合意视角下城市社区民事纠纷解决机制构建[[1]](#footnote-1)

**王珂珂，程建华**

**（安徽建筑大学公共管理学院 安徽 合肥 230601**）

摘要：城市社区纠纷类型的多元化以及纠纷主体关系距离的变化决定了纠纷当事人对社区纠纷解决程序的需求也是多元的，这种不同的选择由各自的利益驱使和价值选择所决定。然而，当前的城市社区解纷机制未能充分尊重当事人的程序合意，如仍然禁止当事人合意扩大仲裁范围，当事人的诉权行使仍受到审判权严格限制等。过多的强制和无可选择偏离了社区纠纷的本质属性，使纠纷的解决程序欠缺一定的公正性和正当性。因此，在构建当前我国城市社区民事纠纷解决机制的过程中，应当以合意为基础，以公力救济作为最终解决纠纷的保障，充分发挥社会救济的功能和作用，并认可私力救济的法律效力，构建多种解纷程序有效协调运行的多元化的社区纠纷解决机制。

关键词：社区纠纷；合意；程序选择权；解决机制

中图分类号：D915文献标识码：A 文章编号：

**一、什么是城市社区纠纷**

随着城镇化的发展，我国城市人口呈现绝对增长的趋势，农村人口在源源不断地流向城市，城市社区数量逐渐增加，规模逐渐扩大，社区人口组织结构较之以往更为复杂，这些都导致社区纠纷无论在数量上还是在纠纷类型上都发生很大的变化，处理好这一转型时期的社区纠纷、重构社区纠纷解决机制对缓解社会冲突、提升社区管理能力、缩短城乡发展差距有着重要意义。

按照不同的划分标准，对社区会有不同的分类，如果从社区的地域环境、组织形式、人口组成标准来划分，可以将社区分为城市社区和农村社区。尽管随着社会发展节奏的加快和城镇化的进程，城市社区和农村社区发生了一定程度的融合，但由于两者组成居民的远近亲疏及居住地域环境等方面差异较大，在纠纷解决机制上仍应当类型化分析。[1]本文所指的社区范畴限定在城市社区，并不包含城镇化进程改革过程中形成的新农村社区，具体是指具有一定规模和自治能力，形式上有组织来进行规范和管理共同生活主体的社会单位。城市社区民事纠纷则是以属地为原则，在社区居民、法人、其他组织平等主体之间发生的民事纠纷。

**二、城镇化背景下城市社区民事纠纷及其解决现状**

在城镇化和人口流动加速之前，我国传统的城市社区组成人员并不复杂，外来人口所占比重很小，社区成员间都相互认识了解，社区仍是一个人际关系较为亲近的“熟人社会”，类型种类一般限于家事纠纷邻里纠纷等。社区居民考虑到以后的沟通和相处，纠纷解决的方式也多以和解或调解等非对抗的方式解决，在事实和利益上常常愿意适当地妥协或让步，因此，在解决纠纷的依据上，民间法往往比国家法更有适用的空间。[2]随着城镇化的加速和流动人口的增加，传统的社区成员关系和纠纷表现形式也在发生着较大的变化，社区纠纷的解决方式也随社会的需要进行着主动或被动的调整。

首先，社区成员之间的人际交往关系疏远，当事人主体意识增强。由于人口流动频繁，同一社区的居民可能来自不同的地区，生活习惯、价值观念、表达方式等都存在一定的差异，与此同时，城市社会生活节奏加快，工作生活压力增大，即使在同一社区生活数年，社区成员的交流也少之又少，这导致现代社区主体之间人际关系距离明显疏远，社区逐渐从传统的“熟人社会”转变成“陌生人社会”。经济的快速发展也在改变着人们的价值选择，现代社区居民关系的感情因素降低，当纠纷发生时，主体维权意识较强，权益的维护成为解决纠纷的首要出发点，所维护权益的范围也在扩大，不再仅仅限于基本的财产权和人身权，多种价值冲突和利益矛盾交织在一起使社区纠纷的性质变得更为复杂混乱。

