

咨询与决策

——南宁市2007年度哲学社会科学重点课题研究成果选

南宁市社会科学学院

编

ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE
ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE
ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE

ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE
ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE
ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE ZIXUN YU JUECE

广西科学技术出版社

咨 询 与 决 策

——南宁市 2007 年度哲学社会科学重点课题研究成果选

南宁市社会科学院 编

广西科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

咨询与决策——南宁市 2007 年度哲学社会科学重点课题研究成果选 / 南宁市社会科学院编. — 南宁: 广西科学技术出版社, 2008.11

ISBN 978-7-80763-222-1

I. 咨… II. 南… III. 社会科学—科技成果—南宁市—2007 IV. C126.71

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 178824 号

咨询与决策

——南宁市 2007 年度哲学社会科学重点课题研究成果选

南宁市社会科学院 编

*

广西科学技术出版社出版

(南宁市东葛路 66 号 邮政编码 530022)

广西新华书店发行

广西南宁华侨印务有限责任公司印刷

(南宁市北湖南路 20 号 邮政编码 530001)

*

开本 787mm×1092mm 1/16 印张 31.25 字数 605 000

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80763-222-1/C·0 定价: 66.00 元

本书如有倒装缺页, 请与承印厂调换

《咨询与决策》编辑委员会

主 编：杨德辉

副主编：韦继更

编 辑：龙 敏 李宏明 曹 丽 吴金艳
刘曙华 王兆林 周 青 孙晋华

前 言

南宁市是中国—东盟博览会的永久举办地，是中国与东盟对外开放的前沿和窗口，也是北部湾城市群的龙头城市。近年来，南宁市积极发挥得天独厚的区位优势，主动参与泛北部湾经济合作、广西北部湾经济区建设、中国—东盟自由贸易区建设和承接东部产业转移，通过加强城市建设，构建和谐南宁，经济社会得到了全面协调可持续又好又快发展。2008年1月16日，国家正式批准实施《广西北部湾经济区发展规划》，标志着广西北部湾经济区开放开发纳入国家发展战略，这给南宁市带来了千载难逢的历史性发展机遇。南宁市以此为契机，正在努力打造区域性国际物流基地、加工制造基地、商贸基地和信息交流中心、交通枢纽中心、金融中心（即“三个基地三个中心”），建设区域性国际城市，力争使南宁成为带动、支撑西部大开发的战略高地和开放度高、辐射力强、经济繁荣、社会和谐、生态良好的重要国际区域经济合作区。南宁市社会科学院作为南宁市专业研究部门，解放思想、开拓创新，力求走在时代的前列，围绕南宁市委、市政府中心工作，围绕经济社会的热点和难点问题，积极开展社科应用对策研究，为市委、市政府及有关部门提供决策参考和智力支持，为党委、政府和全市人民发挥思想库的作用。

2007年南宁市社会科学院以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实科学发展观，主动作为、开拓创新，针对市委、市政府关注的重大问题以及社会热点问题，围绕预防和处置群体性事件、发展和完善新型农村合作医疗、扩大资本市场融资、加强建设区域性国际城市和国际物流基地、降低能源消耗、建立“城乡清洁工程”长效机制、培养新型农民、加强行政效能建设、建设历史文化名城、完善体育场馆设施建设、加强经济适用房政策研究、参与泛北部湾经济合作、参与大湄公河次区域经济合作、降低政府行政成本、探索行政事业性国有资产运营模式等领域开展有针对性的对策研究，研究成果由于具有一定的针对性和可操作性，不仅得到评审专家的好评，而且部分成果还直接进入市委、市政府及有关部门决策，部分成果得到市里主要领导的批示，为南宁市经济社会发展，为繁荣发展南宁市哲学社会科学事业作出了贡献。

为了总结经验，以利再战，我们将南宁市社会科学院科研人员2007年度完成的社科研究成果进行筛选结集公开出版，方便市领导、有关部门及社会各界更好地查寻、使用，促进社科研究成果在实际中的转化，同时也是对南宁市社会科学院科研工作者提出更高的要求，鞭策全体社科工作者以务实的作风、刻苦钻研的精神研究出更多贴近南宁市实际、贴近社会、贴近生活的高质量研究成果。

展望未来，我们信心满怀，党的十七大报告提出推动社会主义文化大发展大繁荣给我们指明了前进的方向，我们要以此为契机，认真贯彻落实党的十七大精神，牢牢把握南宁市当前千载难逢的大好机遇，奋发向上、开拓进取，结合南宁市实际，不断推进学科体系、学术观点、科研方法的创新，争取创造出更多具有针对性和可操作性的应用研究成果，为南宁市经济社会可持续发展发挥思想库和智囊团的作用。

