

有效排查化解农村地区矛盾纠纷

——新时代“枫桥经验”的莆田实践

■ 福建省莆田市公安局
秀屿分局课题组

摘 要 新时代“枫桥经验”是新时代基层社会矛盾风险防范化解的重要法宝，强调源头化解、就地解决。要实现基层“矛盾不上交”，就要结合农村地域特色、乡土人情等各类因素，以“六个突出、六个转变、六个量度”为切入口，探索构建农村地区矛盾纠纷排查化解有效路径。

关键词 新时代“枫桥经验” 农村地区 矛盾纠纷 实践路径

党的二十大报告指出，“要健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”。2024年10月17日，习近平总书记在安徽省桐城市六尺巷考察时指出，人民内部矛盾要用调解的办法解决。为着力破解秀屿区矛盾纠纷长期多发易发局面，秀屿区委区政府始终牢牢把握新时代“枫桥经验”的实践要求，坚持预防在前，通过抓前端、治未病，使矛盾问题止于未发、消于萌芽。莆田市秀屿区公安局深入贯彻新时代“枫桥经验”，在有效化解农村地区矛盾纠纷方面取得了良好成效。

一、农村地区矛盾纠纷排查化解的重要意义

诚然，矛盾治理源头一直以来是“枫桥经验”的重要关注点，而农村地区矛盾纠纷的排查化解又是“第一道防线”。为此，研究探索农村地区矛盾纠纷排查化解路径，不仅在一定程度上能丰富矛盾溯源治理与非诉讼纠纷解决的制度供给，而且对农村地区群众利益诉求的表达和维护、公民意识的培育及对实现农村治理的法治化、社会化、现代化转型等都具有积极现实意义。

（一）农村地区矛盾纠纷排查化解是筑牢平安建设根基的迫切要求

课题组成员：张 胜，秀屿区人民政府党组成员、副区长，莆田市公安局秀屿分局党委书记、局长、二级高级警长；方娜娜，莆田市公安局秀屿分局指挥情报中心副主任、四级警长

当前，矛盾纠纷日益成为农村地区群众追求美好生活的“拦路虎”“绊脚石”。群众日常生活中产生的矛盾纠纷，小到“家长里短”“鸡毛蒜皮”，大到斗殴毁财、流血冲突，如果排查不到位，得不到及时化解，就可能逐步激化升级引发“民转刑”甚至“民转命”案件。2020 年至今，秀屿区共发生 13 起命案，造成 21 死 6 伤，其中因矛盾纠纷引发的有 10 起，占总数的 76.92%。所以，如果矛盾纠纷长期被藏着、掖着、捂着，排查不到位、化解不及时，随时都存在“发酵”“霉变”“爆雷”的隐患，这不仅影响了当事双方正常的工作生活，更严重破坏了和谐稳定的社会秩序。为此，农村地区矛盾纠纷排查化解既是基层治理的重要抓手，也是乡村振兴的有力推手。

（二）农村地区矛盾纠纷排查化解是完善基层社会治理的必然选择

基层强则国家强，基层安则天下安。习近平总书记强调：“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。”基层社会治理兼具时代性和系统性，纵观各国治理实践，如果社会治理跟不上经济发展步伐，各种社会矛盾和问题得不到有效解决，不仅经济发展难以为继，整个社会也会陷入动荡。所谓“郡县治，天下安”，基层治理在国家治理体系中起着基础性的地位和作用，而如何妥善化解农村地区矛盾是基层社会治理效能提升的重要一环、重要保证。近年来，秀屿区相继建立矛盾纠纷“一站式”多元调处中心、驻派出所人民调解室、“三官一律”调解中心，通过多部门集中办公、集约管理、集成服务，矛盾纠纷一站式接收、一揽子调处、一竿子解决，真正做到“让老百姓遇到问题能有地方‘找个说法’”，解决矛盾纠纷“只进一扇门、最多跑一地”。

