

# 诉源治理建设赋能乡村纠纷化解

韩明珠

(福建农林大学公共管理与法学院, 福建 福州 350028)

**摘要:**随着社会经济的发展,建立符合社会发展需求并满足农村群众现实生活需要的纠纷解决机制,是创新和加强社会治理、积极践行以人民为中心的发展思想的重要内容。在农村纠纷的解决机制中,诉源治理起到了关键性作用。推进农村诉源治理建设有着重大的意义,但由于农村社会环境复杂,农村纠纷的处理相对复杂,因此推进诉源治理的工作仍存在挑战,因此本文在借鉴相关法律规定和各地创新实践的基础上,分析农村诉源治理工作的着力点,进而提出完善农村诉源治理工作的举措,以推进农村发展。

**关键词:**诉源治理;农村;农村发展

## 一、诉源治理制度的基本内涵

诉源治理,从字面意思理解,即“对诉讼的源头治理”。强调从本质上化解矛盾,目的在于减少、控制诉讼量。诉源治理的主体既包括各类司法机构、政府机关等公职机关,也包括社会团体、社会个体等自发性组织,多种主体采取各种措施预防潜在的纠纷,尽快调和已发生的纠纷,将矛盾化解于无形,进而减少诉讼性纠纷。因此,诉源治理是一个多主体通力合作的社会治理方式。

从农村纠纷化解的实践角度来看,可从三个维度理解诉源治理。一是源头预防为先。良好的社会治理不是擅长解决纠纷,而是能将纠纷防患于未然,把矛盾化解于无形,最大限度减少和避免农村纠纷的发生。二是非诉机制挺在前端。在矛盾纠纷爆炸性增长的态势下,对于纠纷,若无法在前端解决,越往后端风险越多、难度越大、程序越繁。因此诉源治理强调将调解、和解、仲裁等非诉机制挺在前端,尽量减少农村纠纷进入诉讼程序。三是继续发挥法院确认的优势。适用诉源治理机制化解农村纠纷,仅仅探讨事前预防和非诉机制挺在前端是不全面的,还应构建一套有序高效的诉讼内农村纠纷解决机制,高效化解已进入司法诉讼程序的农村纠纷。

诉源治理意在治本,是践行新时代“枫桥经验”的重要举措。核心要义在于“立足基层组织,整合力量资源,就地化解矛盾,保障民生民安”。

## 二、推进农村诉源治理工作的意义

(一)诉源治理是社会治理新格局下对新时代“枫桥经验”的传承

新时代“枫桥经验”是扎根中华优秀传统文化土壤,由人民群众自发创造的宝贵经验。创新发展新时代“枫桥经验”,完善诉源治理机制,坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,推动从源头上减少诉讼增量。诉源治理是推进治理体系和治理能力现代化语境下对新时代“枫桥经验”的传承,是基层社会治理的创新和发展,推进诉源治理制度建设,有利于提升社会治理成效。推进乡村诉源治理制度建设,有利于社会稳定和谐发展,将农村纠纷止于未发、化于萌芽,大力提高基层治理的成效,从源头减少农村纠纷数量。

### (二)诉源治理制度是维护农村稳定的有力武器

随着社会的发展,势必会有矛盾纠纷的产生,若农村纠纷不能得到妥善解决,定会对社会的稳定发展造成威胁。诉源治理制度的建设,为农村纠纷的化解提供有利保障。推进农村纠纷化解,有利于切实保障百姓的合法权益,以诉源治理制度保障社会和谐稳定发展。例如福州市连江县法院融合共建共治共享新时代社会

治理新格局,坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,强化诉非联动,构建了“1+4+N”多元化解格局。“1个中心”指的是诉非联动中心,该中;“4个分中心”是根据矛盾纠纷易发地理位置特点,设立非联动分中心;“N个网格点”包括在各个诉非联动服务点“内生”N个诉非服务点等,为诉非联动工作提供专业化支撑和保障。

(三)推进诉源治理工作有助于缓解农村案件“诉讼爆炸”的现象

随着经济社会的发展,农村案件日益增多,并且呈现出利益主体多元化、纠纷类型多样化、矛盾后果难控制等特点。在法律意识越来越普及的现状下,更多的人民群众选择以诉讼的方式维护自己的权利,以期实现公平正义,这就造成人民法院受理的农村纠纷案件数量急剧增加,且案件的处理相对复杂,审理周期较长,法院承担着巨大的办案压力。

