

多元化纠纷化解机制的法治化探索

王琦^{1 2} 董鹏²

(1. 海南大学图书馆, 海南海口 570228; 2. 海南大学法学院, 海南海口 570228)

[摘要] 纠纷是社会发展过程中的必然现象, 利益冲突是纠纷产生的基本原因, 一个文明、理性和法治的社会, 应当积极采取切实可行的应对措施来解决纠纷。在当代多元化纠纷化解机制法治化背景之下转变观念, 包括从维稳到维权、从为权利而斗争到为权利而沟通、从为维护私益到为维护私益与维护公益的有机结合、从过分依赖诉讼到诉讼与非诉讼方式并举等方面观念的转变。促进与形成纠纷化解机制法治化, 必须强化社会公众利益表达机制, 推动纠纷化解机制的便利化和世俗化, 规范和完善现行的调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。

[关键词] 纠纷; 化解机制; 法治化

[中图分类号] D 916 [文献标志码] A [文章编号] 2096-0166(2015)02-0063-05

纠纷存在于人类社会之中, 是一种必然的现象。在纠纷发生前, 如何有效避免其产生, 在纠纷发生后, 又当怎样极力减少甚至消除纠纷始终都被认为是特定社会制度下进行社会控制的一项基本任务。通常情况下, 可以将纠纷化解机制简单地理解为整套运行在特定社会制度下, 并且以有效地化解各类纠纷为宗旨的制度和方式。自古以来, 人类一直在探索着建立一个公正有效的纠纷化解机制, 以促进人民生活幸福、国家安定繁荣和社会不断进步^[1]。党的十八届四中全会提出要“健全社会矛盾纠纷预防化解机制, 完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制”^①, 这无论是对纠纷化解机制基本规律的深入探索, 还是对纠纷化解机制理论研究的推动, 或是对纠纷化解机制法治化的促进均具有重要的指导意义。

一、纠纷产生的原因与多元化纠纷化解机制的应然性

(一) 利益冲突是纠纷产生的基本原因

纠纷是特定的主体基于利益冲突而产生的一种双边的对抗行为。人们在工作和生活过程中, 形成了各种各样的社会关系, 而由于对利益的理解和追求存在差异, 导致行为的冲突, 也就是纠纷的产生^[2]。这里的“利益”, 并非仅指财产, 还包括能满足社会主体的其他需要, 例如名誉。当纠纷发生时, 纠纷主体普遍都会认为自身利益受到了损害, 希望通过纠纷来实现自己的利益, 因此, 纠纷的发生, 源自社会主体利益的冲突。

(二) 多元化纠纷化解机制的应然性

纠纷化解机制就是有效地解决和消除各种纠纷的一整套制度和方式。存在纠纷是社会发展的常态, 在任何社会和任何历史阶段, 都会存在纠纷, 没有纠纷的人类社会是不存在的。纠纷的产生, 表明了特定的社会关系出现了不稳定的状况, 需要及时调整和平衡。纠纷发生后可能会导致两个不同的结果: 一是纠纷没有得到及时解决, 纠纷主体的利益需求没有得到满足, 矛盾逐步加深, 社会关系进一步恶化, 稳定安宁的局面被破坏, 甚至会导致社会动荡和国家制度的变迁; 二是纠纷得到及时妥善处理, 纠纷主体的利益在符合相关规则的前提下得到相应满足, 社会关系趋于稳定, 而纠纷的发生及解决过程中所获得的认

[收稿日期] 2015-01-22

[作者简介] 王琦(1967-), 男, 海南澄迈人, 海南大学法学院教授, 博士生导师, 西南政法大学法学博士后, 主要从事民事诉讼法、司法制度研究。

① 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》2014年10月20日至23日, 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议审议通过。

识、经验和做法,具有较高的社会价值,很可能上升为高位阶的社会规范,甚至是政策或法律,成为今后解决纠纷的一般规则。法治化社会,必须充分重视纠纷的及时、妥善解决。

社会主体之间的特殊性、社会关系的复杂化、利益和冲突的多元化、文化传统及价值观的差异性,决定了其对纠纷化解方式需求的多样性^②。因此,单一的纠纷化解制度或方法在经济高速发展的当今社会是不可能具有生存空间的。多样化的社会生活需要的是包括和解、调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等相互协调的多元化纠纷解决机制^[3]。同时需要注意的是,这些纠纷解决方式并非简单叠加后,共存于纠纷解决机制中,而是应当通过有效地排列整合,相互协调地集结成为一种优势互补、符合社会主体需求的动态程序调整系统。

