

践行新时代“枫桥经验” 推进民事检察环节矛盾纠纷化解



浙江省人民检察院党组成员、
副检察长 孙颖

今年是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和发展“枫桥经验”20周年。60年来,“枫桥经验”不断发展、历久弥新,是新时期坚持党的群众路线和社会治理的重要经验,也是检察机关答好

“时代必答题”的根本遵循。民事检察作为检察机关矛盾纠纷化解的重要载体,要把握好新时代坚持和发展“枫桥经验”的科学内涵和时代特征,将矛盾纠纷化解贯穿于工作始终,不断加强、规范民事检察和解、息诉等工作,助推矛盾纠纷诉源治理,依法保障人民群众合法权益,全力维护社会和谐稳定。

第一,立足民事检察职能,将矛盾纠纷实质性化解贯穿监督办案全领域全过程。在依法公正办理案件的同时,要把“定分止争”作为检察履职的重要价值追求,实现监督办案各环节、全领域有效覆盖。生效裁判监督案件,往往历经多次审理,争议较大、矛盾较深,案结难了事,检察机关在加强诉讼监督、维护司法公正的同时,要更加注重矛盾纠纷的化解和社会关系的修复。既力促和解,帮助当事人最大程度实现权

益,又充分释法说理,引导当事人接受法院正确裁判,多举措定分止争。长期以来,“赢了官司执行难”不仅是困扰人民群众的烦心事揪心事,也影响着司法的公信力。检察机关要以民事检察执行和解为有力抓手,通过释明法理、讲明情理等,帮助当事人消除对立、寻求对策、实现权益。民事支持起诉的对象多为老年人、残疾人、农民工等特殊弱势群体,办理支持起诉案件,要把诉前、诉中引导和解作为重中之重,着力将矛盾纠纷化解关口前移、解决在当地,维护弱势群体权益的同时,最大限度减少弱势群体讼累,实现弱势群体维权、社会关系修复与节约司法资源的有机统一。

第二,创新多元解纷模式,注入矛盾纠纷化解新动能。坚持和发展新时代“枫桥经验”,创新运用民事检察“和

解+”工作模式,不断推动矛盾纠纷化解工作走深走实。一是“和解+调查”,找准矛盾症结。全面查明案件事实是司法评判、阐法释惑的基础,也是矛盾纠纷化解的重要前提。办案中要充分行使民事调查核实权,采用审查原卷宗、调查走访、技术鉴定等手段厘清焦点问题,查明事实真相,夯实矛盾纠纷化解的工作基础。二是“和解+听证”,搭建对话平台。深化运用公开听证,着力提升社会监督参与度与司法公信力,以听证促公开公信,推动当事人从“对立”走向“对话”,用“看得见”的方式助力引导矛盾纠纷化解。三是“和解+司法救助”,暖民心纾民困。在办案过程中,要强化救助意识,积极开展民事检察环节的司法救助工作,将和解与司法救助相结合,让人民群众真正感受到检察温度。四是“和解+调解”,有效化解

讼累。充分发挥检察和解与法院调解联合作用,通过联席会议、会签文件等形式,建立完善信息共享、案件会商、联合调处等协作配合机制,在化解矛盾纠纷、维护社会和谐稳定中实现优势互补、同频共振。

第三,延伸工作触角,做深做实做细诉源治理。在监督办案基础上,要积极延伸工作触角,不断提升促进诉源治理的参与度、覆盖度、贡献度。一要健全体制机制,打造特色品牌。坚持把品牌创建作为推进工作的有力引擎,不断建立健全矛盾纠纷化解机制,推动民事检察和解等工作规范化、常态化,奋力打造一批具有本地特色的品牌。二要坚持多元共治,凝聚治理合力。借力专业力量,注重发挥专家学者、特邀检察官助理等专业力量的能动作用,为办案提供支持。深化与群团组织的协作,联动

