



解码十年

海口：矛盾纠纷多元化解绘就平安“底色”

□ 本报记者 邢东伟 翟小功

每逢周二和周五，海南省海口市秀英区石山镇施茶村委会专职人民调解员、乡贤说事团都会固定在村委会值班，他们以66字《乡贤公约》为工作准则，以柴米油盐的居家小事为切入点，与当事人边聊天、边说事，将清化解一件件邻里闹心事。

这是海口市推动矛盾纠纷多元化解的一个缩影。10月9日，《法治日报》记者深入海口市采访了解到，乡贤化纠纷、民说唱法治，“个人调解工作室”、“12345热线+人民调解”工作模式，诉调对接中心和基层法官调解工作站，“一村一警务助理”新警务模式……近年来，一个个立足本土、特色鲜明且富有成效的矛盾纠纷多元化解工作品牌在海口落地生根、开花结果。

在海口市委副书记、政法委书记林海宁看来，建立健全矛盾纠纷多元化解机制是创建全国首批市域社会治理现代化试点城市、深化平安海口建设的重要内容，是保障群众合法权益、促进社会公平正义的必然要求，是服务海口市高质量发展的有力举措。

“海口稳，则全省稳；海口安，则全省安。”作为海南省省会，海口市是“一带一路”支点城市，海南自由贸易港核心城市，安全稳定至关重要。海口市始终坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善由和解、调解、行政裁决、行政复议、仲裁、诉讼等途径有机衔接、协调联动、高效便捷的纠纷多元化解机制，构建“党委领导、政府主导、政法协调、部门联动、社会参与”的大调解格局，切实把矛盾解决在萌芽状态、化解在基层，让平安成为椰城深厚“底色”，提升人民群众幸福“成色”。

党建引领多元解纷
积极回应群众诉求

在海口市秀英区海秀街道东方洋社区，当地群众只要发生邻里纠纷，就会去“党群活动中心”求助。在这里，他们的问题总能得到快速解决。

这得益于该中心实行的“1+N”工作模式，“1”即由社区党组织书记兼任的网格长，“N”指由公安、综合行政执法等组成的专业网格员队伍。通过该模式，高效整合资源、快速解决民生难题，党组织活动阵地成为调处基层矛盾纠纷的主阵地。

海口市委政法委常务副书记郑维权说，近年来，海口市各级党委政府及时回应群众诉求，坚持党建引领矛盾纠纷多元化解工作，将党的政治优势、组织优势转化为多元解纷效能，构筑基层治理“桥头堡”。

2019年6月，海口市中级人民法院成立多元解纷机制推进工作领导小组，成立工作专班，研究制定具体实施方案和责任清单，明确时间表和路线图，全面谋划全市两级法院“一站式”多元解纷机制和“一站式”诉讼服务中心建设蓝图。

紧接着，海口中院着力推动构建党委政府领导下的矛盾纠纷层级分流化解机制，推动构建政府支持下的财政保障机制，深化诉源治理，打造矛盾纠纷多元化解“海口样板”，初步形成具有海口法院特色的多元化纠纷解决体系，诉源治理初显成效。2020年7月28日，最高人民法院授予海口中院“全国法院一站式多元解纷和诉讼服务体系先进单位”称号。

“为把多元解纷工作融入党委领导、政府支持、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系，推动多元化纠纷解决机制建设与平安海口建设以及社会综合治理工作相结合，将万人成诉率纳入综治考评范围，我们多次向党委政府作专题汇报并得到支持。”海口中院院长张柏槐说。

近年来，海口中院研究制定《关于推进诉源治理构建矛盾纠纷多元化解机制的实施意见（试行）》等，以实际行动争取各方支持，推动构建党委领导下的市、区、镇（街）、村（社区）四级解纷体系。

“我们坚持将人民调解工作作为一项‘一把手’工程，明确市区及各部门党委书记作为第一责任人，成立市、区协调工作领导小组，定期研究解决问题，筑牢维护社会和谐稳定的‘第一道防线’。”海口司法局局长陈月告诉记者。

据郑维权介绍，2021年2月，海口市委政法委以解决住宅小区热点难点问题为突破口，根据海口地域特点创新推出“议事堂”社区工作新模式，整合社区党员、物业、业委会、调解员、网格员等力量，以联席会议形式共商小区建设管理事宜，对居民反映的热点难点问题及时响应、快速处理，有效预防和化解小区居民矛盾，打造共建共治共享的小区治理新模式。

