人民法庭融入大调解工作格局浅析

张文革、朱鹏伟[[1]](#footnote-1)

摘要：人民法庭作为化解矛盾纠纷的最前沿，同时是基层社会治理、构建大调解工作格局不可或缺的一部分。在构建新时代大调解工作格局中，人民法庭存在着法庭分布不合理、力量薄弱、投入较少、能动司法不足不能与党委政府以及各行政部门形成合力等问题，笔者针对上述问题，探索人民法庭融入大调解工作格局的路径，促使人民法庭积极参与基层社会治理，实现矛盾纠纷实质性化解，最终实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。

当前，随着社会经济的不断发展，法院案件数量大幅攀升，当事人之间的对抗性急剧增强，化解矛盾纠纷的成本也越来越高，因此，推进诉源治理工作构建大调解工作格局势在必行。党的十九大报告进一步明确提出打造共建共治共享的社会治理格局，要求加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。有效推进诉源治理工作，必须依靠党委领导、人大监督和政府支持，引导社会各方参与，发挥司法的引领、推动和保障作用，推动社会相关方面形成诉源治理的牢固共识和强大合力构建大调解工作格局。人民法庭作为人民法院的派出机构，其根植于农村和人民群众之间的距离最近，可以说人民法庭是化解矛盾纠纷的最前沿，同时是基层社会治理不可或缺的一部分。人民法庭作为中国特色的审判机构，在践行党的群众路线、保障人民群众的合法权益、维护社会和谐稳定方面发挥了重要作用。人民法庭作为化解矛盾纠纷、服务人民群众的第一线应切实将习近平总书记提出的“枫桥经验”坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好的重要指示落实到位。随着人民群众法律意识的提高、司法责任改革的深入、立案登记制的进行法庭的受理案件数量逐年上升，受法庭人员数量的限制，法庭将主要的精力在审理案件方面，没有更多的精力参与基层社会治理、做好司法延伸服务、普法宣传等工作。本文先通过分析目前人民法庭在融入大调解工作格局的现状和探索，找到人民法庭融入大调解工作格局的难点，针对难点找到新时代人民法庭融入大调解工作格局的路径。

一、当前人民法庭在融入大调解工作格局的现状与探索

（一）人民法庭的职能及其定位

人民法庭按照 “两便”原则“三面”要求设立即“便于群众参与诉讼，便于人民法庭审理案件”“面向农村、面向群众、面向基层”。[[2]](#footnote-2)人民法庭作为基层法院的构成单位，其目的是为了及时方便的处理农村及偏远地区的矛盾纠纷。自改革开放以来，“在发展社会主义民主，加强社会主义法治的大背景下，上世纪八、九十年代，全国范围内掀起了一股创建人民法庭的热潮，人民法庭如雨后春笋般地建立起来。”[[3]](#footnote-3)人民法庭在扩张的同时，案件审理任务也越来越重。在一审法院审理的案件中，有一半以上的民事案件、经济案件和刑事自诉案件是由人民法庭审理的。[[4]](#footnote-4)后来随着社会的发展，人民法庭数量逐渐减少，最后形成了一个统一的标准例《山东省高级人民关于优化全省人民法庭职能布局的指导意见（征求意见稿）》明确规定法庭的分布需要综合考虑辖区经济社会发展水平、区域面积、人口数量、区位特点、交通条件、群众司法需求等因素，原则上每处人民法庭要管辖3处以上乡镇街道，辖区人口10万以上，年均收案200件以上。以Z市L区法院人民法庭为例，该法院设有五处人民法庭，其中一处为专业化法庭负责审理Z市L区交通肇事案件、金融案件、破产案件。其余四处法庭分别管辖3处以上乡镇街道的民商事案件，收案数分别为2020年 3484件、2021年3598件、2022年3646件，收案数量呈现逐渐递增趋势。