妇联、工商联等人民团体、社会组织,充分发挥其在化解民事矛盾纠纷方面的积极作用。探索构建协同治理新平台,加强民事检察与基层治理的良性互动,充分利用社会解纷资源,探索搭建信息共享、线索移送、矛盾化解多跨联合机制平台。三要深化以案促治,推进长效常治。聚焦发现个案背后的深层次社会问题,充分运用检察建议等督促相关部门依法履职。认真落实“谁执法谁普法”责任,强化普法宣传引领社会治理意识,在助推诉源治理中彰显检察担当。

高质效办好每一个案件,不仅要把案件“结出去”,解决诉求;更要有“定分止争”的境界,解开心结。民事检察要坚持以人民为中心,在矛盾纠纷实质性化解、推进源头治理中做好服务人民这篇大文章。

以监督促和解 打通司法为民“最后一公里” 在支持起诉中践行新时代“枫桥经验”

□浙江省嘉兴市秀洲区人民检察院 谷健



民事执行监督是检察机关民事诉讼监督工作的重要组成部分,对于保护当事人的合法权益,维护司法权威具有重要意义。民事执行监督又处于诉讼末端,是当事人穷尽法院救济途径后的最后手段,最终能否定分止争、案结事了,成为检验办案质效的重要“试金石”。结合我院成功办理的鹿某和吴某机动车交通事故责任纠纷执行监督案,笔者认为,检察机关在开展民事执行监督中既要严格依法履职、维护法律权威,又要积极依法能动履职,促成矛盾纠纷化解。两者并行不悖,相辅相成。

一是把握好民事执行监督职能定位。民事执行权作为一种重要的公权力,既包含能决定实体权利可否实现的裁定、决定权,也包含能否实现实体权利的公务行为。民事执行活动存在违法时,不仅当事人的合法权益无法得到维护,更是直接影响法院的权威,损害司法的公信力和法律适用的严肃性。检察监督在性质上是对公权力进行监督,民事执行监督的基本任

务与宗旨就是维护国家法律在执行程序中的统一与正确实施,制止和纠正影响法律实施的执行违法问题,特别是群众反映较为强烈的重点突出问题。与其他民事检察工作一样,民事执行监督也是对民事法律问题的判断和民事法律规定的适用,并直接涉及当事人合法权益的保护问题。办好民事执行监督案件,应当坚持法定性标准和必要性标准相结合。既要正确理解法律,准确适用法律,又要充分运用调查核实权,吃透案情。在办理鹿某和吴某执行监督案时,涉及法院间的跨省委托执行,时间跨度长,法律变动大,申请人权益一直无法充分救济,法院之间就委托事项存在争议。对此,我们远赴外省调查取证,以法理明事理,向本地法院发出检察建议,纠正法院急于履职的违法情形,监督法院立案执行。

二是坚持把矛盾化解理念贯穿办案始终。检察机关作为法律监督机关和司法机关,践行新时代“枫桥经验”,有助于从根本上提升检察工作质效,推动社会治理。要将妥善化解矛盾纠纷作为民事执行监督的重要价值追求,落实于案件办理的各个环节。充分运用法治思维、法治方式,创新工作方法,分析纠纷根源、把握纠纷本质,让检察监督成为值得当事人信赖、乐意选择的纠纷解决方式,切实满足广大人民群众多元、高效、便捷的解纷需求。在办理鹿某和吴某执行监督案时,经实地走访,进一步了解到申请人鹿某一家系老夫妻抚养

年幼的孙子、孙女,因本案执行停滞长达八年,生活拮据;被执行人吴某承担刑事责任后已服刑期满,现在有了稳定的工作和收入,经过释法说理,被执行人表达了履行意愿。考虑到鹿某面临的实际困难,我院启动司法救助程序,向其发放救助金,缓解其燃眉之急。这些工作为后期的执行和解打下了坚实的基础。

