

附件 1

巴中市哲学社会科学规划项目
结项申请书

立 项 编 号 BZ25ZC106

项 目 类 别 管理学

项 目 名 称 基层法庭参与基层治理模式研究

项 目 负 责 人 彭博

所 在 单 位 巴中市恩阳区人民法院

填 表 日 期 2025 年 10 月 10 日

巴中市社会科学界联合会 制

2025 年 3 月

声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权利，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是☐ 否☒

成果是否涉密： 是☐ 否☒

项目负责人（签字）

2025 年 10 月 10 日

填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

一、项目变更情况数据表

立项项目名称		基层法庭参与基层治理模式研究									
结项成果名称		“一站式”多元解纷下人民法庭参与社会治理问题									
是否变更		A、是√ B、否			变更的内容			“一站式”多元解纷下人民法庭参与社会治理问题			
原计划成果形式					现成果形式						
原计划完成时间		年 月 日			实际完成时间			年 月 日			
项目负责人及参与人员变更情况											
原 负 责 人	姓 名		性别		民族		出生日期	年 月			
	所在单位				行政职务			专业职务			
	通讯地址						联系电话				
现 负 责 人	姓 名		性别		民族		出生日期	年 月			
	所在单位				行政职务			专业职务			
	通讯地址						联系电话				
原 参 与	姓 名	单 位			职 称		联系电话				

人 员				
现	姓 名	单 位	职 称	联系电话
参				
与				
人				
员				

二、申请人所在单位审核意见

（审核事项:1.成果有无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容;2.最终结果的内容质量是否符合预期研究目标。）

该课题无政治导向问题，质量达到预期研究目标，同意报送结项。

签 章
年 月 日

三、县（区）社科联意见

（审核事项:1.成果有无意识形态问题;2.是否同意结项。）

单位（公章）:

负责人签字:

年 月 日

四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题： 有 ☐ 否 ☐

2.是否同意结项：是 ☐ 否 ☐

3.鉴定等级：优秀 ☐ 良好 ☐ 合格 ☐

主审专家签字：

年 月 日

五、市社科联审核意见

单位（公章）:

年 月 日

“一站式”多元解纷下人民法庭参与 社会治理问题

引 言

党的二十届三中全会提出：“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度。”基层治理是国家治理的基石，统筹推进城乡社区基层治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础性工程。人民法庭作为人民法院的派出部门，是参与基层社会治理和加强法治乡村建设的主力军，一方面要彰显其专业化的法治水准，运用法律专业技能引领乡村治理走向法治化轨道；另一方面要坚持法治与德治、自治相结合，实现依法治理与系统治理、综

合治理、源头治理相统一，以追求最优的治理效果。¹基于此，中央政法委在全国推进“一站式”多元解纷，着力提升社会治理能力和社会治理体系的现代化。然而，长期的实践表明，人民法院在参与社会治理的进程中还存在一些悬而未决的问题需要解决，如牵头治理的责任落实缺位、诉非衔接的信息互通不畅、非诉调解的成果固化不够等问题仍不同程度存在，故此，中央政法委在全国范围内建立“一站式”多元解纷综治中心。人民法院作为司法机关“基层的基层”，在新时代必将面临更加严峻的考验，遇见更加复杂的问题，承担更加艰巨的任务。在此背景下，本课题运用实证研究方法，对人民法院人力资源、队伍素能、供给保障、运转样态等方面进行系统和深入的分析，以期完善基层司法机关参与社会治理提供更科学的参考，则显得颇有价值和意义。

一、供需失调：人民法院参与基层治理的实践样态

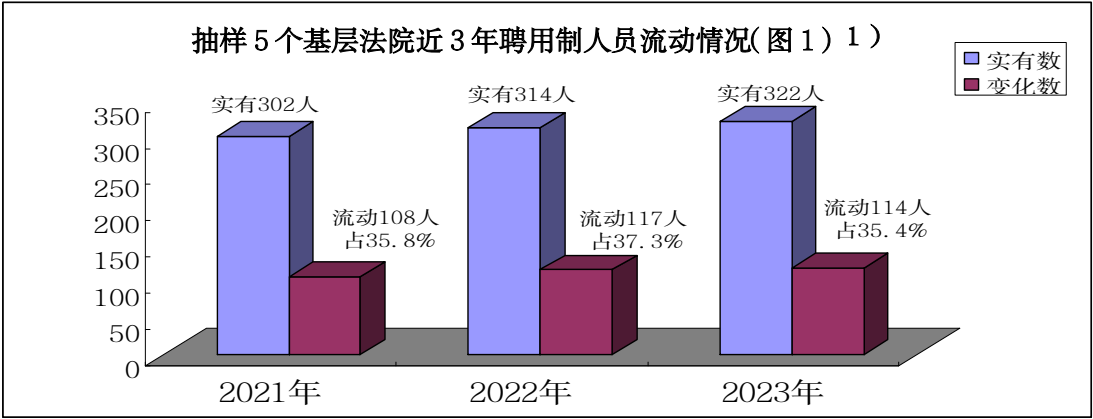
为准确的掌握 B 市人民法院的实际运行状况，课题组选取了 B 市 5 法院 10 个人民法院进行抽样分析。

（一）人民法院参与社会基层治理现状

人民法院是基层矛盾化解的权威和集中地，工作质效直接影响人民群众的司法获得感。然而，在调研中发现人民法院面临诸多不足，难以满足人民群众司法服务的多元需求。

1 许庆永：《乡镇人民法院参与社会治理的逻辑进路》，载《中国社会科学报》，载 2023 年 9 月 29 日第 5 版。

1.中坚力量短缺和辅助队伍不稳定。从对 B 市 5 法院 10 个人民法庭的调研来看，人民法庭的实质化运行只占到法庭总数的 **80%**，共有员额法官 **15** 人，法官助理 **5** 人，书记员 **31** 人，仅 **3** 名员额法官审判团队承担固定区域案件的审判工作，其他员额法官及司法辅助人员同时承担两个以上法庭的审判事务，“两边跑”占到调研法庭总数的 **70%**，虽然把部分审判辅助事务外包，但此类问题在全国范围内依然普遍存在。²从对辅助人员的调研情况，**5** 名法官助理中仅有 **1** 名政法编，其他均为聘用制，半数人民法庭没有法官助理，**31** 名书记员中有 **3** 名为地方工勤编，其他均为聘用制，占比达 **90%**。问卷调查反映：从近 **3** 年看，包括书记员在内的聘用制人员职业前景受限、劳动强度与报酬不对称、福利待遇、奖励机制、职级晋升不畅，司法辅助人员中书记员流动占比大（见图 1）。



2.疲于应对的行政事务居高不下。课题组对 **15** 名人民法庭员额法官近 **3** 年来工作时间调研，统计发现，人民法庭法官

2 蒋勋、缪如悦：《历史与现实交融：“案多人少”的中国叙事》，载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2023 年第 2 期。

承担的绝对行政事务总体变化不大，³法官每年处理此类事务人均用时基本稳定，平均耗时在 **21** 天左右。相对行政事务主要由外部和机关两个部分组成，⁴外部相对行政事务主要是志愿服务、法律“七进”公益活动和各类会议学习交流、参加竞赛，以及政府各部门要求协助迎接检查和各类考核工作，这些行政事务工作往往是纳入考核内容，用时平均在 **39** 天左右。机关相对行政事务如各类会议、讲座、案件阅核、调研及案例编写等，用时在 **24** 天左右。法官所支出的非法院业务时间呈扩大趋势，既挤占了业务工作时间，又侵占了非工作时间，⁵人民法庭工作人员年均有 **83** 天处于加班状态，与相关调研报道法官平均每周加班 **5-10** 小时的占 **31.39%**基本一致，⁶行政事务用时占到年度工作时间的 **33.6%**，且逐年成上升态势（见表 1）。

年度	绝对行政事务 (天)			外部相对行政事务 (天)			机关相对行政事务 (天)			年度 用时 (天)
	党建	培训	其他	公益 类	学习 类	迎检 类	会议 类	调研 类	其他	
2022	13	6	2	15	17	4	8	4	11	80
2023	14	5	2	17	16	5	9	4	13	85
2024	13	6	3	19	17	3	10	5	12	88

表 1：抽样法官近 3 年度行政事务平均用时统计表

3.本位主义下的治理意识淡化。调研组对 B 市 5 法院 10

3 绝对行政事务：涉及到的是绝对权利和义务，不需要特定对象的配合或同意，对所有人均有约束力，如党的建设、业务培训等。

4 相对行政事务：需要特定对象的配合或同意，具有相对性，权利和义务针对特定个体，具有一定的灵活性和可变性，如志愿服务、竞技竞赛等。

5 程金华：《法官时间研究》，载《法律和社会科学》2020 年第 1 期。

6 程金华：《中国法院“案多人少”的实证评估与应对策略》，载《中国法学》2022 年第 6 期。

个人民法庭 **15** 名法官和 **36** 名辅助人员进行了访谈。受访者大多表示：法官的本职就是依法、公平、公正审理案件，牵头部门对人民法庭参与社会基层治理无明确的职责划分，除职能要求外都是协助和配合，相关单位、组织主动邀请参与的工作高度重视、积极参加外，不会主动去思考和谋划治理工作；而且，在参与社会基层治理中是按照单位统一部署落实，且以法治宣传为主，针对具体问题或现象靶向治理的情况不多。从 **51** 名法庭工作人员参与基层社会治理看，**2024** 年度员额法官人均 **3.6** 次，审判辅助人员人均 **3.8** 次，整体参与度不高。

