

信息化背景下村民委员会参与诉前调解的路径和方式

□伊乐林 陈艳梅 马婷婷

顺应信息化、智能化的时代潮流,深化四级法院审级职能定位改革,不断拓展村民委员会参与矛盾源头化解的网络空间,积极搭建以政府为主导的一体化矛盾纠纷化解共同体,具有重要的现实意义。鉴于此,本文通过阐述村民委员会参与矛盾源头化解的必要性、分析现实困境,在对宜阳县160个村庄进行实地调研的基础上,提出了建立村级矛盾排查化解信息化平台的具体措施,以发挥村民委员会参与诉前矛盾化解的作用,达到矛盾就地化解的良好社会效果。

必由之路:

村民委员会参与矛盾源头化解的必要性

(一)全面推进乡村振兴的现实所需

宜阳县法院近5年共受理案件3.63万件,其中当事人一方是农村户籍的占81%,当事人双方均为农村户籍的占24%。这些纠纷未经过滤,大量涌入法院,造成诉讼案件大幅递增,增加法院压力和当事人的诉累,同时也不利于社会的和谐稳定。党的二十大报告指出,全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。切实维护人民群众的合法权益,如何使村民委员会发挥源头上属地预防、化解矛盾的作用就显得尤为重要。

(二)实现矛盾源头预防化解主体多元化的客观所需

现阶段我国农村矛盾的化解方式主要有:矛盾双方友好协商,这种方式的弊端就是产生矛盾的双方很少能平心静气地进行协商;第三方宗族长辈参与下的“主持公道”。随着普法教育的深入,村民法律意识逐渐增强,仅凭“宗族家法”已很难说服当事人;第三方村干部参与下的“天然信赖”。但当前村内事务繁忙,村委会人手不足的情况较为常见,村干部忙于处理村内各类事务无暇顾及村民们之间的矛盾,往往初步调解不成就指引当事人去法院;进入司法程序“对簿公堂”。综上,农村矛盾纠纷有其自身的特点,除了诉诸法律途径,最好还是用协商和调解的方式来解决,在信息化背景下,探索建立农村矛盾信息化处理平台势在必行。

(三)弥补政府在基层社会矛盾治理的不足所需

政府作为行政主体、建设服务型政府的对象,基层矛盾治理离不开政府。但是,当前基层矛盾纠纷牵扯面广、类型多而且新类型还在不断出现,仅靠政府单方面大包大揽是不切合社会实际的。政府迫切寻求可依靠、可信赖的治理主体协同参与社会矛盾治理。村民委员会更接近、熟悉群众,具有这方面的天然优势。推进村民委员会参与基层社会矛盾治理,过滤、缓冲基层矛盾,不仅能够有效弥补政府在基层社会矛盾治理中的不足,也能够形成基层社会矛盾治理的共治共管,进而达到基层社会矛盾治理的良好局面。

现实困境:村民委员会参与矛盾源头化解的重重困扰

近两年来,各地高度重视基层矛盾纠纷的预防化解工作,先后提出了矛盾纠纷多元预防调处化解机制,促使基层治理由线下治理到线上和线上共同治理的格局,希望通过线上化解矛盾纠纷来满足各自为政的碎片化困境,提升基层治理的效率需求。从宜阳县辖区16个乡镇353个行政村抽取的160个样本村进行实地调查,对16个乡镇政府的领导、工作人员以及样本村村干部、人民调解员进行访谈调研发现,村民委员会参与基层矛盾源头化解存在以下困境。

1.村民委员会对自身定位认知缺位。基层矛盾产生于群众之中,村民委员会作为与群众靠得最近的自治组织,理应担当起基层矛盾化解的重头责任,但在实践中,村民委员会在基层矛盾纠纷化解中充当的是配角,政府机关、法院反而成了主角。因此,村民委员必须从配角向主角转变,主动担当,把矛盾化解在基层、化解在萌芽状态。

2.信息化人才、专业人才的缺位。当前村民委员会缺乏年轻的信息化技术型人才。以宜阳县160个样本村为例,160个村委会成员(村党支部委员会、村

民委员会、村务监督委员会)中,年龄构成:30岁以下的占比7%,30~40岁的占比23%,40~50岁的占比41%,50岁以上的占比29%。从以上数据看出,村干部年龄构成普遍趋于“老龄化”,40岁以下的干部较少。而随着年龄的增长,对信息化技术的重要性认识则降低。村内并没有专业的信息化人才,更谈不上搭建专业的村级信息化矛盾治理平台。因此,要改变现状,必须实现信息化从应付了事向专业引进转变。

3.网络平台的缺位。从宜阳县现有的矛盾化解平台来看,能涵盖村民委员会的主要有宜阳县社会治理指挥服务平台、司法调解平台、人民法院调解平台。(1)宜阳县社会治理指挥服务平台于2020年上线运行,分矛盾纠纷、提出申请、上级审批、综合查询、指挥调度、统计汇总等模块,将网络延伸至全县16个乡镇、25个县直单位和353个行政村,实现了社会治理“一网覆盖”“条块结合、一竿到底”,成为便民服务的平台。通过该平台,我们可以广泛收集群众的各类问题、诉求,了解社情民意,这是宜阳县推动新时代基层社会治理创新、加强基层治理信息化建设的

