
浅谈新时代“枫桥经验”下海岛 社会矛盾调处组织构建

徐丹芳¹

(浙江海洋大学, 浙江 舟山 316000)

【摘要】: 新时代“枫桥经验”是已被时间证明行之有效的基层社会治理宝典。在各种社会环境中, 海岛作为一个有着特殊地理环境的社会基层在发展和应用“枫桥经验”上也有其特殊性。以梅山岛为例, 分析新时代“枫桥经验”下海岛社会基层治理。

【关键词】: 枫桥经验 纠纷调处 多元共治

【中图分类号】 D631.1 **【文献标识码】** A

“枫桥经验”起源于上个世纪 60 年代浙江诸暨枫桥, 其核心为“依靠和发动群众, 坚持矛盾不上交, 就地解决。实现捕人少, 治安好”, 后经毛泽东同志批示在全国各地进行推广, 其内涵也被不断丰富。党的十八大以来, 习近平总书记提出一系列社会治理的新理念新思想新战略, 特别是对坚持和发展新时代“枫桥经验”作出重要指示, 并被写入今年的十四五规划建议中。

1 梅山岛社会环境状况

梅山岛隶属于浙江省宁波市北仑区, 以岛建乡, 2015 之前称梅山乡, 2015 年 1 月 4 日区划调整改为梅山街道, 全岛面积为 38.3km²。辖区内有 5 个行政村、2 个社区, 实有人口 2.4 万余人(其中本岛常住人口 1.8 万余人, 流动人口 3000 余人, 宁波大学梅山校区 3000 余人)。梅山岛作为宁波港重要组成部分, 货物年吞吐量达近 500 万箱。梅山岛还设有梅山保税港区, 岛上有副厅级的梅山管委会, 主要负责梅山岛的开发建设工作。梅山岛是浙江省内一个非常普遍和典型的开发建设岛屿, 辖区内一批重点企业、工程、目标扎根落户, 对梅山岛的治安压力提出了严峻的考验, 总体上现在眉山岛内治安环境复杂, 维稳压力大, 现有的治安维稳力量进入超负荷的运转的状态。

2 梅山岛社会基层治理中矛盾纠纷调处组织建设现状

(1) 政法工作人员整体数量不足, 人才培养机制不健全。任何一个地方的纠纷调处组织建设都是需要有政府来主导推进, 政府部门在建设过程中承担了筹建、培养等重要作用, 特别是对人才的发掘、培养需要政府部门花费大量的时间和精力, 同时还需要一个很长的周期才能见到实效。现在, 梅山街道政法工作力量主要为综治办、梅山派出所、行政执法中队、司法所 4 家单位, 共有行政编制人员 25 人左右; 其中综治办 2 人、梅山派出所 13 人、行政执法中队 8 人、司法所 2 人, 对应梅山岛实有人口数, 在力量上偏薄弱。近年来, 由于梅山岛一直在进行大力开发建设, 仅 2020 年就涉及拆迁家庭 570 余户, 后续还有 4 个村庄待拆迁安置。岛内还有在建工地 20 余个, 除已进驻的宁波大学外、未来还有北京航空航天大学等一批优质大学也即将进驻, 同时, 涉及 2000 余人的吉利新工厂也即将投入生产。因此, 涉及群众与群众之间、群众与企业之间、群众与政府之间的矛盾纠

作者简介: 徐丹芳(1984-), 女, 浙江舟山市人, 硕士研究生, 研究方向: 农村公共管理。

纷一直在增长，但是政法线的编制内人员一直是沿用未区划调整前的配置。以现有的人员配备来对应当前日益复杂和数量不断增加的矛盾纠纷只能是勉强应付面上的工作，很多矛盾纠纷的调处都只是“按下葫芦起了瓢”，没有将工作做深做细，做到人民群众的心坎上。正是由于这部分行政人员将很多的时间经历花费在具体事务的处理中，在纠纷调处组织的建设上花费时间和精力不够，导致纠纷调处组织建设工作推进力度不够，成效不够明显。

