

自贸港背景下

澄迈矛盾纠纷“全链条”闭环管理的探索实践

■杨鲲鹏

基层治理是国家治理体系和治理能力现代化的基础工程,矛盾纠纷化解是夯实基层治理根基的关键环节。澄迈县立足海南自贸港建设实际,经过多年探索实践,创新构建了“排查—分流—化解—反馈”的“全链条”闭环管理机制,不仅有效提升了基层治理效能,更为自贸港封关运作背景下的矛盾纠纷防范化解工作提供了可复制、可推广的实践经验,展现了新时代基层治理的海南智慧。

“全链条”闭环管理的现实需求

澄迈紧扣“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”的目标要求,因地制宜构建“全链条”闭环管理机制。

(一)科学精准的顶层设计。中央全面依法治国工作会议明确提出“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”,要求构建“源头预防、多元化解、依法处置”的闭环管理体系。海南省委、省政府系统提出“11431”的基层治理体系,其中“三融合”和“一平台”,为矛盾纠纷闭环管理提供了制度支撑。这些政策既体现了国家治理现代化的宏观要求,也为澄迈探索“全链条”管理模式提供了精准指引。

(二)治理现代化的实践需求。当前,社会结构复杂化与利益诉求多元化对基层治理提出更高挑战。传统“被动应对”模式难以适应矛盾纠纷高发、频发的现实,亟须向“主动预防+系统化解”转型。比如,澄迈县综治中心将矛盾风险预警分为蓝、黄、红三级,既对高风险纠纷进行重点攻坚,有效化解一批疑难杂症矛盾纠纷,又对中低风险进行前端化

“全链条”闭环管理面临的新堵点

澄迈作为海南自贸港建设的重要产业承接区,随着封关运作步伐加快,征地拆迁、劳资纠纷、金融创新等新业态发展带来的矛盾纠纷呈现主体多元化、类型复合化、诉求专业化特征,对调解人员的法律素养提出更高要求。虽然已构建起“县—镇—村”三级调解网络和“1+11+N”矛盾纠纷调处体系,但在“全链条”闭环管理的实践中仍面临以下新困难和新堵点。

(一)部门联动不够,协同机制不够健全。政策执行存在“最后一公里”梗阻,县镇两级综治中心对部门的职责划分模糊,机制建设还不够健全,不同部门的运转模式和流程规范不一致,联动效果难以评估,存在“多头管理”与“无人负责”并存现象。比如,土地纠纷涉及自然资源、农业农村、乡镇等多个部门,但因缺乏统一调度机制,出现了“谁都应该管,谁都不管”的新问题。调解资源整合力度不足,尽管澄迈已建立28个行业性调解组织,但与综治中心、党群服务中心信息共享、联动不足,难以形成合力。

“全链条”闭环管理体系的新探索

澄迈针对矛盾纠纷化解中遇到的难题和堵点,创新工作模式和方法,逐步构建了“全链条、全周期、全要素”闭环管理体系。

(一)精准排查,构建“三级协同+数字赋能”的矛盾风险感知体系。一是健全完善“三级”排查机制。建立“村(社区)日常摸排—乡镇定期排查—县级统筹督导”的闭环工作链条,村(社区)层面实行“1+1+N”排查模式(1名网格员+1名调解员+N名村民代表),落实“日走访、周研判”机制;镇级层面推行“双月排查”机制,建立滚动管理台账、动态掌握实情;县级层面由县委政法委统筹协调、监督指导,开发矛盾风险图谱,实现风险态势可视化监测。二是创新数字化摸排方式。升级“格事通”平台矛盾纠纷模块,群众扫码即可上传诉求,系统自动生成电子台账。深化“居民微信群”全覆盖工程,按照“一户一代表”原则建立436个村(居)民微信群,配备专职网格员24小时在线响应,推动实现矛盾纠纷上报时效“双提升”。

(二)科学分流,构建“五级联动+智能派单”的精准处置体系。一是完善五级分流架构。构建“网格—村社—镇—县—指挥中心”五级处置链条,形成金字塔式矛盾化解网络。组建由436名村民小组长兼任的网格级“前哨站”,197名村“两委”成员组成村社级“调解站”,11支三级专业网格员(综治专干+驻镇法官+法律顾问)组成的镇级“攻坚站”,32个部门业务骨干组成二级专业网格组县级“专家站”,以及设立3个督办专班的指挥中心“中枢站”。二是建立智能分拨机制。推行“蓝、黄、红”三色分类派单,蓝色常规件自动派至对应层级,72小时内办结;黄色疑难件推送至镇级专班,5个工作日内处置;红色紧急件直报指挥中心,启动多部门联动预案。三是加强处置效能保障。建立健全明确各级处置权限边界任务清单,细化不同类别纠纷处置主体责任清单,划定不作为情形的负面清单。探索开展“比武练兵”活动,推行“积分制”管理,使分流体系更具可操作性。

