

市域社会治理中社会矛盾化解机制研究

李林启

摘 要 | 市域社会治理是国家治理的基石之一，从治理目标来看，市域社会治理的直接目标是化解市域社会矛盾、解决市域社会问题。市域层面的社会矛盾是社会具体矛盾在市域的具体体现，其具有矛盾主体多元化、矛盾形式多样化、矛盾调处困难化等特点。市域各级政府积极探索，采取有力措施，有效地化解了大量社会矛盾，创造了行之有效的地方经验，促进了社会和谐稳定。然而，由于缺乏系统性考量，加之各主体在意愿、能力上的差异，现有社会矛盾化解机制仍存在诸多实践困境。市域社会治理中，要实现有效化解社会矛盾，必须构建多元协同的社会矛盾化解机制，要联调联动，确保多元化解主体共同发力；加强协同，实现人民调解功能全面发挥；整合资源，实现行政复议功能充分发挥；夯实基层，保障司法解纷功能有效发挥；完善制度，全方位深层次化解社会矛盾。

关键词 | 市域社会治理；社会矛盾；化解

作者简介 | 李林启，河南原阳人，法学博士，河南师范大学法学院教授，硕士生导师。

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



市域社会治理是国家治理在市域范围的具体实施，在国家治理中具有承上启下的枢纽作用^[1]。市域社会治理体系是党委领导下政府和社会共建共治共享的制度体系，包括一整套紧密相连、衔接协调的体制机制和制度安排。构建市域社会治理现代化体系，创新政府社会治理机制是龙头，完善社会自治机制是基础，健全社会矛盾化解机制是保障^[2]。从社会矛盾化解的特殊作用看，市域是观察各类社会矛盾纠纷的晴雨表，也是坚守安全稳定底线的主阵地，更是满足广大人民群众新时期新需求的大平台。市域社会治理中社会矛盾化解做得怎么样，

事关国家顶层设计的落地落实，关乎市域社会的稳定和谐，更是党和国家长治久安的重要保障。本研究报告通过全方位实证研究掌握和了解到的相关数据，完整呈现和客观描述市域社会治理中社会矛盾化解的实际运行状况，从中发现真问题，对问题多角度做出回应；结合实证调研的资料和数据，进行

[1] 陈成文、张江龙、陈宇舟：《市域社会治理：一个概念的社会学意义》，《江西社会科学》2020 年第 1 期。

[2] 许晓东：《当前基层治理存在的突出问题与治理路径》，《国家治理》2020 年第 26 期。

必要的理论反思及提升,对市域社会治理中社会矛盾化解机制的完善提出有针对性地措施。

一、市域社会治理中社会矛盾的特点

市域实践层面的社会矛盾是社会具体矛盾在市域的具体体现。现代化的转型速度之快,再加上政治经济社会结构的重新构建致使矛盾呈“井喷”式的扩散,以类型多样、数量之多为主要特征。引起这种社会矛盾的实质原因大部分还是与主观方面的体制机制不完善、发展不均衡不充分有关,其次就是一些客观因素,比如说历史原因遗留下来的宗教冲突、民族矛盾等,但从问题的根源分析,还是由于分配问题所带来的后果^[1]。就市域社会矛盾的基本特点而言,主要有矛盾主体多元化、矛盾形式多样化、矛盾调处困难化等几个方面。

(一) 矛盾主体多元化

过去单一的自然人之间的矛盾,是矛盾纠纷的主要主体,随着社会的发展,现在矛盾纠纷的主体越来越多,以多样化的形式出现在我们眼前。除自然人可作为矛盾主体以外,法人、团体及其它组织也有涉及,甚至时候还涉及相关行政机关。具体可体现在:第一,日益复杂化的矛盾纠纷主体,在各类矛盾纠纷中,主体涉及各行各业的不同群体,既有失地农民、被拆迁居民,也有下岗失业人员、企业退休人员等;既有个体经营者、军转企人员、企事业单位人员,也有购房户、事故死者亲属、出租车司机等。第二,矛盾纠纷主体的群体性特点日益突出,牵涉到的矛盾纠纷面也愈来愈广,不同的利益要求和群体认知存在于不同的群体中,利害关系相同的社会成员会对共同利益问题产生共同的想法,这是群体性特点突出的原因所在^[2]。从分析问题的角度而言,急性性群体事件的形成大多是因为社会内部矛盾经时间的积聚、沉淀,通过积累、酝酿达到局部对抗阶段的矛盾。这些群体性事件往往是以一件具体的事情为导火索而引发,迅速达到一发不可收拾的状态。我们知道,群体性事件涉及诸多的利益主体,一件不达其心,就会容易使公众产生逆反心理和“骨牌效应”。如果处理不妥当,就会很大程度上影响市域社会治理的效果,进而破坏当地经济社会的发展。

群体性事件的发生,往往具有规模性、聚合

性、组织性的特点。人们会以请愿或间接对抗的形式,抱着“法不责众”的心理,直接聚集到党和政府或相关部门的驻地,寻求自身利益的维护或者解决^[3]。在此期间,由于存在着各类繁琐复杂的矛盾纠纷,往往会出现过激行为。有的本是一些过小的个人纠纷,但是由于庞大群体介入,就会使火苗越烧越旺,最后出现一些严重的群体性事件。近年来,市域范围的群体性事件已屡见不鲜,规模在不断扩大,时间在持续增长,程度在愈演愈重。有时候再加上有的部门在处理一些重大矛盾纠纷时方法并不妥当,从而使公众产生错误的认知和观念,认为“不闹不解决”,如果这些看似棘手的问题和纠纷就会像“毒瘤”一样,如果得不到重视,不采取治愈措施,就会蔓延全身腐化身体,同理,就会加剧社会矛盾,危及社会稳定。

(二) 矛盾形式多样化

我们知道,矛盾往往以复杂多样化的形态存在,特别是经济社会的快速发展,矛盾纠纷由单一走向复杂,过去七八十年代的社会形态相对简单,主要以家庭矛盾和邻里矛盾为存在形式,而如今,随着经济形态的转变,以房屋产权、拆迁补偿、征地、劳动社保、经济纠纷、环境污染等多种矛盾纠纷存在。随着人们文化素质的提升和法律意识的增强,矛盾由以往的家里长短逐步发展到注重权益的保护等实质性问题上来^[4]。这些矛盾纠纷体现在思想文化、政治经济、社会生活、民族宗教等各个领域以及这些领域的诸多方面。根据对不同群体的调查显示,征地拆迁(59.15%)、劳动纠纷(43.07%)、邻里纠纷(35.69%)等是当前比较突出的社会矛盾(详见图1)。社会矛盾涉及多个领域,呈现出“网罗”式的复杂格局,如:

[1] 潘修华:《社会组织参与社会矛盾化解探析》,《理论探讨》2016年第2期。

[2] 杨磊、许晓东:《市域社会治理的问题导向、结构功能与路径选择》,《改革》2020年第6期。

[3] 周振超、侯金亮:《市域社会治理法治化:理论蕴含、实践探索及路径优化》,《重庆社会科学》2021年第8期。

[4] 黄新华、石术:《从县域社会治理到市域社会治理——场域转换中治理重心和治理政策的转变》,《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2020年第4期。

