

通过司法的基层社会治理： 解释框架与转型空间

李炳烁

内容提要 基层司法是推进基层社会治理能力与治理体系现代化过程中的参与者、实践者、保障者。通过司法的社会治理是我国社会治理的重要命题。司法机制之所以要进入基层社会治理的论域,既与宏观层面上公共事务治道变革的趋势相关,也与当代中国基层社会矛盾冲突、诉讼案件不断攀升的现实社会情境相互关联。从历史发展的逻辑延续来看,经由市场经济、民主政治乃至法治文化熏陶所形成的日趋开放、流动、去身份化的现代化社会的来临,构成了社会治理过程中基层司法机制创新的转型空间。以基层司法创新推进社会治理能力的提升,在目标设定上,必须坚持人民民主、良法善治和社会和谐,同时要坚持积极、系统的司法理念,在制度机制完善上探索空间。

关键词 基层司法 创新机制 社会治理

李炳烁,南京师范大学法学院博士后 210023

江苏大学法学院教授 212013

党的十九大报告提出,推进国家治理体系和治理能力现代化,推动社会治理重心向基层下移。“全面推进依法治国,基础在基层,工作重点在基层。”^[1]“基层社会治理由此成为国家法治发展与治理能力、治理体系现代化的基础性工作。基层司法是推进基层社会治理能力与治理体系现代化过程中的参与者、实践者、保障者。通过基层司法体制与机制的创新发展进而促进我国基层社会治理能力的进一步提升,开辟“通过司法的社会治理”的通途,乃是当前以及未来一段时期我国社会治理的重要命题。十九大报告在总结以往社会治理经验的基础上,进一步提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”,强调“加强社会治理制度建设,进一步完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障五位一体的社会治理体制,切实提高社会治理的法治化、社会化、专业化、智能化水平”^[2],从而为新时期我国社会

本文为国家社科基金项目“基层司法创新机制研究”(11CFX063)阶段性成果。

[1]《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,[北京]人民出版社2014年版,第36页。

[2]习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,[北京]人民出版社2017年版,第49页。

治理发展描绘了新的蓝图。在这种情况下,深入分析基层司法创新与基层社会治理的关联机理,厘定社会治理过程中司法机制创新的转型空间,明确以司法改革推进基层社会治理能力提升的可能路径,也就成为拓展基层司法创新机制研究的理论视域、探索基层社会治理能力提升法律范式的重要内容。

一、司法机制与我国基层社会治理的关联命题

讨论司法机制与我国基层社会治理的关联问题,其实质是要回答基层社会治理中缘何要引入司法机制。在笔者看来,司法机制之所以要进入基层社会治理的论域,既与宏观层面上公共事务治道变革的趋势相关,也与当代中国的现实社会情境相互关联。

1. 公共事务治道变革是司法机制与基层社会治理相关联的宏观背景

实现有效的社会治理,建构和谐有序的社会关系,是人类社会发展中永恒的追求。从历史角度看,对于社会秩序与社会关系的管理,在不同的历史时期以及不同国家或地区都存在一定程度的差别,但总体而言,“从‘统治’走向‘治理’,是当前世界各国公共事务治道变革的总体趋势”^[1]。这一趋势,同样也可适用于对当代中国社会治理变迁的描述。新中国成立以后,我国建立了计划经济体制,行政权力的身影弥漫于经济与社会活动中,而权力本身所具有的膨胀性、扩张性,更使行政权力深入到社会关系的各个角落,填满了公共生活的每一条缝隙。这种情况下,国家对于社会秩序的维护无疑是以国家权力尤其是行政权力的统治为核心的。然而,自改革开放以来,我国社会已经进入整体转型时期。“这一时期,正在形成一个具有相对自主性的社会,社会结构产生了剧烈、深入并持续不断的分化,社会利益主体和利益需求多元化,社会异质性和不平等程度增强,社会矛盾与社会冲突增多。”^[2]面对此种情境,传统的统治式的社会管控模式已经不敷使用,新的社会管理变革呼之欲出。

