



# 浅析“北疆枫桥”经验在工作实践中的推进路径

●蔡淑英

“枫桥经验”发源于上世纪六十年代的浙江诸暨,历经六十余年的传承创新,实现了从最初“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决”的基层矛盾化解模式,到新时代“党建引领、人民主体、三治融合、四防并举、共建共享”的现代化基层治理体系的跨越发展,是我国本土化基层治理重要范式,也是平安中国、法治中国建设的重要实践抓手。其核心始终坚持党的领导,践行群众路线,聚焦基层矛盾源头化解,为各地提升基层治理效能提供了根本遵循。

进入新时代,我国社会结构和利益格局发生深刻调整,群众诉求更加多元复杂,传统粗放式、被动式的治理方式已经难以适应基层治理的新形势新要求。因此,立足区域实际创新发展新时代“枫桥经验”,打造本土化基层治理品牌,成为推进基层治理现代化的重要课题。

内蒙古作为祖国北疆安全稳定屏障,地域辽阔、民族众多、群众居住分散,农区、牧区、城区治理差异明显,草场权属、民间借贷、劳务纠纷、民族交往等问题交织叠加。同时,地广人稀的地理特征拉长了公共服务半径,也增加了矛盾排查、纠纷调解、风险防控的成本,让基层治理工作面临更为特殊的现实压力。

为此,内蒙古各地深入贯彻推广新时代“枫桥经验”的部署要求,立足边疆民族地区实际,整合政法、信访、司法及基层自治力量,依托综治中心实体化平台,探索形成了具有边疆特色的矛盾化解与风险防控模式,最终凝练出“北疆枫桥”治理经验。这一经验有效破解了基层治理的堵点,提升了矛盾就地化解能力,巩固了民族团结,维护了边疆稳定,既丰富了新时代“枫桥经验”的实践内涵,也为全国同类民族地区提供了可复制、可推广的基层治理样本。

## 一、典型案例分析与治理成效

内蒙古立足不同区域治理特点,通过分类施策精准化解基层矛盾,依托“北疆枫桥”体系成功解决大量疑难纠纷,切实增强了群众的获得感、安全感和幸福感。本文选取两类典型案例,直观展现治理实践成效。

### (一) 车库租金纠纷的高效就地化解

邻里纠纷数量多、易升级激化,是城市基层治理的常见难题。锡林郭勒盟锡林浩特市依托一站式综治调解平台,成功化解了一起

长达6年的车库租金纠纷,充分体现出非诉讼柔性调解的优势。

此前,郭某将自有车库出租给张某,张某长期拖欠租金,双方多次自行协商未果,矛盾持续激化,郭某最终准备通过诉讼途径维权。在社区网格员的引导下,双方主动到市级综治中心申请公益调解。

收到申请后,综治中心快速分流案件,指派专职调解员介入。调解员梳理了合同、欠款凭证等核心材料,结合民法典相关规定明晰了双方权利义务,同步开展情理疏导,劝导当事人互谅互让。全程仅用3小时,双方达成和解,张某当场结清了拖欠的6800元租金,这起多年遗留纠纷得到圆满化解。

该案例充分证明,“北疆枫桥”坚持前端治理、源头化解,既节约了司法资源,也降低了群众的维权成本,还避免了邻里关系破裂,真正实现了案结、事了、人和,夯实了基层和谐稳定的基础。

### (二) 多债权人债务纠纷的一揽子调处

民间借贷是北疆牧区的高发纠纷类型。受畜牧业生产周期、经营风险等因素影响,牧民债务纠纷多发,若处置不当,极易引发群体性矛盾。

锡林郭勒盟东乌珠穆沁旗牧民苏某因经商失利,无力偿还多名亲友的借款,多名债权人原本准备分别起诉,极易形成多案并发、矛盾叠加的局面。当地法院在立案环节主动介入,联合综治中心、司法所、基层治理站点组建专门调解专班,对该纠纷进行集中调处。

调解专班兼顾法理与牧区生产生活实际,一方面向各方宣讲民间借贷相关法律规定,明确各方权利义务;另一方面客观说明债务人实际经济状况,引导债权人形成合理还款预期。经多轮沟通协商,最终债权人自愿免除逾期利息,苏某则按照自身收入分期偿还全部本金。此次集中调解一次性化解了潜在的多起诉讼,有效防范了群体性风险,维护了牧区熟人社会的和谐秩序。

### 二、“北疆枫桥”经验的主要做法

经过长期实践,内蒙古从源头防控、部门联动、民族适配、平台建设四个方面,构建了适配地区实际的基层治理体系,形成了成熟的“北疆枫桥”工作模式。

#### (一) 健全排查预警,强化源头治理

内蒙古各地始终坚持预防为主、关口前移,推动基层治理从被动处置向主动防控

转变。常态化组织政法干部、网格员、调解员下沉到嘎查村、社区,开展日常排查、专项排查、重点节点排查,紧盯草场、婚姻家庭、劳资等高频纠纷,建立矛盾隐患台账,实行销号管理,从源头上减少矛盾增量。同时,积极推进科技赋能治理,构建“人防+技防”治理模式,依托大数据搭建纠纷线索预警平台,专门设置牧区专属关键词,实现线上监测纠纷苗头,分级研判处置,有效化解潜在风险,全面提升了基层治理的精准性与前瞻性。

