



# 山西省长子县“十年磨一剑”建立“一纵多横”多元纠纷调解机制——矛盾不上交 化解在基层

□□ 本报记者 刘杰

“想想都觉得丢人，我那样做简直就是给政府抹黑！”多年以后，回忆起那次上访的经历，老常还是不好意思地挠了挠头。

“同志你快下来吧，你这样解决不了问题！”

“你们不给我解决问题，我就不下去！”

2006年，老常为了“伸冤”，爬上了山西省高级人民法院里的一棵树上，想要以摔伤自己的极端方式来威胁法官。

那么老常有“冤情”呢？原来，老常所在的企业改制后，单位房产被统一拍卖。因拒不腾房，他被法院强制执行，所以心里有怨气，多次上访。

老常当时的情况，侧面反映了多年前长子县“进省赴京上访多、陈年老案遗留多、群体性矛盾积累多”的信访工作状态。

长子县历史悠久，是一座千年古县。进入21世纪，长子县虽然经济上得到快速发展，但其农村地区矛盾纠纷频发，一度被贴上了“上访大县”的标签。

为摘掉这个尴尬的标签，长子县用10年时间，纵向建立健全县、乡、村三级联动的调解组织，横向统筹行政、司法、民事和解、行业调解仲裁等多种调解方式，形成“一纵多横”的多元调解机制。如今的长子县，群众诉求渠道得以畅通，矛盾得以有效化解，乡村社会充满活力、和谐有序。

## 变革——纵向到底，横向到边，摘掉“上访大县”标签

2007年，初到长子县任职的一位县委书记，在堆积如山的上访信件中，发现了一个特殊的信封，这个信封里装的是老鼠药。刚上任就接到如此的“见面礼”，他心里明白，这是群众对政府工作不满意、有怨言。

县委通过调研发现，群众有怨言的主要原因是诉求渠道不畅通，小问题拖成了大矛盾。2008年初，长子县对全县矛盾问题进行了大排查，4套班子领导与乡镇、部门“一把手”一起开展大接访，1000余名机关干部深入全县所有的行政村进行下访、约访。

时任长子县委政法委书记的杨勇得知老常情况后，主动上门，摆法条、讲情理。经过一下午推心置腹的交谈，老常皱着的眉头渐渐舒展。

后来在县里帮助下，老常当上了义务奥运安保员，工作认真负责，众人提起都竖大拇指。考虑到他住房困难的实际情况，县里给他调整了两间住房。

以这次矛盾大排查为契机，长子县一鼓作气，向矛盾纠纷发起了“总攻”。

2011年，长子县委县政府组织相关单位一行数十人到浙江、山东等地观摩学习，寻求符合长子县发展实际的新思路、新途径。在这个过程中，初步形成了“民事民管、企事企办、联动联动、全民参与”的十六字治理模式。

选准路子，说干就干。

联动方面，长子县力图做到“一纵”到底无死角。在整合政法各部门和信访、人社、社会工作联络中心等多部门合署办公的基础上，将政务大厅、信访接待大厅、书记县长公开电话、110指挥中心等资源融合共享，建立县级矛盾纠纷调解中心；14个乡镇、管理中心均解决调解中心办公用房，统一按照要求高标准设立；全县286个村6个社区的调解中心标准化建设完成率100%。

联动方面，长子县力争做到“多横”到边无盲点。长子县出台《关于诉调、公调、检调对接工作的若干规定》，在公、检、法等部分别成立了对接办公室，由分管领导任办公室主任，相关业务科室人员担任成员。诉讼调解办公室选聘了6名退休法官具体办理诉调对接案件，公安调解对接办公室则在各乡镇调委会与辖区内派出所开展。在行业性、专业性矛盾纠纷和信访问题点多面广的情况下，长子成立了煤炭行业调委会、交调委、经信调委。

在多元调解机制作用下，10年来，长子县发生了“四降”的变化。有数据显示，自2013年至2019年，长子县矛盾纠纷减少2001件，诉讼案件减少846件，社区矫正案件减少132件，信访案件减少52批178人次。

如今，走进长子县矛盾纠纷调解中心的大厅，记者看到信访接待、心理疏导、法律援助、政策咨询、调解仲裁等窗口，随时为群众提供服务。

长子县矛盾纠纷调解中心负责人何海清说：“你可以把县调解中心理解为长子多元调解机制的‘大脑中枢’。在这里，我们建立了预警、研判、联动、专家调解、特邀调解、智慧调解六大平台，实现了‘民事民管、企事企办、联动联动、全民参与’。”

何海清介绍，去年9月，县调解中心就曾向县委县政府发出一次重大预警——《关于“煤矿采空”舆情统计报告》，里面涉及的8家煤矿采空，造成8个乡镇50个行政村出现农田坍塌等现象，引起了县委县政府高度重视。

