**市域社会治理视角下人民法院践行**

**“枫桥经验”的职能定位**

——以济南市两级法院诉源治理工作为切入点

形成于社会主义建设时期的“枫桥经验”是具有鲜明中国特色的社会基层治理模式，其以“放手发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决”为核心要义，体现了高度的政治觉悟和柔性的管制策略，开创了当时中国基层社会管制理念和方式创新的先河[[[1]](#endnote-1)] 。60年来，“枫桥经验”的宗旨内涵不断丰富，应用领域全面拓宽，支撑手段日益完善，其已从“一城之计”发展成为“一国之策”。

一、脉络：“枫桥经验”对诉源治理的指导意义

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的《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》强调：“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，推动更多法治力向引导端和疏导端用力，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”[[[2]](#endnote-2)] 。诉源治理的意义在于第一时间，以最小成本遏制矛盾形成，减少非必要诉讼，从源头上预防和减少纠纷的产生和激化，这与“枫桥经验”中矛盾就地解决的内核完全契合，可以说诉源治理在一定程度上是新时代“枫桥经验”的发展延伸。

（一）阐明了治理目标——注重预防机制，化早化小

新时代“枫桥经验”强调党建引领、社会协同，综合运用司法、行政、政策等各种手段，最大限度的畅通沟通渠道，化解各类纠纷矛盾。而诉源治理工作注重矛盾预防性化解，推动纠纷化解的关口前移和重心下移，二者在确保各种痼疾顽症能够及时有效地破解在基层这一治理目标相一致 [[[3]](#endnote-3)]。

（二）确定了治理主体——注重协同互动，共治共享

社会治理强调中心共治，是在坚持党的绝对领导下的社会协同、公众参与。“枫桥经验”作为中国式社会治理的典型代表，在贯彻落实各级党委的指示的前提下，充分尊重人民群众的主人翁意识，鼓励社会力量自觉创造，这为诉源治理工作整合社会资源，推动利害相关共同体同向发力，提供了实践经验。

（三）规划了治理资源——注重功能挖掘，尽善尽美

已完成由乡村到城镇，由个例到范例的“枫桥经验”，在自治层面注重构建各部门统筹协调的“大调解”格局，善于运用现有全部手段，实现社会治理目标。当前的诉源治理工作同样坚持系统治理，纵深发力，将自治力量融入社会治理大格局，实现了对“枫桥经验”继承性与创造性的统一。

二、现状：济南法院基于“枫桥经验”的实践落实

诉源治理与“枫桥经验”存在本质特征的一致性、价值理念的趋同性、方法内容的相和性、历史逻辑的承继性[[[4]](#endnote-4)]。近年来，济南两级法院主动融入党委政法委领导下的“一站式”矛盾纠纷多元化解工作体系，创新诉源治理工作机制，关注重点领域成诉情况，持续提升司法促进社会治理体系和治理能力现代化的效能。

（一）创新多元解纷方式，完善诉源治理方案。**历城法院**在全市范围内创新性推出“法官驿站”创建工作，延伸司法服务触角，与基层网格员无缝衔接，助推“无讼社区”建设。**章丘法院**在黄河街道幸福河社区设立“无讼服务中心”，努力实现“纠纷不出社区、矛盾就地解决”。**市中法院**聚焦民生“解民忧”，打造全省首家“诉源治理中心”，按照“两平台、三方向、五模块”工作思路推进，为群众提供“菜单式、一站式、集约式”的多元解纷服务。创建“舒解纷”诉源治理品牌，成立“舒解纷”诉源治理宣讲团，舒解纷、速解纷，让百姓真正体验非诉纠纷解决机制带来的融暖舒解、心结速解。**槐荫法院**创新设立人大代表诉前调解工作室，将“代表来了”工作平台搭建在司法领域，特邀区人大推荐的优秀代表参与法院一站式多元解纷工作，发挥人大代表来自于人民的特有优势与法院审判职能优势相结合的强大功能，实现纠纷源头预防、多元调解、实质化解、促进社会治理。

