

# 人民法庭的职能定位与路径优化

苗振钢

华北电力大学(保定), 河北 保定

收稿日期: 2022年1月10日; 录用日期: 2022年2月4日; 发布日期: 2022年2月11日

## 摘要

人民法庭作为基层人民法院的派出机构, 在及时就地化解矛盾纠纷中发挥着重要作用。然而, 伴随着法治化进程的不断加快, 出现了原有人民法庭职能定位不清晰、保障缺位以及联动不足的现实情况, 阻碍了人民法庭在基层社会治理中的作用发挥。为此, 必须立足人民法庭的司法职能, 深度嵌入社会治理; 深化“诉调对接”, 促进纠纷化解; 强化人才保障, 加大支持力度; 通过多元联动, 不断推进乡村基层社会治理能力的现代化。

## 关键词

人民法庭, 职能定位, 路径优化

# Function Orientation and Path Optimization of People's Court

Zhengang Miao

North China Electric Power University, Baoding Hebei

Received: Jan. 10<sup>th</sup>, 2022; accepted: Feb. 4<sup>th</sup>, 2022; published: Feb. 11<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

As the dispatched office of the grass-roots people's court, the people's court plays an important role in resolving contradictions and disputes in time and place. However, with the continuous acceleration of the process of rule of law, the actual situation of unclear functional orientation, lack of guarantee and insufficient linkage of the original people's court has hindered the role of the people's court in grass-roots social governance. Therefore, we must be based on the judicial function of the people's court and deeply embedded in social governance; deepen the "connection between litigation and mediation" and promote the resolution of disputes; strengthen the guarantee of talents and increase support; through multiple linkage, we will continue to promote the moder-

nization of rural grass-roots social governance capacity.

## Keywords

People's Court, Function Positioning, Path Optimization

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 人民法庭的历史发展

人民法庭制度确立于 1954 年，最早出现在《人民法院组织法》第十七条，该条对人民法庭的设立和效力都作了明确的规定。随着改革开放的迅速发展和乡村振兴进程的不断加快，人民法庭设置场域不断增加，辐射范围也囊括了农村和城乡结合部。经过 60 多年的稳步发展，人民法庭在平息争讼的过程中起到重要作用，通过化解纠纷、普法教育等手段，加深了村民群众对法律的了解，使法律根植于人民心中，让法律真正成为人们自觉遵守和普遍遵守的行为准则，为法治乡村建设提供坚实的后盾。在新形势下，人民法庭的建设发展应与乡村振兴目标相契合相呼应，助力农村基层社会治理的现代化。

## 2. 人民法庭职能运行中存在的问题

### 2.1. 定位模糊：参与基层社会治理能力有待提高

近年来，农村矛盾纠纷日益尖锐，案件数量大幅上升，致使法院解决纠纷的效率下降，当事人无法获得及时的救济，传统中心法庭的便捷性大大下降。而乡镇法庭的设立有利于就地化解纠纷，乡镇法庭通过内设人民陪审员和人民调解员，可以开展法律咨询、诉前引导、诉前调解工作，满足了公民多样化的司法需求。然而乡镇法庭在化解基层矛盾中的效果并不乐观，作用不能得到充分的发挥，主要表现为 [1]：第一，宣传不足，乡镇村民受传统观念以及村规民约影响，不了解、不信任人民法庭，在产生矛盾纠纷时，当事人更愿意找中心法庭来解决问题，人民法庭不能充分参与基层社会治理，无法及时化解矛盾纠纷。第二，由于部门人民法庭地理位置上的不明显，距离地方人民法院较近的当事人往往选择直接前往法院寻求争议解决，导致人民法庭收案数量大大降低。第三，人民法庭的调解作用发挥不充分，现有人民陪审员人数紧缺，尽管现在的人民陪审员大多是宗族的组长和乡镇府的干部，在村里有一定的社会地位和威信，但相较于专业的法律从业者仍缺乏专业的法律知识和调解技巧。

### 2.2. 案多人少：办案压力巨大，司法服务力量薄弱

“案多”是现阶段我国法治进程存在于各基层法院的一个普遍问题，人民法庭作为基层法院的派出机构和组成部分，是人民法院审判工作的前沿阵地，更是担负着大量民事纠纷案件的审理任务 [2]。随着司法改革举措的推进，法官额制改革使得法院的人员组成结构发生较大变化。为了弥补员额法官数量的不足，乡镇法庭的法官大部分是由基层人民法院派驻所辖乡镇法庭。所以这些员额法官不仅要承担原所属法院的审判工作，还要承担乡镇法庭的办案工作。每周一次的下乡指导与不定时的业务咨询，无形中增加了员额法官的办案压力。近年来，乡村中的矛盾纠纷种类也日渐繁杂，不仅仅局限于先前简单的土地承包流转纠纷、婚姻家庭矛盾纠纷、宅基地纠纷，还会出现确认劳动关系纠纷、产品质量责任纠纷等新形势、新情况，导致调解员不得不花费时间了解相关法律前提，大大减少了矛盾纠纷化解的数量。

### 2.3. 保障缺位：办公硬件短缺，财政支持力度不够

人民法庭的发展需要充足的人、财、物配备和保障，然后现有的法庭大多在人员待遇保障、安全保障及基础设施保障落实上不到位，乡镇法庭财力物力保障存在一定程度的不足。尽管最高人民法院通过司法解释的形式不断强化人民法庭的功能地位，但对经费等问题却始终缺乏具体细致的规定，导致法庭没有相应经费支撑。现有的人民调解员工资水平也普遍较低，其在调解一个案件的过程中，往往需要多次前往当事人家中了解案件事实和本人意愿，在没有油补、交补的现实情况下，一定程度上损伤了参与工作的积极性。

