

基层社会治理与基本公共服务融合发展新实践

——非诉讼纠纷解决机制

刘 蓼

(中共连云港市赣榆区委党校, 江苏 连云港 222100)

摘要: 在党的十九届五中全会中, 提出了建设法治国家、社会和政府的目標, 且这一目标要在 2035 年实现。文章立足法治实施体系, 结合地区实际, 对非诉讼纠纷解决机制进行探讨。

关键词: 基层社会治理; 基本公共服务; 融合发展新实践

在我国法治实施体系中, 诉讼纠纷解决机制在社会治理和公共服务中占据着重要地位。习近平总书记围绕这一方面的作用进行了详细论述, 其站在战略全局和国家发展角度, 对现代化治理、如何定位司法功能和各类解纷组织功能等重大问题, 是对社会治理现实、人民群众需求、矛盾化解规律的深刻洞察和准确判断, 对推进社会治理现代化具有把关定向、掌舵领航的重大战略意义和现实意义。

江苏省连云港市赣榆区作为非诉讼纠纷解决综合平台建设试点县区之一, 经过不懈的努力和长期实践, 国家司法相关部门颁发了“坚持发展‘枫桥经验’实现矛盾不上交试点工作表现突出集体”“‘大排查早调解护稳定迎国庆’专项活动突出集体”等荣誉。着眼于实体、实战、实效, 努力构建非诉纠纷解决综合体系, 全区在围绕程序衔接、功能互补原则进行矛盾有效化解机制和社会治理体系的构建。

一、构建非诉讼纠纷化解机制, 有利于提高社会治理水平和能力

在解决纠纷时, 不能将司法视为解决冲突、化解矛盾的唯一渠道。要坚持“调解在前”的原则, 尽可能低减少诉讼活动, 这样就能也在不借助司法的前提下休止纷争, 让存在纠纷和矛盾的双方或多方“以和为贵”。

赣榆区应从实际出发, 对非诉讼类型服务进行规划和引导, 让百姓说理“有地可去”。建设非诉讼服务中心。接入 12345、12348 服务热线, 投放公共法律服务机器人、互联网律师事务所等智能设备, 区公证处加入区域范围, 打造全面覆盖多个领域的综合体, 为解决纠纷提供全方位的服务, 保证矛盾不上交。镇级专门围绕非诉讼服务设立 15 个中心, 在镇内形成了五个站点, 其中包括派出所、基层法庭、信访办等, 实现“大事不出镇”。村级依托民情会客室、人民调解室, 使得矛盾在第一时间被关注和解决; 从覆盖多领域、多个参与主体和多链条驱动的原则出发, 在法院、公安、信访、人社、市场监管设立 5 个分中心, 围绕接案、分流、化解、联动、处置 5 个环节, 形成“355”工作体系, 串点组团推动纠纷受理、办案机制从“一部门一通道、一条线一入口”向“一张网、一站式、一条龙”转变; 使得人民都能享受到服务线。形成以党建专员为主的民情助理队伍, 选拔和聘用更多乡村振兴干

部, 形成“非诉+网格”管理格局, 还应引入专门负责网格管理的人员, 做好“全要素网格通”终端的配置, 通过统一数据采集的方式集中处理社会治理要素, 使得问题在源头处就能得到化解。

通过此举展现了社会共治、共享的新格局, 在吸收“枫桥经验”的基础上进行了发展。通过构建起以非诉讼纠纷为中心的解决机制, 加快各方面纠纷、矛盾的解决进程, 对社会关系修复、社会和谐具有积极价值, 还有助于司法和行政层面的成本控制。

二、非诉讼纠纷解决机制与自治、法治、德治“三治融合”的基层社会治理体系相匹配

自治具有内生性、共治性的特点; 法治则更突出刚性、他律性; 而德治体现了柔性、自律性。在有效融合以上三点的基础上, 形成了非诉讼纠纷解决机制, 使得防范社会矛盾、化解社会风险的能力得到提高。

