

“枫桥式”人民法庭何以助推基层治理

韩梦露^{1*}, 龙潇宇²

(^{1*}深圳大学, 广东 深圳 518000; ²云南大学, 云南 昆明 650501)

摘要: 基层治理是国家治理体系的基础环节,而“枫桥式”人民法庭是枫桥经验在新时代继续发扬和新时期人民法庭转型工作有机结合的新成果,在服务群众、化解基层群众纠纷、防范社会风险及助力基层治理等方面具有旺盛生命力,是人民法庭主动融入基层治理体系、积极履行参与社会治理职能的重要形式。其立足群众需求,打造特色工作模式。为应对其在基层治理中暴露出的现实困境,未来,仍需协调多元主体参与基层治理、完善自身治理参与机制建设、强化人民法庭自身能力构建,以期“枫桥式”人民法庭为基层治理增添法治成色。

关键词: 枫桥式;人民法庭;基层治理;矛盾纠纷

How does the "Fengqiao-style" people's Court promote grassroots governance

Han Menglu^{1*}, Long Xiaoyu²

(^{1*}Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518000, China)

(²Yunnan University, Kunming, Yunnan, 650501, China)

Abstract: Grassroots governance is a fundamental link in the national governance system. The "Fengqiao-style" people's court is a new achievement that organically combines the continuation of the Fengqiao experience in the new era with the transformation of people's courts in the new period. It has vigorous vitality in serving the people, resolving disputes among grassroots people, preventing social risks, and assisting grassroots governance. It is an important form for people's courts to proactively integrate into the grassroots governance system and actively fulfill their functions of participating in social governance. It focuses on the needs of the masses and creates a distinctive working model. To address the practical predicaments exposed in grassroots governance, in the future, it is still necessary to coordinate the participation of multiple subjects in grassroots governance, improve the construction of their own governance participation mechanisms, and strengthen the capacity building of people's courts themselves, with the aim of adding a legal touch to grassroots governance by the "Fengqiao-style" people's courts.

Key words: Fengqiao style; People's Court; Grassroots governance ;Conflict and dispute

引言

全面推进依法治国,推进国家治理体系和治理能力现代化,工作的基础在基层^[1]。重视基层基础建设是我们党的优良传统和政治优势^[2]。习近平总书记指出:法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。我国的国情决定了我们不能成为“诉讼大国”^[3]。人民法院作为国家司法权在乡村社会“在场”的象征^[4],是法治中国建设的“神经末梢”。党和国家对新时代基层治理方式格局的设计、人民群众日益增长的对高质量司法服务的需求和人民法院对自身工作的开展,均

指向位于化解矛盾纠纷、服务人民群众第一线的人民法庭——通过枫桥化创建以接近现代化的目标。

一、问题的提出

人民法庭的产生与发展根植于中国社会，因袭了中国社会特有的历史传统与民众观念，表征了独具中国特色的社会结构特征与文化特质^[5]。实践中，对“枫桥经验”的内涵进行总结和阐发时倾向于理念概括而非操作路径。譬如通过对“马背上的法庭”个案式的确认和对“矛盾不出村，矛盾不上交”治理预期的描摹，显然并非能够赖以国家强制力推行的明文法令。如何定义枫桥式人民法庭、如何实质性发挥枫桥式人民法庭的效能以促进基层实现治理目标，是待回应的开放性问题。

人民法庭这一概念肇始于中国共产党领导下的司法实践。1999年，最高人民法院颁布了《关于人民法庭若干问题的规定》，回应了人民群众日益多元的司法需求，展现出“携卷下乡”“炕上司法”^[6]的乡村司法图景。2021年，人民法庭的工作原则由“两便”转为“三便”，仅在形式上将审判活动推广至乡村，并不能达到治理能力治理体系现代化的宏伟目标。诉讼本身是手段而非目的，在乡镇设置人民法庭的目标同样不只是为了提供诉讼机会，并且有着定分止争的预期目标，甚至延展到形成行之有效的基层治理体系。人民法庭面临着定位与转型的双重考验^[7]。