简单的就业和失业所引发的矛盾,我们可试想:何原因导致此问题的出现呢?难道仅仅与高校的专业培养和个人求学有关吗?并非如此,其实也与当前我国的经济发展模式、速度、层次和产业有关,当然也与国家的相关经济发展对策、就业政策有关,也与社会提供的就业便利方式有关,如:就业渠道和就业保障。由此可见,市域层面社会矛盾的冲突并不是某个领域单方面的问题,需要全面地系统地把握,综合性地运用辩证法的思想进行诊断,以找到问题的根源。

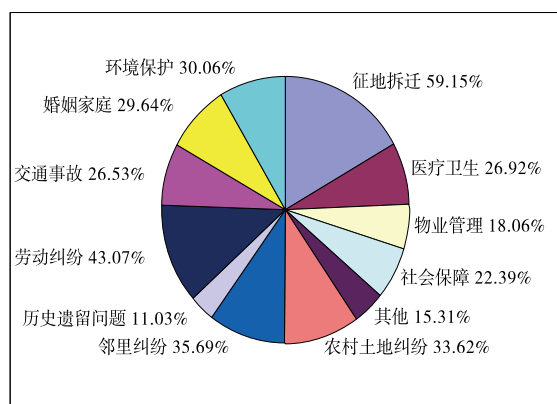


图1 各类社会矛盾占比情况

首先,一般的传统民事矛盾纠纷以家庭矛盾、邻里矛盾等为存在形态而大量地存在^[1]。社会在现代化转型的过程中,由于不断深化改革开放思想,体制也跟着向有深度的方向发展,体制带动了经济的快速提升以至于出现了大批人口跨区域流动和迁移,人们生活水平和生活品质的提高,使人们把个人追求重点地放在自我感受和自我价值的实现的方面,对婚姻的态度以及家庭功能的认知在逐步地退化,再加上人口流动的过于频率,不免会造成婚姻破裂,出现大量低单亲家庭和再婚家庭,由此就会涉及一系列的子女抚养、家庭赡养等问题^[2]。城市化的进程在不断推进,传统的邻里关系逐渐因为这种社会结构的变动而面临解体的格局,邻里矛盾也大多数存在于新型的社区关系中。新型社区中,邻居之间缺乏沟通就会缺乏信任,造成邻里关系冷漠,出现各家自扫门前雪的尴尬境况,易会因为一些日常小事而诱发矛盾冲突。在新型的社区关系中,家事、侵权、财产、宅基地、名誉、消费、物业纠纷等方面是邻里矛盾存在形态。

其次,注重自我保护和维护自身权益等问题的矛盾日益增多。如以资源配置的不均衡导致的矛盾尖锐,与我们日常生活中的基本医疗保障、失业保险、教育资源、社会救济存在着巨大的城乡区域差距^[3];城市化的日益推进,“留守”现象日益突出,空巢老人、空巢儿童在山村地区比比皆是,后来为解决此问题,就有很多务工人员拖家带口来到城市,之后又出现了一系列的问题,如务工子女的就学难,“失地农民”向市民身份的转换难,企业改制、产业调整导致人员转岗专业难等问题;公权力在行使过程中所牵制的矛盾突出,有关部门在处理一些矛盾纠纷的时候,由于对政策的把握不准或处置不当,引发矛盾纠纷,主要体现在土地流转、征地拆迁、企业改制、城市管理执法、工商管理等相关联度大、政策性强的矛盾纠纷中^[4]。

(三) 矛盾调处困难化

当前的社会矛盾呈现出“网格”的形态,因为其涉及政治、经济和生活的各个方面,再加上市域层面矛盾纠纷的夹击。我们知道,市场经济最显著的特征就是盈利,换句话说就是追求利益最大化,但是随着社会环境变化速度之快,我国很多体制机制方面并不能适应当前局面的发展,但是人们对利益的追求丝毫不见减退,且比任何时候都强烈。不管矛盾呈现多么复杂不可调的局面,通常也就是涉及当事人之间的根本利益,从市域层面上讲,土地征用、房屋拆迁、医疗保障、养老保障这些无不围绕“利益”二字展开。

为了使自己的经济利益最大化,加之各类矛盾事关当事人的基本保障问题,当事人对自己的诉求持“势不罢休”之态度。于是就会出现当事人用尽上访、集访等各种手段来争取自身的权益最大化,这样一来就会导致参与矛盾纠纷的主体人数加增,

[1] 刘爽:《基层社会治理面临哪些突出难题》,《人民论坛》2017年第2期。

[2] 刘碧莹:《新媒体时代下的基层社会治理策略》,《产业与科技论坛》2022年第1期。

[3] 许晓东、芮跃峰:《市域社会治理现代化:体系建构与路径选择》,《社会主义研究》2021年第5期。

[4] 成伯清:《市域社会治理:取向与路径》,《南京社会科学》2019年第11期。

影响范围宽广,解决难度也随着变大。而有些矛盾纠纷的存在解决程序颇为复杂,是因为所论及的根源性问题牵涉面广且没有政策方面的支持,这时候,基层难以解决,往往是通过上级机关出台相关政策或进行统筹协调才能解决。同时,部分群众法制观念并不强,所提出的要求与反映方式交织在一起,认为只有以越级信访和聚众闹事的方法才能给上级领导和机关造成压力,其实是加剧了矛盾,使本来能在基层通过协商的方式或者利用法律程序解决的问题演变成了上访、集访等问题。特别是涉法涉诉的一些信访案件,有的要经过几级法院判决多次,很多案件是终审判决或者再审判决后,当事人仍然纠缠不休,不考虑法律权威,接着反复上访,各级政府部门接到上访后只能通过安抚、关爱、说服、困难救助的方式予以处理和把控。这种方法的处理并不能从根源上解决问题。在一些矛盾冲突多的地方,旧的矛盾并没有解决,新的矛盾又层出不穷。这样的话,一层是旧有的遗留问题,一层是新的疑难问题,这种层层问题的叠加,就会加大矛盾纠纷处理的难度系数。

二、市域社会治理中社会矛盾化解机制的现状及其困境

在社会治理体系的视角上,市域层面较为完备,其不仅具有解决社会各类矛盾的大量资源,还具有解决矛盾的较强能力,因而,市域是将矛盾纠纷解决在基层的最直接的治理层级,也是最有效力的治理层级,处于推进国家治理现代化的最前线。近年来,市域各级政府积极探索社会矛盾化解方法,多措并举,使得大量社会矛盾得到有效化解,促进了市域社会的稳定和谐。同时,我们应该看到,由于缺乏系统性考量,加之各主体在意愿、能力上的差异,现有社会矛盾化解机制仍存在诸多实践困境。

(一)市域社会治理中社会矛盾化解机制的现状

传统的社会管理中,对于社会矛盾的解决是自上而下的,多以各级政府行政为主体,以司法为手段。中共十八届三中全会提出,创新社会治理体制,改进社会治理方式,必须坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良

性互动^[1]。在矛盾化解实践中,初步形成了人民调解、行政复议、诉讼等为主、多种解纷方式并存的社会矛盾化解机制,这种机制设计在市域社会治理矛盾纠纷化解中发挥了积极作用,调查结果亦证明了这种矛盾化解机制的合理性(详见图2)。

