

聚焦“枫桥经验”探索肇庆市信访法治化有效性机制

郑 艺

(广东理工学院)

【摘要】本文以新时代“枫桥经验”为切入点，结合肇庆市信访工作实践，探讨如何通过法治化手段提升信访工作质量和效率，构建和谐稳定的社会环境。近年来，随着社会矛盾的多样化与复杂化，信访工作在社会治理中的作用愈发突出。然而，传统的信访处理模式存在法律意识薄弱、程序不规范、治理效能不足等问题，亟需在法治化框架下探索创新之路。

本文首先对“枫桥经验”进行全面的概述和分析，包括其背景、主要特点、核心等。通过对枫桥经验的研究可以理解其成功的原因和有效的机制，为后续的研究提供理论基础。在分析肇庆市信访工作法治化建设现状的基础上，本文提出了结合“枫桥经验”优化肇庆市信访法治化机制的对策建议，比如构建信访接收和处理大联动平台，设立基层信访服务点，人大代表和政协委员每月在基层信访点进行驻点，各局领导挂点基层信访工作组，每个基层配备组建调解员队伍，肇庆“一村（社区）一法律顾问”制度引进基层信访处理等等。

通过对“枫桥经验”与肇庆市信访工作的结合研究，本文旨在为地方信访工作的法治化探索提供理论支撑和实践参考。研究表明，将“枫桥经验”的核心理念融入信访法治化建设，不仅有助于提升信访工作效率，还能增强社会治理的科学性和规范性，为构建和谐稳定的法治社会提供重要保障。

【关键词】枫桥经验、肇庆市；信访法治化；多元化纠纷解决；社会治理

一、“枫桥经验”的概述

1963年2月，为巩固人民民主专政政权，更好推进社会主义建设，中共中央决定在全国农村开展社会主义教育运动。同年5月，毛泽东提出要把绝大多数“四类分子”（地主分子、富农分子、反革命分子、坏分子四类人的统称）改造成新人的任务。根据中央的安排部署，浙江省委社教工作队进驻诸暨枫桥区开展试点工作。当时枫桥区有“四类分子”911名，但工作队依据“一个不杀，大部不抓”的方针，依靠群众广泛开展说理斗争，创造了“少捕、矛盾不上交、依靠群众、就地改造”的经验。随后这个经验被总结为“在党的领导下，发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现矛盾少、治安好”的“枫桥经验”。它虽然起源于对“四类分子”的改造，具有鲜明的历史特点，但是其处理社会矛盾、解决社会问题的核心方法是依靠和发动群众，就地解决、温和解决。这为此后我们之后的社会治理工作提供了一个很好的思路。[1]习近平同志强调要善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，把“枫桥经验”坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好，因此在今后的社会治理当中，把握好“枫桥经验”所蕴含的坚持党

的领导的基本原则、坚持以人民为中心的根本立场以及将矛盾在基层温和解决等思想，同时将这些思路与法治方式连接起来，将对基层建设起到非常重要的作用。

二、以肇庆市某社区的信访解决路径为切入点思考肇庆市区信访法治化发展

在对本文相关问题进行调研的过程中，曾就肇庆市星湖社区信访法治化问题进行了一次非正式访谈。这次访谈的目的是了解星湖社区在信访法治化建设中的具体实践、存在的问题以及所取得的经验，为进一步分析信访法治化的有效性机制提供实证支持和参考依据。

访谈对象为星湖社区的一名基层工作人员，他长期从事社区信访工作，对于信访问题的处理方法及实践情况有较为深入的了解。在访谈过程中，这位工作人员详细介绍了星湖社区针对信访问题的处理方式，并分享了他们在信访法治化建设中的一些具体做法和经验。

首先，星湖社区为方便群众反映诉求，设立了信访信箱。这项措施旨在降低群众反映问题的门槛，为社区居民提供一个随时随地表达诉求的渠道。信访信箱的位置设置在社区服务中心的显眼位置，方便居民投递信件。此外，工作人员会

定期对信箱进行检查和清理,确保信访问题能够及时发现和处理。信访信箱的设立,从形式上体现了社区在信访工作中的公开性和透明度,也为居民提供了一种匿名反映问题的途径,尤其是在一些敏感问题上,信访信箱为居民提供了更加安全的表达方式。

其次,星湖社区积极与市级信访平台 12315 对接,进一步畅通群众诉求反映的渠道。通过 12315,居民可以直接拨打电话或通过网络反映问题,社区会及时接收相关信息并进行处理。这样的对接机制不仅提高了信访工作的效率,还增强了社区与其他部门之间的协作能力。通过这一机制,星湖社区能够迅速获取居民反映的热点问题,并根据具体情况制定解决方案。这种与市级信访平台的联动机制,不仅拓宽了居民反映问题的途径,还体现了信访工作的信息化和网络化发展趋势。

