据,又缺乏有效的程序保障。而且,更关键的是,群体性纠纷解决机制与行政主导的其他机制之间没有有效的连接纽带和法定的协同手段,这样就难以形成合力,共同完成对群体性纠纷的预防和化解。

## 三、我国群体性纠纷解决机制的改革

### (一) 群体性纠纷解决机制的基本原则

为了更好地化解群体性纠纷,维护社会和谐稳定,应当有针对性地改革完善现有的群体性纠纷解决机制。我们认为,司法最终解决原则、效率原则和弱势群体保护原则应当成为构建群体性纠纷解决机制的三个基本原则。

第一,司法最终解决原则。在走向市场化、民主化和法治化的现代社会,司法途径即通过诉讼解决纠纷虽然存在种种缺陷,但基于法院裁判时程序的正规性、结果的终局性和实施的强制性等优势,司法机关仍是为纠纷当事人提供公正解决结果的重要场所,司法最终解决原则也成为现代法治国家一以贯之的基本理念。司法最终解决原则是指任何适

用宪法和法律引起的法律纠纷,原则上只能由法院作出排他性的终局裁决。一般而言,这一原则主要包括三层含义:一是一切因适用宪法和法律而引起的法律纠纷和相应的违宪违法行为都可由法院进行审查裁决;二是一切法律纠纷,法院都应当通过司法程序即诉讼程序加以解决;三是法院对于法律纠纷有最终的裁决权。由此出发,我国群体性纠纷解决机制中,许多不符合司法最终解决原则的立法规定都应加以修改完善。

第二,效率原则。在法学上,效率是指法律制定、实施的成本与其所能实现的结果之间的比例以及法律对整个社会资源配置所能达到的效果,其目的在于有效配置社会资源,以最小法律成本实现最大的法律目标。“迟来的正义即非正义”,群体性纠纷的特点及社会资源的有效性决定了在解决这类纠纷时应当尽可能以最小的投入获得最大的收益。这就要求在设计群体性纠纷解决机制时,在保证程序公正的前提下,尽量缩短纠纷的解决过程,避免案件久拖不决、影响社会稳定;在适用群体性纠纷解决机制时,应优先选择相对简易、便捷的方式,实现对纠纷的有效化解。

第三,弱势群体保护原则。社会弱势群体是一个在社会资源分配上具有经济利益的贫困性、生活质量的低层次性和承受力的脆弱性的特殊社会群体。法的价值之一是法律面前任何人享有毫无差别的平等,然而就实质公正而言,为了重要的社会利益,在法律允许的情形下,对处境不同的人 and 事给予不同的待遇也是法律正义应有之义。群体性纠纷的参与者中处于社会弱势地位的人群占据很大比例,因此,在群体性纠纷解决机制的构建过程中应侧重对弱势群体的权益保障。这就要求:在救济渠道上,尽可能提供便利予以扶持,便于弱势群体参与其中并充分表达意见;在救济范围上,尽可能拓宽弱势群体权利保护的广度和深度,充分彰显“有权利便有救济”的现代理念;在救济结果上,充分考虑弱势群体的不利地位,在裁量权允许的范围内尽可能给以倾斜。

### (二) 改革群体性纠纷解决机制的基本思路

以前述基本原则为基点,从我国国情出发,借鉴国外立法经验,改革当前群体性纠纷解决机制的基本思路可以简要概括为:以法院为核心和支撑,以社会为依托和基础,实现诉讼与诉讼外群体性纠纷解决机制的有机衔接、协调运转;同时整合社会资源,强化群体性纠纷解决机制与外部配套机制之

间的沟通,提升对群体性纠纷的综合治理能力。由此思路出发,未来立法应当在以下几方面有所突破:

首先,改革诉讼制度,强化司法解决群体性纠纷的有效性。一方面,应当考虑大力勃兴法院内部的ADR,通过诉前调解、诉前辅导、诉讼风险评估等方式,将部分群体性纠纷化解在审判程序之前,缓解法院正式程序的案件压力<sup>[1]</sup>。另一方面,进行程序再造,提高司法解决群体性纠纷的针对性和有效性。其中,除了改革现有民事诉讼中的简易程序与普通程序,提高纠纷解决效率外,尤为重要的有两点:一是借鉴国外群体诉讼、集团诉讼的立法经验,完善现有民事诉讼中的代表人诉讼制度;二是考虑在民事诉讼、行政诉讼中设立公益诉讼制度,通过赋予检察机关或特定社会团体对特殊案件的起诉权,有效维护弱势群体利益及社会公益。当然,与这些举措相对应,还应全面推进我国司法体制改革,以期建立一支独立、公正、专业化的司法队伍,从组织上保证司法权的有效行使。

