

基层矛盾纠纷化解机制中治安调解的应用现状与纾解路径

李乃栋, 王子恒, 于婷婷, 李文君

(山东青年政治学院 职业教育学院, 山东 济南 250100)

[摘要] 治安调解是基于长期社会实践产生的化解矛盾纠纷的中国方案, 其作为非诉讼一种争议解决方式, 在整个基层矛盾纠纷多元化解机制中具有独特的优势和重要地位。治安调解在基层矛盾纠纷多元化解机制中的现实困境涉及治安调解的实践问题、制度完善, 以及与其他纠纷解决机制的协同等多个方面。治安调解面临的现实困境有以下几点: 制度供给不足、协议质效受限、体系地位失衡、数字融合不畅等, 这些困境的产生都在一定程度上增大了治安调解在基层矛盾纠纷化解机制中运行的难度, 因此有必要通过完善治安调解法律规范、强化治安调解协议法律效力、优化治安调解协调衔接联动机制、探索治安调解与数字治理的有机融合等方式进行机制优化, 增强基层矛盾纠纷化解机制应用效果。

[关键词] 治安调解; 矛盾纠纷化解; 基层社会治理

doi: 10. 3969/j. issn. 1673-9477. 2024. 04. 012

[中图分类号] D920

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2024)04-0090-09

2022年10月16日, 党的二十大报告指出: “在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’, 完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制, 加强和改进人民信访工作, 畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道, 完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台, 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。”^[1] 新时代“枫桥经验”的发展完善与诉源治理、多元化解纠纷是当前国家治理的重要课题, 是贯彻习近平法治思想的重要举措, 也是公安机关等主体在内的重要职责。治安调解作为行政调解, 兼具“公权力背书”的刚性与“调解”的柔性, 在基层矛盾纠纷多元化解机制中具有重要地位。然而学界对治安调解的研究多集中于概念、属性等基础理论问题, 对治安调解在法学层面的困境及其纾解, 尤其对治安调解在基层矛盾纠纷多元化解机制的体系地位和互动关系等方面的研究较少。本文以基层矛盾纠纷多元化解机制的深度嵌入与互动关系为研究切入点, 在梳理基层矛盾纠纷多元化解机制中各项解纷机制的基础上, 廓清治安调解在其中的体系地位, 考察治安调解机制存在的实践与理论困境, 探索治安调解深度嵌入基层矛盾纠纷多元化解机制发挥实质解纷效能的可行路径。

一、治安调解在基层矛盾纠纷多元化解机制中的定位

基层矛盾纠纷多元化解机制是通过人民调解、行政调解、行业调解、仲裁和诉讼等多种途径和方法, 综合性地解决社会矛盾纠纷的一种机制, 是法治框架下从根源处化解矛盾的方式。其中治安调解作为一种非讼争议解决方式, 在整个基层矛盾纠纷多元化解机制中具有独特的优势和重要地位。

(一) 治安调解的概念界定

治安调解的法律依据源于《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)第9条及《公安机关治安调解工作规范》第2条对“公安机关调解范围”的厘清, 本文据此将治安调解的概念界定如下: 对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理、情节较轻的治安案件, 在公安机关的主持下, 以国家法律、法规和规章为依据, 在查清事实、分清责任的基础上, 劝说、教育并促使双方交换意见, 达成协议, 对治安案件作出处理的活动。

治安调解是公安机关处理治安案件的一种重要方式, 其目的在于化解矛盾, 促进当事人之间的和解, 维护社会稳定。在治安调解中, 公安机关会遵循

[投稿日期] 2024-04-30

[基金项目] 山东省社会科学规划研究项目(编号: 23CZZJ03)

[作者简介] 李乃栋(1988-), 男, 山东济南人, 博士, 副教授, 研究方向: 宪法与行政法、基层社会治理。

自愿、合法、公正的原则,对当事人进行调解。如果当事人同意调解,公安机关会组织双方进行协商,并达成调解协议。调解协议一旦达成,就具有法律效力,当事人应当履行。如果当事人不同意调解或者调解不成,公安机关会依法对案件进行处罚。需要注意的是,治安调解并不是所有治安案件都必须经过的程序。对于情节较重、涉及刑事犯罪的案件,公安机关会依法立案侦查,追究当事人的刑事责任。同时,治安调解也不得违反法律法规的强制性规定,不得损害国家、社会、集体的利益和其他公民的合法权益。治安案件处理中采用治安调解方式,可以进一步提高基层矛盾化解质量对化解社会矛盾、积极促进和解,以及维护社会稳定具有重要意义。

(二)对我国基层矛盾纠纷化解机制的现实考察

我国的基层矛盾纠纷化解机制在国家主导下形成,并在国家治理的总体框架下运行,符合国家治理的要求。国家动员和组织各种社会力量解决社会纠纷,构成了多元解纷机制的底层逻辑。^[1]诉讼机制设置的初衷是在法治框架下有效化解基层矛盾纠纷。而法治化调处机制以实质性解决社会争议为其最终价值,这就使其具备了从根源上化解基层矛盾纠纷的理论基础和实践可能。^[2]然而,基层矛盾纠纷多发、高发的必然性意味着单纯依赖诉讼手段进行调处会让本就匮乏的基层司法资源更加捉襟见肘,以调解为核心的诉讼外解纷机制更适应当前我国基层的纠纷土壤,具体亦可归为两类:一是在村民自治基础上形成的自我调解机制,以及在此基础上形成的人民调解;二是由国家依靠行政、司法等资源,对基层矛盾纠纷予以调处和化解的方式。^[3]