（二）人民法庭融入大调解工作格局的现状

人民法庭现在主要的侧重点在审理案件，将审判工作和参与融入大调解工作格局割裂开认为二者之间没有必然的联系，没有认识到人民法庭的重要职能之一便是参与社会基层治理，从而导致融入大调解工作格局的工作意识不强，不能将二者有机集合。更多的是就案办案，没有树立从根本上进行消除矛盾纠纷的意识，体现为在处理纠纷案件时，没有注意良好的社会效果和法律效果的统一，没有开展深入细致的思想工作，不能及时消除当事人之间的对立情绪，使纠纷没有得到及时的化解，从而为社会综治留下了隐患。法庭工作和基层社会治理工作之间结合度不高，目前我国的基层社会治理已经形成了其固有的模式，例如网格治理和送达、调解工作结合，网格员在其中发挥着巨大的作用，网格员对其每个网格中的各家各户的相关情况掌握相当清楚，从而产生了高效率的上传下达。法庭工作中送达难一直是一个困扰法庭审判工作的难题，严重制约了审判质效的提升，但是如果能让网格员加入到送达队伍中，那么会极大的提升送达的效率，促进审判质效的提升。调解工作也是同样的道理，网格员具有天然的优势就是了解情况，人民法庭干警具有专业知识丰富的优势，如果在化解矛盾调解工作中网格员和人民法庭的干警相互配合更容易找到矛盾的症结点在哪里，可以做到靶向治疗，对症下药，从而产生1+1>2的效果，真正实现将矛盾纠纷实质性化解。人民法庭的法治宣传工作没有做到位，虽然法庭距离人民的距离较近，但是其法治宣传工作没有投入过多的精力，公开审判旁听人数不多，辐射范围小，应有的警示和教育作用受到限制。受干警人数限制等原因，新闻宣传不到位，不能围绕典型案例进行广泛的宣传报道。

（三）人民法庭融入大调解工作格局的探索

随着社会的不断进步，对于人民法庭又提出来新的具体要求，多地法院对于人民法庭融入大调解工作格局有了重要的认识，纷纷探索相应的路径，积极参与基层社会治理。不少人民法庭参与社会治理的做法主要有：与基层社区或单位合作、巡回审判点建设、诉调对接或大调解、诉前调解、法制宣传及司法建议等。[[5]](#footnote-5)有的法院积极发挥法律宣传职能，以联络人大代表政协委员为抓手，发挥人民法庭根治基层的优势，邀请人大代表政协委员人民群众来法庭参观法庭，开展座谈进行调研，积极听取意见建议，整理形成台账，以销号来进行整治，改正一个消除一个。有的法院注重发挥人民法庭助力地方经济建设的作用，选取辖区内重点企业，结成帮助对象，加强与企业的沟通联络，当企业遇到法律问题时可以及时咨询相应的法官，帮助企业预防化解法律风险。同时法官将邀请企业家到庭参加庭审增强企业家法律风险意识，到企业为企业员工普及法律知识看展法律讲座，帮助企业员工合法的维护自身权益。有点法院在特色行业设立法官工作室，针对特殊行业开张相对应的行业调解工作，将司法审判职能向前端进行延伸，全面提升司法审判职能在诉源治理方面的作用。

二、新时代人民法庭融入基层社会治理中存在的困境

(一)人民法庭布局分布不合理

随着城镇化进程的加快，对于法庭的数量也在下降，1998年，第一次全国人民法庭工作会议中提出人民法庭通过撤销合并达到优化与转型的目的，到2003年底，全国人民法庭数量减少到12075个。[[6]](#footnote-6)且新建法庭难度大、审批程序复杂，导致目前而言，法庭数量不能满足人民日益增长的司法需求。每个法庭需要管辖2到3个乡镇街道，案件数量也在逐年上升，这种矛盾导致，人民法庭的审判任务过重，其他职能不能得到相应发挥，法官更多的是心有余而力不足。由于法庭建设土地的原因，法庭的布局不科学。以Z市L区法院为例，共有5处人民法庭，除一处较城区较远以外，其他的法庭或者在城区范围内，或者在城区边上，这样导致了很多偏远乡村、交通不便地区人民群众的不便利，严重阻碍了人民法庭工作的开展。其中有一处法庭设置于其管辖范围之外的乡镇，这样对于其管辖的乡镇群众而言，到该法庭处理相关案件，化解矛盾纠纷增加了负担。同时因为法庭设置问题到时法庭与乡镇党委政府的联系带了了不便。

