

新时代矛盾纠纷实质性化解的理论与实践

游 劝 荣*

摘 要:在习近平法治思想的指引下,矛盾纠纷实质性化解成为新时代法治建设与国家治理的重要任务,具有多元性、人民性、系统性的鲜明属性。其理论渊源包括马克思主义矛盾学说和毛泽东思想的矛盾论、依法治国基本方略与“和为贵”传统文化,其实践渊源包含“马锡五审判方式”、新时代“枫桥经验”及多元纠纷解决机制建设。并且,随着多元解纷制度的不断完善、治理理念的持续深化,矛盾纠纷实质性化解从制度上得到正式确认。矛盾纠纷实质性化解的核心要义包括坚持党的领导、以群众公平正义感受为价值标尺、立足国情构建非诉讼优先的多元解纷路径等。有必要构建“调解优先、分层递进、司法兜底”的矛盾纠纷实质性化解体系,通过前端预防、中端分流、后端衔接强化治理效能,并从解纷资源整合、行政争议实质化解、诉讼服务优化、执行体制改革、涉诉信访化解等方面明确司法实践路径,为破解“案多人少”“程序空转”等司法困境、推进国家治理现代化提供支撑。

关键词:矛盾纠纷实质性化解 枫桥经验 多元解纷制度 实质正义

新时代是我国发展新的历史方位,既承载着全面建设社会主义现代化国家的宏伟目标,也面临着社会结构深刻调整、利益格局持续变动、群众诉求日益多元的转型特征。这一时期的矛盾纠纷,呈现出类型更多样、成因更复杂、诉求更立体的新态势,对纠纷化解的系统性、针对性、实效性提出了更高要求。在习近平法治思想的指引下,矛盾纠纷化解被赋予了服务国家治理现代化的时代使命,“实质性化解”成为破解治理难题的核心导向。矛盾纠纷实质性化解,是指立足新时代社会治理需求,通过多元协同方式,不仅仅在程序上终结纠纷,更在实体上回应群众根本诉求、修复受损社会关系、预防矛盾反复发生的治理活动。相关数据显示,2024年全国各级人民法院收案4601.8万件,是1978年收案量的75倍。^①面对这一现实状况,如何以习近平法治思想的理论

* 湖北省高级人民法院党组书记、院长,国家二级大法官

基金项目:最高人民法院2024年度司法研究重大课题(GFZDKT2024A03-1)

① 参见程金华:《中国法院“案多人少”的实证评估与应对策略》,《中国法学》2022年第6期。

体系为依托,构建科学、高效的矛盾纠纷实质性化解体系?怎样将这一理论深度融入实践,切实解决人民群众的实际问题,实现社会的和谐稳定与公平正义?这些问题不仅关系到法治中国建设的进程,而且与人民群众的切身利益紧密相连,成为亟待深入研究和解决的重要课题。

一、新时代矛盾纠纷实质性化解的理论形成

新时代矛盾纠纷实质性化解,对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有深远的意义。深入探究矛盾纠纷实质性化解理论,需从渊源着手,全面剖析其形成发展脉络。

(一)新时代矛盾纠纷实质性化解的理论渊源

1.在政治理论方面,马克思主义矛盾学说和毛泽东思想的矛盾论为矛盾纠纷实质性化解奠定了理论基础。马克思主义认为,矛盾普遍存在于一切事物之中,推动着事物的发展变化。毛泽东同志指出:“没有什么事物是不包含矛盾的,没有矛盾就没有世界。”^①矛盾学说是马克思主义政党进行社会革命和建设的重要指导思想,为矛盾纠纷实质性化解的理论发展提供了科学指引。中华人民共和国成立初期,毛泽东同志在对社会主义建设的探索中进一步发展了马克思主义矛盾学说。他将社会主义社会中的矛盾划分为两类:一是敌我之间的矛盾,二是人民内部的矛盾。“凡属于人民内部的争论问题,只能用民主的方法去解决,只能用讨论的方法、批评的方法、说服教育的方法去解决,而不能用强制的、压服的方法去解决。”^②毛泽东同志这一论断深刻揭示了社会主义社会人民内部矛盾的性质及其化解方式,为社会治理提供了方向指引。进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国社会主要矛盾依然表现为在根本利益一致基础上的人民内部矛盾。这一矛盾具有如下特点:一是可解决的,二是可以用比较平和的方式解决,三是可以有效解决。因此,只要方法适当,这些人民内部矛盾就都是可以也必须通过现有途径和现有条件解决的。^③有鉴于此,矛盾纠纷实质性化解的核心要义在于科学辨析不同矛盾的性质,并据此采取相应的化解方式。对矛盾性质的准确区分,不仅有助于防止矛盾的长期积累和激化,也能够避免因处理方式不当而引发新的对立。只有在化解路径上坚持因类施策、对症下药,矛盾才能得到有效化解,从而实现社会的和谐稳定与国家的长治久安。

2.在治理方式方面,依法治国成为党领导人民治理国家的基本方略。习近平总书记指出:“法治是人类政治文明的重要成果,是现代社会治理的基本手段。”^④这一重要论断深刻揭示了法治在治国理政中的基础性作用。纵观党百余年的奋斗历程,党始终高度重视运用法律手段治理国家。从土地革命战争时期制定苏区法令,到抗日战争和解放战争时期在根据地与解放区逐步建立司法制度,再到中华人民共和国成立初期颁布宪法及一系列重要法律法规,党不断探索并确立了依法治国的基本方向。改革开放以来,法治在国家治理中的地位愈发凸显,“有法可依、有法

^① 毛泽东:《矛盾论》(1937年8月),载《毛泽东选集》(第1卷),人民出版社1991年版,第305页。

^② 毛泽东:《关于正确处理人民内部矛盾的问题》(1957年2月27日),载《毛泽东文集》(第7卷),人民出版社1999年版,第209页。

^③ 参见游功荣:《学思践悟习近平法治思想 推进矛盾纠纷实质性化解》,《民主与法制》2024年第32期。

^④ 习近平:《坚持法治精神,实现公平正义》(2017年9月26日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第183页。

必依、执法必严、违法必究”的方针成为推进社会主义法治建设的重要遵循。在此进程中,我国逐步构建起中国特色社会主义法律体系,为国家发展和社会稳定筑牢了制度根基;法治实践也在不断深化,法治已成为维护社会公平正义、促进经济社会发展的重要保障。进入新时代,党中央明确提出全面依法治国,并将其纳入“四个全面”战略布局予以有力推进。“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”成为中国特色社会主义法治建设的“新十六字方针”,既传承了我国法治建设的实践经验,又立足新的历史方位回应了新时代法治建设的现实需求,为矛盾纠纷实质性化解、国家治理现代化提供了更为系统的方法论指引。至此,法治思维已经成为党治国理政的重要遵循和全社会的广泛共识;法治方式已经成为化解矛盾纠纷的重要路径和国家治理现代化的重要依托。

3.在传统文化方面,中国崇尚“和为贵”。习近平总书记强调:“‘贵和尚中、善解能容,厚德载物、和而不同’的宽容品格,是我们民族所追求的一种文化理念。”^①“和为贵”是中国传统文化的集中价值表达,深刻影响着民众的诉讼观念,造就了中华民族放眼长远、追求和谐的纠纷解决艺术文化,也构成矛盾纠纷实质性化解理论的历史根基。“和为贵”注重通过协调矛盾、缓解冲突来维持社会关系的稳定与和谐。同时,它强调在矛盾纠纷化解过程中发挥道德教化的作用,推动情理法的有机融合。^② 这些特点与新时代矛盾纠纷实质性化解所蕴含的价值追求高度契合,为矛盾纠纷实质性化解理论提供了深厚滋养。

