

试论“三调联动”机制 PDF转换可能丢失图片或格式，建议
阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E8_AF_95_E8_AE_BA_E2_80_9C_E4_c122_480716.htm 摘要：近年来，湖南省各级党委、政府积极探索人民调解新机制，致力于和谐化解社会矛盾，逐步形成了由综治牵头，人民调解、行政调解、司法调解对接的“三调联动”大调解工作格局。所谓“三调联动”，就是指在人民调解和司法调解成功联动的基础上，纳入行政调解，进而形成“三调联动”机制。在新的历史时期，进一步加强调解工作，推动人民调解、行政调解、司法调解的对接联动，将会更好地维护社会稳定，促进社会和谐。本文拟从新时期加强调解工作的重要性，“三调联动”格局的形成以及怎样发挥“三调联动”机制的作用等几个方面进行粗浅论述。关键词：“三调联动”调解工作 社会矛盾 “三调联动”就是人民法院在立案之前，向当事人宣传人民调解的优势、特点，将一些案情简单、争议不大的民事纠纷，在征得当事人同意后，暂缓立案，先由纠纷当事人所在地（单位）或纠纷发生地人民调解委员会、派出所或司法所进行调解。调解不成的，再由人民法院立案。以构建和谐社会为主题，以依法维护人民群众利益为根本，全面落实社会治安综合治理责任，维护全社会稳定，进一步完善矛盾纠纷排查调处机制，有效整合三大调解资源，实现人民调解、司法调解、行政调解三种调解方式的有机结合，把矛盾纠纷化解在基层，为促进经济社会协调发展创造良好的治安环境。这就是“三调联动”机制对经济社会发展的促进作用之所在。

一、新时期加强调解工作的重要性 1 调解社会矛盾是维护

社会稳定的基础。现在社会各方面矛盾很多。这是事实。并不奇怪。一是从我国的社会发展进程规律看，人均GDP增长了，既是加快发展的“黄金发展期”，又是“矛盾凸显期”。二是从经济发展上看经济与社会的协调发展。在发展中要正确处理好各方利益关系，做到统筹兼顾工作，如果对一些小事特别是关系到老百姓切身利益的事情不够关心，就会导致社会矛盾增多。三是从我们自身的稳定和治安形势看，随着社会发展进程加快，一方面大批项目开工建设，征地拆迁矛盾将不可避免地增多，由补偿标准问题、资金兑现问题、工程建设中的民工工资问题、失地农民生活保障问题而引发的群体性事件处于高发态势；另一方面企业改革向纵深发展，要突破重点和难点，事业单位改革加大力度推进，将涉足新领域，触动新的利益群体，在引发一些新不稳定因素的同时，还可能带动过去曾经暴露或潜在的一些不稳定因素；少数重复访、涉法上访等问题，一些带有地方特点、涉及政治稳定的群体性上访问题，产生的影响很大，处置的难度也很大。虽然当前影响基层社会稳定的社会矛盾纠纷很多，但大多数是人民内部矛盾，化解社会矛盾纠纷的任务主要靠基层组织的调解手段解决。

2 加强调解工作是构建社会主义和谐社会的需要。

我们正处在一个人民内部矛盾凸显、对敌斗争复杂的时期，而人民内部矛盾及其引发的群体性事件是影响稳定的最主要的因素。对于人民内部矛盾来说，调解是化解矛盾的最佳方式。化解矛盾的方式可以划分为私力救济和公力救济。在现阶段，私力救济往往表现为借助自身力量或非政府力量的以暴易暴或以牙还牙。公力救济表现为以国家强制力为后盾的判决、仲裁、裁决等。因为，私力救济尽管很

