

Research on the Social Management Innovation Mode of Grass-Roots Government in the New Period

—Take the People’s Mediation and Innovation in Shanghai Pudong
New Area as an Example

Lingjia Yu

East China University of Political Science and Law, Shanghai
Email: 1173175079@qq.com

Received: Mar. 27th, 2018; accepted: Apr. 11th, 2018; published: Apr. 20th, 2018

Abstract

Over the past decade, China constantly promoted the research and implementation of social management innovation mode, and established “the local government innovation award”, which showed the progress and breakthrough of the basic-level government in social management. This paper starts from the general background of China’s social contradictions after the reform and opening-up policy, takes people’s mediation and innovation in Shanghai Pudong New Area as an example, and explores the social management mode innovation of the basic-level government. Research finds that, although the innovation of social management in the new period has breakthrough, its sustainability and influence will be limited by social transformation, lack of social forces and inadequate supply of talent.

Keywords

Local Government Innovation Award, Pudong New District, Social Management Innovation, People’s Mediation

新时期下基层政府社会管理创新模式探究

—以上海市浦东新区人民调解创新为例

于灵嘉

华东政法大学, 上海
Email: 1173175079@qq.com

摘要

在过去的十几年里，中国不断推进对社会管理创新模式的研究与实施，设立了“中国地方政府创新奖”，展现了我国基层政府在社会管理工作中所取得的进步与突破。本文从改革开放后中国社会矛盾发展的总体背景出发，以上海市浦东新区人民调解创新为例，对基层政府社会管理创新模式进行探究。研究发现，新时期下的社会管理创新虽然具有突破性，但其可持续性以及影响力方面会由于社会转型、社会力量欠缺、人才供应不足等方面而受到削弱。

关键词

中国地方政府创新奖，浦东新区，社会管理创新，人民调解

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来，随着我国社会管理水平的不断提高，关于基层政府社会管理创新的问题也引发了学术界不少的关注。政治学、行政学、法学和社会学等领域从不同视角对其进行了研究和探讨。本文以浦东新区人民调解创新为例，通过对浦东新区社会矛盾调解中心和专调中心的实地调研及访谈，对新时期下基层政府社会管理创新模式进行了探讨研究。

2. 浦东新区社会矛盾调解中心的缘起

在全球化的背景下，当代中国正处于社会转型时期，利益格局重新调整过程中贫富分化问题不仅没有得到有效的解决，反而在上个世纪80年代中期以后不断扩大，因此，利益受损的弱势群体中被剥夺感普遍都存在。他们把这种剥夺不是归因于市场发展而是归因于权钱交易，不是归因于总体性政策的偏差而是归因于地方政府不公正的行政行为。再加上政治体制改革过程中，我们没有建立畅通的意见表达渠道，大量的不满情绪充斥社会中，不断加剧了社会矛盾[1]。

上海市浦东新区面积达1200多平方公里，占上海市总面积的五分之一左右，常住人口500余万人。在浦东新区开放初10年，总投资就超过了3000亿元人民币，土地被大量征用，撤村撤队200余个，吸纳劳动力16.5万人，新增建筑面积5000万平方米，新修公路近千公里，城区面积扩大60万平方公里。如此大规模的建设与高速度的发展，必然涉及社会各阶层利益的调整和新旧体制的转型，不可避免地会产生各种社会矛盾纠纷[2]。因此，在特定的历史条件下，解决特殊类型的社会矛盾纠纷需要特殊的解决方法，这其中，司法行政部门的司法调解工作极其重要，而浦东新区社会矛盾调解中心正是基于对当时现实社会发展形势的判断与思考建立起来的，充分发挥司法行政机关在维护社会稳定中的职能作用，积极探索与当前社会大环境相适应并且行之有效的调处途径，对各类民间纠纷和群体性矛盾加以防范、疏导和化解[2]。这一模式也是上海乃至全国区县司法局中所独有的模式，2001年曾荣获首届“地方政府改革创新奖”。