1998年,《关于国务院机构改革方案的说明》中首次提到“社会管理”这个词,强调政府的基本职能在于宏观调控、社会管理和公共服务。“社会管理”概念的提出,开启了我国社会治理变革的闸门。此后,在党的十六大、十六届三中全会、十六届四中全会等党的重要会议上,“社会管理”均得到持续深入的论述,社会管理的重要性日益凸显。2013年,十八届三中全会发布《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,第一次在党的正式文件中提出“社会治理”概念,明确要求将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标之一。该决定还从多个方面对如何创新社会治理体制进行了详细阐释,如激发社会组织活力、改进社会治理方式、健全公共安全体系、创新有效预防和化解社会矛盾体制,等等。从此以后,“社会治理”取代“社会管理”,成为新时期我国社会秩序建构的核心议题。

“社会治理”取代“社会管理”,并不仅仅是一个词语称谓上的变化,而是有着更为深刻的意蕴。“治理既是一个理念体系,也是一个方法系统;治理更是一种实践过程,这种过程以治理变革为内容,在趋向达到善治的过程中,每一步都需要治理创新。”^[3]对于司法活动而言,基层司法置身于我国社会基层治理的体系之中,是化解矛盾纠纷、调整利益关系、维护社会公平正义的前沿阵地,其机制创新与实践展开自然构成了基层社会治理发展不可缺少的组成部分。顺应从“统治”到“治理”的治道变革,积极参与基层社会治理实践,也就成为新时期司法工作不可回避的重要使命。

2. 多元主体合作共治是司法机制与基层社会治理相关联的理论基础

从主体结构层面看,从统治到治理的公共事务治道变革还意味着参与治理的主体的多元化与结

[1][3]南方日报社:《治理创新:广东的实践与探索》,[广州]南方日报出版社2012年版,第5页,第8页。

[2]郭风英:《从管理到治理:体制转型与理念变迁》,[成都]西南交通大学出版社2016年版,第2页。

构化。关于治理的理论甚多,其中有学者指出,“治理的传统含义正在发生深刻的改变,这意味着一种新的统治过程的来临,意味着能满足有序统治的条件正在悄然变化,或是该以新的方式来统治社会了。”^[1]联合国全球治理委员会于1995年发表的《我们的全球伙伴关系》报告中,清晰明确地提到了治理所具有的主体多元化特征。这一报告认为:“治理是各类或属公共的或属私人的个人和机构协同管理社会中的公共事务,所运用的诸多方式加起来的总和,它使彼此不同的矛盾、利益得以调和并且采取合作行动。”^[2]一方面,它含有使人们无条件服从的制度方面的规定和规则,另一方面,它也含有各种人们达成一致的符合其利益的非正式制度的安排。从这一颇具代表性和权威性的“治理”定义不难看出,“治理”一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威或其他手段维持秩序,处理公共事务,满足公共需要,其“本质在于它所偏重的统治机制并不仅仅依靠政府的权威或制度……它通过对公共权力的配置和运用来实现对社会的统治(领导)、协调和控制,进而达到一定的目标”^[3]。可以这样讲,在社会治理过程中,围绕着治理目标而形成的多元主体的参与与合作共治,已然成为治理区别于传统统治的关键所在。

在当代中国社会治理进程中,多元主体的合作共治同样也是治理实践展开的重要模式。只不过,与国外合作治理立足于市场、政府、社会等不同主体长久博弈的历史不同,我国社会治理中多元主体的合作共治从一开始就与我国社会现代化转型所带来的复杂性密切相关。现代化总是意味着复杂性的增生。“当前我国社会所处时代的复杂性与整体发展的不确定性在以指数的形式不断增大,我们正处在时代变革的前沿,社会所面临的问题是一种在全球大环境下产生的复杂系统性,各种各样的问题前仆后继的到来,无时无刻不在变化之中,并且相互联系、彼此缠绕。”^[4]面对此种复杂化情境,现代社会的治理结构也必须采取开放而非封闭的形态,“一个去中心化的、多元主体平等的合作治理时代”^[5]正日益呈现在我们面前。

在这样的时代中,司法尤其是基层司法在社会治理中必将扮演越来越重要的角色。“司法机关作为社会管理主体中发挥巨大作用的一环,司法机关对案件的审判活动从其所发挥的作用上讲就是一个解决社会矛盾、恢复社会秩序、调整经济关系、在微观上进行社会管理的过程。从宏观层面上来讲,司法判例具有树立导向、明确规则的作用,同时也引导群众依法、合理、理性地表达诉求,促进、示范、保障社会行为的发生。”^[6]司法所具有的这种角色与作用,与治理所蕴含的多元合作共治的内涵无疑恰可呼应。

