



# 深入推进三项重点工作 法治问题研究

——首届“三峡法治论坛”获奖论文集

宜昌市法学会 编



# 深入推进三项重点工作 法治问题研究

——首届“三峡法治论坛”获奖论文集

宜昌市法学会 编

# 前 言

深入推进三项重点工作，是党中央维护战略机遇期社会和谐稳定作出的重大部署，是全面推进政法工作的重要举措。为了促进全市深入推进三项重点工作，市法学会组织举办以“深入推进三项重点工作”为主题的“三峡法治论坛”。首届“三峡法治论坛”于今年10月成功举办。这次论坛征集的文章有以下特点：一是参选论文较多。共收到论文147篇；二是作者范围较广。论文作者有党政机关、政法部门、行政执法部门和法学教育机构的领导干部，有从事法学研究工作的学者，也有战斗在执法一线的同志。据统计有45名政法部门领导和党政机关、院校领导亲自调研，撰写论文。三是联系实际较紧。涌现了一批紧密结合我市实际，破解三项重点工作难点、疑点的好文章。四是论文质量较高。有不少论文立意高观点新措施可行，对推进三项重点工作具有操作性。为充分发挥论坛成果的更大作用，我们将获一二三等奖的论文予以整理，编辑成这样一本可供广大法学、法律工作者阅读的文集，供大家学习参考。

最近省委省政府决定将宜昌作为社会管理创新的试点城市，首届“三峡法治论坛”的主题与社会管理创新的要求正相呼应。我们相信，首届“三峡法治论坛”的成功举办，对推动宜昌社会管理创新与发展、维护全市社会稳定和谐、繁荣法学研究必将发挥重大促进作用。

编 者

2010年10月

## 目 录

### 【社会矛盾化解】

|                            |                   |
|----------------------------|-------------------|
| 开展社会稳定风险评估促进经济社会协调发展 ..... | 金正红 (001)         |
| 夷陵“大调解”: 社会稳定的“减震器” .....  | 陈 勇 (007)         |
| 关于群体性事件处置机制建设的对策思考 .....   | 唐建平 陕大海 (012)     |
| 处置非正常死亡事件的研究和思考 .....      | 龙 文 周永生 (018)     |
| 关于当前信访问题的调查报告 .....        | 何伟军 李敏昌 曾鹏 (024)  |
| 妥善处置非正常死亡事件全力维护社会稳定 .....  | 杨振华 (034)         |
| 浅谈解决医患纠纷的对策 .....          | 余冬平 (039)         |
| 坚持群众工作方法 破解维稳工作难题 .....    | 张德才 (043)         |
| 实施五大行动 推进三项重点 .....        | 邹志坚 (045)         |
| 抓实三个载体推进三项重点工作有效落实 .....   | 胡小云 (052)         |
| 我市劳动争议案件激增的原因及对策 .....     | 于立宁 牛 建 (057)     |
| 落实第一责任 维护社会稳定 .....        | 王铃安 (062)         |
| 宜昌市宗教领域稳定情况调研报告 .....      | 龙 文 李绍山 向佐治 (066) |
| 社会矛盾分析及法律应对 .....          | 刘利 冯涛 (075)       |
| 引发民间纠纷的原因及预防措施浅探 .....     | 杨大洪 (080)         |
| 试论检察机关如何在构建和谐社会中化解矛盾 ..... | 李永华 (087)         |
| 深化“六位一体” 拓展“三调联动” .....    | 黄析文 严爱民 (091)     |
| 关于工会加强劳动争议调解工作的实践与思考 ..... | 秦进文 (098)         |
| 当前民事调解工作面临的困境和路径选择 .....   | 廖朝平 (104)         |
| 在构建和谐社会中彰显仲裁优势 .....       | 杨定德 (110)         |
| 论依法构建和谐社会的和谐金融秩序 .....     | 杨江河 (116)         |
| 完善矛盾纠纷大调解体系的构想 .....       | 熊和新 (123)         |
| 宜都市涉法涉诉信访问题的思考与研究 .....    | 彭拥军 贾 琪 (127)     |

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| 乡村治理模式比较与农村法治建设路径抉择 ..... | 从其福 (131) |
| 浅谈农村民事“执行难”问题的成因与对策 ..... | 刘中国 (135) |

