

基层实践视角下治安调解制度完善的研究

康崇伟

南京师范大学法学院, 江苏 南京

收稿日期: 2023年5月15日; 录用日期: 2023年5月31日; 发布日期: 2023年6月30日

摘要

治安调解制度是公安机关及时处理违法行为、节约社会资源、提高行政效率、促进社会和谐的重要手段, 是我国治安管理的重要组成部分, 具有十分鲜明的中国特色。但在治安调解实务中仍存在适用范围过于模糊、工作程序不够完善、救济制度尚未设立、工作力量较为单一等问题。本文从基层实践的角度出发, 围绕治安调解的基本原则, 分析当下治安调解制度中存在的突出问题及产生的根源, 并提出可行性对策。

关键词

治安调解, 制度完善, 基层实践, 公安机关

Research on the Perfection of Public Security Mediation System from the Perspective of Grassroots Practice

Chongwei Kang

School of Law, Nanjing Normal University, Nanjing Jiangsu

Received: May 15th, 2023; accepted: May 31st, 2023; published: Jun. 30th, 2023

Abstract

The public security mediation system is an important means for public security organs to deal with illegal acts in a timely manner, save social resources, improve administrative efficiency, and promote social harmony. It is a significant aspect of public security management in China and has distinct Chinese characteristics. However, there are still some issues in the current practice of public security mediation, such as the scope of application being too vague, working procedures being imperfect, the absence of an established relief system, and a shortage of working force. This paper focuses on the fundamental principles of public security mediation from the perspective of

grassroots practice. It scrutinizes the prominent issues existing in the present public security mediation system and their underlying causes, and puts forward feasible countermeasures.

Keywords

Public Security Mediation, Institutional Perfection, Grassroots Practice, Public Security Organ

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

治安调解,是指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,以国家法律法规等为依据,在查清事实、厘清责任的基础上,经批评、劝说、教育等方式促使双方交换意见,达成协议,对治安案件做出处理的活动。[1]

长期以来,治安调解制度在处理因民间纠纷引发的违反治安管理的行为中占据十分重要的地位,同时,其对公安机关加强和改进治安管理、有效化解社会矛盾、节约行政成本和社会资源、提升行政效率、维护社会稳定等方面作用巨大。但是,我们也应该看到,实务中治安调解制度暴露出的许多问题诟病已久,有的还产生了一定的负面影响。本文立足于基层实践,通过阐述治安调解制度应遵循的基本原则,进而剖析治安调解中存在的问题和原因并提出完善治安调解制度的思路和对策。

2. 治安调解制度的基本原则

治安调解制度的基本原则对整个治安调解工作具有十分重要的指导和规范作用,公安机关进行治安调解必须遵循基本原则,双方当事人也应受到基本原则的约束。[2]治安调解应在自愿原则、明确责任原则、合法原则、及时原则、公正公开原则、注重教育和疏导原则的保障下开展工作,以确保治安调解工作合法、规范、有序、高效。

2.1. 自愿原则

自愿原则主要包含两个方面的内容:一是启动治安调解程序要求当事人双方自愿;二是当事人双方自愿达成调解协议中的内容、结果及责任分配。以上“自愿”须是双方当事人的真实意思表示。自愿原则是治安调解基本原则中最重要的原则,公安机关及民警不得通过欺骗、恐吓、引诱等非法方式强制或变相强制调解。

自愿是治安调解的前提条件,也是相关当事人履行协议的重要保障。自愿须是真实意思表示,否则公安机关不能调解处理。但实践中有些公安机关或民警利用自身在办理案件中的优势地位,违背自愿原则,强行对本不适用调解的案件进行调解或强迫当事人达成调解协议并履行。这不但难以化解矛盾,还可能激化矛盾,造成当事人上访、申诉等后果。

