理论周刊

理司法之道 论法学之智

2025年11月27日 星期四 第五版 《理论周刊》第746期 理论文化部主办

【本期导读】

刑事行政：凝聚力量推进“控、辩、审、学”司法实践与刑法理论的深度融合
民商审判：配偶主张第三人返还赠与财产类纠纷的裁判思路
综合业务：协调型环境资源审判模式：内涵、动因、进路

关于完善诉讼与非诉讼衔接机制相关问题的调研报告

□ 最高人民法院咨询委第四调研组

根据最高人民法院党组部署和最高人民法院咨询委员会第39次会议工作安排，咨询委第四调研组以“关于完善诉讼与非诉讼衔接机制相关问题研究”为课题，于5月中、下旬分别赴内蒙古、宁夏调研。

调研组坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持总体国家安全观、建设更高水平平安中国等一系列重要论述，聚焦贯彻落实《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》及人民法院“六五改革纲要”，重点围绕多元解纷、推进综治中心规范化建设、诉调对接、支撑保障等相关问题，调研走访了两自治区三级法院21个单位，综治中心、专业化调解组织等20家，召开6场座谈会，与部分人大代表、政协委员、党政机关干部和法院干警等交流，了解现状，听取意见建议，努力达到“凝聚共识、促推落实、发现真问题”的调研目的。在实地调研、总结梳理研究的基础上形成本报告。

一、两自治区法院完善诉讼与非诉讼衔接机制的做法和成效

1.完善制度机制，形成多元解纷格局。一是搭建制度体系，打造多元解纷品牌。内蒙古高院配合出台《内蒙古自治区矛盾纠纷多元化解条例》，并制定制度20余项，打造出呼和浩特“三站两中心”、鄂尔多斯“三端五防线”、乌兰察布“法院+”等解纷模式的“北疆枫桥”品牌。宁夏高院与14家单位联合出台多元解纷规范性文件，打造出银川“1+N+3”解纷、固原“三阶调解法”、中卫“123456工作法”、吴忠“三间法庭”等多元贯通的“塞上枫桥”品牌。二是积极参与综治中心建设，协同推进基层治理。多年来人民法院推进诉调对接、一站式、“总对总”、调解平台“三进”等多元解纷模式助力推进综治中心规范化建设。截至5月底，内蒙古自治区除两家在建综治中心外103家基层法院均入驻综治中心；宁夏全区22家基层法院入驻率达100%。内蒙古高院与政法委建立纠纷双向推送协同化解机制，呼和浩特法院成立调解培训讲师团，鄂尔多斯法院将司法职能融入综治中心“一窗通办”，新城区、伊金霍洛旗、康巴什区综治中心加快推进“五个规范化”建设。宁夏银川、吴忠等法院在综治中心建立速裁共享法庭，提升矛盾纠纷预防化解法治化水平。三是加强诉调对接，推进源头治理。依托“总对总”机制整合调解力量入驻调解平台。内蒙古集宁法院与9家单位合作，采取储备调解人才、常驻各调解室、法学会聘请退休法官、设立实习律师团队等措施，近三年调解纠纷12000多起。宁夏中卫法院通过设立站点推进审务“进基层”、法官“进网格”，将多元解纷落到基层治理“神经末梢”。四是创新工作机制，拓展解纷成效。内蒙古法院创新推进“代表委员+法院”“首席法律咨询专家+法院”工作模式，2024年全区人大代表、政协委员调解案件3.6万件，调解成功率60.7%；全区设立“首席法律咨询专家工作站”120个，调解案件8096件。宁夏固原市医疗纠纷人民调解委员会探索市场化解纷运行模式；银川西夏区法院创新家事审判“两封信”工作法；闽宁法庭推行贯穿诉前、诉中、诉后的“三端六位”解纷模式，近三年调解成功案件540余起，与走出大山的群众共续“山海情”。

