

西藏推进“枫桥式司法所”创建 努力打通公共法律服务“最后一公里”



西藏自治区司法厅举办第二期司法所所长培训班。

近年来，西藏自治区司法厅坚持和发展新时代“枫桥经验”，以打造新时代“枫桥式司法所”为抓手，充分发挥司法所职能作用，推动基层治理体系和治理能力现代化，为基层平安建设、法治建设作出积极贡献。

走进拉萨市林周县司法局春堆司法所，首先映入眼帘的是“公共法律服务中心”几个大字。服务大厅进门醒目位置张贴司法所来访接待服务指南，来访须知和人民调解、法律援助服务流程，让前来办事的群众一目了然。大厅内，人民调解、法治宣传、法律咨询、法律服务等功能窗口一应俱全，工作人员正在热情接待来访群众。

“有了纠纷找司法，司法帮你‘解疙瘩’”。在春堆乡每一个农牧民群众家中，都有一张便民联系卡，卡上印有春堆司法所的联系方式和司法为民服务内容。群众遇到矛盾纠纷，需要咨询相关法律问题或申请法律援助时，可以第一时间通过司法所进行调解。

春堆司法所只是西藏自治区推进司法所规范化建设的一个缩影。

为全面提升司法所工作质效，2020年8月，自治区司法厅聚焦全区司法所建设短板较多、发展滞后、服务覆盖不全等问题，在全区开展“加强司法所规范化建设，打造‘枫桥式司法所’三年行动”。行动开展以来，自治区司法厅充分发挥司法所在基层平安建设、法治建设和助力基层治理中的职能作用，进一步提高司法所依法行政、依法履职能力和水平，全力服务党委、政府中心工作，更好地满足人民群众日益增长的公共法律服务需求。

西藏自治区司法厅按照“第一年建设、第二年规范、第三年提升”的规划，有计划、有步骤地推进司法所规范化建设。同时，坚持“内强素质，外树形象，增强内生动力”，着力在发挥司法所职能作用上下功夫，力争用3年时间推动全区司法所实现“功能完备、要素齐全、业务规范、管理有效、保障有力、作用显著”的目标。

今年自治区司法厅规范化建设三年行动收官之年，经过近3年的规范化建设，如今，一个个“组织机构正规、队伍建设专业、硬件设施标准、所务管理规范、职能作用明显”的司法所正在为雪域高原基层平安建设、法治建设发挥越来越重要的作用。

素齐全、业务规范、管理有效、保障有力、作用显著”的目标。

今年自治区司法厅规范化建设三年行动收官之年，经过近3年的规范化建设，如今，一个个“组织机构正规、队伍建设专业、硬件设施标准、所务管理规范、职能作用明显”的司法所正在为雪域高原基层平安建设、法治建设发挥越来越重要的作用。

因地制宜设置司法所

那曲市色尼区按照就近便民原则，创新提出设立片区化管理中心司法所工作思路，将全区12个乡镇划分为3个片区，设立片区化管理中心司法所。同时，统筹全区司法所工作人员，合理安排中心司法所工作人员，承担片区矛盾纠纷排查化解、法治建设、重点人群服务管理等工作，努力为群众提供便捷、高效、普惠的公共法律服务。

“我们立足辖区地广人稀，服务半径大、司法所服务供给不足的实际，采取1个片区化管理中心司法所服务辐射周边乡镇的方式，实现司法所为民服务全覆盖，为自治区司法厅规范化建设探索新路径。”色尼区司法局有关负责人说。

司法所是县(区)司法局在乡镇(街道)的派出机构，是县(区)司法局职能在乡镇的延伸，实行县(区)司法局主管、乡镇人民政府(街道办事处)协管的体制。近年来，西藏自治区因地制宜设置司法所，在人口众多、边境交通要冲等地理位置特殊的乡镇(街道)单独设置司法所，在其他乡镇(街道)设立中心司法所，进一步扩大司法所法律服务覆盖面。