2.2. 明确责任原则

治安调解应当建立在查明事实、明确责任的基础上。因此,公安机关在启动调解程序前,要依法尽快调查取证、查明事实、厘清责任,为下一步工作开展提供有力支撑。

事实清楚、证据充分，调解工作就更能掌握主动。反之，如果违背明确责任原则，其后果主要有三点：一是调解不公和调解失败的可能性上升，公安公信力下降；二是调解容易变为“和稀泥”，不能使当事人认识错误、受到教育，从根本上化解矛盾；三是一旦调解不成时，可能会错失查明事实、调查取证的最佳时机，导致最终难以对案件依法作出最妥当的处理，陷入被动。有鉴于此，治安调解必须坚持明确责任原则。

2.3. 合法原则

公安机关及办案民警必须依法进行调解，只能对法定调解范围内的事项进行调解，并且要遵循调解的原则和法定程序，当事人双方达成的调解书也必须兼具合法性和合理性。合法原则中的“法”不仅指实体法律规范，还包括其他与治安调解有关的法律原则等。

2.4. 及时原则

及时原则是“效益”这一法的价值的体现。公安机关进行治安调解，应当树立效率和服务观念，在法定的期限内尽快进行，推动当事人双方达成调解协议，化解矛盾纠纷。治安调解不成的，应当在法定时效内及时对案件作出处理，并告知当事人可就违法行为中涉及到的民事纠纷等向人民法院提起诉讼。治安调解之所以在公安工作中应用广泛，有两个层面的原因：就公安机关角度而言，可以以较小的执法成本获取较大的社会安定，从而提高行政效率；就公民角度而言，相比其他纠纷解决方式，治安调解更省时省力，不易于激化矛盾，节约了矛盾双方的成本，具备高效性，正是因为这一点，在自身权益受到轻微损害时，治安调解居于优先地位成为了公众的选择。无论是对于公安机关还是矛盾双方，化解矛盾必须保证一定的质量，在法律框架内及时解决，绝不能出现久调不决，调解逾期的情况，否则难以达到化解社会矛盾，安定群众生活的效果。[3]

2.5. 公正公开原则

当事人双方在法律地位上一律平等，公安机关在调解时不能偏向于某一方当事人，要不偏不倚，平等对待双方当事人，要根据案件事实情况、各方责任大小，公正地主持，实事求是地提出调解意见，引导当事人达成调解协议。在双方陈述不一致时，公安机关要结合收集的其他证据，有针对性地询问当事人，为双方当事人提供平等的陈述机会。除涉及国家机密、商业秘密或者个人隐私，或者双方当事人人都要求不公开调解，否则治安调解都应当公开进行。

2.6. 注重教育和疏导原则

治安调解的核心应当是化解矛盾纠纷，使当事人受到教育，避免以后再犯类似的错误。因而，需要针对当事人争议的焦点问题，及时普法，同时动之以情、晓之以理，促使违反治安管理的当事人知错认错，最终顺利达成调解协议并自觉履行，在今后的生活中做到守法、用法、护法，提高公民法治意识的养成，推动社会法治理念的树立。

3. 治安调解制度的现实问题

通过基层调研和查阅相关资料，当前我国治安调解制度在实践中主要还存在以下几个方面的问题。

3.1. 治安调解的适用范围过于模糊

根据当前我国《治安管理处罚法》的规定，治安调解的适用范围过于宽泛，《公安机关办理行政案件程序规定》因不能突破上位法的规定也不可能根本解决适用范围过于模糊的问题，这导致现行的关于

治安调解的法律法规缺乏科学性和可操作性，公安机关和办案民警难以把握，当调不调、越权调解甚至滥用调节便在所难免。

根据法律规定，民间纠纷是治安调解的起因，而对于哪些属于民间纠纷至今尚无明确的界定，其种类也多种多样，因此，当遇到民间纠纷时，基层民警常常对此把握不准，对于哪些行为属于调解的范畴不甚明晰，超范围调解的事例时有发生，主要有三种表现：一是对所有民间纠纷引起的违反治安管理的行为，不论其种类、性质、情节，都先行调解；二是将不是民间纠纷引起的违反治安管理的行为也纳入调解处理的范围；三是对已构成轻伤及以上的案件也作治安调解处理。^[4]

