

民生法治视域下农村社区矛盾纠纷治理之道

陈荣卓, 颜慧娟

(华中师范大学 政治学研究院/中国农村综合改革协同创新研究中心,
湖北 武汉 430079)



摘要 近年来,全国农村社区矛盾纠纷排查调处实践中逐渐探索出了一些较好的典型做法和经验,在技术手段、目标设置与治理格局诸多方面呈现出新型治理意蕴。但实际运行中,由于当前基层综合治理体制组织资源、制度资源的薄弱,导致农村社区矛盾纠纷排查调处体系和结构面临了诸多困境和问题。从根本上看,农村社区矛盾纠纷排查调处作为一项社区公共服务,同时也属民生法治领域的治理范畴。由此,在全面推进农村社区建设的背景下,必须建构与农村社区法治需求相适应的民生法治体系,以“共治”为思路推进政府、社区与居民依法共同参与社区治理,以“民生”为前提促进社会组织参与社区矛盾纠纷治理,以“法治”为保障努力把社区矛盾纠纷的解决纳入法治化轨道,从而形成以维护农村社会稳定和实现以民生法治为导向的基本运作机制。

关键词 农村社区; 社区治理; 矛盾纠纷; 民生法治

中图分类号:C 913 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2016)01-0008-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2016.01.002

十八届四中全会指出:“我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有。”当前农村社区建设过程中,利益格局、意识观念与关系结构的变迁,导致农村社会矛盾纠纷呈现出高发性、利益性、复杂性、群体性等态势。各地针对农村社区建设的新情况、新要求,制定实施了一系列周全细密的制度和办法,包括形成了配套的社区矛盾纠纷排查调处机制。这类机制侧重于在矛盾纠纷萌芽状态之下尽可能减少不稳定因素的出现,是维护农村社会稳定赖以运行和发展的基本运作机制,是一种有效调节偏离社会结构正常状态的社会稳定实现机制。然而,该机制在农村社区建设过程中运行情况如何? 形成了哪些经验? 取得了怎样的成效? 等等,这些问题需要进一步的求证和思考,以寻求更完善的农村社区矛盾纠纷治理之道。

一、农村社区矛盾纠纷排查调处机制运行成效

农村社区矛盾纠纷排查调处机制在政策目标设置中承载着排查化解矛盾纠纷、维护社会稳定的基本功能。近年来,随着治理理念由传统政治管理向现代国家治理体系的转变,各地政府通过制定一系列的政策来指导和保障矛盾纠纷排查调处工作。农村社区矛盾纠纷排查实践中也逐渐探索出一些典型做法和经验,在技术手段、目标设置与治理格局诸多方面呈现出一种新型的治理意蕴:技术手段上通过科层化的组织体系协调各种体制内资源,以扁平化的群众组织体系调动和激发社会活力资源;目标设置上更趋向于推动基层社会互动有序的实施与落实;治理格局上凸显着党委领导和政府主导综合治理、源头治理、系统治理、依法治理工作的开放格局。

