

完善矛盾纠纷多元化解机制 深化“枫桥经验”海南陵水模式

■ 肖 峰

摘 要 如何把新时代“枫桥经验”发展好、实践好、传承好是以推动政法工作现代化支撑和服务中国式现代化的一个重大课题。本文着眼防范化解基层社会矛盾纠纷，深入基层一线，开展调查研究，系统梳理海南省陵水县创新发展新时代“枫桥经验”的有益探索，在此基础上提出推进社会治理体系和治理能力现代化的若干建议。

关键词 枫桥经验 矛盾纠纷化解 多元化解

一、选题背景

党的二十大报告中提出：“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”。习近平总书记强调，要坚持和发展新时代“枫桥经验”，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动更多法治力量向引导和疏导端用力，加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控，完善预

防性法律制度，从源头上减少诉讼增量。踏上全面依法治国的新征程，我们要深入贯彻落实习近平法治思想，充分发挥新时代“枫桥经验”推进中国基层社会呈现良法善治的独特作用，在立法、执法、司法、守法全链条中发挥法治文明的引领作用。

2012 年，陵水县率先建立以政府购买服务的方式，在 118 个村（居）配备两名专职人民调解员制度，实现全覆盖。探索出了基层社会治理新路子，打造了“枫桥经验”陵水样本，得到司法部、海南省委政法委充分肯定。近三年来（2021 年、2022 年及 2023 年，下同），全县各级调解组织共调解矛盾纠纷 2969 件，调解成功 2886 件，成功率 97.2%。除了专职人民调解员，还有一

作者：海南省陵水黎族自治县县委副书记、政法委书记

支“接地气”的政法力量，那就是全县 610 名网格员。他们就像“陵水的眼睛”，与专职人民调解员一起参与基层矛盾纠纷排查化解，近三年上报矛盾纠纷隐患 2081 件，就地化解 1089 件，及时把矛盾纠纷解决在基层、解决在萌芽状态，成为“枫桥经验”在海南陵水的生动实践。

与“共建共治共享”的要求相比，我们的工作还存在诸多短板和不足。比如，基层政法单位“各自为战”、信息不畅的现象较为严重，矛盾纠纷排查不到位，从而使陵水县民转刑、刑转命的案件呈上升趋势；行政争议化解能力不强，行政败诉率近两年一直处于全省高位（2021 年一审败诉率 57%，2022 年一审败诉率 47.95%），2023 年上半年一审败诉率 20%；近三年万人成讼率居高不下，分别为 2021 年 137.4 件，全省排名 16 名；2022 年 114.4 件，全省排名 12 名；2023 年 116.9 件，全省排名 14 名，均落后于全国、全省平均水平。课题调研组专门到县法院、公安局、司法局等政法单位及部分乡镇进行座谈，向社会发放调查问卷 600 余份，征求和梳理意见建议，其中完善矛盾纠纷多元化解机制方面的问题、意见、建议较多，指向比较集中。因此确定以完善矛盾纠纷多元化解机制为课题，进一步摸清实际情况，找准存在问题，研究制定对策，旨在推动更高水平平安陵水、法治陵水建设。

二、调研中发现的突出问题

（一）“七位一体”机制还不健全

《海南多元化解纠纷条例》明确：“多元化解纠纷工作应当坚持党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”。从调研情况看，

目前排查化解矛盾纠纷仍由党委政府包揽，社会协同、公众参与程度还不高。以行业性专业性调解机制为例，陵水县自 2016 年以来相继设立的道路交通事故、医疗、旅游等十个行业性专业性调解组织大多数有名无实，社会组织、行业主管部门参与矛盾纠纷排查化解较少，近三年仅有县医调委调处医疗纠纷案件 20 件，知识产权纠纷 7 件。交通事故、物业纠纷、劳资纠纷以及市场主体的商事纠纷很少通过行业性专业性调解组织来调处化解。

（二）信访事项呈上升趋势

陵水县各类社会矛盾纠纷集中凸显，农村土地争议、征地拆迁、城区改造、环境污染、物业服务、房地产领域、社会保障等引发大量信访事项。近五年，全县信访机构受理信访事项呈逐年上升趋势，2023 年比 2019 年信访事项增加了 3 倍左右。

（三）基层政法力量“各自为战”

近三年来，陵水县公安局共受理治安案件 6170 起，其中调解 2848 起（含现场调解 2390 起），占治安案件数量比例 31.58%。通过随机抽查案件了解，在上述调解中极少有辖区司法所、基层调解组织参与调处化解。基层派出所也极少向基层组织或所在乡镇反馈接处警情况。基层司法所及调解组织“单线”排查调处的现象较为普遍，缺乏与其他基层政法单位联动，也没有与法官包村驻点、村（居）法律顾问工作很好地结合起来。从调解撤诉、化解行政争议案件与近三年受理的案件占比来看（调解撤诉民事案件 5958 件占三年案件总数比 10.21%；调处化解行政争议案件 58 件，占三年案件比 8.04%），基层派出法庭实行调解专员机制效果也不明显。基层检察室在近年来参与矛盾纠纷调处化解中的角色逐渐弱化，近三年参与矛盾纠