实务中，降格处理治安案件、以治安调解代替治安处罚的现象时有发生，这不仅会使违法者得不到应有的惩罚，甚至在今后的行为中变本加厉，还会削减公安机关在公众心中的权威，影响执法者的公信力。

3.2. 治安调解的工作程序不够完善

依据现有法律，公安机关应当在查明事实，收集证据后再决定是否对案件调解处理。但在实务中，有的公安机关和民警图省事，认为只要当事人达成了调解协议、将纠纷化解就行了，常常不按法律法规的要求去调查取证、查明事实，因而不能在事实清楚、责任明晰的基础上调解，而是一味地和稀泥、各打五十大板。这样的后果是，调解一旦不成功，公安机关需要依法对相关行为人给予治安处理时，却发现取证还不到位，过错尚难以认定，此时再想弥补往往事倍功半，案件办理陷入极大被动。

程序公正方能执法公正，法治的实质首先是程序法治。然而，截至目前《治安管理处罚法》还没有对治安调解的程序作出明确规定，《公安机关办理行政案件程序规定》和《公安机关治安调解工作规范》虽然规定了一般程序，但不全面，譬如治安调解的期限、权利义务的告知、卷宗材料的归档等都未详细规定，也未规定违反程序应付的法律后果，导致治安调解有时在工作程序上较为紊乱，从而影响了调解协议的实际履行，降低了行政效率。

3.3. 治安调解的救济制度尚未确立

治安调解实践中，当遇到调解过程存在不合理甚至不合法的问题时，现行法律规范并没有规定相应的救济措施。譬如，违法或有瑕疵的治安调解其效力应如何认定、调解无效后的法律后果、对利益受损的当事人应如何救济、对治安调解结果不服能否申请行政复议和提起行政诉讼等，在已有的法律法规中均未作明确规定。这就导致当事人一旦遭遇不合理甚至不合法的治安调解，往往难以及时有效地弥补受到的损害以及维护自身的合法权益，同时也不利于公安机关和办案民警治安调解能力的提升，最终有损治安调解制度的规范运行。

3.4. 治安调解的工作力量较为单一

长期以来，治安调解都集中于公安机关。在开展治安调解等具体任务的落实上，其他政府职能部门往往认为这就是公安“一家之事”，各部门群策群力的大调解模式尚未形成。但是，由于公安机关本身任务繁重，警力又不足，没有足够的人力物力等来进行治安调解，加之基层民警调解能力参差不齐，调解工作有时浮于表面，容易产生瑕疵。此外，公安机关及办案民警既是行政处罚的决定者，又是治安调解的主持者，要想真正把握调解的尺度也较为困难。

纵观现有的法律规范，《治安管理处罚法》第9条仅规定了公安机关是治安调解的主体，而对于其他社会力量能否参与到治安调解中来，却没有明确规定。公安部出台的《公安机关治安调解工作规范》第8条规定可以邀请当地居(村)民委员会的人员或者双方当事人熟悉的人员参与治安调解，但在实务中，

居(村)民委员会的人员一般不愿意参与进来,认为“多一事不如少一事”。此外,该规范规定的可参与治安调解的人员范围较窄,可操作性并不高。

4. 治安调解制度的完善对策

治安调解制度具有其存在的必要性:第一,治安调解是尊重当事人权利自治的结果,体现了对公民人权的基本保障;第二,治安调解是各种法律价值权衡后的必然,能够提升行政管理的效率和质量,为良法之治提供保障。第三,治安调解还有许多优势:有助于节约行政成本、化解社会矛盾,有助于公民权益的实现,提高当事人和全社会的法治意识,有助于密切警民关系,构建和谐社会等等。