(二)新时代矛盾纠纷实质性化解的实践渊源

1.“马锡五审判方式”。20世纪30年代,在陕甘宁边区的司法实践中,马锡五结合当时的社会条件和群众实际,探索并逐步形成一种便民高效、贴近群众的审判方式,即“马锡五审判方式”。该审判方式的核心理念是“就地审理、简便程序、调解优先”,通过把法庭设在田间村落、庭院场坝,方便群众诉讼,突出群众参与,强调情理与法律的有机结合。^③ “马锡五审判方式”不仅是特定历史条件下的制度创新,反映了革命时期法律治理的实践逻辑;还是革命时期的必要选择,构成中国法律治理的新传统,表征着中国的政法关系。^④ “马锡五审判方式”坚持在司法实践中贯彻群众路线,成为矛盾纠纷实质性化解的重要实践经验来源。其所强调的矛盾化解必须重视群众感受,坚持“定分止争”与“案结事了”的统一,与新时代坚持调解优先、强调实质化解的理念一脉相承。

2.新时代“枫桥经验”。“枫桥经验”是党领导基层治理实践过程中的重要制度创新。在社会主义建设时期,随着我国社会结构和治理格局的变化,党在领导基层治理的实践中逐步探索出了“枫桥经验”。20世纪60年代初,浙江省诸暨市枫桥镇干部群众创新性地提出了“依靠和发动群众,坚持矛盾不上交,就地化解”的工作方法,相关做法经总结上报后,得到毛泽东同志的高度肯定,中央随即批转文件,推动“枫桥经验”在全国范围内推广。“枫桥经验”的实质在于把矛盾化解关口前移,注重以预防为主和就地解决,体现了党坚持群众路线的根本要求。它不仅降低了社会

① 习近平:《文化育和谐》(2005年8月16日),载习近平:《之江新语》,浙江人民出版社2007年版,第150页。

② 参见廖晓颖:《“以和为贵”的法理诠释与时代转化》,《法学》2025年第5期。

③ 参见贺小荣:《“马锡五审判方式”的内在精神及其时代价值》,《法律适用》2021年第6期。

④ 参见强世功:《权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统》,载北大法律评论编委会编:《北大法律评论》(第3卷第2辑),法律出版社2001年版,第45~46页。

矛盾激化的风险,也增强了基层治理的韧性和活力。^① 习近平总书记高度重视化解矛盾纠纷、维护社会稳定对于改革发展的重要意义,在浙江工作期间即指出:“只有社会和谐稳定,国家才能长治久安,人民才能安居乐业”;^②“具体分析和区别对待各种不同性质的矛盾,敏于洞察矛盾,敢于正视矛盾,勤于分析矛盾,善于化解矛盾,最大限度地减少各类矛盾对社会稳定的影响”;^③“完善矛盾纠纷排查调处制度,综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、协商、疏导等办法……把各种不稳定因素化解在基层,解决在萌芽状态”。^④ 2013年10月,习近平总书记就坚持和发展“枫桥经验”作出了重要指示,^⑤赋予其新的科学内涵,使之持续走向成熟,并成为行之有效的人民内部矛盾预防和化解方案。

3.多元纠纷解决机制建设。改革开放以来,伴随着经济社会的快速发展和利益格局的深刻调整,社会矛盾纠纷的类型不断增多且日益复杂,单一诉讼途径已难以满足人民群众多层次、多样化的解纷需求。^⑥ 在这一背景下,党和国家高度重视矛盾纠纷化解机制建设,相继出台法律法规和政策性文件,逐步形成较为完善的制度框架。20世纪80年代以后,《中华人民共和国民事诉讼法》的多次修订以及《中华人民共和国人民调解法》的颁布实施,为人民调解制度的规范化和制度化发展提供了法律依据。此后,为了应对社会矛盾多样化、复杂化的发展趋势,党中央不断推动制度创新,逐步建立起“诉调对接”“仲裁调解”“行政调解与司法调解衔接”等解纷机制,^⑦形成了人民调解、行政调解、司法调解相互衔接、相互配合的基本格局。

(三)新时代矛盾纠纷实质性化解的制度确认

多元解纷制度与矛盾纠纷实质性化解制度是新时代社会治理体系中的重要组成部分,二者既相互关联又各有侧重:多元解纷制度是破解纠纷类型多元化、诉求复杂化的基础路径,核心在于构建“调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼”有机衔接的纠纷解决渠道;矛盾纠纷实质性化解制度则是多元解纷制度发展到更高阶段的价值导向与目标升华,强调在程序终结纠纷的基础上,实现实体权益救济、社会关系修复与矛盾源头预防的有机统一。从制度演进逻辑来看,矛盾纠纷实质性化解制度的正式确认,是多元解纷制度不断完善、治理理念持续深化的必然结果,其发展脉络可划分为三个阶段:

1.多元解纷制度的奠基阶段。党的十八大以来,全面依法治国被纳入“四个全面”战略布局,为多元解纷制度的体系化构建提供了根本遵循。这一阶段的核心任务是将多元解纷从实践探索上升为国家治理制度,搭建起覆盖全域的纠纷解决框架。2014年《中共中央关于全面推进依法

^① 参见吴锦良:《“枫桥经验”演进与基层治理创新》,《浙江社会科学》2010年第7期。

^② 习近平:《维护社会和谐稳定同样是政绩》(2004年5月17日),载习近平:《之江新语》,浙江人民出版社2007年版,第52页。

^③ 习近平:《要树立新的稳定观》(2004年4月20日),载习近平:《之江新语》,浙江人民出版社2007年版,第46页。

^④ 习近平:《打牢基层维护社会稳定的第一线平台》(2006年12月1日),载习近平:《之江新语》,浙江人民出版社2007年版,第239页。

^⑤ 参见《习近平就创新群众工作方法作出重要指示强调把“枫桥经验”坚持好、发展好把党的群众路线坚持好、贯彻好》,《人民日报》2013年10月12日。

^⑥ 参见顾培东:《国家治理视野下多元解纷机制的调整与重塑》,《法学研究》2023年第3期。

^⑦ 参见于龙刚:《基层多元解纷机制的结构转型与模式分化》,《法学研究》2025年第3期。

治国若干重大问题的决定》首次在中央层面明确提出“健全社会矛盾纠纷预防化解机制,完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制”,从宏观层面确立了多元解纷的制度定位与构建思路。2015年《中共中央办公厅 国务院办公厅关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》进一步细化了制度设计,明确“党委领导、政府主导、综治协调”的工作格局,推动社会各方力量参与矛盾纠纷化解,搭建起多元协同的制度平台。2016年《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》,将多元解纷与司法实践深度结合,对平台建设、机制衔接等作出系统部署。这一系列文件共同完成了多元解纷制度框架的初步搭建,为后续矛盾纠纷实质性化解理念的融入奠定了坚实的制度基础。

2.多元解纷制度的纵深发展与实质性化解理念融入阶段。随着社会治理现代化进程的推进,多元解纷制度逐渐从顶层设计向基层落地延伸,同时实质性化解的理念导向逐步融入制度实践,成为提升解纷效能的核心要求。党的十九大提出“加强预防和化解社会矛盾机制建设”,将多元解纷纳入共建共治共享的社会治理格局;党的十九届四中全会进一步强调“完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”,推动其与国家治理体系和治理能力现代化进行深度融合。2019年习近平总书记在中央政法工作会议上提出“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的重要理念,^①既为多元解纷制度明确了“非诉讼优先、司法兜底”的实践路径,也隐含着对纠纷化解实质效果的追求。2019年《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》,通过“走出去”对接社会力量、“引进来”整合解纷资源,推动多元解纷从分散化向集约化转型。2021年《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出健全基层“一站式、多元化解”机制和心理疏导机制,将解纷重心下沉到基层,强调源头预防、过程调处与关系修复的协同,标志着多元解纷制度开始从“解决纠纷”向“实质化解矛盾”的方向深化。