近年来，海口市美兰区人民检察院秉持党管信访原则，把矛盾纠纷化解作为党组重要责任和“一把手”工程，多次召开专题党组会，研究重复信访积案治理、群众信访件有回复等工作事项，制定出台处置工作办法、应急预案，推动形成全院“一盘棋”工作格局。



图为海口市公安局秀英分局石山派出所创新推出“大榕树”工作法，将大榕树作为连接群众工作平台，开展治安宣传、矛盾纠纷化解等工作。

本报通讯员 李恒宇 摄

“治理重复信访，化解矛盾纠纷事关群众切身利益和社会大局和谐稳定，也是检察机关不容辞的责任。”海口市人民检察院检察长陈立新说，全市两级检察院将党建优势融入信访工作，严格落实党员领导干部和检察官包案机制，并与下基层调研、深入联系点、乡村振兴等工作结合起来，探索建立定点接访、预约下访、带案下访、定期巡访工作模式，面对面回应信访群众诉求，减少群众“诉累”“访累”。

如果每一名社区工作者都是一颗“子”，那么党员设岗定责机制就是激活一盘“棋”的原动力。海口市美兰区白龙街道流水坡社区立足党员设岗定责机制，推进党建服务社区治理，开展调解邻里纠纷等工作，以党建引领稳稳托住基层治理基本盘，以城市基层党建新格局引领构建城市社会治理新格局。

凝聚多元解纷合力
共建诉源治理机制

2022年9月20日，海口市美兰区新埠岛一家工地发生工人集体讨薪事件，海口市公安局美兰分局新埠海岸派出所迅速启动部门联动反应机制，派出所民警联合街道工作人员、劳动监察大队和专业律师团队现场组织当事双方进行调解，顺利达成调解协议。

“党的十八大以来，海口市公安局不断深化‘平安海口’和‘和谐海口’建设，以创建‘枫桥式公安派出所’为契机，在矛盾纠纷多元化解中扮演着积极主动的‘和事佬’角色。”海口市副市长、市公安局局长韩运发说，近两年来，全市公安机关共排查矛盾纠纷15048起，成功化解14507起，化解率达96.4%。

“我们在基层派出所探索建设多元联调室，统筹发动人民调解员、社区网格员、社区法律顾问、社区志愿者等社会力量共同参与矛盾纠纷多元化解工作，行政调解、人民调解、司法调解‘三调联动’，引进‘律师入所’‘司法进所’‘专职人民调解员驻所’机制，实现矛盾纠纷一体受理、一体调处。”海口市公安局治安支队副支队长王少卿说，目前共有7个派出所建立三级联调室，并成立152个警民调解组织。

据了解，海口市公安局在30个城区派出所和37个乡镇派出所推行“1+2+N”（即1名社区+2名专职辅警+多名网格员、村居干部、治安积极分子、热心人士等群众）和“一村一警务助理”的新警务模式，构建多元化化解矛盾纠纷基层治理新模式，夯实公安工作基层基础。

走进海口市秀英区人民法院永兴人民法庭，墙上的“和为贵；让一步心平气和；退一步海阔天空”的宣传标语格外引人注目。2021年8月24日，秀英区法院在这里设立全市首个乡村法治服务中心，凝聚人民调解、司法调解、行政调解、律师调解和各村“两委”干部、网格员等基层综治力量，为群众提供方便、快捷、低成本的解纷服务。

“为应对立案登记制实施以来的案件增长态势，充分发挥司法在多元解纷机制建设中的引领、保护和保障作用，全市两级法院均在诉讼服务中心设立诉调对接中心，与设在乡镇的人民法庭、设在村委会（社区）的法官驻点工作室或法官联系点，形成多层级的诉调对接平台。”海口中院立案庭法官雷蕾说，同时推动建立法院主导的诉前联动纠纷解决机制，促进多元

解纷和诉调对接实质化，着力将大量矛盾纠纷消化在诉前。

海口中院以诉调对接中心为工作场所，组建覆盖审判全流程的专职法官调解队伍，广泛发动基层人民调解员、律师参与调解，并开展线上调解，实现本地区解纷资源全部汇聚网上。以人民法院和特色法庭为基础，建立法官联系社区（村委会）制度，实现矛盾纠纷就地化解。海口市琼山区人民法院在云龙镇山湖海小区设立全市首个基层法官调解工作站，被海口市委政法委作为市域治理模式样板进行推广。