(2) 各村(社区)纠纷调处组织建设水平高低不一，发挥作用不明显。现在梅山岛已经在各村(社区)建立矛盾纠纷调处小组，并且进入一个比较良性的发展态势，但是在日常的工作中，发挥作用还不够明显。调处工作小组成员主动参与到纠纷调处的积极性还不够，依然处于以派出所警力为主导，其余纠纷调处成员视情共同参加矛盾化解纠纷的局面，在处理不属于派出所业务范围内的纠纷过程中，其他部门还存在坐等靠的思想。作为一名合格的调处纠纷成员既要懂政策、法律又要懂纠纷调处的方式方法，因此对于纠纷调处人才的培养是需要一个相对较长周期，调处小组组建到实际运行时间不长，缺少实战历练，新吸纳进入调处小组的成员业务能力还有待进一步提高。现在，各村(社区)吸纳的小组成员基本都是村委会的工作人员或者是各行各业具有一定工作职责的人员，只有在完成自身本职工作以后，才能够全情投入到调处工作中，而这部分人员的时间和精力非常有限，责任心强一点的，表现就好一些，调处的成功率就高一些。由于以上各种原因也就导致各村(社区)建设水平高低不一，在日常工作中能够发挥的实际效果也不一致。

(3) 矛盾纠纷调处工作以派出所为主，其余司法、城管、村委等相关单位参与度不够。“有事情找警察”这个句话已经深入群众的心里，很多不属于警察职权范围内的工作，民警也在处置。现在也有政府热线，但是以派出所民警为主导参与各类矛盾纠纷化解仍是主旋律。对与群众来说有任何事情和困难第一时间拨打 110 是最便利同时也是时间、法治、金钱等成本最低的。同时，公安在纠纷调处案事件具有垄断性和权威性，也是造成不管什么类型的纠纷都需要派出所来具体实施化解的重要原因。例如由劳资问题引发的经济纠纷第一个到现场的肯定是公安机关的民警，再由民警告知报警人此类纠纷应该去法院起诉或者到劳动部门寻求劳动仲裁，如果报警人不同意还需要在联系相关部门人员到场参与共同处置，而且这种方式也是现在的一种常态。一般来说，报案人拒绝到法院提起诉讼的主要原因都是觉得请律师打官司，需要诉讼时间长、见效慢，所以对群众来说 110 就是最好途径，在群众心中所想的就是公安不能解决也会帮我移交。这也导致派出所的民警疲于应付日常工作，一些警察本职工作却不能全身心的去做。同时，公安机关有 110 接警中心，各类性质社会矛盾最先接受的部门肯定是公安机关。因为没有一个是硬性且完善的处理机制，所以最后都是由公安兜底，其他部门配合处置。也正因为没有责任在身，其他部门从处置参与度相对的流于形式。没有有效的措施将各部门力量整合在一起，形成合力，共同参与处置各类群体性纠纷，导致这类社会影响大、范围广事件久拖不决，引起群众的强烈不满。

(4) 个别群众对法治工作理解度不够，存在信访不信法思想。矛盾纠纷涵盖范围广，涉及部门多，特别是在梅山岛这种特殊的地理环境中，辖区群众大多年纪偏大，流动人口又以工地工人为主，普遍的受教育程度不高，这部分群众在遇到事情后，如果事情得不到有效的解决，又听不进劝导，信访就成为他们维护自身权益的最有效方式。信访群体普遍认为只有信访才有领导接待，只有信访才有领导批示，只要有领导批示就可以在法理之外解决问题，往往领导级别越高，批示越明确，解决问题就越快。特别是近年来，虽然大力推进涉法涉诉信访工作改革，但涉法涉诉信访总量持续高位运转。例如劳资纠纷属于劳动部门主管，但又需要城建部门协助，同时需要公安部门兜底。这么多部门联合执法，在做调解工作时向群众解释各种法律、法规常识，群众无法正确理解，大多都是片面的认为自己有理，自己吃亏，都想向政府部门要公平。当自己的利益不管是否正当，在得不到解决的时候就会投诉、上访。因为在群众看来走诉讼程序耗时耗力耗钱，得不偿失，反而信访的成本的是最低，见效也是最快的，一次或者多次信访的情况络绎不绝，信访而不信法的观念已经在各种纠纷对象中根深蒂固。