## 【社会管理创新】

|                              |               |
|------------------------------|---------------|
| 宜昌市创新社会管理的思考 .....           | 蒋国平 (140)     |
| 加强知识产权司法保护 推动品牌经济健康发展 .....  | 裴 隼 (146)     |
| 创新农村社会管理 维护农村社会稳定 .....      | 鲁平华 (154)     |
| 三峡库区地质灾害防治中行政应急权力的法律规制 ..... | 卢以品 (161)     |
| 宜昌法院服务三峡工程建设之回顾 .....        | 雷 文 (171)     |
| 推进社会管理创新认识论方法论研究 .....       | 田安友 黄信维 (177) |
| 关于社会管理创新的几点体会 .....          | 刘 刚 (183)     |
| 社会管理创新与法制化的若干思考 .....        | 刘 莘 (186)     |
| 加强机关综合治理努力创建平安机关 .....       | 董远明 (192)     |
| 依法行政推进城乡规划管理法制化建设 .....      | 张建新 胡高生 (195) |
| 加强我市水路交通运政执法工作的一点思考 .....    | 张池松 (199)     |

## 【公正廉洁执法】

|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| 论附条件不起诉救济制度的必要性及制度构建 ..... | 孙光骏 (202) |
| 推动机制创新提升执法公信力 .....        | 伍学文 (209) |
| 提高消防执法公信力 树立和维护法律权威 .....  | 唐四海 (215) |
| 试论羁押必要性检察监督工作机制的完善 .....   | 王会甫 (218) |
| 人大监督与检察监督衔接机制的分析与前瞻 .....  | 杨立凡 (226) |
| 浅议法官民事自由裁量权的正确行使 .....     | 李 怡 (231) |
| 设置农村检察室问题研究 .....          | 李 云 (236) |
| 创新机制提升队伍“软实力” .....        | 马晓黎 (247) |
| 突出教育为本地位 彰显劳教核心价值 .....    | 魏士根 (252) |
| 对犯罪构成的反思与重新构建 .....        | 温昌华 (259) |
| 浅论思想政治工作的“色香味形” .....      | 杨东泉 (267) |

## 目 录

---

|                             |               |
|-----------------------------|---------------|
| 探析司法腐败的表现形式成因及对策 .....      | 胡庆香 (269)     |
| 关于宜昌市执法档案建设情况调查报告 .....     | 金惠敏 李俊峰 (276) |
| 论人民法官品格的理性选择 .....          | 姚继坤 (281)     |
| 近年政府工作人员贪污贿赂犯罪情况分析 .....    | 刘国庆 胡 晨 (286) |
| 看守所内“通风报信”的特点、原因及对策分析 ..... | 李淑权 (290)     |
| 关于宜昌市商业贸易公司集资案适用法律的意见 ..... | 王义君 (294)     |
| 新形势下食品安全监管面临的问题及对策 .....    | 苏拥军 (300)     |
| 关于加强职务犯罪侦查活动监督工作的建议 .....   | 赵亚平 李 颖 (308) |
| 刍议特困刑释人员社会救助制度的建立 .....     | 赵旭波 (312)     |
| 试论“当场击毙”的合法性 .....          | 陈 军 董 伟 (320) |
| 当阳市社区矫正工作调查报告 .....         | 杨峻峰 (326)     |

· 社会矛盾化解 ·

## 开展社会稳定风险评估 促进经济社会协调发展

金正红

2007年以来,宜昌市各级党委政府注重从源头上预防和化解不稳定因素,对重大改革、重大决策、重大项目、重大活动开展了社会稳定风险评估,从源头上及时化解了社会矛盾纠纷和不稳定因素,有效维护了群众合法权益,促进了社会和谐稳定,推动了全市经济又好又快地发展。2009年在世界“金融危机”大考之下,宜昌乘势而上,创造了“宜昌速度”,实现了“弯道超越”,全市生产总值为1245.6亿元,增长15.1%,全市人均GDP超过3万元,地方一般财政收入增长24.1%,主要经济指标好于全国全省平均水平,提前一年实现“十一五”计划。

