

人民法庭参与市域社会治理实践性思考

——以巴中市巴州区基层法庭参与实践为样本

中共巴中市巴州区人民法院 徐锋 肖爱民

摘要：党的十八大以来，习近平总书记从党和国家事业发展全局和战略的高度，把“市域社会治理现代化”纳入改革与法治“双轮驱动”战略部署中。市域治理既是国家治理体系运转的重要节点，又是社会治理的重要维度，其实质在于最有效、最直接地将社会风险隐患化解在萌芽、解决在基层，而人民法庭作为基层与群众联系最为紧密的社会法治单元，其职责正好契合这一历史使命的实现，强化人民法庭建设，集中发挥人民法庭面向广大基层群众以及履行司法独特职责的天然优势，形成以点带面的示范作用，有力促进市域治理发展。

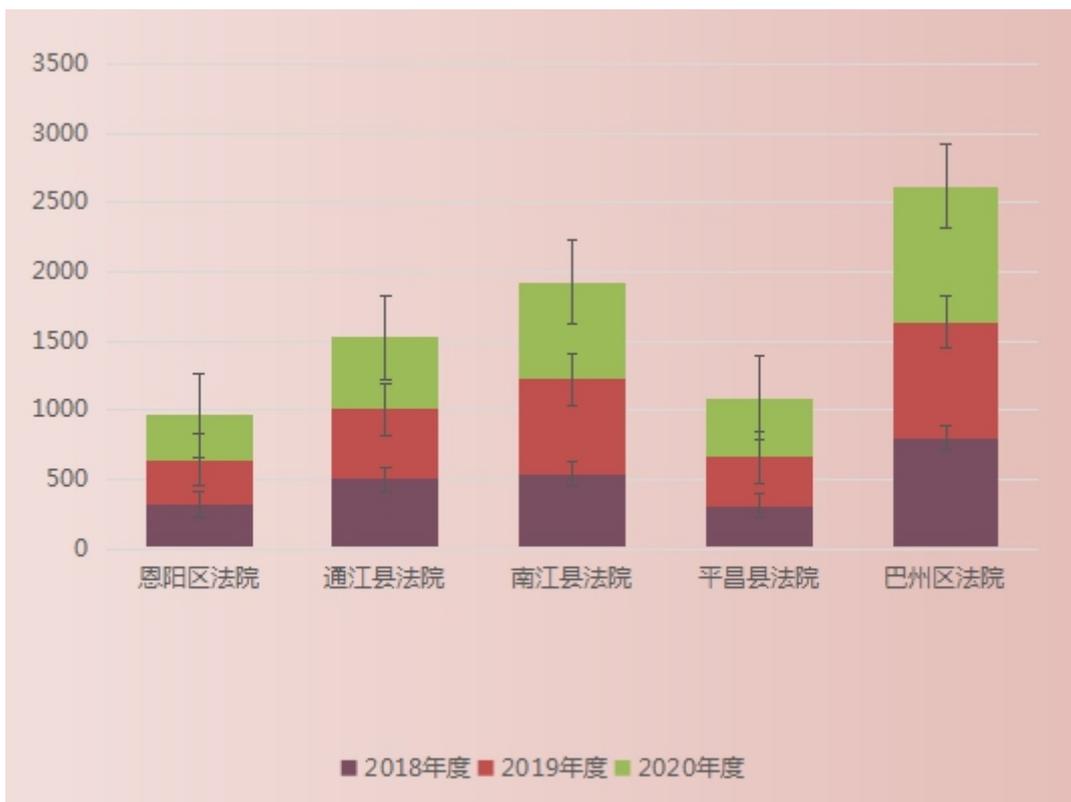
关键词：人民法庭 市域社会治理 法治建设

市域治理是响应党的十八届三中全会提出：“推进国家治理体系和治理能力现代化”的新举措。当前，我国经济社会发展在速度、结构、动力等方面发生了深刻变革，各类经济关系、社会关系和法律关系也发生了重大变化，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引发的各类纠纷日益增多，利益格局更为多元复杂。市域作为特殊的空间定位和复杂的矛盾集散，如何最有效、最直接地将风险隐患化解在萌芽、解决在基层，人民法庭作为基层与群众联系最为紧密的社会法治单元，对于融入、促进市域治理现代化有着不可替代的作用，本文以巴中市巴州区人民法院派出法庭为样本，借此探讨，以期对于“人民法庭参与市域治理”提出对策建议。

