

基层诉源治理模式的创新与完善

——以杭州市临安区“微法庭”模式为例

方叶佳

浙江工商大学

摘要：随着社会转型与经济发展，案多人少的矛盾逐渐突出。对此，诉源治理成为深化司法改革的重要内容，各地纷纷建设多元解纷机制以响应政策号召。杭州市临安区人民法院首创“微法庭”模式，通过“微法庭”联合村镇街道的基层力量，融入智慧因素提供便民高效的司法服务，显著提高了案件源头化解率，是诉源治理模式的典范。为了进一步完善以“微法庭”为典例的诉源治理模式，需重视和维护工作进程中的法治底色，不断提高数字赋能在司法实践中的运用水平，确保诉源治理工作持续高质量地惠及人民。

关键词：司法改革；诉源治理；多元解纷；基层调解；微法庭

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6261.2022.01.070

一、导言

得益于改革开放、乡村振兴等战略，工业化、城镇化在农村地区持续推进，农村经济水平不断提高，社会结构日新月异，农村矛盾纠纷也呈现出新的变化趋势。随着城镇化的不断深入，农村社会逐渐由“熟人社会”转变为“半熟人”社会，农村矛盾纠纷开始呈现出多元性、复杂性的特点。与之相应，农民的利益诉求呈现高级化、多样化的趋势，广大农民的维权意识日益增强、法治观念不断提高，对于纠纷解决方式的选择也趋于理性。由此，大量的司法需求不经任何过滤直接流向基层法院，造成了基层法院工作量急剧增加。加之立案登记制和法官额制的实行，原本具有审判职称的人员无法进入法官额，法官数量与案件数量无法相匹配。在案件数量增长和法官人数减少的双重作用下，案多人少的矛盾愈发严重。^[1]

升级的乡村矛盾纠纷，觉醒的村民法律意识，均要求传统调解往专业化方向发展，对乡村人民调解员的调解技能提出了更高的要求。基层法院与基层调解组织的有机协调与衔接，是帮助基层调解组织筑起纠纷解决的“过滤”机制，从源头上分流、解决大部分的简单纠纷，以期达到缓解司法机关压力的最终目的。这便是新时代司法改革所追求的“诉源治理”。目前全国各地正逐步加强诉源治理，且其工作也取得一定成效。但囿于评价指标的功利性、基层力量对法治底色的冲击性、智能因素与司法价值的偏差性等问题，仍需不断在实践中总结经验、不断精进。为促进诉源治理的可持续发展与深度化改革，有必要对诉源治理的应用现状与成效进行深入探索，对诉源治理改革过程中的潜在问题加以全面分析并提出可行建议。

二、基层诉源治理的改革导向——以实践需求为切入点

（一）概念及作用

诉源治理，“诉”即法院的诉讼案件，“源”即矛

盾纠纷产生的根源、源头，故诉源治理是指社会个体及各种机构对纠纷的预防及化解所采取的各项措施、方式和方法，使潜在纠纷和已出现纠纷的当事人的相关利益和冲突得以调和，并且采取联合行动所持续的过程。^[2]

基层诉源治理，回应了乡村矛盾纠纷发展的新特点，满足了基层人民群众对法治的新要求，对基层社会治理具有不可替代的时代价值与导向作用。

首先，诉源治理与当前基层纠纷多元化、复杂化以及法院员额制改革的实践现状相适应，有效减轻基层法院负担，是实现纠纷合理分流，缓解法院诉讼压力的重要途径。其次，诉源治理顺应基层人民利益诉求呈现高级化与多样化的趋势，有利于发挥当事人的自主性，满足其司法需求。当前，基层人民法治观念不断提高，维权意识不断增强，期冀以更高效、低成本的方式解决矛盾纠纷。随着诉源治理改革的推进，基层法院在人民调解工作中的指导地位，为人民调解提供了司法智慧的保障。