### 一、基本作法

(一)在思想上围绕“一个目标”。社会稳定风险评估是指在制定或实施与人民群众切身利益的重大决策事项时,对可能引发影响社会稳定的情况进行先期评估,从源头上预防和化解社会不稳定因素,提高科学决策、民主决策、依法决策的水平。发展是第一要务,稳定是第一责任。开展社会稳定风险评估就是要建立一个以促进发展为目的、以群众满意为标准的新机制。宜昌市委、市政府在贯彻落实科学发展观中,正确处理改革发展与稳定三者之间的关系,把开展社会稳定风险评估作为将改革、发展稳定三者有机统一的重要抓手。要求各级党委政府既要克服重发展轻稳定的错误思想,也要防止消极维稳的糊涂认识,紧紧围绕实现经济又好又快发展,社会持续和谐稳定这一目标来做好社会稳定风险评估各项工作。把开展社会稳定风险评估作为检验改革措施的安全阀,权衡重大决策的平衡仪,创建稳定和谐的润滑剂。

(二)在措施上实行“两个一律”。在总结“两区三县”开展社会稳定风险评估试点经验的基础上,2008年市委、市政府出台了《宜昌市重大事项社会稳定风险评估办法(试行)》。为全面推行社会稳定风险评估,市委、市政府明确规定各级各部门主要领导是重大事项社会稳定风险评估的第一责任人,分

管领导是主要责任人。提出了“两个一律”的要求，即：凡是没有进行社会稳定风险评估的重大事项一律不上会研究，凡是没有进行风险评估而发生群体性事件的一律追究领导责任。把社会稳定风险评估作为各级党委、政府工作决策的前置程序和必备条件。同时要求做到“四个纳入”，即把社会稳定风险评估纳入地方党委、政府目标责任年度考核，纳入社会治安综合治理年度考评，纳入干部选拔任用重要依据，纳入党委纪律检查重要内容。凡是因为社会稳定风险评估工作开展不力，导致发生重大群体性事件的，取消主要领导评先资格，年内考核不得评为优秀等次，不得提拔重用。今年在市政府工作报告中将开展社会稳定风险评估列为重点工作之一，由市政府督办室检查督办。

（三）在评估上坚持“三项原则”。开展重大事项社会稳定风险评估，一是坚持属地管理分级负责的原则。二是坚持以人为本，科学发展的原则。三是坚持实事求是，重在化解的原则。社会稳定风险评估的责任主体是政策的制定部门，决策事项的提出部门、项目的报建部门，政策的启动部门，涉及多个部门多个环节，跨区域的由市和县（市区）党委政府指定评估责任主体。社会稳定风险评估主要围绕重大事项的合法性、合理性、可行性、安全性来进行评估。

（四）在事项上突出“四类重点”。市委、市政府把涉及民生的重大事项作为社会稳定风险评估的重点，一是制订出台与群众切身利益关系密切的重大决策。二是实施与群众切身利益密切的重大改革。三是涉及征地拆迁安置补偿和环境保护的重大项目。四是在公共场所举办有影响的重大活动。

（五）在程序上把握“五个环节”。一是由责任主体进行评估。责任主体通过民意测验，重点走访，座谈讨论、媒体公示、广泛听取所涉单位、群众和社会各界的意见，全面准确地进行评估，写出评估报告，并作出社会稳定风险很大或有一定风险或无风险的评估结论。二是由主管部门审查把关、分析研判、科学论证，提出审查意见和建议，并作出不实施或暂缓实施或部分实施或调整实施或实施的决定。三是向责任主体反馈意见。主管部门应及时将审查意见反馈责任主体部门，对预防和化解矛盾、做好维稳工作提出具体要求。需报经同级党委、政府同意的重大事项，责任主体要将社会稳定风险评估报告和主管部门审查意见一并报同级党委、政府。同时，各地各部门制定的风险评估报告及相关资料应报同级党委维稳办备案。四是落实维稳措施。责任主体要根据分析评估情况，严格落实化解不稳定因素、维护稳定的具体措施。主管部门和责任主体部门对已经批准实施的重大事项要进行全程跟踪，密切监控执行落实情况。