赣榆区着眼实战运作, 集聚资源凝集解纷止争正能量, 让百姓说理“有法可依”。多元融合, 擦亮人民调解品牌。建立多元融合纠纷调处机制, 纵向夯实区镇村三级调解平台, 在横向上, 要形成政法委公检法司访部门联动, 建立关于医患、交通事故调解的专业委员会, 以“369”立体调解方式为保障。充分发挥人民调解基础性作用, 举办人民调解大讲堂, 邀请全国模范人民调解员、全国模范法官、乡贤调解员等轮流授课, 提高队伍能力水平; 规范引领, 汇聚纠纷化解合力。开展行政调解规范化建设, 打造公安、人社等部门行政调解示范点, 提升行政机关依法履职、化解矛盾的能力, 减少行政复议和行政诉讼案件数量。设立消费者权益保护非诉讼服务分中心, 推进“分会+维权调解站”建设; 程序升级, 制定组团化解方案。通过形成“调解+仲裁”优化仲裁办案程序, 确保案件的送达、裁决、受理、庭审、调解、立案、等流程公开透明, 明确结案时限、工作职责、服务对象、办理流程、办案依据等环节。还应将“调解+复议”和“公证+调解”落到实处, 增加调节的三方群体, 要形成两大中心, 由非诉讼对接、服务分中心负责调解道路交通方面的诉讼, 形成司法、人民、行政的联动调解机制。

非诉讼纠纷解决不应以压诉的方式掩盖矛盾, 更不是拖延案件, 而是根据公开程序、标准和规则, 展现法治保障的权威和公信力。在贯穿和实施三治融合体系中, 能够完全地发挥法治保障、党委领导、政府负责、公众参与等方面的作用, 提高社会治理效率。

三、非诉讼纠纷化解机制是严格执法公正司法, 夯实法治社会建设的基层基础

非诉讼纠纷化解机制有利于公正司法伸张正义。坚持严格、规范、文明执法, 为各类违法犯罪行为划出法律底线, 让全社会守规矩、知敬畏、遵法纪。推动政法机关执法司法公开透明、规

范文明,自觉接受监督,加强司法监督,着力提高群众安全感和满意度。坚持诉访分离,依法分类处理群众投诉请求。对合理诉求已经解决、困难已救助仍以同一理由继续上访的,通过公开听证、诚信约谈等方式引导信访人停诉息访;对频繁越级上访,以访施压、以访牟利的,坚决依法打击。

(一) 推动政法资源下沉基层

印发《关于建立开展扫黑除恶专项斗争、化解涉法涉诉信访案件挂片包镇制度的通知》,政法委书记和公、检、法“三长”带领班子定期到基层开展调研、收集意见、化解难题,为基层、企业和群众提供法治保障。依法应对新冠肺炎疫情防控,开展“法律服务疫线行动”,编印《新冠肺炎疫情防控与企业复产复工法律知识手册》,组织律师、公证员等为企业提供“法律体检”;强化涉疫矛盾纠纷排查化解,为企业复工复产提供法律保障。

(二) 优化公共法律服务供给

完成区、镇两级公共法律服务中心标准化建设,打造“一小时公共法律服务圈”。制定实施《赣榆区法律援助案件管理办法》,全年办理法律援助案件 968 件,其中 2 件案件入选“全市十大法律援助案件”精品案例。

(三) 加强基层法治建设

强化区镇村三级法治文化公园、广场、图书角等阵地建设,建成国家级“民主法治示范村(社区)”3个,省级“民主法治示范村(社区)”212个,创建率达45%。借力民情助理党建专员,开展送法下乡活动,发放普法读本、宣传挂图等,将法律法规送到基层一线。

四、完善非诉讼纠纷解决机制是坚持社会治理以人民为中心的体现

从本质上看,非诉讼纠纷解决机制强调参与性,形成具体化的多元解体制。通过这样的方式,能够满足人们在救济方式、权利等方面的需求,更全面地覆盖法律救济,为老百姓提供司法救济和援助,更便捷地维护人民群众的合法权益。