（二）政策地位

诉源治理是人民法院深化司法改革、实现司法为民、公正司法的重要举措。最高人民法院出台的《最高人民法院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）》首次提出“诉源治理”这一概念，且完善和加强诉源治理机制成为“五五改革纲要”的重要内容。在我国法治建设全局当中，基层的依法治理具有基础性地位，基层往往是法治建设的薄弱环节，也是社会矛盾的高发地和聚集地，诉源治理便最大限度地使基层矛盾纠纷止于未发、止于萌芽。经过近几年的实践摸索，诉源治理的改革与发展不仅有效减少诉讼增量、调和矛盾冲突、降低解纷成本，更成功地破解司法改革难题，为推动社会基层治理发挥不可替代的作用。

（三）实践现状

我国各地法院结合自身实际、因地制宜，在加强诉

源治理的过程中创新了多种多元解纷机制。尽管全国各地加强诉源治理的模式有所不同,但总的来说各地均注重诉调对接、灵活适应基层需求,并引入智能因素,运用线上平台等疏通诉讼与非诉讼纠纷解决渠道。这三点特征,在浙江首创的杭州市“微法庭”模式中尤为突出。以杭州市临安区的微法庭为例,自成立以来,其在推动纠纷诉前化解上取得突出成效,共计节省诉讼成本3832438.18元;临安区2020年1月至9月万人成诉率已从去年同期的77.24%下降至53.43%;临安区法院及助理诉前调解比率从去年同期的55.84%下降至46.75%,而诉前化解率则由2018年1月至9月的24.87%上升至2020年同期的44.20%,为诉源治理改革的典型代表。“微法庭”模式多次得到来自省委、省法院的高度评价,被建议全省推广。“微法庭”的实践一方面证明了诉源治理的优越性,另一方面也催人反思和总结。接下来,笔者将基于“微法庭”的运行现状分析其完善空间。

三、“微法庭”协同系统之应用现状与成效

“微法庭”是设置在镇街、村社一级的微型法庭工作室,是临安区人民法院诉源治理体系中的重要组成部分。在“微法庭”的运作过程中,一方面基层力量与司法力量相互配合,克服了过去面临的调解难、送达难等工作问题;另一方面法院通过智慧终端延伸司法智力资源,为乡镇村社提供便捷权威的司法服务,呈现出社会治理与司法治理高效衔接的态势。笔者拟从上述两方面阐述“微法庭”的应用特征。

(一) 基层力量与司法权威紧密配合

面对新时代乡村的矛盾与冲突,既有赖于严谨科学的法律规范,亦不能忽视风俗习惯、内生权威等在解纷中的重要作用。因此,法院以党员村干部及乡贤为基础,从中选聘拥有广泛群众基础及较高社会威望的人员作为“微法庭”特邀调解员,充分发挥村社干部熟悉社情民意、善于处理群众公众的优势,为矛盾就地化解提供的组织基础。针对当地可能成讼的群体性、突发性、尖锐性矛盾纠纷,由特邀调解员主动参与调解,争取防患于未然,达到矛盾纠纷“化于未发、止于未诉”的目的。

如果纠纷疑难复杂,特邀调解员、基层干部则可通过“共享法院”系统联系“微法庭”办公室专门负责法官,请求法官予以专业指导或邀请法官通过在线平台直接参与调解活动。民庭全体法官在工作时间内都将尽力帮助“微法庭”调解员解决问题,各镇街、村社的“微法庭”工作则由当地派出法庭的全体法官负责。而彼此之间的联系方式,除了在工作时间可以直接电话联系办公室以外,还可以通过“共享法院”系统留言提出相关需求。办公室根据需求内容将对其进行分流:简单的由办公室及时答复处理;疑难复杂的由各业务庭具体办理,并由办公室跟踪督办;特别重大的,由提请院领导进行牵头并落实。但无论如何,办公室必须在收到请求