（二）人民法庭力量较薄弱

我国正处于百年未有之大变局中，所面临的机遇和挑战也是前所未有的，随着司法责任制改革的进行，具有审判资格的员额法官数量大幅度的减少，很多助理审判员专任法官助理，对于司法责任制改革要求的“1+1+1”的审判模式，大多数的法庭是达不到的，人案矛盾还在加剧。虽然案件审判与社会治理没有本质上的冲突，但是在一定的时间让司法资源无法调和。在广大的基层，特别是乡村社会，很多的法庭需要在其辖区100多个村居中开展社会治理活动。某些草原牧区地广人稀、牧民居住特别分散，人民法庭送达诉讼文书、调查取证常常需要行驶几十或上百公里。[[7]](#footnote-7)人民法庭的法官，既是定纷止争的裁判员，又是辩法析理的宣传员，还是社情民意的调查员。[[8]](#footnote-8)虽然多地法院加强了法庭建设，但是与急剧上增的案件数相比较还是有较大的差距，加之部分信访等工作消耗了相当大的精力。例如实践过程中，巡回审判时会造成法庭无人值守，只能由当事人上门参加庭审，没有做到司法便民利民；面对突发事件，人民法庭人员较少，缺少必要的安全保障人员，很难做到有效的处理。法官工作热情不高，多地法院的人民法庭存在，法官存在长时间在一个法庭工作情况，应该打破这种“一岗多年”和“庭室选择权”的僵化工作机制。让各个业务庭之间实行定期轮换制度，形成一个合理的循环，提高法庭员额法官的工作积极性。鉴于法官数量少，工作任务重的困难，人民法庭的法官与其他工作人员参与培训和学习的时间无法得到保障，直接影响了法庭干警业务知识能力的提升和更新，阻碍了人民法庭司法能力的提升，不能满足人民群众多元司法需求。

（三）人民法庭建设投入较少

一流的审判业绩，离不开一流的物质保障。大多数人民法庭在基础设施建设上距离正规化、规范化建设还有较大的差距。因其受地方财政的影响，经费难以保障，造成人民法庭办公楼年久失修、车辆较少且车况较差，法庭缺乏安检设施或案件设施老化，办公用房紧张，办公设备短缺，人民法庭法庭办公自动化、信息化建设相对滞后。经费保障不足严重制约了人民法庭职能的正常履行，影响了人民法庭干警工作效率的提升。特别是随着大数据的运用，很多高科技手段都可以运用在法庭工作中，全面提升工作效率。例如S省采用的全流程办案系统，将办公系统、审理系统、鉴定系统、送达系统等多个系统进行整合运用，打通各个系统之间的联系，全面提升工作效率。但是受限于经费保障，送达系统中能够提供录音功能的送达电话，无法做到每个团队一部；审判系统中司法文书自动生成“左看右写”功能，受限于屏幕的大小而被搁置；网络审判庭，没有固定的用房，不能打通与内外网之间的联系等。

（四）人民法庭与地方党委政府没有形成合力

法院的考核是以案件受理数、案件发改数、服判息诉率、案件调撤率等指标作为考核，而地方政府的考核指挥棒是以地方经济建设为主的。在现有的考核指标下，要求法官在办案压力如此大的情况下，主动参与地方政府经济建设方面的工作困难性较大，造成了社会治理效率低下。目前来说，在辖区内的网格员由政法委进行统筹管理，属于政法委自身的矛盾化解资源，这些资源对法院来说是没有对接口的，法院不能很好的利用资源直接导致了参与大调解工作格局效率不高的问题。法庭上会有司法局派驻的人民调解员，这些调解员存在年龄偏大，专业性不强，信息化设备不熟练或不会用，待遇偏低，工作积极性不高等问题。导致人民调解逐渐演化成为了一种公益性工作，效率严重不足。目前很多制度已经流于形式，人民陪审制度“陪而不审”或“审而不议”，司法建议制度得不到党委政府的回应等。