况,并做好后续预测评估。在重大事项实施过程中出现的新情况、新问题,责任主体要及时进行分析、研究,适时作出调整完善的相应措施,制定工作预案。五是跟踪检查督办。重大事项实施过程中,决策机关要指定行业(事项)监管部门全程跟踪了解,及时掌握动态信息。各级党委维稳办要会同有关部门对重大事项实施情况进行督促检查,对违反稳定风险评估意见的行为和单位,及时予以纠正和通报,确保重大事项决策的顺利实施。2008年以来,市维稳办共向县市区和市直有关部门下达督办通知书30多份,及时有效地预防和化解了稳定风险。

(六)在责任上查究“六种情节”。一是应当进行社会稳定风险评估的重大事项,责任主体未组织实施风险评估的;二是拟决策事项经过评估被否决,或要求对决策方案修改后实施,责任主体和实施单位擅自实施或方案未经修改即予以实施的;三是拟决策事项在实施过程中,责任主体拒不接受评估机构合理建议并造成重大损失的;四是责任主体开展评估工作仅仅流于形式,没有客观地预测到决策事项实施后出现突出社会矛盾,或是化解工作不力,最后引发群体性上访和群体性事件的;五是决策事项在实施过程中,决策机关指定的行业(事项)监管部门没有全程跟踪监督,对问题处理不及时而引发群体性上访和群体性事件的;六是根据中央五部委有关责任追究规定,经有关部门认定应当追究责任的。2009年10月,长阳县龙舟坪镇在征地清场中导致一村民烧伤致死。市委市政府迅速派出调查组,经查该项目未进行风险评估加之现场处置指挥不力,追究了该县、镇有关领导责任,对龙舟坪镇社会治安综合治理工作实行了一票否决。

## 二、主要成效

两年多来,全市先后对405项重大事项进行了社会稳定风险评估,其中对城区74个重点拆迁项目(拆迁面积142万平方米),以及西气东输、沪蓉高速、宜万铁路等重大工程项目全部实行了社会稳定风险评估,有效预防和化解一大批矛盾纠纷和不稳定因素,确保了全市的社会稳定,社会稳定风险评估工作取得了明显成效。

(一)增强了民主决策、科学决策、依法决策的自觉性。通过评估、广泛听取各方的意见,在决策层与普通群众之间搭建起一个互动的桥梁,涉及民生的问题更加受到重视,评估的过程也就成为听取民意、集中民智、凝聚民心的过程,促进了决策的民主化、科学化,增强了决策过程的透明度,提升了党委政府的公信力。去年12月,市劳动和社会保障局拟出台城镇职工超龄人员参

加基本养老保险政策，未将中省在宜企业的城镇超龄职工纳入进来。经评估后决定将中省在宜企业的这部分超龄职工纳入参保范围，市政府为此每年支出 5250 万元，彻底解决了原葛洲坝、十六化建家属工长期到省上访的老问题，得到了广大群众的支持和拥护。近几年，全市投入 60 多亿元用于解决涉及民生的问题。

（二）维护了群众的合法权益。通过社会稳定风险评估，把重大事项公布于广大群众面前，听取群众意见，接受群众监督、督促有关部门依法履行项目审批管理程序，切实落实有关征地补偿、拆迁安置、社会保障、环境保护等项政策，使群众的知情权、参与权、收益权、监督权得到了落实。有效维护了群众的合法权益。今年年初，为解决城区“停车难”和管理收费不规范问题。市政府决定收回城区道路停车经营管理权，并要求在“五月一日”启动规范整顿活动。市城管局等部门迅速行动，开展风险评估，听取各方意见，制定工作方案，对原经营公司采取经济补偿，妥善安置所有从业人员，根据自愿原则处理持卡车主的问题，使这一措施得到顺利落实。

（三）提高了预防、化解社会矛盾和风险的能力。通过社会稳定风险评估，进一步建立健全了信息预警机制、风险评估机制、联动化解机制、跟踪回访机制、考核奖惩机制，增强了维稳工作的前瞻性和实效性，全市社会环境更加和谐稳定。近几年来，宜昌市没有发生影响全国、全省的重大群体性事件和公共安全事件，2006 年被国家统计局评为中国投资环境百佳城市。2007 年度被中国社会科学院评为中部最佳投资城市，2008 年被商务部确定为国家级产业转移重点承担地，2009 年被评为全国环保模范城市和全国社会治安综合治理优秀城市，连续九年被评为全省社会治安综合治理优胜单位。