收稿日期:2015-12-07

基金项目:国家社会科学基金项目“科学发展观视域下构建城乡社会和谐稳定管理机制研究”(12BKS041)。

作者简介:陈荣卓(1980-),男,教授,博士,博士生导师;研究方向:城乡基层治理。

1. 以社区多元主体参与系统治理

农村社区服务队伍作为社会治理的重要场域和依靠力量,在提供公共服务、解决社会问题、缓解社会矛盾、维护社会稳定等方面发挥着独特的作用。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)首次使用“社会治理”,促成了农村社区矛盾纠纷排查调处工作机制中治理主体的变化,形成以党委为核心的领导力量、以政府为主的主导力量和以社会及其关系为主的参与协调力量,共同推动农村社区有效治理。当前,在转变社区治理理念的基础上,农村社区矛盾纠纷排查调处机制相应出现了一些新举措,主要的做法是:在基层党组织的领导下,激发并调动社会活力以有序维护更广大社区居民的合法利益诉求,集合更多元力量的互动方式缓和社区矛盾纠纷。与此同时,农村社区服务性质发生了显著变化,服务范围突破了邻里界限,越来越趋向于全社区集中服务。在这种情况下,乡镇政府逐渐改变了在社会生活中的地位和职能,弱化以往对经济社会生活的直接干预,改变对各项社会事业全面包揽的状况,逐渐发育和形成以政府、市场、社会三大主体为合力的社区服务多元化治理格局。与之相应,农村社区矛盾纠纷排查调处开始实行行政化、社会化和市场化3种机制相结合的方式,即由以往单一的政府管控转变为以政府、公益组织、社区集体组织、生产经营单位和村民共同参与的社区法律服务模式。特别是在农村社区矛盾纠纷排查调处主体方面,以农村社区党组织、村委会、社区服务站、社区民间组织为主要力量和以志愿者、社区民警、社区协管、社区安保队等协助力量相互配合、有序互动,从而有效减少了乡镇政府对农村社区治理的直接干预,强化了村民自治自我管理与服务自我服务的力度,为搭建农村社区矛盾纠纷排查调处的安全治理体系夯实了必要基础。

2. 以法治思维和方式促进依法治理

依法治理就是对社会治理应当依据什么来治理这一基础性问题的回应,明确了社会治理的合法根据与治理手段。据此,社会矛盾纠纷排查、调处、化解的行动逻辑,相应也被要求以法治的思维和方式来全方位地保障和推进。从广义上来讲,农村社区矛盾纠纷排查调处工作涉及社区治安、公共安全领域,属于社区公共产品与公共服务的一种,也属于社区村委会的日常事务之一。但事实上,在过去很长一段时间里,乡镇政府在开展农村矛盾纠纷排查调处工作时存在一个通病,即有赖于习惯或特定的执行目的,会在实践过程中一味地压制或处置社区各类矛盾纠纷,甚至偏好于针对某特定事件而启动以维护社区稳定秩序为目标的“专项治理”,以强硬的治理手段发挥政府的管控能力。十八届三中全会《决定》强调“坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾”。农村社区内多元治理主体通过法治思维和方式,能够更有效地调动多方积极性,在调节过程中博取各家之所长,从而使矛盾调解过程化繁为简、化冗长为高效。当前,很多地方在加强社区矛盾纠纷排查调处机制建设中,十分注重增加具备法律专业服务能力的主体。一方面,行政机关、司法机关和社会组织以及村民均被纳入调解主体,形成人民调解、行政调解和司法调解三大调解机制相互渗透、相互补充和相互合作的关系。在处理具体矛盾纠纷的实践中,常常出现社区服务人员、司法机关和行政机关共同协调配合解决问题;社区网格员搜集易导致矛盾纠纷的问题反馈到职能部门,由职能部门妥善处理解决;社区服务人员在重大敏感时期内发现社区居民违规上访的意图,联合相关行政部门予以劝导和调解;在涉及法律专业知识的矛盾纠纷中,社区服务人员建议矛盾主体向社区律师求助,并联络司法部门协助解决矛盾纠纷。另一方面,警民联调、和事佬工作室、律师进社区以及行业性矛盾纠纷调解委员会均被纳入农村社区法治机构建设,从而呈现出参与排查化解农村社区矛盾纠纷主体的多元化、协同化和整合化,也更加突显了农村社区建设的法治元素。

3. 以多方力量和资源优化综合治理

社区治理需要依赖极其丰富的治理资源,并通过整合治理资源来提高处理各类社区公共事务的有效性。十八届三中全会《决定》强调“坚持综合治理,强化道德约束,规范社会行为,调节利益关系,协调社会关系,解决社会问题”,从而明确了社会治理的其他依据和手段,即综合运用除法律外的其他

