

法治头条

最高人民法院推动“总对总”多元化纠纷解决机制建设——

让“内行人”调处“专业事”

本报记者 魏哲哲

日前,最高人民法院等20家单位联合印发《关于深化“总对总”多元化纠纷解决机制改革的意见》,在与各单位“双向”对接基础上,进一步拓展“总对总”机制应用场景,健全完善多元解纷格局,促进矛盾纠纷尽早小化解在基层。让“内行人”更好以法治方式调处“专业事”,是人民法院携手多元主体做实矛盾化解的重要举措。最高人民法院自2019年开始会同中央和国家机关有关部门、全国性行业协会建立矛盾纠纷预防化解工作协调和信息共享机制——“总对总”多元化纠纷解决机制,集成整合各部门和组织解纷资源实现诉调对接,合力在法治轨道上化解矛盾纠纷。近日,记者采访了3起通过“总对总”机制成功调解矛盾纠纷的案例。

——编者

“总对总”机制覆盖面全域拓展  
合作单位从2020年初的3家逐步增加到18家

各单位调解力量基本实现省级全覆盖

前端化解“防线”作用更加凸显

2025年,合作单位在法院指导下调解案件98.5万件

其中  
依托法院调解平台自行调解纠纷65.4万件

行业专业调解队伍更加充实

“总对总”调解组织、调解员数量快速增长



调解效能充分释放,纠纷从“解决得了”向“解决得好”转变



实质解纷水平不断增强



通过先行调解方式化解

大量多发易发纠纷被行业专业性调解这道“防线”化解在成讼之前

数据来源:最高人民法院

本版责编:张天培  
版式设计:蔡华伟

一次物业纠纷  
发挥专业优势消误解

因物业费标准、电梯维修费承担等问题,湖北某小区业主与物业公司闹得不可开交。“物业费收费标准偏高、服务未完全达到预期,物业公司对公共车位收益未按程序公开……”小区1700余名业主对物业公司的不满情绪不断积累,业委会代表全体业主将物业公司告到法院,要求退还车位收益、退还超标收取的物业费约700万元。案件涉及面广、利益纠葛深,直接关系到千余名业主切身利益,如何更好促推纠纷源头化解、实质化解决?

湖北建始县人民法院在征得当事人同意后,依托最高人民法院与住房城乡建设部建立的“总对总”在线诉调对接机制,联合住建部门、镇政府、社区居委会共同组建“法院+住建+N”调解团队,开展联动化解工作。

先厘清基本情况。扎根社区的调解员了解小区动态,与居民也熟络,通过多次调查走访,很快找准了双方争议焦点:物业公司利用共有部分产生的停车收益到底归谁?物业费是否超标收取?电梯维修费是否属于专项维修资金范围?

再进行“背对背”沟通。调解团队与业委会分步沟通、个别交流,引导业主全面客观看待物业服务情况。同时,积极与物业公司沟通,指出物业公司存在对小区设备及环境维护不主动、车位收益未按程序公开等影响业主权益的行为。通过反复沟通,逐步弥合双方分歧,凝聚共识。

有了前期沟通基础,法院根据双方问题症结,邀请住建部门、镇政府、社区居委会共同参与,联合“破题”。

“针对本案中交织的法律争议、行业标准、社区治理与利益平衡等多重难题,四方联动机制实现了精准拆解与靶向发力。其中,法院主导厘清法律关系与权责边界,筑牢依法调解根基。”指导法官刘从艳说,调解团队充分发挥住建部门专业优势,通过解读专项维修资金政策及物业服务标准,消除双方因信息不对称产生的误解。

此外,镇政府统筹协调公共利益与社区稳定,引导双方就绿化设计不合理、影响通行部分,共同协商设计优化方案;社区居委会着力疏导情绪、引导双方解开“心结”。

最终,经过10余小时的反复协商,双方达成调解协议:物业公司将90%的公共车位收益交由业委会管理,聘请第三方优化绿化设计并承担费用,业委会按流程为物业公司申报垫付的专项维修资金。