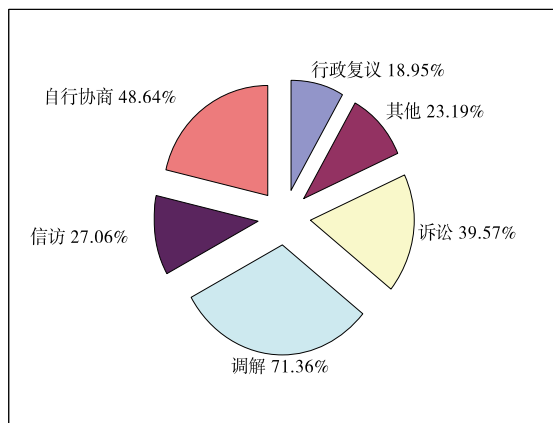


图2 各种矛盾化解方式有效性占比情况

1. 人民调解是化解矛盾纠纷的第一道防线

人民调解是消除纷争的一种群众自治活动,它是我国法律所确认的一种诉讼外的调解形式,也是解决纠纷、化解社会矛盾和维护社会稳定的一项法律制度^[2]。人民调解制度是中国共产党充分吸收民间调解先进经验而创造出的具有中国特色的纠纷解决机制,被许多国家赞誉为“东方一枝花”。在诸多纠纷解决机制中,人民调解作为诉讼外的非公权力纠纷解决机制而存在具有重要价值,它以自治为基础,具有程序简单、方法便捷、源头预防、公益性等特点,在化解矛盾纠纷的过程中注重情理法相结合、注重对当事人进行心理疏导和人际关系的修复。相比行政性和司法性调解大量的成本、时间和精力投入,人民调解制度所具有的明显优势更能促进纠纷解决功能的高效发挥。人民调解是国家倡导实行,依靠社会自治力量进行纠纷调解的一种社会救济手段,一方面,人民调解组织扎根基层,能够及时高效地了解矛盾纠纷发生的实际情况、事态

[1] 高博:《论市域社会治理中的德性司法》,《江西社会科学》2021年第1期。

[2] 苏力:《关于能动司法与大调解》,《中国法学》2010年第1期。

发展、矛盾特点,更好地进行矛盾纠纷的预测、防范和治理,防止矛盾纠纷升级恶化,避免给纠纷当事人和社会造成更大伤害。另一方面,人民调解组织为双方当事人免费提供服务,与其他收费的调解渠道相比,这为当事人化解矛盾纠纷节省大笔开支,降低了调解成本。同时,人民调解方法多样、调解地点灵活,占用较少社会资源化解大量民间矛盾纠纷,节约了行政成本和司法资源^[1]。此外,我国的“厌讼”传统,使当事人不愿“对簿公堂”。由此可以看出,人民调解在理论上仍然是当今中国解决矛盾纠纷的首要选择,实践中,三分之二以上的当事人也认为调解是解决矛盾纠纷的最有效方式。在当事人不愿意通过调节解决矛盾纠纷的案件中,原因主要有调解人员的专业水平,案件分歧太大,当事人意气用事、只想通过诉讼争口气、收费问题等方面,同时对于调解协议的可履行性也存在较大顾虑。其中,案件分歧太大是当事人不愿意调解的最主要原因,占比为73.58% (详见图3)。目前,全国共有人民调解组织78.4万个,其中行业性、专业性人民调解组织4.5万个,人民调解员385.2万人,其中专职调解员54.7万人,调解组织在全国城乡社区实现全覆盖。近五年来,人民调解共排查矛盾纠纷1472万次,化解矛盾纠纷4646万件,其中单2016年就化解各行业、专业领域的各类社会矛盾纠纷140.2万件,涉及劳动争议纠纷(30.5万件)、医疗纠纷(6.3万件)、环境污染纠纷(6万件)、道路交通纠纷(73.6万件)等领域。人民调解把大量矛盾消除在萌芽状态,把纠纷化解在基层,筑牢了维护社会和谐稳定的“第一道防线”。

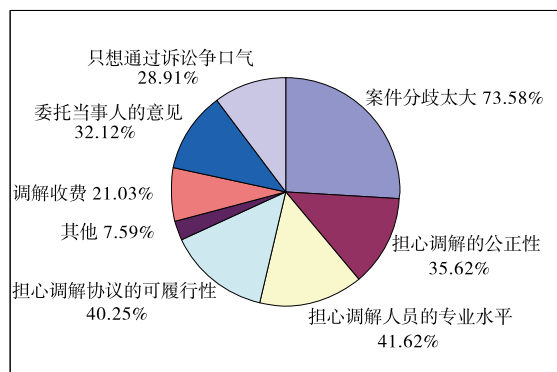


图3 当事人不愿意参与调解原因占比情况

在市域社会治理社会矛盾化解中,人民调解遵

循着“纠纷发生—纠纷筛选—纠纷分流—纠纷处理—纠纷预防—重点监管”的工作流程。生活中人之往来发生矛盾纠纷无可避免,通常情况下,当事人之间会沟通化解。但是,当纠纷牵涉范围较广、矛盾深入激化时,当事者无力消解,就需要第三方参与调解,这就是纠纷的筛选。根据纠纷性质及其所涉利益,进行纠纷分流,然后再进行针对性地纠纷处理。最后,将解决纠纷过程中的既往材料参考、矛盾起因经过、相关案情对比等数据分析总结,就可为今后的纠纷预防提供数据来源,进而实现有重点的监管^[2]。人民调解员在人民调解中占有重要地位,无论是矛盾纠纷的化解过程,还是纠纷的预防和监管,都离不开熟悉当地风土人情、具有丰富调解经验的人民调解员所具备的洞察力和执行力。正是基于我国人民调解特殊的调解方法和流程,使得我国基层中大量的矛盾纠纷都被人民调解员所消解,调解员在维护一方基层稳定,排查矛盾纠纷,防止纠纷转化方面具有显著作用,在一定程度上承担了“政府维稳员”的角色。目前,新乡市全市134个乡镇(办事处)、2907个村(社区)成立了调解室,市县两级297个行政机关挂牌成立了调解中心(室),全市98个企业、72所中小学、5所高校、6所医院、4个大型商场、13个市场、31个行业都建立了调解组织,基本实现了市、县、乡、村“四级”调解组织全覆盖,为实现市域社会治理矛盾纠纷源头化解奠定了良好的社会基础。

2. 行政复议是缓解官民争议的“解压阀”

当前,市域社会治理过程中社会矛盾日渐凸显,随之而来的是各种行政纠纷不断增加,解决难度也日益增大。行政复议制度是以法律形式建立起来的行政机关内部的监督和纠错机制,行政复议制度的运行自有一套法定程序,又被称为官民争议的“减压阀”。行政复议制度兼具行政监督、行政救济和行政司法行为的特性和属性,是有效预防和化解社会矛盾的重要途径,对于监督和维护行政主体依法

