

汲取都江堰治水智慧 以“自主分流分量”赋能重庆超大城市现代化治理

重庆市高级人民法院党组书记、院长 李永利

2024年4月，习近平总书记重庆考察时指出：“要深入践行人民城市理念，积极探索超大城市现代化治理新路子。”这是嘱托，更是考题。既考验着超大城市治理的智慧，也塑造着重庆的韧性。2025年12月，国家主席习近平在四川省成都市都江堰同法国总统马克龙进行友好交流时指出：“每次来到都江堰都能感受到先人因地制宜、顺势而为、天人合一、治水利民的伟大，从中汲取到治国理政的智慧。”这一重要论述既解码了千年智慧的当代价值，又彰显了“两个结合”从治水到治理的实践伟力，点亮了对矛盾纠纷多元化解重新认知之灯，为丰富矛盾纠纷多元化解体系、赋能超大城市现代化治理提供了“一把新钥匙”。

都江堰历经两千余年不衰，核心奥秘在于对自然规律的深刻尊重和巧妙运用，通过鱼嘴、飞沙堰、宝瓶口三大主体工程及其附属工程，因势利导、因时制宜，实现无坝引水、自动分洪、排沙灌溉完美统一。为汲取都江堰治水之智，赋能超大城市现代化治理，重庆法院深入调查研究，深刻感受到都江堰巧妙布局鱼嘴、飞沙堰、宝瓶口三大组件，融合分水、排沙、溢洪、灌溉多重功效，根治岷江水患，这与当前综治中心、先行调解、审理程序矛盾纠纷多元化解高度相似，并从中感悟出最具实践价值的“分流疏导、分量调节、自主运行”三大智慧。简言之，“自主分流分量”，即在分流上，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，积极参与综治中心规范化建设，推动形成“综治统筹、各司其职、非诉提前、审判断后”的矛盾纠纷多元化解标志性成果；在分量上，借鉴“二八法则”，提高非诉讼方式化解矛盾纠纷占比、先行调解成功案件占比、适用简易程序案件占比、院长庭长办理普通程序案件占比；在自主上，坚持和发展新时代“枫桥经验”，深化科技赋能，引导当事人按照法治化“路线图”，在法律程序框架内自主解决矛盾纠纷，努力将矛盾纠纷止于未发、解于萌芽。

