

诉源治理中人民法院的定位

陈文曲, 赵哲雅

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 开展诉源治理是我国社会治理现代化背景下提升纠纷化解能力的必然要求。人民法院虽被列为诉源治理工作体系中的参与主体之一,但在体系中的具体定位却不明晰,不仅给法院增添了新的负担,亦阻碍了诉源治理预期效果的实现。借助商谈理论,从社会治理现代化背景、诉讼本质、释放法院功能等三个角度进行考量,人民法院在诉源治理中的应有定位为“提供全面理性规范化沟通平台”的参与者。在实践中,人民法院从诉前、诉中、诉后三个阶段发挥自身在诉源治理过程中的功能,辐射影响各主体进行理性、顺畅的沟通,始终贯彻共建共治共享的社会治理思想及全过程人民民主的理念,从而推动社会治理现代化进程。

关键词: 诉源治理; 社会治理现代化; 人民法院; 沟通平台

中图分类号: D916

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2022)06-0017-11

一、问题的缘起

在社会治理现代化浪潮之下,国家关注民众对于纠纷解决路径的选择,亦关注社会治理体系和治理能力现代化问题。为推进我国社会治理现代化、提升社会矛盾化解能力,人民法院率先提出开展诉源治理改革。自2019年最高人民法院发布“五五改革纲要”,提出“深化多元化纠纷解决机制改革、创新发展新时代‘枫桥经验’、完善‘诉源治理’机制”后,全国多个地区积极响应,相继开展了诉源治理实践。同时,作为诉源治理中的重要参与主体,人民法院的定位与作用也受到各界的广泛关注。

目前,我国已确立“党委领导、政府主导、综治协调、源头防范、诉非联解、多元共治、司法保障”的诉源治理基本框架。2019年,最高人民法院颁布了《最高人民法院关于建设一站式多

元解纷机制、一站式诉讼服务中心的意见》,提出要“切实发挥人民法院在诉源治理中的参与、推动、规范和保障作用”。2021年2月,中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过了《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》,强调要进一步加强矛盾纠纷源头预防、前端化解,努力打造共建共治共享的社会治理大格局。同年7月,最高人民法院在《关于建设一站式多元解纷机制、一站式诉讼服务中心的意见》中明确指出,法院要坚持党对人民法院工作的绝对领导,坚持以人民为中心,坚持法治保障,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义;要加强联动融合,重塑诉讼格局,形成符合中国国情、体现司法规律、引领时代潮流的中国特色纠纷解决和诉讼服务的新模式。显然,国家在积极推进诉源治理工作的过程中,已回答了诉源治理“谁来治”的问题,点明了诉源治理的领导者是党委,主导者是政府,人民法院

收稿日期: 2022-01-18; 修回日期: 2022-10-08

作者简介: 陈文曲,男,湖南耒阳人,法学博士,哲学伦理学博士后,中南大学法学院教授,主要研究方向:民事诉讼基础理论、司法伦理和司法制度,联系邮箱: lawyerewq@qq.com; 赵哲雅,女,湖南长沙人,中南大学法学院博士研究生,主要研究方向:诉讼法、国际法

以及其余主体是参与者。但是,关于人民法院作为参与者在诉源治理中具备的特点和功能、人民法院在诉源治理中的工作边界、诉源治理参与主体之间配合协作的具体方式等问题,仍无法从既有框架中探知明确答案,因而存在着学理上的讨论空间。

学界对人民法院在诉源治理中的工作边界问题主要有以下观点:第一,以政治的视角审视。有学者认为,“人民法院融入诉源治理机制,是更好发挥政治功能的重要外部制度途径,要延伸审判职能,为未进入司法程序的人民群众化解纠纷、提供服务”^[1]。该观点注意到了法院在诉源治理中具备的政治功能,但其“审判职能延伸”的论述将法院的本职工作扩展了,似与诉源治理缓解法院压力的初衷相悖。第二,以纠纷化解的视角审视。有学者提出,“法院诉源治理的主要对象应当集中在具有潜在可诉性的纠纷类型而非化解一切社会纠纷,社会治理视域下社会关系的修复是纠纷解决的附带结果和理想状态,但这绝非司法的必然要求和绝对任务”^[2]。该观点认为法院在诉源治理中关注的重点应是“有潜在可诉性的纠纷”,而非扩张自己工作的范围,除此之外的纠纷应由其余主体进行消解。第三,以诉讼与非诉讼纠纷解决机制关系的视角审视。有学者认为,人民法院应当立足审判本位,配合其余主体,形成以“源头预防为先,非诉机制挺前,法院裁判终局”为核心的诉源治理新实践^[3]。该观点认可法院应守好终局的位置,强调其司法审判的本位职能,纠纷的源头预防应当由非诉讼纠纷解决机制负责。

可见,对于人民法院在诉源治理中的工作边界问题虽未形成较为统一的定论,但至少在诉源治理基本框架以及学界观点中,人民法院“参与者”的应然定位已成共识。然而,在诉源治理具体实践中,人民法院定位的实然状态却与之产生了背离,有着主导开展诉源治理工作的趋势。从最高人民法院工作报告中提供的地方各级法院受理及审执结案件数量、全国员额法官人均办案量的^[4]来看,推行诉源治理工作并没能很好地缓解法院的人案矛盾与司法压力,反而在处理诉讼