西藏全面加强专职人民调解员队伍建设

扎西曲加是西藏自治区林芝市波密县司法局扎木司法所的专职人民调解员。工作以来，他已成功调解各类矛盾纠纷300余件，成为当地小有名气的“调解能手”。2022年，扎西曲加获评西藏自治区“金牌调解员”。

近年来，自治区以夯实基层基础，筑牢稳定基石为目标，全面加强专职人民调解员队伍建设，进一步提升矛盾纠纷化解实效，为推进法治西藏、平安西藏建设奠定良好基础。

数据显示，2022年以来，西藏自治区各类人民调解组织充分发挥人民调解维护社会和谐稳定“第一道防线”作用，排查矛盾纠纷13万余起，预防矛盾纠纷3600余起，调解各类矛盾纠纷1.1万余起。其中，专职人民调解员直接调解或参与调解矛盾纠纷4900余起，调解成功率达95.8%。

择优配强专职调解员队伍

西藏自治区党委、政府高度重视人民调解工作，将其作为促进社会和谐稳定、深化基层治理的重要基础性工作，加强顶层设计，细化方案措施，按照“纵向分级、横向分类、突出基层、不搞‘一刀切’”的原则，为市(县)、乡镇(街道)人民调解组织配备1名至3名专职人民调解员。

同时，坚持“大抓基层，大抓基础”的鲜明导向，推动矛盾纠纷化解资源向基层一线下沉，做到“哪里有群众，哪里就有调解员；矛盾纠纷发生在哪里，调解员就跟到哪里”，为构建基层治理新格局赋能添力。

坚持党对人民调解工作的绝对领导，将政治标准作为选任人民调解员的首要标准，严格把好准入关，从法学、社会学、心理学等专业大学生中招聘专职人民调解员，从政治立场坚定、善做群众工作的基层党组织成员、“两代表一委员”(党代表、人大代表、政协委员)、“五老人员”(老干部、老战士、老专家、老教师、老模范)及德高望重的乡贤、先进“双联户”(联户平安、联户增收)、热心调解工作的社会各界人士中选聘专职人民调解员。

坚持优中选优，按照选任程序和聘任条件进行考核，择优任用。同时，建立“以师带徒、以老带新、梯队建设”的人民调解员队伍培育机制，着力打造一支“政治素质过硬、法治素养较高、调解能力突出”的专职人民调解员队伍，更好地满足群众矛盾纠纷调处需求。

加强人民调解品牌建设

那曲市比如县白嘎乡人民调解员朗扎扎根牧区50余年，他结合牧区实际，探索出一套适合当地的调解方法，并成立“朗扎扎根调解工作室”，成为西藏自治区首个以个人名字命名的品牌调解室。

每年虫草采挖期间，朗扎都将在虫草采挖点和交易市场的矛盾纠纷调解作为重点工作，推动化解大量疑难复杂矛盾纠纷，全力维护虫草采挖期正常秩序。近年来，他先后荣获“新时代司法为民好榜样”“全国模范人民调解员”“全国司法行政系统二级英雄模范”及西藏自治区“十大法治人物”等荣誉称号。在“朗扎调解工作室”示范带动下，自治区掀起“人人争当人民调解能手”的热潮。

西藏自治区出台《关于开展人民调解品牌建设的意见》(西藏自治区金牌调解工作室建设和金牌调解员评定工作实施方案)等文件，按照“一地一品”要求，持续加强人民调解品牌建设，深入开展区、市、县三级金牌调解室和金牌调解员创建评定工作。截至目前，自治区共评定金牌调解室258个，其中，自治区级金牌调解室27个；评定金牌调解员566名，其中，自治区级金牌调解员30名；培育“阿古白章调解工作室”“牧人家事调解工作室”“红柳调解工作室”等本土调解品牌60个。如今，这些调解室和调解员已成为西藏推进基层治理现代化的“排头兵”。