三是注重与法院的协同互动。在民事执行监督中,检察机关与法院在价值追求上是一致的,都是为了切实解决执行难、执行乱等难题,维护法院裁判的权威,依法保障当事人的合法权益。检察机关要加强与法院之间的沟通协调,形成良性互动,在矛盾纠纷实质性化解上形成合力。检察机关在依法启动监督之后,对于当事人有意愿达成执行和解的,要从中间协调,善于运用检察智慧引导当事人在法律框架内达成和解。与法院相比,检察机关在调查核实过程中与双方当事人有过一定沟通,更了解案件的最新情况,可以协调利益相关方参与和达成和解。在办理鹿某和吴某执行监督案时,经与吴某进一步沟通得知,其因家庭困难,无法拿出全部赔偿款。针对案件具体情况,我院与法院同向发力,协作开展和解工作,引导当事人换位思考,经过反复沟通,最终促成双方自愿达成了分期付款的执行和解协议。之后,定期与双方沟通联系,了解赔偿进度。目前,吴某已依约支付大部分赔偿款。我院还将持续跟进,确保申请人按期拿到全部赔偿款。



向检察机关申请支持起诉的案件,申请人绝大多数诉讼能力较弱,是传统意义上的弱势群体,他们对于检察机关有依赖性,同时对案件处理结果也寄予很大希望。如何更好地在办理支持起诉案件中践行新时代“枫桥经验”、实现案结事了人和?近年来,我院对此进行了有益尝试,并取得了良好效果。笔者结合办案实际,将相关工作经验总结为以下五点:

一要调查核实与沟通并重。查清摸透案情是开展支持起诉工作的基石。检察机关在调查核实过程中,既要查清案件的基本事实,了解案件背景及有关政策,也要对双方争议问题及关联问题了如指掌。鉴于支持起诉案件的申请人收集证据的能力较弱,检察机关还应引导当事人自行收集证据,对于专业性较强或者当事人因客观原因无法自行收集的关键证据,可依法提供必要的协助。在现阶段支持起诉的申请人大多以群体为主,如果处理不当,极易引发群体性信访。为此,案件承办人首先要耐心地与申请

人沟通,稳定其情绪,还要心怀真诚,秉持客观公正立场,认真倾听其诉求,以专业精神和敬业态度赢得申请人的信任。

二要灵活运用公开听证等制度。把矛盾化解融入检察履职全过程,将和解与公开听证有机结合起来,邀请人大代表、政协委员、律师、乡贤代表等参加听证会,与检察机关一同开展释法说理工作,引导当事人理性表达诉求,同步推进办案与纠纷化解。遇到生活陷入困境的当事人,还要用好用司法救助制度,雪中送炭,让当事人感受到司法的温暖,也为矛盾的实质性化解打下基础。

三要适时引导当事人和解。和解往往是权利的妥协,甚至是让渡,所以应当充分尊重当事人的内心真实意愿,由其自愿作出最有利于自己的选择。检察机关切忌为了达到和解的目的,毫无原则地“和稀泥”。案件承办人应根据具体情况抓住合适的节点,引导当事人达成和解。我院所办理的加装电梯支持起诉案(本报今年2月8日六版曾报道)的和解过程并非一帆风顺,双方当事人在一些关键问题上分歧较大。为破解难题,我们对双方当事人心理预期及和解条件进行充分分析,提供多种解决方案,供当事人参考,以便当事人作出最有利于自身利益的选择,最终促成双方找到了利益平衡点,达成了和解。

四要携手法院协同发力。检察院与法院在民事诉讼领域是法定的监督与被监督的关系,但在参与化解矛盾

纠纷、维护社会稳定方面,检法两部门的目标是一致的。办理支持起诉案件时,要特别加强与法院的沟通与衔接,发挥各自的职能优势,相互配合发力,共同做好当事人的工作,寻求最佳解决方案。2022年,我院与富阳区法院就开展民事支持起诉工作出台了会议纪要,此次加装电梯支持起诉案能够高效顺利地以和解结案,也有赖于法院的协作配合。

五要解决纠纷背后的问题。支持起诉不是目的,化解矛盾才是目标。只有实质性地化解纠纷,解决当事人的急难愁盼,方能实现案结事了人和。在加装电梯支持起诉案中,诉前调解解决了当事人解除合同和返还工程款的问题,但把电梯建起来是当事人最关注的问题。为此,我院与街道社区、主管单位经多方协调,促成新公司接手烂尾电梯,并跟踪监督至电梯竣工,妥善解决了当事人的高楼之外,“枫桥经验”不仅注重解决当前矛盾纠纷,还注重修复因矛盾纠纷受损的社会关系,努力避免类似矛盾纠纷的再次发生。这就要求检察机关在办案过程中深入分析矛盾纠纷发生的原因,追求诉源治理,实现“办理一案,治理一片”的良好效果。在办理加装电梯支持起诉案期间,我发现老旧小区住宅加装电梯工程资金缺乏监管,存在较大隐患。为堵塞制度漏洞,我院与主管部门共同商讨对策,建立协作配合机制,督促开设资金监管账户,保障专款专用,将检察履职融入社会治理,推动民生实事落地见效。