#### (二) 深化诉调对接,推进协同共治

针对基层治理中存在的部门分割、各自为政问题,“北疆枫桥”以综治中心为枢纽,打破行政壁垒,统筹整合多方治理资源:全面推行法官驻点机制,法官常态化进驻综治中心,提供立案指导、法律咨询、诉前调解、司法确认等一站式服务,畅通调解与诉讼衔接渠道;整合公安、司法、信访、工会、妇联等力量,建立信息共享、联席会议制度,对跨领域、跨部门的疑难复杂纠纷开展联合调解,汇聚专业力量协同处置,推动基层治理从单一发力转向多元共治。

#### (三) 建强多元平台,完善机制保障

硬件方面,推动各级综治中心实体化运行,整合人民调解、行政调解、司法调解力量,打造三调联动平台,针对草场、劳动争议等设立专业调委会,实现矛盾纠纷的分类精准化解。

软件方面,推广“人民调解+司法确认”“人民调解+赋强公证”模式,强化调解协议强制执行力,提高履约率。依托线上调解平台,打通偏远牧区服务渠道,让群众诉求实现就近办、线上办,进一步扩大基层治理服务的覆盖面。

### 三、推广实践中的问题与现实挑战

当前“北疆枫桥”模式已在全区推广落地,成效显著,但受地理条件、经济基础、人才储备等因素制约,模式推广仍存在短板弱项。

一是专业调解人才不足。内蒙古地域广阔,基层编制紧张,专职人员偏少,能够熟练处置草场纠纷、商事债务等复杂问题的复合型人才稀缺。在矛盾纠纷高发期,基层调解力量超负荷运转,存在响应不及时、调解质量不高等问题。

二是复杂纠纷处置机制不够完善。当前矛盾纠纷跨界化、群体化特征明显,部分纠纷涉及多重法律关系,处置难度较大。部分地

区尚未建立标准化分级分流机制,疑难问题难以以上报处置,易出现久调不决,甚至引发信访等次生风险。

三是经费与长效机制保障薄弱。偏远地区财政压力较大,调解补贴、平台运维、设备更新等方面的资金不足,影响基层工作人员的积极性;相关治理举措多以文件形式推进,成熟经验尚未以制度化形式固化,长效运行机制仍有待健全。

### 四、完善和深化“北疆枫桥”经验的对策建议

结合当前“北疆枫桥”工作模式推广中存在的短板,立足基层治理现代化的发展要求,可从以下三方面进一步优化提升实践路径。

第一,建强基层调解人才队伍。统筹编制资源向基层牧区倾斜,充实一线调解力量;严格落实“一村一法律顾问”制度,引入专业法律人才;常态化开展国家通用语言文字与民族语言调解、法律政策、民俗礼仪培训,着力打造本土化、专业化调解队伍。

第二,构建分级分类矛盾处置体系。建立健全“嘎查村、苏木乡镇、旗县、盟市”四级矛盾纠纷处置机制,明确各级职能职责,实现简单纠纷基层化解,疑难复杂纠纷逐级上报、启动多部门联动,防止矛盾积压上行。

第三,强化经费与制度保障机制。优化财政支出结构,将基层治理经费纳入常态化预算;加快经验制度化建设,将国家通用语言文字与民族语言调解、诉调对接等经过实践检验的有效做法固化为制度规范,推动“北疆枫桥”经验可持续发展。

“北疆枫桥”始终立足新时代“枫桥经验”核心要义,深度结合边疆民族地区的治理实际,坚持党建引领、人民至上的根本原则,统筹推进源头治理、多元共治、法治保障、科技赋能,有效实现了矛盾就地化解、风险源头防控、民族团结稳固的治理目标,为筑牢祖国北疆安全稳定屏障提供了有力支撑。

实践充分证明,基层治理必须立足地域实际、发挥本土特色,坚持群众路线、激发群众参与,依靠法治健全长效机制。未来,内蒙古将持续擦亮“北疆枫桥”治理品牌,不断丰富新时代“枫桥经验”的实践内涵,为全区基层治理现代化注入持久动力,也为全国边疆少数民族地区基层治理提供可借鉴的内蒙古方案。

(作者单位:包头铁道职业技术学院)

# 银行信用卡催收的合规边界与侵权责任认定

●王向东

近年来,随着信用卡发卡量的激增和宏观经济环境的影响,信用卡逾期问题日益突出,由银行催收活动引发的争议也持续增多。实践中,债务人因不堪催收骚扰,以侵犯隐私权、名誉权、个人信息权为由,将发卡银行和催收机构诉至法院的案例屡见不鲜。如何在保障金融债权合法实现与维护债务人合法权益之间寻求平衡,已经成为信用卡催收领域最核心的法律命题。