3.矛盾纠纷实质性化解的制度正式确认阶段。经过前期多元解纷制度的奠基与深化,矛盾纠纷实质性化解从理念导向上升为明确的制度规范,形成了专门化、体系化的制度保障。党的二十大报告明确提出“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’,完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制,加强和改进人民信访工作,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道,完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,健全城乡社区治理体系,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”,^②为矛盾纠纷实质性化解提供了指引。2024年12月印发的《最高人民法院关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》(以下简称《最高院指导意见》),首次在司法层面明确“实质性化解矛盾纠纷”的具体要求,强调避免机械裁判,通过审判和执行程序实现纠纷“一次性解决”“实质性解决”,标志着实质性化解从治理理念转化为司法实务的操作准则。2025年7月发布的《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》(以下简称《中共中央意见》),作为指导全国审判工作的纲领性文件,将“加强矛盾纠纷预防化解”单列专章,从强化预防为先、完善多元协同、夯实能力支撑三个维度,系统构建了实质性化解的制度

^① 参见《习近平在中央政法工作会议上强调 全面深入做好新时代政法各项工作 促进社会公平正义保障人民安居乐业》,《人民日报》2019年1月17日。

^② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,载《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2022年版,第45页。

体系。这两个重要文件的出台,正式完成了矛盾纠纷实质性化解的制度确认,实现了从多元解纷“渠道构建”到实质性化解“效果导向”的制度升级,为破解“程序空转”“案结事未了”等治理难题提供了坚实的制度保障。

二、新时代矛盾纠纷实质性化解的核心要义

新时代矛盾纠纷实质性化解有着深厚的理论渊源、丰富的实践基础以及坚实的制度支撑,明晰其核心要义对于全面理解和践行这一理论至关重要。这些核心要义是习近平法治思想在矛盾纠纷化解领域的集中体现,不仅从宏观层面为矛盾纠纷化解指明了方向,而且在微观层面为具体实践提供了指导准则,贯穿于矛盾纠纷实质性化解的全过程。

(一)坚持党的领导是矛盾纠纷实质性化解的根本政治保证

习近平总书记深刻指出:“党的领导是社会主义法治的根本保证,坚持党的领导是我国社会主义司法制度的根本特征和政治优势。”^①坚持党的领导成为矛盾纠纷实质性化解的第一核心要义,这是由司法机关的性质和职能所决定的。我国司法机关是人民民主专政的国家政权机关,是党和人民的“刀把子”,必须把党的绝对领导作为最高原则。^②只有坚持党的领导,才能确保司法机关全面履行维护国家政治安全、保障人民安居乐业等职责使命。同时,党的领导为司法工作提供正确政治方向,我国社会主义法治的宗旨是维护和发展最广大人民的根本利益,这与党的性质和宗旨相一致。党通过建立健全领导政法工作的制度机制,如制定《中国共产党政法工作条例》,保障司法工作沿着正确方向前进。此外,党支持司法机关依法独立公正行使职权,有效排除各种非法干预,确保司法公正,这是矛盾纠纷实质性化解的关键。

在实践中,切实坚持党的领导,要推进党的领导制度化、法治化。将党的领导写入国家宪法法律和党内法规,明确党领导司法工作的制度规范和程序要求,如健全重大事项向党委报告制度等。同时,各级党组织和领导干部要旗帜鲜明地支持司法机关依法独立行使职权,严格落实防止干预司法“三个规定”,为司法机关营造良好的工作环境。此外,要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导优势,统筹各方力量,构建多元纠纷化解机制,将矛盾纠纷化解在基层和萌芽状态。

(二)以人民群众对公平正义的实质感受为矛盾纠纷化解的价值标尺

习近平总书记强调,要“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。^③这是新时代矛盾纠纷实质性化解理论的重要命题,其深刻内涵在于将司法活动的价值与人民群众的切身感受相结合,既强调司法结果的公正性,也注重司法过程的透明性与可接受性。这一核心要义不仅是对马克思主义法治思想“人民性”本质的继承与发展,而且是新时代全面依法治国战略中化解社会矛盾、维护社会稳定的根本遵循。

然而,在认识论中,感受是一个主观见之于客观的过程,并且个体的感受具有极大差异,要让

^① 习近平:《深化司法体制改革》(2015年3月24日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第147页。

^② 参见游功荣:《习近平法治思想的司法理论》,《中国法学》2023年第4期。

^③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第39页。

人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义,特别是在败诉案件中感受到公平正义并不容易。之所以将这一命题置于核心要义之列,在根本上是因为它揭示了矛盾纠纷实质性化解的合法性来源。司法裁判不同于行政决策,其权威并不完全依赖强制命令,而是在更大程度上依赖社会成员对“说理”的内心认同。在此意义上,“感受到公平正义”并不是普通修辞,而是国家治理风险前置的有效预警系统。它通过个案体验的正向累积,将分散、偶发利益冲突的解决纳入法律轨道,防止“个案不信任”演变为“制度不信任”,从而以最小成本实现矛盾纠纷化解。

在实践中,还存在司法机关认为的公正与群众感受不尽一致的现象。对此,(1)要坚持严格公正司法,牢固树立以审判为中心的司法理念,准确把握法律精神和条文规定,严格按照法定程序办案,确保案件处理结果的公正性。(2)要加强司法公开,通过庭审公开、裁判文书公开、执行信息公开等方式,让司法权力在阳光下运行,接受社会公众的监督,增强司法透明度和公信力。(3)要提高司法人员的素质和能力,加强思想政治教育和业务培训,使其具备良好的职业道德和专业素养,能够准确把握事实、正确适用法律,在司法实践中实现法理情的有机统一。(4)要完善司法救助等配套制度,对经济困难的当事人提供必要的帮助和支持,保障其能够平等地行使诉讼权利,切实感受到司法的人文关怀。

(三)立足我国国情构建非诉讼优先的多元纠纷化解路径

习近平总书记一针见血地指出:“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! 要推动更多法治力量向引导和疏导端用力,完善预防性法律制度,坚持和发展新时代‘枫桥经验’。”^①在实践中,有人将这个命题简单理解为有纠纷也不能去法院打官司,这种观点是失之偏颇的。考虑到我国广大农村是乡邻熟人社会的现实国情,更加不能仅局限于对抗的诉讼方式解决矛盾纠纷。

这一核心要义以国家治理现代化的全局视野,将纠纷解决的制度选择同人口规模、发展阶段、政体逻辑、文化基因等相关联,在新时代矛盾纠纷实质性化解的理论体系中处于基础性制度支撑地位。其实质在于:诉讼并非正义实现的唯一通道,也非越多越好;国家必须在司法供给与社会需求之间保持结构性均衡,以多元、便捷、低成本、可信赖的非诉讼方式稀释诉讼增量,使正义以符合中国国情的方式实现。从国家治理维度看,党领导下的法治道路强调系统治理、综合治理、源头治理。诉讼以对抗为底色,裁判以胜负为终局,若成为矛盾纠纷化解的主渠道,则易将经济、文化领域及社会运行中的结构性矛盾简化为个别权利义务之争,掩盖深层利益调整需求。非诉机制则依托基层党组织、群众自治组织、行业协会等有机嵌入基层治理体系,实现纠纷就地解决。^②从社会治理维度看,城乡二元结构、区域发展梯度、转型期利益格局的变动,决定了我国的矛盾纠纷呈现出小额大量、类型同质、主体弱勢的鲜明特征。在这种情况下,非诉方式以情理法融合、关系修复为特征和优势,更能满足人民群众对公平正义的期待,避免一案结而多案生的连锁诉讼和信访。

为将更多的矛盾纠纷从“程序上解决”变为“实质性化解”,(1)要完善非诉讼纠纷解决机制体系。构建“调解优先、分层递进、司法兜底”的多元矛盾纠纷化解工作体系。行政复议机关、法院、

^① 习近平:《以科学理论为指导,为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》(2020年11月16日),载《习近平谈治国理政》第四卷,外文出版社2022年版,第295页。

^② 参见陈柏峰:《诉源治理的机制和原理》,《法律科学》(西北政法大学学报)2024年第1期。

检察院等部门要优先鼓励当事人通过自愿和解、依法调解等方式化解矛盾纠纷,调解不成的,再引导其通过仲裁、行政裁决等途径解决。^① (2)要加强部门协同与资源整合。加强法院与工会、妇联、行业组织等的对接,整合各类解纷资源,为人民群众提供多样化的调解服务。(3)要提高公众对非诉讼纠纷解决机制的认知。通过法治宣传教育,提高公众对非诉讼纠纷解决机制的了解和认同,引导公众在遇到矛盾纠纷时优先选择非诉讼方式解决,同时也要加强对非诉讼纠纷解决机构人员的培训和支持,提高其专业素质和服务能力。