因而,虽然治安调解制度还存在一些缺陷,一定程度上影响了其设立之初目的的实现。但不能因噎废食、否定治安调解,也不能矫枉过正,束缚公安机关治安调解的手脚,造成执法成本的显著上升,这也不利于社会矛盾的化解。本文基于公安实践,拟从以下几方面提出完善治安调解制度的可行思路。

4.1. 规范治安调解范围

治安调解的范围是否合理直接影响到治安调解作用的发挥。根据《治安管理处罚法》第9条,一个案件可以治安调解需满足三个客观条件,一是案件的起因是民事纠纷;二是案件的性质为打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理的行为。三是案件的情节轻微。^[5]但这三个条件在实务中的理解和把握都存在一些问题,需要细化相关规定,做到科学合理、明确具体。

治安调解是节约社会资源、化解社会矛盾、维护社会秩序的有效途径。现有法律法规规定的治安调解的界限较为模糊,因而有必要对已有的标准进一步细化完善,对治安调解的范围作出更为明确的界定。治安调解范围过宽或过窄都不利于该制度的有效运行。因此,应从促进公共利益和保护公民权利的角度出发,秉持合法、公正、自愿、教育与疏导相结合等基本原则,在法律法规上进一步细化对诸如伤害的程度、损毁财物的价值情节的轻重等的界定,以便民警在实务中更好地运用治安调解,一方面减轻公安机关的负担,杜绝滥用调解、越权调解现象的产生,确保公平公正和治安处罚的惩罚威慑作用;另一方面,给予公安机关解决治安纠纷一定的自由空间,规避当调不调、束手束脚的情况,促进社会矛盾的化解。

4.2. 完善治安调解程序

治安调解离不开基本的程序,合理高效的调解程序不仅有助于治安调解工作的开展,更有利于矛盾纠纷的化解、实质正义的达成。完善治安调解程序需以行政执法的正当目的为导向,同时结合实际情况,在保证公平、正义的前提下追求效益。现阶段治安调解程序应完善以下几方面的内容:

1) 调解启动。通过前期的听取陈述、调查取证,了解基本案情后,综合事件起因、矛盾焦点、双方行为等对案件定性和双方责任有一个准确判定,并确定能否适用治安调解。如依法可以进行治安调解的,在自愿的前提下,经双方书面申请,方可进行调解。

2) 履行告知。对符合治安调解范畴的,调解前应告知双方调解的权利、义务以及调解成功会产生的法律后果,以便双方决定是否进行调解。遇到特殊情况时,如当事人为未成年人,调解时应通知其监护人到场,不能擅自调解。

3) 调解参与。调解应由双方当事人参与,只要有一方当事人不在场的,调解则无法启动。如果当事人有特殊情形,譬如未成年人的,应通知其父母或其他监护人到场全程陪同处理。为了有利于调解的成功和矛盾的有效化解,公安机关在调解过程中必要时可邀请有助于调解的人士参与调解。调解不应由他人代理,原因有三:其一,调解所涉及到的事项虽情节较轻但关乎双方当事人的切身利益,实践中,

他人很难做到完全遵循当事人的意愿表达,容易产生不必要的其他纠纷;其二,调解中往往一方有过错或双方都有过错,如果让他人代理,则难以起到对当事人进行法治教育,让其知错认错、及时纠错的作用,其以后不再违法的可能性就会被削减,也与治安调解的目的相悖;其三,有过错的一方如果请他人代理往往很难取得被侵害人的谅解,被侵害人会认为对方没有认识到自己行为的错误,是对被侵害人本人的不尊重,是在逃避责任,最终降低调解的成功率。

4) 调解期限。治安调解制度设立的初衷是为了在法定范围内以较少的行政成本、社会资源解决情节较轻的社会矛盾纠纷,促进社会和谐,因而治安调解必须限定在一定的期限内进行,期限应符合我国当下的国情,这也是及时原则的要求,否则必将拖慢案件办理的节奏,降低行政执法的效率和质量。同时,对调解次数可以不作硬性规定,在调解期限内调解几次为宜,应由公安机关根据实际情况具体分析,当然也不能出现久调不决的情况。

