# 安徽法院主动加强诉源治理：矛盾调处法院如何不越位、不错位、不缺位？

●安徽法院坚持把加强诉源治理作为法院参与社会治理的主要任务，不越位、不错位、不缺位，推动构建“社会调解在先、法院诉讼断后”的分层递进多元解纷模式，促进矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控，助力从源头上减少诉讼增量

●在矛盾纠纷进入法院前，法院在党委的统一领导下，主要立足自身职能特点和专业优势，配合和协助地方各类诉源治理主体，大力支持非诉讼方式解决纠纷，共同做好矛盾纠纷的预防和化解工作

●对于进入法院尚未立案的纠纷，安徽法院发挥一站式多元解纷优势，可以委派调解的方式派给法院以外的社会调解组织，或常驻法院以内的调解组织以及人员进行调解，推动矛盾纠纷前端化解；调解不成依法立案进入诉讼程序的，强化立审执监访关口把控，通过委托调解以及依法裁判的方式，尽可能促进案结事了

□法治日报全媒体记者李光明范天娇

上午接到杨公法庭指派的吴某诉汤某买卖合同纠纷案，下午就组织原告、被告到村委会调解，6个小时后出具调解协议书——对于安徽省淮南市谢家集区杨岗村“老支书调解队”来说，这样的调解效率并不鲜见。

“退休‘老支书’在村里辈分大、有威望，讲的话村民愿意听，也听得进去。”淮南市谢家集区人民法院院长李旭东告诉《法治日报》记者，不同的乡镇多发矛盾类型有所不同，院里还在继续发掘民间调解力量，组建“老班长”“老嫂子”调解队，提高调解的针对性和专业性。

别看如今“调解队”活跃，刚开始试水时，李旭东也没少“纠结”：法院在矛盾纠纷的什么阶段介入合适？与这些调解队该怎么“协作配合”？调解队要统一模式，还是“花开各枝”？这样的“纠结”，各地法院在推进诉源治理工作中或多或少都要面对。

通过在实践中不断修正完善，安徽法院如今已经找到了“角色定位”。“我们坚持把加强诉源治理作为法院参与社会治理的主要任务，不越位、不错位、不缺位，推动构建‘社会调解在先、法院诉讼断后’的分层递进多元解纷模式，促进矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控，助力从源头上减少诉讼增量。”安徽省高级人民法院院长董开军在部署诉源治理专题调研时强调。

主动加强诉源治理

既不越位也不缺位

诉源治理，简言之是对诉讼源头进行治理。实践中，许多形成诉讼的案件往往由一些小矛盾引起，多是因为得不到及时有效的回应处理，以致对簿公堂，甚至小事拖大、大事拖炸。如果大大小小的事都打官司，法院必然不堪重负。

“诉讼虽是预防和化解矛盾纠纷终局性的法律保障，但具有周期长、程序复杂、成本高、对抗性强等特点，通过加强诉源治理，将大量‘家长里短’、简易普通的纠纷通过协商和解、人民调解、行政调解等非诉讼纠纷解决机制快速解决，能够及时修复破损的社会关系、人际关系。”安徽高院副院长徐致平说。

诉源治理，简单的四个字，背后的工作并不简单。不少法院在开展工作之初就犯了难。

“法院案多人少矛盾本来就突出，如果法官还要负责预防化解矛盾纠纷，会不会没给诉讼‘减负’，反而还影响到主责主业的完成。”

“很多纠纷没有经过社会调解层面过滤就涌入法院，要是进入诉讼程序再化解，可能矛盾越滚越大，调解起来难度也大。”

……

这些基层院的困惑，安徽高院立案一庭庭长汪晖没少听说，甚至外界还有观点认为：减少诉讼增量是法院的事，所以诉源治理也完全是法院的事。

在诉源治理工作中，法院到底扮演什么样的“角色”，才能既不“越位”也不“缺位”，成为摆在安徽高院面前的一道必答题。

“结合党中央部署要求以及人民法院工作实践，我们认为诉源治理中的‘诉’是指法院的诉讼案件，‘源’是指纠纷产生的根源、来源。”汪晖说，诉源治理是通过多种治理方式预防潜在的纠纷，化解已有矛盾纠纷，减少进入诉讼环节的案件数量，通过分流诉讼中的案件，定分止争，有效防止案结事不了。