次探索。(2)我省各地推进市、县(市、区)人民调解中心建设,打造“综合性”“一站式”矛盾纠纷调解工作平台。人民调解员可以“边调解边录入”,快速生成具备电子签章、电子指纹、电子签名的人民调解协议书,解决以往纸质协议书携带难、保管难、盖章难等实际问题,大大提升调解效率。(3)河南人民法院调解平台于2019年上线运行,集合法院的审判调解资源和全社会的纠纷化解资源,如人民调解、特邀调解、律师调解、行业调解、商事调解等,共同做好调解工作。

可见,宜阳县现有的矛盾化解调解平台基本都由县级单位主管且均在县一级运行,没有深入基层。对于农村群众,可能纠纷的双方都是本村人或邻村人,虽然有矛盾但不想通过诉讼解决,认为村委会和矛盾双方当事人均认识,对当事人更了解,想通过距离其最近的村委会解决矛盾。此种情况下,村民委员会参与矛盾源头化解就显得十分必要,而信息化高速发展的时代,如何运用网络平台构建全面的网络调解体系使得村委会在矛盾源头化解中发挥应有的作用,就显得尤为重要。

夯实防线:建立村级矛盾排查化解信息化平台

在基层矛盾高发的社会大背景下,我们必须深入学习贯彻习近平法治思想,在信息化背景下充分发挥村民委员会的职能作用,发扬新时代“枫桥经验”,推动矛盾纠纷源头化解,对基层矛盾进行第一次化解、过滤。推动形成以党委政府主导下的县、镇、村三级平台对接职能部门联合调解的大调解格局和网络平台。

1.建立三级“矛盾源头化解信息平台”。第一级的管理者负责平台的总体运行,以县委政法委为主;第二级主要解决属地、职责范围内的矛盾纠纷,以当地党委、政府为主;第三级主要办好群众的身边事情,以村委会为主。网格全覆盖、无死角,网格与网格之间无交叉、无重叠。同时,在三级网格中,由村领导班子成员担起领导责任,同时上级派出包村负责人进行指导,设立协管员协助网格长工作。在社会力量的参与下,按照“以块为主、条块结合”的原则将所有网格整合成一张网,科学设定网格划分标准,细化明确网格力量配备,构建以镇、村和管理片区等为主体的综合网格矛盾化解体系。

2.设计三种接入调解平台的方式。一

是直接登录“矛盾源头化解信息网”,百姓只要访问该网站,便可享受到24小时的在线调解服务。二是移动客户端。对于智能手机、平板电脑等移动终端设备的持有者,只要通过扫描二维码下载调解平台客户端便可随时访问调解平台,接收调解平台发布的信息。三是拨打服务电话,调解平台在保障热线中特意设立了调解专席,当事人通过拨打专席电话便可直接申请调解。多元化的接入方式设计,破除了当事人申请调解在时间和空间上的限制,为尽快、尽早解决纠纷提供了便利。

3.完善联动机制。要突出设立网格的初衷即调解矛盾,科学调整进入本网格的待办事项。把基础信息、矛盾纠纷、民生诉求等领域作为网格工作的重点,设立程序,即:矛盾收集窗口(搜集矛盾并将矛盾按照不同村组分给对应的村委调解人员)——矛盾调解窗口(管理人员或调解人员根据矛盾的类型不用化解矛盾——对于无法化解的矛盾向第三级平台提交——第三级平台根据矛盾的类型安排对应的人员调解——无法调解时报第二级平台调解)——已经调解的矛盾要形成回访记录,提升满意度。对于

无法调解的矛盾,征求当事人的同意后,和法院诉调平台对接,将相关材料移送诉调对接平台。要强化各级别之间的协同。加快推进矛盾化解与其他部门之间的联动,促进矛盾化解与其他部门业务的协同共办。要建立网格系统的报告制度。对一些涉及面广、关系群众利益的重大问题,网格员必须逐级报告给相关单位,重大问题及时报告县委政府。

4.强化运行保障。各级党委、政府要把探索推进“矛盾源头化解”信息化平台建设作为重点工作列入日程,成立领导小组。各级各部门“一把手”作为第一负责人,要切实担起责任,分管本任务的领导负责具体项目的实施,严抓严管,制订具体实施方案,确保“矛盾源头化解”信息化平台建设工作顺利推进。同时,强化资金支撑,要将推进“矛盾源头化解”信息化建设工作列入财政预算;强化人才支撑,建设一支信念坚定、本领过硬、调解为民的调解队伍,强化村级网格员队伍培育和建设;强化技术支撑,建立集矛盾处理请求的受理、当事人信息采集、矛盾化解、联动处理和群众反馈评价记录于一体的矛盾源头化解信息化平台。

结语

村民委员会作为基层矛盾化解的第一道“防火墙”,其作用举足轻重。必须打破以往村民委员会化解矛盾的传统方式,让信息化平台成为村民委员会化解矛盾的得力工具,不断拓展村民委员会参与矛盾源头化解的网络空间,积极搭建以政府为主导的一体化化解矛盾纠纷共同体,多方合力协助村委会化解基层矛盾纠纷。

(作者单位:宜阳县法院)