(四)以“解心结”为目标实现矛盾纠纷的社会关系修复

习近平总书记指出:“一纸判决,或许能够给当事人正义,却不一定能解开当事人的‘心结’,‘心结’没有解开,案件也就没有真正了结。”^②这一核心要义以“心结”为隐喻,将司法活动的终点从规范意义上的“结案”推向社会意义上的“事了”,从而揭示了新时代矛盾纠纷实质性化解的深层关怀:法治不仅要实现形式合法性的裁断,而且要完成社会关系的修复与主体认同的重塑。首先,该命题揭示了现代法治发展的内在规律,即随着社会转型加速,矛盾纠纷呈现出利益诉求多元化、情感因素复杂化等特征,单纯依靠规范裁判已难以满足社会主体的正义期待。其次,该命题契合马克思主义实践哲学的基本原理,强调司法活动不仅是法律适用的技术过程,而且是社会关系重构的价值过程。最后,该命题与“以人民为中心”的法治思想形成理论呼应,将司法效能的评判标准从“程序合规”转向“社会接受”,从“结案率”转向“解纷率”,体现了新时代法治建设的价值导向。

要实现法律问题与心理症结的双重化解,(1)要坚持在意思自治原则下开展纠纷调处工作。这要求充分尊重当事人处分自身权利义务的意愿,因为依循当事人意愿解决纠纷才是实质意义上的解决纠纷。在此过程中,财产权或所有权的归属并非关键所在,核心在于消除矛盾纠纷对社会秩序造成的不良影响。(2)要完善多元纠纷解决机制,推动调解、仲裁、行政裁决等非诉方式与诉讼程序的有机衔接,形成梯度化解网络。(3)要强化裁判文书的释法说理,运用社会主义核心价值观填补法律漏洞,通过情理法交融的裁判风格增强司法认同。司法工作人员还应适度关注当事人的情感需求和心理状态,在司法过程中给予当事人充分的尊重和理解,通过人性化的司法服务,缓解当事人的对立情绪,为化解当事人心结创造良好的氛围。

(五)运用法治思维与法治方式是矛盾纠纷实质性化解的基本方法论

习近平总书记强调,要“不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力”。^③这一核心要义推动法治从规则之治上升为治国理政的思维论与方法论,深刻彰显了习近平法治思想为矛盾纠纷实质性化解提供的方法论支撑。在语义上,“法治思维”属于认知范式,强调以合法性为判断起点;“法治方式”则是行为范式,强调以法定权限、程序、手段达成治理目标。^④其内涵是:在认知层面确立宪法和法律至上的思维方式,在决策层

^① 参见陈文清:《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》,《求是》2023年第24期。

^② 习近平:《全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法》(2013年2月23日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第23页。

^③ 习近平:《从全局和战略高度推进全面依法治国》(2020年11月16日),载《习近平著作选读》第二卷,人民出版社2023年版,第387页。

^④ 参见陈金钊:《法治思维与辩证思维的关系探究》,《法学》2025年第8期;陈金钊:《关联维度的法治中国及其话语意义》,《法商研究》2021年第3期。

面把合法性作为一切活动的首要前提,在实施层面通过程序理性整合利益、修复秩序,使改革、发展、稳定、安全等多元价值在法治轨道上实现动态平衡,从而把社会矛盾还原为法律要件下的权利义务冲突,并以规则适用、权利救济、责任归结的连贯逻辑完成终端化解。这一能力既是法治国家建设的内在要求,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。

习近平总书记深刻指出:“要懂得‘100-1=0’的道理,一个错案的负面影响足以摧毁九十九个公正裁判积累起来的良好形象。执法司法中万分之一的失误,对当事人就是百分之百的伤害。”^①落实这一命题,最重要的是坚守法治底线,防止运动式司法,坚决防范冤假错案。冤假错案的发生,不仅损害司法权威和司法公信力,而且更重要的是伤害人民感情,损害人民利益。因此,要严格遵循罪刑法定、疑罪从无、证据裁判等法律原则,杜绝任何脱离证据支撑的内心确信和侥幸心理。要坚持实事求是,确保无罪的人不受刑事追究,有罪的人受到公正惩罚,切实维护司法公正。同时,越是形势吃劲、情况紧急的时刻,越是重大复杂、社会关注的案件,越是万众喧嚣、杂音不断的时候,越要顶住压力、守住底线,越要坚持法治思维和法治方式。

三、新时代矛盾纠纷实质性化解的体系构建

社会治理的现代化转型,要求矛盾纠纷化解工作必须兼具科学性与艺术性,既要确保社会秩序的稳定有序,又要激发社会活力的持续释放。^②而新时代矛盾纠纷实质性化解的核心要义,正是构建科学高效解纷体系的根本遵循。以此为指引,着力构建“调解优先、分层递进、司法兜底”的多元化、实质性矛盾纠纷化解工作体系,成为提升社会治理效能的关键所在。

(一)夯实调解优先的制度根基

1.明确调解的价值定位。调解作为东方智慧的重要体现,发展至今始终展现出不可替代的价值,并在当代不断焕发新的生机。尤其是在新时代的社会治理中,调解不仅仅是一种治理策略,更是一种契合社会运行规律、回应人民群众期待的制度实践。将“调解优先”确立为化解矛盾纠纷的基础定位,其正当性深植于现代国家治理的双重理性之中:一是“制度理性”。调解在前、诉讼断后,通过案件分流降低司法系统的边际成本,将有限的国家资源集中于真正需要判决的案件,从而实现资源的优化配置。二是“修复理性”。与“非胜即负”的裁判方式不同,调解着眼于关系修复,通过情感安抚、利益再平衡与道德共识的重建,帮助当事人重归合作,防止矛盾复发与外部扩散。^③由此,调解优先不仅是缓解人民法院“案多人少”压力的重要策略,而且是国家治理体系以最小制度成本实现最大社会合意从而将矛盾纠纷化于未萌、止于未诉的战略选择。^④不过,是否进行调解以及采用何种调解方式,应与纠纷的性质、类型、复杂程度、社会影响力等相匹配。例如,对婚姻家庭事、邻里关系、劳资纠纷、消费合同、物业服务等情理性强、关系紧密的矛盾纠纷,应坚持尊重当事人意思自治,优先引导当事人进入人民调解、行业调解或行政调解渠道,强调“平

^① 习近平:《在中央政法工作会议上的讲话》(2014年1月7日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第96页。

^② 参见熊文钊、刘秦姚:《论社会治理现代化的理论基础、实践模式与制度保障》,《行政论坛》2025年第4期。

^③ 参见王清、刘海超:《国家建设视角下“调解优先”的形成逻辑——基于珠三角地区D镇的案例研究》,《经济社会体制比较》2022年第3期。

^④ 参见张立平:《为什么调解优先——以纠纷解决的思维模式为视角》,《法商研究》2014年第4期。

等自愿、真实意思表示、合法有效”。对技术性、专业性较强的商事纠纷,可引导进入仲裁调解与专业性行业调解,兼顾效率与专业判断,减少程序性消耗。同时,对于法律关系明确、当事人又不接受调解的纠纷应依法判决,而非无原则地进行调解。

