

# 新时代“枫桥经验”视域下诉源治理现代化 路径构建<sup>〔\*〕</sup>

牛正浩

(首都经济贸易大学 法学院,北京 100070)

〔摘要〕新时代“枫桥经验”内涵丰富历久弥新,逐渐从党领导基层治理与群众工作的经验发展为全局性、综合性的社会治理理论,是习近平法治思想重要理论贡献。新时代“枫桥经验”强调党委领导下各政法单位协同治理、多元解纷理念下社会矛盾综合治理、总体国家安全观下社会风险防范端口前移治理、二元模式下正式组织与社会资源互构式治理、构建共建共享的现代化矛盾纠纷多元化解机制,是诉源治理现代化的理论基础和根本遵循。当前我国各类社会矛盾错综叠加,纠纷处于高发态势,诉源治理现代化面临主体权责不明、指标单一片面、方式亟待创新等多重结构性挑战。应坚持党对政法工作的绝对领导,从治理主体、治理理念、治理模式三个方面入手,科学探索构建诉源治理现代化的完善路径,实现诉源治理现代化。

〔关键词〕新时代“枫桥经验”;诉源治理;能动司法;互构式治理;塔式解纷

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.09.015

## 一、问题的提出

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,习近平总书记多次强调,创新和发展新时代“枫桥经验”,全面推进基层社会治理现代化、法治化建设。今年正值习近平总书记指示珍惜、推广、创新“枫桥经验”二十周年,新时代“枫桥经验”在以习近平同志为核心的党中央团结带领全国人民进行伟大改革创新实践过程中,被不断赋予新的时代意蕴。党的二十大报告提出,在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”,完善正

确处理新形势下人民内部矛盾机制,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。<sup>〔1〕</sup>二十大报告的上述精神,是我国新时代诉源治理工作的根本遵循,也对探索创新基层社会治理与矛盾调解机制、运用新时代“枫桥经验”妥善有效化解社会矛盾纠纷提出了更高要求。当前,党中央与最高司法机关先后颁布了多部关于诉源治理特别是强调多元化纠纷解决的规范性文件,诉源治理体系宏观格局已基本形成。<sup>〔2〕</sup>

然而,当前诉源治理现代化工作面临诸多瓶颈。实践桎梏的形成,归根结底在于当前学界对

作者简介:牛正浩,法学博士,首都经济贸易大学法学院讲师。

〔\*〕本文系2020年度国家社会科学基金重大项目“新时代国家安全法治的体系建设与实施措施研究”(20&ZD191)的阶段性成果。

新时代“枫桥经验”和诉源治理现代化的基础性、前瞻性理论研究和阐述供给不足,致使实务部门对如何将新时代“枫桥经验”运用于诉源治理实践处于无所适从的状态,制约着新时代“枫桥经验”治理效能的最大化发挥。学界当前对于新时代“枫桥经验”推动诉源治理的代表性研究成果,主要集中于以下几个方面:其一,以人民法院行使审判权为主要视角,研究诸如“诉讼与非诉并行”<sup>[3]</sup>的“双层联动”的多元解纷范式<sup>[4]</sup>以及诉调对接<sup>[5]</sup>等制度对于纠纷解决的积极作用;其二,以检察机关进行法律监督为视角,提出通过能动检察的理念,<sup>[6]</sup>完善申诉信访、司法救济等制度,减少信访增量,推动涉法涉诉信访实质性化解;<sup>[7]</sup>其三,通过探究行政权与审判权、法律监督权之间的相互关系与力量博弈,指出我国当前存在“政策参与型”“法治规范型”等不同理论基础下的诉源治理格局,并提出相应的对策建议;<sup>[8]</sup>其四,对政法机关在基层矛盾纠纷化解工作中的具体经验总结与案例介绍。<sup>[9]</sup>上述研究成果,为学界研究诉源治理现代化提供了借鉴与参考,但对于新时代“枫桥经验”在诉源治理现代化中的作用机理、诉源治理现代化的具体路径依托,依然亟需补充。

## 二、学术检视:新时代“枫桥经验”下诉源治理现代化的理论框架

(一)新时代“诉源”概念的重新界定与审视明确治理目标,是实现现代化高效能治理的前提。研究诉源治理现代化,首先需要解决的基础性问题是准确识别与界定新时代特别是党的二十大以来,我国市域社会治理中主要“诉源”的内涵、范畴与种类。令人遗憾的是,目前学界对于诉源问题的研究成果主要集中于研究人民法院、人民检察院如何通过“能动司法”,依托多元化纠纷解决方式化解社会矛盾,<sup>[10]</sup>或通过司法权运行对具体的群体性诉讼场景加以治理来凸显“诉源治理”的价值等方面,<sup>[11]</sup>部分研究成果虽涉及对“诉源”的考察,但囿于缺乏系统阐释,径

行将“诉源”这一概念简单、直接泛化地等同于一切“矛盾纠纷”,<sup>[12]</sup>而尚未对当前“诉源”的内涵与种类进行深入全面准确的界定。笔者认为,对于新时代“诉源”的概念,应从宏观与微观两个层面加以把握。

宏观层面的“诉源”概念,是指任何影响国家安全与社会稳定的社会矛盾与纠纷,以及尚未成为实质性矛盾纠纷但有可能演化产生矛盾的社会风险隐患源头。马克思主义理论认为,矛盾是普遍存在的,社会亦在矛盾运动中不断螺旋式发展演进。党的十九大以来,我国社会的主要矛盾已经转化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。<sup>[13]</sup>新时代诉源的产生与变化,主要取决于社会矛盾的形成与转向,对于宏观的诉源概念进行研究,亦必须聚焦于社会矛盾的主要来源和表现形式。当前,宏观层面的社会矛盾主要包含以下几个方面:第一,实现经济高质量发展与“三重压力”<sup>[14]</sup>之间的矛盾;第二,严格公正司法与解纷资源供给仍需完善之间的矛盾;第三,提升生活品质与有限的社会保障力量之间的矛盾;第四,建设更高水平的平安中国需求与重大风险叠加之间的矛盾。其中,第一对矛盾主要关乎生产要素的初次分配;其余矛盾主要来源于生产要素的再分配,上述四对社会矛盾是造成当前我国微观层面即“个案化”矛盾纠纷的主要原因。宏观层面的诉源,是创新发展新时代“枫桥经验”进行顶层设计的重要面向。

研究微观层面的诉源概念,必须准确严格把握“诉”也就是“司法权作用场域”这一治理空间上的本质特征,避免将诉源泛化为一切社会矛盾纠纷;从此角度出发,笔者认为,微观意义上的诉源是指即将、正在或已完成由司法程序介入的,以个案为具象化表现形式的社会矛盾纠纷。个案中绝大多数的都是普遍意义上的民事诉讼、行政诉讼案件,但也包含少数由于社会矛盾激化而滋生的刑事案件、涉诉信访案件。与宏观层面的四对社会矛盾相对应,具体而言,微观上的诉源