2.加强协同联动，构建多元共治解纷生态。一是推进重点领域内外联动。针对物业合同、民间借贷、买卖合同、道交事故、婚姻家庭等案件类型，深化与人民调解、行政调解、行业调解、仲裁等解纷力量的协作，成立专门调解中心或工作室，推进类型化调解。内蒙古乌兰察布中院、呼和浩特赛罕区法院，宁夏中卫中院、银川兴庆、永宁等法院运用“法院+公证/金融行业调解员/行业协会”、联动仲裁等工作模式，推进金融类、涉企类案件高效处理。二是促进行政争议协调化解。通过设立行政争议化解中心、司法建议跟踪落实等机制，推动行政争议协调化解。宁夏法院2022年以来委托行政争议协调化解中心成功调解行政纠纷454件。内蒙古高院与司法厅等部门建立化解行政争议联动工作机制；康巴什区法院集中管辖行政案件，平均审理期限缩短，服判息诉率上升。三是加强执法和司法衔接。健全知识产权执法司法协同保护机制，内蒙古呼和浩特中院设立知识产权法庭，鄂尔多斯中院联合成立“市知识产权智慧保护中心”；宁夏西夏区法院积极参与银川经济技术开发区知识产权保护和法治保障营商环境中心建设。内蒙古呼和浩特、宁夏银川两地铁路运输法院集中管辖环资案件，增强行业监管、行政执法、刑事司法工作合力。四是加强风险联防联控。内蒙古法院组建涉诉信访代办队伍下沉化解；伊金霍洛旗推进旗、镇综治中心上下贯通和律师、社会工作师、心理咨询师“三师联动”，努力就地吸附化解纠纷。宁夏中卫法院建立婚姻家庭、邻里纠纷案件属地通报制度；固原法院建立“前端识别+示范判决+集中调解”模式，加强预警化解。

3.优化诉讼程序多元解纷衔接，促进实质解纷。加强审判流程诉与非诉衔接，促进“内挖潜力”和“外聚合力”有机融合。一是推进先行调解。宁夏法院2025年1至4月，先行调解成功率为22.35%，进入合理区间，占比较大的民间借贷等案件，自动履行率达80%以上。内蒙古呼和浩特中院及新城区、赛罕区等法院通过立案时发送《先行调解告知书》等，释明调解优势，能调尽调。二是加强立、审、执、破、访衔接配合。内蒙古乌兰察布中院推动公证参与取证、送达、执行等环节，设立公证调解室，赋予调解成功案件强制执行效力；鄂尔多斯中院通过集中管辖、执破融合、府院联动等机制推动破产企业高效出清；杭锦旗法院对当即履行完毕的案件按原工作量双倍计分考核激励。宁夏固原法院推行“以保促调、以保促执”，2023年以来促成935件案件调解。三是构建分层递进解纷模式。加强甄别分流，建立“先行调解+速裁快审+繁案精审”工作模式。宁夏西吉法院将台堡法庭建立“诉前一问”“双向化解”机制，推动繁简分流和委托调解；中卫中院推广“人民调解+仲裁+信访+诉讼”纠纷治理模式。内蒙古集宁、商都等法院推广“类型化示范裁判+调解”模式化解。

4.加强诉讼服务，提升多元解纷效能。一是打造高效便民的现代化诉讼服务体系。内蒙古高院“12368”诉讼服务热线提供全时段、智能化蒙汉双语服务，日均帮助解决诉求1600个；乌兰察布法院对涉企案件加速推进立审执各环节；四子王旗法院推行“草原上送达”；宁夏兴庆、永宁等法院优化升级立案服务现场立、自助立、就近立、网上立。二是推进“两状”示范文本应用。内蒙古全区法院通过升级改造“诉讼服务远程柜台”，实现示范文本自动转化，在全国法院观摩交流现场会上作典型发言，青山法院要素式庭审相关案例入选全国法院五个典型案例之一。宁夏法院在全区诉讼服务中心、人民法庭统一设立要素式起诉状、答辩状应用展板，并积极向律师推荐应用。三是强化科技赋能。宁夏法院积极落实全国法院“一张网”建设部署要求，内蒙古鄂尔多斯中院加入全市“一张网”建设，提升矛盾预防化解能力。

二、两自治区法院完善诉讼与非诉讼衔接机制存在的问题和困难

1.对运用非诉方式解决矛盾纠纷的共识还不足。一是对“将非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的认识还不够到位，部分法院对于直接诉至法院的纠纷未能及时引导当事人进行庭前调解或通过综治中心先行调处；有的相关行业部门未能有效履行前端预防化解职能，社会力量参与化解不足。二是部分群众对非诉解纷方式和渠道缺乏了解。三是律师发挥前端解纷作用的空间需要拓展。四是有的仲裁委开展调解协议确认并向法院申请强制执行，相关法院认识和做法不统一。

