

基层矛盾排查化解的多元化机制建构

——以瑞安市为例

唐启升

(中共瑞安市委党校, 浙江 瑞安 325200)

摘要:当前我国经济社会发展已进入新常态,如何有效化解社会矛盾已成为社会治理的核心议题。瑞安作为沿海经济发达地区社情民情复杂,社会矛盾多发,历史遗留问题量大面广。针对瑞安市当前基层纠纷解决进行调研分析,总结纠纷解决之困境,从建构多元化机制的角度提出完善建议,认为解决纠纷机制建构关键是实现多个解决机制在矛盾纠纷解决过程中的有效衔接,形成有机多元解决纠纷体系。

关键词:基层矛盾;多元化;解决机制

中图分类号:D630;D925.104

文献标志码:A

文章编号:1008-6021(2017)04-0005-05

一、问题的提出

当前我国经济社会发展已进入新常态,如何有效化解社会矛盾已成为社会治理的核心议题。近年来,瑞安市根据“属地管理、分级负责”和“谁主管、谁负责”的工作原则,落实了乡镇(街道)、部门单位在矛盾纠纷调处工作的职责,并明确了市综治办具体负责矛盾纠纷排查调处工作的组织、协调、检查、督导等。同时,建立健全了矛盾纠纷定期排查、分级调处、督查指导、应急处置、奖惩激励等机制,市、乡镇(街道)、村(社区)、网格以及政法、法院、司法、信访、纪委等各部门单位上下联动、齐抓共管的工作格局基本形成。瑞安市建立实施了调解工作例会、调解“以奖代补”、矛盾纠纷调处回访等工作制度,挂牌成立了市人民调解中心和市人民调解委员会,巩固提升三级调解组织网络,现全市已配备专兼职调解员 127 名,专业调解组织 56 家,注重“三调”联动,已建立“医调”“诉调”“检调”“交调”“警调”“劳调”“婚调”“外调”“海调”“校调”“环调”“物调”等十二调对接机制,注重发挥人民调解的主力作用,充分采取领导包案、法律服务、专家评议、民间调解、结对帮扶、打击处置、媒体宣传等办法,有效化解各类矛盾纠纷。依托综治基层治理“一张网”平台,积极推进信访疑难案件化解。2016 年市信

访局共办理群众来信 791 件,处理群众来访 702 批 1 592 人次,特别是 197 件信访积案落实市领导包案督导,已经成功化解 182 件,化解率达 92.4%,其中省级积案 41 件全部化解。瑞安市立足于服务经济社会发展大局,积极探索有效预防和化解矛盾纠纷的新机制,不断强化责任、强化措施、强化落实,积累了丰富经验,其做法效果明显。但从总体看来,在创造新机制的实际工作中依然面临不少问题与不足,远没有达到多元矛盾纠纷解决机制中之“多元”所应具备的特点和功效,矛盾纠纷排查化解工作,特别是各纠纷排查解决机制之间信息还缺乏有效整合及对接,有的问题还具有一定的普遍性。

二、法治背景下的多元化纠纷解决理论

纠纷是特定主题基于利益冲突而产生的一种双边(或)多边的对抗行为^[1]。有关冲突在社会生活中的长期讨论,人类社会产生了两个明显的共识:第一,冲突是不可避免的;第二,冲突有助于进步。在它的作用下,更人道、更理性、更具有协作的形式将取代那些不够人道、不够理性、协助形式较差的形式^[2]。应该明确的是,人类社会中纠纷的存在不可避免,与之相适应,纠纷解决是现代社会治理必须关注的基本问题^[3]。自十一届三中全会以来,我国进入了全面转型