（五）能动司法不足对融入大调解工作格局产生阻力

能动司法运用不充分，主要表现为以下三个方面：（1）“程序正义”的过度化致使法官不愿能动司法。自20世纪90年代中期，我国进行了庭审制度改革，通过引入抗辩制，实现了对当事人权利的尊重，同时也限制了法官职权，以程序正义促进实体正义的实现，但是程序正义的过度追求造成了一种不良现象，即将法官在整个庭审过程中的作用由一个过于积极作用导向了过于消极等待。（2）案件终身负责、错案追究等制度在一定程度上造成了法官对于“能动司法”的运用是一种消极甚至回避状态。我国的法官大多数在适用法律过程中仅仅作为法律“服从”者去适用法律，在没有相应的规章制度保障法官权益的情况下，不愿意克服法律的滞后性，能动的结合案件事实及相应的司法理念来化解矛盾，李慧娟案件就是能够充分体现法官们的顾虑。（3）能动司法要求法官付出大量的精力、时间成本，甚至挤占办案时间用于了解个案当事人情况、制定详细化解方案、寻求党委政府支持，想方设法从根本上解决矛盾纠纷，真正实现“案结事了”。但在目前普遍存在案件剧增、办案压力增大等情况，这直接性的加剧了法官的办案负担，因此，法官对于“能动司法”产生抵触情绪，出现了不愿用、不想用、甚至不敢用的情况。

能动司法不足存在一定的危害性，极易导致当事人对自身诉讼权利的滥用，例如滥用管辖权异议、滥用上诉权、证据不一次性出示完毕、进行突袭举证等，使双方当事人之间矛盾更加激烈，不易实现矛盾纠纷的化解，同时增加了当事人的诉累，加大了当事人解决矛盾纠纷的时间、金钱、精力成本。对于整个诉讼过程中需要依职权进行的案件事实的查明、追加当事人、是否鉴定等，法官如果没有依职权进行主动行使，最终导致的结果就是无法实现司法公正。

三、新时代人民法庭融入大调解工作格局之路径

（一）新时代人民法庭职能定位

新时期人民法庭工作职能定位应为审判职能、参与基层社会治理职能、服务乡村振兴保障职能、倡导文明社会风尚的引领职能，是参与基层社会治理、化解矛盾纠纷的“桥头堡”，是参与社会大调解工作不可或缺的一部分。坚持把法庭工作主动融入大调解工作格局，发挥司法服务政治职能，运用司法手段和法治思维推进乡村振兴战略、防范化解风险、基层社会治理等重点工作的开展。根据司法的基本规则，在宪法和法律赋予的职责范围内，坚持“不悖公序良俗”的基本原则，查明事实、分清是非、不和稀泥，让司法裁判最大限度兼顾天理、国法、人情。通过对一系列民生案件的审理裁判，让法律更有力量、更有是非，以公正裁判树立行为规则，引领社会风尚，弘扬社会主义核心价值观。认真落实“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，最大限度减少诉讼增量”要求，突出“抓前端、治未病”，坚持和发展新时代“枫桥经验”，促进矛盾纠纷源头治理，实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。创新发展群众路线的审判方式，突出“调解为主、速裁补充、精审兜底”的办案模式，确保绝大多数矛盾纠纷依靠调解、速裁手段在基层化解，强化对人民群众的感情认同，熟练掌握群众工作方法，积极依靠群众化解矛盾纠纷，增强人民群众的司法获得感幸福感安全感。