（四）确保了重大项目、重大活动的顺利进行。通过社会稳定风险评估，及时有效地预防和化解了重大项目在征地拆迁过程中的各类矛盾纠纷，创造了和谐拆迁、和谐发展的新局面。投资 160 亿元的三峡全通涂镀板项目一期工程创造了 10 天 96% 的拆迁户自愿签订拆迁协议的“拆迁奇迹，50 天完成 6 万多平方米的拆迁任务，做到了“零上访、零冲突、零事故”。实现了 2 个月内开工建设、8 个月建成投产的目标。担任过原深圳市委书记的湖北省长李鸿忠说：“这样的项目在深圳至少要 3 个月时间，你们比‘深圳速度’还要快”。

### 三、问题与建议

（一）宜昌市在开展重大事项社会稳定风险评估中取得了明显成效，但也还存在需进一步改进和完善地方：一是思想认识不够统一。少数地方和部门领

导对开展重大事项社会稳定风险评估的重要性认识不足,担心开展风险评估影响重要事项的进展。有的漠视群众合法权益与合理要求,存在重发展轻稳定的现象。有的认为开展风险评估是自找麻烦干脆不评估。二是主体确定不够科学。单一的责任主体容易确定,涉及多个部门、多个环节、跨区域时有些部门相互推诿,即使由党委政府指定某一部门为责任主体,但由于事项进展在不同阶段,各部门的职能不同,从一而终地由这一部门负责到底,也很难履行其责。三是程序执行不够规范。由于没有法律法规的硬性规定,项目报建单位往往对市场经济利益方面考虑较多,对社会风险重视不够,评估报告说好的多、讲问题少。而审批部门从上到下都没有将社会稳定风险评估作为一个必备科目列入审查表格之中,往往对主管业务部门方面审查认真,对社会稳定风险审查方面比较马虎,以致有的审查评估流入形式。四是评估队伍不够专业。重大事项社会稳定风险评估包括各个行业领域,需要各个行业领域的专业人才、专业知识。但由于受到人才、技术、资金等因素的影响,只好找有关方面人员凑合着评估,评估队伍不专业,以致评估报告质量不高。五是责任权利不够对等。社会稳定风险评估在实践中实行的是属地管理。化解不稳定因素主要靠地方党委政府。一个重大项目的审批权往往又在省市县有关部门,县乡两级党委政府对该项目能否实施并无多少制约权。但项目在实施中发生不稳定问题时化解矛盾维护稳定责任却都在基层党委政府,而解决矛盾冲突的实际权力则在上级主管部门,导致责任权利不对等。

(二)进一步推动社会稳定风险评估深入开展的建议:一是要进一步加强开展重大事项社会稳定风险评估的组织领导。社会稳定风险评估能否真正开展起来,坚持下去,关键在领导。贯彻科学发展观,落实发展是第一要务,稳定是第一责任。要明确各级党政一把手,各部门、各单位主要领导是社会稳定风险评估的第一责任人,班子成员是分管部门风险评估的主要责任人。要在领导班子成员中实行一岗双责,做到改革发展稳定一肩挑,有效防止和克服抓改革发展与抓稳定“两张皮”的现象。要明确一名分管领导具体负责组织协调,检查督办开展风险评估的日常工作。维稳办要将风险评估纳入维稳年度绩效目标严格考核。真正做到凡是绝大多数群众不受益的事情不做、凡是绝大多数群众不支持的政策不出台、凡是未经社会稳定风险评估的项目不审批、凡是社会矛盾没化解的项目不实施。二是要进一步科学确定多部门、多环节、跨区域的责任主体。要根据重大项目进展的不同阶段,按照各部门职能、各环节任务、各区域责任来确定责任主体,以调动各部门、各单位的积极性,增强风险评估主

