

化解社会矛盾纠纷要注重“治病于未病”

浙江大学公共管理学院教授，浙江大学公共政策研究院首席专家 徐 林

摘 要：现阶段很多地方正在大力建设的社会矛盾纠纷调处化解中心虽然对于及时受理和快速解决群众的矛盾纠纷起到了重要作用，但大部分还未能做到从源头上抑制矛盾纠纷的产生，实现“治病于未病”。对此，一方面，应从创新社会治理机制的视角重新定位矛盾调解工作，在社会综合治理的整体框架下建构多元、多层次矛盾调解体系；另一方面，应优化“矛调中心”这一实体的工作流程与机制，引导更多的社会主体参与进来，充分发挥社会自身的力量。

关键词：“矛调中心” 社会治理机制 流程优化 多元主体参与

【中图分类号】D630

【文献标识码】A

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2020.40.005

2020年3月30日，习近平总书记在安吉县社会矛盾纠纷调处化解中心调研时指出：

“要完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，把党员、干部下访和群众上访结合起来，把群众矛盾纠纷调处化解工作规范起来，让老百姓遇到问题能有地方‘找个说法’，切实把矛盾解决在萌芽状态、化解在基层。”浙江省首创的县级社会矛盾纠纷调处化解中心（下称“矛调中心”）在调解社会矛盾纠纷、降低治理成本、提高治理效能方面发挥了重要作用，取得了显著成绩。2020年上半年，全省县级“矛调中心”共接待群众近66万人次，化解矛盾纠纷54.2万件，成功率达94.6%。矛盾调解作为社会治理的重要一环，也应追求实现“共建共治共享”的要求。这不仅需要从社会综合治理的整体框架下重新审视矛盾调解工作以及“矛

调中心”的功能与定位，而且要重新梳理“矛调中心”的工作流程与机制，提升其运行效率，优化其运行机制，从而更好地解决群众“急难愁盼”的问题。

赋权社区，建构多层次的社会治理体系，让社会资源成为预防和化解社会矛盾的重要力量

党的十八届三中全会指出要“创新有效预防和化解社会矛盾体制”，其要义就是要跳出矛盾调解具体工作本身，从建构“社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”的视角审视矛盾调解工作，将其纳入社会治理的整体框架中进行整体性部署。但是，现阶段很多地方正在大力建设的“矛调中心”虽然对于及时受理和快速解决群众的矛

盾纠纷起到了重要作用，但大部分只是被动地接收和处理各类事件，未能做到从源头上抑制矛盾纠纷的产生，更没有“切实把矛盾解决在萌芽状态”，实现“治病于未病”。

进一步而言，在矛盾调解过程中，不能先验地认为政府就是调解的主体，社会就是调解的对象，相反，政府与社会都应该成为调解的主体，尤其要重视社会力量的能动性及其有效性。换言之，应从社会治理的基层单位——居民小区开始，建构起预防和化解矛盾的第一道防线。在这方面，宁波市镇海区招宝山的经验值得借鉴。2012年招宝山街道探索成立了居民“互助站”，通过“众筹、众议、众行、众享”的方式在居民家门口搭建了一个由小区居民自己组成的就近协商事务、解决纠纷、组织活动的平台。具体而言，“互助站”以“家人治家”为理念，让“家人”在“家事”管理中发挥主导性作用，使社区在新的层次上重回“熟人社会”，建构了充满生机而又高效的社会治理综合体。自成立以来，“互助站”在解决居民广泛存在的政府无法顾及、个人无法破解的“微民生”“微需求”方面发挥了重要作用。近年来，这一模式被迅速复制和拓展到整个镇海区，2020年1—8月份，镇海区的居民通过“互助站”解决矛盾纠纷1057件，占全区总量的15.4%；而通过区“矛调中心”调解的案件仅占8.2%。在招宝山街道，居民通过“互助站”解决的矛盾纠纷占比更是超过50%。可以说，将矛盾调解的第一道防线建在居民小区层面，在很大程度上将有助于从源头上预防和减少社会矛盾的产生。