其次，社区纠纷类型和表现形式发生较大变化。正是由于社区人际关系的疏远，这一时期社区纠纷的数量并未有明显增加，但纠纷类型呈现出多元化的趋势，纠纷当事人的对抗性在增强。就纠纷类型来说，除了常见的邻里纠纷、家事纠纷等，其他类型的民事纠纷如租赁合同纠纷、物业管理纠纷、产权纠纷、合伙经营纠纷、劳务纠纷、环境污染纠纷等类型逐渐增加。多样的纠纷利益诉求各不相同，对公正与效益的取舍也各有侧重，单一的纠纷解决方式是无法满足当事人的程序需求的。纠纷的表现形式也不再局限于一对一的对抗，群体性纠纷越来越多，这类纠纷涉及当事人多，社会影响大，当事人往往采取群体维权的形式来增强自身的力量和优势，有时还具有较强的组织性，但另一方面，由于是纠纷的直接利害关系人，群体的行为一旦失去理性的引导和组织，往往会伴随着感性的情绪发泄和秩序的失控。这类社区纠纷处理好了可以为以后的集体维权组织化提供正面的示范作用，处理不当不仅无法化解纠纷，还容易引发暴力性的群体性事件，导致社区甚至社会秩序混乱。另外，纠纷主体不再限于居民之间，还体现在居民和企业之间，居民和地方政府之间以及居民和社会团体之间的矛盾。

再次，社区管理和纠纷解决呈现出多元化趋势。作为组成社会的一个基本单位，现代社区的管理并非松散的、无序的，随着社会保障和管理制度的渗透，社区工作的运行不再仅仅限于简单的服务和物业管理，而是逐渐向规范有序管理和社区自治相结合的方向发展，社区自治是社区自身性质和组成人员权利的体现，在自治基础上引入一定程度的规范管理和行政协调，则是合理有效配置各类资源、节约成本的需要。在纠纷解决和维权模式方面也呈现出多元化的选择，由于社区主体和利益诉求多元，解决模式和调整依据并不单一，司法机关、行政机关、社会团体甚至公民个人都有可能成为解决纠纷的主体，个人和解、社会调解、行政调解、民事诉讼、民商事仲裁等各种救济途径可供当事人选择，同时在解决纠纷的依据上，无论当事人选择的是社会救济还是公力救济，国家法成为调整当事人民事关系的主要规范，传统社区纠纷中所依据的社会道德规范、风俗习惯等民间自治规范仅是解纷程序的参考。

**三、城市社区民事纠纷解决机制存在的问题**

解纷依据和程序的多元并不意味着当事人自主解决纠纷以及程序选择权得以保护，目前我国城市社区纠纷解决机制上仍存在诸多问题。

就私力救济来说，社区纠纷通过和解解决纠纷的比例并不少，和解是纠纷解决方式中成本最低、最有利于维护社区关系的一种方式，但由于没有强制力的保障措施，导致和解对纠纷的解决不具有彻底性，特别是在社区纠纷的法律事实判断中难免带有其他感情因素、社会因素的影响。同时，和解是当事人在无专业第三方介入的情况下进行，因此和解协议中意思表达和利益分配的准确性比较欠缺，导致双方当事人在真正履行义务阶段存在着各种误会和抵触情绪，以至于和解双方基于合意和相互信任出发解决纠纷，却以质疑和对抗的心态放弃对和解解纷程序的选择。

