

人民法庭推进诉源治理路径研究

人民法庭在矛盾纠纷源头治理方面有着独特的优势,怎么样充分发挥人民法庭在诉源治理中的作用,是建设新时代人民法庭的重中之重。《人民法庭推进诉源治理路径研究》课题以海口市龙华区人民法院龙泉法庭和新坡法庭为例,分析两个法庭推进诉源治理的现状,归纳总结两个派出法庭在推进诉源治理中遇到的困难和问题,并提出两个法庭进一步推进诉源治理的设想。

人民法庭 进一步推进诉源治理的建议

一、“打基垒土、固本培元”,加强法庭自身的软硬件建设。

一是完善基础设施建设。要更加高效地做好人民法庭的基建工作,充分保障人民法庭工作需要的物资装备工作用车等需求,推进人民法庭基础设施更新升级,提升法庭审判规范化形象,着力建设智慧法庭和科技法庭。二是健全法庭诉讼服务功能,为当事人提供文书送达、在线证据交换、在线开庭、申诉信访、在线咨询、互联网调解、诉讼指引等服务,实现“麻雀虽小,五脏俱全”的效果。三是强化干警队伍建设。加强人民法院基层党组织建设,充分发挥党支部的战斗堡垒作用,大力发展人民法庭干警和聘用制人员加入中国共产党,建立编制增补和动态管理机制,确保基层法院新增人员优先充实到人民法庭,确保审判力量与其案件受理情况相匹配。对人民法庭法官、干警的培训力度,特别是要加强对法官、干警的社情民意方面知识的培训,不断提升参与社区治理能力水平。建立定期轮训计划,丰富培训形式,拓宽培训途径,提高培训实效。

二、遵循“党委领导、政府主导、社会协调、公众参与”的基调,打造一站式诉调对接格局。

采用“1+1+1+N”聚合思维,争取当地党委政法委支持和帮助,加强与当地镇政府的协调和沟通,以人民法庭为连接点,村委会为支点,建立乡村法治建设大格局,吸纳人民调解、行业调解、乡贤调解、律师调解等优质解纷资源入驻,实现区域内解纷资源的深度融合,完善一站式诉调对接机制。同时,建章立制,加强与当地派出所、司法所、乡镇、村委会等解纷主体的常态化联动,信息共享,形成多元解纷合力,健全完善分层过滤纠纷化解模式。

三、问需于地,建立常态化沟通和交流机制,主动参与乡村治理和建设。

人民法庭布局要融入地区基层治理,就必须回应基层社会发展的现实需求,必须结合地理环境、区域发展定位、地方经济发展、方便群众诉讼和立足工作实际等因素,推动人民法庭司法资源的合理布局,充分发挥人民法庭在参与基层治理、服务乡村振兴等综合职能。人民法庭作为司法力量的延伸,与群众和地方党政机关联系最为密切,应当利用其深入基层的阵地优势,持续接收来自党委政府及部门的反馈意见,广泛听取社会各界反馈的司法服务诉求,努力实现高质量发展的“需”、人民群众的“盼”与司法的“能”三者之间的统一,不断优化多元解纷生态圈。

四、壮大调解员队伍,建立常态化专业能力培训机制。

这方面的工作要双管齐下。一方面,通过购买第三方服务、组织志愿者服务等方式,让参与调解工作的非专业主体参与到调解工作中,充实调解员队伍。另一方面,吸纳退休的法官、律师、政法学校老师等专业人士加入调解队伍,增强以老带新、以专业培养非专业的传帮带模式,持续为调解队伍注入活力和动力。同时,通过调解指导、庭审观摩、联席会商、典型案例指引、业务培训等多种方式,线上、线下等模式对调解员进行专业指导,全方位提升调解员的调解能力,切实发挥专业人做专业事的效果。

五、专项专用,强化诉源治理经费保障。

建立诉源治理工作专项经费保障制度,划拨专项经费用于保障矛盾纠纷的调处,以诉源治理工作的投入和成效来科学、动态统筹经费的拨付和使用。一方面,加大对人民法庭诉源治理工作的专项投入,采用实报实销的方式,切实解决人民法庭诉源治理专项活动经费不足的问题,也能有效防范廉政风险。另一方面,建立“付费调解”机制,切实保障人民调解员的工作活力和动力。通过推动“以案代补”机制,加大调解工作奖补额度和范围,在保障调解员基本补贴的基础上,通过按件计算的方式形成“多调多得、多主动履行多得”的长效奖励机制,充分调动调解积极性,最大程度保障调解质效。