南宁市社会科学院

2008年11月

目 录

2007 年南宁市社会科学研究重点课题

南宁市积极预防和妥善处置群体性事件对策研究·····	1
发展和完善南宁市新型农村合作医疗制度研究·····	35
南宁市扩大资本市场直接融资对策研究·····	66
南宁市建设区域性国际城市对策研究·····	100
建设南宁区域性国际物流基地对策研究·····	134
南宁市降低工业能源消耗对策研究·····	169
南宁市建立“城乡清洁工程”长效机制研究·····	199
南宁市培养新型农民对策研究·····	226
南宁市加强行政效能建设对策研究·····	255
建设历史文化名城 提升南宁文化品位的对策研究·····	280
南宁市完善体育场馆设施建设研究·····	321
南宁市经济适用房建设管理研究·····	351
南宁市参与泛北部湾经济合作对策研究·····	379
南宁市参与大湄公河次区域经济合作对策研究·····	412

广西哲学社会科学“十一五”规划研究课题

降低政府行政成本研究·····	430
行政事业性国有资产运营研究	
——以南宁市为例·····	465

南宁市积极预防和妥善处置群体性事件对策研究

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。构建社会主义和谐社会是以胡锦涛总书记为核心的党中央在新的历史条件下作出的重大战略部署。建设社会主义和谐社会的一个重要内容就是“最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素”。最大限度减少不和谐因素的一个重要方面是正确处理好新时期的人民内部矛盾，重点是积极预防和妥善处置好群体性事件，为中国特色社会主义建设营造稳定有序的社会环境。在新的历史起点上，南宁市正处在“黄金发展期”与“矛盾凸显期”相互交织的关键时期。认真研究新时期南宁市群体性事件的起因、特点及其对策，为构建和谐南宁、平安南宁提供理论指导和智力支持，具有重要的理论意义和现实意义。因此，南宁市政府把《南宁市积极预防和妥善处置群体性事件对策研究》列为 2007 年社科重点课题，由南宁市社会科学院与相关部门联合开展专题研究。课题组通过到市外学习考察、到有关部门实地调研、收集数据，在着重分析存在问题、借鉴先进地区的成功经验的基础上，结合南宁市的实际，提出了南宁市积极预防和妥善处置群体性事件的对策建议，供南宁市委、市政府和有关部门决策参考。

一、积极预防和妥善处置群体性事件的理论概述

本课题研究的群体性事件是指因人民内部矛盾而引发或因人民内部矛盾处理不当而积累起来，一定数量的人为了自身某种利益的诉求（包括合理和不合理的诉求），采取围堵党政机关、静坐请愿、阻塞交通、集会、聚众闹事、群体上访等非正常方式，对政府管理和社会秩序造成（可能造成）影响的非法活动。这类事件具有很强的对抗性和社会复杂性，如果处理不当则会产生极其严重的后果。

（一）新时期群体性事件的特征

由于导致群体性事件产生的原因很多，新时期出现的群体性事件的特征也很明显，具体表现在：

1. 多发性

当前，我国正处在“黄金发展期”与“矛盾凸显期”相互交织的关键时期，社会

矛盾的一个突出特点就是群体性事件的总量不断上升，参与人数日渐增多。2005 年中国《社会蓝皮书》统计数据表明，从 1993 年到 2003 年期间，我国群体性事件数量已由 1 万起增加到 6 万起，参与人数也由约 72 万人增加到约 307 万人。近几年，群体性事件逐年增多，规模上千人的占相当比重。

2.多样性

从事件原因来看，既有因经济因素造成的，也有因社会政治原因所致，既有因客观诱因为主引起，又有因主观需要为主引起。从参与主体来看，参与人员复杂、职业各异、地位不同，既有下岗失业职工、私营企业和外资企业的权益受损职工，也有失地农民、农民工、房屋被拆迁居民，还有下岗的军转干部、出租车司机、环境污染受害者等。从事件的表现形式来看，主要体现为集体上访、罢工（市、课）、集会游行示威、静坐、群体性械斗、阻塞交通、冲击党政机关、破坏公共设施等。