案件之外增添了新的负担,见图1、2所示。

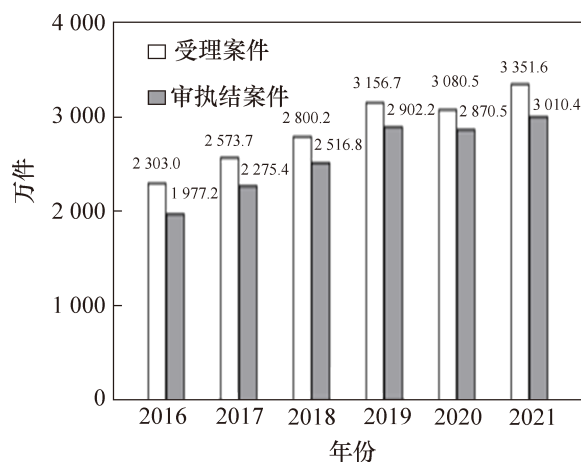


图1 地方各级法院受理、审执结案件数量

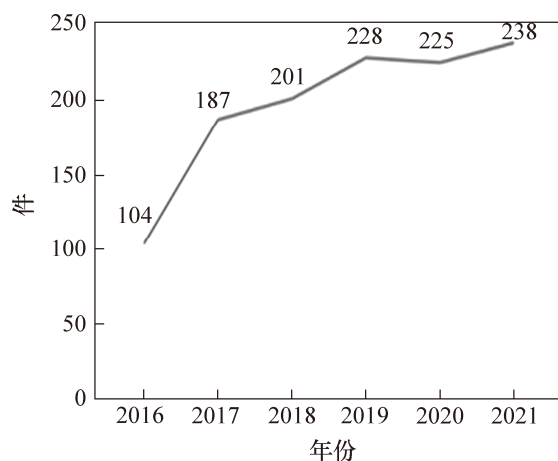


图2 全国员额法官人均办案量

现今诉源治理中人民法院面临着两个偏移的趋势:其一,法院工作重心偏移的趋势。自我推行诉源治理改革以来,人民法院从最初局部地区的试点探索发展成当下如火如荼的局面,例如兴建诉源治理专门工作站点、扩充诉源治理人员队伍。截至2021年,仅在湖南省便已设有诉源治理工作站(点)1218个,安排法官及司法辅助人员1778人^[5]。此外,各地区人民法院也将诉源治理纳入法官的工作考评内容中,加大法官进行纠纷调解的力度,并且以法院为基点创立了众多线上纠纷化解平台。在“大调解”背景之下,越来越强调通过发挥人民调解、司法调解、行政调解的作用来介入与疏导社会纠纷,且绝大多数法院将调解的情况作为绩效考核依据之一,法官工作模式由“调判结合”变为“调解优先”,这导

致法官倾注了大量精力在调解工作上。当前, 人民法院在诉源治理中展现出了兼容“纠纷解决型司法”与“政策实施型司法”的“混合型司法”新面貌^[6]。一方面, 人民法院需对政策作出积极响应, 主动融入诉源治理, 与之同频共振; 另一方面, 又要坚守审判这一主任务。但调解仅仅是法院工作的一部分, 法院的工作重心仍应落于审判之上, 促成“案结事了”的纠纷化解效果。因此, 法院在参与社会治理时也应围绕司法审判的主轴进行。从司法实践来看, 进入法院的纠纷通常是“案结”容易“事了”难, 这主要体现为服判息诉率不高, 由案件衍生的新纠纷增多。“如果一个纠纷未得到根本解决, 社会肌体上就会留下一个创伤, 而且这种创伤的增多, 又可能严重危及对令人满意的社会秩序的破坏”^[7], “案结事未了”一定程度上也影响了司法功能的有效发挥, 乃至阻碍司法公信权威的树立。习近平总书记强调, 要坚持以法为据、以理服人、以情感人, 既要义正词严讲清“法理”, 又要循循善诱讲明“事理”, 感同身受讲透“情理”, 让当事人胜败皆明、心服口服, 这也是新时代人民法院应当树立的价值追求。其二, 法院在纠纷解决机制中角色偏移的趋势。司法本应作为纠纷解决终端的兜底角色, 是非诉讼纠纷解决方式失效时的终末纠纷化解方式。但在现实中, 这种理想的、阶梯式的纠纷化解模式却未能完全奏效, 致使社会纠纷化解的压力涌入了法院。自2015年立案登记制度实施以来, 人民参与诉讼的途径日益宽泛, “有案必立、有诉必理”的基本原则保障了当事人的诉权, 满足了人民群众多样化、多层次的立案需求。这使得人民群众对法院倾注了更多的信任与依赖, 在众多纠纷解决方式中更加倾向于通过诉讼化解纠纷, 导致涌入法院的案件数量不断增加。归根结底, 产生错位趋势的原因正是法院“参与者”的定位过于宽泛与模糊, 无法厘清人民法院在诉源治理中与其他“参与者”的区别, 将法院定位笼统地概括亦不利于诉源治理共同体成员各司其职, 释放自身独特的功能和作用。

因此, 笔者试图基于社会治理现代化背景,

回归诉讼的本质, 结合商谈理论揭示人民法院在诉源治理中应有的具体定位, 以及法院应当如何利用自身特点与优势推进诉源治理工作。

二、人民法院在诉源治理中定位的基本考量

厘清人民法院在诉源治理中的具体定位, 从根本上解决“错位”问题, 主要可以从社会治理现代化背景、诉讼的本质、释放人民法院功能等三个方面进行考量。

(一) 基于社会治理现代化背景的考量

在社会治理现代化背景之下, “共建共治共享”理念是治理主体应当遵循的要求。它强调推进各主体之间的沟通联系与互动合作^[8]; 强调对我国协商民主的深入持续发展, 从而完善我国协商治理结构^[9]; 强调主体多元共治^[10], 主要围绕着我国社会治理的智能化、专业化、公共化深入推进^[11]。

显而易见, 共建共治共享理论以一个“共”字贯穿全过程, 这也意味着共建共治共享囊括了高度的公共性。哈贝马斯认为社团、社会运动与公共领域三者共同组成了公民社会, 也因此可见公共性与人民性是无法分离的。共建共治共享理论正是这种公共性与人民性的统一。在共建共治共享的大格局之下, 社会治理的主体不仅应当进行积极的联结与合作, 也要充分发挥社会力量的效用, 构建良性运转的社会治理体系。