## 三、农村纠纷诉源治理工作存在的不足

自诉源治理制度提出以来,为各地基层纠纷的解决做出了巨大的贡献。就当前的实践探索来看,推进农村诉源治理制度建设对农村纠纷化解是一大利好。由于环境差异,农村纠纷的处理相对复杂。目前已有不少地区在践行农村诉源治理方面有了不错的成绩,但基本上都局限于法院的创新之举,其他机关、组织参与度并不高,整个社会的诉源治理大环境尚未建立起来,目前仍存在一些与当前农村纠纷化解现状不相适应的不足之处,亟待解决。

### (一)诉源治理大格局尚未形成

诉源治理需要全社会共同参与,才能达到良好的解纷效果。但就目前的诉源治理现状来看,缺乏一个专设的统筹主体机构,诉源治理主要还是依靠人民法院的内部挖掘来开展工作。诉源治理不仅仅需要法院的力量,更需要多方调解力量形成解纷合力,相互配合。目前各主体相对独立,矛盾纠纷的预防、应对、处置等信息数据尚未共享共用,单个主体力量薄弱,各个主体“各自作战”,因此需要设立一个专门的诉源治理统筹机构,自上而下地领导、统筹各项工作,使各个主体实现通力合作,将诉源治理工作更好地进行下去。

### (二)诉源治理主体缺乏科学统筹和协同性

诉源治理主体解纷合力,即不同主体间互相配合,实现良好的诉调对接。自“诉源治理”提出以来,农村行政机关和司法机关均根据自身特点作出不少努力,但就总体而言,效果并不理想。

当前端的非诉纠纷解决方式不能起到解纷效果时,需要及时发挥法律确认作用,高效化解已进入司法诉讼程序的纠纷。此时,前端的调解程序和后端的司法诉讼程序的衔接就显得尤为重要。但是,诉中调解和案件审理一般都为同一个法官,而调解任务繁重,

需要耗费大量的时间和精力。多数的调解组织和机构都缺乏具体和良好的调解机制。有时前端的调解工作既不能解决纠纷，还增加当事人的诉累。

（三）社会主体在诉源治理中的潜力未能得到充分发挥

公益性农村调解的权威性资源不高，司法确认提高了农村调解制度的权威性，但是其他社会组织和政府职能部门的调解尚未得到确认，客观上限制了除人民调解以外的组织的调解积极性，堵塞了其他调解组织解纷的渠道。专业化社会调解组织因市场化程度不高，面临发展规范性欠缺、注册登记难、业务拓展难、经费保障难等问题。行业调解、商业调解、律师调解制度发展不充分，非诉解纷队伍职业化、专业化水平不高。

#### 四、农村诉源治理制度建设的完善路径

“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病。”诉源治理的核心要义就在于“抓前端、治未病”，诉源治理是推进治理体系和治理能力现代化语境下对新时代“枫桥经验”的传承，是基层社会治理的创新和发展，诉源治理制度建设，有利于提升社会治理成效。如上文所述，诉源治理还存在没有专门的统筹机构、缺乏国家层面的相关立法、各主体缺乏统筹性和协同性、群众认可度低、调解方式解纷效果差等问题尚待解决。因此，我们急需完善农村诉源治理制度，使农村纠纷得到妥善解决。

（一）完善诉源治理机构，推动农村诉源治理建设

构建诉源治理综合平台，并成立一个统筹工作的主体机构。设立专门的机构负责农村诉源治理工作，制定统一的规章制度和工作方案，在工作中明确各机关、组织的职责分工，将责任落实到组织、落实到个人。

（二）延申治理触角，推进繁简分流机制建设

良好的社会治理不仅仅是能妥善解决已产生的纠纷，更要在纠纷尚未产生前及时预防，这正是农村诉源治理的核心要义。因此，在推进诉源治理工作时，要延申治理触角，将诉源治理覆盖到基层、覆盖到农村纠纷的最前端，以基层为治理起点，推动农村诉源治理尽可能全方位覆盖，构建农村纠纷前端化解体系。

此外，由于矛盾纠纷的数量庞大，不同的纠纷有着不同的特点，且纠纷也有大小之分，倘若对所有农村纠纷均采用统一化解方式，将浪费部分资源或不利于某些疑难复杂纠纷的化解。因此，需要推进繁简分流机制建设。利用互联网技术，能够使得各解纷主体互联互通，各矛盾纠纷集成云享，在一种解纷途径行不通换另一途径时做到信息畅通无阻，具体纠纷情况的对接实现“零误差”，既可减少解纷成本，又能促进解纷效率。推进繁简分流机制建设可以充分利用现代信息技术手段，建设大数据诉源治理平台，利用大数据平台对农村纠纷进行甄别和筛选，对农村纠纷进行繁简分流，从而提高解纷成效。

