

# 司法服务“四个一”模式 助力基层治理精细化

上海市第二中级人民法院（以下简称上海二中院）是上海市加强基层治理体系和治理能力现代化建设2023年重点工作项目的牵头单位之一。上海二中院以党的二十大精神为指引，从区域特点、问题特点、需求特点等“关键点”切入，采用“一站式、一张网、一试点、一个圈”相结合的创新模式，对症下药、打通堵点，为实现法治助力基层治理精细化提供了方案。

## 一、背景缘由

习近平总书记在二十大报告中强调，推进全面依法治国要重视将法治建设深入社会基层，推进多层次多领域依法治理。上海市第十二次党代会报告中也提出社会治理要坚持重心下移，推动各类力量下沉基层，持续为基层赋权、增能、减负。如何推进治理精细化是目前上海市基层治理工作的重点，具体实践中，面临着以下一些难点：**其一**，基层范围极为广泛，如何真正做到“重心下沉”、深入一线？**其二**，基层问题常常分散地“碎片化”分布，如何整合治理资源，提升治理效能？**其三**，面对物业纠纷等处理难度大的常见类型化问题，如何有针对性地进行突破，形成治理示范样本？**其四**，基层问题数量繁多，如何在前端有效化解，避免矛盾激化？解决上述问题，对以法治服务助力基层治理，弘扬新时代“枫桥经验”至关重要。

## 二、基本做法

### （一）“一站式”：党建引领，构建一站式基层服务点

乔法官工作室贯彻落实习总书记“推进以党建引领基层治理”的指示，以“党建协议+基层服务点”的创新做法实现治理深入基层。一方面，充分发挥乔蓓华法官作为党的二十大代表的影响力和凝聚力，积极与各基层党组织开展合作，以基层街镇党群服务中心为平台，落实各项为民服务工作。另一方面，在党建共建框架下，与基层党组织对接，选取社会最小单元，打造特色样本。通过精细化分类对接、常态化规范运行、差异化服务内容，构建模式成熟的“一站式”特色基层服务点，如社区基层服务点（静安区共和新路街道）、乡村基层服务点（嘉定区华亭镇）、商业综合体服务点（豫园商圈）、城市更新基层服务点（虹口区江湾镇街道）等。

### （二）“一张网”：连点成线，建立联动协作机制

积极搭建共治共享的合作平台，整合中、基层法院司法服务力量，对接基层治理团队，打造纵横联通的治理网络。一是构建“1+9”两级法院治理网络联动协作机制。立足于中级法院的职能定位，加强对辖区九个基层法院在参与基层治理工作方面的指导，以“典型带动、分批推进”方式共同搭建司法服务组织体系网络。二是牵头成立“党建引领 缘法善治——基层治理工作室联盟”。与宝山法院国侠法官工作室、外滩街道徐丽华书记工作室等组成基层治理工作室联盟，聚焦各自治理特色，促机制共建、促资源共享、促服务共推、促品牌共创。

### **（三）“一试点”：问题导向，聚焦治理重难点问题**

聚焦城市治理痛点难点，以问题为导向聚集司法力量，为基层治理减负增能。制作《社区常见法律问题百问百答》，采用问答式编写体例，对人民群众生活中常见的物业纠纷、侵权纠纷、赡养纠纷等十类法律问题进行解答，提供给基层工作者及群众查阅学习。以共和新路街道作为试点，选派具有丰富物业纠纷审理经验的审判团队参与街道党委牵头的搭建“申+善治联盟”基层治理平台，与居委、业委会联盟、物业联盟等单位共同探索纠纷化解经验及风险防范措施，致力于解决社区普遍存在的物业纠纷共性及个性问题，以及跨小区管辖难等问题，解决治理难点，打通治理堵点。

### **（四）“一个圈”：智慧赋能，助力基层纠纷前端化解**

持续加强多元解纷和志愿服务队伍建设。积极与社会团体及公益组织合作，拓宽志愿服务“朋友圈”，与上海市女律师联谊会就志愿服务合作签署备忘录，与静安区老年基金会合作，法治助力“银发盾牌”项目建设。此外，探索试行议定调解，依托自建调解员数据库，试行“先行协商选定，法院指定托底”的调解员委托委派新模式，通过赋予当事人议定选择调解员的权利，增强当事人对于调解活动的认同度，助推调解质效提升。

## **三、主要成效**

**在治理“深入”层面**，工作室已经与嘉定区华亭镇党委、虹口区北部功能区党群服务中心、共和新路街道党总支、豫园股份总部党总支等签署共建协议，在党建共建协议框架下积极开展“进园区、

进校区、进社区”活动，三年来共有 900 余人次参加“三进”活动，服务群众数万人。设立豫园商圈基层服务点，在保护企业营商环境及上海老品牌方面贡献司法力量。

**在治理“联动”层面**，工作室为宝山法院建立“国侠法官工作室”提供支持，与普陀法院继续深化合作推动“无讼社区”建设，与崇明法院就村居法官工作室进乡村开展联盟合作，与嘉定法院进一步加强网络互联，建立中、基层法院与居委直连的解纷云网络。

**在治理“难点”层面**，针对城市更新特别是“两旧一村”改造等民生工程中的堵点难点，为虹口区四川北路街道被征收居民、居委干部及征收工作人员开设普法微课堂，解决被征收居民对可得利益缺乏预判等影响旧改签约工作推进的痛点问题；由物业案件审判经验丰富的法官，至居民区开设物业纠纷课程，提升“三驾马车”依法解纷能力。

**在治理“前端”层面**，工作室自成立至 2023 年 11 月，共委托调解案件 3149 件，调解成功 1979 件，调解成功率 62.85%。2022 年 2 月初，乔法官工作室在特邀调解员及立、审、执相关部门通力协作下妥善处理了一起因建设工程诉讼导致拖欠农民工巨额薪酬可能引发矛盾升级的事件，帮助农民工们在春节前顺利拿到了近 4000 万元的工资。诉讼服务志愿者团队自 2021 年 3 月成立至 2023 年 11 月，服务时长 4868 小时，接待来访人员 2492 人次、接听来访电话 18838 人次。为民服务志愿者团队自 2021 年 9 月成立至 2023 年 11 月，共提供 21 批次，1050 余人次上门服务，举办 24 场法律微课堂。

#### 四、推广价值

针对基层问题“广、散、难、多”的特性，乔法官工作室四个“一”相结合的创新性举措为上海市推进基层治理精细化提供了可供借鉴的经验。**其一**，积极与基层党组织建立合作，构建“一站式”基层服务点，以党建引领为抓手，通过与街镇党工委签约共建的形式，将法治服务力量纳入属地党建资源清单，让法安天下、德润人心的理念以“党建”为核心辐射宣传、凝聚群众，使法治建设各项措施在基层能够更高效、畅通地推进。**其二**，针对基层问题分散，孤立处理效率低下的难题，积极与各级党组织、基层法院、街镇等多元主体联动，共建治理联盟，“连点成线”实现“一张网”协作治理。**其三**，对于基层治理普遍存在的痛点问题，以先行“一试点”的方式，探索具有普适性的解决方案；针对区域化、类型化的难点问题，提供有针对性地司法服务；**其四**，积极吸纳社会多元力量，组建解纷服务“一个圈”，利用大数据智慧赋能，满足民众日益多样化、个性化的解纷需求。