

新时代能动司法的历史性突破与创新性发展

雷婉璐

(江苏大学法学院,江苏镇江 212013)

摘要:新时代能动司法承载着新的时代内涵、新的科学精神和新的任务要求,在价值维度、理论维度和实践维度三个方面,较以往提出的能动司法具有显著的历史性突破和创新性发展。价值维度、理论维度和实践维度分别体现新时代能动司法之科学理论依据的革新、价值属性的转向与丰富实践的创新。从价值维度看,新时代能动司法的价值属性从为“三保”政策提供司法保障转向提升公正与效率。从理论维度看,新时代能动司法在延续服务型、主动型和高效型的基础上进行了方法论视角下的拓展。从实践维度看,新时代能动司法的实践探索充分展现了新时代能动司法在司法体制改革和社会治理中的时代使命。新时代能动司法是经过实践检验的具有实践伟力的司法模式,是新时代发挥人民法院职能作用的必由之路。

关键词:新时代能动司法;价值维度;理论维度;实践维度

中图分类号:D926.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2023)06-0144-11

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2023.06.013

一、引言

2009年8月,时任最高人民法院院长王胜俊在江苏调研时,面对我国经济发展企稳回升的关键时期,指出:“能动司法是新形势下人民法院服务经济社会发展大局的必然选择。”^[1]服务型、主动型、高效型是能动司法的三个特征。由此,学界对能动司法的研究在2008年至2013年间达到高峰,苏力、顾培东、吴英姿、龙宗智、公丕祥、杨建军、姚莉、张志铭、夏锦文、方乐等学者从不同角度对能动司法进行了讨论。研究主题聚焦在三个方面:一是在与西方司法能动主义的比较研究中厘清中国能动司法的独特内涵;二是在阐明能动司法与被动司法的关系中探讨能动司法的限度;三是在整体性思维视角下辨析能动司法与调解、社会管理等的关系。从研究方法来看,以往研究多从概念本身出发,在语义的范畴内讨论能动司法的基本内容,较少从我国能动司法的具体实践中进行理论的提炼与升华。随着党的十八

收稿日期:2023-05-25

基金项目:国家社会科学基金项目“善良风俗之司法应用机制与基层社会治理研究”(21CFX003)

作者简介:雷婉璐,女,江苏大学法学院讲师,法学博士,主要从事法理学、司法学研究。

大顺利召开,中国特色社会主义进入新时代,人民法院在新的时代背景下承载着新的使命。2023年4月,最高人民法院院长张军在国家法官学院2023年春季开学典礼上重新提出:“要把能动司法贯穿新时代新发展阶段审判工作始终。”^[2]当下重提的能动司法在服务型、主动型和高效型方面与以往的能动司法有一定的延续和承接关系,但也赋予了新的时代内涵、新的科学精神和新的任务要求,具有显著的历史性突破和创新性发展。

进入新时代以来,虽多年未直接使用“能动司法”一词,但能动司法的实践探索从未停止,能动司法始终是人民法院工作的主旋律。在新时代的十年之际,重提能动司法既对新时代人民法院能动司法的实践探索给予了充分肯定,也为新发展阶段人民法院坚持能动司法指明了方向。重提能动司法不是在炒剩饭,也不是在修辞,而是经过充分调研,经过深思熟虑的。这要求我们立足中国国情,深入新时代能动司法实践,加强理论与实践互动,及时总结提炼具有中国特色社会主义法治特征的原创性理论和观点,深刻把握新时代能动司法的时代精神和科学内涵。对此,学界已有少量成果对新时代能动司法进行了相应讨论,主题集中在新时代对能动司法提出的新要求以及新时代践行能动司法的方法路径^[3-4]。现有研究从宏观上指出新时代能动司法与以往提出的能动司法有所不同,但尚未就新时代能动司法与以往提出的能动司法之间的重大革新展开全面、系统、深入研究。

有鉴于此,本文从价值、理论和实践三重维度出发,对新时代能动司法与以往提出的能动司法进行历时性比较,试析新时代人民法院能动司法的历史性突破与创新性发展,以期对新时代能动司法的时代精神和科学内涵作出深入阐释。之所以选取上述三个维度,是因为这三重维度分别体现了新时代能动司法之科学理论依据的革新、价值导向的转向与丰富实践的创新。借助价值维度诠释新时代能动司法的功能面向,以揭示其价值属性;通过理论维度探究新时代能动司法依存的概念前提,以揭示其科学理论依据;对实践维度的考察则进一步展现新时代能动司法在新的时代使命下的实践探索,以彰显新时代能动司法的实践伟力。

二、价值维度:能动司法价值属性的新阐释

能动司法的价值属性是关于能动司法于人而言的意义或效用问题。新时代能动司法的价值属性是回答新时代能动司法之“为什么”的问题,即为什么要坚持新时代能动司法,能动司法对于当下中国的法治建设意味着什么,它有什么样的效用或意义?新时代能动司法处于新的历史时期、新的时代背景和新的全局之中,其价值属性较以往必然具有不同的含义。