### 2.4. 联动不足：协同治理不畅，社会资源引入不足

乡镇法庭作为乡村诉讼服务的供给者，其“案多人少”的现实状态不能满足出社会转型阶段的需求。现如今社会矛盾种类繁多且复杂，需要引入社会资源，建立多元化纠纷解决机制。现在人民法庭受理案件后，经常被邀请或委托的机构大多为人民调解委员；其次是村(居)委员会，还包括派出所、乡(镇)政府、司法所、交警大队、保险公司等社会主体。然而农村基层矛盾纠纷的化解需要诉讼模式和非诉模式的结合，更需要“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在最前面”。因此，人民法庭在发挥自身职能的同时，还要积极联合利用社会资源，联动行政机关、社会组织、基层自治组织等，为农村基层社会治理创造多元联动平台。

## 3. 人民法庭的职能重构与完善路径

### 3.1. 立足司法职能，嵌入社会治理

与党委和政府乡村治理的职能相比，人民法庭的本色和优势是其司法职能，故其第一职能定位应当为司法保障，善用法治思维和法治方式化解基层矛盾纠纷，为群众提供司法公共产品[3]。为了更好地发挥人民法庭在基层法治建设的重要作用，人民法庭在行政管理上应实行双重领导，即在人民法院对基层法庭行使行政管理职责的同时，乡镇党委对基层法庭的日常行政事务也具有管理上的权限，有效消除日常管理上的盲区。人民法庭在乡村治理中，应当秉持能动司法理念，主动承担起甚至主导基层纠纷化解的重任[4]。通过扎根基层，运用司法调解对当事人诉诸法庭的案件予以引导，指导人民调解确保调解结果的合法性，坚持履行调解的重要职能源头化解，满足乡镇基层群众第一时间第一线的诉讼服务需求；通过以基层法庭为中心，进行法治教育宣传、参与社会综合治理、联络人民陪审员满足乡村社会的司法需求，不仅扮演定分止争的调解员，还作为法治教育的宣传员，民意社情的调查员。

### 3.2. 深化诉调对接，促进纠纷化解

在当前基层矛盾持续多发的情况下，基层法院审判压力持续上升，必须发挥好人民法庭诉调对接的平台功能，将部分诉讼案件在诉前通过调解、和解等方式源头解决，缓解诉讼压力，利用多元化纠纷解决机制做到诉调对接。外部联合乡镇党委、政府等机关，内部邀请新乡贤参与法治乡村建设，内外合作、多元联动、优势互补，坚持源头化解。开发现代化诉调对接平台，可以打通互联网和法院专网之间屏障，在当事人、人民法庭、民调机构等多方之间建立纠纷受理、分流、调解、跟踪的一站式平台，可以实现网上咨询、委派、邀请调解、多方视频调解等工作，结合诉讼服务网、法院审判系统，实现各应用互联互通、信息共享，形成非诉衔接大数据库为各方治理主体提供决策的科学依据。

### 3.3. 强化人才保障，加大支持力度

法院应当积极协调乡镇党委、政府等部门拓宽资金来源，提高人民陪审员的收入，解决其交通工具

和交通费用问题，并实行激励制度，对乡村纠纷化解工作出色的人民陪审员给予适当物质奖励和精神奖励，提高其工作的积极性和荣誉感。另一方面，应当加强对人民陪审员的遴选和培训，做好人民陪审员的培训工作，确保培训的专业性、长期性。通过定期组织辖区内陪审员参加线上、线下的培训，发放书籍，参加讲座；培养陪审员的法治思维，进而全面提升工作质效。

### 3.4. 实现多元联动，坚持源头化解

由于人民法院的日常办公地点由乡镇政府负责解决，因此人民法院的办公设施、日常管理与生活离不开乡镇政府的支持，在政府的办公场所内，法庭可以对于当事人诉诸乡镇政府遇到法律问题可以提供咨询，两者之间可以展开有限的司法合作；除此之外，人民法院还可以通过向乡镇政府发送司法建议的方式建立沟通机制，由法庭总结一段时间内典型案件所反映的乡村治理风险<sup>[5]</sup>，发送建议书提醒乡政府重点关注，加强事前防范。同时，人民法院还可以与民间调解组织、司法所等组织进行交流合作，建立多元化调解机制。在乡村治理领域纠纷化解环节，人民法院将原本的“定分止争”延伸到“基层治理”，重构以人民法院为中心、多元联动共同推进的基层治理新兴格局。

## 4. 结论

人民法院的设立满足了人民群众对司法的多样化需求，体现了司法为民的导向性。新时代下通过对人民法院的功能结构和职能定位的再审视，有利于找到制约目前我国人民法院发展的现实困境。通过深度分析其现实困境并进行合理规制，有利于不断推进诉源治理规范化，促使我国人民法院朝着系统化、制度化方向发展。

## 参考文献

- [1] 赵风暴. 准确把握人民法院的职能定位[J]. 理论视野, 2018(12): 40-43.
- [2] 池建华. 乡土司法中的法、理、情[J]. 西北工业大学学报(社会科学版), 2016(4): 1-5, 74.
- [3] 李凌云. 新时代人民法院参与乡村治理的司法逻辑——基于北京市 Z 人民法院的分析[J]. 福建行政学院学报, 2018(3): 71-78.
- [4] 陈刚. 论基层人民法院法官的司法伦理建设[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽大学, 2015.
- [5] 张丽丽. 新时代人民法院参与乡村治理的理论逻辑与反思[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2019, 49(2): 46-53.