（二）“一站式”多元解纷下的基层社会治理的弊端映射

基层社会治理是一个庞大复杂的系统工程，党委政府统筹司法机关联动参与，从理论上讲有助于治理质效提升，然而从现阶段看，联动维度下的治理现状并不理想。

1. 牵头治理的责任落实缺位。党委政府在牵头治理中的缺位越位现象普遍存在，在其是基本公共服务方面，谁来提供、怎样提供、如何分配的主导优势发挥不明显。从抽样的 **10** 个人民法庭来看，近 **3** 年来，统筹人民法庭开展基层治理联席会议平均最多 **3** 次、最少 **0** 次，党委政府统筹专题研究涉民生等会议最多 **5** 次、最少 **1** 次。从各地党委政府签发基层治理文件看，最多的 **1** 年内达 **23** 个、最少的 **17** 个，从文件内容看，诸如领导小组、工作细则、工作制度等实质内容较少的文件占比达 **54.5%**，具有实质性治理内容的方案、通知、责任清单等文件

占 45.5%。从督导情况看，年度内下沉责任部门督导落实最多的仅 1 次，牵头治理情况和效果基本是“文来文往”的经验交流、工作总结、情况报告展示，依靠“文字治理”的现象突出。

2.诉非衔接的信息互通不畅。从 10 个人民法庭抽样 100 件纠纷联动化解情况看，派出所邀请人民法庭化解占比为 6.2%、司法所邀请人民法庭化解占比为 5.46%，同时邀请两个部门参与化解的案件派出所占比为 1.78%，司法所占比为 1.63%。而且，派出所、司法所独立化解或未化解案件还存在部分化解的案件难以实际履行、未化解案件存在极大风险，甚至可能导致矛盾升级的问题。从诉非衔接信息互通看，人民法庭互通信息最多的为 3.4%、最少的仅 1.3%。

3.非诉调解的成果固化不够。从对 10 个人民法庭及辖区司法所、派出所 2023 年 200 件非诉调解成功案件履行登记情况看，自动履行率在 64.2%左右。通过对 50 名权益人电话访问未履行原因，其中有 21 人表示：对方确实没有给付能力，承诺有给付能力时会自动履行；有 13 人表示：对方认为调解不公平，存在偏袒现象，如果是法院判决他们就会履行；有 16 人表示：对方拒绝履行，认为调解协议“无强制执行力”，调解部门建议提起诉讼，解纷实质化解存在低效、无序情形，违背了以人为本的理念，与基层群众需求结合不足，难以满足多元治理的需求。⁷从抽样案件看，司法所告知司法确认占比最高为

7 甘艳君：《人民法院社会治理功能发挥的现实困境与突破路径》，载《司法理论与实践》2024 年第 2 期。

23.1%、实际确认最高为 6.3%，派出所告知占比最高为 35.3%，实际确认最高比仅为 6.1%，从整体看进行司法确认的比例很低（见表 2）。

名称	派出所				司法所			
	未告知数	告知数	确认数	确认占比	未告知数	告知数	确认数	确认占比
B 市 B 区	26	7	2	6.1%	19	3	1	4.5%
B 市 E 区	24	5	1	3.5%	12	2	0	0%
B 市 N 县	17	6	1	4.3%	13	2	0	0%
B 市 P 县	12	2	0	0%	13	3	1	6.3%
B 市 T 县	19	4	0	0%	11	0	0	0%

表 2：抽样“两所”调解案件司法确认情况统计表

从面上看，现阶段社会基层治理主要存在：发展不平衡、不充分和经费不足矛盾突出，人员编制紧缺和队伍不稳定，调解组织机构不健全，统筹协调的能动性较弱和非诉信息衔接不畅等问题，尤其是区域经济发展不平衡导致法律服务资源配置不平衡性突出。⁸

二、各行其是：人民法庭参与基层治理困境之原因检视

基层治理是国家治理的基础底座，也是社会稳定的基础工。人民法庭根植于基层，是在中国的土壤中生长起来的、富有中国特色的社会治理方式。⁹但如前所述，人民法庭在运转时暴露出职能定位、工作理念、职能保障和队伍建设等方面的问题，

8 王庆峰：《济宁“和为贵”人民调解品牌推动社会治理现代化作用探析》，载《中国法治》2024 年第 2 期。
9 参见浙江省高级人民法院课题组：《关于加强“枫桥式人民法庭”建设助推基层治理现代化的调研》，载《法律适用》2024 年第 4 期。

已严重影响基层治理体系和治理能力现代化建设的有序推进。

（一）治理者与参与者理念博弈难以调和

“理念是行动的先导”。在基层社会治理过程中，各类治理主体均表现出理念错位、认知失调，与基层治理要求和人民群众需求不符的现象，从而导致人民法庭职能运转不佳和治理效能低下。究其根源，主要体现在三个方面：一是当事人受实用价值主义的影响，人们对待外界事物的评价及其行为方式¹⁰，通过对比发现正式的法治途径存在成本高、程序繁琐、预期不确定和解纷方式有限等不足后，往往认为人民调解、行业调解、行政复议等法律途径解决社会纠纷的方式并不实用¹¹，进而选择信访作为实现诉求的首选方式。部分当事人通过长期信访，而政府出于维护社会稳定的目的，常常给予额外的帮扶或救助，使当事人认为信访有利可图，而导致大量效访、缠访、联访事件层出不穷，致使人民法庭在基层依法治理中化解矛盾难度加大。如：**B**市黄某某信访案，在上世纪八十年代，黄某某因在广东某地被采取强制节育手术，导致身体健康出现问题，后被各地政府多次救助，救助金额已超过数十万元，黄某某已多次出具息诉罢访承诺书，但仍采取非法信访方式向各级政府提出不合理诉求。二是受本位主义影响，基层社会治理部门不同程

10 唐守东：《论我国涉法涉诉信访的本土成因》，载《信访与社会矛盾问题研究》2018年第3期。

11 同前注3。

度上都有相互推诿、矛盾转移的现象。如：司法调解职能很多地方流于形式，人民调解并未成为调处纠纷的主要渠道，调解成功率不到 30%。而且，大量调解未成功的案件，未固定争议点、矛盾起因或阶段性调解方案，调解的“过滤器”和“泄压阀”作用很大程度上未得到实现。再如：派出所接收到经济合同纠纷、劳务纠纷、婚姻家庭纠纷等案件时，基本不会对纠纷发生的原因、承担的法律 responsibility 等方面进行过多的询问或解答，直接将此类纠纷推向诉讼程序，导致了诉讼案件的爆炸式增长；人民法庭在疲于应付繁重的审判事务中，主动谋划、参与基层社会治理的积极性下降，甚至能推就推。三是人民法庭还存在坐堂治理的思想，有的干警还沉迷于“群众求我办事”的思维误区，深入基层面对面问需、现场解纷的能动性不足，习惯于按部就班，对照上级要求机械式发通知、出文件、等结果。正是由于各类治理主体不同程度的存在以上的理念错位，导致法律至上的权威没有得到绝对的培塑，基层社会治理体系和治理能力现代化必须是法治的现代化、法律体系的现代化，就正如约瑟夫·拉兹认为：“法律，或者说，在世界任何一个地方被执行的法律体系都必然拥有事实上的权威。法律必须是一个能够在原则上拥有权威所要求的道德特点的规范体系”。

（二）治理主体的本位职能与实践需求难以匹配

从整体上看，随着党和国家对法治建设工作的不断推进，特别是习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”以来，人民法院的地位和作用在不断强化，其承担的职责也越来越多，单一职能向多职能转变，但职能定位失衡的现象依然突出。主要表现在四个方面：一是条块管辖冲淡本职工作。由于人民法庭设在基层一线，除受上级主管部门领导外，还受辖区党委政府指示调度，被迫承担了属地工作之外的大量行政事务性工作，如创文、乡村振兴、重大活动维稳处突等挤占大量日常工作时间，导致基层干警完成本职工作分配时间不足。访谈中，B市某基层法庭内勤坦言“庭长，不是在开会，就是在开会的路上”。二是人民法庭横向比较工作分配失衡。调研发现，人民法庭除极个别经济落后地区外，年均需要办理数百件案件，无论是法官，还是普通干警，都长期处于超负荷工作状态。三是职能与职权不匹配、职能超载问题突出。如：人民法庭在牵头的基层治理工作中，基于本位的观念，人民法庭协调相关部门联动的职能不足。只管职责下放，不管基层接不接得住已经成为影响人民法庭工作开展的重要掣肘。四是硬件保障失位。创建“枫桥式一庭两所”正如火如荼的进行，但资源总量有限的情况下，基层政法单位必然集中资源创建，从而挤占了本应属于其他人民法庭的资源，势必导致人民法庭发展失衡。如，S省L市非中心城区的人民法庭，年度工作经费仅为2-3万元，除开日常办

