



编者按

为贯彻落实纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”20周年大会精神，中国法学会民事诉讼法学研究会于2023年11月23日召开了“坚持和发展新时代‘枫桥经验’提升矛盾纠纷预防化解法治化水平”理论研讨会。会议就新时代“枫桥经验”的科学内涵和实践要求展开深入研讨，为推进社会治理体系和能力建设提供学理支撑。今日本版摘录部分与会学者提交的会议论文，敬请关注。

# 坚持和发展新时代“枫桥经验” 提升矛盾纠纷预防化解法治化水平理论研讨会论文选登

## “枫桥经验”的程序法治意义

北京师范大学法学院 刘荣军

“枫桥经验”历久弥新，在新时代仍然能够展现其旺盛的创造力和生命力，除了政治因素、文化因素以及特殊的区域因素之外，还与其程序化因素密切相关。

仔细温习习近平总书记就坚持和发展“枫桥经验”作出的重要指示，就会发现，党的群众路线是贯彻和落实党的群众路线的重要思维方式和处理纠纷方法。进一步说，“枫桥经验”本身并非在规范的范围之外形成，而采取的是一种“非司法”“非诉讼”的方式处理纠纷和矛盾，这恰恰是“枫桥经验”的可贵之处。不过，在以以往关于“枫桥经验”的总结之中，“枫桥经验”中蕴含的程序法治思想和程序法治思维的论述甚为鲜见。笔者以为，在“枫桥经验”的多元化纠纷治理体系中，程序性思维占据了一定的地位。对之加以阐释，或许能够加深对“枫桥经验”的认识。这正是本文的目的。

### 一、纠纷解决体系中的“枫桥经验”及其纠纷解决方式的选择

在以往的研究中，学者们习惯地将纠纷解决体系同心圆的勾画，将诉讼和司法视为纠纷解决体系的核心，在其外围是仲裁，在仲裁之外是调解，再之外是斡旋、沟通、自治等等纠纷解决方式。而在当下的议论中，有学者将纠纷解决体系视为平行的机制，即排除了司法和诉讼中心论，认为诉讼与其他纠纷解决方式并非隶属关系或者孰轻孰重的关系，而是并行的关系。在当事人的选择中，哪种方式更适合于解决他们的纠纷，他们当然要基于自己的利益支配选择合适的解决纠纷方式。从这一角度看，在浙江诸暨的枫桥地区形成的“枫桥经验”，当地的党委和政府基于群众的诉求以及党建路线，有意识地推动并尊重群众选择诉讼以外的方式处理纠纷和矛盾，恰恰是我们当下推崇的法治意义上的纠纷解决选择权行使的体现。

事实上，无论是枫桥还是中国其他地区，受中华文化中和合因素影响，在纠纷解决中，选择诉讼外的方式解决纠纷往往是最佳选择。在当代学者朱苏力教授的研究中，他用福柯的理论将人们的社会关系划分为熟人社会与陌生人社会，认为在熟人社会中人们选择非诉讼方式解决纠纷较为常见，而在陌生人社会中诉讼方式解决纠纷则更为多见。当然，在偶发性、间断性的社会关系中，由于纠纷当事人的利害关系维度度较低，因此相互理解和相互利益让步的可能性也较小。但是实际上，在中国的社会关系发展中，陌生人之间建立联系的渠道多种多样，其中，通过熟人关系牵线搭桥建

立的关系最为常见，这就是熟人社会关系外溢所形成的新的外延性熟人关系。“枫桥经验”中的纠纷解决方式，也正是借用了熟人关系和外延性熟人关系所提供的社会关系条件。而“枫桥经验”正是顺应时代的变化，创新群众工作方法所催生的新型纠纷处理方式，毫无疑问也具有程序的意义。