“法院精准识别纠纷情况后,建立以法院与住建部门为主体的四方联动化解机制,最大限度凝聚合力纾解8年积怨,有效突破传统单一部门调处的局限。”建始县人民法院相关负责人张研说。

“总对总”机制源头预防化解纠纷效能持续释放,实质解纷水平不断增强。”最高人民法院立案庭庭长钱晓晨介绍,通过先行调解,大量多发易发纠纷被行业专业性调解化解在成讼之前。

一起动漫作品侵权  
关联纠纷一次性解决

当下,动漫形象美术作品因形象生动、风格鲜明,受到不少年轻人欢迎。某原创动漫IP系列美术作品,在互联网上具有较高知名度。

然而,该作品的权利人某文化传播公司发现,某饮料公司在未经其授权许可的情况下,擅自在产品外包装及官方网站等线上平台广告宣传中使用该美术作品。随后,某文化传播公司向对方发出通知,要求停止侵权并赔偿损失。由于双方协商未果,某文化传播公司诉至法院。

“双方前期有沟通基础,又有协商解决问题的意愿。”广东佛山市禅城区人民法院相关负责人介绍,在征得当事人同意后,依托最高人民法院与中宣部(国家版权局)建立的“总对总”在线诉调对接机制,在线委托佛山市版权纠纷人民调解委员会开展先行调解。

某饮料公司使用动漫作品侵权吗?

调解员经过沟通后发现,这是双方争议的焦点。“饮料公司提出,作品是其委托某科技公司设计创作且委托合同约定素材不得侵权的免责条款,自身不存在侵权故意。”调解员黄文静说,在法官指导下,调解员双向释法说理:向某饮料公司释明委托创作作品的侵权责任认定规则,引导其认识侵权过错;针对某文化传播公司较高赔偿额的诉求,引导其理性主张权益。

“通过沟通调解,某饮料公司仍有顾虑,表示将向某科技公司追责。”为了一揽子化解纠纷,调解员提出将某科技公司纳入调解范围。经过释法说理,某科技公司承认侵权并表示愿意担责。

找准了“病源”,厘清三方责任,版权纠纷迎刃化解;某饮料公司、某科技公司停止侵权,某科技公司向文化传播公司支付赔偿款。

“多元解纷的效果,不止于眼前的纠纷。通过深挖纠纷产生根源,采用穿透式调解法,将源头侵权人引入调解,一次性解决两件关联纠纷。”指导法官许红青介绍,为了防范次生问题,在和解协议签订后,调解员对履行情况进行跟踪督促,确保协议兑现落地,案结事了人和。

当前,社会矛盾纠纷持续增加,新类型纠纷多发频发,传统的调解机制已难以满足群众日益增长的解纷需求。“总对总”多元化纠纷解决机制打通法院与有关单位对接渠道,更有利于法院履行指导调解法定职能,助力行业专业性调解组织培育,让“内行人”调处“专业事”,形成1+1>2的解纷效能,更好满足群众多元解纷需求。”最高人民法院立案庭副庭长李盛辉说,行业专业调解队伍更加充实,“总对总”调解组织、调解员数量快速增长,从最初的566家、2350人增长到2025年底的3.8万家、9.6万人。

一件劳务报酬争议  
“线上+线下”调解减成本

完成了小区劳务工作,却迟迟拿不到工钱,寇某等205名农民工集体向云南昆明市呈贡区人力资源和社会保障局求助,要求督促发包方等支付劳务报酬。

原来,某置业公司将某小区建设项目发包给某建工集团,随后某建工集团将防水、涂腻子等劳务分包给某工程公司。此后,某工程公司通过寇某等15名班组长组织205名农民工完成了工作,但该公司在支付部分报酬后,一直未支付剩余部分。

