

社区法治社会化问题探寻

——福建各级法院创建“无讼社区”活动的实践及前景

齐树洁* 熊云辉**

【摘要】法院主导创建“无讼社区”的实践是中国司法的新形态。“无讼社区”的实践具有合理性。司法推动“无讼社区”建设符合司法原理和纠纷解决原理。基层法院作为“无讼社区”建设主体既是应对社区法治资源短缺的需要,也是社区法治社会化和实现政治动员的需要。“无讼社区”未来发展应分三步走,终极目标是实现社区自治,法院变主动为被动,成为“无讼社区”建设的保障者。

【关键词】无讼社区 社区法治 正当性 纠纷解决

美国学者达玛什卡从权力的组织和程序探讨了世界范围内不同形式的司法,指出存在科层式司法、协作式司法、纠纷解决型司法和政策实施型司法,这些不同形式的司法构成了司法的多种面孔。^①近年来,福建法院创建“无讼社区”活动,可视为中国司法的新面孔、新形态,亟待从理论上对这项活动进行分析和提炼。

一、创建“无讼社区”的司法实践

(一)“无讼社区”的实践形式

福建各地法院进行了不同形式的“无讼社区”建设。2009年,厦门法院在总结翔安区人

民法院建设小嶝“无讼岛”经验的基础上,创建了“无讼交通”、“无讼小城镇”、“无讼校区”、“无讼商圈”等;设立了“法律诊所”、“好厝边会所”、“农村家事纠纷援助中心”、“交通调处中心”等纠纷解决平台;建立“社区法官”机制,向全市各社区派驻社区法官。南平法院创建“无讼库区”^②、类型案件调解化无讼^③、“无讼林区”^④、源头治理信访、帮扶企业化讼等。龙岩法院创建“无讼无访村居”、打造“无讼无访景区”^⑤、创建“无讼社区”、“未成年零犯罪社区”^⑥等。泉州法院成立“无讼生态乡村”^⑦、“无讼矿区”^⑧、“无讼村居”、

* 厦门大学法学院教授、博士生导师,法学博士。

** 厦门大学法学院诉讼法博士研究生。

① [美] 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》,郑戈译,中国政法大学出版社2004年版,第270页。

② 林永青、李志超 《南平延平试点“无讼”库区活动》,载《人民法院报》2012年11月13日第4版。

③ 永青、志超 《延平类型化案件集中调解》,载《人民法院报》2012年9月11日第4版。

④ 梅贤明 《绿色司法添“绿”林区》,载《人民法院报》2012年6月9日第5版。

⑤ 康泽辉 《土楼里有个便民法庭》,载《海峡导报》2012年12月6日Z20版。

⑥ 简华良、傅艳艳 《新罗打造“无讼社区”》,载《人民法院报》2012年1月8日第6版。

⑦ 涂劲松、梁白瑜 《“无讼生态乡村”联络点成立》,载《泉州晚报》2012年5月31日第18版。

⑧ 周长锋 《德化法院建设“无讼矿区”》,载《泉州晚报》2012年8月20日第10版。

“无讼林区”^⑨等。莆田法院创建“无讼一条街”、“无讼商贸区”、“无讼校园”、“无讼村居”、“夜间法庭”、“无讼园区”等。

福建各级法院“无讼社区”建设一开始是自发行行为,后来变成自觉行为,自下而上发展,自上而下推广。“无讼社区”创建活动的着力点是立足社区。通过信息共享、多方联动、诉调对接、巡回审判、送法上门等各项工作机制的建立和完善,加强源头治理,按照“人民法院为主推动、人民法庭具体实施、社区法官牵线搭桥、社区调解积极跟进”的创建模式,逐步构建出“法院、法庭、社区法官、社区调解”四位一体的社区纠纷化解平台,引导社区主体在法律规则的框架下,正当地行使权利,和谐安宁地相处,逐步实现“小纠纷不出社区,大纠纷不出法庭”的“无讼”环境。

(二)“无讼社区”实践的基本经验和现实意义

1. 基本经验。在创建“无讼社区”过程中,福建法院逐渐形成了多种工作模式,包括社区法官服务站、社区会所模式、社企合一模式、社区集约化模式、社区延伸模式等;建立了全国第一个“无讼校区”^⑩;健全了行业性、专业性调委会^⑪,培育了新的纠纷解决机制,如交调委、道路交通法庭等,推动了“无讼社区”建设向纵深发展。