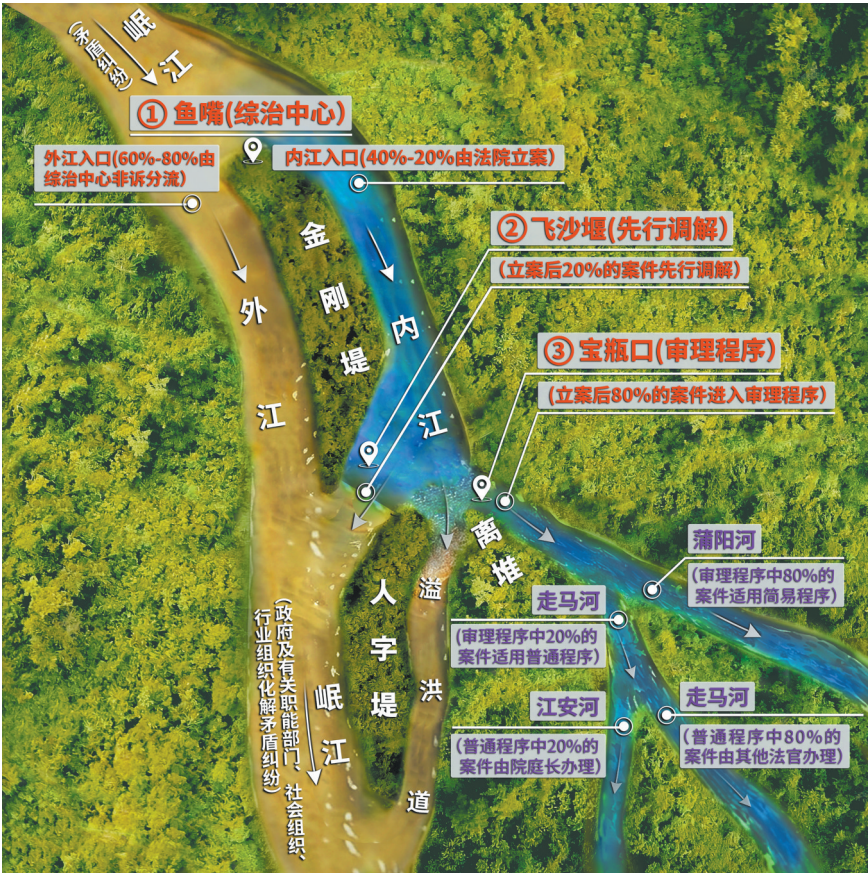
一、坚持分流疏导，探索构建矛盾纠纷梯次过滤体系

习近平总书记强调，要坚持把非诉

讼纠纷解决机制挺在前面，从源头上减少诉讼增量。2025年以来，重庆法院积极参与综治中心规范化建设，已实现县级综治中心100%入驻；构建“线上线下一体、预警调解并重、自主分流分量”的矛盾纠纷化解数智治理新格局，纳入重庆市委建设创新强市总任务书；印发立调审衔接工作指引，先行调解成功案件实现季度“四连升”；繁简分流机制更加顺畅。加强矛盾纠纷分流疏导，是为了让每一个矛盾纠纷按照法治化“路线图”走下去。一是加强综治中心非诉分流。综治中心正如鱼嘴，将全量矛盾纠纷精准分流至诉讼和非诉讼解纷渠道。综治中心要加大对非诉分流力度，引导当事人优先选择成本低、时间短、效率高的非诉讼方式解纷。配齐配强工作人员和专职调解力量，整合更多职能部门入驻，形成解纷合力。明确入驻部门矛盾纠纷化解职责和工作流程，完善矛盾纠纷化解闭环管理。推动人民法院与乡镇（街道）综治中心全面对接，充分发挥乡镇（街道）综治中心阻断矛盾纠纷上行的基础底座作用。二是加强先行调解诉讼分流。已立案的案件好比进入“内江”之水，先行调解正如飞沙堰。要推动“总对总”多元化纠纷解决机制融入综治中心布局，加强对商事调解组织规范化化管理，持续深化“人民法院老马工作室”建设，汇聚更多社会力量参与矛盾纠纷化解。三是加强审理程序繁简分流。审理程序正如宝瓶口及下游灌区网络。要坚持正繁简分流，持续优化案件分流机制，完善分流标准，提升案件繁简分流效率。加强和规范院长庭长办案，充分发挥院长示范引领作用。

二、坚持分量调节，借鉴“二八法则”优化分量比例

都江堰“四六分水”“二八分沙”治水智慧，与当前重庆市矛盾纠纷多元化解分量比例基本契合。重庆法院印发诉讼服务团队入驻综治中心工作指引，已选派法官、法官助理、书记员等200余名工作人员入驻综治中心开展工作。探索法官助理跨层级跨区域动态调整机制，已选派三批法官助理跨法院参与办案。2025年，重庆法院受理一审案件与综治



图为都江堰“自主分流分量”与矛盾纠纷多元化解对应关系。

分流阶段	解纷路径	分流目标	技术指标
一阶：综治中心非诉分流	村社（网格）—乡镇（街道）—区县综治中心非诉解纷，及综治中心委托各部门解纷	诉讼与非诉讼纠纷化解比例4:6至2:8	非诉讼化解纠纷占比60%—80%
二阶：人民法院立案后审理前先行调解分流	人民法院委托行业领域有关职能部门和组织等先行调解	先行调解成功与审理程序案件比例2:8	先行调解成功案件占比≥20%
三阶：人民法院审理程序中繁简分流	人民法院简案快审、繁案精审	普通与简易程序案件比例2:8	适用简易程序办案占比≥80%
四阶：人民法院普通程序案件院长庭长与其他法官办案分流	院长庭长带头办理疑难复杂案件、其他法官办理其余案件	普通程序案件院长庭长与其他法官办案比例2:8	院长庭长办理普通程序案件占比≥20%

图为矛盾纠纷“四阶二八”递进式分量模型。

编者按 习近平总书记指出，要始终用人类智慧和国际共识引领人工智能发展，使其真正成为增进全人类福祉、推动人类文明进步的强大正能量。9月7日最高人民法院出台的《关于依法审理涉人工智能纠纷案件的意见》，聚焦AI换脸、拟声等侵害人格权益热点问题，为保护自然人肖像、声音、隐私等人格权益提供重要指引。人民法院如何正确审理人工智能侵权纠纷案件，预防和规制滥用人工智能技术侵害人格权益的行为？本栏目特刊发清华大学法学院教授程啸撰写的评论文章，敬请关注。