公耗材、车辆加油和水电开支，基本所剩无几。同时，人民法庭受制于信息化设备成本和后期安装维护成本双高影响，信息化保障明显不足，让数据多跑路，让人民少跑腿成为空话。

（三）队伍素能与基层治理创新需求难以契合

人民法庭直面人民群众，基于充实基层力量考虑，顶层设计在队伍建设上给予了充分的强调和重视，但在选人、用人留人、素能提升等方面均存在短板弱项。主要表现在三个方面：一是前端筑巢不实。人民法庭有的在繁华城区，有的在偏远乡镇，在岗位分配上应有明显区分。但长期以来，招录标准大致都是法律（公安）专业和大学本科及以上学历，而对于基层急缺的综合性实务性人才需求，长期未嵌入特殊招录要求。同时，城区与基层司法干警在生活、住宿等保障上适用同一标准，未考虑城乡差别工作、生活环境、交通条件等特殊情况。此外，按照上级要求，应当推进编制资源向乡镇和街道倾斜，但调研中发现，编制倾斜不均衡、力度小和缺乏制度保障已经成为影响倾斜实效的关键障碍。如 B 市 N 县法院设 11 个人民法庭，但实质化运行仅 5 个。二是中端养凤失位。打造人尽其才的工作环境和生活环境是队伍建设应做好的中篇工作。人民法庭中，辅助力量不稳定、流失率高的问题长期存在，在专业性力量本就欠缺的情况下，又长期被行政综合性事务羁绊，所学所能缺乏发挥空间；同时，在年轻干部的培养机制方面不够健全。人民法庭负责人除级别较高城市外，行政级别均为副科，职业发

展“天花板效应”明显。职级平均化模式下，职级职数不足严重影响干警工作积极性，已成为政法机关的通病。三是后端匹配滞后。调研发现，人民法庭在培训上不同程度存在内容同质化、模式传统老套、低频次等问题，直接影响人民法庭队伍素质提升。如：培训内容同质化问题，省、市两级司法机关每年均会组织政治轮训和业务培训，但培训内容基本相同。再如，培训次数少频率低。除地市一级培训覆盖面较广，参与人数较多外，省一级培训每年为一次，分配至各基层司法机关往往仅有1-2个名额，相关县区基层政法单位只能轮流参加，调研中有的干警将外出培训当作福利看待。

（四）联动协调机制与基层治理目标难以呼应

基层治理并非单一主体的治理，需要其他部门共同治理相互衔接。¹²人民法庭自身资源有限，在履行社会治理职能过程中，基层治理部门，主要反映为“两所一庭”，各自为政现象突出，主要表现在以下三个方面：一是信息沟通不畅。信息共享平台不健全，各部门之间采集数据的标准又不一致，平台信息数据利用率极低，难以实现大数据信息的资源整合，影响到决策的准确性和有效性。派出所、司法所、人民法庭日常社会治理工作中虽都有各自的事务平台，但彼此不互通，相互独立。目前，各地在政法委协调下建立了综治中心或多元解纷中心，

¹² 代天宇、彭浩然：《“枫桥式派出所”推进基础治理的理论逻辑与现代化进路》，载《江西警察学院学报》2024年第3期。

有的还与公安系统的天网对接，但并未与前述人民法庭的工作平台对接。“两所一庭”之间既做不到工作信息的互通有无，更无法及时掌握另外两家的相关信息。如在 B 市 E 法院，某人民法庭受理的原告李某诉被告张某、林某的劳务纠纷案件，人民法院以林某无法联系为由，对其公告送达判决书。二审中发现，林某系本地某司法所社区矫正对象，并未离开本地，导致一审送达违法被二审法院发回重审。二是联动职责不清。在基层社会治理工作中，联动职责定位的模糊导致相关纠纷难以实质性化解。如涉及刑民交叉案件，由谁先处理，谁后处理，往往缺乏边界清晰的划定。如，B 市 B 区某城区司法所和派出所，长期为谁行政争议的化解责任单位而争执不休。司法所认为，派出所是处罚决定的承办单位，也就是行政争议的源头，自己是复议机构的驻地单位，责任主体应该是派出所。派出所则认为处罚决定已经进入复议程序，化解行政争议主体就应该是司法所，而不是自己。人民法庭本应该密切配合，但由于职责模糊，“两所一庭”之间往往难以形成有效的协同合作，构建起社会治理合力。三是协同机制缺位。基层治理从来不是“单打独斗”，需要各组织协同配合，群众广泛参与。¹³调研中发现，大部分人民法庭均未建立起基层治理协作方面的相关机制，在面

13 黄玲、吴冬亚：《人民法庭参与基层社会治理的路径研究》，载《法律研究》（集刊）2023 年第 4 卷，第 192 页。

临一些需要“两所一庭”之间联合来解决的问题时，常常力不从心；即便是部分地区建立了相关机制，但并没有实质化运行。如，B市市法院联合司法局、保险协会、物业协会、医疗协会出台了多元调解机制文件，但多数争议仍由各部门各单位单独调解，缺乏统一的调解平台，且无统一的调解工作规程，调解失败的，进入诉讼外，承办法官无从知晓调解情况。

三、正本清源：“一元论”在基层社会治理中的价值解析

（一）社会治理理论语义辨析

自上世纪70年代以来，与经济社会快速发展相伴随，各国治理体系发生深刻变革，反映在治理理论层面明显出现三次浪潮¹⁴。第一次是以新公共管理理论兴起为标志，强调将市场机制和力量引入公共管理和国家治理过程中，充分发挥市场的自主调整作用。第二次则是在互联网出现的背景下，强调参与式治理、民主治理、多中心治理等。这两次变更，共同指向于变更传统科层制中过度行政化的弊端。第三次浪潮与全球化发展的产物，核心观点在于强调“协作治理”、“互动治理”。学术界在研究中国的本土治理问题过程中，吸收了西方“协作治理”、“互动治理”思想，并逐渐统一使用为“社会治理”。

理论变更源于实践需要，中国亦不例外。中国共产党成立以来，一直践行为人民服务的宗旨理念，致力于探索社会治理

14 顾昕：《作为治国理念的社会治理——学术传承与理论建构》，载《国家现代化建设研究》（第3卷）2024年第1期。

的有效理论和制度，特别是在革命胜利、夺取政权后，从社会管制到社会管理，再到社会治理，持续创新社会治理实践。党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，中国的社会治理理论创新和实践走向新的高度。以《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》为标志，创新性提出国家治理体系和治理能力一体现代化，并明确了逻辑内涵和目标路径等内容，逻辑科学、目标明确、路径清晰。

“社会治理”“国家治理”从字面意思看，明显是不同概念，且有逻辑层级关系，但从今天的语境看，二者已经深度交融。

2013年，在党的十八届三中全会上首次提出“社会治理”概念¹⁵。2014年，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，进一步提出“依法治理”

“基层治理法治化”等概念¹⁶。2019年，中央政法工作会议首次提出“社会治理现代化”¹⁷命题。从而，理论界在研究治理问题时将“国家治理”和“社会治理”并行使用，二元化的表达方式使得理论界产生一元治理还是二元治理的困惑，并逐渐催生出意见相左的两种主张，即“一元论”与“二元论”。“一元论”的基本观点是社会治理属于国家治理的一部分，认为社会是国家的下位概念。“二元论”的基本观点是国家与社会相对

15 《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社2013年版，第49~50页。

16 《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社2014年版，第28~37页。

17 张洋：《习近平在中央政法工作会议上强调 全面深入做好新时代政法各项工作 促进社会公平正义保障人民安居乐业》，《人民日报》2019年1月17日第3版。

独立，国家治理与社会治理属于平行关系，国家治理现代化与社会治理现代化内容和范围不同。

“一元论”与“二元论”虽属于理论分歧，但必然辐射到治理实践中，为有效推进国家治理现代化，实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，党中央果断提出“社会治理是国家治理的重要方面”¹⁸命题，终结了理论纷争，明确了“一元论”立场。理论界已经对该命题的科学性进行了充分论证，因此，本课题不再对“一元论”“二元论”之间的论点再做评述。而是秉持“一元论”立场，以社会治理为国家治理的下位概念，将社会治理作为国家治理的重要组成部分展开论述。不过本课题认为，伴随着习近平新时代中国特色社会主义思想的丰富、完善和体系化，“一元论”社会治理理论逐渐具象化为社会共同体治理理论。

（二）社会共同体治理理论的主要内容

1. 社会共同体治理理论的理论溯源。习近平总书记在2019年的中央政法工作会议上提出“打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体”¹⁹，当年党的十九届四中全会进一步提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”²⁰。之后，理论界掀起社会治理共同体理论研究的热潮。其中，对社会治理共同体进行理论溯源成为相关研究的重要组成部分。

18 《〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社2019年版，第30页。

19 《习近平在中央政法工作会议上强调 全面深入做好新时代政法各项工作 促进社会公平正义保障人民安居乐业》，《人民日报》2019年1月17日。

20 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日。

本课题认为社会共同体理论与中国古代的“大同社会”思想有一定渊源，不过，进入近代社会，尤其是工业社会，随着人与人之间关系的更加紧密，西方对共同体理论的研究和探讨应运而生，客观来讲，这为当下的社会治理共同体研究提供了“他山之石”的参考意义。比如，滕尼斯提出的“共同体”和“社会”联结理论，涂尔干提出的社会“机械团结”与“有机团结”理论，鲍曼提出的个体“脱域”及脱域后的“机械聚合”理论等，比较具有普遍性的认识是共同体的核心要素主要有：关系（纽带或联结）、共同情感（价值取向）、行动、信赖²¹，其中，关系居于核心位置，包括治理主体和对象之间以及相互之间的关系、治理机制之间或者说协同关系。社会治理共同体理论非常强调的就是主体之间应协同配合、制度之间应相互供给²²。有人从关系维度切入，将社会治理共同体描述为：为实现共同目标，构建的共同行动、共同协商、共担责任、共享利益的关系模式²³。这既是中国经济、政治、社会和文化深刻变迁的必然结果²⁴，也是我国当下从“强国家-弱社会”向“强国家-强社会”过渡的迫切需要²⁵。总体说来，应当坚持“五治”：政治、法治、自治、德治、智治²⁶，通过各类主体广泛参与、全过程

