



加快构建中国特色诉源治理体系



钱晓晨 最高人民法院立案庭庭长

党中央历来高度重视矛盾处理、纠纷化解工作，始终把把社会矛盾化解作为社会治理的重要内容。法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病，要坚持和发展新时代“枫桥经验”，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，从源头上减少诉讼增量。近年来，人民法院始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深刻把握社会矛盾纠纷成因及演变规律，建立源头预防、非诉提前、多元化解、繁简分流的一站式多元纠纷解决机制，推动构建中国特色诉源治理体系，促进国家治理体系和治理能力现代化。

一、树立构建中国特色诉源治理体系科学理念 诉源治理是运用法治思维和法治方式对矛盾纠纷进行根本性预防以及一体化解决的总体性系统工程。在构建中国特色诉源治理体系过程中，首先要树立科学的治理理念。

坚持把党的绝对领导作为根本保证。充分发挥党的领导和我党社会主义制度优势，破除部门分割、信息孤岛、联动不畅等弊端，形成党总揽全局、协调各方的领导核心作用，真正把党的理论优势、政治优势、制度优势、密切联系群众优势转化为诉源治理的强大效能。

坚持把以人民为中心作为根本立场。从源头上着力解决民生保障、公共安全、公平正义、安居乐业、和谐稳定、生态宜居等社会问题产生的矛盾纠纷，使改革发展成果更多更公平地惠及人民群众。

坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理作为根本方法。系统把握社会治理与其他领域治理关系，将诉源治理纳入党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，以良法善治保障矛盾纠纷在源头得到有效预防和化解。

坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面作为根本取向。社会矛盾纠纷类型的多样化、主体的多元化、内容的复合化，决定了诉讼是化解矛盾的必要手段，但不是唯一手段。要为群众解决纠纷提供多样化选择，积极运用协商、和解、调解等非诉讼方式解决人民内部矛盾，尽早修复受损的人际关系、商业关系，避免非对抗性矛盾激化为对抗性矛盾。

坚持把夯实基层基础作为根本支撑。牢固树立强基导向，建立覆盖城乡社区的纠纷预防化解链条，自治法治德治相结合，促进矛盾纠纷解决在萌芽、化解在基层。

二、把握构建中国特色诉源治理体系着力点 诉讼是社会矛盾的末端反映。近年来，人民法院案件量的快速增长，折射出在立法、执法、司法、普法等方面存在一些薄弱环节和短板弱项，有必要聚焦重点协同发力，加强对矛盾纠纷根本性预防以及一体化化解。

要加强的制度保障，健全保障和促进经济社会持续健康发展的法律制度体系。没有纠纷就没有诉讼。要运用大数据准确识别制度缺陷产生的纠纷，加强对民间借贷、离婚、道路交通事故责任、买卖合同、金融借款合同、物业服务合同、房屋买卖租赁合同等争议高发领域纠纷源头治理工作。加快制定社会治理现代化急需的法律法规，推动启动矛盾

纠纷多元化解决条例立法，诉讼费用交纳办法修订等工作，确保在法治框架内合理调整各类主体利益关系。

要加强的规范化建设，提高政务服务水平。健全重大政策事前评估和事后评价制度，畅通人民群众参与决策通道，从源头上减少因执法不严格、不规范、不文明、不透明引发的矛盾纠纷。建立健全行政纠纷多元解决体系，加强房屋土地征收、社会保障、治安管理等行政赔偿、行政补偿争议以及道路交通、消费者权益保护、侵犯知识产权赔偿、环境污染赔偿等重大领域调解工作，充分发挥行政、民事争议解决“分流阀”作用。

要加强的职能定位，充分发挥法院在诉源治理中的参与、推动、规范、保障作用。深度应用司法大数据，完善司法建议运用机制，督促有关部门和企业主动承担相应责任。加强高质量司法资源供给，为基层社会治理提供法律指导、政策指引和资源经验支持。发挥典型案例、示范裁判指引作用，提高人民群众对纠纷化解结果的预判能力。创新诉非衔接机制，强化诉讼与非诉讼方式的平台对接、机制对接、人员对接、保障对接，实现矛盾纠纷一站式接收、一揽子调处、全链条解决。

