



# “三务一体”改革赋能基层治理



马奇柯  
重庆市南川区委书记

基层强则国家强，基层安则天下安。基层治理是国家治理的基石。近年来，重庆市南川区贯彻数字重庆“141”基层智治体系，积极探索党建引领服务、法务、警务“三务一体”改革，以党建引领重塑基层治理运行机制，以精细服务满足美好生活需要，以精准法务促进矛盾纠纷化解，以精锐警务筑牢基层平安底座，构建“一轴串三线”协同治理格局，推动基层治理由分散应对转向系统施治，切实增强群众获得感、幸福感、安全感。

## 一、坚持党建引领，推动资源、服务、管理下沉基层一线

基层是一切工作的落脚点，基层党组织是党的全部工作和战斗力的基础，必须健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，把党的组织优势转化为治理效能。近年来，南川区依托紧邻大都市、连接大通道、坐拥大景区的区位优势，坚持稳中求进，深化除险固安，治理效能不断提升，经济社会发展持续稳中向好，但也面临城乡发展不平衡、治理条块分割、治理力量分散、资源配置不



吴波  
上海市第三中级人民法院党组成员、副院长

努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，是司法工作的核心价值追求，也是新时代审判工作的根本要求。将释法说理贯穿案件办理全过程，有利于增强当事人对裁判结果的认同感，提升人民群众对司法工作的认可度，推动公平正义更加可感可触。

### 一、切实增强全过程释法说理的思想自觉

加强全过程释法说理，需要将深化认识放在首位，不断增强释法说理的主动性、精准性、协同性。

增强主动说理的自觉。释法说理是司法人员的政治责任和法定义务。司法人员须一以贯之落实“增强法律文书说理性”“加强法律文书释法说理”等重要要求，将释法说理作为审判工作的重要环节，定分止争的内在要求和改进作风的具体体现，加大说理力度，提升说理质量，增强裁判的透明度与公信力，



贾富彬  
山东省聊城市人民检察院党组书记、检察长

当前，人民群众权利意识、法治意识不断增强，对公平正义的期待更加强烈，不仅要求实现程序公正、实体公正，还期盼公平正义可感可触可及。检察机关作为国家的法律监督机关，既肩负着维护法律尊严、守护公平正义的重要职责，也肩负着回应群众期盼、传递司法温度的神圣使命。

### 山东省聊城市人民检察院自2021年提出“努力

实现人民群众认可的公平正义”理念以来，在高质量办好案件的基础上，以“群众认可”为标准着力加强检察机关亲和力建设，从司法理念、办案履职、服务窗口、队伍能力等多方面综合发力，推动检察机关亲和力建设走深走实，努力让人民群众在感受到法律威严的同时体会到司法温情。

### 一、践行司法为民初心理念

检察机关的亲和力首先来源于深厚的为民情怀。检察机关办案追求的业绩，不仅仅是法律层面

均、协同联动不足等难题。改革的核心是以党建引领为纽带打破治理壁垒，推动各类资源由简单叠加转向深度融合，释放“1+1+1>3”的聚合效能。

我们加强区、镇街、村（社区）三级党组织建设，区级统筹抓改革、街道组织强力量、村社落实“四下基层”。镇街党（工）委统筹司法所、派出所、村（社区）及网格力量，以“一社区一方案”方式推动改革；村（社区）党组织整合社区工作者、网格员、调解员、法律工作者、行业协会、物业、业委会等力量，做实民情排查和简易事项前端处置，探索党组织领导下居委会、业委会、物业服务企业协调共治模式，打造“金山红哨”等基层治理品牌。推动综治中心、党群服务中心阵地一体化协同，实现“三务”事项“一站通办”，让群众“只进一扇门，办成所需事”；全面接入数字重庆“141”基层智治平台，深化“民呼我为”诉求响应机制，建立“诉求收集—分拨派单—协同处置—会商研判—回访销号”闭环机制。建立分类流转、分级办理机制，按照事项属性分流至服务、法务、警务处置，健全双向推送衔接机制；制定分级处置事项清单，简单小事网格办，一般事项“三务”联合办，跨领域疑难问题实行“社区吹哨、部门报到”，提级至区级专班挂牌督办，推动基层治理从“九龙治水”变为“握指成拳”。