乡村基层治理有序既是当前党和国家工作的重点目标，是中国式现代化不可或缺的一环，同样是人民群众在新时期对美好生活向往需求的组成部分。乡村权力场域的构造和乡村面貌较之《乡土中国》时期已出现多番更迭与重塑。乡土社会的传统民间治理格局已然松动，乃至一度出现“权力真空”。面对基层社会经济结构、社会结构、利益结构的迅速流变，人民法庭如何用“现代化治理”代替“传统治理”以巩固德治在基层社会中的地位，是乡村治理的一大难题。

此外，“枫桥经验”作为一种理性选择，如何在全国的广大范围中抽象其本质以提升矛盾纠纷预防化解法治化水平，需要更加具有科学性的定义与研究方式。

二、“枫桥式”人民法庭参与基层治理的存在问题

2025年2月，《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村振兴的意见》在“着力健全乡村治理体系”一节中再次提到坚持和发展新时代“枫桥经验”；4月，第十四届全国人大三次会议上通过了《最高人民法院工作报告》，将合理做实矛盾纠纷预防化解，坚持和发展新时代“枫桥经验”放在报告的首个部分：以严格公正司法维护国家和社会稳定。各地纷纷掀起“枫桥式”人民法庭建设与完善的热潮。观其实际运行，仍存在一定问题。

（一）多元基层治理机制衔接不畅

乡村治理主体实际上是一套微缩的国家机构，从制度安排看，其涵盖党的机关、信访办、综治办、司法所、派出所等，结构丰富且充分。但由于部门的职权分化和垂直惯性^[8]，各基层治理主体之间合力有待加强。

随着社会主义现代化建设的持续推进，各基层治理主体不得不面临权小责大的“小马拉大车”难题，权责失衡极为严重^[9]。其原因在于不同主体间存在自己的利益考量，且利益角逐长期存在。事实上，各治理主体存在形成治理合力的根源动力：基层治理有序必然是置身于同一的乡村场域所有成员利益和目标的最大公约数。但这一目标往往是隐性而长期的，进而出现“条块”关系结构的结构性矛盾^[10]，造成九龙治水、各自为政的局面，各主体或缺位或越位或错位治理现象频发。

另一方面，多元治理暂无工作流程与标准，致使多元基层治理机制浮于表面、流于形式。以“大部制”为特征的机构改革并未解决纵向部门之间的信息共享和协同性问题^[11]，矛盾纠纷的化解存在制度打架、重复、隐藏等问题^[12]，其制度性、系统性仍需持续推进。面对具体事项，多元基层治理机制难以充分发挥其“集中力量办大事”的制度优势。

（二）人民法庭责任界定有待明确

“乡村司法”广义上可以将司法所、信访办和综治办囊括其中^[13]，狭义上仅指乡镇法庭行使国家司法权的行为^[14]。有学者将人民法庭角色上的矛盾归纳为解纷机制竞合和治理角色冲突，或是陷入法治论和治理论的争议之中^[15-18]。

一方面，枫桥式的创建思路要求人民法院从“接诉即办”走向“未诉先办”，即人民法院不能仅消极地对于依法进入诉讼流程的案件进行审理，而应主动参与成为治理主体，实质上对于诉的实质——矛盾有所作为。另一方面，人民法院驻于乡村这一狭窄场域内，亟需处理其与位于同一场域内其他国家机关的关系，其不能与其他行政机构过于混同甚至沦为附庸。再者，不计成本地在乡镇复现上层国家机关的庞大构造与运行机制并不可行。从完成基层治理有序的目标出发，对人民法院的期待绝非作为独立的力量在乡镇剥离化审理案件。