手段来进行社会治理。实际上,综合治理并非单纯仅仅适用于道德约束的范畴,它更需要汇集社会自治力量的软制衡方式,与政府的公共权力共同维护社会的公平正义秩序。这就要求在推进农村社区建设过程中,社区服务队伍和参与主体更加注重采取各种有效措施,不断加强包括个人品德、家庭美德、职业道德、社会公德等在内的各种道德教育,通过个人的自省和社会舆论的双重动力来强化道德行为规范,不断提高社区成员的道德水准。众所周知,以农村社区党组织为领导的社区“两委”成员,因其具有与社区居民关系更贴近的独到优势,相比其他社区治理主体具备掌握更丰富的社区软治理资源的能力。因此他们在处理和解决农村基层矛盾纠纷的实际工作中,往往更为注重依托诸如“村规民约”等乡土自治规则,颇多采用诸如协调、引导、说服等具有人文关怀的柔性方式和协同治理手段,在很大程度上调节和规范了社区成员的价值观念与行为方式。美国学者约瑟夫·奈将治理能力划分为硬治理能力和软治理能力,硬治理能力解读为以军事、经济、法律等硬性命令方式呈现的强制力,软治理能力主要指文化、意识形态、制度规训等软性同化方式呈现的柔性力^[1]。据此来看,传统纠纷解决方式通常偏重于权威性资源,即过于强调行政的、法律的或其他权威力量在纠纷解决中的有效性。但在当前,面对农村社区纠纷多元化及纠纷过程复杂化的现实情况,能够真正起到理想化解效果的方式则更需要柔性的软治理方式,它要求从农村社区居民的实际需求出发,依靠农村社区内多种力量与多种资源来共同协调,从而实现在根本上预防和解决社区矛盾纠纷,同时凝聚人心、服务大局。

4. 以网格化管理为手段实现源头治理

目前“小事不出社区、大事不出镇、矛盾不上交”的农村社区矛盾纠纷排查调处工作原则已经在许多地方得以贯彻执行。十八届三中全会《决定》要求,“坚持源头治理,标本兼治、重在治本,以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台,及时反映和协调人民群众各方面、各层次利益诉求”。近年来,随着信息化技术和手段运用到城市社区治理,一些地区在农村社区建设中也开始推行以网格化管理为导向的社区矛盾纠纷管控体系,并以此为基点搭建起社区治理信息化平台,以期为农村社区居民提供社区全程化、贴心化服务。目前这方面的主要做法是,将农村社区以网格为单元进行细分,网格管理员通过日常巡查汇总社情民意以及需要解决各类矛盾纠纷,通过网络技术手段和方式进行跟踪处理和信息回访,以实现矛盾纠纷排查调处的“零距离”、社区治理“全覆盖”、居民诉求“全响应”。同时,对于矛盾纠纷易发人群和易发地区,一些农村社区纷纷建立起了相应的配套跟踪监控体系。究其原因,一方面,因为在全国“两会”“两节”等重大活动的敏感时期,以及一些大型工程项目、政策实施前等矛盾纠纷易发频发高发时期,如何加强这一期间的安全稳定一直是农村综治和维稳工作的重点。各级政府部门及社区通常会针对凡涉及群众切身利益、可能引发矛盾冲突的重大决策、重大项目,通过走访群众、民意调查、召开座谈会等方式进行风险评估,在源头上最大限度减少矛盾纠纷的发生。另一方面,实时掌控农村社区重点、特殊人群比如社区矫正人员、病残群体和流动人口在社区层面及其生活场域内的行为和活动,一直以来也是农村社区预防排查矛盾纠纷的一项重要工作。总体来看,目前大多数农村社区针对可能产生的矛盾纠纷正在或已经进行风险系数评估,对于不同风险系数的事件也开始探索并进行预警分析,社区内相关人员及单位主动协调参与化解矛盾纠纷,从而实现在源头上采取不同程度和方式的防范措施来保障基层社会的稳定秩序。

二、农村社区矛盾纠纷排查调处机制实践困境

近年来,党中央致力于激活和利用传统本土资源以及创新性现代治理资源,力图以综合治理体系整合基层治理各类优势资源,通过重构国家治理体系来应对急剧转型带来的社会治安治理危机。在不断推进农村社区建设的过程中,各地农村社区矛盾纠纷排查调处机制在系统治理、依法治理、综合治理、源头治理各个领域发挥了积极有效的作用。但从现实层面来看,系统治理、依法治理、综合治理、源头治理四者各自针对基层治理体系的面向不同,在创新和改进社区治理方式的过程中对本土特质很难得到及时的回应。从实践层面而言,当前农村综合治理体制的组织资源、制度资源薄弱,农村