主要包括以下几个方面的具象化社会矛盾：第一，由于经济结构调整导致的结构性、摩擦性案件，包括劳动人事纠纷、征地拆迁补偿纠纷、建设工程纠纷、物业合同纠纷、环境公害类群体纠纷、涉“烂尾楼”房地产纠纷等；第二，由司法体制机制性问题引发的诉讼衍生案件，包括再审、执行、检察监督、涉诉信访、重复滥诉等诉讼内“衍生案件”<sup>[15]</sup>，以及行为人自认为遭受司法不公、矛盾纠纷无法妥善化解，演变形成的刑事案件甚至极端报复社会行为的诉讼外衍生案件；第三，由于社会保障力量不足造成的群体性案件，包括融资产品逾期集体诉讼、证券侵权集体诉讼、食品药品质量集体诉讼、产品因缺陷召回引发的集体诉讼等；第四，危害国家安全和社会稳定的刑事案件，重点包括威胁意识形态安全的恐怖主义犯罪、威胁国家政治安全的间谍犯罪、威胁社会安全稳定的极端暴力犯罪案件等。<sup>[16]</sup> 微观层面的诉源，是运用新时代“枫桥经验”进行有效治理的工作焦点。

## （二）诉源治理现代化的三个体系维度

诉源治理现代化作为国家治理现代化的关键路径之一，是中国式现代化的重要组成部分。<sup>[17]</sup> 面对前述宏观和微观层面的诉源治理问题，笔者认为，根据社会治理理论，在应然理论层面上的诉源治理现代化主要包括纵向、横向和纵横互构三个治理体系维度上的现代化。诉源治理现代化的三个维度，各有侧重，共同构成诉源治理体系和治理机制的有机整体；三个维度的治理功能无法相互替代，而是在纠纷解决场域中共同发挥积极作用：

其一，国家纵向对诉源治理和矛盾纠纷化解体系的现代化，即从党中央领导下的各级政法机关至基层社会单元和群众自治组织底部的“纵向到底”的诉源治理体系，将所有人民群众都纳入国家正式的纠纷解决体系中，为全部社会成员提供良好的矛盾纠纷解决服务。纵向诉源治理体系现代化，是国家将正式、刚性的解纷力量通过政法机关逐层依职能进行配置，其作用包括三个

方面：第一，人民法院通过行使审判权与执行权，成为高效平息矛盾、定分止争、维护诉源治理效果和国家解纷公信力的根本保障和主要力量；第二，通过党委政法委领导下行政权、司法权和检察权的综合配置与协同作用，对威胁国家和社会稳定的社会矛盾风险源头进行有效治理，实现“上医治未病”，防范化解重大风险；第三，通过法治政府建设，有效提升政府严格执法水平，推动资源有效配置，对影响人民群众切身利益的群体性事件，例如金融产品“爆雷”问题、征地拆迁补偿问题、烂尾楼问题、食品药品安全问题和环境问题等进行源头治理和商谈式解决，将矛盾和争议化解于诉前或诉中。

其二，基层社会组织对本组织内部矛盾纠纷萌芽及时进行自我调处、自我治理体系的现代化，也就是通过构筑科学高效的“横向到边”的社会矛盾纠纷自我治理体系，倡导人民群众以社区或村落为单元，进行自我管理、教育和矛盾源头的自我化解。<sup>[18]</sup> 理想的诉源治理现代化，应以基层社会组织的内部矛盾纠纷解决机制作为社会机体的“免疫系统”，及时清除化解组织内的矛盾纠纷萌芽，其功能主要在于两方面：一方面，及时修复受损的社会关系。基于我国数千年来“无讼”的传统文化思维，社群成员之间产生矛盾纠纷，大多数情况下一旦诉诸司法公权力，则将意味着社会关系彻底破裂，而横向诉源治理体系通过基层群众自治，自主解决矛盾，引导矛盾纠纷通过缓和的方式进行化解，有助于及时修复受损社会关系，防止其演化为诉讼甚至极端事件。另一方面，维护基层社会稳定有序发展。基层群众自治组织是我国社会的“微血管”和“干细胞”，更是基层维稳的最前沿阵地，对于社区邻里间矛盾纠纷萌芽往往能够最早发现并及时进行介入；通过在萌芽阶段的矛盾化解，横向诉源治理机制能够有效增强人民群众幸福感与获得感，防止矛盾重心上移，维护基层社会稳定。

其三，政治国家与市民社会的协同互构式诉源治理体系的现代化，<sup>[19]</sup> 亦即通过统筹协调以



国家政法机关为代表的正式治理力量和乡贤尊长、社区网格员等为代表的社会解纷资源,进一步完善共建共治共享的治理格局,促进“软法”与“硬法”二者之间的相互补充、相互配合、良性互动。互构式治理理念的研究范式源于社会互构论,强调纵向与横向社会治理主体和治理力量之间应当形成“互惠共生”的治理构造,超越既往横向与纵向治理体系之间二元对立统一的机制。<sup>[20]</sup>互构式诉源治理体系,可以有效填充纵向诉源治理体系与横向诉源治理体系的治理力量真空,并从预警风险、化解矛盾、发现犯罪等方面,充分增益纵向治理与横向治理的治理效能。以网格员识别预警风险为例,基于S省的实证研究表明,在实行网格化管理、纵向和横向充分互构式治理的社区,无论是社区内矛盾纠纷苗头的发现、化解速率,抑或对可疑违法犯罪线索的上报速率,均显著高于普通社区。<sup>[21]</sup>

(三)新时代“枫桥经验”推进诉源治理现代化的重要价值

基于前述对“诉源”的内涵分析与诉源治理现代化的三个体系维度的理论建构考察,笔者认为,诉源治理现代化与新时代“枫桥经验”的内涵具有高度的逻辑统一性和紧密的内在联系,即探索诉源治理的现代化路径,应当运用和借鉴新时代“枫桥经验”的思想精髓。运用新时代“枫桥经验”推动诉源治理现代化的重要价值主要体现在以下五个方面:

第一,诉源治理现代化以党委政法委员会领导管理下的各政法单位条块协同治理为根本指南。新时代“枫桥经验”强调以坚持党的绝对领导为前提与核心,<sup>[22]</sup>根据党中央颁布的《中国共产党政法工作条例》,新时代党领导政法单位开展政法工作的主要机制是通过党委政法委员会对各政法单位的领导、管理、监督和协同进行。<sup>[23]</sup>推进诉源治理现代化是党绝对领导下政法机关进行社会治理的关键工作,党委政法委员会应充分发挥协调政法单位之间、政法单位和有关部门、地方之间各类重大决策部署,统一政法

单位在诉源治理工作中的思想和行动的重要职能,以系统性思维方式,协调各政法单位进行协同治理,共同推动预防、化解影响稳定的社会矛盾和风险。如前所述,既往关于诉源治理的片面研究主要从法院、检察院、公安机关等政法单位视角出发,然而观一隅无法揽全局,推进诉源治理现代化是一项复杂的系统工程,绝非人民法院、检察机关或公安机关某一特定条块的任务,从单一政法单位条块视角进行研究难以保障其结论的全局性、系统性和普适性,这也是当前我国诉源治理现代化理论研究遭遇瓶颈的根本原因之一。充分加强并发挥党委政法委员会在诉源治理现代化中统揽全局、协同治理的重要地位,亦是新时代“枫桥经验”的本质要求。