六、注重党建引领,发挥党员的先锋模范作用。

加强与行业协会、律师事务所、企业、街道、检察院、纪委等不同行业和部门党支部的结对共建,形成“资源共享、党建共建、优势互补、协调发展”的基层党建共建新格局,充分发挥共建各党支部的优势互补和工作互动作用,激活党建活力,提升双方整体工作水平,实现党建、业务发展共促共赢目标。打造特邀党员律师调解室,充分发挥党员在多元解纷工作中的先锋模范作用,利用党员的影响力和公信力强化多元解纷的力量。

七、在乡村社会重塑和实现国家法规范价值的职责。

人民法庭应大力弘扬“和为贵”等社会主义核心价值观和宣扬良善乡约民俗,营造“无讼息诉”的良好法治氛围,积极引导乡贤、族老将急公好义、回馈乡里的优秀品质,转化为化解群众矛盾、做群众工作的热情,充分发挥内生型权威对矛盾纠纷化解的重要作用,促进基层自治组织的自我管理、自我服务、自我教育、自我提高,以乡村自治推动乡村法治与德治建设。

诉源治理是一个系统工程,人民法庭作为该系统工程中的一个重要责任主体,应当准确把握新时代人民法庭的职能和功能定位,主动把诉源治理工作放在社会矛盾纠纷调处化解的大格局中。诉源治理既要标本兼治,重在治本,缓解目前“案多人少”的突出矛盾,着眼长远,形成完善的“诉源治理”工作格局、制度体系、联动平台和操作机制,又要内外并举,着力内部挖潜,提质增效,还要善借外力,眼光向前、向外,推动社会有关方面形成“诉源治理”的牢固共识和强大合力,共同构建诉非衔接、诉调对接的体系、模式。人民法庭应当继续坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,坚持党政领导、政府主导的中心地位,形成纠纷处理的规范化,塑造良法秩序下的法治化,协同共建社会治理机制。

本版内容摘自《人民法庭推进诉源治理路径研究——以龙华区人民法院龙泉法庭和新坡法庭为例》

作者:曾猛 陈慧琳



基地揭牌。这是海口首家湿地公园法治建设基地(资料图)

龙泉法庭有庭长1名、副庭长1名(长期借调在其他单位)、法官助理1名、书记员3名、法警2名。龙泉法庭管辖龙泉镇和龙桥镇。

新坡法庭有庭长1名、员额法官1名、法官助理2名、书记员4名、法警2名。新坡法庭管辖新坡镇和遵谭镇。

2021年,两个法庭法官人均办案量500件以上。除了日常审判工作,两个法庭的人员配置导致无法在诉源治理工作上更加深入开展。

龙泉法庭和新坡法庭推进诉源治理的现状

一、落实人民法庭“双庭长”制度,强化队伍建设。

人民法庭“双庭长”制度,是由法院党组书记、院长和分管法庭工作的党组成员、副院长分别兼任两个派出法庭的第一庭长,宏观指导法庭全面工作,由人民法庭庭长任第二庭长,负责法庭具体管理工作,切实提高法庭的审判能力。

龙泉法庭与新坡法庭已全面落实“双庭长”制度。同时,龙华区人民法院重视法庭的组织架构和人员配备,将审判经验丰富的法官和新进的精力比较旺盛的法官助理调配到法庭,增强法庭的审判能力和工作活力。在人员配备和物资供给方面。尽可能向法庭倾斜,增强法庭建设的新生力量。

二、推进诉调对接深度融合,继续巩固“大调解”格局成果。

龙泉法庭以推进诉调对接深度融合为切入点,推动诉源治理工作的开展。为推进诉调对接工作,践行多元调解,龙泉法庭多次深入龙桥镇司法所(龙桥镇人民调解委员会)、龙桥镇司法所(龙桥镇人民调解委员会)和城西镇司法所(城西镇人民调解委员会)调研,并多次与司法所所长和专职人民调解员就诉调工作进行了交流。通过调研交流,分别归纳总结了3个司法所在诉调对接和诉源治理中遇到的问题,并相对地提出了解决方案,促进了法庭与人民调解委员会诉调对接的深度融合。

龙泉法庭充分吸收推广人民调解委员会化解矛盾纠纷的经验。在调研中,龙泉镇人民调解委员会介绍了依靠曾任学校校长、老师和基层干部为主的熟悉乡情的“五老”,通过多轮调解化解矛盾,促成调解的经验。该经验在其他两个镇的人民调解委员会推广。