### 二、“枫桥经验”体现的程序开放性、包容性与民主性

在党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中，司法的程序民主性及其衍生的开放性和包容性是司法改革的主题。众所周知，党的全面依法治国的总体战略中，以人民为中心乃是司法的重要理念，而其核心内容当然是程序的民主、开放和包容。如果能够理解纠纷解决体系中司法程序具有的民主价值与程序的开放、包容的意义，可能对“枫桥经验”中不同纠纷解决程序的相互开放和包容，相互作用和补充，相互享有和促进的意义会有更深刻的认识。

“枫桥经验”中的重要一条，是在党的领导下，基层政权与其他社会力量结合，相互利用各自的资源和方式，相互融合各自的程序，形成彼此呼应、群策群力的重要纠纷解决方式。这完全体现了程序的民主价值。在程序的民主性价值主导下，在党的组织领导下，基层政权吸收人民群众参与包括纠纷治理在内的社会治理，自然需要融合其他社会群体解决纠纷的力量及其解决纠纷的程序和方式。因此，如果缺乏程序的开放性和包容性，就没有“枫桥经验”中共治共享的纠纷治理形式的出现，也难以贯彻党的群众路线中的以人民为中心的主题。

程序开放性不仅表现为多种程序的共享，更表现为不同价值和理念的共享和融合。正是由于程序的开放性，才能形成共治共享纠纷治理体系。

### 三、多元化纠纷解决程序的实质化

记得诉讼法学的泰斗陈光中教授在不久前的一次关于诉讼文化的研讨会上指出，中国历史上的诉讼制度中，并不缺乏调解解决纠纷的实践，缺乏的是制度。笔者对此十分赞同。坦率地说，尽管我们在构建现代司法制度的同时也并未忘记传统制度的价值和作用，因此对调解这样重要的民族解决纠纷精华也尽量放在司法制度中加以发扬光大。不过，从制度上看，由于过于注重司法（诉讼）解决纠纷的作用，往往忽视了调解等多元化纠纷解决方式的具体制度构建。因此，在多元化纠纷解决诸种制度中，大多缺乏实质性内容。

而新时代的“枫桥经验”中，社会矛盾和纠纷

的预防和处理体系发挥了重要作用。为了实现“矛盾就地解决”“矛盾不上交”的纠纷治理目标，形成了以下防治纠纷程序：

首先，纠纷预防的前沿防御程序和工作下沉程序。在形式上表现为通过下沉式工作方式要求基层干部深入群众了解群众的生产生活情况，避免因日常的矛盾衍生纠纷，实质上通过对社会关系的把握和调整，组织群众构建预防纠纷形成和发生的第一道防线，深层次的工作是将群众的要求反映给党和政府，通过调整党的政策和方针使之能够满足群众的需求，避免矛盾源的形成。

其次，纠纷状态反馈程序。在“枫桥经验”的当代发展中，可以看见，网格化的纠纷信息收集网络和反馈平台广泛开发和构筑，对纠纷的源头形成和初始状态形成及时、有效的反馈机制。这种看似形式化的管理，实质上可以称之为纠纷状态反馈程序，而其所发挥的作用，对于纠纷处理系统早期把握纠纷生成的形态，生成原因要素具有重要的意义。

再次，纠纷处理过程的对应机制的构建。包括接触机制、沟通机制、对话机制、说理机制、中立评价机制、利益平衡机制等等，这些看似十分平常的机制，在纠纷解决学上被称为“纠纷解决合意机制”，在民法学者唐力教授的论述中概括为“合意诱导机制”。而在当下的多元化纠纷解决制度中，这些机制并未得到正式认可，也未形成法律意义上的程序，正印证了陈光中教授的上述立论的正确。

### 四、司法的加入与纠纷解决程序的制度化

2022年，最高人民法院通过典型案例的发布，表明了建设枫桥式人民法庭以服务于国家的乡村振兴战略的决心。其中的核心内容是以积极司法形式融入基层社会治理，尤其是突出诉源治理和纠纷治理的法治化内容。笔者以为，最高法的表态中强调的“融入”基层社会治理，是对“枫桥经验”的认可，也是为“枫桥经验”中的枫桥治理贡献司法力量。