[1] 凌波:《市域社会治理现代化视野下多元解纷机制的完善——以江苏省苏州市为例》,《上海法学研究(集刊)》2021年第14卷。

[2] 曹磊:《市域社会治理中的司法贡献——以J市法院行政审判大数据应用为例》,《云南大学学报(社会科学版)》2020年第6期。

行使行政职权,保护相对人的合法权益,增加政府的公信力等均具有极其重要的作用。

行政复议相对于行政诉讼等相关制度在审查广度与深度、专业性、经济性方面具有自身的比较优势。首先,权利救济的专业、全面、彻底、效率。在行政复议中,复议机关在复议过程中的审查范围不单单局限于申请人的复议请求,还包括了与此相关联的其他行政行为甚至于包括了与申请人的复议申请有联系的民事纠纷,这样的审查模式更好地体现了行政复议权利救济的全面性及彻底性。在实践中,申请人与被申请人在行政行为的合法性上不存在争议的情况时有发生,此时,复议机关通过审查其行政行为的合理性而使申请人的权利得到了有效的救济,此外,行政复议也十分重视对善后问题的处理,这样的审查机制和处理模式使得权利救济更为彻底。行政复议通过被申请人的自行纠正程序,使得申请人的权利救济目的和复议机关的内部监督目的都达到了直接的实现。其次,行政复议在内部监督方面具有较大的优势,使得个案监督的实现水平更高、程度更深。行政复议由于存在申请人的主动参与、复议程序的约束、后续司法审查的压力等诸多限制,监督的可实现性、深入性有了更广泛的保障^[1]。复议机关注重分析行政复议案件中存在的共性问题,积极与相关业务部门进行沟通和协调,共同制定出具体的解决方案。

行政复议的审查范围十分广泛,涉及诸多行政管理领域。市域社会治理社会矛盾化解中,各级行政机关畅通行政复议渠道,提高办案质量,使行政管理相对人主动选择行政复议解决行政争议,行政复议案件数量持续增长。在办案中,各级行政复议机构按照规范化建设的要求,不断改进审理方式,扩大听证审理范围,坚持有案必查,有错必纠。不断创新工作方式方法,运用调解和谐化解矛盾纠纷。各级行政复议机构积极探索调解、和解等方式,推动争议实质性化解,行政复议化解行政争议的主渠道作用开始显现。统计表明,截至2018年底,全国各级行政复议机关收到各类复议申请共计226万件,经审查立案199.7万件,立案率达88.36%,经审理结案186.4万件,结案率达82.48%。其中作出撤销、变更确认违法等共26.6万件,直接纠错率为14.3%。同时,通过行政机关自行纠错,由行政复议机关组成调解或双方达成和解的达到17.7万件之

多,占整个案件总数的9.5%。经行政复议后有大约70%的案件都实现了“案结事了”,申请人的权益也得到了很好的维护。需要注意的是,随着人们法律意识和法律观念的强化,也使得行政复议的行政行为种类更加多样化,由过去单一的行政处罚向行政许可、行政确认和行政不作为等行政行为延伸。然而,在现实生活中,行政争议的化解仍然呈现出“大信访、中诉讼、小复议”的局面,行政复议也并没有得到百姓充分的青睐。调查显示,只有不到五分之一(18.95%)的当事人认为行政复议是最有效的矛盾化解方式(详见图2)。

3. 诉讼是解决矛盾纠纷的“终点站”

司法在市域社会治理体系中具有十分重要的地位,从社会治理的角度看,国家必须为冲突化解提供渠道、为受损正义提供救济。在诸多的纠纷解决机制之中,司法机关就担负起了“纠纷终结者”的神圣职责。从纠纷解决体系上看,相比起和解、调解、仲裁、公证等诉讼外纠纷途径而言,诉讼是解决纠纷的最后手段;从纠纷解决效力上讲,司法机关作出的生效裁判需具有权威性、安定性、终局性,司法裁判的既判力理应得到尊重,生效裁判须予以执行;从职能定位上讲,司法是捍卫社会公平正义的最后一道防线。诉讼由于公权力的介入,使得矛盾纠纷的解决更具权威性和终局性^[2]。诉讼相比于调解而言,在形式上更为严格,裁判者的法律素养更高,且更具有强制执行力,从而使矛盾纠纷解决得更为彻底。当前转型期社会背景下,越来越多的矛盾纠纷以诉讼的方式涌入法院。与此同时,伴随着司法体制改革的深入推进,入额办案法官数量进一步减少,法官办案压力不断增大。面对种类繁多、数量激增的矛盾纠纷,通过对司法裁判终局性、权威性的尊重来捍卫安定有序的社会环境具有重要的现实意义。

面对越来越多的矛盾纠纷涌入法院,新乡市中级人民法院积极探索推进纠纷解决体系多元化、智能化、法治化,充分发挥司法职能作用,不断提升

[1] 张世光:《行政检察视角下的市域诉源治理——以H省X市检察院生效行政裁判结果监督案件为样本》,《人民检察》2020年第13期。

[2] 张一雄:《多元纠纷解决背景下我国行政诉讼调解制度之构建》,《江海学刊》2018年第6期。

多元解纷水平。2017年6月22日,新乡市委政法委在新乡中院举行“新乡市诉调对接多元化解中心”揭牌仪式,标志着新乡在全面深化改革、创新社会治理方式上迈出了关键一步。诉调对接工作开展以来,共分流案件61680件,调解成功21349件,调解率34.61%,诉调对接多元化解工作成效显著。其中,2019年上半年,诉调对接多元化解中心共分流调解案件14410件,调解成功4612件,调解率32%,进行司法确认881件,有力地发挥了支持调解、提升效率的作用。新乡中院响应国家政策的号召,将科技强国,网络强国的口号落到实处,在纠纷解决机制中采用人工智能、大数据、云计算等技术手段,建设“智慧法院”,实现“从线下到线上”转型升级,不断丰富多元化解纷机制的技术应用广度、深度和力度,提升纠纷解决体系的智能化水平。2019年5月23日,新乡市首家道路交通事故“网上数据一体化处理”平台在辉县正式投入使用,将大量相关的网络信息云集于该平台,使得各个政法部门能够随时随地实现数据资源的融合共享,实现各类调解资源线上跨界融合与共享共用,提升解纷速度。此外,两级法院还依托“人民法院在线调解平台”,引入各类调解组织和调解员入驻,为当事人提供在线咨询、调解、类案推送、诉讼分析评估等全天候、普惠式的网络司法调解服务。新乡中院还积极运用司法裁判大数据,动态分析研判纠纷多发易发领域、社会管理薄弱环节以及经济运行中出现的新情况、新问题,为党委政府决策提供依据,提高社会治理精准度^[1]。

面对日益增多的矛盾纠纷,各地法院因地制宜,积极探索具有各自特色的多元解纷机制。如安徽合肥中院将党的领导作为推动诉源治理的根本保证,“请进来”和“走出去”相结合,完善城市和乡村多元解纷网络。深化“专业+行业”“调解+速裁”“线上+线下”解纷资源融合,畅通多元解纷渠道。当地政法委、法院联合出台多元解纷工作考评实施细则、调解案件补贴发放办法,完善综治考评和经费保障机制。^[2]合肥蜀山法院在法院主导下建设“一站式”纠纷解决平台,诉调对接中心同时挂“合肥市蜀山区矛盾纠纷多元化解中心”牌子,中心实现了与市律协、市医调委、市保协会、市造价协会、区司法局、区住建局、区维稳综治办、省商会调解中心所等9家单位共建对接平台,由“区便民服