3.有组织性

目前发生的群体性事件大多是有领导、有组织的，其聚散进退很多受骨干分子影响和操纵。有的上访请愿由有一定知名度的人士担当组织者和骨干，影响力和号召力都比较大。

4.非政治性

新时期群体性事件虽然频繁发生，参与人数众多，但是从事件的目的来看，绝大多数群体性事件仅仅是为了追求某种特定的利益的不当行为，并不具有反社会政治制度的性质。因此，从事件的性质来说，群体性事件是非政治性的行为，仍然属于人民内部矛盾的范畴，不能用敌我矛盾的方式加以解决。

5.危害性

新时期频频发生的群体性事件，严重削弱了党政机关的整体效率，浪费了各级党政机关和有关部门领导的大量精力，严重损害了党和政府的形象，干扰了正常的工作、生产和生活秩序，甚至破坏公私财产，造成人员伤亡。

6.难处置性

由于引发事件的原因及事件本身性质的复杂性，通常是合理性与无理性共存、正当理由与不当理由共存、合法情节与过激行为共存，常常使处置难以当机立断。一旦应对不当，极易激化矛盾，扩大事态，酿成更大的事件。

(二)新时期群体性事件产生的原因

马克思指出：“人们所争取的一切，都同他们的利益有关。”恩格斯也指出：“每一个社会的经济关系首先是作为利益表现出来。”改革是一场革命，是对人们利益关系的重新调整。改革中新旧体制的转化使原有的利益格局被打破和重组，社会范围内不同社会集团的利益被触动，形成了错综复杂的矛盾关系，这些是群体性事件产生的重要原因。

1.利益纠纷和矛盾冲突是新时期群体性事件爆发的直接原因

当前，群体性事件之所以呈现多发态势，从直接原因上来说是由各种具体利益纠纷和矛盾。具体来说，主要表现为以下五个方面：一是由劳资纠纷引发的群体性事件。一些企业拖欠或克扣工人工资、退休金、养老金是引发群体性事件的重要因素。二是由征地、房地产纠纷引发的群体性事件。近年来，因征地拆迁及补偿安置政策的配套和落实中出现的问题，损害了群众的利益，由此引发了系列群体性事件。三是由水利、土地、森林等纠纷而引起的群体性事件。四是因严重的区域性环境污染问题引起的群体性事件。随着环境问题日益严重和人们环保意识的增强，环境污染问题已成为引发群体性事件的一个新的诱因，此类事件已呈上升的趋势。五是医患纠纷、大中专学生就业分配、军队复退人员安置、计划生育等问题也是引发群体性事件的直接诱因。

2.党政组织的决策偏差、干部的官僚主义和腐败行为是引发群体性事件的深层次原因

温家宝总理曾经指出：“有些地方发生的损害群众利益问题，甚至群体性事件，很多与政府部门及其工作人员不依法办事、不按政策办事有关。”具体来说，一是少数地方政府在一些政策出台前，缺乏应有的论证、听证程序，导致出台的政策在决策程序、利益共融上出现偏差，影响到特定社会群体的利益，从而导致矛盾的产生。二是部分干部官僚主义作风严重，不顾群众的利益，注重形式主义，大搞“形象工程”、“政绩工程”、“面子工程”，引起民怨和公愤。三是少数基层干部利用手中权力，贪污腐化、收受贿赂、敲诈勒索，损害党和干部队伍的形象，使部分民众对基层干部失去信任，一旦出现事情就萌发“小干部”不见、要见“大干部”的心理，企图把事情闹大，由上级出面来解决。

3.群众观念滞后和法制意识淡薄是引发群体性事件的重要原因

从群体性事件的参与者来看，事件的发生是与参与者不健康的社会心理和淡薄的法制意识紧密相关的。一是不信任心理。在广大农村，以前中央制定的许多利农的好政策、好措施，因基层贯彻落实未全部到位，最终使基层群众真正得到的实惠不是很

明显,使农民对基层政府产生不信任心理。一旦涉及自身利益,往往会自发团结在一起,通过上访或闹事的形式争取自己的利益。二是依赖心理。改革开放以来,相当民众中仍然存在着“凡事都找政府”的心理。在经济社会活动中,一旦个人利益受损就头脑发热,不是自己积极想办法解决问题,也不管事件起因是否与政府有关,首先想到的是找政府解决,不能解决就产生与他人、集体和社会的对立情绪,甚至诉诸激烈的手段,通过制造事端向政府施压。三是造势心理。部分民众在自身的合法利益受到损害时,不会运用法律手段维护自身的正当权益,而是试图通过闹事造势来维护自身的权益。“不闹白不闹,闹了不白闹”、“找企业不如找政府、找政府不如堵公路上铁路”等错误思想和观念在部分民众中仍存在。

