



新华社  
XINHUA NEWS AGENCY

新华  
通讯  
社

# 政务智库报告

2019年10月28日 第258期

## 福建泉港：积极创新行政调解新机制 有效化解 矛盾纠纷

近年来，福建省泉州市泉港区因经济社会发展需要，征迁任务重，矛盾纠纷多。为依法依规、妥善化解行政争议高发难题，泉港区于2018年5月探索建立了福建省首个行政争议调解中心，积极推进人民调解、行政调解与司法调解的互动衔接，共治共赢、全程全域、多方多元，逐步形成了“共建共治共享”的行政争议调解新模式。



中国经济信息社  
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

## 目 录

一、社会矛盾凸显，“行政争议调解中心”应运而生.....	1
（一）调解中心作为矛盾化解的重要手段成立及时且必要....	2
（二）疑难复杂行政争议迎刃而解.....	2
（三）行政争议调解中心优势效应叠加.....	3
二、创新打造行政争议多元化解的“泉港模式”.....	4
（一）“三联机制”为争议化解注入活力.....	4
（二）深化专业调解机制建设，拓展多元化解新途径.....	7
（三）创建调解“人才库”，壮大调解队伍.....	10
三、行政调解工作面临的瓶颈制约问题.....	11
（一）亟待强化调解员队伍建设.....	12
（二）行政调解保障机制亟待完善.....	12
四、多措并举打造泉港行政调解工作“升级版”.....	14
（一）加强矛盾纠纷多元化解工作保障机制.....	14
（二）“传帮带 共进步”推进泉港行政调解品牌建设.....	15
（三）以“购买服务”推进行政调解专业化发展.....	15
（四）运用信息化手段推进行政调解宣传工作.....	16

# 福建泉港：积极创新行政调解新机制 有效化解 矛盾纠纷

泉州市泉港区位于中国东南沿海、福建省中部、湄洲湾南岸。泉港是国家九大炼油基地、中国石油化工园区、国家循环经济示范试点园区和福建省十大新增长区域、千亿产业基地之一。近年来，泉港区因经济社会发展需要，征迁任务重，矛盾纠纷多，为依法依规、妥善化解行政争议高发难题，泉港区于2018年5月探索建立了福建省首个行政争议调解中心，积极推进人民调解、行政调解与司法调解的互动衔接，共治共赢、全程全域、多方多元，逐步形成了“共建共治共享”的行政争议调解新模式。

## 一、社会矛盾凸显，“行政争议调解中心”应运而生

“面对社会矛盾的新特点，传统的、消极的、被动的稳定观和‘各唱各的调、各拉各的套’的单打一的社会矛盾解决模式已不能适应新形势的需要。”泉港区常委、副区长陈明聪接受采访时表示。

据介绍，2018年5月成立的泉港行政争议调解中心，旨在健全行政争议排查化解机制，把矛盾纠纷控制在源头，避免一些棘手案件进入诉讼程序，在纠纷发生的第一时间介入调解，缓和行政相对人对立情绪，提高争议化解成功率，减

少进入行政诉讼程序的行政争议，可以更加公正、高效、便捷、低成本地化解“官民矛盾”。

### （一）调解中心作为矛盾化解的重要手段成立及时且必要

调解作为化解社会矛盾纠纷的重要手段，包括人民调解、司法调解和行政调解三种方式。其中，行政调解是由行政机关作为调解主体化解处理争议纠纷。“近年来，随着矛盾纠纷越来越多，法院诉讼被推向第一线，行政调解反而退居第二线。在此背景之下，有必要将行政调解手段利用起来。”陈明聪表示。

行政调解是政府柔性治理的重要载体，具有成本低、效率高、效果好的特点。泉港区司法局局长柯富华表示，政府工作人员调解具有专业性优势，能够融洽政府部门与群众之间关系，取得良好社会效果。自行政调解中心成立以来，有效破解了重大项目征迁、“11·4”碳九泄漏事故等影响社会和谐稳定的重点难点堵点问题。2018年一审行政诉讼案件数量、信访上访人数同比下降50%以上，无一例涉及安控区建设征迁；2019年一季度，全区到京非正常场所上访为0，群众安全感率达95.92%，跃居泉州市各县（市、区）第一位。