人民调解具有中立性、便捷性、低成本等特点。^[4]作为根植于我国基层的独创性经验,人民调解依托基层群众性自治组织开展,其成员大部分来源于基层。随着基层主体对社会活动参与的广度和深度的扩张,基层矛盾也呈现出更加复杂和具体化的形态。面对不同阶层及群体利益的分散、无序且缺乏理性,人民调解制度也迈向更加专业化的发展阶段。人民调解在充分发挥基层人民调解组织基础作用的前提下,在治安调解过程中需格外重视培育社会团体、行业协会等社会力量在矛盾纠纷多元化解体系中的补充作用。然而人民调解的“自治”属性意味着缺乏公权力背书,影响着纠纷当事人的解纷路径选择,也相应造成了人民调解的弱化、式微甚至缺位。

司法调解与行政调解作为基层矛盾纠纷多元化

解机制具有“公权力”属性的调解方式,发挥了重要的解纷功能。依托司法、行政等资源的多元合力在基层矛盾纠纷化解中崭露头角:一是赋予调解前置程序职能,充分利用司法资源,建立多样化具体化的调解衔接制度体系。例如,相关部门建立人民调解与司法调解工作衔接的“诉调衔接”制度体系,依托基层法院设立人民调解室、公证调解室和律师调解工作室,开展诉前基层民事矛盾纠纷调解工作;^[5]相关部门建立人民调解与公安机关工作衔接的“警调衔接”制度体系,在乡镇(街道)派出所设立“警民联调”工作室、建立人民调解与信访部门工作衔接的“访调对接”制度体系等。二是整合行政部门职能,充分利用行政资源,建设社会矛盾纠纷调处化解中心(以下简称“矛调中心”),从整体上编织起一张综合化、扁平化、社会化的矛盾调处网络。^[6]该化解中心将同级治理主体资源整合,搭建矛盾纠纷“产生—处理—化解—预防”全流程一站式解纷平台,采用一个服务窗口统一受理,对纠纷识别归类后进行分流分类,降低解纷成本,实现矛盾纠纷化解在基层。但是,当前基层矛盾纠纷多元化解机制对于基层出现的带有暴力色彩的治安类案件有其局限性,这类案件因其伤害轻微性一般无须启动诉讼程序,同时基层治安类案件通常为突发事件,其不及时调停会向更加严重的事态演变,一般调解机构不具备这种及时性。因此,这类案件通常需要由基层公安快速反应,由其代表国家行使公权力进行强制干预。这种向基层延伸的公权力,既要有国家强制力的果断与权威,又要适应基层存在的法律之外的情理,兼顾国家意志和当事人合意的治安调解机制是调处这类案件的“最优解”。

总之,现有的基层矛盾纠纷多元化解机制涵盖了人民调解、司法调解、行政调解等多元解纷制度,各制度间的衔接已有理论与实践基础,但仍存在衔接不畅、互补不足、定位不清等问题,亟待学界对基层矛盾纠纷多元化解机制进一步丰富和发展。在纠纷化解方式的选择上,受我国传统“无讼”法律文化影响,加之诉讼耗时较长、经济成本较高、判决执行率较低等,人们仍愿意优先考虑非诉讼的调解方式。其中的治安调解机制,因公安机关扎根基层一线,其群众基础良好、人民信任度高,具有独特的制度优势,矛盾纠纷经过调适可以兼顾权威性、专业性和经济性,有必要对公安机关在基层矛盾纠纷多元化解机制中的体系地位、衔接融贯等问题深入研究。

(三)深度嵌入:基层矛盾化解的治安调解定位

新时代对基层矛盾纠纷多元化化解机制的融贯提

出了更高要求。治安调解作为行政调解的一部分,与其他多元解纷制度在面向应然制度上互补互济,但是在运行中却呈现出一定的错位冲突。厘清治安调解的体系定位,需理顺治安调解的制度正当性、衔接融贯性等方面。本文提出以“深度嵌入”作为治安调解在基层矛盾纠纷多元化解机制中的定位,用意有二:一是证实、肯认治安调解在多元解纷机制中的独特功能;二是治安调解的制度调适应以“嵌入”为目标,即与其他解纷制度真正实现流畅衔接,在适用范围、功能定位等方面实现优势互补。

治安调解具有正当、独立的制度价值,这源于公安机关的解纷职能基础——调解纠纷的权利和义务。现代警察法理论认为,公安机关的基本职权之一就是行使警察权,而行使警察权的目的在于维护公共利益和公共秩序。尽管个人纠纷似乎属于个人私域内的权益纠纷,但是若纠纷悬而未决,必然会对公共秩序稳定产生影响,甚至可能危及公共利益。有调研数据统计,大约61%的民转刑案件是民事纠纷长期积累而使矛盾激化产生的,因此公安机关化解民事纠纷就是控制或者化解秩序危机。^[7]由此可见,解决公民纠纷与公安机关的基本职权是一致的。治安调解机制具备独立的法理基础、适用范围、功能定位,是行政调解中不可或缺的一部分。