（二）针对重点领域解纷，构建源头治理格局。一是发挥全省金融中心集聚优势，开创金融纠纷多元防治新格局。针对辖区金融纠纷类型多、增量大的特点，探索司法机关与金融主管机构、银行业协会等多元联动预防纠纷模式，建立金融纠纷诉源治理长效机制，有效化解金融纠纷，防范金融风险。**历下法院**在全省首创“诉前调解+赋强公证”解纷模式，设立全省首个金融多元解纷工作站，打造了金融纠纷多元化解的“历下品牌”，获得最高人民法院的好评，该项工作获评山东自贸实验区济南片区法治化营商环境十大创新案例。二是进一步创新物业行业纠纷诉源治理模式。**槐荫法院**建立主动协调司法局、住建局、办事处等先后召开座谈会，探索建立多元解纷长效联动机制，以推进“槐荫红色物业”建设为契机，与住建局联合建立物业纠纷诉调对接机制，物业公司拟起诉业主之前，先向住建局报备，并由“红色物业指导员”先行介入调解，就地化解纠纷，大量物业纠纷案件在诉前得到解决。**市中法院**结合地域特点及物业行业领域风险点，在打造共建共治共享的社会治理格局过程中，探索形成了物业服务纠纷前置调解、联动勘验、简案速裁、延伸服务四大机制的诉源治理新模式，创新“专业法官+解纷小组+送调同步”工作法，努力将物业纠纷预防在源头、化解在诉前、解决在社区。三是进一步加强医疗纠纷诉源治理。积极与山东循证医疗纠纷调解服务中心对接，调解医疗纠纷案件。探索在省立医院、省中医、齐鲁医院、千佛山医院4家医院设立了人民法院特邀调解工作室，派驻调解员现场化解医疗纠纷，实现医疗纠纷的源头化解、诉源治理。

三、探寻：“枫桥经验”下法院工作的发力限制

新时代“枫桥经验”要求运用系统化治理思想，来应对无序参与带来的社会治理风险，实现社会治理内容的有序联动，进而创设出兼顾治理秩序与治理活力的社会环境。[[[5]](#endnote-5)]济南市两级法院以“枫桥经验”为引领，着力推进诉讼纠纷源头化解，在此过程中首创了一系列源头治理方式方法，但这种仅在诉讼前端纠纷化解的模式，实质是仍是一种后置性处理模式，人民法院在整体治理格局中的效用发挥需进一步厘清。

2019年，最高人民法院在《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》中明确指出“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7月，《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》中再次强调“法院要坚持党对人民法院工作的绝对领导……要加强联动融合，重塑诉讼格局”。基于中央及最高院对诉源治理的肯定态度及该工作对缓解法院人案矛盾的突出效用，各地法院纷纷主动出击，着力探索诉源治理改革之下自我功用的实现路径，而这种“走出去”式的改革实践似乎与法院的传统定位存在冲突。

“诉源治理”是在多元化纠纷解决机制改革背景下防范化解矛盾纠纷的一项重要举措，[[[6]](#endnote-6)]主要通过四个层次的部署加以实现：一是止于萌芽，在基层治理上避免、减少纠纷的发生；二是避免已经出现的纠纷形成诉讼，促进纠纷向诉讼外的解决方式分流；三是通过诉非衔接渠道高效化解已经成讼的纠纷；四是诉后评估及宣传教育，引导全民形成正确纠纷观、诉讼观。尽管诉源治理的概念和方案由法院提出，但人民法院作为维护社会公平正义的最后一道防线，将其直接置于纠纷发生的最前端已然超出了能动司法的界限，不仅可能导致法院工作重心的偏移，也将在一定程度上颠覆社会对法院在纠纷解决中兜底角色的认知印象。因此，厘清人民法院在诉源治理四个层次中的角色定位，正视法院承载社会治理任务的工作边界，才能正确发挥其在诉源治理工作中的正向效应，构建“梯度性”案源治理机制。