在具体的信访问题处理过程中,星湖社区还承担了对接政府相关部门的职责。社区工作人员会根据居民反映的问题性质,将其分门别类地对接到不同的政府部门。这样的做法不仅提升了信访问题处理的专业化程度,也在一定程度上缓解了居民对于信访渠道单一、问题解决效率低下的不满情绪。同时,社区工作人员在这一过程中起到了桥梁和纽带的作用,不断拉近居民与政府部门之间的距离。

值得一提的是,星湖社区还专门设立了人民调解员队伍,负责处理信访矛盾和纠纷。据工作人员介绍,这支调解员队伍的组成具有明显的多元化特点,成员包括警察、法官、律师以及社区工作者等不同领域的专业人士。这种多元化的队伍结构为信访问题的解决提供了更加全面的专业支持。例如,警察可以为涉及治安的信访问题提供法律依据和规范建议;法官可以为涉及法律诉讼的案件提供专业指导;律师则能够为居民提供法律咨询,帮助他们通过合法途径维护自身权益。而社区工作者则充分发挥其贴近群众、了解基层的优势,在调解过程中起到了润滑剂的作用。这支多元化的调解员队伍不仅提高了信访问题解决的专业性和有效性,也增强了居民对于信访工作的信任感。

在访谈中,工作人员还特别提到,目前星湖社区对信访问题的处理仍然以调解为主,力图在法律框架内兼顾居民的实际诉求和情感需求。通过调解,社区不仅能够快速解决一些矛盾较轻、诉求明确的问题,还能够有效缓解当事人之间

的对立情绪,避免矛盾激化和升级。在调解过程中,社区工作人员充分发挥了“润滑剂”和“调解员”的作用,借助自身的基层工作经验和对居民情况的了解,灵活运用说服教育、情感沟通等方式,推动问题的妥善解决。

这次访谈为本文的研究提供了宝贵的实践经验,也为进一步探索信访法治化有效性机制提供了重要参考。通过星湖社区的案例,可以看出基层治理中信访法治化的潜力与不足,并为其他地区的信访工作提供可借鉴的经验和思路。信访法治化作为基层社会治理的重要内容,不仅有助于化解矛盾、维护社会稳定,还能够增强群众对法治的信任感和认同感。肇庆市区在推进信访法治化过程中,应以问题为导向,结合基层实践经验,进一步完善制度设计,强化专业支持,提升居民法律意识,构建信息化、规范化和多元化的信访治理体系。只有通过持续的探索和创新,才能推动信访法治化向纵深发展,为肇庆市区的社会治理现代化奠定坚实基础。

三、基于“枫桥经验”和肇庆社区的实践经验,探索肇庆市信访法治化机制的发展与创新

1、构建信访接收和处理大联动平台

在刘亚丽的文章中提到,可以把公安 110 报警服务台为基点,建立“(1+1)+N(N1+N2+N3+……)+X(X1+X2+X3+……)+Z”多元化一体化联动解决平台。[2]在现代社会治理中,信访部门、110 报警服务、119 火灾报警、12345 政府服务热线等多种渠道共同构成了矛盾纠纷受理的主要入口。然而,这些渠道之间往往相互独立,容易造成信息割裂和资源浪费,甚至可能出现“一案多报”或重复处理的现象。因此,建立一个整合 110、119、12345、信访部门等接警平台的信息汇总与统一管理平台,对于提高社会矛盾纠纷处理的效率,优化社会治理具有重要意义。

其次,信息汇总平台的核心功能在于案件的精准分流。通过接警平台接收案件后,系统可以根据案件类型、紧急程度以及处理需求,将案件派发到最合适的处理部门。例如,涉及治安问题的案件,可以直接派送至公安部门;涉及火灾隐患的案件,则交由消防部门等等。通过这种精准派放机制,可以大幅提升案件处理的效率,减少不必要的中间环节。

此外,为了进一步满足不同案件的专业化处理需求,处理部门也需要纳入到平台的统一管理体系中。除了传统的政府职能部门之外,还应积极引入多种社会专业力量。例如,

律师可以为涉及法律纠纷的案件提供专业建议；社工可以在矛盾调解中发挥心理疏导和情感沟通的作用；心理咨询师能够帮助化解因心理问题引发的矛盾；医生则可以为涉及医疗相关的案件提供专业支持。这种多元化的人才引入机制，能够让案件的处理更加精细化、专业化，以更好地满足群众多样化的需求。