### （二）疑难复杂行政争议迎刃而解

泉港行政调解中心成立以来高度重视信访积案排查化解。新华社经济分析师在泉港区行政争议调解中心调研时见

到一面拆迁户送来的锦旗。据柯富华介绍称，“这面锦旗的背后，是一场漫长的征地纠纷”。据他介绍，早在2010年10月，泉港区前黄镇风南村连志忠等五位村民因不满征地补偿标准，一气之下，把泉港区政府告到了法院，“耗”了八年难以化解。在得知连志忠等村民同意诉前调解后，成立不久的泉港区行政争议调解中心主动介入，让一拖八年的纠纷有了转机。

“像这种时间跨度长、涉案面广的案件难度高，长期以来不能得到有效化解，往往会影响社会和谐。”柯富华称。在泉港区的开发建设中，因建设需要和规划格局的调整，像连志忠这样“民告官”的事件频频发生，如处理不当会伤了干群感情，影响社会和谐。

对此，陈明聪也表示认同。在他看来，“现在许多地方尝试从过去单纯依靠强力手段的刚性管理转变为兼顾柔性服务，通过服务实现柔性管理，将矛盾消融在萌芽状态中。”经过一年多的探索，泉港区已初步形成一套完备的行政争议调解流程和合力攻坚破解机制。据统计，区行政争议调解中心自成立以来，共接案52起，调解成功50起。其中，大量矛盾纠纷被化解在源头。

### （三）行政争议调解中心优势效应叠加

泉港行政争议调解中心成立的目的在于把法院的定纷止争职能和司法公信优势，与政府的社会管理职能和行政资



源优势很好地结合起来。通过多方联动快速找准争议焦点，有效避免和解决当事人实质争议求告无门而引发多头诉讼的情况，产生了“1+1>2”的叠加效应。

“传统的行政调解往往是以法院为主，但泉港的行政争议调解中心从设立之初，就明确了各行政机关参与纠纷化解的职责和程序要求，并借助府院联席会议制度、行政执法与司法协助机制、执法信息交流机制等平台，形成调解的合力。”陈明聪说。前移纠纷化解关口，有行政争议苗头的做到早发现、早解决，行政争议进入司法程序或提起行政复议前就及早介入调解。据统计，2018年中心成功调解进入司法程序前的行政争议案件35起。

## 二、创新打造行政争议多元化解的“泉港模式”

行政争议化解是法治政府建设的“晴雨表”。当前，泉港区政府通过行政调解中心，推进法治政府建设，明确预防化解行政争议的目标任务，进一步健全组织领导、府院联动、监督评价和协同协作机制，使法治政府建设看得见、摸得着，形成了一套特有的“泉港模式”。

### （一）“三联机制”为争议化解注入活力

破解行政争议高发困局，靠堵不行，要靠通。为此，泉港区着力搭建府院联动、部门联调、校地联建的“三联”工作平台，拓展行政争议调解的“朋友圈”，使行政争议调解

工作全程跨域联调起来。

## 1、开展“府院联动” 促进行政争议实质性化解

依法高效解决行政争议，是促进依法行政、建设法治政府的重要一环。陈明聪表示，“府院联动，诉源治理，本质上是通过司法和行政的良性互动，从源头上减少行政争议和行政诉讼。”

当前，泉港立足行政案件跨区域集中管辖机制，在全国率先探索建立行政争议调解工作跨区域协作，联合丰泽、洛江、泉港法院印发《关于依法推进行政争议调解工作的实施意见（试行）》，细化行政争议调解职责分工、工作规则等内容。此外，行政调解中心充分发挥府院领导的“关键少数”作用。从泉港范围来看，府院联席会议和座谈交流已基本实现常态化，对涉及征地拆迁、突发事件应急处置等案情复杂、牵涉面广、政策性强的矛盾纠纷进行“把脉问诊”。截至目前，已召开府院联席会议 12 次，提出意见建议 25 个，极大地调动了各方参与争议化解的积极性，化解了一大批重大疑难复杂案件。