社区矛盾纠纷排查调处机制背后存在着诸多的制约因素,如政府行政权力对社会资源的操纵,传统根深蒂固的政策工具主导的“维稳”观念与现代治理理念的悖离等,致使该机制和结构面临着诸多的困境和问题。

1.农村社区网格化管理效率弱化

农村社区网格化管理虽然实现了运行机制和服务流程的诸多创新,但并不是对现有农村社区管理制度和管理体制的根本性变革,自然也就无法完全消除社区管理体制现存的许多固有弊端。从理论的视角来看,网格化的核心理念是监管分离,因此,网格化从一定意义上是对“小的风险源”监控,是一种日常工作机制的监控模式^[2]。源头治理所针对的是社会治理的优先次序、轻重缓急和标本关系问题,决定着基层社会治理对象在源头上的预防措施和排查机制。网格化管理即为一项典型的源头治理模式,在源头上为增强政府对社区内发生各项事宜的相关信息情况的了解提供了保障。然而,网格化管理在发展过程中,政府一直发挥着决定性的主导作用,承担着网格化管理运行的发起、组织、规划、扶持等多重任务,并为其运行投入大量的人力、物力和财力,这对网格化管理运行的初级阶段无疑起到了巨大的推动作用,但随着现代风险社会的深入发展,其弊端日益显现出来,如管理机制的行政化、社区自治浅层化、社区参与的初级化等^[3],以至于基层实践中对源头治理的解读更多地偏向于“专项治理”“应急性治理”的性质,如对源头事务的过于压制,敏感时期加大人力的监控等,由此发展成为单向度为政府提供信息采集服务的工具,而忽视了与社区居民服务需求的良好互动。这一系列实践活动都逐渐偏离了源头治理所要求的“标本兼治、重在治本”,同时与系统治理中的合作治理与良性互动目标也渐行渐远。

2.农村社区社会组织发育不足

有学者指出,伴随着社会自治力量的不断成长,政府体制外功能既是必要的也是有限的,政府既管理社会,又受制于社会,政府不能垄断所有的公共事务管理,而是要与社会自治力量一道合作治理社会^[4]。长期以来,中央政策一直在呼吁和要求“激发社会组织活力,改进社会治理方式”,即在基层治理体系中寻求与政府公共权力相协同的社会力量,共同实现“创新有效预防和化解矛盾纠纷体制”的治理要求。然而,基层公共权力作为与民众打交道的国家权力,却发展成为一个可以自我证明、自我惩戒的权力,其无所不在的独断地位,使社会组织的制衡作用变得毫无意义,以至于基层社会治理体制内的“社会领域”仍处于基层公共权力的“行政之手”的掌控之下^[5]。近年来,农村社区社会组织在了解和反映民生需求、递送公共服务、节省社会运行成本以及整合民间力量等方面充当了重要角色,也在很大程度上发展到各个社会领域和农村生活方面。但根据笔者的调查,一方面,农村社会组织的发育成长受到政府行政权力的极大限制,农村社会组织的成立染上很强的行政指导的色彩,而在社会组织运作过程中,政府的作用相比成立时的作用更加明显,从而造成了农村组织的发育和生长自主性明显不足,具有行政化的特点。另一方面,当前农村社会组织在发展类型上主要集中在公益类的范围,缺少经济互益类组织、维权类和光彩事业类组织^[6],特别是在整合社会各方力量、以群众自治的方式解决土地承包、拆迁安置、环境保护、医患纠纷等热点、难点问题方面缺乏有效探索,难以构建和形成农村社会矛盾纠纷化解的公共参与格局。

3.农村社区治理制度建设滞后

在农村社区矛盾纠纷排查调处机制运行中,依法治理所配套的制度、权威性资源并非十分完善,地方政府仍偏好于“运动式维稳”“专项治理”等短平快的政策工具,希望通过公共权力的威慑效果维护社会的治安秩序和社区的公共安全。这种偏好的形成,一方面,源于过去管理思维对管理目标的急于求成;另一方面,基于地方政府在理解、消化、吸收、转化国家政策时,对自身利益与公共利益出现冲突时的地方偏好,形成一系列具有规范化标准的“非正式”地方政策。很显然,这一做法不仅违背了依法治理中“运用法治思维和法治方式化解社会矛盾”的基本要求,也直接影响了社区治理效果和制度化水平,引发一系列的社会问题。究其原因:一是政府的“兜底”“职能倾斜”现象和“不出事”逻辑。即