2、设立基层信访服务点

与数据技术信访平台相对的则是线下的信访接收处理，郭继在研究上海“家门口”信访服务体系中提到，杨浦区控江路街道在街道党群服务中心、社区事务受理中心、睦邻中心以及居委睦邻客厅、老年人活动室等场所全面推广“民意直通车”信访服务矩阵。[3]基于此，在基层社区、村居等场所，比如党群服务中心、老年人活动中心等公共服务设施中设置信访箱，成为解决群众诉求、加强信访工作法治化和规范化的重要举措。这一做法不仅能够为群众提供一个便捷的诉求表达途径，还能够有效提升基层信访工作的效率和回应能力。

首先，在党群服务中心、老年人活动中心等基层公共场所设置信访箱，能够充分发挥群众身边“窗口”的作用，为群众提供便利的信访渠道。信访箱的设置应当选择显眼、易于群众接触的位置，并明确标注用途和使用方法，让群众随时随地能够通过书面形式反映问题。这种方式特别适合一些不善于使用数字化平台或因特殊原因不便亲自到信访部门反映问题的居民，尤其是老年人、残疾人等群体。信访箱的存在使基层信访工作更接地气、更具包容性。

此外，对于接收到的信访案件，基层工作人员还可以在第一时间进行初步处理，包括分流、分类和指引至不同的解决机构。例如，土地纠纷类问题可以指引至国土资源部门，涉及物业管理的诉求可以交由住建部门，居民家庭矛盾问题可以移交调解中心或相关社会工作服务机构。这种先行分流分类的机制，能够在基层就将部分问题分类清晰化，避免案件流转中的混乱和重复处理，从而提升信访问题的处理效率。

3、人大代表和政协委员每月在基层信访点进行驻点

张洲以深圳市坪山区为例探讨了人大代表社区联络站在基层治理中的效果。[4]人大代表和政协委员是人民政治协商的重要组成部分，他们肩负着代表人民利益、传递民意、推动社会发展的重要使命。在现实工作中，下沉基层是人大

代表和政协委员履行职责的重要方式之一。通过深入基层，他们可以更直接、更真实地了解群众的实际需求、困难和矛盾纠纷，从而有效地代表和服务人民群众。

下沉基层意味着走进基层社区、农村、企业，深入了解群众的生活状况和所面临的问题。人大代表和政协委员可以通过入户走访、座谈会议等形式，与群众面对面交流，倾听他们的心声和诉求。

收集社情民意不仅仅是了解问题，更重要的是将这些信息传递给相关部门和社会，推动问题的解决和社会的进步。人大代表和政协委员要充分利用自身的渠道和资源，将群众的声音传达给政府部门和社会各界。他们可以通过提案、建言、建议等形式，向有关部门反映问题和建议，促使政策的改进和制定，为群众谋福祉，维护社会的和谐稳定。

同时，人大代表和政协委员还应充分发挥自身的影响力和资源优势，调动各方力量，共同解决群众的矛盾和困难。他们可以联系相关部门和社会组织，协调资源，提供帮助和支持，帮助群众解决实际困难，化解社会矛盾。通过协调、调解、服务等方式，人大代表和政协委员可以发挥桥梁和纽带作用，促进社会资源的合理配置和社会治理的有效运行。

4、各局领导挂点基层信访工作组

张永强等人以清丰县自然资源局创新构建信访工作模式为例，提到该局成立的由“一把手”任组长的信访工作领导小组，负责排查自然资源管理工作中易引发信访的突出问题、矛盾纠纷、苗头隐患和群体性事件，形成由下到上、逐级负责的责任机制。[5]各政府部门派员成立基层信访工作组，进驻每个社区和村居，是为了加强信访工作的有效性和及时性。这一举措旨在排查那些易引发暴力、群体事件等突出问题的信访案件，以确保社会稳定和谐。同时，这些工作组还负责处理驻点社区村居的信访案件，通过定期召开会议等方式，建立逐级负责机制，以确保问题能够得到妥善处理。

基层信访工作组的设立是对信访工作的重要补充和完善。通过进驻社区和村居，工作组可以更加及时地了解 and 掌握信访问题的具体情况，及早发现和化解潜在的矛盾和纠纷。此外，通过定期会议的召开，工作组可以及时了解和分析信访问题的趋势和特点，及时协调和解决各类信访案件。逐级负责的机制则能够确保问题在不同层级之间畅通传导，避免信息的滞留和问题的搁置，使得信访工作更