要加强的法治宣传教育，完善社会诚信体系。完善守信联合激励和失信联合惩戒机制，有效预防和减少因不诚信行为引发的纠纷案件。强化德治教化作用，创新普法宣传形式，把社会主义核心价值观融入诉源治理工作，引导群众选择最适宜的方式解决纠纷。

三、创新构建中国特色诉源治理体系方法手段 构建中国特色诉源治理体系是中国式现代化新道路在社会治理领域的具体体现，必须立足我国国情，用创新的思路和改革的办法推进工作。要发挥多元共治优势。2019年以来，最高人民法院与12家中央部委单位、全国性行业协会开展

“总对总”诉调对接，各地法院广泛邀请人大代表、政协委员、人民调解、行政调解、行业专业调解、律师学者、基层自治力量等参与调解，形成“法院+社会”多元解纷体系。截至2022年8月底，8.8万个调解组织，6.6万家基层治理组织，34.8万名调解员参与法院多元解纷工作，形成协同共治最大“同心圆”，为人民群众提供菜单式、集约式、一站式解纷服务。

完善分层递进路径。在诉的初始源头，加强源头预防“治未病”。在诉的次级源头，充分发挥非诉讼方式在解决纠纷方面前置作用，解纷于萌芽。对进入法院的纠纷，发挥诉讼服务中心解纷“门诊部”作用，能调则调、当判则判，及时高效、一站式解决。2021年，全国法院60%以上民事纠纷经引导开展诉前调解，诉前调解成功610.7万件，同比增长43.86%；速裁快审案件871.51万件，同比增长25.7%，诉前调解平均时长17天，速裁快审平均审理周期32天，较一审民事案件缩短43%，显著降低人民群众和企业解纷成本。

健全智治支撑体系。坚持把大数据、人工智能等现代科技与诉源治理深度融合。人民法院在全球率先出台在线诉讼、在线调解、在线运行三大规则。四级法院在线服务做到全覆盖，为当事人提供“一网通办”集成式网上服务，全国法院100%应用人民法院调解平台。截至2022年8月底，累计在线调解纠纷3295万件，调解成功率63.3%。

加快构建中国特色诉源治理体系，是主动适应我国社会主要矛盾变化新要求所进行的一项长期而重大的战略工程。人民法院将坚决贯彻落实党的二十大精神，坚持走中国特色社会主义法治道路，全面提升纠纷预防化解和服务人民群众能力水平，实现一站式建设从“有”向“优”转变，为建设更高水平的平安中国、法治中国和推进中国式现代化提供有力司法服务。



陆卫东 上海市司法局党委书记、局长

法治是最好的营商环境。党的二十大报告提出，全面推进严格规范公正文明执法。近年来，上海市委、市政府推动法治化营商环境建设，运用法治方式推进解决市场主体发展的痛点难点，开展了对轻微违法行为依法不予行政处罚的探索。

实施轻微违法行为依法不予行政处罚，是落实《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》和《上海法治政府建设规划(2021-2025年)》有关部署的重要举措，也是实现“有温度执法”“精细化执法”的有力举措，更是深化法治政府建设，提升城市治理水平的应有之义。

一、开展轻微违法行为依法不予行政处罚实践探索的意义

行政处罚本身不是目的，只是手段，是通过惩戒教育当事人停止违法行为、回归守法，以恢复社会秩序。我国法律对轻微违法行为依法不予行政处罚有严格要求，不是任何违法行为都可以不处罚，更不是执法人员可以随意决定不予处罚。

轻微违法行为依法不予行政处罚是行政处罚法处罚相当原则、处罚与教育相结合原则的直接体现。行政处罚的轻重与违法行为的危害程度相对应，体现行政处罚的公平原则。

实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法，重在教育当事人及其他社会主体自觉守法，实现后续社会秩序有序运行，不能一罚了事，以罚代教、以罚代管。此外，轻微违法行为依法不予行政处罚也是“以人为本”理念、行政法比例原则在行政处罚领域的体现。