21 李华胤：《集成式联结：党组织何以引领社会治理共同体的构建》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2023年第1期。

22 顾昕：《共同富裕的社会治理之道——一个初步分析框架》，《社会学研究》2023年第1期。

23 赵晓峰、马锐、赵祥云：《农村社会治理共同体建设的社会基础及经验适用性研究》，载《北京工业大学学报》（社会科学版）2022年第5期。

24 公维友、刘云：《当代中国政府主导下的社会治理共同体建构理路探析》，载《山东大学学报》（社会科学版）2014年第3期。

25 张磊：《社会治理共同体的重大意义、基本内涵及其构建可行性研究》，载《重庆社会科学》2019年第8期。

26 刘琼莲：《国家治理现代化进程中社会治理共同体的生成逻辑与运行机制》，载《改革》2020年第11期。

式的民主协商、尽可能的统一行动，进而达成共识，形成牢固、紧密、高效、优质的社会治理体系。

2. 社会治理共同体建设的基本要素。“将多元主体内在联系在一起的共同性要素很多，但归根结底来说是基于人的生存所需的物质生产和交往的需要，从中一并衍生出人们关于共同劳动、共同生活、共同利益、共同理想甚至共同损失等共同性的具体内涵。”²⁷社会治理的“核心内容是调整社会性与公共性的关系，中心任务是争取连结与团结的互动共生，最终形成既有活力又有秩序的公共生活”²⁸。“社会治理共同体是一个由多元治理主体构成的共同世界，不同治理主体有不同的角色、地位、作用、诉求、价值观念以及利益。既互有差异又密切相连的基本结构把多元治理主体聚拢在一起，形成承认差异、寻求统一的公共性意涵。”²⁹可见，社会治理共同体建设的基本要素是主体、规则、行动：主体不仅包括治理者，也包括参与者，因资源、目标、需要的不同而被区分；规则是在社会治理过程中，为目标的更好实现和需要的更优满足而出现的制度化过程；行动则是根据规则利用资源，动态调整目标和矫正行为模式的过程。

（1）主体：包括治理者，也包括参与者。一元论社会共同体治理理论首先要强调的就是社会治理的主导者，当下，就是

27 胡群英：《社会共同体的公共性建构》，知识产权出版社 2013 年版，第 209—213 页。

28 冯仕政：《社会治理与公共生活：从连结到团结》，载《社会学研究》2021 年第 4 期。

29 张志旻、赵世奎、任之光等：《共同体的界定、内涵及其生成——共同体研究综述》，载《科学与科学技术管理》2010 年第 10 期。

指中国共产党领导下的中国政府和各级职能部门，要求在社会治理，尤其是基层治理中不仅是党的领导不能缺位的问题，而是党的领导必须贯穿社会治理整个过程中并持续强化，进而夯实执政之基。中国特色社会主义民主是全民参与的“全过程”民主，这就与保证了公共性的实现，政府与其他社会治理主体之间相较于西方的社会治理过程合作关系更加紧密和融洽，这就为产生“新型合作关系”提供了更大的可能性³⁰。社会治理共同体理论在认同各类主体之间具有不同的诉求、目标的同时，强调共同的目标、需要的实现，强调这一实现过程的全民参与度和获得感。

（2）规则：达成共识并共同遵守。社会治理共同体理论强调合作并在合作机制下弱化冲突、消解矛盾。不同的目标、诉求之间必然反映为个体之间的冲突，解决这种冲突正是实现共同目标的过程。提出目标—表达或谈判—行动—反对—矫正目标或行动—实现目标，如此反复，就是社会治理过程中规则的形成和淘汰的过程³¹。这里所称的规则或机制在公共性的基础上表现出正当性，即通常所谓的公平正义。如卡蓝默就认为公平是治理机制的五种品质之一³²。罗尔斯则认为合作需要的三个基本条件就包括“存在公平的合作条款，让所有参与者都能

30 [美]珍妮·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，丁煌译，中国人民大学出版社2004年版，第93页。

31 孔繁斌：《公共性的再生产：多中心治理的合作机制建构》，江苏人民出版社2012年版，第1、65页。

32 [法]皮埃尔·卡蓝默：《破碎的民主——试论治理的革命》，高凌瀚译，生活·读书·新知三联书店2005年版，第170页。

接受，展现互惠理念”³³。规则的抽象化、标准化使其具有普适性，无论治理者还是参与者均对其公共性、公平性充分认可，从而会规则的普遍遵守提供了基础和保障。

（3）行动：利益取舍的生动过程。社会治理共同体理论会反复强调利益的多元化或目标、需要的多元化，同时会强调通过协调行动，达到集体行动，从而进行利益调整和目标矫正，最终实现既定的共同目标，而这一目标相较于差异化巨大的个体目标更优，至少从长远预期来看，更值得参与者放弃部分个体目标或修正个体目标。集体行动既是社会治理共同体建设的手段，也是社会治理共同体建设的阶段性目标，因为通过集体行动可以消弭冲突、增进信任、催生规则、培育价值，进而使各类社会治理主体对共同体的认同感更加增进。行动的过程，首先是因为资源不足，会先天性出现各类小单元的利益共同体；其次是，通过民主协商，达成共识、制定规则；再次是，通过整合有限资源，根据规则逐渐实现共同目标。需说明的是，行动并非一蹴而就的，往往是动态调整和反复的过程，这一过程会在潜移默化中打上“人人有责、人人尽责、人人享有”的烙印。

3. 习近平新时代中国特色社会主义思想蕴含的社会共同体

33 [美] 约翰·罗尔斯：《作为公平的正义——正义新论》，姚大志译，上海三联书店 2002 年版，第 11 页。

治理理论的主要观点。习近平新时代中国特色社会主义思想蕴含的社会共同体治理理论体系科学、逻辑周密，既有战略布局，也有具体举措，在推进中国社会治理体系现代化和社会治理能力现代化的过程，必须高举习近平新时代中国特色社会主义思想这一伟大旗帜，将其中的社会共同体治理理论与中国社会治理实践紧密结合，最终实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。概而言之，习近平总书记关于基层社会治理的社会共同体治理理论表述主要有：一是坚持党对社会治理的全面领导，这是社会主义法治建设和平安建设最根本的保证。关于中国式社会治理现代化，习近平总书记指出，要持续推动社会治理重心下移，构建党组织领导的共建共治共享的城乡基层治理格局；依靠基层党组织的加强和延伸、创新，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用；要加强和创新乡村治理，建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制³⁴。二是坚持人民主体地位，以人民为中心。新时代，推进社会治理现代化必须“坚持以人民为中心的发展思想，抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，不断保障和改善民生，促进社会公平正义……让发展成果更多更公平惠及全体人民，不断促进

34 习近平：《走中国特色社会主义乡村振兴道路》（2017年12月28日），载《习近平著作选读》（第2卷），人民出版社2023年版，第93页。

人的全面发展，朝着实现全体人民共同富裕不断迈进”³⁵。中国共产党的宗旨就是为人民服务，我国当前社会的主要矛盾已经表现为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，只有始终坚持以人民为中心的思想不动摇，才能破解这一矛盾，增进人民群众对新时代美好生活的获得感、幸福感、安全感。三是统筹推进社会体制改革与建设法治社会。明确在目标任务方面，要加快形成科学有效的社会治理体制，推进多层次多领域依法治理；要创新社会治理，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序³⁶。在具体实施方面，要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理等。四是推进建设“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。强调从政治、经济、文化、社会、生态各领域，国内治理与国际治理各方面，完善社会治理体系。五是强调推进中国式社会治理现代化需要全面发挥社会治理主体作用，不仅要发挥政府在社会治理中的主导作用，还要推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等协同配合，经济发挥人民群众、社会组织的主体作用，探索建立可持续的运作

35 习近平：《学习和实践马克思主义》（2018年5月4日），载《习近平著作选读》（第2卷），人民出版社2023年版，第164-165页。

36 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过。

机制³⁷。六是创新社会治理体制，一方面，要始终把维护国家安全贯穿于党和国家工作各方面全过程；另一方面，要构建具有“中国之治”特色的社会治理体系³⁸。七是推进社会治理全过程人民民主，强调“在中国社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。”³⁹完善党领导下的多党合作、政治协商制度，展现我国中国特色社会主义制度的优势。八是依法推进社会治理体系和治理能力的现代化，坚持全面依法治国，抓住“关键少数”带头依法办事，采用多种形式引导广大群众自觉守法、遇事找法、解决问题靠法，推动全社会形成良好的法治环境。九是提高社会治理社会化、信息化水平，强调强化基层政权治理能力建设，加强基层基础工作，完善基层自治机制建设。