其次,完善诉讼外群体性纠纷解决机制,凸显行政主体在解决群体性纠纷中的主导作用。一方面,应当通过制度设计,提升各种诉讼外纠纷解决机制的规范化程度,使之与诉讼方式更好地进行衔接和配合。这其中,应区别情况分别对待,有些如人民调解制度,应当着眼于提升立法的层次性与权威性,有些如人事争议仲裁制度,应当着眼于具体程序的细化和完善,有些如信访制度,还应考虑进行模式调整和功能转换。另一方面,考虑到行政主体与民众联系的紧密性及职权行使的主动性、作用范围的广泛性等特点,还应特别重视行政主体在解决群体性纠纷中的主导作用,这在面对一些诸如土地征用、房屋拆迁等特定领域的纠纷时,显得尤为必要。因此,属于行政职权范畴内的群体性纠纷解决机制,如行政调解、人事争议仲裁、行政裁决、行政复议等,应当根据群体性纠纷的特点,有针对性地进行改革完善,最大限度地提升行政主体解决群体性纠纷的能力。

最后,整合社会资源,健全配套机制,提升社会应对群体性纠纷的综合能力。如前所述,群体性纠纷的解决是一项系统工程,除了重视纠纷解决机制的完善外,还应强化包括利益表达机制、纠纷预警机制、现场处置机制及信息反馈机制在内的配套机制的建设。目前,这些配套机制都事实上存在并在实践中不同程度地发挥着作用,当务之急是提升这些配套机制的法治化程度,通过法律、行政法规、

地方性法规、部门规章等不同层面的立法,规范有关的运作主体及运作程序,实现纠纷解决机制与外部配套机制之间的良性沟通,提升对群体性纠纷综合治理的能力。

### 参考文献

- [1] 蔡仕鹏. 法社会学视野下的行政纠纷解决机制[J]. 中国法学, 2006, (3): 60.
- [2] 夏征农. 辞海(缩印本)[Z]. 上海: 上海辞书出版社, 2002.
- [3] 博登海默. 法理学——法哲学及其方法[M], 邓正来译, 北京: 华夏出版社, 1987: 489-490.
- [4] 曹孔超. 群体性事件研究——以公安机关预防处置为视角 [D]. 山东大学硕士论文, 2006.

- [5] 吴卫军. 现状与走向: 和谐社会视野中的纠纷解决机制 [M]. 北京: 中国检察出版社, 2006: 2-3.
- [6] 程竹汝. 司法改革与政治发展[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 47.
- [7] 范愉. 当代中国非诉讼纠纷解决机制的完善与发展 [J]. 学海, 2003, (1): 79.
- [8] 吴卫军. 司法改革原理研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2003: 19-20.
- [9] 应星. 作为特殊行政救济的司法救济[J]. 法学研究, 2004, (3): 5-71.
- [10] 陈晋胜. 群体性事件研究报告[M]. 北京: 群众出版社, 2004: 229.
- [11] 齐树洁. 英国民事司法改革及其借鉴意义[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2001, (4): 32-43.

## An Introspection and Reform on the Mass Dispute-Settling System in Our Country

WU Wei-jun XU Yan

(Univ.of Elec.Sci.& Tech.of China Chengdu 610054 China)

**Abstract** With the change of our society, more and more mass disputes are appearing. And in this case, establishing the mass dispute-settling system is turning into a crucial guarantee towards building a harmonious society. Recently, there are many problems existing in our current mass dispute-settling system, such as unreasonable matters of the whole structure, lacking of relevant rules designed, and disagreements of the extern system. Therefore, we should take the judicial final verdict principle, striving for being more efficient, and protecting the disadvantaged minority as the basic point, and reform the mass dispute-settling system by reforming the litigation system, perfecting the methods beyond the litigation and developing the perfect system.

**Key words** mass dispute; dispute-settling system; reform

编辑 刘波

· 学术广角 ·

### 从德刊的中文“色情”封面看中国软实力

田德政在《中国青年报》上著文说: 在学术界享有盛名的德国马普研究院(MaxPlanckInstitute), 为配合其刊物《马普研究院期刊》的中国专题, 把五行看似是诗句的汉字印成封面, 想让读者一看便知内里乾坤, 但这几行中文字来自色情场所的传单, 令中国读者不满。

这些年来, 随着中国经济的飞速发展, 中外交流日益频繁, 中国文化在世界的影响力也越来越大, 可以说用中国文化影响世界的时代已经到来。我们陶醉中国文化源远流长的同时, 也不得不尴尬面对这样的现实: 中国软实力在世界的影响力, 真的没有我们想象的那么大, 甚至还可以说, 还相当的薄弱。

实现大国崛起的梦想, 不仅需要经济增长, 更需要软实力的强大。按照哈佛大学教授约瑟夫·奈的观点, 一个国家的综合国力, 既包括由经济、科技、军事实力等表现出来的“硬实力”, 也包括以文化、意识形态吸引力体现出来的“软实力”。在今天, 文化的内涵越来越丰富, 文化的重要性越来越突出, 让中国文化适应时代发展, 在世界范围内提高中国文化的创造力、凝聚力、亲和力, 确实是摆在我们面前的重大任务。当有一天, 中国的文化元素俯拾皆是的时候, 老外们就不会闹出像德国刊物这样的“洋相”了。

· 宣 文 ·