从上海市三年多的实践看，轻微违法行为依法不予行政处罚有五方面的积极作用：一是能降低部分企业经营成本和经济负担；二是能避免企业因轻微违法行为背上信用污点、影响后续发展；三是通过强化执法人员教育、指导企业改正违法行为，帮助促使企业更好地领会法律要求，守法经营，使法律效果和社会效果达到统一；四是对违法行为进行精细划分，综合运用行政处罚法和有关单行法作出过罚相当的处理，提升执法精细化水平；五是制定出台清单，明确轻微违法行为依法不予行政处罚的具体标准，为基层执法提供明确指引，让执法办案更高效。

二、如何实现轻微违法行为依法不予行政处罚

上海对依法不予行政处罚的具体标准形成清单，供一线执法人员具体实施，用清单架起法律规定和执法实践之间的“桥梁”，通过将原则化、不易操作的法律制度变为易操作的具体规则，进而惠及企业和社会。

我国行政处罚法对违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的情形作了规定，违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚；初次违法且后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

对违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的情形，上海市将符合该情形的条件进行梳理，由市级行政机关针对具体违法行为，综合当事人过错程度、违法行为的危害对象、手段方式、涉案金额、持续时间、发生次数、社会影响等因素，对“违法行为轻微”的具体标准予以明确；将“及时改正”的标准确定为违法行为已经及时完成改正，能当场改正的应当场改正，无法当场改正的应在限期内完成改正，以保障社会秩序回归到正常状态；将“没有造成危害后果”的标准确定为没有造成相关权利人财产损失、未损害公共利益等客观危害后果。

对于“不予行政处罚”的，市级行政机关对“初次违法”“危害后果轻微”“及时改正”“执法单位裁量认为不应处罚”4个条件的具体标准予以明确。其中，“初次违法”明确为行为人为第一次作出该种违法行为；“危害后果轻微”，指违法行为造成的客观危害后果轻微；“及时改正”的要求与上述第一类的要求相同；“执法单位裁量认为不应处罚”的具体标准由市级行政机关针对具体违法行为予以细化确定，考量因素与上述确定“违法行为轻微”类似(不含违法行为次数)。

此外，还明确了不得实施不予行政处罚的违法行为，比如危害国家安全，危害人民群众生命、健康或重大财产安全，危害市场经济或社会运行基本秩序的违法行为不得纳入清单。

三、推行轻微违法行为依法不予行政处罚的成效及展望

三年来，上海市持续拓展轻微违法行为依法不予行政处罚工作，取得了良好成效。

受益企业不断增加，覆盖领域不断拓展。对轻微违法行为不予行政处罚，减轻了疫情影响下小微企业的经营负担；避免了上市公司因轻微无心之失而承担连续不断小微，有助于企业生存发展，受到了企业、行业协会商会等的普遍欢迎。目前，上海市已推出14份清单，共覆盖10个领域，其中市场监管、生态环境等8个领域均为全国首份省级清单。

涵盖事项实现动态更新，地方交流合作得到促进。已有清单的执法领域将根据实践情况，进行积极扩充，不断升级。此外，今年年初，上海市还联合苏浙皖三省，推出了长江三角洲区域文化市场、气象领域两份轻微违法行为依法不予行政处罚清单，这是长三角地区首次推出统一清单，也是国内首次多省(市)统一轻微违法行为不予行政处罚的标准。

今年8月，上海出台了《关于全面推行轻微违法行为依法不予行政处罚的指导意见》，由“局部实施”升级为“全面推行”。下一步，上海市将全面推行轻微违法行为依法不予行政处罚。

