

创新发展基层矛盾调解的永康样本调研

王灿灿

化解基层社会矛盾是基层社会治理的重要一环，是深化平安建设、维护社会和谐稳定、推动社会高质量发展的重要抓手。当前，基层社会矛盾越来越复杂化。基于此，浙江省永康市创新发展“枫桥经验”，形成了基层矛盾调解的“龙山经验”，全面试点“一体两翼”，强力推进基层社会矛盾化解模式升级。

永康市按照“党委领导、综治协调、司法引导、多元共治、司法保障”的原则，培育基层治调力量，弘扬“无讼文化”，搭建线上线下调解平台，实现“隐患不出网、纠纷分级调、案件庭前解”，实现了纠纷减少、案件下降，信访量大幅减少的效果。如龙山法庭自2014年以来平均可调撤率达88.19%，2017年受案数量较2013年下降了50.25%，实现辖区零信访。但同时也应看到，在基层矛盾化解中仍然存在一些困境，亟需引起关注。

一、创新发展“枫桥经验”，永康念好“精、融、规”三字诀

（一）立足“精”字，构筑分层过滤调解功能体系

坚持“基层党建+社会治理”，构建“一部一办三中心”工作体系，建立“网格调解——镇（街道）矛盾纠纷多元化解中心分流调解——法庭调解”三层递进矛盾纠纷化解模式，实行“多种渠道收集，一个口子归集，二次扇形分流”的“一站式”矛盾纠纷化解机制，做到“精心防”“精细分”“精准调”。一是精心防。规范市、镇（街道）、村（居）、网格等四级化解平台建设，开展“一巡三查”“一村一警”特色活动，1028名专职网格员和15000名兼职网格员发挥兼职调解作用，通过每天走访巡查，及时排摸、收集、化解矛盾隐患，形成“全民参与、群防群治”氛围，全面构建风险防控机制，调解组织实现了区域全覆盖。二是精细分。建立详细的矛盾纠纷分流调解体系，让矛盾化解有流程可依，明确责任单位、明确化解人员、明确化解时限，充分运用解纷资源，确保矛盾纠纷层层递减。如市建设局分别成立了商品房买卖纠纷等7个调解小组，有效发挥了行业的专业性调解职能。三是精准调。精准对接矛盾纠纷，尤其是复杂的重大矛盾纠纷，要综合运用人民调解、司法调解、行政调解、信访调解等多元化调解方法，确保矛盾层层化解。如象珠镇下山村和芝英镇莲湖村两村长达十年之久的土地互换纠纷矛盾终于得到圆满解决，就是一例。

（二）着眼“融”字，建立线上线下高效运行体系

融合线上线下调解资源，全力发挥“四个平台”+矛盾纠纷在线化解平台（ODR）的作用，推行多元多级平台大联动，形成矛盾纠纷依法化解合力，努力实现矛盾纠纷化解“最多跑一次”。一是互动融合，综合施策。在全市创新开展“无讼”创建活动，通过抓网上推广应用“在线化解平台”、网下大力开展“无诉讼村（居）”创建这“两项载体”推进多元化解，选择建立“法官驻村工作室”“乡贤工作室”“两代表一委员工作室”等，推广运用“区域联合调解”“点单式服务”等方式，切实提高了化解矛盾保稳定能力。二是“两网”融合，联调联处。实现线上平台处置网络与社会基层治理网“两网融合”，数据共享，情况明晰，通过线上平台充分合理调动基层调解力量，实现“1+1>2”的功效。如2018年上半年，古山镇通过“四个平台”对城市秩序进行集中整治13次，化解矛盾纠纷128起，提升了基层治理、服务的效率和水平。