无论是基于宏观上实现政治、社会效果，抑或是置于乡村这一特殊背景中，乡村法庭注定不能成为乡村治理体系中的一匹“孤狼”。

（三）人民法院自身建设有待完善

一是自身权威构建欠缺。有效治理的实现离不开必要的权威支撑^[19]。在已有的研究中，基层自治组织、行政机关、乡绅乃至乡土中国中的“老娘舅”等角色对各方利益诉求进行切分，以定分止争的行动建立在“被认同”的基础之上。人民法院作为县区法院的派出机构，天然具备公权力机关的权威性。但并不意味着其能够轻易取得当事人信任。另外，人民法院参与基层治理的目标对“权威”提出了更高期待。乡村法庭权威受多重因素交叠影响。除作为审判机关本身有国家背书之外，小到法官个人的人品与口碑，大到法律适用的能力和调解工作技巧、利益分配理念等，均左右着群众对于人民法院的信任及对纠纷解决的信服，直接影响人民法院职能的发挥。

二是资源配置较为薄弱。随着社会经济发展和法治建设推进，大多数人民法院已不再面临硬件设施缺乏或是直接的人手短缺问题，但仍面临个别性的挑战。在人力方面，一方面，人才素质有待提高。乡村司法领域中，法官除在狭义的适用法律需要较高技巧外，应知悉本土习惯法与风俗、乡土社会关系与交往模式等。另一方面，人民法院大多位于经济、交通相对落后的地区，进而对未来职业发展产生不利影响，因此对人才吸引能力较弱。另外，大多人民法院亦面临案多人少的共性困局，超负荷的案件数量影响其职能发挥。

三、“枫桥式”人民法院助推基层治理的完善路径

2018年，《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出“建设法治乡村”。法治乡村建设是乡村振兴战略的基础和保障，是实现基层治理能力现代化的必然要求。

（一）协调多元主体参与基层治理

为最大化发挥多元主体参与基层治理的效能，亟需平衡与协调各治理主体的责任与利益并确立既定治理规则下其行为方式与边界。一方面，应推进综合施策，提升工作水平。在基层，各部门协作联动首先须由基层党委牵头负责，打通人民法院和其他基层治理主体配合渠道，对于信访办、综治办、司法所、派出所等主体已有的职能安排进行彼此协调的合理配置，制定年度联动工作协调策略并不定期监督巡查，以确保治理主体积极适当履职，促进多元基层治理机制实质化推进。其次，由于各地区具有个别化特征与个性化治理目标，如边疆地区更注重社会治安、少数民族聚居地区更注重民族团结等，制度运行策略的确定应当因地制宜，体现本土特色，并在一定期限内具备实现可能性，激发各主体的参与积极性与治理热情，使其在协同工作中随时调整优化各自的配合路径与职能边界。

另一方面，应细化工作流程，重构考核机制。在推进多元解纷的过程中，人民法院从自身的需求出发，以基层社区为载体、党委、政府为主导、多个部门协同参与，促使基层治理科学、精确、高效。事实上，基层治理工作中不少推诿扯皮除因为“要干的事多”，更因为“不知道该谁干”。推出工作清单，使得各主体能为与不能为、应为与不应为事项具体化为各主体权责一致、责能一致的可行之策。此外，化解多元主体的制度打架问题需要主管部门更新评价体系，打破割裂分立的内部考核方式，使各主体共享基层治理成果。

（二）完善自身治理参与机制建设

人民法院作为司法体系中的最基层单位，处于化解矛盾纠纷、促进司法公正的第一线，参与基层治理是现实需求的指引，也是履行职能的呼唤。其责任界定需兼顾司法属性与治理功能，既要避免陷入“行政化陷阱”，也要防止成为脱离乡村实际的“司法孤岛”。

一方面,应积极发挥职能,被动转向主动。一是要立足审判主责主业,通过专业化裁判统一法律适用标准,以司法的专业性、权威性消解多元调解的随意性、不确定性。二是如前所述,依托党委领导下的多元解纷网络,推动人民法庭与综治中心、司法所、村委会等主体形成治理合力。三是要拓展服务型司法触角,借鉴“马锡五审判方式”,通过巡回审判、法治宣传等延伸服务职能。