通过六大平台，县调解中心将自然资源局、交通运输局等机关干部，相关乡镇、村干部和村民代表，煤矿企业代表召集在一起，经过多次协商、调解，达成赔偿方案：一是按照评估标准对村民的地面房屋、蔬菜大棚评估赔偿，二是对地面农作物按损失多少赔偿，三是对地面沉陷三年期间逐年赔偿。方案定下来了，定合理了，一场矛盾隐患也被化解在萌芽状态。

“修建高速公路，占你家房子的赔偿金额，还有意见吗？”“赔偿



常张乡杜家庄村民事主任郭秀芳(右一)在村民家进行调解。

资料图

金额没意见了，但是我不知道我还能分到新的宅基地吗？”在鲍店镇调解中心，牛新智正与村民面对面坐在桌前，就拆迁问题进行商议，一旁的秦长喜用电脑实时记录谈话内容。作为鲍店镇的专职调解员，他们每天都在镇调解中心坐班，主动受理和解决村级难以化解的矛盾纠纷。

“现在大家都忙着参加文化活动，哪还有甚矛盾！”在鲍店镇北街村，侯玉英指着墙壁上挂着的文艺汇演照片，笑着跟记者说。

“这是实话。”70岁的北街村民事主任郝青山说，“我们每天都要排查村里矛盾，确保问题及时发现、矛盾及时调处。解决不了也不怕，用县里专门配的手机给乡镇打电话就行了。”

县委书记李国强说：“长子县总人口有37万，其中农业人口32万。在农村人口多、历史遗留问题多、矛盾纠纷类型复杂等情况下，能够建立这样的多元调解机制十分不易。这是一任接着一任干，十年磨一剑才得来的。”

## 机制——联动联动，系统预防，矛盾“一站式”化解

“啊！”2018年10月16日下午，长子县丹朱一中的一间教室里，传出一声惨叫。学生张某捂着自己的眼部，疼得直打滚。一旁的范某脸色发白，手足无措，“对不起！你没事吧？”

在课间活动嬉戏打闹时，范某不小心用玩具，打中了张某的眼睛，造成了7级伤残。

张某的父亲得知后，立马向县调解中心提出调解需求，要求范某及丹朱一中共同赔偿各项损失约64万元。

因事情发生在丹朱镇，县调解中心将移交丹朱镇调解中心。专职调解员张旭刚受理后，组织三方进行了多次调解。

“我小孩眼睛现在变成这样，要是赔偿不到位，我就告你们！”面对情绪激动的张某一家，校方表示有心无力，“我们确实有责任，但是你要的赔偿款太高了。”

“这么多钱可去哪弄啊！”范某的母亲直抹泪，父亲也在一旁唉声叹气。对于住在农村的范某一家来说，巨额赔偿款更是天文数字。

由于三方对赔偿数额的看法不一致，调解一度停滞。无奈之下，镇调解中心只得再向县调解中心求助。

县调解中心研究后认为，赔偿数额争议较大，一旦调解无果，可能引起诉讼，而提起诉讼后法院有诉前调解程序，这样就在无形中延长了案件调解时间。为此，县调解中心与县诉讼调解对接办公室取得联系，邀请其直接参与调解。

之后，县调解中心立马进行了分工：县调解中心负责打消校方的赔偿顾虑，让其依法承担补偿责任；镇调解中心帮助张某一方分析赔偿数额，剥离不合理的诉求，形成合理的赔偿数额；县法院诉调对接办公室帮助范某一方梳理案情，做好思想工作。

在联动联动下，三方终于达成了调解协议。被申请人范某一次性赔偿申请人张某13.3万元，被申请人丹朱一中一次性补偿申请人张某15万元，申请人张某如果产生后续治疗费用自行承担。鉴于范某一家的经济状况，县调解中心还为其争取了一定的司法救助款。

“给你爹打个电话！都甚时候了，咋还没见到卖猪款？”

2015年1月19日一大早，长子县头镇据村村村民王某和妻子李某到崔某家索要欠款，结果只有崔某的儿子崔某蛟一个人在家。

“你们吵到我睡觉了。”崔某蛟不耐烦地说，“我是不会打电话

的，你们出去。”崔某蛟一番话一下惹恼了王某夫妇。双方你推我攘，发生了争执。

争执中，李某激动地举起水杯，砸坏了茶几。崔某蛟也不甘示弱，抡起拳头就打在了李某的左眼上。王某见妻子吃了亏，当场就报了警。

派出所出警后，安抚王某夫妇的情绪，让他们先看病再做处理。李某出院康复后，要求派出所解决此事，派出所多次传唤崔某蛟未果。

为联系到崔某父子赔偿损失，派出所给色头镇调解中心下达了公调对接函。色头镇调解中心受理后，数次到村找过崔某蛟，但均未见到本人。原来，崔某蛟与李某发生纠纷后，就跟父亲到青岛打工，已经两年没露过面了。