(一) 以往能动司法的价值属性:“三保”政策

党的十七大以后,在社会主义法治理念的学习实践活动中,最高人民法院提出了“能动司法”理念。2008年,由美国次贷危机引发的国际金融危机给我国经济社会发展造成巨大冲击,我国政府为此提出“保增长、保民生、保稳定”的“三保”政策,并把“三保”作为当时党和国家工作的大局。2009年3月4日,时任总书记胡锦涛在第十一届全国人大二次会议预备会议上指出:“今年是应对国际金融危机冲击、保持中国经济平稳较快发展的关键一年。切实做好保增长、保民生、保稳定各项工作,对于维护改革发展稳定大局,推进全面建设小康社会进程,具有十分重要的意义。”^[5]在“三保”大局中,人民法院必然参与其中,原因有二。第一,司法审判工作本身受到国际金融危机的重大影响,亟须理念变革。日益蔓延的国际金融危机引发的叠加效应,不可避免地对人民法院的审判、执行工作带来冲击,法院受理案件数量出现爆发式增长的势头。2008年,全国法院受理案件的数量突破1000万件大关。金融危机给人民法院司法审判带来了许多新情况、新问题,对人民法院的司法理念、司法方式和司法效果提出

了新的挑战与考验^[6]。第二,司法机关是国家政权体系的重要组成部分,必须把司法放在中国特色社会主义格局中来谋划,司法必须为坚持和发展中国特色社会主义服务。因此,为有效应对金融危机对人民法院审判工作造成的冲击,妥善处理矛盾纠纷,为“保增长、保民生、保稳定”提供司法保障和司法服务,最高人民法院在深入调研的基础上,结合地方各级人民法院的实践探索,提出了能动司法理念。2009年6月,时任最高人民法院院长王胜俊在宁夏各级人民法院调研时指出:“各级法院要充分认识当前经济社会发展的新形势,发挥审判职能,强化能动司法,在保增长中彰显大局意识,在保民生中彰显为民意识,在保稳定中彰显责任意识。”^[7]2010年,王胜俊指出:“努力克服金融危机对我国的不利影响,为保增长、保民生、保稳定提供有力司法保障,是人民法院学习实践科学发展观,深入开展‘人民法官为人民’主题实践活动,‘为大局服务,为人民司法’的中心工作。”^[8]可见,2009年能动司法的正式确立是在国际金融危机的背景下对人民法院服务“三保”所提出的政治要求,其价值属性具有鲜明的政策导向。

(二) 新时代能动司法的价值属性:公正与效率

十几年后的当下,我国经济发展进入新常态,取得了改革开放和社会主义现代化建设的历史性成就,党和国家事业全面开创新局面。新时代能动司法是把能动司法放在新时代习近平法治思想的指导下,放在全面依法治国的法律条线上,放在建设中国特色社会主义法治体系的蓝图中。全面依法治国基本方略的确立对新时代能动司法提出了新的要求。习近平总书记多次强调要坚持问题导向,不断提出真正解决问题的新理念、新思路、新办法。最高人民法院院长张军在调研中发现,法官在司法工作中存在保守裁判、判决缺乏司法公信力、办案压力大等问题。对此,他突出问题导向,提出解决消极审判、机械司法、就案办案问题的根本在于司法理念的转变,在于司法理念的现代化,而推进司法理念现代化的方式就是能动司法^[2]。当下,消极审判、机械司法现象较为突出的原因主要有二:第一,案多人少矛盾加剧。2015年4月,为解决“立案难”问题,充分保障人民群众的诉权,中央全面深化改革领导小组审议通过《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》,深化立案登记制改革。自2015年人民法院全面实施立案登记制改革以来,截至2022年6月30日,全国法院累计登记立案13837.17万件,全国法院平均当场立案率95.7%,部分省市当场立案率超过98%。与此同时,员额制改革导致办案法官数量减少,进一步加剧案多人少矛盾,法官面临巨大的办案压力,疲于应付,法官队伍逐渐产生法条主义现象。第二,法律适用的机械化。“《民法典》颁布实施后,很多人认为我国社会全部的民法问题都作了规定,办理案件只要适用相应的法律条文就行了。这种情况下,很多法官审理案件时只看一个具体的条文而忽视该条文与上下文、与总则乃至法律基本原理的关联。当遇到没有条文的时候,就相互推诿,消极处理。”^[3]这种消极审判和机械式司法的案件在审判领域频频出现,严重妨碍司法公正的实现和司法公信力的提升。新时代能动司法的提出正是为了克服司法实践中消极审判、机械司法、就案办案等不利于司法现代化转型的审判困境,推动司法理念的现代化变革,具有鲜明的问题导向。新时代司法审判工作的新困境对能动司法提出了新的要求,即如何应对案多人少矛盾,高效解决纠纷的同时保证案件裁判质量,达到法律效果、政治效果与社会效果的高度统一,即公正与效率的统一。

新时代能动司法强调以公正和效率作为能动司法的价值定位,以是否有利于司法公正与效率的提升为能动司法成效的检验标准。在公正与效率的价值导向下,面对案多人少的现实困境,能动司法首先要求从源头上减少进入诉讼程序的案件数量。法院应积极运用多元化矛盾纠纷化解机制、繁简分流等方式,将可以运用非诉讼方式、简易程序或速裁程序解决的案件先行处理,高效化解纠纷。其次,对于经过筛选后进入诉讼程序的案件,能动司法要求法院充分发挥主观能动性,负责任地在法律框架内寻求案件结果的最优解,尤其是新型案件、疑难案件以及有重大社会影响的案件。法官在司法裁判中应坚持情理法交融,使司法裁判在最大程度上符合人民群众的善恶观念,确保判决的正当性和可接