另一方面,应厘清权力边界,完善协同机制。虽然司法与行政资源的动态对接是基层治理有序的应有之义,但司法权既不能完全与行政权力合流,以免司法权实质性扩张发生功能异化,一定程度上侵占行政权及乡村自治权^[20];也不能完全与行政权力泾渭分明,否则将在实际工作推进中备受阻碍。行政权力的行使与功能发挥相关内容已在上文进行详细阐述,人民法庭亦应当通过地方立法或规范性文件明确其职责范围,禁止其承担非司法性行政任务。如内蒙古赤峰市《关于打造特色人民法庭指导意见》明确规定法庭不得参与征地拆迁、信访维稳等行政性工作,确保司法与行政各司其职。

此外,人民法庭应当延伸其履职范围,串联预防、调解与诉讼三阶段。一是要做好风险预警与普法教育的前端预防工作。随着乡村社会治理进入“快车道”,乡村治理需借助网格员、新乡贤等基层治理的重要力量,将矛盾与纠纷扼杀在摇篮里,同时为乡村良法善治打下思想基础。二要在调解阶段完善多元解纷的制度体系。人民法庭应在多元调解中承担主要角色,提前介入矛盾纠纷,尽量避免调解后当事人对过程不满意、对结果不配合,致使纠纷进一步流向司法领域。三是发挥好后端诉讼中示范裁判的引导作用,通过个案的裁判合法、合理、合情,从“根”上解决矛盾,避免后期演变为当事人之间长期对立。

(三) 强化人民法庭自身能力构建

一是明晰角色定位,强化权威塑造。权威涵盖了对权力的强制性服从与对威信的价值性认同,后者构筑着权力的正当性基础^[21]。人民法庭首先应提升审判工作质效,融通国家法律、地方人情和当事人主张,追求实质化解而非“压下”矛盾。从为枫桥式样基层治理贡献司法智慧看,办理当地高发的婚姻家庭案件要坚持弘扬社会主义核心价值观,促进当地良善风俗的形成;应当抽象当地民间借贷、交易纠纷等案件的共性,抓住矛盾发生与激化的节点,精准施策。当前研究普遍认为完全的“熟人社会”在乡村场域已然崩解^[22-24],但经实地调查,部分人民法庭受理的高发案由仍存在明显的熟人特征,此类案件在乡村地区仍需重点攻克。另外,人民法庭要明确自身司法机关和政治机关的双重定位,既要厉行法治,成为国家法在乡村治理领域的化身,也要为化解基层纠纷作出贡献,促进大众化与专业化的统一。此外,尤其作为边疆、少数民族等地区的法庭应更具备担当精神,基于自身的特殊地理环境与社会背景,为维护边疆地区安全稳定和民族团结的理论与实践贡献区域智慧。

二是加强队伍建设,激活内生动力。一方面,促进人民法庭工作人员融入本土生活实践。加强与当地居民的交流联系,实现国家政策与社会良善风俗的潜移默化,在交往中发现矛盾和纠纷的苗头。为增强本土群众工作能力,可呼吁当地大学生加入乡村司法事业。面对本土风俗、乡土关系、群众基础、语言交流四大困局,其因土生土长而深刻了解本土需求与乡土特色,有助于把基层治理写在故乡大地上。另一方面,应将委培等人才培养方式作为系统性工作予以统筹落实。此外,人民法庭应积极利用新兴科技工具以破解繁杂流程、提升工作效能,在便民利民的同时,将办案人员从重复机械劳动中解放出来,更好地服务纠纷化解大局。

四、结语

如前文所述,枫桥式人民法庭要发挥助推基层治理的目标,需以自身情况为起点谋求创新,探索个别化本土化特色化治理路径。位于边疆少数民族地区的法庭在日常生活工作和实现治理目标方面需应对更多挑战,但其往往具有独特的枫桥资源。如从当地少数民族风俗习惯中挖掘至今仍有生命力的、能够在倡导社会主义核心价值观工作中发挥积极作用的精华助力调解,通过少数民族语言史诗改编传唱和其他多种形式,让调解不再死板,完成从消极履行审判职能到积极介入调解化解,从一般调解化解到创新工作路径。