具体而言，各市级行政机关将全面梳理、筛选行政处罚事项，优先聚焦处罚频次高、处罚量大、群众和企业过罚相当方面反映突出的行政处罚事项进行推进。市级行政机关将对筛选出的行政处罚事项进行划分，按照行政处罚法的规定，细化不予行政处罚的具体标准，汇总形成清单初稿，按照相关要求，充分修改完善后出台清单，通过在线政务服务平台公开清单，同时开展解读、宣传、培训等工作，让公众广泛知晓，执法人员深入掌握。同时，还将根据清单实施情况、效果和上位法变动情况等，对清单不断进行优化完善。

在实施层面，根据上海市相关规定，行政处罚裁量基准由市级行政机关制定，并组织各区、市、街镇三级执法系统统一实施，保障全市范围内同类案同罚。市级行政机关将根据执法实践需要，通过制定清单实施指导文件、完善执法办案系统等方式，为清单实施提供有力保障。

探索推行有温度精细化执法

牢记“三个务必”践行“三能”要求



毛建国 浙江省丽水市副市长、市公安局党委书记、局长

习近平总书记在党的二十大报告中强调，全党同志务必不忘初心、牢记使命，务必谦虚谨慎、艰苦奋斗，务必敢于斗争、善于斗争。

浙江省丽水市公安局党委以排头兵的姿态，全面学习贯彻党的二十大精神，牢记“三个务必”，以深化“三能”(平常时间能看得出来、关键时刻能冲得出来、危急时刻能豁得出来)主题教育实践活动为载体，踔厉奋发、勇毅前行，高质量完成系列安保任务，高标准推进全省“公安大脑”市级试点，高标准锻造“四个铁一般”的高素质过硬公安铁军，确保在护航浙江省扎实推进共同富裕先行和省域现代化先行中交出高分答卷，为中国式现代化保驾护航。

一、不忘初心、牢记使命，做到平常时间能看得出来 公安机关是党和人民手中的“刀把子”，对党

忠诚是人民公安永远不变的根和魂。丽水市公安局始终坚持筑牢忠诚警魂，用好自我革命这一跳出历史周期率的“第二个答案”，始终以“永远在路上”的执着不断推动全面从严治党纵深发展，坚定不移做“两个确立”忠诚拥护者、“两个维护”示范引领者。

强化党建引领，坚持对党对公安工作的绝对领导，是公安工作的根本政治原则，是公安机关安身立命的根本所在。丽水市公安局推进“红色根脉强基”工程，因地制宜探索体制变革，着力构建具有丽水特色的合成作战中心、侦查打击中心、执法办案中心“三中心”一体化建设模式；按照“平常时、关键时、危急时”三个度衡量，探索建立可量化的“三能”标准和积分评价体系，真正实现“一件警服回归一个高效警力”。

建设清廉公安。严格落实全面从严治党“两个责任”和领导干部“一岗双责”，夯实基层管理；健全关键岗位的权力运行监督机制，用“全周期管理”方式推进“三不腐”融合一体；严格执行新时代政法干警“十个严禁”，防止干预司法“三个规定”等各项铁规禁令。

建设法治公安。更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，以“生命线”定位推进法治规范化建设，不断提升公安机关执法水平和执法公信力，创新执法监督手段，常态化开展“学法强警”，切实增强干警的法治思维、执法素养，推动法治公安建设取得新成效。

二、谦虚谨慎、艰苦奋斗，做到关键时刻能冲得出来 公安工作取得的每一项成果、队伍打赢的每

一场硬仗，无不是从艰苦奋斗中拼搏出来、从锐意进取中开拓出来的。近年来，丽水市公安局纵深推进“改革争先年”活动，推动机构职能、编制、人力等实现高效统筹、有机联动，确保队伍关键时刻冲得出来。

提升护航中心能力。努力打造最优法治营商环境，开展“云端”“雷霆”“猎狐”等专项行动。强化警企联动，围绕“双招双引”工程，开展“护企”系列专项行动，推广“一企一警”派驻项目警长制。慎终如始抓好常态化疫情防控。

防范化解重大风险。只有增强科学把握形势变化、精准识别现象本质的能力，才能有效抵御风险挑战。丽水市公安局坚持洞察大势，把握大局，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，增强时时放心不下的责任感和风险意识、忧患意识，依托“除险保安”晾晒机制，常态化开展矛盾纠纷排查化解，深化警源治理警网协同工作机制，坚决实现各项工作目标。