受度。新时代能动司法的价值属性是从政策导向到问题导向的转变,从贯彻实施“三保”政策向公正与效率的价值回归。

三、理论维度:能动司法概念内涵的新拓展

在明确新时代能动司法之“为什么”的问题之后,需要进一步追问的是,新时代能动司法“是什么”和“怎么做”的问题。以往提出的能动司法,强调中国特色社会主义司法的社会政治功能,强调司法要服从和服务党的执政目标和方略,把司法审判工作在党和国家工作大局中加以谋划和推进。因此,对于能动司法概念的界定亦是目的导向的,侧重于将能动司法界定为一种政治服务手段。新时代能动司法虽然在服务型、主动型和高效型等方面与以往的能动司法有一定的延续和承接关系,但在公正与效率的价值导向下,侧重于从方法论的角度,就能动司法应当如何发挥能动性的问题入手,对能动司法的概念内涵进行界定。

(一) 新时代能动司法内涵的守正创新

2009年,时任最高人民法院院长王胜俊同志在江苏调研时指出:“从根本上看,我们所讲的能动司法,就是要发挥司法的主观能动性,积极主动地为党和国家工作大局服务,为经济社会发展服务。能动司法是服务型司法。人民法院必须紧紧围绕服务经济发展、维护社会稳定、促进社会和谐、保障人民权益的要求,积极运用政策考量、利益平衡、和谐司法等司法方式履行司法审判职责。能动司法是主动型司法。人民法院必须主动开展调查研究,认真分析研判形势;主动回应社会司法需求,切实加强改进工作;主动延伸审判职能,积极参与社会治理;主动加强协调,努力形成合力。能动司法是高效型司法。人民法院必须根据经济社会发展要求,未雨绸缪,超前谋划,提前应对,努力把矛盾纠纷解决在萌芽状态。以上是能动司法的三个显著特征。”^{[1]3-4}这一论述是对能动司法内涵的高度概括,首先表明能动司法的核心在于“服务”,人民法院如何更好地为党和国家大局服务,为经济社会发展服务。其次,明确指出能动司法的特征是服务型、主动型和高效型。最后,指明能动司法的实现路径,亦是对服务型、主动型和高效型具体含义的进一步阐释。此时,能动司法的界定是目的导向的,侧重于从司法应当实现的为党和国家工作大局服务的目的出发,将能动司法界定为一种政治路径。这种界定容易造成一种谬误,似乎只要能够达到为大局服务的目的,司法就可以享有较大的自由度,由此引发了司法能动的限度何在、司法能动与司法克制的关系、能动司法是否违背了司法规律以及能动司法是否损害司法公正等质疑。如陈金钊指出:“现阶段最高人民法院所倡导的能动司法在某种程度上远离了法治的目标。因为能动司法在总的方面松动了规则与程序的严格性,其理论导向是消解法治。”^[9]新时代能动司法整体上依然具备服务型、主动型和高效型的基本特征,但在概念内涵上进行了创新与拓展。

1. 强调能动司法与司法规律的辩证统一。能动司法是符合司法规律的司法权运行方式,是普遍原则与中国实际相结合形成的中国司法的特殊规律。“有的观点将美国最高法院十九世纪初审理的‘马伯里诉麦迪逊案’中司法权力的扩张当成我们可参考的能动司法,有的认为法官走出法庭到社会‘揽案’是能动司法,这样的认识、观点完全错误,既不符合我国国情,也没有任何法律依据,若在司法实践中去‘探索’,那不是‘能动创新’,而是‘异动’、‘乱动’,必须谨防。”^[2]这一论断准确把握了司法权运行的基本规律,明确将能动司法限定在司法规律的范畴内。“对符合审判工作规律的能动司法意识,必须坚定树立,毫不犹豫坚持。”^[2]首先,司法的被动性是司法的一般规律,能动司法以被动司法为前提。被动司法强调人民法院奉行不告不理、控审分离的原则,在案件审理过程中坚持尊重当事人的程序选择权。但是,被动司法并不意味着否定司法过程中的自由裁量,更并不意味着阻碍司法职能的能动扩展。其次,能动司法应当恪守边界。能动司法不是盲动司法,不是法院大包大揽,不能把本来不属于自己职

权的事务硬包揽过来,能动司法与司法的中立性、被动性是辩证统一的。能动司法产生和派生于被动司法,从一定意义上讲,“被动司法”既为“能动司法”奠定了基础,也为能动司法提供了空间。一言以蔽之,能动司法必须在被动司法的基础上,在遵循不告不理和控审分离的基本原则上实施。被动司法构成能动司法的底线,也为能动司法提供了正当性基础。

2. 强调能动司法必须严格依法履职。新时代能动司法虽然仍肩负为大局服务的法治使命,但特别强调能动司法是在依法履职基础上的积极司法。“能动司法必须严格依法履职,政治效果、社会效果都是从法律效果延伸出来的,牺牲法律效果片面去讲所谓政治效果、社会效果,违背全面依法治国,丧失了法律基础,怎么会有好的政治效果和社会效果?”^[2]新时代能动司法指明合法性是能动司法发挥能动性的基本前提和路径,能动司法应当在实现法律效果的基础上追求政治效果与社会效果的统一,法律效果相对于其他效果具有绝对的优先性。新时代能动司法,是在依法履行法律赋予的职权范围内,在符合司法权运行的基本规律的前提下,以公正和效率为价值追求,积极司法、主动司法、负责任司法^[3]。可见,与以往能动司法目的导向的界定方式不同的是,新时代能动司法的界定是方法导向的,侧重于从能动司法发挥能动性的合法性前提出发,将能动司法界定为一种方法论路径。

