

坚持和发展新时代“枫桥经验” 促推矛盾纠纷多元化解

最高人民法院司法研究

重大课题优秀成果巡展

一、矛盾纠纷多元化解浙江模式的实践样态

我国经济社会结构发生深刻变化，在社会关系结构性变革中纠纷数量呈指数级爆炸增长。为此，浙江省高级人民法院推动省委出台《关于加强县级社会矛盾纠纷调处化解中心规范化建设推进矛盾纠纷化解“最多跑一地”的指导意见》，在全省构建完善党委领导的县、镇、村三级矛调中心（现已改称社会治理中心）。社会治理中心坚持以人民为中心的发展理念，构建完善“一中心四平台一网格”上下贯通、左右联动的县域社会治理体系，努力将矛盾纠纷化解在基层、解决在源头，并将全省基层法院诉讼服务中心建成制入驻社会治理中心，建立健全多元解纷六大工作机制：

（一）当事人“一件事”改革
浙江高院持续优化审判执行程序，确保通过一个程序化解矛盾纠纷。浙江在宁波、杭州率先开展审判领域当事人“一件事”改革，在绍兴开展执行“一件事”改革，在丽水探索推行执行终本出清机制，在丽水、绍兴先后探索法庭“一件事”改革等，不断减少审判执行领域的衍生诉讼。

（二）行业监管协同机制
浙江优化完善“监管一化解”的矛盾纠纷闭环管理流程，推动各行业主管部门制定行业解纷工作方案。在交通事故、物业、劳动争议等纠纷领域，分别督促交管、住建局、人社局等共同建立多元解纷工作框架方案，推动行业主管部门在依法履职中化解纠纷。

（三）市场化解纷综合服务
为推动新时代调解工作创新发展，提升矛盾纠纷预防化解法治化水平，杭州作为全国唯一试点地区开展市场化解纷改革，即突破现有单一公益调解模式，引入律师、民办非企业调解组织等专业化力量，为涉外涉企纠纷提供市场化收费的专业解纷服务。

（四）专业调解组织的培育机制
选任退休法官、检察官、辅助人员等组建“天平调解工作室”，入驻全省县级社会治理中心，开展诉前疑难纠纷调处、业务指导、调解培训等工作。2020年以来，全省天平调解组织

党的二十届三中全会强调，坚持和发展新时代“枫桥经验”，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。矛盾纠纷多元化解是坚持和发展新时代“枫桥经验”的重要内容，是完善共建共治共享的社会治理制度的必然要求。人民法院如何在习近平法治思想指导下，准确把握自身职能定位，促推矛盾纠纷多元预防化解，充分彰显我国多元解纷机制优势，助力社会治理体系和治理能力现代化，是一项重大时代课题。

一、当前促推纠纷多元化解面临的现实困境

（一）思想认识存有偏差
部分行业主管部门、基层治理单位、社会调解组织对自身职能认识不清，没有压实纠纷多元化解主体责任，社会公众中普遍存在着“有纠纷找法院”的思维惯性，对非诉解纷方式不够了解。

（二）治理格局尚不健全
对多元解纷机制的经费保障、统筹协调、权责分配、工作衔接、考核激励等关键工作的牵头抓总力度还需加强；内外联动的机制需要进一步完善，各治理主体间权责关系不够清晰，诉讼与非诉讼机制衔接不够顺畅；上下协同的步调需要进一步统一，多元解纷、源头治理等工作不同程度存在着上热中温下冷现象；社会参与的力度需要进一步加大，非诉解纷方式发挥作用不充分，市场化调解机制等社会内生资源挖潜不够深入。

（三）部署运行时轻时重
重立案办理、轻源头预防，司法建议等源头治理手段尚未充分发挥应有作用；重就案化解、轻类案治理，以民商事领域为主的纠纷前端治理实践已经无法适应当前形势变化，基于特定案由的類型化纠纷治理成效尚不明显；重阶段治理、轻全局统筹，纠纷的全周期治理视野缺失，纠纷处理连续性差，多元解纷服务后续审判工作需要加强，解纷成果与裁判标准存在偏差；重分流办理、轻管理规

