CCE-117｜社会分歧应通过什么机制解决?

Free China Movement

Version: v1.0 | 2026-10-21

© 2026 Free China Movement. All rights reserved.

Canonical edition:

https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/cce-117-mechanisms-resolving-social-disagreement/

This document was generated from the final published text. The PDF is the authoritative download copy; the online edition above is the version of record.

v1.0 ｜ 2026-10-21

CCE-100 公民教育工程 · 总目录 CCE-117 条目

社会分歧应通过什么机制解决?

摘要：一个社会里的人，在利益、价值和对事实的判断上总会有分歧。问题不在于有没有分歧，而在于分歧发生以后，由谁来、用什么办法来了结。本文把常见的办法分成五类：计票（选举与议会多数）、公民投票、司法与宪法审查、审议协商、以及调解与信访式的行政处理，并用三个有文件可查的例子说明它们怎样运作：中华民国（台湾）2017 年至 2019 年围绕同性婚姻的释宪、公投与立法；爱尔兰 2016 年至 2018 年的公民大会与堕胎公投；中华人民共和国（中国大陆）2022 年施行的《信访工作条例》和“多元化解”体制。本文不替读者选择哪一种机制“最好”，而是提出五个可以自己使用的判断问题。本文的证据多数停留

在官方文件和搜索摘录层面，限度在最后一节逐条说明。

一、先分清是什么样的分歧

“社会分歧”这个词太宽。不同的分歧，适合的解决办法并不一样，所以要先分。

第一种是利益分歧。例如征地补偿多少，税怎么收，钱怎么分。这类分歧通常可以折中，今天少一点、明天多一点。第二种是价值分歧。例如婚姻的定义，堕胎是否应当允许，死刑是否应当保留。这类分歧很难折中，因为一方的底线往往正是另一方的核心主张。第三种是事实分歧：某个工厂是否污染了水源，某位官员是否贪腐。这类分歧原则上可以靠调查和证据解决，但前提是调查者被各方信任。

本文的“机制”指一套事先公开、各方都知道的程序：谁有资格参与，怎样表达，怎样作出结论，不服怎么办。有程序的做法，才算机制；只靠某位官员的个人决定，或者靠谁嗓门大、谁人多，不算。

判断一套机制好不好，至少可以看四件事：一、受影响的人能不能进来说话；二、输的一方是否愿意接受结果；三、少数人的基本权利有没有保护；四、结果能不能在以后被修改。这四条是本文作者的整理，没有经过效果检验。

二、五类常见机制

第一类是计票。选举产生代表，议会或人民代表大会以多数通过法律。它的长处是快、规则清楚；短处是多数可能忽略少数，特别是遇到价值分歧时。

第二类是公民投票，简称公投。把一个具体问题直接交给选民。它的长处是问题明确、结果有正当性；短处是只能回答“是”或“否”，容易把复杂的问题简化，而且投票率和门槛会影响结果的代表性。中华民国（台湾）2025 年 8 月 23 日关于马鞍山核电厂是否继续运转的公投，同意票 4,341,432 对不同意票 1,511,693，同意票占投票数的 74.17%，但投票率只有 29.53%，同意票没有达到“占全体投票权人 25%”的门槛（约 5,000,523 票）而未通过[1]。这个例子说明，同一个“多数”，在公投里要同时通过“多于反对票”和“占足够比例的投票权人”两道关。

第三类是司法与宪法审查。由法院判断某项法律或决定是否符合宪法、是否侵犯权利。它的长处是在价值分歧里给少数人一个不依赖多数票的出口；短处是法官并非选举产生，有人认为这是少数人替多数人决定。

第四类是审议协商。把当事人或被随机抽选的公民请到一起，在听取专家意见、彼此交换理由之后再形成意见。它的长处是人们有机会听到对方的理由；短处是它通常只给建议，没有最终的决定权，要靠别的机制接手。

