

基层社会矛盾预防与化解机制实证研究

——基于“泰州模式”的调查分析

[邹祥凤]

基层社会矛盾预防与化解是摆在各级政府面前的重大课题,因此,如何在“战略机遇期”与“矛盾凸显期”的相互交织中,构建一套具有可操作性和实效性的社会矛盾预防与化解机制尤为重要。通过对泰州市社会矛盾预防与化解所做工作和各种制度机制进行实地调研,了解其社会矛盾预防与化解创新取得的成效及启示,为今后创新性做好社会矛盾预防与化解工作提供一定的参考。

一、当前泰州基层社会矛盾的新特点

随着泰州现代化建设的深入推进,社会利益格局深刻调整,人员等要素加速流动和集聚,再加上网络社会快速发展带来的挑战,使得泰州的社会矛盾呈现出新特点,具体表现在:

1. 社会矛盾复杂多样。在结构转变、机制转轨、利益调整和观念更新的加速社会转型期,客观上必然会产生大量的社会矛盾。这些社会矛盾千差万别,复杂多样,有的是多种矛盾问题交织,有的是多元利益主体纠缠,有的是跨地区和部门,有的缺乏法律、政策上的依据,处理、协调难度较大。从泰州市社会矛盾纠纷类型表(表1)可以看出,矛盾涉及面越来越广,矛盾诉求多元化,已由传统的婚姻家庭继承纠纷,邻里等民间纠纷扩展到赔偿纠纷、征地拆迁、土地承包、劳动争议等新型矛盾纠纷。但综观各类社会矛盾,主要是由利益因素所引起的,较少涉及到核心价值观或信仰体系,也较少涉及到政治立场或意识形态,基本性质仍属于非政治性、非敌对性、可调和

的人民内部矛盾,酿成大的社会危机和社会动荡的可能性不大。虽然如此,如果对复杂的社会矛盾重视不够,又处置不当,那严重的社会冲突也是在所难免。所以,必须保持忧患意识,加大化解、调处社会矛盾的力度。

表1 泰州市社会矛盾纠纷类型表

矛盾类型	2013年		2012年	
	数量 (件)	比值	数量 (件)	比值
征地拆迁纠纷	317	3.81%	351	2.68%
劳动争议纠纷	303	3.64%	558	4.26%
医患纠纷	437	5.25%	159	1.22%
道路交通事故纠纷	1015	12.19%	1527	11.67%
环境污染纠纷	75	0.90%	119	0.91%
土地承包纠纷	265	3.18%	627	4.79%
物业纠纷	50	0.60%	53	0.41%
婚姻家庭继承纠纷	1260	15.13%	2194	16.77%
邻里纠纷	1126	13.52%	1805	13.79%
房屋宅基地纠纷	355	4.26%	703	5.37%
赔偿纠纷	1625	19.51%	2221	16.97%
合同纠纷	391	4.70%	780	5.96%
生产经营纠纷	99	1.19%	258	1.97%
村务管理纠纷	76	0.91%	164	1.25%
计划生育纠纷	5	0.06%	9	0.07%
其它纠纷	928	11.14%	1557	11.90%

2. 同质性利益受损者呈现出群体性集

聚的特征。随着利益分化加剧,各个阶层、各类社会成员都不同程度地卷入矛盾之中。受“不闹不解决、小闹小解决、大闹大解决”影响,为了增加对抗的力量,同质性利益受损者在表达诉求的过程中,往往以共同利益为基础形成联合,集聚表达诉求,以增大其群体化规模,引起轰动效应而求得问题的解决,如同被征收土地的村民,同被拆迁的居民,同对环保问题不满的居民,共同被欠薪的民工等。这种易激化且达到一定规模的社会矛盾及其造成的叠加影响给社会带来不稳定因素。不过,虽然有用激进的方式谋求解决社会矛盾,但总体上诉求方式仍相对温和。

3. 出现非直接利益者参与群体性事件现象。有的群体性事件,参与者中有不少是与事件无直接利益关系、无直接利益诉求的群众。非直接利益者参与群体性事件,事发突然、动机多样、升级较快,往往难预防、难排查、难处置、难善后。出现这种现象,原因在于部分群众认为在改革发展过程中曾遭受不公对待,心中怀有不公平感,生活满意度下降,这种情绪长期积压在心里,遇到群体性事件很容易借机表达、发泄不满。非直接利益者参与群体性事件使得引发群体性事件的燃点降低,触点增多,一起偶发的小摩擦、小纠纷,就可能引发部分群众宣泄不满情绪,成为社会冲突的“导火索”。从直接利益冲突到非直接利益冲突的转变,折射出我国社会冲突正在由物质性冲突转变为价值观念的冲突,需要特别加以重视。