（三）农村地区矛盾纠纷排查化解是夯实公安基层基础的重要课题

在日常生活中，社会主体之间不可避免地产生纠纷，由于多年来“有困难，找警察”的观念深入人心，群众在遇到矛盾纠纷时往往会选择报警，民警也会第一时间赶到现场处理。随着社会矛盾频发，特别是农村地区土地纠纷、邻里矛盾更是愈发突出，2024 年上半年，秀屿区共接报矛盾纠纷类警情 5026 起，占总警情的 41.27%，基层派出所民警逐渐成为调解矛盾纠纷的主力军。从公安部 2019 年评选的首批 100 个“枫桥式派出所”来看，做好矛盾纠纷排查化解工作更是为做好公安基层基础工作树立了标杆、指明了方向，基层派出所要通过学习“枫桥经验”，践行“枫桥精神”，努力实现“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”。为此，只有做实做细矛盾纠纷排查化解，才能真正夯实“派出所主防”根基，提升公安基层基础工作水平。

二、秀屿地区矛盾纠纷排查化解的基层实践

秀屿区委区政府主要领导一直以来都高度重视矛盾纠纷预防化解工作，亲自谋划、部署推动，多次实地调研督促、作出批示指示，每月召开调度会，及时协调解决问题、督促整改落实，在抓源头、抓基础、抓实效上下功夫，始终瞄准“三个方向”，坚决落实“三个到位”，在提升秀屿基层社会治理实现夯基固本上取得了一定成效。

（一）瞄准“三个方向”，确保矛盾纠纷排查化解见行动、见成效

一是政策向下倾。持续传承“四下基层”优良作风，以“党建引领、夯基惠民”工程、

基层治理“1+8”提升行动为抓手，大力推广“驻村联户夜巡夜访”“围炉夜话”“四门四访”“千万工程”“平海‘枫桥经验’先行镇创建”等活动，把更多资源和力量放在突出矛盾问题的预防和化解上，推动关口前移、力量下沉、重心下移。同时，注重将评功授奖、干部提拔、优抚慰问等待遇保障向基层、向一线倾斜，并全面推动“以奖定补”“一案一补”等奖励补助措施落实，有效提升基层调解员的积极性和主动性。二是力量向下沉。针对基层干部力量不足、精力不够、动力不强、效能不高等困扰基层基础工作提升的瓶颈，秀屿区积极推动919名党员干部（含108名机关民警）下沉一线，帮助群众解决问题、化解纠纷，让群众时刻感受到党组织、党员干部就在身边。同时，将公安派出所“两队一室”警务机制改革作为强基层、强基础的重要举措，深入推进社区民警专职化，做专社区警务队，让社区民警职责由“下社区”向“在社区”转变。积极组建“1+1+N”（1名民警+1名社区警务助理+N名群防群治力量）社区警务团队，切实把矛盾纠纷排查化解、实有人口管理、社区治安防范等基础工作做实做细做到位。三是重心向下移。在坚持“党政主导、部门主管、镇村主力”的基础上，持续密切公安、检法、司法、信访接待部门及人民调解组织等各职能部门之间的沟通协作，大力推广发展“三官一律”下基层活动，按照“一对一”“多对一”方式实现32名法官、31名检察官、224名警官、28名律师挂钩村居，为群众提供人民调解、公调对接、法律援助、诉讼服务、检察监督等服务。不断加强特邀调解员、专兼职调解员等队伍建设，针对调解员擅长的领域、所处的区域建立个性化标签，探索建立调解资源快速调动机制。目前，秀屿区已建立各类