直接，效率高，但必然造成社会的失范和无序；公力救济很规范，能够解决合法性问题，但往往成本较高，并在解决合理性问题上有时乏力。而介于两者之间的调解能够结合两者的优势、规避两者的不足，既体现合理性，又体现合法性。所以，应该把调解作为化解矛盾纠纷的主要方式。再者，我国自古以来就追求“和为贵”、“内睦者家道昌，外睦者人事济”的良好社会和谐风尚。党的十六届四中全会提出和谐社会建设。然而现在社会稳定工作存在很大压力，社会矛盾纠纷处在高发阶段，有些社会矛盾比较突出，问题较多，这是社会发展、社会进步的产物，不必过于担心，要想办法认识、把握、处理，充分发挥调解在社会稳定中的重要作用。社会稳定有信访、调解、法治三个平衡器。现在信访事件应接不暇，其中80%以上的信访是有道理的，这些信访中80%的问题是能在基层解决的。目前社会上出现了一个怪现象，就是信访不信法。以为到信访去的人越多，事情闹的越大，领导越会重视。《信访条例》规定5人以上不能搞群访、集访。这些工作靠谁做？要靠基层人民调解干部，要把他们的作用充分发挥好，起到扁担平衡力量的作用。实践证明，在基层平安建设和维护社稳定中，调处中心充分发挥了职能作用，解决了大量社会矛盾纠纷，为维护社会稳定发挥了不可替代作用，它是正确处理新形势下人民内部矛盾的有效措施。这一做法之所以科学、管用、有效，关键在于它适应了新时期人民内部矛盾纠纷的特点和规律。现在的人民内部矛盾，涉及干群关系和经济利益的纷争所占比例较大，成因非常复杂，涉及方方面面，特别是企业改制、城市拆迁、农村征地、司法不公、干部腐败等，引发的集体上访和群体事件不断增

多，不仅数量上升，规模扩大，而且一些群体性事件组织化倾向明显，行为方式趋于激烈，已成为影响社会稳定的突出问题。【1】通过对大量民间纠纷的调解，使纠纷当事人平等协商、互谅互让，化解矛盾、消除隔阂，防止矛盾激化，有助于建立良好的社会秩序、生活秩序和工作秩序，促进安定团结，维护社会稳定，使人民调解工作成为化解民间纠纷的坚实的“第一道防线”，尽最大努力把矛盾纠纷解决在基层，解决在萌芽状态，这项工作已经刻不容缓。3 加强调解工作有利于贯彻执行我国《宪法》、《民事诉讼法》和《人民调解委员会组织条例》等法律法规。民间纠纷一旦激化为刑事案件，不但危害性大，后果严重，且司法成本非常高。因此，加强人民调解工作，把矛盾化解在激化之前就显得尤为重要。可以说，能否正确处理矛盾和问题，化解各类纠纷，事关全区改革、发展和稳定大局，事关人民群众的切身利益，事关全面建设小康社会奋斗目标的实现。【2】调解工作坚持以法律法规和社会主义道德为依据，通过调解使双方当事人法治观念得到增强，道德水平得到提高，合法权益得到保护，有利于推动和谐社会的建设。我国人民调解组织每年化解大量民间纠纷，特别是近几年，有力地维护了农村社会稳定。实践证明，人民调解已成为解决社会矛盾纠纷，维护社会稳定的重要途径和有效方式。二 “三调联动”格局的形成 2005年初，湖南省提出了人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”化解社会矛盾的思路，并在湘潭市、攸县、郴州北湖区开展试点工作。2006年7月，“三调联动”在全省推行，盛市、县层层建立了“三调联动”领导机构和工作网络。2007年3月，省综治委联合省高院、省检察院、省公安

