

协同治理视域下“三所联动” 矛盾纠纷化解机制的探索与完善

■ 于 军 郭 朋

摘 要 传统的矛盾调解模式已不适应当前社会矛盾化解需求，上海市“三所联动”矛盾纠纷化解机制作为践行法治思维和群众路线的重要探索，是坚持和发展新时代“枫桥经验”的生动实践，在促进矛盾纠纷就地化解，在巩固辖区安全防线方面卓有成效。通过梳理其实践逻辑和实践聚焦，结合协同治理相关要素，从治理主体、能力、规则、资源、风险评估、效果评价层面提出明晰人民调解职能定位、强化专业调解队伍建设、完善多元矛盾联调格局、探索多种渠道资源保障、强化风险识别与评估、完善联动化解考评体系等完善建议，以期促进其社会治理效能的进一步提升。

关键词 矛盾纠纷化解 协同治理 基层治理 三所联动

中国特色矛盾纠纷调解制度源于古代民间调解“和为贵”“止讼息争”的传统。《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》强调要“坚持将矛盾纠纷化解在萌芽状态”。2022年党的二十大报告明确提出要“健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”。通过建立矛盾纠纷化解平台，实现资源共享、优势互补，提高矛盾纠纷化解的效率和质量，上海“三所联动”矛盾纠纷化解机制就是一种新型探索。

“三所联动”机制是坚持和发展新时代“枫桥经验”的生动实践，是公调对接、“两所联动”机制的升级完善，其通过整合公安、

司法和律师的资源，在把握当前矛盾纠纷规律特点的基础上，提升基层社会矛盾纠纷化解质效，提高基层社会治理水平。目前，上海市353个公安派出所均已设立“三所联动”纠纷调解室，950名人民调解员、770名签约律师集中入驻，累计排查化解各类矛盾纠纷67.7万余起，及时纳管矛盾激化可能走极端的人员598人，因矛盾纠纷激化引发的命案同比下降27.5%，在巩固辖区安全防线等方面取得了重大成效，做到了“民转刑、刑转命”案件“零发生”。

作者：于 军，上海公安学院法律教研部副主任、副教授；郭 朋，上海公安学院法律教研部教师

一、协同治理视域下“三所联动”机制的基层实践逻辑

多元化纠纷解决机制是指在一个社会中，诉讼和非诉讼纠纷解决方式各以其特定的功能和特点，结成一种互补的、满足社会主体多样需求的程序体系和动态的运作调整系统。协同治理是多元纠纷解决的方式之一。2004 年，Donahue John 最先提出“协同治理”。所谓协同治理，是指相互冲突的不同利益主体得以调和并且采取联合行动的持续过程，强调政府与民间组织、企业等社会组织之间通过相互合作、协商对话等方式建立伙伴关系，共同管理社会公共事务。“三所联动”矛盾纠纷化解机制即是协同治理在化解新时代基层矛盾隐患的具体应用，该机制在上海全市范围内试点推广以来，各区公安派出所、司法所、律师事务所协同联动，打造了矛盾纠纷化解协同共治格局。

（一）建立协同主体架构

为改变传统治理模式下缺乏合力的问题，“三所联动”机制以此为导向，打通了基层民警、人民调解员、律师三方协同渠道。一是搭建“三所联动”纠纷调解工作平台。基层公安机关在原派出所“纠纷调处室”基础上，设置“三所联动”纠纷调解室。二是专职民警入驻。公安派出所指派 1 名专职调解民警，全程参与调解工作，维持调解现场秩序，指导文书制作、整理归档等工作，并根据实际情况将矛盾纠纷流转至相关职能部门。三是人民调解员进驻。司法所协调人民调解委员会向纠纷调解室派驻不少于 2 名人民调解员，主持调解工作，运用调解技能帮助矛盾双方达成调解协议，并适时引导双方将协议内容向人民法院申请司法确认。四是律师派驻。签约结对的律师事务所指派 1 名