龙泉法庭通过一年多的努力,诉调对接工作有了很大进展。2021年以来,龙泉法庭与人民调解委员会联合调解了数百宗案件。其中,2021年龙泉法庭司法确认案件为68件,同比增长300%,2022年前5个月,龙泉法庭司法确认(即民诉前调)案件为40件,占前5个月结案案件比重达28%。

三、充分依托人民法院调解平台,吸引基层治理组织入驻。

自人民法院调解平台推广以来,龙泉法庭和新坡法庭积极探索和挖掘基层治理单位资源。新坡法庭提供法庭联系村委会制度以及法治副校长全覆盖机制,将新坡镇13个行政村、8所中小学纳入基层治理单位,建立了常态化联系制度和纠纷的委派调解机制,迈出了委派调解案件的第一步。龙泉法庭邀请村委会、司法所、法治服务中心等,参与线上调解。

截至2022年5月1日,新坡法庭对接的基层治理单位有25个,委派新坡派出所调解案件19宗。龙泉法庭对接的基层治理单位有23个,委派龙泉人民调解委员会调解案件1宗,龙桥人民调解委员会调解案件10宗。

四、设立法治服务中心和免税购物巡回法庭。

龙泉法庭为建立健全纠纷多元化解决机制,打造基层治理的特色品牌,形成示范效应。经院领导和龙泉法庭多次深入城西镇苍西村和薛村调研,于2021年11月10日在薛村村委会设立了乡村法治服务中心。薛村法治乡村中心是海口市首家在乡村设立的法治服务中心,是龙华区法院加快推进人民法院调解平台进乡村、进社区、进网格工作,促进人民法院“一站式”多元解纷工作向基层延伸的一个缩影。

乡村法治服务中心是人民法庭为服务全面推进乡村振兴、加快推进农村现代化建设,在基层群众自治组织所在地设立,面向辖区内广大人民群众和企事业单位,充分利用和整合司法调解、人民调解、行政调解的功能,开展诉调对接日常工作,指挥调度、处突指挥、化解矛盾的重要场所。乡村法治服务中心的建设目标,是充分运用现代通信技术、网络技术等,构建以信息传输为纽带,协调配合为支撑,资源共享为手段的多种功能于一体的现代化、网络化、智能化的“互联网+”服务体系,从而实现诉源治理,推动矛盾纠纷化于未发,止于未诉。乡村法治服务中心同时兼顾普法宣传和法律咨询的功能。

薛村法治服务中心成立以来,积极开展法治宣传培训工作。由法庭派专人在薛村法治服务中心为城西镇司法所、龙桥司法所、龙桥司法所人民调解员和薛村村委成员、党员开展了人民调解工作的培训和人民调解平台的操作方法。通过培训,加强了人民调解员和村干部的法治思维,增强了调解能力。

薛村法治服务中心成立以来,积极开展法治宣传培训工作。由法庭派专人在薛村法治服务中心为城西镇司法所、龙桥司法所、龙桥司法所人民调解员和薛村村委成员、党员开展了人民调解工作的培训和人民调解平台的操作方法。通过培训,加强了人民调解员和村干部的法治思维,增强了调解能力。

薛村法治服务中心成立以来,积极开展法治宣传培训工作。由法庭派专人在薛村法治服务中心为城西镇司法所、龙桥司法所、龙桥司法所人民调解员和薛村村委成员、党员开展了人民调解工作的培训和人民调解平台的操作方法。通过培训,加强了人民调解员和村干部的法治思维,增强了调解能力。

五、特事特办开设特殊群体“直通车”。

新坡人民法庭问需于地、因地制宜,根据辖区特点推出预约上门立案,指导或帮助起草法律文书,设立诉讼引导对接人以及快立快调快处涉商、涉学、涉军、涉残等特殊群体“绿色通道”,以人民为中心,延伸司法职能的触角,开通特殊群体“直通车”,为特殊群体提供无障碍诉讼服务,精准保障其司法需求。

自该项措施实施以来,新坡人民法庭预约上门立案4件,指导或帮助书写法律文书达100件以上,快速处理涉地方经济案件多起。

六、大胆创新启用为民服务诉讼一站式“新导航”。

新坡人民法庭首创的“法小二”法治服务形象LOGO,体现了以人民为中心、马上就办的司法服务理念,内容包括“法小二”卡通形象、法治宣传标语、法律服务热线以及人民法院在线服务二维码链接等,是集约式诉讼服务、法治宣传、纠纷多元化化解于一体的司法服务导航。