通过最高法的经验介绍，司法融入国家和社会纠纷治理体系，通过实质性化解矛盾、解决问题，把诉调对接的“调”再向前延伸，促进实现“抓前端、治未病”，达成办理一案、治理一片的效果。注重纠纷的源头治理和案结事了，是司法融入国家和社会纠纷治理体系的重要目标，也是“枫桥经验”在司法机制上的延伸。通过司法程序延伸适用“枫桥经验”，对于“枫桥经验”中蕴含的法治思维和程序思维的升华具有重要的意义。

## “枫桥经验”对完善新时代纠纷解决体系的意义

上海交通大学凯原法学院 王福华

发端于20世纪60年代的“枫桥经验”是具有中国特色、行之有效的社会治理经验。“枫桥经验”可以概括为“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”。新时代“枫桥经验”的内涵更加丰富，要求“立足预防，立足调解，立足法治，立足基层，切实做到预防在前，调解优先、运用法治、就地解决”。新时代“枫桥经验”是习近平法治思想的生动实践，也是纠纷解决的重要方法论。对于推进社会治理现代化，构建和谐、经济、快捷、亲民的纠纷解决机制，缓解“案多人少”的诉讼压力具有重要意义。

### 一、通过调解先行的诉源治理缓解司法压力

我国作为一个有着14亿多人口的大国，基本国情决定了我们不能成为“诉讼大国”。如果大大小小的事都要通过诉讼，那法院必然不堪重负。纠纷解决体系既要“抓末端、治已病”，公正迅速地解决纠纷，更要“抓前端、治未病”，将纠纷解决于初始状态。“枫桥经验”重视矛盾源头的治理工作，着力推动更多法治力量向引导和疏导端用力，完善预防性的法律制度，完善调解、公证、信访、仲裁、行政裁决、行政复议等替代性纠纷解决方法，将非诉讼纠纷解决方式挺在前面，为当事人提供多元的纠纷程序选择。“枫桥经验”尤其重视调解制度。调解具有便捷、经济、低对抗的优势，应促使更多矛盾纠纷通过调解的方式加以解决，尽力减少法院受理的民事案件数量，减轻法院案件数量上的压力，使法院有更多精力处理复杂疑难案件。构建律师调解、乡贤调解、行业调解、人民调解、专业调解、行政机关调解的多层次、多主体调解机制。也要将调解纳入诉讼全过程，在诉前、诉中和诉后的全过程，充分运用调解、和解、协调等各种“软性”司法手段，化解矛盾纠纷，平衡利益冲突，达到案结事了、定分止争的司法目的。完善调解协议司法确认制度，赋予调解协议执行力，维护调解结果实效性。与此同时，必须坚持依法调解原则，严格恪守自愿原则，不得强制当事人调解，不得以调解取代审判。对于无法通过调解解决的案件或不愿调解的当事人，应及时启动诉讼程序，以司法权威维护公平正义，尊重和保障人民诉权。

### 二、构建多元化治理的系统性纠纷解决体系

纠纷解决是一项多主体参与的系统性工程。完

善纠纷解决体系应充分发挥不同解纷主体的特殊优势，构建分层、分类、分工的纠纷解决方式，形成功能互补、有序衔接的纠纷解决机制，为争议当事人提供符合纠纷特征、满足利益偏好的多元化途径。在各有分工的基础上，各个解纷主体需要构建好协同、配合的运作体系，依托人工智能、大数据、区块链等数字技术，通过分工配合来全方位实现系统化的纠纷解决。健全访调对接机制，推动信访案件通过调解及时分流化解。强化诉调对接机制，推进“调解+速裁”的司法确认模式，提高纠纷解决效率。司法审判是最规范的、最权威的纠纷解决手段，是纠纷解决的最后一道关口。要加强诉讼程序与和解、调解、仲裁、行政裁决、行政复议的有序衔接，既要“能调则调”，又要“当判则判”，确保及时立案、公正审判、有力执行，落实司法公开制度，提高审判质量效率，通过法律援助、繁简分流和“在线司法”等制度减轻当事人讼累，降低司法成本，承担好“公平正义最后一道防线”的职责。

