**构建大调解工作平台 推进矛盾纠纷排查调处机制建设**

美兰区司法局 张德俊

随着国际旅游岛建设和“科学发展、绿色崛起”战略的阶段任务的深入开展，美兰区的经济社会发展不断加快，各种利益格局的深刻变化，由此引发社会矛盾纠纷数量上升，规模加大，解决的难度越来越大，仅靠一个部门、一种方式、一种手段很难有效化解。这些矛盾纠纷如果不能及时化解，一旦激化，很容易引起群体性事件或治安刑事案件，直接影响到我区的社会和谐稳定。对此，我区已高度重视，采取各种有力措施，全力化解各种矛盾纠纷，在实践中也探讨和摸索了许多排查调处的工作机制以及好方法、好经验，取得了较好的成效。

1.当前我区矛盾纠纷的特点

**1.1矛盾纠纷性质的多样化、复杂化**

社会生活中的家庭婚姻、继承、赡养、扶养纠纷，生产经营中的山林、土地、水利权属纠纷，经济生活中的债务、赔偿纠纷等层出不穷。不仅纠纷的类型明显增多，而且发生数量也居高不下。尤其是因征地开发、土地承包、合同关系等引发的群体性、复杂性纠纷不断发生，矛盾纠纷牵涉面广、参与人多、调处难度大。参与纠纷的有工人、农民等，少数地方还出现了上访“专业户”，许多群体性纠纷是经济利益与政治待遇相互交织、个人利益与集体利益相互渗透，有些还是跨行业、跨地区的，牵一发而动全身，解决起来难度很大。有些纠纷一旦被某些别有用心的人利用，极易引发“民转刑”案件和群体性事件。

**1.2矛盾纠纷规模呈现群体性**

在城市，因国企改革职工下岗、劳动争议、特困低保、征地拆迁、物业管理、环境保护等民生问题引起的矛盾纠纷，使众多下岗职工和特困群体成了纠纷当事人；在农村，由于农村改革中历史遗留问题及部分基层行政组织不依法办事引发的土地承包等纠纷，使众多农民成了纠纷当事人。现阶段，有组织的集体上访事件不断增多，而且参与人员成分复杂，几乎涉及社会各个阶层。个别群体性纠纷参与人数动辄数十人，而且组织化倾向比较明显，在事前和事中有较为严密的组织领导，周密的行动计划，这类有组织的群体性纠纷影响大、难处理。

**1.3矛盾纠纷呈现激烈化**

相当部分纠纷当事人言行发生重大变化，诉求方式和行为方式偏激。主要表现在有的是直接利益的损害而导致激化；有的是因纠纷矛盾久调未决而导致激化；也有突发性的，为一两句话争吵而导致激化；有的利用国家重大政治活动、重大节假日或政治敏感期，集体上访或越级上访。要求解决矛盾纠纷的双方由过去请政府解决逐步发展成要挟政府解决，动不动就直接给政府施压，情绪失控，行为激烈。相当一部分矛盾纠纷当事人抱着“小闹小解决、大闹大解决”的错误想法，为引起政府关注而采取越级上访、集体上访形式，以求问题的解决，使矛盾升级。

2.我区现有矛盾纠纷排查调处机制

**2.1镇（街道）调处中心的运作情况**

我区矛盾纠纷调处中心于2012年挂牌成立，各镇（街道）于2009年4月按照“统一受理、集中梳理、归口管理、依法办理、限期处理”的原则，成立了镇（街道）矛盾纠纷排查调处中心，在各镇（街道）司法所挂牌办公，按照市、区政法委的要求，做到制度上墙，加强调处中心的规范管理，实行人民调解、行政调解、司法调解力量的有效整合，推动矛盾纠纷的联动调处化解，促进了基层的和谐平安。

**2.2诉前人民调解室的运行**

2012年4月底，我区率先全省在区法院设立了“美兰区人民调解委员会驻区法院调解室”（简称“诉前人民调解室”），这是创新社会管理模式、化解社会矛盾纠纷的一个重要举措，人民调解和司法调解进行科学衔接，形成合力链条，为人民群众提供了更多可供选择的纠纷解决方式。在区法院设立调解室，充分发挥了人民调解与司法调解在维稳中的各自独特作用，实现了优势互补与资源整合,促使纠纷以更加便捷、经济、高效的途径得到解决。截至目前为止，诉前人民调解室已受理案件127宗，成功调解68宗，共有6宗对调解协议书进行了司法确认，无一例强制执行，无投诉、无上访。