一、考证：市域纠纷在基层司法中的现实图景

（一）案件数量呈逐年递增

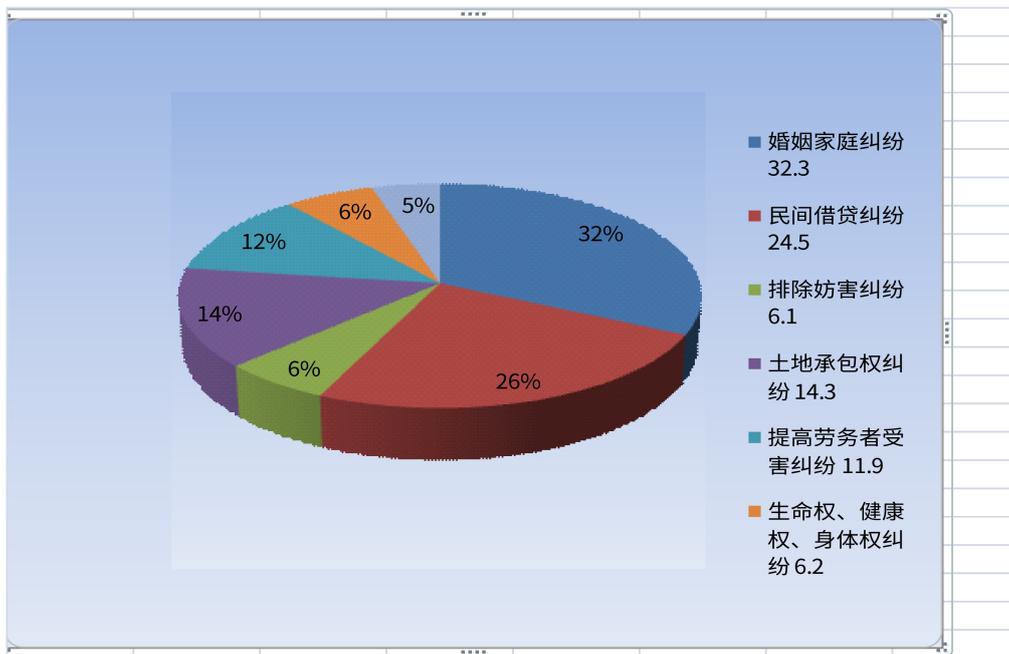
2018年1月至2020年12月，巴州区法院派出法庭共计对受理辖区内涉及基层纠纷案件共计立案4522件，其中2018年1138件，2019年1388件，2020年1996件，平均同比增长在保持10.8%以上。同期相比，通江县法院平均收案709件、南江县法院平均收案843件、平昌县法院平均收案578件、恩阳法院平均收案421件，而案件的增长率远远小于巴州区。通过数据显示，近年来，在基层的建设发展中所引发的社会矛盾日益增加从而引发的诉讼案件数量也迅速增多。通过对比，相对与其他区县法院该类型案件，巴州区呈现出案件数量多，增长速度最快的特点，表明位于市中区的地理位置在参与市场经济中表现的矛盾更为突出。



（二）案件类型集中以婚姻家庭、民间借贷纠纷为主

自2018年1月至2020年12月所发生的诉讼纠纷中，婚姻家庭

纠纷案件 1460 件，占据收案数 32.3%，民间借贷纠纷 1085 件，占据收案数的 24.5%，两者共计占据收案数的 56.8%，凸显出基层平等主体之间，婚姻家庭仍旧就纠纷产生的重点集聚地，在平等生活中享受权利与履行义务存在着诸多的瑕疵以及在经济发展中权益受损问题日益严重。