接下来，西藏自治区司法厅将评定表彰全区首批“枫桥式司法所”，努力营造比学赶超、创先争优的浓厚氛围。

巩固规范化建设成果

“桑耶司法所驻地易地搬迁集中安置点，为确保搬迁群众‘搬得出、稳得住’，‘八五’普法工作开展以来，我们聚焦辖区青少年、农牧民群众等重点人员，积极开展普法宣传活动，详细讲解宪法、民法典等有关法律规定，确保‘村不落一户，户不落一人’，进一步增强群众法治观念。”西藏自治区山南市扎囊县司法局桑耶司法所所长边久说道。

为便于开展法治宣传工作，边久开通个人抖音号，开设“百姓学法”藏汉双语栏目，按照一期普通话、一期藏语的形式，将专业严谨的法律条文用通俗易懂的语言制作成抖音短视频，并转发到微信群供村民学习。“大家通过观看视频学习法律知识，我可以在第一时间提供力所能及的法律服务，这种‘线上+线下’的工作模式已被越来越多的群众认可。”边久说。截至目前，边久已制作并播放短视频40余条，观看他在抖音发布的法治短视频已成为桑耶镇村民的日常习惯。

为进一步巩固提升司法所规范化建设成效，自治区司法厅制定《西藏自治区新时代“枫桥式司法所”创建评定方案》，从司法所政治建设、组织队伍建设、规范化建设、基层平安建设、基层法治建设、加强工作保障、打造特色品牌7个方面，为创建评定新时代“枫桥式司法所”设立57项具体指标，推动创建一批“基层党委、政府认可，群众满意，发挥作用显著”的“枫桥式司法所”。同时，充分发挥“枫桥式司法所”示范引领作用，通过以点带面、整体推进，进一步提升司法所服务乡村振兴、助力基层治理、深化基层法治建设的能力和水平。

提升矛盾纠纷化解实效

拉孜中心司法所坐落在日喀则市拉孜县拉孜镇，地处雅鲁藏布江中上游，海拔4000多米，服务辐射拉孜镇、曲玛乡、彭措林乡、扎西宗乡4个乡镇。截至目前，辖区共有村(居)人民调解委员会39个，聘用人民调解员243名，培养“法律明白人”105名。

自2021年正式投入使用以来，拉孜中心司法所全面推行“党建+调解”服务模式，广泛动员党员调解员在人口众多、矛盾纠纷多发易发的行政村设立党员调解工作室，积极开展矛盾纠纷排查化解工作，努力将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。此外，该所积极推进司法所标准化建设，创新建立“司法所、乡镇综治中心、派出所、法庭+人民调解员”、“三老人员”(老党员、老干部、老劳模)、联户长、法律明白人”的矛盾纠纷化解体系，常态化开展重点人员走访排查，矛盾纠纷调处化解工作，努力实现“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”的目标。

人民调解工作是司法所的中心工作和首要职责。近年来，西藏自治区司法厅将深化基层治理作为坚持和发展新时代“枫桥经验”的实践课堂，充分发挥人民调解维护社会和谐稳定“第一道防线”作用，以“源头防范风险、杜绝隐患”为目标，以“双联户”(联户平安、联户增收)服务管理和网格化管理为载体，将人民调解组织延伸到基层治理“最小单元”，推动矛盾纠纷源头预防、就地化解，努力激活基层治理“神经末梢”，矛盾纠纷调处成功率达95%以上。

解室27个；评定金牌调解员566名，其中，自治区级金牌调解员30名；培育“阿古白章调解工作室”“牧人家事调解工作室”“红柳调解工作室”等本土调解品牌60个。如今，这些调解室和调解员已成为西藏推进基层治理现代化的“排头兵”。

打好“调解+普法”组合拳

在阿里地区改则县洞措乡人民调解员南措看来，人民调解员的职责不仅仅是调解矛盾纠纷，更要通过开展矛盾纠纷排查，加强普法宣传，提供法律咨询等方式，最大限度预防矛盾纠纷发生，全力维护社会和谐稳定。