第五类是调解、行政复议、信访等“就近处理”的办法。它们的长处是成本低、速度快，当事人不必打官司；短处是结果容易依赖承办人的态度和上级的重视，而不是公开的规则。

现实里几乎没有哪个社会只用一种。下面三个例子，都是“几种机制接力”的情形。

三、案例一：中华民国（台湾）的同性婚姻——释宪、公投与立法

这个例子里有三个机关先后出手：司法机关、选民、立法机关。

第一步是司法。2017 年 5 月 24 日，司法院大法官作出释字第 748 号解释，认为民法亲属编婚姻章“未使相同性别二人，得为经营共同生活之目的，成立具有亲密性及排他性之永久结合关系”，在这个范围内违反宪法第 22 条保障的婚姻自由和第 7 条保障的平等权。解释要求有关机关在公布之日起 2 年内完成相关法律的修正或制定；至于采取什么形式（修改婚姻章、另立专章、制定特别法或其他形式），属于立法形成的范围；如果逾期未完成，同性二人可以依婚姻章的规定，持两名以上证人签名的书面，向户政机关办理结婚登记[2]。

这份解释有一个设计值得注意：它划出了一个底线（不能不保障），又把“怎么保障”留给立法机关，并设了期限和一个到期自动生效的备用办法。这等于告诉国会：你们可以选方式，但不能不选。

第二步是公投。2018 年 11 月 24 日，全国性公民投票与地方选举同日举行。中央选举委员会 11 月 30 日公告的结果显示（投票权人数 19,757,067 人）[3]：

第 10 案“民法婚姻规定应限定在一男一女的结合”，同意 7,658,008 票，不同意 2,907,429 票，同意票占投票权人的 38.76%，通过。第 11 案（案文为国中、小学不应实施性别平等教育法施行细则所定的同志教育，媒体简称为“反同志教育”）同意 7,083,379 票，不同意 3,419,624 票，通过。第 12 案“以民法婚姻规定以外之其他形式保障同性别二人永久共同生活的权益”，同意 6,401,748 票，不同意 4,072,471 票，同意票占投票权人的 32.40%，通过。而第 14 案“婚姻平权”，同意 3,382,286 票，不同意 6,949,697 票，未通过。

可以看到：主张把婚姻限定为一男一女的第 10 案通过，主张用民法婚姻规定以外的形式保障同性伴侣的第 12 案也通过，而标为“婚姻平权”的第 14 案没有通过。两种方向不同的诉求，在同一天的公投里都取得了同意票多于不同意票、也达到法定比例的结果；这个结果本身就包含着分歧。

第三步是处理这两者的关系。中华民国（台湾）的大法官在公投之后发表说明：

公投通过创制的立法原则，行政院固然应当迅速提出法律案送立法院，但依这个程序完成的法律仍然是法律位阶，不得抵触宪法，也不得抵触具有相当于宪法位阶效力的司法院解释；释字第 748 号解释已经说明，同性二人成立永久结合关系是宪法保护的婚姻自由和平等权[4]。也就是说，第 10 案的结果不能用来推翻释字第 748 号。

第四步是立法。2019 年 5 月 17 日，立法院三读通过《司法院释字第七四八号解释施行法》，总统 5 月 22 日公布，5 月 24 日施行，恰好是释字第 748 号解释公布后 2 年的期限[5]。这部法律采取“专法”的形式，规定同性二人可以成立永久结合关系，并向户政机关办理结婚登记，同时也规定了财产、继承、收养、扶养等权利义务；行政院性别平等会说明，这部法律既遵照释字第 748 号，也依据公投结果，“以民法婚姻规定以外的其他形式”来保障权利[6]。法务部在当天的新闻稿中说，立法过程“经过不计其数的讨论与折衷”，使各方“放下歧见、相互退让”，并称这是中华民国（台湾）“民主社会面对分歧性议题的重要典范”[5]。（这是政府部门对自己成果的评价，应当当作立场陈述，而不是第三方的结论。）