（三）夯实“规”字，完善矛盾纠纷化解的制度保障体系

着力完善矛盾纠纷化解的相关配套机制，夯实“规”字，确保表达合乎法规，调解遵循流程分解，化解遵循考核指挥棒，

为全市矛盾纠纷化解架设“保障网”。一是“育规约”——培育非诉渠道。厚植“无讼”理念，培育“有问题通过非诉渠道表达”的规约。以司法对接平台建设为抓手，组织开展法院与重点村、企结对帮扶，创新建立“法治讲习工作室”“青少年心理矫正工作室”和“老李调解工作室”等特色调解室，开通24小时求助热线和全天候流动调解车，畅通群众利益表达渠道。2014年以来，通过司法对接平台建设在6个试点村设立法庭指导工作室，开展进村进企走访、提供法律咨询等。截至目前，龙山镇法庭诉前指导调解案件已由2014年的239件下降到18件。二是“成规模”——挖掘基层调解队伍。因地制宜建立调解人才库，吸纳村干部、“两代表一委员”、律师、宗教人士等各类乡贤人士进入区域调解队伍，重点打造村级“一库一网”的村民调解骨干队伍，形成规模化、特色化的基层调解团队。如永康市成立了红星网格调解团、红色领军调解团、区域难题共商团、红色车间调解团和矛盾纠纷多元化解机关联盟五级治理团队。三是“定规矩”——制定考核标准。制定矛盾纠纷排查和调处积分奖励办法，建立“日报告、月小结、季分析、年总结”的管控制度，形成常态化的联席会议、信息通报、预警评估、纠纷处理考核、“四色”督办的制度，加强全流程管控，明确责任归属，促使各级调解组织从“可调可不调”变为“必须调”，推动调解工作由自发性、偶发性向制度化、长效化转变。

二、当前基层矛盾化解存在的困境

（一）运行困境：协同治理机制未达到预期效果

永康市当前基层矛盾纠纷调解，主要推行“多种渠道收集，一个口子归集，二次扇形分流”的一站式矛盾纠纷化解机制，综合运用了人民调解、司法调解、行政调解、信访调解、联合调解等调解模式，其中既有纵向协同治理、横向协同治理，也有内外协同治理，在实际运行中，相比纵向协同治理，横向协同治理和内外协同治理运行更不顺畅。纵向协同指上下级政府之间的协同，横向协同则是同级地方政府部门之间的协同，内外协同是地方政府部门与社会部门、私营部门以及群众之间的协同。其困境表现在以下几个方面：一是矛盾事件涉及多个责任部门时，容易出现相互推诿的情况，各部门各自为政，维护各自考核利益，横向协同不足。二是在实际调解中，仍然以政府力量为主，没有广泛发动社会群体建立民间调解团，内外协同不够。因此，即便现在建立了多元化矛盾纠纷化解机制，在运行中仍然效果不明显。

（二）人才困境：基层调解队伍力量不足

大量矛盾纠纷发生在基层，把矛盾纠纷化解在源头、化解在萌芽状态最为重要。基层调解队伍的建设是解决基层矛盾纠纷的第一道防线，也是实现“隐患不出网”目标的基本保障。然而，在实际情况中发现，很多基层镇（街道）并没有真正构建自己的基层调解队伍，没有真正去挖掘像“朝阳群众”一样的信息员，像“老娘舅”一样的调解员。已经组建了基层调解队伍的部分镇（街道）也没有建立相关的培训机制，促进矛盾更好化解。

（三）推广困境：矛盾化解机制推广应用不够深入

矛盾化解得好、社会面掌控得好的，往往是组织健全、战斗力强、干部素质高的镇、村，其核心在于镇一把手、基层法庭庭长以及村主职干部的素质。在全市推广“龙山经验”的过程中可以看到，有的镇村开始有效果，而有的镇村依然维持原状。因此，如何调动执行者的主观能动性，促使优良的运行机制复制后发挥出最大的效果，成为机制推广的难点。

（四）考核困境：考核体系有待完善

考核就是工作的指挥棒。相比其他工作，矛盾纠纷化解难度大、耗费的时间长、效果不明显，“性价比”不高，常常被“忽略”。另一方面，各镇（街道）的历史情况不同、人员构成不同，有的镇（街道）常年没有什么矛盾纠纷，而有的镇（街道）则由于历史遗留问题多、重点工程多，更容易产生矛盾纠纷，且化解矛盾纠纷案件的难易程度也不同。因此，如何制定合理的考核标准存在难点。

（五）领域困境：新领域社会矛盾多发带来新挑战

跨入新时代，新领域社会矛盾的多发将给基层政府带来新的挑战。如“e租宝”、App融资等涉众型经济案件开始出现，新形式、新手段吸引了大批来自全国各地的投资者，一旦出现问题，导致受损投资者在网上串联抱团、网下集访维权，发酵形成全国联动趋势，有的甚至还建立统一微信群煽动上访。面对层出不穷的新矛盾、新形式，矛盾涉及面广、影响大，基层政府化解此类新型矛盾仍然“在路上”。

