



吉林省中级人民法院 诉源治理工作 白 皮 书

吉林省吉林市中级人民法院

创新社会治理体制，要坚持完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的体制机制，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，推进社会治理精细化。

习近平

吉林市中级人民法院诉源治理工作白皮书

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视社会治理工作，提出了一系列重要论断和思想。党的十八届四中全会提出“健全社会矛盾纠纷化解机制，完善多元化纠纷解决机制”。党的十九届四中全会明确提出推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标。为此，最高人民法院将诉源治理纳入“五五改革纲要”，作为人民法院一项重要改革任务，并作出专门安排部署。吉林地区两级法院立足司法实际，从探索诉源治理模式入手，开辟出一条打造新时代“枫桥经验”吉林样板的新路径。

一、吉林地区诉源治理工作概况

（一）基本情况

《2019年人民法院工作要点》第一次在最高法院层面明确提出“诉源治理”这一概念，在坚持创新发展新时代“枫桥经验”中要求推进“诉源治理”。2019年2月，《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要（2019——2023）》进一步要求要完善“诉源治理”机制，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动从源头上减少诉讼增量。2019年8月，《最高人民法院关于建设一站式多元解纷机制一站式诉讼服务中心的意见》提出要主动融入党委和政府领导的诉源治理机制建设的工作要求。

按照最高法院工作部署，吉林地区两级法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻习近平总书记有关重要指示批示精神，坚持以人民为中心的发展思想，深刻认识诉源治理的重要意义，根据矛盾纠纷的发展变化规律，在原有多元化纠纷解决机制的基础上，创新打造了以“矛盾尚未发生时，精准普法无诉讼；矛盾发生未成诉，多元化解在萌芽；矛盾成诉先行调，司法确认作保障；矛盾成诉难调和，繁简分流保质效”为核心的诉源治理新模式，持续推动发展新时代“枫桥经验”吉林样板。

（二）初步成效

2019 年，吉林地区两级法院共受理民事行政一审案件 41893 件；其中通过多元化纠纷解决机制导出 11792 件，案件导出率 28.15%，导出案件调解成功 5587 件，导出调解率 47.37%。

1-10 月，吉林地区诉前调解成功 20124 件，调解成功率 90.78%，居全省前列。新收案件同比下降 10.36%，超过省院 5% 的指标。最高人民法院信息化工作通讯报道了吉林市两级法院 1-7 月份民事、行政一审案件诉前调解成功率达 98.67% 的事迹。全市法院适用速裁方式审理案件 14970 件，速裁率 58.28%（数据来源于最高院诉服平台），简易程序适用率为 86.95%，小额程序使用率 59.77%，一审民事案件平均审理天数 31.1 天，同比缩短 18.8 天，息诉服判率 94.32%，同比提升 5.46%，效率与质量同步

提升。

今年9月，全国高级法院院长座谈会上，丰满区法院通过视频连线向最高人民法院院长周强及各参会领导汇报了诉源治理工作经验。船营区法院被最高院评为“全国法院‘一站式’建设先进单位”。今年9月23日，吉林中院专题向吉林市人大常委会汇报诉源治理工作情况，得到充分肯定和高度评价。实践证明，诉源治理是落实党中央决策部署、提升新时代社会治理水平的有效途径，是构建多元解纷防线体系的现实路径，更是破解法院“案多人少”瓶颈的必然选择。

二、吉林地区诉源治理工作措施

（一）聚焦长效机制建设，凝聚内外合力，夯实诉源治理长远发展基础

1. **构建外部治理格局。**吉林中院主动争取党委政府支持，推动建立以“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”为特点的工作体制，努力实现诉源治理由“单兵作战”向“党委主导”转变。今年6月，吉林中院建议市委政法委将“万人成讼率”指标纳入各级综治考评体系，有力推动了诉源治理工作在基层落地生根。积极协调市政府召开府院联动第一次联席会议，联合出台《关于建立府院联动机制的意见》，把诉源治理作为一项重要内容，在两级政府和法院之间建立了常态化工作机制，为深入推进诉源治理奠定了坚实基础。

2. 健全内部工作机制。始终坚持把诉源治理作为全市法院工作的重中之重，纳入年度目标责任制考核。成立了以市法院主要领导为组长、各基层院院长为组员的工作领导小组；学习借鉴先进地区经验，研判制定全市法院诉源治理工作实施方案，扎实推进各项任务落地落实；注重加强调查研究，由中院分管院长带队，逐一指导各辖区基层院结合本地本单位特点，创新诉源治理模式，初步形成了各具特色的良好局面。

3. 优化诉服平台建设。深入践行司法为民理念，将“一站式”诉讼服务中心建设融入诉源治理工作，着力构建集约高效、智慧互动、开放共享、便民利民的现代诉讼服务体系。近年来，吉林市两级法院全面升级改造诉讼服务场所，持续优化硬件设施以及信息化功能，不断拓展线上线下业务办理渠道，为当事人提供导诉、分流、立案、信访、调解、判后答疑等诉讼服务，实现了方便群众和法官减负的双赢效果。特别是疫情发生以来，两级法院通过音视频化解纠纷 4309 件，远程确认人民调解协议 533 件，为满足疫情期间人民群众纠纷化解需求提供了有力保障。