“深度嵌入”是治安调解在基层矛盾纠纷多元化解机制中的理想定位,廓清现实的不同解纷机制间的关系是讨论前提。将全部希望寄予某单一机制来解决全部的矛盾纠纷明显过于理想^[8],因此,有必要明确治安调解与其他解纷方式的关系,以便更好发挥多元化解矛盾纠纷的效能。从制度设计来看,我国尝试通过对不同程度的矛盾纠纷设计不同的化解进路,通过《中华人民共和国人民调解法》《公安机关治安调解工作规范》等规范性文件中关于调解范围的界定明确不同解纷方式之间的关系,并对矛盾纠纷分类化解。然而目前的制度设计尚无法真正地实现矛盾纠纷多元化解机制的内部协调贯通。以人民调解与治安调解的关系为例,与治安调解所代表的带有“公”属性的解纷机制相对,人民调解具备更强的“私”属性色彩。相较于人民调解,治安调解具有权威性和公信力、应急处置能力、综合管理能力等优势。而人民调解也有更加灵活的特质,人民调解员来自群众,更加了解当事人及其纠纷发生的土壤,其调解方式不仅局限于法律法规,还包括特定领域的规则和相关地区的习惯,从而使调解结果更加贴近实际。但在实践中,二者在适用范围上存在一定竞合,在衔接机制方面也不够顺畅,相嵌互补的功能也发挥不力。当

事人往往求助于公权力属性的公安机关而非人民调解组织,这更进一步加剧了二者的地位失衡。这不仅导致公安和司法资源的浪费,也对调解公平、正义、效率的价值取向产生不良影响。^[9]优化界分和加强衔接成为提高调解机制运行效能、确保资源的优化配置、提升调解的整体质量的关键措施。

治安调解应以“深度嵌入”作为其在基层矛盾纠纷多元化解机制中的应然定位。在证实了治安调解独立制度价值的基础上,各地发布的《多元化解纠纷促进条例》等纲领性文件进一步明确不同解纷机制的适用范围确有必要。治安调解作为行政调解,其定位应准确落在《公安机关治安调解工作规范》所规定的范围内,即情节较轻的治安案件,对于矛盾程度更低或更高的纠纷,原则上应采取与其相匹配的途径,各解纷主体各司其职方可真正澄清各解纷机制的定位,如此治安调解才能为解纷主体及当事人提供可靠依据,并通过实践强化当事人对不同解纷制度的理解。

二、治安调解机制的应用现状

治安调解具有自愿性、灵活性、非对抗性、高效性等优势,是一种有效化解基层矛盾纠纷的方式,但是在实践中也面临一些现实困境,包括制度供给不足、治安调解协议缺乏执行力和规范性、治安调解与其他矛盾纠纷化解机制联动倦怠等。这些应用中的不足阻碍了治安调解进一步发挥化解基层矛盾纠纷的作用。

(一) 法律规范不明导致执行失范

通过公权力背书的调解方式化解矛盾纠纷是治安调解的制度目标,其本身蕴含了制度逻辑与协商逻辑的交织博弈。在多元化解矛盾纠纷的大调解格局下,公安机关所代表的公权力对私权的介入能有效提升调处质效,但现行法律规定的不完善限制了治安调解的功能发挥,甚至导致公安机关在高自由的权力场域中滥权,以“纠纷控制”代替“纠纷解决”^[10],导致治安调解的异化和执行失范。

第一,《公安机关办理行政案件程序规定》第178条、第179条也明确了治安调解的范围仅限于情节较轻的违反治安管理行为的民间纠纷,“雇凶伤害”“结伙斗殴等寻衅滋事”等其他纠纷不适用治安调解。换言之,治安调解的范围不包括单纯的民事纠纷和可能触犯刑法的纠纷案件。除了上述法律、部门规章以外,《公安机关治安调解工作规范》《公安机关执法细则(第三版)》等部门规范性文件也通

过列举的方式规定了治安调解范围,如“殴打他人”“故意损毁财物”“干扰他人生活”等,但呈现出“基本类似但不完全相同”^[11]的特点,其制约着基层民警对治安调解工作开展范围的判断,“以调代罚”“扩大调解范围”等情形屡见不鲜。

实践中经常出现的问题是,一些民警并没有把控好治安调解范围,甚至一些刑事案件也被纳入了治安调解之中。

案例1:赵某与张某因琐事产生矛盾。某日,赵某纠集数人,对张某进行了围攻和殴打,导致张某身体多处受伤。当地公安机关接到报警后,迅速介入调查。在调查过程中,公安机关认为此案属于民间纠纷,且赵某与张某双方均有一定的过错,因此决定进行治安调解。^①

分析案情可知,赵某纠集数人对张某进行围攻和殴打,此行为明显属于结伙斗殴的违反治安管理行为。根据《公安机关办理行政案件程序规定(2020年修订)》第179条的规定,具有结伙斗殴或者其他寻衅滋事的情形之一的,不适用调解处理。因此,此案不应适用治安调解。公安机关在此案中错误地判断了案件性质,将本应依法处理的违反治安管理行为错误地进行了治安调解。

案例2:2017年9月,在大连市西岗区某某保健按摩院发生了一起因结账纠纷导致的故意伤害案件。该按摩院的工作人员周某、盖某某、赵某等人在与顾客刘某2、刘某1、谢某1发生争执后,将顾客打伤。其中,刘某2受伤严重,包括小肠系膜动脉破裂、小肠裂伤、脾破裂、肋骨骨折等;刘某1和谢某1也分别受到了不同程度的伤害。案发后,按摩院实际控制人葛某多次请托当时担任某派出所所长邹某,在邹某的指示下,本案以调解的方式处理。^②

根据《治安管理处罚法》第9条,对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理行为,情节较轻的,公安机关可以调解处理。但在此案中,受害者被打成重伤,明显属于刑事案件范畴,不应纳入治安调解。某派出所所长邹某、副所长杜某及民警英某某却以调解的方式处理此案,未依法追究施暴者的刑事责任,均已构成徇私枉法罪。此外,由于他们的错误调解,导致施暴者长时间未受到应有的法律制裁,严重损害了受害者的合法权益。因此,公安机关在处理案件时,应严格区分治安案件和刑事案件,明确治安调解适用范围,依法履行职责,确保法律的正确实施。