### 三、坚持法治思维和法治方式的纠纷解决观

历史经验表明，社会经济发展越深入越要强调法治，发展环境越复杂越要强调法治，越要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要保障作用。一方面，纠纷解决的方式需要以程序法规范为依据。民事诉讼法、行政诉讼法、人民调解法、仲裁法等规范为“枫桥经验”的各项实践提供了法律依据。诉讼程序中的调解程序、调解协议的司法确认、司法机关对仲裁协议的审查等都是法律明文规定的纠纷解决方式。依法解决纠纷为“枫桥经验”提供了正当性依据，是“枫桥经验”发扬光大、具有经久不衰的生命力的重要原因。另一方面，纠纷解决的内容需要以实体法等规定为依据。在“枫桥经验”的实践中，调解员不仅可以援引国家法律、司法解释为当事人讲明利害，促使当事人息诉宁人。还可以在如户口及土地利益分配、山林承包、婚姻家庭继承等纠纷中通过村规民约、基层自治性规范劝解争议各方。要完善预防性的法律规范和村规民约、社区公约等非正式规范，通过完备的规范体系构建起全方位的矛盾纠纷多元预防调处化解机制。

## “枫桥经验”的制度创新： 构建“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的长效机制

南京师范大学法学院、中国法治现代化研究院 吴英姿

把非诉讼解纷方式挺在前面，促进社会矛盾纠纷源头化解，是新时代“枫桥经验”的主要经验。2021年2月19日，中央全面深化改革委员会第十八次会议强调：“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，推动更多法治力量向引导和疏导端用力，加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控，完善预防性法律制度，从源头上减少诉讼增量。”党的十八大以来，我国多元解纷机制取得了长足发展，非诉讼解纷方式的制度化与规范化建设已卓有成效，并朝着专业化和体系化的方向发展。目前，进一步完善中国特色多元解纷体系的重心已经进入具体制度建设层面，制度建设的重点是诉讼与非诉讼解纷方式的衔接。今年11月6日，中共中央政治局委员、中央政法委书记陈文清在纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”20周年大会上强调，坚持和发展新时代“枫桥经验”，要“做到预防在前，调解优先，运用法治、就地解决”“提升矛盾纠纷预防化解法治化水平”。司法确认作为衔接诉讼与非诉讼解纷方式的一个重要程序，在多元解纷机制构建中得到越来越多的重视，实践中适用范围日趋扩大。但是，学界对司法确认程序的适用属性和程序法理存在认识误区，严重低估其制度功能，与制度实践极不相称。亟待拨乱反正，在深化理论研究的基础上，探索司法确认模式创新之路。

就制度功能而言，司法确认在多元解纷机制中扮演着“枢纽”的角色，是诉讼与非诉讼解纷方式的交汇点与中转站。公正解决纠纷的“防火墙”、非诉讼解纷方式制度化与规范化发展的促进器、诉讼与非诉讼解纷机制良性互动的催化剂。尤其是在生态环境保护、证券期货纠纷、食品药品安全等风险领域的多元解纷机制中，通过司法确认程序引入司法审查机制，对行政和解、专业调解等非诉讼解纷协议进行合法性评价，赋予强制执行效力，可以形成公法与私法融合共治格局，实现社会风险“预防—救济”一体化控制目标。司法确认制度的有效运行，可以持续稳定地向非诉讼解纷机制发出法律与正当程序的信号，刺激非诉讼解纷方式朝着规范化、制度化方向发展，提高非诉讼解纷协议的公信力，形成“把非诉讼解纷机制挺在前面”的长效机制。