四、落脚：人民法院落实“枫桥经验”的角色定位

“枫桥经验”为人民法院在诉源治理工作中提供了价值引领和借鉴意义，但在当前诉讼纠纷源头化解的实现进路中，

人民法院较为后置的处置阶段难以衡平纠纷源头化解这一现实冲突，甚至存在与其他环节衔接不畅的情形，如何厘清角色定位，找准推动路径，是推动诉源治理工作的重中之重。

（一）防患于未然：源头预防，有限参与

在源头止纷阶段，人民法院的沟通重点应落于融入社会治理格局。在坚持党委、政府领导的基础上，发挥法治保障作用，对各类调解组织提供指导和服务，有序参与到综合化解矛盾纠纷的大格局。

党委领导政府负责、社会协同是诉源治理的基础[[[7]](#endnote-7)]，在国家治理体系中，人民法院在溯源治理的宏观格局和实践路径上应坚持在党委的领导下，积极参与社会治理体系建设，统筹各方力量在法治轨道上精准定位，准确对接。同时，应完善社会自治体系建立。将国家治理与社会自治相结合，人民法院应充分动员自治力量，引导基层党组织、村（居）委会、群团组织等参与前端纠纷化解，制定完善村规民约、行业规则、市民准则等地方性规范，明示社会价值导向，强化对潜在纠纷的预防和化解作用。

（二）应对以实然：诉前引流，积极协调

在诉前解纷阶段，人民法院沟通的重点应落于完善与非诉主体的对接机制。充分发挥司法能动作用，搭建诉调对接平台，明确非诉主体在纠纷化解的前端定位，强化对诉源治理工作中法律职业共同体的支持、引导与规范。

《中华人民共和国人民调解法》规定了人民法院对人民调解工作进行业务指导的基本原则，最高人民法院第五个五年改革纲要进一步提出，要完善多方参与的调解机制，构建立体化、多元化的纠纷化解体制。人民法院在参与过程中，应调动非诉讼纠纷解决主体参与的积极性，推动行业协会等向疏导端发力，构建纠纷解决前置新格局，法院在此过程中参与涉众型、疑难型案例“会诊”，提供解决策略及法治保障。另外，在人民法院内部设置线下诉调对接中心，建立行业性纠纷调解室，编制特约调解员名录，出台规范性文件对调解员的选任、职责、调解期限等明确规范。充分运用“互联网+”及大数据平台，完善在线纠纷化解平台的建设，发挥“数字赋能”作用，以互联网技术畅通矛盾主体协调渠道，减少纠纷沟通成本，着力打通内部办案系统信息与人民调解平台数据的共享与对接，不断提升查案、析案、办案的效率与质量。

（三）善后于已然：诉中纠纷，主动作为

在诉中审理阶段，人民法院沟通的重点应落于案件实质争议的判断之中。要妥善处理好每一起诉讼案件，不得因片面追求审判质效而忽略矛盾化解质量的提升，落实好法官的“中立”地位，回归法院本职定位，增强司法公信力。

要精准推进繁简分流，对于源头化解及诉前分流仍未解决的纠纷，降低当事人诉讼成本，减少诉累成为该阶段的关键要素。在当前司法资源紧张，案多人少矛盾突出的现实语景下，坚持繁简分流、快慢分道不仅有利于缓解法院内部的办案压力，更有利于充分保障各类案件当事人的实际需求。通过建立速裁团队，推进简案快审，对争议不大，事实清楚，证据充分的案件，在法律限度内简化程序，缩短办案周期，避免诉讼延迟导致的损失扩大。对于疑难复杂案件，贯彻繁案精审，通过专业研讨、大庭研讨及类案分析等措施，做好审理工作，降低上诉、发改率。善用示范诉讼化解群体纠纷，最高人民法院《关于推进案件繁简分流的若干意见》提出“探索实行示范诉讼方式”，人民法院可在事实共通，法律争议相近的群体性案件中选取一件或多件作为示范案件优先处理，以此作为类案解决依据，引导纠纷主体诉外解决，采用“示范诉讼”+“委托调解”的模型，引导大规模群体性纠纷主体预判风险，形成合理诉讼预期，以期达到“以讼止讼”的效果影响，实现对突发性社会群体矛盾的治理效果。