调解组织169个，其中镇村调委会155个、行业性专业性调委会7个、其它调委会7个，培育金牌调解室9个、星级调解员28名。

（二）落实“三个到位”，确保矛盾纠纷排查化解提质量、提效能

一是全数排查到位。按照“属地管理、分级负责”和“谁主管、谁负责”的原则，组织秀屿全区镇村干部、民辅警、网格员等力量，加大入户走访摸排力度，动态梳理12345、12389、信访、110警情等平台涉矛盾纠纷信息数据，防止未排、漏排、游离视线之外，特别是围绕“五个重点”定期滚动排查风险隐患，规范建立“三张清单”。同时，开通区、镇、村三级矛盾纠纷调处热线，畅通群众诉求反映渠道，及时受理群众诉求，确保矛盾纠纷早发现、早处置。目前，秀屿区共排查矛盾纠纷2239件，并依托“全市矛盾纠纷多元化解衔接指挥平台”全量录入、规范流转。二是全量调处到位。严格按照矛盾纠纷“4321”调解工作机制要求，压紧压实“区一镇一社区（村）”三级属地责任和行业主管部门监管责任，分级负责、归口到位，让矛盾纠纷有人管、有人调。同时，坚持对排查出来的矛盾纠纷进行清单化管理、挂图式作战，并延续2023年矛盾纠纷大起底大化解大察访攻坚行动期间好的经验做法，持续开展“积分排行榜”“揭榜挂帅”“主题演讲竞赛”等系列活动，确保矛盾纠纷化解及时有效。特别是针对“硬骨头”、疑难件，由属地党委政府牵头定期组织会商，逐起开展分析研判，做到专人跟踪、“一件一策”“一件一专班”，全力以赴攻坚化解。2024年，秀屿区共化解矛盾纠纷1703件，化解率76%，特别是成功解决了秀屿东桥陈美珠与五兄弟间祖遗地纠纷、埭头郑兰香田地纠纷、月塘庄秀银邻里通道纠纷等一批疑难复杂、

历史遗留件。三是全面闭环到位。全面整合各平台数据资源，建立矛盾纠纷闭环处置机制，依托“全市矛盾纠纷多元化解衔接指挥平台”，形成预警、推送、接收、处置和反馈全流程闭环管理。重点统筹处理涉警与非涉警矛盾纠纷，对涉及公安管辖的，严格按照办理刑事、行政案件的程序规定，从出警、受理、调查取证到最终结案处理，形成全流程全环节的执法规范，并做好释法说理工作。对于非涉警类矛盾纠纷，线上依托“全市矛盾纠纷多元化解衔接指挥平台”流转，线下同步抄告至相关行业主管部门及属地镇、村共同化解，并落实“一月一跟踪，一月一通报”。2024 年 1 月至今，秀屿区共有成案类矛盾纠纷 935 起，治安调解 748 起，通过“全市矛盾纠纷多元化解衔接指挥平台”流转镇村等有关部门共同处理 779 起。

三、当前农村矛盾纠纷排查化解的难点瓶颈

虽然当前社会大局总体平稳，但伴随社会新问题、新情况的出现，各类不稳定因素仍然存在，主要表现在矛盾纠纷总量持续高位运行，类型多样化、主体多元化、调处复杂化、风险联动化的特征明显，牵扯广泛，并非“一家之力”可以解决，给农村地区矛盾纠纷排查化解工作带来难题。通过“寻根把脉”，主要存在以下五个问题症结：

（一）基层干部担当作为不尽心

当前，基层乡镇、村居矛盾纠纷排查化解组织虽已建立，但工作效果滞后、职能发挥不力等问题仍然普遍存在，一些地方工作落实存在“空转”，排处力量与矛盾纠纷实际存量不匹配，防线作用没有得到充分发挥。在矛盾纠纷调处上，有的基层干部存在畏难

情绪和懈怠心理，对于一些历时久远、久拖未决、问题交织的“钉子案”“骨头案”，不肯下功夫去分析研判，不愿换位思考去研究解决，抱着“和稀泥”的态度，拖一天是一天；有的主管部门更是缺乏责任担当意识，遇到职能交叉的事项就躲闪，甚至把一些本属于自身职责内的案事件也往外推。