二、多元化纠纷化解机制法治化过程中的观念转变

(一) 从稳定压倒一切到依法维权

传统的纠纷化解机制是建立在以“稳定压倒一切”观念为指引基础之上的,通常将息事宁人、稳定社会作为目标,但却忽视了对纠纷主体的权益保障。在“稳定至上”的传统观念影响之下,纠纷化解过程中往往把关注点落脚在平息纠纷,并不在意解纷程序的规范性与合法性。这样直接引发的后果就是,纠纷看似已经妥善解决,但当事人的切身权益实则并未得到充分保障,导致纠纷不仅没有化解,反而极易进一步恶化,最终产生二次社会危害性。常见的此类情形有不公裁判、强制调解等。从中不难看出,在多元化纠纷化解机制法治化进程中,不仅要人民群众的矛盾纠纷得以及时公正解决,而且更应注重人民群众合法权益的有效维护。这才是当代健康完善的多元化纠纷化解机制的题中之义。

化解纠纷应当以维权为核心。无论从历史还是现实来看,但凡纠纷的发生,大都是纠纷主体为了维护自身权益而不懈抗争的产物。纠纷主体双方都对其权益的正当性和维权的可行性有充分的确信,因此,化解纠纷必须对争执的对象(即利害关系或相互冲突的利益)运用法律等规范进行客观的评估和判定,这样才能抓住问题的关键,迅速有效地处理纠纷。

维权必须依法。纠纷是纠纷主体之间直接的和公开的旨在遏制各自对手并实现自己目的的互动^[4]。纠纷主体为维护自身权益,采取对抗的行为,以期实现自己的目的。但是,这种对抗行为必须是合理合法的,并符合国家利益和社会公共利益的。如果维权行为违反法律规定,不仅自身权益得不到维护和保障,还要对其违法行为承担法律后果。

(二) 从为权利而斗争到为权利而沟通

纠纷主体为实现纠纷目的,与对方产生对立并采取抗争的行为,通常表现为进攻和防御。如果这种对抗具有合法性与适度性,同时符合社会公共利益要求,那么将会为纠纷的解决提供极大的便利。例如在民事诉讼中,当事人之间的积极对抗对发现案件真实起着举足轻重的作用。通过对抗,往往更能激发当事人阐明观点、收集证据的主观能动性,从而帮助法官最大限度地发现案件真实^[5]。从法理学角度来看,对抗主要是利用当事人双方相互对立的心态以及对己方胜利结果的渴望,使其在诉讼中充分扮演攻击与防御的角色,而法官则中立地从当事人双方的“角逐”过程中依据法律和判断经验判断究竟哪一方应当胜诉。在合理对抗的情景之下,当事人因受到利益驱动以及为实现胜诉目的,往往会充分调动自身的积极性与主动性来收集并向法庭提供更加详实的证据,同时也会就对方当事人提供的证据进行更为严格的检验,这样一来,不但有利于推动诉讼的进行,而且最终的裁决自然而然会更加令人信服。

但是,在追逐己身利益的驱使下,高强度的对抗会促使当事人双方用尽一切手段与方法进行激烈的竞争,自然纠纷化解成本也随之提高。于是,妥善沟通与积极合作在纠纷化解机制中的功能与作用便日益显现。虽然纠纷主体之间所寻求的根本利益是相对立的,但是仍然存在利益的平衡点。沟通与合作有利于兼顾纠纷双方^③的利益。“如果当事人和利害关系者从各自所拥有的手段确认某个妥协点是能够得到的最佳结果,这样的解决即可获得。”^[6]由此可见,在建设法治社会的今天,纠纷化解观念的转变显得尤为重要,只有从“为权利而斗争”转变到“为权利而沟通”,在尊重当事人双方意愿的基础之上,通过充分地