纷调处仅 25 件。

（四）基层矛盾纠纷前端化解能力不足

近年陵水县各类矛盾纠纷集中显现、叠加交织，家庭矛盾纠纷、婚恋情感纠纷引发的民转刑以及因房地产风险引发的群体性事件频发高发。近三年发生命案 11 起，分别是 2021 年 2 起、2022 年 4 起、2023 年 5 起，其中民转刑命案 8 起，均为基层矛盾纠纷或者琐事引发。暴露出基层预先防范和前端化解能力不足，防范能力低，化解效果差。

（五）信息化服务平台重建轻管现象较为明显

陵水县相继设立了社管信息化平台（综治平台）、公共法律服务网络平台、枫桥“e”精灵平台以及调解平台。从调研的情况看，上述信息化平台重建轻管问题较为突出。枫桥“e”精灵平台是县法院牵头于 2019 年逐步在基层设立的专门为法官与基层调解员联动调处打造的调解纠纷信息平台，由于县法院新的调解平台上线应用，自 2021 年以来未再使用。县司法局 2022 年全力打造的集律师服务、人民调解、村居法律顾问、法律援助、公证服务以及行政复议指引等功能为一体的公共法律服务网络平台，2022 年 11 月建成上线至 2023 年 11 月，群众登录次数仅有 210 人次，注册用户仅为 30 户。

三、完善矛盾纠纷多元化解机制的思路对策

针对上述问题，为增强社会矛盾纠纷排查调处化解能力，尽快建立完善行之有效的矛盾多元化解工作体系，应着力从以下几个方面发力：

（一）提高法治政府建设水平和能力，

从源头预防减少矛盾纠纷

1. 完善重大决策稳评机制

当前陵水县重大决策稳定风险评估工作机制流于形式，实用性不足，需要抓紧完善修订现有稳评机制。重点抓前期基础调研排查，明确重大决策引发矛盾纠纷风险的排查调研工作标准，可以采取公示、问卷调查、实地走访和召开座谈会、听证会等多种方式，就决策事项听取各方面意见，为重大决策稳定风险评估提供真实有效依据，从政策和决策的源头预防各类矛盾纠纷，最大限度地减少因政策不完善、决策失误产生的矛盾纠纷和行政争议。

2. 严格规范执法，减少行政争议

一是完善统筹调度机制。围绕征拆、物业、打违等行政争议焦点，加强县行政执法联席会议协调机构的统筹协调力度，以解决行政执法中遇到的重点、难点问题。二是完善监督问责机制。结合纪检监察派驻机制，针对复议阶段答复、举证不及时，以及未及时履行复议决定的情况，定期进行情况通报。三是完善日常规范管理。严格落实行政执法“三项制度”和行政执法规范指引，坚持行政执法活动“管在平常、严在日常、抓在经常”，避免“运动式执法”。

3. 完善信访工作机制，推进信访法治化

贯彻落实《信访工作条例》，在推进预防、受理、办理、监督追责及维护秩序法治化中，将调解与信访工作法治化有机衔接，推行事前申请预警防范、事中介入调处化解、事后回访反馈关怀三段式工作模式，确保矛盾纠纷化解工作贯穿信访事项处理全过程。建立乡镇信访矛盾纠纷排查调处工作例会制度，完善多渠道收集社情民意、常态化排查化解矛盾纠纷机制，及时汇集分析本辖区信访事项情况，对信访事项经常性组织协调、分类

督办及调处化解。

(二) 加强基层基础建设, 筑牢化解矛盾纠纷第一道防线

1. 整合网格资源, 提升网格治理水平

坚持党建引领, 积极推行“多元化参与、网格化治理”体系, 完善乡镇政法委员工作机制, 以乡镇政法委员为统筹, 把党员干部、片区民警和警务助理、包点法官、村(居)法律顾问、专职调解员、社会志愿者、网格长、网格员都整合到网格中, 打通各个“节点”, 采取“线下+线上”的方式收集、梳理, 及时准确把握网格内的信息, 通过派单形式开展矛盾纠纷排查化解和法律服务, 使“网中有格、格中有人、人在格上、事在格中”成为常态。

