

# 论多元矛盾纠纷化解机制 在社区建构

——以杭州的实践为例

□ 陈 宇

**摘要:**合理、有效化解基层社会矛盾,既是当今社会发展的迫切需要,又是成熟法治社会的标志。杭州市对此已有积极有效的探索,并形成一张基层矛盾化解之网。本文以杭州市法院调解进社区、“警民联调机制”、“和事佬”化解社区纠纷等实践为例,分析了杭州实践的特点,论述了多元化解纠纷机制在社区建构的必要性,提出多元化解纠纷机制是社区走向善治的重要途径。文章对社区矛盾纠纷解决的机制建设提出了自己的观点。

**关键词:**社区;多元矛盾;化解机制

**中图分类号:**C916 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-9092(2010)01-0119-07

近年来,随着改革开放的不断深入和经济社会的快速发展,我国已进入了社会的转型期和矛盾的凸显期,各类深层次矛盾和纠纷逐渐显露,由于街道和社区处于政府和社会组织的最基层,社区成为当前大多数矛盾纠纷的交汇地、直接发生地。如何建立一种行之有效的多元纠纷化解机制,力求将矛盾解决在内部、化解在基层、消除在萌芽,有力地维护社会稳定,促进社区自治,是当前乃至今后一段时期的热点难点问题。

## 一、矛盾纠纷及其解决途径的相关理论

纠纷(dispute)作为人类的一种生存常态,它所指称的意义是易感知而又模糊不易界定的。它更多地具有的是社会学上的意义而非一个严格的法学概

念,常与“冲突”、“争端”、“争议”等词交互使用。其比较有代表性的定义如下:

1. 指一定范围的社会主体相互之间丧失均衡(equilibrium)关系的状态。包括对争(contention)、争论(dispute)、竞争(competition)、混争(disturbance)、纠纷(conflict)五种基本类型<sup>①</sup>。

2. 从法意义上认识社会冲突,我们所力图揭示的是这样的机理:社会冲突——无论是统治阶层内部的冲突还是统治阶层外部的冲突都是与现实统治秩序(从而也是与法律秩序)不相协调的,严重的社会冲突都危及着统治秩序或法律秩序的稳定<sup>②</sup>。

3. 可以权且将冲突看作是有关价值、对稀有地位的要求,权力和资源的斗争,在这种斗争中,对立

**作者简介:**陈宇,中共杭州市委党校社会学教研部副教授。

<sup>①</sup> [日]千叶正士:《法与纠纷》,转引自刘荣军:《程序保障的理论视角》,法律出版社 1999 年。

<sup>②</sup> 顾培东:《社会冲突与诉讼机制》,第 20 页,四川人民出版社 1991 年。

双方的目的是要破坏以至伤害对方<sup>①</sup>。

4. 是双方当事人根植于实际生活中的真正的利害关系的对立而施行的相反、对向的行为<sup>②</sup>。

以上定义或是单从纠纷主体的外部行为予以描述;或是认定纠纷只是一种“恶”,是对秩序的破坏。冲突论学者如米尔斯、科塞、达伦多夫等人认为,社会和法律都不是建立在“共识”的基础上,而是建立在冲突的基础上。平衡不是社会的正常状态,冲突、斗争才是正常的;社会是统治阶级依靠暴力、依靠意识形态的“霸权”维持的;法根源于社会冲突,法的历史就是统治阶级追求对权力的巩固和控制的历史,因此它往往集中在由法律制度所巩固和发展的社会不平等问题上<sup>③</sup>。冲突论的观点对于认识纠纷的本质及纠纷解决的相关问题有重要意义。