② 国内学者中也有类似的观点,可参见缪文升《论环境纠纷多元化解决机制的语义及其运用》,载《内蒙古社会科学》2010年第6期。

③ 这里的“纠纷双方”应当包括刑事纠纷、民事纠纷和行政纠纷中的当事人。

协商与合作,让纠纷主体的应有权利得到切实保障,降低造成扩大损害社会关系的可能性,进而促进社会的和谐稳定。

(三) 从为维护私益到为维护私益与维护公益的有机结合

纠纷中的利益诉求,通常表现为是一种私益,与之相对应的便是单一的以维护私益为目的的纠纷化解机制。公益与私益也存在紧密的联系,公益一般被认作是团体(即由多数人组成)的利益。其位阶高于个人,而且与私益相比,公益的持续时间更加久远,因此,私益维护应当服从公益。在现代社会,随着经济的高速发展,环境污染事件、消费侵权事件、证券市场侵权事件等大规模的侵权事件呈骤增态势,这些事件往往侵害的是多数人的利益,甚至是公共利益,传统的维护私人权益的纠纷化解机制不适应维护公共利益的需要,因此,基于纠纷化解机制法治化的要求,化解纠纷应当坚持维护私益与维护公益并举,实现两者的有机结合。

(四) 从过分依赖诉讼到诉讼与非诉讼方式并举

回溯历史,我国的纠纷化解机制在发展进程中对诉讼解决纠纷方式的态度经历了由古代“厌讼”到现代“好讼”的转变。在古代“以讼为耻”,认为打官司是极不光彩的事情,诉讼当事人常被视为刁民^④。步入现代社会,诉讼成为了大多数人在面临纠纷时所选择的主要途径。长此以往,不仅直接导致诉讼量激增,使得法院不堪审判重负,而且可能造成社会矛盾冲突日益严峻。事实上,要想取得满意度较高的纠纷处理结果,纠纷主体是需要对解纷方式的经济合理性、解纷程序的规范性以及解纷结果的权威性等诸多因素进行综合考量的。纵然在目前来看,诉讼作为纠纷解决中最为有效、权威的方式,其地位不可撼动,但是诉讼与生俱来的局限性亦是显而易见的,例如程序繁杂、耗时长久、成本高昂,难以满足当事人之间不伤和气与维持原有关系的要求。因此,现代世界各国都非常重视以非诉讼的方式来化解纠纷。非诉讼的纠纷化解方式通常具有妥协性与非对抗性,在解纷过程中,更有利于使需要持久维系的人际关系或合作关系得以存续,而且经过当事人之间理性的沟通、协商与妥协,极有可能取得双赢的结果。同时,由于非诉讼纠纷解决方式允许当事人根据自愿、自主和自律等原则选择其适用的规范,如地方习惯、行业习惯和标准等解决纠纷,这样更容易使纠纷主体之间产生共鸣,达到情、理、法的融合。此外,成本低、迅速和便利,可以一次性地解决多方面、多层次的纠纷和利益诉求,也是非诉讼纠纷解决方式备受青睐的原因之一。因此,推进与完善多元化纠纷化解机制,应当妥善处理非诉讼方式与诉讼方式之间的关系,使两者通过相互协调进而形成一种兼具动态性、互补性与社会主体需求多样性的程序体系或调整系统。

三、纠纷化解机制法治化的促进与形成

(一) 强化社会公众利益表达机制

第一,引导和支持公众理性表达诉求。“流水不腐,户枢不蠹”,纠纷化解,亦是宜疏不宜堵。疏导的最佳途径就是赋予公众表述诉求的自由,因为只有让纠纷主体将其利益诉求通过一定方式倾诉或表达出来,才更有利于促成纠纷的有效化解。当然,这种诉求的表达应当兼具两个要素,即合法与理性。如果采用违反法律规定,损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益的行为,无理取闹,不仅纠纷无法解决,权益得不到维护,还要为此付出相应的代价。

第二,要及时合理地回应公众的利益诉求。许多纠纷久拖不决并演变为恶性事件或群体事件,其主要原因在于纠纷主体的利益诉求无法得到及时、合理的回应。当然,这种回应并非一味地强调无限度地满足纠纷主体的各种利益诉求,而是应当在纠纷化解过程中充分地重视其程序自身的合法性与正当性。

(二) 推动纠纷化解机制的便利化和世俗化

向公众提供方便快捷的纠纷化解方式是推进纠纷化解机制法治化的必由之路,不能因为纠纷化解过程的费用过高、程序过于繁琐、时间过于漫长等原因导致纠纷化解方式难以接近和充分利用,必须减少和排除化解纠纷的困难或障碍,使所有社会成员,不论地位高低、富贵贫贱,均有平等接近、使用纠纷化解机