（三）在社会治理中坚持“一元论”——社会共同体理论的主要原因分析

1.坚持“一元论”具有广泛的社会认知基础。随着中国特色社会主义特色法治建设深入推进，社会治理相关机制的进一步完善，人财物各项保障的更多、更优供给，各治理主体与参与者之间的联系日益紧密，共同面临的挑战也越来越多。经济不平

37 参见《习近平在上海考察时强调 深入学习贯彻党的十九届四中全会精神 提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平》，载《人民日报》2019年11月4日 第1版。

38 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

39 习近平：《推进协商民主广泛多层制度化发展》（2014年9月21日），载《习近平著作选读》（第1卷），第269页。

衡发展、社会安全、气候恶化、疫情流行等系统性问题，都需要强化顶层设计、全国“一盘棋”式的解决，这为社会共同体的实践提供了广阔的舞台。随着社会治理的不断深入，社会共同体的理念得到了全国上下广泛的认同。

2.坚持“一元论”具有牢固的政治制度基础。在依法治国的轨道上推进基层社会治理是一个系统工程，是一场广泛而深刻的革命，只有坚持党的领导，健全党的绝对领导下基层社会治理工作机制，统一调配资源，才能有效解决资源有限性和需求无限性、目标多样性之间的现实矛盾。当前的基层社会治理必然反映为中国式社会治理体系和社会治理能力现代化的过程，这就需要持续推动社会治理重心下移，构建党组织领导的共建共治共享的城乡基层治理格局；需要依靠加强基层党组织建设，发挥党作为领导核心统揽全局、协调各方的统率能力和作用；需要基于中国“二元化”社会结构特征持续强化和创新乡村治理，建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制⁴⁰。总而言之，党集中统一领导是我国社会主义特色制度显著政治优势，将党的领导贯穿到基层社会治理各方面各环节全过程，完善党的领导下各类主体广泛参与的社会治理体制，是新时代基层社会治理的正确道路。

3.坚持“一元论”具有深厚的群众基础。习近平总书记指出：“我们国家的名称，我们各级国家机关的名称，都冠以‘人

40 习近平：《走中国特色社会主义乡村振兴道路》（2017年12月28日），载《习近平著作选读》（第2卷），人民出版社2023年版，第93页。

民’的称号，这是我国社会主义国家政权的基本定位。我国国家制度深深植根于人民之中，能够有效体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造力。”必须“坚持以人民为中心的发展思想，抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，不断保障和改善民生，促进社会公平正义……让发展成果更多更公平惠及全体人民，不断促进人的全面发展，朝着实现全体人民共同富裕不断迈进”。一切为了群众、一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，这一群众路线是我党夺取政权、发展经济、治理社会的瑰宝。新时期，党继续坚持和发展群众路线，始终坚持以人民为中心的思想不动摇，想人民之所想，从解决人民“急难愁盼”最关切的问题入手，维护人民最直接最现实的利益，不断满足人民群众对美好生活的向往，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，不断夯实了基层社会治理中坚持“一元论”的群众基础。

4.坚持“一元论”具有充分的经济基础。“一元论”社会共同理论强调系统思维，在具体实施方面，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理；深化基层、行业依法治理，发挥社会规范在社会治理中的积极作用；深化政社分开管理体制改革，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类组织，激发社会组织活力；健全涵盖食品药品安全、安全生产、社会治安防控等在内的公共安全体系；加大依法管理网络力度；善于运用法治思维和法治方式化解社

会矛盾、强化道德约束、规范社会行为、调节利益关系、解决社会问题。解决上述问题，显然需要充分的人财物保障。随着中国经济高速发展、持续增长，我国的经济总量已经居于世界第二位，2023年国内生产总值已超过126万亿，党和国家已经具有了以问题为导向、全国调配各类资源解决社会治理难题的经济基础和能力。

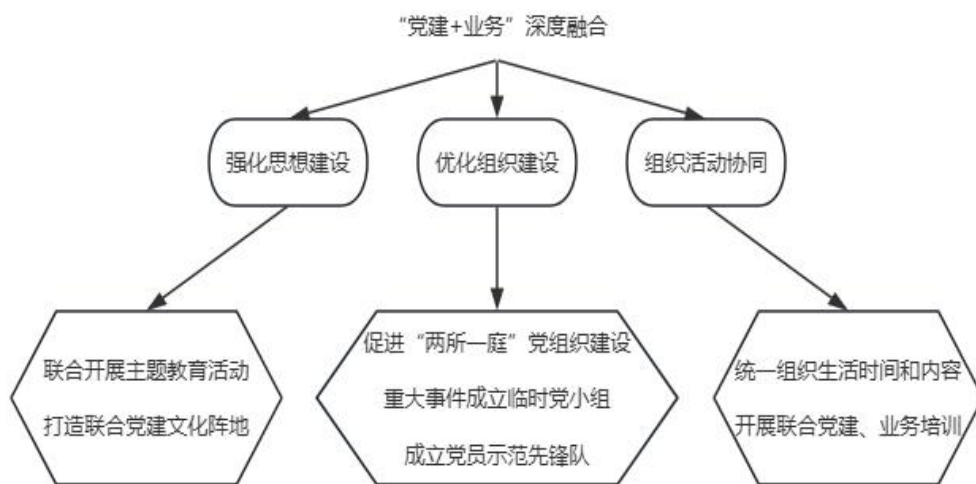
四、齐抓共管：一元论视域下“一站式”多元解纷基层社会治理路径构建

（一）分类施策，强化法治权威样态建构

“法令行则国治，法令弛则国乱。”法治是国家治理体系和治理能力树立法治权威，以此创建基层法治社会新篇章。

1.推进人民法庭“党建+业务”深度融合。积极探索和推进人民法庭“党建+业务”深度融合，⁴¹是加强党对政法工作绝对领导的必然要求，也是提升基层政法单位工作效能、更好服务基层人民群众的关键举措。

41 谭瑞松：《深入推进党建与业务深度融合》，载《党建研究》2020年第7期。



要加强思想建设，筑牢融合基础。要将思想建设融入基层一庭两所日常业务工作中，让其思想“不跑偏”，更好的服务基层人民。一是联合开展主题教育活动。围绕“公正司法、执法为民”的理念，以集中学习、专题研讨等方式，组织人民法院的党员干部深入学习党的理论、方针政策，特别是关于法治建设、社会治理的内容。例如，开展“法治初心”系列学习活动，定期分享法治工作中的先进事迹，强化党员干部为人民服务的宗旨意识。举办跨部门的座谈会，分享工作中的典型案例，特别是涉及多个部门协同处理的案例，使人民法院干警明白党建工作引领下协同作战的必要性，树立“一盘棋”思想。二是打造联合党建文化阵地。在办公场所设置共同的党建文化长廊、党员活动中心等区域。展示人民法院在党建引领下的工作成果、先进人物事迹等内容，营造浓厚的党建文化氛围，使干警在潜移默化中受到思想熏陶。同时，开展文化活动增强凝聚力，联

合举办演讲比赛、知识竞赛等活动，主题围绕党建知识与业务知识结合点，如“党建引领下的司法公正与社会调解”知识竞赛动，加深对党建业务融合的理解。

要优化组织建设，强化业务融合。组织建设作为党的建设的重要基础，是保障人民法院工作在党的领导下顺利开展的应有之义。优化人民法院组织建设，是密切党同人民群众的血肉联系，筑牢执政根基的必然要求。一是促进人民法院党组织建设力度。在人民法院之间设立党建联络小组。每个法院选派党建工作经验丰富的党员作为联络人，定期沟通党建工作情况，协调组织跨单位的党建活动。比如，联络小组可以策划联合党课，邀请专家为法院党员开展授课。二是对于重大事件成立临时党小组。面对重大事件时，如面临灾情、疫情等突发重大事件时，协同部门应迅速成立临时党小组。党小组要迅速建立高效的沟通协调机制，整合各方资源，确保信息畅通。在化解矛盾纠纷时，主动加强与其他部门的协作，形成合力应对危机。通过实际行动，发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，在重大事件中保障人民群众的生命财产安全，维护社会的公平正义与和谐稳定，以坚定的信念和有力的举措带领人民法院全体干警为妥善处理重大事件贡献力量，让党徽在一线闪耀光芒。三是成立党员示范先锋队，以先锋模范作用助推基层“党建+业务”深度融合。通过成立党员示范先锋队，在业务工作中凸显党员先进性，例如，在处理矛盾纠纷时，党员先锋

队队员亮明党员身份，带头深入群众了解情况，以公正、专业的态度进行调解，将党的群众路线贯穿于业务工作始终。同时，党员先锋队还通过在人民法院的办公场所和服务窗口设置“党员示范岗”，由先锋队队员轮流值班，为群众提供优质的法律服务和业务指导，将党建工作融入日常业务服务之中。

要促进人民法院组织活动协同。通过统一组织生活时间和内容，让人民法院的党员共同参加“三会一课”等活动。在活动中，党员们相互监督、相互学习，共同提高党建水平和业务能力。比如，在组织生活会上，党员就跨单位协作中的问题进行批评与自我批评。同时，通过开展联合党建、业务培训的方式，加强人民法院党建与业务融合，在业务培训中融入党的理论、方针政策教育，在党建培训中结合实际案例讲解如何在业务工作中发挥党员先锋模范作用。例如，举办“法律业务与党性修养提升”培训班，邀请专家讲解最新法律法规和党的纪律要求。

