
多元互动:推进基层社会治理创新

——重庆市荣昌区社会矛盾纠纷多元化解机制解析

肖富义¹

(中共重庆市荣昌区委党校, 重庆 402460)

【摘要】: 推进社会治理重心向基层下移,重庆市荣昌区探索具有自身特点的矛盾纠纷多元化解机制。其特点为党政主导、多元调解、诉非对接,既契合法治社会的要求,又满足人民群众多元化的选择需求,有效发挥了为民解困、为稳聚力、为诉减压作用,维护社会和谐稳定。

【关键词】: 党政主导 多元调解 诉非对接

【中图分类号】 D632.9 **【文献标识码】** A

党的十九大报告提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”。推进社会治理重心向基层下移,更好服务基层群众。秉持共建共治共享理念,重庆市荣昌区(以下简称“荣昌区”)探索构建“党委领导、政府主导、司法推动、依靠群众、社会各方参与协调”的社会矛盾纠纷多元化解机制,维护社会和谐稳定,得到人民群众认可和社会广泛赞誉。

1 党政主导下的综合调处机制

荣昌区委、区政府针对社会治理中的矛盾和问题,敢于正视、勇于面对,积极采取有效措施加以化解,在实际工作中逐渐形成了“纵向到底、横向到边”三级综合纠纷解决网络体系,创下了全区群众信访总量连续8年下降,连续99个月无进京非法访和到市重复集访事件的记录,显示出党政主导下社会矛盾纠纷化解机制的强大活力。

1.1 党委领导

多元化纠纷解决机制涉及面广、程序复杂,要成功运转,离不开党委的统一领导。需要充分发挥党总揽全局、协调各方作用。党委领导主要在两个着力:一是领导力。党委的领导力不仅体现在多元化纠纷解决的政策贯彻上,更体现在对多元化纠纷解决工作的实质参与上,即统筹规划、组织保障、整体推进、监督考核等工作。二是组织力。为了调动和整合各种资源,有效解决矛盾纠纷,荣昌区成立由区委常委、区委政法委书记任组长,由区人大、区政府、区政协联系政法工作领导和法院院长任副组长,区级相关部门负责人为成员的领导小组,定期召开会议研究解决重大问题。区级机关各部门、镇街成立相应领导小组履行领导职责,上下联动,有序推进多元化纠纷解决工作。

1.2 政府主导

作者简介: 肖富义(1966-),男,四川隆昌人,法学硕士,研究方向:“三农”问题、应用法学。

基金项目: 2018年重庆市党校系统学习贯彻宣传阐释十九大精神专项委托课题《构建“三治联动”乡村治理机制的路径研究》(CQDXZY-032)阶段性成果。

政府的主导作用主要体现在:负责整合各种社会资源、力量调度和运行保障工作。同时,要求区内行政机关在行政职能范围内化解纠纷、破除矛盾,维持正常的行政秩序。具体而言,行政机关要依法履行好两方面职责:一是政府各个职能部门应当肩负起调解相关纠纷的职责,这是政府在多元化纠纷解决机制中所发挥的直接作用。二是行政机关应当采取切实措施,积极引导民间调解组织的建设。

1.3 综调实施

荣昌区成立了重庆市唯一的事业单位——区综调室,组织实施多元化纠纷解决机制的具体工作,承担区内纠纷的调解和指导任务。它是具有独立编制独立经费的全额财政拨款的区属副处级单位,配备8名编制。另外还抽调3-5名党政干部、社区干部定期轮流到岗,专职从事矛盾纠纷化解管理工作。其办公经费纳入财政预算,办案经费按人民调解案件经费标准据实结算,在业务和管理上归属法院指导和代管。

1.4 体系构建

从纵向看,在全区167个行政村(社区)设纠纷调解室,21个镇(街道)设纠纷联调室,区法院设综调室,形成三级综合调处便民网络,从而实现全覆盖。实行群众诉求首接办理制,分别负责本层级本辖区矛盾纠纷的综合调处,形成纵向村(社区)、镇(街道)和区三级联调的纠纷综合调处工作的网络互动体系,确保“小事不出村(社区),较大事不出镇(街道),大事不出全区”。

从横向看,荣昌法院与35个非诉调解组织积极配合,加强与有关行政部门、高新区、民营经济协会、行业协会、工会、妇联、共青团、乡贤调解组等单位和个人建立联动化解机制,实现纠纷调处“横向到边”。同时,各镇街司法所、综治办、派出所、调委会与法院各片区法庭也加强横向互动。

2 司法推动下的多元调解

多元调解是根植我国传统文化土壤且有富于时代创新特征的纠纷解决模式,被誉为“东方经验”,在调解的启动、调解的程序、调解的内容等方面具有很大灵活性。荣昌区在区委、区政府统一指挥下,在人民法院的司法推动下,集合人民调解、行政调解、司法调解、行业调解、民间调解和仲裁的优势,注重发挥多元主体的联动作用、多种方式方法的综合作用,使其机制内部之间相互衔接、协调、配合,合力化解矛盾纠纷。

