

川陕苏区法治文化建设及其当代社会治理价值研究

巴中市法学会 侯中文

内容摘要：川陕苏区地域广阔，主要分布在今四川巴中、达州、南充、广元和陕西汉中五市，以通（江）、南（江）、巴（州）、平（昌）为中心，面积 4.2 万平方公里。革命根据地建立前，川陕边区社会底层群众饱受着军阀、地主、土匪等各类群体的剥削和压迫，整个片区动荡不安、混乱无序，激荡着各种矛盾。为了在苏维埃政权下重建新的社会秩序，恢复生产，发展经济，川陕省苏维埃进行了早期的法治文化建设和社会治理探索，推动社会治理有序化、法治化。

为从川陕苏区的法治文化建设和社会治理实践中汲取智慧和营养，本文简要对比了苏区建立前后社会治理现状，从中归纳出川陕苏区法治文化建设“坚持法治、依靠群众、联动合力”的重要特点，并从“社会、政府、法院、操作”四个层面分析当前社会治理中凸显的问题。遂建议着眼于诉源治理、部门联动、依靠群众、充分调解、依法治理五方面，致力于提升社会治理能力和治理体系现代化建设。

关键词：川陕苏区 法治化 纠纷化解 社会治理

以下正文：

振兴川陕革命老区的过程中，正视自身问题解决问题的同时，也应看到自身优势。本文正是以历史的视角审视当下的社会治理问题，从苏区法治文化建设经验中寻找可资借鉴的制度经验，服务于当下社会治理体系和治理能力现代化建设。

一、川陕苏区建立前后社会治理情况对比

（一）川陕苏区建立前社会治理现状

川陕苏区内部崇山峻岭，河流众多，大部分地区海拔在 200 米到 2500 米之间，区域内的主要河流有嘉陵江、汉江、巴河等，河谷地区是该片区人民群众的主要居住地，山地地形也为当地军民提供天然屏障，易守难攻。在这样一个相对闭塞、交通不畅的地理环境下，辛亥革命的冲击，五四运动和国民革命运动的影响，由于地处偏远，波及甚微。可以说，当时的川陕片区，封建军阀、地主、官僚、土匪互相勾结，苛捐杂税林立，民不聊生，贫苦人家卖儿卖女情况时有发生。

首先是军阀的压迫。四川自 1920 年开始实施防区制，军阀名义上以“国民革命军”驻军在防区，实际上仍然是军阀割据的状态，其中通江、南江、巴中及川北二十个县处在田頌尧的管辖之下，这些区域实质上成为了田頌尧的“独立王国”。田頌尧不但没有代表国家实行有效统治，维护正常社会秩序，而且还巧立各种名目征取税收，预征田赋，废除禁烟令种植罂粟，满足自身扩军内战需要。这些捐税成为了农民沉重的负担。

其次是地主的剥削。川陕片区可供耕种土地不多，大多较为贫瘠，且地主与军阀、土匪勾结，土地更为集中。“占人口 9%—12%的地主，占有土地达 74%—80%”^{（1）}。这些地方的土地大量集中在地主手中，大多数农民所占有的土地根本不足以养活自家，只好与雇农一起为地主做工，遭受地主剥削。在地主的巧取豪夺下，川陕片区的乡村社会贫富差距加大，加上天灾人祸，农民生活的艰辛与贫苦可见一斑，有的要饭吃，有的当强盗、土匪，社会不稳定因素增多。

最后是活跃的土匪、神团。在苛捐杂税和地主剥削的重压之下，加之缺乏统一的领导，相当一部分农民落草为寇成为土匪，成为剥削底层群众的封建势力之一，如土匪头子王三喜势力最活跃，称他为“王棒老