2. 干警“民本司法”理念提升路径。基层政法干警要充分认识到“民本司法”的根本意义，作为社会治理共同体的主要参与者，要积极转变“就案办案、就事办事”的思想，要将为民的核心价值观落到实处。⁴²一是从管理者向服务者转变。人民是历史的创造者，是国家的主人。人民法院干警要眼睛往下看，身子往下沉。要主动服务，于最前端回应群众需求，一线

⁴² 何维：《持续加强思想政治引领，驰而不息加强廉洁建设、作风建设》，载《前进论坛》2024年第5期。

法官要脱下制服，深入企业、乡村、社区、学校和田间地头办案问诊，要按季度开展走访座谈下基层活动，变“上访”为“下访”，变“被动”为“主动”，不断树立乡土理念，知晓当地风俗习惯，全面了解本土群众的行为特征，在一个个办理涉群众事务中，不断积累乡土司法实践经验，尊重并理解当地独特人文风俗带来的特定化司法需求，将从案件办理中反馈得来的经验、意见转化为改进基层司法工作方式的动力，用通俗易懂的语言阐述法律事实，归纳其背后的逻辑认定过程，明确告知选择法律程序产生的不同法律效果充分发挥法律规范及村规民约在乡村治理中的融合作用。二是从裁判者向参与者转变。人民法庭作为推进基层社会治理的前沿阵地，是服务乡村振兴、维护基层社会稳定的重要力量。当群众面临纠纷时，人民法庭代表国家司法机关行使审判权，被视为公正的“裁判者”。然人民法庭作为基层治理主要司法力量，不仅要成为事后的裁决者，更要发挥基层建设参与者角色。政法干警要充分发挥专业优势，将司法服务工作融入基层社会治理大局，一方面要当好政府决策的“保障员”，为政府重大行政决策提供合法性审查，充分发挥参谋助手作用，为乡镇工作及经济发展提供法治服务，提高政府决策质量。另一方面要当好人民的“安保者”，既要聚焦人民法治需求，为群众提供多形式、多渠道、多方位的服务，以法治作为推动基层法治建设；又要在平安建设基层社会上积极对矛盾实施防范管控，对涉敏感、信访风险大的案件，及时上

报、跟进，做好矛盾事前化解，确保隐患消除到位，助推基层稳定发展。三是从治理者向建设者转变。正所谓“观念一新天地宽”，人民法庭干警不仅要注重事后治理，更要推动基层安全治理向事前防范转变。既要施行常态普法宣传，围绕家庭、婚姻、恋情、邻里、债务等突出矛盾纠纷，坚持把抓好法治宣传教育作为遏制和减少矛盾纠纷发生的重要前提，深入解读相关政策法规，普及法律知识，提高群众法治观念，推进调解工作由“事后调处”向“事前防控”转变。同时做好联动村小组成员等群防群治力量风险排摸工作，对等级较高的隐性矛盾纠纷进行重点关注，实行“事前干预”。发挥人民法庭联调组织“坚实防线”的作用，及时组建干警调解队伍，抽调解决类案纠纷有经验的干警，以情理结合式方式，推动矛盾纠纷就地实质性化解；对调处成功的纠纷，定期进行跟踪回访，严防矛盾激化，确保矛盾不上交、风险不外溢。

3.深入推动普法宣传，强化基层法治理念。一是在普法方式上，采取人民群众喜闻乐见的方式开展多样化普法活动。人民法庭可主动创新求变，打造互动型服务型创新型法治宣传教育新模式，可通过开发具有互动性、趣味性为一体的普法软件，在线上线下举办“学法达人”法律知识竞赛，并开通网络票选平台评选，通过该类趣味性比赛吸引老百姓关注和参与，提高群众学法的积极性。二是加强普法力度，破解群众“信访不信法”难题。面对群众信访问题，做好问题核查，对有理信访问

题，人民法庭面对职责范围事项，落实领导包案责任制，全力化解矛盾纠纷和信访事项，确保群众问题有解决。对于不合理或非法信访行为，要进一步加强法律法规的宣传，采用进村送法、文艺演法、以案说法等方式，做到普法宣传家喻户晓、入脑入心；在普法内容上，特别是加强民法典、劳动合同法、工伤保险条例等的宣传力度，让群众正确认识其自身的权益和义务，破除争取不合理诉求的主观意愿，加强集会游行示威法、信访条例等的宣传，引导群众通过正确的方式表达诉求，同时适当宣传群众通过法律途径争取合法权益的正面例子及通过不当手段表达诉求受到法律制裁的反面例子，破除“小闹小解决，大闹大解决”的不当思想。三是抓住“关键少数”，强化基层领导干部守纪律讲规矩意识。“大臣苦法而细民恶治”，要实现全面依法治国，领导干部需带头厉行法治，是对建设法治社会起着表率 and 引导作用。乡镇政法委员联合“两所一庭”定期组织乡镇集中学法活动，党政主要负责人要切实履行好法治建设第一责任人职责，党委书记充分发挥领导干部的带头作用，争做学法、守法、用法的“领头羊”和“排头兵”，领学《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中国共产党纪律处分条例》等多部法律，镇党委定期开展法治专题课宣讲活动，人民法庭积极选取典型案例进行以案释法，对近年来人民法院办理的贪污罪、挪用公

款罪等职务犯罪案件类型进行深入浅出地讲解，将廉洁思想和法纪内容有机融入廉政教育课，告诫基层领导干部要心存敬畏、守法尽责、廉洁履职，做到知敬畏、存戒惧、守底线。用正确的权力观用权，用正确的事业观干事，恪守为民初心。为保障学法的效果，定期组织基层政法干警开展年度线上学法考试，重点对领导干部法律知识考试成绩予以通报；同时组织领导干部参加基础法律知识网上普法答题活动，通过领导干部的学法示范带头作用，让学法考法在基层法治建设实践中蔚然成风。

（二）加强合作，优化人民法庭职能建设

基层司法机关，特别是人民法庭作为法治建设最末端的基础载体，决定着法治建设的整体质量与真实深度。作为基层机构，它们既要发挥基层司法职能，也需要在日常工作开展中协助处理乡镇行政事务。为充分发挥基层司法机关参与社会治理的重要性，在“一元论”视域指引下，基层司法机关应当围绕党的领导，厘清职能职责，以协调联动发挥助推基层社会的法治建设。

1. 优化党委政法委领导机制。“党政军民学，党是领导一切的。”一是打造“一个中心”，凝聚多元解纷力量。成立县级工作领导小组，以党委政法委为牵头单位建立联动机制，⁴³研究

43 朱政：《论基层政法委的职责、定位与制度功能》，载《江海学刊》2022年第6期。

出台《关于建立“两所一庭”衔接联动工作机制的实施意见》，通过在属地党委领导下，发挥镇（街道）综治中心统筹协调作用，加快人民法庭力量融入综治中心，加强协商联调，深度融合人民调解、行政调解和司法调解，推动“枫桥经验”在行政诉讼中的运用，⁴⁴在辖区建立多元解纷队伍。二是推动“两所一庭融合”，扩大争议化解效果。建立党委领导的联调机制，综治中心协调建设联调机制实体平台。乡镇党委政法委员牵头，每月组织“两所一庭”召开一次联席会议，通报近期矛盾纠纷、多元调解、普法宣传等方面的工作，开展稳定形势分析研判。针对司法活动中出现的新情况、新问题，共商对策，提高法治化工作能力和水平。乡镇党委政府要把多元解纷联调机制建设作为社会治理体系建设的重要抓手，将多元解纷联调机制建设与“无讼乡镇”“无讼社区”的创建纳入平安综治考核，为“两所一庭”协同开展多元解纷提供相应的工作保障。⁴⁵三是做好三种考核，推动联调联动机制实质化。为保障发挥“两所一庭”联动优势，强化联动考核。（1）案件处理效果考核。统计人民法庭联动处理的各类纠纷案件数量，计算成功解决的案件占比。例如，对于联合调解的民事纠纷，通过回访当事人，确认纠纷

44 于军、郭朋：《枫桥经验视角下的基层社会治理》，载《公安教育》2024年第8期。

45 周振超、郭伟萍：《统筹协同下的随事而制：基层矛盾纠纷化解的实现逻辑》，载《广西师范大学学报》2024年第5期。

是否真正得到解决，不再复发。在案件办理质量上，对联动处理的案件进行质量审查，查看是否符合法律程序和公正原则。如在涉及治安案件转刑事案件的联动处理中，检查证据收集是否合法有效、法律适用是否准确等。在处理效率上，记录从案件受理到最终处理完毕的时长。例如，对于简单的民事纠纷调解，规定一个合理的时间范围，对比实际处理时间，评估是否及时高效。

（2）协作配合考核。联合行动参与度上，查看“两所一庭”在联合行动，如联合普法宣传、联合整治行动中的参与人数、参与频率，是否按照计划安排完成相应职责。在沟通顺畅性上，通过调查工作人员的感受和实际案例，评估在联动过程中沟通是否顺畅，是否存在沟通障碍导致工作延误的情况。