签约律师入驻纠纷调解室，原则上每周不少于 2 个半天驻所坐班，开展法治宣传，提供法律咨询及法律建议，代为申请法律援助，出具法律意见等。

（二）规范协同运作模式

“三所联动”机制设立了涵盖纠纷化解全流程的协同运作模式。一是发现受理。通过 110 接警平台、12345 等热线渠道受理的矛盾纠纷，民警、人民调解员走访排查发现的矛盾纠纷，以及通过网络巡查等方式掌握的矛盾纠纷，在先期调解不成的情况下，移送“三所联动”纠纷调解室。二是化解分流。纠纷调解室对可以调解的矛盾纠纷由民警、人民调解员、律师协同开展调解。对调解不成的行业性、专业性矛盾纠纷，提请街镇分流至相应行业主管部门，或通过街镇非诉讼争议解决中心指导当事人通过“解纷一件事”平台向相关行业性、专业性调解组织申请调解。三是跟踪回访。对于调解成功的，当场出具调解协议，对经两次调解没有结果的，依据矛盾纠纷的性质、对社会稳定影响程度、激化可能性，提级为“重点类”“关注类”矛盾纠纷，由公安派出所、司法所领导分类推动化解。仍未能妥善化解的，由民警、人民调解员每月共同上门回访，跟踪关注。四是风险防控。对未能成功化解的矛盾纠纷开展研判评估，对存在现实危害或潜在风险的，落实干预管控措施，公安派出所、司法所在每月分析会商例会上通报突出风险，制定“一事一方案”，对存在突出风险的，提请属地政府提级办理或挂牌督办。五是源头治理。对在纠纷调解中发现的社会治理问题或矛盾纠纷隐患，各级公安、司法部门及时向党委、政府报告，或向居（村）委提出意见建议，必要时提请平安办协调相关职能部门落实源头治理措施，消除风险隐患。

（三）拓展协同解纷格局

“三所联动”机制形成了功能互补的协同解纷格局。上海全市各级人民调解组织受理的矛盾纠纷中，除传统的“家长里短”式矛盾纠纷外，金融、劳资、教育、医疗、消费等领域矛盾纠纷约占总数的58%。“三所联动”机制依托“解纷一件事”平台、“大调解”工作机制等载体，进一步畅通“三所”与相关行业主管部门、人民团体，以及全市220余个行业性专业性调解组织的协调对接渠道，形成信息互通、资源互助的协同解纷工作格局。

二、协同治理视域下“三所联动”机制的实践聚焦

“三所联动”建立了协同治理的实践逻辑，多方参与治理基层社会矛盾，通过着眼聚焦五个层面，构建“三所联动”核心实践要素，推动矛盾纠纷协同治理深入发展。

（一）聚焦方向要素：坚持政治引领、党建总领

“枫桥经验”之所以始终充满生机和活力，最根本的就在于把党的领导落实到基层，充分发挥党总揽全局、协调各方的作用，把加强党的领导作为贯穿基层社会治理的主线，充分发挥集中力量办大事的政治优势，凝聚起基层社会治理的强大合力。各级党组织强化政治意识，树牢为民情怀，将深化“三所联动”机制建设作为践行习近平新时代中国特色社会主义思想的重要举措，切实解决好人民群众急难愁盼问题，把“三所联动”打造成为化解人民内部矛盾的第一道防线、团结服务群众的第一个平台、巩固基层政权的第一层基石。

（二）聚焦群众要素：坚持群众路线、

就地化解

“矛盾不上交，就地解决”是“枫桥经验”始终不变的目标导向。居村、街镇、区“三级”解纷平台将基层一线作为化解矛盾纠纷的主阵地，确保“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。当前，“三所联动”纠纷调解室整合了优质调解资源，坚持走群众路线，充分发动群众、组织群众、依靠群众解决群众自己的事情，挖掘社区内具有专业法律知识、热心公益的社会人士参与“三所联动”，提升基层调处能力。