2022年，刚刚大学毕业的南措通过公开招聘，成为一名专职人民调解员。由于她既有文化知识，又是本地人，做起矛盾纠纷调解工作得心应手。

近年来，自治区按照《专职人民调解员配备工作方案》要求，逐年为全区各类人民调解组织配备1925名专职人民调解员。工作中，专职人民调解员将排查预防社会风险隐患和调处化解矛盾纠纷作为首要职责，及时发现各类苗头性、倾向性问题，努力实现“小事不出村，大事不出乡，矛盾不上交”的目标。

在调处化解矛盾纠纷过程中，专职人民调解员按照“群众‘点单’、调解组织‘派单’、调解员‘接单’、司法行政机关‘晒单’”的矛盾纠纷调解流程，努力将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，有效防止各类矛盾纠纷激化为群体性事件、转化为案事件。

此外，针对婚姻家庭、邻里关系、房屋租赁等常见、多发的民间纠纷，专职人民调解员将情、理、法相结合，耐心细致地开展调解工作。同时，积极参与化解跨行业、跨领域、跨区域及党委、政府交办和相关部门委托移交的重大疑难复杂矛盾纠纷；按照“谁执法谁普法”普法责任制要求，将法治宣传与调解工作相结合，通过“事前普法、事中普法、事后普法”，将普法工作贯穿调解工作全过程，将调解过程变为群众学法过程，达到“调解一案、教育一片”的良好效果，全力筑牢平安根基。



“全国模范人民调解员”扎西曲加(左二)在西藏自治区那曲市比如县恰则乡孔玛奇村虫草采挖点向群众宣讲法律知识。



西藏自治区阿里地区普兰县巴嘎乡人民调解委员会“游客之家”调解工作室工作人员正在调解矛盾纠纷。

西藏着力构建矛盾纠纷“大调解”格局

噶尔县狮泉河镇康乐新居是西藏自治区阿里地区最大的易地搬迁集中安置点，惠及阿里地区5个县3000余名群众，2018年5月正式搬迁入住。

刚入住时，集中安置点矛盾纠纷频发。为此，康乐新居坚持“哪里矛盾纠纷突出，人民调解组织就建在哪里；群众在哪里，人民调解员就在哪里”的工作理念，于2018年10月成立康乐新居人民调解委员会，2019年3月成立康乐新居“红柳调解工作室”，推动各类矛盾纠纷及时、就地化解，努力实现“小事不出村，矛盾不上交”的目标。

康乐新居人民调解委员会采取群众投票、居委会选举等方式，先后两次调整委员会成员及人民调解员。如今，这些人民调解员在辖区社会治理中发挥着不可替代的作用，有纠纷就去“红柳调解工作室”成为村民的共识。2020年，该工作室被授予“全国模范人民调解委员会”、西藏自治区“金牌调解室”荣誉称号。

近年来，自治区印发《关于加强“一站式”矛盾纠纷调解中心建设的意见》，明确“一站式”矛盾纠纷调解中心的组织架构、功能定位、运行机制、服务流程，以条件较为成熟的县(市)、区(县)、乡镇(街道)为试点，全面整合调解资源和力量，推动建立矛盾纠纷“一揽子”受理、“一站式”调处的“大调解”工作平台，为落实人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”工作机制和推动矛盾纠纷多元化解奠定良好基础。

目前，“一站式”矛盾纠纷调解中心已在西藏自治区7个县(市)的39个县(区)、134个乡镇(街道)建成并试运行，搭建起了服务群众、化解纠纷、维护稳定的实战化运行平台，初步实现矛盾纠纷化解“只进一扇门，最多跑一地”的目标。

推进调解员队伍建设

近年来，西藏自治区不断健全人民调解组织网络，在乡镇(街道)、村(居)人民调解组织实现全覆盖的基础上，加强行业专业性人民调解组织建设，在矛盾纠纷多发易发的重点领域建立人民调解组织。截至目前，自治区共有各类人民调解组织6940个。