^④ 也有学者认为,在古代中国,实际上有不少区域都曾存在诉讼多发的一面。民众参与诉讼的活跃程度,堪与当代最为好讼的美国相提并论,而其中的某些诉讼滥用、欺诈诉讼、恶意诉讼甚至为当代很多国家所不及。参见范愉《诉讼社会与无讼社会的辨析和启示——纠纷解决机制中的国家与社会》,载《法学家》2013年第1期,第2页。

制的机会。有日本学者将民事裁判是否公正、迅速、经济、便利以及裁判结果能否得到实现作为民事诉讼制度的价值评判考量因素,这种价值评判标准正是纠纷化解机制的便利化和世俗化的体现。“法不远人”特别是对纠纷化解机制而言,我们在崇尚法律至高无上的同时,还应当倡导其世俗化,通过有效控制解纷成本,合理配置解纷资源,适当提高解纷效率等方式,让所有社会成员在根据自己需要选择使用合适的纠纷化解方式时,充分感受到法律“温暖而富有人性”的一面。

(三) 规范和完善现行的纠纷化解方式

1. 规范调解程序 强化调解效力 调解通常是指在第三方主持下,以国家法律、法规、规章和政策以及社会公德为依据,对纠纷双方进行斡旋、劝说,促使他们互相谅解,进行协商,自愿达成合意,消除纷争的活动^[7]。调解包括诉讼外的调解和法院调解。诉讼外的调解主要有人民调解、其他社会团体组织的调解、行政调解和仲裁调解等类型。通过调解方式解决纠纷以当事人双方自愿为前提,不具有强制性。其优点是体现了纠纷双方的意愿,既有利于纠纷的彻底解决,又能减少纠纷化解的成本。不足之处是,调解的规范性较弱,而且不同的调解类型的规范性要求存在较大差异。因此,在纠纷解决机制法治化过程中,应当特别注重和强化调解的规范性,特别是对一些重要的调解类型^⑤要逐步明确调解范围,细化调解步骤,规范调解程序,强化调解效力。与此同时,还应扩大调解协议司法确认的范围,将目前的只有人民调解协议可以申请司法确认,扩大至行政调解协议和其他社会团体组织的调解协议等,使多种调解形式均能有效地发挥作用。

2. 加大仲裁宣传力度,提高仲裁公信力 仲裁作为一种比较重要的纠纷化解方式,与诉讼相比而言,其更具自主性、程序灵便性、成本经济性等优势。近些年来我国仲裁事业有了很大发展,仲裁在纠纷化解过程中发挥了重要作用。但是,目前能真正了解仲裁制度,并能充分利用的人并不是太多,仲裁的公信力仍有待加强。许多人甚至不知道民商事仲裁裁决与生效法院裁判具有同等的法律效力。因此,应当加大仲裁制度的宣传和普及力度,进一步完善仲裁程序,协调好仲裁与司法的关系。法院应加大对仲裁裁决的执行力度,提高仲裁的公信力。

3. 重视行政裁决在纠纷化解中的作用,完善行政裁决程序 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“健全行政裁决制度,强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能”。行政裁决是指行政主体依据法律授权,对当事人之间的特定民事纠纷进行审查并作出处理决定的行为^[8]。就目前而言,我国的行政裁决存在名称混乱、授权不规范、缺乏独立性和专业性、裁决程序不统一、行政裁决权与法院审判权之间衔接不清等问题。作为纠纷化解机制的重要环节,法治化的行政裁决应当完善行政裁决相关立法,如制定《行政裁决法》,进一步规范行政裁决授权,建立独立的行政裁决机构,完善司法审查制度,建立相应的行政赔偿制度,完善行政裁决救济途径,增强行政裁决的独立性^[9]。

