

“三所联动”——超大城市矛盾纠纷 依法治理新路径

针对超大城市矛盾纠纷化解遇到的难题，虹口区深入学习贯彻习近平法治思想，注重更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，探索建立派出所、司法所、律师事务所“三所联动”机制，并引入其他相关部门，搭建多元解纷平台，凝聚矛盾纠纷化解合力，着力将矛盾化解在基层，化解在萌芽状态，打造了矛盾纠纷多元化解“虹口新模式”。

一、背景缘由

虹口区是上海市人口密度最高的城区之一，纠纷类警情量大面广，年均 2.4 万余件，约占总警情的 1/5。针对民商事矛盾日趋增多、城区居民依法维权意识日益强劲、单一主体化解矛盾效果不佳、优质法律资源未充分利用等问题，2021 年在凉城新村派出所试点探索建立“公安派出所牵头主导、司法所组织协调、律师事务所专业支撑”的“三所联动”机制，并引入教育、民政、卫健、房管、市场监督等多部门，搭建多元解纷平台，凝聚矛盾纠纷化解合力，确保纠纷类警情在法治轨道上全量纳管、全程闭环、全天候全方位化解。目前，已在全区 8 个街道、198 个居委会全面推开，并逐步拓展到 10 个商圈、3 家医院、4 处工地、31 所学校。2023 年以来，全区纠纷类警情环比下降 19.7%，重复警情环比下降 20.4%，信访量环比下降 13.4%，213 起矛盾纠纷引起的扬言类警情均落地化解，98%的矛

盾纠纷化解在基层，实现命案“零发生”，城区安全感和满意度大幅提升。相关工作被《人民日报内参》刊发，获李强、郭芳同志等各级领导批示肯定，公安部王小洪部长在全国公安机关视频会议上点名表扬，9月5日中央政法委书记陈文清到凉城新村社区调研“三所联动”工作，9月2日市委书记陈吉宁书记批示“‘三所联动’融合了法治思维和群众路线，在化解基层矛盾纠纷中发挥了积极作用，要在实践中不断积累经验，完善机制，并在全市宣传推广”。全市“加强矛盾纠纷排查化解推进会暨‘三所联动’机制推广现场会”在虹口举办，被纳入市委全面深化改革委员会2023年工作项目。“三所联动”已从虹口实践上升为全市推广的经验做法。

二、基本做法

（一）信息排查链，纠纷发现更早

突破传统“坐堂问诊”的纠纷化解方式，加强数字化转型场景应用，开发“三所联动”应用系统，全量导入110报警、12345热线、窗口接报等六类数据，积累设置12368条热词标签，按照“人、地、事”进行建模碰撞，自动抓取易产生矛盾的信息，并将信息撒点标注在电子地图上，使辖区矛盾一目了然。创新“矛盾纠纷大家排，委屈困扰网上报”双结合工作法，依托社区民警进群入群、“平安商户联盟”、“保安在行动”计划等，广泛发动保安、环卫、商户等2万余名群防群治力量，通过开发微信小程序和设立专项奖励基金，鼓励发现上报各类隐性矛盾纠纷，推动“显性”纠纷全掌握，“隐性”纠纷早发现。

（二）多维处置链，矛盾化解更实

由派出所案管组对发现的矛盾纠纷进行审核，将民间纠纷、治安纠纷引入“三所联动”平台调解，将纠纷引发的刑事治安案件引入办案流程，并对原始纠纷引入“三所联动”平台开展源头化解。依托“三所联动”信息系统，从重复举报次数、事件复杂程度、当事人性格特点、生活状况等多个维度对排查发现的矛盾纠纷进行研判，划分为一般、关注、重点三个等级。由派出所负责牵头“吹哨”，司法所人民调解员、律师及相关部门“报到”参与，分级落实化解措施，推动矛盾纠纷由单线管理向联动化解转变。

（三）疑难化解链，攻坚能力更强

为2%化解困难的矛盾纠纷找到出路。依托区和街道两级信访联席会议机制，对涉众、复杂矛盾攻坚化解；建立“三所一庭”解纷模式，引入法院巡回审判庭联动开展化解或诉讼审理；建立回访反馈制度，对未履行协议的督促履行，对暂无法化解的加强稳控疏导，防止激化。