^{（1）} 吕平登：《四川农业经济》，商务印书馆 1936 年版，第 183 页。

二”，到处抢劫老百姓，其他土匪更是数不胜数。神团如八德会、红杉教、红灯教等，宣扬迷信思想，传播邪教，笼络群众加入神团。

综上所述，在建立苏区之前，川陕片区社会阶层复杂、矛盾突出，整个社会仍然处在旧有的社会秩序下，土地的高度集中，严重制约着生产力的发展，农村经济一蹶不振，农民生活朝不保夕，“不论是县城或乡村我们见到的都是‘打精巴子’的男女老少，衣不蔽体，面黄肌瘦……号称天府之国的四川，在军阀地主的统治下，成了兵匪为患，烟毒遍地，民不聊生的人间地狱”^{〔2〕}。田颂尧这类军阀统帅，既没有实施任何引导乡村社会进步与发展的措施与办法，反而因内战、苛捐杂税等加重农民负担，加剧内部矛盾，使社会秩序更加混乱。

（二）川陕苏区建立后社会治理现状

红四方面军主力于1932年10月转战鄂豫陕，多次与田颂尧、刘存厚等军阀作战。在红军的猛烈进攻下溃散了，通江、南江、巴州、江口（今平昌）得到解放，建立了红色政权。其中，1932年12月29日，成立了川陕省临时革命委员会。1933年2月，成立了川陕省苏维埃政府，川陕革命根据地正式诞生。对于暗藏在苏区的反革命分子，苏维埃政府颁布决议，发动广大群众自动参加肃反，清剿革命根据地内部的土匪、神团及反动武装，稳定了苏区社会环境和苏维埃政权。

川陕苏区建立后，苏维埃政府领导开展了土地革命运动，“第一步是打倒斗垮土豪劣绅、地主贪官……，没收土地，第二步查田查阶级，划分阶级成分。第三步实行平分土地”^{〔3〕}。土地革命运动后，川陕苏区“基本上没收了国民党军阀地主的一切土地”^{〔4〕}。川陕苏区还以乡为单位成立耕种委员会和合作社或租借处，指导农业生产，在两年内粮食取得了大丰收。据当时的农民回忆，“通江南江一带，土地革命前，每亩

^{〔2〕} 徐向前：《徐向前元帅回忆录》，解放军出版社2005年版，第180-181页。

^{〔3〕} 郑丽天：《中国共产党在川陕苏区的执政经验及启示》，载《四川文理学院学报》，2018年5月第28卷第3期。

^{〔4〕} 时广东：《红色区域内乡村社会变迁的思考——以川陕边苏区为例》，载《社会科学研究》，2002年第6期。

收粮食约 100 斤左右。而分土地后的 1933 年和 1934 年，每亩就收到 200 斤至 300 斤粮食”。^{〔5〕}副业也得到发展，如栽桑养蚕、兴修水利、养猪养鸡鸭等。除农业方面，川陕苏区还大力促进国有企业和合作社企业的发展，保护拥护党和政府的私营工商业，促进了川陕苏区社会经济的全面发展，夯实了根据地的物质基础，巩固了政权。

二、川陕苏区法治文化建设经验总结

系统对比苏区建立前后川陕片区社会治理现状，可以看出，社会秩序从无序渐渐转为有序，经济社会全面发展，苏维埃政权在治理过程中不断摸索，形成了以法制和民主为特色的社会治理格局。其法治文化建设经验，重点体现在以下 3 个方面：

（一）坚持法治

1. 完备的法律体系

“法治是现代国家区别于皇权至上的封建国家的重要特点”^{〔6〕}。在建立苏维埃政权后，川陕省苏维埃政府先后颁布实施了 80 多个法令、草案、布告、条例，针对性地完备法律制度、设置机构，确保新生政权在法律的支持下开展工作。下表将川陕省苏维埃政府所实施的法令类别进行了梳理，并列举了部分具有代表性的法令。