（三）聚焦平安要素：坚持应调尽调、防范未然

“三所联动”关键是化解矛盾纠纷，维护群众利益，真正实现案结事了人和。坚持抓牢矛盾化解，强化“实质调解”的理念，聚焦“调解、分流、回访”等环节，健全完善跨域纠纷联动化解、疑难纠纷提级化解等工作机制，确保调处工作闭环运作。坚持落实凡调必访，针对矛盾纠纷的反复性，刚性落实分类分级矛盾回访制度，了解调解协议履行、当事人思想动态等情况，必要时持续跟踪关注，直至“事心双解”。坚持督导源头治理，对同类纠纷多发、矛盾背后存在行政管理缺位等问题，通过区镇两级平安办，协调推动前端整改，及时消除隐患。

（四）聚焦服务要素：坚持守正创新、便民利民

只有把“法”送至群众身边，将服务延伸至群众身边，才能让群众选择并热爱“三所联动”。坚持关口前移、重心下沉，把居村委、“平安屋”和“平安商户联盟”等打造成前端化解矛盾纠纷的主阵地。时间上，将“三所联动”服务时间拓展至8小时以外，保障矛盾纠纷化解质效。方式上，在合法合规的前提下，不拘泥于现有工作思路以及调

解形式，不断推进措施创新、机制创新，在便利群众的同时，让“难聚齐”不再成为调解进度的制约因素。

（五）聚焦赋能要素：坚持智慧驱动、融合融通

深化线上解纷平台建设，细化整体建设方案，用现代科技力量助力矛盾纠纷化解。推动数据联通，结合三级架构，在纵向、横向打通各级矛盾纠纷信息流转，实现对矛盾纠纷情况的全量掌握。开发群众侧应用，实现矛盾纠纷网上预约、线上调处、好差评等功能，把“三所联动”装进群众口袋。同时，强化数据赋能，综合研判矛盾纠纷形势，实现重大涉稳问题提前预警、提前掌握。

三、协同治理视域下进一步完善“三所联动”机制的建议

作为一种新的调解机制，当前“三所联动”机制运行中仍存在一些制约因素，需要从协同治理角度进一步完善。

（一）消解主体制约：明晰人民调解职能定位

一是明确借助公权力的必要性。人民调解的角色定位背后反映出国家性与民间性的冲突。目前学界存在“排斥说”和“共存说”两种观点，前者主张完全排除国家权力的介入，推动人民调解向高度社会化与完全自治性的方向发展；后者认为，人民调解是国家与社会共同参与的纠纷解决机制，需要公权力的介入。“三所联动”机制通过联动政府部门、人民调解组织、律师等多方力量，构建了公权力牵头推动下的人民调解模式。面对社会矛盾纠纷的转型升级，单纯的人民调解受制于种种客观因素的限制，难以凭借一己之力充分发挥化解社会矛盾的效果，需要

在一定程度上借助政府力量。二是把握公权力参与调解的辅助性。行政部门应强化牵头推进而弱化过程主导，进一步明晰人民调解职能定位。“三所联动”机制下公安机关牵头推进，在硬件配备与软件升级上持续发力，搭建化解平台，创造化解条件，发挥行政力量辅助人民调解的职能。但是人民调解的本质下，要保障其自治与民间的天然优势，行政力量应弱化调解过程主导，把握重保障而轻决策的参与原则，注重矛盾双方的情绪安抚以及涉及部门联动的衔接，而将争议焦点的话语权交与人民调解员，给予人民调解员充分发挥的空间，化解人民调解的角色尴尬，规避公权力过度介入民间纠纷调解的质疑。