因此，安徽高院对诉源治理从矛盾纠纷源头预防到化解过程进行阶段性区分：第一阶段是矛盾纠纷萌芽之前，主要进行源头预防；第二阶段是矛盾纠纷萌芽之后至未形成诉讼案件之前，发挥非诉讼纠纷解决机制的作用，将矛盾纠纷化解于前端；第三阶段是前端非诉过滤失效后矛盾纠纷以诉讼的方式进入法院，通过诉前调解或者法院作出裁决从而得以化解。

“其中第一、第二阶段处在前端，治的是‘未病’，第三阶段处于末端，治的是‘已病’。”安徽高院研究室主任李鹏程说，人民法院作为审判机关，处于矛盾纠纷化解的最后一道关口，在矛盾纠纷化解前端和末端上，角色定位应有所不同。

法官深入社区释法

协助调处矛盾纠纷

“他家阳台雨水管漏水，洒的我家地上都是。”

“你家装修施工个不停，吵得人不能休息怎么不说。”

见到合肥市庐阳区人民法院“网格法官”宋玮，家住大杨镇吴郢社区的两位老邻居互相“告起了状”。

“别急别急，我们坐下来好好说。”在社区居委会的会议室里，宋玮与社区工作人员一起组织双方进行调解，宋玮释法，社区工作者讲情，很快促成双方达成调解协议：楼上保证修好雨水管不再漏水，楼下承诺装修完毕不再改造墙体，解决了两家人的烦心事。

“法官进网格”已经成为合肥法院的一项常态化工作。根据社区需要，法官会定期深入到包联网格，提供法律咨询、协助调处纠纷等服务，让群众在家门口就能与法官“面对面”，让矛盾纠纷在家门口就能化解。

“矛盾纠纷是在社会上形成的，在形成过程中，到立案之前，作为审判机关的人民法院在矛盾纠纷预防和化解方面的作用是很有限的。这一阶段，法院的角色定位应是诉源治理的‘参与者’。”安徽高院法官助理徐步明说，在矛盾纠纷进入法院前，法院在党委的统一领导下，主要是立足自身职能特点和专业优势，配合和协助地方各类诉源治理主体，大力支持非诉讼方式解决纠纷，共同做好矛盾纠纷的预防和化解工作。

因此，安徽各地法院也一直在行动，采取法官进网格、在基层建立法官工作室、开展巡回审判等多种形式，积极融入党委领导的城乡社会治理体系，同时注重运用司法建议、风险评估等方式，对社会矛盾纠纷进行预防预警。

针对历史遗留的“烂尾楼”项目纠纷多、易成讼问题，马鞍山市中级人民法院推动马鞍山市委出台企业破产处置府院联动工作机制文件，统筹解决“僵尸企业”甄别、证照补办、破产财产处置、职工安置等问题。芜湖市中级人民法院针对金融监管、招投标、市场监管等领域社会治理存在的短板问题，发出司法建议50份，持续跟进整改。黄山市中级人民法院专门出台规范司法建议工作办法，运用“一案一建议一治理”制度，引导社区基层组织发挥好预防矛盾纠纷的第一道防线作用……通过树好诉源治理“风向标”，推动矛盾纠纷早预防、早发现、早解决。

整合资源诉调对接

有效减少案件增量

在行政村（社区）划分为若干“片”，在片内设立若干“村（居）民小组”，在组内以居住临近的5户至15户村（居）民划分为“一邻”……自去年7月起，亳州探索建立了邻长制基层组织体系，选配邻长负责矛盾隐患报告、社情民意收集等工作。

“这些邻长还有一个身份，是亳州法院的特邀调解员。”亳州市中级人民法院立案庭庭长周腊梅说，他们就像毛细血管一样深入大街小巷，帮助群众大事化小、小事化了。

邻长袁佩芹前不久刚化解了一起独居老人起诉儿子不承担赡养义务的案件。案子判起来很简单，但是会伤了亲情，所以袁佩芹接受法院委派后立刻找到母子俩，多次与他们在老屋回忆往事，帮助他们冰释前嫌，既让老人可以安享晚年，也修复了母子感情。

“法院不是把案子‘一派了事’，会经常给我们作法律知识培训和调解技能指导，当调解遇到问题时，也会随时提供帮助。”淮南谢家集区的“老支书调解队”队员汤本修告诉记者。

随着队伍的壮大，“老支书调解队”已经突破“年龄圈”，开始吸纳中青年村民加入进来。在法院指导下，“老班长调解队”“老嫂子调解队”也纷纷建立起来，在村里解决村里事，今年前5个月，“三老”调解队共化解各类矛盾纠纷1049起。