(二) 新时代能动司法的范围与空间

司法解决纠纷的主要方式是居中裁判,但司法裁判所依托的诉讼程序具有成本高、效率低等弊端,因而往往作为最后一道防线的角色出场。明确新时代能动司法的概念内涵后,需要根据司法解决纠纷的阶段,分析能动司法作用的范围和空间。根据能动司法发挥的范围与空间的不同,可以将能动司法分为诉讼程序中的能动司法和非诉讼程序中的能动司法。

1. 诉讼程序中的能动司法。诉讼程序中的能动司法关注如何能动地发挥司法的裁判功能,最大限度地实现司法公正。“法条主义认为,法律的社会价值和社会目标已经包含在既定的法条之中,法院或法官只要严格依照法条行事,就能保证法律的社会价值和社会目标的实现。”^[10]然而,现实的情况是,司法裁判活动不可避免地具有能动性,因为还没有哪个成文法体系能一直摆脱对“法官立法”过程的需求^{[11]5}。第一,法律规定本身给法官留下了能动空间。首先,法律语言的开放结构使得法律条文在面对特定案件事实时呈现不确定性,需要通过法律解释进一步明确。这就要求法官在进行法律解释时,消除机械司法的陈旧理念,不仅需要理解法律规范内容本身,而且要吃透法律规范背后的法理,尤其要认识到法律条文应该是体系性、科学性的。其次,出现了所谓的法律空缺,即立法者在制定法律时本应考虑到某些情形但是出于种种原因并未就此类事项制定法律。此时,法官不能因没有法律规定而拒绝裁判,这就要求法官运用价值平衡、政策考量等方式,选择合适的非正式法律渊源为依据作出裁判,选择依据的标准应当是“符合人民群众最朴素的正义观”。“当需要填补法律的空白之际,我们应当向它寻求解决办法的对象并不是逻辑演绎,而更多是社会需求。”^{[11]13}第二,人民群众对司法公正的需求给法官提供了能动的内驱力。对于某个案件虽然存在可供适用的规范,但直接适用可能出现违背基本正义原理而导致形式正义与实质正义的严重背离^[12]。比如备受关注的“于欢正当防卫案”“赵春华非法持有枪支案”“许霆案”等,都不同程度地出现了形式正义与实质正义的不适应状态。能动司法不止步于仅在法律上结案,还要求在法律的框架内寻求原则性与灵活性相结合,追求法律效果、政治效果和社会效果的有机统一,有效回应人民群众对司法公正的基本需求。

2. 非诉讼程序中的能动司法。非诉讼程序中的能动司法是指案件尚未进入诉讼程序时,法院如何能动地运用非司法裁判的方式化解矛盾纠纷。能动司法源于庞德、霍姆斯、卡多佐以及波斯纳等人所倡导和主张的法律现实主义或法律实用主义法哲学。庞德认为法律应该是这样一种社会制度,即在通过政治组织的社会对人民的行为进行安排而满足人们的需要或实现人们的要求的情形下,它能以付出最小代价为条件而尽可能地满足社会需求——产生于文明社会生活中的要求、需要和期望——的

社会制度^[13]¹⁵³。法律应当以最少成本的方式最大化满足人民群众的社会需求,而诉讼恰恰是成本最高的纠纷解决方式,不利于满足人民群众对于高效化解矛盾纠纷的新期待。能动司法要求人民法院充分发挥对矛盾纠纷的预防作用和高效化解作用。第一,对尚未进入法院的矛盾纠纷提前预防。人民法院主动延伸职能,在日常工作中积极发现潜在的矛盾纠纷,采用发布司法建议等方式提前介入,避免矛盾纠纷进一步激化。第二,对于已经进入法院但尚未进入诉讼程序的矛盾纠纷,坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,从源头上减少诉讼增量。

四、实践维度:能动司法实践路径的新探索

能动司法实践是人类运用主观能动性,认识和改造司法理念与模式的现实活动。毛泽东指出:“人类的社会实践活动是人类认识的基本来源。人的认识来源于社会实践,认识是实践的反映,离开了实践,就不可能获得真知。”^[14]实践必然包含着人的主体性,实践是指人把人的目的、理想、知识、能力等本质力量对象化为客观实在,创造出一个属人的世界^[15]。马锡五审判方式自出现以来,作为一种实用主义进路的能动司法,其形成了一部生动的实践史,在实践中产生,在实践中发展并在实践中得到检验。如陕西陇县的“八四能动主义司法模式”“厦门无讼社区创建的探索”“河南社会司法改革的探索”^[16]。2023年6月7日,最高人民法院副院长杨万明出席“新时代人民法院能动司法”专题研讨会,并指出:“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,能动司法是人民法院在这场深刻革命中的具体实践。”新的时代背景对能动司法提出了新的使命,新的使命催生出新的实践。新时代能动司法的实践探索充分展现了新时代能动司法在司法体制改革、社会治理中的时代使命。^①党的十九大根据我国国情的变化,作出新时代我国社会主要矛盾已经从人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重大政治判断。能动司法的实践价值就在于积极主动回应司法的社会需求和人民关切,特别是人民群众对法治日益增长的新期待、新需求,解决人民群众日益增长的司法需求与人民司法供给不足之间的矛盾。