3. 诉讼案件增长是司法机制与基层社会治理相关联的现实根基

司法机制与基层社会治理的关联发生于公共事务治道变革的宏观背景之下,蕴含于治理本身内涵的多元合作共治的意蕴之中,但其现实的展开却依赖于社会发展的历史与存在的现实基础。“任何一个社会的发展以及发展过程中的转型活动,与此前的社会秩序形成的历史都不能分离。”^[7]如果说以往我国社会治理主要依赖于行政治理的话,那么在社会主义法律体系已经基本建成、法治已然成为当今时代最强音的今天,司法治理或许应当转而成为社会治理的应然选择。随着诉讼案件数量的不断增长,通过司法方式解决利益冲突已经成为解决社会矛盾的重要途径。

[1] See James Rosenau, *Governance Without Government*, Cambridge University Press, 1995, p.4.

[2] 全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系(Our Global Neighborhood)》,〔香港〕牛津大学出版社1995年版,第2页。

[3] 杨海坤:《中国特色政府法治论研究》,〔北京〕法律出版社2008年版,第236-237页。

[4] [5] 柳亦博:《由“化繁为简”到“与繁共生”:复杂性社会治理的逻辑转向》,《北京行政学院学报》2016年第6期。

[6] 王静:《通过司法的治理——法治主导型社会管理模式刍议》,〔北京〕《法律适用》2012年第9期。

[7] 陈江:《从行政治理到司法治理——中国社会治理模式的新选择》,〔北京〕《人民法治》2017年第7期。

在这样一个全新的社会样态中,人们的观念发生了明显变化,“诉讼不再被人们藏着掖着,也不再被认为是一种不道德的行为,相反它被定义为是‘权利的主张’,得到赞许与鼓励。更有进步意义的是,依法治国被视为治国的基本方略,法律与诉讼则也被看作促进社会文明、推动社会进步的工具,正义的实现似乎也被法律所垄断”^[1]。而在诉讼数量日益增长的现实表象之下,隐藏的则是社会中日渐繁杂的冲突与矛盾。这种日渐发展的社会冲突与矛盾,反过来也对司法的社会治理功能提出了挑战。这恰如有学者指出的那样,“复杂性往往不会自己去揭示,治理模式的适应性调整更不可能被动地等待由复杂转变为简单,是现实逼迫治理主体必须在混乱的情形下学会与复杂性共同存在、共同发展”^[2]。司法参与社会治理,也必须回应这种复杂性增生的现实,“通过司法活动能够发挥积极能动的作用,促进对社会的治理,填补法律规范与社会现实之间的鸿沟,落实法治的目标与价值”^[3],这对于现代化进程中的中国社会治理实践具有非常重要的现实意义。

从司法机关参与社会治理的具体实践来看,正视社会中人们法治与权利观念发展的现实,积极采取有效措施充分履行司法职能,也是基层司法在社会治理实践中焕发活力的关键所在。如被评为“2013—2016年度全国社会治安综合治理先进集体”的广东省深圳市宝安区人民法院,其社会治理成效显著的重要原因即在于该人民法院在实践中能够积极回应社会司法需要,纵深推进司法改革,在参与社会治理过程中坚持系统治理、依法治理、源头治理,通过诉前联调、特邀调解等方式,建立多元化纠纷解决机制,建设网上多元化纠纷解决系统,从而让综合治理工作焕发活力^[4]。这一典型事例表明,在推进基层社会治理的实践进程中,基层司法及其机制创新与全面提升社会治理能力之间仍有着广阔的作为空间。

二、司法机制与基层社会治理融合的转型空间

从历史发展的逻辑延续来看,从统治到治理的演进是改革开放以来我国社会发展的新探索。相对于改革开放之前我国社会相对静态甚至凝固不变的社会结构,今天的中国社会已经发生并且仍在延续着持续不断的动态变革。这构成了我们讨论通过司法的基层社会治理的基本语境,而经由市场经济、民主政治乃至法治文化熏陶所形成的日趋开放、流动、去身份化的现代化社会的来临,则构成了基层社会治理与基层司法融合的转型空间。概括而言,这一转型空间主要表现在三个方面:

1. 社会关系从封闭到开放的转型

社会关系是人们在社会生产与生活中建立的基本联系,它反映着人们的社会结合方式,体现着社会秩序和社会交往的基本样态。受制于特定时期社会生产与生活条件的限制,不同历史时期的社会关系也会具有特定的阶段性特点。总体而言,在前现代社会,人们相互间的社会关系总体上封闭于较小的人际圈子之中,封闭性成为传统社会关系的基本特征。而与此相对,现代化的到来总是意味着某种程度的开放性的发端,现代化进程愈是发展,社会的开放性程度也便愈是深入。“在前现代社会,人们大都通过面对面的交流互动来确定时间和空间。但是在现代社会,社会流动性不断加强,特别是互联网的急速发展,人们的社会交往日益摆脱了空间‘在场’的限制,时间和空间开始逐渐发生分离。‘时空分离’同时带来了吉登斯所谓的‘脱域’,即社会关系从有限的地域性关联中脱离出来,而在新的社

[1]姜涛:《诉讼社会视野下中国刑法的现代转型》,〔昆明〕《云南师范大学学报》(哲学社会科学版)2010年第6期。

[2]柳亦博:《由“化繁为简”到“与繁共生”:复杂性社会治理的逻辑转向》,《北京行政学院学报》2016年第6期。

[3]徐霄飞:《司法治理与社会管理创新》,〔北京〕《前线》2012年第1期。

[4]袁钰钟:《让社会治理显力度有温度》,〔北京〕《人民法院报》2017年9月22日。

会空间之中进行重组。”^[1]原本的“熟人社会”不得不过于“陌生人社会”后,人们必须打开传统有限的社会关系的局限与束缚,进入多元、开放的社会关系之中。

2. 社会属性从“固态”到“流动”的转变

伴随着社会关系从封闭到开放的转型,社会的属性似乎也正在发生从“固态”到“流动”的转变。对此,英国社会学家齐格蒙特·鲍曼曾有深入的论述。在他看来,“现代性正在从‘固体’阶段向‘流动’阶段过渡”^[2]。他指出,随着全球化的进展,权力与政治分离的趋势日渐明显,这会导致国家机构将越来越多曾归于其下的职能丢弃、转移。“这些职能被国家丢弃后,或者成为反复无常并且不可预知的市场力量的游戏场,又或者只能留给社会个体,依靠他们发挥主动性来关注本应由政府履行的社会职能。”^[3]而人们相互之间的连带关系也就不再像原来那样紧密,在变化无常的商品和劳动力市场上,人们日益习惯于分化、流动,而不是整合与固定不变,而社会也由此愈来愈“网络”化而不是“结构”化。以齐格蒙特·鲍曼的上述论述反观当代中国社会,几乎可以轻易地寻找到朝向“流动的社会”发展的例证。如在我国城镇化进程中,农村剩余劳动力大规模流向城市无疑即是社会流动性增强的表征。第二次全国农业普查数据表明,2006年农村外出从业的农民工达到1.32亿人,占农村劳动力总量的25%左右。再加上本地从事非农业的人数,大约8000~9000万人,就业转移到非农部门的农村劳动力数量大约为2.1~2.2亿,已然超过农村劳动力总量的40%。2016年末,国家统计局数据显示,全国人户分离人口为2.92亿人,其中流动人口虽然比2015年末减少171万人,但仍有2.45亿人。如此庞大的数字,足以证明,当代中国事实上已经处于一个流动性增强的“动态社会”之中。

3. 社会交往从非契约性到契约性的变化

在一个开放的、动态化的社会中,人们社会交往方式也必然随之发展改变。概括来看,人们社会关系的联结方式主要可区分为两种类型,即契约性关系和非契约性关系。若按照美国社会学家布劳的说法,也可称之为契约性交换与非契约性交换。契约性交换与非契约性交换在交换的主体范围、内容的涵义、程序上的意义以及交换的公正性原则等多个方面都存在差别。而从历史角度看,这两种交换在人类社会发展的不同阶段的地位也是不一样的。“人类社会的人际交往并非是源于契约中的交换,恰恰相反,人类社会关系是从非契约交换开始的,社会关系发达的产物不过是契约交换。”^[4]换言之,契约性的社会交往,实际是与现代意义的商品经济、市场经济相关联的。“当交换行为超越自然性社会联系并逐步打破地域的界限,在时间上和空间上发生分离时,契约就站在了交易的舞台上。在商品经济关系中,基于血缘、亲情、伦理、宗教、权力而形成的‘人对人的依赖关系’,即身份关系退居到次要地位甚至是被彻底粉碎时,就是每个人真正成为独立的个人和平等的主体之时。”^[5]这种变化,同样也是社会现代化转型值得注意的重要侧面。