（二）优化法庭布局、加强法庭建设

人民法庭设置的初衷便是为了方便当事人，因此在进行法庭设置时应体以该初衷为本，体现新时代特性。当前随着城镇化进程，以及公共交通服务的快速发展，基层社会发生了巨大的变化。以前交通不便利的农村，现在因公共设施的投入以及人民群众生活水平的提升，其与城区的间隔越来越小，到城区的交通十分便利。相比较而言，人民群众到城区中院机关参加诉讼活动比到相应的人民法庭参加诉讼活动更加的便利。因此，在对法庭布局时应该对此项进行考虑。在原本法庭设立的基础上，体现新时代的特色，区分“乡镇”和“城区”、兼顾“综合性”和“专业性”，推进人民法庭功能转型升级，通过新设、职能调整、加挂牌子等方式，设立跨区域集中管辖、类案专办、三审合一的金融、少年、交通事故、环境资源等专业化法庭。以人民法庭为依托，在未设法庭的乡镇综治中心、重点村居、重点产业园区，设立“法庭E+”巡回智慧法庭、法官工作室、助企工作室等基层服务站点，完善“一庭多点”司法服务网络，为人民群众提供便捷的司法服务。加强法庭建设工作，对法庭的人员配置、资金保障有所倾斜，提高法庭工作人员职级工资待遇。争取党委政府支持，将法庭建设投入列入财政预算，加大对法庭大数据、信息化、人工智能等高科技术与审判工作的融合 ，巩固智慧法庭建设，增设网上立案、查询等自助服务设施，为人民群众提供“一门清”便民服务。

（三）人民法庭与党委政府、行政部门之间相互借力形成合力

加强与党委政府的沟通联络，积极争取党委领导、政府支持，强化诉源治理工作，建立纵向直通“镇办-村居-网格”、横向联通“综治中心、派出所、司法所、综合执法等职能部门”的工作体系，搭建矛盾纠纷线索归集、数据共享、会商研判、分流转办、沟通协调机制，形成党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的共建共治共享社会治理新格局。将构建大调解工作格局纳入社会综治工作统一部署，法院与政法委、司法局、交警队、妇联、医保局、人社局、工会、律协等部门出台联合文件支持构建大调解工作格局的开展。法院与各单位、部门联合开展相应的行业调解，例如道交纠纷、家事纠纷、医疗纠纷、劳动争议，可以在法官专业指导下由相应的行业调解协会派工作人员进行调解。Q市X区人民调解委员会直接入驻Q市X区人民法院诉讼服务中心，在诉调对接、调处矛盾纠纷方面发挥了积极作用。加强“万人成讼率”指挥棒作用，建立以涉诉当事人为主体的“万人成讼率”计算模式，推动指标数据精准考核到镇办、村居，引导促进更多法治力量向疏导端用力。设立“E+”巡回智慧法庭，整合移动微法院、司法为民APP、12368热线等诉讼服务平台，构建集日常联络、诉讼代办、预警联动、指导民调、完善民约、法治宣传“六位一体”互联互动平台。争取党委政府支持，创新新时代巡回审判模式，选取土地承包、婚姻家事、邻里纠纷以及换届选举中的典型案例，采取就地开庭和远程庭审相结合、现场旁听和线上观摩相结合，提供庭审直播、以案释法等点订式服务，做到“审理一案、教育一片”，提升诉源治理效果。助力“无讼村居（社区）”创建，深化法庭、村居结对共建，帮助完善乡规民约，指导基层纠纷调解，实现法官联村进网入户常态化，把服务延伸到家门、把纠纷化解在当地。推动党委政府将“无讼村居（社区）”创建纳入考核评比，实现民商案件、刑事发案、信访总量下降。将法院工作融入基层社会治理“网格”工作中，探索将法院送达、调解工作与“网格”工作相融合，相互助力做到1+1>2的效果。将网格员纳入法院送达队伍，在网格员熟知其对应网格内社区民情的前提下，开展准确送达工作，提升送达效率，进而提升审判质效。法庭干警助力网格员开展调解工作，充分发挥法庭干警熟知法律知识、掌握调解技巧的能力，帮助网格员化解邻里纠纷建立和谐的生活环境。