收稿日期:2017-06-16

作者简介:唐启升(1985-),男,江西赣州人,讲师,硕士。研究方向:法社会学。

时期。特别是近年来,规模宏大的急剧的社会转型不仅导致基层纠纷解决在治理规则、治理范围和治理方式等方面发生了巨大变化,更使纠纷解决机制在应对社会变化、治理社会矛盾、调处转型危机转型秩序等方面遭遇到在社会常态下无法比拟的难题与挑战^[4]。鉴于纠纷解决机制的重要性,深入推进社会矛盾的排查化解被置于中央政法三项重点工作之首,而理论界和实务界关于纠纷解决问题的讨论也是从未中断,如何消除各种纠纷带来的社会关系失衡状态,实现社会的和谐稳定,是当前地方政府面临的重大问题。无论我们是否承认,从朴素和现实的角度来看,人类社会的纠纷解决方式一直是多元的。范愉教授旗帜鲜明地指出:“人类社会的纠纷解决机制自古以来就是多元化的,现代法治社会同样存在多元化的需要。目前,在继续提高司法权威及社会功能的同时,重视和积极发展各种非诉讼纠纷解决机制(ADR)已成为一种世界性的时代潮流”^[5]。近年来,尽管研究者力图立足于探讨纠纷解决机制的理论与实践问题,但在纠纷解决领域之研究不仅纠纷解决领域内的诸多问题并未达成一致,相反却衍生出更多的分歧与争论。在此背景下,梳理并厘清几个纠纷解决机制领域内的相关联系对于基层纠纷的排查化解意义重大。

在笔者看来,研究纠纷解决机制中存在的问题,我们应笃定坚持依法治国方略。法治之法为人类提供了交往的底线。人是社会生存于一定的社会关系之中,人们在交往之中基于利益差别和对立难免发生冲突,一旦发生冲突,便有不同的处理方式。其中有两种方式值得注意,一种是通过法治,鼓励人们寻求有效途径解决纠纷,并且社会提供了有效的纠纷解决机制,另一种是劝人们忍让,而对寻求救济的行为予以抑制,旨在实现某种和谐。这是一个追求权利的时代,面对社会矛盾纠纷,不应是通过政治手段进而“摆平”社会冲突和纠纷,而应是通过法治,通过一定稳定的规则和机制,进而维护社会和谐稳定。

三、不足与原因:瑞安市基层纠纷排查化解机制存在问题分析

(一)非诉讼矛盾纠纷解决方式的效力不高

究其根本原因,一方面是以前的“诉讼惯性”思维主导下,有关部门往往将法治与诉讼简单地挂钩,过分强调通过诉讼解决矛盾纠纷,而对非诉讼矛盾纠纷

解决组织的制度建设和投入则相对较少,以致许多基层调解组织办公条件简陋、经费缺乏,加上相关工作人员素质参差不齐,很难适应新时期民间矛盾纠纷形式、主体、内容多样性及复杂性对以非诉讼方式解决矛盾纠纷工作的更高要求。另一方面,从现行法律规定来看,制度上的缺陷也导致以非诉讼方式解决矛盾纠纷的效率不高。诉讼调解通常受到严格的程序控制和有约必守原则的限制,其调解结果具有强制执行力,而非诉讼调解则是建立在当事人合意基础上的一种灵活的解决矛盾纠纷方式,其鲜明特点是既无严格的程序规范,也不具有强制执行力。由此可见,多元化矛盾纠纷解决机制覆盖下的上述两种处理矛盾纠纷方式,在缺失统一法律规范条件下往往难于达成契合与平衡,容易形成“跛脚机制”。近年来,瑞安市人民法院受理的各类案件呈现递增势头,“案结事不了”时有发生,涉法涉诉上访大幅增加等,均与诸多当事人将诉讼作为解决矛盾纠纷的首选而不愿选择多元化矛盾纠纷解决方式密切关联。

(二)各种矛盾纠纷解决方式之间协调不力

这主要表现在各种矛盾纠纷解决机制本身尚未形成一个协调统一且充满活力的整体,在非诉讼矛盾纠纷解决方式之间、诉讼与非诉讼矛盾纠纷解决方式之间均缺乏环环相扣的有机衔接,以致各类矛盾纠纷解决机制“各自为政”现象突出,解决矛盾纠纷的能力及效率不高,在一定程度上造成司法资源的浪费。突出表现为三个平台各自为战。基层矛盾纠纷的排查化解工作,主要牵头部门为市委政法委、司法局、信访局。从平台建设情况来看,三条线上的基层社会治理“一张网”平台、浙江省统一政务咨询投诉举报平台、温州市司法行政综合管理平台分属不同部门管理,它们各自受制于不同的制度约束或程序规定,相互之间缺乏“机制式”合作关系。三个平台独立封闭运行,相互之间缺乏资源共享、联动配合,导致矛盾纠纷信息来源收集、分流时存在重复作业现象。分流渠道不畅通是矛盾纠纷解决工作顺利实施之大忌。面对不同类型的社会矛盾纠纷,如何将其顺利导入矛盾纠纷解决机制?如何引导当事人根据不同案情来选择最适宜的调解方式?由谁负责疏通矛盾纠纷流向渠道?倘若这些关键性问题的实践中没有得到完美解决,缺失统一的、具有权威性的“指挥”平台,就容易出现“梗阻”现象。