就社会救济来说，我国目前存在的可供社区纠纷当事人选择的方式主要有社会调解和民商事仲裁两种方式。社会调解是以社会第三方的力量介入民事纠纷中，在当事人自愿的原则下解决民事纠纷。实践中各个社区确实也设有人民调解室并配有兼职的调解员，但社区调解工作的积极性和主动性不足，调解的成功率也很低，很多调解工作流于形式。这一方面是由于社区居民对社会调解这一程序观念上的偏见，认为调解就是和稀泥，无法实现当事人所追求的公正与效益，更根本的原因是社区调解制度自身解纷功能的欠缺，作为兼职调解员的调解技能不足，调解主动性不强，调解程序的随意不能保证中立客观，调解协议的可执行性不强，这导致社区调解机构和社区居民之间的信任关系难以建立，社区调解形同虚设。仲裁较之于社区调解来说，对当事人的合意性有所限制，强制性有所增强。仲裁裁决的可执行性使仲裁成为社会救济中最为高效和彻底的纠纷解决方式，但目前我国社区民事纠纷主体很少会考虑选择仲裁这一解纷程序。[3]首先，仲裁的适用范围仍将大部分的人身权纠纷案件排除在外，而社区纠纷中家事纠纷、人身权纠纷始终占较大比例，仲裁法及仲裁实践中对此类案件一直持谨慎态度，不过有些仲裁委员会开始受理除人身权确权案件以外的设计人身权纠纷的案件，如基于人身权的财产请求权案件；其次，在仲裁委员会设置方面，除了几个一线城市仲裁委员会设立了分会，其他社区的市大多是仅设置一个仲裁委员会，社区民事纠纷的地域性较强，当事人、证据材料等往往都集中在社区，如果社区距离仲裁委员会较远，当事人考虑到时间、距离等成本通常会放弃对仲裁方式的选择；再次，我国仲裁在仲裁形式、仲裁员选择、仲裁法律适用等方面是以当事人合意为原则的，这有利于当事人自主自觉地解决纠纷，但对面以上选择时，社区纠纷主体并非都能作出正确的合理的选择，社区居民多是普通老百姓，对法律适用和仲裁庭的组成并不熟知，更别说根据案件作出有利于自己的选择了；最后，我国仲裁费用较高，仲裁程序和仲裁裁决受到司法权较为严格的监督和审查，在投入较高成本后，仲裁裁决如需执行仍要接受司法机关的再次审查，并且司法审查时限较长，这些都是很多当事人放弃选择仲裁的原因。

就公力救济来说，解决社区民事纠纷的方式主要是指民事诉讼。民事诉讼的解纷方式具有终局性，也最具权威性和强制力，是所有民事解纷程序中最彻底的一种方式。但任何制度都有其两面性，诉讼自身的费用昂贵、程序繁杂冗长等问题使人们不到万不得已不会选择这一公力救济。[4]虽然我国民事诉讼中设置了简易程序，但无论如何诉讼都是审判权的体现，程序的简化也只是相对的，作为国家公权力的审判权要接受当事人、公众、媒体和社会的监督，程序操作上必须严谨规范。另外，当事人对私权有着自由的处分权，这一处分权的自由不仅体现在实体利益上，还体现在程序选择权上，但是一旦进入诉讼阶段，审判形式、审理依据、审理期限等都由不得当事人，当事人的合意在诉讼中被严格限制甚至禁止。因此，就处分私权的自由度以及纠纷主体选择权的行使来说，诉讼并不是最佳选择。

**四、合意基础下构建城市社区民事纠纷解决机制**

城市社区纠纷主体的多元化、纠纷类型化的增多以及纠纷主体关系距离的变化决定了纠纷当事人对社区纠纷解决规范、解决目标以及程序价值的需求也是多元的，即使是同一纠纷，不同社区主体的程序选择和解纷目标也不尽相同甚至相反，这种不同的选择都由各自的利益驱使和价值选择决定，不宜用是非对错来评价或者用一个标准来对解纷程序或者当事人程序选择进行优劣排序，更何况任何一种解纷方式都不可能是完美的。因此，为纠纷当事人提供可选择的解纷程序，尊重当事人的选择并保障这种选择权才是程序设计应完成的任务。[5]城市社区解纷机制存在着不同方面的问题，但归纳来看，产生这些问题的最主要的原因是面对私权纠纷的解决，未能充分遵守当事人的合意，尊重当事人的选择，过多的强制和无可选择偏离了社区纠纷的本质属性，使纠纷的解决程序欠缺一定的公正性和正当性。当然，任何解纷程序都有利弊，任何解纷机制都有缺陷，但是如果在民事解纷程序设计中能最大程度地保障当事人的合意，那么这种缺陷和弊端也会因为赋予当事人程序选择的权利而被尽可能地减少或避开。因此，在构建我国城市社区民事纠纷解决机制的过程中，应当以合意为基础，以公力救济作为最终解决纠纷的保障，充分发挥社会救济的功能和作用，并认可明确私力救济的法律效力，构建多种解纷程序有效协调运行的多元化的社区纠纷解决机制。

