

三治融合背景下法院推进社会治理的实践审视

——以四级法院职能定位为视角

郑雅曼 魏璐

摘要 | 四十余年改革开放的历程，带来了经济社会的快速发展，深刻影响着社会治理实践的具体展开，进入新时代，党的十九大和十九届历次全会强调要加快推进社会治理现代化，司法作为社会治理的重要组成部分，承担的责任更加重大。但当前，法院推进社会治理现代化面临角色交叉混同、功能性失效、治理视野狭窄、目标成本递增、应对情势滞后的难题，究其根源在于在推进社会治理现代化层面，四级法院职能定位不清。因此，本文借鉴审级制度基本原理，对法院推进社会治理现代化的层级体系和路径，按照“求同存异”思路，提出框架性构想。“求同”指四级法院均应将司法裁判作为推进社会治理现代化的核心并广泛开展法治宣传活动，增强公众法治意识；“求异”指应明确不同层级法院推进社会治理现代化的侧重：基层法院以通过审判的社会治理行为为核心，成为信息收集与反馈的主体；中级人民法院以通过审判的社会治理行为为主导，成为进行综合治理的主体；高级法院以通过审判外衍生治理行为为重点，成为加强监督指导的主体；最高法院以通过司法政策的社会治理行为为重点，成为把控方向的主体。

关键词 | 社会治理；四级法院；职能定位

作者简介 | 郑雅曼，湖北省武汉市江岸区人民法院知识产权审判庭五级法官助理，硕士研究生。魏璐，湖北省武汉市江岸区人民法院审判管理办公室（研究室）主任，一级法官，硕士研究生。

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



改革开放以来，社会经济的深刻变化带来了社会形态的诸多结构性转变，司法的职责和使命不再仅仅局限于向社会输出规则、弘扬主流价值观，而是扩展至对社会矛盾进行规制以期平稳推进社会转型提供保障，有效回应社会治理需要。同时，随着礼治型社会的逐渐瓦解、法治型社会的逐渐形成，

传统司法呈现出的“高台治理”方式会带来更为强烈的隔离感和疏远感，司法只有“刻度”没有“温度”的刻板印象会日益加深，司法权威和公信力将会大打折扣，以一种开放的姿态，拉近与人民群众的距离，与社会形成良性互动，这更是当下人民法院必须积极面对的时代课题。

一、目标与差距：法院推进社会治理现代化的实践样态与问题解构

受发展环境变迁、社会形态转变等多种因素影响，各个阶段社会治理的目标和重点有所不同。四十余年来，法院适应形势要求，积极谋求变革，以期在社会治理的大潮中找准自己的角色与定位，为推进社会治理现代化提供更为优质的司法服务与保障。

（一）法院推进社会治理现代化的主要路径

宏观来看，在技术层面上，法院推进社会治理现代化的路径呈现出从被动到主动、从个案治理到系统治理、从单兵作战到联合推进的发展趋势；在外部形态上，法院推进社会治理现代化的手段逐渐从单方规训走向多元调节，与社会同频共振。具体而言，主要有以下三种路径：

1. 通过审判行为的社会治理

通过案件裁判确认规则、引导行为，充分发挥司法的宣示功能，是法院推进社会治理现代化最基础的路径选择，这要求法官不仅要依法做出裁判，矫正法律执行中的非正义，更要考量裁判结果可能会对社会产生的影响，“尤其是在当今的开放社会和 risk 社会中，司法往往呈现出‘回应型司法’的普遍特点”^[1]，昆山反杀案、聊城于欢案等诸多热点案件表明，社会公众对司法裁判结果抱有较高期待，个案裁判往往承担着规则治理的角色，以回应社会善治之需要。