## 二、坚持人民至上，以精细化服务满足群众美好生活需要

基层治理本质上是群众工作，群众的急难愁盼在哪里，服务就要跟到哪里。面对服务供给不均衡、群众办事多头跑、诉求发现不及时等问题，改革的首要任务是推动服务力量下沉，打通服务群众“最后一米”。

我们聚焦宜居便民提质，推进“15分钟高品质生活服务圈”建设，坚持“应进必进、能进则进”，集

成政务服务、民生帮扶、帮办代办等事项，实现民生事项集中办理。结合城乡、行业群体差异化需求，多点布设流动服务站、企业之家、“候鸟人才驿站”；针对农村地域广、居住分散的特点，组建流动服务队上门服务，推动民生事项就近受理、就地办结。将服务向网格延伸，布设3662个“党群小家”微网格，依托党建统领“141”基层智治平台，智能归集民生诉求、生成需求清单，做实民情收集、隐患排查、应急处置，实现民生问题主动发现、就近处置。打造“15分钟志愿服务圈”，用好邻里议事厅，服务加油站等阵地，深化“五社联动”工作机制，动员党员、新就业群体、物业服务企业、乡贤能人等参与基层服务，推动自管自治，构建全域覆盖、高效便捷、多元共治的基层民生服务格局。

## 三、坚持依法治理，以精准法务保障和促进矛盾纠纷化解

法治具有固根本、稳预期、利长远的保障作用。不少基层乱象源于法治把关缺位，法律服务不均、法治意识淡薄。改革的关键是把法务摆在突出位置，推动法治融入基层治理全过程，努力“抓前端、治未病”。

我们制定镇村两级法治审查清单，对集体资产处置、村规民约修订、对外合同签订等事项严格落实合法规前置审查，从源头防范风险。统筹下沉执法力量，推行“综合查一次”，探索“助企预审”执法服务机制，减少多头检查、重复扰企问题，推动监管向前合规引导转变，行政执法群众满意度达92%。均衡城乡法律服务供给，统筹法律顾问、“法律明白人”、专职调解员等力量下沉驻点、常态化坐班答疑，擦亮“法律诊所”品牌，组建流动法治服务队补齐偏远地区资源短板，公共法律服务覆盖率达100%。加强矛盾纠纷联合调处，做实“一街道一法

官”，畅通司法确认绿色通道，上半年全区基层矛盾纠纷化解率达98.74%，把普法融入办事、调解、执法各环节，抓好青少年、企业经营管理人员、新就业形态劳动者等重点群体普法，引导群众办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法。

## 四、坚持除险固安，以精锐警务筑牢基层平安底座

平安是权重要的民生，也是最基本的发展环境。以往警务边界模糊，警力不堪重负，改革的落脚点是推动警务深耕主责、与非警务分流，联动各方力量，有力防范风险、应急处突，全力守护平安稳定大局。

我们深入开展群防群治提高基层除险固安实战能力百日攻坚行动，从源头排查整治安全隐患。出台非警务事项清单，依托党建统领“141”智治平台分级派单，民生求助、普通纠纷交由网格，法务前端处置，风险冲突、涉险隐患启动警务介入。无安村（社区）警力，统筹民辅警、应急救援、综合治理、安保力量，强化校园、老旧小区等重点区域巡防，深化“警网融合”“院落微治理”，发动党员、乡贤、平安志愿者等力量，推行联户联防、邻里守望，打造“红袖标”“夜猫子”“警情帮帮队”等群防群治特色品牌。健全突发事件处置机制，警务力量第一时间现场处置，再联动“三务”攻坚，凝聚风险化解合力。上半年刑事警情、治安警情同比分别下降17.5%、72%。

改革以来，区域交界、职能交叉、矛盾交织等治理空白区域风险隐患大幅减少，社会治安形势稳中向好，南川区平安建设综合排名实现整体跃升。下一步，我们将锚定基层治理现代化目标，坚持和发展新时代“枫桥经验”，真正构建起“服务不缺位、法务不错位、警务不越位”的良性互动基层治理新格局，为谱写中国式现代化重庆篇章贡献南川实践力量。