体的责任感。三是要进一步规范风险评估程序。要将风险评估作为一个栏目列入项目审查表格之中，并根据不同行业特点，规范风险评估程序，细化责任主体、相关部门和单位在各个程序中的职责任务和要求。特别是市县两级的实施办法要更加具体有可操作性，用科学严谨的制度程序来保障风险评估规范运行，有效防止风险评估走过场。四是要进一步加强风险评估队伍建设。要积极探索建立重大事项社会稳定风险评估人才库，确保风险评估客观公正、真实有效。要力求通过风险评估化解社会稳定风险，促进社会和谐稳定。五是要进一步完善风险评估的责任追究。要按照“四个纳入”的要求，建立党委政府考核、人大政协、纪检监察机关、综治维稳部门、新闻媒体和群众全方位的监督保障体系。建立重大事项决策事前评估、事中反馈、事后评价的动态管理体系。要科学划分责任与权力的界限，严格依照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》和中央五部委《关于对发生严重危害社会稳定重大问题的地方实施领导责任追究的通知》等有关规定，追究相关责任领导和直接责任人的党纪、政纪和法律责任，增强开展重大事项社会稳定风险评估的执行力。六是建议将重大事项社会稳定风险评估纳入国家法制轨道。由国务院组织相关部门制定重大事项社会稳定风险评估条例，通过立法来全面推动这项工作的广泛开展。

（作者系宜昌市委政法委调研员、市法学会常务副会长）

## 夷陵“大调解”：社会稳定的“减震器”

——宜昌市夷陵区构建大调解工作体系的调查与思考

陈 勇

当前，经济体制的深刻变革、社会结构的深刻变动、利益格局的深刻调整以及思想观念的深刻变化，给经济发展和社会进步带来了新机遇、新活力，也带来了各类社会矛盾纠纷高发、多发的新情况、新问题。如何在“战略机遇期”与“矛盾凸显期”的相互交织中处理好社会矛盾纠纷，为战略机遇期营造良好发展环境，夷陵区直面社会矛盾社会转型期阶段性特点和社会矛盾纠纷的现实，在全省率先探索建立了社会矛盾纠纷大调解体系，5年来累计化解各类矛盾纠纷11390起，有效防止民转刑案件940余起，群体性事件150余起，走出了一条符合实际、富有特色的大调解之路。

### 大胆创新的“夷陵大调解工作”

广泛性。大调解的关键在于“大”，“整合资源、整体联动”是夷陵大调解最明显的特征。一是组织架构上，建立了区矛盾纠纷大调解工作领导小组、区大调解工作协调中心、乡镇大调解工作中心、村调解室纵向到底和区内各机关、中央省市驻夷单位、企事业单位、行业自治组织、专业合作经济组织、社会管理组织等的调解工作大网络。建立了“党委政府统一领导，政法综治维稳总揽协调，三大调解互为一体，职能部门各司其职，全社会广泛参与”的大调解工作格局。二是内涵建设上，融人民调解、行政调解、司法调解于一体，形成了化解社会矛盾纠纷的大合力，整合了政法、综治、维稳、司法、公安、法院、信访、城建、卫生等有关职能部门资源，健全了公安、检察院、法院与大调解对接机制，综合运用多种手段对社会矛盾纠纷进行调解。在工作机制上融矛盾纠纷预防、排查、风险评估、调解处置于一体，形成了预防、发现、受理、调处和化解的工作大体系。三是调解力量的调动更灵活。区、乡、村三级联动，都可以通过区大调解协调中心调动调解人员。

实体性。大调解的运作在于“实”，“实体运作、规范运行”是夷陵大调解的核心要素。一是做实专门机构。全区各级各部门成立了由主要负责人任组长，相关责任人为成员的矛盾纠纷大调解工作领导小组和办公室。在区级，建立大调解组织“一办五中心”，即区委、区政府成立矛盾纠纷大调解工作领导小组和办公室，在区维稳办设立大调解工作协调中心，在区法制办设立行政调解指导中心，在区法院、检察院建立了司法调解中心，区司法局建立了人民调解指导中心，在区信访办设立信访群众接访疏导中心。在乡镇（街道）一级，建立了矛盾纠纷大调解工作领导小组和办公室、矛盾纠纷大调解工作中心。区、乡镇均有专门的工作经费、专职工作人员、专门的办公场所。二是做实软硬件建设。全区统一规范了各单位矛盾调解场所建设标准，达到了有标牌、有调解室、有电脑、有档案柜、有法律法规宣传标语和温馨提示语、有电子监控的“六有”标准。三是落实工作责任。赋予区、乡镇大调解中心分流指派、调处调度、调处督办、“一票否决”建议和责任追究“五大职权”。建立了乡镇（街道）干部包村（社区）化解矛盾制度，各乡镇（街道）所有联系村（社区）的干部都要承担矛盾纠纷排查调处责任，包业务指导、包矛盾化解、包案结事了，工作情况纳入了干部政绩考核和公务员年度考核内容，与干部评先表优、晋职晋级挂钩。