（三）土地、劳务者纠纷成为新兴治理堵点

在笔者实施调研过程中，乡村发展中的土地问题以及劳务工资纠纷成为了提及最多的话题，在司法实践中则表现十分明显。在 2018 年以来，我院基层法庭累计收案土地纠纷 375 件，平均年度保持 8.27% 的增长率，且在判后息诉达到 96.8%，但是判后上访率达 37.9%。同时劳务者纠纷案件自 2018 年以来受理数达 312 件，平均年度保持 7.54% 的增长率，判后息诉率为 98.6%，然后判后上访率则达到了 22.9%，即与土地纠纷一致，呈现出“高息诉与高上访”怪象。

（四）基层司法参与治理应对捉襟见肘

近年来，司法领域中“案多人少”的矛盾在“案多人勤”的努力下有所缓解，然而自 2018 年以来，我院派出法庭员额法官年度人均办案

量为 502 件，即意味着法官每天必须完成从立案到结案一系列繁重程序后处理完毕 2 个案件⁵，然而对于基层纠纷解决的需求，与司法人员的时间付出成正比，日益繁重的审判压力已经让基层法官参与基层治理难以为继，对积极参与基层治理发挥应有的作用，本就难上加难。

二、探究：市域纠纷治理的困境追溯

对近 3 年内在审理基层纠纷中的案件中出现的案件数量增速高，服判率居高，执行信访率高、新兴矛盾集中怪像，尤其是新兴治理难点“异军突起”的现状，反应了当前基层治理中的矛盾对立的严峻情况，不仅影响我区在和谐社会发展过程中的形象，同时也反应了基层主体积极参与市场经济遭遇矛盾而无力突破的现状。对于上述问题，笔者认为存在以下几个方面的原因：

（一）市场经济快速发展与农村现状不匹配，引发层级性矛盾加剧

当前我国处于社会转型期间，形成利益格局错综复杂，各类社会矛盾日趋白热化，然而对于农村经济而言，冲击性表现更为明显，由于其所处的地势偏远、物质基础薄弱、资源贫乏等因素在经济发展中处于滞留的状态当前，在大格局经济状态下，农村经济先天性不足更易导致矛盾的集中爆发。首先，巴州区地处四川东北部，充分利用国家政策的支持积极的参与到区域经济发展中的浪潮中来，取得令人瞩目的成绩，但由于地处偏远，本身享有的可利用资源并不多，在乡村建设中更多的市场主体进入农村，给处于落后状态的经济带来直接的变动，在生疏的过渡阶段的条件不相匹配必定导致在经济发展中矛盾丛生，诉讼案件的不断增加，最为直接反应在民间借贷案件的持续性增加。其次，巴州区作为劳务输出地，大量青壮人员外出务工，而为照顾家庭老人与小孩造成大量青年夫妻分隔两地，交流不畅感情日趋淡化。在笔者获取的婚姻家庭案件中，有高达 69% 的离异夫妻均系出于长期处于物理分居状态，与