2. 通过审判外衍生行为的社会治理

随着社会治理中的深层次问题逐渐凸显，社会矛盾交织更为复杂，为了应对这一挑战，长期以来，法院立足审判职能，探索出了三种审判外衍生社会治理行为：其一，借助各类新媒体平台和载体，不断扩展法治宣传的深度和广度，增强人民群众法治意识，为推进社会治理现代化打牢基础，“我国基层社会似乎正在发生从传统的‘送法下乡’到当前‘迎法下乡’的快速转变”^[1]。其二，依托司法建议、白皮书，到有关单位授课，建立联席会议制度等方式，帮助、促进有关单位堵塞漏洞、完善机制。其三，针对特定事项，与行政机关、社会组织、企业等多方主体平等磋商，达成一致意见，建立协同机制，联合开展社会治理，形成合力^[2]。

3. 通过司法政策的社会治理

近年来，为积极适应社会转型要求，各级法院聚焦党和国家中心工作，针对重大决策部署，出台了相当数量的司法政策、文件，为司法权运行提供指引，推动中心工作在法院系统内落地落实。与前两种治理方式相比，这种治理方式将治理关口前移，预先为审判执行工作指明方向，突破了法院推进社会治理现代化必须以司法裁判为前提的传统范式。

（二）法院推进社会治理现代化面临的难题

各级法院的多元探索表明，其试图打破审判权的被动性特征建起的“高墙壁垒”，更加广泛地融入社会整体中去，为社会转型贡献法院智慧。但总体来看，法院推进社会治理现代化的实践呈现出粗放、细碎、分散、重叠的状态，面临利弊互现的二维背反难题。

1. 角色交叉混同

各级法院推进社会治理现代化的内容往往大同小异，不具有显著区别，不能体现不同层级法院在社会治理中的特点和优势。例如，针对同一主题，各级法院发布的司法建议、白皮书在分析问题、提出对策方面许多内容极为相似，有的内容放之四海而皆准，缺乏结合本地本单位的个性化思考。在司法文件的制作方面也存在这一问题，特别是最高法院发布相关文件后，各级法院跟进发布的文件中许多内容只是在表述上略做修改。

2. 功能性失效

由于约束和保障机制欠缺，对并不具备强制效力的司法建议、白皮书等，法院对落实反馈情况无法进行监管，审判外衍生社会治理行为的功效发挥有待考量。以司法建议为例，笔者收集了12份各地法院有关司法建议工作的调研报告，其中10份（高级法院3份、中级人民法院2份、基层法院5份）均反映反馈和落实率不高是当前司法建议工作的突

[1] 王国龙：《法院参与基层治理及其角色定位》，《东岳论丛》2020年第4期。

[2] 例如，自最高法院提出建设一站式多元解纷机制以来，各地法院联合妇联、工会、人民调解组织等，推进诉讼与调解无缝衔接，出台实施细则，为人民群众提供更多种类的纠纷解决方式。

出问题之一^[1]。

3. 治理视野狭窄

法院掌握的信息往往只是与案件本身有关的信息，而对于司法裁判场域之外、涉及其他社会公众事务的信息，法院的获取途径往往和社会公众并无二致，不足以支撑法院作出准确无误的判断。由此带来的结果是，法院分析问题的眼光往往局限于案件本身，而对引起矛盾纠纷的社会共性问题缺乏深层次的观察和思考，一些重大、疑难、复杂案件往往是体制变革、经济转型的衍生物，如何做到妥善处理、消解，促成社会秩序的生成和变迁，考验着法院的应对能力。

4. 目标成本递增

完成一份高质量的司法建议、白皮书、司法文件需要耗费大量时间和精力，远甚于制作一份优秀的裁判文书，这会分散法官的注意力，让其无法专攻案件审理，影响审判质效，特别是近年来基层法院“案多人少”矛盾突出，圆满完成审判执行工作已属不易^[2]，过多涉足其他治理领域往往力不从心，推进社会治理现代化的目标成本递增现象将更加明显。