专业性。大调解的活力在于“专”，“一综多专、专业调处”是夷陵大调解机制的成功创新。“综”就是区、乡镇大调解中心作为综合性的调处平台；“专”就是近年应运而生的各种专业化调处机制，包括警司联调、警民联调、诉调对接、检调对接等机制和医患纠纷调处、交通事故调处。一是分别由卫生、教育、公安、住房和城乡建设、人力资源和社会保障、林业等部门牵头，建立了医患纠纷、学校纠纷、交通事故纠纷、城管和拆迁纠纷、劳动纠纷、林权纠纷等六个专业性调解组织。二是其他具有行政职权的组织也建立了相应的调解中心。各乡镇（街道）针对矛盾纠纷多发领域组建了专业性调解组织，使越来越多的专业性强的行业矛盾纠纷得到妥善化解。

权威性。大调解的权威在于“公”，“公信力强、权威性高”是夷陵大调解机制的内在品质。一是公正。坚持党政主导，保持大调解中心作为社会组织的较强的独立性，使大调解中心能在充分尊重当事人意愿的基础上，使矛盾得到公正化解，以公正赢得公信。二是大批公道正派的调解员形象赢得公信。全区有5682名公道正派的调解员，同时，各单位还聘请5-10名有威信、有法律政策水平、有调解专长的老党员、老干部、退休政法干警、退休医务专家、教

师、律师、心理咨询师等义务调解员，组成义务调解志愿队伍，以他们在群众中的公道正派的良好形象赢得公信。三是公平公正公开的“阳光调解”。各级调解组织坚持做到“纠纷情况公开、调处过程公开、调处结果公开”，以公开赢得公信。近年来，全区矛盾纠纷调处成功率达到97%以上。

激励性。大调解的案件奖励制度，有效调动了调解员的积极性，一是全区财政预算了70万元，进行案件调解奖励，建立了有偿调解与义务调解相结合的机制。凡“案结事了”的，根据矛盾纠纷案件的种类和程度，对调解人员不论身份，都给予50—500元的奖励。二是各级各部门层层建立案件调解奖励机制，充分调动了干部群众参与化解矛盾纠纷的积极性和主动性。

### 充分认识“大调解”工作的创新价值

大调解促进了新时期社会矛盾的化解，体现了以人为本。随着市场经济的发展、人民内部矛盾的增多及老百姓维权意识的增强，群众对各种利益的诉求也逐步增多。全区大调解有着遍布基层、贴近群众、健全完善的组织网络，其调解成员之多，工作范围之广是其他组织都无法比拟的，矛盾纠纷一旦出现，群众可以就地、就近得到调解人员的帮助，方便了人民群众，使矛盾得到及时化解。去年，全区调处矛盾纠纷1985件，调处成功率达到97.3%，今年以来，全区调处矛盾纠纷1011件，调处成功率达到98.2%。

大调解促进了社会管理创新，体现了中国特色社会主义法制建设的基本要求。夷陵大调解工作体系，经过五年的运行和发展，成为一个比较成熟的社会管理体系，使化解社会矛盾的主要方法从诉讼变成了调解。用调解的理念化解社会矛盾，促进了社会管理从刚性向柔性转变；把党的思想政治工作、群众工作与社会工作紧密结合，有效整合社会资源、行政资源和司法资源，实现社会矛盾纠纷常态化解，促进了社会管理从一元转向多元。同时，大调解是民主协商在化解社会矛盾中的具体运用，有利于各方面诉求充分表达。把调解作为第一位的司法能力，有利于促进和谐司法、实现法律效果和社会效果相统一。