这个例子里，没有哪一种机制单独解决了问题：法院划底线，选民表达了分歧，立法机关用折中的形式（专法而非修民法）把两边的要求放进同一部法律。但它也留下了疑问：对不同意的一方，这个折中有多少是他们真心接受的？本文没有查阅事后的民调或各方的反应，无法回答。

四、案例二：爱尔兰——先审议，再公投

爱尔兰的案例常被拿来作为“审议协商”的样本。1983 年爱尔兰宪法加入第八修正案（宪法第 40.3.3 条），承认胎儿的生命权，实际上禁止大多数堕胎。2016 年，政府成立公民大会，由 99 名依据人口统计抽选出来的公民加上一名独立主席组成，第一个议题就是这条修正案[7]。

公民大会用了约 9.5 天的会期，收到逾 13,000 份公众意见书（其中约 12,200 份在大会网站公布），在 2017 年 6 月 29 日向议会提交报告[8]。会员投票的结果是：以 79 票对 12 票，建议第 40.3.3 条不应保留原样；以 50 票对 39 票，建议“替换”而不是“废除”；另外，约 64%的会员支持终止妊娠不设理由限制（孕期上限系另行表决，多数支持者选择 12 周或 22 周）[9][10]。议会的联合委员会随后建议举行公投。2018 年 5 月 25 日，公投的结果是：1,429,981 票（66.4%）同意删除第八修正案，723,632 票（33.6%）反对，投票率 64.1%[11]。

研究者法雷尔（David Farrell）等人比较公民大会成员和全体选民的立场，发现公民大会的立场在整个过程中朝更自由化的方向移动，而它的最终立场大体上被后来的全民公投所反映[12]。需要说明：这个对应关系并不等于“审议造成了

公投结果”。公民大会成员一开始就有相当比例倾向放宽，公投时选民的立场又受到许多其他因素影响，本文没有检验因果关系。

这个例子给人的启发有限但具体：审议机制没有替代公投，而是在公投之前，让一个小的、有代表性的群体先把论点摆清楚，把复杂问题拆成几个可投票的选项。它的限度也同样清楚：公民大会只是建议机关；真正让规则改变的，还是议会的决定和全民的投票。

五、案例三：中华人民共和国（中国大陆）的信访与“多元化解”

中华人民共和国（中国大陆）的官方说法，对社会矛盾的解决有一套自己的结构。2022 年 2 月 25 日，中共中央、国务院发布《信访工作条例》，2022 年 5 月 1 日起施行[13][14]。

条例的要点，可以从它的文本看出来。第一条开宗明义，是“为了坚持和加强党对信访工作的全面领导”；第三条把信访定位为“党的群众工作的重要组成部分”，是“党和政府了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心”的一项工作，也是机关和干部“接受群众监督、改进工作作风的重要途径”；第五条列出的原则包括“坚持党的全面领导”“依法按政策解决问题”“源头治理化解矛盾”。条例适用于党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关以及群团组织、国有企事业单位[13]。

在具体办法上，条例鼓励“把矛盾纠纷化解在基层”：第十五条要求乡镇、街道和村（社区）“坚持和发展新时代‘枫桥经验’”，做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”；第三十三条允许在双方当事人同意、不违反强制性规定的前提下进行调解或和解；第三十七条要求“人民调解、行政调解、司法调解联动”，综合运用法律、政策、经济、行政手段和“教育、协商、疏导”等办法。条例还规定，对已经复查复核的事项，信访人仍以同一事实和理由提出诉求的，信访部门和其他机关不再受理[13]。

官方对这套体制的解释，可以引用中国法学会 2024 年 3 月刊登的一篇文章：该文称《信访工作条例》是全面规范信访工作的党内法规，并转述习近平的观点，认为我国国情决定了我们不能成为诉讼大国[15]。更早的一次表述，来自最高人民法院网站转载的在纪念“枫桥经验”50 周年大会上的讲话：时任中央政法委书记孟建柱要求“坚持畅通信访渠道与维护信访秩序并重”，同时要“实行诉讼与信访分离，把涉法涉诉信访纳入法治轨道”[16]。这说明官方自己也承认，信访与诉讼是两套东西，需要划分界线。