第一,实践基础。2004年,厦门法院结合“平安厦门”建设活动,开展了送法进社区、巡回法庭进社区和诉讼调解进社区的“三进社区”活动,为“无讼社区”建设打下良好基础。2005年10月,厦门市人大常委会制定了全国第一个《关于完善多元化纠纷解决机制的决定》的地方性法规,从地方立法层面为“无讼社区”建设进行铺垫。2007年10月,在翔安

区法院的主导下,“无讼社区”的雏形——“好厝边会所”在翔安区小嶝岛正式试点运行。2009年,厦门法院进行了11个“无讼社区”试点,取得成功,“无讼社区”建设逐渐向全省推广。

第二,制度保障。“无讼社区”建设需要完善的制度作保障。这方面的规范包括最高人民法院制定的《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》,福建省委、省人民政府颁布的《关于加强和创新社会管理的实施意见》,福建省高级人民法院制定的《关于深入创建司法品牌,推动法院工作科学发展的意见》等文件。

第三,官方推动。“无讼社区”建设是在党委政府、法院系统等官方机构推动下展开的,得到了最高人民法院和福建省委、省政府的支持。

第四,自觉融入。福建各级法院自觉将“无讼社区”建设融入和谐社会、社会管理创新等建设中。构建和谐社会需要具备多种条件和需要多方力量的参与。将创建“无讼社区”活动植入和谐社会建设的进程,就是通过建立创建活动的长效机制,如法律诊所、“阳光法律服务站”、“农村家事纠纷援助中心”等,从而实现法治的社会化。

2. 现实意义。“无讼社区”创建的意义在于推进矛盾纠纷化解实现“三个转化”,并在实现社会管理的“三个创新”中实现无讼的“三大价值”。

(1)“无讼社区”推进矛盾纠纷化解的“三个转化”

一是通过“无讼社区”推进矛盾纠纷化解从对抗性向协商性转化。“无讼社区”建设是把法院的纠纷解决功能向社会化的非诉讼纠纷

^⑨ 何金 《永春争创“无讼林区”,有效化解涉林纠纷》,载《福建日报》2012年9月7日第5版。

^⑩ 郭桂花等 《“无讼校区”结硕果,全国各地都在学》,载《厦门日报》2012年2月21日第6版。

^⑪ 江海苹等 《创新社会管理,做强行业性专业性调委会》,载《厦门日报》2012年3月21日第9版。

解决方式转移,促成矛盾纠纷的平和解决。

二是通过“无讼社区”推进矛盾纠纷化解从单一制向多元制转化。通过“无讼社区”的创建,实现司法功能的社会化。在“无讼社区”建设中,形成了以法院主导,依托街道、社区等多种渠道,以司法调解、行政调解、人民调解、行业调解、司法确认等多种手段,通过专题讲座、法制宣传、法律诊所、巡回审判等多种方式来解决社会矛盾纠纷,将相当一部分社会矛盾交由社会力量解决,同时实现化解矛盾的方法从“单一机制”向“多元机制”转化。

三是通过“无讼社区”推进矛盾纠纷化解从个案处理向源头治理转化。“无讼社区”建设让法院超越以诉讼为中心的传统导向,开始积极引导社会创建和谐的纠纷解决文化。法院依托“无讼社区”建设,通过延伸司法服务触角,有效整合社区等社会基层自治组织和行业协会等社会资源和力量,调控社会秩序、修复社会裂痕,将矛盾化解在诉讼前、诉讼外,促进各类矛盾的源头治理,形成司法部门与社会各界齐抓共管的社会管理创新模式。

(2) “无讼社区”实现社会管理的“三个创新”,体现了无讼的“三大价值”

一是为化解社会矛盾提供了新的经验,体现了无讼的和谐价值。“无讼社区”创建活动通过促使当事人在自愿、合法的基础上达成调解协议,消除不和谐的因素滋生,将矛盾纠纷消弭在诉前,最大限度地增加了社会的和谐因素。

