

诉源治理视角下“共享法庭”现状检视与建设路径完善

■ 杨朝辉

2021年9月28日,省委全面深化改革委员会第十六次会议审议通过了《浙江省全面加强“共享法庭”建设健全“四治”融合城乡基层治理体系的指导意见》,决定在全省全面加强“共享法庭”建设。作为“无讼”文化发源地的平湖市,闻令而动,大力推动“共享法庭”建设,获评全省首批示范共享法庭,民商事收案数连续三年呈下降趋势,“共享法庭”建设与诉源治理工作均取得了一定成效。但也面临着类案诉源治理动力不足、“共享法庭”实效未完全发挥等现实挑战。基于诉源治理视角,“共享法庭”建设应坚持问题导向,坚持党委领导和统筹协调,加强顶层设计,推动多元调解的协同发展,加大特设“共享法庭”培育,健全保障机制,在法治轨道上统筹各方力量和资源,以期从源头上减少诉讼增量,最终提升国家治理体系和治理能力现代化。

一、现状检视：平湖市“共享法庭”的建设实践

浙江省平湖市是提出“无讼”理念的先贤陆稼书的故里。“无讼”,就是要把矛盾化解在基层、化解在萌芽状态,达到“息事无讼”的目的,是新时代“枫桥经验”的生动体现。平湖法院在2019年起开展“无讼”村(社区)创建活动的基础上,自2021年8月开始大力推动“共享法庭”工作,积极打造具有平湖特色、亮点突出、实效性强的“共享法庭”。

(一)基础性工作概况

1. 建设进程稳步推进。截至目前,平湖市已建成“共享法庭”165个,包含镇街道、村社区“共享法庭”137个,特设“共享法庭”28个,实现全市9个镇(街道)、128个村(社区)全域100%覆盖,并在市场监管局、市市场、市劳动人事争议仲裁院、保险公司、银行业保险业人民调解委员会、律师事务所等行业组织建成特设“共享法庭”,其中平湖市人民法院“共享法庭”消费者权益保护中心服务站获评浙江省首批示范“共享法庭”。

2. 工作机制逐步优化。平湖法院第一时间成立由“一把手”挂帅的工作专班,并构建9个联络组,积极争取党政支持,在市委政法委牵头下,推进召开平湖市“共享法庭”建设工作部署会,推动成立平湖市“共享法庭”建设工作协调小组。制定下发《“共享法庭”工作指引》《实施“网格连庭”工程打造“天平行动”3.0版方案》《共享法庭庭务主任工作手册》,明确“共享法庭”功能定位、操作流程及日常管理要求等内容,细化任务分工,为“共享法庭”联系法官、庭务主任提供“‘共享法庭’使用说明书”。

3. 服务内容不断丰富。在依托镇街道、村社区、行业组织等现有硬件设施建设的“共享法庭”站点,平湖法院积极探索运用数字化手段融入基层治理,建立一名法官(法官助理)与“共享法庭”结对联系指导机制,充分发挥调解指导、纠纷化解、线上诉讼、普法宣传、基层治理等方面的作用。同时,平湖法院分管领导 & 工作专班主要人员每月通过“线上连线+线下走访”相结合的方式,调研“共享法庭”站点工作情况及实地需求,及时调整下一步工作安排。截至2023年4月,通过“共享法庭”指导调解1184件次、化解纠纷799件、网上立案613件、在线诉讼377件、协助执行308件次。

(二)主要特点与成效

1. 实施“网格连庭”,“共享法庭”与“天平行动”品牌相整合。“天平行动”是平湖法院参与诉源治理、基层治理的一块金字招牌,以全市第一名的成绩荣获2021年度平湖市机关服务示范品牌。2019年开始,平湖法院63名法官、法官助理组建9个“天平行动工作组”,结对平湖全市镇(街道)和村(社区)靠前指导矛盾纠纷化解。2021年10月,根据“共享法庭”工作开展实际,平湖法院对“天平行动”提档升级,深入实施“网格+共享法庭+法官(团队)”的“网格连庭”工程。突出“网格化”的工作理念和方式,健全完善