（二）隐性纠纷排查起底不到位

有部分单位日常摸排不深不实不细，工作停留在“鼠标排查”“微信走访”“电话问询”，对一些隐藏在背后的矛盾纠纷看不见、摸不着，甚至问不清、想不明，往往等到群众吵起来、打起来、报警时才被动受理。特别是涉及“六失一偏”人员（投资失败、生活失意、心理失衡、关系失和、精神失常、年少失管、性格偏执）身上的隐患苗头更具隐蔽性、突发性和危险性。比如 2023 年秀屿东岙“3.27”案件，犯罪嫌疑人性格孤僻，常因琐事家暴，离婚后与子女关系一般，而且又比较迷信，经济状况较差，还是一个信访“老户”，是个典型的“六失”人员，但一直没有作为重点对象关注，导致案件发生。

（三）历史遗留纠纷论证不充分

农村地区土地纠纷尤为突出，由于人多地少以及历史原因，大部分村居的宅基地和村道缺乏长远统一规划，一些乡镇党委政府和土地部门早期登记管理不规范，农村集体土地边界登记表述相对模糊，造成村道边界与群众宅基地边界、邻里间宅基地和道路边界不清，一旦遇到土地类纠纷，地方党委政府和土地部门均无法出具评判依据，只能由群众自行解决而引发矛盾积怨，加上农村地区群众“寸土寸金”观念牢固，使得矛盾纠纷更加复杂难调。以秀屿为例，七个镇中六个镇靠海，不少群众从事海上捕捞、水产养殖等行业，中年以上群众文化程度普遍偏低，

民风彪悍，群众惯用争吵、武力等方式解决问题，“不认法”甚至“不认理”，让矛盾纠纷调处工作难上加难。

（四）调解队伍能力素质不均衡

在日常实践中，总会存在一些基层主管单位和信访接待部门因工作措施不当、方法简单、态度生硬，导致矛盾纠纷不仅没能化解，反而进一步激化矛盾、加剧冲突。当前的矛盾纠纷，类型复杂多样，既有历史遗留下来、长期得不到妥善解决的疑难问题，也有新形势新发展中出现的新问题；既有群众要求合理但按政策一时难以解决的纠纷，也有群众期望过高、要求苛刻、难以化解的矛盾，这对调解队伍的综合能力素质是一个极大的考验。但目前镇街、村居的专职调解员数量少、占比低，调解队伍基本由村干部组成，普遍年龄较大、文化程度较低，加之缺乏系统化、专业化培训，许多调解员在“民俗学”“心理学”“语言艺术”以及相关法律等方面存在知识盲区，这些现象也严重影响了解调工作质量。

（五）各级部门衔接联动不顺畅

实际工作中，非公安主管的矛盾纠纷占据绝大多数，为此需要分类流转给相关主管部门进行共同调处化解。但是派出所与司法所、单位部门、行业性调委会之间衔接联动还不够顺畅，基本上“各自为战”，涉及部分管辖权有交叉、有异议的矛盾纠纷，也存在主办单位与协办单位之间相互扯皮推诿，不同协办单位之间相互观望等靠等问题。不少群众对“公调对接”工作还不知晓、不了解、不信任，仍习惯于拨打“110”报警，依赖公安机关介入，甚至将公安机关依法依规流转矛盾纠纷误解为推诿扯皮，不断地向相关部门投诉反映。目前，虽然依托“全市矛盾纠纷多元化解衔接指挥平台”实现流转录入，

但部分单位因担忧疑难矛盾纠纷的录入会影响调处率考评，因此不如实录入或者选择性录入的成分仍然存在。

四、提升农村矛盾纠纷调处质效的实践路径

2023年，党中央要求在全党大兴调查研究，特别指出“必须坚持问题导向，增强问题意识，敢于正视问题、善于发现问题，以解决问题为根本目的，真正把情况摸清、把问题找准、把对策提实”。当前阻碍农村地区进一步深化基层社会治理的弊端症结仍然存在，但存在问题并不可怕，可怕的是不敢正视问题。下面，结合工作实践，以“六个突出、六个转变、六个量度”为切口，就全面提升农村地区矛盾纠纷排查化解工作质效，加快推进基层社会治理现代化浅谈几点拙见。