齐美尔、科塞、罗斯等人都肯定纠纷具有积极功能,并视纠纷为社会秩序的基础之一。科塞详细列举了冲突(纠纷)具有的机能:(1)提高社会单位的更新力和创造力水平;(2)使仇恨在社会单位分裂之前得到宣泄和释放;(3)促进常规性冲突关系的建立;(4)提高对现实性后果的意识程度;(5)社会单位间的联合得以加强。并指出这些机能的实现,能使社会整体的整合度和适应外部环境的能力得到提高和加强<sup>④</sup>。显然,冲突论者把冲突视为社会的常态,是社会的一种生理现象。从秩序的动态意义讲,纠纷并不存在于秩序之外,而保持着与秩序内在的连续性。二者之间的关系是相互转换的,纠纷往往是生成新秩序的途径。纠纷使原来无意识或无须意识的秩序成了一个问题,通过对纠纷的解决,把人们往往是无意识地服从秩序的行为变成了有意识地经营秩序的行为。由上可以看出,纠纷作为主体相互行为的社会运动过程,其功能和价值一方面通过其自身体现,但更重要的还是通过纠纷解决的过程来达到和实现的。

在当代,纠纷解决机制虽然已经发展到以法律(诉讼)为中心来进行的。但不可否认的是,各种民间的、非法律体系的社会控制力量依然存在,法律

(诉讼)并非解决纠纷的唯一方式。对于纠纷的解决,实际上诉讼模式(司法、公权)与非诉讼模式(自治、私权)一直是并存的,只是在不同的时期,二者的地位和作用有所不同。近代以来,在社会控制方面,强化法律中心论的趋势是显而易见的,60年代美国的“伟大国家”的福利计划,更是将这一实践推向了颠峰。对于这种现象,许多学者都进行了分析批判,例如哈耶克就将这种趋势称之为“通向奴役的道路”<sup>⑤</sup>。这种国家权力膨胀的结果,并没有带来预想的秩序越来越好的结果,同时由于社会控制成本的增加,加剧了社会的矛盾和冲突。因此,以科斯为代表的法律经济学运动应运而生,并在实践中取得了重大的成就,它通过控制政府的过度规则,减少国家对经济和社会事务的管制,使市场经济和个人自由得到了强调,经济与社会开始了新的发展<sup>⑥</sup>。可以说这种削弱国家司法和公权、强化自治与私权的社会控制力量的变革趋势使非诉讼纠纷解决机制的复兴成为必然。作为一种纠纷解决方式,诉讼不可避免地存在着其固有的弊端,如法律规则与社会规范的矛盾;程序公正与实体公正的矛盾;法律事实与客观事实的矛盾;公平与效率的矛盾,作为判决之特征的“非黑即白”的解决结果与当事人期望之间的矛盾,事件涉及的简单权利义务关系与纠纷背后的复杂社会关系之间的矛盾,这些在很大程度上限制了诉讼作为纠纷解决手段的功能和效果。同时,由于诉讼爆炸问题和诉讼成本的高昂和程序的严重拖延使人无法忍受,人们转而求助于各种非诉讼的纠纷解决方式。

## 二、社区:化解多元矛盾纠纷的第一平台

从根本上说,社区矛盾是各种社会矛盾在基层的表现。能否最大程度上将矛盾化解在社区,这是反映社会有序化程度和社会自治水平的一个重要标志。社区的矛盾产生的直接和间接原因是多种多样的,这也决定了化解矛盾机制必需多元化。

① [美]科塞著,孙立平等译:《社会冲突的功能》“前言”,华夏出版社 1989 年。

② [日]六本佳平:《纠纷与法》,转引自刘荣军:《程序保障的理论视角》,第 3 页,法律出版社 1999 年。

③ 朱景文:《现代西方社会学》,第 23 页,法律出版社 1994 年。

④ [美]科塞著,孙立平等译:《社会冲突的功能》,第 17 页,华夏出版社 1989 年。

⑤ [英]哈耶克著,王明毅等译:《通往奴役之路》,中国社会科学出版社 1997 年。

⑥ 罗伯特·C·埃里克森著,苏力译:《无需法律的秩序—邻人如何人解决纠纷》,第 3-5 页,中国政法大学出版社 2003 年。

(一)多元矛盾纠纷化解机制促使社区走向善治  
所谓善治(good governance),是指最大限度地推动社会发展的前提下,建立政府公共组织与公民社会之间的合作关系,其本质是政府与公民社会对公共事物的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新型关系,是两者的最佳状态。善治的基本要素有以下几个方面:(1)合法性(2)透明性(3)责任性(4)法治(5)回应性(6)有效性(7)参与。<sup>①</sup>