陈明聪认为，“府院联动”是实现“官”民和谐的重要机制，要通过“府院联动”让人民群众在每一个司法审判和行政执法案件中感受到公平和正义。只要当事人双方均有意愿，就可适用调解。这个专业平台，是新时期“枫桥经验”在泉港区行政争议化解中的新实践。

## 2、“部门联调”共建机制 夯实多元调解平台

泉港区设立行政争议调解中心以来，敢闯实干蹚出一条新路子，在泉港实现中心建设“全覆盖”，并以此为基础在7个镇（街道）都设立了行政争议调解分中心，将行政争议调解工作纳入法治政府建设的重要内容，建立健全行政争议调解工作机制和网络体系。据介绍，调解中心定期组织召开行政调解工作推进会，协助区政府整合区司法局、区法制办等25个部门职能和优势资源，形成全区化解行政争议工作“一盘棋”的格局。对潜在行政争议纠纷进行分析研判，按照“谁主管、谁负责”的原则，积极引导涉纠纷机关及早介入、主动作为，要求与案件相关的各单位部门积极配合、形成合力。

“在部门联调过程中，干部队伍依法行政的能力在无形中增强了，政府行为更加贴近基层，基层的矛盾纠纷又多了一条解决渠道。”柯富华称，泉港行政争议调解中心的成立是社会主要矛盾发生变化后完善国家治理体系和治理能力现代化的积极探索，是新时代行政争议多元化解机制的一项重要成果。

## 3、“校地联建”高效化解争议纠纷

工欲善其事，必先利其器。随着行政调解作用日益凸显，业务量不断增大，建设一支高素质、高效率的新时期调解队伍刻不容缓。为此，泉港区主动吸纳高校专家学者、优秀法治人才建立政府法治智库，积极探索智库专家参与法治政府



建设的新方法。

目前，泉港区已联合厦门大学、华侨大学、福州大学、福建师范大学等4所高校法学院成立了法治政府协同创新研究基地，探索解决行政纠纷和群众信访易发多发问题，为矛盾纠纷化解工作提供决策参考和法制保障。2018年以来，共组织专题座谈13场次，提出涉及争议问题的解决建议19项。形成《“两违”治理行政执法规范化操作指引》等可复制、可推广的规范模式，以“事前规范”减少“事后纠纷”。

## （二）深化专业调解机制建设，拓展多元化解新途径

泉港行政争议调解中心自成立以来，通过建立新机制、打造新格局、探索新途径，积极创建行政调解“泉港模式”，扎实推进全区法治建设，着力提升行政调解运作效率。

### 1、以“网格化”管理实现矛盾纠纷在“格”中化解

基层网格是社会综合治理的核心。泉港区坚持以网格为载体，以信息化为支撑、以法治化为保障，通过推进任务细分化、工作流程化、标准量化、运行信息化，着力实现矛盾纠纷在“格”中化解、社情民意在“格”中掌握。“网格密度越高，越能保证矛盾纠纷筛查的质量。构建横向到底、纵向到边、全面覆盖的‘大调解’网络，是区政府推进社会矛盾化解、社会管理创新的政策体系，也是司法行政机关不断探索和创新矛盾纠纷排查化解工作的有效路径。”柯富华称。

目前，泉港区依托区公共法律服务中心设立区行政争议调解中心，在全区7个镇（街道）均设立分中心和调解室，同时在区行政服务中心设立受理窗口，实行“网格化”管理，各分中心主动摸排潜在的“官民”纠纷，建立重大复杂矛盾纠纷直报制度，变“被动化解”为“主动介入”，从源头化解“诉讼官司”和“信访怨气”。2018年，调解行政争议50件，其中，诉前纠纷35件，行政复议案件1件，行政诉讼案件14件。2019年以来，调解行政争议20多件。

## 2、“以人为本”推进行政调解化解社会矛盾

法与理相通，情与理相融。“调解需要用诚恳的态度、温和的语言、真诚的言行去打动当事人，这是促成调解不可缺少的。很多当事人不去听大道理，而是希望切实帮助他们解决问题，帮他们评个公道、讨个说法。”泉港区行政争议特邀调解员连伙法如实说。