⁵ 即一年工作日 251 天，其计算出 $502 \div 251 = 2$ 。

此同时也不断延伸出家庭父母赡养、子女抚养等纠纷。

（二）基层发展失范性措施弊端显现

在面临基层发展的缺乏资源的现实困境，基层组织在依靠国家层面实施的乡村振兴一系列政策下，不断加大乡村建设力度，然而由于行动过快或者实施细节把关不严，导致出现“欲速则不达”负面情况，延伸出潜在纠纷。首先，异地扶贫搬迁对于提升基层老百姓生活提供了优质的平台基础，然而由于规划聚居点的房屋结构并不能完全满足老百姓的生活要求，譬如家禽饲养场所缺乏，导致聚居点老百姓家禽喂养无序，增添邻里纠纷；其次，为加快农村经济发展，基层组织大力招商引资发展乡村产业，为农村经济发展起到了促进作用，然而在部分招商引资中由于对投资企业资质审核不严格，在产业后续发展过程中，诸多资金供应不足造成“产业烂尾”，导致纠纷丛生，在某镇的“草莓工程”项目中，由于被引入企业系皮包公司，导致施工后部分农民工工资拿不到，引发劳资纠纷，且被流转土地的农民补偿也未得到实现，引发征地纠纷；最后，巴州区作为劳务输出大区，由于大量人员的外出导致大量土地荒芜，基层组织为提供土地利用效率，将部分土地进行重新分配使用，然而自 2005 年取消农业税以来为深入推进土地出让制度改革，推广形式多样的出让方式，促进土地资源合理配置和有效利用，国家层面开始实行农村土地补助政策，让“土地负担”转化成“土地收益”，原土地承包人返乡后要求使用原来土地，由于当初重新分配档案丢失，引发大量土地使用权纠纷，成为了一个新的基层治理难点。

（三）司法力量应对基层治理力量单薄

“案多人少”以及“路远地偏”的现实困境使得人民法庭很难在完成审判职能的同时，再更好的满足参与基层治理的要求，面向基层的普法力度和覆盖面仍很薄弱。首先，人力资源缺乏，目前，巴州区基层人民法庭基本按一审一助一书配备审判力量外，其人员年龄结构平均为 32

岁，相对审判经验不足，缺乏社会实践磨炼，对把握社情民意不足，化解矛盾纠纷做好群众工作的能力普遍不够；其次，在人民法庭全覆盖的基础上，依旧面临着部分农村交通不便，人口居住分散，法庭管辖辐射面积广，巡回审理司法成本较高；同时，由于繁重案件的“挤压”，导致基层法庭普法工作不够，审判团队苦于办案数量，存在一定程度普法宣传被轻视的现状以及各辖区人民接受法制宣传意愿程度不够，普遍缺乏法律知识。

（四）矛盾多元化解机制运行平台缺乏

市域治理现代化以市域的特殊治理角色为依托，以矛盾风险集中解决为导向，是党委的全面领导下统合各类主体而形成的一套制度安排、运行机制以及其执行能力、治理效果的总和。巴州区大调解机制已经建立并推行多年，但其中“法院主导”成为“法院一头热”。法庭辖区党委、政府领导，部门支持、社会力量参与的大调解格局没有真正落到实处，无力形成有效的诉调对接机制，市域治理现代化的有效渠道并未得到实质性建构。与此同时，基层法庭参与社会治理内容与审判职能成紧密相关。根据上文的梳理，人民法庭自身审判工作范围内的社会治理工作做的都很好：在诉讼调解方面、诉讼便民达到社会较高的期待值。然而，涉及到审判工作范围外的事情，其社会效果相对递减，如与非诉调解相关的工作，在人民法庭建设中表现得乏善可陈，与审判职能关联不大的社会治理内容，在法院法庭建设中未得到体现。

三、赓续：人民法庭融入参与市域治理社会的发展路径

一个制度或一个人并不是因为有什么名号而高贵起来或堕落下去，其高贵或堕落全然在于它或他在一个特定语境中对人或人们所起到的实际作用。⁶2011年7月，中共中央和国务院联合下发《中共中央、国务院关于**加强和创新社会管理的意见**》，明确了在社会治理治理的主体