（二）紧盯诉内案件，推进分调裁审改革，分层递进实质性化解纠纷

1. 规范分调裁审流程。坚持“调解优先、调判结合”的工作原则，把调解贯穿于立案、审判、执行、信访、再审等各个环节。吉林中院积极构建“41012”多元化调解工作体系，制定下发《全

市法院进一步完善矛盾纠纷多元化解机制工作意见》《吉林市中级人民法院关于进一步深化分调裁审机制改革的实施意见》，建立了一套行之有效、运转有序、方便快捷的制度体系。目前，吉林市两级法院已全部完成“分调裁审”平台建设，并实现了与多元纠纷化解机制有机衔接。

2. 推进诉调精准对接。在全市两级法院建立了专门诉调对接中心或诉前调解机构，设立诉前分流员，加强立案分流，在立案前先行开展司法调解。借助社会优势资源，促进提升纠纷化解实效。吉林中院与市司法局联合出台《律师调解工作实施细则》等文件，引入法律专家、律师、社会志愿者等多方力量，在法院内部设置“律师调解工作室”“法律志愿者服务窗口”等专业调解设施，为人民群众提供立案咨询、矛盾化解、法律援助等服务。截至目前，全市法院已入驻调解组织 63 个、特邀调解员 165 名。龙潭区法院引入社会力量参与纠纷调解的经验做法在全省法院推广，并被《人民法院报》头版头条报道。

3. 推行速裁快审模式。吉林市两级法院积极组建立案、民事、行政、执行等四个类型案件的新型专业化速审团队，统一案件繁简分流标准，细化速裁快审流程。对调解不成转入诉讼的简单案件集中快速审理，疑难复杂案件由院庭长精细审理。加快推进速裁审理方式和裁判文书改革，最大限度做到一庭审结、当庭宣判、当场送达裁判文书，实现效率与质量同步提升。

（三）围绕诉外纠纷，主动拓展审判职能，助力市域治理现代化

1. 主动融入基层治理格局。精准对接地方综治平台，分发挥司法确认等职能，对达成调解协议的，依法提供司法保障，有效节约社会资源；对调解不成的，及时引导当事人起诉立案，推动形成“社会调解优先、法院诉讼断后”的纠纷预防化解体系。桦甸、丰满法院协助辖区政法委建立市乡村三级综治中心指挥平台，全面实现视频互通，并通过视频开展信访接待、纠纷化解、法治宣传等工作，收到良好效果。舒兰法院与当地司法局联合开展“百姓说事、法官说法”，在村屯、社区设立“百姓说事点”，努力实现“小事不出村，大事不出乡镇”的工作目标。磐石法院助力乡村振兴战略，打造磐石市富太镇长岗村、南长岗村无讼示范村试点，受到当地人民群众的普遍好评。

2. 注重加强类型化纠纷调解。大力推进行业调解和专业调解，进一步丰富拓展多元解纷体系。吉林中院与相关部门联合出台家事案件、劳动争议、涉企纠纷等6个诉调对接意见，并通过诉前调解，圆满处理了市属重点企业涉上亿元借款合同纠纷案件，受到市政府相关领导肯定批示。船营法院与工商联成立民营企业纠纷调解工作室，昌邑法院与区总工会成立劳动争议协调化解中心，永吉法院会同当地司法局、妇联等多个部门组织建立调解衔接工作站，均收到良好社会效果。全市两级法院均建立“道交一

体化”调解平台，将大量机动车交通事故纠纷化解在诉前。

3. 全方位提供法律服务保障。主动前移法院法制宣传功能，强化群众学法、守法、用法意识。利用“网格+网络”方式开展常态化普法宣传，通过巡回审判和以案释法，引导群众理性处理矛盾纠纷。加强各类调解人员法律知识和专业技能培训，不断提升业务能力水平。吉林中院连续四年开展“百名法官进百企，服务三抓促振兴”、法官“六进”等主题实践活动，通过法律讲座、发放手册等形式，集中对不同行业、群体进行有针对性的普法教育和法律服务，收到了各界群体的广泛好评。

三、推进“诉源治理”工作中面临的问题

吉林地区法院在深入开展诉源治理工作，推进多层次、多领域纠纷解决体系建设的实践中，采取了一些措施，取得了初步的成效，但也反应出工作中存在的一些问题和不足。

一是诉源治理工作格局还需进一步完善。诉源治理是党政主导下社会治理的有机构成，绝不是人民法院一家主导、一家操持的事，仍存在政府职能部门、行业协会、社区村镇、法院“各自为战”等问题，相关部门、组织间的联动仍需进一步畅通，各类调解资源尚未得到有效整合。

二是保障等机制仍需进一步健全。人民调解员虽然社会经验丰富，但缺乏系统培训、物质激励，导致队伍积极性不高、调解能力不足，效果不好。同时，未经过司法确认的调解协议无强制