5. 应对情势滞后

“司法权的本质是一种判断权”^[3]，法院推进社会治理现代化的核心始终在于确定权利义务关系，在通过审判行为的社会治理中，这一特征不言而喻；审判外衍生社会治理行为的功效发挥亦建立在对大量权利义务关系进行分析、矫正的基础上；通过司法政策的社会治理方式虽然将治理关口前移，但功效发挥的高低仍然取决于个案中权利义务关系合理分配的程度。基于这一特征，法院对社会的治理往往是滞后的，只有实践中出现权利义务关系不对等的情况，法院才能介入。

二、反思与检视：法院推进社会治理现代化困境的成因分析——以四级法院职能定位为视角

“组织职能指组织的职责和功能，即组织的责任和作用，是组织内在职责与功能作用的辩证统一”^[4]。职能定位的清晰和准确是任何组织生存和发展的基础，正是基于职能定位的不同，各个主体才能够在社会生活中发挥不同的功效。四级法院职能定位是司法改革的一项基础性内容，关涉司法

的权威性和统一性，法院推进社会治理现代化面临的难题也可溯源于此。

（一）职能定位不清导致治理方式的“碎片化”

当前，在推进社会治理现代化方面，现行的四级法院体制是一种柱型结构的司法等级制，四级法院之间仅有层级高低之别，而价值目标、运作方式几乎没有分别，这种等级制度没有职能分层，已经失去了程序意义上不同级别法院的价值，难以实现整体治理功效的最大化。

1. 制度供给不足

进入新时代，法院职能发生了很大变化，功能不再仅仅局限于“救济权利、制约公权、终结纠纷”^[5]，而是悄然发展成为“一种独特的社会治理方式”^[6]，但是对于这一职能的实现方式，在法院系统内部，优化四级法院职能定位所涉内容大多是优化审级配置，厘清不同层级法院在司法裁判中的职能，并不包含与明确不同层级法院在推进社会治理现代化中的角色和职责相关内容。近年来，虽然各地法院特别是最高法院、高级法院，对法院推进社会治理现代化的实践进行了总结，但还停留于经验推广阶段，进行系统性整理使其上升成为制度性成果并不多见。

2. 观察视角单一

在受理案件数、审理内容、配备的社会资源、影响社会的深度等各个方面，四级法院都有着天壤之别，决定了在推进社会治理现代化的进程中，不

[1] 尽管这组数据并不能全面反映全国各地法院开展司法建议工作的全貌，但目前从公开渠道能够收集到的样本有限，这组数据至少可以从一定程度上反映问题，比泛泛而谈更有说服力。

[2] 以笔者所在的法院为例，近年来案件数量持续增加，2021年收案数已突破4万件，“案多人少”矛盾日趋严峻，加班加点已经成为工作常态。

[3] 陈星儒、周海源：《司法推进市域社会治理现代化的正当性进路分析》，《湖北社会科学》2018年第4期。

[4] 张乔：《社会治理视角下的共青团职能研究——以济南市长青区为例》，硕士学位论文，山东大学，2019。

[5] 何帆：《论上下级法院的职权配置——以四级法院职能定位为视角》，《法律适用》2012年第8期。

[6] 彭宁：《最高人民法院司法治理模式之反思》，《法商研究》2019年第1期。

同层级法院享有的独特优势并不一样。但目前，与法院推进社会治理现代化有关的规定大多散见于各种规范性文件中，且这些规定普遍比较笼统，关注的是四级法院作为一个整体在推进社会治理现代化中的功能发挥，鲜有从职能定位角度分析不同层级法院特点的内容。

由此带来的结果是，各级法院只能凭借自己对司法治理内涵的理解，独立探索法院推进社会治理现代化的方式，角色交叉混同这一问题的出现在所难免。

（二）功能职责同质导致治理方式的“刻板化”