## 一、信用卡催收的监管规范体系

当前,我国已初步构建起以部门规章为主体、行业规定为补充的催收行为规范体系。

在核心监管规则层面,《商业银行信用卡业务监督管理办法》第六十八条明确规定:“发卡银行应当对债务人本人及其担保人进行催收,不得对与债务无关的第三人进行催收,不得采用暴力、胁迫、恐吓或辱骂等不当催收行为。对催收过程应当进行录音,录音资料至少保存2年备查。”该条文确立了催收对象限于本人及担保人、禁止不当行为、全程录音三项基本原则。同时,《银行保险机构消费者权益保护管理办法》第四十一条进一步细化了禁止性行为,包括冒用行政机关、司法机关名义实施催收,以及采取暴力、恐吓、欺诈等不正当手段。

在行业自律层面,中国银行业协会发布的《金融机构个人消费类贷款催收工作指引(试行)》对催收行为作出了更为细致的规

范。该指引第十三条严格限定催收时间,未经债务人同意,严禁在每日晚22时至次日早8时进行电话及外访催收;第十四条将电话催收的频密程度控制在合理及必需范围内,同一联系方式当天尝试拨打次数不宜超过6次;第十七条则对联系第三人的条件与方式作出了严格限定,明确严禁对无关第三人进行催收,且联系时不得透露债务人的金融信息。

### 二、违规催收的侵权责任认定

从司法实践来看,债务人针对催收行为提起的侵权诉讼,主要集中在隐私权、名誉权和个人信息权三个领域。法院在认定是否构成侵权时,通常遵循过错责任原则,重点审查催收行为是否超出合理限度、是否存在实际损害后果及行为与损害之间是否具有因果关系。

在(2020)粤0106民初9023号案中,法院经审理认为,债权人就真实存在的欠款向债务人进行催收,属于维护自身合法权益而采取自力救济措施的合理选择。催收人员向债务人周边的个别人员如实告知客观事实,请求帮忙联系,敦促履行义务,知悉范围极其有限,并未超出债权人索要债务的合理方式,不构成名誉权侵权。该案确立了“合理催收”的裁判标准,即催收行为需基于真实债权、方式适度、传播范围可控。

然而,一旦催收行为突破法律规定的合理边界,司法亦会给予否定性评价。在

(2025)苏0921民初1594号案中,催收方将包含“涉嫌诈骗”“恶意拖欠”“采取强制措施”等强烈负面评价词语的短信,直接发送至债务人任职公司的法定代表人,法院认定该行为超出了合理催收范畴,构成对债务人隐私权的侵犯,判令催收方停止侵害并赔偿债务人精神损害抚慰金。该判决表明,向无关第三人披露债务信息,并附加未经法定程序认定的负面定性,催收主体将面临侵权责任的实质性法律风险。

值得注意的是,在举证责任分配上,债务人作为原告需要就侵权行为、损害后果和因果关系承担举证责任。在(2024)苏0312民初7426号案中,原告主张催收行为导致其冠心病突发,但法院审理认为,即便监管机构认定催收存在“使用不当话术”“拨打频率过高”的问题,该合规瑕疵并不必然构成民事侵权,原告未能证明催收行为与健康损害之间存在直接因果关系,故驳回其诉讼请求。

### 三、委外催收的责任承担与风险防范

当前,商业银行普遍采用委托第三方机构进行催收的模式。《商业银行信用卡业务监督管理办法》第六十六条规定,发卡银行应当建立信用卡欠款催收管理制度,且不得对催收人员采用单一以欠款回收金额提成的考核方式。在委外催收的责任认定上,银行作为委托方,对催收外包机构的管理责任不可推卸。监管部门明确规定,对因催收外包管理

不力,造成催收外包机构损害欠款人或其他相关人合法权益的,银行业金融机构应当承担相应的外包风险管理责任。

在(2019)鄂0103民初433号案中,法院明确区分了催收机构的职务行为与员工个人行为,认定催收人员在电话催收中偶然出现的不当言辞,因言论未公开发表,情节显著轻微且未造成明显损害后果,不构成名誉侵权。但该案同时也提示,银行应当高度重视监管调查的证明效力——在实务中,监管机构出具的调查意见书在民事诉讼中具有较高的证明力,一旦认定催收行为存在违规,将显著增加银行的败诉风险。

### 四、完善建议

当前信用卡催收领域的法律法规仍存在完善空间。首先,现行规范以部门规章和行业指引为主,整体法律位阶较低,建议在商业银行法修订或出台专门立法时,增设催收行为为专章,提升规范层级。其次,针对“软暴力”催收的认定标准尚不统一,司法机关与监管机构对“不当言辞”“合理频率”等概念的把握存在差异,有必要通过指导性案例或司法解释进一步明确边界。最后,银行应当切实履行催收管理的主体责任,完善委外催收的合同条款,明确禁止暴力、欺诈、泄露信息等行为,并建立常态化的现场与非现场检查机制,从源头上降低合规风险。

(作者单位:内蒙古巨泓律师事务所)