共参与处理诉前委派调解纠纷400万件以上，疑难、复杂纠纷诉前化解率达39.55%，真正实现纠纷源头减量。

（五）司法建议机制的功能重塑
浙江法院坚持问题导向，充分发挥司法建议价值评价和社会引导作用，积极引导法官从审判、执行实践中总结、发现各种疏漏和隐患风险等问题，为被建议单位科学决策和改进工作提供参考和建议，有效提升司法建议必要性、针对性和实效性。

（六）以数字化建设提升智力效能机制

2019年，浙江高院在杭州市西湖区人民法院先行先试在线矛盾纠纷调处化解平台的基础上，在全省推出浙江ODR平台，集咨询、评估、调解、仲裁、诉讼五大服务功能于一体，并于2021年迭代升级为矛盾纠纷一网受理、一网归集、一网分流、一网反馈、实时跟踪的迭代平台——浙江解纷码。2019年，杭州、丽水法院探索推行共享法庭建设，将司法服务的触角延伸到村社、网格、重点项目等最基层治理单元。2021年11月，浙江省委办公厅、省政府办公厅印发《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》，在全省推广共享法庭建设，实现基层治理数字效能的不断提升。

二、矛盾纠纷多元化解面临的主要问题

当前促推矛盾纠纷多元化解工作存在的问题主要表现为：一是顶层设计和立法完善有待加强。目前，除个别省份出台多元化纠纷解决促进条例等地方立法外，无国家层面立法，这就导致多元解纷机制与现行的民事诉讼法、立案登记制等产生冲突。二是解纷职能主体协同性存在差异。浙江构建了三级社会治理中心作为推进矛盾纠纷多元化解的主阵地，但在当前编制收紧的情况下，专门建立推进解纷工作机构的难度不断加大，从全国层面看综治中心尚没有全面凝聚主管部门综合合力，导致类型化纠纷的主管部门和法院、司法行政机关等工作协同性不足，影响实效。三是基层组织的潜力未充分发挥。从调解力量看，过度依赖人民调解，公益性、市场化调解普遍缺失，加之调解组织权威性不足，导致群众对多元解纷机制不认同、不信任。四是多元化化解评价机制仍不健全。多元解纷工作的评价机制仍局限于万人成讼率，科学性、规范化的评

范，重单一方式、轻治理融合。

（四）组织保障亟须加强
配套制度机制尚不健全，诉讼费杠杆作用发挥不明显，行业性专业性调解组织设立标准不明确，对非诉解纷机制的制度支持略显不足；调解队伍建设较为薄弱，队伍管理机制还不完善，人员能力素质参差不齐、流动性较大；调解经费保障总体欠佳；内外考核机制不够科学，外部考核中，“万人起诉率”指标存在考核异化、落实不力问题；内部考核中，调解平台建设需要优化，各地自建的平台解纷办繁杂林立、整合不够，人民群众、非诉调解主体等在线调解习惯尚未养成，平台在助力矛盾纠纷预测预警、源头化解方面的功能尚显不足。

二、促推深化纠纷多元化解机制的总抓手

当前纠纷多元化解机制中存在的各方面问题，党委与政府的牵头抓总作用、社会主体的协同治理作用、人民群众的自主参与作用尚未充分激发。破解这一问题的关键是深化落实习近平总书记关于“抓前端、治未病”“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”“不能成为‘诉讼大国’”等重要指示，从社会治理整体视角出发，强化党政统筹下的社会矛盾社会化解，促推多元解纷由诉调对接回归社会场域，把非诉讼纠纷解决机制真正挺在纠纷治理的前端，切实发挥其在纠纷预防化解方面的基础性治理作用，让矛盾纠纷实现靠前预防、靠前化解、靠前治理，从根本上减少诉讼纠纷总量。