(三)多元化解,构建“清单管理+专业调解”双轮驱动模

(作者系2025年春季学期海南省委党校中青班学员、澄迈县委副书记、政法委书记)

解和跟踪防控,有效将矛盾消除在萌发状态。此外,省级层面通过整合30个基层APP、建立“一表通”系统,破解“小马拉大车”问题,推动资源下沉,为闭环管理提供技术赋能。这些实践表明,闭环管理的核心在于通过流程优化和资源整合实现矛盾化解的精准化与长效化。

(三)高效解纷的迫切期盼。群众对矛盾纠纷化解的诉求日益多元,既要求“快速解决”,又期待“公平透明”,且权益得到维护。澄迈县“咖啡警务”模式将调解场景融入咖啡馆,通过“同饮咖啡+法治宣讲”化解邻里纠纷,群众满意度达98%。“格事通”小程序通过数字赋能,整合126名法律顾问入驻居民群,提供“24小时响应”法律服务,实现“指尖上的调解”。这些实践既满足了群众对便捷性、透明度的需求,又通过文化熏陶、法治浸润、技术赋能提升了治理效能,为自贸港背景下的矛盾纠纷化解提供了“澄迈样本”。

(二)智慧赋能不足,业务协同不够顺畅。数字化平台数据共享存在壁垒,澄迈虽打造了“格事通”数字化平台,设置了多个功能模块,使用过程中产生了多方面数据,但与公安、法院、信访等部门数据壁垒尚未完全打通,矛盾线索采集、分析、预警能力较弱,部分农村地区仍依赖人工排查,难以实现风险动态监测和实时预警。线上调解功能单一,现有平台以信息登记为主,缺乏联动处置、远程调解等深度功能,未能充分发挥“一网通办”效能。

(三)基层队伍薄弱,专业化水平有待提高。调解队伍结构失衡,全县1320名村级调解员中,仅8%具备法律职业资格,75%的医疗、金融等专业纠纷需外聘专家,缺少具有专业背景的调解员;60岁以上调解员占比达43%,35岁以下年轻骨干仅占12%,人才断层问题突出。群众自治机制弱化、参与度低,自治组织、社会组织作用未充分激活,部分村民仍倾向于“信访”或“诉讼”,反映出“信访不信法”“信上不信下”的治理困境,导致矛盾化解成本攀升。

式。一是分级分类攻坚。实行“三合一清单”动态管理,由县委政法委牵头,每月梳理征地拆迁、劳资纠纷等重点领域矛盾,建立重大风险(红色)、疑难复杂(黄色)、一般矛盾(蓝色)三色清单。对重大风险(红色)清单事项实行“五个一”包案化解;对疑难复杂(黄色)清单事项组织“政法+行业+属地”三方会诊,建立“一案一策”化解方案;对一般矛盾(蓝色),推行“首调责任制”,建立类案处置标准,实现“化解一个、规范一类”。二是打造专业化调解队伍。县级建立专家调解平台,在县综治中心设立“1+3+N”调解矩阵(1个指挥中心+3个品牌调解室+N个专业团队),吸纳退休法官、检察官组建“银发专家库”;镇级创建“特色调解”品牌,因地制宜打造福山“咖啡调解”、桥头“渔排调解”等特色品牌,创新“午间调解”“夜间调解”等便民机制,提高群众满意度;村级组建基层自治调解队伍,培育“法律明白人”,发挥“人熟、地熟、事熟”优势,实现“小事不出村,矛盾不上交”。

(四)闭环反馈,构建“回访评价+全周期管理”长效治理模式。一是健全回访反馈机制。建立“线上智能回访+线下重点走访”双轨并行模式,推行调解质量“一案一评”制度,通过扫码评价、电话回访等方式收集群众满意度,建立调解工作“好差评”数据库。每季度开展调解成效“回头看”,对重复投诉案件实行提级督办,力促矛盾不反弹、纠纷不反复。二是健全考核评价体系。深化“三挂钩”考核,将矛盾纠纷化解成功率纳入平安建设核心指标,提升权重;建立干部调解实绩档案,将群众满意度作为干部提拔晋升必要条件;对超期未结案件实行“一案双查”,既查工作作风,也查制度机制漏洞,在“双查”中解决问题、提升效能。

新时代、新征程,澄迈将更加坚定打出澄迈节奏、澄迈章法、澄迈攻势,进一步健全矛盾纠纷“全链条”闭环管理体系,多措并举推动矛盾纠纷化解更接地气、更具温度、更有效能,聚焦“两个高于”目标任务,高扬“行动至上、实干至上”旗帜,为奋力谱写中国式现代化海南篇章营造和谐稳定的社会环境。