诉源治理改革的目标即提升社会矛盾化解能力、促进社会治理现代化, 故诉源治理共同体应当遵循社会治理现代化的要求, 坚持以“共建共治共享”理念为精神内核, 呼吁多元主体的参与, 应以“共建”为诉源治理工作的基本方式, 促进多元主体共同参与矛盾纠纷的梳理与化解, 实现各主体之间多元联动的高效衔接与充分互动; 以“共治”为诉源治理工作的基本路径, 激发各主体的活力, 释放应有之力, 积极协同参与诉源治理, 充分发挥诉源治理共同体的效能; 以“共享”为诉源治理工作的基本目的, 促使人民群众的“获得感、幸福感、安全感”能够得到显著提升。

“共建共治共享”理念虽然为法院作为诉源治理之“参与者”的基本定位提供了依据,但法院作为众多“参与者”的一员,区别于其他主体的特点并不能仅从这样一个概括性的角色定位中体现,要探讨人民法院在诉源治理中的特点,应当回归到对于诉讼本质的分析。

(二) 基于诉讼本质的考量

基于诉讼本质的角度,在哈贝马斯商谈理论的审视之下,现代诉讼呈现出以下三个特点。

第一,现代诉讼是沟通的平台。纠纷的产生源于沟通的失败,而唯一正确的纠纷解决方式是再沟通。进行有效沟通必须遵守沟通的潜在条件,即涉及客观世界时要“真”,涉及主观世界时要“诚”,涉及规范世界时要“妥”。易言之,只有彼此坦诚地摆事实、讲道理,才能积聚共识,化解分歧。完善纠纷解决机制需要搭建合理、多元化的沟通平台,为当事人提供有效解决纠纷的选择,而诉讼正是一个让当事人摆事实、讲道理的沟通平台。

第二,现代诉讼是规范化的沟通平台。纠纷解决机制的共同特点是搭建再沟通的平台,与其他纠纷解决机制相比,诉讼是一个更为规范化的沟通平台。非诉讼纠纷解决机制由于具有“软约束”的特点,无法实现诉讼“硬约束”的规范性与强制性。非诉讼纠纷解决机制的产生,体现了人们选择纠纷解决机制时的自由性,然而这种自由并不是无序的,柔性的约束需要建制化的程序来保障,因此才需要诉讼,它实现了外在规范性与内在规范性的统一^①。诉讼中坚持以事实为依据、以法律为准绳,当事人选择走向法庭,就意味着将使用事实与法律作为沟通的依据,同时也将接受法律对案件的约束和处理。这样一来,便消除了诸如诉外沟通时的过程随意性和结果的不确定性,一切都有法可依,一切都将处于强制的规范之中^②。基于诉讼平台进行的沟通,必须严格遵守法律规则的要求,它实现了外在规范性与内在规范性的统一,故诉讼为纠纷提供了一个更为规范的沟通平台。

第三,现代诉讼是全面理性的规范化沟通平台。在哈贝马斯交往行动理论视域之下,人类行为可以分为四种,即目的行为、规范行为、戏剧

行为与交往行为。前三种行为只单一涉及客观世界、规范世界和主观世界,反映的是片面理性,而交往行为同时涉及三个世界,反映的是全面理性^[12]。我们所推崇的现代诉讼模式便是全面理性的商谈主义诉讼模式,与职权主义诉讼模式、当事人主义诉讼模式不同,它摒弃了片面理性。在职权主义诉讼模式与当事人主义诉讼模式之下,法官与当事人双方并不处于平等的地位,无法保证全面理性的沟通,在这样缺乏沟通的较量与博弈之下,不仅使得司法资源遭受到无谓的浪费,降低了诉讼效率,也更容易使裁判的结果与事实真相背离,使得程序正义和实质正义难以得到统一^[13]。无论是职权主义诉讼模式抑或当事人主义诉讼模式,都面临着极大的诉讼异化风险。若要摒弃诉讼中的片面理性,达到全面理性,就必须将双方当事人与法官摆到正确的位置,即三方平等沟通对话的等边三角形模式^[14],如图3所示。在全面理性的支配下,双方当事人与法官处于三方平等沟通对话的模式,诉讼参与者的观点或诉求能够得到充分、完整的表达,而这其中没有激烈的博弈,只有最佳理由的竞争。只有将客观世界的真实性、规范世界的正当性以及主观世界的真诚性融于一体,三方之间的有效合作才能真正达成共识,从而进一步化解分歧,达到案结事了——政治效果、法律效果、社会效果相统一。

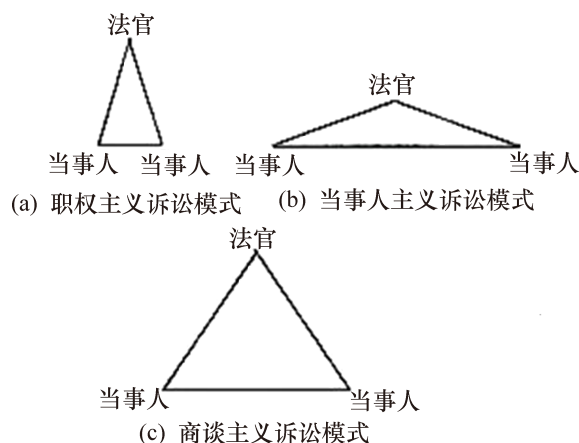


图3 三种诉讼模式中法官与当事人地位示意图

在商谈理论的审视之下,现代诉讼的本质即为全面理性规范化的沟通平台,这就意味着在诉源治理中,与其他参与者相比,人民法院能为诉源治理主体间的沟通提供全面理性、规范化、建