表一 川陕省苏维埃政府实施法令类别

类别	相关法令、草案、布告、条例
政权组织法令	《川陕省苏维埃组织法》《苏维埃组织及各种委员会的工作概要说明》
人权保障法令	《妇女斗争纲领》《川陕省苏维埃革命法庭布告》《川陕省苏维埃政府肃反执行条例》《赤色民警条例草案》
土地法令	《西北革命军事委员会军区政治部关于土地问题的布告》 《川陕省苏维埃政府关于土地改革布告》《平分土地须知》

〔5〕林超：《川陕革命根据地历史长编》，四川人民出版社 1982 年版，第 102 页。
〔6〕陈显川：《川陕苏区肃反扩大化中的法制缺失因素略论》，载《四川文理学院学报》，2017 年 1 月第 27 卷第 1 期。

类别	相关法令、草案、布告、条例
	《平分土地办法》
财政经济法令	《川陕省苏维埃政府公粮条例》《川陕苏维埃税务条例草案》《苏区营业条例》
劳动法令	《中华苏维埃共和国劳动法》《川陕省雇工代表大会雇工斗争纲领》
刑事法令	《川陕省革命法庭条例草案》《川陕省苏维埃政府肃反执行条例》《川陕省苏维埃政府关于反革命自首的条例》
优待法令	《川陕省苏维埃政府优待红军及其家属条例》《川陕省苏维埃政府抚恤伤亡条例》《川陕省苏维埃政府优待专门人才暂行条例》
其他法令	《禁烟条例》

2. 健全的组织架构

川陕革命根据地在党和苏维埃政权建设上，明确宣布以《中国革命十大纲领》和《中华苏维埃宪法大纲》为施政方针和根本大法，形成了比较完备的党的组织领导系统和政权体系。同时以法度为纲领，颁布的《川陕省苏维埃组织法》正式规定成立了川陕省苏维埃政府以及财政、经济、外交、交通、土地、劳工、粮食、文化教育、内务、工农监察等委员会和政治保卫局、革命法庭等机构，共设有 2 个道（相当于地市级）、23 个县、1 个特别市和多个区、乡、村苏维埃，最广泛的动员了川陕边各个社会阶层投入土地革命运动和经济发展建设。

3. 先进的司法理念

（1）限期判决。《对裁判机关工作的指示》规定：“一般的案件……最多两星期内应当判决”；《为组织劳动法庭的问题》规定：“破坏劳动法及集体合同和劳动合同等案件……在 72 小时 3 天内必须开庭审判……”这一系列关于判决期限的规定运用在川陕苏区的审判中，有着程序公正的雏形，并发展为现行的审限规定。

（2）调解优先。革命法庭在处理一般民事纠纷上力推优先调解，

在调解的方法上注重走访了解，并采取邀请调解的方式实现诉前化解。如，解除冯启明、盛平贞婚约案，家住石城乡的冯启明先行申诉到恩阳县苏维埃政府，要求解除与盛平贞之间的婚约关系并提出退还订婚彩礼，双方意见分歧很大，便状告到法庭，请求裁决。经多方走访当地群众，恩阳县革命法庭决定先行调解，最终双方达成协议解除婚约。这种优先调解的方式，既有效调解了民间纠纷，又尊重了群众的意愿，推进了川陕苏区的基层民主法治，也为现行司法体制所推行。

（3）公开审理。川陕苏区当时的革命法庭已推行公开审理，进行司法公开探索。如《革命法庭的工作大纲》中规定：“法庭开庭公审前三日，必须将公审案件挂牌通告”，对反革命分子等重要罪犯，需要时还要召集群众大会审判。如，上八庙乡的匪首李新兰与他人组成反动武装，经常抢劫民财，公开抢劫上八庙乡苏维埃政府。在审理过程中，恩阳县革命法庭就押解李新兰进行公开审理。公开开庭审理也成为现行司法体制下推进司法公开的一个重要手段。