1. 多元矛盾纠纷化解机制强调了对百姓需求的回应

服务型政府要求政府能快速回应民众的需求,谋求更多公民的积极参与。回应性包含三层意思:一是政府面对民众的呼声和需求采取何种态度。现代社会矛盾冲突之所以极易演化成恶性事件和群体性事件,其中很关键的因素在于执政者回避矛盾、压制矛盾,无视百姓的正当权益和合法要求。多元纠纷化解机制之所以有效,在于它并未回避冲突,而是正视冲突的存在,分析冲突的原因,因势利导地对不同的冲突采用合适的方式来进行化解。其次在回应民众需求上,是否具有时效性。多元解纠机制强调了时效性,即第一时间发现问题,第一时间处理问题,第一时间解决问题,既提高了工作效率,同时又使得当事人的心理或身体免受长期的折磨,有利于和谐社会的形成。再次在回应民众需求上,是否具有全局性和社会性。民众反映的社会矛盾纠纷也许只是一个点,从这个点可以折射出政府决策与服务的不足和失误,政府应从这些矛盾纠纷中反思总结,不断增强决策的民主化科学化,形成“决策-执行-反馈-调整”的良性决策机制。

2. 多元矛盾纠纷化解机制强调了民主、互动和参与

多元矛盾纠纷化解机制强调在化解矛盾过程中,引入公民和社会组织来化解矛盾,公民既可以是矛盾化解的主体,也可以是矛盾化解的调停者、参与者、建议者,在此过程中,公民与公民、公民与政府、公民与社会组织之间不断实现着良性互动。

3. 多元矛盾纠纷化解机制鼓励宽容和妥协,彰显社会和谐

和谐社会强调纠纷的及时解决和社会秩序的安

定,这也是善治的本质要求。多元化纠纷解决机制就是充分调动各种社会资源,考虑多样化的社会关系,调动纠纷当事人间的积极因素并着眼于未来,鼓励宽容与妥协,这是多元化纠纷解决机制所彰显的和谐理念。在中国传统革命斗争年代,宽容和妥协被等同于失败和投降。但是在一个成熟的公民社会,宽容和妥协是每一个公民必须具备的素质,妥协是实现社会利益均衡、保持社会持续稳定发展要素,宽容是化解社会矛盾、促进社会和谐的必备要素。有宽容和妥协才有团结,有团结才会有合作,一个健全的公民社会必须要以团结、合作作为基础。因此,多元化解纠纷机制实际上培育公民文化,让百姓从矛盾和冲突化解中成长为理性的公民。

(二)社区矛盾纠纷多元化解的必要性

社区成员构成的多元化、社会问题的复杂化、社区管理和服务方式的多样化,决定了社区矛盾纠纷需要建立多元化解的制度和机制。

1. 社区参与主体的多元化决定纠纷化解方式多元化

当前社区主体成分相当多元,既有个人、也有社会中介组织和各种类型的企业,既有社区居民也有外来流动人口,既有大量的劳动人口,也有众多的企业退休职工和下岗失业人员。由于不同类型群体的需求不一,甚至有些群体的需求是相互冲突的,因而产生大量的社会矛盾,对此,只能针对不同群体的不同特点,采取不同的矛盾化解方式,才有可能化解社会冲突,解决社会问题。