4. 增强行政复议机构的独立性,完善行政复议制度 行政复议是公民、法人或其他组织通过行政救济途径解决行政纠纷的一种方法。公民、法人或者其他组织如果认为行政主体作出的行政行为侵犯其合法权益,可以向行政机关提出行政复议申请,行政复议机关依法对该行政行为进行合法性、适当性审查,并作出行政复议决定,从而达到化解纠纷的目的。目前行政复议仍存在复议机关不够中立,缺少超脱性和独立性,上位监督严重缺位,申请行政复议的限制条件比较多等问题,其公正性常被质疑。如何妥善处理行政复议制度中行政性与司法性之间的关系,是当代纠纷化解机制法治化过程中的难题之一。对此,既要通过增强行政复议机构的独立性,提升行政复议人员的法律素质等方式来进一步完善行政复议受理制度;又要采取扩大行政复议审查范围并建立行政复议与执法监督的协调机制,在不断推进行政复议监督指导制度的同时,使得行政复议机关责任追究制度得以有效落实^⑥。

5. 完善诉讼机制,确保司法公正高效权威 诉讼是纠纷化解机制中最权威、最有效的方式,是社会正义的最后一道防线。目前我国诉讼机制的权威性不高,诉讼效益有待提高,司法公正有待进一步强化。民事诉讼的普遍理想在于实现纠纷公正、妥当、迅速、廉价的解决。公正是司法之基。应当始终将保证司法的公正性作为首要目标。在诉讼进行前,应当结合实际情况来合理设计审判流程;在诉讼进行中,规范

⑤ 这里“重要的调解类型”主要包括人民调解、行政调解、仲裁调解和法院调解等。

⑥ 也有学者认为,行政复议毕竟是一项内部监督制度,存在行政机关彼此袒护的风险,因此,尚需建立多元化、多层次的外部监督制度。

司法程序,完善裁判质量监控机制;在诉讼结束后,强化裁判制约机制。只有实现程序公正和实体公正的统一才算是达到真正意义上的公正。高效是司法之要,在确保公正的前提之下,应当把提高诉讼效益作为重要目标。采用科学的管理手段对案件进行合理分流,从各个环节对诉讼活动进行成本的有效控制,让更多的普通民众能接近司法、感知正义^[9]。权威是司法之力,缺乏动力,就容易造成司法疲软,后劲不足。在有公正、效益作为坚实后盾的基础之上,要将维护司法权威作为长远目标。积极倡导诚信诉讼,有效规制恶意诉讼,大力惩治虚假诉讼,不断强化执行力度;同时,将公众参与司法纳入法治建设轨道,加强社会对司法运行的监督,增进社会对裁判结果的认同感。

[参考文献]

- [1] 王琦. 纠纷解决机制的完善与和谐社会的构建[J]. 海南人大, 2006(10): 47-49.
- [2] 范愉. 非诉程序(ADR)教程[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 5.
- [3] 缪文升. 一元亦或多元: 行政纠纷解决机制的徘徊与抉择[J]. 内蒙古社会科学, 2009(3): 19-23.
- [4] 王琦. 诉讼中的对抗与合作[J]. 海南大学学报: 人文社会科学版, 2008(6): 650-656.
- [5] 特纳. 现代西方社会学理论[M]. 范伟达, 陈兆铭, 等译. 天津: 天津人民出版社, 1988: 245.
- [6] 棚濑孝雄. 纠纷的解决与审判制度[M]. 王亚新, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1994: 11.
- [7] 江伟, 杨荣新. 人民调解学概论[M]. 北京: 法律出版社, 1990: 1.
- [8] 朱维究. 中国行政法概要[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 149.
- [9] 王琦. 完善多元化纠纷化解机制的思考[N]. 海南日报, 2015-01-06(A06).

[责任编辑: 王 怡]

Searching on legalization of Diversified Dispute Settlement Mechanism

WANG Qi^{1, 2}, DONG Peng²

(1. Library, Hainan University, Haikou 570228, China; 2. School of Law, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: Disputes are inevitable phenomena in the development of a society, and conflict of interest is the main reason. In a civilized, rational society with rule of Law, feasible measures should be taken to solve these disputes. When we use diversified mechanism to solve the disputes, we should change the idea from maintaining stability to maintaining rights, from struggling to communicating for rights, from maintaining personal rights to maintaining both personal and public rights, from excessively relying on litigation to relying on both litigation and non litigation. To promote the legalization of the measures, we must strengthen the public interest expression mechanism, make it more convenient, and standardize and perfect the current dispute settlement mechanism of mediation, arbitration, administrative adjudication, administrative reconsideration and litigation.

Key words: Disputes; resolving mechanism; legalization