不仅善于挖掘运用社会力量，安徽法院还将资源灵活整合，努力让矛盾纠纷只进“一扇门”。在蜀山区委政法委牵头部署、蜀山区人民法院积极推动下成立的蜀山区矛调中心，已经与安徽省商会调解中心、合肥市律协、市医调委、市造价协会、市建筑协会等13家行业组织、调解机构及单位合作共建，下设道交事故、造价工程、医疗纠纷等12个专业调解工作室，将多元调解力量引进来，让专业的人做专业的事，调处起矛盾纠纷事半功倍。

矛盾纠纷进入法院后，法院就成为诉源治理的主体。这些纠纷奔着诉权的实现而来，社会上其他单位和机构已经没有主动介入处理的现实冲动和法律依据。按照制度规定，对于进入法院尚未立案的纠纷，安徽法院发挥一站式多元解纷优势，可以委派调解的方式派给法院以外的社会调解组织，或常驻法院以内的调解组织以及人员进行调解，推动矛盾纠纷前端化解；调解不成依法立案进入诉讼程序的，强化立审执监访关口把控，通过委托调解以及依法裁判的方式，尽可能促进案结事了。

截至今年4月30日，全省法院建有126个诉调对接中心，入驻1292个特邀组织、2813名特邀调解员。2020年，全省法院诉前调解案件超36万件，同比增长87.2%，诉前调解案件占一审民商事案件的54.9%。全省民商事案件“万人成讼率”同比下降4.9个百分点，45家法院新收案件同比下降，工作成效直观可见。

推动完善法治保障

形成多元解纷格局

诉源治理是一项全局性、系统性工作，涵盖了矛盾纠纷预防、调处、化解的全过程，诉讼案件的处理仅是其中一环，仅凭法院一己之力是远远不够的。

“加强诉源治理，各级党委加强领导是诉源治理工作的重要保障，各级政府及有关职能部门、负责矛盾纠纷多元化解工作的机构、人民法院、人民检察院和有关社会组织都是加强诉源治理的重要力量。”安徽高院法官助理戴李强说。

早在2018年11月，安徽高院就积极与人大代表、政协委员沟通联络，抽调业务骨干参加立法调研，参与起草和修改完善工作，推动安徽省人大常委会出台《安徽省多元化解纠纷促进条例》（以下简称《条例》），以地方立法的形式确立“党委领导、政府主导、综治协调、多方参与、司法推动、法治保障”的分层递进多元解纷模式，明确全省各地、各部门矛盾纠纷化解主体责任，为推动多元解纷工作提供了法治保障，也凝聚了合力。去年，安徽高院参加了安徽省人大常委会组织的《条例》执法检查，通过专门立法和全覆盖式执法检查，推动更多的社会矛盾纠纷在基层一线得到化解。

《条例》大力支持多元化解纠纷工作的信息化发展，要求加强信息化建设，推进大数据运用，完善信息共享平台，实现在线咨询、协商、调解、监督等功能。在法治护航下，作为6个全国在线调解试点省之一，全省法院自2020年初全面应用人民法院调解平台，汇聚线上特邀调解组织、调解员，为当事人提供全时空、跨地域、全流程的网上解纷服务。2021年以来，新增在线调解13.8万余件，结案12.5万余件，调解成功7.3万余件，调解成功率58.71%。

与此同时，安徽高院还主动加强与党委政府社会治理工作衔接，推动安徽省平安建设领导小组将“万人成讼率”和“无讼村（社区）创建”纳入全省平安建设考评指标，形成诉源治理考核倒逼机制。今年初，受平安建设领导小组委派，对全省16个市进行考核，进一步促进纠纷化解从被动治理向主动治理、单向治理向多元治理的转变。

为做到底数清、情况明，更有针对性地采取推进措施，今年该院组织开展诉源治理专项调研，形成安徽法院诉源治理工作调研分析报告。徐致平介绍说，以调研成果为基础，安徽高院在全国法院率先出台《关于全省法院参与诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的工作意见》，从源头预防、前端化解、关口把控三个层面细化25项具体措施。

全面推进诉讼服务站点建设、全面推动调解平台进基层、探索7类案件调解前置程序、建立自动履行正向激励机制……这些意见要求正在转变为行动措施，推动法治力量向引导端和疏导端用力，将诉源治理重心下沉到前端和基层，推动矛盾纠纷化解在萌芽、解决在当地。

法制网2021-9-28