制化的保障。

(三) 基于释放法院功能的考量

发挥好全面理性规范化沟通平台的作用,也将促进法院功能的释放。事实上,法院的功能与司法权是紧密关联的。《布莱克法律辞典》关于司法权的描述是:法院和法官依法审理案件并作出具有约束力的判决的权力^[14]。托克维尔亦在《论美国的民主》中提到“对案件进行裁判,是司法权的第一特征”^[15]。棚濑孝雄指出,司法的首要任务即纠纷解决^[16]。因此,法院最直接、最无争议的功能为纠纷解决。

但是,现代人民法院的社会治理功能并不局限于单一的纠纷解决。实践中,法院不仅是化解纠纷的中立第三方,亦具有规范、引导、教育、治理等功能。具体到诉前、诉中、诉后三个阶段,人民法院所发挥的主要功能体现如下。

在纠纷进入诉讼之前,人民法院主要发挥规范功能以及引导功能,与非诉讼纠纷解决机制进行高效衔接,将纠纷在诉前分流化解。“在多元化纠纷解决机制中,法院的定位是业务指导”^[17],法院借助诉讼这一全面理性规范化沟通的平台,能对非诉讼纠纷解决机制的运行提供示范的作用,对其加以规范,继而引导纠纷解决机制中的其他主体认清自身责任与功能,做好前端的纠纷化解工作以及中部、后端的协作与配合,将纠纷在诉前进行分流,理顺纠纷解决机制的运行。

在诉讼中,人民法院主要发挥解纷功能以及教育功能。面对纠纷的涌入,一方面,人民法院应当做好自身最基础的工作,即纠纷解决;另一方面,借助诉讼全面理性规范化沟通平台作用,能够避免异化的危险,让当事人坦诚地摆事实、讲道理,使对话满足沟通有效性条件,使判决结果得到诉讼参与者的“心服”,教育其以正确的态度、方式对待纠纷,从而达到真正化解矛盾的效果。

在诉后,法院主要发挥治理功能。“对国家而言,法院裁决争议的过程则意味着对纠纷、冲突等不安定因素的消弭,是作为国家意志载体的法律 and 政策的实现,是秩序的修护和维系,是主流价值观的强化,是教化民众的个案样板,是政

权正当性的再生产。”^[18]法院将纠纷化解的效果及时反馈给政法委、非诉讼纠纷解决机制以及社会大众,能使各主体优化自身参与诉源治理与社会治理的能力。“司法作为被动性的权力样态的司法权具有超越个案而形成规则的功能扩性”^[19],诉后,人民法院能够总结案件本身的处理经验并分析同类案件的特点,在实践中制定出一套完整的类案处理模式,极大地节约了司法资源,节省了案件处理时间。而人民法院将对类案的处理反馈给政法委,有助于其更科学、合理、高效地进行布局与调整,大大调动诉源治理参与者的积极性,也使得社会公众树立起正确的纠纷观、诉讼观^④,推动诉源治理可持续发展。

当前人民法院压力过载的缘由之一,便是外界过分依赖人民法院的解纷功能,推崇“司法中心”主义,而忽视了法院其他功能的释放。拘泥于单一的解纷功能早已不符合我国现代化治理的要求。表面上看似人民法院已经履行了自己的“本职”,发挥了应有的功能,但实际上对于法院“本职”的诠释并不该止于纠纷解决。“片面强调司法在纠纷解决体系中的中心地位与绝对权威已经引发了一系列弊端,这些弊端在某种程度上已影响到司法的根基,形成了更多的社会问题。我们应当摒弃司法中心化的立场,更多强调非司法性纠纷解决机制的建设。”^[20]片面地看待与发挥法院功能不利于其自身的优化与协调,更不利于整体纠纷解决机制的疏通与诉源治理工作的推进,因此,必须对全面释放法院功能进行综合考量。为探究人民法院的具体定位,顺应最高人民法院对于诉源治理中人民法院提出的“参与、推动、规范、保障”的要求,契合最高人民法院在《人民法院一站式多元纠纷解决和诉讼服务体系建设》中提出的“人民法院应当发挥服务党和国家工作大局、服务人民群众、服务社会治理、服务审判执行‘四项服务’的基本职能”,必须基于社会治理现代化、诉讼的本质、释放诉讼功能等三个方面对人民法院在诉源治理中的定位进行考量。社会治理现代化背景揭示了人民法院在诉源治理中的“参与者”角色,回归诉讼本质后,我们进而得知人民法院能够提供全面理性规范的沟通平台,借助这样的平台,其

功能得以全面释放。经过三层考量,诉源治理中人民法院的定位逐渐明晰。

三、人民法院在诉源治理中的应有定位

通过上述三个方面的考量,我们对法院作为主体在参与诉源治理时所表现出的特点有了基本的判断——法院并不是万能的,它既有所“能”,也有所“不能”,探究法院具体的定位应当遵循“扬长避短”的基本原则,将人民法院在诉源治理中所表现出来的积极特点最大化。

一方面,可从“积极作为”层面分析人民法院在诉源治理中的应有定位。第一,就纠纷解决能力而言,有学者认为“司法权最初就是以社会纠纷的最后裁判者身份出现的”^[21]。法院是积聚共识、化解纠纷的平台,是维护社会公平正义的最后一道防线。人民法院利用审判权对于案件的是非曲直进行评判与处理,这一方式也是所有纠纷解决方式中最为刚性、权威的。第二,就专业化与规范化而言,法院作为专门化解纠纷的司法机关,凝聚了最为专业与权威的力量,有一套完整、严格的诉讼程序与规则,是法律职业群体的标杆,在运行过程中能对群体的行为加以有效规范和引导。第三,就沟通而言,人民法院借助全面理性规范化的沟通平台,能够保障诉源治理参与主体之间进行更加充分的沟通。经过顺畅、有效、理性、规范的沟通后,各主体受到法院的辐射影响,能够提升自身协作与解决纠纷的能力,使诉源治理工作的效果最大化。第四,就教育而言,法院毕竟是最权威的、具有公信力的司法机关,其作出的生效判决对整个社会都有着教育、示范作用。纠纷的产生是人们沟通失败的结果,而人民法院对纠纷的处理能够增强社会公众的沟通意识与法律意识,规避不必要的纠纷,即使产生纠纷也能寻找到理性、合乎规范、行之有效的解决方式。