问题发起—调度分流—处理处置—结果反馈—跟踪回访—评价结案……这是海口市龙华区“矛调中心”矛盾纠纷处理流程。2020年，该区在区综治中心基础上挂牌成立区矛调中心，构建“区有大调解中心、镇（街）有调处中心、村（居）有调处工作站、行业有调解工作协会”的调解网络，逐步实现矛盾纠纷联调、基层平安联创的实战功能，提升矛盾纠纷排查调处的整体合力。

据了解，海口市探索“12345热线+人民调解+综治中心+网格化”模式，建立“12345热线”统一调度指挥

体系，充分调动和整合部门力量，及时协调督办，形成统一调度大联动体系。同时，研发“智慧调解系统”手机App，实行矛盾纠纷实时上报，在线调解，视频调解，案件卷宗电子化存储等，切实提升矛盾纠纷排查、收集、研判、联动的大数据处置能力，全面实现社会矛盾纠纷多元化解工作社会化、法治化、智能化、专业化。

打造专业解纷队伍
搭好服务群众桥梁

“用法靠法解误会，共筑法治好社会……”传唱300多年的石山民谣是推进基层治理的独特色彩资源，石山镇施茶村创新人民调解方式，大力倡导“民谣唱法治”。

“我们通过自创‘民谣唱法治’，从源头上减少矛盾发生，深受村民欢迎。”海口市秀英区委副书记、政法委书记郭逢喜说，石山镇施茶村是民歌爱好者之乡，村民将人民调解、信访等融入民谣，编写《调解民谣》《说信访》等法治民谣作品。长期以来，施茶村逐步形成“普法教育用民歌，遇事相劝用民歌，公期或节庆

为新时代矛盾纠纷多元化解提供“椰城智慧”

当事人讲述

林海宁（海口市委副书记、政法委书记）：矛盾纠纷化解是维护社会和谐稳定的“第一道防线”。作为省会城市，海口市社会和谐稳定对于推进海南自贸港建设至关重要。党的十八大以来，海口市把矛盾纠纷多元化解工作作为“平安海口”“法治海口”创建的重要抓手，不断织密社会治理的基层网络，着力从源头上化解和减少矛盾纠纷，实现“一站式”多元解纷，努力成为海南自贸港建设创造安全、稳定、和谐的社会环境。

十年来，海口市委、市政府深刻认识到抓好矛盾纠纷排查化解工作，对于推进平安建设、法治建设，实现国家治理体系与治理能力现代化的重大意义，始终坚持把党的建设贯穿基层治理、保障基层治理，引领基层治理。市、区党委书记认真履行平安建设第一责任人责任，牵头成立市、区平安建设工作领导小组，研究、部署、协调、推动矛盾纠纷排查化解工作。先后制定“公调对接”“诉调对接”等10项工作机制，助力矛盾纠纷多元化解工作的制度化、规范化建设。强化经费保障，保障人民调解员队伍建设。

十年来，海口市坚持把矛盾纠纷排查化解的触角延伸到社会治理末梢，努力做到多维度、全覆盖，全面构建“纵向到底、横向到边”调解网络。

纵向上，海口市建立起区、镇（街）、村（居）三级矛盾纠纷排查调处工作平台，全市共建立镇（街）矛盾纠纷调解中心43个，村（居）矛盾纠纷调解工作站457个，

搭合唱民歌”的新风尚。

据了解，目前海口市457个村（居）、25个行业性调委会，共配备专职人民调解员497名，兼职调解员3302名，实现人民调解组织建设无盲点、调解队伍全覆盖、调解工作全方位的大调解格局。

做好人民调解工作，队伍是根本。海口市根据城乡差异化需求，采取公开招聘与组织推荐相结合的方式，全力打造一支政治坚定、业务熟练、热心公益的人民调解员队伍。在城区及行业专业性调解组织中，优先选聘大专以上学历、懂法律、会电脑的人员为专职人民调解员；在农村地区，优先选聘当地威望高、群众基础好、明礼识事的“乡贤五老”加入专职人民调解员队伍。

据海口市司法局副局长王睿介绍，海口市司法局采取政府购买服务方式，每年投入2000多万元，专项保障专职人民调解员队伍建设。2019年5月10日，全国调解工作会议在海口召开，肯定并推广“海口经验”。