某置业公司提出,农民工劳务报酬的支付责任主体为某工程公司,不得突破合同相对性支付。而某建工集团则以整体工程尚未验收结算为由,只愿在全部工程结算后支付劳务报酬。劳动监察大队受理后,考虑到涉及农民工人数多,且存在发包方、总承包方等多个主体,法律关系交织,便依托最高人民法院与人力资源和社会保障部建立的“总对总”在线诉调对接机制,邀请法院参与指导,联合调处纠纷。

“争议焦点在于劳务报酬支付责任主体的认定及具体数额的确定。”指导法官马侃说,根据法律规定,15名班组长应被认定为实际施工人,发包人在欠付建设工程款范围内应对实际施工人承担责任,因此寇某等班组长有权向发包人某置业公司主张权利。同时,劳务报酬的结算与支付,不以整体工程的验收结算为前提,某建工集团应支付剩余劳务报酬。

明晰了责任主体,劳动监察大队一方面与农民工面对面沟通,安抚情绪,引导他们理性解决纠纷;另一方面,对涉案项目施工情况进行实地调查,厘清责任,核实欠薪金额,督促欠薪方尽快推进报酬发放,并释明逃避责任可能会面临的信用惩戒风险。

考虑到数百名农民工身处不同地域,法院与劳动监察大队依托人民法院调解平台组织在线视频调解,大大减轻双方解纷成本。

对提出异议的,由劳动监察大队“点对点”做好释明工作。此外,劳动监察大队督促班组长将农民工名单、工种、做工数量、已付金额、欠付金额等制作《劳务工人欠薪统计表》,作为支付依据。通过线上线下相结合,最终促成各方就报酬支付达成一致意见。

此后,法院和劳动监察大队做好定期回访,督促812万余元劳务报酬全部支付完毕,有力保障了农民工合法权益。

解“法结”、化“心结”。近年来,最高人民法院会同各部门通过“总对总”多元化纠纷解决机制,为各类企业、群众提供优质高效、低成本的解纷服务。“下一步,为了充分发挥‘总对总’多元化纠纷解决机制实效,提升调解员解纷能力水平,最高人民法院将深耕多元解纷案例库建设,提供调解优选项,丰富解纷工具箱,让优质公共法律服务产品更多更好惠及人民群众。”钱晓晨介绍。

国台锐评

近日,浙江建德网友在当地政务服务中心的一张随手拍,让“办不成事”窗口又在网上火了一把,引来网友纷纷点赞。

也有网友好奇,什么叫“办不成事”窗口?都管哪些事?这背后折射出一种什么样的政绩观?

近年来,“办不成事”窗口这一创新之举在全国多地政务服务中心得到推广。“办不成事”窗口,不是说这里的业务“办不成”,而是指群众在别的办事窗口碰上“不会办”“不好办”“不知道谁办”等“疑难杂症”,可以由这里兜底。

这个窗口的价值,在解决“疑难杂症”,更在推动政务服务优化,让“办不成的事”越来越少。群众在窗口反映的问题,正是提升政务服务质量的“富矿”。在对群众急难愁盼的梳理分析中提炼共性、把握规律,就能精准发现政策漏洞、管理短板和服务盲区,进而推动机制创新、流程再造、作风转变,让被动的“末端补救”变成了主动的“源头治理”,推动越来越多的“办不成”转化为“办得成”。

通过小小窗口,看得见政绩观。要把“办不成”的事干成,靠的不是开个窗口来受理,靠的是担当作为去落实。实践中,汇集到“办不成事”窗口的问题,往往不是新形势、新情况下没有可循可循的新问题,就是年深日久、棘手复杂的“历史旧账”。是绕着困难走,还是迎着困难上,背后反映的是没有自觉把为民造福作为最大政绩。为群众的事“兜底”,就要事不避难、义不逃责,大胆地干、坚决地干;对敢于“兜底”的部门和干部,也要健全容错免责机制,让主动揽活的有“加分”、对推诿塞责的要“扣分”。