2.完善调解机制的规范化建设。推动调解优先的落实,关键在于通过制度化与法治化的保障,使调解真正成为化解社会矛盾纠纷的首要渠道和常态化方式。^①为此,应从组织与人员建设、程序与规则的标准化以及信息化平台的集约化三个方面着力完善调解机制。^②(1)推动调解组织与人员的规范化建设。调解组织的规范化建设,是调解制度稳定运行与持续发挥作用的前提。应在立法和政策层面进一步明确人民调解、行政调解、行业调解等不同类型调解组织的设立条件、工作规程和责任边界,避免多头管理、职能交叉等问题。应以打造复合型调解人才队伍为抓手,提升调解的专业水准和社会公信力。调解员作为制度运转的核心,应通过完善准入、培训、评价与退出机制,形成一支专业化、职业化的调解队伍。(2)推动调解程序与规则的标准化运行。程序正义是实质正义的前提,调解亦需要在灵活性与规范性之间找到平衡点。应进一步细化并统一调解程序的基本规范,从受理指引、争议评估,到线上线下调处、协议审查等环节,建立统一的操作标准和文本指引,既提升当事人对调解的预期可控性,也增强调解结果的公开性与透明度。^③(3)充分借助信息技术,推进平台与网络的集约化发展。在数字化治理的大背景下,调解制度的现代化转型须依托信息技术的赋能。^④应进一步推动构建统一的线上调解平台,整合人民调解、行政调解、行业调解等多方资源,实现案件受理、分流、调处、确认等环节的“一站式”服务。

3.建立调解协议效力保障机制。这是推动调解制度体系化、规范化运行的重要环节,也是实现矛盾纠纷实质性化解、提升社会治理效能的关键所在。^⑤为此,调解协议效力的制度化保障应当从衔接机制、司法确认与履行监督等多个层面予以完善。(1)健全调解协议的司法确认制度。司法确认制度作为调解协议效力的最后保障,是将调解结果纳入国家司法体系的关键环节。在实践中,应进一步畅通当事人申请确认的程序路径,合理界定法院的审查范围,确立“形式审查为主、实质审查为辅”的原则,既避免法院过度介入当事人自治,又能够有效遏制“虚假调解”“虚假诉讼”等风险。^⑥同时,应推动信息化手段的运用,实现调解组织与法院之间的电子流转、在线审核与即时确认,提高制度运行效率。(2)优化不同来源调解协议的衔接与适用。在我国,调解类型多样,既包括人民调解,也包括行政调解、行业调解以及社会组织调解。不同来源的调解协议在法律属性、适用规则与审查重点方面存在差异,这对协议效力保障提出了更高要求。应在司法层面构建“分类衔接、适度审查”的框架:对于人民调解协议,可侧重审查程序的合法性与当事人意思表示的真实性;对于行政调解协议,应兼顾行政管理目标与当事人权利义务的平衡;对于行业调解协议,则应注意行业规范与法律规定的一致性。通过这种分层次、差异化的审查模式,既能防止“走过场”的调解结果损害当事人利益,又能保持调解制度灵活、便捷的本质特征。(3)强

① 参见张立平:《为什么调解优先——以纠纷解决的思维模式为视角》,《法商研究》2014年第4期。

② 参见印子:《诉前调解的社会治理功能及制度前景》,《法制与社会发展》2025年第5期。

③ 参见杨秀清、赵明悦:《社会治理现代化背景下的诉讼外调解制度》,《理论学刊》2024年第6期。

④ 参见郑维炜:《中国“智慧法院”在线调解机制研究》,《当代法学》2020年第6期。

⑤ 参见钱大军:《组织与权威:人民调解的兴衰、重振和未来发展逻辑》,《法制与社会发展》2022年第2期。

⑥ 参见占善刚:《人民调解协议司法确认之定性分析》,《法律科学》(西北政法大学学报)2012年第3期。

化履行跟踪。调解协议的生命力在于切实履行。为此,应建立法院与调解组织之间的协作机制,推动信息共享、释法说理与再调解的深度联动。可探索由司法行政机关或社会治安综合治理中心(以下简称综治中心)牵头,建立调解协议履行情况登记与回访机制,调解组织协助配合,以形成从达成协议到履行兑现的完整闭环,增强当事人对调解制度的信任感。

(二)构建分层递进的纠纷实质性化解流程体系

1.前端预防,筑牢矛盾源头防线。习近平总书记指出:“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。”^①将预防作为矛盾纠纷实质性化解的首要环节,既是回应矛盾纠纷变化规律的现实需要,也是全面依法治国战略部署的题中应有之义。(1)要健全矛盾纠纷隐患排查与预警机制。前端预防的关键在于及时发现矛盾纠纷的苗头并采取科学的应对措施。应构建覆盖城乡、分级负责的矛盾隐患排查体系,推动基层党组织、政法机关、社会组织形成信息共享与联动协作机制。通过大数据分析、社会治理网格化管理和群众路线相结合,及时掌握潜在的纠纷动态,确保“早发现、早干预”。^②同时,应建立“矛盾预警—分类研判—快速处置”的闭环运行模式,对不同风险等级的矛盾纠纷实行分级响应和分类化解,以提高预警的精准性和处置的有效性。(2)要强化重大决策与重点工程的源头治理。源头预防不仅是对既有矛盾的提前干预,而且体现在制度设计和政策实施的全过程中。对于重大公共政策、重点工程项目及可能涉及群众切身利益的行政行为,应当严格落实社会稳定风险评估制度,全面审查其合法性、合理性和可接受性。^③对可能诱发矛盾纠纷的风险因素应进行科学预测与充分论证,将潜在风险在政策出台前和项目实施前加以消除,防止“带病决策”或“先建后补”的治理模式诱发群体性矛盾。(3)要加强公共法律服务供给与普法宣传。前端预防不仅依赖于国家机关的制度设计和风险管控,而且需要提升社会公众的法律意识和法治素养。应加快完善覆盖城乡的公共法律服务体系,增强法律咨询、法律援助、人民调解等服务的可及性和有效性,让群众在矛盾纠纷的初始阶段就能获得专业指导。^④同时,要深化普法宣传教育,尤其是在劳务用工、婚姻家庭、土地流转、消费维权等矛盾高发领域,引导群众树立理性维权意识,依法行使权利、依法解决纠纷,从源头上减少因信息不对称、权利误解或非理性对抗而引发的矛盾。

2.中端分流,优化纠纷处理路径。在矛盾纠纷进入显性化阶段后,如何科学分流成为提升矛盾纠纷实质性化解水平的重要环节。中端分流的核心在于根据纠纷的性质、类型及影响合理引导案件进入最合适的解纷渠道。(1)明确中端分流的定位。中端分流既不是单纯的程序分配,也不仅仅是案件移送,而是将纠纷特征与解纷方式进行精准匹配的过程。其价值在于提高资源配置效率,减少诉讼负担,保障当事人权利救济的可及性和多样性。因此,分流应坚持当事人自治与程序正义相结合的原则,既尊重当事人选择,也确保弱势群体获得必要的程序性保护。(2)健全平台化的分流机制。在实践中,综治中心已经成为中端分流的重要枢纽。通过该平台,法院能够联合司法行政机关、仲裁机构、行业协会等多方力量,实现多元主体共同入驻、统一受理与科学

^① 习近平:《以科学理论为指导,为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》(2020年11月16日),载《习近平谈治国理政》第四卷,外文出版社2022年版,第295页。