过去，群众在行政争议中觉得委屈、心中有气没地方诉苦，那就只能告。现在，借助行政争议调解中心这一平台让老百姓和行政机关负责人进行面对面对话、协商，一起摆法理说乡情、论是非讲规矩。法与理相通，情与理相融，缓解双方对立和对抗情绪，“官民”关系、干群关系由对抗趋向尊重、理解、和谐。

据泉港区行政争议调解中心主任连育华介绍，“对于符合行政复议受理条件的案件，如果当事人愿意接受调解，我

们一般会在立案前进行调解。对于那些不符合行政复议受理条件的案件，我们也会根据当事人的意愿决定是否引入调解。”

实际工作中，注重走群众路线，充分体现人民群众的意志，为“民”调解。行政调解不仅是一种纠纷解决的技术或方式，更是社会管理创新的一种体制性需要。据统计，2018年以来，中心助推化解历年信访积案 11 件，群众信访举报总量同比下降 14.8%，初信初访量同比下降 5.73%，重复信访同比下降 24.5%。

### 3、“一站式、零距离”服务让行政调解显成效

在泉港区南埔镇行政争议调解分中心，有间功夫茶调解室，几位老同志一杯热茶，摆法理说乡情，论是非讲规矩，把群众的气疏通了，镇里的事业建设也就顺了。

麻雀虽小，五脏俱全。新华社经济分析师在该分中心看到，小小的调解中心如同一个“小法庭”，断是非对错，调恩怨情仇，让矛盾纠纷在最基层得到有效及时化解。

近年来，泉港区构建一窗受理、多方办理的“大调解”模式，推动人民调解、行政调解、司法调解衔接互动，实现调解运行规范化、调解范围广泛化、调解模式社会化，群众只需要到最近的调解分中心或受理窗口即可申请各领域事项调解、办理所有流程，方便群众提出诉求，基层治理满意度明显提升。据介绍，泉港石化安控区建设作为福建省最大

的单体征迁项目，行政领域实现“零诉讼”，2019年全国和省“两会”期间“零非访”。此外，泉港还以行政争议调解中心为基础深入创建“党员冠名调解工作室”与“金牌带星牌”人民调解员人才培养新模式，为争议双方构建更为高效便捷的沟通平台。

### （三）创建调解“人才库”，壮大调解队伍

为切实解决行政争议，有效充实调解员力量，泉港区率全省之先建立了行政争议特邀调解机制，共聘请24名特邀调解员，借助“社会贤达”力量化解行政争议。“调解员大致可分为两大类型，一类懂法律，一类懂农村，有利于形成调解合力。”陈明聪说。

泉港行政争议调解中心的成立，深化了行政调解工作的“专业化”建设，推进了行政调解工作提档升级。

**一是专家助力。**从法律专家、律师、仲裁员、退休法官和人大代表、政协委员、村两委、社会贤达中选聘24名特邀调解员，组建调解“人才库”“智囊团”，发挥特邀调解员的公信力和“知民情”优势，营造公平、公正、专业的调解环境，最大限度维护群众利益。

**二是专人负责。**选派专兼职调解人员入驻区行政争议调解中心和7个分中心，引入社会优质资源参与矛盾纠纷化解，建立首问负责制，从源头介入，主动引导群众通过申请调解方式合理表达诉求，让涉诉群众少走弯路，减少当事人诉累，

推动行政争议实质性妥善化解，让争议不累积、不出村，达到案结事了人和的多赢效果。

**三是专业培训。**调解工作不能光靠动之以情、晓之以理或者威望疏导、亲和沟通，更需要法律知识和调解技巧。为加强行政调解队伍专业化、专职化、职业化建设，泉港区还注重强化调解人员业务技能和法律知识培训，壮大提升专兼职调解员队伍水平，力促形成调解中心牵头、专家指导、专业调解员负责、社会力量共同参与的行政争议调解体系。2018年以来，共举办行政争议调解业务培训4期，开展法治政府建设专题培训8期，调解人员参训率100%。

值得一提的是，今年以来，泉港区巩固提升具有地方特色的“金牌带星牌”人民调解员培养模式，目前已有7名金牌调解员结对培养10名星牌调解员，共合力排查调处矛盾纠纷458起，调解成功率达100%。