顶层设计影响司法实践。职能定位不清不仅影响四级法院之间的职权配置、任务分配，更为重要的是，还会对各种治理方式的展开产生负面影响，成为推进司法之治的瓶颈性问题。

1. 司法裁判的基础性地位遭遇冲击

进入诉讼程序的纠纷往往已无法通过社会自身免疫系统予以化解，矛盾冲突尖锐，司法裁判充当着救济被损害的权益、维护公平正义的角色，与其他治理主体相比，这是法院的独有优势。但由于四级法院推进社会治理现代化的职责定位不清，每一级法院都可以通过审判外衍生行为推进社会治理现代化，加之长期以来维护大局稳定、服务辖区发展的政治传统影响，审判外衍生治理行为往往成为各级法院的首要选择，以借治理东风进一步放大审判权的社会效应，扩大法院的话语权。长此以往，司法裁判将会异化为推进社会治理的工具，陷入急功近利的困境，既不能有效处理纠纷，更不能长久固化固定效果。

2. 治理深度广度的统一性缺乏保障

如前所述，由于法院推进社会治理现代化的制度设计粗疏，不同治理方式适用的条件、对象、具体执行程序尚不十分明确，各级法院推进社会治理现代化的水平参差不齐，开展深度和广度往往取决于法院的重视程度和自主选择，对一些法院来说，推进社会治理现代化被摆上突出位置，“有些法院甚至制定了考核制度，对司法建议、白皮书的数量和质量提出了硬性指标”^[1]，但在另外一些法院，推进社会治理现代化并不受到广泛关注，治理效果并不十分理想。

由此带来的结果是，实践中各级法院推进社会

治理现代化往往“随性而行”，职权配置、任务分配不清，缺乏体系化安排，长此以往，必然会出现目标成本递增、应对情势滞后的问题。

（三）监督指导不足导致治理方式的“孤立化”

不同于审级制度对案件审理监督方式作出了系统性安排，在法院推进社会治理现代化的实践中，上下级法院间并未建立一套完整的监督指导机制，在社会治理的场域，在法院系统内部，各级法院往往呈现“单打独斗”的状态。

1. 司法关系行政化

受种种因素影响，四级法院之间的管理机制带有很强的行政化色彩，位列下一层级的法院往往把上级法院视为“上级领导”，对推进社会治理现代化的实践，有时“报喜多于报忧”，加之实现司法之治是一个漫长而渐进的过程，各级法院都尚处于摸索之中，更多关注的是法院推进社会治理现代化量上的积累，而对于如何提升质效，上级法院的监督指导功能发挥并不十分理想，对于社会治理的实践，沟通交流并不广泛、深入。

2. 信息反馈片面化

信息占有的充分和完整是治理社会的基础，上级法院作出决策很大程度上依赖于下级法院反馈的信息，但法官常年接受“三段论”式思维锻炼，对接收到的信息会习惯性进行格式化处理，以便适应抽象的法律规范。因此，法官对信息的编辑、传达往往都带有主观性的判断和取舍，可能导致出现“守门人”效应——“法官传达的信息永远是在他眼中具有法律意义的信息，而其他可能对行政判断至关重要的信息却被法官的职业本能过滤掉”^[2]，导致上级法院对下级法院推进社会治理现代化中遇到的问题和困难，信息掌握并不充分、完整，难以达到有效指引的预期目标。