第二,诉源治理现代化以多元解纷理念下的社会矛盾综合治理为主要依托。促进矛盾综合治理的社会化、提升社会矛盾治理的综合性,是因应新时代矛盾纠纷主体由原子化逐渐转向社会化的必然要求。新时代“枫桥经验”重视全过程人民民主在社会治理中的重要地位,<sup>[24]</sup>要求运用多元解纷的理念和机制,避免矛盾上交,综合性解决基层社会矛盾纠纷。<sup>[25]</sup>诉源治理现代化的实现,应秉持新时代“枫桥经验”中多元化纠纷解决的理念,统筹推进社会矛盾综合治理。社会矛盾纠纷综合治理,重点在于融合利用各方面治理资源,包括传统的以人民法院为主轴各政法单位参与的诉源治理方式,亦包含诸如法律援助律师、<sup>[26]</sup>专兼职网格员、社区工作者在各自开展工作的领域随时随地进行矛盾调解和纠纷化解工作。此外,多元解纷理念下的社会矛盾综合治理机制应当强调诉讼与非诉讼解纷并举,并将非诉讼矛盾纠纷化解机制置于优先位置,以降低总体社会解纷成本,提高多元解纷效率。实际上,绝大多数矛盾纠纷均应以仲裁、调解、和解等非诉讼的方式予以化解,以便国家将司法资源合理集中配置于最终成讼的矛盾纠纷,这体现出新时代“枫桥经验”的重要程序法内涵。

第三,诉源治理现代化以总体国家安全观下

的社会风险防范端口前移治理为重要保障。发动群众、依靠群众进行群防群治,实现“平安不出事”的理想善治,是新时代“枫桥经验”的核心要义之一。<sup>[27]</sup>诉源治理现代化,是建设更高水平平安中国的有机组成部分,其本质是通过多元化治理的方式消弭社会矛盾与纠纷。而从特定意义上讲,诉源是社会安全的风险来源之一,诉源治理所针对的治理对象自身可能包含一定的不稳定因素和威胁政治安全、意识形态安全、社会安全的隐患,如果处理不得当有可能导致出现区域内或系统性国家安全风险。因此,推进诉源治理现代化,亦应贯彻总体国家安全观,注重统筹发展与安全,增强底线思维,将“平安不出事”作为兜底性治理要求,以新安全格局保障新发展格局。诉源治理现代化工作以社会风险防范端口前移治理为重要保障,宜将平安中国建设考核嵌入诉源治理现代化工作,作为防范化解重大社会风险的有机保障。

第四,诉源治理现代化以二元模式下的正式治理力量与社会治理资源的互构式治理为必要补充。新时代“枫桥经验”依托法治、德治、自治的“三治融合”,注重促进正式治理力量与社会治理资源相辅相成、相互增益。而“三治融合”在诉源治理现代化发展过程中影响深远,体现出独特价值:一方面,诉源治理中,以法治作为核心的刚性、正式治理力量需要德治、自治等社会柔性治理资源加以辅助协调,方可实现“案结事了人和”。另一方面,法治作为正式治理力量,对德治和自治的治理效果进行有力支持、固定。有学者认为,运用软法进行柔性诉源治理过程中,同样需要正式治理力量的权威和公定力加以支撑,法治可以提升德治、自治的治理效果。司法权的运行是弘扬社会主义核心价值观的重要途径,人民法院通过裁判,鼓励彰显诚实信用、见义勇为、拾金不昧的优良品德,惩戒背德行为,对社会公民道德、良好价值观的培育和对德治效果的支持巩固价值是显而易见的。因此,新时代“枫桥经验”所推崇的正式治理力量与社会治理资源的

互构式治理,是实现诉源治理现代化的必要补充。

第五,诉源治理现代化以构建共建共享的现代化社会矛盾纠纷多元化解机制为最终目的。一方面,共建现代化社会矛盾纠纷化解机制是共享发展成果的前提,诉源治理是社会治理的重要方面,而社会治理特别是中国特色基层社会治理之核心要义在于形成共建共享的社会自运行治理机制,即在基层社会外部力量较少介入或不介入的理想情况下,基层社会组织通过行之有效的自组织结构,自发汇聚民智民意形成治理力量,通过社会成员的自我有序管理,使社会子系统熵值维持在较低水平,从而减少社会矛盾纠纷的发生,使人民群众得以共同享受高质量治理成果。另一方面,社会成员共享矛盾纠纷化解机制的成果和高效的解纷服务,是诉源治理现代化的必然要求。诉源治理现代化应当始终坚持以人民为中心,尊重人民群众的历史主体地位,只有切实将高效的矛盾纠纷化解机制惠及所有社会成员,才能够使现代化社会矛盾纠纷多元化解机制始终具有强大的战斗力和坚韧的生命力。

### 三、现实桎梏:我国诉源治理现代化当前面临的结构性挑战

(一)诉源治理主体权责边界模糊,职责重叠亟需理顺

作为一项中国特色的社会创新治理工作,诉源治理体现出“中国之治”的独特担当,但其在国家各项治理工作中的治理结构最为繁复、涉及部门主体最为广泛、牵涉利益方面最为复杂,既涉及党对政法工作的绝对领导和政治监督,又涉及审判权、法律监督权、行政权和人民群众合法权益的交织,亦涉及部门间权力冲突博弈、人民群众内部矛盾协调、国内法治与涉外法治的统筹。权力机构职责边界不清晰,是制约诉源治理现代化发展的实质原因之一,当前诉源治理场域中最为主要的治理主体权责问题包括以下三个:

其一,人民法院行使审判权与政府部门行使

行政权在能动司法语境下边界不清。能动司法,早在党的十八大以前便在我国司法政策话语体系中萌芽,彼时能动司法概念的内涵和外延与所谓“大调解”等政策基本同义。党的十八大以来,我国各级人民法院在习近平法治思想的引领下,坚持以人民为中心的审判理念,将能动司法的概念进一步丰富,能动司法由过去“主动介入矛盾纠纷进行调解”的单一做法,发展为以法律效果为前提,兼顾司法裁判的政治效果和社会效果,将审判权主动融入社会治理、嵌入地方治理,坚持实质性化解争议,将调解继续向前延伸,目的在于“抓前端、治未病”。<sup>[28]</sup>在此理念之下,包括最高人民法院在内的部分法院主动进行诉源治理,例如主动介入尚未形成案件的政府职能部门与行政相对人的投资纠纷中进行调解,并作为先进典型进行宣传推广。<sup>[29]</sup>然而人民法院作为国家审判机关,依据宪法和人民法院组织法依法行使审判权,从司法权中立性和谦抑性的角度而言,似乎在部分案件处理中,已超出了本应由更为专业的行政机关进行判断的范围。例如,对于政府招商引资纠纷进行调处、判断各项优惠政策是否合理,以及对于技术类知识产权案件中权利人与知识产权行政机关围绕权利的有效性等问题出现的争议,在向法院诉讼前,均理应属于行政管理权进行作用的场域,法院原则上不应越俎代庖、过早介入。审判权通过调解程序的向前延伸而实质性扩张,与行政权运行的各方面行政管理职能领域的边界愈发模糊不清,导致主体层面的诉源治理工作出现龃龉和混乱。

其二,检察机关行使法律监督权与人民法院行使审判权在诉源治理问题中的权责不明。根据中央统一决策部署,推进新时代诉源治理是人民法院和检察机关的重要工作,<sup>[30]</sup>但检察权和审判权在诉源治理具体各项工作中的职能定位却不甚明确,冲突较为激烈。例如,对于企业合规治理的主导权问题,全国各地呈现出多种不同的模式,部分地区由人民法院通过向案涉企业颁发“专项刑事合规证明”等形式,作为企业合