（一）突出开放性，做到从单一渠道向多个来源转变，实现全面起底摸清数量

紧盯全量起底目标，构建系统完备、无盲区、零死角的排查机制，重点围绕邻里纠纷、家庭婚姻、征地拆迁、宅基地纠纷、债权债务等农村领域和教育、医疗、养老、环保、社保、涉法涉诉等民生领域以及“六失一偏”、缠访闹访、扬言制造事端等重点人群的风险动态排查。坚持从“六个方面”入手，一是从接报警情入手，对近年来重复报警、扬言个人极端、家庭暴力等警情进行全面排查，细致划分风险等级，靠前开展化解处置。二是从基层公务入手，推动基层干部、社区民警全面了解掌握辖区社情动态和风险隐患，有针对性开展预防政务、警务、村务。三是从投诉受理入手，对群众通过110、12345、12389等平台反映的问题，积极主动回应，

依法尽快办理。四是从信访办理入手，健全领导下访接访机制，全力做到留得住、接得下、办得来，防止信访问题上行。五是从党政治理入手，在属地党委政府领导下，充分发挥“一站式”矛盾纠纷受理督办窗口作用，督促职能部门履行主管责任。六是从最小单元入手，发挥网格长、单元长等作用，通过日常入户走访等方式掌握了解群众纠纷诉求，及时发现矛盾纠纷苗头隐患。

（二）突出系统性，做到从各自为战向合力作战转变，实现治重化积减少存量

矛盾纠纷发于基层，就要治在基层。镇街、村居作为第一道防线，要以“党建引领、夯基惠民”工程为抓手，积极主动发挥基层党组织“战斗堡垒”作用，建立健全基层党员干部、网格员、志愿者等矛盾纠纷排查调处队伍，对排查出来的简单纠纷，能现场处理的要立即处理到位并做好登记；对复杂疑难纠纷，要规范受理、如实登记，按属地属事责任录入流转，并及时组织开展调处，针对久拖未决的疑难件、积案件，建库管理，采取发布积案任务榜单的方式，鼓励社会调解能人志士“揭榜挂帅”，并推动落实“以奖定补”“一案一补”等奖励补助措施。同时，要注重发挥乡镇、村居“一站式”矛盾纠纷调处中心作用，及时化解初始矛盾纠纷，做到“小事不出村”，避免矛盾激化。要进一步做实“公调对接”，积极聘请退休老法官、老民警、老律师、老干部、老党员等“五老人员”充实调解员队伍，推动多元化解机制实体化运作。另外，地方党委政府可通过购买“调解服务”“法律援助”或建立专门法庭等形式，创新拓展多元化解渠道，提升联合化解质效。

（三）突出预防性，做到从事后应对向前端防范转变，实现源头治理控制增量

化解矛盾纠纷，既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病，从源头上减少矛盾纠纷的产生。特别是针对群众“急难愁盼”的基层宅基地规划、建设、审批、确权等问题，以及基层土地类矛盾纠纷多发、难调问题，应由党委政府牵头，组织农业农村、自然资源、住建等部门，对辖区土地类矛盾纠纷集中梳理研判、分类解决诉求，提高土地纠纷源头化解效率。同时，以土地确权工作为契机，由党委政府提前统一制定农村宅基地及村道建设长远规划，明确村居道路边界与群众宅基地边界、邻里间宅基地边界和道路边界问题，路统一由政府修，边界统一由卫星地图实时定位；在统一规划中要提前预留新宅基地建设用地，对于旧宅建设中土地面积不足、四邻纠纷难调或与村道规划相冲突的，可按标准安排到提前规划的预留新宅基地中进行审批建设，有效避免“一家建房四邻签字”等多发纠纷问题。对有执法权的部门，要围绕容易产生矛盾纠纷的受立案、强制措施运用等重点环节，深入排查有案不立、压案不查和暴力执法、过度执法等问题，严格执法办案监督，确保每一起案件都经得起法律和历史的检验。