2.综治中心规范化建设还需共同加力推进。一是对综治中心宣传推广工作需要跟进。目前，各地县级综治中心已基本建成并运行，但解纷优势的宣传导向和社会知晓度需要加强，有的群众因知情不足而直接到法院登记立案。二是梯次化解工作体系尚未成熟定型。调研反映，目前综治中心虽有化解矛盾纠纷功能布局和“路线图”，但有些纠纷一进门直奔“法院立案窗口”。专业化调解组织入驻有差异，影响类案化解。三是运行机制有待规范，协同效能还不足。各派驻单位虽有职责分工，但尚未形成“信息互通、力量整合、处置联动”的解纷合力，各解纷资源力量引入综治中心工作机制需要规范完善。四是法院在入驻和依法履职方面存在不平衡。有的法院反映，入驻法官需要兼顾日常审判执行工作，依法履职中工作衔接尚有差距。调研反映，司法确认存在程序繁琐、审查时间较长等问题，影响多元解纷功效。

3.先行调解工作规范需细化完善。一是先行调解机制效能还未充分释放。部分法院对立案后先行调解与庭前调解、多元化解未能全面准确认识和把握，窗口引导、委托调解等工作衔接和推进存在不平衡。二是先行调解期限及延长等流程，程序复杂，影响调解员积极性和当事人调解意愿。部分调解成功案件因受期限限制，未能及时督促履行到位。三是先行调解系统操作衔接不畅，指标体系及关联评价需要统筹完善。

4.法院内部衔接及对外联动有待加强。一是“诉前、诉中、诉后”全链条解纷机制尚不健全。二是联动机制还需加强，如行政复议、行政调解与行政诉讼的有机衔接仍有很大的推进空间。三是类型化调解机制构建相对滞后。法院调解成功率较高的案由为婚姻家庭、物业管理、劳动争议、民间借贷等，但目前案件类型多样复杂，尚缺乏针对不同类型案件的调解程序要求、建立调解模型，影响类案综合治理。

5.保障方面还存在薄弱环节。人员保障方面，基层人员配备较少，调解资源分散影响作用发挥。双语人才缺乏还不能满足少数民族调解工作需要。调解员队伍以兼职为主，选任、培训、管理、考核等制度不够完善，一些案件调解后仍进入诉讼程序。经费保障方面，普遍反映调解经费不足；“一张网”建设经费保障不平衡。技术保障方面，调研反映“总对总”对接操作还不便捷，在线调解成功案件不多，行业性专业性调解力量参与不足。办案系统尚不能有效满足立审执协同要求。外部平台数据联通制约较多。

三、完善诉讼与非诉讼衔接机制的意见建议

完善诉讼与非诉讼衔接机制是完善共建共治共享的社会治理制度的重要内容，是坚持和发展新时代“枫桥经验”、多元预防化解矛盾纠纷的实践要求。新征程上，要通过各解纷资源力量的整合，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼、信访等协同衔接机制，健全人民调解、行政调解、司法调解、行业性专业性调解衔接联动的工作格局，形成中国特色多元解纷模式，以高质效司法审判服务保障中国式现代化。

1.深入学习贯彻党的创新理论，深化对完善诉讼与非诉讼衔接机制的认识。党的十八大以来，习近平总书记多次对建设更高水平平安中国、更高水平社会主义法治国家，坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路，坚持和发展新时代“枫桥经验”等作出一系列重要论述，强调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；法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病；要推动更多法治力量向引导和疏导端用力，完善预防性法律制度，坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制；及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》对完善诉讼与非诉讼衔接机制提出明确要求。当前，我国发展环境面临深刻复杂变化，改革发展稳定任务艰巨繁重，矛盾风险跨界性、关联性、穿透性增强特点明显，对诉讼与非诉讼多元衔接、系统协同预防化解矛盾纠纷提出新的更高要求。我们要深化“学思想”这个根本，全面贯彻习近平法治思想和习近平总书记一系列重要论述，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，坚决做到“两个维护”。坚持党的全面领导，坚持以人民为中心，坚持统筹发展和安全，坚持守正创新，从全面依法治国和落实总体国家安全观的高度，把完善诉讼与非诉讼衔接机制融入更高水平平安中国、法治中国建设，融入党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，立足预防、立足调解、立足法治、立足基层，以定分止争息诉、案结事了人和的多元解纷质效，为国家长治久安筑牢根基。