第二,治安调解的启动标准不清,可能有损调解的公正与自愿。《治安管理处罚法》第9条通过“可

以”“民间纠纷”等关键词规定了治安调解的启动标准,而模糊的配套解释易造成执法者自由裁量权的扩张。“可以”的规范意义在于授权和选择,即公安机关在符合调解的前置条件下具有决定是否开展治安调解程序的权力,而当事人对调解的合意则是治安调解程序开展的正当性前提之一。赋予公安机关对治安调解程序启动的决定权能够对通过胁迫等不正当手段达成“合意”等不适宜调解的案件进行有效干预,但受制于政策导向、办案效率等因素影响,执法者可能会通过强势引导甚至强迫调解的方式要求当事人调解。这一制度设计的负面性消解了治安调解的“调解”属性,难以发挥治安调解与治安处罚的制度互补功能。治安调解程序的逻辑理路应是在合意基础上围绕客观事实,通过第三方公权力的适度介入,在程序公正的基础上形成当事人认可的调解内容,最终实现定分止争的效果和诉源治理的制度目标。然而在实践中,执法者对民间纠纷等法律概念的理解各异,在调解优先的政策宣导下,可能出于对调解结案的经济性、便捷性及追逐快速解纷目标的考虑,对不宜启动调解程序的纠纷强行调解,甚至以纠纷控制为首要目标,忽视了纠纷解决本身应遵循的公正自愿原则。这种价值失序与诉源治理的制度目标背道而驰,更易造成案件处理的差异性和不确定性,影响公众对治安调解机制的信赖与预期。

(二) 治安调解协议缺乏执行力和规范性

治安调解在公安机关主导下开展,属于行政调解,与人民调解、司法调解形成的调解协议不同,行政调解协议的法律效力并不明确。^[12]根据《治安管理处罚法》第9条规定,公安机关将对违反治安管理行为人进行治安管理处罚,相关民事争议可以继续调解,调解不成则通过诉讼解决。换言之,治安调解协议不具备强制执行力,当事人不能就治安调解协议申请强制执行。与治安处罚不同,公安机关主持的调解行为对当事人的权利义务不产生实际影响,不属于行政诉讼的受案范围,自然也不属于行政复议的受案范围。因此,治安调解协议虽具有一定法律约束力,但其强制执行力的欠缺使其效力趋于柔性,影响当事人对治安调解程序的权威性的认知,在发挥诉前化解矛盾纠纷方面的实效性不足。实践中部分违反治安管理行为人为逃避治安处罚,在签订治安调解协议后刻意拖延,不履行或不完全履行,以

^①参见中国裁判文书网,案号(2017)湘0111民初2144号。

^②参见中国裁判文书网,案号(2020)辽0203刑初331号。

期减少个人损失。^[13]若对方当事人再次就该纠纷要求公安机关重启治安处罚程序,违约方无须付出任何额外成本,却浪费了警力和司法资源,使先前的调解失去意义。这种制度设计为当事人不严肃对待治安调解程序提供了空间,治安调解本身的权威性被消解,容易打击基层民警对治安调解的积极性,影响当事人对治安调解的信赖和认可。当事人可以避免选择这一可能无法顺利执行的程序,而直接采取执行力和确定性更强的治安处罚或诉讼程序,由此治安调解机制化解纠纷的功能被削弱。

在执行层面以外,调解协议内容及程序也因法律规范与实际执行的错位、程序规则和调解策略的博弈等因素而欠缺规范性。《公安机关办理行政案件程序规定》第183条、第184条对治安调解程序及调解协议的内容进行了规定,如“调解一般为一次,一次调解不成……可以再次调解”“调解协议书应当包括……案件发生时间、地点、人员、起因、经过、情节、结果等内容”。然而,受制于查明案情的需要和调解所需的时限,为了实现化解纠纷的目标,实践中大量纠纷的调解次数需要在两次及以上,^[14]显然与实然的错位影响了执法者对程序规则的严守意识,导致部分调解协议存在瑕疵。在研究人员对某派出所的调研中,大量治安调解未按照程序制作笔录,甚至未制作卷宗,部分调解协议以口头形式签订,即便签订书面调解协议,其内容也欠缺了部分法定要件,在叙事上极其简化。^[15]在强调治安调解的社会治理属性的背景下,规范性的程序规则与注重“情理法”的调解策略的冲突愈加突出,公安机关在主动调停者的身份定位中将治安调解的职能不断延伸,针对个案使用灵活的、个性化的调解手段以达到妥善解纷的目标。但由于缺乏必要的程序监督,治安调解协议的内容和程序在规范性上不足,如调解过程中不制作卷宗、不按规定记录。若当事人不履行协议而重新回归到治安处罚程序,可能会导致取证困难、事实不清,程序的不规范会消解治安调解的公正性,进而影响其权威性。

(三) 治安调解与其他矛盾纠纷化解机制联动倦怠

执法者之所以对劳动纠纷等非违反治安管理行为的民间纠纷开展治安调解,部分原因在于群众对公安机关的职能认知不准确导致大量非警务案件涌入,而执法者出于避免矛盾纠纷扩大化、考虑纠纷的关联性、减少信访等意图,往往选择扩大调解范围。治安调解的泛化适用并非单纯的警权扩张,这与公安机关下沉一线的职能属性有关,其隐含了治安调