具有协商司法属性的司法外调解

■曹俊

“民间调解+司法确认”解决当事人争议的方法,即构成了一种特殊的协商司法的模式;协商在先,协商一致是基础;司法在后,司法确认是对当事人“协商一致”的司法审查和司法裁定。这种模式充分彰显了“协商司法”应当具有的及时有效化解纷争的功能。

司法外调解解决纠纷的时代特点

司法外调解在解决邻里之间的纠纷中发挥了很大的作用。司法外调解之所以能发挥化解纷争的作用,是因为邻里之间比较熟悉,熟人之间往往存在互帮互助的关系和基本趋同的价值取向。在这种情况下,邻里之间发生争执后,由具有较高声望和较大权威的人主持及调和,当事人考虑到在将来的日常交往中还需继续维持和善互助的友好关系,一般很容易实现互谅互让并达成解决纷争的协议,从而便捷简单地解决纠纷。这就是调解可以作为解决纠纷的底蕴所在。因此,邻里纠纷之外,家事纠纷也是比较适合通过调解来化解的。

随着时代的变迁,司法外调解作为解决纠纷的途径和方式也面临新的挑战。现如今,不仅邻里之间互不相识的越来越多,而且,历史上几代同堂式的“大家庭”已为“小家”所取代,婚姻家庭观念的变化以及由此带来的婚姻家庭关系的“巨变”,使原有的情缘和趋同的价值倾向发生了极大的变化。传统的司法外调解所具有的天然底蕴也已松动,以致出现了虽经调解达成协议却不履行协议的现象。

不履行调解协议的情形说明,虽然这类调解是成功的,但效

果是大打折扣的。此类调解既浪费参与调解人员的时间和精力,又可能会因为“久调不决”而恶化双方当事人之间的关系。所有这些,都在一定程度上减损了司法外调解应有的功能和正当性。因此,如果经过调解达成协议后,一方不自愿履行,还需要再行向法院起诉解决的话,那只能说此类纷争本来就不适合以司法外调解的方式来解决。只有在当事人自愿履行调解协议的情形下,才能实现司法外调解应有的不伤和气、快捷省力地化解矛盾纠纷的功能和价值。因而,调解功能和价值的实现,前提是当事人,特别是承担义务的一方,必须心甘情愿地接受调解的结果、履行调解协议约定的义务。

总之,自20世纪80年代后期以来,随着社会的快速变革及人员的频繁流动,利益已经多元、观念已经变化,传统的熟人社会基本上已不再是原来的模式,通过朴素的传统调解解决一些纠纷的时代背景已经变迁,传统的纠纷调解模式也面临新的挑战。因此,如果不顾时代的变迁,过分地强调司法外调解在解决纠纷中的作用,就有可能出现调解虽然“成功”了,但实际履行调解协议时又不“自愿”的尴尬局面。

如何更有效地发挥司法外调解的作用

当前,社会纠纷也日益多样复杂,不少纠纷涌入法院,“案多人少”的矛盾已经越来越突出。

在深入推进多元化纠纷解决机制改革的同时,如何充分发挥司法外调解及时有效地化解各类纠纷,已是一个现实的问题。以2005年和2015年人民法院受理案件量为例,2015年,全国各级人民法院共受理案件1951余万件,而在2005年,人民法院受理的案件只有784万件。为缓解案件日益增多的压力,各地结合新的时代特点,就如何更好地发挥司法外调解在化解矛盾纠纷中的作用做了不少有益的探索和实践。

2007年3月,甘肃省定西市法院系统开始实行人民调解协议的诉前“司法确认”的做法,既充分发挥了人民调解的独特作用,又确保了人民调解的司法效力和法律权威,后被2009年7月24日最高人民法院印发的《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》所认可,并推行于全国。2010年8月28日,十一届全国人大常委会审议通过的《中华人民共和国人民调解法》对此也明文予以确认:经人民调解委员会调解达成调解协议后,双方当事人认为有必要的,可以自调解协议生效之日起30日内共同向人民法院申请司法确认,人民法院应当及时对调解协议进行审查,依法确认调解协议的效力。人民法院依法确认调解协议有效,一方当事人拒绝履行或者未全部履行的,对方当事人可以向人民法院申请强制执行。人民法院依法确认调解协议无效的,当事人可

以通过人民调解方式变更原调解协议或者达成新的调解协议,也可以向人民法院提起诉讼。2012年8月31日,全国人民代表大会常务委员会通过,自2013年1月1日起施行的《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》也专门增加了“确认调解协议案件”的程序,作为民事诉讼法第十五章的“第六节”,并明文规定:申请司法确认调解协议,由双方当事人依照人民调解法等法律,自调解协议生效之日起30日内,共同向调解组织所在地基层人民法院提出。人民法院受理申请后,经审查,符合法律规定的,裁定调解协议有效,一方当事人拒绝履行或者未全部履行的,对方当事人可以向人民法院申请执行;不符合法律规定的,裁定驳回申请,当事人可以通过调解方式变更原调解协议或者达成新的调解协议,也可以向人民法院提起诉讼。