(一) 司法体制改革的能动落实

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对司法体制改革进行了重大战略部署,从顶层设计的高度为新时代司法体制改革搭建了四梁八柱。习近平总书记坚持以人民为中心,多次强调要“努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义”,这一论断深刻揭示了新时代我国司法体制改革的價值目标。“司法体制改革必须为了人民、依靠人民、造福人民。司法体制改革成效如何,说一千道一万,要由人民来评判,……深化司法体制改革,要广泛听取人民群众意见,深入了解一线司法实际情况,了解人民群众到底在期待什么,把解决了多少问题、人民群众对问题解决的满意度作为评判改革成效的标准。”^[17]司法体制改革归根结底是以人民为中心,即司法为民。新时代能动司法不仅是一种司法工作理念,而且是全面落实司法体制改革,实现司法为民的实践路径。这既是对能动司法的最高要求,也是能动司法的永恒追求。

1. 能动司法有助于回应人民群众的朴素正义观。随着人民群众对司法公正需求的日益增长,能动司法对司法公正提出了更高要求,体现了对更高层次的司法公正的追求。第一,能动司法有助于缓解个案多样性与法律一般性之间的矛盾。国家的实在法律规范具有一般性和抽象性,而法律所要解决的案件是个别的、具体的,因此,有时将具有一般性和抽象性的法律规范运用到具体性和个别性的案件

^①本文中所示的能动司法实践主要来源于最高人民法院报告、最高人民法院公报、中国法治建设白皮书、地方高级人民法院工作报告以及权威媒体报道等。

中去时会产生违背法律规范原意的结果^[18]。司法实践中经常出现“公正的判决无法得到公正的评价”,可称为司法公正的“内外温差”现象,实质上根源在于司法实践中存在的机械司法、就案办案问题。能动司法要求法官在办理具体案件时,在法律框架内努力寻求案件处理的最佳方案,努力使司法裁判“文本法”的适用符合人民群众感受的“内心法”。“只有那些以某种具体和妥切的方式将刚性与灵活性完美结合在一起的法律制度,才是真正伟大的法律制度。”^{[13]424}如人民法院审理“小区保安陪同送医案”“救助老人压断肋骨案”“医生电梯内劝阻吸烟案”“朱振彪追赶肇事逃逸者案”,旗帜鲜明地支持见义勇为,坚决反对“和稀泥”,引领良好社会风尚;审理“私自上树摘杨梅坠亡案”“高铁霸座案”“吃‘霸王餐’逃单摔伤索赔案”,让自甘风险者自负其责,让失德乱序者承担后果。第二,能动司法有助于缓解司法需求超前性与司法制度滞后性之间的矛盾。法律不可避免地具有滞后性,在法律实践中总会出现现行法律无法预知的新型案件、疑难案件。面对这些案件,人民群众对司法公正抱有更高的期待。此时,法官必须能动地在司法制度之外借助道德规范、习惯、社会主义核心价值观、法理等其他非正式法律渊源推动矛盾纠纷的顺利化解,实现对人民合法权益的保护,彰显司法公正。如人民法院审理“请求返还冷冻胚胎案”,保护丧偶妻子辅助生育权益;审理“号贩子逃跑摔伤索赔案”,判决追赶者无责;审理“高铁霸铺案”,判决曝光公共场所不文明行为无须担责等“人伦和情理胜诉”的温情判决。

2. 能动司法有助于回应人民群众对司法便利的需求。司法程序是最正式、规范、权威的解决纠纷方式,同时也是最复杂、严苛、烦琐的解纷方式,与人民群众之间具有天然的距离感,使得“打官司难”成为社会的强烈呼声。“打官司难”究竟难在哪里?“打官司难”是个综合性问题,概括起来,主要表现在以下几个方面。一是立案难。法院管辖范围有限,很多纠纷无法进入诉讼渠道。二是诉讼活动难参与。一般当事人缺乏专业法律知识,在诉讼的各方互动中无法有效参与。三是诉讼成本高。在诉讼活动中,各方参与者都需要付出相应的诉讼成本,包括经济成本和时间成本。四是执行难。长期以来,生效裁判难以兑现已成为执行工作中的最大顽疾。司法改革就是要破解司法工作中的难点、堵点、痛点,全面保障人民群众的司法利益。要解决“打官司难”的问题,根本途径是建立健全便民、利民、为民的诉讼机制,方便群众进行诉讼。司法便利化改革是本轮司法改革的重要价值取向。能动司法在第一次提出时就明确了司法应当为人民服务,这正是为了应对司法效率低下、司法脱离民众的现实困境,也恰恰是司法便利化改革需要解决的主要问题。第一,巡回法庭的实践探索。按照党中央部署,深化最高人民法院巡回法庭改革,6个巡回法庭审理了一大批重大行政和民商事案件,较好实现最高审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便群众诉讼等目标,被群众称为“家门口的最高人民法院”。“分布于全国的最高人民法院巡回法庭,有助于纾解区域司法协同的现实困境,成为区域司法协同的全新动力。”^[19]内蒙古、云南、西藏、青海等法院推广“车载法庭”,湖北、重庆、甘肃等法院在山区推广“背包法庭”,新疆和兵团法院深入农牧区开展巡回审判,广大法官深入田间地头、草场林区,就地化解纠纷,让司法更加便利人民、贴近群众。第二,打造一站式便民服务平台。推广安徽合肥“互联网+诉讼服务”经验,全国86%的法院建立信息化诉讼服务大厅,为当事人提供线上线下、方便快捷的“一站式”诉讼服务。全国四级法院全部建成一站式诉讼服务中心,服务项目从过去单一立案指引,扩展到50多项,各类诉讼事项在中心全部解决,建成了诉讼服务大超市。开发“智慧法院导航系统”,实现诉讼服务精准化,让数据多跑路,让群众少跑腿。第三,建立普法责任制。2017年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》,明确建立法官、检察官、行政执法人员和律师等以案释法制度。从组建“普法宣讲团”深入群众开展讲法活动,到结合新法、新案和社会热点召开新闻发布会释法、说理,再到拍摄法治微视频、微电影等,以多种普法形式拉近人民群众与司法裁判的距离。普法责任制的建立,一方面提升人民群众对法律知识和司法裁判作出过程的知晓程度,强化司法的公平性;另一方面通过提高人民群众的司法参与度来提升裁判结果的可接受度,增强对法律的信任