自调解中心成立以来，在基层与110和148形成了联动，以人民调解的形式积极参与了新区各类社

会矛盾纠纷的疏导化解工作,对因征地吸劳、拖欠工资、工居矛盾、动迁房质量等引发的各种群体性社会矛盾,依法进行防范、疏导和化解,实现了“一般矛盾不出村居、疑难复杂矛盾不出街镇、矛盾不上交”的积极效果。据统计,自1995年6月成立至2001年底,调解中心共直接参与调处各类矛盾纠纷728起,其中影响较大的有65起;参与了70余项重点工程建设矛盾的调解——其中包括浦东国际机场、地铁2号线、世界大道、陆家嘴中心绿地、克虏伯工程等[2]。2004年,新区建立了集中处理信访突出矛盾和群体性事件联席会议制度,全年召开社会稳定工作例会60次,协调社会突出矛盾40余件,其中20件突出矛盾得到化解[2]。2009年至2010年,全区各级调解组织共化解矛盾纠纷74,616件,说服教育来访群众近万人次,化解成功率达90%以上[1],为保护人民合法权益、维护浦东社会稳定、确保新区开发建设的顺利推进起到了积极的保障作用,受到社会各界的普遍赞誉。

3. 浦东新区社会矛盾调解中心的局限

浦东新区社会矛盾调解中心的设立是浦东新区司法局在社会事业与政府管理上的行政创新,依靠政府资金支持,而这项创新也取得了各方的一致认可与好评,初步形成了适应我国基层社会矛盾调解治理的模式,也为我国的社会管理创新做出了贡献。但随着社会建设的不断推进,社会矛盾也出现了多元化、复杂化等新特点,新时期突出的社会矛盾是公众与行政机构之间的矛盾,但由于浦东新区调解中心自身就是一个政府机构,使得本想创新人民调解的调解中心无法真正地超脱与政府之间的联系,不能做为独立的第三方对一些涉及政府利益的社会矛盾进行有效、中立的调解。因此,在2010年后,浦东新区社会矛盾调解中心从“台前走向了幕后”,不再对外公开接受调解案例,而是对一些历史遗留问题或各街道居委的委托案例进行相关指导,究其原因笔者认为有以下几点值得关注与思考:

1) 与政府超脱不完全,社会力量介入欠缺,中心调解工作的公平、公正成疑问

改革开放之初,随着浦东新区的大兴土木,使得一时间动拆迁等社会矛盾数量激增,在这些社会矛盾的调解中,由浦东新区社会矛盾调解中心担任调解工作,对各类社会矛盾及纠纷进行调解,一时间取得了不凡的成果。但浦东新区社会矛盾调解中心隶属于浦东新区司法局,是浦东人民调解组织体系中的一员,由浦东新区司法局对其进行指导和管理,其主要模式也多为行政调解,且调解人员也是浦东新区司法局在不增加人员编制的情况下所挑选出的精干人才。正是由于这样的背景,使得浦东新区社会矛盾调解中心对浦东新区司法局具有极强的依附性。然而随着社会的发展,我国的社会矛盾及其主体也日益呈现出多元化、复杂化的特点,在这样的情况下,由政府管辖下的组织机构继续参与负责对社会矛盾的调解是否合适呢?答案是肯定的。对于社会矛盾的调解而言,公平、公正是调解过程中的重要原则,在调解过程中要求当事人双方之间在调解员的指导下进行平等、自愿的协商,最终双方意见统一、要求达成一致。但在一些当事人涉及政府组织部门的调解案例,例如动拆迁等“政府与民争利”等问题中,由作为政府机构的浦东新区社会矛盾调解中心进行居间调解明显有失公正,矛盾调解中心的调解员也无法真正地保证中立,容易遭人诟病。相比之下,另一方当事人的弱势地位也会更加凸显,易发生传统的行政打压局面的发生,而这种情况的发生显然与矛盾调解中心的建立初衷与调解目标相悖,也与公平、公正的法治精神背道而驰。此外,由于当前处于风险社会下,这就使得公众的自我意识较为浓重,易和政府形成正面冲突,这时就需要社会第三部门、自组织等部门的介入,这样可以避免矛盾的进一步升级[2]。但在浦东新区社会矛盾调解中心内部并未有社会力量的介入与参与,使得在人民调解这一创新在后续发展中受到了阻碍和限制。