坚持以人为本 切实加强人工智能时代人格权益保护

清华大学法学院教授、个人信息保护与数据权利研究中心主任 程 啸

格利益保护问题，《意见》专门规定，利用人工智能技术擅自制作、使用死者的虚拟数字形象致使死者的姓名、肖像、名誉等受到侵害的，死者近亲属有权依据民法典第九百九十四条的规定请求行为人承担民事责任。这里蕴含了一个条件，即死者近亲属应当按照民法典第九百九十四条规定的顺位来行使权利。

二、依法规制利用人工智能技术侵害隐私权的行为

隐私权的保护对于维护自然人的人格尊严和人身自由至关重要。当前，一些人利用人工智能技术实施“网络开盒”“人肉搜索”，侵害自然人隐私权，并对他人进行网络暴力的违法行为较为猖獗，严重侵害了自然人的人格权益，人民群众对此反应强烈。为了更好地保护隐私权，结合当前人工智能侵害隐私权案件的审判实践，《意见》对如下两种典型情形予以明确：首先，对于以刺探隐私为目的，利用人工智能对特定自然人的电话号码、网络账号及社交媒体等公开信息进行追踪、分析，获取私密信息，或者将所获取的私密信息泄露、公开，或者利用所获取信息侵犯私人生活安宁的，应当被认定为侵害隐私权的侵权行为；其次，利用人工智能对特定自然人的私密空间、私密活动实施拍摄、窥视、窃听等行为的，应当认定构成对隐私权的侵害，除非法律另有规定或者该自然人明确同意。

三、加强人工智能训练中的个人信息权益保护

数据是人工智能技术发展和创新的

基本要素。人工智能训练需要使用海量的高质量数据，然而，所使用的必须是来源合法的数据，任何人都不得以非法侵害个人信息权益的方式进行数据训练。在目前的人工智能训练中，使用的很多数据是已公开的个人信息。为了促进个人信息的流动与利用，民法典和个人信息保护法对于如何处理合法公开的个人信息作出了规定。人工智能开发者在模型训练过程中处理个人信息也属于个人信息处理行为的一种，应当遵守民法典及个人信息保护法关于已公开个人信息的处理规则。《意见》立足人工智能训练中公开个人信息的处理进一步明确：首先，为人工智能模型训练，在合理范围内处理个人自行公开的或者其他已经合法公开的个人信息且个人未明确拒绝的，法院一般不认定为侵害个人信息权益的行为；其次，对个人权益有重大影响的，应当依照法律规定取得个人同意；再次，人民法院在认定合理范围时，应当综合考量处理个人信息的目的与模型功能的必要性和适当性、所涉个人信息的类型、敏感程度及对个人权益的潜在影响、个人公开信息时的场景及可合理预期的使用范围等因素。如此规定，能够有效平衡个人信息保护与我国人工智能产业发展之间的关系。

四、生成式人工智能服务提供者侵权责任参照适用通知删除规则

生成式人工智能服务提供者，是指利用生成式人工智能技术提供生成式人工智能服务（包括通过提供可编

码化解矛盾纠纷比例约4:6，重庆法院先行调解成功案件与进入审理程序案件比例达到2:8，适用简易程序审理案件与简易程序审理案件比例、普通程序案件院长庭长与其他法官办案比例均接近2:8。如，重庆市渝中区人民法院2025年适用简易程序审理案件占比达88.57%、院长庭长办理普通程序案件占比达22.67%。要掌控总量、提质增效、科学分量，做到对矛盾纠纷总数、进程、结果三个“搞清楚”，进而实现全链条全周期闭环管理。一是综治中心全量掌控。协同推动综治中心全面融入三级治理中心，实现矛盾纠纷数据全量汇聚，确保风险落图、全量纳管。定期向综治中心提供诉讼案件量情况，便于其对“分量效果”进行客观评价。二是先行调解提质增量。充分发挥入驻综治中心诉讼服务团队分量枢纽作用，做实指导调解法定职能，提升基层调解能力。持续深化“银发赋能”工程，选聘更多退休政法干警从事调解工作。积极开展“示范性诉讼+批量化调解”，针对重点领域矛盾纠纷，通过示范调解或审理，促推典型化纠纷法治化、批量化解决。三是繁简案件科学分量。深化审判资源动态调配，完善法官和审判辅助人员业绩评价体系，院长庭长带头办理疑难复杂案件，提升审判效率。