### 三、行政调解工作面临的瓶颈制约问题

泉港行政调解中心的成立无疑为泉港区的行政调解工作夯实了“地基”，但这只是个开始。行政调解工作还面临许多问题，比如保障机制以及基层工作机构和人员编制等问题，特别是调解人才的不足，难以满足新时期社会矛盾纠纷形式、主体及内容的日趋多样性、复杂性的要求。



## （一）亟待强化调解员队伍建设

从泉港现阶段社会纠纷的特点来看，纠纷数量增加、涉及面广、种类繁多、表现各异，客观上要求调解人员必须具有良好的身体素质、文化基础、专业知识、法律知识与调解技能等，这些直接关系到行政调解的权威和纠纷解决效果。

但就目前泉港区调解人员队伍的现状来看，虽然借助“社会贤达”力量化解了部分行政争议，但与有效开展工作还有差距。具体表现在，有的调解员仅凭德高望重做工作，而相关法律知识、行业业务知识有限；有的调解员有工作热情，但技巧与方法欠缺；有的调解员不能正确制作规范的调解协议书，导致调解协议出现诸如语言不规范、表达有歧义等问题。这些情况使调解员队伍建设处于瓶颈之态。同时，因为调解员队伍的更新替代机制尚未依法建立，一时间又无法吸收德才兼备的人员进入调解员队伍。

此外，新华社经济分析师在泉港调研中了解到，有关行政调解有效实施的保障性机制尚未生成。目前，行政调解在制度保障方面尚处于“三无”境地：一无充足的专项经费支持，二无专门的人员配置，三无刚性的绩效奖惩机制。

## （二）行政调解保障机制亟待完善

据介绍，泉港行政争议调解中心设在泉港区公共法律服务中心，由泉港区司法局牵头指导全面开展行政争议调解工作。相较于国内多数地方将行政调解中心挂靠在党政办公

室，由党政办兼职履行行政调解服务中心职责，泉港在行政调解中心工作指挥的设置上是较为科学、严谨的，但受限于编制等问题，泉港调解中心工作人员也基本上是兼职。这与行政调解工作的任务要求、面临的形势还不相适应。如果能设立专门负责这项工作的机构，建立起专人负责行政调解工作机制，对推动行政调解工作、发挥其职能作用“无疑是锦上添花，是最理想化的状态”，柯富华坦言。

新华社经济分析师在调研中发现，一些调解分中心的条件较差，人头办公经费时常无法到位，装备较为落后。工作积极性受到挫伤，制约了社会矛盾预防作用的充分发挥。在调研中，一些调解员向新华社经济分析师透露，一些看似简单的行政争议，往往涉及多元化的利益主体和复杂的民事、行政法律关系，办案时既要考虑法律规定，还要把握社会影响。办理这类案件，调解工作人员不能简单地“就案办案”，通常需要付出大量艰辛。对此，连育华深有感触，“耗时短、程序简单、成本低……一直以来，调解被认为是处理劳动纠纷和争议的最有效手段之一，然而调解员工作的艰辛又有谁知道！”

此外，调研中有调解员抱怨称，行政调解是社会矛盾多元调解体系的重要组成部分，但在实际工作中经常被误解，主要是公众对行政调解的界定和认识很模糊。

## 四、多措并举打造泉港行政调解工作“升级版”

在泉港社会转型的新形势下，泉港区务必高度重视行政调解，加强行政调解工作保障机制，不断完善行政调解制度，强化调解优先、预防为主，强化多元参与、共建共享，强化信息主导，努力打造新时代调解工作升级版。

### （一）加强矛盾纠纷多元化解工作保障机制

为切实调动行政调解工作主动性、积极性，确保多元化调解工作取得实效，泉港区应以狠抓绩效考核为目标，严格落实行政调解工作责任制。

首先，在顶层设计方面泉港应规范各级调解中心运行，创新预防化解社会矛盾纠纷制度体系，着力构建工作格局，切实抓好有关文件的贯彻落实，明确保障标准，积极争取将行政调解所需经费纳入同级财政或部门预算。明确党政“一把手”为第一责任人，分管领导和事权部门为直接责任人，从组织保障上为推进多元化解工作提供强有力支撑。