在社会治理现代化背景之下,诉源治理工作顺利开展的重要保障即为治理主体间的有效沟通,其依托于能将主体间复杂多样的沟通进行整合与规范的平台。而人民法院恰好具备为治理主

体提供一个全面理性、规范化沟通平台的条件与能力,其积极作用也借此平台得以充分发挥。因此,结合社会治理现代化背景、诉讼的本质以及释放法院的功能等三个方面,人民法院在诉源治理中的应有定位是“提供全面理性规范化沟通平台的参与者”。

另一方面,在司法实践中,也应当以“司法消极被动性”这一特征来体认人民法院在诉源治理中的边界。第一,由于司法之刚性,利用其解决矛盾与纠纷并非总是最好的方式。有些涌入法院的纠纷在经过裁判后,并未真正得到有效化解,在执行中仍然会产生各种各样的问题,甚至引起严重的群体性事件。这是因为刚硬的法条也许能达到“事了”的效果,却并不能完全保证当事人达到内心的和解。第二,由于司法之滞后性,法院无法总是及时掌握应对新型社会矛盾的手段。有学者认为,随着经济社会与科学技术的迅猛发展,许多纠纷日益专业化与复杂化,法院作为社会发展中最保守的部门,虽然掌握法律知识,但相对行政机关而言,它对新型纠纷和科学专业知识的把握更为滞后^[22]。人民法院对于新型社会矛盾往往可能缺乏最前沿的应对手段,而致力于社会网格化管理的政府部门则更加了解新型矛盾产生的根源,从而掌握更独到的化解办法。第三,相较于党委和政府,人民法院整合资源的能力较为有限。诉源治理是一个多主体参与的系统工程,参与者的范围并非仅仅包括法律职业群体,而是涵盖整个社会。人民法院在本行业中固然是最具权威性的机关,但若想以法院为主导对诉源治理的整体理念与工作进行全方位铺展,只会为原本想解决诸多案件的法院增加更多负担,也有悖诉源治理的主旨与目的。坚持中国共产党的领导是实现中华民族伟大复兴的根本保证,实践证明,只有党才能够涵摄全局,对诉源治理工作进行资源的整合。一言以蔽之,人民法院在诉源治理中应当专注于扮演好“提供全面理性规范化沟通平台的参与者”角色,从诉前、诉中、诉后三个阶段充分发挥自身功能,而其所不能之事则应当由诉源治理共同体中的其他参与者主动承担与推进。

我国推进社会治理现代化早已超越了“社会管控”与“社会管理”的范畴,英国地方治理研究专家格里·斯托克(Gerry Stoker)曾提出,社会治理的内涵之一便在于社会中各类成员进行自主自治,且社会治理不可依赖单一权力,必须依靠社会成员之间广泛建立的社会联系^[23]。进而言之,各主体之间全面、理性的沟通与联结才是社会治理的核心要义。根据以上分析,在社会治理现代化的视域之下,法院通过提供全面理性规范化的沟通平台,不仅为主体之间提供了全面、理性的沟通,亦将其上升至规范化的层面,给予了建制化的保障,充分地回应了最高人民法院《意见》中对人民法院在诉源治理时应当具备的“参与、推动、规范和保障作用”的要求。

四、人民法院在诉源治理中定位回归的法治路径

(一) 基本思路

根据前文对法院面临的两个偏移趋势的分析,法院定位回归的基本思路应当从法院工作重心的回归和法院在纠纷解决机制中位置的回归等两方面考虑。

首先,法院的工作重心回归。司法是终局性的,这意味着法院对应由其管辖的所有司法性质的争议享有最终裁判权^[24]。但终局性的司法判决只是司法终局性的基础条件,司法终局性的真正实现应当是达到司法裁判的执行终结,纠纷主体息诉罢访,不再就案涉事实进行争议,真正实现案结事了。因此,法院的工作重心应当回归到审判上来,专注于生产令人信服、能将纠纷真正有效化解的裁判,做到“案结事了,事心双解”,保持司法的终局性。其次是纠纷解决机制中法院位置的回归。我国纠纷的化解有三道防线,由此可以窥见我国多元纠纷解决机制是阶梯式的结构,法院在其中处于终端、兜底的位置。使司法回归到纠纷解决的最后一道防线,关键仍在于完善诉与非诉的对接,发挥非诉讼纠纷解决机制前端解纷的作用。

当然,欲解决两个偏移趋势的问题,实现人民法院在诉源治理中定位的回归,不仅需要法院

转变观念,注重本职工作,运用好自身优势,而且需要诉源治理共同体中其余的参与者各司其职,积极配合,为法院缓解压力。

(二) 具体对策

从人民法院自身出发,诉源治理中的定位回归之道在于保障诉源治理主体间全面理性规范化的沟通。

在诉前阶段,人民法院的沟通重点应落于法官与非诉主体之间。人民法院要完善与非诉主体的对接机制,明确非诉主体在纠纷化解前端的定位,加大力度宣传其参与诉源治理的优良经验,对非诉主体解纷工作中的问题进行答疑解惑,从而加强对诉源治理中法律职业共同体的支持、规范与指导。

