
人民法院参与基层社会治理的形式研究

——以恩施州人民法院为例

胡丹¹

(湖北民族大学法学院, 湖北 恩施 445000)

【摘要】: 人民法院参与基层社会治理是落实党中央关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重大决策部署,也是弥补传统基层社会治理模式缺陷的必然要求。近年来,人民法院参与基层社会治理的形式,从传统的立足于审判职能的间接参与形式,发展到以间接参与为主,直接参与并行的形式,这种参与社会治理的形式取得了一定的效果,但也存在着许多问题。

【关键词】: 基层社会治理 人民法院 直接参与 间接参与

【中图分类号】: D9 **【文献标识码】:** A

1 人民法院参与基层社会治理的动因

1.1 国家治理体系和治理能力现代化的要求

党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,党的十九届四中全会对推进国家治理体系和治理能力现代化作出了重大决策部署,开辟了中国之治的新境界。国家治理体系与治理能力现代化是一个系统工程,需要不同主体共同参与、相互协同、共同推进。人民法院作为国家司法机关,是国家权力机关的重要组成部分,必然也是实现国家治理体系和治理能力现代化工程中多元主体的一元。人民法院通过行使审判权,惩治犯罪,解决纠纷,维护社会秩序,引导公民遵守宪法和法律,促使国家治理不断地朝着法治化方向发展。在国家治理的话语体系中,人民法院是实施国家治理不可或缺的重要组成部分,它通过司法审判及其相关功能向国家和社会输送着可以看得见的公平和正义。

1.2 弥补传统社会治理方式的不足

传统的基层社会治理方式主要有行政治理、“信访-维稳”治理和自我治理三种。行政治理遵循效率优先原则,其治理的特点是直接有效性,能够使社会纠纷迅速得到稳定和平息,但行政治理存在着固有的缺陷,因为要达到行政治理的效果必然会耗费大量的人力、物力、财力,其治理效果是建立在巨大的资源投入上。同时,随着纠纷的复杂化、多样化,行政治理也逐渐陷入治理效果不佳的困境;“信访-维稳”治理是通过将信访人所反映的问题交由原作出处理的行政机关,倒逼行政机关解决问题,其本身并不能直接解决纠纷。近年来,信访部门、行政机关多采取告知信访人通过司法途径解决纠纷,将信访所涉及的问题转移到人民法院,此种治理方式效能正在逐步减弱;自我治理主要是通过村委会、居委会、行业协会的自我管理、自我规范、自我约束来实现的自治。这种治理方式在熟人社会中通常是有效的,但随着“差序格局”的逐渐淡化,基层社会不断的个体化、原子化,这种自我治理也逐渐式微甚至丧失效能。以上三种传统的基层治理方式产生的缺陷,需要司法治理来弥补。人民法院作为司法机

作者简介: 胡丹,女,土家族,湖北咸丰人,硕士研究生,研究方向:民族地区基层社会治理法治化。

关，是基层社会实现司法治理的具体承载者和推动者，也是司法治理最为关键的部门。

2 人民法院参与基层社会治理的形式——以恩施州人民法院为例

2.1 间接参与基层社会治理

审判职能是人民法院的基本职能，也是人民法院参与基层社会治理最基础的路径选择。在转型的中国社会中，基层的社会矛盾不断增加，对社会纠纷的解决和社会矛盾的化解，构成了社会治理最重要的内容之一。恩施州两级人民法院主要通过行使司法审判权，依法惩治各种刑事犯罪，妥善化解民事纠纷，解决行政争议来实现社会治理。一是监督行政机关依法行政，推动行政机关依法治理能力和水平。为了增强行政机关的法治思维和法治方式，恩施州两级法院通过邀请行政机关旁听庭审、向行政机关出具司法建议等措施，促使行政执法更加注重保障程序公正，更加注重规范文明执法。二是发挥人民法庭的调解功能，化解基层矛盾。恩施州下辖区域发展起步晚，法治尚不健全，城镇化进程较为缓慢，是典型的城乡二元结构。与其他发达地区相比，土地权属、承包经营权、相邻关系、赡养、抚养纠纷等案件类型较多，这些纠纷的特点是发生在熟人之间，纠纷发生的原因错综复杂，如果处理不好，就会影响农村关系的和谐、稳定。因此，加强对此类案件的调解，无疑是最好的解决之道。近年来，恩施州基层法院的各人民法庭，在长期的纠纷解决中，创新了许多调解方法，使农村的矛盾纠纷得到了及时、有效的解决，为基层稳定发展提供了法治保障。如2018年以来，宣恩县李家河人民法庭年均结案率达98%以上，调解撤诉率达90%，仅有2件案件上诉。

2.2 直接参与基层社会治理

服务脱贫攻坚战，保障村民自治。恩施州位于武陵山腹地，是湖北省贫困面最大、贫困人口最多、贫困程度最深的地区。2018年，恩施州委、州政府要求向深度贫困县和深度贫困村倾斜，组建下派驻村“尖刀班”。随后，恩施州两级人民法院组织多名干部组成“尖刀班”进驻贫困村，其他干警则结对帮扶一户或几户贫困户。驻村“尖刀班”通过进村入户，为村民提供法律咨询，化解矛盾纠纷。同时，充分发挥村规民约的积极作用，利用自身的专业优势，协助驻村村民委员会对村规民约的合法性进行审查，并为村规民约的完善提供法律指导。