窗口”统一管理,纳入区委目标考核,为一站式多元解纷平台提供了模式借鉴。安徽滁州中院积极发挥行业调解组织优势,参与解决调处。^[3]滁州市成立工商联(总商会)人民调解委员会,市工商联总商会在各个基层法院均设立派驻工作站,派驻专职调解员进行调解,化解大量商事纠纷。在诉源治理方面,依托人民法庭构建“一庭五所”联动机制,推动诉前调解工作在基层法庭中顺利开展。凤阳法院小岗法庭建立“重大事项咨询议事平台”,提前介入重大利益调整事项,源头预防纠纷,为乡村诉源治理提供了经验启示。浙江诸暨中院推动诸暨市委市政府出台推进在线矛盾纠纷多元化解平台建设实施意见,由政法委牵头推动解纷资源的线上整合,实现矛盾纠纷线上线下联动化解。法院积极争取党委政府主导,结合两个“一站式”建设要求,依托在线矛盾纠纷多元化解平台(ODR平台),构建极具特色的“分调裁审”新格局“区块e解”^[4]。浙江普陀法院积极争取当地党委政府支持,推动形成“社会调解优先,法院诉讼断后”的新时代解纷格局。区委设立具有独立编制的社会治理综合服务中心,安排15个相关部门成建制入住,法院将诉讼服务中心设置在中心,实现诉调资源全面整合。中心实行“一个窗口受理”“一个平台流转”“一个体系解决”,整合投诉举报、网格平安等10个系统平台功能,引导纠纷通过综治、司法、信访、行业调解、律师调解等解纷力量先行化解。

(二) 市域社会治理中社会矛盾化解机制的困境

近年来,随着经济的发展,社会阶层分化日益严重,利益冲突日益增多,社会矛盾也随之衍生出

[1] 新乡市中级人民法院:《新乡市中级人民法院关于完善和改进人民法庭工作职能的方案》, <http://hnxxzy.hncourt.gov.cn/>, 访问日期:2022年2月20日。

[2] 韩冰:《深入学习贯彻习近平总书记关于政协委员会队伍建设重要论述——以合肥市政协创新开展“双联双创”活动为例》,《中国政协理论研讨》2018年第3期。

[3] 张劲俊、陈飞:《合肥市蜀山区基层社会治理体制改革回顾与前瞻》,《中共合肥市委党校学报》2016年第6期。

[4] 林延斌、刘仁春:《“枫桥经验”:推进市域社会治理现代化的路径研究》,《中州大学学报》2021年第3期。

一些新特点,其中包括失范性和非程序化特点。市域层面的社会矛盾化解应放在市域社会治理的整体当中,整合利用多种途径和手段,充分调动各方面社会资源,增加各处联动性,而不能将它们孤立开来。在当前的实践中,正是因为无法系统地规范与联动矛盾化解机制的多种办法,此前的社会矛盾化解机制有时并不能及时起到作用,主要体现在化解主体过于分散、化解手段过于简单、化解程序过于随意及化解目标过于单一等方面,导致市域社会治理现代化要求不能完全落实。

1. 社会矛盾化解主体的分散化

在市域社会治理发展的过程中,我们国家应当勾勒出以“大调解”为根基的社会矛盾化解机制的雏形,并不断推进多元化矛盾纠纷化解体系,这一机制的重要特点便是“整合资源、协调联动”。首先,由政府部门主导负责,司法行政部门在法律方面具体指导,其他相关部门参与其中,从而从各个方面协调联动;其次,在上述各部门综合治理的同时,融入司法机关促成调解,如大力推行法院诉前调解,推广仲裁机构等;最后,利用社会自身的力量,建立社会团体,如行业协会、地区商会等,将由行业自身产生的矛盾纠纷交由行业自身处理,通过以上种种途径的协调联动,以及时化解社会矛盾。近年来,随着经济的发展,社会阶层分化日益严重,利益冲突日益增多,社会矛盾也随之衍生出一些新特点,其中包括失范性和非程序化特点,这便使得社会矛盾化解主体分散化的问题显得尤为重要^[1]。在市域社会治理中,现如今的纠纷与矛盾可能涉及多个领域,例如政治、法律、经济、社会保障等,而化解主体的分散化难以适应矛盾主体的多元诉求,在当前的实践中,正是因为无法系统地规范与联动矛盾化解主体,才导致此前的社会矛盾化解机制有时并不能及时起到作用,从而无法达到理想的市域社会治理现代化的水平与标准。

社会矛盾化解主体的分散化导致主体的无序化,最为显著的便是社会矛盾化解主体的规范与标准问题。一是政府部门并未起到真正意义上的主导作用,由于政府部门的工作性质,其本身已负责诸多政务,当遇到越级上访等情况,政府只能将工作推给所谓相关职能部门,而并未真正起到“主导”作用;二是司法行政部门的实际指导能力无法发挥作用,在化解社会矛盾的机制中,司法行政部门由

于其在行政关系的隶属性,其所提出的法律指导建议很难真正受到重视而被采纳;三是司法机关调解程序使用不当的问题,在法院建立诉前调解程序是现代化矛盾化解机制的重要组成部分,但实施过程中存在部分地区的法院以此为手段拖延案件审理,从而导致纠纷拖延解决,甚至造成矛盾激化^[2];四是社会团体调解中心不规范问题,由于社会团体的组成大多来自行业协会及各地区商会,在处理矛盾纠纷时,并没有专业、系统的处理流程,且处理后无强制执行能力,从而容易造成处理之后无法达成目的的情况。社会矛盾化解主体的纠纷处理的规范与标准的不健全,直接导致了其在实践当中无法发挥实际作用,甚至造成资源浪费、拖延纠纷解决期限、激化矛盾等负面作用。

2. 社会矛盾化解手段的简单化

改革开放以来,我国的经济飞速发展,社会不断分化,随之产生了新的利益群体。而这些利益群体在追逐利益的时候,所具有的获取利益的能力与资源不尽相同,原有的利益协调机制并未随着社会经济基础的变化及时作出调整,各利益群体获得的利益不均衡,利益冲突不断加重,由此各种利益群体对社会公平的认同度有所降低。适应社会的发展,构建多元化的社会矛盾解决机制,可以分流化解各类社会矛盾,从而提高矛盾解决的效率及质量。

市域社会治理中,我国长期以来形成的“无限责任政府”思维根深蒂固,导致出现社会矛盾后,仅有少部分群众会选择通过法律手段来化解矛盾,而大部分群众则会选择通过信访途径来纠纷解决。社会矛盾化解手段的简单化难以适应矛盾纠纷内容的复杂性,虽然信访途径可以起到缓解社会矛盾的作用,但信访途径不可作为化解社会矛盾的主要方式,将大量社会矛盾汇聚于党委政府不仅不利于解决纠纷,化解矛盾,若处理不当,反而容易导致群众对政府的不信任。

[1] 董妍、孙利佳、杨子云:《市域社会治理现代化法治保障机制研究》,《沈阳工业大学学报(社会科学版)》2020年第3期。

[2] 张旭东、周煜、刘晶杨:《矛盾纠纷多元化解机制研究——以基层法院构建市域社会治理大格局为切入点》,《推进国家治理体系和治理能力现代化相关问题研究——第十一届法治河北论坛论文集》,河北,2020。