建设最强战斗堡垒。抓基层、打基础是公安工作的永恒课题，是推进国家治理体系和治理能力现代化的固本之举。丽水市公安局坚持和发展新时代“枫桥经验”，继承“支部建在连上”的光荣传统，充分发挥党的领导作用、党支部的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，以创建全国域社会治理现代化试点合格城市为抓手，聚力政治安全、维护稳定、公共安全、打击主业、夯实基础、规范执法六方面重点工作。

三、敢于斗争、善于斗争，做到危急时刻能豁得出来 敢于斗争、敢于胜利，是中国共产党人鲜明

的政治品格，也是我们的政治优势。危急时刻能豁得出来，就是要发扬“狭路相逢勇者胜”的精神气，敢于斗争、善于斗争。丽水市公安局坚持总体国家安全观，统筹发展和安全，坚持底线思维，增强忧患意识，着眼眼打赢、善打贏目标，推进人才强警首位发展战略，持续深化全警实战大练兵，不断提升队伍“三能”战斗力。

提升打击破案能力。筑牢平安根基，护佑民生福祉。坚持“高效打击就是公安绿色GDP”理念，致力于提升人民群众安全感、满意度，常态化推进扫黑除恶专项斗争；依法严厉打击电信诈骗、养老诈骗等做到重拳出击、露头就打；加强线索研判、专题研讨，重点开展专业经营、集群打击、精准制导“打击目标”、精准输出“打击产品”。

提升主动变革能力。知重负重、攻坚克难，丽水市公安局增强“没有走在前列也是一种风险”的忧患意识，运用系统思维、系统观念，系统方法全面贯穿“公安大脑”建设，加大攻坚克难试点任务，丽水公安驾驶舱、重大场景应用、情报指挥一体化实战化机制，构建起基于新科技的智慧公安新机制、现代警务新体系。

弘扬公安英模精神。崇高事业需要榜样引领，丽水市公安局将急难险重、安保维稳等作为重要战场，设立党员示范岗、党员责任区，引导党员担当作为、冲锋在前，全面营造学习英模、崇尚英模、争当英模的浓厚氛围，组织开展青年民警交流、英模基层宣讲等活动，加大典型发现、培育和推广力度，对高等级荣誉获得者一人一档、跟踪培养、动态管理，推出一批有影响的先进典型。

发挥检察建议作用参与社会治理



张莉 湖北省武汉市青山区人民检察院党组书记、检察长

检察机关作为国家法律监督机关，在社会治理中担负着重要的职责和使命。湖北省武汉市青山区人民检察院立足检察职能，坚持能动履职，努力做好检察建议，充分发挥检察建议在推进堵漏建制、服务保障民生、参与社会治理方面的积极作用。

一、强化主责意识，充分认识检察建议在社会治理中的重要作用

服务保障经济社会发展大局是检察机关高质量发展的必然要求，检察建议是服务保障经济社会发展大局的有效途径，是检察机关在推进堵漏建制、服务保障民生、参与社会治理方面的积极作用。检察机关在服务党委中心工作过程中，对不宜采用传统诉讼监督手段的，通过能动履职，选择相对柔和的检察建议，针对相关职能部门的管理漏洞提出建议，督促其健全规章制度、堵住漏洞，

推动法治化管理水平提升。

近年来，在实践中我们发现，一些注册公司将营业执照和在对账中出售他人，为电信诈骗等犯罪活动提供支付结算、窝藏转移等便利，特别是一些“空壳公司”在案件判决后营业执照仍未被吊销，遂向行政主管部门制发社会治理检察建议，联合开展清理专项行动，助力营造良好法治环境，为辖区经济发展提供司法服务与保障。

检察建议是检察机关助推社会治理现代化的有力抓手，检察机关在依法办案的同时，对案件中发现的倾向性、趋势性问题，实事求是提出建议，实现以制发检察建议的“我管”，努力促成被建议单位依法履职的“都管”，助推基层社会治理共同体建设。