（4）巡回审判。1932年6月的《中华苏维埃共和国裁判部暂行组织及裁判条例》规定：“各级裁判部可以组织巡回法庭”，1933年5月的《对裁判机关工作的指示》中再次要求：“多组织巡回法庭到出事地点去审判”。在中央苏区的示范带动下，巡回法庭制度在川陕苏区审判中实行开来，“在实践中既是苏维埃法律的‘执法队’，又是苏维埃法律的‘宣传队’”^{（7）}，扩大了司法审判工作在苏区群众中的影响力，也沿用至今。

表二 川陕省恩阳县革命法庭案件审理信息表

时 间	刑事案件数	民事案件数	惩处人数
1933.08—1935.03	约 100 件	200 余件	150 余人

^{（7）}赵海涛：《中央苏区司法群众化研究》，南昌大学2012年硕士学位论文，第15页，载于<http://www.5730.cn/>，最后访问时间2021年8月25日。

（二）依靠群众

苏维埃共和国是工农民主专政的新民主主义国家，这种由工农民主专政的政权性质导致苏维埃政权下的社会治理工作需要依靠群众。依靠群众也成为了川陕苏区社会治理的一大特点。

1. 引导群众化解矛盾纠纷

川陕苏区社会治理注重引导群众参与化解矛盾纠纷，发动民众旁听庭审、参与调解，有声有色地开展相应的调解工作。如上文所列举解除冯启明、盛平贞婚约案，在调解过程中，恩阳县革命法庭邀请亲友、证人及群众参与做其调解工作，最终化解了二人的矛盾纠纷，达成一致协议。在当时的社会治理探索中，群众参与化解民事纠纷，成为了苏区政权建设和司法建设民主化、群众化的重要途径，它有利于实现定纷止争的法律效果和社会效果的有机统一，是依靠群众的一大体现。

2. 接受工农群众监督

接受工农群众监督是川陕苏区社会治理依靠群众的另一体现。《川陕省苏维埃组织法》规定：“在村苏之下，由每十家工农劳苦群众选举一个代表”。“十家代表”不仅要完成村苏所交办的任务，还要随时向上级苏维埃报告村苏的工作情况，赋予了“十家代表”民主监督权。苏区三大法官之一、红色法律专家梁柏台，曾深刻总结“苏维埃法庭，就是群众的法庭，在工农群众监督之下进行工作”^{（8）}，也阐明了革命法庭的群众底色，包含审判在内的川陕苏区社会治理实践接受着工农群众监督。

3. 注重发动群众

依靠群众还体现在川陕省苏维埃政府注重发动群众力量参与社会治理。一是发动群众参与武装斗争，广泛动员群众和地方武装支援前线，参加革命斗争，配合红军打仗。如印发“扩军传单”，宣传“一人当兵，

^{（8）}梁柏台：《中央司法人民委员部一年来的工作》，载《红色中华》，1932年11月7日。

全家光荣”的思想，掀起参军、拥军热潮，据统计，“共有 32 万余人参军，48.9 万人参加地方武装，260 多万人次参加各项支前工作”^{〔9〕}，3 万余人妇女毅然加入红四方面军妇女独立团。二是发动群众参与土地革命，如发动雇农贫农对地主的土地、财产、粮食进行分发，特别是《关于土地问题的布告》，极大地激发了工农群众参与土地革命的积极性。三是发动群众参与禁烟运动，专门制定禁烟政策法令，发布告、写标语，与群众喊话，教唱《戒烟歌》《劝郎回头》等歌曲，大力宣讲禁烟目的及意义，号召广大群众积极投入禁烟运动。其他还体现在发动群众揭发和检举暗藏的营私舞弊、反革命及各类刑事犯罪分子，为革命法庭立案侦查工作提供方便。