人民调解组织严把人民调解员选任关，突出政治标准和调解能力，建立一支由村(居)“两委”班子成员、“两代表一委员”(党代表、人大代表、政协委员)、“五老人员”(老干部、老战士、老专家、老教师、老模范)、联户长、网格员等组成的兼职人民调解员队伍；将司法所工作人员、派出所民警、乡村振兴专干和具有法学、社会学、心理学等专业背景的人员吸纳进人民调解员队伍，进一步优化队伍结构。

为持续加强专职人民调解员队伍建设，自治区司法厅、财政厅、人社部联合印发《专职人民调解员配备工作方案》，在全区配备1925名专职人民调解员；出台《专职人民调解员管理办法》，强化队伍科学化、规范化管理，建强专职、兼职相结合的人民调解员队伍。目前，自治区共有专职人民调解员近4万名。

构建“大调解”工作机制

为进一步提升人民调解工作规范化水平，西藏自治区先后出台《关于进一步加强

县乡两级人民调解中心建设的指导意见》《关于加强行业专业性人民调解工作的实施意见》以及关于加强婚姻家庭纠纷、农村土地承包经营纠纷、道路交通肇事民事损害赔偿纠纷等领域人民调解工作的意见，印发《人民调解卷宗制作指南》。

2021年，自治区印发《关于进一步加强新时代人民调解工作的意见》，从加强组织建设、突出政治建设、强化党建工作、规范选任程序、优化队伍结构、加强队伍管理、提升素质能力、强化工作保障等方面规范人民调解组织队伍建设，从强化排查预防、精准调处化解、完善调解机制、创新工作模式等方面对矛盾纠纷化解工作提出新的要求。

近年来，自治区司法厅坚持和发展新时代“枫桥经验”，认真贯彻落实“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的工作要求，进一步做好人民调解、行政调解、司法调解衔接联动工作。同时，联合自治区公安机关、检察院、法院、信访等部门，建立警调对接、检调对接、诉调对接、访调对接工作机制；印发《关于充分发挥司法行政职能作用，进一步深化矛盾纠纷多元化解工作的实施意见》，强化人民调解与律师、公证、司法鉴定、行政复议、法律服务等司法行政资源整合，推动矛盾纠纷多元化解，着力构建“大调解”工作机制。

数据显示，2022年以来，自治区共依托警调对接、检调对接、诉调对接、访调对接工作机制调解案件800余件，调解成功率达98%。

多元化解矛盾促和谐

西藏自治区严格落实矛盾纠纷“三

级摸排、一级研判”工作机制，充分发挥基层司法所专业优势和人民调解组织扎根基层、贴近群众、熟悉民情的优势，依靠广大人民调解员和基层联防力量，将日常排查与专项排查相结合、普遍排查与重点排查相结合，突出重点领域、重大节点、重点人群和重要时段，深入开展矛盾纠纷大排查活动。

近年来，全区各级司法行政机关强化对人民调解工作的指导，坚持“调防结合，以防为主”，组织开展“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，实现矛盾不上交三年行动”“调解促稳定”等矛盾纠纷排查化解专项行动，每年定期开展重要节点、重要时段社会矛盾纠纷排查化解专项行动，将情、理、法相结合，及时就地化解各类矛盾纠纷；整合人民调解、行政复议、律师、公证、法律援助、司法鉴定、法治宣传等法律服务资源，强化与综治中心、法院、公安机关、信访等部门协调联动，合力攻坚疑难复杂矛盾纠纷，最大限度将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，充分发挥人民调解维护社会和谐稳定“第一道防线”作用。

在矛盾纠纷排查化解过程中，基层司法行政机关和广大人民调解员坚持普法先行，强化源头预防，将调解工作与法治宣传教育相结合，坚持“在调解中普法、在普法中调解”，大力宣传宪法、民法典及相关法律法规，通过以案释法，引导群众养成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好习惯，不断夯实社会稳定和长治久安根基，助力建设更高水平的法治西藏、平安西藏。