（二）化解能力制约：强化专业调解队伍建设

一是优化人民调解员内部结构。主要做到“三个结合”，即公开招聘与民主推举相结合，除向社会公开选拔外，也可充分发挥人民调解自治性，通过民主推选程序开展选任工作；专职调解与兼职调解相结合，将具备专业知识的高校教师、社区工作人员纳入兼职调解员范畴，既可补充人民调解员队伍，也可为专职调解员带入调解新思路，形成工作互补；经验性与专业性相结合，调解队伍既要有经验丰富、能言善道的“老娘舅”，也要有专业素养、言语权威的“话事人”。同时，要通过定期开展培训，丰富多样化培训内容，提高调解员的实务能力。二是建立专业调解人才库。“三所联动”机制下，尽管律师提供了重要的法律咨询与法律建议，但面对复杂多样、涉及专业领域广泛的矛盾纠纷，签约律师受制自身专业所限，难以做到面面俱到，通过建立专业人才库，在律师参与时，可以快速寻找所需人才资源，实现资源的跨区域延伸，强化调解队伍的专业保

障。可以通过强化校地融合，合作培养专业解纷人才，充实人才库建设。

（三）冲破规则制约：完善多元矛盾联调格局

一是完善多元主体联动解纷格局。社会管理中的主体并非各行其是、彼此封闭分离的孤立主体，而是层级配合、相互依赖共进的协同主体。在“三所联动”构建中，按照“党政主导、公安牵头、部门协同、源头治理”要求，进一步构建横向到边、纵向到底的多元主体联动解纷格局，推动各方力量“拧成一股绳”。要加强上下联动，畅通非警务矛盾纠纷分流渠道，拓展分流事项，推动落实专业承接力量，提升矛盾纠纷化解质效。要推动建立规范的协同治理模式，强化组织保障与法治保障，加强对“3+N”解纷大联动的检查督导，解决实践中部分职能部门协同乏力、联动效果流于形式的难题。要明确各行政职能部门职能权限，推动主动发现隐患矛盾纠纷，跨前联动调解，避免出现“踢皮球”“甩锅子”等不作为现象。二是强化居村委“主力军”解纷作用。居村、街镇、区“三级”平台要守土有责、守土尽责，将基层一线作为化解矛盾纠纷的主阵地，对城乡社区内一些简单、轻微、可速决的“小矛盾”“小纠纷”，要依托社区民警、居村调解员、律师顾问等“三人小组”即调即解，提高“就地”化解率，发挥村居级联动机制的应有效率，缓解街镇“三所联动”压力，改善超载运行局面。

（四）破解资源制约：探索多种渠道资源保障

一是尝试智慧方式，有效降低人力成本支出。如法律咨询服务问题，可以通过加强人工智能技术应用，探索AI咨询的新方式，根据矛盾化解双方提供的信息要素与数据库分析比对，为当事人提供智能法律咨询，并

提供类似案件化解方式和处理，让其了解案件发展的法律后果。这也在一定程度上弥补律师经费资源的不足，为调解人员提供相对科学的参考依据。二是秉持“谁受益、谁承担”的理念。借助“三所联动”机制建设纳入年度市政府为民办实事项目的契机，争取属地政府支持，尝试采用“以案定补”经费路线，落实法律顾问、补贴奖励等经费，并逐步建立相对统一的薪资标准，保障“三所联动”所需经费。同时倡导各区、街镇进行积极探索，鼓励行业协会通过设立矛盾纠纷化解基金提供补贴，倡导社会组织和社会公众提供资金支持，并利用公益资金对“三所联动”机制进行适当补充，为机制长远发展提供有力支撑。三是探索建立具有社会管理职能的公益律所。可由各区财政拨款探索成立具有事业编制的公益律所，既能解决大量法学专业学生就业，又能有效填补人民调解员专业水平偏低、普通律师公益服务时间较短的困境。公益律所可以给予具有普通律所的政策，享有实习满一年可获得律师执业证书的优惠条件，同时建议普通律所拿出一定招聘额度，给予公益律师服务满一定年限后转入普通律所的便利，进一步保障公益律师权益、激发干事创业热情。公益律师待遇可在实习期及成长期内由政府财政独立保障，待公益律师与相关律所签订用人协议后走向市场，从而打造律师公益服务良性循环，有力助推“三所联动”高质量发展。