（三）联动合力

部门职能高度融合确保组织合力。以革命法庭为例，川陕省县革命法庭由 3—5 名委员组成，其组织架构含申诉登记处、公诉处、审判委员会、执法机关等，其中公诉处与现在检察院主要职责相仿；执法管理处设看守所、监狱、劳动实习所，与如今公安机关职责类似，因此革命法庭涵盖了检察机关、监狱等职能，构成了川陕苏区的司法体制，凝聚了当时镇压反革命、化解民事纠纷、维护社会法治良序的社会治理合力。

三、当前社会治理中凸显的问题

当前，中国共产党已在中国执政 70 多年，我国的法治建设随着时代发展而不断进步，社会治理能力水平不断上升，但“随着改革开放的深入推进，人民内部矛盾出现了多样性、突发性、易激化等一些新特点”^{〔10〕}。如位于川陕苏区核心区域的巴中，现正处在革命老区振兴和“三市两地一枢纽”^{〔11〕}建设的快车道上，发展与社会矛盾具有相生共存的

^{〔9〕} 蒋家胜：《弘扬革命老区精神 提升巴蜀文化软实力》，载《西南民族大学学报》（人文社会科学版），2011 年第 13 期。

^{〔10〕} 徐反根：《把矛盾纠纷化解在激化之前——江西省南昌县冈上镇司法所化解纠纷二三事》，载《人民调解》，2010 年第 5 期。

^{〔11〕} 三市两地一枢纽：“三市”即全国革命老区振兴发展示范市、国家生态文明建设示范市、国家全域旅游示范

关系。如 2018 年—2020 年，巴中全市法院受理案件数由 36674 件递增至 43627 件，其中民事案件由 19856 件递增至 21929 件，所涉及的城市发展建设中出现的征地拆迁纠纷、劳资纠纷、还房纠纷、遗留问题等矛盾日愈凸显，信访现象愈加普遍，社会治理方式、体系、机制亟待完善。

（一）社会层面，普罗大众法治意识还有待提升

“法律要发生作用，首先全社会要信仰法律”^{〔12〕}。基层社会治理所面临的突出矛盾，是制度与观念、行为之间的脱节。“成熟的法治社会必须以全社会健全的法律意识作为观念基础”^{〔13〕}。不可否认，自推出五年普法规划以来，人民群众的法治理念有了较大提高。但从现实情况来看，普罗大众法治意识还有待提升。突出表现在：一方面“惧讼”

“仇讼”思想根深蒂固，且受知识水平所限，加之诉讼时间长、成本相对较高，反而“信访”“信闹”直接而且成本较低，导致信访信闹而不信法的现象还大量存在。另一方面表现在众多网民在网络热点事件盲从、跟风，不以事实为依据，以谣传谣，部分演化到在法律事实之前对当事人的道德谴责，影响当事人的工作生活，如重庆公交车事件、林某斌事件。始作俑者固然应受严惩，但网民不负责任推波助澜也难辞其咎。冲动偏激、轻信盲从、随意评论，也暴露出了当下大众的法治意识还有待提升。

（二）政府层面，依法行政意识还有待提升

“社会建成个什么样子，政府起关键性，甚至决定性的作用”^{〔14〕}。法律是治国之重器，随着全面推进依法治国的提出，依法行政成为社会治理的核心内容，各级政府都在大力推进依法行政工作。但政府依法行

市；“两地”即全国爱国主义教育和红色文化传承基地、成渝地区绿色产品供给地和产业协作配套基地；“一枢纽”即成渝地区北向重要门户枢纽。

^{〔12〕} 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，载《求是》，2019 年第 4 期。

^{〔13〕} 苗连营：《公民法律意识的培养与法治社会的生成》，载《河南社会科学》，2005 年第 5 期。

^{〔14〕} 姜明安：《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》，载《法学杂志》，2013 年第 6 期。