自“法小二”推行以来,新坡人民法庭通过各项活动发放“法小二”宣传卡片2000余次,宣传牌16张,宣传面惠及30000人次。“法小二”不同于传统的法治宣传、坐堂办案等方式,依托法庭联系村委会制度和人民法院在线服务平台,最大限度发挥了法庭的延伸职能,让群众和企业随时随地享受便捷的司法服务和进行依法维权,有利于强化诉源治理力量,推动法治理念深入人心。

龙泉法庭和新坡法庭在推进诉源治理中遇到的困难和问题

龙泉法庭和新坡法庭作为基层法院诉源治理的前沿阵地。因龙泉法庭和新坡法庭存在法庭软硬件建设滞后、诉源治理资源分散、溯源治理队伍薄弱、缺少经费等问题,在矛盾纠纷源头化解、前端化解和关口把控的应然功能未得到充分释放,参与诉源治理的质效有待进一步提升空间。

一、龙泉和新坡法庭软硬件建设滞后。

第一,人员配备不足。龙泉法庭有庭长1名、副庭长1名(长期借调在其他单位)、法官助理1名、书记员3名、法警2名。龙泉法庭管辖龙泉镇和龙桥镇,2021年新增加城西镇,因配备人员不足,2022年起不再管辖城西镇。新坡法庭有庭长1名、员额法官1名、法官助理2名、书记员4名、法警2名。新坡法庭管辖新坡镇和遵谭镇。2021年,两个法庭法官人均办案量500件以上。除了日常审判工作,两个法庭的人员配置导致无法在诉源治理工作上更加深入开展。

第二,办公场所简陋,车辆配比不足。新坡法庭现在的办公场所原新坡镇政府办公楼,场所老旧,面积有限。龙泉法庭虽然有一栋办公楼,但是年久失修,线路设备老化。诉源治理需深入乡村开展,两个法庭配备的车辆严重不足,已配备的车辆车龄老、车况差。

第三,智慧法庭建设滞后。因为资金等原因,两个法庭的智能化建设和科技化建设尚未启动,法庭诉源治理在智能化和科技化方面比较落后。目前,两个法庭能够依托的只有人民法院调解平台和新坡法庭使用的“法小二”,严重制约了两个法庭诉源治理的推进。

二、诉源治理资源分散。

目前,龙泉法庭和新坡法庭的诉源治理模式,主要以法庭为中心,结合人民调解委员会等组织。基层治理除了法庭和人民调解委员会外,还有行政调解、行业调解、行政裁决、行政复议、仲裁、公证等非诉解纷力量。这些非诉解纷力量分散于司法行政部门、其他政府职能部门以及社会自治组织,缺少统一领导和有效管理,各类调解组织处于各自分散和各自为战的状态,暂未形成工作合力。诉源治理资源的分散,影响法庭深入开展诉源治理工作。

三、诉源治理队伍薄弱。

龙泉法庭和新坡法庭诉源治理主要依靠法庭干警和人民调解委员会调解员,以及村“两委”工作人员。两个法庭的员额法官和法官助理配备不足,除了日常审判工作,鲜有精力负责诉源治理工作。两个法庭的诉源治理,很大一部分工作是与人民调解委员会、村委会联合开展。但是人民调解委员会和村“两委”的调解力量有限,相关专业知识欠缺。专业知识的欠缺导致不少案件的调解工作,需要法庭干警参与指导,加剧了法庭人手紧张的局面。在实践中,发现一些人民调解委员会自主调解的案件,达成的调解协议不符合法律规定,导致无法出具司法确认裁定书或只能出具确认调解协议无效的裁定书。针对人民调解委员会和村委会工作人员法律知识欠缺的问题,两个法庭多次开展了培训,但是效果差强人意。

四、缺少专项经费支持。

龙泉法庭和新坡法庭没有独立的经费,在诉源治理方面没有专项经费。人民调解委员会的专职调解员收入较低,在没有专项资金补贴奖励的情况下,较难调动调解员的积极性。随着溯源治理的深入,此前法院大量的案件将转化为诉前的矛盾化解,没有经费的支持,诉源治理很难走深走实。相反,若有经费支持,就能调动调解员、村“两委”工作人员和行业协会的积极性。在经费充足的情况下,可以考虑购买第三方服务,使第三方力量介入诉源治理工作。

此外,经费保障的考量标准尚未考虑诉源治理工作的投入和成效。根据政法专项转移支付资金管理相关规定,经费的分配主要考虑各地财政状况、人口、面积、政法机关干警人数、办案工作量等因素,但目前还没有将诉源治理的投入和成效纳入考量范围。