后24小时内予以答复。对于法官参与指导的调解,经由法官对调解协议进行审查后,还可以通过“共享法院”系统当场予以司法确认,赋予调解协议以强制执行力。

特邀调解员的作用并不止于诉前。尽管“微法庭”在临安区内已几乎覆盖全域,但仍有部分当事人略过“微法庭”而选择直接在法院立案。部分案件如果进入调解阶段,往往需要结合人情与法理的言语才能达到理想的调解效果。由于法官缺乏对当事人生活背景等方面的了解,一定程度上加大了调解工作的难度。此时如当事人居住地设有“微法庭”,法官便可以邀请当地的特邀调解员参与调解,协助克服调解难题。

诉源治理的本质出发点在于缓解法院“案多人少”的现实压力,法院在其中应当担任辅助及被辅助的角色,如果过度拓展法院在诉源治理的工作边界则反倒容易加重法官负担,与其初衷背道而驰。在划定法院参与边界的同时,诉源治理工作也不能淡化其法治底色,避免诉源治理沦为传统人民调解中的“和稀泥”。如此看来,提高社会治理力量的调解素质颇为关键。对此,临安区人民法院对“微法庭”特邀调解员定期进行常态化法律培训,由法院法官、高校教师、律师等司法共同体成员结合理论与实践对其予以全面指导。学习之余,特邀调解员还将与法官一同参与调解工作,以实战不断加深对法律知识的理解、精进调解能力。培训与实战都将作为特邀调解员的考核内容,以此调动特邀调解员学习的积极性,确保特邀调解员队伍的解纷质量。

(二) 数字赋能与基层法治相辅相成

如果说基层力量与司法权威的配合是溯源治理的拓宽面,那么数字赋能融入基层法治则是溯源治理的纵深线。在数字化改革的浪潮之下,临安区人民法院以“微法庭”为工作基础打造了“微法庭”协同系统,以智慧元素驱动服务水平和治理水平进一步升级。

1. 平台化联络相应群众个性化司法需求

“微法庭”协同系统将原先分散于多个进入端口的“临法微法庭”“浙江解纷码”“浙江移动微法院”等终端集成于一体,村社除了可以在线上预约调解指导外,还可以24小时预约法律咨询、普法宣传、庭审直播等服务。各地“微法庭”可以因地制宜地提出个性化需求,由法院根据不同需求组织相应的普法活动或调解培训。

2. 智能化平台贯穿诉讼服务全流程

临安区多山,从市区至部分偏远乡村交通极其不便。这给诉讼活动带来了两大困难,一是当事人参加诉讼活动难,二是法院进行送达、调查等辅助工作难。加之疫情影响,被迫行动不便的情况更是屡见不鲜。

针对当事人行动不便的情况,“微法庭”所在村社中设有专门人员负责协助村民注册认证“浙江移动微法院”“浙江解纷码”等智能应用,只要有网络便能实现线上调解、网上立案、文书送达等诉讼服务。

基层法院在进行文书送达时，时常会发生据原告提供的地址及联系方式都难以联系到被告的情况。得益于“微法庭”的存在，书记员可以直接通过在内设办案办公平台上发起文书送达事项请求，由“微法庭”所在村基层干部负责反馈与协调，送达难的问题便迎刃而解。与其类似的调查工作，针对到法院现场接受调查较为不便的当事人而言，也可以通过“微法庭”远程做调查笔录。“微法庭”平台可全程录音录像，并可通过电子签名的方式对笔录予以确认，有效确保在线司法程序的正当性。

（三）小结

由于“微法庭”投入成本低、易于复制与推广，其现已走出临安区并在杭州全市内实现98%的高覆盖率。“微法庭”既是基层化解纠纷的新载体，也是法院指导基层人民调解的新平台。其诞生顺应了人民群众对于就地、多元解决矛盾纠纷的需求，以坚持群众路线展现其“善治”的本色，是新时代基层法治对“枫桥经验”的创造性传承与发扬。

四、基层诉源治理视野下“微法庭”的完善路径

杭州市临安区因地制宜建设“微法庭”模式，探索出一条协同运行、智慧高效的多元解纷路径，积累了可供参考的基层诉源治理的宝贵经验。然而，新事物的发展并非一蹴而就的，在这过程中必然存在有待改进的完善空间。基于此，本文提出以下可供参考的完善路径。