2. 社区社会问题的复杂化决定矛盾纠纷化解机制的多元化

随着单位体制向社区制的转变加速和城市化的快速推进,社区的社会问题也呈现日益增多的趋势。社区环境污染问题、绿化设置问题、撤村建居的补偿问题、物业管理不到位等问题不仅受到广大居民的强烈关注,而且极易产生大量的矛盾纠纷。这些问题或者涉及政府管理,或者涉及经济利益,一旦处理不当,矛盾极易激化,使一般纠纷激化为群体上访,局部性问题扩大为全局性问题。因此,对这些问题产生的根源需要做深入细致的分析,不同的问题采取不同的矛盾化解机制。

<sup>①</sup> 俞可平:“治理与善治引论”,《马克思主义与现实》,1999年第5期。

### 3. 社区管理和方式服务的多样化决定矛盾纠纷化解机制的多元化

近年来,随着“单位人”向“社区人”的转变,社区社会管理的覆盖面越来越广,企业退休职工社会化管理、劳动保障和就业服务社会化管理、对困难群众帮扶救助等工作均落实到社区层面。同时科教、文化、体育、卫生、环保、法律、警务等公共服务“进社区”活动,将服务延伸到社区,社区提供的管理与服务越来越多样化。但是,在这些多样化的服务中,存在大量的矛盾。一方面,居民对社区服务的期望值非常高,但是当前社区的管理和服务还跟不上居民的需求,从而产生大量矛盾;另一方面,有些矛盾发生在社区,但是社区却并无权力或者能力去解决。如退休职工不满企业改制,认为没享受到改革的成果的问题,军转干部的待遇落实等问题,以及大量的劳动用工纠纷等问题,都在社区发生,需要社区全力或者配合去解决,对于此类矛盾纠纷,只能依据矛盾的不同性质和内容,采取多元化的方式去解决。

## 三、杭州市构建社区矛盾纠纷化解机制的探索及其特点

### (一) 杭州社区矛盾纠纷化解机制的探索<sup>①</sup>

积极探索社会矛盾纠纷解决的多样化、合理化机制,既是当今社会发展的迫切需要,又是成熟法治社会的标志。杭州市对此已有积极有效的探索,并形成一张矛盾化解网。

#### 1. 探索法院调解进社区的新机制,力争纠纷化解在社区

法院调解进社区是人民法院在承担诉讼裁决职能之外,探索诉讼制度与人民调解制度相衔接的新举措。当民间纠纷难以弥合时,人们往往只考虑到诉讼这条解决问题的途径,但是诉讼的高成本与耗时耗力有时却让当事人望而却步。人民调解素来被称为是“东方经验”,但如何使人民调解具有相当的法律效力,使古老的人民调解制度产生新的活力,又能节约诉讼成本,有效化解基层矛盾,是法院探索调解进社区的初衷。杭州市下城区法院在社区设立调解庭,法院主动走进社区进行庭前调解,消解当事双方的极端抵触情绪,缓和对立与冲突。

2002年,最高人民法院颁行了《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》,该司法解释首次明确了人民调解协议书的法律效力。《规定》确认:经人民调解委员会调解达成的、有民事权利义务内容,并由双方当事人签字或者盖章的调解协议,具有民事合同性质。当事人应当按照约定履行自己的义务,不得擅自变更或者解除调解协议。只要人民调解协议不违反法律法规和社会公共利益,法院应认定其合法有效。最高院的规定从法律的角度明确了调解协议书的效力,有利于人民调解工作的进一步发展。

#### 2. 探索“警民联调”调解新机制,力争纠纷化解在派出所

“警民联调”调解新机制是杭州市通过整合派出所、街道司法所和法律事务所三方力量,摸索出一整套“警民联调”工作机制,既解放了大量警力,同时也有效提高了各类矛盾纠纷的调处成功率。根据统计数据,2008年在杭州市各基层派出所110接警案件中,有近75%属非警务事件,而其中又有50%属于民间纠纷。如何在接警后对当事人的报案快速回应,并有效处理是“警民联调”机制建立的初衷。