2.1 规范化:明确具体操作流程和管理制度

为了确保多元化纠纷解决机制有效运行,从四个方面做了明确规定:一是明确综合调处纵向三级对接流程。三级综合调解室对纠纷的管辖实行就近调解、村(社区)、镇(街道)无法调处的重大疑难矛盾纠纷转呈区综调室调处。二是明确纠纷案件流程。对诉前纠纷进行有效分流,当事人同意调解的,将案件发送至诉非对接中心处理,诉非对接中心根据纠纷的特点组织调解。不同意调解的,则由立案庭登记立案进入诉讼程序。三是明确诉前调解办案时限和流程。诉前调解原则上10日内完成,经双方同意可再延长10日。达成调解协议的,根据纠纷类别和当事人申请出具调解书或司法确认裁定书;调解不成功的,并告知其法律后果。四是完善诸如专职调解主体选聘及其职责配套制度、委派和特邀调解制度等系列管理制度。

2.2 专业化:发挥法官指导作用

荣昌区成立“百名法官指导多元化纠纷解决(荣昌综合调处)”活动领导小组,以法官的专业水准向纠纷双方释法明理,指导纠纷解决。法官提供法律帮助,用其固有的法治思维和法治方式引导民间调解。法院通过委托社会力量参与调解,既可能借助非法律职业人士完成部分司法职能,减轻司法讼累,也可能通过他们在调解中吸收民间习惯、常识思维和道德情理,并由此改善司法

程序,有助于情理法的融合,从而达到化解纠纷之目的。

2.3 人性化:用真情暖人心

一是以人民为中心。多元化纠纷解决机制得到社会广泛认可,主要在于其具有贴近群众、方便群众、易为群众接受、符合“和为贵”传统地域文化心理、成本较低等独特优势;在于其功能强大、资源充足的解决平台,形式多样、运行规范的解决机制,引导人们理性表达诉求,依法维护权益,及时化解矛盾纠纷。二是情理法结合。在案件调解中,从当事人的角度出发,注重将情、理、法相结合,消除当事人的抵触情绪,营造良好的调解氛围,努力让当事人从思想意识上自觉接受案件事实,从心底愿意接受调解。三是社会成本低。调解纠纷不收取任何费用,调解协议可以司法确认,以最少的成本投入获得同样的解决效果。

3 诉非对接下的便民服务

设立了“诉非对接中心”,实现调解与诉讼无缝对接,方便群众解决矛盾纠纷。

3.1 职责范围对接

一是对到法院请求解决的纠纷进行过滤、辅导、分流,除依法不得调解、明显不适合调解以及当事人拒绝调解的以外,引导当事人自愿选择适当的非诉讼纠纷解决方式;二是就矛盾纠纷的化解与区综合调处室无缝对接;三是开展委派调解、委托调解;四是负责特邀调解组织、特邀调解主体名册管理;五是负责建立法院与行政机关、人民调解组织、商事调解组织、行业调解组织、仲裁机构以及其他非诉讼纠纷解决组织的衔接机制;六是加强调解指导工作,组织调解主体培训;七是办理调解协议的司法确认、小额速裁和督促程序等案件。

3.2 工作要求对接

一是当事人同意调解的,诉非对接中心应当根据案情实际,及时与区综合调处室联系、协调,选择适宜的调解组织或特邀调解主体,在3日之内将当事人提供的材料移交给接受委派或者委托的特邀调解组织或特邀调解主体进行调解。二是在办理司法确认案件或者在调解过程中,必须严格审查调解协议是否涉及其他诉讼案件或者执行案件,是否存在侵害案外第三人的合法权益,防止恶意串通、虚假调解或者逃避履行法律文书确定的义务等行为。

3.3 调解结果对接

纠纷解决无论成功与否,诉非对接中心应向当事人明释纠纷解决后的行为方向。一是调解成功,达成协议,需要司法确认的,由人民法院予以确认,以司法为后盾促使当事人自行履行调解协议。二是调解不成功的,运用无争议事实记载机制,书面形式记载双方无争议的事实,并告知其法律后果,由当事人签字盖章后记录在卷,将案件移送立案庭登记立案。诉非对接、前后相续,大大方便群众解决矛盾纠纷。

多元化纠纷解决机制运行以来,成功化解纠纷14932件,指导人民调解51043件,化解重大疑难矛盾纠纷306件,理性引导诉讼5519件,达到化解矛盾、减少讼累,促进和谐的目的。

参考文献:

[1]梁蕾.论多元纠纷解决机制的统筹协调[J].人民司法,2014(5).

[2]杜承秀. 论多元纠纷解决机制中法院的作用[J]. 河南财经政法大学学报, 2015 (3).

[3]范愉. 纠纷解决的理论与实践[M]. 北京:清华大学出版社, 2007.

[4]苏力. 农村基层法院的纠纷解决与规则之治[M]. 北京:法律出版社, 1999.

[5]牟言波, 等. 促进基层民主本土资源与社会治理的有效融合[J]. 新视野, 2017 (6).