大调解促进了资源整合，提高了社会人才的利用率。全区大调解工作成为一把手工程，特别是调解人才信息库的建立，吸纳了大量调解能力强的专业人员，真正变成了社会化的大调解工作。

大调解促进了应急能力的提高，提升了行政执法部门的公信力。全区大调解引入第三方调解机制，强化了大调解中的部门责任，一旦发生重大纠纷，各部门主动参与，各司其职，配合化解，提高了行政执法部门的公信力。近两年

来,全区充分运用第三方调解机制,严格首席调解员制度和部门参与调解制度,成功化解行政执法部门重大纠纷20多起,无一矛盾反弹。

大调解促进了社会和谐,筑牢了维稳防线。今年以来,全区防止民转刑案件26件31人,防止群体性上访19件;制止群众性械斗25件,最大限度地控制了群体事件和恶性案件的发生。今年以来,全区矛盾纠纷总量、民转刑案件、命案分别去年同期下降12.8%、21.5%、75%。

大调解促进了党群关系的密切,推动了社会经济发展。夷陵区把推进大调解工作作为一件民生大事,坚持公益性、便民性和服务性的原则,制定出台的一系列管理公共事务、协调利益关系、处理人民内部矛盾和维护社会稳定的政策更加受到群众的拥护和支持,对密切党群关系、巩固党的执政基础起到了重要的推动作用,促进了经济社会的全面进步。全区去年生产总值145.5亿元,比上年增长17.8%,财政收入比上年增长22.7%,农民人均纯收入比上年增长11.5%。今年以来,全区财政收入9.3亿元,比去年同期增长28.3%。

实践证明,矛盾纠纷大调解工作体系是社会稳定和社会管理方面的一个创新,只要充分调动全社会的力量,形成社会化的大调解,不断完善大调解工作长效机制,就能使大调解工作成为一项惠民的“民心工程”。

### 牢牢把握“大调解”工作的前进航向

1、向长效化推进。通过矛盾大调解工作实现“六个转变”,即进一步实现调解组织网络由“纵向到底”到“纵横结合”的转变;实现调解主体从以人民调解为主到人民调解、行政调解、司法调解“三位一体”大调解的转变;实现了调解力量由单个部门调解向多部门联合调解的转变;实现了调解人员由单一的行政调解组织向专业化的调解人才的转变;实现了调解方法从以说教为主向心理疏导、民情沟通、诉调对接、警司警民联调等多元化的转变;实现了化解矛盾由被动应付向主动干预的转变。

2、向社会化拓展。大调解是社会管理创新,要依靠党政主导,坚持社会化的发展方向,动员社会各方面力量参与,保持各类调解机构的相对独立性,独立自主、客观公正地进行调解。同时,加快建设一支素质优良、专业精通、善做群众工作、善于化解各类矛盾的社会工作者队伍,造就一批群众威信高、社会广泛认可的调解专家、能手,进一步拓展大调解机制的社会服务功能,推动大调解工作向更广泛的社会自治转型。

3、向法制化迈进。大调解是化解新形势社会矛盾纠纷的有效方法。充分尊重当事人意愿基础上的依法调解,以公平正义为取向,充分体现法律、政策

和制度强有力的支撑。同时，大调解涉及部门多、方法手段多、需要配套的制度措施多，迫切需要将这一行之有效的做法和经验上升到法律法规的高度。

4、向科学化提升。要按照“机构体制一体化运作、力量调配一体化管理、目标任务一体化安排”和“预防在先、发现在早、控制得住、化解得了”的要求，进一步加大大调解机制的能力建设，健全民情沟通、风险评估、矛盾纠纷排查和反馈机制、心理疏导机制、第三方调解机制，提高对新时期社会矛盾纠纷发生、发展、演变规律性的认识，创新调解方法，强化对突发性、群体性矛盾纠纷的应急反应和管控处置。按照“规范运作、协调有序”的要求，进一步完善矛盾纠纷的预防、排查、受理、调解、分流、督办及群体性事件处置等各个环节的工作制度，确保各类矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

（作者系宜昌市夷陵区委常委、政法委书记、公安分局局长）