上述社会现代化进程中发生的种种转型,对于基层社会治理中司法运作的影响是双重的:

一方面,社会现代化及其带来的社会关系开放性增长、社会属性的流动性的增生以及社会交往的契约性变化,都使得法治以及司法在社会治理中的重要性开始上升。法治主导型的社会管理模式成为现代化背景下的社会治理的必然选择。法治主导型社会管理模式是基于法治理念和法律制度而形

[1]牛玉兵:《农民权利体系的逻辑构造与制度创新——以城镇化空间转型为视角》,〔哈尔滨〕《学习与探索》2014年第2期。

[2][3][英]齐格蒙特·鲍曼:《流动的时代:生活于充满不确定性的年代》,〔南京〕江苏人民出版社2012年版,第1页,第3页。

[4]周安平:《社会交换与法律》,〔长春〕《法制与社会发展》2012年第2期。

[5]张文显:《市场经济与现代法的精神论略》,〔北京〕《中国法学》1994年第6期。

成的社会管理模式。相较于以往依赖社会道德或社会权威的管理模式,法治主导的社会管理模式具有三个基本特征:其一,以法治为主导的社会管理模式是以“行为-过程”为基础的法治。其二,法治主导的社会管理模式更加重视行动中的法、实践中的法。其三,法治主导的社会管理模式关注法治产生的实际效果,既关注法律的程序正义,也关注法律的实质正义^[1]。不难看出,以法治为主导的社会管理模式对过程、行动与效果的关注,无疑恰好与日趋开放、流动的社会转型趋向相适应。在这种情况下,法律与转型社会中的治理实践必然朝着同构方向发展,而司法作为法律实践中最为核心和关键的部分,其重要性也随之上升。对此,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出的“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平”的要求以及对于“司法公正对社会公正具有重要引领作用,司法不公对社会公正具有致命破坏作用”的判断,无疑是对法治以及司法所具有的社会治理功能与作用的明确肯定。就此而言,基层司法在实践中积极参与社会治理,努力构造“通过司法的社会治理”的途径,也就正当其时,拥有可做可为的广阔空间。

另一方面,基层司法实践的空间转型与变化,对社会治理活动也构成了不可忽视的挑战。其主要表现,一是基层司法的社会治理角色凸显与司法能力的相对有限形成的矛盾还有待于解决。进一步强化司法解决纠纷的基本功能,发挥其依法制约公权、保障人权的功能,同时依法制定公共政策,参与国家治理活动,是国家治理现代化对法院功能定位的应然要求^[2]。但就基层法院而言,上述几方面的功能发挥仍需持续努力。二是司法资源的有限性与诉讼不断增长的现实之间的冲突还有待解决。三是基层司法自身资源与社会其他治理资源之间的衔接关系还有待进一步理顺,法院自身的权威性还需进一步提升。如实践中出现的“信人不信法”“信访不信法”等现象,一定程度上即为司法权威不彰的体现。至于法院参与社会治理中出现的错位与跨界等非司法化现象^[3],其利弊得失仍需在实践中进一步检视。凡此种种,无不向我们展现了司法尤其是基层司法在社会治理中面临的挑战,这迫使我们去进一步思考社会治理语境下基层司法机制创新的可能路径。

三、以基层司法创新推进社会治理能力的提升

推进国家治理体系和治理能力现代化,是我国司法改革的重要指向。早在2010年,最高人民检察院就发布《关于深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法的实施意见》,要求检察机关通过对各领域的管制,积极参与到社会管理创新中来,帮教管理应当重点关注的人群,逐一排查、大力整治重点区域,建设管理“虚拟社会”,认真履行监督、预防、打击、保护的职责,完善法律监督机制,促进社会管理创新。2015年,最高人民法院发布的《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》也明确指出,跟紧人民法院改革的总体思路,让人民群众在司法个案中切实感受到公平正义,始终坚持司法为民,追逐公正司法的总目标,多种手段相结合彻底解决影响司法公正的难题,确保人民法院依法公正、独立行使审判权,不受任何机关、个人的干预,不断提高司法公信力,促进国家治理体系和治理能力现代化。由此,治理问题与司法改革的紧密关联凸显无疑。而在地方,许多地方法院也致力于社会治理,提出了加强和创新社会管理工作的实施意见,在把握庭审管理途径提高办案质量、完善机制建设整合社会资源以及提高队伍素质促进公正廉洁执法等方面进行了富有成效的尝试。这些意见、纲要以及地方实践,为通过司法改革推进社会治理能力提升提供了方向,积累了经验。然而,以前述社会治理与基层司法融合的转型空间为背景加以考察,通过司法实现治理能力提升的体制机制仍有