4.部分领导干部政治意识和责任意识不强是群体性事件得以发生的内在原因之一

任何群体性事件的发生都有一个酝酿、发展、发生的过程,是各种情绪、意见的积累和各种小摩擦、小纠纷积累的结果。事实上,许多群体性事件是完全可以预防和制止的。而许多群体性事件之所以能发生,在很大程度上是由部分领导干部政治敏感性和责任意识欠缺所致。一是某些地方和部门的领导没有牢固树立正确的矛盾观,对所辖范围内的社会主要矛盾和问题心中无数。二是有些领导不敢正视和主动排查矛盾,事发前不能及时预警,对群体性事件的苗头不是及早解决,而是捂着盖着。三是一些领导对如何处理或解决这类事件能力不强,办法不多。一旦出现群体性事件,或一味高压,简单粗暴,甚至滥用警力,激化矛盾;或一味迁就,不讲原则地让步;或手足无措,迟迟拿不出切实有效的办法;或解决问题不到位,导致事件的扩大。

5.利益诉求渠道缺失是群体性事件发生的又一深层原因

当前,利益格局深刻调整,一些利益群体尤其是弱势群体的正当权益在受到不公正损害后,难以找到利益维护机制,这是群体性事件频频发生的根本性原因之一。弱势群体利益表达途径“梗阻”、诉求渠道缺失是多种原因所致:一是部分基层党组织出于不给上级抹黑的心态,过分采取封锁和压制措施,迫使农民越级上访。二是部分干部官僚主义严重,对群众的呼声麻木不仁,漠不关心,推诿扯皮。三是部分责任部门责任意识不强、办理案件质量不高,导致大量问题堆积,日积月累酿成群体性事件。四是弱势群体经济政治地位低下,社会影响力较小,个体意见更是人微言轻,被迫集体上访、闹事,以群体性事件的较大影响来表达自己的诉求和意见。

(三)积极预防和妥善处置新时期群体性事件的重要意义

胡锦涛总书记在十七大报告中指出:“社会稳定是人民群众的共同心愿,是改革发展的重要前提。”社会得以稳定的一个重要前提就是要预防和处置好群体性事件。在

新的历史起点上,积极预防和妥善处置好新时期群体性事件,最大限度减少社会冲突,最大限度促进社会稳定和谐,既是时代的要求,也是人民的心愿。

1. 积极预防和妥善处置群体性事件是构建社会主义和谐社会的重要任务

一方面,积极预防和妥善处置群体性事件是构建社会主义和谐社会的内在要求。社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,要求加强平安建设,积极化解社会矛盾,科学预防并妥善处理好新时期出现的大量群体性事件,维护好广大人民群众切身利益,确保社会稳定和谐,实现人民安居乐业。否则,大量的人民内部矛盾就会因为处理不及时或处置方法不妥而引发群体性事件,酿成社会悲剧,破坏稳定有序的社会环境,妨碍和谐社会的建设。另一方面,积极预防和妥善处置群体性事件又是构建和谐社会的重要途径。当前,大量出现的群体性事件往往是因为群众的切身利益受到损害,或者因政策的失误导致群众利益受损,或者因司法不公、干部腐败而引发的,他们的利益诉求不乏合理和合法之处。因此,积极预防和妥善处置群体性事件必须坚持科学发展观,整合相关资源,开展综合治理,科学处置各种矛盾纠纷,使各种矛盾和纠纷化解在基层,消灭在萌芽状态。预防和处置群体性事件的过程,其实就是构建社会主义和谐社会的过程。

2. 积极预防和妥善处置群体性事件是促进经济社会又好又快发展的重要保障

邓小平同志指出:“稳定压倒一切。”稳定有序的社会环境是实现经济社会又好又快发展的重要前提和保障。没有安定有序的社会环境,一切建设都无从谈起。社会动荡、秩序混乱,经济建设就难以顺利进行,更谈不上加速发展。当前,因人民内部矛盾演变引发的群体性事件有不断激化的趋势,大量涌现的群体性事件日益成为扰乱社会秩序、破坏社会稳定的毒瘤。积极预防和妥善处置群体性事件,维护稳定有序的社会环境既是建设平安社会的重要内容,也是促进经济社会又好又快发展的重要保障。