（五）摆脱风险制约：强化风险识别与评估

一是拓展矛盾线上发现渠道。通过预警模型和分析工具，强化对矛盾纠纷的大数据关联比对、碰撞发现，例如上海市公安局静安分局开发了“警情全生命周期管理系统”，在利用“业主群、物业群”等线上渠道排查

矛盾纠纷的基础上,在群众中布建“前沿哨”。如虹口区通过开发微信小程序,为群众随时随地报告生活中的矛盾纠纷提供便利,对提供重要线索的落实“一事一奖”,提高隐性矛盾排查的覆盖面、及时性。二是搭建矛盾风险预警模型。结合犯罪预防理论和风险管理理论,运用风险分析与风险评估、模糊综合评价法等建立矛盾纠纷风险评估体系,并结合现代化智能手段,搭建矛盾风险预警模型,快速准确识别矛盾风险,为“三所联动”机制的启动与响应提供参考。如采用德尔菲法初步构建基层矛盾风险指标体系,运用层次分析法确定各指标的权重,将矛盾风险等级划分相应风险等级并赋予风险内涵,并基于风险因素识别和分析的结果,搭建科学预警系统,实现事前主动预防,为“三所联动”矛盾风险发现工作提供新思路。

(六) 突破评价制约:完善联动化解考评体系

一是完善“三所联动”机制全流程评价体系。依托信息化手段,打造全流程、闭环式“三所联动”矛盾纠纷化解评价体系,通过完善数据链条,健全数据录入、统一编码、有序分流、全程跟踪,将矛盾纠纷与各级人民调解员逐一绑定,从调解队伍、调解专业、机制运行、化解效果等维度,不断完善“三所联动”机制。首先,要避免陷入“唯数量论”的功利主义陷阱,厘清真正所需纳入“三所联动”机制下的案件数量及化解成功率,具体分析各地区矛盾常态情况,检验各层级机制的综合能力是否满足调解要求;其次,需考虑受理数量的发展趋势,分析机制运行的效率性,找到影响效率的症结所在;此外,经常性评估机制运行所需要的基础设施与条

件是否达标,人员经费、资金链、规章制度等方面是否完善。最后,化解效果不仅需要考虑当事人满意度、矛盾减少情况以及和谐指数,还要持续跟踪纠纷解决后的稳定性情况等,需建立一套长效监督机制,对执行情况加以监督。二是完善长效纠纷多元化解激励机制。以健全完备的激励机制调动解纷主体,从业人员工作积极性,从而全面提升矛盾纠纷多元化解工作质效。对专职调解民警来说,可以建立长效奖励制度,对于在纠纷化解工作中表现出色的公安民警,可以给予奖励,如奖金、荣誉证书;提供培训和晋升机会,不断提升自己的能力和水平;提供良好的工作条件和资源,包括办公设施、工作设备等,不断提高工作效率和满意度。对于人民调解员来说,设立绩效奖励制度,根据人民调解员的工作绩效和工作量,给予适当的奖励;提供职业发展机会,如晋升为高级调解员或调解专家;加强社会认可和尊重,通过媒体宣传、表彰活动等方式,提高人民调解员的社会地位和认可度,增强职业荣誉感。对于律师来说,可将参与“三所联动”作为从事公益法律服务的重要参考指标,在评优评先、会费减免等方面体现工作质效。

参考文献:

- [1]张文显、朱孝清、贾宇、汪世荣、曹诗权、余钊飞. 新时代“枫桥经验”大家谈 [J]. 国家检察官学院学报. 2019. 27
- [2]滕鹏楚. 人民法院在多元解纷机制中的角色定位 [J]. 人民司法. 2020. 16
- [3]林颖. 多元化纠纷解决机制研究 [D]. 华侨大学. 2018
- [4]俞可平. 治理与善治 [M]. 社会科学文献出版社. 2000
- [5]李汉卿. 协同治理理论探析 [J]. 理论月刊. 2014. 1
- [6]刘卫平. 论我国社会管理体系中协同主体的道德构成 [J]. 伦理学研究. 2014. 5

责任编辑 李 坤