（三）“化矛盾纠纷”主体责任分配不均衡是“化矛盾纠纷”效能低下之主因

充分发挥多元化矛盾纠纷解决机制整体效能，有赖于明确各“化矛盾纠纷”组织的权利与义务，即根据不同“化矛盾纠纷”组织的职能，用制度固化其所负责解决的矛盾纠纷领地且明确诉讼与非诉讼衔接标准，以便充分发挥各层级“化矛盾纠纷”主体作用，让社会矛盾纠纷调处按一定规则有序流转。解决纠纷主体之间尚未建立起良好的分工与合作关系，以致缺乏多元“化矛盾纠纷”主体之间“各行其道”及相互推诿扯皮现象，必须对不同“化矛盾纠纷”主体的权责，用制度形式加以明晰及规范。根据中央两办《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》等文件，矛盾纠纷化解工作应严格落实属地管理和谁主管谁负责的工作原则。但从实际情况来看，瑞安市矛盾纠纷化解的责任一边倒地落在乡镇（街道），事权部门对矛盾纠纷化解工作重视程度不够，造成有些涉及多位分管领导的案件迟迟不能化解，推诿扯皮、被动应付现象时有发生。

（四）各种矛盾纠纷解决方式自身机制建设尚不健全

首先，源头预防的机制有待完善。在矛盾排查上，各乡镇（街道）对矛盾纠纷的排查主要依靠专职网格员（驻村干部）、网格长（村干部）、专业网格员（基层站所人员）等，但专职网格员大多承担繁重的驻村任务，进村入户排查的精力不足；村干部对基层情况掌握充分，但缺乏上报的积极性；基层站所人员管辖范围广、力量有限，难以做到“应排尽排”。这导致了矛盾纠纷未能得到全面、及时排查。其次，人民调解的防线有待加强。专业调解组织建设方面，当前物业、环保等矛盾纠纷呈多发态势，瑞安虽已建立物业、环保调委会，但尚未配备专职调解员。另外，瑞安市因征地拆迁、项目建设等引起的矛盾纠纷多发，急需国土、住建等职能部门建立调解组织，或者市级成立专业化的第三方调解组织进行化解。调解员队伍建设方面，调解员存在年龄偏大、知识层次偏低、待遇偏低，专业人员缺乏、队伍不稳定等问题。基层调解组织建设方面，村级虽已根据规定设置了调委会和调解员，但实际上基层调解组织处于“空转”状态，并未将小矛盾小纠纷化解在当地，村级调解组织的“第一层防线”形同虚设。最后，社会参与的积极性有待提高。全社会普遍关心、支持人民调解工作的氛围不浓，人

大代表、政协委员、律师等社会力量参与调解的积极性还不够高，大部分调解工作仍然是依靠党委政府、调解员孤军作战，齐抓共管的大调解格局尚未真正形成。

四、优化与完善：基层矛盾排查多元化解决机制建构

基层矛盾排除化解的多元化解决机制建构应破解“单一化”思维的固有束缚，实现从单一依赖某一种解决矛盾纠纷的方式向看重多元化矛盾纠纷解决方式的思想转变。其中关键是实现各解决机制在矛盾纠纷解决过程中的互补和互动，形成多个纠纷解决机制之间良性互动的解决纠纷体系。因此，应着重从以下方面深入推进基层社会矛盾纠纷预防化解工作机制建设。

（一）加快多元调解衔接平台建设

2016年9月，国家有关部门牵头制定下发了《社会治安综合治理综治中心建设与管理规范》，对各级综治中心建设的总体原则、功能定位、运行模式、人员组成、设施要求、综治信息系统建设、公共安全视频监控建设联网应用、制度要求、日常管理等都做了具体规定。基层政府要积极参照标准要求，坚持资源整合、整体联动思路，谋划推进各级综治中心建设，充分发挥“中心”在全市社会矛盾纠纷化解中的“龙头”作用。纵向上，重点提升综治中心建设，科学设置窗口和功能科室，统筹落实进驻部门和人员，健全完善工作流程，真正把市综治中心打造成集信息处置、矛盾化解、协调服务为一体的综合高效工作平台，在此基础上，规范建设乡村两级综治中心，尤其是抓紧补齐村级综治组织建设短板，明确党组织书记兼任村（社区）综治办主任，落实专兼职调解员和信息员。横向上，推进纠纷多发领域服务平台建设，在房产物业、环境保护、征地拆迁等领域，市司法局、市综治办要加强沟通协调，指导相关部门抓紧成立人民调解组织委员会，依托市综治中心设立综治室，实行实体化运作，为多元化解有效衔接搭建平台。