“共享法庭”实景

“天平行动”工作组和网格长、专职网格员、网格老娘舅(调解员)等常态联系机制。每名联系法官每月实地走访或通过“共享法庭”主动联系网格工作力量,深入网格一线,结合司法案例等开展法律咨询、法治宣传,靠前指导化解一群群众涉法涉诉矛盾纠纷,并定期与所结对镇(街道)、村(社区)会商研判辖区矛盾纠纷整体形势,2021年以来每季度向全市各镇(街道)发送《民商事收案态势分析报告》。2022年平湖诉前纠纷化解率96.41%(即原计划起诉但通过调解成功化解的纠纷数,超过了正式立案数),全省排名第一。

2. 注重特设示范,“共享法庭”与纠纷类案治理相契合。平湖物业纠纷调解组织、婚姻家庭纠纷调解组织等很多行业性调解组织已进驻平湖市矛调中心,故没有再针对这些领域和行业单独设置特设“共享法庭”,而是针对其他高频领域、重点领域,稳步推进特设“共享法庭”建设,并努力形成示范。例如,聚焦消费维权高频多发,在“共享法庭”消费者权益保护中心服务站,组建“2+1+X”专业解纷团队,即2名资深法官,1名庭务主任并配备若干名资深调解员,联合开展线上线下调解,并拓展调解服务覆盖面延伸至24家村级消费维权站,为维权站提供“点单调解”模式。同时,细化特设“共享法庭”纠纷调处分工,明确事实清楚、1万元以下的“小”纠纷由消保中心资深调解员“精心调”;对新型消费场景下“新”消费纠纷邀请法官指导调解员“联合调”;对涉老型消费纠纷由消保中心连线属地村级消费维权站“就近调”,打通消费维权“最后一公里”障碍;对涉群体消费纠纷讲好“法”“理”“情”,示范化解群体风险,已成功化解旅客退票、培训机构退费等涉群体消费纠纷6起113人次。

3. 立足职业所长,“共享法庭”与基层社会治理相融合。平湖法院把“共享法庭”建设放到“县乡一体、条抓块统”的基层治理大格局中深化、拓展。开展“双结对”,实施法庭党支部与镇矛调中心支部、重点村(社区)党支部结对共建,各业务庭室与“案源大户”行业主管部门党支部结对,比如,民一庭党支部与平湖市劳动人事争议仲裁院党支部共建,并建设“共享法庭”平湖劳动仲裁服务站,在党建引领中实现同频共振。探索实施“天平观察员”行动,联系法官在“共享法庭”站点以合理方式助力低效企业腾退、土地流转、公共资源使用管理等涉法性村级重点工作,提供法治参谋。开展“共享法庭”集中普法宣传行动,在重要时间节点开展维权普法讲座、实地走访指导等,提出纠纷源头防范治理的意见建议。

二、现实需求：平湖市诉源治理的成效分析

(一)民商事收案数量、万人成讼率连续降低,下降空间不足

平湖法院紧扣“减少案件数量、提高办案质量”目标,以“无讼”建设为抓手强化诉源治理,2019年实现了民商事收案数的显著

下降,降幅达16.94%,诉源治理成效明显,万人成讼率也随之同比下降。民商事案件收案连续下降的态势,一定程度上导致想要继续保持收案下降的空间相对有限。涉企业、商贸综合体、房地产等群体性纠纷易发、多发,也使诉源治理工作面临较大压力。

(二)多元纠纷化解平台助力,诉前纠纷化解率位列第一

根据省高院和市委政法委对于诉源治理评估和考核范围,诉前化解率是反映诉源治理成效的重要指标之一。纵观分析,平湖法院2019年至2020年的诉前纠纷化解率有所上升,但同比增幅不高,横向比较,也低于全省均值且与平均数差值较大。自2020年12月,平湖法院诉讼服务中心入驻市矛调中心后,两年多时间以来,市矛调中心深度、实质运行,完善“8家调解委员会+10个品牌工作室轮值+8人心理服务咨询团”解纷机制,着力提升调解质效,2022年诉前纠纷化解率达96.41%,排名全省第一,同比上升30.15个百分点。