2. 完善“三调联动”机制

一是推进县、乡、村(居)三级“三调”组织机构建设。县级由司法行政部门牵头, 相关部门共同参与, 完善警调、检调、诉调、访调对接机制; 乡镇设立“三调”工作小组, 由司法所牵头, 其他基层政法单位及调委会等部门参与, 负责配合调解各类矛盾纠纷, 实现有效联动; 在村级建立“三调”工作信息小组, 主要负责各类矛盾纠纷的信息上报。二是加强工作保障力度。统一补贴发放标准, 充分调动基层调解员积极性。依托法官驻村包点、“法律明白人”“法治带头人”培养工程、村(居)法律顾问、法学会首席法律咨询专家机制等, 采取“传帮带”方式, 加强对调解工作的指导、培训和帮助, 提高基层调解队伍综合素质。三是建立调解引导机制。公安机关、人民法院对受理的可调案件, 贯彻调解优先的原则, 先劝导当事人选择人民调解进行处理, 对当事人不愿调解的或经人民调解仍未化解的, 再依法受理。四是落实信息通报和工作交流机制。各级“三调”机

构定期召开例会, 围绕警情、案情、社情以及民情, 加强信息通报和工作协同。

3. 加强行业性专业性调解组织建设

一是健全调解组织。新设消费、借贷等群众生活息息相关领域行业性专业性调解组织, 完善各调解组织运行机制, 实行主管部门指派案件制度, 逐步形成纠纷内部自行解决, 矛盾行业自行处理的“自助式”纠纷处理模式。二是加强队伍专业化建设。按照“三懂一会”(懂法律、懂政策、懂专业、会做群众工作)的标准, 吸收主管部门工作人员、离退休干部、专业技术人员及律师等充实队伍, 搭建专兼结合、优势互补、结构合理的行专调解队伍。三是完善纠纷化解机制。开通网络热线调解窗口, 入驻“12345”政务服务热线、陵水法网以及法院调解平台, 实现行业性专业性矛盾纠纷在线咨询、申请、预约、调解、司法确认“五位一体”服务, 打造行专解纷“快速通道”。

4. 完善基层调处工作体系

一是推行“431”机制。2024年, 在全县范围内建立“431”矛盾纠纷分级化解试点机制, 即对发生的纠纷, 村级至少调解4次, 乡镇至少调解3次, 县级至少调解1次。通过应调尽调、层层过滤、多元解纷, 最大限度把矛盾纠纷稳控化解在基层。二是加强个人品牌调解室建设。按照“成熟一个、设立一个、规范一个”的原则, 坚持立足陵水县矛盾纠纷实际状况和调解员擅长专业领域, 以人民调解、公共法律服务两大职能为主体, 融入普法宣传、心理咨询疏导等其他职能, 打造一批有特色、有活力、有文化、有实效的个人品牌调解工作室, 充分发挥个人调解工作室在排查化解矛盾纠纷中的示范引领作用, 打造“陵和”县域调解品牌。三是建强基层政法单位。推动基层政法单位标准化、

“枫桥化”建设，完善县检察院常态化下访巡访、新警优先补充和司法行政干警下沉等机制，进一步充实基层政法单位人员队伍。同时，以突出司法所调解职能，优化派出所协助化解方式，提升基层派出法庭化解能力，强化基层检察室专门监督指导为抓手，加强基层政法单位矛盾纠纷协作合力，力争把各种不稳定因素稳控解决在基层。

（三）探索基层综治中心新模式，打通服务群众最后一米

1. 整合功能“一站式”运用

推进基层综治中心与网格化服务、矛盾纠纷调处、信访接待、智慧党建等机构整合，集“6+X”功能定位于一体，即政务服务、网格化管理、法律服务、矛盾纠纷调解、信访事项处理以及应急管理六项基本功能，以及教育、文旅、民政、卫生、物业等其他功能，实行一体化建设、一体化运行、一体化管理使用。

2. 整合资源“一站式”服务

建立“中心吹哨、职能部门报到”工作机制，组织信访、派出所、司法、民政、物业管理以及包点法官、法律顾问等相关部门和人员，对群众反映的问题，做到统一受理、分流、调解、督办和反馈，真正让群众“进一家门、办多家事”。

3. 整合平台“一站式”应用

以综治中心为载体，依托社管平台、陵水法网、调解平台、警务通等信息平台，实行统一管理体系、统一网格力量、统一数据采集，提高基层群众对信息平台的知晓率、使用率。

（四）探索试行“2+3+5”工作模式，实质性化解行政争议

1. 打造“两个中心”

出台关于推进行政争议实质性化解制

度，按照行政复议、行政诉讼两阶段，分别在县法院诉讼服务中心和县司法局公共法律服务中心打造“行政争议调处中心”。依托“两个中心”充分发挥法院、司法行政在多元化解中的参与、推动、规范和保障作用。同时，在乡镇综治中心加挂行政争议调解室牌子，积极引入各方力量，加强协商联调，参与各类行政争议的化解，打造一支行政争议多元解纷基层力量。