**2.3成立物业调委会**

随着城市建设的快速发展，我辖区内的各个小区时常出现各种大大小小的纠纷，大到社区物业的重大改造纠纷，小到小区绿化、房屋装修装饰、公共部位油漆、车位等这些看似很小，却又关乎居民切身利益的纠纷。物业公司、业委会、业主之间因职责或立场不同，在小区运行管理中，很容易产生各类管理纠纷、物业纠纷、邻里纠纷，处理不好容易激化矛盾，伤了和气。针对这一现象，我局试点成立物业调委会，以期更加专业化、及时性处理小区业主及业主委员会与开发商和物业公司比较突出的各种问题，遵循信息公开、平等协商、互相谅解、全面合作等原则，逐步建立“法制、理性和协商”的维权机制，合理处理物业纠纷，防止矛盾扩大和激化，减少群体上访等事件。

3.我区矛盾纠纷排查调处工作中存在的问题

**3.1对矛盾纠纷排查调处工作的重要性认识不够，尚未形成矛盾纠纷排查调处的有效运行机制**

主要表现为一是矛盾纠纷排查调处无专业化队伍，镇（街道）和村（居）委会的调解人员不能做到专职专用，加之有的镇（街道）调处中心主任分管工作过多，未能将主要精力用于调处中心的工作上，且由于调处中心的工作人员落实不到位，调处中心的所有工作是司法所工作人员在单打独斗，造成有些工作难以开展。案件分流只是形式上的分流，都是司法所工作人员接案，然后分流给司法所工作人员调处，使得矛盾纠纷排查调处工作无专人管、专人抓；二是矛盾纠纷排查调处经费不足，这在农村的村、组一级显得尤为突出。

**3.2相关职能部门作为不够，没有形成部门联动**

如农村土地承包纠纷归经管部门调处，山林纠纷归林业部门调处，土地纠纷归国土部门调处，边界纠纷归民政部门调处，劳资纠纷归劳动部门调处。但在实际工作中，这些职能部门认为矛盾纠纷排查调处是司法所的事，故参与对矛盾纠纷的排查调处不多、或者主动调处不够，使得一些排查出来的土地承包、山林、边界、劳资、征地、搬迁补偿等政策性、法律性较强的矛盾纠纷，不能得到及时有效调处。

**3.3信息报送不及时**

区、镇（街道）、村（居）三级调解组织在调处矛盾纠纷工作衔接上存在问题。有些村居在未能成功调处疑难纠纷时不及时上报，等到群众到镇（街道）或区政府上访时，区、镇（街道）才知道。

4.不断完善矛盾纠纷排查调处机制建设

新时期司法行政工作的根本任务就是服务科学发展、维护社会稳定和谐，我们应当以科学发展观统领矛盾纠纷排查调处工作全局，把工作重点从事后处置转移到事前预防和事中控制上来，切实依法及时排查和处理好涉及群众切身利益的问题，真正把影响稳定的人民内部矛盾纠纷化解在基层，解决在内部，消除在萌芽状态。

**4.1定期排查，及时调解**

为了最大限度地减少不和谐因素，创造和谐稳定的基层社会环境，各司法所应按照统一部署，积极组织镇、村两级干部开展经常性的矛盾纠纷排查调处活动，落实半月一排查、半月一汇报等工作制度，通过细排查、勤预防，提早消除各类重大隐患和突出问题。每次排查，都深入各村，召集村干部和调解人员座谈，逐户分析纠纷情况，查找纠纷苗头，责任到人，及时预防，消除隐患。对于可能引发群体性事件的矛盾纠纷，要坚持“及时排查、各负其责、工作在前、预防为主”的工作原则，尽可能及时化解，避免酿成事端；对于突发性矛盾纠纷，要坚持及时介入、摸准症结、对症下药的工作方法，早介入、快调处、及时化解重大群体性事件，为建设平安美兰、构建和谐美兰打下坚实基础。

**4.2完善矛盾纠纷排查调处的协调工作机制**

建立健全人民调解、行政调解、司法调解相互配合、相互衔接的大调解工作体系和长效工作机制，实现三者联通互动、优势互补、共同协作调处，形成矛盾纠纷排查调处的强大合力，使“三位一体”的大调解机制最大程度地发挥作用。

**4.2.1组织上的“衔接”**

一是充分发挥区级矛盾纠纷调处中心的作用。通过集中了党政、政法、行政机关等部门的力量，组织、协调、督办全区的矛盾纠纷排查化解工作，预防处置群体性事件。二是继续完善各镇（街）成立矛盾纠纷排查调处中心建设。由综治部门牵头，将国土、民政、妇联、派出所、工商所等各职能部门的调解资源有机整合，按照“分级负责、归口办理”和“谁主管、谁负责”的原则，对矛盾纠纷实行“统一受理、集中梳理、归口管理、限期办理”，确保有案必受，有受必处，有处必果。三是加强各村（居）成立矛盾纠纷调处工作站建设。主要由各村（居）调解员组成，负责排查化解本辖区的矛盾纠纷。从而激活调解资源，大力发挥了调解资源的整体效应。