3. 社会矛盾化解程序的随意性

在实现市域社会治理现代化的进程中,法治化是该进程中的必要环节,而矛盾化解机制的法治化则是市域社会治理法治化的关键环节,不具有法治化特性的矛盾化解机制不利于市域社会治理现代化的实现。

为了实现矛盾化解机制的法治化,规范矛盾化解机制的程序则是重中之重。2015年中办、国办的《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》,虽然对矛盾化解主体解决纠纷提供了一些指导性意见,但对于矛盾化解的程序规范缺乏规定,使得矛盾化解机制的法治化难以完全实现。在调解过程中,对于调解手段没有明确的规定,矛盾化解主体使用的调解手段过于随意,无法实现有效监督,很难保证矛盾化解过程的合法性和矛盾化解结果的合理性。同时,由于矛盾化解主体的专业性参差不齐,特别是人民调解中,矛盾化解主体大多是未受到专业法律培训的人员,他们往往依据日常生活中积累的经验解决纠纷,缺乏法律依据,导致矛盾化解结果高度不确定。因此,矛盾化解程序的随意性对矛盾化解的权威性产生一定的负面影响,及时规范矛盾化解程序显得尤为重要。

4. 社会矛盾化解目标的单一性

在社会矛盾治理中,往往把工作重心放在矛盾发生后,忽略了事前预防的重要性。另外,有些应该通过法律手段化解的矛盾,由于国家的全民普法教育尚不完善,群众缺乏法律意识,基层矛盾化解组织发展相对滞后,矛盾化解作用未得到有效发挥,在矛盾发生后,群众并未意识到法律在化解矛盾时的重要作用,而选择信访作为化解矛盾的主要手段^[1]。为了维护和控制社会的稳定,信访部门将化解矛盾的工作转移给基层党委政府,这样一来,虽然群众的问题有时候可以予以解决,也稳定了群众的情绪,但这一做法无疑会放大群众“小闹小解决、大闹大解决、不闹不解决”的心理,从而导致更多的上访事件,基层党委政府对社会矛盾的治理便处于被动的状态。由于基层党委政府过分强调维护社会稳定的重要性,坚决贯彻落实“维稳就是硬道理”的理念,导致“维稳”成了社会矛盾治理的政治责任,扩大了基层党委政府刚性维稳的事项,扩大了社会矛盾的内涵,对于群众通过法律途径可以轻松解决的纠纷也被纳入其中,增大了基层党委

政府的压力,严重浪费了行政资源和社会资源。同时,社会矛盾治理的配套机制缺乏系统性和科学性,社会矛盾治理在动力机制和保障机制等方面也存在诸多问题,亟须进一步强化。

三、完善市域社会治理中社会矛盾化解机制的建议

党的十八届四中全会在《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中,明确提出要建立“完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制”,对市域社会治理中社会矛盾化解机制的建设提出了更高要求。市域社会治理中,要实现有效化解社会矛盾,必须构建多元协调的社会矛盾化解机制。市域社会治理中社会矛盾多元协同化解机制是一个系统工程,各种矛盾纠纷解决方式相互联系、相互衔接,其以人民为中心,以维护社会公平正义为指向,以解决社会矛盾为目标^[2]。

(一) 联调联动,确保多元化解主体共同发力

市域社会治理社会矛盾化解机制中,参与矛盾化解的主体是多元化的:一是以公安机关和法院为主的司法机关。对一些违法程度较低或不违法的身份性、家庭纠纷性的社会矛盾,公安机关或法院在其进入正式的诉讼程序之前都有权利进行调解,公安机关和法院的介入调解在一定程度上减少了矛盾纠纷化解的成本。但是如果这类社会矛盾纠纷调解不成功,法院作为此阶段唯一的主体就不能再进行调解而是依法进入诉讼程序进行判别。二是行政机关类,行政机关类的主体又可以根据性质的不同划分为两种,一种是以行政调解、行政仲裁、行政复议为主要矛盾化解方法内容的国家行政机关^[3],一种是不具备国家机关的性质,以劳动仲裁委员会等机构为主要代表的承担化解矛盾的职责的准行政机关。三是内涵包罗万象的社会力量,它既包括行

[1] 左文君、张竞匀:《构建矛盾纠纷多元化解机制——新时代“枫桥经验”解析》,《长江论坛》2019年第5期。

[2] 谢小芹:《市域社会治理现代化:理论视角与实践路径》,《理论学刊》2020年第6期。

[3] 龙飞:《论国家治理视角下我国多元化纠纷解决机制建设》,《法律适用》2015年第7期。

业协会、工会、商工会等行业组织,也包括律师、新闻媒体、人民调解员等具体的行业或职业,甚至是自然人个体。四是基层街道(乡镇)、社区的矛盾化解力量,这多是针对一些家庭纠纷、邻里纠纷,矛盾不出门就可以在社区内部得到及时的化解。五是矛盾双方的当事者,换言之,是双方当事人通过沟通自行达成的和解。主体不同,在解决矛盾的过程中所倾向选择的渠道、方式上也会有所不同,最终导致的处理结果在效力上也会大有不同,如以国家强制力为后盾的法院、公安机关和具有国家性质的行政机关,其处理结果往往也具有一定法律效力或强制力,而内涵最广的社会力量因本身不具有任何强制力,其处理结果往往只能体现自愿性。在市域社会治理矛盾化解机制上,健全联调联动机制是做好市域社会治理中社会矛盾多元协同化解工作的根本保证^[1]。

一是要健全合力现场化解矛盾纠纷机制。当重大矛盾纠纷发生时,依据矛盾纠纷的性质不同,事发地的领导机关、公安机关、相关涉事单位等相关部门应当及时赶到现场,第一时间对矛盾纠纷进行现场了解和调解,这样一方面有利于控制事态的发展,另一方面又可以谨慎使用警力扩大社会影响,避免激化矛盾。在处置时,适时出警非常必要,但必须认识到出警的目的是制止群众发生过激行为,防止造成更大损失及流血事件发生,是为了控制事态,而不是为了“镇压”群众。但关键时刻,为了控制事态,必须采取果断行动,对现场的骨干分子和采取过激行为的群众进行制服。

二是要健全社会矛盾日常化解机制。在部分县村(居)委员会和企、事业单位全面建立调解委员会的同时,也可以将调解委员会建立在县、乡(镇)直机关、企业单位等内部,另外在乡乡、村村、县乡、乡村之间,建立点线相连、纵横交织调解委员会全覆盖的调解联动网络^[2]。尤其要重视基层的建设,可以将多与基层民众矛盾有关的国土规划、民政、卫健、妇联、团委、等部门同时设立为矛盾纠纷排查调处联动单位,这样对基层发生的潜在或正在发生的土地等矛盾纠纷,有关部门可以早观察、早预防、早介入,共同协作争取更好更快地解决矛盾纠纷。调解联动网络只是基础的一步,更重要的是在日常生活中加强