（一）破解政策导向下调解程序的泛化使用

如今“诉源治理”基层社会治理现代化建设乃是大势所趋，然而，对于指标的追求不能盲目，以功利驱动诉源治理建设易使其本意南辕北辙。对此，我们需要以科学的方式检验诉源治理成果，在保障法治底色的前提下丰富多元解纷的内涵，使“微法庭”模式真正惠及农村、辐射基层，充分发挥其设计初衷和社会功用。

1. 制定科学的考核评价体系

为调动法院推动该项工作的主动性，纠纷调解成功率、万人成讼率等被纳入综合治理考核指标体系，与法院法官的工作绩效、奖惩措施相挂钩。以数字量化评价基层治理实效，将其作为阶段性工作的体检表、成绩单，在一定程度上确实能够自上而下地推进矛盾纠纷就地化解。但在压力性体制和结果性驱策下，考核标准的高政治性要求难免导致调解程序的滥用。

基于此，在诉源治理战略的大背景下，需要明确划定调解在矛盾化解中的适用范围，认清调解的固有局限性，矫正“一调了之”的万金油式做法。同时，在多元化解纷机制中，法院固然需要延伸其司法服务的触角，为社会调解力量提供支撑，但其核心职能仍然是诉讼环节的居中审判。法院要明确自身定位，审慎参与介入，既要发挥其在基层社会治理方面业务指导、问题解答的

功能，也要避免对诉讼外程序的过分干预、司法资源的提前介入。

2. 增强基层社会治理的法治底色

“微法庭”模式的实施依仗于社会调解力量的日常工作，调解队伍素质的高低很大程度上决定了该模式的功能发挥。因此加强调解员队伍构建、提高调解员的业务能力和调解技能，在多元化解纷机制建设中没有休止符。

推进基层社会治理现代化，建设多元解纷机制的探索过程，也是践程序正义、维护社会公平、遵从司法效率、增强公众法治观念、夯实依法治国的过程。人民调解作为被法律确认的一种纠纷解决方式，也需要加大法治引领，以程序性规定促进人民调解保质保量，以公开透明、公正平等的方式践行依法调解，才能有效克服实践中“按闹分配”等“和稀泥”式做法，筑牢社会和谐的第一道防线。

（二）弥合智能因素与司法价值之间的距离偏差

科学技术手段正不断嵌入现代司法制度中，共享开放的互联网技术和理念能够有效打破不同部门、各种机构之间各自为政的“信息孤岛”现象，实现社会的协同治理；借助网络对当事人从诉前调解到执行反馈的全程留痕，使得流程各节点在线透明，阳光运行；同时电子化、数据化的处理方式能够集中梳理电子案卷，针对性地研究诸如不同场景纠纷的来源、不同类型和偏好的当事人在纠纷解决过程的理解和偏好等实际问题，在实际中总结和积累标准化的类案处理经验，也能有效地溯及矛盾纠纷的源头，对症下药。

五、结语

以推动矛盾纠纷源头预防、前端化解为要义的诉源治理，旨在有效化解纠纷维护社会秩序，缓解法院案多人少的矛盾，提升群众的幸福感，促进基层治理现代化。诉源治理作为多元化解纷机制的重要举措，倡导建立源头防范、诉调对接、协调共治的矛盾化解新体系和社会治理新格局。杭州市临安区“微法庭”模式依托线上智慧平台和基层矛调中心，整合社会资源，畅通诉非渠道，在响应诉源治理、推动多元解纷上发挥了示范性作用。同时，该制度落地过程中对于工作指标、队伍建设、智慧系统运用等方面仍存在可以完善的空间。为了充分发挥诉源治理的优越性，不仅需要各地基层法院不断探索以积累正反两面的实践经验，也需要学界的眼光对该制度予以审视，给予实践以客观指导。

参考文献

- [1] 胡道才.《司法改革视野下人民法庭功能定位之重构》，《司法改革论评》2016年第2期，第6页。
- [2] 郭彦.《共建共赢 内外并举 全面深入推进诉源治理》，《人民法院报》2016年12月28日第8版。