就制度逻辑而言，司法确认程序不是非讼程序，而

是略式诉讼程序。略式诉讼程序是指省略了实质审理环节，法官主要审查申请人的申请材料就快速作出判决的一种诉讼程序。法院依照司法确认程序进行司法审查，应当遵循实质尊重原则，即尽可能尊重当事人意思自治及和解目的，尊重行政机关的自由裁量权；以解纷程序正当性为审查重点；以不损害公共利益和第三人合法权益为底线。

根据制度运行方式（主要是指与诉讼程序关系）的不同，中外司法确认程序有两种模式：一种是分离式，即司法确认程序作为一种独立的程序，与诉讼程序相区分、单独运行。当事人通过磋商、调解等非诉讼方式达成解纷协议后，依据独立的司法程序申请法院审查，批准的模式。这种模式以法国的认许程序（L'homologation de la transaction）和我国的司法确认程序为代表。另一种是嵌套式，即当事人起诉后，在诉讼过程中达成和解协议，请求法院审查批准的模式。以美国的同意令程序（consent decree）为代表。法院在当事人的请求范围内就和解协议是否有效进行司法审查，不再审理本案争议。法院经审查，认为和解协议不违反法律强制性规定，不损害公共利益和第三人利益的，签发同意令。同意令一经签发即发生法律效力，具有强制执行效力，但没有既判力。如果法院认为和解协议不符合法律规定，将拒绝批准，继续本案审判程序。两种模式各有优劣。在嵌套式司法确认程序中，法院可以监督、指导当事人和解活动。在分离式司法确认模式中，当事人意思自治的程度更高。当事人可以根据需要选择利用。公法属性强的非诉讼解纷协议（如行政法和解协议），适合采用嵌套式，有助于行政自由裁量权与司法审查权紧密结合。在确保行政和解行为合法性的同时，最大限度发挥行政权与司法权在纠纷解决、风险控制方面各自的优势。

司法确认程序的本质是非诉讼解纷协议的司法审查机制。其制度目标有双重性：既要通过合法性审查发挥司法监督作用，又要保护非诉讼解纷方式的有效性，最大限度地尊重当事人处分权和行政裁量权，避免破坏非诉讼解纷系统的封闭性与独立性。为保障司法确认程序发挥正当程序作用，防止为虚假和解、强迫磋商以及规避法律的行为背书，需要按照略式程序法理完善相关程序规则，激活其制度效能。程序规则建设重点包括明确申请条件与证明标准，保障当事人法定听审权，增设第三人参加规则，配置简式救济机制等。

## 新时代“枫桥经验”的法治化创新

武汉大学法学院 占善刚

11月6日，纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”20周年大会在京召开。60年来，“枫桥经验”作为党领导人民深耕基层治理的先进经验历久弥新，葆有强大的生命力和感召力。中共中央政治局委员、中央政法委书记陈文清在纪念大会上强调，要牢牢把握新时代“枫桥经验”的科学内涵和实践要求，提升矛盾纠纷预防化解法治化水平。

“枫桥经验”发轫于党领导人民治理国家进程中广泛而深刻的实践，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式。新时代背景下，坚持和发展“枫桥经验”须深度融合全面依法治国的系统工程，坚持在法治轨道上健全基层矛盾纠纷多元预防调处化解机制。“枫桥经验”蕴含着“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”的纠纷解决基层化愿景，其实现有赖于加强基层治理体系和治理能力现代化建设，夯实基层治理根基。“枫桥经验”是群众路线的集中体现，也是党聚焦基层之治的成熟理念。在党领导下社会主义法律体系不断完善，依法治国观念深入人心，基层之“治”更需要国家之“法”的指引与规范。

**第一，强化基层党组织领导作用，确保多元主体依法参与。**“枫桥经验”是党同人民群众保持血肉联系的生动写照，其推广与落实离不开党中央的高度支持与基层党组织的严格落实。基层党组织是基层治理体系中最能体现人民性也是最有活力的一环，建立健全由地方党委政法委主持和指导，公安机关、人民法院、人民检察院、司法行政机关等多主体参与的基层纠纷预防与治理联动机制对于坚持和发展“枫桥经验”有着重要意义。调配更多法治力量向引导和疏导端用力，充分发挥多方合力，适时颁布党规国法严密解纷主体行为规范体系，压实基层主体责任，做实人员合规培训，