# 加强释法说理让公平正义更可感

更好回应人民群众的司法需求。

增强精准说理的自觉。在不同诉讼阶段，要根据释法说理的差异化需求，开展针对性说理。在立案阶段，善于把法言法语转化为通俗易懂的语言，引导当事人选择合适的纠纷解决渠道，保障当事人合法权益。在审判阶段，加强对质证认证、举证责任分配、法律适用等问题的释明，更好保障当事人依法行使诉讼权利。在判后阶段，紧扣证据采信、事实认定、责任分担等问题，充分阐释裁判理由，引导当事人正确理解裁判结果，自觉履行生效裁判确定的义务。

增强协同说理的自觉。释法说理是一项系统工程，应当积极构建全员参与、协同发力的释法说理工作格局，院庭领导发挥审判经验丰富的优势，加强对法官、法官助理、书记员的指导监督，助力提升释法说理的整体效能。承办法官切实履行案件质量第一责任人职责，重点在事实认定、法律适用等方面做实做细释法说理工作。法官助理和书记员及时解答程序性事项等，发挥好释法说理的辅助作用。

## 二、着力提高全过程释法说理的能力水平

加强全过程释法说理，需要将能力建设作为根本，以司法人员的能力提升带动释法说理的质效提升。

提高政治能力。人民法院首先是政治机关，司法人员必须把政治能力摆在首位。在工作中，我们通过“第一议题”学习、“三会一课”等途径，持续加强思想理论武装，不断提升政治判断力、政治领悟力、政治执行力。坚持“从政治上上看，从法治上办”，全面准确贯彻党中央关于审判工作的方针政策，以促进公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，做实、做细、做优全过程释法说理，充分发挥司法工

作“守民心”的作用，不断厚植党的执政根基。

提高专业能力。专业能力是做好释法说理工作的重要支撑，必须不断提升司法人员的专业素养和业务水平。在工作中，我们充分依托人民法院案例库、法答网，用好“三味讲堂”“上知学苑”等平台，加强新法律、新司法解释及指导性案例方面的学习培训，提升法律适用能力。着重培养庭审驾驭能力，吸收借鉴庭审方式改革的有益经验，通过争点确定、疑点排除、审理集中、心证公开等方式，提高当庭释法说理能力，更好推动事实之争、法理之辩“庭上见”。加强司法人员实践锻炼，积极选派参加巡回巡察等重大任务、参加上级法院挂职锻炼等交流项目，不断提升综合素质。

提高群众工作能力。司法工作也是做群众工作，这要求我们认真践行党的群众路线，掌握群众工作方法，提升释法说理效能。工作中，我们积极践行“如我在诉”的理念，坚持在每一起案件中倾听群众心声、了解群众诉求，注重换位思考，准确把握群众关切。坚持以法为据，以理服人、以情感人，以正释清“情理”，循循善诱讲明“事理”，感同身受讲述“情理”，让释法说理更加有深度、有力度、有温度，增强当事人对司法裁判的法律认同、社会认同和情理认同。

## 三、持续完善全过程释法说理的机制建设

加强全过程释法说理，需要完善释法说理配套机制，以机制建设保障释法说理成效。

完善案件阅核机制。院庭长加强对裁判文书释法说理部分的阅核，是做好阅核工作的重要方面，也是提升释法说理效能的重要方式。我们对裁判文书中释法说理部分开展重点阅核，激励引导法官投入更多精力，做好裁判文书释法说理工作，写出更多具有示范性、引领性的判例。坚持通过阅核工作，统一释法说理标准。对于知识产权恶意诉讼案件，强化对滥用诉讼权利等不诚信行为的规制；对于适用惩罚性赔偿的侵权案件，更好发挥惩罚性赔偿的惩戒作用。

完善案例指导机制。典型案例是帮助当事人找法用法、形成合理诉讼预期的重要载体，运用典型案例以案释法是提升释法说理效果的重要途径。我们鼓励司法人员在释法说理过程中精准援引案例，优先选用权威性、共识性强的指导性案例和案例库参考案例，引导当事人准确理解裁判依据和裁判规则，增强释法说理的公信力与说服力。