以人民为中心 提升民事支持起诉工作质效 以个案办理促进社会治理

□浙江省诸暨市人民检察院 甄洪磊



民事检察支持起诉工作事关广大人民群众切身利益与社会和谐稳定,事关共同富裕示范区建设大局。近年来,我院积极践行新时代“枫桥经验”,坚持以人民为中心,支持农民工、残疾人、未成年人等特殊群体通过诉讼维护自身合法权益,通过多元协同化解等手段,“抓本治源”不断提升民事支持起诉工作质效。

第一,以人民为中心,优化检察履职方式。民事支持起诉工作要始终以人民根本利益为出发点,坚持群众路线。一是依靠人民群众拓展线索来源渠道。通过聘请“特邀检察官助理”“检察联络员”等多种模式,主动对接法律援助中心、律师事务所、法律服务所,加强支持起诉检察职能宣传,畅通涉弱势群体案件线索渠道。二是坚持质效导向,“应听尽听”增强司法公开。开展检察听证是检察机关践行全过程人民民主的生动体现。我院创设广泛代表各方群众利益的“村支书听证员库”,

邀请检察听证案件相关地的村支书参加,开展听证进家庭、进企业、进村社活动,切实让听证工作走到群众中去。三是发挥基层检察院服务群众的“重要窗口”作用。基层检察院利用扎根基层的优势,加强与镇村网格员、检察联络员的联系,可将检察机关的支持起诉职能融入镇村共同富裕的大局中,提升“检察+”的共治质效。

第二,融合矛盾化解,提升民事支持起诉办案质效。检察人员应坚持系统性思维,具体问题具体分析,集多元之力,就地化解矛盾,全面提升民事支持起诉办案质效。一是“支持起诉+信访矛盾化解”。如我院在办理傅某等27人劳动报酬支持起诉案中,案涉公司财产均被公安机关查封,因傅某等人20余万元的劳动报酬未及申报,导致上述款项未被列入刑事判决涉财部分优先受偿范围,信访矛盾突出。我院依法向法院提出支持起诉意见,并在诸暨市委政法委的组织协调下,与公安机关、法院共同制定工作方案,使傅某等27人的劳动报酬支付到位,傅某等人撤回起诉,矛盾纠纷圆满解决,有效化解了信访风险。二是“支持起诉+检察建议+风险提示函”。检察人员在办案过程中发现劳动者权益保障方面存在短板时,可通过专题会商,向相关企业发出风险提示函,向相关行政机关发出检察建议,帮助企业由“法治”转向“自治”,同时进一步完善劳动者权益保障制度机制。三是“支持起诉+联合救助”。对内与

控申检察等部门完善一体化协作,对外加强与妇联等部门的沟通联系,通过内外联动,构建多重保护格局。如我院在办理一起追索抚养费支持起诉案中,通过“心理疏导+司法救助+综合帮扶”的办案模式,在双方当事人均存在经济困难的状况下,积极寻求最优解,在相关部门的协助下,着力帮助抚养义务人提升工作技能,提高其履行抚养义务的能力,使申请人更好地实现合法权益。

第三,建立长效机制,积极做好疏本清源“文章”。检察机关监督办案,要“跳出案件看治理,穿透案件防未然”。一是围绕中心服务大局,充分发挥好司法职能作用,努力将矛盾纠纷化解在萌芽状态。二是建立长效机制,有效保护特殊群体合法权益。诸暨市检察院与市民政局、司法局等八部门联合出台《关于坚持发展新时代“枫桥经验”进一步推进民事支持起诉工作的意见》,细化了支持起诉案件范围、办案流程、矛盾化解等内容。通过组织召开圆桌会议等方式,与行政机关开展磋商,明确工作目标,落实主体责任,形成特殊群体权益保护共识。三是数字赋能,提升办案“智治”水平。“数字化”办案模式有效化解了传统办案模式中监督工作碎片化的局面,以点带面,实现了“办理一案,治理一片”的办案效果。例如:诸暨市检察院通过数字化办案模式,近三年以来已发现民事检察支持起诉案件线索40件,成案33件,通过依法履职,维护了一批特殊群体的合法权益。