2) 浦东新区社会矛盾调解中心缺乏法制化保障

从我国现有的创新型案例来看,许多社会管理创新试点的经验,都是依赖于当地领导干部的创意、思路与热情得以创造和产生,创新模式多具有临时性、运动性的特点,缺乏法律法规手段做保障,因此,

容易出现人走茶凉的问题。而且，矛盾解决往往是因人而异，因而具有浓厚的人治色彩。而社会矛盾治理，无论是各种政策还是程序或制度都需要合法的来源和实施依据，特别是社会矛盾治理模式涉及到各种纠纷，更是需要借助法律的公正性来裁定[1]。人民调解的特点之一，就是纠纷解决上基准的非法律化，无需机械使用实体法规定，在法律原则下有较大的灵活运用和交易空间。而在浦东新区社会矛盾调解中心这个创新案例中，虽然在浦东新区司法局的指导下，调解中心对社会矛盾的调解进行了模式上的创新与改革，在人民调解创新方面做出了大胆的尝试与突破，但在调解中心刚成立时，缺乏可以为其保障的法制化，在矛盾调解的过程及程序方面也尚未设立相关法律，使社会矛盾的调解与治理呈现出随意性等特点。虽然我国后续在 2002 年出台了《人民调解工作若干规定》，2011 年开始实施《人民调解法》，但其内容主要是调解过程中一些原则性的规定，未对调解的具体内容，如：案件范围、处理流程等进行深入涉及，使案例处理时容易出现随意性与随机性。

3) 矛盾治理仍以控制为主，调解中心的专业性欠缺，未能适应当前社会矛盾的特点与需求

在浦东新区开发之初，浦东新区的社会群众不得不面临社会转型、经济转轨所带来的一些问题，例如：政府的房屋动拆迁、道路交通的整治等问题，而这些往往会对部分社会成员造成利益上的损害，容易引起群体性事件及引发社会群众的社会报复心理。在社会矛盾的治理与管理方面，浦东新区社会矛盾调解中心虽以创新人民调解为目的和宗旨，但实质上仍存在“小政府”与“政府代言人”等现象，矛盾调解中心是通过社会治安防控与民生改善的方式来对社会矛盾进行预防，但并未真正从引发社会矛盾的根源上入手，依然是以政府控制为手段来治理社会矛盾。实际上，许多矛盾的发生根源在政府不能依法行政。在当今社会矛盾多元化的情况下，更应该建立从根源上预防社会矛盾出现的有效模式，而不是控制式的、本末倒置式的治理[1]。

当前，随着浦东新区的不断开发，社会矛盾也不再局限于开发之初的那些动拆迁等问题上，医患纠纷、道路交通问题、物业管理纠纷等问题都需要人民调解来参与矛盾治理，甚至在浦东新区炙手可热的迪士尼旅游度假区内也存在着需要调解的地方，人民调解范围的不断扩大使其对富有专业领域知识的调解员需求也随之增加，例如：医患纠纷问题则需要具有相关医疗专业知识的人才来进行调解才能更好、更专业地解决问题。然而在具有强政府性的浦东新区矛盾中心内，虽然拥有浦东新区司法局专门精心挑选出的熟知法律条文的人才精英，但在其他专业领域具有相关经验的人才却是极度缺乏的，这必然导致矛盾调解中心无法满足浦东新区在不断开发中所遇到的对社会矛盾治理的需求。这也说明了在政府行政创新中，政府要进一步由行政化政府向服务型政府转型。政府要在观念、制度、组织、管理方式等方面全面改革现有政府治理模式，建立服务型政府，完善基本民生保障制度，保障人民基本的民生权利，更多的实现真正的民主，对于社会矛盾调解应该加强社会力量的投入[1]。