^② 参见王斌通:《新时代“枫桥经验”与矛盾纠纷源头治理的法治化》,《行政管理改革》2021年第12期。

^③ 参见景汉朝:《新时代“枫桥经验”的基本问题与法治化构建》,《政法论坛》2024年第2期。

^④ 参见黄文艺:《论预防型法治》,《法学研究》2024年第2期。

分流。^①例如,在湖北省,法院在综治中心诉讼服务功能区设立“调解指导处”“司法确认室”“速裁法庭”,从而形成“指导调解—司法确认—速裁快审”全链条解纷体系。

3.后端衔接,强化实质解纷。后端衔接是矛盾纠纷分层递进化解体系的最后环节,其成效直接决定纠纷能否真正得到解决。只有通过完善衔接机制,才能把前端预防和中端分流的努力转化为最终的社会稳定和司法公正。后端衔接主要包括诉非衔接、裁执衔接和访诉衔接三个方面,最终通过司法兜底确保矛盾纠纷得到彻底解决。(1)健全诉非衔接机制。诉非衔接是实现多元解纷与司法程序贯通的重要制度设计。要推动人民调解、行政调解与司法程序之间的顺畅衔接,实现“诉前能调、诉中善调、诉后可调”。对于已达成的调解协议,应当建立便捷的司法确认渠道,使其具备强制执行力;对于调解未果的案件,则应当保证与诉讼程序的无缝衔接,避免重复收案、重复举证和程序空转。通过这种顺畅的制度设计,可以减少诉讼负担,提升纠纷处理的整体效能。(2)强化裁执衔接。判决的权威不仅仅在于作出裁判,更在于确保裁判结果能够得到切实执行。应当在立案和审理阶段就注重判决的可执行性,对履行可能性进行评估,减少“纸面权利”落空的情况。^②同时,要健全裁判与执行之间的信息联通机制,推动立案、审理、执行的全过程衔接。通过释法说理和积极引导,鼓励当事人自愿履行;对于拒不履行的,应当依托执行措施和信用惩戒机制,确保裁判文书落到实处。(3)完善访诉衔接。信访问题往往反映的是群众对裁判结果或程序的疑虑。要通过释法说理、心理疏导和制度化的救济渠道,引导群众依法表达诉求,减少矛盾反复。^③对于调解、仲裁、行政处置均未能解决的案件,法院要依法及时立案审理,以裁判方式定分止争。

(三)强化司法兜底的终局保障功能

1.明确司法兜底的适用边界。前端预防和中端分流能够解决多数纠纷,但对于难以通过协商达成一致的案件,司法必须发挥终局作用。^④法院通过作出权威裁判,不仅能有效定分止争,而且能回应群众关切,维护社会稳定。司法不是对其他解纷方式的替代,而是对多元解纷机制的兜底。司法在当事人通过调解、仲裁、行政处理等途径无法达成一致时,应当根据适格原告的诉求依法裁判。对那些确实需要统一裁判尺度、涉及人身安全或重大公共利益案件,司法须果断介入,发挥定分止争的作用。对于已历经多轮调处仍无法达成一致的纠纷,法院也应依法裁判,防止当事人陷入长时间对抗。相反,对于仍有可能通过协商解决或适合行业规则与行政渠道处理的纠纷,法院则应坚持说理促和,在诉前、诉中、执行等环节引导当事人以合理方式解决,避免司法过度兜底。^⑤

2.提升司法实质化解矛盾纠纷能力。对于法院而言,司法裁判技术固然重要,但更关键的是能否实现矛盾纠纷的实质性化解。当事人能够接受裁判结果,案件得到有效执行,社会矛盾得到

^① 参见郑长旭:《新时期大数据赋能多元矛盾纠纷治理:实践驱动、问题挑战与机制优化》,《中国行政管理》2023年第3期。

^② 参见王启江:《执行工作长效机制建构下的立审执衔接问题研究》,《法律适用》2019年第11期。

^③ 参见景汉朝:《中国司法治理下涉诉信访基本理论与实践出路》,《中外法学》2024年第6期。

^④ 参见张文龙:《系统论法学视角下的多元解纷机制》,《江汉论坛》2024年第1期。

^⑤ 参见顾培东:《国家治理视野下多元解纷机制的调整与重塑》,《法学研究》2023年第3期。

缓和,才算真正实现“案结事了”。^①因此,提升司法实质化解矛盾纠纷能力成为法院工作的重点。(1)要注重提高服判息诉率。法院在审理案件时,不仅要严格依法裁判,还应在裁判说理中兼顾事理与情理,使当事人能够理解裁判理由,接受裁判结果。(2)要重视执行实效。判决的真正价值在于落实,若裁判结果无法执行,则权利就会停留在纸面。为此,应进一步完善财产查控、信用惩戒等措施,形成对失信行为的约束。同时,结合案件实际采取分期履行、和解执行等灵活方式,提高案件的实际执结率和自动履行率,确保裁判结果真正兑现。(3)要健全解释疏导与心理干预机制。对于久调不息或缠诉缠访的案件,单纯依赖裁判往往难以彻底化解矛盾纠纷。法院应当通过释法说理引导当事人正确理解法律规定,并在必要时引入心理疏导或社会工作力量。通过“事心双解”,既能解决法律争议,也有助于缓和社会矛盾,减少程序内耗。

3.加强司法对非诉解纷的支持指导。在“调解优先、分层递进、司法兜底”的矛盾纠纷多元实质性化解工作体系中,人民法院凭借对国家法律的专业认识,不仅承担终局裁判职能,还履行支持和指导非诉解纷机制的职责,推动多元解纷体系在法治轨道上高效协同运行。从职能属性来看,人民法院在司法审判中形成的法律适用经验、裁判规则阐释及典型案例总结,构成非诉解纷机制规范化运行的重要法治资源。^②非诉解纷机制涵盖人民调解、行政调解、行业调解等多元形态,其运行效能的核心在于能否与国家法律体系保持衔接。人民法院可以通过发布指导性案例、出台非诉解纷法律适用指引等方式,将抽象的法律条文转化为具象的解纷规范,为非诉解纷主体提供明确的法律适用标准,避免因法律理解偏差而导致调解协议无效或争议反复,确保非诉解纷结果的合法性与权威性。此外,人民法院还需要构建常态化的司法与非诉解纷协同机制。例如,通过在诉讼服务中心设立非诉解纷指导窗口、建立法官与非诉解纷组织的对口联络制度等,实现对非诉解纷工作的实时指导与动态监督;对非诉解纷过程中遇到的复杂法律问题,提供快速法律咨询支持,确保矛盾纠纷在非诉阶段得到合法高效化解,从而真正发挥多元解纷体系的整体效能。

四、新时代矛盾纠纷实质性化解的司法实践

司法审判是新时代矛盾纠纷实质性化解的关键实践载体。展望未来,有必要以《中共中央意见》相关要求为指引,立足职能定位,主动对接社会治理现代化需求,通过解纷力量整合、机制革新与功能拓展,破解“程序空转”“案结事了”等司法困境,推动矛盾纠纷实质性化解的理论与制度体系落地见效。

(一)推进解纷力量资源整合

1.在党委领导下,加强人民法院与政府部门、社会力量的协调联动,推进综治中心规范化建设。在推进国家治理现代化的过程中,司法机关整合解纷资源需以党委领导为根本政治保障,构建“党委统筹、司法引领、多元共治”的协同治理体系。综治中心作为推进平安中国建设的关键平台,在整合纠纷解决资源、实现矛盾纠纷“一站式”化解等方面发挥着重要作用。协同推进其规范

^① 参见崔永东:《新时代司法公信力的基本要素及其实现途径》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2024年第1期。

^② 参见曹庭:《“枫桥式人民法庭”建设的运作逻辑与优化路径》,《法学评论》2025年第3期。

化建设,能有效打破部门协同壁垒,将分散治理要素转化为系统治理能力,推动群众诉求及矛盾纠纷的全链条解决,提升治理效能,意义重大。^① (1)司法机关应坚持能进全进原则,全力配合党委统一领导与党委政法委统筹协调,做好进驻工作。选派专业法官与司法人员组建诉讼服务团队,进驻综治中心开展指导调解、诉调对接、立案及速裁快审等工作,凝聚纠纷化解合力,把党的领导制度优势转化为预防化解矛盾纠纷的强大效能。(2)要做实依法履职。在综治中心设立诉讼服务功能区或立案窗口,严格依法立案的同时深化多元解纷。通过业务培训、案例指导等方式,加大对各类调解工作的指导力度;联合相关部门做好释明引导,推动调解先行;加强立案后委托调解,促进诉调对接实质化与简案办理快速化,实现案结事了。(3)需加大司法供给,发挥典型案例的示范引领作用,建设多元解纷案例库,为各单位依托综治中心协同化解纠纷提供指引。

2.加强和规范委托调解、先行调解。从司法机关实践维度看,需从制度构建、资源整合、程序规范三方面协同推进:(1)完善制度供给。司法机关应联合政府、行业协会等主体制定“委托调解实施细则”,明确调解组织准入标准、调解员资质认证及调解协议司法确认程序。(2)优化资源配置。依托综治中心平台建设,在街镇、村居设立巡回审判工作站或法官工作站,将调解服务嵌入基层治理网络,同时推广“共享法庭”模式,通过远程调解平台实现“数据多跑路、群众少跑腿”的目标。(3)规范程序衔接。建立调解、诉讼无缝对接机制,明确调解期限、调解失败转立案程序及调解材料证据效力。^②