完善说理延伸机制。在司法延伸工作中加强释法说理，能够进一步拓展释法说理的辐射面和影响力。我们注重在非诉行政案件、税务行政案件出庭、旁听、讲评“三合一”活动中加强释法说理，更好发挥“三合一”活动的示范指引功能，讲好法治教育的“公开课”。注重在行政、环保、知识产权等领域的巡回审判中加强释法说理，更好发挥巡回审判的便民诉讼、息诉解纷功能。注重在“知识产权宣传周”“消费者权益保护日”“世界环境日”等普法宣传活动中加强释法说理，以更好弘扬法治精神，凝聚法治共识。

人民群众是感受公平正义的主体。人民法院办理案件既要做到依法办案、秉公办案、高效办案，也要注重加强全过程释法说理，通过增强说理自觉、提高说理能力、完善说理机制，更好将公正司法的价值追求转化为人民群众实实在在的司法获得感，让人民群众切实感受到公平正义就在身边。

入更多精力，做好裁判文书释法说理工作，写出更多具有示范性、引领性的判例。坚持通过阅核工作，统一释法说理标准。对于知识产权恶意诉讼案件，强化对滥用诉讼权利等不诚信行为的规制；对于适用惩罚性赔偿的侵权案件，更好发挥惩罚性赔偿的惩戒作用。

完善案例指导机制。典型案例是帮助当事人找法用法、形成合理诉讼预期的重要载体，运用典型案例以案释法是提升释法说理效果的重要途径。我们鼓励司法人员在释法说理过程中精准援引案例，优先选用权威性、共识性强的指导性案例和案例库参考案例，引导当事人准确理解裁判依据和裁判规则，增强释法说理的公信力与说服力。

完善说理延伸机制。在司法延伸工作中加强释法说理，能够进一步拓展释法说理的辐射面和影响力。我们注重在非诉行政案件、税务行政案件出庭、旁听、讲评“三合一”活动中加强释法说理，更好发挥“三合一”活动的示范指引功能，讲好法治教育的“公开课”。注重在行政、环保、知识产权等领域的巡回审判中加强释法说理，更好发挥巡回审判的便民诉讼、息诉解纷功能。注重在“知识产权宣传周”“消费者权益保护日”“世界环境日”等普法宣传活动中加强释法说理，以更好弘扬法治精神，凝聚法治共识。

人民群众是感受公平正义的主体。人民法院办理案件既要做到依法办案、秉公办案、高效办案，也要注重加强全过程释法说理，通过增强说理自觉、提高说理能力、完善说理机制，更好将公正司法的价值追求转化为人民群众实实在在的司法获得感，让人民群众切实感受到公平正义就在身边。

司法工作也是做群众工作，要让群众听得懂、想得好，对法律知识匮乏、第一次打官司、没有律师代理的当事人，要求承办人用通俗易懂的语言把专业术语解释清楚，在裁判文书后附法条解读，帮助他们更好地理解司法判决。强化裁判文书说理，当有多份证据、涉及事实认定、适用法律规定不明或相互有冲突时，要求把心证过程公开化、透明化，让判决外有约束力、内有说服力。

要让群众看得见、受得了。大力推进庭审实质化，持续提升二审开庭率。依托“一张网”，把财产查控处置、案款发放等关键信息及时推送给申请人，努力消除信息不对称导致的误解。深化善意文明执行机制，审慎使用强制措施，用好“活封活扣”，信用修复、失信惩戒宽限期等手段，帮助“诚实而不幸”者重返市场，让司法有力度更有温度。

要让群众等得起、拿得到、深入推进“当事人一件事”集成改革，加大诉前合并、各位诉讼运用力度，以最少的案件数解决纠纷。针对海岛查人找物难、跨区域财产处置难的问题，以执行“一件事”综合集成改革破题，完善市、县、乡、村四级联动机制，形成综合治理“执行网”强大合力。深挖隐性执行，穿透核查资金流向，加大失信惩戒、拒执打击力度，把逃避执行者牢牢钉死在牢笼里。