(三)民商事收案排名前五案由收案数降幅不大,类案诉源治理有待加强

从近三年民商事收案排名前十的案由分析来看,买卖合同纠纷、民间借贷纠纷、机动车交通事故责任纠纷、金融借款合同纠纷、离婚纠纷等五类案由主要排在民商事收案案由排名前五,较为稳定;与此同时,虽然平湖市的万人成讼率近三年连续处于低位,特别是诉前纠纷化解率在2022年位列全省第一,但是民商事收案排名前五案由收案数降幅不大,类案诉源治理仍需进一步推动,以巩固诉源治理成效。

三、困境剖析：“共享法庭”深入建设与诉源治理深入推进面临挑战

(一)认知习惯固化,思想认识不统一

1. 人民群众方面。随着经济社会的不断发展,全国范围内人口流动愈加频繁,传统的乡土熟人社会日益变得陌生化,亲缘邻里关系受到较大程度的冲击,道德规范、伦常秩序、面子人情等传统因素已难以长期维持社会的正常运转。同时,权利和规则意识日趋为基层民众熟知,采取司法途径成为陷入矛盾纠纷中当事人的首要选择,人民群众一有矛盾纠纷就去法院提起诉讼成为现阶段固有的认知习惯。这使得各地在社会治理中积极践行新时代“枫桥经验”时,面临着较多挑战,纠纷主体对社区认同感、参与方面明显不足。各地法院的诉源治理、“共享法庭”工作开展时,也面临着部分案情简单,当事人坚持诉讼不愿意调解、滥诉情况频发的困局。

2. 基层组织方面。目前大量纠纷解决的途径主要是通过法院,然而,纠纷的源头预防和化解不仅仅需要法院助力,更需要各项社会治理资源的大力推进。“共享法庭”建设是省委决策、群众所盼、未来所向的一项重大改革,是我省基层治理领域的一项重要创新。现阶段,政法委已牵头成立工作协调小组。但有的部门对“共享法庭”的建设认识仍不够到位,还没有从“要我建”转变成“我要建”,参与的积极性不高、重视度不够,对矛盾纠纷并未实质性化解,工作力度不均衡,未能充分发挥基层能动性 & 行业专业性。

(二)资源力量未形成有效合力

1. 解纷手段单一,以人民调解为主。目前无论是在法院诉讼服务中心还是在县级矛调中心,调解力量仍以人民调解委员会为主,且专职调解力量配备还有差距,存在人员不足、能力不足、动力不足,以及其他调解方式发展受限的现状。比如,随着社会各种矛盾的不断升级,加大了基层人民调解的难度,仅靠人民调解委员会和示范性诉讼难以化解大量纠纷。再比如,人民调解为主的解

纷方式挤压了其他调解方式的发展,如行业调解、专业调解、律师调解力量不足,商协会、律师协会等其他多元化纠纷解决方式的优势和作用并未显现。

2. 行业不平衡,力量待整合。“共享法庭”建设工作只靠政法各部门难以全面推进,需要各部门各单位之间相互配合、加深合作。当前,各行业管理部门和组织对“共享法庭”的推进力度不一。受疫情及经济形势影响,2022年平湖法院受理的买卖合同纠纷数量较多,加工合同纠纷、装饰装修合同纠纷也呈增长态势,但相关行业管理部门和组织自有调解力量缺少或未发挥作用,“共享法庭”实效发挥受限。此外,联村(社区)律师、联网格镇干部等力量也亟待“拧成一股绳”。

(三)“共享法庭”保障机制不健全

1. 庭务主任选拔、激励机制未跟上。“共享法庭”庭务主任由乡镇干部、村居干部、网格员、调解员、律师、行业协会负责人或其他组织负责人、有关社会志愿者等担任,负责“共享法庭”日常管理、维护和服务,引导当事人进行诉前调解,帮助办理网上立案、在线庭审等事务,是“共享法庭”发挥各项功能的关键人物。但目前,村(社区)庭务主任大多由村(社区)负责综治工作的干部担任,基层各条线事务繁杂,对于“共享法庭”工作重视程度、参与度、主动使用率不高,能够把主要精力或者较多精力放在“共享法庭”工作上的庭务主任还很少。同时,庭务主任的考核、激励、保障机制也相对缺乏。