（3）资源整合利用考核。在人力物力资源整合效果上，评估在联动过程中，人员的调配是否合理，设备如调解室、警车等的共享是否充分。例如，在大型法治宣传活动中，查看是否合理安排“两所一庭”的工作人员，以及宣传设备是否有效利用。

信息及时传递率：设定信息传递的时间标准，统计重要信息（如治安隐患、重大纠纷线索）在“两所一庭”之间及时传递的比例。在信息完整性和准确性上，通过抽查共享信息的内容，查看是否完整、真实。例如，在派出所向司法所和法庭传递涉及纠纷当事人背景信息时，检查是否存在关键信息遗漏或错误。

通过加强对“两所一庭”联动机制考核，积极构建信息共享、优势互补、良性互动关系，全面服务保障本地经济社会高质量发展，实现“1+1+1>3”的社会治理效果。

2.厘清人民法庭参与社会治理职能。明确人民法庭参与社会治理的职能定位是构建联动协调机制之前提。一方面，推行基层减负治本深化。人民法庭在基层服务中应淡化“行政”色彩，回归服务群众的定位。2024年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发《整治形式主义为基层减负若干规定》，以党内法规形式为基层减负制定制度规范，为基层减负工作提供了根本武器。为保障从根源上减少人民法庭行政事务，上级政府可制定出台文件，对基层召开会议频次、发文件等写明“硬指标”，用好激励与惩戒手段，向“文山会海”亮出重拳。通过硬规定为人民法庭减负，让干警以更多时间和精力在群众工作中放开手脚、施展才能、实现作为。另一方面，构建基层联动联调化解工作闭环。⁴⁶人民法庭应全面立足工作本职，充分发挥专业调解的优势。首先，要按照“预防为主、教育疏导、依法调处、防止激化”原则，对矛盾纠纷实行事前调处。可通过选聘退休的法官、法官助理担任专职调解员或特邀调解员，加强调解队伍专业性建设。办理案件时，以双方当事人的诉求和

46 周振超、黄洪凯：《参与式联动：基层矛盾纠纷预防化解机制创新》，载《中共天津市委党校学报》2024年第2期。

意见组建专业调解队伍，引导双方当事人理性表达诉求，又通过深入调查了解，明确了双方争议提出合理的解决方案。当双方当事人对抗情绪激烈、且无调解意愿时，及时将案件转入诉讼程序，探索实行“要素式庭审+要素式判决”新模式，确保审理过程快速有序，以高效率的裁判让人民群众感受到公平正义就在身边。

3.建立人民法庭矛盾纠纷“融治理”机制。人民法庭需积极融入基层治理体系，从已发、现发、将发的纠纷风险入手，紧紧围绕“互融”、“外通”两个角度深化风险干预，提升矛盾纠纷排查处置质效。一是健全诉前和立案前矛盾纠纷调解机制。⁴⁷人民法庭应主动加强与“一站式”多元解纷中心的对接，积极开展诉前和立案前调解工作；对起诉或咨询的当事人，告知其矛盾纠纷的多种化解方式，并引导当事人自愿选择诉讼外调解渠道解决纠纷；对已经受理的案件，可以委托驻法庭、驻所调解室或辖区相关调解组织进行调解。人民法院将符合条件的调解组织和调解员纳入特邀调解名册，积极开展委派调解、委托调解和司法调解工作。对调解成功的案件，积极开展司法确认，赋予调解协议强制执行力。当事人达成调解协议后，引导当事人向人民法庭申请司法确认，符合司法确认条件的，依法

⁴⁷ 肖峰：《完善矛盾纠纷多元化解机制深化“枫桥经验”海南陵水模式》，载《公安研究》2024年第5期。

及时办理当事人的司法确认申请，为当事人达成的调解协议提供法律保障。二是建立重大敏感案（事）件建立应急联合会商机制。⁴⁸人民法庭发现重大敏感案件要及时通报当地党政部门、派出所、司法所，突发事件可立即启动联合会商机制，临时组成专案小组，建立“日周月”分析研判机制，一日一碰头，由司法所牵头，及时梳理掌握矛盾纠纷和涉稳动态信息与派出所与人民法庭信息互通，重要预警信息及时安排，重大矛盾及时调处；一周一调度，由政法委员主持召开调度会，听取办案部门矛盾纠纷排查化解工作情况，对重大矛盾纠纷和重要涉稳问题，落实包片领导、分管领导包案化解；一月一研判，在联席会议上，办案责任人对社会稳定、治安、公共安全、矛盾纠纷等动态信息进行深度研判预警，夯实矛盾纠纷化解稳控主体责任，对突出矛盾纠纷落实包抓领导，实行“一案一专班”，限时化解。⁴⁹当涉及重大敏感案件决定作出前，专班小组要针对是否存在引发不稳定因素、激化社会矛盾等执法办案风险进行分析研判，制定舆情应对预案。⁵⁰作出决定后，各自要加强与上级及系统外的有关部门联系，形成应对合力，适时、协同发布信息，确保信息的权威性和公信力，共同做好化解矛盾和引导

48 天津市司法局、市高级人民法院：《建立人民法庭和司法所联调联动机制》，载《人民调解》2024年第9期。

49 杨懿、肖泽平：《新时代基层治理法治化的理性思考与探索实践》，载《重庆行政》2024年第2期。

50 瞿培玉：《民事纠纷警情治理的现实困境与化解路径》，载《浙江警察学院学报》2024年第3期。

舆论的工作。通过协同配合、整体作战，打好“组合拳”，做好重大敏感案（事）件化解工作。

（三）优化队伍，做好后备力量建设

一直以来，队伍建设薄弱是人民法庭面临的首要最大问题，严重制约着基层法律事务工作的开展。为强化后备力量，应从多方位优化，以求打造一支高素质、能干事、敢担当的基层政法干警队伍。⁵¹

1.提升队伍素养，打造专业廉洁司法队伍。（1）专业上：

党政牵头，定期组织政法大讲堂，开展专业培训。人民法庭应加强同级党委政府联系，在党委政府牵头，对人民法庭干警定期组织政法大讲堂，开展一系列专业培训，提升工作人员的专业素养。通过针对性收集人民法庭干警队伍存在的具体问题及对培训内容的期望，例如了解干警在参与社会基层治理中存在的难点、堵点、热点问题，以及对新法律法规、执法程序、证据收集等方面的知识运用情况，形成问题清单。制定完善的培训课程体系，针对法律法规解读，典型案例分析，司法实务操作，职业道德与纪律等方面设置相应课程，并针对前述问题清单开展专题讲座，切实做到为人民法庭干警答疑解惑，提高司法干警专业素养，从而提升司法效能，保障基层群众合法权益。

⁵¹ 吴狄：《关于强化政法队伍教育整顿长效机制建设的对策研究》，载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2021年第3期。

邀请高校法学教授、资深法官、检察官、律师或行业专家作为培训讲师，并提前沟通培训内容，确保培训具有针对性和实效性。

（2）礼仪上：规范文明执法，改进工作态度。首先，要制定非诉调解规范，人民法庭设专职接待人员，配强导诉人员，做好接待群众咨询、诉求收集等接处工作，通过对矛盾纠纷基本信息、当事人实际需求等因素的综合分析，筛选出可通过调解方式解纷案件，在征得当事人同意的情况下，人民法庭邀请司法所、派出所人员共同参与调解，确保在立案前委派专业人员至调解组织先行调解。诉前调解成功，当事人要求进行司法确认的，人民法庭应当依法及时予以司法确认；调解不成，当事人坚持起诉的，应当依法及时立案受理。其次，为确保服务群众行为暖人心，制定司法行为规范以传递司法温度，要从文明着装规范、文明仪容举止规范、文明用语规范、文明司法行为规范、文明内务规范等方面明确具体标准和要求。最后，要加强监督检查，提升司法工作质效。通过内部监督和社会监督、人民监督等多种方式，对司法人员的执法行为进行监督，譬如设立司法监督热线，并在各人民法庭开设基层司法监督联系点，方便群众及时反映相关司法情况，或对基层司法工作提出合理化建议，对干警的不当司法行为进行投诉、举报，以及由当事

人如实填写“明白卡”回执等方式，将监督置于司法全过程。

（3）素能上：一是明确学历前景激励。一方面，向人民法庭干警明确表示，学历提升将为他们带来更多的晋升机会。在干部选拔、岗位调整等方面，将会优先考虑具有更高学历的人员。例如，在制定晋升标准时，规定在同等条件下，学历较高者优先晋升，让其明白提升学历是职业发展的重要助力。另一方面，为人民法庭干警描绘学历提升后的广阔职业前景。选取通过学历提升逐步走上领导岗位或获得行业荣誉奖励的成功案例，让干警意识到，学历的提升不仅丰富专业知识储备、提升专业能力，更有利于拓宽职业道路。二是为人民法庭干警学历提升提供保障支持。通过学习时间保障、学费资助、学习资源提供等方面为干警参与学历提升提供充足的外援支持。学习时间保障方面，通过合理调整工作安排，为干警提供一定的学习时间。采用弹性工作制度，允许其在工作任务不紧张的时候进行学习。例如，每周安排几个半天的学习时间，或者在考试前给予一定的假期，让干警有足够的时间完成学业。学费资助方面，设立学历提升资助计划，为人民法庭干警提供部分或全部的学费支持。根据不同的学历层次和专业设置阶梯式资助标准，减轻干警经济负担。例如，对于报考法律硕士专业的干警，给予一定比例的学费报销；对于取得博士学位的干警，给予全额