第一,法院应当加强对非诉讼方式解决纠纷的引导与规范。我国《人民调解法》规定了法院对人民调解组织、人民调解工作的指导制度,因此,法院在参与诉源治理的过程中,要助力非诉讼纠纷解决机制的发展,加强对其诉源治理相关业务的指导和培训,调动非诉讼纠纷解决机制参与诉源治理工作的积极性。法院应定期组织召开联席会议,分析诉源治理经典案例,对解纷中的复杂疑难问题进行联合“问诊”,并提出解决办法,为非诉主体参与诉源治理提供更好的建议,引导其积极开展前端纠纷预防化解工作。另外,法院应当设置科学有效的诉前纠纷分流标准,依据当事人之间的社会地位、关系距离、文化距离、组织化程度等,按照实际情况分配资源,将调解的难易程度进行分级评判^[25]。

第二,法院应当充分运用大数据等高科技信息技术,完善在线纠纷化解平台的建设。互联网技术的发展为纠纷解决机制有效顺畅的沟通提供了新的思路与技术支持,人民法院应广泛学习应用互联网技术,汇聚各类解纷资源,推动实现我国社会纠纷在线上高效率的分流与化解,提升纠纷解决机制内外联动沟通合作的效率,节省司法资源。例如湖南省高级人民法院就将内部办案系统的信息与最高人民法院诉讼服务指导中心进行了共享与对接,极大地提升了查案、析案、办案的速度与质量^[26]。

在诉中阶段,人民法院沟通之重点应落于法

官与双方当事人之间。人民法院必须集中精力妥善解决每一起案件,不可因过分追求结案数量的增加而忽略纠纷化解质量的提升。

第一,在诉中沟通时,法官必须注重引导当事人平等协商,但不可过多介入,要充分保障当事人的表达权。一方面,法官要引导当事人“为权利而沟通”,注重沟通之主体间性。“为权利而沟通”的核心为商谈,而主体间性则强调诉讼不应是单方独白,而应是法官与当事人之间的平等对话交流。在商谈语境下,交往理性指导着人们平等交往、理性对话,当事人能够坦诚地摆事实、讲道理,始终以顺利地凝聚共识、化解分歧为目的,避免诉讼异化为双方谋取利益的博弈场,正义沦为钱与权的奴隶。另一方面,法官要注重在与当事人双方的话语沟通中,利用诉讼语用学将案件事实与法律规范进行专业性的整合,促使三方对话达到“真”“诚”“妥”的效果统一^[27]。因此,在与当事人讨论案件时,法官不仅需要晓之以理,而且要利用语言的艺术达到主体间的内心感通,促使对话真、诚、妥,从而形成共识。

第二,人民法院应当完善诉源治理工作的激励机制,其考评机制不能单单以案件数量来定,更应该考察纠纷化解的质量。日本学者谷口安平指出:“经过诉讼途径化解纠纷,乃为基于既判力而进行的强制化解。”^[28]但这里说的“解决”只是表面上的“案结”,并没有追究当事人是否真正对案件的处理结果“心服”,纠纷并没有得到实质的化解。故人民法院必须从观念上有所转变,重视纠纷化解质量的提升。人民法院应当在现有的诉源治理工作基础上开展调研,建立科学的考核制度,按照法官、调解员等相关人员在诉源治理实际工作中的具体情况进行评判,并通过制定科学的奖励机制来充分调动诉源治理工作参与者的积极性。比如,可以建立诉源治理回访评价机制,将诉源治理的回访情况纳入法院内部的业务考核当中,总结诉源治理成功案例并及时进行表彰与推广。

在诉后阶段,人民法院沟通之重点应落于诉源治理参与者之间。人民法院要及时评估纠纷化解的效果,将纠纷化解的经验以及司法精神传达

给社会,从而引导公民形成正确的诉讼观,达到从源头上预防纠纷产生的效果。

第一,人民法院应当注重对纠纷化解效果的反思,将案例进行及时总结、归类。法治社会解决纠纷的最高原则应当是公平公正,而不是单纯的息讼^[29]。如前文所述,判决并不是法院处理纠纷的最终环节,如果没有将纠纷化解的效果及时消化反思,纠纷又会再次显现。比如,2020年11月8日,在某地区人民法院组织的物业行业诉源治理过程中,被告刘某某、张某某与原告某市某某管理有限公司达成了物业费还款的调解协议。后来,被告刘某某、张某某没有履行物业费还款的义务^③。在这个案件中,诉源治理的效果未能得到有效巩固,从而使得当事人依旧诉诸法院以解决纠纷。人民法院不仅要注重纠纷的有效解决,更应关注纠纷离开法院的后续动态,不仅是“案结”,也要“事了”。此外,法院应当及时将诉源治理的工作进行总结与深化,可将过往有效的做法作为常态工作机制,进行案件归类,并积极推进法律文本的出台,为治理主体提供稳定、明确的行为文本和行为预期。例如长沙市望城区人民法院对于“外嫁女”案件进行了详细的归类分析,组织了专门人员进行类案处理,并取得了良好的纠纷化解效果。人民法院应当及时关注诉源治理的进度,既要避免诉源治理超越司法权限,也要切实巩固诉源治理的效果。

第二,人民法院应当进行宣传教育,引导公民形成正确的诉讼观、纠纷观。人民法院要加强裁判文书说理,对社会进行正确的价值导向,同时也要引导培育人民群众的法治意识与公共意识,使社会形成法治良好风气,增大社会公约数。人民法院应当探索建立“互联网+诉源治理”服务管理模式,提高司法大数据分析应用能力,推动诉源治理工作数据化、可视化,将典型案例通过网络平台进行发布与宣传;优化升级智慧诉讼服务,利用互联网为人民群众提供纠纷化解的途径,创造出更高、更优的数字正义;应当加强与基层纠纷解决组织的沟通,积极鼓励与推进“无讼”社区的建设。同时,人民法院应当注重基层诉源治理工作的宣传与教育,加强普法力度,宣传体现公序良俗与中华美好优良传统的典