今年的《政府工作报告》明确提到,“以‘高效办成一件事’为牵引,持续优化政务服务,加快数字政府建设。”小窗口里也可以有大文章,这说明哪里有需要,哪里就能办好事、办实事,哪里就能创造让群众看到变化、得到实惠的实绩。政务服务没有最好、只有更好,要把改革的落脚点始终放在群众舒不舒服、满不满意上,一件事接着一件事干,一年接着一年干,为人民出政绩、以实干出成绩。

「办不成事」窗口最终是为办得成

张璵

以案说法

取消预订要全额扣款  
格式条款是否有效

本报记者 金歆

家住广东广州的鲁女士本计划赴湖南某市游玩,通过某平台预订了两周后该市某酒店的房间,在线支付了三天两晚共1281元的住宿费。

订完酒店后,鲁女士再去看该市的车票,发现已经没票了。既然已经去不了了,鲁女士赶忙申请取消酒店订单,希望能全额退款。

可酒店一口拒绝了她的退款要求。理由很简单,预订页面上写着取消规则:“预订成功30分钟后不可取消,取消需全额扣款。”此时距预订成功已经过去两个小时。

鲁女士觉得很委屈,离预订的日子还有两周,即使取消,酒店完全有可能把房间重新订出去,根本不会有损失。多次协商未果,鲁女士将该酒店诉至北京市海淀区人民法院,要求退还全部住宿费。

一边觉得“未造成损失,为何不退?”一边主张“按规则办事”,单方设定的“不可退订”条款,法院觉得算不算数呢?

法官介绍,旅店服务合同关系的相对方为旅店服务提供方及接受方。本案中,鲁女士通过网络平台预订酒店房间,但酒店是直接提供住宿的合同主体,鲁女士支付的住宿服务费也由酒店实际收取。因此,鲁女士应与该酒店成立旅店服务合同关系。

那鲁女士有权主张退款吗?就本案而言,鲁女士出于不可归咎于服务提供方的原因提出退订,客观上违反了约定,会对酒店产生一定影响。但反过来讲,双方在协商过程中,酒店在明知消费者已无法履约,损失又尚未实际产生的情况下,应积极主动协调,避免损失进一步扩大,而非直接向消费者主张与实际损失不符的、过重的违约责任。

因此,法院综合考虑违约过错程度、酒店实际损失、造成损失产生原因、退订是否影响二次销售等因素,酌情判令酒店退还1000元。

随着互联网的快速发展,在线预订已成为重要的消费方式。但许多生活服务平台设置的“一概不可取消”“30分钟后不可退订”等规则,也给消费者造成困扰。

以酒店预订为例,这样的条款由平台或酒店单方拟定,消费者无法协商修改,属于民法典上的格式条款。综合民法典、相关司法解释和指导性案例,此种“不可退订”条款不应一刀切地认定有效或无效,而要综合考虑双方缔约时权利义务之间的分配是否均衡、经营者实际损失大小、该条款设置是否不合理地免除或者减轻经营者责任、限制消费者的主要权利等,进行综合判断。

多地公安交管部门推动建立“政府+保险+科技”道路交通安全共治新模式

保险公司:从出险赔付到参与治理

本报记者 张天培

在广东潮州市潮安区山边村,曾有一个让当地治理起来直犯难的路口。这里地处交通要道,连接潮州和揭阳,也是途经高速的重要通道,周边既有小学又有幼儿园。当地陶瓷、瓷砖产业发达,大货车频繁往返,呼啸而过。

“之前连个正式的红绿灯都没有,几年前开始竖起一台小的临时红绿灯,但路过的货车因遮挡容易形成盲区,注意不到临时红绿灯的存在,非常危险。”当地村民罗沛松回想起当时的场景,觉得后怕。