“警民联调”工作室设在派出所,由一名民警、一名街道司法所调解员、一名社区调委会主任组成。110接警后对纠纷依法进行分类,治安、刑事案件由民警处置,其中邻里纠纷引起的治安调解可以依法邀请人民调解员参加;民间纠纷由人民调解员单独或邀请民警参加。为使调解工作更合法、更公正,警民联调工作室还引入了法律事务所的力量,对一些较难说服的当事人做重点开导工作。“警民联调”机制实现了人民调解和警务工作互相配合、互相补充。

“警民联调”模式现已初见成效。以下城区石桥街道为例,联调室成立后,调解数从每年400余起提高到1200余起,调解成功率从50%提高到92%。不仅解放了大量警力,还有效提高调解成功率。同时由于慎用行政处罚手段,通过调解机制予以及时处置,实现了法律效益和社会效益的有机统一。

#### 3. 探索“和事佬协会”调解等新机制,力争纠纷化解不出楼道

2008年初,“和事佬协会”在杭州市下城区文晖

<sup>①</sup> 文中所用数据材料为作者赴杭州市下城区、上城区、乔司镇调研所得。

街道成立,它是对社区调解组织机制建设的有益探索创新。“和事佬协会”是建在社区内的民间调解组织,一般由社区内具有一定威望的离退休党员、干部、教师、政法部门工作人员和社区楼宇居民自治会长、单元居民自治小组长担当“和事佬”,并设会长一名,充分体现协会民主自治原则。“和事佬”们分工负责、分片包干、分头落实,将纠纷调解、普法宣传、居民联络工作拓展到社区每一幢居民楼、每一个楼道。通过每一名“和事佬”平时在群众间调和、促和、维和的细致工作,力求群众内部的矛盾、居民的生活诉求、社区住户的问题反映能够在第一时间被收集、处理和解决。为了更好地促进工作,协会制定了《和事佬协会工作联络细则》、《和事佬协会工作细则》、《和事佬协会会员职责》等工作细则。协会会员组成及人员变动情况在社区登记的基础上,向街道司法所备案。“和事佬”协会成立后,工作成效显著,仅 2009 年 1 季度,下城区 71 个社区“和事佬”协会共计参与社区公共事务协调 190 起,预防、调解纠纷 248 件,向党委、政府反映社情民意 158 件。“和事佬”协会为社区调解工作探索出了新的载体。

“邻里值班室”是预防和化解社区矛盾的新形式。杭州市紫阳街道上羊市街居委会成立的“邻里值班室”比较具有典型意义。“邻里值班室”以 300 户为一个管辖区域,由居民代表自主管理。值班长自由组合三至四名热心于社区服务的办事班子,季度性值班,循环轮流热心为居民服务。“邻里值班室”主要承担邻里关系的协调工作,共同商讨调解居民关心的热点、难点问题。通过互助服务,将居民自治的理念延伸到楼道,形成“情况在楼道了解、问题在楼道解决、自治在楼道体现”的良好氛围。

4. 探索物业纠纷调委会、综治中心等多渠道调解机制,使矛盾纠纷通过不同层面得以解决

当前物业纠纷是社区矛盾纠纷的主要类型之一。针对物业纠纷专业性比较强,调解难度大的特点,杭州市上城区紫阳街道于 2008 年初成立物业纠纷人民调解委员会,主要调解业主与物业公司、业主与业主之间触及具体物业管理和公共区域的纠纷。调委会组成人员为街道司法所(法律服务所)有关人员、有关职能部门(房管、行政执法、派出所、工商所)、物管人员、业委会、社区调委会主任及有关法律专业人员。物业纠纷调委会的成立,发挥了在小区

物业纠纷调解中的几方面作用:一是建立起仲裁平台,起到公平、公正的作用;二是专业人士的导入,增强了技术上判断的权威性;三是职能部门参与,加强了行政执法的权威性;四是律师参与调解,减少了诉讼程序和时间。