(二)加强行政争议实质性化解

1.强化司法审判对依法行政的监督作用。司法机关监督政府依法行政,对于推进法治政府建设、保障公民合法权益、维护社会公平正义具有重要意义。司法机关应从多方面着手,强化对依法行政的监督。在案件审理过程中,要严格审查行政行为的合法性与合理性,准确适用比例原则,在尊重行政机关首次判断权的同时,对于明显违法或不当的行政行为,坚决依法予以纠正,如判决确认违法以及撤销、变更行政行为等,发挥司法裁判的指引与规范功能。要利用好司法审判大数据,定期统计分析行政机关的执法情况,包括行政负责人出庭率、行政行为违法率、败诉后整改情况等,向行政机关及其上级部门通报,助力其完善执法标准与流程,实现行政执法的规范化。要梳理行政诉讼高发领域问题,与行政机关联合调研,共同探索预防行政争议的有效举措,推动行政决策的科学化与民主化。

2.深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革。深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革,是优化司法资源配置、破除行政干预壁垒、提升行政审判质效的关键路径,对实现“案结事了+政通人和”的目标具有战略价值。(1)以“争议性质+社会影响”为双重标准优化级别管辖,对涉及重大公共利益、跨行政区划或可能引发群体性事件的案件,明确由上级法院直接管辖,并通过发布典型案例统一裁判尺度。(2)以“专业化分工+信息化支撑”推进集中管辖,在生态环境、市场监管等重点领域设立专门审判庭,同步搭建跨法院数据共享平台,实现类案检索、证据调取、裁判文书生成的全流程智能化。(3)以“随机分案+利益回避”完善异地管辖,通过跨区域法院间的案件轮转机制与异地法官回避制度,结合《最高院指导意见》中“禁止人为拆案”“合

^① 参见闫柏:《全面推进综治中心规范化建设 不断夯实更高水平平安中国建设根基》,《学习时报》2025年9月12日。

^② 参见蒋惠岭:《论非诉讼纠纷解决机制的司法属性》,《政法论丛》2024年第5期。

并审理关联争议”等要求,确保异地审理既保持形式中立,又实质提升解纷效率,最终形成“层级清晰、专业集约、中立公正”的行政审判新格局。

3.发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。行政复议在化解行政争议方面,具备专业性、高效性、低成本等优势,充分发挥其作为化解行政争议的主渠道作用,有利于将大量行政纠纷化解在行政系统内部,减轻法院诉讼压力,促进矛盾纠纷的实质性解决。司法机关应尊重复议机关的首次判断权,在诉讼阶段重点围绕复议决定的程序合法性、事实认定与法律适用展开审查,避免“二次审理”替代“首次判断”,实现司法审查的谦抑与聚焦。^①同时,还应推动行政复议制度与审判机制的深度衔接,对复议机关未实质性化解的矛盾纠纷,法院在立案阶段即开展法律释明,引导当事人选择更高效的解纷路径;对复议决定存在事实认定不清、法律适用错误的,通过发送司法建议、通报典型案例等方式,督促复议机关纠偏补正,形成复议前置过滤、诉讼终局兜底的梯度解纷体系。^②此外,司法机关还需推动行政复议与调解、信访等机制的协同,对复议过程中发现的普遍性执法问题,联合行政机关开展专项整治,从源头减少争议产生。

(三)加强诉讼服务工作

1.构建高效便民、智慧精准的诉讼服务体系。习近平总书记强调:“法律不应该是冷冰冰的,司法工作也是做群众工作。”^③构建高效便民、智慧精准的诉讼服务体系,对于满足人民群众多元司法需求、提升司法公信力、促进矛盾纠纷实质性化解意义重大。构建该体系要着重从以下两方面入手:(1)要强化线上服务功能。持续优化诉讼服务平台,推进网上立案、缴费、证据交换、庭审等诉讼环节全流程在线办理,确保线上“一网通办”,让群众诉讼不受时间、地域阻碍;深化12368诉讼服务热线建设,配备专业客服,实现案件查询、法律咨询、联系法官等功能“一号通办”,提供及时高效服务。(2)要推进智慧精准服务。利用大数据分析当事人诉讼行为、案件类型分布等信息,精准预测纠纷趋势,为当事人提供个性化诉讼风险提示与解决方案;研发人工智能辅助系统,辅助法官进行类案检索、法律适用分析等,提高审判效率与质量,为构建高效便民、智慧精准的诉讼服务体系提供有力支撑。

2.加强司法文书标准化建设。司法文书是审判权运行的终端载体,其标准化程度直接决定裁判结果的可理解性、可接受性与可执行性,进而影响矛盾纠纷能否在“最后一公里”得到实质性化解。司法机关应以“要素化、结构化、智能化”为路径,重塑文书生产流程。(1)全面推广使用最高人民法院发布的“要素式”起诉状、答辩状等示范文本,将常见案由的起诉状、答辩状、裁判主文分解为不可缺省的要素字段,实现其与电子卷宗、证据交换、类案推送系统的自动回填与校验,杜绝因信息缺口而引发执行争议。(2)建立“说理强度分级”模板,针对简易案件推行“要件—结论”简式说理方式,对疑难复杂或新类型案件强制适用“争点—论证—价值衡量”繁式说理方式,并嵌入类案检索结果引用提示,增强裁判可预测性,降低当事人心理预期落差。(3)将文书标准化嵌入多元解纷流程,诉前调解阶段即向当事人推送要素式起诉状示范文本,引导其一次性完整表达诉求,调解协议同步生成可执行的标准条款,减少因条款模糊而导致的申请强制执行。

^① 参见周佑勇:《行政复议的主渠道作用及其制度选择》,《法学》2021年第6期。

^② 参见王红军:《行政机关自我纠错的法治实践与制度构建》,《法学评论》2025年第5期。

^③ 习近平:《全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法》(2013年2月23日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第23页。

3.推进在线法庭、共享法庭建设,深化巡回法庭工作机制改革。在线法庭、共享法庭打破了时间与空间限制,使得当事人异地参与调解、司法确认和诉讼成为可能,极大提升了司法便利性,降低了当事人的诉讼成本。巡回法庭工作机制改革推动审判重心下沉,充分发挥便民诉讼、息诉解纷功能,将矛盾纠纷化解在基层。对此,司法机关应加强数字化技术运用,构建稳定、高效的在线诉讼平台,实现与人民调解组织、行政调解组织等的互联互通,让当事人能便捷地参与线上调解、庭审等诉讼活动。同时,强化平台的司法确认功能,保障调解协议的法律效力。还要注重平台的推广与人员培训,提升当事人、调解员等对在线法庭、共享法庭的接受度与实操应用能力。深化巡回法庭工作机制改革,需明确巡回法庭的案件管辖范围,进一步下沉审判力量,增加巡回审判的频次与范围。加强巡回法庭与当地基层组织的协作,共同开展矛盾纠纷化解工作。建立健全巡回法庭与上级法院的沟通协调机制,统一裁判尺度,提升审判质效,充分发挥巡回法庭在矛盾纠纷预防化解中的重要作用。