二是为社会管理创新探索了新的方式,体现了无讼的法治价值。“无讼社区”建设在这方面作了有益的探索,一方面以加强和创新社会管理为切入点,通过引导街道社区完善管理制度,社区法官参与基层社会管理,及时回应群众对司法的新期待;另一方面,通过“无讼社区”平台把矛盾纠纷化解在基层、解决在诉

讼外,并进行法律解释宣传、社情民意收集,化解法与道德习惯的冲突,使法律根植于人们心中,培育居民自觉和普遍遵守规则的法治素养,为社会主义法治建立完善奠定坚实的基础。

三是为弘扬传统法律文化提供新的载体,体现了无讼的人文价值。法院通过“无讼社区”创建,将传统的“无讼”理念与现代“社区”概念相结合,倡导社区主体摒弃紧张激烈的对抗式纠纷解决模式,而是采用协商式、可恢复性的纠纷解决方式,关注双方当事人之间关系的修复,体现了法的人文关怀。

二、创建“无讼社区”的法理分析

(一) “无讼社区”的内涵和特点

1. “无讼社区”的内涵。“无讼社区”是“社区”概念的引申义,是指社区存在的一种状态或一种形式。即在社区自治和司法引导功能作用下的社区组织存在模式,是动态司法和静态组织相互融合的存在形式,是当前社会管理创新的一种具体方式。其主要特征和实现的目标是尽力将矛盾纠纷化解在萌芽状态,最大限度地发挥社区组织管理协调职能,在功能效应上实现管理者与被管理者的互动。在社区民事纠纷、可以和解的轻微的刑事案件以及行政管理矛盾纠纷的处置上,达到“小纠纷不出社区、大纠纷不出法庭”的一种状态。“无讼社区”的实质是延伸司法职能,法院变被动为主动,司法承担社会责任,创新纠纷解决机制,努力推动社区化讼、少讼乃至无讼,最终实现社会和谐。

2. “无讼社区”的特点。“无讼社区”的特点主要有:

(1) 群体性。这是城镇社区和一些城乡结合部聚集区的基本属性。以一定社会关系为基础组织起来进行共同生产生活的群体是构成“无讼社区”的首要因素,其中人口数量的多少、密度的大小、素质的高低、文化氛围浓郁等成为“无讼社区”构建的基础因素。

(2) 区域性。即有一定范围的地域空间,这是城镇社区和一些“城中村”城乡结合部的外在形式。社区的地域要素是社区各种地理条件的综合,是社区存在和发展的基本自然条件。社区的地域要素不仅凸显出一个城市的地域文化特征,而且影响社区组织为社区成员提供活动场所的情况。能否做好生产、生活服务以及部分资源分配,在很大程度上影响了和谐社区的构建和发展。

(3) 功能多样性。社区必须具有协调、引导、教育、矫正、调处等多样性、综合性的服务管理功能。由于社区是人们参与社会生活的基本场所,人们“吃住行娱购”等起居生活和家长里短琐事矛盾纠纷依附于一定的社区服务管理组织机构和社区服务设施的解决,尤其是对于经法院判决非监禁刑的一些特殊社会群体和青少年的教育、感化、矫治成为新形势下城市社区的主要职能。所以,具有一定规模的多样性的服务管理调处功能成为构建“无讼社区”的重要内容。

(4) 社区文化的复合性。社区文化成为城市精神和优秀传统文化传承的重要元素。而“无讼社区”的“无讼”性体现在,必须把“礼法结合,以礼为主”这一儒家文化作为社区文化主调,这是“无讼社区”个性特征。从文化的角度分析,“无讼社区”理念是以传统社会的“和合”思想和社会治安综合治理的“无讼”理念为基础,传承儒家思想的内在精神,而且这种文化传承又以一座城市的地域文化为基因。这种极具特色的复合型的社区文化,是社区居民在长期出入相友、守望相助的共同聚集生活中,在儒家“和合”文化熏陶和城市地域文化浸润下积淀形成,成为彼此社区相对独立、相互区别的一个主要标识。这种自我管理自我调节自我完善的“无讼”社区理念和文化成为“无讼社区”群体认同感、归属感和社区凝聚力、影响力的重要基础。