目前，海口市成立了交通、旅游、医疗等领域行业专业性人民调解组织25家，同时建立海口市人民调解协会和人民调解专家库，全面织密矛盾纠纷调解网络。

2022年10月12日，专职人民调解员于大伟刚到办公室交接完工作，就赶往一小区调解邻里纠纷。两年前海口市美兰区在海甸街道办新安社区成立海南省首个专职人民调解员调解工作室——于大伟个人调解工作室，打造调解工作品牌。

于大伟个人调解工作室成立后，依托“1+N”多元化调解“四室联动”等模式，联合海南大学法学院、社会志愿律师，组建普法服务队、联合妇联、劳动等单位对专项纠纷问题及时联动调解，预防和减少矛盾纠纷的发生。

“3年来，我们共调处各类矛盾纠纷1.9万余件，成功率达98%。”王睿说，人民调解，调走的是矛盾，调顺的是民心，调优的是营商环境，为干群建起一座“连心桥”，筑起一面“和谐墙”。

海南省第一中级人民法院受理的涉外案件，经双方当事人同意，委托给海口国际商事调解中心办理。海口国际商事调解中心立即指定调解员介入调解，最终促成双方签订调解协议。从法院委托案件到国际商事调解中心调解结案，整个过程用时不到4天。

建立多元化国际商事纠纷解决机制，是贯彻落实《海南自由贸易港建设总体方案》的具体举措。海口市政府印发《关于推动设立海口国际商事调解中心实施方案》，率先在海南省成立第一家民办非企业国际商事调解中心，开创海南省国际商事纠纷多元化解机制新格局。

海口国际商事调解中心成立以来，严格按照懂外语、专业化、国际化的要求，建立起一支覆盖面广、业务能力强、办案经验丰富、专业分工精细的国内和境外调解员队伍。

目前，海口国际商事调解中心有特邀调解员162名，其中涉外调解员59名，国内调解员103名，均为退休法官、资深律师和行业专家，拥有博士研究生学历17人、硕士研究生学历58人。

实现基层调处平台网络全覆盖，并合理配备专职人民调解员。对人口多、矛盾复杂的村（居），配备1至2名专职人民调解员；对矛盾纠纷较少或人口较少的，合并2至3个村（居）配备1名专职人民调解员。

横向上，海口市成立了交通、旅游、医疗等领域行业专业性人民调解组织25家，聚焦《海南自由贸易港建设总体方案》要求，率先在海南省成立第一家国际商事调解中心——海口国际商事调解中心，并与海口市中级人民法院巡回法庭联合办公，实行“一站式”全链条服务，有效降低解决矛盾纠纷的时间成本。

十年来，海口市积极创新工作方式，树立“互联网+”思维，积极运用信息化手段推动矛盾纠纷多元化解工作。搭建“12345+人民调解+网格化”大平台。充分发挥海口“12345”热线“指挥棒”“绣花针”“连心桥”作用，建立“12345+人民调解+网格化”模式，快速收集矛盾，快速分流联动，快速响应调处，实现一号对外，一网管理，一个平台监控，实行统一调度大联动，整合全市91个部门、83条热线，联通6个城市治理管理工作平台，建立“12345”统一调度指挥体系。研发使用“智慧调解系统”手机App。

十年来，海口市因地制宜探索“接地气”的矛盾纠纷调解形式，提升为民调解、服务群众的实效。落实矛盾纠纷排查调处工作责任制，按照“属地管理”与“谁主管谁负责”的原则做好分流，明确负责调处的单位和部门。同时按照一个问题、一名领导、一套班子、一个方案、一抓到底的“五个一”要求，落实每一宗矛盾纠纷调处化解的责任。

十年间，海口市建立矛盾纠纷定期排查制度。区每月组织各相关部门对本辖区内的矛盾纠纷进行一次全面排查，镇（街）、村（居）每半月对本辖区的矛盾纠纷进行一次全面排查，网格员每周深入辖区开展矛盾纠纷排查3次以上，努力“将矛盾消解于未然，将风险化解于无形”。建立矛盾纠纷定期研判制度。

建立镇、区、市三级矛盾纠纷研判机制，镇（街）每周、区每月、市每季度召开矛盾纠纷研判会，定期分析，最大限度地将对矛盾纠纷化解在基层，消除在萌芽状态。

本报记者 邢东伟 翟小功 整理