组成社区“尖刀班”，创新社区治理机制。湖北省十一届七次全会提出，要坚持党建引领，推进城乡基层社会治理。为了贯彻落实湖北省十一届七次全体会议精神，推动城市基层治理体系和治理能力现代化建设。恩施州中级人民法院与恩施市人民法院等6家单位组成社区治理“尖刀班”入驻恩施市金子坝村。在社区治理的过程中，通过创建法官工作室、律师咨询室、小区警务室、法治图书室、法治德治宣传长廊等方式，为居民提供矛盾调解、法律援助等多项服务，推动了法律服务向社区延伸，提升了社区治理法治化水平。

除了以上两种直接参与基层社会治理的方式外，恩施州两级人民法院还通过参与辖区平安建设，与所在地区的社会治安综合治理中心进行对接，下层基层社会治理网格，协助辖区做好矛盾风险隐患排查、信息沟通和预防化解联动工作。并与派出所、信访办、综治中心等单位和组织一同构建社会治理联防联控体系，为辖区平安建设提供专业意见。

3 人民法院参与基层社会治理困境

3.1 司法资源不足，难以充分发挥间接治理的效能

随着经济的快速发展，各种社会矛盾也急剧增加，案件呈井喷式的上升趋势。但由于各个法院员额法官的数量有限以及司法辅助人的不稳定，案多人少已经成为全国各级人民法院特别是基层法院普遍面临的困境。在案件急剧增加的状态下，法院的一线法官在工作时间的分配上，普遍呈现出工作的主要场所在法庭、办公室，庭外活动较少。把主要时间和精力都用在撰写文书上，较少的关注纠纷发生的根源和纠纷能否得到实质化解。法官已疲于应对案件的审结，很难再去回应基层治理所面临的问题，司法

的溢出性功能难以得到有效发挥。

3.2 直接参与基层社会治理的正当性存疑

人民法院作为国家审判机关，行使的是国家的审判职权。《宪法》第 128 条、第 131 条规定，人民法院是国家的审判机关，依照法律规定独立行使审判权。这就表明，人民法院的本职工作是依法审判案件，只有在矛盾纠纷进入法院的情况下才启动审判权。强调人民法院直接参与基层社会治理可能存在职权越位，因为在人民法院直接参与基层社会治理的各种模式中，人民法院行使的职能已经远远超过了传统的司法审判职能，更多的是行政执法权。有学者指出，强调司法机关参与社会治理可能会破坏权力间的制衡关系，而没有制约的权力必然走向腐败，权力间的制约与平衡才是宪政秩序建立的基石。

3.3 参与基层社会治理的广度和深度有限

与行政机关参与基层社会治理的方式相比，人民法院无论是通过间接参与的方式抑或是直接参与的方式，其参与治理的广度和深度都十分有限。在间接参与基层社会治理的方式中，由于司法的被动型、滞后性，只有当案件当事人将纠纷诉至法院，人民法院才能通过审判活动去解决双方当事人的争议，诉讼活动也只能围绕当事人的诉讼请求进行，既不能主动参与到当事人的纠纷中，又不能超过当事人的诉讼请求，这种参与基层社会治理的范围和深度都十分有限。在直接参与基层社会治理的方式中，人民法院通常只是针对某一政策的某个方面在狭小的范围内进行社会治理。

4 人民法院参与基层社会治理的路径完善

4.1 通过内部减压，释放更多的司法资源

为应对我国基层社会“诉讼爆炸”所引起的司法资源紧张难题，人民法院必须要从审判实践出发，通过整合法院内部各种审判资源，努力把矛盾纠纷化解在基层，减少案件上诉率和再审率。同时，可以借鉴有些法院通过借助乡贤、村干部、法律工作者、退休公务员等各种社会人力资源的做法，搭建以法院为平台的纠纷防控和化解机制，最大限度地提高法院解决纠纷的能力，减少案件量。例如，恩施市人民法院通过返聘退休法官进行诉前调解工作，把矛盾化解在诉前。

4.2 找准角色定位，防止错位、越位和缺位

社会治理是一项系统工程，需要多元主体共同参与、协同发力。人民法院在参与基层社会治理的过程中，需要准确把握自身的定位，既要勇于担当，置身于基层社会治理的体系之中，敢于作为，做到不缺位。同时也要在法治框架下，将可以通过立法或者行政执法方式解决的问题转移给相应的主体，保持司法的中立性、保守性，做到不越位、不错位。通过优化社会治理资源配置，整合基层社会治理的资源，使各相关主体自觉做到各司其职，逐步淡化人民法院在其中牵头协调的作用，依靠制度机制实现流畅运行。

4.3 “三治结合”，创新基层社会治理模式

在基层社会治理体系中，“自治”是秩序基础，“法治”是制度框架，而“德治”则是价值导向。基层社会治理需要自治、德治与法治相互配合。人民法院要以自治、德治和法治“三治结合”为抓手，加快推进社会治理方式现代化。创新和发展“枫桥经验”，通过运用非诉讼纠纷解决机制，推进诉源治理，把纠纷化解在源头。尤其要发挥好人民法庭的作用，加强人民法院与居委会、村委会的联系，充分吸纳乡贤、村干部等自治力量来提升基层自治能力和自治水平。在审理案件的过程中，可以选取与基层实际、生产生活密切相关的多发、典型案事例，提供示范指引，将法治与德治结合。

参考文献:

- [1]施新州. 人民法院在国家治理中的功能定位分析[J]. 治理现代化研究, 2019, (01):44-52.
- [2]王国龙. 基层社会治理中的司法治理[J]. 渭南师范学院学报, 2018, 33(07):6-22+37.
- [3]陈星儒, 周海源. 司法参与社会治理的正当性进路分析[J]. 湖北社会科学, 2018, (04):170-176.