由此带来的结果是，受制于个体的思维局限，加之监督指导机制不健全，无法发挥各级法院优势，实现集成效应的最大化，带来功能性失效、治理视野狭窄的问题。

[1] 吴良志：《法院审判外衍生治理行为实证研究——从司法建议、白皮书到备忘录》，人民法院出版社，2000。

[2] 鲁篱、凌潇：《论法院的非司法化社会治理》，《现代法学》2014年第1期。

三、借鉴与吸收：法院推进社会治理现代化路径建构的基本原理

基于以上分析，要破解法院推进社会治理现代化面临的难题，核心在于明确四级法院职能定位，形成符合司法规律、权责配置合理的运行体系。

（一）考量因素：基于审级制度建构原理的思考

长期以来，审级制度研究一直是理论界和实务界关注的重点，虽然其核心内涵意指四级法院在案件裁判中的分工与侧重，并不涉及四级法院推进社会治理现代化的角色与职责，但审级制度的建构原理蕴含着现代法治国家对司法之治的基本共识，横向来看，职能分层的目标在于调整法官与当事人、当事人与当事人之间的关系，在此基础上形成法官审判权与当事人诉权之间“互相制约”的机制，确保司法的正确性、终局性；纵向来看，职能分层的目标在于划定四级法院的职责权限，在此基础上形成上下级法院之间“互相制约”的机制，确保司法的权威性、统一性^[1]。这些理念和技术规范对明确四级法院在推进社会治理现代化中的职能定位具有较强的借鉴意义，且四级两审终审制度是我国的一项基本诉讼制度，任何对四级法院职能的探讨都无法避开这一背景另辟蹊径。具体来看，四级法院参与社会治理的职能定位必须符合以下原理：

1. 体系位置有高低

一般而言，级别越高的法院，距离政治性决策越近，接触到的政策资源越丰富，推进社会治理现代化的视野越开阔，在把握政策、掌控形势方面具有较大优势；级别越低的法院，距离社会越近，接触社会公众越直接，处理问题的方式越灵活，解决具体纠纷的功能越强。因此，明确四级法院推进社会治理现代化的职能定位需要充分考虑不同层级法院优势，在公共事务管理和解决个体纠纷间达成平衡。

2. 功能职责有分层

在案件裁判层面，理论界对四级法院的职能定位达成的普遍共识是：基层法院分流案件、解决纠纷，中级人民法院依法纠错、定纷止争，高级人民法院再审监督、审判指导，最高法院制定规则、统一法制^[2]。遵循这一思路，在推进社会治理现代化层面，对不同层级法院也应当区分其推进社会治理现代化

的方式和侧重，避免出现两者相互冲突的局面，确保司法裁判和社会治理两项功能相互契合、共同推进。

3. 案件数量有多寡

在上下级法院之间就受理案件数进行合理分配是审级制度建构的核心目标之一，一般而言，受理案件数会随着法院层级的升高而递减，广大基层、中级人民法院承担着绝大部分办案压力，而通过司法裁判具体解决社会面临的突出治理难题，是法院推进社会治理现代化的起点和基础。因此，明确四级法院推进社会治理现代化的职能定位应当充分考虑不同层级法院承担的工作量，实现负担合理分配，促进结构功能最优化。

（二）设计思路：法院推进社会治理现代化层级体系建构基本原则

1. 保持谨慎态度

社会治理是一项系统工程，法院要清醒认识到其作用的局限性，在积极与克制之间把握好分寸与平衡。在今后的工作中，需要高度重视的也许并不在于继续扩大单个法院介入社会事务的深度和广度，而在于将法院系统视作一个整体，强化整体联动，实现集成效应的最大化。

2. 突显专业优势

应将通过审判的社会治理行为置于核心位置，借助司法的宣示功能，推进规则之治。在此基础上，对审判外衍生治理行为和通过司法政策的社会治理行为，降低使用频度、提升适用高度、加大跟踪落实力度，让基层法院能够集中精力审理案件，同时也充分发挥上一层级法院在把控形势上的优势资源。

3. 区分层级侧重

审判外衍生治理行为和通过司法政策的社会治理行为积累着司法推进社会治理现代化的经验，从更为广泛的层面展示了能动司法的实践探索，亦应当高度重视。考虑到两种治理方式需要动用的司法

[1] 傅郁林：《分界、分层、分流、分类——我国民事诉讼制度转型的基本思路》，《江苏行政学院学报》2007年第1期。

[2] 何帆：《论上下级法院的职权配置——以四级法院职能定位为视角》，《法律适用》2012年第8期。

资源、产生的社会影响等因素，应当将其分别分配至中级以上不同层级法院，分别重点推进。

4. 完善公开机制

构建更加开放、动态、透明、便民的阳光司法制度体系，既是深化司法体制综合配套改革的重要内容，也是司法推进社会治理转型的必然要求。除进一步完善审判流程公开、庭审活动公开、裁判文书公开、执行信息公开四大平台外，更为重要的是，对于司法建议、白皮书、跨界治理及司法文件的内容和反馈落实情况，更应及时全面公开，供人民群众查询，促进软法治理质效提升。