3. 积极预防和妥善处置群体性事件是树立正确执政理念的重要体现

毛泽东同志指出:“正确处理人民内部矛盾是我国政治生活的主题。”处理好人民内部矛盾、防止矛盾激化和维护社会稳定是我国各级党委和政府的一项重要任务。在新的历史条件下,群体性事件作为现阶段我国人民内部矛盾的一种新的表现形式,因事件频出、涉及人多、产生影响广、社会危害大,日益成为影响社会稳定、制约社会发展的消极因素。胡锦涛总书记正是在这个意义上提出“稳定是硬任务,是第一责任”的重要论断,要求政法机关必须承担起维护社会稳定的重要职能,切实加强平安建设,积极化解社会矛盾,妥善处置群体性事件,确保社会团结稳定。

4. 积极预防和妥善处置群体性事件是南宁建设区域性国际城市的必然要求

把南宁市建设成为区域性国际城市是自治区党委、自治区人民政府作出的重大战略部署,也是南宁市委、市政府的中心任务。建设区域性国际城市,首先要抓住南宁处于多区域合作交汇点的优势,乘势而上,加快发展,发挥南宁市在广西北部湾经济区中的引领和支撑作用。要加快发展,首先就要正确处理好人民内部矛盾,积极预防和妥善处置群体性事件,为经济发展营造良好的社会环境,使南宁成为投资创业的乐园、东部产业转移的理想承接地。否则,不能正确预防和妥善处置群体性事件,就有可能导致事态的激化,影响和妨碍各级党委政府的中心工作,恶化发展环境,吓退外来投资,从而妨碍南宁经济社会又好又快发展。所以,正确处理好人民内部矛盾,积极预防和妥善处置好群体性事件,既是构建和谐南宁、平安南宁题中之义,又是建设区域性国际城市的必然要求,更是南宁市加速发展、科学发展、引领发展的必由之路。

二、南宁市预防和处置群体性事件的现状分析

(一)基本情况

近年来,南宁市以化解社会矛盾为主线,在全市范围内集中时间、集中力量开展矛盾纠纷“大排查、大调处、大化解”集中统一行动,取得了初步成效,群体性事件发生总量明显下降。2006年,南宁市共发生群体性事件476起,参与人员20543人(次);2007年,共发生群体性事件247起,参与人员15943人(次),同比分别下降48.1%和22.4%;发生20人以上集体上访141起,参与人员5148人(次),同比分别下降58%和28.3%。群体性事件的表现形式主要有:集体上访,约占35%;聚众械斗(对峙),约占15%;聚众请愿,约占25%;聚众滋事扰乱,约占10%;聚众堵塞交通,约占5%;聚众阻碍执行公务,约占3%;罢市,约占1%;其他,约占6%。(见图1)

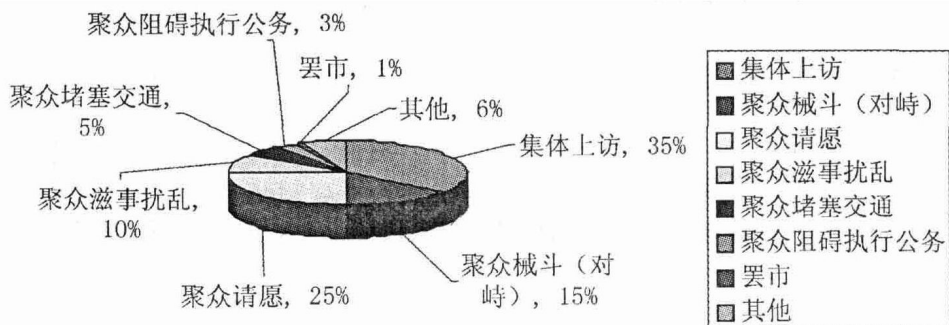


图1 南宁市群体性事件的表现形式图

数据来源:南宁市政法委

从群体性事件发生的地域来看，主要集中在江南区、西乡塘区、兴宁区、青秀区、良庆区和横县、宾阳等经济发展较快的县区。从目前的情况看，主要是以下原因容易引发群体性事件：