确保基层矛盾纠纷前端治理有法可依、有规可循，增强人民群众对于基层解纷工作的预期与信任。

**第二，积极拓展调解制度空间，科学把握调解法治内涵。**调解制度是非诉讼纠纷解决机制的重要组成部分，也是经过基层实践检验的有效治理工具。坚持和发展“枫桥经验”应充分发挥调解制度这一矛盾纠纷化解“东方智慧”在纠纷前端化解中的作用。立足调解就事论事的纠纷化解逻辑，重视发动群众、依靠群众，善于运用人民调解实质性解决基层纠纷；强化专业供给，专职服务，不断推进专门调解职业化与规范化运作。同时，基层调解应坚守公平正义的法治要求，遵循自愿合法的基本原则，杜绝以单方面牺牲一方当事人合法权益为代价的不公正调解，完善诉调对接机制，优化司法确认工作，确保纠纷当事人正当诉讼权利不受压制；反对和稀泥式调解，调解过程中应积极调查纠纷有关事实，实事求是对纠纷展开具体分析，既要尊重民风民情，更要谨记国法常理。切忌基层调解工作唯政绩论，做到讲真心、求真、真调解。

**第三，充分发掘法检工作潜力，创新丰富司法为民内涵。**人民法院和人民检察院是传统诉讼中心主义纠纷治理格局中的关键力量，处于基层矛盾纠纷依法治理的核心环节。司法为民是习近平法治思想中“以人民为中心”在司法领域的具体体现，是中国特色社会主义司法制度和法治建设的要义宗旨。“枫桥经验”从群众中来，到群众中去，是党领导下基层治理为人民服务的集中彰显。因此，新时代背景下，人民法院和人民检察院要主动融入共建共治共享的社会治理格局，能动履职，主动作为，积极发挥其在前端治理中的规范化、专业化、法治化优势，依托司法建议、检察建议积极参与基层纠纷预防与化解工作；着力为基层解纷事业提供法制指引、法律援助、法治

监督，有效整合各类解纷资源，确保其调配运用兼顾治理需求与法治要求，遵循法治优先的基本准则；探索融入基层综合治理服务组织体系，打通多元解纷途径转换障碍；以司法权力为背书，弥补非诉讼纠纷化解机制权威性不足问题，形成新时代为民服务型司法的司法为民新理念。

**第四，探索基层解纷新型样态，提升矛盾处置法治水平。**新时代背景下，人民日益增长的美好生活需要呼唤良法善治，“枫桥经验”以良法为基础，以善治为目标。良法须与时俱进，善治须开放包容。基层纠纷治理工作在充分调动现有解纷途径能力的同时，还应注重开辟纠纷化解新路径，激活社会化治理潜力。针对矛盾专业性强、解纷资源用多的商事纠纷，考虑引入市场化解纷服务予以补充，确保公共治理资源更多地向基层民事纠纷倾斜；引导市场化解纷服务审慎健康发展，对于相关组织，应鼓励司法机关对其解纷工作的合法开展进行指导，完善全流程动态监管体系，强化相关组织准入审核与相关人员廉洁审查，加强从业者职业伦理教育与专业素养训练，明确建立机构和人员双重退出机制，确保组织运作规则制定合法合规，完善利益冲突评估、保密、回避及惩戒等具体工作细则。

习近平总书记中央全面依法治国工作会议上强调：“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病。我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’。我国有14亿人口，大大小小的事都要打官司，那必然不堪重负！”新时代“枫桥经验”的法治化创新要始终以习近平法治思想为根本遵循，充分考虑我国社会治理与秩序管理的基本现实，充分运用我国法治现代化建设进程中积累的丰富经验，充分尊重人民群众在处理纠纷与化解矛盾过程中的真实意愿，确保新时代“枫桥经验”实践在法治理念的护航下行稳致远。