政的意识还需要提升。特别是一些政府与招商企业签订的合同，对前期的法制审查环节不够重视，导致后期遗留问题难以化解，引发矛盾纠纷甚至上访问题。这反映了观念和思想层面，个别领导干部和工作人员根据传统人治思维进行管理的方式仍然存在，仅仅停留在空泛地执行法规、条例上，日常工作中“管理”意识强，服务意识差，学了法，懂了法，却没有主动用法，主动用法治思维思考问题、法治方式处理问题的习惯还没有完全形成，依法行政的潜意识还有待提升。

（三）法院层面，司法方式多元化还有待提升

依法公正行使审判权，是法院参与社会治理重要手段和方式。但我国普遍存在当事人举证能力欠缺和取证难的现实。为此，《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条对法院依职权调查取证作出了相关规定，法院在审理特殊案件时，应当将当事人举证和法院依职权调查取证相结合，从而实现实体公正。而当下法院以当事人举证为主的模式，由当事人承担举证不力的后果，依职权取证几乎成为空白。由于当事人收集证据的能力不足、途径有限，可能会导致其承担败诉的结果，也会导致证据收集的充分性、全面性不足，严重影响当事人实体权利的保障和实体公正的实现，不仅没有化解纠纷，甚至可能会引发后续矛盾。因此法院层面，司法方式多元化还有待提升。

（四）操作层面，形成联动合力还有待提升

针对新形势下基层矛盾纠纷频发、信访诉求量上升趋势的实际，各地党委政府积极探索矛盾纠纷多元化解机制，推进诉源治理融入社会治理体系，努力推动形成多部门协作、全社会参与的化解格局。但从操作层面来看，联动合力的形成还有待提升。一是社会治理统筹协调性有待加强。地方政府多通过行政命令、管控手段进行社会治理，社会力量缺乏有效的引导，群众参与动力明显不足，党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的体制建设亟须向纵深推进。二是部门联动不

畅。缺乏有效的联动机制，共享互通程度不够，导致各部门各自为战、配合不力的问题较为突出，有的部门还存在“事不关己，高高挂起”的意识，有推诿扯皮的现象，协调存在困难。三是个案化解上升到社会治理层面的意识不足。往往是矛盾一化了之，案子一办了之，从个案化解到类案治理，再上升为治理经验的意识不足，导致类似案件、矛盾重复办理化解，未达到根治效果。

四、川陕苏区法治文化建设对当代社会治理的启示

总的来说，以德治为基，自治为体，法治为核，强化管理，使自治、法治、德治“三治”融合、协调、共生，共同服务于社会治理需要是川陕苏区法治文化对当代社会治理的基本启示。具体而言，当前应纵向强化诉源治理，横向强化部门联动，调动一切力量，特别是坚决走群众路线，用好用活调解工作方法，妥善化解社会矛盾，致力于提升社会治理能力和治理体系现代化建设。

（一）强化诉源治理，做好矛盾风险点防控

新时代社会治理体系现代化推进过程中，应坚持法治夯实自治之基，做好诉源治理，以法律为边界打造自治王国，实现“横向到边、纵向到底”^{〔15〕}全覆盖的网格化管理，积极打造“无讼社区”。

1. 坚持纠纷预警通报机制。按季度向基层党政、代表委员发出纠纷预警通报，就辖区重点工作开展情况、纠纷态势、有隐患的个案提出具有可操作性的法律意见。

2. 强化以案说法，每年制作年度典型案例汇编，发送给基层党政、派出所、司法所及人民调解组织。

3. 建立诉前调解机制。以调解优先为原则，根据纠纷的特点，找准矛盾焦点，采取合理的方式进行引导、调解，力争将纠纷化解在萌芽状态。

^{〔15〕} 吴锦良：《“枫桥经验”演进与基层治理创新》，载《浙江社会科学》，2010年第7期。

4. 构建诉调对接模式。可以由调解委员会根据案件的具体类型、案情，灵活、恰当的选择合适的调解形式，也可以邀请调解人员及当事人到人民法院进行调解。调解前，负责该案件的承办人可以委托人民调解委员会调解员、家事调解员、调查员进行实地调查，了解基本案情，掌握其心理状况，并做好相关记录，为后期调解工作及审判工作打好基础。调解成功，记入笔录并告知当事人；当事人要求出具调解书，可以立案并出具调解书；调解不成功，再转入审判程序。