这套机制确实留下过解决问题的记录。一个常被引用的例子是 2003 年的孙志刚案：这一年 3 月孙志刚在被收容期间死亡（3 月 20 日；案件经媒体 4 月披露），

三名法学博士向全国人大常委会提出审查建议，国务院于 2003 年 6 月 20 日公布新的救助管理办法，宣布《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止（新办法自 2003 年 8 月 1 日起施行）[17]。这是公民通过“建议”渠道推动规则改变的一个例子。（这个例子的来源是转载在全国人大网站上的新闻特稿，不是全国人大常委会法工委的正式报告。）

另一方面，学术界对信访有相当尖锐的批评。美国学者明克（Carl Minzner）在 2006 年《斯坦福国际法杂志》发表的论文认为，信访体系更像是“威权国家的多用途治理工具”，而不是“依据法律规范的个案正义机构”；他还把它称作正式法律渠道的“功能失调的替代品”[18]。他在 2009 年 CECC 圆桌会议上还提到：仅 2003 年一年，县级以上党政信访部门受理的信访约 1,150 万件，约为同期法院办案数的两倍[19]。他的主张是，应当让公民的诉求逐步从信访系统转向更好的其他制度。（这是一位学者的分析，写作时间较早，不能直接代表 2022 年条例施行后的实际情况。）

六、两种相反的意见

围绕“用什么机制”，有两种互相不同意的看法，各有一定道理。

第一种看法强调协商而非对抗。中华人民共和国（中国大陆）国务院新闻办公室 2021 年发表的政党制度白皮书主张，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，避免了其他政党制度中“排斥异己、导致社会撕裂”的弊端[20]。2025 年 10 月修订的《村民委员会组织法》，也在第二条增加了“民主协商”[21]。持这种看法的人认为：对抗式的选举会放大分歧，先商量、再决定，更利于社会团结。

第二种看法强调，没有独立的出口，协商可能变成单向的。批评者的理由是：当协商的组织者同时也是矛盾的一方（例如地方政府），当事人没有可以独立于它的救济渠道，那么“调解”和“疏导”可能只意味着让当事人放弃诉求。上面引用的明克的分析，以及条例本身“同一事实和理由不再受理”的规定，是这种担忧的依据。本文不能判断这个担忧在实践中有多普遍，因为本文没有检视 2022 年以后的个案数据。

这两种看法其实回答的是不同问题。前者问：怎样让各方愿意坐下来谈？后者问：谈不拢的时候，谁来裁判，以及裁判者是否独立？

对公投和选举也有两种相反意见。支持者认为，公投把决定权还给选民；批评者指出，投票率和门槛会让结果不具代表性（如前述 2025 年马鞍山公投的 29.53%），而且政治学者利普哈特（Arend Lijphart）曾指出，投票的不平等往往对经济条件较差的人不利[22]。这两个观点都没有说公投不应存在，只是提醒：每一种机制都有它不擅长的情形。