解地位失衡、矛盾纠纷多元化解协同配合欠缺等问题。

新时代“枫桥经验”建立健全了“软法治理、柔性化解、源头预防、人民主体”的法治理念^[16],其强调多元共治共享和自下而上的柔性化解。具备公权力背书的治安调解在基层矛盾纠纷处置中发挥了一定作用,但其泛化适用使公安机关承担了大量办案压力,也使调解的规范性难以保证,并对人民调解的适用空间造成挤占,造成人民调解的式微甚至缺位。人民调解委员会与公安机关相比欠缺权威性,治安调解范围的无序延伸易使公众丧失对人民调解这一社会自治方式的认知和信赖,更具合意、自治属性的人民调解与更具权威属性的治安调解无法有效发挥互补共治的功能,二者的地位失衡互为因果,在矛盾纠纷多元化解机制中衔接不畅。

除了人民调解以外,治安调解与司法调解、其他行政调解等调解方式的协同配合也不够紧密。矛盾纠纷日趋复杂,牵涉主体和环节较多,单纯依赖公安机关调处已不现实,更不妥当。信息共建共享等衔接机制的不完善将严重影响多元化解矛盾纠纷机制的实效,在牵涉住房问题、医疗问题、税务工商问题等复杂纠纷的调解中,包括各政府部门、基层社会组织等在内的各方主体难以充分发挥职能,共治容易成为由公安机关主导的“独角戏”,解纷效果将大打折扣。实践中,部分地区通过“多调联动”“警调联动”开展了系列实践,并相继出台颁布了关于纠纷多元调解工作的规范性文件,如济南市人民政府于2023年8月向社会公开征求《济南市促进纠纷多元调解若干规定(征求意见稿)》意见,体现了其对各类调解方式衔接联动的重视,但仍呈现出宣示性条款居多、可操作性不强等特征,仍需通过配套性制度予以细化。

通过上述的分析可知,治安调解与其他矛盾纠纷化解机制联动倦怠,其产生的根本原因在于当前民间纠纷呈现复杂多样的发展趋势,导致公安机关在治安调解实践过程中面临诸多问题,从而产生了治安调解倦怠、不畅的情况。

案例3:苏某、林某系邻居,某日因苏某的母亲乱扔垃圾到林某宅基地路边引发争吵,随后苏某将林某摁倒在地,林某则抱缠苏某扭打在一起,造成苏某的阴囊受伤。经法医检验鉴定,苏某构成轻伤二级。伤害发生后,林某立即打电话报警。民警经过调查发现,此次冲突的起因在于双方对宅基地使用权存在争议,均认为对方侵占了己方宅基地,双方积怨已久。由于该纠纷涉及违反治安管理相关法律法规,

因此被纳入了公安机关的管辖范围,由民警一并进行治安调解。^①

分析案情可知,双方对宅基地使用权存在分歧是引发冲突的根本原因。而宅基地使用权的确权和处理通常涉及土地资源和行政主管部门,不属于治安部门的直接职责范围。与此同时,农村宅基地纠纷的解决,实际上更适宜引入村委会、人民调解委员会等贴近基层、了解基层实际情况的解纷主体参与或主导。公安机关在处理此类复杂纠纷时,可能面临资源有限、专业知识不足等问题,导致调解效果不佳。因此,面对日益复杂的矛盾纠纷情况,加强治安调解与其他矛盾纠纷多元化解机制的联动,完善矛盾纠纷信息共建共享机制,才能将系统治理、综合治理落到实处。

(四) 治安调解难以满足数字治理需求

法律的发展要切合社会矛盾需求,人民群众对治安调解质效发挥的期待不断提高,治安调解的调处案件数量日益增长、情况日益复杂,数字时代的新挑战和新需求需要治安调解积极融入数字治理中去,然而当前治安调解与数字治理融合衔接不畅,在多元解纷机制的数字化进程中处于落后地位。治安调解的数字化转型滞后,数字化解纷方式的层次较低,数字技术的发展为矛盾纠纷多元化解机制提供了新的进路。以司法调解为例,2021年12月27日,最高人民法院审判委员会通过了《人民法院在线调解规则》以指导法院开展在线调解工作,规范了法院在线调解平台开展司法调解的程序。除司法调解以外,实践中人民调解领域也涌现了相应数字化解纷方式,如北京市在2024年2月围绕民间纠纷化解,集成本市各级人民调解组织,在北京市政务服务网上线“多元矛盾纠纷解决一件事集成服务”,纠纷当事人可通过在线服务顺利申请人民调解。与司法调解、人民调解相比,治安调解领域的数字化转型鲜少。一方面,目前学界尚未形成治安调解数字化转型的相关指导性、规范性文件,甚至鲜见相关倡导;另一方面,在各地有关治安调解数字化的宣传报道中,治安调解的所谓“数字化”“智慧化”方式也多为在线视频、电话等传统线上形式的“包装”,具有一定宣示性意味,欠缺相应系统化的数字化解纷机制,解纷方式在层次上与数字社会的变迁并不匹配。

治安调解难以满足数字治理的多元规制需求,尚未在主体层面形成数字治理共同体,主体间沟通效率不高导致调解效率难以应对案件数量和当事人的需求。矛盾纠纷化解机制强调数字化转型,正是

基于数字处理的科学化精准化、数字共享的动态化实时化、数字应用的智能化个性化等优势,借助多方主体在同一数字化平台上的迅捷交流,破除调解效率低等问题。目前各地对治安调解数字化的尝试未能有效扩大参与调解的主体范围,调解主体仍限于一对一的传统模式,造成了信息传递的成本和效率问题,也无法延展治安调解作用的时间和空间范围,造成其在案件识别、繁简分流等方面效率不高。