（二）优化矛盾纠纷排查化解的工作流程

要健全完善《瑞安市矛盾纠纷排查调处工作若干规定》，严格落实好登记报告、受理分流、首接责任、分析研判、信息反馈等制度，重点把握好以下几个关键方面：一是要明确主体责任。按照中央《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》要求，明确乡镇（街

道)、部门、村(社区)主要负责人作为矛盾纠纷排查化解的第一责任人,分管领导作为直接责任人,特别是要明确主要领导直接分管、亲自过问矛盾纠纷排查化解工作。二是要抓好源头预防。抓村居(社区)、网格就是抓源头预防。建立村居(社区)、网格矛盾纠纷排查上报机制,明确专职网格员(驻村干部)、网格长(村干部)、专业网格员(基层站所人员)职责分工,真正实现人在格中走、事在格内办。建立健全村居(社区)矛盾纠纷排查化解工作责任制,排查化解成效纳入村级组织建设考核、村干部综合评价的重要内容。三是重视日常精细化管理。市级层面每月每季每年对常规性排查、经常性排查工作作出部署安排,评估汇总,分析总结。各乡镇(街道)、重点部门要严格落实“月排查、月分析、月报告”制度,村居(社区)原则上每周开展一次矛盾纠纷排查,并上报工作情况。四是要强化研判制度。完善联席会议制度,对紧急敏感信息,各部门之间要积极通气,共同会商研判,并按规定共同上报,对涉及多个部门的矛盾纠纷要找准主抓单位和协办单位,理清重点多方协作。五是要优化机制协作。按照“衔接顺畅、配合得力、协调联动、优势互补”的要求,健全完善人民调解、行政调解、司法调解与行政复议、诉讼、仲裁相互衔接配合的工作流程和对接程序,形成多元化解的综合优势。

(三)加强化解矛盾队伍的专业化建设

一是要创新人民调解员管理机制。创新完善人民调解员选聘、培训、管理、考核、奖惩制度,严格设计专职人民调解员的职业准入条件,做好“传帮带”培养工作,不断提升调解员素质和职业化水平。探索建立乡镇(街道)矛盾纠纷化解民间组织,发挥单位工作人员及辖区民警等兼职调解员优势,开展跨村连片调解、流动调解活动,实现调解工作全覆盖。二是加强调解专家库建设。根据不同专业矛盾,整合社会资源,广泛吸收“两代表一委员”、司法公证人员、律师、心理咨询人才以及各行业专家学者,为复杂矛盾纠纷提供指导性处理意见^[6]。借鉴及创新建立常驻制、值班制、法律顾问制等方式,引导律师参与信访接待室、综治中心矛盾纠纷化解。三是大力发展“独立第三方”的专业调解组织。探索建立民商事调解中心,创新建立民商事纠纷中立评估机制,充分利用仲裁员和律师队伍中的人才优势,加强调解与仲裁有效衔接,着力高效调解专业性较强的疑难复杂案件。完善政

府向社会力量购买服务的机制,明确社会力量参与化解社会矛盾的界限、程序、优惠政策,鼓励行业协会及其他社会组织设立调解委员会,发展专业性行业性调解,推进专业类调解社会化。

(四)完善矛盾纠纷利益诉求的表达机制

一是要完善初信初访办理制度。高度重视首办环节,建立初信初访首办责任制,完善登记、受理、报批、转办、反馈制度,对排查出来的疑难复杂信访问题,要落实牵头配合单位及具体责任人,确保每一起突出的矛盾纠纷都有一个领导小组、有一套具体解决方案、有一套化解办法。二是要完善信访积案分级化解制度。对信访积案问题,要根据疑难复杂程度,全面落实领导包案责任制,严格按照“谁包案、谁负责”的原则,实行“六包”(即包调查、包处理、包督办、包结案、包息诉息访、包稳定)。各级单位主要领导要带头包案,综合协调各方力量,形成整体合力,确保问题得到妥善解决。三是要完善信访日常工作机制。制定出台越级上访处置工作预案,及时有效地处置群众越级上访行为。完善领导接访日制度,乡镇(街道)、部门领导要定期开门接访、带案约访,及时听取群众意见。完善信访积案会商、跟踪督办、定期通报制度,压实各方责任,督促事权单位加大化解力度。