对网络运行的管理与协调,以确保各调解组织规范运作,避免造成新的社会矛盾。

三是要建立完善依靠群众、社会力量共同参与的矛盾联合调处机制。人民矛盾来源于内部,人民群众和以人民调解组织、基层群众自治组织、工会等为主的社会力量也身处内部,内部矛盾内部化解更有利于处理矛盾纠纷,依靠群众和社会力量调处人民内部矛盾,就是要将这些行业组织或矛盾纠纷当事人的亲朋好友在矛盾调处中的作用发挥到最大^[3]。

(二) 加强协同, 实现人民调解功能全面发挥

调解作为在长期的实践积累中发展起来的具有现代中国特色的非诉纠纷解决制度,是化解矛盾纠纷、维护社会和谐稳定的第一道防线,在基层社会备受青睐,应用最广^[4]。完善市域社会治理中社会矛盾化解机制,仍要坚持“将矛盾纠纷化解在基层”的工作指导思路,人民调解作为基层的一种调解方式,最大的作用就是可以在矛盾的萌芽状态将其化解,可以有效防止矛盾的激化,可以说是化解矛盾最基本的手段,要加强矛盾纠纷化解第一道防线的建设,保障人民调解功能切实有效发挥。

一是要强化信息收集,发挥排查预警作用。要在日常调解中、矛盾调解组织网络的正常运行中充分发挥人民调解员、信息联络员在矛盾纠纷排查中了解信息便利的收集优势,形成有效排查的信息库,以便于矛盾纠纷排查预防机制的全面建设。由辖区内信息员时时关注矛盾纠纷动态,实时汇报,做到纠纷早预防、早知道、早化解,真正实现“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交”。党委、政府等机关在处理矛盾纠纷时正确决策的作出离不开社情民意分析制度、重大疑难纠纷报告制度等机制的建

[1] 钟海、刘欣钰:《市域社会治理的中国特色、时代特征与市域特点》,《西安财经大学学报》2021年第6期。

[2] 姜坤:《新时代市域社会治理现代化初探》,《行政与法》2019年第11期。

[3] 郭莉娜:《整体性治理:市域社会治理现代化的新向度》,《哈尔滨市委党校学报》2021年第6期。

[4] 顾元:《市域社会治理的传统中国经验与启示》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第4期。

立和完善^[1]。

二是要强化专业性、行业性人民调解组织的建设。领域不同、行业不同、特点也就不同,各个不同的领域或行业如知识产权、环境保护、商业保险等可以在司法行政机关的指导下、行政管理部門的协调配合下建立属于本领域或行业专有的调解组织实现调解组织,更加全面的覆盖矛盾纠纷易发多领域或行业,以便调解人民矛盾纠纷时更加专业化、更有针对性。

三是要稳定调解员队伍,逐步实现人民调解员队伍的专业化、社会化。人民调解员来自民众,多是选举产生村(居)民委员会成员或其他普通群众,有一部分可能来自企事业单位的干部,这些人民调解员有一个共同的特定就是没有经受过法律知识的集中熏陶、调解专业的训练,导致他们法律素质不高、调解方式方法、效果参差不齐。针对这一现象,做好调解工作的一项重要的迫在眉睫的基础性工作就是做好对调解人员的培训,做好这项工作,就必须将职责落实到各级国家行政机关、司法机关,允许各职责单位根据本区域调解员队伍的实际情况和本单位的实际情况,因人因地因时制宜采取集中培训、分级培训、重点培训等不同的培训方式或其他管理方式,发挥行政机关和司法机关对调解员队伍管理和指导作用,逐步提高调解员的整体素质。调研显示,人民调解员的沟通协调能力最为重要,占比为84%,应加强这方面的专门培训。同时,根据特定行业和专业领域所发生的矛盾纠纷的特点和解决的需要,应当在有过硬的专业知识、了解熟悉相关领域法律法规和政策水平、对调解事业抱有热情的群众中进行积极的选择和聘任,这些人员稍加培养就可以胜任具有行业性、专业性的矛盾纠纷的化解工作,更有利于专业化、社会化人民调解员队伍建设和强化。

四是要着眼协同,深入纠纷化解机制联动衔接^[2]。市域社会治理中,矛盾纠纷具有多发化、复杂化特点,矛盾纠纷发展变化快,对其解决和治理切不可停留在各纠纷化解机制的单项运作层面,必须实现各机制联动协同运作,形成纠纷化解“组合拳”。纠纷解决机制的协同发展,不仅要着眼于机制内部的衔接,更要注重机制的外部联动,这就要求:落实在各级行政部门、司法部门设立人民调解室的工作并完善调解室的工作运行机制,使人民

调解功能覆盖的范围进一步扩大;完善多方参与的联动矛盾调处体系,一方面充分动员社会力量,建立“两代表一委员”、律师、社会组织等第三方参与矛盾调处化解的机制;另一方面建立并完善人民、行政、司法调解相互配合的联动工作体系,强化调解部门与信访部门工作联动,确保矛盾纠纷化解,实现案结、事了、人和^[3]。

(三)整合资源,实现行政复议功能充分发挥

行政复议作为一种政府体制内的监督救济机制,对于保障公民合法权益、促进依法行政,防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为,保护基层民众的合法权益具有重要作用,是缓解官民争议的“解压阀”。市域社会治理中,要充分发挥行政复议在社会矛盾化解中的作用,前提是要加强行政机关正确告知行政相对人救济途径的监督指导,要求行政机关作出具体行政行为时,必须依法告知相对人申请行政复议的权利、机关和期限等事项,正确引导相对人通过复议渠道解决行政争议。在具体行政复议中,要充分发挥行政复议在化解行政争议中的主渠道作用,应从以下几个方面着手:

一是要整合复议资源,提升基层复议效能。市域社会治理中,行政执法主要在市县两级,大部分行政争议需要在基层化解,应当充分发挥市县两级政府复议机构的主力军作用。首先要督促市级政府复议机构按照行政复议规范化的要求,加强机构和队伍建设,根据案件数量合理配置专职行政复议人员,有效解决“有案无人办”的问题。其次要整合市政府部门的复议资源,开展相对集中行政复议试点工作,将市级政府部门办理的复议案件全部转入县级政府统一办理,有效解决县级政府复议机构“有人无案办”的问题。再次要加强市县复议人员的培训与交流,建立科学的考核与奖惩制度,大力

[1] 冯留坡:《人民法院指导人民调解工作可持续发展的基本路径选择》,《辽宁经济管理干部学院(辽宁经济职业技术学院学报)》2012年第5期。

[2] 陈成文:《市域社会治理的行动逻辑与思维转向》,《甘肃社会科学》2020年第6期。

[3] 陈一新:《新时代市域社会治理理念体系能力现代化》,《社会治理》2018年第8期。

提升基层行政复议的效能,解决“有案不愿受、有错不敢纠”的问题,努力将矛盾化解在基层和初发阶段。

二是要加强对案件多发地区、领域的指导监督。首先是责成案件多发地区和部门认真分析行政纠纷居高不下的原因,仔细查找行政执法中存在的问题,采取定期通报、适度曝光、约谈、督办整改等方式,促进严格依法行政。其次是督促有关复议机关切实全面履行职责,纠正“为办案而办案”的错误思想,确立“化解行政争议与推进依法行政并举”的思想,做到“以案说法、举一反三”,在办案过程中发现的违法行为要坚决予以纠正,并及时下行政复议意见书或建议书,发现违法违纪人员的,要依法移交有关部门处理,通过“办理一案”,“规范一片”^[1]。