政府部门为了维护绩效要求中的社会秩序,针对某些社会群体如缠访闹访人员、强势群体、特权阶层等,运用公共权力时以公开或含蓄地提供好处,或施以特殊政策来关注群体内成员的利益要求并提供服务。二是社区的“选择性”应付行为现象。作为基层自治组织,农村社区在其实际运转过程中一直承担着来自上级政府的超负荷行政压力,需要投入大量的人力、物力、财力等有限资源来应对政府下达的行政事务,以致频频出现“选择性”应付行为。三是社区居民的“出大事”逻辑。一直以来,在管控思维和维稳目标的双重导向下,相当多的地方政府往往要求社区矛盾纠纷做到“小事不出社区、大事不出镇、矛盾不上交”,而与之对应的农民却普遍信奉“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的逻辑来解决矛盾纠纷,试图通过一种博弈的方式引起政府部门的关注从而实现自身的利益诉求。

三、农村社区矛盾纠纷治理导向转型与民生本位

社会矛盾纠纷与政治稳定环境之间存在一种内在联系,包括“压力型体制——管制型政府——求决诉求型参与”和“合作治理体制——服务型政府——民主协商型参与”。应该看到,在相当长时期内,传统根深蒂固的基层“维稳”观念与现代治理理念相悖的实践,直接制约了农村社会矛盾纠纷的治理能力。面对农村社会矛盾纠纷,传统的治理主体主要是执行以“堵”“处置”为导向的应急“专项治理”,而非“疏”“防范”的源头“综合治理”,呈现一种典型的“管控思维”和“维稳怪圈”,由此政治逻辑被直接应用于解决社会问题,导致原本可控的问题往往以高昂的代价解决^[7]。当前,我国经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化,这样的变化带来的社会利益关系的重构,引发了人们利益需求、生活方式、价值观念、信仰思潮等诸多方面的深刻转型,也致使现时农村社会矛盾纠纷不同于以往,并出现更加复杂的趋势。看来,建立在传统思路基础上的农村社区矛盾纠纷排查调处机制运行已陷入僵局,如再继续局限于“堵”“处置”的应急“专项治理”,则会必然陷入“一管就死,一放就乱”的历史怪圈。因此,亟须思考“压力型体制”之下社会矛盾纠纷排查调处机制如何向“现代化国家治理体系”转型,以寻求和回应基层社会治理体制的变化、变革与创新。

笔者调查发现,当前农村社区矛盾纠纷主要集中在社区治安、社区环境卫生、社区文化建设等,类型主要涵盖家庭婚姻纠纷、邻里纠纷、环境纠纷、搬迁安置等,呈现出与农民权益息息相关的民生性质,带有鲜明、直接且具体的民生指向,它显然不是简单的政治管理问题,也不是单纯的社会问题,更是事关民生民权的问题。正是在民生层面来看,农村社区矛盾纠纷关乎农村社区成员的生计、生存、生产、生活,以满足成员们的物质需求和精神需求为根本要求。而农村社会矛盾纠纷在产生原因、纠纷主体、内容、诉求和表现形式等方面的多元化表现,则必然要求在推进农村社区建设过程中,以多元化的社区服务力量和治理方式予以回应。当前,农村社区法律服务队伍构成主要包括:社区“两委”成员、社区片警、安保队、人民调解委员会、社区法律工作者(如律师、法官)、网格员、社区工作者、志愿者服务队伍、农村经济合作组织以及其他社会组织。在这其中,农村社区“两委”有着防范能抓“早”、矛盾能抓“小”、调解动“情理”的优势,也是接触矛盾纠纷的第一线,由此成为农村矛盾纠纷化解的中坚力量。值得注意的是,伴随利益主体的多样化、利益关系的复杂化以及利益诉求的多元化,农村社区成员越来越多地要求社区服务队伍必须尊重法治、追求公平正义。