杭州市余杭区乔司镇位于城郊结合部,针对当地流动人口多,管理困难的状况,乔司于 2004 年初组建综治工作中心,由镇综治办牵头,集司法所、信访办、治安联防队、流动人口管理办、警务室、联调室七个部门为一体,在办公一体、组织体系一体、工作一体的构架下,实行联勤、联防、联调、联治、联创的“五联”工作机制和统一管理、统一分流、统一协调、统一监督、统一归档的“五统一”工作规程,形成了较为合理的矛盾纠纷排查调处机制、社会稳定预警机制和应急处置机制,使调解工作扎实有效。

## (二)杭州实践的主要特点

杭州的实践表明,多元矛盾纠纷化解机制不仅有效地回应了百姓的需求,增强了政府与公民之间的合作、互动以及民众的参与,培育了公民文化,而且减少了社会的纠纷与摩擦,促使社会走向秩序与和谐。

### 1. 参与主体复合化

从杭州的实践可以看出,为了有效化解基层矛盾,参与主体呈现多元化。行政机构、司法机构和社会组织、社区居民都作为参与主体,建立了不同层次、不同形式的合作关系。无论是法院调解进社区,还是警民联调、和事佬协会、物业调解委员会,都有一个共同特点即参与化解矛盾的主体是多元复合的,其主体既有行政机关工作人员,司法机关工作人员,也有法律工作者和社区工作人员,甚至还有具有专业技能或热心于公益事业的居民参与。多元复合主体的形成,不仅充分调动参与各方的积极性,而且各方力量能够各取所长,形成合力,有效化解社会矛盾。通过不同层次、不同形式的合作,不仅起到了防微杜渐和防患于未然的效果,而且也建立了不同机构、不同群体之间的信任关系。

### 2. 化解矛盾源头化

社区是社会的细胞,从杭州的实践来看,呈现的一个典型特征是力争将矛盾纠纷发现在社区,排查在社区,解决在社区。因此,建立多层次多渠道的矛盾发现机制,观察社情民意,了解百姓想法就十分重

要。杭州实践中的“邻里值班室”和“和事佬协会”，其成员的重要职责就是搜集百姓信息，了解百姓想法，理顺百姓情绪，从而把矛盾化解在萌芽状态。而警民联调机制和法院调解进社区则从矛盾发生学的角度，防止将矛盾从小演变为大的层面来进行化解。

### 3. 调解机构专业化

当前，民间矛盾纠纷已日益复杂，涉法问题及一些专业性的问题不断增加，原有传统的人民调解组织和方式已不能完全胜任新时期的矛盾化解需求了。针对层出不穷的矛盾纠纷，建立相应的专业化调解组织，有效化解疑难纠纷，将是人民调解工作在新时期的发展趋势和方向，也是人民调解更好地履行职责，真正发挥社会“稳压器”、“防震器”的必然要求。从社区层面来看，物业纠纷调解委员会、劳动权益保障调解委员会、治安案件警民联调组织等都属于专业化的调解组织，它们对于更好地保护当事人的权益，提高调解的效率、提升调解人员的素质都会带来显而易见的效果。

### 4. 排查纠纷制度化

当前社区是大量社会矛盾的汇集地，社会矛盾的消解势必需要一系列的制度为支撑。在杭州的实践中，根据矛盾产生和发展的过程，分别建立了矛盾纠纷预防机制、矛盾纠纷排查机制和矛盾纠纷发生后的化解机制。在各种机制中，又有一系列细化的制度作为支撑。如上城区紫阳街道社区坚持“小矛盾不出楼道、大矛盾不出社区”的原则，千方百计地把矛盾控制在萌芽状态，建立了矛盾纠纷定期排查制度、矛盾纠纷排查“零报告”制度、矛盾纠纷联动排查和联席会议制度和矛盾纠纷限期处理制度。在乔司镇的纠纷排查机制中，建立了矛盾纠纷排查调处工作流程、工作人员的职责制度和村、社区、企业综治组织规范化建设规章制度。在杭州市下城区的“和事佬”协会中，建立了串门促和制、坐堂问诊制、联席会诊制、信息反馈制、纠纷回访制、工作记录制、评优奖优制等一系列工作机制，充分调动社区调解员和信息员的积极主动性，群策群力，将矛盾消解在萌芽状态。