根据这种情况，村调解委员会找到了崔某蛟的叔叔崔某伟，对其晓之以理：“崔某蛟的行为已经触犯了《社会治安处罚法》的相关条款，如果能够积极赔偿得到对方谅解的话，还可以从轻处罚；如果拒不履行，就要承担相应的法律后果。”

一番思量，崔某伟心里犯起了嘀咕：这事本来就不占理，侄儿还年轻，触犯法律可就得得不偿失了。出于亲情，崔某伟积极配合调解，并主动承担了赔偿责任。

长子县人民法院副院长韩宏伟说：“正是因为我县建立了较为健全的联动联动机制，许多矛盾纠纷在进入司法环节前，就被妥善化解掉。”

## 队伍——以行聚力，以规为尺，延伸治理末梢

长子多元调解模式的成功，离不开成熟的工作机制，更离不开由330余名人民调解员组成的调解队伍。

“邻里矛盾、养殖纠纷、交通赔偿……”说起村里的这些事儿，岚水乡岚水村人民调解委员会名誉主任苏建国眉头一皱。虽然这些事看起来都是小事，却牵动着老百姓的心。

1986年至今，苏建国已在调解岗位上工作了34个年头。村里哪一家有矛盾、有纠纷都愿意找他评理，大家都说“老苏心里有一杆秤”。

“要给别人一碗水，自己就得要有一桶水。”这是老苏的座右铭。30多年来，他坚持从书本中学法律、从群众中学道理、从电视普法节目中学习方法、从具体案件中技巧，提升调解能力。

见记者来访，老苏有些激动，翻箱倒柜地找出了50多个本子。他翻开那些本子，给记者展示了亲手绘制的村情图、积累报刊剪报和密密麻麻的调解记录。摩挲着泛黄的本子，老苏打开了话匣子。

那是2008年的一个冬天，村民张某、苏某因拆旧翻新、地界不清发生争执。老苏赶到事发现场时，30余人已经对峙上了。男的持棍执棒，女的撒泼扭打，一场群体性斗殴事件一触即发。

“不要动手！”千钧一发之际，老苏不顾个人安危，先拉住了领头的张某和苏某，又好好说歹说把参与争斗的妇女家属拉开。

“没有解不开的疙瘩！”在村委办公室，了解事情经过后，老苏开始了“两头批评”：“拆旧翻新本是好事，有矛盾可以找村干部处理”“百年不散老乡亲，不要一时冲动打架斗殴”……倒上水、递上烟，讲法律、说道理。在老苏的调解下，两人冰释前嫌，达成一致意见。

要想快速处理问题，就要抢时间。同年6月的一天，老苏的手

机“滴滴”作响——“咱村的张某在河南荥阳打工时，突发脑出血死亡。他们家人和建筑公司对于赔偿的意见不统一，准备进京上访。”因病在家输液的老苏听到后，迅速奔去张家。

“不要着急，我帮你们解决！”老苏磨破了嘴皮，还亲自陪张某家人到荥阳与建筑公司协商赔付事宜。凭借所学的法律知识，老苏为张某家人争取到了19.7万元的赔偿金。

30多年来，正是靠着不断学习，老苏成功地调解各类矛盾纠纷1300多起，先后被司法部、山西省司法厅等授予“中华人民共和国模范调解员”“山西省第二届十大法治人物”“全省优秀调解员能手”等荣誉称号。

苏建国的故事，只是长子县人民调解员队伍的缩影。郭秀芳、张旭刚、牛新智……近年来，长子不断涌现出一批又一批优秀的人民调解员，继续传承着老苏的精神。

目前，在长子县矛盾纠纷调解中心，7人中5人有法律工作实践经验，这个团队雄厚的法律经验为全县调解管理实践奠定了坚实的实务基础。各乡镇、村的调解员选聘中，乡镇的39名专职调解员由镇党委政府提名，乡镇调委会择优聘用。全县286个行政村、6个社区都设立了民事主任职位，负责民事调解工作。292名民事主任全部通过公开选聘产生，在村委领导下开展工作。乡（镇）、村两级调解员队伍多数从本辖区产生，熟悉当地风土人情，党员人数占比达到95%，有基层工作经历的人员占比95%，多数人担任过村党支部书记或村委主任的职务。

对这些乡镇、行政村（社区）调解员，长子实行双考核制度，并根据考核结果发放补助。由县调解中心对乡镇调委会进行考核，每半年一次；由乡镇调解中心对本乡镇和所辖行政村（社区）调委会进行考核，每半年一次。

双考核制度加强了长子对调解组织的管理，同时也强化了乡镇对乡镇专职调解员队伍和行政村（社区）民事主任的直接管理。双考核机制的促进及不断推出的业务指导、月例会和培训等制度落到实处，使得民事主任的责任意识和主动意识大幅提升。如今在长子，三年一度的民事主任选聘与村委主任竞选一样，有着极大的影响力。