三、治安调解困境的纾解路径

治安调解在实际应用中面临的诸多困境,亟须找到合理的纾解路径:一是需要完善治安调解法律规范,明确治安调解的范围与启动标准,梳理治安调解程序;二是需要通过立法给予治安调解相应的法律效力,赋予治安调解协议一定的强制执行能力;三是还应持续优化治安调解与其他矛盾纠纷多元化解机制的衔接联动,积极探索治安调解与数字治理的有机融合方式。

(一) 完善治安调解法律规范

完善治安调解制度供给是纾解当下困局的基础和前提。明晰治安调解的适用范围和启动标准,完善治安调解程序性规定,可以推进治安调解工作有法可依、规范开展,实现定分止争的效果和诉源治理的制度目标。

1. 明确调解适用范围和启动标准

《公安机关治安调解工作规范》(以下简称《工作规范》)是现有的公安机关进行治安调解的指导性规范,对于“情节较轻”“治安案件”“民间纠纷”等概念并未厘定清楚,在实践中也暴露出很多问题,有必要在将来的立法活动中对适用治安调解的案件情节和案件类型进行进一步的明确,以准确界定治安调解的适用范围。

首先,在法律层面上明确情节较轻的判断标准。情节较轻是启动治安调解的前提条件之一。一方面可以从危害后果、致损数额、社会影响、行为人主观恶性等方面予以界定。例如,对于打架斗殴等案件以受伤程度为界限,对于财物损毁等案件以受损毁财物的价值为界限,只有未超过法定界限的治安案件才可以适用治安调解。另一方面也可以在立法中列明因情节较重而不能适用治安调解的案件类型。参考《工作规范》第4条的内容,“凡不在列举的情形之内即可进行治安调解,便于公安机关准确

^①中国裁判文书网,案号(2016)桂09刑终76号。

把握”^[17]。

其次,明晰民间纠纷的概念。民间纠纷应限定为当事人之间情节较为轻微的民事争议,在范围和层级上应低于一般意义上的民事纠纷。纠纷的内容也宜限定为街坊邻里、同学同事、亲戚朋友等主体之间,以及公民和单位之间涉及人身轻微伤害、财物毁损等的平常琐事。具备了这些特征,方可视作可以归入治安调解的范畴民间纠纷。^[18]

最后,厘清治安案件的含义。根据《治安管理处罚法》,妨害社会管理并具有社会危害性,但又不够刑事处罚的案件,即为治安案件。因此,这在实践中既不能将构成刑事犯罪的案件纳入治安调解,也不宜对尚未构成治安管理行为的民间纠纷进行治安调解,应当告知当事人可以向人民法院起诉或者申请人民调解委员会等组织寻求解决。

2. 完善治安调解程序性规定

治安调解程序的不规范会稀释治安调解的公正性和权威性。为使各方当事人的合法权益得到保障,确保调解程序合法、结果公正,完善治安调解程序调解人员应从以下五个方面推进。第一,规范调解前调查取证程序。调解人员必须基于充分的调查取证,了解基本案情之后,才能对是否属于治安调解案件作出准确的判断。即便最终判定案件不适用治安调解,或者调解协议未能履行,经过严格调查取证程序所获取的证据也将成为公安机关进行治安处罚等处理的必备依据。第二,建立调前告知制度。调解人员应在调解开始前即明确告知各方当事人的权利和义务。第三,建立回避制度。治安调解的回避机制可参考《治安管理处罚法》第81条关于人民警察办理治安案件的回避规定,并参照行政处罚、行政许可、行政复议等制度规范来确定,如负责调解的民警是本案当事人近亲属、与本案有利害关系等情况的,即应回避,以保障治安调解的公正性、合法性和权威性。第四,完善监督机制。例如,治安调解允许有人民调解员或司法人员等第三方在场,对调解过程中达成的调解协议和涉案证据建立卷宗,以备内部自查,还应优化奖惩制度,以提升调解工作效率,预防和处罚渎职侵权行为。^[19]第五,规范调解协议的内容和形式。目前,调解书的制作过于简略,事后不便了解整个案情,这不利于日后当事人拒绝履行协议内容后所进行的治安处罚或民事诉讼。因此,应统一规定调解书的撰写规范,包括双方具体的协商过程和协商结果等详尽内容。

(二) 强化治安调解协议的法律效力

立法和司法确认等方式赋予治安调解协议法律

效力和强制执行力,有利于增强治安调解的权威性和公信力,促进矛盾纠纷快速、有效解决,减轻当事人的诉讼负担,节约行政和司法资源。

1. 通过立法赋予治安调解协议相应的法律效力

就当下治安调解实践来看,若当事人在治安调解协议签订后反悔,就会导致协议失去实质效力,当事人将被迫转向法院寻求民事争议解决。这会增加当事人解纷的成本、浪费行政资源,甚至削减治安调解的权威性和公信力。鉴于此,可参考《中华人民共和国人民调解法》第32条和相关司法解释关于人民调解制度的规定,使治安调解协议获得类似民事合同的法律效力。如果当事人一方不履行已签订的治安调解协议,对方可直接向法院起诉,此时法院无需再对原纠纷进行审理,只需审查该协议是否存在合同可变更、撤销或者无效的情况即可。这有助于防止解纷过程中的反复,减少行政和司法资源的浪费。^[20]