三、对策思考

社会处于转型升级的发展中，容易出现矛盾和问题，群众维权积极性高涨与依法维权意识薄弱并存，需要增强基层缓和矛盾和调解矛盾的能力。

（一）运行机制：夯实协同治理机制基础

只有加强纵向、横向、内外协同治理的协同度，强化不同主体、不同环节之间的协同关系，并把矛盾纠纷多元化解机制嵌入到不同的治理环节中去，提高矛盾化解机制运行的有效性，才能形成一个高度耦合的基层社会矛盾协同治理的理想模式。一是构建市、镇、村级联调联处常态化运行机制。以市、镇、村级综治平台为中心，以“四个平台”为纽带，以网格党建为基础，以村为中心组织调解，提高横向协同治理的强度。充分运用线上线下平台纽带将模糊领域或涉及多个领域的问题联合相关部门、基层法院和当事人进行调处，真正做到解决问题，化解矛盾。二是构建社会、群众参与基层纠纷调解的运行机制。通过构建多元化基层调解队伍，设立年度最佳调解组织、最佳调解个人等多样化的荣誉，充分调动人民调解员、律师、社会组织参与调解的积极性，最大限度发挥社会力量在基层矛盾纠纷化解中的作用，提升内外协同治理能力。

（二）人才保障：挖掘基层调解力量

培育基层调解队伍，宣传“无讼”文化，激活基层自净功能，让“众人的事，由众人来商量，让民间的矛盾由民间来解决”。一是积极挖掘基层调解力量。让辖区内有影响力、乐于调解的村民调解骨干，真正将有“老娘舅”的能力、有“朝阳群众”的热心肠的社会力量组织起来，因地制宜组建调解团队。如龙山镇以基层网格党建为引领，成立红星网格调解团、红色领军调解团、区域难题共商团、红色车间调解团和矛盾纠纷多元化解机关联盟五级治理团队，并因地制宜打造了村级“一库一网”的调解人才库，形成了一支独具特色的调解队伍。二是以多元化培训提高基层调解队伍的能力。要不间断地组织培训，可以是体验式培训也可以是调解方法的学习，定时安排市、镇、基层法院相关领导到基层授课，以提高基层调解队伍的理论素养和业务水平。如龙山镇创新业务培训载体，以“进法庭、听庭审”与“值法庭、解纠纷”为内容，开展“今日我当值”活动，邀请基层调解队伍成员到法庭当值，截至2018年10月份，当值人员已协助法庭调解纠纷85起，取得了很好的效果。

（三）组织保障：加强基层队伍建设

一是配足配齐基层维稳干部队伍。目前，镇一级综治中心大多是兼职干部，除了综治工作，大部分还要负责联村及一些临时性事务，组织人手少，干部能力不足等劣势明显，因此，应配足综治工作的干部人手。二是不间断组织干部培训。定期组织业务培训，培训形式可以是专题培训、以会代训、调解现场观摩和典型案例讲解等，重点要强化基层工作人员法治思维，使其掌握相关法律法规，能熟练掌握社会矛盾化解和群体性事件处理的工作流程，以及提高干部处理矛盾纠纷问题的综合能力。三是加强干部作风建设。加强典型事例和先进人员的正面宣传，开展读书会、专题讲座等，创造良好氛围，激发基层干部争当排头兵、主动化解社会矛盾、全心全意为群众排忧解难的工作热情，提升干部队伍政治素养和职业素养。

（四）优化考核：科学设置考核指标及问责形式

一是科学设置考核指标。由于每个区域其历史原因、区域位置等等，导致了各区域矛盾纠纷数量不同，难易不同，因此，要在看化解量的基础上，将区域一年内矛盾纠纷的化解率、化解的质量、矛盾纠纷的难易程度纳入考量范围，防止“一刀切”考核。二是完善激励及问责机制。开展年终矛盾纠纷化解表彰大会，对矛盾纠纷化解做得好的单位和个人要给予一定的荣誉和奖励。除了物质和精神的奖惩外，要为有能力者提供成长空间，让无能力者让位，以典型示范效应推进全市矛盾纠纷化解工作。

（五）技术支撑：“互联网+”强化基层社会矛盾协同治理

一是通过“互联网+”加强各类主体之间的联动和协同。尤其要加强横向主体之间的协同，打破信息壁垒和时空限制，建立统一的牵头部门和数据平台、跨业务的协同管理和服务。二是通过“互联网+”加强社会矛盾的风险评估。要加强社会矛盾的预测、预警、预防和风险评估，使矛盾尽量在源头环节、在萌芽状态就能被发现和处置。三是通过“互联网+”加强矛盾纠纷多元化解机制之间的衔接和联动。使不同环节的矛盾解决机制能根据预警情况、激化程度等相应地启动、介入，实现精准治理。

（作者单位：中共永康市委党校）