规考核和诉源治理矛盾纠纷实质性化解的依据;<sup>[31]</sup>而部分地区却依然由检察机关通过合规不起诉的方式,将合规与否、是否出入罪的判断权通过检察权行使加以决定。<sup>[32]</sup>又如,民事诉讼程序中,人民法院和人民检察院均提倡通过和解、调解等方式多元化解决矛盾纠纷,当前检察机关在民事检察监督程序中的通行做法是通过听证程序尽量促成双方当事人签署和解协议,以期实现罢访息诉。<sup>[33]</sup>然而司法实践中,大多数民事检察监督申请均是由当事人在穷尽上诉、再审等权利救济资源后向检察机关提出,检察监督申请往往与法院的生效裁判文书并存,如果通过检察机关主持缔结和解协议或所谓调解协议的形式,直接变更生效裁判文书的给付内容,则将意味着检察权与审判权的冲突,以及法律监督权对于审判权的消解。审判权与检察权的权责不明与相互抵牾,制约着诉源治理质效提升。

其三,部分机构职权在多元化纠纷解决机制中存在交叠。党的十八大以来,各级党委、政府灵活运用新时代“枫桥经验”的多元解纷理念,相继改革重塑或重新强化了相关职能部门的多元化解纷属性。当前,各地区已基本形成“综治中心+一站式矛盾调解中心+政府信访机关+X”的多层次多元化矛盾纠纷化解机制。综治中心通常行政上隶属于党委政法委员会,属于党委政法委员会管理的下属事业单位;一站式矛盾调解中心通常是政府司法行政机关设置的办公机构;各地政府信访机关同样也设有各类矛盾综合调解工作科室;“X”是指除党委政府职能部门以外的矛盾调解机制,例如人民法院设置的多元解纷或调解中心、人民检察院开设的“白云热线”等调解机构、<sup>[34]</sup>人民调解委员会、各地律师协会设立的调解组织等。其中,作为正式治理主体和解纷资源供给者的综治中心、一站式矛盾调解中心和信访机关作为广义的党委政府部门或机构,对于多元解纷工作的职能和所调处的案件均存在高度同质化,其各自的职权相互之间存在大量交叉堆叠,多元化纠纷解决机制呈现“九龙治



水”的局面。上述矛盾纠纷化解机制背后体现出一种常见的思维定势,即“治理者愈多,负责主体愈多,则治理效果愈突出”。但是,多元解纷强调解纷力量与资源的多元化,而并非解纷主体的多元化。解纷主体多元化并不意味着解纷服务供给总量的增加,反而有可能造成解纷资源的分散,不利于“接近正义”需求的实现。

(二)诉源治理指标片面单一,运动式治理趋势明显

诉源治理作为新时代“枫桥经验”的具体应用场域,其治理效能特别是减少社会矛盾、降低犯罪率、<sup>[35]</sup>提升社区治安等方面已为国内外学界所肯定。<sup>[36]</sup>然而当前个别地区开展诉源治理的目的已由维护社会安全稳定、化解社会矛盾纠纷的初衷逐渐向片面追求调解成功率、万人成讼率等绩效数据考核指标转向,运动式治理特征明显,其政策出现一定程度的异化执行偏差,而与新时代“枫桥经验”以人民为中心、依靠群众、服务群众实现良法善治的最终治理目标不相符合。其主要表征如下:

其一,诉源治理过程中数据中心主义和数据形式主义逐渐抬头。当前,个别地区过于关注调解成功率的提升和民事、行政诉讼万人成讼率的降低,依然存在违背纠纷当事人自愿原则,强制或变相强制纠纷主体签署和解或调解协议,甚至所谓“不诉讼承诺书”的情况;<sup>[37]</sup>此外,虽然最高人民法院多次强调解决“立案难”回潮问题,但个别地方法院依然存在通过减少立案数量、变相设置立案门槛、要求合并立案等方式,即降低“分子”的方法来不当干预减少地区诉讼数量。长此以往,虽然通过数据显示出表面上诉源治理情况总体良好,但以上片面重视数据单一治理要素的治标不治本的做法,一方面限制了当事人实体权利和诉讼权利的依法行使,将矛盾纠纷隔绝于正式解纷机制之外,并未实际减少特定区域内矛盾纠纷的总体数量,使矛盾纠纷由显性转为隐性、由表层转向深层,不利于社会稳定和风险化解;另一方面,诉源治理若陷入“由数据到数据”的

数据形式主义,则无助于基层社会治理结构的健康培育,人民群众的真实诉求难以体现、保障和满足,数据赋能有可能陷入数据“负能”和“为了大数据而大数据、为了人工智能而人工智能”的形式主义渊藪,数据统计分析无法转化为实际的治理成效。

其二,诉源治理的考核机制与人民群众的解纷现实需求存在张力。从社会治理的宏观角度而言,诉源治理是上级党政机关对下级党政机关的重要治理考核内容。在现行考核机制下,治理主体参与推进诉源治理的积极性主要源自上级单位引力下的印象政绩构建、同级其他地区党政机关推力下的错位竞争,以及属地维稳动力下的灵活性回应。<sup>[38]</sup>一方面,人民群众日益多元化、高效率的解纷需求是否得到满足,矛盾纠纷是否得到真正化解,无法直接体现于诉源治理考核重点内容之中,特别是对处于萌芽状态的矛盾纠纷,由于对此类纠纷萌芽的调处无法准确“留痕”且其数量通常难以准确界定统计,往往在考核中占比较低,与新时代“枫桥经验”所推崇的将矛盾纠纷化解于萌芽状态的治理观念不相契合;另一方面,诉源治理的考核机制偏向于事后核验监督和“扣分式”考察,致使治理主体往往更倾向于将较有限的解纷资源投入那些已经形成“案件”的多年涉诉信访积案、重大疑难复杂矛盾或群体性诉讼等事件中,优先保障重要而紧急的案件化解工作,确保“平安不出事”,而对于如何推动解纷力量投入人民群众日常矛盾解纷需求中,现行考核机制尚未做到完全充分兼顾,而日常的矛盾解纷需求得到满足才是实质性提升诉源治理过程中人民群众获得感和幸福感的不二法门。

其三,诉源治理的“运动式治理”趋势显著。所谓“运动式治理”,通常是指治理者超越常态化治理程序,<sup>[39]</sup>全面整合协调各方面资源,对于社会治理中的重点问题开展集中整治的治理模式。<sup>[40]</sup>诉源的运动式治理并非当然存在缺陷,相反其在当下更接近一种任务目标导向的技术化

治理工具,<sup>[41]</sup>在化解多年积案、清除诉讼信访存量方面效果明显。诉源治理的运动式治理特征体现在两个方面:第一,由上而下的压力型触发机制,即治理任务部署沿纵向治理体系由中央向基层传导,改变基层的治理重点;第二,横向治理围绕特定任务为圆心展开,即在基层各治理资源和力量以化解社会矛盾纠纷任务为中心,沿径向形成协同治理氛围。横向与纵向治理特征均来自中央的政策要求为出发点,以完成诉源治理考核指标为导向。诉源治理的运动式治理趋势面临两方面局限性:第一,纵向治理体系中,诉源治理的效果随着顶层设计政策的调整而容易发生反复;第二,横向治理体系中,由于运动式治理天然排斥稳定性规则和制度的建构,一旦治理的中心任务导向发生变化,在运动式治理期间若未通过司法规范性文件或地方党政部门文件的形式固定形成稳定的诉源治理多元解纷机制,横向治理结构将逐渐弱化。