2.积极融入党委领导下的综治中心规范化建设，全力推进在法治轨道上实现定分止争。一是以更高政治站位融入推进。深刻认识推进综治中心规范化建设是党的领导政治优势、制度优势转化为强大治理效能的重要体现，是发展全过程人民民主、维护人民权益的生动实践，是践行新时代“枫桥经验”、防范化解矛盾风险的有效载体，是构建新安全格局、确保社会长期稳定的坚实之基。要紧紧依靠党委领导，把综治中心作为实践和完善诉讼与非诉讼衔接机制的主场域，形成各职能部门和调解组织“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的联动合力，落实矛盾纠纷“一站式受理、一揽子调处、全链条解决”，让“有矛盾纠纷到综治中心”成为社会共识，实现人民群众化解矛盾纠纷“最多跑一地”的目标。二是落实好法院入驻和各项职责。结合实际规范入驻形式，强化依法履职。坚持目标导向、问题导向、法治导向，坚持庭前调解、诉调对接、源头治理、多元解纷工作理念，正确处理和协调好入驻综治中心和法院诉讼服务中心及诉讼流程化解矛盾纠纷的关系，做实指导调解、委托调解、司法确认、司法建议、以案释法、速裁和共享法庭建设等，把各种矛盾纠纷纳入法治轨道依法有序化解、实现定分止争，以法律关系的确定维护社会稳定。三是推动完善综治中心运行机制。落实好“综治中心搭台、入驻部门唱戏、实质性化解矛盾纠纷”的要求，推动完善权责明晰的督办落实考评机制，压实各端化解治理责任，形成分流引导、梯次过滤、集约化解、诉讼断后的解纷机制，避免纠纷轻易成讼增讼。四是建议根据中央政法委部署，适时对全国法院协同推进综治中心规范化建设情况开展调研，在此基础上细化完善相关指导意见，落实好党中央对推进综治中心规范化建设的决策部署。

3.在审判执行全链条完善诉讼与非诉讼衔接机制，履行好人民法院“最后一道防线”职责。一是出台先行调解规范性文件。对各地先行调解情况进行调研，总结完善以往形成的诉前、诉中、诉后全程调解的好机制好做法，做到庭前调解与先行调解双推动、双促进。进一步厘清条线部门先行调解职责，明确工作规则，优化业务口径和指标运用，规范和畅通操作流程，切实做到定分止争。二是建立类型化纠纷处理模式。梳理提炼近年来类型化案件调处情况，通过政策指引、试点探索、案例发布等方式，进一步实践“示范性裁判+批量化调解”，进一步明确适合综治中心化解、适合先行调解等的案件类型和处理方式，健全类型化纠纷调解规则和裁判指引，并适时推动修改民事诉讼法。三是强化行政复议与行政诉讼衔接机制建设。出台制度规范，完善行政调解、行政裁决、行政复议、行政诉讼的有机衔接，推动完善以行政复议为化解行政争议主渠道的多元解纷体系。四是深化立审执访一体化协同。抓好协同配合相关制度的落实，加强对保全措施、司法确认、判项可执行性审查、执破衔接、执行和解、信访化解等工作的标准化指导和内部协同。

4.强化诉讼与非诉讼衔接的科技支撑，提升社会治理效能。一是加快建设数字法院。统一运行人民法院“一张网”系统，对接完善调解平台等相关功能模块，破除诉讼与非诉讼数据壁垒。二是协同推进综治中心信息化建设规范化。推进与社会治理相关部门行业等多元解纷力量的网络对接、数据联通、化解联动、多元共治。三是推动人工智能的赋能应用。积极研究人工智能应用对司法审判、多元解纷带来的新机遇新效应新挑战，拓展人工智能司法应用场景，打造数字化、智能化多元解纷新模式。四是深化“总对总”建设。建设全国法院调解资源数据中枢，实现各类关联数据全量汇聚共享，完善线上交流平台。