第一，对最能体现当事人合意的和解解纷方式给予更多的认可和保障。社区中应当配有较为专业的服务机构，为当事人和解之前提供法律咨询等服务。和解是最快捷成本最低的纠纷解决方式，尽管是当事人的合意和自愿的体现，但这种合意或利益妥协中往往伴随着一定的无奈和不甘，在解决问题的彻底性以及和解协议的公正程度上欠缺。如果和解前能为当事人提供较为专业的咨询和指导，使当事人和解时更多一些是理性分析而非感性处理，更多一些专业判断而非固执己见，将很大程度上增加和解的成功率和公正性。另外，应当为当事人提供保障和解协议效力的配套机制。在双方当事人放弃对抗走向信任去合意解决纠纷后，对这种合意的保护和保障显得尤为重要，否则即使达成和解协议，很可能由于一方的翻悔而使之前的努力功亏一篑。目前，我国立法上将和解协议视为合同性质，对和解协议的反悔不会影响当事人向法院起诉，不过在诉讼中已达成的和解协议可以作为对方违约的证据。这在一定程度上保障了和解协议的效力，但为此当事人仍需付出较大的成本，并未达到和解这一解纷方式应有的功能价值。对此，应当考虑到我国实体法和程序法中的诚实信用原则的适用，当事人一旦达成和解协议，就应当自觉履行和解协议中约定的义务，义务一方不自觉履行的，可以依据有效的和解协议请求法院强制执行，法院经特别程序审查和解协议具有自愿性和合法性后，应当予以保障和解协议的执行。

第二，加强社区调解主体的积极性和专业性，落实调解协议的可执行性。城市社区中的“熟人关系”淡化，人们之间更多的是陌生感，调解在这种人际变化下似乎存在的空间并不大，但作为一种第三人参与的解纷方式，调解在解决社区纠纷中仍有不可比拟的优势，程序灵活，成本较低，再辅之以法院的调解协议确认程序的保障，其仍不失为当事人解决纠纷的最佳选择之一。就目前社区调解存在问题应从以下几方面完善：首先，增强调解的专业性。正是由于社区纠纷的特征变化，社区纠纷当事人对调解主体的信任不再来源于传统上的权威，而是来源于其调解的专业性和公正性，来源于调解主体对法律的应用经验和职业素养。因此，调解主体应当避免调解程序的随意性和调解内容的无原则性，即使是社会调解，仍应做到程序上保障双方当事人的平等和自愿；其次，调动调解人员的积极性。目前社区调解人员基本上仍以兼职为主，并未配备专职的调解人员，同时调解与否、调解成功与否都未与调解人员的业绩挂钩，应考虑在社区人力方面设置专职的调解员，调解员上岗之前接受专业培训，社区居民的打分和调解工作的效果纳入年度考核；再次，构建调审衔接制度。当地基层法院的工作人员每月轮流到所在城市社区值班，这样一方面可以为社区纠纷的解决提供专业的法律咨询义务，另一方面可以对社区无法调解的案件及时地进行指导，做好调审衔接工作，使社区纠纷当事人在对任何一种解纷方式选择时都有专业人员指导，有利于当事人作出正确理性的选择，社区纠纷也不会因为当事人维权不当发展成暴力性事件；最后，增强调解协议的可执行性。调解协议本质上仍是一种民事合同，但我国审判程序专门设置了“调解协议确认程序”，使其可以通过审判权获得国家强制执行力。在实践程序中，应积极引导当事人在达成调解协议后一方不自觉履行的情况下及时地启动这一确认程序，保障调解协议的内容得以实现，并对无故反悔的当事人给予一定的惩罚，作为违反诚实信用原则的法律后果在立法中确定下来。

第三，扩大仲裁方式解决纠纷的范围，保障社区当事人对仲裁的合意性选择，降低社区仲裁成本。将除了涉及人身权确权之外的民事纠纷都纳入仲裁受案范围，仲裁委员会根据需要在社区设置分会点，走进社区生活，为当事人选择仲裁解纷方式提供便利，提供法律咨询服务；当事人协议选择仲裁后，为当事人免费提供程序方面的法律服务，在尊重当事人合意的前提下引导当事人理性选择仲裁庭、仲裁员以及仲裁适用法律。缩短法院审查仲裁裁决的时限，限制司法对仲裁裁决的审查范围，尽快在立法上确立法院仅有权对仲裁裁决进行程序性审查，不得以裁决所依据的案件事实和适用法律等实体性问题错误为由拒绝当事人执行仲裁裁决的申请或撤销仲裁裁决的申请，以此保障仲裁权的独立性。