三、坚持“三化”路径，全面夯实法院工作现代化根基  
深化改革释放司法效能。针对员额制后“各办各的案”问题，打破庭室壁垒，按照专业法官与全科发展相结合、老中青搭配的原则，组建34个跨部门审判团队，重塑审判组织形态。围绕“什么样的人才办什么样的案”，深入推进入案适配改革，建立立案警司标识、团队二次精准分案的双层分流机制，让合适法官办理合适案件。针对“办多办少、办好办坏”一个样”问题，建立工作量折算系数，构建个案司法评价体系，实现评价到案、考核到团队，充分调动干警干事创业积极性。

强化管理提升审判质效。加强数据精细化管理，编制《审判管理数据手册》，全面展现两级法院审判运行全貌，建立院党组周分析、月会商机制，对照数据逐项查摆短板、逐项销号整改。坚持“最好的管理是院庭长带头办案”，出台院领导办案工作指引，制定办案正面清单，促使院庭长既带头办案，又管好案件、带好队伍。

优化队伍激活内生动力。大力实施强基固本工程，依托临城法院打造人才实训基地，建立员额法官、法官助理轮岗训调长效机制，选派业务骨干驻点实战练兵，带动全市基层法院干警能力整体提升。坚持“审学研”一体化，把中院审委会打造为“审学研”主阵地，开展法官“代表作”评树活动，持续实施“活页夹”汇编工程，形成舟山法院类案裁判知识库，为审判工作提供智力支撑。树立重实干、重实绩的用人导向，健全全员动态管理机制，加大年轻干部选拔培养力度，完善干警履职保障，锻造一支忠诚干净担当的海岛法院铁军。



邹立群  
浙江省舟山市中级人民法院党组书记、院长

近年来，人民群众对于公平正义的期盼愈发具体深切。浙江省舟山市两级法院立足群岛地域禀赋，直面办案、管理、育人各环节堵点，在实践探索中逐步形成了“四治六得三化”的总体工作思路。“四治”即从政治上看，从法治上办，从德治上守，从善治上推，目的是把案子办对方向，把法律适用正确，更好发挥法院的社会治理功能。“六得”即让群众弄懂、想得通、看得见、受得了、等得起、拿得到，目的是在办对的基础上，把案件办得更好，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。“三化”即深化改革，强化管理、优化队伍，目的是通过全方位重塑司法理念，办案流程、管理机制、队伍结构，破解海岛法院发展瓶颈。

## 一、坚持“四治”理念，全面发挥法院的社会治理功能

人民法院首先是政治机关。我们坚持从政治上看，坚决贯彻落实党中央重大决策部署，针对涉黑恶、电诈、招投标等犯罪，强化内部审核，严格把握缓刑、从轻减轻适用标准。紧扣舟山大宗商品资源配置枢纽等重大项目，建立“一项目一专班”全周期保障机制，全力保障国家战略落地。针对遗留多年的“城市伤疤”，签订“骨头案”责任状，攻坚克难仅发展保稳定，推动停滞十余年的“烂尾”项目复工复产。完善案件报告制度，对报告案件开展精准指导，提升初始案件质效。

做实从法治上办。围绕事实认定、程序审查、法律适用等关键环节，强化以正当程序追求实质正义的价值取向。出台工作指引，明确法官应当依职权调查取证的18类情形，常态化开展专题培训，不断提高法官查明事实的主体意识和能力。强化程序类事项的实质审查，严格规制滥用程序行为，减少非必保全、鉴定、异议类申请。坚持法条与法理相结合，把丰富的法理源泉，通过精细化的法条沟渠灌溉每一个具体而微的案件，让法条适用过程始终贯穿着法理的温度与高度。

注重从德治上守。面对社会诚信缺失、价值多元的状况，善用公序良俗、常识常理、生活经验厘定权利义务、评判善恶真伪，对于事实清楚、是非分明的纠纷，坚决不稀泥、少扣帽子、少开会型诉讼。规范自由裁量权行使，要求所有拟发改案件、涉及利益平衡的案件，一律提交审判委员会讨论。对于违约金如何调整、工程款何时结算等裁判标准不统一的案件，逐案把关、逐类统一，坚决做到同罪同罚、同案同判。