优化流程，分流和疏解矛盾体，提升“矛调中心”实体的运行效率

“矛调中心”被赋予了群众信访和矛盾化解“终点站”的定位，继而对中心的运行效率提出了更高要求，如一站式接收，一窗受理，完善诉调、警调、检调、专调、访调等多条联动机制。如此安排隐含着这样一个前提：中心的来访者必定是需要调解矛盾纠纷的。然而，宁波市镇海区“矛调中心”统计结果显示，2020年1—8月份，在到访中心的群众中，前来咨询的人数占总人数的82.7%、仲裁占比6.4%、诉讼占比5.1%、信访占比3.2%。这些数据有力地说明了很多群众到“矛调中心”的目的并不是调解社会矛盾纠纷。不难预料，如果将“矛调”与“非矛调”的事务都引向无差别受理窗口，很可能会导致其超负荷运行，从而降低工作效率，甚至会滋生更多的矛盾纠纷。

为了提升中心的运行效率、避免矛盾纠纷的堆积与再生，镇海区多措并举，建构了矛盾纠纷的分类疏解闭环。首先，在区镇层面强化政府对跨部门、跨区域、跨层级重大复杂矛盾纠纷的指挥调度。其次，在全省率先推出矛调“网格驿站”，打造基层解纷“500米调解圈”，即发挥网格员信息灵、“人头熟”的特点，助推小微矛盾就地解决。第三，开展“热线调解”（12348法律援助热线和新进的12345调解专线）和“预约调解”，提供“外卖点单+协助派单”式上门调解服务，实现“群众闹心事家里就能调”。很多问题得到即时就地解决，避免了矛盾不断堆积或向“矛调中心”集中。

进一步地,针对“矛调中心”的到访群众,工作人员一方面根据他们的诉求性质,将事件分流至各业务专窗,另一方面在中心内打造了“1+N”的“全自助办理、半自助指导、窗口帮办、全程代办”等亲情服务场景,将办事等候区改造为百姓“会客厅”,营造出“家庭式”等候氛围,并播放宣传片、调解视频,以案释法,不少来访人员通过上述环节对所涉事件有了比较深入的了解,自我化解了矛盾纠纷,取得了意想不到的效果。与此同时,镇海区“矛调中心”积极引导居民自发成立各类社会组织,如平安志愿调解团、“大阿姐”调解团、以退休老人为主体的银辉调解服务团等,这些组织纷纷进驻中心,成为矛盾调解过程中举足轻重的社会力量。

优化社会矛盾纠纷调解机制的启示和思考

社会矛盾纠纷的发生通常有分散特征,解决矛盾纠纷同样不宜“聚”,即单中心或集中化,而应分流和协同。一方面,通过社会治理重心前移和下移将矛盾消解在源头,实现“源头治理和防范”,另一方面,优化流程、疏解矛盾。具体而言,包括以下几方面:

聚焦系统性社会治理机制创新。在顶层设计上要认真审视矛盾调解工作在社会治理体系中的定位以及“矛调中心”的具体功能。研究和调解社会矛盾纠纷需要超脱这一事务本身,转而聚焦于系统性的社会治理机制创新。“系统性”主要体现为坚持标本兼治、坚持协力推进——通过“矛调中心”的

运行实现“治标”,抑制矛盾纠纷的扩大与扩散;依托社会治理体系的优化“治本”,从源头上预防和减少社会矛盾的产生。延续这一思路,可以将“矛调中心”定位为社会治理综合服务中心,并致力于将其建设成为社会治理共同体建设的实践载体。更详细地说,中心应遵照多元主体协同参与的社会治理体系逻辑,做到各方“有责、尽责、享有”,否则就有可能因考核压力而陷入单向管控和刚性维稳的窠臼。更进一步,中心的建设还需坚持因地制宜,避免整齐划一,既要设定规定动作,也要允许自选动作。例如,宁波市招宝山街道的基层社会治理水平相对较高,社会矛盾纠纷本身就较少,并且居民自治力量相对较强,能够有效化解这些矛盾纠纷。因此,其“矛调中心”布局就充分凸显了居民自治的特色,更多地依靠居民自治组织和志愿者来化解矛盾。