赣榆区着眼实效推进,规范机制推进纠纷解决高质量,让百姓说理“满意而归”。案件分流机制助力化解纠纷零等待。按照“诉源治理、繁简分流”的要求,建立案件过滤分流机制,通过“递进式”分层过滤矛盾纠纷,充分运用江苏司法行政非诉服务平台,将重大敏感、群体性纠纷快速分流处置;融通机制助力诉与非诉衔接零距离。推进诉与非诉无缝对接,出台《关于建立完善诉讼与非诉讼纠纷解决对接机制的意见》,建立诉前分流平台,录入“微解纷”系统。创新人大代表参与涉诉矛盾纠纷化解机制,放大“名人效应”,成立全国最美基层法官姜霜菊调解工作室;协同化解机制助力衔接流转无缝隙。建立调解调度制度,加强与相关部门及专业调委会衔接,完善“单兵+组合+集团”调解模式,汇聚调解合力,共同化解纠纷。实行日共享、周会商、月分析、季研判“日周月季”工作制度,分析纠纷特点规律和发展趋势,提前防范、化早化小;以督促机制推进责任落实到实处。区委要专门成立负责非诉讼纠纷的领导小组及办公室,并将这项工作内容归

属到法治社会考核指标中,出台《实施意见》,压实各相关部门职责,切实加大非诉讼纠纷化解工作力度。

在这样的机制支持下,人民群众可以享受到高效率的司法纠纷解决便利,也可以通过不花钱或少花钱的方式也解决问题,以组合、联动特点为人民群众提供便捷服务。这样,各个调解机构不再陷入各自为战的局面,而是能以互相联动的方式,为人民群众提供法治方面的服务,一定程度上提高了工作力度,更节约了社会资源。

赣榆区法治社会建设虽取得一定成绩,但还存在一些不足和短板:一是普法宣传力度还需加强;二是严格执法、公正司法仍需持续推动;三是信访法治化建设仍需加强;四是法治、德治、自治“三治”融合任重道远;五是基层法律服务队伍建设亟待加强等。

下一步,要统筹推进普法宣传、公共法律服务、依法治理、非诉纠纷化解等建设,努力建设良法善治、共治共享的法治社会新格局。

一是形成以法治为主的社会建设领导体系。在党的集中统一领导下,贯彻以人民为中心,发挥区委会法治的辐射作用,切实保证执法、普法、司法等环节公正、严格。

二是推动全社会树立法治意识。深入学习贯彻十九届四中全会精神,突出“谁执法谁普法”普法责任,加强重点对象、重点领域、重点工作普法宣传。

三是推进多层次多领域依法治理。落实《关于加强法治乡村建设的实施意见》,大力实施法治乡村建设三年行动计划,开展省级民主法治示范村(社区)创建、“德法涵养文明”等活动,不断推进基层民主法治建设。

四是构建和完善法律服务机制。根据《关于进一步深化公共法律服务体系建设的实施意见》的要求,对社会、公共法律资源进行整合。推动政法资源向下沉降,形成全面覆盖城乡、惠及和便捷大众的现代法律服务机制。

五是健全依法化解纠纷工作机制。通过落实督促考核、分流案件、协同化解等多种机制,形成辅助解决诉讼纠纷的非诉机制,为群众提供合法提出诉求提供机会。

五、结语

综上所述,非诉讼纠纷拥有多种解决的方式,通过分析多种纠纷解决办法,打造契合人民群众不同需求的属性。在具体的调解方案上,要对行政、人民、司法和仲裁等调解方式和资源进行整合,为人民群众创造良好和谐的政治、法治服务氛围,进一步地为人民群众幸福和获得、安全感的提升保驾护航。

参考文献:

[1] 周庆,汤潇潇,林钢,等.非诉讼纠纷解决的新模式 浙江法院诉服中心建制制入驻社会治理综合服务中心的调研[J].中国审判,2020(001):98-101.

[2] 范瑜.人民法庭是基层社会治理的中枢[J].中国审判,2014(008):33.