2. 信息壁垒亟须打破。目前,“共享法庭”平台开发尚未完成 & 多跨协同。一方面,目前的平湖市“共享法庭”平台以视频会议形式为主,如遇多站点同时连线等场景将会受限于网络条件而影响流畅度。“共享法庭”平台1.0版本也仅是部分站点点进行使用,在多跨应用场景方面仍在研发试点推广,未与基层“141”体系打通,与“浙江解纷码”、人民调解大数据平台等应用之间还没有实现信息联通、数据共享。庭务主任遇到纠纷需要咨询法官时,乐于通过电话、浙政钉等渠道及时联系法官;另一方面,功能拓展、要素集聚、业务协同等方面的创新探索还不够,目前主要集中在简单的司法业务供给上,需探索激活法治赋能基层治理的实现路径。

四、完善路径：诉源治理视角下“共享法庭”建设新格局

(一)提高认识转变观念,加强顶层设计

1. 坚持党委领导和统筹协调。诉源治理作为基层治理的创新实践,是通过基层治理体系,确保将大量矛盾纠纷化解在诉讼前,而“共享法庭”建设更是践行“社会调解优先,法院诉讼断后”纠纷解决模式的一大有力创新。我们应认识到“共享法庭”面向农村、面向基层、面向群众,致力于打造一站式诉讼服务、一站式多元解纷、一站式基层治理的最小支点,是坚持和发展新时代“枫桥经验”、提升基层社会治理水平的重要内容。因此,“共享法庭”的建设必须紧紧依靠党委政府,各地“共享法庭”工作协调小组不断强化顶层设计和统筹规划,牢牢把握“共享法庭”建设的正确方向,健全党委领导、部门协同、多方参与的工作格局,要充分发挥党委政府的政治优势,广泛动员政府部门、社会团体、自治组织、市场主体等社会力量,健全基层党组织领导的基层群众自治机制,落实镇街道主体责任,激发党员群众的主体意识,有效整合各类社会资源,进一步推进“共享法庭”建设高质量发展。

2. 加大宣传力度,强化“共享法庭”氛围营造。“共享法庭”设在基层群众家门口,扩大了服务对象、拓展了服务内容、打破了服务时空,架起了服务群众的桥梁,是落实公平正义要求的有效载体。当前,“共享法庭”建设仍处于初步阶段,仍需要通过大力宣传,持续攻坚干部思想认识上的问题、群众知晓度和熟悉度的问题。党政宣传部门、司法机关应该利用各种宣传途径特别是人民群众喜闻乐见的新媒体形式,积极向人民群众宣传“共享法庭”建设中的创新做法和经验成效。宣传“共享法庭”的设置和功能优势,在“共享法庭”参与诉讼、法律咨询、普法宣传等化解矛盾纠纷、提升法律意识的典型事例,让人民群众充分了解、自觉认同“共享法庭”工作,最终形成“社会调解优先,法院诉讼断后”的社会氛围和矛盾纠纷分层过滤机制。

(二)深度融合资源,发挥功能实效

1. 推动多元调解的协同发展,加大特设“共享法庭”培育。目前矛盾纠纷诉前化解的主要手段是通过人民调解,针对经济形态的日新月异,矛盾纠纷呈现出新型化、专业化、疑难化等特征。除了继续发挥人民调解的基础性作用外,应广泛发动行政调解、行业调解、律师调解等各类调解主体,以及公证机构、仲裁机构、工会、法学会等机构团体的专业优势和行业资源。我们应发挥行业调解的优势,针对受理数量较大的一审民商

事案件类型,分析其对应的行业调解组织,在党委领导下,要积极培育特设“共享法庭”,加大行业指导协调力度,发挥其在化解类型化纠纷、推动行业自治等方面的积极作用,形成纠纷化解的集成效应、带动效应。如针对买卖合同纠纷,要积极发挥“商协会矛盾纠纷调解联盟”的作用,依托行业主管部门、行业协会及商会的专业优势培育特设“共享法庭”,真正形成“商人纠纷商会解”这一纠纷调处模式。同时,也应积极扩大公证、仲裁机构、律师参与到“共享法庭”工作中来,打通委托调解、特邀调解渠道。如公证调解,具有专业性、亲民性、独立性和结果强制性等优势,对于具有给付内容的调解协议,可以通过对协议赋予强制执行效力来保证协议的执行效果,从而防止出现当事人食言的情形,避免纠纷进入司法裁判程序。