型案例,提升群众对于法治的理解与认识,努力实现止纠纷于未发生,解纠纷于萌芽,增强群众认同感、归属感与责任感。

事实上,促进法院在诉源治理中定位的回归,也属诉源治理系统工作的重要任务,故其他参与主体也应当协作配合。首先,党委与政府应当发挥自身力量进行统筹布局,加强对各主体的引导与沟通,搭建全国统一的诉源治理工作体系,为法院在诉源治理中定位的回归畅通渠道。因此,相关主体之间可建立一套“参与主体—党委”的专门诉源治理信息反馈机制,并线上线下同步进行,广泛采集诉源治理实践工作中的具体信息,根据实际情况要求各主体定时进行诉源治理专项工作的总结与汇报,及时吸纳和推广诉源治理实践工作中的优良经验,对于反馈给党委的实践难题,也应当及时调动各方力量共同讨论和解决。同时要加强诉源治理各主体之间的联动合作,共同发力,提前预判潜在纠纷,推动联合治理。例如四川省乐山市建立的“四级排查”机制与“预测预警预防和处置”机制,为诉源治理工作提供了较好的经验^④。其次,非诉主体应当增强诉源治理参与意识,发挥前端解纷作用。非诉主体应当在司法行政部门的指导下,结合相关行业和专业的特点,针对性地化解纠纷,特别是在社会纠纷频繁发生的领域,例如医疗卫生领域、互联网领域等。法律职业共同体之间更要加强互助互信,应当与银行等单位协同搭建社会信用信息共享平台,严格抵制不诚信的诉讼行为,减轻诉源治理中法院的压力。最后,作为公民,要自觉树立正确的“纠纷观”^⑤与“诉讼观”。以“慎讼”的态度正确、理性地看待纠纷,理性地选择纠纷解决的方式。同时,公民应当强化诉源治理“主人翁”的意识,保持高度的公共意识,积极参与社会治理,积极配合诉源治理工作,进而形成诉源治理的文化氛围,助推法治社会建设的进程。

法院自身观念的转变、诉源治理共同体的协作配合,为法院的转型和发展提供了充分的空间。这使得法院在铺天盖地的纠纷与案件中得以喘息——重新审视诉讼的本质、自身的功能与工作的重点,不将司法的“边界”过度延伸,而是

充当诉源治理中“全面理性规范化沟通平台”的提供者,真正充分实现在诉源治理中的参与、推动、规范和保障作用,从而辐射影响诉源治理共同体的良性互动。

五、结语

进入新时代,我国人民群众对于民主、法治等方面的要求日渐提高,诉源治理共同体面临着促进经济高质量发展、提高人民生活品质、优化我国纠纷化解体系、实现我国社会治理现代化的任务与挑战。在社会治理现代化宏观视野之下,各主体之间有着千丝万缕的联系,各主体也有着不可替代的作用。诉源治理本就是一个“共治”的议题,其运行体系与共建共治共享之理念乃一脉相承。诉源治理并不是法院一家独自承担的任务,更不是为法院一家排忧解难的策略,而是以畅通纠纷解决机制为目的,使诉源治理主体各司其职,发挥应有的作用,实现纠纷化解体系的良性循环。人民法院作为诉源治理中重要的参与主体,有着解纷、规范、引导、教育、治理等功能,其最大的特征即为可借助诉讼这样一个全面理性规范化的沟通平台,促进诉源治理共同体进行有效、理性、规范的沟通,故将人民法院定位为诉源治理“提供全面理性规范化沟通平台的参与者”是最合理的选择。

沟通的失败会导致矛盾与纠纷的产生,而推进社会治理现代化也必然要求我国纠纷解决机制提供一系列高效、妥善的再沟通平台。尽管在诉源治理实践中将法院回归到正确的位置充满艰难险阻,需要各方的协作和努力,但法院作为纠纷解决的终端,充满着生命力与实力。为此,各方应怀有包容的心态,支持与配合法院的工作。冲突是不可避免的,纠纷的发生和解决构成了人类社会的一对永恒性的矛盾,人类社会正是在解决这对矛盾的过程中不断地趋于进步^[30]。距离“2035年我国各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代化”的目标,我们还有很长的路要走,而畅通我国的纠纷解决机制也不是一蹴而就的,笔者相信,厘清法院在诉源治理中的角色定位一定能向诉源治

理的系统化建设迈出重要的一步,对保障全过程人民民主,增强人民获得感、幸福感、安全感,推动社会治理现代化的实现大有裨益。

注释:

- ① 外在规范性方面,诉讼的启动是法定的,庭审的过程是规范的,诉讼的结果是强制的,诉讼的人员配置与审判场所是专门的;内在规范性方面,诉讼对诉讼交往主体提出了在客观上保持真实、在规范上正当以及在主观上保持真诚的要求,并且促使诉讼交往主体将诚实信用根植内心,在其进行诉讼行为时产生自我约束。参见陈文曲:《现代诉讼的本质:全面理性的规范沟通》,载《政法论丛》2020年第2期。
- ② 现代诉讼与谈判、调解、仲裁三种纠纷解决途径相比更为规范。谈判缺乏中立第三方的介入,过程与结果充满了不确定性与随意性;调解引入了第三方力量,但由于没有严格的程序,甚至可以随时中止或者终止;仲裁仍然缺乏外部程序对于结果进行保障,本身并无强制力,并且仲裁的进行以及结果也受到仲裁员本身偏好的影响。参见陈文曲、易楚:《现代民事诉讼:全面理性的规范化沟通平台》,载《湖南大学学报(社会科学版)》2018年第4期。
- ③ 详见湖南省安仁县人民法院民事判决书,(2021)湘1028民初253号。
- ④ 针对社会纠纷的预警与防范,乐山市建立健全了两套机制:“四级排查”机制与“预测预警预防和处置”机制。“四级排查”机制,即进行以日、周、半月、每月为周期的排查机制,以村组、社区、学校、企业、机关与家庭为单位进行排查,真正做到了全方位、无死角的矛盾纠纷前端防控。“预测预警预防和处置”机制,即通过对纠纷进行三个级别的研判,对其风险大小进行“红、橙、黄”三色预警,并且进行线上、线下的同步更新,根据不同风险的纠纷给予相应的防控疏导措施。参见于婷:《深化社会矛盾纠纷预测预警预防提升社会风险管控能力》,载绵阳长安网 2020年1月17日,<http://www.mianyangpeace.gov.cn/llqy/20200117/2153535.html>。
- ⑤ 纠纷观:面对纠纷,我们需要以一种理性的心态审视纠纷,树立理性的纠纷观。理性纠纷观认为,纠纷是一种常态;纠纷不能以善恶简单论之,其既是秩序的破坏者亦是秩序的构造者;纠纷宜疏,不宜堵。理性的诉讼观即为“慎诉”。参见陈文曲:《现代纠纷解决的基本理念:为权利而沟通》,载《湖南大学学报(社会科学版)》2015年第2期。