值得关注的是,针对农村社区矛盾纠纷治理,目前相当多数农村社区的解纷工作开始表现出一种“常态化”的目标定位和日常实践,即一改以往村干部等着纠纷当事人找上门来寻求解纷的工作模式,而是将信息搜集、纠纷排查、协商调处等工作列为社区日常工作之一,逐渐形成一套“常态化”的排查调处机制。在这方面,传统的农村矛盾纠纷解决通常偏重于权威性纠纷解决,即强调行政的、法律的或其他权威力量在纠纷解决中的有效性^[8]。显然这种方式已不应当今农村社区的快速发展节奏。尤其是,伴随利益主体的多样化、利益关系的复杂化以及利益诉求的多元化,农民主动寻求权益实现和维护的行动越来越多,传统型的权威力量的“综合整治”和“集中整顿”也不再满足法治社区建设的要求。而事实上,最初的社会矛盾纠纷排查调处机制的形成和发展与最终的稳定秩序的维护和保障,

都是基于体制内各系统的日常工作,包括群众工作+社会工作+基层组织工作+自组织工作,以及维稳工作的综合治理、社会风险的危机管理等一系列过程^[9]。鉴于此,各地农村社区开始或已经致力于将农村社区矛盾纠纷的传统“应急性”解纷办法转为“常态化”的治理工作机制,形成一套切实适应转型期的社区矛盾纠纷治理工作制度。

当然,转型时期农村社区的矛盾纠纷解决依然面临诸多难题,在这其中,从管控到治理的转型滞后是关键性的制约因素。目前已有实践证明,农村社区矛盾纠纷治理主体采取一种自下而上的日常管理方式,通过日常化、常态化的工作机制对农村社区矛盾纠纷予以关照,不仅能促进农村居民对社区建设的满意度提升,还有利于农村基层社会的规范化、法治化治理。而进一步分析,农村社区矛盾纠纷治理目标的“日常化”,要求人们更多地关注农村社区的民生难题;农村社区矛盾纠纷治理主体的“专业化”,要求必须有效尊重法治的核心指标——公平正义;农村社区矛盾纠纷治理机制的“常态化”,则是基层民生诉求对法治实践提出的有效“回应性”要求。与此同时,农村社区矛盾纠纷治理机制还需要多种社会调控机制的通力合作,如经济方式、行政方式等。因此,在当前全面推进农村社区建设背景下,民生法治是促进传统农村社区矛盾纠纷排查调处机制向适应现代化国家治理体系的矛盾纠纷治理转型的科学导向和有效路径。

四、民生法治导向下农村社区矛盾纠纷治理路径

法治关注民生,构建民生法治,成为解决民生问题与建设现代法治的绝佳交汇点^[10]。农村社区矛盾纠纷治理属民生法治领域的一个重要治理范畴。一方面,它所面向的是农村社区居民最切实、最直接的民生诉求;另一方面,它要求法治必须回应社区成员的利益诉求,彰显法治在改善和解决农村社区民生问题上的独特优势。当前,农村社区矛盾纠纷治理的实现与发展,需要树立民生治理的理念和价值取向,建构与农村社区居民需求相适应的民生法治体系,以制度化的方式来积极拓展农村社区矛盾纠纷共治的渠道和空间,积极回应和度量农村社区建设的民生法治问题,从而有效调节偏离社会结构正常状态的社会稳定实现机制,以切实形成维护农村社会稳定赖以运行和发展的基本运作机制。

第一,以“共治”为思路,政府、社区与居民依法共同参与社区矛盾纠纷治理。要结合农村社区民生诉求的类型,加强社区服务队伍参与矛盾纠纷的统筹规划,明确不同形式下矛盾纠纷治理的路线图,积极推进矛盾纠纷治理的多元共治,实现由政府单一管制向政社合作、政企合作、政民合作转变。应结合农村社区矛盾纠纷性质进一步细化矛盾纠纷类型,将与农村社区成员日常生活、工作信息相关的事项纳入协商内容,以规范协商议事类别。在开展社区协商的实践中,要建立以社区成员为主导,以社区社会组织为纽带,矛盾纠纷的相关利益方共同参与的协商机制,明确“协商对方是谁、和谁进行协商”的问题。应根据农村社区矛盾纠纷的实际情况,有针对性地开展农村社区与政府部门之间的协商、相关行业及社会组织之间的协商、社区成员之间的协商以及社区与成员之间的协商。在农村社区矛盾纠纷的具体协商实践中,要指导农村社区建立临时议事协商委员会,广泛吸纳辖区各级党代表、人大代表、社区干部和社区精英代表等参与协商调解。