(5) 机制的完善性和组织的规模性。派出所、司法所、居委会、人民调解等设置完善、功能健全的社区基层组织是“无讼社区”的基础。社区是一个有组织、有秩序、功能运行健全的实体。每个社区都要有相对独立的组织机构,来管理社区的公共事务,调解人际关系和民间纠纷,维护社区的共同利益,保证社区生活正常进行。而“无讼社区”为了消除由于工作交叉、边际不明等而出现的解纷功能失灵的弊端,确保社区实现“无讼”状态,在机制完善和组织规模上更加强化社区组织的复合功能作用。这就需要在社会管理创新探索中,通过“1+N 社区组织”工作机制构建,把这些组织协调并联系起来,发挥好化解矛盾纠纷的“1+N”整合功能作用。这不仅是构建“无讼社区”的目的,而且也是实现社区“无讼”的重要保障。

由此看来,“无讼社区”概念具有复合性内涵,不仅是一种社区模式的创新,而且是社区发展变化的一种状态,更是一种集“预防、化解、处置、实现”于一体的社区管理服务机制和功能的动态变化过程。

(二) “无讼社区”实践的合理性

1. “无讼社区”是对中国传统文化的扬弃。中国传统社会是基于血缘和地缘关系而形成的熟人社会。长期以来,无讼文化已被揉合到我国政治、哲学、宗教、伦理、道德、民俗以及民族心理素质中,成为中华民族的精神财富、处事习惯以及化解纠纷、息事宁人、和睦相处的美德。福建“无讼社区”建设正是深度挖掘了这一传统文化,有效发扬了国民的“和为贵”的精神美德。

此外,福建各级法院开展“无讼社区”建设,既对群众进行了法制宣传和教育,又积极指导社区化解纠纷,是“官民合作”纠纷解决方式的体现,达到了“官批民调”之功效。

2. “无讼社区”得到了当事人的认同。

“无讼社区”建设的正当性来源集中体现为以下几方面:

一是“无讼社区”的构建以当事人为中心。“无讼社区”建设通过社区法官、社区调解员引导当事人合意解决纠纷,实质上是由当事人自主解决纠纷,并没有损害当事人的主体地位。另外,“无讼社区”建设不仅没有剥夺当事人的诉权,而且赋予了当事人更多的程序选择权。

二是“无讼社区”的构建有助于减少当事人纠纷解决的成本。诉讼意味着各种有形和无形成本的投入。“无讼社区”建设将纠纷化解在诉前,化解在社区,让纠纷通过非讼方式就地、就近解决,大大降低了当事人解决纠纷的成本。

三是“无讼社区”有利于修复争议双方的关系,促进社会和谐。通过“无讼社区”建设,法院得以整合社会资源,指导人民调解和巡回审判工作,延伸司法服务功能,教育和引导公民在法律规则的框架下,正当行使权利,和谐安宁地相处,从而提高社区自治能力,实现社区无讼。即使纠纷诉诸法庭,也可以有效避免诉讼程序的对抗性,促进当事人双方互谅互让和友好合作,有利于最大限度地修复当事人之间的关系,维护长远利益。

3. “无讼社区”符合社区共同体的需要。社区居民由于长期居住,不仅成为生活共同体,而且是利益共同体,更是精神共同体。社区纠纷直接关系到社区的安全与秩序,关系到社区共同体的构建。法院整合社区资源化解纠纷,培养社区自我化解纠纷的能力,构成了社区、社区共同体建设的重要部分,促使社区共同体生活安定,精神愉悦。

(三) 司法推动“无讼社区”建设的正当性

1. 司法原理。一是司法层级功能分化^⑫。司法是由多级法院组成的金字塔型体系,越往上的法院其功能以解释法律、形成政策为主,越往下的法院其功能以解决纠纷为主。在我国,实行四级法院两审终审制,3000多个基层人民法院处在最底层,承担着解决绝大部分民事纠纷的繁重任务。福建各级法院开展“无讼社区”建设,其主力军是基层法院,具体实施者为派出法庭法官。基层法院及其派出法庭作为“无讼社区”建设的主体和实施者,力求小纠纷不出社区,大纠纷不出法庭,着力化解纠纷矛盾,并没有偏离基层司法解决纠纷的功能定位。