(三)诉源治理方式亟待创新,多元解纷机制尚需完善

其一,诉源治理理念与模式需要更新。诉源治理现代化的思想内核在于如何创新和发展新时代“枫桥经验”中的多元解纷理念,有效化解社会矛盾与纠纷。当前,从治理理念层面,诉源治理现代化的理论堵点在于,无论治理主体抑或人民群众,均由于受到过去“遇事找法院”和“大调解”等司法政策的思维惯性影响,将诉源治理的理念片面等同于以人民法院为中心开展广泛的调解和解工作,<sup>[42]</sup>而忽略了多元解纷理念中更为重要的社会治理属性和理念,这就造成了治理主体往往更关注于短期利益,将矛盾纠纷迅速“一调了事”,而忽略了前述新时代“枫桥经验”所要求的长期受损的社会关系修复、柔性治理规则的涵养、以人民为中心的基层自治结构的健康发育和矛盾纠纷化解后人民群众权利兑现情况。笔者认为,调解矛盾纠纷是向社会输送过滤后的“新鲜血液”,而社会治理更类似于培育社会肌体自身良好的“造血能力”和“免疫能力”,从而在根

本上自我减少社会矛盾纠纷的产生。因此,诉源治理工作中,宜将多元解纷的理念与模式界定为“矛盾纠纷调解+积极社会治理”,然而遗憾的是,当前大多数地区对于多元解纷过程中社会治理任务的重要性认识不足,诉源治理理念与模式较为陈旧,将诉源治理等同于加强纠纷调解环节,而忽略了全局性协同治理效果的提升。

其二,矛盾纠纷识别预警机制不完善。新时代“枫桥经验”强调的“平安不出事”与总体国家安全观统筹发展与安全、重视传统安全和非传统安全的内涵具有高度逻辑统一性。新时代诉源治理的关键环节之一在于通过基层治理单元,及时识别社会矛盾纠纷,并进行有效信息推送、迅速预警调处和协同治理。然而目前矛盾纠纷识别预警机制存在两方面短板:一方面,基层网格化管理结构中,矛盾纠纷预警机制功能有限。网格员是网格化管理的核心行动者,也是肩负所在网格社会治理基本功能的负责人,<sup>[43]</sup>在其所在网格之内,一般承担着社情民意信息采集、矛盾纠纷预警化解等重要社会公共服务职能,是诉源治理的直接力量。网格员制度的完善程度,是衡量诉源治理能力和水平的重要表现;而当前我国网格员大多系兼职,整体年龄结构和综合素质参差不齐,部分网格员难以实质性深入基层开展工作、识别预警矛盾纠纷风险。另一方面,全国统一的矛盾纠纷识别预警机制尚处空白。由于经济因素等制约,各地以“雪亮工程”为核心的政法大数据发展程度和基层网格化治理水平不一,当前对于矛盾纠纷萌芽识别预警机制的区域性特别是跨省域联动不足,部分地区公安机关的警情大数据平台与人民法院、人民检察院的诉情大数据平台亦尚未实现共享,“全国统网”的大数据矛盾纠纷识别预警监测体系有待建立。

其三,社会解纷资源引入不充分。诉源治理现代化注重培育、支持和引导多元解纷资源参与矛盾调解和基层治理,而当前诉源治理工作中,仍然主要以党委政法委员会与各政法单位、行政机关、社区网格员为主要解纷资源和力量,社会



解纷资源协同参与诉源治理的水平和程度有待提高,社会组织、群团组织融入诉源治理的参与水平和程度均有待进一步提升,诉源治理共同体尚未形成。一方面,人民调解委员会、妇联、工商联、残联、共青团等具有代表性的群团组织在诉源治理现代化工作中的定位尚不明确,功能尚未彰显,且参与社会治理的积极性较弱,与党的十九届五中全会提出的“发挥群团组织在社会治理中的作用”的要求和规划部署尚存一定距离;另一方面,社会组织参与诉源治理的路径较为有限,目前各地党委政法委员会及人民法院等主体正在探索通过进一步加大政府购买公共服务力度等方式,吸纳社会组织例如行业协会、商会、代表性企业、律师事务所等社会解纷资源参与诉源治理,<sup>[44]</sup>但是各地做法大相径庭,尚需协调理顺,且整体而言社会解纷资源的利用率不高,解纷资源配置效率仍需进一步提升。

#### 四、制度保障:新时代“枫桥经验”下诉源治理现代化的路径建议

针对当前诉源治理现代化过程中所面临的前述瓶颈与桎梏,笔者认为,应当结合前述诉源治理现代化的理论建构,从准确理解、识别当前社会矛盾纠纷的主要原因、主要种类即“诉源”的内涵和新时代“枫桥经验”推动诉源治理现代化的重要价值出发,对诉源治理实践中相关制度进行优化完善。

(一)明确并理顺新时代诉源治理主体间权责关系

顶层设计上,首先应当在国家政策特别是党中央政策法规层面赋予诉源治理现代化的政策定位,明确诉源治理现代化的重要意义和制度优势,作为具体程序和制度的根本出发点。与此同时,可以通过推动诉源治理与多元解纷统一立法的形式,以当前各部门制定的规范性文件为基础,进行整合梳理,适时将实践经验转化为法律制度,对新时代诉源治理工作中各治理主体的权责关系加以协调理顺,促进各治理主体“各司

其职、各负其责”理想模式的形成。具言之,在诉源治理现代化统一立法工作中,宜从以下三个主要关键角度入手进行制度设计。

第一,准确界定人民法院行使审判权与政府各部门行政权在能动司法语境下的边界。能动司法的边界在于司法谦抑,司法的谦抑性是指人民法院应当尊重立法机关依法立法的权力、政府依法行政的权力和人民群众的合法权益,在立法权和行政权发挥作用的场域,做到“谦虚礼让、支持保障”。<sup>[45]</sup>人民法院应当恪守司法谦抑性的红线,不宜过度深入行政机关的行政管理过程。具体的边界有二:一是人民法院应当区分裁量行政行为与羁束行政行为,将人民法院诉源治理的重点放在后者,<sup>[46]</sup>尊重行政机关的自由裁量权,在行政机关行使自由裁量权的范围之内,例如对于拆迁补偿的类型谈判、失业群体生活保障金的数额协商等行政机关有权进行裁量的问题上,原则上人民法院不应过度介入;二是人民法院应当注意甄别具体行政行为与抽象行政行为,并将诉源治理的延伸方向置于具体行政行为上,对于地方标准的制定、政府规范性文件的作出等典型的抽象行政行为,不宜径行以“诉源治理”为由进行过多干预。

第二,明确划分检察机关行使法律监督权与人民法院行使审判权在诉源治理工作中的权责配置。事实上,诉源治理工作中,审判机关和检察机关有相当部分工作具有同质性,例如司法救助、释法说理、法治宣讲、调解纠纷等,上述各项工作源于法院、检察院同属司法机关的本质属性和专业化的法治人才储备资源,没有必要进行人为拆分。而需要重点加以明确的是检察机关与人民法院在两个领域的权责配置:一是陈年涉诉信访案件的化解问题;二是诉讼衍生案件的治理问题。对于涉诉信访案件的化解,由于生效判决的检察监督具有备位性和终局性,未来的诉源治理实践中应当引导当事人首先向人民法院经由正当的诉讼程序和调解机制进行解决,当审判监督程序终结之后,方由检察机关介入进行监督调