2. 抓住庭务主任关键环节。“共享法庭”的建设需要重点把握好质与量、建与用、做与说的关系,提高建设质效,以“共享法庭”促“共同治理”,在这过程中,庭务主任是关键。我们应结合基层实际,建设一支能用好用的庭务主任队伍,把年纪相对较轻、有较好调解能力的人选为庭务主任。在村(社区)一级,充分发挥部分村专职网格员和后备干部作用的,被选为庭务主任;对宜由村(社区)直接调解的矛盾纠纷相对较多、较集中的,由镇里资深调解员、热心乡贤、热心人大代表以“连庭师”的身份,支援该村(社区)“共享法庭”工作。加大对庭务主任的培训力度,定期组织调解培训课程,邀请资深法官、行业领域专业人员授课,并开展针对庭务主任的专项考核,持续提升庭务主任专业素养、调解技巧和基本的信息化水平。严格落实“共享法庭”建设工作协调小组和省财政厅联合制定的《“共享法庭”庭务主任管理办法》,以选树优秀庭务主任为抓手,培育乡村法治带头人。

3. 进一步发挥法院专业优势,深度融入基层网格化治理。平湖法院开展的“天平行动”在诉源治理过程中发挥了专业力量优势,下一步应继续在“共享法庭”建设中继续深化,建立“共享法庭”平台线上系统派单法官和定点联系法官无缝衔接的“共享法庭”线上线下联动机制,深入实施“网格连庭”工程,完善诉讼服务、化解纠纷、基层治理“三大功能”。完善网上立案、在线庭审等功能,方便偏远地区群众、老年人等就近便捷办理诉讼事务。在化解纠纷上,精准对接解纷需求,汇聚村社负责人、“两代表一委员”、人民调解员、律师、乡贤、网格员等解纷力量,把“共享法庭”作为诉源治理工作的“重要前哨”。在基层治理上,要通过庭审直播、公开宣判、以案说法等活动,增强基层干部群众的法治观念和依法办事能力。另外,应充分发挥基层法院特别是发挥人民法院在社会治理中的纽带作用和贴近群众的优势,深化法治宣传,在社区、乡村广泛开展以案说法、以理送法活动,以社区、村为载体,推进司法服务资源力量下沉,构建平台机制共建、矛盾纠纷共治、公平正义共享的格局,鼓励人民群众积极参与基层社会治理。

(三)健全“共享法庭”保障机制,助力诉源治理

1. 完善“共享法庭”工作机制。“诉源治理”工作大格局的实质化运行,有赖于在绩效考核中建立回应机制,科学确立相关责任主体的工作指标及评价标准,实现党委领导、政府主导下多方有效参与。聚焦“共享法庭”建设中的重点难点,各地“共享法庭”建设工作协调小组应制定“共享法庭”建设规范,坚持因地制宜、分类指导,进一步细化量化“做什么”“谁来做”“怎么做”“怎样才算做好”,推动“共享法庭”实现高效运行。要完善综合考评机制,推动党委把“共享法庭”工作纳入平安部门、平安镇(街道)、平安村(社区)考核,并赋予适当的考核分值,将责任压实到基层相关职能部门和镇街道、村社区、行业,把提升矛盾纠纷化解率、降低乡镇万人成讼率、提升人民群众司法获得感等作为衡量建设成效的重要标尺。在庭务主任考核激励机制方面,应积极争取经费保障,通过“以奖代补”的方式调动庭务主任对“共享法庭”建设工作的积极性。

2. 构建一体化信息协同平台。“共享法庭”的建设需要社会治理资源的整合优化,需要各部门各力量的统一联动。作为重要纽带的信息平台,上级部门应加大力度开发统一的信息资源衔接、共享机制,迭代升级平台,把“共享法庭”建设放到数字法治的更大场景中来谋划和迭代升级。注重实用便利,经常地开展需求分析、功能测试,实时反馈运行效果,有序地进行迭代升级,不断提升体系的开放性、协同性。加快打通“共享法庭”平台与各部门、各体系的信息壁垒,把碎片化的信息应用平台整合成高效、便捷的一体化信息平台,便于纠纷流转、数据统计、监督跟踪流程的开展,提升“共享法庭”与各社会治理资源的衔接效率以及智能化水平。



通过“共享法庭”开展培训