以行聚力，以规为尺。正是靠着长子人民调解员的不懈努力，以及长子对于人民调解员队伍建设、管理、考核等工作的重视，那些看似小小的矛盾纠纷能及时在基层被消化。

## 文化——唱响新风，打造阵地，“三个一”营造和谐氛围

“没有伟大的壮举，只有默默地奉献……胸怀一颗爱民的心，我们是光荣的人民调解员……”这是长子县人民调解之歌《心愿》的歌词片段。

谈及这首歌的创作动机，70岁的词曲作者常瑞金说：“看着长子在这个调解下越变越好，我心里高兴，有感而发就作出来了。”

近年来，长子县以“三个一”为载体，即一首人民调解员之歌《心愿》、一个法治名牌栏目《法治在线》、一本书《长子矛盾纠纷调解案例选编》，开展形式多样的调解文化活动。

《法治在线》是杜义敏一家每天必看的电视节目，这个节目是以“案情报道+专家演播厅访谈”的模式，对当地发生的典型案例进行深层剖析，挖掘事件背后蕴涵的深刻法律或道德价值，每半月一期。

杜义敏说：“这个节目讲的是我们长子老百姓身边的故事，我们很愿意看。而且看完故事，还能学点人生道理，长点法律知识，挺有意思的。”

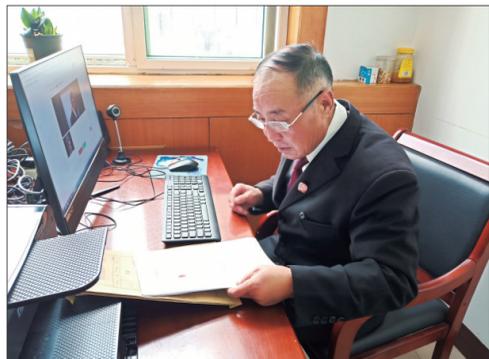
“这三本书就像一部‘武林秘籍’，每一次我在调解上遇到难处的时候，我就看一看这些案例，总能有一些启发。”岚水乡专职调解员杨连斌所说的“武林秘籍”，就是指《长子矛盾纠纷调解案例选编》一书，到目前已出版3辑。每一辑从近几年千余件矛盾纠纷调解案例中遴选出50余个典型案例，汇编成册，每一个案例都采用了案情介绍、调解过程、调解结果和案件评析四部分组成。该书既是对过去调解工作的一个总结，也是调解员在今后工作中学习规范调解程序，把握具体调解技巧的依据。

调解文化的提炼同样需要强有力的阵地。长子在全县范围内建立了法学会法律服务站、法学会法律服务室，实现县、乡、村三级法学会法律服务平台全覆盖。长子县还加强乡村振兴法治建设，确定了宋村乡、西郭村两个乡村法治试点乡村，邀请法律顾问、律师工作者、调解员现场受理群众法律咨询，深化“法律援助助力脱贫攻坚活动”，在多地打造了“法治文化墙”“法治文化一条街”和“法治广场”。

在调解文化的感染下，长子的农村正发生着翻天覆地的变化。部海珠今年60岁，是丹朱镇同富村的村民。因为个人爱好，他于7年前创办了丹朱民间调解所，利用闲暇时间帮助村民解决矛盾纠纷。伴随长子多元调解机制的建立和调解文化的盛行，部海珠的生意是一年比一年惨淡。“现在长子的矛盾纠纷是越来越少，社会治安也越来越好了！”部海珠笑着对记者说，“我们这些干民间调解的，就快要失业啦！”

对于长子多元调解机制，石哲镇西汉村委会主任闫建光也有话说：“以前村里总有小偷小摸的事情发生，小到南瓜、豆角、玉米，大到废铁、电线、发电机。现在呢，村里的风气是越来越好了，村民都忙着在蔬菜园区干活，哪还有时间去搞这些有的没的！”

的确，耳之所闻，目之所见，长子已非十年前的长子。在现代化转型的关键时期，长子直面矛盾、化解纠纷，走出了一条具有长子特色的“一纵多横”基层矛盾纠纷多元化解之路，而这条路径也许对相近或相同经济社会环境下的乡村治理有着不小的借鉴意义。



长子县诉讼调解对接办公室内，60岁的王新文正在线上调解村民纠纷。资料图



长子县岚水乡村民调解委员会名誉主任苏建国和他所获得的荣誉。本报记者 刘杰 摄



长子县岚水乡村民调解委员会名誉主任苏建国(右一)向记者讲述调解经历。本报记者 刘杰 摄



长子县多元化矛盾纠纷调解六大平台分工图。本报记者 刘杰 摄