执行力，导致人民群众对调解解纷的安全感也大大降低。

三是信息共享机制仍需进一步强化。一方面，调解组织的运行大多都为“各自为阵”，相互之间信息交流无法及时实现共享，容易造成各类调解力量之间重复性劳动。另一方面，大多矛盾纠纷未经前段调解就进入司法调解阶段，各类调解机制有时未尽其用。

四、进一步做好诉源治理工作的对策

（一）坚持政治统领全局，准确把握诉源治理工作方向

一是发挥政治优势和制度优势。紧紧依靠党委领导，传承发展新时代“枫桥经验”。发挥司法在矛盾纠纷多元化解机制中的引领、推动、规范和保障作用，健全多元化纠纷解决机制，积极构建符合中国国情，体现司法规律的中国特色案件处理新模式，不断提升人民群众获得感、幸福感和安全感。

二是推动工作向纠纷源头防控延伸。坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，深刻认识诉源治理工作在市域社会治理、城乡基层治理、平安吉林建设中的重要意义，全力抓好纠纷多元化解。加强和创新社会治理，完善党委领导、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，助力打造共建共治共享的社会治理格局。

三是主动融入辖区诉源治理机制建设。立足司法职能，开展对非诉讼方式解纷的支持、指导和规范，积极做好与党委政府创

建“无讼”乡村社区、一体化矛盾纠纷解决中心、行政争议调解中心的对接工作。坚持以人民法庭建设为载体，强化人民法庭就地预防化解矛盾纠纷功能，建立以法庭为支点，乡镇法律服务所、村治保主任、人民调解员等各方参与的立体化纠纷解决体系。

（二）树立司法为民理念，全力推进诉源治理工作开展

一是进一步建立健全工作机制。充分整合司法资源，逐步形成分层递进、繁简结合、衔接配套的一站式多元解纷机制，推动形成从法院主推到党政主导的诉源治理工作的良好局面。充分发挥府院联席会议制度作用，注重加强与行政机关、仲裁机构、公证机关、调解组织和社会公益团体等协调联动，提升各部门、各行业参与度，将诉源治理工作落到实处。

二是进一步落实好“两个一站式”建设目标。从全面建设集约高效、多元解纷、便民利民、智慧精准、开放互动、交融共享的现代化诉讼服务体系出发，整合各类解纷资源，逐步实现诉前调解与诉调对接、分流化解的有机结合。加大对诉源治理工作和相关典型案例的宣传力度，打造各具特色的多元解纷经验，推动形成“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的社会氛围。

三是进一步强化监督考评体系建设。在党委政法委将“万人成讼率”指标纳入各级综治考评体系的基础上，进一步完善诉源治理工作具体考评体系和监督机制，推动诉源治理工作良性健康

持续发展。同时，法院自身在加强各类调解基础上，进一步做好判后答疑，努力减少各类衍生案件，减轻当事人诉累，避免因诉讼时间过长、案件反复审理，引发新的矛盾纠纷。

（三）凝聚纠纷化解合力，持续提升诉源治理工作成效

一是推动构建社会治理新格局。将人民调解、行业调解、行政调解和司法调解等多种平台融入地方综治平台建设，有效整合资源，实现多台合一、统一管理、资源共享。加强各类人民调解委员会建设，优化人民调解员队伍结构和素质，提升矛盾纠纷化解的能力和水平，进一步健全司法确认程序，完善推广线上线下相结合的司法确认模式，实现人民调解司法确认快立快办。

二是推动建立健全诉外调解制度。进一步建立健全矛盾纠纷过滤机制，充分发挥好各类调解组织的作用。加强行政调解，推动重点领域行政调解全覆盖，推动将行政调解工作情况纳入行政机关和法治政府绩效考核体系。大力推进行业专业调解，推动建立由人民法院、行业主管部门、行业协会共同参与的行业、专业调解组织。推进律师调解、商事组织调解，完善委托调解、特邀调解机制，积极扩大公正、仲裁、行政复议、刑事和解等方式适用。

三是推动建立诉源治理保障机制。推动建立以政府支持为主的矛盾纠纷多元化解工作的经费保障机制，加大对诉源治理工作的财政支持力度，提高调解工作人员场所、设施和经费等配套保

障水平，促进诉源治理和诉前调解工作健康发展。落实调解补贴政策，对各类调解员开展以奖代补，给予物质和精神奖励，为“诉源治理”工作注入源源不断的动力。

四是推动现代科技与社会治理深度融合。大力提升多元解纷科技含量，积极探索将人工智能、大数据、云计算、5G 技术等引入多元化纠纷解决机制中，不断丰富多元解纷机制的技术应用广度、深度和力度。建立大数据共享平台，强化系统整合对接，实现信息化共享共用，为当事人提供便捷高效的服务，不断提升基层社会治理智能化水平。推广“网络+网格”工作模式，依托地方综治平台全面实现视频及网络互通，高效开展信访接待、纠纷化解、法治宣传等工作。