近年，我们在办理一起非法行医案时，发现涉案人员曾因非法开设诊所多次被处以行政处罚，并因犯非法行医罪被法院判处刑罚，之后行为人为仍在原诊所长期从事非法行医活动，遂向相关部门提出加大执法力度、明确职责分工，加大法治宣传力度等建议，推动相关主管部门在辖区范围内对无证行医点开展摸排、巡查等专项行动。

检察建议是检察机关能动履行法律监督职能的有益举措。作为行使法律监督职责的重要手段和方式，检察建议在监督办案中具有独特的优势和作用：它既能将法律监督效果转化为制度效能，又能提高法律监督效果的转化率，是实现善治的重要途径。

二、强化程序意识，以“案件化”规范办理，提升检察建议运行“刚性”

检察建议的“案件化”程度，直接影响检察建议

的“刚性”程度，用办案的标准来规范检察建议，做好检察建议从启动到督促落实的全程监管，才能使检察建议充分发挥应有作用。

一是业务流程的“案件化”。将检察建议作为一个独立的检察业务流程进行办理，而不是附属在原案件流程上。可以将办理检察建议的一般流程环节分为线索受理、评估、立案、调查核实、制发建议、跟踪反馈和结案七个节点。不同节点，分别有相应主体、责任和时限。

二是调查核实的“案件化”。通过深入调查核实，找准社会治理中的难点、痛点，让被建议单位感受到检察机关制发建议不是挑剔找茬，而是帮助被建议单位找准“病灶”，捣毁“病灶”，达到服务发展大局、参与社会治理的目的。检察机关在检察建议办理过程中要充分履行调查核实义务，用好用足调查核实手段。在办理检察建议时应注重亲历力度，对相关当事人进行详实询问、实地调查，以庭审化的方式将检察建议办理扎实。

三是考核评估的“案件化”。借鉴检察业务量化考核的做法，建立数量与质量并重的考评机制，重点考核检察建议的文书质量、采纳情况、跟踪回访过程、取得实效以及社会评价等，将检察建议列入司法办案范畴，通过全面、动态考核评估，引导推进检察建议工作规范、科学发展。

三、强化多元意识，通过持续跟踪问效，提升检察建议监督效果

检察建议不能一发了之，而应一抓到底，要将检察建议单一性落实模式转变为多元化落实模式，积极帮助和支持被监督单位抓好落实，共

同履行好法定职责，从而实现双赢多赢共赢的监督效果。

要建立良好的沟通协商机制，形成社会治理责任共同体。检察机关应主动寻求与被建议单位沟通联系，通过实地走访、召开座谈会等形式，调研了解实际情况，共同研究制定整改方案，形成共识。事后跟踪反馈，及时了解检察建议的采纳和落实情况以及落实过程中出现的困难和问题，积极协助被建议单位完善整改措施。通过加强沟通、促进和帮助被监督者更全面深刻地理解法律，共同推进依法行政。

要建立跟踪反馈机制，及时了解检察建议的采纳和整改落实情况，督促整改措施落到实处。常态化开展检察建议“回头看”工作，即被建议单位在规定时间内回复，检察机关仍应到现场进行调查、走访；对被建议单位没有实际落实整改措施或整改不到位的，检察机关要及时采取相关督促救济措施，确保整改落实到位。

要建立多元化监督机制，建立检察建议文书公开制度，通过公开倒逼文书质量提升，增强检察建议的透明度，使其主动接受外界监督，增强监督实效。公开内容应当包括检察建议内容及其进展情况，包括相关单位的调查配合度、建议采纳率、建议重视度等。健全公开听证制度，对于疑难复杂或具有重大社会影响的案件，检察机关可以组织公开听证，广泛听取人大代表、政协委员、人民监督员、社会公众代表等的评议意见，扩大检察建议落实中可能遇到的疑难、复杂问题，解决检察建议社会影响力、促进建议得到刚性落实。