处,法院与检察院二者具有程序上的先后顺位之别。特别需要关注的是,在检察监督过程中,检察机关有权主持签署和解协议结案。但当前检察和解协议的效力缺乏上位法授权依据,若实践中和解协议与生效判决的既判力存在冲突,可以通过扩张司法确认程序对象<sup>[47]</sup>的方式加以整合理顺。对于诉讼衍生案件的治理,人民检察院作为国家法律监督机关应当形成程序违法过程性监督与强化职务犯罪案件侦查并举的治理模式,<sup>[48]</sup>充分支持、保障审判权的依法运行,确保审判公正,最大限度减少乃至从源头上杜绝涉诉信访、重复信访案件发生。

第三,全面整合诉源治理相关主体相互间在多元化纠纷解决机制中存在的权力交叠,建设更高水平的一站式综合矛盾联合调解中心。如前所述,解纷主体的复杂多样化不利于整合解纷资源,使人民群众在选择多元解纷服务时无所适从。对于该问题,笔者认为,应当从规范性文件的视角,统合各方面解纷主体的解纷资源,以县域为单位、以街道乡镇为单元,建设更高水平的一站式综合矛盾联合调解中心。首先,未来制度规划中,矛调中心宜由县级党委政法委员会进行归口管理,与县级综治中心合署办公,以契合于政法工作条例中对于党委政法委员会的职能定位。其次,由于中央和各地已根据机构改革方案组建了党委社会工作部,由党委社会工作部统筹指导和管理信访、基层党建工作,政府的信访机关不宜再行保留其社会矛盾调解职能,否则将导致同一信访机关作为政府部门由政法委员会和社会工作部两个党的职能部门进行领导管理的治理结构,影响治理效率。因此,应将信访机关的社会矛盾纠纷调解职责及部门移交划转给一站式矛调中心统一行使,将当前综治中心、一站式矛盾调解中心、政府信访机关的矛盾调处部门合并,形成统一的矛调中心。此外,其他各诉源治理主体应将其解纷资源按比例注入合并后的一站式综合矛盾联合调解中心,例如由人民法院、检察机关、人民调解委员会和律师事务所等

主体定期向矛调中心派驻值班人员,充实一站式综合矛盾联合调解中心的解纷力量。

(二)科学设置诉源治理指标,向常态治理过渡

当前,作为诉源治理现代化成果的关键呈现形式和外化表征,诉源治理工作考核指标所体现出的数据中心主义和数据形式主义,造成诉源治理考核与人民群众的解纷需求存在张力,体现出诉源治理的运动式治理特征。然而随着诉源源头增量得到控制、社会存量逐渐化解,诉源治理现代化必将由运动式治理向常态化治理进行过渡转向。因此,笔者认为,应当逐渐明确诉源治理的关键问题和工作重点内容,并据此科学重构考核机制,确保诉源治理的长期效果:

第一,以新时代“枫桥经验”中社会系统性治理理念为指南,科学设置综合性诉源治理考核指标。诉源治理现代化应以新发展理念为先导,故当前应当将治理理念由“解决纠纷”向培育良好的社会关系和治理秩序的积极治理进行调整,据此,应当由片面重视调解成功率和万人成讼率的片面考核指标向诸如“红黄蓝”等综合性复合诉源治理评价体系进行过渡,将矛盾纠纷、风险隐患等统一纳入“平安指数”体系,<sup>[49]</sup>即通过诉源治理考核,将建设更高水平的平安中国与矛盾纠纷的化解相结合,体现统筹发展与安全的底线思维与新发展理念。综合评价考核指标应涵盖矛盾调解中心建设运转效果、矛盾纠纷化解数量、重大决策社会稳定风险评估、风险隐患排查整治、重点涉诉问题集中治理等维度。综合性诉源治理考核指标并非不重视多元纠纷化解和矛盾调解数量,而是在强调矛盾纠纷化解数量和比率的基础上,将社会矛盾纠纷的化解质效和健康基层治理结构的培育成果均纳入考核的范畴,实际是对诉源治理工作提出了更高层次的要求,为将来诉源治理强调以人民为中心的常态化治理机制的形成奠定坚实的基础。

第二,以人民对矛盾纠纷解决服务的满意度为衡量标尺,注重诉源治理实际效果的考察。从

公共管理学的角度出发,诉源治理实际上是公权力机关在社会资源的协同配合下,向人民提供社会化的公共解纷服务;人民群众作为公共服务的接受方和评价方,其对于诉源治理的服务满意度决定了中国式现代化背景下诉源治理的效果。因此,应当坚持以人民为中心,将人民群众对矛盾纠纷服务的满意度作为完善诉源治理现代化各项机制的重要维度。首先,应当依托一站式综合矛盾联合调解中心作为平台,建立常态化的诉源治理定期反馈回访机制,对解纷效果由专人进行访谈评价,及时调整诉源治理的工作重心和方式方法;其次,对于矛盾纠纷暂时解决之后重新起诉或申请强制执行的“旋转门”<sup>[50]</sup>案例,应当建立定期复盘机制并分析研判、反向审视未能成功化解矛盾纠纷的深层原因;最后,在建设反馈回访机制与定期复盘机制的同时,健全完善相关奖惩问责机制,将人民群众的满意度和矛盾纠纷化解的效果,作为一站式综合矛盾联合调解中心工作人员职务晋升和年终考评的重要依据。建设诉源治理“反馈回访+定期复盘+奖惩问责”的创新机制,将有助于诉源治理现代化水平实质性提升。

第三,注重同步建章立制,确保诉源治理现代化长效法律法规制度的构建。常态化治理的基础在于明确完善的治理规则和治理组织,因此在我国社会矛盾纠纷总体呈现下降趋势的当前,应当尽快完善诉源治理现代化的长效机制。首先,目前应当以2021年中央相关系列政策文件为顶层设计基础,<sup>[51]</sup>结合各地区诉源治理现代化探索的先进试点经验,探索制定有关诉源治理现代化和多元化纠纷解决的专门性法律,<sup>[52]</sup>明确诉源治理现代化的地位、意义、价值、主要治理结构、治理体系、治理资源、法律责任等关键问题,通过立法程序,及时将诉源治理现代化的改革成果转化为法律制度。另外,应逐渐完善省域层面诉源治理现代化的地方性法规,结合地方经济发展实际情况和特色治理需求,对诉源治理现代化的经费人员保障、诉调衔接机制、解纷层次

顺序、社会解纷资源吸收等具有地区特异性的问题在专门性法律的基础上进一步予以细化。

(三)建立塔式解纷模式,推动多元解纷机制完善

在改革完善诉源治理主体权责关系和确立常态化、以人民为中心的诉源治理理念的同时,对于诉源治理现代化的具体模式亦有必要进行探索完善。根据新时代“枫桥经验”中的三治融合、分层递进、服务群众、将社会矛盾纠纷化解于萌芽状态的指导思想,结合各地调研情况,笔者认为,理想的多元化纠纷解决机制应设计为“塔式解纷”模式。“塔式解纷”模式是市域社会治理法治化框架下诉源治理工作的应然构造,是指按照“重大纠纷统筹调、疑难纠纷联合调、简易纠纷一线调”的思路,以市级诉源治理机制为“塔尖”,以县级诉源治理机制为“塔身”,乡镇街道诉源治理机制为“塔基”的三阶层递进式多元解纷机制。“塔式解纷”模式下,诉源治理现代化工作的具体内容被拆分为三个阶层,其各自分工负责,相互支持,相互补充,形成有机统一的诉源治理机制整体,在市域社会治理法治化的背景下有效利用新时代“枫桥经验”,促进社会矛盾纠纷多元化解于基层、将社会不安定因素调处于源头、将重大风险隐患排查于萌芽。详言之,“塔式解纷”模式具体运行机制和各自功能如下:

第一,位于“塔尖”的市级诉源治理机制,发挥诉源治理现代化的观念与导向引领作用。市级诉源治理机制并不以处理日常大量的普通矛盾纠纷为主要任务,而治理重点在于组建本市内诉源治理现代化体制机制、统筹培训管理市域治理模式下的多元解纷人员队伍、在全市范围内调配分派社会化解纷资源。另外,根据我国人民法院的审级设置,绝大多数民事、行政乃至刑事案件的终审法院均为地市级中级人民法院,这意味着绝大多数诉源治理的工作应在市域治理这一层面得到最终化解。因此,市级诉源治理机制的主要内容在于:一方面,统筹纵向、横向和互构式三个维度的诉源治理现代化工作,并通过法治引



领,将治理资源合理分配于社会关系修复、软法与硬法共治、以人民为中心的基层自治结构的健康发育和对涉诉纠纷信访当事人权利兑现情况的监督等积极社会治理工作中,发挥诉源治理理念、模式更新发展承上启下的关键作用;另一方面,通过科学的筛选机制,将本市内时间跨度较长、化解难度较大、风险隐患水平较高、涉及群体范围较广的重大矛盾纠纷或信访案件,由市级党委和政府领导成员进行揭榜认领,通过包案制和个人负责制,增强矛盾纠纷实质性化解的力度,上述疑难案件在顺利处结后,能够作为典型示范案例发挥“头雁效应”,推动“塔身”“塔基”的矛盾纠纷解决比率和诉源治理效果提升。

第二,位于“塔身”的县域诉源治理机制,发挥矛盾调解主要阵地和识别预警功能。如前所述,全面整合重塑后,一站式综合矛盾联合调解中心将以县域为单位、以街道乡镇为单元进行组建,而在市域通常不设置矛调中心相关机构,以降低解纷重心,突出体现新时代“枫桥经验”中“矛盾不上交”的治理理念,使人民群众更加便捷高效地获得多元解纷服务。因此,县域诉源治理机制的工作重点是根据市级治理主体的统一部署,对乡镇街道设置的一站式综合矛盾联合调解中心机构进行管理,并充分发挥其针对矛盾纠纷萌芽风险的识别预警功能。由于党委政法委员会机构设置最低到县域,街道乡镇党委无法设置政法委员会作为治理中枢,因此对矛盾纠纷的识别和预警功能,主要依赖于县级党委政法委员会统筹各县域内政法单位和网格员力量予以实现。县域诉源治理机制中应当建立健全完善的网格化联动预警程序,由县域诉源治理主体作为“第一道防线”,对于网格员或基层群众自治组织中的社区工作者等力量发出的风险预警进行识别研判和过滤,将绝大多数风险较小、调处难度较低的社会矛盾纠纷积极化解,而对经分析研判疑似存在重大风险隐患的极少数风险线索,例如可能产生极端暴力案件的情形,抑或存在其他威胁公共安全和意识形态安全的情况,在县域有

效调处化解的可能性较低,则应迅速由县至市,向市域诉源治理主体进行通报,并协助配合市域诉源治理力量特别是公安机关等司法机关,积极妥善应对。

第三,位于“塔基”的基层诉源治理机制,发挥与社会解纷资源协同治理,推动矛盾纠纷的一线化解,维系良好基层社会关系、保持基层社会治理工作顺利实施的功能。依据新时代“枫桥经验”联系群众、动员群众、服务群众的要求,基层诉源治理机制通过三个途径发挥其治理效能:一是明确基层矛盾纠纷排查重点,例如通过民情书记“三遍访”、人大代表与政协委员反映问题等机制,对弱势群体等特殊利益诉求群体的矛盾纠纷化解要求和实际困难进行充分关注倾听,确保人民群众的诉求获得及时回应,矛盾纠纷所涉问题获得有效解决;二是通过实施“法德共进”“无讼村居”等基层诉源治理现代化工程,充分吸纳例如群团组织、行业商会、执业律师等社会解纷资源下沉基层,充实一站式综合矛盾联合调解中心的解纷力量,并结合所在街道乡镇的日常生产生活工作,进行法治宣传教育,倡导人民群众自觉遵循社会主义核心价值观、自愿遵守法律规定和公序良俗,方可自发减少矛盾争议的出现;三是由基层群众自治组织充分利用我国基层社会的海绵状组织结构所蕴藏的弹性治理势能,涵养培育良好的基层社会治理秩序,通过发挥乡贤尊长、退休法官检察官、资深学者等在基层社会的积极号召力和动员力,完善村规民约、社区公约等弹性治理规范体系,促进德治、自治、法治相融合。综上,基层诉源治理体系的核心功能在于及时回应解纷诉求、吸纳社会解纷资源、维护良好基层秩序。

此外,塔式解纷模式的充分良好运行仰赖于社区网格员制度的高效运转;探索完善社区网格化管理制度,其实质在于如何优化社区网格员工作机制。对此,在塔式解纷模式下,应重点从以下几个角度,完善社区网格员相关制度,使网格员成为塔式解纷模式的支撑力量:其一,在对全

国网格员队伍和网格化管理工作情况进行充分调研的前提下,应适时以党内法规的形式,进一步明确网格化管理的依据,科学合理界定网格员的权利义务。其二,明确网格员社会治理的专门化职能定位,防止网格员社会治理功能泛化。只有权责功能范围明确,才能最大限度地激发网格员的工作积极性。各地市党委政法委应当加强与当地政府和行政机关的协调,将与社会治理职能相关度较低的工作任务从当前网格员实际承担的各项职能中区别开来,保障网格员专门承担社会治理的本职工作,这也是网格化管理制度设置的初衷。其三,充实专职网格员,加强网格员履职保障。应当探索适当提升专职网格员在网格员整体队伍中的比例,培养专职专责社会治理力量,增强对网格员岗前培训、履职中培训的实质化水平,并且在培训过程中对心理危机干预、社会矛盾调解、法律政策宣讲等具备较高实操性的技术进行重点培训,增强网格员履职能力。

## 五、结 论

诉源治理现代化作为习近平法治思想的重要原创性理论贡献,是新时代“枫桥经验”思想内核在基层社会治理体系和治理能力现代化过程中的自然延伸、创新应用和必然要求,体现出中国之治的独特智慧与制度伟力。面对诉源治理这一项复杂艰巨的系统工程,应当首先以准确理解识别当前我国社会“诉源”的产生机理和主要类别为基础,充分运用协同治理理论和互构式治理理论,分析提炼诉源治理现代化纵向、横向和互构的三个维度。当前,诉源治理现代化面临的结构性的桎梏,是中国特色社会主义制度改革创新、巩固完善过程中必然面临的挑战,应当从治理主体、治理理念、治理模式三个方面入手,科学探索构建诉源治理现代化的完善路径。诉源治理现代化应当始终坚持党对政法工作的绝对领导,充分发挥行政权、审判权、检察权和社会解纷资源相互间密切配合、相互支持、相互监督的制度优势,并逐渐形成以人民为中心的多元化社会