2. 通过司法确认机制赋予治安调解协议一定的强制执行力

加强治安调解协议的法律效力。首先,公安机关在进行治安调解时,须明确告知当事人有权向法院申请对调解协议进行司法确认。其次,若当事人不要求进行司法确认,协议将仅具备合同效力。最后,若人民法院经审查后确认治安调解协议无效,当事人可选择再次由公安机关调解或者直接向法院提起诉讼。^[21]

(三) 优化治安调解与其他矛盾纠纷化解机制的衔接联动机制

治安调解应注重多元主体与途径的联动,对接人民调解与司法调解,通过灵活选择救济途径、引入多方参与及强化司法支持,形成互补的多元化化解格局,以提高调解效率、缓解警力压力并促进矛盾纠纷的有效化解。

1. 多元主体和多元途径联动

多元主体和多元途径联动既可以促进案件的分流,缓解基层治安民警的工作压力,又能充分提高治安调解的效率。公安机关受理治安案件后,根据矛盾纠纷种类,告知当事人可以依法自主选择救济途径,如人民调解、行业性专业性调解、商事调解组织调解、公证、仲裁、行政复议、诉讼等,并根据当事人的意愿,帮助联系并配合移送相关机构处理。^[19]当事人选择进行治安调解时,可在调解过程中引入人民调解员、村委会,甚至双方当事人的亲朋好友,以协力解决矛盾纠纷。^[22]这样的多元参与机制有助于拓展解决问题的渠道,为治安调解提供更加灵活和

全面的资源支持。若有必要,公安机关还可主动与乡镇人民政府、街道办事处、司法所、人民法院、律师事务所、公证机构、基层法律服务所等对接,健全信息共享,促进多元主体、多元化解方式实现互补,形成矛盾纠纷多元化解格局。

2. 治安调解与人民调解结合

现实实践中已经存在的“警民联调”“警律民联调”,公安派出所设立“驻所人民调解室”等模式或方式是治安调解与人民调解合作的范例。当事人主动寻求解决的民间纠纷,应以人民调解为首选,必要时民警可到场协助人民调解员进行说服教育。而对于违反治安管理、情节较轻的治安案件,则宜由公安机关主导进行治安调解。^[18]这样的分工合作模式有助于充分发挥各方专业优势,提高治安调解的效率和成效。另外,实践中还创造出了“桃园模式”,将信访工作与治安调解、司法调解、人民调解三种调解模式有机衔接,使矛盾问题得以化解在萌芽状态。^[23]这些经验对促进治安调解与人民调解的联动、完善矛盾纠纷多元化解机制具有较好的推广价值和借鉴作用。

3. 治安调解与司法调解对接

要实现治安调解与司法调解的有机衔接,一是公安机关可请求司法机关提供必要的法律咨询和援助,民警和法官在征得当事人同意的前提下,可直接制作司法调解书,此时调解协议便取得了法律效力。^[18]二是要实现两种机制资源的共享,这有助于节约司法资源、提高解纷效率。这种协调配合的方式有望促进治安调解和司法调解的有机结合,为纠纷解决提供更加综合有效的支持。

(四) 探索治安调解与数字治理的融合

建设数字基层治理共同体与塑造数字调解敏捷治理模式是新时代纠纷化解的关键。前者通过数字技术提升透明度,促进多方参与和协同决策;后者则利用大数据、区块链等技术实现高效、精准的纠纷预防与调处,强调全过程治理与适应性治理,以提升治安调解的效率与公正性。

1. 数字基层治理建设

数字治理模式的更迭与治安调解的演进共同指向了将数字治理与治安调解有机融合的新时代纠纷化解机制,在治安调解领域加快建设数字基层治理共同体是首要任务。基层治理作为社会治理的基础,面临着矛盾纠纷日益复杂化的局面。为更好地应对这些挑战,加大数字基础设施建设,增强各解纷主体的数字意识,建设数字基层治理共同体成为一

条丰富基层矛盾纠纷多元化解的路径。

数字基层治理共同体不仅通过数字技术的引入提高了信息的透明度,而且在多方参与、协同决策上发挥了积极作用。首先,通过建设数字平台,各解纷主体可以实时获取并分享相关信息,有助于更全面地了解矛盾背后的原因。其次,数字化工具提供了多元参与机制,使得社区居民、企业和政府能够更加便捷地参与基层事务的讨论和解决方案的制定。最后,在数字基层治理共同体中,多元参与的特性也为纠纷解决提供了更多的可能性。通过开展线上协商、调解和在线公民参与等形式,可以促进各方面对矛盾的共识,达成更为广泛的共同利益。数字化的记录和反馈机制有助于追踪问题的演变过程,提高问题解决的效率,从而实现基层治理的精细化管理。总体而言,通过建设数字基层治理共同体,能够创造一个更加开放、协同和透明的治理环境,为基层矛盾纠纷的多元化解提供切实可行的路径。这不仅有助于提高基层治理的效能,也可为基层的稳定发展和社会和谐奠定坚实的基础。