优化“矛调中心”内部运行流程,强化分流和引导。优化“矛调中心”内部运行流程是提高矛盾调解效率的关键,而运行流程的优化必然要建立在精准了解和把握公众需求的基础之上,同时要用辩证的观点抓稳定,具体分析和区别对待各种不同性质的矛盾。各地应坚持每隔一段时间对特定时限、范围内的各类案件进行回顾、梳理和聚类分析。各县级中心之间亦可定期召开线上或线下研讨会,根据综合研判的结果,明确公众实际诉求,并以此为基准推动矛盾纠纷调解的分类、分流。例如,宁波市镇海区对来访人员的需求和矛盾纠纷特点进行了深入调研和分析,因地制宜地采取了如下布局:在大厅内设置咨询台,根据来访者的实际情况进

行分类引导；在给予专业调解之外，提供咨询、法律援助等公共服务，通过相关知识的普及，提高公众的政治素养、法治精神和自治自觉。需要强调的是，公众的政治素养、法治精神和自治自觉是习得的，而非灌输的。因此，我们不应照搬传统的宣传策略，而需要不断让公众融入矛盾纠纷调解的实践，如中心可在调解成功后将具体过程、结果和依据以简明的方式传递给当事人，以此类方式促使公众更主动、积极地参与到矛盾纠纷的讨论和解决中，并且更加关注经济、社会中的热点焦点问题。

以数字技术为动力，助推矛盾纠纷调解迈向“智治”。社会治理体系的优化与矛盾纠纷效率的提升均离不开数字技术的广泛应用。党的十九届四中全会将科技支撑纳入社会治理体系的构成部分，这就标志着大数据、互联网等智慧化治理手段、工具已成为开展社会治理的核心要件。毋庸置疑，在矛盾纠纷调解中，数字技术的应用对于政府部门间的协同合作、“政府—社会”关系的可持续发展大有裨益。这方面亦可参考宁波市镇海区“矛调中心”的做法实践：专门设立指挥研判区，建成矛调“全域治理大脑”，实现研判会商和数据赋能；依托社会治理大数据分析研判模块，综合应用在线矛盾纠纷多元化解平台、“移动微法院”“浙里调”等平台信息，完善全区矛盾纠纷大数据库，为推动风险提前预防化解提供了信息化支撑，做到了“问题早发现、矛盾早解决”。当然，在充分利用智慧治理优势的同时，也不能忽视对个人隐私的保护、对伦理道德的考量，这不仅需要在制度、法律层面

予以规范，明确界定科技的创新和应用边界，还需要在严格保密与灵活使用之间取得适当平衡。

发挥人民群众的主体力量，为矛盾调解提供有效支撑，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制。镇海区及招宝山街道的实践表明，人民群众能够在矛盾调解过程中发挥至关重要的作用。镇海区积极与高校、老干部局展开合作，广泛吸纳学生和退休干部力量；同时，与区法学会、团区委、工商联、区妇联等合作建立“金石榴女律师维权工作站”“区法学会专家调解工作室”“民营企业解忧专窗”等机构，为调解不同类型的群众纠纷提供专业建议。各地可效仿镇海区的做法，聘请有能力、有意愿的社会成员担任民间调解员，大力激发和支持公益性、服务性、互助性社会组织，行业协会，群团组织等多元社会力量承担起公共责任。其中，不同类型的非政府组织应重视解决专属领域、行业内的矛盾纠纷，防范各自领域内的矛盾纠纷演变为恶性群体事件。同时，作为主导者的政府也应建立健全合理有效的激励机制，如将各类组织参与调解的情况纳入注册登记程序、年检年审内容、等级评估和政府购买服务条件范围，更好激发社会组织参与矛盾纠纷调解的主观能动性。^⑥

责编：罗婷 / 司文君