⁶ 【美】理查斯·A·波斯纳，《正义/司法的经济学》，苏力译，中国政法大学出版社2002年版，第1页。

及相应的职能分工：即党委领导、政府负责、社会协同、公众参与。而基层社会治理作为一个整体系统，必须形成横向协同性的治理格局，应当重视创新不同纠纷解决方式之间的关系，通过它们之间的良性互动与衔接，保障整个基层社会法律治理的整体功能。然而，在长期的实践中人民法庭和其他治理主体在基层社会治理上鲜有协助配合。笔者认为，人民法庭参与基层社会治理中必须立足于审判职能之上多方发力，以更为积极的身份融入党委领导共建共治共享的社会治理大格局中来。

（一）恪守审判职责，充分利用乡土资源参与纠纷化解

基层法官在我国整个法院系统中占绝大多数，其作为司法权力金字塔的底座部分，与最广泛的社会大众维系着持久而深入的互动关系，构成了中国司法的最主要部分。⁷随着经济的发展，在基层社会的不断发展的与变迁的过程中，基层人口的流动性极大弱化了仅靠礼俗权威形成秩序的可能性。但当下农村，部分老党员、老干部等德高望重的人群构成乡贤阶层对于基层老百姓的影响力不容置喙以及在乡土社会中的乡风民俗特有引导力，通过发挥这一作用，开展合作治理，从源头化解纠纷。

第一，由基层组织推荐乡贤担任人民陪审员。通过发挥乡贤贴近乡村生活、熟悉社情民意、民众认同感高，同时能够激发起参与国建实务管理的民主意识，以弥补法官社会经验的不足，用常识、常情、常理检验法官对事实的判断和法律的解释，增强村民对司法裁判的认同，有效发挥裁判的社会治理功用。

第二，以地方性知识增强纠纷解决社会效果。“乡规民约产生于乡村社会之中，在村民日常生活逻辑中形成、生长，具有内生性，是不同于国家法律的社会规范，在乡村治理中有其对立发挥作用的空间。”⁸纠纷的解决不能仅停留在解决形式上，而应深入到更为深层的社会意义之

⁷参见苏力：《送法下乡》，中国政法大学出版社 2000 年版，第 9 页。

⁸ 陈寒非、高其才：“乡规民约在乡村治理中的积极作用实证研究”，载《清华法学》2018 年第 1 期。

上。地方性知识是村民在与自然环境长期打交道的过程中所发展出来的理解、技能和哲学，并指导他们有关日常生活基本方面的决策。民间习惯作为地方性知识的重要组成，其中关于婚丧嫁娶、相邻关系等体现当地实际的内容，契合当地村民的传统和心理。人民法庭可在不违背国家法律和公序良俗的情况下援用民间习惯指导裁决案件、化解纠纷。地方性知识的地域化特征决定乡村人民法庭的法官需要以跟班学习、与当地村民交流、学习方言土语等社会体察方式了解社情民意。

（二）用活司法建议，拓宽参与基层治理渠道

司法建议是人民法院履行社会职责，参与社会治理的重要方式，目的就是要切实达到案件办理、职能拓展、治理协同有效统一的综合效果。作为化解矛盾纠纷、提高社会管理水平的司法服务手段，增强全社会法律意识具有重要作用。一是充分发挥问题敏锐意识，在审判执行中善于发现社会管理体系中的制度性漏洞问题。针对相关单位的制度缺失、管理缺失、工作疏漏、隐患风险，及时给相关单位或者其主管上级提出司法建议，指出问题短板，提出改进方案，有助于推进其完善制度建构，提升内部管理或外部管理、服务、保障水平，防止滋生更多、更大的社会问题。二是充分发挥社会治理中的司法导向作用。司法建议虽不具有法律效力，在案件审理执行中，对诸如基层劳资纠纷等人数众多、可能影响社会和谐稳定等案件，可以进行梳理、总结，提醒接收司法建议的单位防微杜渐，从源头上防范规避法律风险，从而给予相关单位关于同类型或相关问题的处理预期，有助于接收司法建议的单位科学地评估司法裁判取向，减少诉讼风险发生，也可以促使相关单位通过诉讼调解彻底解决纠纷。针对我区招商引资资质审查不严格等问题，则充分发挥司法建议作用，从法律角度进行司法说理进行预判，从而实现矫正过失，推进平安巴中建设。

