大调研 学思想 强党性 重实践 建新功

用好“群众路线”与“法治思维” 书写新时代“枫桥经验”

三所联动:探索城区矛盾化解机制

本报记者 潘高峰

家住虹口区凉城新村街道文苑小区的伍先生怎么也想不到,一场突如其来的大火,不但把他家烧成了废墟,还殃及楼下邻居,造成两家人难解的纠纷。

关键时刻,社区启动了派出所、司法所、律师事务所“三所联动”纠纷调处机制,为居民厘清是非、化解矛盾,不但有情有理,更于法有据,让事件有了妥善且温暖的结局。

在上海这座超大城市,大量纠纷警情的背后,其实是复杂的经济关系和法律关系。很多矛盾通过110报警现场处置,可能暂时平息,但矛盾还在,只有靠“法”才能从根本上解决问题。

上海虹口区正在探索的“三所联动”矛盾纠纷多元化解机制,为厘清超大城市中心城区矛盾纠纷特征,用法治思维书写新时代“枫桥经验”提供了实践与样本。

■ 民警、律师、人民调解员在为纠纷双方调解 资料图

灾后的情理法纠葛

今年5月21日,虹口区凉城新村街道文苑小区某栋楼的601室发生火灾,房主伍先生几十年积累的家当付之一炬。

当时,消防部门出水扑灭了601室的明火,却无可避免地产生“附带影响”——大量消防用水渗入5楼,不仅造成501室周阿姨家的天花板、橱柜、电器等损坏,还因异味和漏水导致的安全问题让周阿姨有家难归,正常生活被打乱了。

为了让受灾居民早日恢复正常生活,社区民警决定启动“三所联动”机制,为双方调处纠纷。5月30日进行的首次调解并不顺利,周阿姨指责伍先生家的火灾让自己“有家不能回”,灾后也对自己的生活缺乏关心,伍先生认为周阿姨给出的损失清单过多,导致消防部门无法快速完成事故认定,才让清理工作一直无法开始。双方互相指责,各执一词。

稳定双方情绪后,社区民警建议将调解现场搬到周阿姨家中。在居委干部、律师、人民调解员多方见证下,双方共同对物损情况进行清点、核实。民警还联系消防部门,就火灾事故调查进度、后续处置流程等为双方当事人作好政策解释,并请来物业专业维修人员帮周阿姨检查电器线路,排除隐患。

消防部门很快查明起火原因,原来是电气故障引燃了周边的可燃物。6月2日,在凉城新村派出所的“三所联动”调解室内,民警、人民调解员从和谐邻里角度进行共情分析,律师从减少诉讼的人力、财力成本投入进行专业释法。历经5个小时,在对30余条赔偿清单逐条“会商”后,双方从剑拔弩张到握手言和,从针锋相对到相互理解,当场签订了调解协议并立即履行,矛盾纠纷得到彻底化解。

调解成功后,居委干部又将小区238名居民捐赠的39592元现金交给伍先生。面对这份“雪中送炭”,伍先生百感交集,一再道谢。各方力量汇聚成的暖流,不仅鼓舞着受灾家庭,也推动着整个居民区向上向善,一起火灾引发的矛盾冲突,终于有了一个圆满而温暖的结局。

送“法”到百姓身边

类似这样的“三所联动”纠纷调处,仅今年在虹口区就有数千件。

虹口区面积不大,只有23.48平方公里,实有人口约有74.7万人,人口密度3.18万人/平方公里,60岁以上老年人口约占41%,人口密度和老龄化程度全市最高,日常纠纷较多。

今年以来,在大兴调查研究的背景下,上海虹口公安分局会同相关部门不断健全完善“三所联动”矛盾纠纷多元化解机制,形成街道、居委、社区三个层面各有“三驾马车”的解纷格局。据统计,今年虹口区共排摸矛盾纠纷7837起,对小纠纷早发现早介入并分级调解后,3106起矛盾纠纷被纳入“三所联动”机制化解,化解率达98%以上。

“三所联动”为何能得到百姓认可?在虹口公安分局党委书记、局长柳国青看来,“群众路线”和“法治思维”,是解决矛盾纠纷难题的“两把钥匙”。

以往的基层纠纷调解过程中,人民调解员、社区民警往往以“老娘舅”的传统方式进行纠纷调解,但随着法律意识提升,居民群众迫切需要律师等第三方法律工作者给予“解惑”和“支招”,在涉及大额赔付款的民事纠纷中,当事人更需要法院司法确认予以“背书”,为双方履行协议提供充足法律支撑。

“很多矛盾纠纷激化,不是群众故意要闹,而是法律服务离他们太远,大家不知道去哪里找‘法’,加之诉讼等途径成本高、时间长,部分人就放弃走法律途径了。”柳国青认为,要从根本上解决纠纷,还是要坚持“法治思维”,把“遇事找法”作为重要价值追求,努力把“法”送到百姓身边。

据统计,目前虹口公安分局推动在全区建成9个派出所矛盾纠纷调处室、8个街道公共法律服务工作站,11家签约律师事务所参与到“三所联动”中来。在此基础上,全区198个居委内都建立了法律服务室,230名社区民警、105名律师和310名居委干部调解员有机整合,让居民真正感受到“法在身边”。