①农村“三大纠纷”。指农村土地、山林、水利纠纷。

②农村滩涂、坟山、宅基地纠纷。

③农村基层组织管理矛盾纠纷。如“出嫁女”问题、“三产”用地承包和发包纠纷问题及其他农村集体经济利益分配纠纷问题等。

④部分军队退役人员待遇问题。包括部分企业军转干部、抗美援朝老战士、“要求退改离”人员、对越自卫反击战退伍军人。

⑤企业因经营困难、改制、破产等引发的纠纷。

⑥建设征地拆迁矛盾纠纷。如城市建设征地拆迁纠纷、公路建设征地拆迁纠纷、库区移民问题等。

⑦拖欠农民工工资、工程款问题。

⑧城市管理矛盾纠纷。如“三车”问题、市容管理纠纷问题等。

⑨行业管理矛盾纠纷。如工商银行自谋职业人员和工商行政管理系统管办分离人员问题、交通营运纠纷、商场管理纠纷、物业管理纠纷等问题。

⑩经济债务纠纷。指生产经营活动中产生的合同、债务债权矛盾纠纷，如“两公司”问题、甘蔗“白条”问题、“两会一部”问题等。

⑪婚姻、家庭、邻里纠纷等民间纠纷。

⑫教师招考、代课教师待遇引发的矛盾纠纷。

(二)主要做法

在南宁市委、市政府的领导下，各级党委、政府高度重视维稳工作，紧紧围绕构建和谐社会的总体目标，全面贯彻落实科学发展观，以化解社会矛盾为主线，采取有效措施，切实化解一批社会矛盾纠纷问题，群体性事件总量明显减少，平安南宁建设成效突出，为首府南宁经济社会又好又快发展作出了贡献。

1.深入开展矛盾纠纷排查工作，认真梳理影响稳定的各类问题

按照南宁市委、市政府的要求，各县各城区结合自身实际，从村屯、社区等基层组织的排查工作抓起，由下而上，集中开展了矛盾纠纷的排查、分析和梳理，基本摸清矛盾纠纷问题的底数，掌握矛盾纠纷问题的症结，有针对性地提出切实可行的工作措施。

(1)实行定期和不定期相结合的矛盾纠纷排查工作制度。市每月排查一次，县区每半月排查一次，乡镇每周排查一次，重大节日和敏感时期每天一次或不定期排查。

通过排查,及时发现和掌握矛盾纠纷问题新动态,了解工作落实情况和存在问题,认真解决好排查工作和调处工作“脱节”的问题,将每一起矛盾纠纷问题纳入工作视野,做到掌控在握。

(2)突出矛盾纠纷排查的工作重点。按照什么地方、什么领域问题突出,就重点排查什么地方和什么领域的工作原则,对突出矛盾纠纷问题或带有全局性、倾向性的问题进行专题排查。在全国“两会”期间,实行“一天一排查”和零报告制度,重点对可能影响全国“两会”的信访突出问题和群体性事件苗头进行特别排查。重点排查涉及农村“三大纠纷”、城市建设征地拆迁、部分军队退役人员、企业破产改制及职工生活困难、拖欠农民工工资和工程款问题、库区移民问题、“出嫁女”问题等方面。对排查出来的问题,市联席办、市维稳办逐一落实调处化解责任制,把化解任务具体落实到县区、部门和市联席办各专项工作组。

(3)加强对矛盾纠纷的研判分析。对“大排查”出来的矛盾纠纷问题,涉及的镇、街道和单位召开研判会议,进一步排查相关政策落实情况、涉及的群众利益情况和执法中存在的问题,改进工作,纠正错误,有效地避免了因工作失误而导致矛盾纠纷激化扩大。对涉及跨地区、跨行业、跨部门的复杂矛盾纠纷,牵头单位与上级联席会议办公室做好对接,综合分析矛盾纠纷动态趋势,研究和解决重大疑难问题,避免出现“排”而不解、久拖不决的现象。

2. 集中开展矛盾纠纷调处工作,及时解决群众切身利益问题

南宁市采取有力措施,着力调处了一批涉及群众切身利益的矛盾纠纷,解决了一批影响社会和谐稳定的突出问题,集中统一行动抓出了实效。

(1)完善调处工作制度。制定领导责任制、部门责任制、协调解决制度、应急处置制度和信访接待日制度。坚持定期召开分管领导联席会、排查调处矛盾纠纷领导协调会和分析研究会,分析新情况,提出新对策,保持调处化解的针对性、有效性、强管性。

(2)层层划分调处责任。按照“属地管理”和“谁主管谁负责”的原则,南宁市6县6城区实行了明确的责任制度。如西乡塘区实行“四定四包四个不放过”责任制。“四定”,即定人员、定案件、定时限、定责任;“四包”,即包思想稳定不闹事、包争议问题查清楚、包重点人员控制住、包调处化解矛盾纠纷;“四不放过”,即思想不通不放过、认识不到位不放过、问题不查清不放过、调处不彻底不放过。保持调处工作的针对性、高效能。江南区实行“五个一”和“五包”责任制。对排查出来的每一件矛盾纠纷,严格实行“一个问题,一个领导,一套班子,一个方案,一包到底”的调处化解责任制;对梳理出来的重点教育对象,逐人落实“包情况掌握、包解决困难、包教育转化、包稳控管理、包依法处置”的“五包”责任制,确保矛盾纠纷件件有人抓,调处化解责任层层