厅、省司法厅联合制定下发了《关于进一步加强人民调解、司法调解、行政调解衔接联动工作的实施意见》，进一步对“全拾三调联动”工作加以规范和指导。现在，全省各乡镇、街道都设立了矛盾纠纷调处中心；在矛盾纠纷较为集中的乡镇、街道的公安派出所设立了人民调解室；在人民法院设立人民调解室，积极开展诉前调解和诉中委托调解等多种工作模式。在化解矛盾纠纷的同时，各地积极探索“三调联动”在防范和处置群体性事件中的作用，通过“三调联动”办公室协调组织有关部门现尝即时解决可能诱发群体性事件的紧急问题。同时，针对群体性事件具有突发性和闹事人员规模容易扩大等特点，建立了“三调联动”快速反应机制，即由司法行政牵头，调度公检法、国土、林业、水利、民政等相关部门力量随机组建快速调解庭，随时赶赴现场处置矛盾，防止群体性事件的发生和激发。从两年多的实践来看，“三调联动”带来了“三个转变”，即由各部门单打独斗转变为综治牵头、司法行政部门主办、各部门共同参与的大调解工作格局；由单一化解一般性矛盾纠纷转变为既调处一般性矛盾纠纷又化解群体性事件；由坐等上门调解转变为积极主动登门化解矛盾纠纷。“三调联动”以来，全省法院受理的民事案件大幅下降，人民调解协议的履行率上升，涉法涉诉上访总量及越级访、重复访下降；大量因治安问题引发的矛盾纠纷通过人民调解进行有效的化解，促进了社会的和谐稳定。

【3】三 怎样充分发挥“三调联动”机制的作用 要使调解成为解决矛盾纠纷的首要选择，必须推动人民调解、行政调解、司法调解的对接联动，使调解工作达到便捷、经济和权利可实现的要求。而要充分发挥“三调联动”机制的作用，

就必须做到如下几点：第一，积极探索和实践“三调联动”的对接模式。参照外地的经验，结合我省的实际，可以探索和推广以下四种具体对接模式：一是诉前调解。法院在立案接待时，向当事人宣传人民调解的优势、特点，告知诉讼风险，将一些未经人民调解组织调解，案情简单、争议不大，双方当事人均在同一个辖区的民事纠纷，在征得当事人同意后，暂缓立案，先由纠纷当事人所在地（所在单位）或纠纷发生地人民调解委员会进行调解。二是诉中委托调解。对于民事案件，法院在立案后庭审前或审理中，将部分有可能通过调委会调解的纠纷，在征得当事人的同意后，可以将案件委托当事人所在地（所在单位）或纠纷发生地人民调解委员会进行调解。三是在公安派出所建立人民调解室。在民间纠纷较多、群众习惯于求助公安机关的乡镇、街道公安派出所设立人民调解室，由乡镇、街道人民调解组织和公安派出所各派一名同志。四是建立社会矛盾纠纷调处中心。在乡镇设立由党政领导挂帅、有关部门参与的社会矛盾纠纷调处中心，与人民调解委员会合署办公，由司法所负责日常工作，对于重大矛盾纠纷由司法所代表调处中心牵头协调各有关部门参与调处。第二，加强协调工作。主要是建立三项制度。一是联席会议制度。县、市、区、乡镇、街道综治办牵头，定期召开由成员单位参加的联席会议，通报矛盾纠纷排查调处工作情况，制定工作计划和安排，协调解决存在的问题。对涉及范围广、影响大、可能诱发群体性事件的矛盾纠纷和民商事案件，要及时协调有关部门研究，提出解决意见。二是联合排调制度和联合调解制度。既要由各级综治办牵头，组织各部门、各单位开展横向的联合排调活动，也要积极做好

系统纵向的排调工作，形成排调合力，提高工作效率。三是信息通报和工作交流制度。人民调解组织、有关行政部门和司法机关要及时互相通报所发现、受理的矛盾纠纷情况及调解工作情况。人民法院在审理涉及人民调解、行政调解协议的案件时，如发现问题应及时对调解工作提出指导意见。人民调解和行政调解组织，要及时做好判后的矛盾纠纷调解工作，确保法院判决的顺利执行。