（四）法治服务链，专业力量更全

公安推动司法部门建立“矛盾纠纷化解律师专家库”，经过严格遴选、资格审查、综合评定，签约11家优质律师事务所和113名律师进入“三所联动”平台，并建立常态化经费保障机制和定期综合考评机制签约律师以固定坐班、点位巡回、指派到岗等多种方式第一时间配合公安介入矛盾纠纷调处化解、协助公安开展法治宣讲，让纠纷化解、预防工作从一开始就在法治轨道上运行。

三、主要成效

（一）“遇事找法”，纠纷化解更高效

机制运行过程中，派出所积极发挥公安触角广、辖区情况清、警情处置快、研判分析准以及矛盾纠纷发现力强、防激化震慑力强等职能优势，主动牵头开展“三所联动”工作，牵引各部门共同开展矛盾纠纷发现、导入、调处等工作。司法所主动配合派出所，积极发挥组织协调作用，统筹调解员、律师等第三方释法力量，以及从事法律工作的社区志愿者等，强化解纷资源综合应用，不断提高解纷效率。“三所联动”通过法治思维和法治方式畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，提高矛盾纠纷化解的公信力、权威性，“遇事找法”的意识逐渐深入人心。

（二）“法在身边”，法律服务更便民

“三所联动”机制以法治供给侧为着力点，主动作为，通过开发“三所联动”小程序、优化解纷“一件事”平台，确保法律服务线上线下全保障，确保群众“开门”“开机”就有法，可以得到免费、专业的解纷、法律咨询服务，切实做到矛盾纠纷化解、预防低成本、高效率。2023年以来，线上平台共接受线上咨询963次、预约调解1621起，确保大量矛盾纠纷被身边的“三所联动”机制就地化解，签订简易调解协议书达390份，占纠纷总量44.1%，实现“服务不缺位，矛盾不升级”。

（三）“法润民心”，顽疾治理更有力

“三所联动”机制充分运用法治思维和法治方式，通过公安、

司法、律师合力调解存有隐性风险或已初露苗头的对抗冲突，做到矛盾纠纷源头预防解决。同时通过把“三所联动”机制触角向社区治理的痛点、堵点、难点延伸，法律触手可及、就在身边，成为了解决家事、难事的首选，通过跨前解纷来理顺群众的心理秩序，从而保持平稳的社会秩序和经济秩序，最终确保守牢政治秩序的底线。

四、推广价值

（一）预防治理是化解社会矛盾纠纷的价值导向

社会矛盾的纠纷化解不仅需要纠纷化解主体在矛盾纠纷已然显现并进入视野之后，积极采取措施预防矛盾纠纷的进一步升级烈化，更需要纠纷化解主体在矛盾纠纷尚处于萌芽期或虽已有所显现但尚未进入视野的未然状态时，及时识别并消除其产生或激化的条件。虹口区“三所联动”模式以预防治理为基本导向，通过“工作室一片区一居委会”的矛盾纠纷排查脉络，运用“日排查、周评估、月分析”的矛盾纠纷识别机制，实现常态化走访排查，主动掌握辖区群众诉求，发现法律需求和治理隐患，并及时提供相关法律服务，有效将基层治理中存在的社会稳定风险消除于未萌，充分体现了社会矛盾纠纷化解重在预防的价值取向。

（二）联动一体是化解社会矛盾纠纷的基本方式

社会治理主体之间协同不畅是制约社会矛盾纠纷化解提质增效的瓶颈，实现联动治理是确保社会矛盾纠纷多元化解机制有效运行的关键之一。联动治理在重视多元主体合作的基础上，通过重塑治理主体间的联结方式并培育积极联动主体，实现更有效的治理目标。

虹口区“三所联动”模式不仅将司法所、派出所和律师事务所作为一个整体形成合力，更是依托街道综合治理中心，形成了街道层面以派出所、司法所、律师事务所为主力军，社区层面以民警、居委干部、法律顾问为基干力量，小区层面以居委、业委、物业为支撑的多元一体治理模式。同时，虹口区充分整合人民调解员、法律顾问、法律援助、司法鉴定等社会力量，鼓励社会调解组织积极参与“三所联动”的工作，通过多方联动、资源整合实现社会矛盾纠纷化解工作从“碎片化”向“一体化”转变，良好满足了社会矛盾纠纷化解的综合性要求。