矛盾纠纷解决的完善法律制度,逐步实现良法善治的美好愿景。

### 注释:

[1]习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《党的二十大报告学习辅导百问》,北京:党建读物出版社、学习出版社,2022年,第41页。

[2]典型代表性规范如:中央全面深化改革委员会《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》(2021年公布);最高人民法院《关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》(法发〔2021〕25号);最高人民检察院《2023—2027年检察改革工作规划》等。

[3]李占国:《诉源治理的理论、实践及发展方向》,《法律适用》2022年第10期。

[4]董储超、舒瑶芝:《诉源治理导向下的纠纷解决:理念澄清与范式革新》,《交大法学》2023年第4期。

[5]黄素梅:《论新时代诉源治理中诉调衔接路径的强化》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2023年第2期。

[6]邵晖:《能动检察的证成与探索》,《国家检察官学院学报》2022年第6期。

[7]王旭光:《以依法能动履职为诉源治理贡献检察力量》,《人民检察》2022年第10期。

[8]章志远:《新时代行政审判因应诉源治理之道》,《法学研究》2021年第3期。

[9]例如项焱、郭元:《乡村振兴视域下诉源治理的新路径——数字赋能公共法律服务》,《河南社会科学》2023年第6期。

[10]曹建军:《诉源治理的本体探究与法治策略》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2021年第5期。

[11]林华、金麟:《城市更新的法治逻辑:利益平衡与程序构造》,《学术月刊》2023年第5期。

[12]杜前、赵龙:《诉源治理视域下人民法院参与社会治理现代化的功能要素和路径构建》,《中国应用法学》2021年第5期;安徽省高级人民法院课题组:《安徽法院诉源治理工作调查分析报告》,《人民司法》2021年第28期。

[13]习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,《人民日报》2017年10月28日。

[14]中国社会科学院宏观经济研究智库课题组:《加大提振内需 持续增强内生动力——2023年年中中国宏观经济形势分析》,《改革》2023年第7期。

[15]李光旭:《困局与破局:诉内“衍生案件”治理之路径构建》,《法律适用》2022年第9期。

[16]牛正浩、潘剑锋:《论检察机关化解政治安全风险的维度》,《甘肃政法大学学报》2021年第4期。

[17]欧阳康:《中国式现代化视域中的国家制度和国家治

理现代化》，《中国社会科学》2023年第4期。

[18]徐勇：《中国式基层治理现代化的方位与路向》，《政治学研究》2023年第1期。

[19]牛正浩、刘允霞：《虚假仲裁规制与案外人权利保障》，《法律适用》2020年第17期。

[20]谢立中：《超越个人与社会之间的二元对立——“社会互构论”理论意义浅析》，《社会学研究》2015年第5期。

[21]山东省聊城市委政法委课题组：《市域社会治理法治化路径优化研究》，《法学论坛》2022年增刊。

[22]吴锦良：《“枫桥经验”演进与基层治理创新》，《浙江社会科学》2010年第7期。

[23]《中国共产党政法工作条例》(2019年)第三条。

[24]桂华：《国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村“治理有效”的实现路径》，《政治学研究》2022年第5期。

[25]江必新：《习近平法治思想中司法改革理论述要》，《中国应用法学》2023年第3期。

[26]张永华：《“诉源治理”视角下律师权威的塑造》，《河北法学》2023年第5期。

[27]学者形象地将新时代“枫桥经验”思想精髓概括为：“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”，参见吴新叶、吕培进：《在“规定动作”与“自选动作”之间：基层党建联盟的活力空间》，《学术界》2021年第7期。

[28]张军：《要把能动司法贯穿新时代新发展阶段审判工作始终》，《人民法院报》2023年4月11日。

[29]张悦：《能动司法 理念一新天地宽》，《人民法院报》2023年5月24日。

[30]《关于进一步加强市县法治建设的意见》(2022年)第10条。

[31]章宁旦、何娟、王姝霖：《全国首份企业专项刑事合规证明书发出——珠海中院以“六不”破冰企业合规改革》，《法治日报》2023年7月31日。

[32]徐日丹：《持续深化推进涉案企业合规改革》，《检察日报》2023年7月27日。

[33]周瑾宇、刘海璇：《新时代“枫桥经验”下民事检察和解的履职层次解析》，《中国检察官》2022年第18期。

[34]匡雪、温邱娜、刘舒媛：《“白云热线”20年的坚守》，《检察日报》2023年3月17日。

[35]Martin, Jeffrey T., “Restoring Justice or Maintaining Control? Revolutionary Roots and Conservative Fruits in Chinese Police Mediation”, *Asian Journal of Criminology*, Vol. 18, Issue 2, 2023, pp. 133 - 154.

[36]Ogunranti, A., “Between the Devil and the Deep Blue Sea towards Access to Justice for Local Communities in Investor - state Arbitration or Business and Human Rights Arbitration”, *Osgoode*

*Hall Law Journal*, 59(3), 2022, pp. 707 - 766.

[37]王聪：《作为诉源治理机制的行政调解：价值重塑与路径优化》，《行政法学研究》2021年第5期。

[38]康镇、任克强：《基层治理创新试点的政绩驱动机制及其规制》，《江苏社会科学》2023年第3期。

[39]牛正浩、尹伟：《论执行工作“一案双查”制度的实践与完善——基于J省三级法院应对消极执行的实证研究》，《法律适用》2020年第11期。

[40]Minqi Zhao, “New Psychoactive Substances and Law Enforcement Responses in a Local Context in China - a Case Study of Methcathinone”, *Asian Journal of Criminology*, No. 4, 2020, pp. 267 - 284.

[41]郝诗楠、李明炎：《运动式治理为何“用而不废”——论作为一种治理工具的运动式治理》，《探索与争鸣》2022年第10期。

[42]王翔：《诉源治理的全球视野：比较经验与中国反思》，《经济社会体制比较》2023年第4期。

[43]韩志明：《城市治理的清晰化及其限制——以网格化管理为中心的分析》，《探索与争鸣》2017年第9期。

[44]叶益华：《基层法院参与诉源治理的实践与创新》，《人民司法》2022年第19期。

[45]潘剑锋、牛正浩：《检察公益诉讼案件范围拓展研究》，《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期。

[46]牛正浩、高世宁：《行政公益诉讼的证明责任与证明标准——以全国法院1610份裁判文书为分析样本》，《人民司法》2021年第4期。

[47]周翠：《论我国司法确认对象之扩大》，《人民司法》2023年第16期。

[48]牛正浩：《新时代知识产权检察统合保护论纲》，《湖南社会科学》2022年第4期。

[49]杨君、李春娜、陈莹晶：《“条条调动块块”：社会治理中条块互动的进阶策略——以珠海平安指数为例》，《中国行政管理》2021年第5期。

[50]潘剑锋、牛正浩：《书证提出命令程序性制裁理论检视——以商业秘密侵权诉讼为切入》，《政法论丛》2021年第5期。

[51]中央全面深化改革委员会2021年发布的《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》。

[52]部分学者主张，我国应当早日探索制定《多元化纠纷解决机制促进法》等多元化纠纷解决机制立法，代表性观点如廖永安、王聪：《我国多元化纠纷解决机制立法论纲——基于地方立法的观察与思考》，《法治现代化研究》2021年第4期。

〔责任编辑：邹秋淑〕