其次，应把“三调联动”工作纳入社会治安综合治理目标管理，严格目标考核，兑现奖惩。区纪委、组织部、司法局等联合开展考核问责工作，严格落实社会矛盾纠纷排查化解工作责任制，对工作成绩突出的单位和人员进行表彰奖励，对排查不到位、调处工作不落实、重大矛盾隐患第一时间未发现、未上报并造成严重后果的，予以通报批评、诫勉谈话、免职、“一票否决”。

对于调解员的补贴经费应实行“一案一补”“以案定补”的机制，按案件调处的简易、群体性社会影响的程度以及达成和解、履行情况、档案质量等条件分三个补贴等级和标准，予以保障。另外，区司法局还应针对信访、劳资、城建等重点领域的调处案件制定特别的奖励措施，以实现行政调解工作在这些领域的发展。

## （二）“传帮带 共进步”推进泉港行政调解品牌建设

为充分发挥行政调解在矛盾纠纷多元化解机制中的作用，进一步推动行政调解工作创新发展，新华社经济分析师建议，泉港应继续深化现有“金牌带星牌”提升工程，持续拓宽思路、创新举措，继续探索打造一批如“调解超市”等群众喜闻乐见的典型做法，为争议双方构建更为高效便捷的沟通平台。

此外，应进一步提高调解员的政治素质和业务水平，使其迅速成长，解决调解工作力量青黄不接的现实问题。同时，充分发挥调解能手作用，开展“以老带新，以新促老”模式为调解工作注入工作活力，建议推动建立以连育华、连伙法等一批个人命名的调解工作室，努力打造一批“做得好、信得过、叫得响”的调解工作室，通过示范引领促进品牌创建。

## （三）以“购买服务”推进行政调解专业化发展

行政调解中心作为表达民意、实现公众参与公共事务管理的重要渠道，是政府联结社会的桥梁。当前，随着政府购

买服务在多领域的推广，越来越多关乎公平正义、民生实践、社会服务的领域，通过市场机制激发社会参与合作，有效发挥了社会力量在改善社会治理方面的作用。为此，建议泉港采取政府购买服务的方式，把行政争议调解从政府主导向具备条件、信誉良好的社会组织转移。

律师、公证、法律援助工作是直接参与社会管理、直接惠及千家万户的法律服务行为。引导律师公证进政府、进企业、进街镇、进村居，是司法行政延伸服务功能、提升服务品质的创新之举，也是律师公证参与社会管理、促进和谐稳定的应有之义。

为此，新华社经济分析师建议采用出资购买服务的办法，使行政调解向职业化、专业化发展。同时，将法律援助经费纳入同级财政预算，做好公共法律服务体系建设各项经费保障。将基本公共法律服务事项纳入政府购买服务指导性目录。建立公益性法律服务激励保障机制，对积极参与公共法律服务的机构和人员，按照国家有关规定进行表彰奖励，并提供必要支持。

#### （四）运用信息化手段推进行政调解宣传工作

针对社会各界对多元化纠纷解决机制了解不够、当事人大多不愿选择非诉方式解决纠纷的现状。新华社经济分析师建议，泉港区政府应积极动员各方力量加大宣传力度。充分运用广播、电视、报刊和网络等新兴媒体大力宣传多元化纠



纷解决理念。让人民群众更多了解多元化纠纷解决机制的优势，鼓励和引导当事人优先选择成本低、对抗性弱、利于修复关系的非诉讼方式解决纠纷，为深入推进多元化纠纷解决机制营造良好的社会氛围。

同时，应抓住实施“互联网+”战略的机遇，大力推广现代化信息技术在矛盾纠纷多元化解中的运用，建设纵向贯通、横向集成、共享共用、安全可靠的在线矛盾纠纷化解信息系统，学习借鉴“网上枫桥”等经验，推动社情民意在网上了解、矛盾纠纷在网上解决、正能量在网上聚合。建立全区矛盾纠纷多元化解信息库。

**执笔：**

新华社中国经济信息社经济分析师

姚志强

**参与调研：**

新华社中国经济信息社福建经济研究中心

吴德松

**编辑：**

新华社中国经济信息社

毛 娜

**编审：**

新华社中国经济信息社

杨 光 刘 驭

主 编：王 萌

联系电话：（010）88052735