2. 敏捷治理数字调解模式

从数字治理与治安调解有机融合的目的来看,敏捷治理数字调解模式旨在破解传统治安调解领域的效率问题,通过大数据、区块链等技术、多元主体介入等方式,在纠纷预防、繁简分流、矛盾调处等领域实现更高层次的效率与公正。在治安调解的数字化治理方式上,应采取敏捷型治理方式,即“以政策制定和执行符合对象特征和需求为目标,运用灵活性、柔韧性、流动性和适应性的手段和方法,实现自适应、以人为本以及可持续性和包容性的决策过程”^[24]。第一,敏捷治理要求数字化治安调解在作用领域上转向全过程治理,通过大数据等技术对可能的矛盾风险进行算法研判,在注重矛盾的事后化解的前提下,做好事前预防预警工作,在矛盾风险发生时敏捷回应、实现诉源治理。第二,敏捷治理要求数字化治安调解在治理理念上走向适应性治理。在治安调解的数字化融合中,敏捷治理要求其要适应调处情境的变动,即基于算法技术对矛盾纠纷作类型化分类。分类维度可包括案件的繁简程度、纠纷的类型、矛盾的风险程度等。数字化治安调解基于大数据等技术对已有的调解案例作进一步经验凝练,以期在未来调处矛盾时进行更敏捷准确的应对。

参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十

- 次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2022-10-25) [2024-01-25] https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.
- [2] 顾培东. 国家治理视野下多元解纷机制的调整与重塑[J]. 法学研究, 2023, 45(3): 92-111.
- [3] 裴洪辉. 法治理念的生成逻辑[J]. 河南财经政法大学学报, 2022, (4): 146-147.
- [4] 梁平, 陈焘. 基层社会矛盾化解与法治化治理研究[M]. 北京: 法律出版社, 2017: 105.
- [5] 张文汇. 法治化语境下的基层矛盾化解路径选择[J]. 东岳论丛, 2019, 40(5): 184-191.
- [6] 浙江省杭州市司法局课题组. 构建新时代大调解工作格局的杭州实践与思考[J]. 中国司法, 2022, (9): 97-103.
- [7] 曹海军, 鲍操. 系统集成与部门协同: 基层社会矛盾纠纷化解的流程再造与治理效能: 以浙江省 A 县“矛调中心”为例[J]. 天津行政学院学报, 2020, (6): 23-31.
- [8] 贾建平. 多元矛盾纠纷化解中公安机关的职能定位与角色转换[J]. 政法学刊, 2022, (1): 29-37.
- [9] 黄淑娥. 公安治安调解的完善[J]. 法治论坛, 2017, (2): 197-205.
- [10] 沈炜, 杨曦. 治安调解和人民调解的解纷与衔接[J]. 辽宁公安司法管理干部学院学报, 2021, (1): 38-45.
- [11] 林辉煌. 论治安调解的异化[J]. 人大法律评论, 2016, (1): 109-126.
- [12] 任惠华, 陈嘉鑫. 法教义学视野下治安调解的制度结构及功能实现[J]. 铁道警察学院学报, 2021, 31(6): 64-71.
- [13] 罗智敏. 改革开放以来的行政调解: 适用瓶颈与解决路径[J]. 中国行政管理, 2018, (10): 37-38.
- [14] 王守明. 治安调解的现实困境及长效机制构建[J]. 河南司法警官职业学院学报, 2021, 19(3): 72-76.
- [15] 张金玲. 治安调解问题研究[J]. 山东社会科学, 2010, (8): 76-79.
- [16] 徐超. 派出所治安调解的实践与塑造——以云南省 C 县 M 乡为例[D]. 昆明: 云南大学, 2020: 20.
- [17] 叶阿萍. 论新时代“枫桥经验”的法治化进阶[J]. 法治研究, 2023, (5): 97-107.
- [18] 姜圣部, 王新建. 执法规范化视角下治安调解工作的完善[J]. 哈尔滨学院学报, 2022, 43(10): 86-90.
- [19] 刘启川. 论治安调解制度的完善与创新[J]. 湖北社会科学, 2012, (12): 157-161.
- [20] 董少平, 李晓东. 治安调解的现实困境与机制优化[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2021, 37(4): 111-121.
- [21] 王秀萍. 社会治理视域下治安调解协议的法律效力探析[J]. 教育教学论坛, 2020, (53): 141-143.
- [22] 管晓静. 公安派出所矛盾纠纷化解: 现状调查、困境思考与机制优化[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2023, 39(2): 149-156.
- [23] 郭志远. 我国基层社会矛盾预防与化解机制创新研究[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2014, 38(2): 119-129.
- [24] 杜楠. 数字乡村敏捷治理的行动向度与优化路径探析[J]. 公共治理研究, 2024, 36(1): 33-41.

[责任编辑 李瑞萍]

The Application Status Quo and Path of Public Security Mediation in Grass-Roots Dispute Resolution Mechanism

LI Naidong, WANG Ziheng, YU Tingting, LI Wenjun

(School of Vocational Education, Shandong Youth University of Political Science, Jinan, Shandong 250100, China)

Abstract: Emerging from China's long-term social practice, public security mediation is a Chinese solution to resolve conflicts and disputes. As a non-litigious way to resolve disputes, it has unique advantages and an important position in the multi-resolution mechanism of conflicts and disputes among grass-roots. Still, this paper holds that the dilemma in public security mediation mainly involves its application, the improvement of the system, the coordination with other dispute resolution mechanisms, etc. It follows that public security mediation is faced with such practical difficulties as insufficient system support, limited quality and effectiveness of agreements, unbalanced status within the system, poor digital integration, etc. To some extent, the emergence of these difficulties has increased the difficulties of public security mediation in resolving trifling conflicts and disputes. Therefore, it is necessary to optimize the mechanism by perfecting relevant legal norms, strengthening the legal effect of agreements, bettering the coordinated and linked mechanism, exploring the integration of public security mediation and digital governance, and so on. Accordingly, the application effect of dispute resolution mechanism can be improved further at the grass-roots level.

Key Words: security mediation; dispute resolution; grass-roots social governance