4. 网络对社会矛盾影响凸显。互联网对社会矛盾的影响既有正面,如舆论监督、发现问题、拓宽表达渠道;也有负面,如放大社会矛盾、网络谣言、冲击社会秩序。由

于互联网的便捷性和隐匿性,网络已经成为表达社会不满和抗争的重要渠道。很多社会矛盾信息首先通过网上传播和发酵,如果对社会矛盾的网络表达特点缺乏认识,不及时化解和处置网络突发事件,往往将一个很小的问题炒作成一个很大的事件,甚至发展成为现实的矛盾纠纷。从现实和发展趋势看,这一影响日益凸显,必须提高对互联网、自媒体的认识水平和应对能力。

二、“泰州模式”的成功经验

近年来,泰州市创新社会矛盾预防与化解机制,切实构建上下联动、左右协调、运作高效的矛盾预防化解工作网络和机制,形成了社会矛盾预防与化解的“泰州模式”。

1. 健全社会矛盾源头预防机制。首先,畅通群众诉求表达渠道。把“三解三促”、“群众工作团”与干部下访接访有机结合,市委、市政府从机关部门抽调1800多名干部,组成群众工作团(队),跑田头、走企业、进园区,与群众面对面交流,了解群众所思、所想、所盼、所难,共帮助基层解决发展难题5000多个、兴办各类实事1500多件、化解各类矛盾600多起,其做法得到省委充分肯定,《求是》、《新华日报》等媒体专题报道。把“网上互动”与“网下行动”有机结合,开辟民生服务网站、政务微博、民生微信、民情QQ群等网络渠道,努力提高知“民”度,最大限度“开言路、解心结”,形成了“微警务”、群众工作站、诉讼服务中心、“温馨驿站”等群众工作品牌。

其次,依法维护群众权益。司法行政部门依托三级平台设立民生维权法律服务站,全市“一村一法律顾问”、城市社区律师工作站实现全覆盖,有效维护了群众合法

权益。持续开展“网民走进政法机关、走近政法英模”、“网民走进综治成员单位、走进基层庭室所队”、“网民走进城乡社区网格”等活动,全市政法机关打造了“三百工程”(百名法官挂钩企业、百名法官服务项目、百名法官联系村居)、“微警务”(微创安、微互动、微服务、微规范、微管理)、检察群众工作体系(检察为民服务中心、12309民生服务热线、乡镇检察室、群众工作站等)等一批群众工作品牌。

再次,落实社会稳定风险评估。规定凡涉及人民群众切身利益的重大项目和重大决策都必须真评实估、刚性运用,建立健全等级预警机制、责任追究机制和监督制约机制。2013年全年实施稳评项目288个,否决高风险事项3个,预防群体性事件42起,市国土、住建、城管、公安等部门分别制定土地和房屋征收、城市管理、重大活动稳评办法。海陵区建立重大项目管理数据库,对实施的项目进行跟踪督查、上门指导,及时反馈情况,及时通报进度,基本实现了项目从洽谈到达产进行全过程监测管理。

最后,固化“四项排查”长效机制。加强矛盾纠纷定期排查和分析研判,建立重大矛盾纠纷直报和“零报告”制度,市和各市(区)每月、乡镇(街道)每半月、村(社区)每周召开一次排查分析会,研判矛盾纠纷,制订对策措施,确保早发现、早控制、早处置,使各层各级成为矛盾纠纷的“终点站”,不做矛盾纠纷的“中转站”。市司法局在全市开展了“法润泰州·护航青奥”矛盾纠纷专项排查调处活动。市检察院对信访积案进行滚动式、地毯式排查。市中级人民法院开展涉诉信访“畅通工程”,成为全国“两会”期间全省唯一进京访“零登记”法院。泰兴市实现网格化排查预警体系全覆盖,定期

对独立网格、基础网格、责任网格摸底排查。

2. 健全社会矛盾多元调解机制。首先,做实三级调解中心。按照5、2、1标准配备调解人员,各市(区)调处中心均达省规范化标准。各市(区)调处中心全部落实科级事业单位建制,80%的乡镇(街道)调处中心达到省规范化标准。海陵区建立全市首个“调解超市”,在区镇两级调处中心开通网上视频调解。泰兴市突出抓好乡镇、村居基层调解组织和规模企事业单位调委会等行业调解组织建设,已建立百人以上企业调委会176个,调整乡镇、村居调委会75个。海陵区300人以上企业调解组织建成率达89.3%,派驻式公安派出所调解室全部建成。姜堰区在乡镇工业集中区探索建立了小微企业调解平台。