5.加大多元解纷工作保障，推动建设更高水平平安中国、法治中国。一是推动矛盾纠纷多元化解国家立法。随着国际调解院在我国香港成立，我国调解的“东方经验”将在参与全球治理中展现新风采。要在健全国际商事调解、仲裁、诉讼等衔接机制的同时，统筹推进国内法治和涉外法治协同增效。目前全国有部分省、自治区、直辖市出台了矛盾纠纷多元化解条例，建议在系统总结全国各地多元解纷立法经验和相关实践的基础上，推动启动多元解纷国家立法，推动坚持和发展新时代“枫桥经验”制度化法治化。二是加强调解队伍建设。指导各级法院建立健全指导调解培训机制，组建专业化师资队伍，形成调解常见法律问题知识库；建立调解人才库，提高专职调解员聘任比例，鼓励退休法官受聘充实调解员队伍；健全调解员资质认证、考核激励、监督管理等制度。三是加强经费保障及诉讼费机制探索创新。协调有关部门，将人民法院多元化解工作经费纳入专项财政保障；探索市场化调解机制；探索建立诉讼费用负担与非诉讼机制衔接适用杠杆机制，引导更多纠纷选择省时、节费、促和的非诉方式化解。四是营造多层次多领域依法治理氛围，加快建设法治社会。传承发展中华优秀传统法律文化，营造崇尚法治、以和为贵、和谐共享的社会氛围，筑牢法治国家的社会基础。

调研组成员：

江必新 最高人民法院咨询委员会副主任、最高人民法院原党组副书记、副院长

马新岚（女） 最高人民法院咨询委员会委员、调研组组长，福建省高级人民法院原院长

安 东 最高人民法院咨询委员会委员、陕西省高级人民法院原院长

巴哈尔古丽·赛买提（女） 最高人民法院咨询委员会委员、新疆维吾尔自治区高级人民法院原院长

滕 伟（女） 最高人民法院咨询委员会委员、最高人民法院审判委员会原委员、刑四庭原庭长

谭小军 最高人民法院办公厅二级巡视员

李祎童（女） 最高人民法院立案庭三级主任科员

报告执笔人：

刘 光 福建省高级人民法院研究室一级法官助理

陈 娟（女） 福建省高级人民法院办公室副主任

公正与效率论坛

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

法治视点

“十五五”规划时期深化集体林权改革的司法保障

□ 姚万勤 郭 俊

习近平总书记深刻指出，森林和草原对国家生态安全具有基础性、战略性作用，林草兴则生态兴。集体林权制度改革是提升森林资源治理效能、激活林业产业活力、推进乡村振兴的关键抓手，而司法保障作为维护改革秩序的底线支撑，直接关系改革成果的巩固与拓展。“十五五”规划时期是落实习近平总书记指出的“积极稳妥推进集体林权制度创新，探索完善生态产品价值实现机制”的攻坚阶段，“十五五”规划建议强调“发展林下经济，壮大林草产业”。然而，随着林权流转市场化、经营主体多元化、生态价值显性化进程加快，司法实践却面临权属认定难、生态修复执行难、纠纷化解协同难等多重挑战。有必要构建全链条司法保障体系，为改革行稳致远筑牢法治根基。

在改革深化与市场升级的双重背景下，集体林权司法保障的“制度供给与实践需求错位”已成为突出矛盾。不同于改革开放初期以权属确认为核心的传统纠纷类型，当前纠纷呈现“权属—流转—生态—融资”多领域交织特征：林权登记历史遗留问题与经营权流转创新形式叠加，生态公益诉讼与私权救济边界模糊，森林保险、林权抵押等新型纠纷缺乏明确裁判指引。司法保障滞后已对林权改革成果的定型造成多维度的阻滞：在市场层面，林权登记“堵点”导致流转合同效力的司法认定标准混乱，部分地区因权属不清使林地经营权抵押融资率不足15%，制约林业规模化发展；在社会层面，林农维权成本高、执行到位难等问题凸显，如未能明确生态补偿标准的司法救济缺位，较易引发群体性信访事件；在国家层面，毁林种茶、非法移栽等破坏行为频发，在2022年最高人民法院公布的典型案例中，单案林地毁坏面积达10.6亩，直接威胁生态安全。因此，破解司法实践瓶颈，已成为“十五五”时期深化集体林权改革的关键支撑，亟须通过制度完善、技术赋能与协同共治构建保障体系。