4. 当前浦东新区人民调解的改革路线——浦东新区专业人民调解中心

在浦东新区社会矛盾调解中心成功转战幕后之后，浦东新区迫切地需要建立一个公正、便捷、高效的纠纷解决机构，而人民调解因为其自身优势与之相符，越来越多地被人们所认可和选择。2015 年 12 月 22 日，经浦东新区政府批准，成立了浦东新区专业人民调解中心。专调中心是浦东新区适应社会发展和创新社会矛盾治理的又一举措，是浦东新区行业性、专业性人民调解组织的汇聚地，是人民调解、行业调解和司法调解联动的工作平台，属于民非组织。目前，浦东新区专调中心已经开设了医患纠纷、物业管理纠纷和道路交通事故民事损害赔偿纠纷的人民调解工作，与迪士尼项目也有了相关合作，在迪士尼内部设立专调工作点，方便快速有效地调解[1]。据统计，2015 年专调中心共参与调解了 12000 多件案例，成功率达 90% 以上。

专调中心的特点主要体现在以下几点：一是便民规范。专调中心具有统一的调解标识、统一的调解

规范、优质的窗口服务，实现矛盾“一门式”受理，为人民群众排忧解难；二是自愿保密。专调中心的调解充分尊重了当事人双方的意见表达，对当事人的商业秘密、个人隐私或信息予以保密，未经当事人同意，调解不公开进行，也不公开与调解有关的内容；三是专业高效。浦东新区专调中心目前已拥有了一支高素质的人民调解员和专家咨询团队，具备与其从事的调解领域相关的法律、医学、物业等专业知识或从业背景¹，这也是专调中心最大的特点与创新之处，也恰好弥补了浦东新区社会矛盾调解中心的不足之处，迎合了当前社会矛盾多元化、复杂化等特点。

但在实地调研与访谈内容中发现，浦东新区专业人民调解中心在其发展过程中仍在以下方面受到了阻碍：一是个人素质与中心发展不匹配。专业性人才难以社招，而新手培训的时间成本又较多，因此在专业人才的吸纳与引进方面仍是阻碍专调中心的最大问题之一；二是相关创新模式的规章制度更新速度缓慢，未能及时对中心的人员管理及行为规范进行整治；三是业务渠道需要拓宽，加强与相关组织机构的联系。虽然专调中心已经与浦东新区五家法院具有合作，但合作范围仍有很大的尝试空间。

5. 启示与思考

显而易见，任何国家的和谐发展与稳定都离不开有效的社会管理，而基层政府的社会管理创新更是为我国的长远发展注入了新鲜血液。由此，笔者认为新时期下我国基层政府社会管理创新应注重以下几点：一是加大对专业人才的培养力度，做到与时俱进，为社会管理创新增添新的活力，填补当前对专业人才的欠缺需求；二是加强制度供给，规范人员管理及其行为，使社会管理创新更加规范化、制度化，做到层次分明、功能完善；三是正确处理政府与社会组织、公众间的关系与合作，壮大公众参与社会管理创新载体，充分调动社会组织、公众参与社会管理的积极性，凝聚群众智慧、团结群众力量，形成政府与社会组织、公众间的有序合作。

基金项目

本研究受教育部人文社会科学规划课题“上海基层政府社会管理创新项目研究”（项目号：13YZA840037）资助。特别感谢浦东新区司法局、浦东新区社会矛盾调解指导处以及浦东新区社会矛盾专业调解中心对本研究的支持和帮助！

参考文献

- [1] 夏斌. 浦东新区司法局构建大调解工作体系的做法与启示[N]. 解放日报, 2011.
- [2] 钟开斌. 理念、范式、制度: 面对社会矛盾纠纷时的政府选择——以上海市浦东新区司法调解中心为个案[M]. 北京: 中央编译出版社, 2014.

Hans 汉斯

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2329-7360, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ojls@hanspub.org

¹经实地调研所获得，浦东新区人民调解中心对外公开资料。