第二,以“民生”为前提,促进社会组织参与社区矛盾纠纷治理。要结合当前农村社区矛盾纠纷的发展趋势,加快开展矛盾纠纷排查调处机制的深化改革,以“网格立体化、主体多元化、服务社会化”为核心,依据相关法律法规,通过政府购买服务,积极探索以社会组织承接的方式解决土地承包、拆迁安置、环境保护、医患纠纷等热点、难点问题。同时,引导农村社会组织依据法律、法规和政策独立履行法人职责,根据组织章程和农民需求自主开展活动,激活农村社会自组织的活力与功能,有序发展农村民事调解等社区性社会组织,发挥农民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的作用,更好地发挥社会组织在维护社会稳定、推进新型城镇化、发展现代农业、保护底层民生等方面的积极作用。同时,还需要政府出台相关政策文件,广泛吸收企事业、行业协会、社会组织和社会力量参与矛盾纠纷排查调处实践,制定政府购买目录,加快形成农村社区服务队伍专业服务、社会组织培育发展的市场化

运作模式。

第三,以“法治”为保障,努力把社区矛盾纠纷解决纳入法治化轨道。面对在改善民生和创新社会治理过程中的新旧社会问题,农村社区矛盾纠纷治理必须牢牢树立法治思想,形成“科学立法、严格执法、公正司法、全面守法”的法治建设理念和体系。一是建立常态化农村社区干部、志愿者法治培训,提高农村社区矛盾纠纷治理的科学性、系统性和时效性,培养社区解纷主体和社区志愿者运用法治思维和法治手段化解各种矛盾纠纷,努力把各种社区矛盾和问题的解决纳入法治化轨道。在处理问题时,要充分判断职权运行是否合法,在决策时是否体现了民主参与、是否进行了必要的合法性审查,在矛盾纠纷排查化解时是否体现了法律平等精神和平等原则。二是坚持科学决策、民主决策,对涉及全局的重大决策和涉及群众切身利益的重大事项,必须严格执行专家论证、风险评估、合法性审查等程序,确保不因重大决策、重大事项的出台引发影响安定稳定的问题。三是切实加大社区法制宣传,提高农村社区成员的法制意识,使社区成员知法、懂法、守法,从源头上预防和化解矛盾,学会用法律手段和法治工具来解决矛盾纠纷,真正把农村社区矛盾纠纷化解工作纳入法治轨道。

参 考 文 献

- [1] 约瑟夫·奈.软实力:权力,从硬实力到软实力[M].马娟娟,译.北京:中信出版社,2013.
- [2] 李瑞昌.城市治理网络的嵌入机制——以上海市基层应急管理单元为研究个案[J].江苏行政学院学报,2008(3):86-91.
- [3] 陈荣卓,肖丹丹.从网格化管理到网络化治理[J].社会主义研究,2015(4):83-89.
- [4] 张康之.论行政发展的历史脉络[J].四川大学学报:哲学社会科学版,2006(2):51-57.
- [5] 周庆智.社会制衡:基层公共权力的界限[J].哈尔滨工业大学学报:社会科学版,2013(5):1-10.
- [6] 陈荣卓,陈鹏.新型城镇化背景下现代农村社会组织管理体制构建研究[J].社会主义研究,2013(6):94-99.
- [7] 何艳玲.以社会治理体制改革促国家治理体系建设[N].光明日报,2014-1-20(11).
- [8] 陆益龙.乡村社会变迁与转型性矛盾纠纷及其演化态势[J].社会科学研究,2013(4):97-103.
- [9] 宋协娜.信访问题关键在于统筹治理[N].社会科学报,2014-11-5(3).
- [10] 付子堂,常安.民生法治论[J].中国法学,2009(6):26-40.

(责任编辑:刘少雷)