### 5. 调处成本分散化

矛盾的化解需要耗费大量的人力、物力和财力。如果完全由社区承担，社区居委会势必难以为继。如果由当事人完全承担，则有可能将矛盾进一步激

化。因此，合理的利益分担机制十分重要，既有助于将矛盾消除在萌芽或者微小状态，又能够有效调动各方的积极性。当前在实践中，主要有两种利益分担机制：一是以“以奖代补”的形式对社区的专兼职调解员进行补贴，以调动他们调解矛盾的积极性；二是由引发矛盾负有责任的当事人、当事人单位、当地政府各承担一定比例的调处成本。

## 四、多元矛盾纠纷化解机制在社区建构

从建构多元矛盾纠纷化解机制的高度，杭州的做法及其经验对其它地方具有重要的启示意义。

1. 以社区党组织为化解矛盾纠纷的第一道防线，建立矛盾的预防、排查和防控机制

基层党组织和广大党员处于改革发展和各种社会矛盾的前沿，了解社会基层的动态，掌握大量的基层信息，也最清楚基层群众的愿望和诉求，尤其能在第一时间发现和解决问题。这种特殊的优势决定了党的基层组织在化解社会矛盾、协调各方利益方面具有特殊的功能和作用。党的基层党组织和广大党员是社会管理的细胞，解决社会矛盾纠纷、构建和谐社会，是其义不容辞的责任。党就是通过这些“细胞”服务群众、凝聚人心，形成战斗堡垒，发挥领导核心作用。在矛盾纠纷不断涌现的社会转型期，基层党组织必须进一步提高危机管理意识，构建社会舆情汇集网络，完善危机管理的组织体系，形成良好的沟通和有效的信息交流机制，及时有效地缓和矛盾、化解危机，筑起第一道防线。

首先，要建立矛盾纠纷的预防排查机制。各种社会矛盾纠纷的发生、发展和变化都有其规律性，如在农村春夏农忙时争水、争地纠纷较多，在村“两委”换届时多发的是群体利益之争，在城市涉及居民切身利益的重点项目推进时部分群众要求难以满足的矛盾较为突出……根据这些规律，要密切注意和观察矛盾纠纷的萌芽、形成、潜伏、激化等各个阶段的特征和迹象，做到及时发现，防范未然。对于多发性的矛盾，要社区调解员及信息员经常深入居民小组、辖区单位了解矛盾纠纷动态，对于苗头性的矛盾要随时做好宣传教育疏导解释工作，真正做到预防做在预测前、预测做在调解前、调解做在激化前。在准确把握矛盾纠纷的性质后，社区党组织应在化解矛盾的主动权上不断创新，突出以调解为主的多元化

解矛盾方式。其次,要建立矛盾纠纷防控机制。以社区党组织为龙头,联合社区居委会、社区警务室、企业综治组织、社区专业调解委员会等机构,建立矛盾纠纷联动排查和联席会议制度,通过条块结合、上摸下排,全方位的分析预测,做到第一时间发现矛盾纠纷苗头与隐患,第一时间开展查找原因和积极调处,防止矛盾激化与扩大。并明确各自责任,由社区党委对矛盾纠纷排查、预防、调处工作进行督查,限期解决。