第四，调整民事诉讼中司法的强制性和私权处分的契约性之间的关系，适当扩大当事人的程序处分权的适用范围。当前民事诉讼的改革方向是在不违反法律禁止性规定的前提下，尽可能地尊重当事人的程序合意和实体合意。2012年全国人民代表大会对民事诉讼法的修改以及2015年最高人民法院对民事诉讼的司法解释中无不渗透这一理念。社区民事纠纷的特性更是需要在民事诉讼中对当事人合意的认可和合意范围的扩展。在案件的管辖权上，对协议管辖的范围应当进一步扩大。除了原告住所地、被告住所地、合同履行地等几个密切联系点，应确立更多的参考点供当事人选择，除了财产类型的案件，涉及人身权性质的案件也可以适当地纳入当事人选择管辖法院的范畴；在当事人诉权的行使上，除了有可能危害国家利益、公共利益和第三人利益的情形，法院的审判权不应对当事人撤诉权进行限制，充分保障当事人撤诉权的行使，即使判决确有错误，法院也不应干涉当事人撤回上诉的权利，但应当明确当事人撤回上诉即自愿放弃了程序性权利，不得以同一理由再次上诉；在审判组织的选择上，应当赋予当事人更多合意选择的权利，无论是简单的还是复杂的社区民事案件，都应当允许当事人合意选择适用简易程序还是普通程序，对效益和公正之间张力的把握交给当事人，在两者不可兼得的情况下由当事人来判断和选择对他们最重要的那部分价值。除此之外，在解决社区纠纷时，基层法院的法官应走出法庭来到社区，为调审衔接的有效运行提供服务，为当事人提供更为专业的咨询意见。

**参考文献：**

[1]李德恩.城市化进程中的社区纠纷解决机制:目标设定与系统优化[J].广西社会科学，2012，（03）:120-122.

[2]郭翔.社区化解民事纠纷的实践：制度困境、认识偏差及其克服[J].北京师范大学学报，2013,（02）:65-71.

[3]姚怀生,姚易.城市化社区法律纠纷产生的基本原因分析[J].人民论坛，2016,(02):133-135.

[4]（美）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，2002:153-157.

[5]郭星华主编.法社会学教程[M].北京:中国人民大学出版社,2014:120-127.

Construction of Civil Dispute Resolution Mechanism in Urban Community

from the Perspective of Consensus

WANG Keke, CHENG Jianhua

（Anhui University of Architecture, Hefei, Anhui 230601, China）

**Abstract**：The diversity of urban community dispute types and the changes in the distance between the parties to the dispute determine that the demand for community dispute resolution procedures by the parties to the dispute is also diverse, and the different choices are driven by their own interests and values. However, the current urban community dissolving mechanism fails to fully respect the procedural agreement of the parties. For example, the parties are still prohibited from agreeing to expand the scope of arbitration, and the exercise of the parties’ right to action is still subject to severe restrictions on judicial power. Excessive coercion and non-selection deviate from the essential attributes of community disputes, so that the dispute resolution process lacks certain fairness and legitimacy. Therefore, in the process of constructing the current civil dispute resolution mechanism for urban communities in China, it should be based on consensus; use public relief as the guarantee for the final settlement of disputes; give full play to the function and role of social relief, and recognize the legal effects of private relief; build a variety of dispute resolution procedures to effectively coordinate the operation of a diversified community dispute resolution mechanism.

**Key words：**community dispute; consensus; procedure option; resolution mechanism

**(责任编辑：侯净雯)**

1. 收稿日期：2018年04月15日

   作者简介：王珂珂（1980-），女，安徽界首人，副教授，硕士，主要研究方向多元化民事解纷机制。

   程建华（1979-），女，安徽枞阳人，副教授，博士，主要研究方向：民商法。

   基金项目：安徽省高等学校人文社会科学研究重点项目“城镇化进程中城市社区民事纠纷解决机制研究——以当事人合意为视角”（SK2017A0561）；安徽省哲学社会科学项目“利益衡量视阈下财产化衍生数据信息权益保护研究”（AHSKY2016D07）。 [↑](#footnote-ref-1)