（三）进一步加强普法工作，增强基层群众法治自觉

严格落实“谁执法、谁普法”原则，首先，坚持人民法庭审判服务于“三农”，实施法律扶贫活动，以巡回审判为着力点，定期举办普法教育活动。针对当下基层纠纷难点、堵点针对性普法，如现存基层的土地纠纷，实现“以案说法”审理一案教育一片的普法选择目的。其次，结合“七五”普法工作，通过“抖音”“快手”等新媒体客户端，注重法律法规关键条文和社会主义核心价值观思想的宣传，突出典型案例典型事迹的挖掘和宣传，教育引导以合理合法方式表达合法利益诉求，弘扬“以和为贵，和气生财”等传统礼仪美德，加强“尊老爱幼，和睦相处”等家庭美德教育。最后，培育新乡贤成为法治宣传员。使他们主动接纳国家政策和法律，再通过其在村庄内部的宣传普及，使法律政策转换成乡村建设和治理实践所遵循的规则。

（四）强化对司法调解工作指导，促使基层矛盾源头化解

传承并发展“枫桥经验”，面对基层纠纷纷繁复杂，必须强化调解的工作建设，充分利用民间调解以及行政调解优势纠纷化解资源，扩大纠纷处理渠道，努力构建在党委领导下的“无讼”社区品牌打造。首先，充分发挥行政调解参与纠纷化解的权威作用，倡导通过以区政法委的组织协调成立综合治理办公室，确定以乡镇派出所机构和乡镇党委为行政调解支点形成行政纠纷化解二级机制，以此上通下达充分发挥基层行政部门在基层矛盾化解中所具有的权威，便于部分行政纠纷能得到即时有效处理，防止矛盾的进一步延伸扩大。另一方面，形成以司法所为中心的基层发人民调解组织建构，基层社会纠纷解决机制在乡镇一级以司法所为调解中心，形成了乡镇人民调解委员会-村委会人民调解委员会-村社调解小组三级调解上下联动的组织建构，人民法庭强化对于三级调解委员会业务能力指导，实现纠纷的解决从村调小组到乡镇委员调解的三级逐步实现，以吸纳乡贤作为人民调解员，将其纳入三级民间调解组织中去。利用乡土熟人社会所形成的乡风民俗对矛盾化解的独特之处，促

使发挥基层“自治”功能的实现。根据辖区内乡村数量，分派法官加强对乡贤培训，并将法官、调解员照片、电话及有关诉前调解工作制度的内容制牌宣传，构建法庭“指导”——乡镇、村社“实施”的诉前调解网络。

结 语

以市域社会治理为抓手推进社会治理现代化，建设更高水平的平安巴中，是妥善应对危机风险的迫切需要。人民法庭通过行使审判权介入矛盾纠纷解决，进而不可避免地参与到整个国家和基层社会的治理大潮，担当起“化解矛盾”的社会治理功能。然而人民法庭在同时兼顾数量暴增的案件和基层社会治理时明显力不从心。因此，应该打破矛盾纠纷化解或基层社会治理过于集中的司法困境，人民法庭、政府、社会组织是基层社会法律治理的最重要的三个主体。根据宪法及相关法律，人民法庭的主要职能是裁判、强调“中立”、“规则之治”；政府部门是管理公共事业部门，强调“管理”和“主动”；民间组织则一定程度被忽视，其强调“和为贵”从现实上看，人民法庭作为整个社会法治治理关系中的最后一公里，无法从源头上减少纠纷的产生，更无法对纠纷拒绝处理。唯其以司法、政法、民间组织同时发力，协同发展，深化“诉源治理”工作，积极融入市域治理，在社会治理体系和治理能力现代化的大格局中续写“枫桥式”的人民法庭新时代新篇章成为当下法庭建设的应有之义。