（四）突出动态性，做到从结果导向向过程参与转变，实现精准管控防止变量

要充分发挥“全市矛盾纠纷多元化解衔接指挥平台”数据赋能作用，推动平台从高标准“建起来”向高质量“用得好”转变，依托矛盾纠纷风险隐患评估模块，对筛查出来的矛盾纠纷，按照“属地管理”的原则，由属地党委政府或具体职能部门、行业主管部门按照“一人一策”“一人一组”要求，落实稳控化解主体责任。对时间跨度长、久调不解以及扬言个人极端行为的矛盾纠纷，要包案到人、管控到位、限期攻坚，确保稳

妥处置，防止激化升级。特别是对涉及严重精神障碍患者、刑满释放人员等的矛盾纠纷，要提级关注、办理、回访，并做好重大活动及重要节点安保维稳期间的动态稳控，采取必要措施全面实时掌握社会交往、现实表现、行踪轨迹、异常言行等。对诉求不合理或合理诉求已化解但纠纷当事人仍采取缠访闹访、进京非访、干扰正常办公和社会秩序等违法行为，要及时收集固定证据，依法打击到位，形成有力震慑。此外，还要认真解决工作中发现的群众生产生活中的困难和问题，采取政府救助、社会救济、民间互助相结合的方式予以人文关怀，不断拉近与群众的距离，贴近与群众的感情。

（五）突出法治性，做到从遇事就闹向遇事找法转变，实现观念转型增强力量

习近平总书记强调：“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问题，无论是处理问题、化解矛盾，还是做出决策、部署工作，都要坚持以法律、法规和政策为尺度。”只有全社会都崇法遵法守法，才能从源头上减少因矛盾纠纷、信访积案引发的案事件。为此，要将普法宣传教育纳入重点工作范畴，扎实推进“八五”普法各项任务，广泛发动普法讲师团成员、普法志愿者以及公检法司机关人员等，充分发挥“六级穿透”作用，利用新闻媒体、网络平台等媒介，丰富以案说法、入户送法等多种方式，并发挥民间文艺骨干优势，开展莆仙法治小戏、法治短剧进社区、乡镇活动，提高普法渗透力和覆盖面，最大限度引导群众通过法律途径解决纠纷争议，防止纠纷激化升级为暴力犯罪。要注重结合调解事例，寓政策法律宣传和道德教育于矛盾纠纷调解全过程，有针对性地加强宣传教育，纠正法

不责众、讲“蛮”不讲法、遇事找关系等思想和行为，引导广大人民群众树立正确的人生观、价值观和法律意识，做到调解一案、教育一批、影响一片，并大力宣传坚守法治、见义勇为的模范人物，形成守法光荣、违法可耻的社会风尚。

（六）突出内生性，做到从短期效益向固本强基转变，实现以点带面提升质量

冰冻三尺非一日之寒，农村地区的矛盾纠纷排查化解工作亦是如此，需要久久为功。要坚持统筹“当下治”与“长久立”，认真总结近两年攻坚行动中的好经验好做法，比如“揭榜挂帅”“层级挂钩”“分色预警”等，要坚持党委政府牵头，定期组织乡镇、村居与公检法司等部门经常性开展工作交流，讲所得所想，盘所失所求，对好的经验做法进行总结提炼，对工作中出现的问题进行剖析思考，通过建章立制把矛盾纠纷排查化解的好经验好做法固化下来。要大力促进优质培训资源向基层延伸，结合当前工作所需和基层干部所求，持续组织法律法规、信息技术、舆情应对、心理健康等各类专题培训，提升基层干部综合素质能力。同时，要加强实践探索，立足本地区本领域实际情况，积极开展“金牌调解室”“星级调解员”评选活动，充分利用新闻媒体开展矛盾纠纷排查化解工作的宣传引导，宣传工作出色的优秀评理员、金牌调解员，进一步突出辐射引领效应，不断推动典型示范带动，形成全社会共同参与矛盾纠纷化解的良好格局。要注重跟上时代步伐，积极研究视频云调解、微信群调解、大数据智慧预警等新型调解模式，切实以做好矛盾纠纷排查化解这个“小切口”来写好基层社会治理这篇“大文章”。

责任编辑 尚钰涛