（三）加强各主体协同配合，构建完善的农村纠纷化解模式

加强诉源治理各主体的协同配合，需要多元化纠纷解决工作格局和创新协作联动机制。明确不同主体的职责所在，并做好配合衔接工作。做好平台建设，确保各主体诉源治理措施整体联动。一是共同预防。诉源治理最理想的状态便是将纠纷止于未发，矛盾纠纷的防范，需要共同努力。二是非诉纠纷解决机制挺在前。对于业已形成的农村纠纷，引导当事人优先选择非诉纠纷解决方式，促进当事人在诉外和解、调解或是仲裁等，高效率、低成本地解决纠纷，也减少当事人的诉累。三是做好诉调对接工作。利

用互联网技术互联互通，使矛盾纠纷集成云享，在一种解纷途径行不通换另一途径时做到信息畅通无阻，纠纷具体情况的对接实现“零误差”，既可降低解纷成本，又能促进解纷效率，实现“能调则调，当判即判，调判结合，案结事了”。

（四）完善激励措施，提高解纷主体解纷积极性

科学合理的绩效考核制度是提高解纷主体积极性、规范诉源治理措施、落实诉源治理工作、发挥解纷主体主观能动性的基础，更是建设专业化诉源治理工作队伍，有效进行管理的保证。建立相关责任追究和奖励机制。一是要细化管理，各机关、组织分工负，诉源治理工作任务逐级逐项落实。二是要严格考核，对各项工作的履职尽责情况制定量化指标，调动各解纷主体的解纷积极性。

#### 五、结语

当前，我国正处于重要的战略转型机遇期，社会治理面临着重大的挑战，而社会治理的重心在基层。诉源治理作为社会治理的基础性工作，随着社会发展，农村纠纷的存在是不可避免的，推进农村诉源治理工作的开展对农村纠纷的化解有着明显的成效。但就目前的现状来看，农村诉源治理在农村纠纷的化解上仍有很长一段路要走，相关组织应当通力合作，进而强化农村诉源治理，提升农村基层社会矛盾纠纷治理的质效。

#### 参考文献：

- [1] 薛永毅. “诉源治理”的三维解读 [M]. 载农村法院报, 2019-8-11.
- [2] 刘志松: “‘枫桥经验’引领基层矛盾纠纷解决”, 载中国共产党新闻网 <http://theory.people.com.cn/n/2013/1129/c49157-23691963.html>, 访问时间 2023 年 9 月 23 日。
- [3] 李晓瑜. 新时代“枫桥经验”法治化的启示 [J]. 农村. 农业. 农民 (B 版), 2023 (3): 29-31.
- [4] 《最高农村法院关于深化农村法院司法体制综合配套改革的意见——农村法院第五个五年改革纲要 (2019—2023)》》第二大点第 (三) 小点第 13 条。
- [5] 四川省成都市中级农村法院课题组, 郭彦. 内外共治: 成都法院推进“诉源治理”的新路径 [J]. 法律适用, 2019 (19): 15-23.
- [6] “县农村三级垂直贯通 山海两维协同治理 | 连江法院打造诉非联动‘连江模式’”, 载福州市中级农村法院网 <https://fszy.fjcourt.gov.cn/index.shtml>, 访问时间 2023 年 5 月 21 日。
- [7] 黄伟伟, 陈冬. 深入学习融会贯通 立足实践推动发展 [M]. 厦门日报, 2019-10-11.
- [8] 孙航. 发挥多元解纷功能加大诉源治理力度 推动更多法治力量向引导和疏导端用力 [M]. 农村法院报, 2021-07-12.
- [9] 张汉元, 孙卫华. 探索与完善: 诉源治理的机制路径研究——以构建我国基层农村矛盾纠纷多元化解机制的必要性为视角 [J]. 第十四届中部崛起法治论坛论文集 (上), 2021: 796-804.
- [10] 张汉元, 孙卫华. 探索与完善: 诉源治理的机制路径研究——以构建我国基层农村矛盾纠纷多元化解机制的必要性为视角 [J]. 第十四届中部崛起法治论坛论文集 (上), 2021: 796-804.

作者简介: 韩明珠, 1998 年生, 女, 福建农林大学公共管理与法学院 (350028), 硕士研究生, 民商法。