强化党政统筹下的社会矛盾社会化解，应当坚持前端治理优先、基层治理优先、协同治理优先、社会自治优先四项基本原则。“前端治理优先”，即注重“抓前端、治未病”，将相对有限的社会治理资源尽可能多地投入到尽可能早的纠纷治理环节中。“基层治理优先”，即注重夯实基层社会治理的塔基，将社会矛盾纠纷最终化解在基层，防止矛盾纠纷上移。“协同治理优先”，即注重政法机关相互之间、政法机关与其他治理主体之间合作共治、互利共赢。“社会自治优先”，即注重谦抑性原则和比例原则，使社会治理目标与治理手段之间成比例、符合理性。

强化党政统筹下的社会矛盾社会化解，应当注重优化完善，促推多元解纷回归社会场域，重塑纠纷治理特别是前端治理体系，以纠纷多元化解机制的现代化转型更好支撑和服务中国式现代化。

价体系尚有待健全。

三、促推矛盾纠纷多元化解的对策建议

坚持和发展新时代“枫桥经验”，促推矛盾纠纷多元化解，需要从纠纷预防到定分止争，从解决表层矛盾到解决深层次纠纷，完善分层递进的“金字塔”式治理模式，助力社会治理体系和治理能力现代化。

（一）解纷主体上：“金字塔”式解纷力量配备
一是坚持党的领导，明确解纷力量主体。矛盾纠纷多元化解是一项长期工程，要充分发挥党的政治优势。各级党委政法委要履行好牵头抓总、统筹协调、督办落实职能，把推进多元解纷实质化运行情况作为党政机关、司法机关、社会组织等的考核项目，推动矛盾纠纷化解从“法院主抓、单打独斗”向“党委领导、多元共治”转变，推动构建权责明晰、运行规范、高效联动的解纷工作格局。

二是坚持民商分道，发展市场化专业解纷力量。目前，我国非诉讼纠纷解决机制仍处于依靠财政补贴单一激励的境况，存在调解力量不充沛、高端调解组织发展壮大难等问题。随着市场经济的高度繁荣和市民社会的日益成熟，商事、知识产权等领域对纠纷化解的高效性、专业性、权威性需求日益迫切。需要市场化调解是多元解纷的新探索，以市场需求为导向，以优胜劣汰为手段，以效率最大化为目标，实现调解资源合理充分的配置。需要推动培育市场化解纷机制，加强对高端调解市场的供给侧结构性改革，提供与收费水平相匹配的服务，这是以人民为中心原则的体现，有利于实现解纷需求和专业资源的“精准匹配”，推动形成主体多元化、充分竞争、有益互补的市场化解纷格局，为矛盾纠纷多元化解体系作延伸、作补充、作强化。

三是坚持人民调解为主，培育社会解纷力量。人民群众对多元、便捷、高效的非诉解纷需求日益增多，这就决定了以人民调解为主和解纷力量应成为新时代化解矛盾的主力军。需要以社会治理中心为抓手，加强资源统筹，充分发挥集聚效应，广泛引导和发动社会各方面力量参与矛盾纠纷化解，实现更多解纷力量向引导端和疏导端用力，促进矛盾纠纷有效分流、及时调处、形成合力。注重吸纳律师、公证员、仲裁员、基层法律服务工作者等社会专业人士和退休政法干警以及信访、工会、妇联等

部门群众工作经验丰富的退休人员担任人民调解员，优化人员结构。加快推进调解员职业化进程，以调解员纳入职业分类为契机，建立健全调解员资质认证、等级评定、职业水平评价等制度。健全专业化调解人员的选拔与培养机制，通过聘用合同等形式建立稳定的调解员队伍，建立常态化分级分类培训机制，选拔培养优秀的调解人员。对矛盾纠纷易发多发的重点领域，鼓励社会团体或其他组织依法设立行业性专业性人民调解组织。加强新业态领域矛盾纠纷化解，切实维护灵活就业和新就业形态劳动者合法权益。针对重点领域矛盾纠纷特点规律，建立完善人民调解咨询专家库，注重运用专业知识、借助专业力量化解矛盾纠纷，提高调解工作的权威性和公信力，推动行业性专业性调解组织的资源整合与协同。