完善法律适用体系，夯实司法裁判根基。源头规范是司法保障的首要环节，“十五五”规划建议指出“加强立法规划和立法审查，提高立法质量”，应从立法层面衔接《深化集体林权制度改革方案》的政策要求，破解法律适用“模糊地带”，通过统一裁判标准稳定改革预期。一是出台专项司法解释与裁判指引。针对林权登记“不变不换”落实不到位、经营权登记规则不明等问题，最高法应联合自然资源部、国家林草局制定司法解释，明确原林权证效力认定、林地承包经营权流转的司法审查标准。对此，可以参考浙江、福建试点经验，发布涵盖权属纠纷、抵押融资、生态损害等类型的典型案例汇编，统一“林木采伐许可瑕疵对合同效力的影响”“生态效益损失计算方法”等争议问题的裁判尺度。二是细化生态损害责任认定评估规则支撑。借鉴云南澜沧县毁林种茶案“刑罚+修复”的裁判思路，明确生态公益诉讼中“补种复绿”的执行标准，包括苗木种类、保存率要求及替代修复费用计算依据。建立“生态损害评估专家库”，对古茶树、防护林等特殊林地的价值评估实行专业化认定。

构建智慧司法支撑体系，提升全流程保障效能。应对林业资源分布广、调查难度大的现实挑战，必须以技术手段破解司法实践“时空限制”，打造“从权属确认到生态修复”的全链条数字化保障机制。一是建立林权司法数据共享平台。推动不动产登记信息管理基础平台与法院司法办案系统对接，整合林权登记、流转合同、采伐许可等数据，实现“权属查询、证据核验、裁判执行”一键通办。推广江苏连云港失火案“线上直播审判+线下补植监督”模式，通过卫星遥感、无人机巡查等技术跟踪生态修复进度，确保判决落地见效。二是创新地籍调查与证据采信机制。采用“内业为主、外业为辅”的调查方法，利用高分辨率影像图、实景三维数据辅助林权边界认定，降低司法调查成本。可借鉴江西万安县利用卫星遥感、无人机航拍、地理信息系统（GIS）等现代技术固定证据、厘清界址，建立“一户一档案、一纠纷一图谱”动态台账，形成林权电子化档案。此外，对林权流转中的电子合同，明确区块链存证的法律效力，通过“不可篡改”特性固定交易事实，防范虚假诉讼。

健全多元协同监管机制，压实各方保障责任。司法保障绝非法院独角戏，需构建“司法主导、行政协同、社会参与”的共治体系，形成改革保障合力。一是强化府院联动与行政争议化解。建立法院与林草、自然资源部门的定期会商机制，对历史遗留林权问题实行“清单化”协同化解，落实“乡镇先行调处、县级依法裁判”的分级处理原则。针对行政机关违法移栽、监管失职等行为，通过行政公益诉讼督促履职。实践中，浙江安吉保护“白茶祖”古茶树案中，通过召集多部门磋商，从而建立了长效保护协作机制，实现了司法保护与产业发展融合。二是规范市场主体行为与行业自律。要求林业企业、金融机构建立林权流转合规审查制度，对抵押融资中的林权价值评估实行第三方审核。将拒不履行生态修复义务的主体纳入失信名单，限制其参与林业项目申报。可借鉴云南普洱市开展的分级分类守信激励失信惩戒、及时修复信用等措施，推动生态环境领域的信用建设。

强化林农权益保障机制，凝聚改革群众基础。司法保障的本质是维护群众利益，唯有让林农感受到公平正义，才能激发其参与改革的内生动力。一是开展精准普法与便民诉讼服务。联合村委会、林业合作社开展“以案释法”活动，通过短视频等形式解读林权登记政策、纠纷维权途径。在林业重点县设立巡回法庭，推行“周末开庭”“上门立案”，降低林农诉讼成本。实践中，2025年包头林业和草原法治建设工作计划便要求落实普法责任制，强化“以案释法”“以案示警”，极大提升了全市人民依法保护林草资源意识。二是完善法律援助与执行救助。建立“林农维权法律援助站”，对经济困难的林农实行“零门槛”法律援助。针对林权纠纷执行款发放难问题，设立专项救助基金，保障困难林农基本生活。

“十五五”规划时期的集体林权改革，是以生态保护与经济发展互促为重要依托，更是法治中国建设在林业领域的生动实践。为贯彻落实“十五五”规划建议中“提升农业综合生产能力和质量效益”等的战略部署，应以习近平生态文明思想为指引，坚持“制度立基、技术赋能、协同共治、民生为本”，不断完善司法裁判规则、强化司法执行效能、凝聚社会合力，让司法既成为林权改革的“定盘星”，又成为生态保护的“安全阀”，为实现“山定权、树定根、人定心”的改革目标注入法治动力，推动林业高质量发展与生态文明建设协同共进。

（**作者单位：**西南政法大学法学院；内蒙古自治区社会科学院）