这一路口必须要彻底地改造。但钱从哪里来?方案怎么定?当地交管部门与相关部门商讨,决定邀请保险公司一起合作,一个出资金,一个出方案。

潮安区交警实地勘察,按“一路一案”专门制定了改造方案:加建一套标准的红绿灯、四套监控设备、两个爆闪灯,在路口画上红白斑马线,将视觉盲区涂上红色涂料,在马路中间新增护栏。

“将这个几乎没有交管设施的路口改造成完善的标准路口,花了一个多月的时间反复商量施工方案,排查路口的地下水、高压电等风险,最终顺利施工。”潮州市公安局交警支队民警吴泽辉介绍。

路口的变化清晰可见。“路口安上了红绿

灯,孩子们可以自己过马路了,以前要在老师或者家长的带领下,不断地等路过的货车停下。”山边村山边小学的学生家长李女士说。

从“客户出险赔付”到“参与道路改造”,保险公司从道路事故的事后理赔方变成了交通安全的守护者。“以前,有些路段平均一到两天就有一笔伤残重案。改造之后,伤残重案出险量为零。”平安产险潮州中支公司客户经理中心经理吴晓坤表示,让他感到高兴的不仅是赔付金额的大幅下降,更是看到村民和学生脸上的笑容,感觉到自己的工作有了特殊的意义。

乡村道路改造、智能路口预警、潮汐劝导疏流、开启大货车“亮尾”公益行动……近年来,为了缓解基层交通道路治理资金不足、隐患排查治理进度缓慢等难题,多地公安交管部门创新机制办法,全面整合公安交通管理部门与保险企业资源,进一步推动社会力量参与道路治理,建立“政府+保险+科技”的道路交通安全共治新模式,多方携手筑牢道路交通安全防线。

在宁夏永宁县,307国道隐患路段改造后,路段2025年死亡人数同比下降56.05%,受伤人数同比下降23%,财产损失同比下降13.05%;在湖南永州市,为两个高风险路段铺设减速带,立起宣传牌、补全标志线后,至今未发生严重事故

……经过改造的交通路口、重点路段更加安全通畅,交通事故发生数量、事故死亡人数大大降低。

交通安全在于标准路口的改造升级,更在于行人、驾驶人的安全意识提升。

“车损虽然不大,但变道时的一个疏忽,可能酿成一场大事故。”在浙江杭州市一家保险理赔中心,理赔员处理完一起轻微刮蹭事故后,向车主推送了一段交通安全宣教视频。

近年来,杭州公安交管部门联合保险机构,探索出一条交通安全协同共治的新路径。双方聚焦事故预防,一方面共同创作系列交通安全动画视频,以鲜活的动画角色演绎日常行车中的安全要点,将生硬的交通法规转化为通俗易懂的视觉语言。另一方面,双方打通数据与渠道壁垒,将交管部门制作的驾驶人专题宣教教材,精准嵌入保险服务的全流程。

在投保环节,针对新车及存量客户,定向推送安全宣教视频,从源头上为新手上好“安全第一课”;在服务观活环节,车主可通过保险公司客户端软件观看安全视频,领取服务礼包,实现激励式学习;在出险环节,理赔人员利用企业微信,向出险驾驶员“点对点”推送宣教内容,抓住事故后的关键时点进行警示教育。此外,每逢



在安徽黄山市汤口镇汤川路十字路口,平安产险理赔员与当地交警正在调试临时红绿灯。

周瑛摄

春节、“五一”、国庆等重要节点,平台还通过屏推广与消息推送,让安全提示直达广大车主。“交警管‘预防’,保险管‘兜底’,虽然职责不同,但目标高度一致——少出事故,少伤人。”杭州公安交管部门相关负责人表示,这种深度融合的宣教模式,变“事后处置”为“事前预防”,正逐步构建起一张覆盖全周期、全场景的交通安全防护网,为道路的安全畅通注入了新的共治力量。