人民法庭的现代化建设是一个兼具司法实践性与理论性的命题^[25]。苏力在《法治及其本土资源》的自序标题提出了一个问题:什么是你的贡献?这也是中国司法走过了初创、挫折、再出发

和如今进入新时期要回答的问题。当我们面对当今中国乡村的问题时,必然要坚持党的领导,将枫桥之精神贯彻与人民法院的筋骨中,并对边疆少数民族地区投以更务实、更细致的关切眼光。

参考文献:

- [1] 凌锋.依法治国基础在基层[N].法治日报,2021-03-09(001).
- [2] 浙江省高级人民法院课题组,程建乐.关于加强“枫桥式人民法庭”建设助推基层治理现代化的调研[J].法律适用,2024,(04):23-52.
- [3] 中共中央宣传部中央全面依法治国委员会办公室.习近平法治思想学习纲要[M].北京:人民出版社,2021:104.
- [4] 张素敏.美丽乡村建设背景下人民法庭参与诉源治理的进路[J].沈阳工业大学学报(社会科学版),2021,14(04):315-320.
- [5] 黄其才,黄宇宁,赵彩凤.基层司法:社会转型时期的三十二个先进人民法庭实证研究[M].北京:法律出版社,2009:445.
- [6] 潘鑫,张青.乡村司法的模式转型及其内在逻辑[J].法治现代化研究,2021,5(01):128-142.
- [7] 邵俊武.人民法庭存废之争[J].现代学,2001,(05):146-151.
- [8] 曾凡军,潘懿.基层治理碎片化与整体性治理共同体[J].浙江学刊,2021,(03):64-71.
- [9] 桂华.乡村治理中的体制性空转——基层形式主义的成因与破解[J].吉首大学学报(社会科学版),2022,43(02):107-115.
- [10] 燕继荣.条块分割及其治理[J].西华师范大学学报(哲学社会科学版),2022,(01):1-6.
- [11] 竺乾威.地方机构改革的困境:人口小县大部制改革思考[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2023,59(05):12-21.
- [12] 毛佩瑾,程荃.当前社会矛盾化解中的“碎片化”问题及其系统性治理[J].科学社会主义,2024,(04):106-113.
- [13] 范愉.纠纷解决的理论与实践[M].北京:清华大学出版社,2007:389.
- [14] 陈柏峰.当代中国乡村司法的功能与现状[J].学习与探索,2012,(11):45-53.
- [15] 肖建国,李皓然.人民法庭在基层社会治理中的职能定位——以“枫桥式人民法庭”建设为例[J].法律适用,2024,(04):66-79.
- [16] 汪世荣,林昕洁.新时代“枫桥经验”视域下人民法庭现代化建设研究[J].西南政法大学学报,2024,26(04):3-13.
- [17] 陈柏峰,董磊明.治理论还是法治论——当代中国乡村司法的理论建构[J].法学研究,2010,32(05):34-46.
- [18] 曹庭.数字时代的人民法庭制度及其功能定位[J].法学,2023,(11):31-41.
- [19] 贾鹏飞.新时代意识形态治理的内在逻辑及其统一[J].深圳社会科学,2024,7(02):113-120.
- [20] 杨德敏,徐昕晨.乡村治理法治化:逻辑维度、现实困境和实践进路[J].江西社会科学,2024,44(07):177-187.
- [21] 苏杭.我国法院审判指导的权力生成与权威塑造[J].甘肃社会科学,2024,(06):142-152.
- [22] 雷明.向变而生乡村重构:“熟人社会”到“陌新社会”——兼论乡村社区新型共同体建构[J].社会科学家,2024,(01):9-14.
- [23] 陈柏峰.从乡村社会变迁反观熟人社会的性质[J].江海学刊,2014,(04):99-102.
- [24] 卢祥波.乡村振兴中的个体化困境与村庄团结重建——基于多案例的比较分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2025,25(01):80-91.
- [25] 汪世荣,林昕洁.新时代“枫桥经验”视域下人民法庭现代化建设研究[J].西南政法大学学报,2024,26(04):3-13.