（二）解纷手段上：“金字塔”式顶层设计逻辑

一是以预防性法律制度为基底，实现纠纷源头治理。在纠纷“源头治理”层面，应坚持以预防为原则，完善预防性法律制度，通过制度设计，减少民商事行为中的不确定性，提高政府行政行为的规范性，最大程度减少纠纷产生。要整合各种纠纷解决机制单行立法的相关内容，汲取“枫桥经验”等实践经验和地方性法规的立法经验，推动全国人大常委会将预防与多元化解矛盾纠纷促进法列入立法计划，明确诉前调解前置的案件范围与程序规范，避免其无序运行。形成全国统一的多方协同、全民参与纠纷化解大格局。修改《诉讼费用交纳办法》，通过合理调整诉讼收费标准、建立诉讼费用负担与非诉机制衔接适用等杠杆机制，引导当事人理性行使诉权，减少不必要的司法资源耗费。

二是以自治为核心，将纠纷止于萌芽。坚持延伸触角、前端覆盖策略，以基层网格、村委会、居委会等基层自治单元为起点，针对矛盾纠纷多发的重点领域、重点人群推动建设矛盾纠纷前端化解网络。以网格化为基础，以地域化为重点，注重用好群防群治力量，充分发挥新乡贤、网格员等贴近群众、熟悉情况的优势，及时发现苗头隐患。推动“无讼上访村（社区）”建设，主动融入基层治理体系，构建参与、自主、自力的自治性纠纷预防化解机制。推动健全覆盖城乡街镇村社的纠纷预防化解链条，打通服务群众的“最后一公里”，在纠纷化解过程中培育现代法治观念和权利义务意识，夯实多元解纷的社会土壤。加强重点领域矛盾纠纷联防联控，

会同有关部门建立专项工作机制，实现苗头性趋势性问题信息共享和业务协同，及时预判，提出应对措施。

三是以多元纠纷解决机制为手段，避免纠纷成讼。相较司法诉讼程序而言，调解或公证、仲裁等非诉纠纷解决方式是更为柔性的解纷方式，也是化解纷于诉前的关键环节。依托人民法院调解平台，在线集成更多解纷资源，能够充分激发各方解纷能力，实现解纷的精准性、高效性与实质性，促使人民群众优先选择诉讼外的和解、人民调解、仲裁等其他非诉方式解决纠纷，从而分门别类层层过滤纠纷，递进解决问题，从源头避免矛盾激化成讼。对已经进入诉讼中的案件，加强司法建议工作，对案件背景、成因、特点和社会影响等方面深入剖析，认真查找社会治理方面存在的弱项和行业监管漏洞，提出具有专业性、可行性、长远性的司法建议，抓好与被建议单位的沟通协调和跟踪反馈，充分运用司法建议为社会综合治理“把脉开方”。

（三）解纷格局上：“金字塔”式解纷过滤体系

一是解纷力量下沉，矛盾纠纷属地化解。准确把握新时代“枫桥经验”的实践要求，立足预防、立足调解、立足法治、立足基层，切实做到预防在前、调解优先、运用法治、就地解决。以人民法庭和诉讼服务站为依托，以法官联络点为触角，构建横向法院与行政机关、行业协会联动，纵向司法服务向镇、村辐射的治理格局，促进“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”。

二是畅通解纷渠道，实现当事人一件事办理。围绕并立足群众解纷需求这“一件事”，构建全周期矛盾纠纷预防调处化解综合机制，把握事前预防、前端化解、诉讼解纷、事后治理等全流程、各节点工作要求，最大程度实现矛盾纠纷“不走”“少走”“快走”诉讼程序，用最优质量、最高效率、最佳效果处理好案件。强化立审执兼顾，注重在群体性纠纷中发挥判例引领作用，判调结合、以判促调。畅通“立审执裁”衔接，打通“审执衔接”，强化审判法官的执行意识，裁判时确保判决主文具体明确、具有可执行性；生效后，由系统自动或者法官主动督促履行。利用数字化手段推进精管智控，对条线、地区、法院、部门、个人等不同主体的数据进行自动抓取、实时生成、