感。法治宣传教育在服务经济社会改革发展、维护社会和谐稳定、建设社会主义法治国家中发挥着不可替代的作用。

(二) 社会治理的能动参与

“所谓社会治理,就是特定的治理主体对于社会实施的管理。”^[20]党的十八届三中全会首次提出“社会治理”这一全新概念,党的十九大提出打造共建共治共享的社会治理格局,党的二十大提出“完善社会治理体系”“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”,重申“实现国家治理体系和治理能力现代化”这一目标。司法治理作为多元治理主体中的一员,在现代国家治理中具有独特的地位和基础作用,因为司法是现代社会秩序构成的重要基础,是现代国家进行社会控制的基本途径,也是现代社会实现社会整合的有效形式^[21]。中共中央印发的《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》明确将“社会治理法治化水平显著提高”作为总体目标之一。这一目标对人民法院有效预防和化解矛盾纠纷,完善社会治理机制体制提出了要求,也为新时代能动司法提供了依据和空间。新时代推进基层治理体系和能力现代化要求人民法院对于纠纷的处理,不仅要最终效果上达到有效化解的实质性后果,更要从化解过程上追求最小代价和最高效率,将矛盾消解于未然,将风险化解于无形。能动司法要求人民法院主动延伸职能,切实发挥主导作用,主动融入国家治理、社会治理,回应人民群众的社会治理需求,努力构建多元共治新格局。

公正与效率一直被视为司法过程所追求的基本价值目标,这两大目标有时和谐统一,有时对立冲突。然而,从某种意义上说,司法效率是司法公正的题中应有之义,人们不仅期待纠纷的解决应当是公正的,而且期待纠纷的解决应当尽可能迅速,即通过司法机关及时、有效地裁判纠纷,平息纷争,使当事人付出最小的成本实现自身的权利^[22]。正如法谚所言:“迟来的正义非正义。”我国司法工作一向重视多元化矛盾纠纷化解机制的探索,马锡五审判方式的特点之一即是消除“衙门”方法,实行审判与调解相结合,司法机关与群众共同处理案件^[23]。20世纪60年代,浙江诸暨县创造的“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决,实现捕人少,治安好”的枫桥经验更是高效解决矛盾纠纷的典型实践。2003年江苏南通建立“党政领导、政法牵头、司法为主、各方参与”的大调解机制。2005年初,湖南省提出了人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”机制,深刻体现了我国司法追求有效化解社会矛盾、维护社会稳定的能动实践。“能动司法的基本要求就是人民法院发挥主观能动性,积极参与从源头上防治矛盾纠纷,改变单打独斗的局面,配合党委政府大局工作,综合治理,实现案结事了。而大调解工作体系正是发挥司法能动性,主动与大局工作对接的重要接口。”^[24]

随着经济的飞速发展、科技的高速变革,新时代人民群众对高效解决纠纷的需求越发强烈,这对人民法院提高司法效率提出了更大的挑战。为此,《关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》明确提出“诉源治理”。2021年2月,习近平总书记主持中央全面深化改革委员会第十八次会议,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》,指出:“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。要坚持和发展新时代‘枫桥经验’,把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,推动更多法治力量向引导和疏导端用力,加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控,完善预防性法律制度,从源头上减少诉讼增量。”自此,“诉源治理”正式上升为国家社会治理领域的重要制度安排。诉源治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,也是人民法院参与社会治理的有效路径。新时代诉源治理的核心思路包括两个层面:一是源头预防为先;二是非诉机制挺前。新时代能动司法在诉源治理方面的实践探索较以往具有更前端和更联动的突出特点。

1. 能动司法有助于回应人民群众对矛盾纠纷的预防需求。诉源治理第一个层面要求从根源上减少矛盾纠纷的发生,避免大量矛盾纠纷涌入法院。新时代人民群众对于司法的要求,不再仅仅是单一