三、坚持自主运行，激活多元主体就地解纷内生动力

都江堰让江水自主完成分配调节，与新时代“枫桥经验”倡导的“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”科学内涵高度契合。重庆高院作为建议和起草单位，推动出台《重庆市矛盾纠纷多元化解促进条例》《“联动联调‘在线司法确认’工作法”入选全国新时代“枫桥经验”先进典型；全面设立“人民法院老马工作室”获评“全国十大最具特色一站式建设改革创新成果”；拓展5G“车载便民法庭”、全渝数智法院TV版、云上共享法庭应用场景，切实推动矛盾纠纷自主有序化解在前端。矛盾纠纷预防化解自主运行，重点是建

分流是前提，分量是关键，自主是内核。重庆法院将时刻牢记习近平总书记“我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’”“积极探索超大城市现代化治理新路子”的殷殷嘱托，着力探索构建“自主分流分量”矛盾纠纷多元化解体系，切实为平安重庆、法治重庆建设提供坚实支撑，为续写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章贡献重庆智慧。

机制、搭平台、铺轨道，为提升多元解纷效能插上“科技的翅膀”、装上“机制的轮子”。一是聚焦数字化，放大综治中心自主解纷实效。依托全国法院“一张网”系统建设，加快推进人民法院调解平台与省级综治中心信息平台的对接。积极参与数字赋能多跨协同“大调解”体系改革，加快推动公、检、法、司、监狱、教育矫治等政法单位“政法一体化办案数字化系统”建设，探索提升案件全域自主一体化办理能力。协同推动综治中心尽快落地“一案一码”，实现对每一个矛盾纠纷的全流程闭环管理。深入推广“联动联调‘在线司法确认’工作法”，完善调解协议司法确认一站式办理机制。二是聚焦便利化，引导群众就近就地自主解纷。推动综治中心通过场地置换、旧物新用等方式，在人口密集、交通便利的地方选址建综治中心。用好人民法院调解平台“三进”机制，发挥村社（网格）作用，及时排查、发现、预警、化解各类矛盾纠纷。探索执行工作与综治中心工作衔接机制，大力推进执前督促、执行和解向综治中心延伸，促推解决“执行难”问题。集中开展宣传活动，让“有纠纷到综治中心”成为社会共识。三是聚焦法治化，让矛盾纠纷在法治轨道上找到最优解。扎实做好司法建议工作，对物业、劳动、金融等领域高频矛盾纠纷进行类型化梳理，以司法建议推动行业治理。如，抓好最高人民法院司法建议落实，压实金融机构自主催收管理主体责任；加强与国资监管机构等部门对接，推动国有企业主动调解。着力推进“两灶”“两库”落户综治中心，有效推动矛盾纠纷自主有序化解在基层、解决在萌芽状态。加强案件繁简分流智能辅助系统建设，提升案件分流质效。

分流是前提，分量是关键，自主是内核。重庆法院将时刻牢记习近平总书记“我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’”“积极探索超大城市现代化治理新路子”的殷殷嘱托，着力探索构建“自主分流分量”矛盾纠纷多元化解体系，切实为平安重庆、法治重庆建设提供坚实支撑，为续写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章贡献重庆智慧。

习近平总书记指出，人工智能应当成为人类的可信工具。要高度重视人工智能引发的各类内生和衍生风险，推动构建法律法规、技术监测、风险预警、应急响应体系，筑牢安全底线，防范滥用恶用，确保人工智能始终处于人类控制之下。随着人工智能尤其是生成式人工智能技术的飞速发展，利用人工智能技术侵害民事主体的姓名权、肖像权、名誉权、隐私权以及个人信息权益等人格权益的情形越来越常见。司法实践中也出现了“AI换脸案”“AI侵害声音权案”“利用人工智能软件丑化恶搞他人案”“生成式人工智能侵害名誉权案”等人工智能侵权纠纷案件。人格权是民事主体对其特定的人格利益享有的权利，关系到每个人的人格尊严，是民事主体最基本的权利。面对人工智能技术的突飞猛进以及在社会生产生活中的普遍应用，如何坚持以人为本，充分保护人工智能时代的人格权益，增进人民福祉已经成为新时代人民法院面临的一项重要任务。