做好从善治上推。积极参与社会治理是法院义不容辞的责任。我们加强源头治理，全力助推各地综治中心建设，着力构建司法力量与社会力量、公民自治和法律强制相结合的多元纠纷解决体系。完善诉调对接机制，选派法官“点对点”帮助调解员理清思路、为其传授技能，对调解不成的案件，通过“一案一表”固定无争议事实，将调解结果及时转化为审理成果，加强类案治理，部署开展物业纠纷化解专项行动，通过示范判决确立裁判规则，联合住建部门建立“红黑榜”倒逼物业整改，实现物业费规范收缴与物业服务质量提升的良性循环。深入开展涉诉领域突出问题专项整治活动，出台《关于开展深化打击扰乱诉讼秩序行为的实施方案》等文件，有效维护诉讼秩序和司法权威。

## 二、坚持“六得”标准，全面提升人民群众的司法公正感知

司法工作也是做群众工作，要让群众听得懂、想得好，对法律知识匮乏、第一次打官司、没有律师代理的当事人，要求承办人用通俗易懂的语言把专业术语解释清楚，在裁判文书后附法条解读，帮助他们更好地理解司法判决。强化裁判文书说理，当有多份证据、涉及事实认定、适用法律规定不明或相互有冲突时，要求把心证过程公开化、透明化，让判决外有约束力、内有说服力。

要让群众看得见、受得了。大力推进庭审实质化，持续提升二审开庭率。依托“一张网”，把财产查控处置、案款发放等关键信息及时推送给申请人，努力消除信息不对称导致的误解。深化善意文明执行机制，审慎使用强制措施，用好“活封活扣”，信用修复、失信惩戒宽限期等手段，帮助“诚实而不幸”者重返市场，让司法有力度更有温度。

要让群众等得起、拿得到、深入推进“当事人一件事”集成改革，加大诉前合并、各位诉讼运用力度，以最少的案件数解决纠纷。针对海岛查人找物难、跨区域财产处置难的问题，以执行“一件事”综合集成改革破题，完善市、县、乡、村四级联动机制，形成综合治理“执行网”强大合力。深挖隐性执行，穿透核查资金流向，加大失信惩戒、拒执打击力度，把逃避执行者牢牢钉死在牢笼里。

## 三、坚持“三化”路径，全面夯实法院工作现代化根基

深化改革释放司法效能。针对员额制后“各办各的案”问题，打破庭室壁垒，按照专业法官与全科发展相结合、老中青搭配的原则，组建34个跨部门审判团队，重塑审判组织形态。围绕“什么样的人才办什么样的案”，深入推进入案适配改革，建立立案警司标识、团队二次精准分案的双层分流机制，让合适法官办理合适案件。针对“办多办少、办好办坏”一个样”问题，建立工作量折算系数，构建个案司法评价体系，实现评价到案、考核到团队，充分调动干警干事创业积极性。

强化管理提升审判质效。加强数据精细化管理，编制《审判管理数据手册》，全面展现两级法院审判运行全貌，建立院党组周分析、月会商机制，对照数据逐项查摆短板、逐项销号整改。坚持“最好的管理是院庭长带头办案”，出台院领导办案工作指引，制定办案正面清单，促使院庭长既带头办案，又管好案件、带好队伍。

优化队伍激活内生动力。大力实施强基固本工程，依托临城法院打造人才实训基地，建立员额法官、法官助理轮岗训调长效机制，选派业务骨干驻点实战练兵，带动全市基层法院干警能力整体提升。坚持“审学研”一体化，把中院审委会打造为“审学研”主阵地，开展法官“代表作”评树活动，持续实施“活页夹”汇编工程，形成舟山法院类案裁判知识库，为审判工作提供智力支撑。树立重实干、重实绩的用人导向，健全全员动态管理机制，加大年轻干部选拔培养力度，完善干警履职保障，锻造一支忠诚干净担当的海岛法院铁军。

# 书写海岛法院现代化建设新篇章