四、突破与优化：法院推进社会治理现代化的层级体系和路径构建——以四级法院职能定位为视角

基于上述分析，本文对法院推进社会治理现代化的层级体系和路径建构提出如下构想：

（一）求同：四级法院推进社会治理现代化的共性选择

如前所述，以司法手段处理纠纷是法院推进社会治理现代化的起点和基础，且根据诉讼法规定四级法院均有案件审理职责，因此，四级法院均应将司法裁判作为推进社会治理现代化的核心，高度关注国情、社情对审判权运行的影响，通过个案裁判引导社会公众正确行使权利、履行义务，加强释法明理工作，积极回应转型期社会的司法需求。同时，要立足审判职能，广泛运用各种媒体平台和资源，开展“微普法”“微课堂”等灵活便捷的普法活动，提高人民群众法治意识，为建设法治社会奠定坚实基础。

（二）存异：四级法院推进社会治理现代化的不同侧重

1. 基层法院：以通过审判的社会治理行为为核心，成为信息收集与反馈的主体

转型社会中，基层法院扮演的角色一直呈现复合型特点——“从制度维度来看，基层法院是纠纷解决者；从空间维度来看，基层法院是社会治理者；从宪政维度来看，基层法院是政治安定者”^[1]。面对司法需求快速增长和司法能力相对不足之间的角力，基层法院常常面临进退维谷的尴尬境地，发挥审判职能的空间和精力正在被逐渐挤占。为了进

一步优化投入和产出的比例，在法院推进社会治理现代化的层级体系中，基层法院应当回归“初审法院”的角色定位，突出“纠纷解决者”在角色群中的主导作用，将主要时间和精力用于执法办案。具体来说，既要做“加法”也要做“减法”：

“加法”是指要充分发挥信息占有优势，对审判中发现的社会治理问题，及时收集整理、向上级法院报送，为法院系统推进社会治理现代化提供可靠的信息源、储备足够的信息量。

“减法”是指逐渐减少司法建议、白皮书、司法文件的出台频率，区分不同情况采用替代性的解决办法，对无关大局的细节性问题、个案反映出的单一问题，及时沟通解决；对积重难返的历史遗留问题、短期内难以落实的问题，通过信息报送方式请求上级法院予以关注、协调解决。

2. 中级人民法院：以通过审判的社会治理行为为主导，成为进行综合治理的主体

近年来，中级人民法院受理案件数不断增多、标的额不断增大、案件类型不断扩展，且许多案情疑难、法律适用复杂、社会普遍关注的大案要案由中级人民法院一审，同时，在四级两审终审制度安排下，中级人民法院还需审理矛盾冲突较为尖锐的上诉案件，通过二审程序定纷止争。基于这一制度安排，在社会转型时期，与基层法院相比，中级人民法院承担的责任更加重大，应当以通过审判的社会治理行为为主导，在推进综合性治理领域有更多作为。具体来说，可以从以下途径展开：

在通过审判行为的社会治理层面，中级人民法院应当回归“上诉法院”的角色定位，以办理二审案件为要务，强化二审终审功能^[2]；在通过审判外衍生行为的社会治理和通过司法政策的社会治理层面，要逐步将司法建议、白皮书、司法文件的发布权限向上收拢至中级以上法院，提高发布主体的层级，通过整理、研判基层法院报送的信息，充分考虑必要性和可行性，更多发布综合性、类型化的司法建议、白皮书，为推进区域治理提供更具全局