第三，正确把握“三调联动”的基本原则。一要坚持党领导下的协调配合原则。二要把维护人民群众的现实利益与维护人民群众的长远利益结合起来，切实维护人民群众最关心、最直接的利益，及时化解社会矛盾纠纷，促进社会和谐稳定，防止因调解不力，使矛盾纠纷激化升级。三要坚持依法调解与以德调解相结合的原则。调解矛盾纠纷，必须严格依据国家法律、法规和政策进行，不能背离国家法律、政策，无原则地调和，片面追求调解率。四要坚持当事人自愿的原则。无论对是否选择、接受调解方式，还是在调解过程中，都必须充分尊重当事人的意愿，绝不能利用公共权力压制当事人接受调解。对于违背当事人意愿、损害当事人利益的调解结果要坚决依法予以纠正。五要坚持公正效率的原则。各级调解组织必须坚持公道中立、平等协商，注重兼顾双方当事人的合法权益。

【4】第四，切实提高认识。推进“三调联动”既要着眼于维护社会和谐稳定，又要切实保护当事人的合法权益；既要强调三种调解手段的衔接配合，又要保证依法独立发挥职能作用。各级党委、政府和各职能部门要从深化平安创建、促进经济发展、构建和谐社会的大局出发，切实增强“三调联动”工作的责任感和紧迫感，精心组织、周密部署，将三者有机地整合

，使调解真正具有便捷、经济和权威的优势。第五，加强信息上报。各有关单位要及时掌握、汇总工作进展情况，做到每个月汇报一次。领导小组办公室要做到每季通报一次情况，每个阶段都有情况汇总，确保信息情报畅通，掌握工作主动权。

四、结束语

人民调解制度是一项具有中国特色的社会主义法律制度。多年来，在各级党委、政府的重视下，我国人民调解工作在化解民间纠纷，维护社会稳定，实现群众自治及基层民主政治建设方面作出了重要贡献，人民调解已成为解决基层社会矛盾纠纷的重要途径和有效方法之一，成为维护社会稳定的一支重要力量。随着社会主义市场经济的发展，出现了许多新的矛盾纠纷，矛盾纠纷的主体、内容日益多样化、复杂化。许多纠纷如果不能及时疏导化解，有可能引发群体性事件，甚至激化为刑事犯罪案件，严重干扰党委、政府的中心工作，影响改革、发展、稳定的大局。建立在人民调解基础之上的“三调联动”工作主要是指以人民调解为基础和依托，把人民调解、司法调解、行政调解对接联动的矛盾纠纷调处机制。“三调联动”工作机制，按照“统一受理、集中梳理、归口管理、依法处理、限期办理”的原则，实行直接调处与分流调处相结合，归口调处与联合调处相结合，属地调处与多级调处相结合的办法，在主动调解的基础上，对不属于职责范围内的、调解不了的矛盾纠纷，严格程序，移交辖区矛盾纠纷调处督办中心和有关部门进行调处。实施“三调联动”工作机制，除法律规定适用特别程序、督促程序、公示催告程序、破产还债程序和诉讼标的较大、疑难复杂的案件外，均可以委托人民调解组织进行调解。“三调联动”机制形成了解决矛盾纠纷的整体合力，增强了

化解矛盾纠纷的针对性。推进“三调联动”工作机制，既可体现司法调解的专业性、规范性以及以国家强制力作保障的优势，还可使人民调解简捷、及时、经济。综上所述，充分发挥“三调联动”工作机制的优势，对于及时有效地化解新时期的社会矛盾纠纷，建立长期有效的社会矛盾纠纷调解机制，维护国家的长治久安和巩固党的执政地位，具有十分重要的意义。注释：【1】 raquo.，载于 raquo.，【2】 raquo.，载于 raquo.。【3】沙兆华： raquo.，载于 raquo.，2007年10月05日。【4】李江： raquo.，载于 raquo.，2006年8月15日。（作者：刘晓芬，湖南省茶陵县人民法院）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com