的最大限度实现个案的公平与正义,更需要司法机关对案件审理过程中发现的可能影响社会和谐隐患或因素提出建议,并督促相应单位或个人予以纠正,从而杜绝纠纷的再次发生,防患于未然。“通过司法的社会治理,绝不是单纯的居中裁判纠纷,而要向纠纷解决的中前端延伸,昭示法的引导、规范、教育功能,从而预防和减少纠纷。”^[25] 人民法院应当将司法工作向纠纷源头的防控方面延伸。第一,新时代司法建议工作的拓展运用。“法院在审理具体案件中发现行业部门存在的普遍性问题、当事人存在管理漏洞以及发现违法犯罪行为等,可以向相关单位发出司法建议,这也是法院依法参与国家治理活动的形式之一。”^[26] 司法建议制度在我国人民法院系统中长期存在,最初是为了应对改革开放后矛盾纠纷井喷式涌入人民法院的现状,后来正式确立为我国一项司法制度,是一项具有中国特色的制度实践。2012年3月出台的《关于加强司法建议工作的意见》明确提出“司法建议是人民法院坚持能动司法,依法延伸审判职能的重要途径”,并强调“充分发挥司法建议在维护社会和谐稳定、推动社会建设中的重要作用,不断提升人民法院化解社会矛盾和参与社会管理创新的能力和水平”。可见,司法建议工作的完善和推进是一种卓有成效的能动司法的实现形式。当下,司法建议是新时代最高人民法院坚持和发展新时代“枫桥经验”,做深做实能动司法,运用法治方式参与社会治理的重要举措。新时代司法建议的运用与以往相比,具有以下明显变化。一是数量倍增。2018年至2022年,浙江全省法院发送司法建议7282份,反馈率和采纳率从2017年以前的65%上升至81%,党政机关反馈率近100%^[27]。近年来,江苏法院注重发挥司法建议“防风险”“治未病”作用,建立涉安全生产案件和涉黑恶案件必发司法建议制度,共发送司法建议8000余份。越来越多的司法建议开始引导公共政策在法律授予的行政自由裁量权范围内发挥作用^[28]。二是涉及领域更加全面。司法建议作用的社会领域与所涉案件类型高度重合,广泛涉及民商事、刑事、行政、执行等案件。三是建议类型多元。从助推社会治理的方式和内容来看,司法建议可概括区分为纠纷解决型、解释说明型、裁判补充型、执行推动型、纠纷预防型和制度建立型六种,它们分别发挥推动个案实质化解、对特定领域案件裁判解释说明、补充裁判未尽之言、推动判决执行、预防类似纠纷和推动相关制度的建立完善等功能^[25]。新时代司法建议在人民法院各类审判活动中得到了越来越广泛的运用,成为人民法院化解矛盾纠纷、维护社会秩序、实现审判职能的重要方式,也是人民法院参与社会管理创新、承担社会责任的重要途径。第二,在提供法律咨询中提前预知风险。多地法院特别是基层人民法庭积极参与基层社会治理,开展“送法进企业”活动,为企业职工开展普法宣讲活动。在提供法律咨询中提前了解企业可能面临的法律风险,不仅起到提供法律咨询的服务功能,也提前在前端化解了一些潜在的矛盾纠纷。

2. 能动司法有助于回应人民群众对矛盾纠纷的非诉化解需求。诉源治理的第二个层面要求对于业已形成的纠纷,促进当事人优先选择和解、调解、仲裁等其他非诉方式予以解决,避免矛盾纠纷进入“诉”的阶段,降低当事人化解纠纷的成本。相比正式的诉讼程序,非诉讼程序具有速度快、成本低且同样具有法律约束力的特点,可以更好地满足当事人对矛盾纠纷高效化解的司法需求。因此,诉源治理要求人民法院能动地将非诉讼纠纷解决机制挺在前面。第一,探索多元解纷新格局。2016年,最高人民法院下发了《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》,明确了法院在进一步深化多元化纠纷解决机制改革中的任务,“人民法院要发挥司法在矛盾纠纷多元化解机制中的引领、推动和保障作用,建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制”。能动司法要求人民法院坚持把诉调对接的“调”再向前延伸,促进实现“抓前端,治未病”。如推广四川“眉山经验”、山东“潍坊经验”、安徽“马鞍山经验”,强调诉调对接,充分发挥人民调解作用,引导当事人选择调解、仲裁等方式化解矛盾。2022年,全国人民调解组织调解各类矛盾纠纷1494万件(含人民法院委派委托调解成功675万件),最大限度把矛盾纠纷吸附在当地、消除在萌芽状态,有力维护了群众合法权益。第二,探索联动解纷新机制。社会矛盾的能动化解是一个系统工程,单靠人民法院一家无法完成,这就要求人民法院在党的

领导下,在法治轨道上与其他各方资源形成合力,共同推动矛盾纠纷的有效化解。如人民法院联合司法部开展律师调解试点,完善律师调解制度。人民法院与全国总工会、全国工商联、退役军人事务部、中国银保监会、中小企业协会等单位协作,形成覆盖12个领域的“总对总”在线多元调解新格局。人民法院调解平台开通以来,共有9.6万个调解组织和37.2万名调解员入驻,在线调解纠纷3832万件,2022年平均每分钟有75件成功在诉前在线化解。