其次,做强专业调解组织。充分发挥专业调解队伍在业务水平、实践经验和调解技能等方面的独特优势,推动人民调解向专业化、职业化方向发展,全市已建立各类专业调解组织670个。其中医患、劳资和交通事故赔偿纠纷调解组织实现全覆盖。劳动人事调解仲裁做法被中组部作为党的群众路线教育示范课件。检察机关涉法涉诉预约服务、司法部门行政接边地区联防联调等经验做法在全省、全国推广;全市交通事故赔偿纠纷调解工作全省第一。海陵区“调解超市”设置征地拆迁、交通事故、婚姻家庭纠纷等12类“柜台”,提供单独调处、联合调处、交叉调处等服务方式,由当事人自主选择调解员,对“疑难杂症”组团“专家会诊”服务。

再次,做优社会调解工作。动员社会力量,推动矛盾就地化解。大力培植和放一大批“名特优”社会调解组织和个人调解室等品牌效应,打造了律师参与调解和信

访接待、“千人老娘舅”调解队伍等调解品牌。海陵区成立了全省首支少数民族调解员队伍,兴化市“朱连调解工作室”入选央视“平安中国”公益性人物专题片(江苏唯一、全国共12位),姜堰区白米镇百岁老人曹逢年近10年来调解纠纷200多起。同时,完善民情恳谈、民意听证、民事调解、民主评议“四会”制度,推广“百姓议事园”、“群众议事团”、“两代表一委员工作室”、“警务理事会”等成功做法,发动和依靠群众就地化解矛盾纠纷。

2014年9月起,在广电台设立“有请老娘舅”调解专栏,创新开展“有请老娘舅”电视调解。这种调解方式由纠纷当事人通过电话求助热线、栏目官方微博、微信公众平台等方式申请,“有请老娘舅”调委会主动介入,在征得双方当事人同意后,共同参与电视调解。调解地点可以在调解室进行,也可以就地进行。调解员每次调解总结形成“老娘舅手记”,经“有请老娘舅”调委会审核后播出。通过以案说理、以案释法,广泛宣传法律法规及有关政策,教育引导广大群众学法尊法守法用法,向真、向善、向美。

3. 落实社会矛盾调解保障机制。首先,调解力量广覆盖。全市7个市(区)、98个乡镇(街道)成立了调处中心,1757个村(社区)全部设立了调解室,成立各类专业调解组织670个,其中医患、劳资和交通事故赔偿纠纷调解组织在全省率先实现全覆盖,一个纵向延伸市县乡村、横向覆盖各区域和各行业调解网络已经建成,做到哪里有人群,哪里就有调解组织;哪里有矛盾,哪里就有调解工作,筑牢了维护社会稳定第一道防线。

其次,创新调解评估机制。推进调解员协会建设,建成了调解组织、调解员数据

库,建立了调解员职业准入、培训考核、选聘任用、等级评定等制度,对调解员队伍实行动态管理、择优汰劣。举办调解工作培训班,制定调解优秀案例发布制度,提升了调解人员素质。健全调解奖励机制,落实调解个案补贴,实行“一案一档一奖”;每年开展“和谐使者”调解技能大赛,以及“首席调解员”、“优秀调解员”、“最美人民调解员”等评选活动,激发了调解活力。泰兴市开展“金牌调解员”创争活动,组织调解业务技能培训14场次参训1213人。姜堰区建立了最美人民调解员评选、优秀调解案例发布、分类培训三项制度。靖江市开展了“四个一”活动(举办一期调解员业务培训班、组织一场调解宣传活动、开展一次走村入户集中排查调处活动、进行一次人民调解质量回访检查),有效提高了调解质量和水平。

再次,改革信访制度。全面推行“阳光信访”,依法解决突出问题。引导群众依法反映诉求、依法维权,依法处理违法闹访行为,维护正常信访秩序。创新群众评议终结信访积案机制,对信访老户、疑难信访案件等,邀请信访人所在区域人大代表、政协委员、法律工作者以及老党员、老干部、老资格的群众代表等,通过信访人陈述、相关部门解答、群众代表评议、无记名投票表决等规则,最后形成书面结论意见,现场告知答辩双方,并全程录音录像,确保公开透明。

最后,推进公正司法。创新受案回执、立案和不予立案回复、破案回告、未破案件回访“四回”机制,开展千人听案评案活动、组织“巡回法庭”、组建社情民意观审团,强化庭审直播、诉讼资产网上拍卖等现代技术手段运用,全市涉法涉诉信访持续下降。

(作者单位:中共泰州市委党校225300)