5. 建立判后回访机制。法庭人员应在案件审理后及时回访案件当事人，掌握当事人心理动态、具体困难以及对法院裁判的基本态度，确保纠纷得到彻底化解。

6. 强化救济机制建设。对通过法律途径无法彻底解决具体问题，但当事人确属生活困难的纠纷，积极申报司法救助，司法救助效果不好的及时通报当地党委政府，协同解决。

（二）强化部门联动，整合社会治理力量

建立基层法治工作联动机制，强化基层法庭、派出所、司法所等派出机构建设，同时，整合国土、食药、环保、交通、安全等基层站所力量，建设基层综治中心，改善基础设施和装备条件，建立权、责、事、财相匹配的基层治理联动体系。

1. 创新社会治安综合治理体制，强化社区工作，完善社会党组织的建设，探索社区义工队伍建设制度、机制，推进社区居委会与小区业主委员会融合共治。

2. 强化街道党工委、社区党组织、自治组织、义工队伍、网格员多元共治机制，突出管理中的核心主导地位，以社区工作站为平台，端口前移，触角延伸到户到人。

3. 完善社区治安管理体制，推进扁平化管理，以网格为单位，推进治安巡逻防控机制改革。

4. 强化基层基础建设，加大财政投入，完善天网、“雪亮工程”为主的技防配套设施。

（三）充分依靠群众，提升司法公信力

“做好群众的文章，这是枫桥经验’的根本”^{〔16〕}。特别是针对当前“信访不信法”的司法现状，应坚持以人民为中心的司法理念。

1. 充分发挥群众在案件事实查明和矛盾化解中的主体作用。聘请在当地有声望的群众代表为综合治理网格员或司法联络员等，赋予其如下职责：一是关注纠纷态势，掌握了解所在村社、社区的纠纷情况，对纠纷有无发生可能性，有无扩大化趋势第一时间作出预判；二是协助化解纠纷，对一般纠纷采取自主化解、先行化解的方式，较复杂纠纷或影响较大可能导致矛盾升级的纠纷，第一时间与办案人员联系，并协助其化解；三是灵通信息，定期向办案人员通报所在村社的相关信息，便于办案人员了解掌握整体情况；四是个案协助，对当事人下落不明或查找执行线索等方面提供协助。很多基层法院在“枫桥经验”司法实践中都很强调群众路线运用，需要注意的问题是将法院调查职能向下游分散的过程实际上是责任的向下传导，因为无法对法院外的参与者进行责任约束以及缺乏管理，责任存在异化从而导致“旁观者效应”^{〔17〕}的可能。

2. 畅通群众诉求表达渠道。对群众的合理合法诉求分类化解；全面推进网下办理、网上流转的信访事项办理程序，实现从“面对面”向“键对键”，以及“多上网”“少走访”转变；建立诉访分离、依法逐级走访、三级终结的信访工作机制。

3. 探索建立人民调解与信访工作联动机制，将“属地管理、分级负责”信访处理原则与“小事不出村（社区）、大事不出镇（乡、街道）”的人民调解要求有机结合起来，形成以人民调解为基础，行政调解为补

^{〔16〕} 吴锦良：《“枫桥经验”该如何坚守与发展》，载《公安学刊—浙江警察学院学报》，2013年第3期。

^{〔17〕} 黄凤等：《帖子主题特征对虚拟社区知识分享行为的影响：旁观者效应的视角》，载《心理学报》，2018年第2期。

充，司法调解为保障的工作格局。

4. 严格“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，切实压实责任，推动依法及时就地解决群众合理诉求，把矛盾及时化解在本级和属地，防止矛盾上行。