三是要强化预防为主,协同治理的理念。通过细化社区的网格化行政力量,及时发现和调处行政纠纷,在矛盾的萌芽期有效遏止冲突激化。同时,将行政复议、行政调解与人民调解、诉讼、仲裁横向协同,将上下级矛盾纠纷化解机制纵向衔接,确保纠纷的处理程序无缝对接。

(四) 夯实基层,保障司法解纷功能有效发挥

司法是实现社会公平正义的最后一道防线,诉讼是解决矛盾纠纷的“终点站”。随着人民法院在社会治理中的作用和影响日渐突出,诉讼机制在化解社会矛盾中的作用日益重要。市域社会治理中,基层是社会治理创新的重点区域,是矛盾纠纷化解的主阵地,夯实基层风险防控、纠纷预防能力是实现社会和谐有序运转的前提。而基层审判则是以司法形式实现对民事活动进行“滤化”与“衡平”的首要阵地,其功能发挥程度直接影响着民事纠纷的危害、破坏程度的变化。所以夯实基层审判资源,是保障有效实现司法解决纠纷的前提,是保障整体性司法公信力提升的基础。全面加强人财物的保障,即为实现基层良性司法的核心与基础。

一是要切实提高司法公信力,彰显司法审判的功能优势。一方面注重法官能力提升,提高审判人员专业素养,改进司法人员整体作风;另一方面加强对人民陪审员的培训、管理,规制陪而不审、审而不判的现象。实现司法审判高质量、高水平,扭

转民众对司法公信力的质疑,保障司法审判功能切实有效发挥。

二是要建立稳定、专业、高素质的人员队伍。强化法院法官队伍建设,形成具有过硬专业实力的高素质人才队伍;改变审判资源配置不平衡的局面,实行因地制宜的法官人员结构安排,实现司法人员与审判工作量的平衡;加强法官培训、提高法官专业素质和审判技能,加强法官队伍作风及司法能力建设,切实保障法院体系的人才吸引力和法官队伍稳定性。

三是要强化对法院软、硬件实力,加强审判组织机构建设与经费支持保障。一方面加大对基层法院硬件设施的投资建设力度,完善办公设施,改善办公条件,优化办公环境。另一方面完善审判组织机构,理顺内部组织的各项职权,强化内部考核与管理;加强与其他纠纷化解机制的联动与对接工作。如三调联动机制、诉调对接机制等。另外,经费保障是基层法院审判有效运行的基础,要确立相应经费补贴政策,保证经费运用落到实处^[2]。

(五) 完善制度,全方位深层次化解社会矛盾

市域社会治理中,矛盾纠纷的解决方法也越来越多,这是新形势下的新变化,为了适应这一新变化,要将“全方位”和“深层次”两个不同维度相结合,进一步完善相关的制度^[3]。

一是要在社会矛盾多元化解方式方法上不断探索以寻求新的具有开创性的方法。在对矛盾纠纷的逐一排查的过程中,将重心放在“全方位”这个维度上,不放过任何一个可能的“角落”。有三种主要的方式可以采取:首先从时间方面来说,可以将排查的频率和排查的集中度结合起来。除非遇有特殊情况和紧急情况,集中时间和人力进行集中排查。其余时间,则按照区域单位从小

[1] 徐庆鹏:《社会治理现代化进程中人民调解工作创新升级的路径分析——以江苏省南京市为例》,《中国司法》2020年第4期。

[2] 许晓东、芮跃峰:《市域社会治理智能化的体系构建与实现路径》,《江西财经大学学报》2021年第6期。

[3] 陈成文、陈静、陈建平:《市域社会治理现代化:理论建构与实践路径》,《江苏社会科学》2020年第1期。

到大依次是乡、县和市,排查的时间间隔不断依次增加,分别是每半月进行一次,每一个月进行一次和每一个季度进行一次。其次是从地域方面来说,按照区块全方面进行排查,各区、县(市)对所辖地区包括省、市属单位进行地毯式排查。最后是在一个系统里面按照不同部门的职能,划分不同的责任,将多层次的排查进行到底。如公安、信访、民政、环保、劳动、城建等部门和市总工会、团市委、妇联等群团组织,分别按照其自身的职能分级进行排查。

二是在进行调解社会矛盾的过程中,要重点关注矛盾产生的深层次原因,对其进行挖掘探索,调研思考,并对解决事项落实到位。工作重心要转到改革对企业造成的影响,以及土地方面改革和税费制度改变对农业造成的问题上来。同时对于一些影响了全市重点工作开展的地方,要采用分级分类进行点、线、面相结合的方式解决。具体方法一是让市级督办抓点,市级督办主要解决的就是关于影响全市安稳工作的一些重大问题,重点关注一些不利于工作开展的,全市人民关心的老大难问题^[1]。二是让系统督办重点关注行业问题。可交由市委政法委,让相关行业内直属部门进行督察,让其限时解决一些行业重大问题;三是让属地督办解决关于所属地的突出问题。同样交由市委政法委,下发督察指令,让各个所属地有关部门落实到位,进行深层监管。针对在工作开展中找到的问题,要分清轻重缓急,采用标本兼治,重点治本的方式去处理问题。

三是在解决社会矛盾的责任分工和落实上对责任制度进行完善。日常工作中,要聚焦群众关切、反映强烈的热点、难点问题,妥善解决社会矛盾。社情民情需要密切关注和有效掌握,将矛盾纠纷排查、调解和处理工作做好,以防群体性危险事件的出现,以保证社会秩序的稳定^[2]。在调解进行中,把矛盾纠纷发生地的责任放在首位,将各单位“一把手”确立为矛盾纠纷排查调处工作的首要责任人,让乡(镇)、村(居)、企业调委会分别对全乡(镇)、全村和整个单位的矛盾纠纷的排查调处负责,同时将包括乡(镇)、村及政法各部门的责任制度建立起来,将调委会主任、副主任及调解人员的责任制度完善好。

总之,市域社会治理中,对于社会矛盾的化解,应当针对市域社会治理中社会矛盾的显著特点,抓住主要矛盾,重点分析予以解决,同时兼顾次要矛盾^[3]。在遵循逐级递进、分流处理的基本原则下,在明确各方主体责任职能的基础上,形成多个主体协同参与、多种方式衔接配合、多种手段综合运用社会治理体系,形成内外联动、程序公正、人民满意的矛盾纠纷化解机制,构建起社会公众—社会组织或基层自治组织—政府部门—国家一体化,点、线、面相结合,网格化、全覆盖的社会矛盾化解协同治理机制平台,从而形成化解市域社会矛盾的高效体系,提高市域社会矛盾化解机制的科学性、合理性、有效性,使各类矛盾纠纷得以顺利解决,使更多的民众感受到法律的合理性与公正性,从而实现社会良性健康发展。

[1] 孟庆吉:《新时代市域社会治理的法治思考》,《经济研究导刊》2021年第32期。

[2] 黄建:《市域社会治理现代化的结构“图谱”》,《领导科学》2020年第16期。

[3] 刘鹏飞:《市域社会治理的障碍因素及应对策略——基于马克思主义空间政治经济学的新视角》,《学习与探索》2021年第12期。