**4.2.2程序上的“衔接”**

**4.2.2.1人民调解与行政调解的衔接**

对法律关系单一，一个职能部门能够解决的矛盾纠纷，由该职能部门负责解决；对法律关系复杂、涉及多个部门的复杂纠纷，由区法制办协调相关部门参与调解解决。如果当事人同意接受人民调解的，行政机关应与相关人民调解组织联系，委托其调解。行政机关组织调解时，可以根据需要邀请人民调解员参与调解。人民调解委员会在调解过程中，可以根据需要邀请有关行政机关人员参与。如公安机关在受理轻伤害案件和情节较轻治安案件时如果符合委托人民调解调解的，当事人均同意的，可以委托人民调解委员会进行调解。

**4.2.2.2人民调解与司法调解的衔接**

**一是诉前调解的衔接。**对于事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的民事纠纷，区法院在立案前向当事人阐明人民调解的优势，引导当事人自愿选择以人民调解的方式先行调解。在征得当事人同意后，将案件移交至驻区法院人民调解室，调解室受理后，根据自愿、依法等工作原则，进行调解或及时把案件移交给当事人所在的镇（街道）调委会进行调解。**二是诉中调解的衔接。**人民法院在案件审理中根据不同情况，可以邀请人民调解员参与诉讼调解或委托当事人所在的镇（街道）调委会进行调解。如婚姻家庭纠纷、继承纠纷、相邻关系纠纷等纠纷可以邀请（委托）纠纷发生地人民调解委员会或与纠纷当事人有密切关系的人民调解员参与（进行）调解；交通事故赔偿纠纷、医疗损害赔偿纠纷等纠纷可以邀请专业、行业或特定经验的人民调解委员会参与调解。经调解，双方当事人达成协议的，由调解组织制作人民调解协议书，当事人依此向人民法院申请撤诉。**三是刑事和解案件的衔接。**检察院在办理审查案件过程中，对于一些给被害人造成财产或人身损害的轻微刑事案件和未成年刑事案件的民事赔偿部分，可以引导当事人进行人民调解，人民调解委员会在一定期限内促成当事人达成刑事和解的，检察院可依法对被告人从轻或免除处罚。如双方未达成协议，则依照刑事诉讼程序依法处理。

**4.2.3效力上的“衔接”**

**4.2.3.1人民调解与行政调解的衔接**

通过人民调解委员会以人民调解协议书形式固定下来，赋予其法律效力。

**4.2.3.2人民调解与司法调解的衔接**

一是调解成功的效力衔接。对于调解成功的案件，向双方当事人出具人民调解协议书，并告知当事人可以就调解协议书的效力申请司法确认。二是司法确认的效力衔接。当事人请求人民法院对人民调解协议进行司法确认的，人民法院经审查调解协议符合确认条件的，出具确认书。

**4.2.4制度上的“衔接”**

**4.2.4.1建立受理纠纷制度**

各地各部门统一受理涉及本地本部门的矛盾纠纷，对较大的或跨地区、跨部门、跨行业的矛盾纠纷，由最先受理的部门根据情况将纠纷上报本级或上级调处中心。

**4.2.4.2建立联调办理制度**

镇（街道）或区调处中心按照“宜调则调，宜分则分”的原则，对某个部门能够单独调解处理的，指令专门部门直接调解处理；经两次调解仍不能达成协议的，由区调处中心组织相关部门联调办结。

**4.2.4.3建立信息通报制度**

各级人民调解委员会要及时向辖区内的相关职能部门通报所接受委托案件的矛盾纠纷情况及调处工作情况。

**4.2.4.4建立跟踪回访机制**

无论各部门受理并调解的本地本部门矛盾纠纷，或是通过“三调联动”联调的矛盾纠纷，均应按法律、政策和规定程序要求受理、分流、移交、调解，并在调处完毕一个月内进行跟踪回访，确保调解效果。

**4.3不断提高调解员队伍的素质，力争引入专职调解员制度**

一是强化对人民调解员的培训，加大培训力度，不断提高基层调解员的业务水平，每年至少举行1次调解主任培训，主要是总结经验、树立先进、部署工作、培训有关法律知识；二是因地制宜，采取以会代训、专题辅导、召开座谈会等形式，对调解员普遍进行培训；三是推行每季度一次的调解员学习、培训、分析例会制度，例会主要是听取各村（居）当月的治安状况、矛盾纠纷排查调处情况，互通一些重大社会稳定信息和可能出现的各种不稳定因素，分析纠纷的新情况、新特点、新动向；四是力争将那些有知识、懂法律、为人公正、热心调解工作的基层干部和离退休人员选聘为专职人民调解员。

**4.4落实经费保障**

区政府要加大对人民调解工作支持保障力度，纳入财政预算，落实经费保障，实行办案补贴制度，重大矛盾纠纷实行个案补贴，必要时，通过社会救助和司法救助解决矛盾纠纷，确保我区大调解工作的顺利开展。

2014年9月16日