（四）规范能动司法的运行

一是约束法官自由裁量权。自由裁量权的行使不违背司法权中立性的特征。法官在行使自由裁量权时应该要符合法定程序正当性，即法官在处理案件过程要保持中立状态。要充分听取双方当事人的陈述和答辩，充分保障双方当事人的诉讼权利，让当事人充分感到司法的公平与公正。自由裁量权的行使必须有正当的目的性，使自由裁量权的过程不仅是维护当事人的合法权益，更深层次的目的是实现公平正义。二是规范法官法律释明义务。法官的法律释明义务不是任意行使的，应该厘清其边界，遵循适度、公开、合法等原则。为了保证诉讼程序有一个正确的方向，法官应当根据当事人的处分权，不能超出其范围，将当事人的想法进行准确表达。同时避免出现其他问题，法官也要引导当事人进一步提供关键性材料，这样有助于民事诉讼效率的提高，而在后期诉讼环节中，针对存在问题也要及时指出。三是强化法律监督。在能动司法的运行过程中，如果缺少有效的法律监督，极易产生损害司法公信力、公平正义和司法权威的行为，同时容易滋生司法腐败。为此，笔者建议从内部和外部两个方面强化法律监督。内部发挥监察室的监督作用，强化法院内部监督。通过案件内部评查、庭审观摩、当事人回访等制度，及时发现法官在能动司法过程出现的不符合法律法规、党员纪律要求行为。发现后及时进行修正并要求相关责任人作出整改说明，如果涉嫌司法腐败或者违法违纪现象应该移交有关司法部门。外部发挥人大、检察院、纪委监委外部监督作用。通过人大评议、检察建议、纪检监察监督，对法官庭审、案件处理、卷宗整理等方面进行监督，及时纠正出现的问题。

司法救济是人民群众维护自身利益的最后一道防线，而人民法庭工作又是该道防线的“桥头堡”，因此将法庭工作融入大调解工作格局是其应尽的义务。新时代我们面临着百年未有之大变局，面临的挑战和机遇是前所未有的，因此我们应该把握时代的要求，将人民法庭工作融入大调解工作格局之中。在人民法庭以履行审判职能为主线，积极开展延伸司法职能、加强普法宣传、参与基层社会治理、加强诉源治理工作。让人民法庭为基层社会治理提供司法助力，为振兴地方经济建设、保障人民安居乐业提供司法保障。

1. 张文革，淄博市中级人民法院，电话：15753387873

   朱鹏伟，淄博市临淄区人民法院，电话：15753387522，山东省淄博市临淄区齐都镇，255400,469565380@qq.com [↑](#footnote-ref-1)
2. 周磊等.人民法庭职能转型实证调研【A】.齐树洁.东南司法评论【C】.厦门：厦门大学出版社，2013.101-105. [↑](#footnote-ref-2)
3. 胡夏冰、陈春梅：《我国人民法庭制度的发展历程》，载于《法学杂志》，2011年第2期。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 参见唐德华：《人民法院五年改革纲要》，人民法院出版社2000年版，第256页；邵俊武：《人民法庭存存废之争》，载于《现代法学》，2001年第5期。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 赵志：《人民法庭参与基层社会治理创新的范例分析—现实与制度构建》，《法律适用》2018年第2期 [↑](#footnote-ref-5)
6. 胡夏冰、陈春梅：《我国人民法庭制度的发展历程》，载于《法学杂志》，2011年第2期。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 高原等：《切实采取有效措施发挥牧区法庭职能—青海海南州中院关于人民法庭工作的调研报告》，《人民法院报》2016年2月4日第008版。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 徐智慧，《我国人民法庭制度研究》。 [↑](#footnote-ref-8)