2. 把握“三个环节”

一是复议化解环节。将调解落实到行政复议全过程，充分运用受理、听证、实地调查等环节，让行政机关及时调整、纠正错误的行政行为，促使当事人撤回复议申请。二是诉前化解环节。在受理阶段，主动向当事人了解案件成因、评估诉讼风险，积极引导当事人选择向行政争议调处中心或者与之相关的行政争议调解室进行诉前调解。对于案情重大复杂、涉案人员众多的行政争议，迅速启动“诉前调解+府院联动”工作模式，区分情况进行处置。三是诉中化解环节。对进入诉讼的行政争议案件，无论具体行政行为是否存在过错，不能简单一判了之，及时指出行政机关、当事人在行政争议中存在的问题，给出一定时间让双方自行纠正，以“诉中”化解的手段，争取行政争议实质性化解。

3. 运用“五项措施”

强化运用法治培训、行政执法监督、复议纠错、行政机关负责人出庭、司法建议“五项措施”，使行政争议实质性化解工作产生辐射效应，切实达到“解决一案、教育一片”的效果。充分利用府院联席会议、执法培训讲座、法治讲堂等方式，提高行政人员法治素养；加强行政执法案件评查力度，落实复议阶段纠错通报机制，及时纠正违法行为；严格落实行政机关负责人出庭制度，使“告

官能见官，出庭又出声”成为常态，切实推进行政机关改进行政执法方式，从源头上减少行政争议；对审理中发现的某一类行政行为普遍存在一些共性问题，及时向行政机关发出有针对性的司法建议，推动依法行政和公正司法有机衔接、效能叠加。

（五）深化基层社会治理，全面提升基层依法治理能力

1. 加强基层法治和德治建设

一是强化乡镇行政执行能力。加强乡镇党委对基层政权建设的领导。依法赋予乡镇综合管理权、统筹协调权和应急处置权，强化其对涉及本区域重大决策、重大规划、重大项目的参与权和建议权。根据实际情况，推行乡镇行政执法公示制度，实行“双随机、一公开”监管模式。二是推进基层治理法治建设。提升基层党员、干部法治素养，引导群众积极参与、依法支持和配合基层治理。完善基层公共法律服务体系，加强和规范村（居）法律顾问工作。乡镇指导村依法制定村规民约、居民公约，健全备案和履行机制，确保符合法律法规和公序良俗。三是加强思想道德建设。培育践行社会主义核心价值观，健全村（社区）道德评议机制，开展道德模范评选表彰活动，注重发挥家庭家教家风在基层治理中的重要作用。组织开展科学常识、卫生防疫知识、未成年人关爱保护、应急知识普及和诚信宣传教育，遏制各类陈规陋习，抵制封建迷信活动。

2. 优化基层普法工作模式

通过完善线上线下立体式普法平台，进一步扩大普法覆盖面和渗透力。充分利用公众号、网格群等线上方式和“双报到”等活动开展法治宣传，普及平安、法律知识，持

续提升公民法治素养，引导形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治氛围。

3. 着力打造共建共治共享格局

发挥网格化管理的辐射作用，完善社会力量参与基层治理激励政策，创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制，以“瓦帮噜”“有事说一声”“板凳课堂”为工作载体，探索推行平安建设公益积分机制。充分利用基层群众人熟、地熟、情况熟的优势，大力开展邻里互助服务和互动交流，以“大家谈”的形式让基层群众参与到基层治理中来，共同解决基层治理中存在的难点热点问题。

立足新时代，启航新征程。当前各种社会矛盾凸显，并呈现矛盾主体多元化、涉及领域广泛化、诉求反映方式激烈化、问题解决复杂化等特点，为推动多元化解方式践行新时代“枫桥经验”、深化社会治理提供了实践空间。化解社会矛盾是一个系统工程，涉及政策方针、法律法规、法治化举措、利益资源分配、权利救济等多方面，需要党委、政府及社会各界力量的广泛参与，协同联动从根源上将社会矛盾化解。新时代“枫桥经验”是在具体实践中不断发展、创新的经验，政法机关作为党和人民手中的“刀把子”，是维护社会稳定的“主力军”、坚守社会公平正义的“最后一道防线”，要统筹政法力量，在兼顾政治效果、法律效果和社会效果的前提下，从完善社会治理体系的各个角度切入，因地制宜，用实践深刻诠释和充实丰富“枫桥经验”的内涵，努力将新时代“枫桥经验”内化成符合海南陵水本地实际的典型创新样本，助推国家治理体系和治理能力现代化。

责任编辑 徐闻彬