七、可以自己使用的五个判断问题

下面五个问题是本文作者的整理，没有经过效果检验。读者可以对任何一个国家、任何一个争议使用。

1. 这个争议适合折中（利益分歧），还是涉及不容让步的价值（价值分歧）？

2. 有没有一个不依赖多数票的出口，保护少数人的基本权利？这个出口的裁判者是否独立于争议的一方？

3. 各方是否有机会听到对方的理由，而不只是听到结果？

4. 输的一方，是否可以在以后合法地继续争取，还是被告知“不再受理”？

5. 几种机制之间，是怎样接力的？有没有一个机制的结果被另一个机制推翻，推翻的理由是否公开？

这五个问题同样可以用来看中华人民共和国（中国大陆）和中华民国（台湾），以及爱尔兰。

八、本文的限度

第一，本文的大部分来源是官方文件的搜索摘录和网页片段，没有逐条核对全文；释字第 748 号解释、大法官关于公投与解释关系的说明，以及《信访工作条例》是读到了正文的片段，没有读完整。第二，同性婚姻公投的投票日期（2018 年 11 月 24 日）来自背景知识，本文读到的页面是中选会 11 月 30 日的公告结果，该页没有显示投票日。第三，爱尔兰公民大会的票数来自报告摘要、剑桥大学出版社的文章摘录和参与式民主资料库；各来源对“不加限制”那一票的统计口径有细微差别，本文只用了“约 64%”。第四，孟建柱的讲话由最高人民法院网站转载，页面摘录没有显示具体日期，本文只依据“纪念 50 周年”的标题；他当时的职务来自一般背景知识。第五，明克的论文发表于 2006 年，CECC 陈述为 2009 年，不能说明 2022 年条例施行后信访的实际运作。第六，本文没有查阅同性婚姻立法后各方的反应，也没有查阅信访案件的结案数据，因此不能评价任何一个机制“效果如何”。第七，“五类机制”的分法、四项评价标准和五个判断问题，都是本文作者的整理，不是学术界公认的分类。

九、结论

“社会分歧应通过什么机制解决”没有一个标准答案。三个例子显示的是同一个现象：分歧一旦涉及价值，往往需要几种机制配合。中华民国（台湾）的例子是司法划底线、选民表达意见、立法机关折中；爱尔兰的例子是先审议、再公投；中

华人民共和国（中国大陆）的官方结构，则是以党的领导为前提，强调就地调解、信访和协商，并同时把一部分纠纷引向法律渠道。这些做法在制度上有不同的前提，对“谁来裁判”“输了怎么办”的回答也不同。读者可以用上面的问题，去检验任何一个具体争议。

参考文献

- [1] 中央选举委员会（中华民国（台湾））：2025 年 8 月 23 日全国性公民投票（马鞍山核电厂延役案）结果，经 CNA、Taipei Times、IFES 电子选举指南、路透社转引. https://www.cna.com.tw/news/aipl/202508230199.aspx；https://www.electionguide.org/elections/id/4699/；https://www.reuters.com/business/energy/taiwan-nuclear-plant-re-opening-vote-fails-approval-threshold-missed-2025-08-23/ （搜索摘录）
- [2] 司法院释字第 748 号解释（2017-05-24）. 宪法法庭. https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310929；英文版 https://cons.judicial.gov.tw/en/docdata.aspx?fid=100&id=310929 （搜索摘录）
- [3] 中选会公告全国性公民投票案第 7 案至第 16 案投票结果（2018-11-30），ETtoday 报道：中选会公告 7 公投通过. https://www.ettoday.net/news/20181130/1319926.htm （已打开全文）
- [4] 司法院：本院对于全国性公民投票案第 10 案及第 12 案创制之立法原则不能牴触释字第 748 号解释之说明（2018）. https://cons.judicial.gov.tw/en/docdata.aspx?fid=5297&id=168142 （已打开，读至第三点）
- [5] 法务部（2019-05-17）：立法院三读通过「司法院释字第七四八号解释施行法草案」，保障权益、尊重差异. https://www.moj.gov.tw/2204/2795/2796/58912；立法院：制定司法院释字第 748 号解释施行法. https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=33324&pid=183416 （搜索摘录）
- [6] 行政院性别平等会：Act for Implementation of J.Y. Interpretation No. 748. https://gec.ey.gov.tw/en/EF3A83BD120B9F27；法务部全国法规资料库英译：Act for Implementation of J.Y. Interpretation No. 748. https://mojlaw.moj.gov.tw/ENG/LawContentE.aspx?LSID=fl091164；美国国会图书馆 Global Legal Monitor（2019-06-18）. https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2019-