参考文献:

- [1] 张军,唐兴华.主动融入诉源治理机制建设[N].人民法院报,2019-10-19(002).
- [2] 曹建军.诉源治理的本体探究与法治策略[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2021,38(5):92-101.
- [3] 章志远.新时代行政审判因应诉源治理之道[J].法学研究,2021,43(3):192-208.
- [4] 周强.最高人民法院工作报告[EB/OL].(2022-03-15)[2022-04-29].<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-351111.html>.
- [5] 姚帅.已设立诉源治理工作站(点)1 218个省高院通报全省法院诉源治理工作情况[EB/OL].(2020-11-04)[2022-04-29].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1682439815623893068&wfr=spider&for=pc>.
- [6] 米尔伊安·R.达玛什卡.司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序[M].郑戈,译.北京:中国政法大学出版社,2015:132.
- [7] 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,1987:312.
- [8] 林曦.国家与社会相互赋权:中国社区治理的新型路径分析[J].东南学术,2019(6):12-19.
- [9] 胡炎平,姜庆志.基于共建共治共享的“1+N”社区协商治理模式研究——以J市F社区为例[J].中国行政管理,2019(10):156-157.
- [10] 席军良.从“碎片化”到“协同化”——共建共治共享社区治理可行性探索[J].中国延安干部学院学报,2018(2):80-85.
- [11] 江必新,王红霞.论现代社会治理格局——共建共治共享的意蕴、基础与关键[J].法学杂志,2019(2):52-60,140.
- [12] 陈文曲.现代诉讼的本质:全面理性的规范沟通[J].政法论丛,2020(2):127-138.
- [13] 陈文曲,易楚.现代民事诉讼:全面理性的规范化沟通平台[J].湖南大学学报(社会科学版),2018(4):133-141.
- [14] BRYAN A G. Black's law dictionary: the 10th edition[M]. New York: Thomson Reuters, 2014: 976.
- [15] 托克维尔.论美国的民主(上卷)[M].董果良,译.北京:商务印书馆,1988:110.
- [16] 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,2004:1.
- [17] 张延灿.调解衔接机制理论与实践[M].厦门:厦门大学出版社,2009:15.
- [18] 卢荣荣.法院的多重面孔:中国法院功能研究[D].重庆:西南政法大学,2012:31.

- [19] 江国华. 中国司法学[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2016: 30-31.
- [20] 左卫民, 等. 变革时代的纠纷解决[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 20-21.
- [21] 童兆洪. 司法权概念解读及功能探析[J]. 中共中央党校学报, 2004, 8(2): 84-90.
- [22] 王聪. 作为诉源治理机制的行政调解: 价值重塑与路径优化[J]. 行政法学研究, 2021(5): 55-66.
- [23] STOKER G. Governance as theory: five propositions[J]. International Social Science Journal, 1998, 50(155): 17-28.
- [24] 贺日开. 司法终局性: 我国司法的制度性缺失与完善[J]. 法学, 2002(12): 10-14.
- [25] 唐·布莱克. 社会学视野中的司法[M]. 郭星华, 译. 北京: 法律出版社, 2002: 7-10.
- [26] 文闻. 努力实现“两个一站式”建设走在全国前列目标[EB/OL]. (2020-04-15)[2022-04-29]. <https://hunanfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2020/04/id/4965544.shtml>.
- [27] 陈文曲. 现代纠纷解决的基本理念: 为权利而沟通[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2015, 2: 115-120.
- [28] 谷口安平. 程序的正义与诉讼[M]. 王亚新, 刘荣军, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 27-28.
- [29] 周永坤. 论强制性调解对法治和公平的冲击[J]. 法律科学(西北政法学院学报), 2007, 3: 11-24.
- [30] 查尔斯·霍顿·库利. 社会过程[M]. 洪小良, 等译. 北京: 华夏出版社, 2000: 274-275.

The positioning of the people's court in the governance of the litigation source

CHEN Wenqu, ZHAO Zheya

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: Carrying out the governance of the litigation source is an inevitable requirement for improving the ability to resolve disputes under the background of the social governance modernization in China. Though the people's court has been listed as one of the participating subjects in the governance of the litigation source work system, its specific positioning is still unclear, which not only adds new burdens to the court but also fails to achieve the expected effect of the governance of litigation source. By employing negotiation theory in business, the article investigates from such three perspectives as the background of social governance modernization, the nature of litigation and the release of court functions, and designates the correct positioning of the people's courts in the governance of the litigation source as participants who "provide a comprehensive, rational and standardized communication platform". In practice, the people's court has played its own functions in the process of the governance of litigation source from the three stages of pre-litigation, in-litigation and post-litigation, radiating and influencing the rational and smooth communication of various subjects, and always implementing social governance thoughts of co-construction, co-governance, co-sharing and the concept of whole-process people's democracy so as to promote the process of social governance modernization.

Key Words: governance of litigation source; social governance modernization; people's court; communication platform

[编辑: 苏慧]