人民调解是由依法设立的调解民间纠纷的群众性组织——人民调解委员会通过说服、疏导等方法,促使当事人在平等协商基础上自愿达成调解协议,解决民间纠纷的活动。经过司法确认程序,经人民调解委员会达成的调解协议便纳入了司法的程序,附着了司法的属性。这种“民间调解+司法确认”解决当事人争议的方法,即构成了一种特殊的协商司法的模式:协商在先,协商一致是基础;司法在后,司法确认是对当事人“协商一致”的司法审查和司法裁定。这种模式无疑充分地彰显了“协商司法”应当具有的及时有效化解纷争的功能。

“调解+司法”的新探索

医患纠纷已经引起了全社会的关注 and 思考。2008年3月,江苏省南通市率先组建了南通市医患纠纷调处中心,建立了近百位国内医学专家组成的咨询委员会,发生医患纠纷后,当事双方可随机选择专家进行事故鉴定,实行“医责险+人民调解”、民警驻院、分级调处、统一支付,确保患者家属第一时间拿到理赔款项,以有效避免群体性事件的发生。2011年9月27日至28日,笔者在南通市参加以“社会管理创新与法治保障”为主题的“2011年法治江苏建设高层论坛”期间,还曾应邀到南通市医患纠纷调处中心实地了解考察。南通市这种立足人民调解的基础,引入医学专家参与、保险理赔跟进的做法,抓住了化解医患纠纷需注意的医学专业和及时赔付这两个关键,思路 and 理念是值得重视的。2015年12月1日,在全市压缩机构编制的大背景下,南通市机构编制委员会办公室批准市司法局设立医患纠纷人民调解指导处,为局机关内设机构正科级建制。南通市机构编制委员会办公室的这种做法,既是呼应医患纠纷增多的现实,又是对当地这些年运用人民调解会同医学专家、保险理赔专业人员有效化解医患矛盾、就地解决医患纠纷工作模式的认同和支持。

“调解+司法确认”的模式具有协商司法的属性

上述甘肃省定西市、江苏省南通市、上海市等地对新时期如何更有效地发挥人民调解作用的探索应该说是非常有益的。这些探索中所蕴含的时代特点就是,解决新时期的民间纠纷,既要发挥传统的人民调解员的作用,也要依托专业人士的权威判断,还要辅之以国家公权力的支撑(甘肃和上海以人民法院的司法权威来支撑,江苏是以公安民警的权威来辅助)。这些在新时期为人民调解注入法治内核和专业支撑的探索性实验,对于进一步提升人民调解在有效化解矛盾、就地解决纠纷方面所体现出来的开拓性的实践价值和理论意义,完全符合新时期“要自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”的要求。

甘肃省定西市、江苏省南通市和上海市探索的最大价值,就在于把民间的优势、人民调解员及各专业的专家型调解员的力量和智慧与司法机关的权威有机地融合在了一起。这种就地解决矛盾、在基层化解纠纷的生命力就在于其既符合民意情理也合乎专业特点和法治精神。

为适应新时期矛盾纠纷多样复杂的特点,2016年6月,最高人民法院制定了《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决

机制改革的若干意见》及《关于人民法院特邀调解的规定》,从整合社会解纷资源、拓展纠纷解决渠道、促进人民群众参与司法的制度性安排等方面,为进一步完善诉讼与非诉讼相衔接的纠纷解决机制、降低纠纷解决成本、满足当事人多元解纷需求,提供了规范性的支撑。

按照最高人民法院的上述规定,人民法院建立特邀调解组织、特邀调解员名册制度。特邀调解组织、特邀调解员在人民法院立案前接受法院委派或者在人民法院立案后接受法院委托,依法开展调解活动,并尽力促使发生纠纷的当事人在自愿平等基础上,通过协商达成化解矛盾纠纷的调解协议。委派调解达成调解协议,特邀调解员应当将调解协议送达双方当事人,并提交人民法院备案;当事人也可向法院申请司法确认。通过法院委托调解达成的调解协议,由法院审查并制作调解书结案。以此推论,最高人民法院关于特邀调解的规范性安排,要求达成的调解协议提交法院备案或由争议双方当事人向法院申请司法确认的制度设计,也是以法院所固有的司法权威为支撑的。这同样是协商解决争议在先,司法审查在后,总体上属于“协商司法”的性质。

(作者系海南师范大学法学院教师,本文节选其著作《司法公正——规则研究与法理思考》,法律出版社出版)