(四)深化执行体制改革

1.严格规范执行行为。严格规范执行行为是人民法院将宣告性权利兑现为实在利益的关键环节,更是阻断衍生案件、次生矛盾生成的重要管控手段。其意义不仅仅在于兑现胜诉权益,更在于以看得见的方式输出规则预期、修复社会关系。^①在终结本次执行(以下简称“终本”)程序与善意文明执行的双重维度下,司法机关需以制度刚性约束权力运行边界,以程序规范消解执行风险,以价值平衡彰显司法温度。在“终本”程序规范层面,应严格落实“防止程序空转”的要求,建立“终本”案件动态复查机制。对因无财产可供执行而“终本”的案件,需定期通过大数据平台核查被执行人的财产线索,对发现可供执行财产的立即恢复执行,避免“‘终本’即终结”的实践异化现象。同时,强化“终本”案件的司法公开,向当事人推送财产调查、“终本”裁定等关键节点信息,以程序透明倒逼执行规范。在善意文明执行层面,需构建“刚性执行”与“柔性治理”的平衡机制。对涉企案件,应优先适用“活封活扣”措施,允许被执行企业通过信用承诺、分期履行等方式维持经营,避免因机械执行而引发企业倒闭、职工失业等次生矛盾。对涉及民生权益的案件,则需要建立执行救助和社会帮扶联动机制,对确无履行能力的被执行人,通过司法救助基金、社会慈善资源等渠道破解申请人生活困境,实现执行法律效果与社会效果的统一。

2.坚持立审执一体化。立审执一体化是新时代人民法院践行“公正与效率”工作主题、实现矛盾纠纷实质性化解的关键环节,其核心价值在于将案结事了从裁判宣告延伸至权益兑现,从源头上压缩执行案件增量,防止“法律白条”侵蚀司法权威与群众信任。人民法院必须立足司法职能,以系统思维推动立案、审判、执行各环节协同运行,把可执行性作为审判质量的重要评价维度,实现裁判与执行的无缝对接与良性互促。^②(1)强化裁判文书可执行性审查。在审判阶段嵌入执行风险评估模块,对涉及财产给付、行为履行的案件,通过类案检索和要素审查机制预判执行难点,并在裁判文书中明确履行方式、期限及违约责任,为后续执行环节奠定基础。(2)完善判后督促履行制度。建立由法官主导、调解员协同的履约跟进机制,对调解结案的案件设置履行提醒期,通过电子送达平台推送履行告知书,对涉企案件联合工商联、行业协会开展信用预警,推动

^① 参见邱星美:《终结本次执行制度的创新与未来设计——兼评民事强制执行法草案第83条第1款第8项》,《中国政法大学学报》2023年第2期。

^② 参见黄文俊、王富博、刘永存等:《新时代人民法院“执源治理”问题研究》,《中国应用法学》2023年第6期。

当事人主动履行义务。(3)深化立审执各环节的协同联动,在立案阶段引入执行要素采集表,提前掌握案件涉及的执行相关信息;审判阶段建立执行预案同步生成制度,针对可能出现的执行问题制定应对方案;执行阶段强化审判部门与执行局的会商协作,及时沟通案件审理细节,提升执行效率与精准度。

(五)加强涉诉信访化解工作

1.推动调解工作与信访工作协调联动。调解与信访的联动本质上是司法权与社会治理权的协同,通过信息互通、程序衔接、资源整合,形成预防、调解、化解、反馈的闭环机制,可有效破解“信访不信法”“程序空转”等治理困境。在具体实践中,(1)强化源头预防与前端分流。依托综治中心、信访中心等平台,建立“信访入口—调解组织—司法确认”的快速通道,对适宜调解的涉诉信访事项,由信访部门引导至人民调解、行政调解或行业性专业调解组织,司法机关通过驻点指导和在线支持提供法律指引,确保调解程序合法、结果权威。(2)深化程序衔接与效力保障。对调解成功的协议,司法机关应开通司法确认绿色通道,赋予其强制执行力;对调解失败或当事人反悔的案件,及时导入诉讼程序,避免久调不决损害当事人权益。^①(3)完善信息共享与风险预警。通过统一矛盾纠纷信息管理系统,实现调解组织、信访部门与司法机关的数据互联,对高发频发、潜在激化的矛盾类型进行动态研判,为类案治理提供决策依据。

2.深化推进“有信必复”工作,完善涉诉信访终结报备审查标准。这样既能够切实保障群众的合法权益,提升司法公信力,让人民群众感受到司法的公平正义与人文关怀;又有助于规范涉诉信访工作,推动信访工作法治化进程,确保信访问题得到妥善、高效解决。司法机关深化推进“有信必复”工作,应细化完善涉诉信访事项接收、登记、交办工作流程和制度,确保每一封群众来信、每一次来访都能得到妥善记录与分流。严格落实领导干部接访、带案下访等包案制度,对群众反映的诉求做到“件件有回音、事事有结果”,增强依法解决的实效性和权威性。在完善涉诉信访终结报备审查标准方面,要明确审查主体职责,细化审查标准,严格审查程序。坚持以事实为根据、以法律为准绳,对事实证据清楚、法律适用正确的,在做实“三到位一处理”的基础上落实公开听证要求,然后按规定申报终结,使得涉诉信访终结程序经得起检验,从而维护司法程序的严肃性与权威性。

3.健全律师代理申诉制度。健全律师代理申诉制度是对申诉权法治化保障的制度性补强,其意义不仅在于以专业过滤替代无序信访,而且在于将申诉从“情感宣泄”转化为“法律对话”,在冤假错案发现、程序瑕疵弥合与司法公信力修复等方面形成倒逼机制,进而把矛盾消解于再审启动之前。司法机关应积极完善便民工作机制,依托公益性法律服务机构、法律援助机构,借助网络平台、法律服务热线等,为当事人寻求律师服务和法律援助开辟多元渠道。完善律师驻点工作制度,由律师协会派驻律师开展法律咨询等工作,引导未委托律师的申诉人获取专业法律帮助。规范律师代理申诉法律援助程序,申诉人向对应法律援助机构提出申请,机构审查符合条件后为其指派律师,并函告司法机关。同时,完善申诉立案审查程序,尊重代理申诉律师意见,保障律师的阅卷权、会见权与人身安全。

^① 参见景汉朝:《中国司法治理下涉诉信访基本理论与实践出路》,《中外法学》2024年第6期。

五、结 语

新时代矛盾纠纷实质性化解的理论与实践,不仅是对我国传统治理智慧的传承、对马克思主义法治理论的创新发展,而且构建了符合中国国情的现代化矛盾纠纷化解体系。面向未来,中国法治建设将从“形式正义”向“实质正义”深度转型,它不再仅仅追求“案结”的程序终点,更以“事了、人和”为价值目标,通过修复社会关系、化解群众“心结”,从源头上减少社会矛盾存量、遏制社会矛盾增量,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供坚实的法治支撑,最终实现社会和谐稳定与人民幸福安康的有机统一,为世界范围内矛盾纠纷化解的理论与实践创新提供独具特色的中国方案。

Abstract: Under the guidance of Xi Jinping Thought on the Rule of Law, the substantive resolution of contradictions and disputes has become a crucial task in the construction of the rule of law and national governance in the new era, featuring distinct attributes of diversity, people-centeredness and systematicness. Its theoretical origins include the Marxist theory of contradictions, the strategy of governing the country by law and the traditional culture of “harmony as the most precious”. Its practical origins contain the “Ma Xiwu trial method”, the “Fengqiao Experience” in the new era, and the construction of dispute resolution mechanisms. And with the continuous improvement of multiple dispute resolution system and the deepening of governance idea, the substantive resolution of contradictions and disputes has been officially confirmed from the institutional perspective. The core essence of substantive resolution of contradictions and disputes includes upholding the leadership of the Communist Party of China, taking the people’s sense of fairness and justice as the value criterion, and constructing a multiple dispute resolution path with priority to non-litigation based on national conditions, and so forth. It is necessary to build a substantive resolution system of contradictions and disputes characterized by “mediation first, hierarchical progression, and judicial support as the bottom line”, strengthen governance effectiveness through front-end prevention, mid-end diversion, and back-end connection, and clarify the judicial practice paths from aspects such as the integration of dispute resolution resources, substantive resolution of administrative disputes, optimization of litigation services, reform of the enforcement system, and resolution of litigation-related petitions. This provides support for solving judicial dilemmas such as “heavy caseload with insufficient judicial personnel” and “procedural idleness”, and promotes the modernization of national governance.

Key Words: substantive resolution of contradictions and disputes, Fengqiao Experience, multiple dispute resolution system, substantive justice