[1]王静:《通过司法的治理——法治主导型社会管理模式刍议》,〔北京〕《法律适用》2012年第9期。

[2]姚莉:《法院在国家治理现代化中的功能定位》,〔长春〕《法制与社会发展》2014年第5期。

[3]鲁篱:《论法院的非司法化治理》,〔重庆〕《现代法学》2014年第1期。

待持续探索。

1. 以基层司法创新推进基层社会治理能力提升的目标设定

在管理意义上,目标“是根据组织的使命而提出的组织在一定时期内所要达到的预期成果。目标是对使命的具体展开,是一个组织在限定时间内努力争取所能达到的、所希望的未来状况”^[1]。假若我们将基层司法创新与基层社会治理能力提升看作是一场有组织的实践行为,那么目标之于基层司法创新与基层社会治理能力提升也就具有了不可忽视的重要价值。从前述我国社会现代化所营造的转型空间出发,立足于国家治理体系与治理能力现代化的宏观蓝图,以司法改革推进基层社会治理能力提升,其基本目标应在以下几个方面:

其一,在政治维度上,以司法创新推进基层社会治理能力提升的目标是增进人民民主。在我国,宪法“一切权力属于人民”的规定,是人民民主最为典型的规范化表述。这意味着,在社会主义的中国,人民才是社会的主体,而民主是政治的文明形式。在以司法改革推进基层社会治理能力提升的进程中,其最终目标也理应以增进人民民主为依归。“司法应以人民政治为本,面向的是法治社会。司法机制的重要特征之一就是保卫民主和人权。司法权在现代社会得到的长足发展,其根本目的就是增加对民主和人权的保卫,这也是我们经常挂在嘴边,不断提起的司法为民的实质。”^[2]从这一目标来说,所谓“通过司法的社会治理”,也就是要创造人民治理社会的司法媒介与途径,实现司法为民与人民民主的良性互动与有机统一。

其二,在法治维度上,以司法创新推进基层社会治理能力提升的目标是实现良法善治。“一个成熟的司法体系背后一定存在一个成熟的司法理想,新的发展目标激励新的司法发展。良善司法是人们关于司法的远大理想和真心实意的愿望,是司法的高级境界,作为评价司法活动和司法行为的普适性标准,它也是特定社会中存在的关于司法的价值体系。”^[3]而“以国家治理现代化的世界元素和存在的中国标准来看,秩序、和谐、公正、效率、人权等当属其基本价值”^[4]。这也就是说,在通过司法改革推进基层社会治理能力发展过程中,应以良法为基础,以善治为追求。作为公共治理目标的“善治”在司法改革与基层社会治理领域的展开,内在地要求司法活动要以良法善治为依归。

其三,在社会维度上,以司法创新推进基层社会治理能力提升的目标是增进社会和谐。和谐是法律的重要精神的元素之一。“法的精神的内涵是一直变化的,它随着经济社会的发展和公共治理模式的改革不断演化与转换。在当代中国,为与物质文明、精神文明、政治文明、生态文明建设相协调,与经济、政治、文化发展的全球化趋势相匹配,和谐精神也逐渐成为中国法的主流精神,并统领法的其他精神要素。”^[5]而以前述良法善治的目标追求来看,在社会治理中推行良法善治,其必然也将导向和谐司法。这恰如有学者论证指出的那样:“良善的司法应当是以追求和实现和谐为目的的司法。司法机关既保障和谐社会的发展,也作为建设和谐社会的力量源泉,在构建和谐社会的进程中担负着重大历史使命和政治责任。司法与和谐社会具有本质的关联性。在一个充满矛盾和冲突的社会,离开法律和司法,要实现和谐是不可想象的。司法功能的正确、有效发挥,必然有利于和谐社会的建设。”^[6]