学费资助和奖励。在学习资源提供方面，为干警们提供包括但不限于书籍、期刊、在线课程等。建立单位内部的图书馆或学习资料中心，方便借阅和查阅相关资料，推荐优质在线学习平台，让基层干警可以随时随地进行学习。例如，购买法律专业数据库的访问权限，或者推荐一些知名的法律在线课程平台。

2.强化编制管理，优化人民法庭编制结构。要提升人民法庭履职能力，就要优化现有编制人员的编制结构，从对现有编制进行动态管理和组织工作人员上下互通⁵²两方面着手。一是对现有编制进行动态管理。随着基层案件数量的不断增多，案多人少已经成为人民法庭办案矛盾。为确保基层司法力量满编运行，构建纪委监委与编办、组织、人事部门开展机构编制联合督查。协调有关部门清理收回被占用挪用的司法机关的政法专项编制，限期解决基层司法空编及在编不在岗等突出问题，确保基层司法编制不空编、不挤占不挪用。同时，组织人事部门建立人民法庭专编专用、空编即补机制，积极推行编制下沉基层一线，将区县级部门闲置编制或派驻乡镇的编制都下放乡镇实行属地管理，保障人民法庭编制队伍满编运行，确保机关日常事务的顺利运行。二是组织工作人员上下互通。建立人员的横向交流、纵向互派机制，提升干警工作积极性与工作能力。

52 张干强、郝莎莎：《县级机构编制管理存在的问题及对策研究》，载《行政科学论坛》2024年第7期。

上级法院选派一些业务骨干、经验丰富的工作人员到人民法庭挂职锻炼，为基层传授先进的工作方法、解决重大复杂矛盾的经验，促进基层业务水平和工作质量的提升。同时，下派人员通过复杂基层的锻炼，也将更加了解基层，深入基层，为其在回到本单位后的工作提供更多的基层实践依据。选拔优秀的人民法庭干警到上级法院进行学习和锻炼。通过接触到更复杂的案件、更前沿的法律问题和更先进的管理经验，拓宽视野，提升自身素质。在横向交流方面，实行“两所一庭”人员交叉任职。比如，通过安排人民法庭工作人员进行短期岗位交流。法庭的法官助理可以到派出所了解治安案件处理流程，司法所工作人员可以到法庭学习庭审记录和司法程序等。通过选派互派人员青年干警学习，互相熟悉一线业务及多元解纷、诉前调解等工作，加强工作交流和案例研讨，增进法律共识，优化工作方式，提升法律适用、调解技巧等方面的专业水平，从而提升案件办理能力。

3.完善人民法庭人员职业发展体系。完善人民法庭工作人员职业发展体系，让人民法庭干警都能清晰看到自己的职业前景和努力方向，对激发干警工作积极性、提升基层司法工作效能至关重要。一是建立起清晰的法官、书记员、其他聘用制干警的层级体系，并确保晋升渠道的畅通，通过定期内部选拔、

公开竞聘等方式，让有能力、有业绩的干警有机会脱颖而出。二是综合考虑多方面因素，破除唯资历论、学历论。同时，还应考察干警的职业道德，始终坚持德才兼备、以德为先都晋升标准。通过明确科学合理的晋升路径和资格条件，为人民法庭干警提供明确的奋斗目标，激励他们不断提升自我，为基层司法事业的发展贡献更大的力量。

4.建立人民法庭人员行为澄清机制。人民法庭干警肩负着维护社会公平正义、化解矛盾纠纷的重要使命。然而，一些别有用心之人出于不正当目的，对干警进行诬告陷害。这种行为不仅会给被诬告者带来极大的心理压力和名誉损害，更会严重干扰司法工作的正常秩序。要依法打击诬告陷害行为，通过建立基层干警行为澄清机制，⁵³还清白者清白，帮助受到诬告错告的干警卸下思想包袱。

（四）强化保障，健全人民法庭工作机制

1.健全专项经费管理保障机制。加强与同级党委、政府的请示、汇报，制定“人民法庭财政资金管理办法”，明确预算管理、支出管理、内控管理、人员管理，做到经费来源有渠道，经费使用有依据，经费管理有保障。一是在预算管理上，将人民法庭人员工资、津贴补贴、基本运转经费及社会民生事业发

⁵³ 陈建光、闫岩：《对领导干部不实举报的澄清保护机制研究》，载《行政与法》2020年第10期。

展支出纳入预算。在机关运转经费保障的基础上，将食堂经费、信访工作经费、党建经费、应急管理经费等纳入预算安排，确保人民法院各项业务开展均有经费保障。二是在支出管理上，县级财政加强人民法院一般性支出管理，制定办公费、接待费、劳务费等商品和服务支出标准。严格落实“一函三单”制度，规范人民法院财政拨款和财务报销手续，严格财务审批流程，不得以领代报、以拨代支，对未按管理规定发生的费用，不得报销。三是在内控管理上，要求上级财政部门负责指导督促对人民法院完善内控机制建设。规范财政预算安排、资金收缴和支付、会计核算等各项业务流程。加强对人民法院财政资金的监督检查，人民法院每年应对所有财政资金实施一次全面自查，上级财政部门每年对所有人民法院财政资金监督检查。四是在人员管理上，加强人民法院临聘干警管理。及时清理冗余人员，严格控制人员总量。

2.强化基层公共法律服务体系建设保障。人民法院作为基层法治枢纽，与各个基层公共法律服务供给主体均有紧密联系。为人民的法治需求，构建“枫桥式”“两所一庭”创建长效机制，推动基层公共法律服务健康有序发展。一是建设“两所一庭”“互帮共建”工程。在物质配备上，司法所在现有镇街公共法律服务大厅增设法庭、派出所联络点、法律援助点、法律服务代办

点，高标准配齐办公桌椅、电话、电脑、打（复）印机及档案柜（橱）等基本办公设施，实行物资共享，为人民法庭日常工作开展提供有效载体。立足现有资源，“两所一庭”实行职能互补，形成“矛盾发现，政法牵线；三方协同，调解先行；分层递进，司法兜底”⁵⁴的工作体系，形成常态化、机制化的资源共享和工作协同，助推人民法庭“资源共享、职责共担、业务共建”。二是打造公共法律服务实体平台。充分整合基层法律服务资源，联合“两所一庭”资源优势，建设乡镇（街道）公共法律服务工作站、村（社区）公共法律服务工作室。工作站由1-2名司法助理员、法官助理、人民警察、专职人民调解员轮流“坐诊”值班，提供惠民法律服务。工作室由村（社区）干部、法律顾问、法律明白人为联络员，定期收集群众各类法律服务需求，司法所初步把关各类法律服务资料初核，及时向工作站、中心反馈提交。为了确保服务到位，法律服务中心实行“一门收件”“一站办结”“一事一评”的全闭环工作机制，通过打造“老百姓农门的公共法律服务圈”，让公共法律服务移步可至、触手可及。三是打造公共法律服务网络平台。以“智慧治理”建设为抓手，及时打通人民法庭线上网络，推行“公共法律服务一体机”高效运行。以微信公众号和人民调解员微信

54 孙瑞瑞、衣海平：《乡村振兴视域下公共法律服务体系建设的困境与对策研究》，载《特区经济》2023年第10期。

群为依托，搭建起网上和掌上“法律服务超市”，不断丰富在线法律知识库、案例库内容，开通在线法律咨询平台，通过平面电脑结合微信等小程序，将人民法院的线下、线上资源互联对接，实现公共法律服务的“零距离”，让群众能够随时随地获取法律咨询、法律援助等服务。

3. 强化人民法庭能动履职监督保障。人民法庭作为司法活动的“神经末梢”，有效的监督可促其工作质量与效率有质的飞跃，能切实增强人民群众的法治信仰，维护的社会的和谐秩序。一是完善监督体系。建立对人民法庭的监督台账，同时在人民法庭设立联络员，定期通报情况，逐步形成“事前协调、事中沟通、事后反馈”的良性互动机制，积极理顺监督关系，优化监督环境。二是优化监督方式。推动“1+N”法治监督共同体建设。党委政府探索制定“关于建立一庭两所联动监督工作机制推动法治监督共同体建设的意见”，与监委、政法委等机关建立联动监督事项共商、协同配合、整改督查、结果应用等工作机制，形成监督闭环。⁵⁵三是落实监督责任。既要着眼人民法庭庭长主体责任的落实，利用“一岗双责”、“签字背书”、提交述廉报告、述责述廉、社会评价、廉政谈话、签订履责承诺书等方式，做好督促考核，严格落实责任追究，使“软”指标“硬”

55 甄贞：《基层监督法治化的理论基础、面临难点与路径选择》，载《河北学刊》2024年第5期。

起来。又着眼落实重大部署抓专项监督。通过组织专项检查、开展专项深度调研等形式，采取集中检查、重点抽查、明察暗访等方式，查纠违反中央八项规定精神的行为。采取电子监控、社会评价、座谈调研和聘请行风监督员等方式，查纠人民法庭工作中的不作为、慢作为、乱作为问题，完善并严格执行责任追究办法，对于履行责任不力的行为，必须刚性追究问责，对责任追究典型案例一律实名通报曝光，增强监督的权威性和威慑力。