3 对梅山岛社会基层治理中矛盾纠纷化解组织建设的思考和建议

(1) 发挥主观能动性，在本单位内部激发活力，提升工作效能。

一是在内部发掘人才，推动建立各类调处组织。现在各政法单位例如派出所、司法所、城管等一些单位都有非行政编制内

的辅助工作人员近 100 余名，特别是近年以来新招录的辅助工作人员基本为大专以上文化水平，有个别特殊岗位更是具备本科学历，这部分人员有知识、有活力能快速掌握各种系统的应用，迅速吸收纠纷调处工作所需俱备的专业知识并且学以致用。在这些人员中挑选可用的人才进行培养，以网格为单位吸纳各村(社区)、各行各业具有一定社会威望的群众设立网格化的纠纷调处小组，处理一些日常简单的矛盾纠纷，减少全岛范围警情。现在梅山已经按照 5 个村、2 个社区为点，向四周成网格状进行辐射，建立网格化纠纷调处小组，这些网格人员在平时工作中能够及时发现各类纠纷和安全隐患矛头，做到有矛盾时调解矛盾，没矛盾时开展巡防。二是做好长期规划，定向培养和吸纳人才。矛盾纠纷调处组织要强健康长期的发展，对于人才的吸纳和培养是必不可少的一个环节，政府部门工作人员在日常工作中要善于发现和培养人才，才能确保调处组织不断发展壮大。梅山街道政法部门定期召开联席会议，及时了解现有纠纷调处工作开展情况，同时了解是否有合适人选能够吸纳进入调处组织。积极开展培训工作，让一些有经验的人员做交流发言，达到共同提高的目的。三是要为人才提供与之相适应的薪金和晋升空间。要想用好并留住这部分人才，就要给出与之相适应的薪金待遇和政策待遇，例如现在很多政府部门都在内部进行编制人员的招收工作，政法部门在进行招收工作中可以优先考虑这部分有工作经验的人员进入到备选名单之中，并再提高转正的要求，以此来达到最大限度地激发辅助工作人员积极性，提升相关单位的工作效能。

(2) 发现和培养人才，针对不同领域构建专业化的调处队伍。

一是及时发现和培养人才，扩充调处队伍人员基数。在日常工作中及时发现能说会道且具有一定社会威望群众，将这部分人员作为人才储备，在平时进行调节纠纷过程中让这部分人员参与，增强社会责任感和对纠纷调处工作的认同感，适时将这部分吸纳进调处队伍中，进行专业的培训。二是针对不同领域，建立专业化调处队伍。现在北仑区范围内，一旦有大型的社会矛盾纠纷产生，例如涉及人员多而广的劳资纠纷、P2P 受害人维权等案事件，社会治理综合指挥中心会迅速介入并进行统一的调配和处置。可是事关群众的更多的还是家长里短，磕磕碰碰的小事，偏偏小事处置不当就极易引发不可挽回的个人极端事件。近年来在社会上也是频频爆出类似事件，造成及其恶劣的影响。梅山街道党委积极推动纠纷调处人才培养，聘用在各村(社区)有威望的村民、企事业单位安保负责人经过系统科学的培训加入到纠纷调处队伍当中，并针对各领域建立三大纠纷调处队伍，即村民纠纷调处小队，主要参与纠纷调处人员为村委会成员、司法所调解员、派出所民警；工地纠纷调处小队，主要参与纠纷调处人员为工地负责人、司法所调解员、派出所民警；高校纠纷调处小队，主要参与纠纷调处人员为学校教师、司法所调解员、派出所民警。三是建立常规培养机制，推动调处队伍良性发展。要想队伍能够存在，并且不断发展壮大，建立相应的常规培养机制必不可少。为有效推进梅山岛调处队伍良性运作，对所属成员的进行不间断的法律法规学习、技能培训，对每名调处人员建档考核，让这些人员既懂法律法规，又懂工作方法，以此来不断推动队伍发展壮大。2020 年，梅山全岛共发有效警情 1200 余起，其中纠纷类警情 500 余起，成功调处 490 余起，基本实现 100%调处，在纠纷被化解的同时确保无一起因纠纷调处引发的信访案件。