(五)健全落实矛盾纠纷化解的各项保障

着重解决人财物的“硬件”环境和制度建设的“软件”环境,为多元化解提供坚实有力的保障。一是要加强人财物保障。各有关部门要积极贯彻有关文件精神,重点围绕各类综治组织规范化建设、实体化运作,统筹协调解决机构升级、人员落实、场所建设、运行经费等各项保障,积极支持保障矛盾纠纷专项基金、重大案件化解奖励和政府购买调解服务经费。二是要研究制定“十大机制”。各有关部门要加强多元化解机制研究,补齐制度运行短板,形成相对系统的矛盾纠纷排查化解工作体系。市委政法委要重点研究制定“各级综治中心(室)规范化建设方案”“矛盾纠纷排查调处工作流程优化完善方案”“矛盾纠纷排查化解激励考核机制”;市信访局要重点研究制定“越级上访处置工作预案”“初信初访办理制度”“分级化解信访积案工作制度”;市司法局要重点研究制定“‘三大调解’对调机制”“调解员职业准入机制”“‘以奖代补’、‘以案定补’激励机制”“第三方参与调解机制”。三是要加强多元化解的信息化建设。基于“互联网

十”思维,积极探索运用移动互联网技术,“线上线下”联通互动,利用大数据驱动矛盾纠纷排查机制方式创新。综治中心要通过开发“政务云”平台、部门网络系统互联等方式,实现多部门资源的整合和共享。通过网络平台的建设,推动社情民意在网上了解、矛盾纠纷在网上解决、正面能量在网上聚合。

五、结语

众所周知,良好的社会秩序是人类社会得以存在和发展的前提。在经济社会迅速发展的今天,面对各种矛盾纠纷解决方式,如何在各种矛盾纠纷解决机制

中形成一个协调统一且充满活力的整体,在非诉讼矛盾纠纷解决方式之间、诉讼与非诉讼矛盾纠纷解决方式之间形成环环相扣的有机衔接,防止各类矛盾纠纷解决机制“各自为政”的现象是多元纠纷解决机制应关注的重点问题。特别对于基层政府而言,应对目前各种矛盾纠纷解决方式自身机制建设如何进一步适应经济社会的发展,源头预防机制精细化如何完善,当下解决矛盾纠纷的能力及效率不高,“诉讼惯性”思维在一定程度上造成司法资源的浪费等问题值得我们进一步研究。

参考文献:

- [1] 范愉.纠纷解决的理论与实践[M].北京:清华大学出版社,2007:71.
- [2] 查尔斯·霍顿·库力.社会过程[M].洪小良,译.北京:华夏出版社,2000:28.
- [3] 梁平.大调解衔接机制的理论建构与实证探究[J].西北政法大学学报,2011(5):154.
- [4] 刘金国.中国社会转型与法律治理[M].北京:中国法制出版社,2007:1.
- [5] 范愉.多元化纠纷解决机制[M].厦门:厦门大学出版社,2005:3.
- [6] 朱力.如何构建社会矛盾多元化协同化解机制[J].公共治理,2016(6):71.

The Study on the Construction of Diversification Mechanism for Resolving the Grass-roots Contradictions;

Taking the Survey in Rui'an City for Example

TANG Qi-sheng

(CPC Rui'an Municipal Party School, Rui'an Zhejiang 325200, China)

Abstract: At present, China's economic and social development has entered a new normal state, and how to effectively resolve social contradictions has become the core issue of social governance. In Rui'an, a coastal economically developed area, social conditions are complex, social contradictions are more, and problems left over from history are a lot. This paper analyzes the current grassroots dispute resolution in Rui'an city, summarizes the dilemma of dispute resolution, puts forward the perfect suggestion from the angle of constructing the diversification mechanism, and proposes that the key to the construction of the solution mechanism is to realize the effective convergence of multiple settlement mechanisms in the process of resolving disputes and form the organic multi-solution system.

Keywords: grass-roots contradictions; diversification; resolving-mechanisms

[责任编辑 李潜生]