06-18/taiwan-same-sex-marriage-law-enters-into-effect （搜索摘录）

- [7] 爱尔兰公民大会：About the 2016–2018 Citizens' Assembly. https://citizensassembly.ie/previous-assemblies/2016-2018-citizens-assembly/ ； 英国政府传播服务处案例研究：Ireland's Citizens' Assembly on abortion rights. https://www.communications.gov.uk/case-study/irelands-citizens-assembly-on-abortion-rights （搜索摘录）
- [8] The Irish Citizens' Assembly Project: work table. http://citizenassembly.ie/work （搜索摘录）
- [9] Citizens' Assembly: First Report and Recommendations of the Citizens' Assembly (Eighth Amendment). https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/2023/02/FirstReport_EIGHTAMENDMENT.pdf （搜索摘录）
- [10] Deliberation in Constitutional Amendment: Reappraising Ireland's Deliberative Mini-Publics. European Constitutional Law Review (2020). https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/deliberation-in-constitutional-amendment-reappraising-irelands-deliberative-minipublics/BE7720547C483C725FD889B4B838B481 ； Participedia: Irish Citizens' Assembly: the Eighth Amendment. https://participedia.net/case/irish-citizens-assembly-the-eighth-amendment （搜索摘录）
- [11] RTÉ (2018-05-26). Referendum results: At a glance. https://www.rte.ie/news/newslens/2018/0526/966234-referendum-results-at-a-glance ； Council of Europe: Ireland — public debate concerning abortion and the repeal of the Eighth Amendment. https://www.coe.int/en/web/human-rights-and-biomedicine/-/ireland-public-debate-concerning-abortion-and-the-repeal-of-the-eighth-amendment-to-the-constitution （搜索摘录）
- [12] Farrell, D. M., Suiter, J., Cunningham, K. & Harris, C. When Mini-Publics and Maxi-Publics Coincide: Ireland's National Debate on Abortion. https://arrow.tudublin.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1102&context=aaschmedart （仅读到摘要）
- [13] 中共中央、国务院：信访工作条例（2022-02-25 发布，2022-05-01 施行）. 中国政府网. https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/07/content_5683923.htm ； 国家信访局转载全文 https://www.gjxfj.gov.cn/2022-04/08/c_1310549186.htm ； 广

东省 12388 转载 https://guangdong.12388.gov.cn/meizhoushi/html/law/10.html （搜索摘录，未读完整全文）

- [14] 新华社（2022-05-01）：《信访工作条例》5 月 1 日起施行. 国家信访局. https://www.gjxfj.gov.cn/2022-05/06/c_1310585048.htm （搜索摘录）
- [15] 中国法学会 (2024-03-12). 坚持和发展新时代“枫桥经验” 深入推进信访工作法治化. https://www.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/33378.html （搜索摘录）
- [16] 最高人民法院网站：孟建柱出席纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”50 周年大会并讲话. https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/5731.html （搜索摘录，页面日期未显示）
- [17] 全国人大网站转载南都特稿（2024-06-26），关于全国人大常委会备案审查数据与孙志刚事件. http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202406/t20240626_437742.html
- [18] Minzner, C. F. (2006). Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions. Stanford Journal of International Law 42: 103. https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/3/ ； SSRN https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1548577 （摘要）
- [19] Minzner, C. F. (2009-12-04). Roundtable testimony, Congressional-Executive Commission on China: China’s Citizen Complaint System: Prospects for Accountability. https://www.cecc.gov/sites/evo-subsites/cecc.house.gov/files/documents/roundtables/2009/CECC%20Roundtable%20Testimony%20-%20Carl%20Minzner%20-%2012.4.09.pdf （搜索摘录）
- [20] 国务院新闻办公室 (2021-06-25). 《中国新型政党制度》白皮书. 中国政府网. https://www.gov.cn/zhengce/2021-06/25/content_5620794.htm （搜索摘录）
- [21] 全国人大常委会：关于修改《中华人民共和国村民委员会组织法》的决定（2025-10-28）. 中国政府网. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202510/content_7046193.htm （摘录）
- [22] Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy’s

Unresolved Dilemma. American Political Science Review 91(1): 1–14. https://doi.org/10.2307/2952255 （摘要）

本文之英文、繁体中文、法文、德文、西班牙文版本正在翻译准备中，完成后将于本页提供链接。

← 返回 CCE-100 公民教育工程总目录