[1]王新宏:《现代管理学》,天津大学出版社2008年版,第120页。

[2]徐霄飞:《司法治理与社会管理创新》,[北京]《前线》2012年第1期。

[3][6]江必新:《法治百家谈:百名法学家纵论中国法治进程》(第三辑),[北京]中国长安出版社2008年版,第342页,第342页。

[4]张文显:《法治与国家治理现代化》,[北京]《中国法学》2014年第4期。

[5]张文显:《和谐精神的导入与中国法治的转型——从以法而治到良法善治》,[长春]《吉林大学社会科学学报》2010年第5期。

2. 以司法创新推进基层社会治理能力提升的理念更新

“理念”是社会科学的一个重要范畴。哲学中,理念被认为是那些不变的、永恒的非物质的本质或原型。而在法学家看来,法律理念则是“法律制定运用之最高原理”^[1],是在法的应然性上的基本认识与追求。从理论方面看,它是法及其适用的最高指导原理;从实践方面看,它是普通社会成员及立法者、执法者、司法者对待法的基本立场与态度、倾向和最高行为准则。理念存在层次之分,涉及多个方面。在笔者看来,在司法领域,当前通过司法改革推进社会治理能力提升应注重两个基本理念的引入:

其一,积极司法的理念。在我国,有关能动司法的讨论见智见仁,颇多分歧。本文采用了积极司法的理念:积极司法作为一种理念,其目的在于回应人民日益增长的司法需求,实现司法服务于人民的目标要求。而从其实践效果来看,积极司法理念的引入,也有助于最大限度地发挥司法解决纠纷的应有作用,为在现行法律框架内找到创新解决矛盾冲突的多样化路径提供可能,最终实现社会治理过程中法律效果与社会效果的统一。当然,强调司法权能的适度扩张理念,并不是鼓励司法脱离自己的本质限定。“作为治理者的法院,应‘恰如其分’地参与社会治理,承担与其职责相适应的社会治理责任。”^[2]在这一意义上,“法治”这一概念其实已经限定了积极司法的可能边界。

其二,系统结构理念。正如前文所述,社会治理的核心要义之一在于多元主体的合作共治。司法固然能够在社会治理过程中发挥其独特作用,但这种作用必须要与其他社会治理主体的作用实现有机融合,才能形成最大合力。就此而言,通过司法改革实现社会治理能力的提升,需要我们关注司法机关与其他社会主体之间的结构性、系统性的协调与配合问题。而这就需要引入系统结构的基本理念。换言之,在基层司法创新与社会治理能力提升过程中,我们既要深刻认识司法主体与其他社会主体在参与社会治理方式与进路上的差异,也要寻求司法与其他社会治理主体之间的有机耦合,从而建构一种更具适应性的、对外开放对内无界的复杂系统,在共生共在协同运作的过程中,形成相互补充、相互配合、相互联系、协调共存的社会治理格局,实现司法治理功效的最大化。

3. 以司法创新推进基层社会治理能力提升的实践方向

要使以司法创新推进基层社会治理能力提升落在实践之中,既需要制度完善,也需要机制、体制的创新。在体制层面,进一步“深化司法体制改革,推进审判体制和审判能力的现代化,确保人们法院依法公正行使审判权,发挥司法的职能作用,对于创新社会治理,促进社会公平正义,维护国家长治久安具有重大意义”^[3]。为此,应紧密结合全面推进依法治国的宏观要求,把握正确的政治方向,在司法人员分类管理、司法责任制度、司法人员职业保障等体制改革的关键问题上上下功夫,求成效。在机制层面上,在对纠纷解决机制进行多元化创新的同时,实现诉讼机制与非诉讼机制的合理有效连结,建立多元社会治理主体间的沟通合作机制,切实提升司法便民、诉讼服务的功能,探索通过司法建议等形式促进司法与行政、社会组织等之间良性互动的工作机制。在制度层面上,应紧密围绕以审判为中心的诉讼制度改革,健全审判权力运行机制,凸显司法化解社会纠纷、促进社会和谐公正的功能,使人民群众在开放、动态、透明、便民的司法运行过程中感受到法治的力量,从而以司法促进社会治理能力提升,建构起共建共治共享的社会治理格局,最终实现良好的社会治理。

[责任编辑:史拴拴]

[1] 习荣华:《中西法律思想论集》,〔台北〕台湾汉林出版社1984年版,第141页。

[2] 江国华:《通过审判的社会治理——法院性质再审视》,〔郑州〕《中州学刊》2012年第1期。

[3] 崔亚东:《司法体制改革与社会治理创新——上海法院深化司法体制改革的探索与实践》,〔上海〕《社会治理》2016年第6期。