5) 组织调解。在双方自愿的基础上,办案人员确定调解时间、调解地点以及参与人员,并制定调解方案,组织双方当事人进行调解。此外,为了有助于调解工作的开展,可以根据当事人的要求或者当地风俗,邀请村委会、居委会工作人员或其他人员参与调解过程。

6) 制作治安调解书。经调解,当事人能够达成一致意见的,公安机关应制作治安调解书。治安调解协议书应记载详实、全面并加盖公章,调解的主持人以及双方当事人须在协议书上签名、捺印。如涉及赔偿损失等需要履行的行为,应签订履行协议;对于调解不成的,应在调解笔录中注明,同时一旦无法再次调解,应立即启动其他治安处理程序。

7) 设立建档备查制度。治安调解的整个过程及达成的结果均应记入笔录,归入卷宗。治安调解结束后,应该对双方达成的调解协议以及相关证据建档备查,其优点在于,一方面可以为未来当事人或律师申请调阅做好准备;另一方面,一旦调解协议未能履行,公安机关可基于此进行行政处罚。^[6]

4.3. 设立调解救济制度

调解救济制度的初衷是为了规范公安机关对治安调解的运用,保护当事人的合法权益。治安调解如果存在不合法、不合理的情况时,可认定治安调解无效,并对相对人予以救济。

当治安调解存在以下情形时,可以认定为无效:1) 损害国家、集体或者第三人利益;2) 以合法形式掩盖非法目的;3) 损害社会公共利益;4) 违背自愿原则,强迫调解;5) 违反法律、行政法规的强制性规定。

调解无效是对相关当事人进行救济的法定事由。当事人任何一方有证据证明调解具有上述调解无效情形之一的,都有权要求公安机关撤销调解协议并废止正在进行的履行义务,重新组织调解或作出其他治安处理决定。对于涉及赔偿损失等履行协议的,如果义务人有证据证明权利人已向人民法院申请了强制执行,可以请求人民法院对调解协议进行审查,经法院核实最终裁定不予执行的,相对人可向人民法院提起诉讼;履行协议已履行完毕的,义务人有权向人民法院提请返还财产。

4.4. 构建多元调解机制

当前我国治安调解制度还存在衔接机制不畅、调解力量单一、调解工作分散等弊端,针对这些问题,只有打通其他调解与治安调解的衔接渠道,倡导其他社会力量参与治安调解,整合治安调解各项资源,才能进一步提高治安调解质效、消减社会对立情绪、维护社会和谐稳定。

4.4.1. 完善衔接机制,方便调解

行政调解、司法调解、人民调解作为调解的三大种类各有利弊,倘若能打通三者间长期以来的壁垒,将彼此衔接起来,扬长避短,互为补充,基层派出所的治安调解情况将更加规范、便捷、有效。可以从

以下几个方面着手：一是将矛盾纠纷按照涉及的内容予以分类，如债务纠纷、界址纠纷、感情纠纷、医患纠纷等，不同的纠纷由专业的民警和人民调解委员会工作人员进行处理，以提高调解的效率和质量。二是加强治安调解与人民调解的衔接。对双方当事人的矛盾焦点进行分析，对涉及民事纠纷的予以人民调解，对违反治安管理的予以治安调解。三是加强治安调解与司法调解的衔接。可以在治安调解时邀请专业领域的法官参与调解，法官可以采用点对点、轮值的方式，在治安调解中侧重法律的释义和民事纠纷的调解，对调解不成的民事纠纷，及时告知当事人可提起诉讼并提供相应指导和帮助。完善衔接机制有利于加强三类调解彼此间的沟通协作，进一步加快调解工作的进程，节省行政成本，提高调解成功率。