五、结 语

新时代能动司法在价值维度、理论维度和实践维度三个方面,较以往提出的能动司法具有显著的历史性突破和创新性发展。价值维度上,新时代能动司法的价值属性是从政策导向向问题导向的转变,从贯彻实施“三保”政策向公正与效率的价值回归。理论维度上,新时代能动司法在坚持服务型、主动型和高效型司法的基础上,从方法论角度强调能动司法必须坚持严格履职,能动司法与被动司法是辩证统一的。实践维度上,新时代能动司法在全面依法治国的战略背景下,肩负着司法体制改革能动落实和社会治理能动参与的时代使命。新时代能动司法的丰富实践即是践行其时代使命的实践历程。因此,新时代能动司法是经过实践检验的具有实践伟力的司法模式,是新时代发挥人民法院职能作用的必由之路。

参考文献:

- [1]王胜俊.坚持能动司法切实服务大局[M]//最高人民法院编写组.当代中国能动司法.北京:人民法院出版社,2011:3.
- [2]白龙飞.国家法官学院开学第一课——能动司法[EB/OL].(2023-04-12)[2023-11-13].<https://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-396042.html>.
- [3]张骐,孙宪忠,侯猛.“新时代人民法院能动司法”笔谈[J].中国应用法学,2023(4):9-23.
- [4]顾永忠,高子程,李学尧.“新时代人民法院能动司法”笔谈二[J].中国应用法学,2023(5):39-52.
- [5]胡锦涛.做好保增长、保民生、保稳定有重要意义[EB/OL].(2009-03-04)[2023-11-04].https://news.ifeng.com/mainland/special/2009lianghui/news/200903/0304_5755_1044697.shtml.
- [6]公丕祥.能动司法的生动实践——江苏法院加强国际金融危机司法应对工作的理论思考[M].北京:法律出版社,2012:13-21.
- [7]贺小荣.王胜俊在宁夏调研并与基层群众代表座谈时强调深入开展主题实践活动实现法院工作新发展[EB/OL].(2009-06-20)[2023-09-13].<https://www.chinacourt.org/article/detail/2009/06/id/362730.shtml>.
- [8]王胜俊.充分发挥司法能动作用保障经济平稳较快发展[N].人民法院报,2010-01-06(1).
- [9]陈金钊.“能动司法”及法治论者的焦虑[J].清华法学,2011(3):107-122.
- [10]顾培东.能动司法若干问题研究[J].中国法学,2010(4):5-26.
- [11]卡多佐.司法过程的性质[M].北京:商务印书馆,1997.
- [12]孙海波.不存在疑难案件?[J].法制与社会发展,2017(4):52-69.
- [13]博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2010.
- [14]刘敬东,张玲玲.实践论、矛盾论导读[M].北京:中国民主法制出版社,2017:41.
- [15]吴玉敏.总体性 实践性 历史性——马克思主义哲学几个基本观点探析[J].求实,2005(7):34-37.
- [16]杨建军.司法能动主义与中国司法发展[M].北京:法律出版社,2016:96-134.
- [17]习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020:147.
- [18]舒国滢.法理学导论[M].北京:北京大学出版社,2019:44.
- [19]陈寿灿,喻蔚.论基于最高人民法院巡回法庭的区域司法协同[J].浙江工商大学学报,2022(5):50-59.

- [20]王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J]. 国家行政学院学报, 2014(3):11-17.
- [21]程竹汝. 国家治理体系现代化进程中的司法治理[J]. 中共中央党校学报, 2014(3):15-21.
- [22]葛卫民. 论司法公正与司法效率[J]. 政法学刊, 2005(2):84-86.
- [23]张晋藩. 中国法制通史:第十卷[M]. 北京:中国法制出版社, 2021:429-430.
- [24]四川省高级人民法院研究室. 构建有中国特色的社会矛盾纠纷解决体系——“能动司法与大调解”论坛综述[J]. 人民司法, 2009(23):7-10.
- [25]张志成, 殷勤. 能动司法:司法建议助推社会治理的逻辑基础和功能优化[J]. 法律适用, 2023(8):165-176.
- [26]姚莉. 法院在国家治理现代化中的功能定位[J]. 法制与社会发展, 2014(5):57-59.
- [27]王贺. 司法建议:源于案件又超越案件的治理之策[N]. 人民法院报, 2023-08-20(1).
- [28]夏道虎. 深化诉源治理推动社会治理现代化实现新提升[EB/OL]. (2023-10-30)[2023-11-02]. <http://www.jsfy.gov.cn/article/96564.html>.

Historical Breakthrough and Innovative Development of Active Judiciary in the New Era

LEI Wanlu

(School of Law, Jiangsu University, Zhenjiang 212013, China)

Abstract: The active judiciary in the new era carries new connotations, scientific spirit, and task requirements. In terms of value, theory, and practice, it has significant historical breakthroughs and innovative development compared with the previous proposed active judiciary. The value dimension, theoretical dimension, and practical dimension respectively reflect the innovation of scientific theoretical basis, the transformation of value attributes, and the innovation of enriching practice in the new era of the active judiciary. From the value perspective, the value attribute of the active judiciary in the new era has shifted from providing judicial protection for the “three guarantees” policy to improving fairness and efficiency. From the theoretical perspective, the new era of the active judiciary has expanded from a methodological perspective on the basis of continuing service-oriented, proactive, and efficient justice. From the practical perspective, the exploration of the active judiciary in the new era fully demonstrates the era’s mission of the active judiciary in judicial system reform and social governance. The active judiciary in the new era is a judicial model that has been tested through practice and has great practical power. It is the only way to play the role of the people’s courts in the new era.

Key words: active judiciary in the New Era; value dimension; theoretical dimension; practical dimension



(责任编辑 张伟 郑英龙)