二是司法繁简分流。各国根据案件的类型、繁简的不同,设置了不同的司法机制,如审判程序上有小额程序、简易程序、普通程序之分,法庭设置上有家事裁判法庭、少年法庭等之分,陪审制上有大陪审团、小陪审团之分。我国由于立法过于粗疏,尚未形成繁简分流的司法机制。福建的一些基层法院在“无讼社区”活动中,设立社区法官,积极化解社区中被称之为“鸡毛蒜皮”的小事;设立道路交通法庭,对交通事故赔偿纠纷实行一站式服务。这些做法都是基层法院探索繁简分流的司法机制的有益尝试。

2. 纠纷解决原理。司法推动“无讼社区”建设符合纠纷解决的基本原理。

第一,纠纷解决原理主张缓解诉讼的刚性,克服诉讼迟延和诉讼成本高昂,消除讼累^⑬。“无讼社区”建设是司法主动延伸审判职能,为当事人减轻诉讼负担的集中体现。同时,“无讼社区”也体现了基层司法的目标,即及时解决纠纷,将纠纷化解在诉讼之前、诉讼之外,实现社区少讼乃至无讼,促进社会和谐。

^⑫ 傅郁林《审级制度的构建原理——从民事程序视角的比较分析》,载《中国社会科学》2002年第4期。

^⑬ 齐树洁主编《纠纷解决与和谐社会》,厦门大学出版社2010年版,第15页。

第二, 纠纷解决机制发生原理。从纠纷解决机制发生原理看, 存在司法发展模式、行政发展模式、立法发展模式、社会发展模式四种非诉讼纠纷解决机制。当前, 我国非诉讼纠纷解决机制的发展, 由于政府缺位、社会力量乏力、立法引导不足等问题, 导致发展停滞不前, 司法发展模式不失为一种可行的方式。

第三, 纠纷解决机制运作原理。纠纷解决机制在实际运作中, 呈现出乡土性、地方性、非正式性等特征。“无讼社区”建设在一定程度上契合了纠纷解决机制的运作原理, 其中原因有两方面。一是“无讼社区”的实施者基层法院及派出法庭运行的乡土性、非正式性。基层法院及派出法庭处于司法权的末梢, 与民众的日常生活联系密切, 其运行方式应当有别于正式司法; 二是社区纠纷包括问题型纠纷和案件型纠纷^⑭。案件型纠纷涉及权利义务关系, 可以通过正式司法解决; 但问题型纠纷则涉及不满、抱怨、偏激等心理问题, 难以通过正式司法解决, 法官更多地是在扮演心理治疗者的角色, 而不是非黑即白的裁判者。

第四, 纠纷解决机制衔接原理。它要求多元纠纷解决机制之间相互衔接、互相支持, 实现纠纷解决的体系化。“无讼社区”建设, 在推动 ADR 发展的同时, 也力求司法与 ADR 的衔接, 如指导人民调解委员会的调解工作、对调解员进行培训、对达成的调解协议进行司法确认、委托调解^⑮、以及实现消费纠纷的诉调对接等。

3. 实践操作。福建各级法院开展“无讼社区”建设, 具体做法包括以下四个方面: 第一, 司法的运作。这是根据民情的需要, 对司法的正式运作进行适度变通, 最典型的做法就是将法庭放到社区, 进行巡回审判。第二, 建立纠

纷解决平台。如“好厝边会所”、“商圈法律服务站”、“阳光法律服务站”、“司法馆家”等, 这些机制都是在法院帮助下成立的。第三, 指导调解, 诉调对接。法院对调解员进行培训, 与人民调解委员会、医调委等调解机制对接, 对调解协议进行司法确认。第四, 参与非讼活动。社区法官走进社区, 开展法律咨询, 进行法律宣传, 参与、协助社区调解, 参与综合治理, 这些是审判职能的延伸, 不妨称之为“非讼活动”。