从纠纷调处到社区治理

“三所联动”矛盾纠纷多元化解的过程,无形中也在不断推动社会各方力量积极投身社区治理,共建、共治、共享的理念正在逐渐深入人心。

加装电梯中的矛盾纠纷,是社区治理中常见的难题。虹口区水电小区建于1983年,常住人口4000余人,60岁以上老人占比超过一半。大部分老人腿脚不便,居住在中高楼层出行困难。2021年下半年,水电小区启动加装电梯改造工程,共计29个楼栋参与。但随着项目不断推进,居民矛盾不断凸显,令加梯工程推进缓慢,到2022年3月,小区仅成功加装两部电梯。

加装电梯涉及较高的安装费用,传统的“老娘舅”式讲情说理调解方式效果较差,随着居民法律意识和维权意识提升,强烈需要律师等第三方法律工作者给予“解惑”和“支招”。

关键时刻,“三所联动”机制成了各类矛盾纠纷化解的核心平台。在这个平台上,社区民警、街道干部、加梯专业律师、电梯公司、业委会、居民自治小组不断参与进来,自发组成“加梯专班”,29个楼栋组长、党员干部、居民代表也各自成立了“三人自治小组”。

“加梯专班”先后举办六场加装电梯宣传会和征询会,为居民集中解读加装电梯政策、惠民条款,提供技术咨询等服务;同时开展矛盾调处、法律咨询等工作,先后走访有意见的居民600余户,收集汇总每栋楼电梯加装的难点,制定“一梯一方案”,全力解决居民诉求……最终,29个楼栋居民全部完成意见征询,目前已有7个楼栋完成电梯加装,10个楼栋正在施工,12个楼栋正开展专家评审。未来所有电梯完工后,将惠及居民1800余人。

小区“僵尸车”难清理,同样是社区治理的痛点。在虹口区中虹小区,有多辆“僵尸车”长期无人问津,占用了本就紧张的小区公共停车资源,居民对此反响强烈。物业、居委多次介入,但是每次沟通,有的车主虽口头答应,却无实际行动,有的干脆矢口否认车是自己的。

“僵尸车”的处置难点在于车辆权属。车主不主动配合,物业没有执法权,而交警、城管等执法部门因无明确法律规定,处置稍有不当就可能造成侵权,引发纠纷。凉城街道试点通过“三所联动”处置“僵尸车”,由社区民警通过公安机关的车辆信息管理平台,及时找到并约谈车主。约谈中,社区民警告知“僵尸车”的危害,律师进行释法教育,调解员就车主与小区物业管理公司之间欠缴的停车费问题开展调解,达成一致意见后签订人民调解协议书。

经过约谈,大多数车主表示配合自行清理,也有车主因对小区物业公司管理服务心存不满,拒绝配合。居委干部、调解员、社区民警、律师、小区物业主动上门与车主沟通,物业公司当场承诺改进服务,并就欠缴停车费问题与车主达成一致,最终成功解开车主心结。

不断探索 突破难点

今年5月22日举行的上海市委全面深化改革委员会会议上,市委书记陈吉宁强调,要优化大调解工作格局,进一步扩大平台覆盖范围、注重作用发挥,强化法律服务,用好典型案例,更好助力治理数字化,维护城市安全稳定。

对照这一要求,“三所联动”机制无疑有不少瓶颈需要突破。比如,如何充分运用互联网思维,将“法在身边”的体验从线下搬到线上,惠及更多市民?

“三所联动”微信小程序应运而生。这个小程序共设置“法律援助”“调解预约”“线索举报”三个栏目,如果有法律问题咨询,律师会在24小时内回复,如果有需要调解的矛盾纠纷,则可以在线预约。小程序上线不久,社区民警孟凡亮就通过“调解预约”功能,与居委干部、律师接待了一起因社区内房屋整体修缮,导致租客需临时外出租房的补偿纠纷,最终房东和租客签订补偿协议,矛盾成功化解。

令人惊讶的是,年迈的冯阿婆竟然也通过小程序提交了关于指定监护人的法律咨询。在上海,冯阿婆孤身一人,只有一个远在安徽的哥哥。接到法律咨询后,民警和居委干部十分重视,经过多方调查,了解到冯阿婆哥哥的女儿杨女士具备赡养条件。经过多番沟通努力,杨女士同意承担赡养义务。关于冯阿婆对财产管理、遗赠的顾虑,律师也进行了详细解答,并为双方起草了遗赠扶养协议,从法律上明确双方权利和义务。6月2日,在虹湾居委“三所联动”调解室内,冯阿婆与杨女士签订了协议。

如今,随着“三所联动”微信小程序逐渐为居民熟知,平台每月都能收到200余个线上的矛盾纠纷调解预约、130余个线上法律咨询。

要让居民群众感受“法在身边”,基层律师配置能否跟上也是关键所在。今年以来,虹口区大力扩充社区律师力量:原则上要求每三个居委会配一名律师,每个“三所联动”平台至少有三名律师参与,每个参与律所每周不少于两个半天有一名律师固定坐班,每周有两名律师巡回社区参与调解。

在涉及大额赔付款的民事纠纷中,“三所联动”机制还在探索建立诉调对接的绿色通道,在最短法定期限内为当事双方提供司法确认服务,有效提升化解成功后的执行效率。

很多律师参与“三所联动”机制后认为,虽然不能对所有纠纷“药到病除”,但通过该机制可以让居民日常矛盾的“疑难杂症”得到法理和情理的“专家会诊”。确实要通过司法途径解决的矛盾,也可以及时向司法机关分流。

此外,“三所联动”机制还在探索将解纷工作延伸至社区围墙外,目前已深入全区10个商圈、3家医院、4处工地、31所学校等群众矛盾易发场景。随着越来越多的矛盾纠纷被第一时间处置化解,今年虹口区纠纷类警情环比下降40.5%。