5. 依法处置无理缠访闹访、越级上访、非法上访、组织煽动、串联操纵他人以上访为名求财谋利、聚众滋事、冲击国家机关等违法行为。

（四）充分发挥调解作用，提升司法效果

1. 实行诉前案件移转制度。对未经人民调解、行政调解的纠纷，涉及当事人双方系同一基层组织管辖或属同一行政机关的纠纷，涉及行政机关或基层组织的纠纷，对事实清楚、争议不大或标的较小的纠纷，通过诉前引导、劝导，经双方当事人同意或法院依职权将案件移转至矛盾纠纷所在地人民调解委员会或当事人所属行政机关先行协调或调解。

2. 实行邀请协助调解和委托调解制度。根据案件具体情况，邀请当事人所在地人民调解委员会或其所在单位调解组织、纠纷所在地调解志愿者、某行业专业人员等协助参与调解；或者直接委托人民调解委员会、行政调解组织进行调解。

3. 支持人民调解和行政调解，加强三大调解的衔接配合。一方面，强化对人民调解和行政调解的指导。法院积极帮助人民调解、行政调解建章立制，完善工作程序，定期开展业务指导和培训，采取“走出去”、“请进来”、印发典型案例等多种方式及时提供法律政策指导。另一方面，着力保障人民调解和行政调解效力的发挥。法院对达成的调解协议效力进行确认，当事人申请确认非诉讼调解协议执行效力的，依法确认其强制执行力。注重把握司法调解与人民调解、行政调解的关系那就是指导而不参与，支持而不代替，积极发挥司法调解的主导作用。

4. 落实责任制和考核奖惩机制。将调解指标落实到部门规定和解执结率不低于 70%，行政诉前调解率为 100%，民商事案件调解率不低于

70%，各人民法庭调解率不低于 80%，作为部门评先选优和个人职级晋升的依据。五是强化宣传注重舆论引导。坚持与媒体合作，对“大调解”工作大力宣传报道，引导社会对调解化解矛盾的广泛认可。

（五）坚持依法治理，完善法治评估指标体系

“如果没有一套解决社会矛盾和社会冲突的制度、规则和程序，矛盾积累起来，得不到及时化解，就会导致严重后果，整个社会也必将付出巨大代价”^{〔18〕}。法治评估指标体系，又称法治指数，是可以将法治状况量化为打分数据的评价指标的集合。完善的法治评估指标体系有利于抽象法治的具体化，有利于法治与党务、政府行政、人大监督、司法工作等方面的有机结合。对照各地依法治理的《考核细则》，我们认为有以下几个方面有待完善：一是**优化考核指标的逻辑结构**。比如，有的地方以“无突出问题”将不作为乱作为、懒政怠政、失职渎职、重大司法不公或冤假错案、影响社会稳定的重大群体性事件等负面扣分指标列为正面得分指标以及将全面提升法治创新创造、全面提升法治助力脱贫质效等二级指标上提破坏了指标体系整体的逻辑性。二是**引入第三方测评等主观指标**。各地多聚焦于客观指标设计，注重工作部署方面的考核，忽略了反映法治建设社会效果的主观指标设计，建议通过问卷调查等方式引入第三方测评，且主客观指标的分配比例要适当，建议主观指标权重控制在 30%以内。三是**细化权重设计**。在主、客观指标分类基础上，各项考核指标可进一步区分为常设性指标和阶段性指标、引导性指标与项目指标，根据其特点，设计分配各自权重。四是**完善考核内容**。党的十八届四中全会决定提出贯彻和落实全面推进依法治国新目标的基本方法，应对照梳理、查漏补缺，建议将“强化宪法法律的核心地位、推行权力清单制度、全面推进政务公开”纳入考核或上调指标等级。

^{〔18〕} 孙立平：《走向积极的社会管理》，载《社会学研究》，2011 年第 4 期。