（四）追求于应然：诉后阶段，价值引导

在诉后评估阶段，人民法院沟通的重点应落于对纠纷化解效果的评估及反思。服判息诉并不是纠纷化解的最终环节，将司法精神及纠纷化解背后的价值理论传导向社会，引领公民形成正确的诉讼观、纠纷观，以诉讼结果反哺源头预防才是最终要义。

规范判后答疑及类案检索程序，诉源治理的效果，主要体现在纠纷离开法院的后续动态，一方面涉诉当事人本身不仅要案结，更要事了；另一方面过往案件的裁判结局对后续同类案件应产生示范效用。人民法院需对案件归类分析，针对类案的判后疑问、过往做法、审理思路及裁判观点出台法律文本，为治理主体提供稳定、明确的行为预期。转化裁判结果强化宣传教育。引导民众提升公共意识，培育法治思维，通过裁判文书说理进行正确价值引领，促进良好社会风尚形成。探索建立“两微一端”宣传模式，拓宽典型案例发布渠道，在不断提升司法大数据分析应用能力的同时辅以智慧诉讼服务升级，为人民群众提供互联网数字纠纷化解途径。同时，加强普法力度，推动“无讼”社区建立，择选贴民情，懂民声的典型案例广泛宣传，提升群众司法认同感。

促进法院在诉源治理中定位的回归，也属于诉源治理系统工作的重要任务。[[[8]](#endnote-8)]统揽“枫桥经验”在基层社会治理的实现形式，“共治”这一概念贯穿始终，而人民法院作为纠纷解决的终端，决定了其在源头阶段的有限性参与。诉讼纠纷源头化解是一个系统性社会治理工程，畅通纠纷解决机制不能一蹴而就，厘清法院在诉源治理中的角色定位将成为系统化建设迈出的重要一步。

1. []卢芳霞 李嘉豪：《“枫桥经验”》产生在枫桥的多维探析，载《浙江警察学院学报》2023年2月第一期总第195期。 [↑](#endnote-ref-1)
2. []习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十八次会议强调 完善准确全面贯彻新发展理念 发挥改革在构建新发展格局中关键作用，《人民日报》2021-2-20 [↑](#endnote-ref-2)
3. []王斌通《新时代“枫桥经验”与矛盾纠纷源头治理的法制化》，载《行政管理改革》2021.12 [↑](#endnote-ref-3)
4. [] 吴明军 王梦瑶《诉源治理机制下法院的功能定位》，载《司法实践》2020年第7期 [↑](#endnote-ref-4)
5. [] 陈榕 郁静娴《新时代“枫桥经验”在诉源治理中的实践与探索——以上海市嘉定区人民检察院工作实践为样本》，载《检察风云》2023年第10期 [↑](#endnote-ref-5)
6. [] 王国龙《法院诉源治理的司法理念及功能定位》，载《政法论丛》2022年12月第6期 [↑](#endnote-ref-6)
7. [] 张卫星《新时代法治中国建设中诉源治理的实施进路研究》，载《江苏大学学报（社会科学版）》2022年11月第24卷 第6期 [↑](#endnote-ref-7)
8. [] 陈文曲 赵哲雅《诉源治理中人民法院的定位》，载《中南大学学报（社会科学版）》2022年11月 第28卷第6期 [↑](#endnote-ref-8)