动态评估，建立办案质效“精准画像”，避免监管空白，实现整体智治，防止程序空转。

三是数字赋能解纷，三级联动社会治理。顺应信息化、数字化、网络化、智能化发展趋势，深化多元解纷数字化转型，将数字赋能作为推进社会治理现代化的战略抓手，依托平台建设，推动解纷工作数据化、可视化，提高大数据分析应用能力，强化矛盾纠纷预防防范能力，综合提升解纷效能。全面推动线上多元化纠纷解决平台建设，支持各类非诉解纷主体进驻，发挥解纷平台的分流作用，鼓励和引导当事人合理选择纠纷解决方式。将各职能部门、各调解组织、各社会团体化解矛盾纠纷的数据贯通起来，强化信息平台互联、数据互通、资源共享，实现纠纷化解流程的线上流转，实现多元解纷全场景化，使纠纷解决“一次也不用跑”成为现实。通过“一平台通办”的数字化改革手段撬动司法领域改革、激发社会治理变革，同时也促进矛盾纠纷“早发现—早干预—早解决”，发挥“治未病”与“防未然”的纠纷预防功能。健全解纷指标数字应用驾驶舱，有效对接解纷平台，实现动态监管、实时反馈，提升治理效能。打造多跨协同数字化办案模式，深挖大数据潜力，善于归集、研究相关数据，及时发现和解决审判管理、社会治理中的深层次问题，提早发现以往“看不见”的问题，全面预判防范风险，减少上诉、申诉、再审、执行、信访等衍生案件，助力科学决策和优质高效化解纠纷。同时，充分尊重当事人的数字服务选择权，最大程度整合不同区域、不同层级的解纷资源，以一体化、均衡化、便捷化的诉讼服务实现县、乡、村“三级联动”社会治理，形成线上线下高效协同、整体智治的一体化矛盾纠纷调处化解工作闭环。

（浙江省高级人民法院课题组，课题主持人：李占国；课题组成员：张宏伟、王胜东、张军斌、汤潇潇、张语心、孟 遥、陈建民、冯逸琳）

责任编辑 唐亚南
见习美编 武凡熙
电子邮箱 llb@rmfyt.cn
llzk@rmfyt.cn

带动强化调解人才储备与供给；推动律师调解适时从“公益性”向“市场化”转变，明确设立各类调解组织准入要求。

2.经费支持方面。建议强化经费政策支持，推动中央有关部门特别是财政部出台关于加强所有类型调解经费保障的可操作性文件规定；拓宽经费保障渠道，推进政府购买调解服务，规范推进市场化调解；规范经费管理使用。

3.考核支持方面。建议优化外部考核体系，推动外部考核由片面重视“万人起诉率”等解纷指标向注重培育良好社会关系和治理秩序的综合性复合评价体系过渡，建立精准匹配、定期通报、对账整改等推动落实机制，优化“反馈回访+定期复盘+奖惩问责”的群众评价机制等。

4.制度支持方面。建议加快推动中央层面出台矛盾纠纷多元化解促进法，弥补行业性、专业性调解等方面的法律依据欠缺。切实发挥诉讼费杠杆作用，调节诉讼与非诉解纷方式的实际运用频率。健全多元解纷广泛凝聚共识的机制，进一步激活纠纷多元化解的社会潜能。

5.平台支持方面。建议以人民法院调解平台为依托，在中央政法委牵头下，打通横纵阻隔，优化治理功能，打造更高层次的多元解纷平台；研发一体化、可视化、智能化的纠纷综合治理平台，将治理视角从单纯解纷延伸向纠纷源头预防，打造更加精准的数字治理平台；借助信息技术手段推动解纷规则智能指引、解纷资源智能匹配、解纷过程智能优化等工作创新，打造更有质量的法律服务平台。

（河北省高级人民法院、北京大学联合课题组，课题主持人：黄明耀、潘剑锋；课题组成员：王利军、吴 珊、冯永军、牛正浩、马 捷、赵 琛、王 荔、木双利、杨润琦、杨棱博、刘 钊）