(3) 摒弃不同部门之间壁垒，加强相互之间的沟通合作。

一是各部门要互通有无，实现资源共享。现在的社会正处于一个信息大爆发的时代，但是相反的政府各行政单位的还是存在各人自扫门前雪封闭现象，相互之间信息的沟通交流还是存在一定的障碍。建立一个资源互通平台，才能更加及时有效地将各部门都纳入统一的指挥体系之内，来应对各类突发性的案事件，防止矛盾进一步激化，引起暴力升级。二是各部门协同配合，形成化解合力。梅山岛正处于开发建设阶段，各村(社区)整体拆迁安置工作、农民工劳资纠纷事件、商品房业主维权事件等群体性的纠纷时有发生，这些事件一旦发生就会牵扯政府部门大量的时间精力去解决和应对，形成一套科学可靠的纠纷调处模式，建立一支随时可以参与现场处置的纠纷调处工作组势在必行。三是各部门积极参与，共同化解矛盾。遇事采取积极态度和消极态度势必会影响案事件的处置结果，建立一套完整的问责规章来督促参与处置的部门都能积极应对是必不可少的。现在，由北仑区政府牵头建立的区级社会治理综合指挥中心已经成立并将中心设在了北仑分局大楼内，此中心的主要作用就是在遇有突发情况，或者涉及多部门的案事件发生时由该中心下发指令通知各行政单位到场参与处置。梅山街道也梅山派出所建立了街道一级的社会治理综合指挥中心，该中心建立以来已经成功处置美的蝴蝶海售楼业主维权事件、问津路三期工程保护性施工等一系列涉及人员多、范围广、关注度高的疑难案事件。

(4)加强法治教育，提升行政人员自身素养。

一是推进“三送法”服务，不断提升人民群众法治观念。法治社会建设是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，为切实提升梅山岛群众的法治意识，梅山街道积极开展“三送法”服务，即送法进社区，由联村干部、辖区民警走街串巷、进入群众家中开展面对面，一对多的普法宣传工作；送法进工地，由住建部门、劳动部门，派出所安排人员开展法治讲堂，向工人宣传各类自身权益保障的相关法律知识，为工人提供法律咨询；送法进课堂，除向学生进行普法宣传外，抓住学校班主任、校领导这些关键少数，向他们讲授禁毒、治安等一些基础的法律知识，让老师成为学生的法律监督员。二是通力合作，耐心化解信积案。“信访老户”大多性格倔强，难以说服，不易听进别人的意见。要想方设法取得他们较为信任的亲朋好友、邻居、老村书记的支持，加入到调节队伍当中，向他们通报案件情况和处理意见，取得他们的理解，再通过他们进一步对信访人员开展普法工作，使其转变态度，端正态度。三是勇于担当，提升行政人员自身素养。现在信访人员已经成为政府部门日常维稳工作的重点和难点，信访问题的出现除了个别村民性格使然，还有部分原因是行政人员执法水平不高，业务能力素质参差不齐造成的。作为执法人员要加强自身能力素质的培养，并且在日常的执法过程中，行政人员要深刻认识到执法权力来自人民，执法必须立足为人民服务，恪尽职守、保障人民群众的合法权益不受侵害，努力为群众排忧解难。

4 结语

新时代下“枫桥经验”，为矛盾纠纷调处工作提供了优良的范本，同时也对调处工作提出了更高的要求。结合“枫桥经验”创新构建海岛矛盾纠纷调处组织，有助于打造社会多元治理格局。梅山岛在传承“枫桥精神”的基础上，通过创新构建“三大调处队伍”携手村(社区)、企事业单位内保等社会力量，打造出具有海岛特色矛盾纠纷调处组织，为创新基层社会自治提供新的方向，为丰富新时代“枫桥经验”注入海岛元素。

参考文献:

[1]金伯中.新思想孕育新经验——对新时代“枫桥经验”的一点认识[J].公安学刊(浙江警察学院学报),2018(01).

[2]杨明伟“枫桥经验”的历史来源和现实启示——毛泽东、习近平关注的一个重大问题[J].毛泽东邓小平理论研究,2018(09).

[3]魏礼群.坚定走中国特色社会主义社会治理之路——改革开放40年社会治理成就及其宝贵经验[J].求是,2018(16).