4.4.2. 聚合社会力量参与调解

只有将公安力量与社会力量紧密结合起来，形成合力，才能高效地解决好各类矛盾纠纷，促进社会和谐发展。

除公安机关外，以下社会力量也可以参与到调解中来：第一，有法律工作经验的志愿者。这些志愿者来自公检法、司法所、律师事务所等部门或单位，相较于普通民众而言更懂法律，经验也更丰富，对当事人往往有较强的说服力，有助于治安调解取得成功。第二，具有其他专业知识的志愿者。对于涉及一定专业领域、行业的治安纠纷，可以邀请卫生、工商、城建等有关部门的专业人士共同参与矛盾纠纷化解，这样能使事实更明晰、调解协议更具体。譬如由医患矛盾引发的治安纠纷，可以邀请卫健委、医学会的专业人员前来调解，相较于民警，他们对专业知识了解更透彻，调解时更容易切中要害。第三，较为了解当事人情况的人员。如居(村)委会工作人员，当事人的亲属、朋友、领导、同事等，由于这些人平时与当事人交往较多，对当事人的家庭条件、生活状况、性格等往往更了解，有时更容易取得当事人的信任，从而说服当事人知错认错，真诚悔过。通过社会力量的凝聚，既给办案民警减压减负，将更多的精力用于打击违法犯罪、维护社会稳定等工作中，降低了公安机关的行政成本，又妥善化解了社会矛盾，有效遏制了民转治、治转刑现象的发生，提高了公安机关的工作效率。实现化解社会矛盾效益的最大化。

4.4.3. 建立调解中心统筹调解

目前，治安调解工作分散于不同的派出所、不同的民警手中，缺少统一的机构进行管理和统筹，处于较为紊乱的状态。对此，可以建立专门的治安调解中心，即由公安机关、法院、司法局、人民调解委员会等派员搭建一个更高效便民、相对稳定的治安调解工作平台。^[7]治安调解中心可以集中治安调解力量，将各项工作整合在一处，办公地点可以设在派出所，也可设在街道、乡镇办事处。各职能部门根据自己的职责权限联合办公，统筹兼顾、有条不紊，不但能促使治安调解更加专业化，而且大大缩减了公众解决纠纷的成本，对提高政府公信力也具有积极意义。治安调解中心还需根据实际情况制定完备的工作程序，实行首接责任制，对所有纠纷调解都记录在案并归档备查。此外，还要落实一系列的措施以保障治安调解中心的顺利运行，例如经费、设备、人员、业务培训等，否则势必影响治安调解中心职能的发挥。

5. 结语

治安调解作为公安机关的一项重要工作，在节约行政成本、化解矛盾纠纷、维护社会和谐方面具有重要作用，但是仍存在一些亟待解决的问题。本文基于基层警务实践，研究当下治安调解制度存在的问题和成因，提出以下四点具有现实性和可操作性的改进思路：一是规范治安调解范围；二是完善治安调解程序；三是设立调解救济制度；四是构建多元调解机制。希望以上四点措施，能为推进我国治安调解制度的程序法治和实体法治提供一些有益参考。

基金项目

江苏省研究生科研与实践创新计划项目(2021)。

参考文献

- [1] 王震. 治安调解存在的问题及其制度完善[D]: [博士学位论文]. 天津: 天津师范大学, 2016.
- [2] 吴雅雯. 当前我国治安调解制度的调查研究与思考[J]. 科技视界, 2018(6): 234-236..
- [3] 孟昭阳. 治安调解存在的问题与制度完善[J]. 中国人民公安大学学报: 社会科学版, 2009(1): 51-60.
- [4] 王升洲. 论人民调解制度的现状及完善对策[D]: [硕士学位论文]. 天津: 南开大学, 2010.
- [5] 申淑环. 对完善治安调解的几点思考[J]. 北京人民警察学院学报, 2005(1):7-9.
- [6] 蔡鸣杰. 大调解格局下的治安调解研究[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2018.
- [7] 黄吉瑾. 治安调解的现实困境与对策[J]. 上海公安高等专科学校学报(公安理论与实践), 2016(1):61-67.