得到落实。

(3)建立调处网络。在城区建立群众工作部的同时,大力推进街道(镇、开发区)群众工作站、社区(村)群众工作室建设,初步形成了以城区群众工作部为核心,以街道(镇、开发区)群众工作站为依托,以社区(村)群众工作室为基础全方位、立体式的三级矛盾纠纷排查调处工作网络,从而延伸了排查调处工作组织,促进了城区“大排查、大调处、大化解”活动的全面开展。

(4)实行挂牌督办制度。对重大的不稳定问题实行联合挂牌督办,采取集中督查、催问督办、明察暗访等形式进行跟踪督办。要求责任单位和部门严格按照规定的调处时限,限期办结。将办结情况纳入年终社会治安综合治理考核,作为衡量领导干部实绩的重要依据。

3.积极开展矛盾纠纷化解工作,从源头上预防和减少矛盾

南宁市开展转变干部作风、加强机关行政效能建设活动,使领导干部的群众观念进一步增强,在解决群众实际困难、保护群众利益上下工夫,加强群众工作,缓解群众情绪,从源头上抓好矛盾纠纷的预防和化解工作。

(1)加强对群众教育引导工作。结合基层普法工作,加大以《信访条例》等法律法规为重点内容的法制宣传教育力度,采取以图释法、以案说法等多种形式,增强法制教育的直观性和实效性,宣传引导群众以合理合法的方式反映利益诉求。据统计,2006年,全市共发放《信访条例》单行本12万册,宣传单20万份,开展宣传日活动接待群众3500多人(次),先后培训乡(镇)以上专(兼)职信访干部及工作人员16630多人(次),做到了《信访条例》进社区、下农村、入企业。

(2)注重解决信访群众的合理诉求和生产生活实际困难。对群众合理合法的诉求,南宁市根据不同的情况和原因,积极主动采取经济、法律、调解等办法加以解决,同时加强思想工作,避免使群众产生“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的错误思想认识;对群众的合理要求,但法律和政策没有明确规定或规定不完善的,采取逐步变通解决的办法,及时落实措施加以解决;对坚持过高要求,缠访、闹访的,通过加强法制教育等手段,耐心细致地做好群众的心理疏导、理顺情绪工作,解开其思想症结;对诉求不合理,但确有实际困难的,采取政府救助、社会救济、民间互助等办法帮助解决;对无依无靠、生活困难的信访群众采取救助式劝返解决,纳入长效救济,予以妥善安置。

(3)加大对突出问题的化解工作。调处重大矛盾纠纷,要求齐抓共管、整体联动,在化干戈为玉帛上下工夫。南宁市要求,一旦发生重大矛盾纠纷,政法、综治、调处、公检法司和政府有关职能部门以及所属的镇、办事处、派出所、司法所、社区、村委、调委会等要及时赶到现场进行调处化解,形成合力,确保化解工作顺利进行。

如 2007 年 2 月, 棕榈湾房地产与民工因劳资问题发生纠纷, 西乡塘区立即联动多方力量展开调处, 建设局对建设单位督办工程款清欠, 劳动监察部门对民工工资款和劳动合同进行核对, 司法局对民工进行依法维权的法制教育, 经过二天二夜的清欠和调处工作, 拖欠的农民工工资得到了兑付, 使问题得到了圆满解决。

4. 继续创新信访工作机制, 畅通人民群众诉求渠道

近年来, 南宁市委、市政府高度重视信访工作, 以解决群众利益问题、促进社会和谐为着眼点, 规范信访工作、创新信访机制、畅通群众诉求渠道, 为确保政治稳定和治安稳定奠定了坚实基础。2007 年, 市本级共受理群众来信、来访、来电 51 888 件 56 954 人 (次), 其中处理群众来信 4 468 件, 接待群众来访 2 150 件 7 149 人 (次), 接听群众有效来电 45 270 个; 复查复核信访事项 119 件, 自立信访案件 4 392 件, 有力地促进了经济发展和社会稳定。