司法的乡土运作和建立纠纷解决平台, 可以从司法原理和纠纷解决原理得到解释: 指导民间调解, 宣传法律知识, 引导诉调对接, 这些活动与国家的司法政策是相符的, 其依据就是最高人民法院《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》、《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》等。台湾地区法院也有此种做法。由“司法院”制定的《法院便民礼民实施要点》第 30 点规定: “法院应主动利用各种机会, 或藉由传播媒体, 加强宣导法律常识, 并不定期接待民众参观法院, 教育民众法治观念。”因此, 法院从事上述活动是有法理依据和法律依据的, 具有正当性。

(四) 基层法院作为“无讼社区”建设主体的正当性

1. 应对社区法治资源短缺的需要。现代社区基于地缘产生, 是一种地缘共同体。共同体存在“默认一致”, 即共同体之间共同的、有约束力的思想信念^⑯。现代社会学理论认为, 现代社会是陌生人社会, 社区是陌生人社会中的共同体。如此判断, 从中国社区来看, 则显得过于简单, 因为它没有看到中国城市社区的复杂性。在我国, 生活于城市社区的人并不分享共同的信念, 行为模式差异较大, 社区居民

^⑭ 熊云辉 《权力如何组织——信访机构与司法机构比较分析》, 载《井冈山大学学报》2011 年第 6 期。

^⑮ 齐树洁 《民事程序法研究》, 科学出版社 2007 年版, 第 110 页。

^⑯ [德] 斐迪南·滕尼斯 《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》, 林荣远译, 北京大学出版社 2010 年版, 第 58 页。

缺乏联系的纽带。因此,城市社区尽管存在聚集群体,却缺乏一套行之有效的治理机制和化解纠纷的有效途径。这突出体现为两项缺失:一是规范体系的缺失。尽管存在国家法,但法律规范社会化不足,社区居民并没有内化于心,关于法的共同意识是缺失的,而与此同时,法以外的规范(道德、礼仪、习惯等)随社会的急剧变化而消解、异化,并因人而异,社区居民在规范上缺乏重叠共识。二是纠纷解决机构的缺失。尽管社区存在居委会和人民调解委员,但人员素质制约了这些组织功能的发挥。首先,作为中国最重要的社会自治组织形式,居委会无论在数量上还是力量上都无法承担起和谐社会创建所赋予的法治任务,无法实现凝聚共识

的治理使命。据统计,2010 年中国社区居委会为 87057 个,社区居委会成员 43.9 万人^①。在 43.9 万人中,拥有职业资格的助理社会工作者及社会工作者的人数仅有 6717 人,大学专科以上文凭者为 150738 人,仅占社区居委会成员总数的 34.3%^②。对比中国庞大的人口,社区居委会无论在人员数量还是素质上,都无法在常规的社区工作之外向社区民众提供法治资源。其次,人民调解出现失灵的现象。根据统计,2006 年至 2010 年,人民调解委员会及调解人员均呈减少趋势,2010 年 81.81 万个人民调解委员会仅有专职司法助理员 72698 人,调解人员 466.90 万人,仅调解民间纠纷 841.84 万件,平均每位调解人员一年仅调解纠纷 1.803 件。

人民调解工作基本情况统计 (2006 - 2010)

项 目	2006	2007	2008	2009	2010
专职司法助理员 (人)	62573	60824	74147	72704	72698
人民调解委员会 (万个)	84.3	83.66	82.74	82.37	81.81
调解人员 (万人)	498.19	486.87	479.29	493.89	466.90
调解民间纠纷 (万件)	462.80	480.02	498.14	579.73	841.84

从我国目前的情况来看,人民调解委员会的调解技能还无法达到专业化的要求,导致调解权威的缺失和调解效能的不足。

纠纷解决机构的缺失与规范体系的缺失互为因果,纠纷解决机构的缺失导致规范无法形成与传播,规范的缺失加剧共同行动、形成共识的难度,由此造成社区法治资源的缺失。因此,基层法院参与社区管理有强烈的现实需求,这正是基层法院开展“无讼社区”建设的根据。

2. 推动社区法治社会化的需要。法律规则需要经过系统学习和专门训练才能掌握和运用,实践中,法律规则和社区居民生活之间常常存

在着难以逾越的鸿沟。对于身处司法权最末端的基层法院尤其是派出法庭而言,它们联系社区居民日常生活最紧密,社区法官也更加熟悉社区“地方性知识”,能够以“地方性知识”包装法律专业知识,教化社区居民,实现法律的社会化,并体现司法的亲近性。因此,基层司法有必要分出一大部分资源用于对社区的教育与沟通,并利用各种机会去改变社区居民对法律的刻板印象,使守法成为社区居民的一种生活方式,从而有利于实现社区法治社会化。