最高人民检察院党组提出,让“高质效办好每一个案件”成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求。这也理应成为检察机关参与社会治理的基本价值追求。具体到民事检察部门,办理每个案件时,都应关注案件背后的根源性因素,兼顺情、理、法,解开群众心结;在融入社会治理方面,应不断提升检察建议质量,做好跟踪监督,促进真整改真落实。结合办案实践,笔者认为以下做法值得参考和借鉴。

一是坚持在办案中监督,在监督中办案。《人民检察院民事诉讼监督规则》规定,人民检察院在办理民事诉讼监督案件过程中,当事人有和解意愿的,可以引导当事人自行和解。检察机关作为法律监督机关,个案办理要条分缕析,兼顺法理与人情,在双方自愿的前提下,以和解的方式推进矛盾纠纷化解,综合运用检察听证、司法救助等方式,实现办案效果

最大化。如在我院办理的一起院前急救纠纷检察和解案中,检察官全面梳理案件事实,提炼关键信息,即患者拨打急救电话未告知具体地址、医院接到指派后及时出车、医院急救人员通过电话寻找患者家属,精准把握案件争议焦点。为明晰关键点,我院专门组织院前急救专家、人大代表、政协委员开展检察听证,在充分听取各方意见的基础上,由医学专业人士提供解析说理。在双方当事人自愿的前提下,检察官积极引导双方和解,最终实现了案结事了。同时,结合当事人卢某的家庭实际情况,通过协办低保、司法救助等开展综合履职,切实帮助卢某渡过难关,彰显了司法的温度。

二是深入调查核实,融入社会治理。每一个司法案件都是社会的一面镜子,都牵动着人民群众感知社会治理效能的“末梢神经”。社会治理检察建议是从一案办理到一域治理的“纽带”,是司法办案的“后半篇文章”。检察机关应在能动办好每一个“小案”中做好社会治理“大文章”,致力于深挖案件发生的原因,从源头上防范类似问题再次发生,是提升办案质效的重要举措。为此,检察机关应聚焦群众急难愁盼,做实做好前期调查工作,明确问题本质,增强说理性,特别是要听取被建议单位意见,开展专业咨询和现场走访。如在办理上述院前急救纠纷检察和解案中,我们深入分析案发原因,对院前医疗急

救体系存在的内在问题进行研判,实地勘查120指挥中心、院前急救设备等,多次与卫健局沟通交流,吸纳其意见,寻找切入点,针对院前急救基础设施建设滞后和“信息孤岛”情况,从“一旦遇到患者发急病或不能清楚表达等突发情况,容易错过黄金抢救时间,可能造成严重后果”的角度,提出加强“院前急救”数字化建设、加强公众自救知识普及等合理、可行的建议,推动了全市院前急救数字化的专项治理。

三是强化跟踪落实,确保检察建议韧性。整改落实是检察建议质效的重要方式。检察机关应与被建议单位责任共同、目标一致,全力支持配合被建议单位落实检察建议,坚持现场复查,常态化开展“回头看”,促进整改真正落地见效,实现最佳效果。如在办理上述案件中,我院在制发检察建议后,开展了“看措施、听建言、解难题”的专项跟踪监督,多次主动与卫健部门沟通交流,及时了解整改进展和存在困难,现场参与卫健、公安(含110指挥中心、交警大队)等部门的专题研究,推动各职能部门建立相应的联动机制。同时,常态化做好跟踪回访,确保“院前急救”数字化建设的实质性推进。目前,永康市已夯实“三全”院前急救体系即打造全民急救网格、畅通全速急救通道、提升全面急救质效,全力守护救治“生命线”。