(1) 坚持开展“大接访”活动, 为确保政治稳定和治安稳定奠定了坚实基础。2005 年, 南宁市首次在全市开展市、县 (区)、乡 (镇) 三级联动以及公、检、法、司、信访局“五长”登台的“公开大接访”活动。2006 年, 市委、市政府决定在坚持市、县及市直部门领导接待日制度的基础上, 全市每季度开展一次“公开大接访暨与民沟通日”活动, 向社会公开, 向人民群众承诺, 听取群众意见, 解决群众诉求。各级党政主要领导在指定地点、统一时间亲自接待来访群众, 协调解决群众信访问题, 实行接访首问责任制, 对接访的案件负责到底, 直到问题解决, 使来访群众“人人受到领导接待, 件件得到公正处理”。通过“大接访”, 变群众上访为干部下访, 畅通了信访渠道, 让群众冤有处申、难有处诉、事有人管, 使一大批久拖不决的“老大难”问题得到了处理, 一大批群众停访息诉。据统计, 自 2005 年 7 月以来, 全市各级领导共有 23 057 人 (次) 参与“公开大接访”活动。接待上访群众 46 331 人 (次), 受理信访问题 13 171 件; 当场办结 6 728 件, 占 51.1%; 当年结案率达 90% 以上。

(2) 以市长公开电话为平台, 整合资源, 成立为民服务中心, 进一步拓宽信访渠道。2001 年南宁市政府开通了市长公开电话。2007 年 5 月, 以市长公开电话为平台, 进一步整合行政效能、人事、环保、旅游、物价、青少年维权等行政机关投诉专线资源, 成立为民服务中心, 由市信访局管理。聘用的电话坐席员由原来的 13 人增加到 30 人, 接听电话的坐席也从每天的 3 个班次增加到 7 个班次, 基本保证市民有诉求能打得进电话, 并享受到人工服务, 极大地方便了群众。仅 2007 年市长公开电话共接听市民来电 81 215 个, 其中有效电话 45 358 个, 自立案 4 577 个, 办结率达 100%, 群众满意率达 95%。(见表 1)

(3) 实行领导包案下访, 破解信访疑难问题。2007 年, 南宁市通过组织开展干部下访专项活动, 全面梳理全市的信访突出案件, 将集体上访、老访户等信访突出问题进

表1 市长公开电话受理来电情况

单位:个

项目	年份	2006	2007	同比增长 (%)
	数据			
来电总数		106 640	81 215	-23.8
有效来电		40 352	45 358	12.4
求决类		38 545	41 962	8.9
建议类		947	1 461	54.3
其他类		439	1 364	210.7
揭发控告类		376	228	-39.4
申诉类		45	343	662.2
自立案件		4 966	4 577	-7.8

资料来源:南宁市信访局

行登记造册,并根据问题的属性,划分为十三大类共80件疑难信访案件,列为领导干部包案下访重点,分两批细化为市、县领导干部包案任务,印发到相关领导手中,并对“下访”案件处理情况进行跟踪、督办,使一批久拖不决的“老大难”问题得到了处理和化解。

5.积极探索调解机制,不断促进社会和谐稳定

近年来,市委、市政府坚持从维护人民群众的根本利益出发,在创新大调解机制、化解社会矛盾上下工夫,防止矛盾激化,预防和减少各类群体性事件的发生。着力优化整合调解资源,强化相关部门调解职能,积极搭建“大调解”工作网络,市委、市政府成立以党政领导挂帅的矛盾纠纷排查调处工作领导小组,依托联席办、维稳办、综治办、调处办、司法行政部门,负责对矛盾纠纷排查调处的组织协调、督办和汇总通报;在县和城区,成立主要领导挂帅的矛盾纠纷排查调处工作机构,有的对原有资源、力量、制度重新整合,建立由党委、政府统一领导,公、检、法、司、信访、调处、民政、市政、工商、劳动保障、农业、国土、建设、城管等相关职能部门参与,实行联动联调的“群众工作部”;在街道(乡镇),探索建立了由街道(乡镇)党委、政府牵头,派出所、司法所、土地所、工商所等职能部门共同参与的“群众工作站”或“矛盾纠纷调处工作站”。以“工作部”、“工作站”作为调解工作的平台,规范阵地建设,落实工作制度,实行联合办公,统一受理接访,集中梳理登记,分流归口转办,限定期限办理,对矛盾纠纷实行“一站式”管理、“一条龙”调解。通过完善多方结合、联动联调的“大调解”组织网络,有效防止一般矛盾激烈化、个体矛盾群体化、内部矛盾社会化、基层矛盾扩大化等情况的发生。2007年,全市各级人民调解组织共排查和受理民间纠纷10 134件,调解成功9 749件,调解成功率96.2%。