3. 实现政治动员的需要。我国基层法院与人们生活最密切,是执政党路线、方针最直接的实施者。将执政党的政治期待有效传达到社

^① 资料来源:中国社会统计年鉴(2011年),中国统计出版社2011年版。

^② 资料来源:中国民政统计年鉴(2011年),中国统计出版社2011年版。

区居民,是基层法院义不容辞的责任。

在实现社区法治社会化的过程中,基层法院有其独特的优势。首先,法院有足够的动力。法院通过司法职能前移,将纠纷化解在萌芽状态,从而避免当事人卷入诉讼。而诉讼通过判决结案,未必能够实现案结事了,甚至还可能引发涉诉信访。其次,基层法院的工作人员是接受过系统法律训练并熟悉社区民情的专业人员,能够为社区法治社会化提供强有力的保障。第三,相较于社区和居委会工作人员,居民对作为“国家人”的基层法院工作人员有较高度度的信赖。

“无讼社区”建设体现了对基层司法和民众执行司法政策的双重动员。一方面,“无讼社区”激活了基层法院的主动性,司法职能前移,深入社区,了解纠纷发生的社会背景,从源头化解纠纷,在化解纠纷过程中,和风细雨地执行了司法政策;另一方面,“无讼社区”唤醒了民众和为贵的精神,在有效化解纠纷的基础上,培育了民众对司法的信赖,增强了对司法政策的心理认同以及对执政者的认同。

三、创建“无讼社区”的发展方向

“无讼社区”建设的终极目标则是实现社区自治,法院变主动为被动,成为“无讼社区”建设的保障者。因此,“无讼社区”建设的未来走向大体分为以下三个阶段。

(一) 人民法院为推动者,推动非诉讼纠纷解决机制的发展

1. 法官参与、指导社区调解工作,提高社区解决纠纷能力。法官进驻社区提供法律咨询或直接提前介入纠纷调解,已在当前“无讼社区”创建中广泛开展。进一步地,法院通过对社区、行业调解员等进行常态化的培训、指导,变“授之以鱼”为“授之以渔”,持续提高其诉讼外化解纠纷的能力;同时,法院还为民间组织、行业协会、社区自治组织、政府行政部门所进行的纠纷化解工作提供指导和帮助。

2. 为非诉讼纠纷解决提供司法确认,提高非诉讼纠纷解决的执行力。《人民调解法》和《民事诉讼法》规定的调解协议司法确认制度有利于避免纠纷的反复。司法机关通过审查调解协议,对其中符合规定的调解协议予以确认并形成法律文书,由此赋予调解协议制执行力,确保非诉讼纠纷解决成果的最终落实,起到了鼓励非诉讼纠纷解决发展的作用。与此同时,司法机关通过司法确认对非诉讼纠纷解决进行监督、指导,通过对优质解决成果的肯定和不当协议的纠正,引导非诉讼纠纷解决组织提高纠纷解决的质量。

3. 整合社会纠纷解决资源,促进更多非诉讼纠纷解决机制的建立。除了发展社区人民调解以外,法院还将充分挖掘社会资源,包括民间组织、行业协会或政府部门等,以正在开展的“大调解”活动为契机,建立起更多的非诉讼纠纷解决机制,以“无讼社区”为基点进行延伸,因地制宜拓展“无讼社区”的内涵和外延。它们解决的纠纷不再限于狭义“社区”内的纠纷,实现了纠纷解决内容的多样化与类型化;纠纷解决的主体也不再限于社区人民调解,实现了纠纷解决主体的本土化与多元化。