### 2. 以社区民间组织为主导,建立多层次的矛盾调处机制

社区民间组织在化解社会矛盾方面与政府机构的作用大不相同,政府机构可以以行政强制力为基础,但是民间组织却只能依靠成员的威望和个人能力来说服居民,民间组织也必须采用一种更为平等和柔性的方式来与居民沟通,因此也更容易获得居民的认可和尊重。民间组织和集团作为群体利益的重要代表,往往比个人更能够理性、规范和有效地表达自己的利益诉求,成为政府和民众之间的缓冲器。民间组织主动介入社区矛盾纠纷的解决,一方面可以肯定社区居民参与社区事务意识的提高,另一方面,它也是对长期以来我们行政化倾向的一种“去行政化”,使得社区发展具有更多的民主和自治色彩。从人民调解的角度来看,民间组织主导社区纠纷的化解,是真正实现人民矛盾人民调解,它是社会主义民主发展的大趋势和大方向,体现“老百姓的事老百姓自己解决”。从上述案例可以看出,多层次的社区民间组织,构建了化解矛盾纠纷的多元调处机制。如“和事佬”协会、“邻里值班室”、“楼道大管家”等互助性的民间组织,及时准确地反映和表达了居民需求、疏导了居民情绪,为有效预防和减少、及时化解矛盾,发挥预警作用。与社区内的律师事务所共建的法律志愿组织等公益性民间组织,能及时为权益受侵害的困难人员提供法律咨询、法律服务和法律援助,有效维护弱势群体的利益,减少社会冲突与矛盾,促进社会社会和谐。还有诸如社区议事协商会、社区民主协商会等自治性组织,能有效收集民情民意,反映百姓心声,是化解社会矛盾的重要关口。

### 3. 以维护公民利益为基础,完善社情民意表达机制

这是保障公民的建议权和申诉权,加强党和政

府同人民群众的联系,及时了解社情民意、迅速化解社会矛盾的主要措施。它包含两个方面的内容:一是在各项政策和决策出台前,应征求有关专家和群众的意见,减少和防止随意性,让政策和决策制定得更加科学合理,从源头上预防侵害群众利益现象的发生,防止社会矛盾的发生。二是拓宽民意表达途径,为人民群众的诉求提供畅通、便利的渠道。在我国,传统意义上的民意表达渠道大致分为几个层次:一是人大代表、政协委员通过采集民意形成提案议案,对有关部门进行咨询、质询等方式来传达群众的关切;二是通过群众写信、上访、领导干部下访接访等形式,反映群众对某些具体问题的呼声;三是通过各种形式的听证会,就某一事务听取利益相关方的意见;此外,传统媒体也是表达老百姓心声愿望的重要渠道之一。在网络时代,除了上述渠道之外,网络越来越成为反映民意的重要渠道。各政府网站纷纷开设了市长信箱与民沟通,社区中也开设社区网站、社区论坛等来表达民意。当前民意表达的渠道虽多,但仍存在民意表达实效性不够的问题。因此,在矛盾多发期,更加需要以社区为基础,建构自下而上、纵横交错有效的民意表达渠道,它们不仅在一定程度上反映不同群体利益诉求,还可以为公共决策的价值取舍、利弊权衡提供重要依据。

### 4. 建立预防和处置矛盾的利益协调机制

它主要包含三方面的内容:一是建立健全重大事项社会稳定风险评估机制。在重大政策、重大改革措施和其他事关人民群众切身利益的办法出台之前,均要认真组织开展风险评估,尽可能增强决策的科学性,尽可能避免和减少因决策失误或时机不成熟而给社会稳定带来的冲击,力求使风险评估制度成为各级党委、政府重大决策部署的一项“刚性门槛”。二是建立矛盾调处的利益分担机制。即对引发矛盾负有责任的当事人、当事人单位、当地政府各承担一定比例的调处成本。通过当事人合理利益的实现,保证矛盾的有效调处。如对“和事佬”协会的工作奖励经费等通过以奖代补等形式予以保障。三是完善责任追究机制。它包括两方面的内容:一是对引发群体性矛盾者的责任追究,二是对矛盾调处不作为者的责任追究。□

(责任编辑:吴锦良)