加顺畅和高效。

5、每个基层配备组建调解员队伍

在处理信访案件过程中，将调解贯穿始终是一项至关重要的工作。通过调解，可以有效化解矛盾，减少诉讼成本，增进社会和谐。而为了确保调解工作的高效性和广泛性，调解员队伍的专业化显得非常重要。在冯韶慧看来，对调解队伍专业化建设，可以选聘退休法官、检察官、警官、司法行政人员，以及律师、公证员、基层法律服务工作者参与人民调解工作，每个乡镇（街道）调解组织配备专职调解员。[6] 专业人员在调解工作中扮演着重要的角色。他们具有丰富的法律知识和实践经验，能够对案件进行客观、准确的分析和判断，提出符合法律规定和法治精神的解决方案，而且对信访案件涉诉涉法因素的专业化判断和实现对群众诉求的法治化引导上也有非常重要的作用。律师、退休法官、检察官和司法人员等专业人员的参与，不仅有助于解决法律问题，还增加了调解的专业性和权威性，为当事人提供了更有力的支持和保障。

除了专业人员，了解和代表民意的人员也是调解工作中不可或缺的一部分。基层综治主任、小区代表等人员身处基层，熟悉当地的社情民意，能够更好地代表当事人的利益和诉求。他们了解当事人的背景和需求，能够从实际出发，寻求最符合当事人利益的解决方案。他们的参与不仅能增进调解的针对性和实效性，还能够建立起当事人与调解员之间的信任和互动，为问题的解决奠定良好的基础。

6、肇庆“一村（社区）一法律顾问”制度引进基层信访处理

在处理信访案件过程中，坐班律师的协助起着至关重要的作用。坐班律师可以帮助接待和处理信访案件，同时进行法律专业分析，普及法律知识，帮助群众了解法律关系和权利义务。通过这种方式，可以有效防止信访问题的扩大化和复杂化，对于涉及法律诉讼的案件，还可以协助群众将问题转至法院、检察院和其他司法部门，为解决问题提供更为专业的支持。

首先，坐班律师在信访工作中担当重要角色。他们可以协助接待和处理来访群众的信访案件，通过专业的法律知识和经验，对案件进行深入分析和研判。律师们可以帮助当事

人理清案件的法律关系，提供专业的法律建议和意见，为当事人指明解决问题的方向和路径。通过律师的介入，可以有效提高信访案件的处理效率和质量，为当事人提供更为全面和专业的法律帮助。

其次，坐班律师还承担着普及法律知识的重要任务。他们可以通过针对性的法律讲座、宣传资料等形式，向群众普及法律知识，帮助他们了解自己的法律权利和义务。通过法律知识的普及，可以提高群众的法律意识和法治观念，让他们在面临问题时能够更好地依法维权，避免陷入法律纠纷和矛盾。律师们的法律普及工作，有助于预防信访问题的发生，促进社会的法治建设和稳定发展。

此外，坐班律师在处理信访案件中还要对案件进行界定，判断是否涉及法律诉讼。一旦案件被认定为涉法涉诉的信访案件，律师们可以协助当事人将问题移交至法院、检察院等司法部门，提供必要的法律支持和协助。律师们可以为当事人提供法律代理服务，协助其维护合法权益，促使问题得到妥善解决。

参考文献：

[1]宋政. 坚持和发展好新时代“枫桥经验”[J]. 新湘评论, 2023, (21): 59-60.

[2]刘亚丽. 新时代“枫桥经验”视阈下公安机关多元化解决纠纷机制研究[J]. 公安教育, 2024 (01): 36-39.

[3]上海市信访办第 14 批挂职干部课题组, 郭继. 新时代“枫桥经验”在上海的实践与思考——以“家门口”信访服务为例[J]. 上海党史与党建, 2023 (03): 74-79.

[4]张洲. 新时代“枫桥经验”视角下的人大代表社区联络站在基层治理中的作用机制与效果评价——以深圳市坪山区为例[J]. 人大研究, 2021 (11): 22-27.

[5]张永强, 杨晗笑. 力践新时代“枫桥经验”——清丰县自然资源局创新构建信访工作新模式[J]. 资源导刊, 2024 (01): 28-29.

[6]冯韶慧. 坚持和发展新时代“枫桥经验”推进新时代新征程调解工作高质量发展[J]. 人民调解, 2024 (01): 5-8.

肇庆市哲学社会科学“十四五”规划项目, (项目名称: 肇庆全面推进依法治市策略研究——聚焦“枫桥经验”探索肇庆市信访法治化有效性机制; 项目编号: 24GJ-221)