[1] 周强：《基层法院在转型社会中的角色回归——兼论符合司法规律的民事审判权运行方式》，《法论坛》2012年4期。

[2] 王庆延：《四级人民法院的角色定位及功能配置》，《中州学刊》2015年第5期。

视野的对策建议。

3. 高级法院：以通过审判外衍生治理行为为重点，成为加强监督指导的主体

通过审判外衍生治理行为，法院对审判规律进行高度提炼浓缩，与经济社会现象相结合，积累着司法推进社会治理现代化的智慧和经验。但目前，这一社会治理方式呈现出碎片化、分散化状态，尚未形成一套完整、专业的话语体系和研究范式。因此，作为一种集中展示司法智慧的治理方式，审判外衍生治理行为需要进行专业化改造，以提高效能。而针对这一问题，高级法院作为本行政区划内的最高审判机关，掌握更为丰富的政策资源，应该有更多作为，应将重点转移到加强对基层、中级人民法院社会治理行为的监督指导上来。具体来说，可以从以下途径展开：

加强系统化清理、汇编，针对现有司法建议、白皮书和跨界治理工作方案，分级分批组织基层、中级人民法院开展专项评估和清理，针对相似或相冲突内容，确立同一司法区划内以层级最高者为准的原则，确保法制统一。加大已出台文件的跟踪督办力度，采用节点管理的方式，分阶段、分步骤向相对方或其上级主管部门询问、通报有关落实情况；对落实不力的报送人大、政协、行业协会等，发挥不同渠道监督作用。针对法院推进社会治理现代化情况，定期到基层、中级人民法院实地走访，掌握第一手资料，切实摸清治理中遇到的困难和瓶颈，推动解决。

4. 最高法院：以通过司法政策的社会治理行为为重点，成为把控方向的主体

最高法院“在很大程度上是一个制定公共政策的法院，而不是或主要不是审判法院”^[1]，其不仅要参与立法和国家公共政策制定，还要统一法律适用、明确法律精神。此外，作为最高审判机关，最高法院直接接触政治核心，享有最为丰富的政治资源，对国情、社情的发展趋势掌控最为准确、清晰，可以在职权范围内建立一套科学有效的表达体系，确保党和国家大政方针在法院系统内落地见效。

因此，在推进社会治理现代化领域，最高法院应突出其“政策法院”优势和特色，促成与社会治理相关的司法政策孵化，做好法院推进社会治理现代化顶层设计。

具体来说，可以从以下途径展开：制定、发布法院推进社会治理现代化的规范性文件，明确各级法院的功能和职责，为各级法院推进社会治理现代化的行为划定边界。在具体内容方面，厘清不同治理方式适用的条件、对象、具体执行程序等内容，避免相互冲突，以精巧的程序规则增强各级法院推进社会治理现代化的针对性和便捷性。对于涉及全局的重要工作事项、重点改革举措、重大突发情况等，提前预判，提供指导，准确限定法院介入的深度和广度，确保与党和国家始终保持步调一致，推动协同发展。

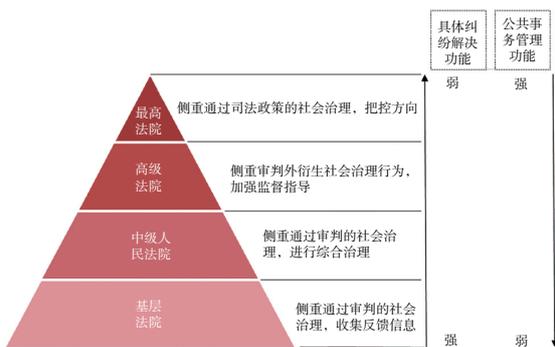


图1 四级法院参与社会治理的层级结构和职能侧重图示

五、结语

如何为社会转型提供优质的司法服务与保障，是改革开放特别是党的十九届六中全会以来，法院面临的重大时代课题。尽管各级法院立足职能，一直在进行积极主动的探索，但必须指出的是，社会治理是一项复杂的工程，需要时间和经验的积累。回到当下，明确四级法院参与社会治理的职能定位，构建更加科学合理的层级结构，同时进一步创新举措、巩固效果，或许是当下法院所能作出的最优选择。

[1] 侯猛：《中国最高人民法院的影响力切入》，法律出版社，2007。