9月7日最高人民法院出台的《关于依法审理涉人工智能纠纷案件的意见》（以下称《意见》）正是一份深入贯彻习近平总书记关于人工智能的重要讲话精神，紧紧围绕人工智能技术发展和创新的特点，用足用好现行法律规定，充分保护人工智能时代各类民事主体人格权益的重要司法文件。《意见》从五个方面就如何正确审理人工智能侵权纠纷案件，预防和规制滥用人工智能技术侵害人民群众人格权益的行为作出了科学详尽的规定。

一、准确界定生成式人工智能技术侵害人格权益的侵权责任

针对目前广泛发生并备受关注的人脸替换、人脸生成、语音合成、声音克隆等人工智能技术应用中的侵害肖像权、声音权益以及死者肖像、声音等行为，《意见》明确指出，要依法规制“AI换脸拟声”等利用生成式人工智能侵害人格权益的行为。民法典规定，自然人享有姓名权、肖像权，除法律另有规定或者权利人明确同意外，任何组织或者个人不得侵害。《意见》进一步明确，民事主体在利用生成式人工智能处理特定自然人或者死者的姓名、肖像时，不得违反法律、法规，不得违背公序良俗。除法律另有规定的外，未经自然人同意，利用人工智能处理自然人的姓名、肖像等，生成可识别该自然人的虚拟数字形象并使用、公开的，构成对该自然人的姓名权、肖像权等人格权益的侵害，应当依法承担侵权责任。民法典虽然没有将声音权作为一项具体人格权，但对自然人声音的保护，参照适用肖像权保护的有关规定。就目前一些单位或者个人未经自然人同意使用其声音作为训练语料，模仿该自然人的音色、语调 and 发音风格等生成能够识别该自然人的合成人声的现象，《意见》明确将该行为界定为侵害声音权益的行为。就一些人操控生成合成的能够识别特定自然人的虚拟数字形象、声音实施不当行为或者发表不实言论，从而降低该自然人或者他人社会评价的行为，《意见》明确规定，该行为构成侵害名誉权的行为。此外，“AI复活逝者”若被不当应用，会对法律秩序和伦理观念造成冲击。为及时回应社会普遍关注的死者人

编者按 习近平总书记指出，要始终用人类智慧和国际共识引领人工智能发展，使其真正成为增进全人类福祉、推动人类文明进步的强大正能量。9月7日最高人民法院出台的《关于依法审理涉人工智能纠纷案件的意见》，聚焦AI换脸、拟声等侵害人格权益热点问题，为保护自然人肖像、声音、隐私等人格权益提供重要指引。人民法院如何正确审理人工智能侵权纠纷案件，预防和规制滥用人工智能技术侵害人格权益的行为？本栏目特刊发清华大学法学院教授程啸撰写的评论文章，敬请关注。

坚持以人为本 切实加强人工智能时代人格权益保护

即将实施侵害其人格权的违法行为，不及时制止将使其合法权益受到难以弥补的损害的，有权依法向人民法院申请采取责令行为人停止有关行为的措施。在人工智能侵害人格权益的案件中，为更好保护人格权益，也应适用人格权侵害禁令制度。《意见》立足司法实践，进一步细化了人格权侵害禁令制度，并完善了责令停止有关行为的措施，即：自然人、法人或者非法人组织有证据证明行为人利用人工智能正在实施或者即将实施侵害其人格权益的违法行为，不及时制止将使其合法权益受到难以弥补的损害，向人民法院申请采取责令行为人停止有关行为或者责令有关网络服务提供者、生成式人工智能服务提供者停止提供有关服务的措施的，人民法院可以依法作出人格权侵害禁令。为平衡保护申请人和被申请人的利益，《意见》还专门规定，在作出人格权侵害禁令时，人民法院应当结合被侵害的人格权类型、违法行为的方式以及可能造成损害的范围、程度等因素，采取相应的禁令措施，不得超出必要限度。

五、人工智能侵害人格权益纠纷中人格权侵害禁令的适用规则

为更加充分及时保护人格权益，民法典第九百九十七条确立了人格权侵害禁令制度。依据这一规定，民事主体有证据证明行为人正在实施或者