4. 辅导非诉讼纠纷解决组织制定规则,提高非诉讼纠纷解决的规范性。不同纠纷解决主体解决各自领域内某一类型的纠纷,往往具有一定优势。辅导非诉讼纠纷解决主体对其处理的某一领域的纠纷制定规则,一方面可使非诉讼纠纷解决组织的纠纷处理在实体和程序上有“法”可依,实现非诉讼纠纷解决的规范化;另一方面,这些组织制定的规范可对国家立法及政府规章未能覆盖的法律漏洞进行填补,形成软法与硬法的结合,以软法所具有的创制方式与制度安排的弹性、实施方式的非国家强制性、实现法律效力的非司法中心主义等优势弥补硬法普适性、稳定性和可预见性带来的个别

不适应性、僵化性以及滞后性的缺陷^①，实现软法与硬法在法律功能上的优势互补，在一定条件下还可实现法律规范上的相互转化^②。将前述软法规范纳入司法机关案件审理的考量范围，既为法官审理案件提供了参考标准，同时也对非诉讼纠纷解决起到了鼓励与肯定的作用。

(二) 人民法院为引导者，引导多元纠纷解决机制的建立

1. 完善审前程序。通过建立当事人诉权的保障机制和案件分流的程序机制，使得来到法院的纠纷并不单指向审理判决，而是被有序地引向适当的纠纷解决途径。人民法院形成一个纠纷解决中心，以完善的审前程序保证当事人对纠纷解决方式的选择自由，保证当事人对纠纷解决成本的充分了解，保证当事人从选择非诉讼解决方式中获得实益。在此基础上，通过长期的审前程序运作引导社区建立起纠纷解决的导向机制，即将纠纷解决中心前移至社区，由社区来引导社区居民在遇到纠纷时对解纷机制进行选择。

2. 建立非诉讼纠纷解决选择和衔接规则。可以采用运作较为成熟的仲裁机制为样本，建立起更多的非诉讼纠纷解决与诉讼、非诉讼纠纷解决之间的选择和衔接规则，使多元的非诉讼纠纷解决机制各司其职，网络化运作。

3. 规范非诉讼纠纷解决组织的管理。从组织设立的标准、程序、责任制度到人员配置、资质、培训等建立起一套完善的规范，一方面规范非诉讼纠纷解决组织的设立和运作，另一方面使得社会根据规范自发地生成非诉讼纠纷解决组织。

(三) 人民法院为保障者，为社区治理模式的演进提供助力与保障

在“无讼社区”创建过程中，司法机关推

动非诉讼纠纷解决机制发展并引导多元纠纷解决机制建立，为社区治理模式的演进提供了重要的助力。具体表现如下：

1. 保障社区多元主体共治。解决纠纷主体的多元化，实际上也就实现了社区治理主体的多元化，实现了社区由政府管理模式向政府主导、公共参与的混合治理模式，维护社区自身治理供给与社区外部治理供给的平衡，促进社区由线性治理发展为网络化治理，并让“无讼”内化为社区居民的诉讼观和法律意识，助力社区再造，重塑社区共同体形象；让社区成为具有较强自愈能力的社会单位，发挥其作用，与社会公平正义最后一道防线——司法审判相辅相成，共同维护社会稳定和经济繁荣发展。人民法院作为推动者、引导者，最终也将长久地为这种建立起来的多元共治提供司法保障。

2. 保障公民参与。在“无讼社区”中，每个公民都可以是纠纷调处者，而不仅是纠纷当事人，由此增加了公民体验司法的经验，从而提高了公民参与社区活动的热情。

3. 营造“无讼”舆论氛围。法院通过平面、网络等媒体进行常态化的宣传，势必引起民众对于这一新事物的更多关注，并最终得到他们的认可和肯定。

4. 再造社区共同体形象。通过“无讼社区”的长期创建，营造“无讼”舆论氛围，将矛盾纠纷经过适当的非诉讼化解或最终进入司法程序得以消解。这对社区共同体的维护具有重要的现实意义。一方面，修复社区情感裂痕，并使社区具有较强的自愈能力，再造社区共同体的形象；另一方面，重塑社区居民作为共同体一员的主体意识，自觉维护社区稳定，以社区的稳定保障社会的稳定。

(责任编辑：许小峰)

^① 吴春梅 《软法之治：法治化建设的重要推力》，载《光明日报》2010年7月25日第7版。

^② 罗豪才、宋功德 《认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践》，载《中国法学》2006年第2期，第11-13页。