



矛盾调处 法院如何不越位 不缺位

记者探访安徽法院诉源治理改革路径

□ 本报记者 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“花开各校”?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童建林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局限的。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



● 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,强化立案执监访关口把控,通过委托调解以及依法裁判的方式,尽可能促进案结事了

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
案件占一审民事案件的54.9%,全
省民事案件“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,为当事人提供全天候、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。

制图/李晓军

□ 本报记者 陈磊
□ 本报见习记者 孙天骄

“我今天上午8点出门去上班,小区门口没有一辆共享单车。走路十几分钟到地铁6号线北运河西站,那里也没有一辆共享单车。”9月16日上午9点20分许,在北京地铁14号线阜通站C口,《法治日报》记者见到了家住北京市通州区北运河附近的市民李先生。

让李先生郁闷的是,出站后,他想骑车去公司,却发现阜通站C口此时同样没有共享单车。“共享单车都去哪儿了?”他提出疑问。

记者近日采访得知,不少北京市民都有过类似经历,在非早晚高峰时段出行,无论是一些小区门口还是地铁站口,都难以见到共享单车的身影,由此很多人感叹:出行“最后一公里”不容易。

市民出行遇难题

上身黑色T恤、下身运动长裤的李先生今年40多岁,居住在北京通州区,工作在朝阳区。考虑到北京的交通状况,他工作日出行主要靠“地铁+共享单车”,周末出行才开车。

他通常的行程是,上午8点左右出门,在小区门口扫开一辆共享单车骑到地铁6号线北运河西站,在金台路地铁站换乘14号线,再乘坐六七站,出地铁站后再扫开一辆共享单车骑到公司。

李先生发现,每天早晚六七点,小区门口停满了共享单车,估计得有六七十辆,如果上午7点半左右到小区门口,一般还会有少量单车,但8点以后基本上就没有了。

遇到这种情况,他要么走着去地铁站,要么走到距离小区门口大约一公里处的一所幼儿园外,那里有时会有共享单车停放,再骑车去地铁站。

李先生的经历,市民周先生感同身受。

“以前小区门口、附近地铁站口共享单车挺多的,很多车长期不用都落了一层灰。现在可能绿色出行理念深入人心,加上疫情防控常态化,大家选择共享单车的多了,早上过了八九点就很难找到车。”家住朝阳望京地区的周先生说。

望京阜通地铁站附近有SOHO等商圈,平时人流量较大,9月17日上午9点,记者走访看到,阜通站B口附近同样没有停放共享单车,但在A口附近停放着几辆共享单车。

记者随后走到地铁14号线和15号线交汇的望京地铁站,A口附近有施划停放共享单车的白线框,靠近入口的一处白线框内,一位女士擦了擦车座后,骑走了最后一辆共享单车,C口附近原本没有一辆共享单车,在记者观察时,有辆小货车开过来投放共享单车,周边有多位群众立即排队等待扫码骑车。

“感觉骑车的人比原来多了,出站经常遇到没车用的情况。”一位用户边扫码边对记者说。

根据共享单车大数据人工智能平台,系统能够发现城市骑行规律,精准预测特定时间、特定区域的共享单车供需,有单车投放人员称,共享单车需要往哪个点投放,哪个点缺共享单车,系统可以自动识别,在他们手持的终端上,“屏幕上带白圈的就说明能投放”。

偏远地区投放少

最近3年,北京市民张成已经习惯了骑共享单车出行。

2019年底,张成在北京市朝阳区管庄一小区租房居住,住处距离地铁站大约两公里,早上去上班,到地铁站坐公交不方便,走路需要十几分钟,骑共享单车最省心,“租住的地方距离地铁站远,租金就会便宜,我周围不少人这样租房子。”张成说。

对张成来说,由此带来的不便便是出行难,“即使我早上6点起床出门,小区门口往往也只有两三辆共享单车,有时候一辆也没有,我也没看到过有人往小区附近投放共享单车”。

无奈之下,有的居民只好花3元或5元选择“黑摩的”出行,有的自己买自行车或电动车,张成的选择是走着去地铁站。

2020年下半年,张成搬离了管庄,租住在朝阳区望京一个老旧小区。现在由于工作原因,张成不时穿行于朝阳区的大街小巷。

根据他的骑行经验来看,下午下班时间段和晚上,小区门口的共享单车一辆挨着一辆,到处都是,此时的地铁口却少有共享单车;到了第二天上午,小区门口变得空空荡荡,非高峰时段出行主要靠走路,此时的地铁口也少有共享单车。

“地铁口共享单车最多的时候是临近中午和下午两三点钟。”张成说,白天共享单车多集中在写字楼、企事业单位门口等地,而在城市里相对偏远的地方,共享单车投放很少。

记者近日走访东城区广渠门内地铁站、海淀区长春桥地铁站附近小区时,同样有居民反映,非早晚高峰出行时段,小区门口、地铁站口难觅共享单车踪影。

可按需投放车辆

出行“最后一公里”的便捷,是广大群众的现实需求,共享单车的兴起,也是抓住了群众这一出行难的痛点。

北京市交通委数据显示,共享单车在北京全面铺开时,共享自行车运营企业的运营车辆总数曾达到235万辆,严重超出空间承载能力。

2017年9月,北京市交通委下发通知,对共享自行车实施总量管控政策。此后,共享单车运营车辆总数持续下降。

2020年,各互联网租赁自行车运营企业向北京市互联网租赁自行车行业监管与服务平台报备车辆共84.4万辆。

根据北京市交通委发布的信息,北京对互联网租赁自行车投放规模实施动态总量调控,2021年中心城区车辆总量控制在80万辆以内。

近日,《2021北京市交通发展年度报告》发布,2020年北京市居民步行、骑行比例合计达到46.7%,为近5年最高点。其中,单车骑行量7.3亿人次,同比上涨35.2%。

同样关注到这一数据的李先生认为,上涨的骑行量与总量调控的共享单车数量之间显然还存在矛盾,这或许是他经常无车可骑的原因。多位受访群众提出,共享单车太多可能确实会出现乱停放等问题,但在疫情防控常态化之下,群众对共享单车的需求可能更大了,是否应当对共享单车进行总量调整?即便在控制总量的情况下,管理部门和运营企业能否借助科技、大数据等力量,通过科学、动态的调配,缓解出行“最后一公里”难题,让更多群众受益共享单车带来的便捷。

近日,记者以骑行者身份通过线上咨询和电话咨询的方式,联系了多家共享单车的人工客服。

面对记者反馈的非高峰时段一些小区、地铁口共享单车少的情况,这些公司客服的应对方式大同小异,均先询问记者所在地区,然后表示会如实记录所反映的情况,后续平台也会进行优化,当地运营人员会根据当地用车需求进行车辆投放。

此外,在哈啰客服热线的智能回复环节,咨询“路面车辆少”的问题时,智能客服回复称:“路面车辆少,可能是因为您所在的城市或区域正在进行车辆养护,建议您及时更换其他交通工具出行。”

非早晚高峰时段北京一些小区地铁口难觅共享单车

出行「最后一公里」难题怎么解