

龙岗记忆 第三季(第四十四期)

# 蝶变龙岗

团结 育人  
存史 资政

主办单位:政协深圳市龙岗区委  
协办单位:区委宣传部  
龙岗融媒集团  
区地方志办

总策划:龚祖兵 唐向群  
策划:游宇 刘峰 王为理  
周 刘高葆 卓伟华  
罗 平 连丽玲  
总统筹:王为理  
执行:汪 洋 巫伟航 邓晓雄  
方光都 彭 罡 罗方宏  
黄启星 周 玮 董宝宏  
关 心 白甲林 陈建平

编者按:

“蝶变龙岗”文史项目是龙岗区政协大型系列文史项目“龙岗记忆”之第三季。项目通过讲述龙岗建区以来代表龙岗改革进程和发展特色的典型案例,并以图文影像记录龙岗人在改革浪潮中奋勇搏击的宝贵记忆,全面回顾龙岗建区三十年来波澜壮阔的发展史,让全区人民和一代代后来者从前的奋斗历程中汲取精神力量,赓续优良传统,在新征程上努力续写更多新的“春天的故事”。



龙岗区首届调解员职业技能竞赛。图片均由龙岗区司法局提供

## 人民调解: “东方经验”的龙岗实践

人民调解因其在纠纷“非诉解决”方面具有“便捷高效”“灵活多样”“促进和谐”等特点,被国际社会誉为“东方经验”“东方之花”。自建区以来,龙岗的人民调解事业经历了从基层实践到全国样本,从零星开花到满园盛放的转变,逐步构建了以“大调解”为基本框架的调解机制,将单一纠纷化解纳入多元社会治理体系进行综合化解,在社会急剧转型期充分发挥了人民调解的社会和谐调节、稳定器作用,守护了幸福龙岗的稳健前行。

特约撰稿人 黄腾龙

世界上少有像深圳这样全领域高速增长的城市,短短四十余年就由边陲小镇迅速成长为一个超大型国际化都市。在社会快速变迁的背景下,创造了社会治理现代化样本,堪称奇迹。龙岗经历了同样剧烈的社会变迁,在建设幸福城区的过程中,就有被誉为“东方经验”的人民调解机制的守护之功。



在龙岗区人民法院诉前调解中心设立知识产权纠纷调解工作室。

### 激变与突围: 人民调解有了“六约模式”

伴随农业龙岗迅速发展为工业龙岗,大量外来务工人员迅猛增长。村社基层矛盾纠纷也从邻里、家庭矛盾转变为劳资纠纷等经济利益纠纷,且数量呈几何级数增长。

由于矛盾的主体和性质均已发生变化,民约祖训、感情面子和长辈威望都已难起作用,由原村民兼任的村干部们成了忙于救火的“消防员”。为了扭转矛盾纠纷调解的困境,龙岗区基层开启了求变探索之旅。六约村率先迈上了调解专职化之路,引进了2名中专生担任专职调解员,建立起了矛盾纠纷调解的专职队伍,成为广东省设立专职调解员的“第一村”。

1994年4月,龙岗区召开首次人民调解工作会议,要求重点加强“三资”企业中外来人员纠纷的专项治理,抓好“三来一补”企业劳资纠纷的调解工作。基层各村开展了积极探索,六约村组建了专门的巡逻队和义务巡逻队,结合110接处警建立调解、信访、治安联动机制,形成了“防、控、快、细”工作法;四联村则构建了人民调解、治安、信访“三位一体”工作模式。龙岗人民调解开始从兼职模式向专职化、体系化、协同化转变。

1996年,龙岗区开始在各镇设立司法所,为村社人民调解工作提供司法力量的支持。这一创举迅速引起司法部的关注,并在全国推广。1997年,六约村将工会和妇联组织纳入调解体系,形成了“调解委员会、治安联防、信访、工会、妇联”联动的“五位一体”调解机制。

1999年,龙岗区在全省率先开通“148”法律服务专线,邀请专业律师参与并协助基层纠纷调解。自此,法律专业力量参与到了龙岗的人民调解中来,并开始注重调解工作的规范化探索。2002年,国家就人民调解工作出台了“三个文件”,不仅为调解达成的协议提供了法制保障,也使调解工作走上了制度化、规范化的道路。在区司法局的指导下,六约村对调解工作的受案、调处、移交和归档四个环节进行了规范化设计,人民调解的组织架构和制度机制逐渐成熟。

2004年,随着经济发展模式由“粗放增长”向“统筹协调”转变和深圳全面城市化的推进,经济转轨矛盾与“村改居”矛盾在龙岗区交汇。为了有效处理矛盾,六约村在“五位一体”调处机制基础上,构建了“调委会—调解小组—调解员—信息员”的四级网络架构,提出“小事不出组,大事不出村,矛盾不上交”,下辖的7个村民组和300多家企业都设立了民事纠纷和信访苗头信息员,人数达310人,卓有成效的做法受到了广东省司法厅的关注。

省司法厅来到六约,看到生动的调解工作现场后,将六约村确定为省厅现场会参观点。因“抓得细、做得实”,龙岗人民调解工作受到全省司法系统的赞誉,六约的做法被迅速带到了司法部。2005年,六约人民调解委员会被评为“全国标兵人民调解委员会”。龙岗区趁热打

铁,深入总结了六约人民调解的经验,正式提出“六约模式”概念,并在全区推广。

2006年4月中旬,深圳市人民调解工作现场会在龙岗区召开,在全市推广“六约模式”,司法部时任副部长张苏军也来到六约,指出“六约模式”值得全国借鉴;4月下旬,广东省人民调解“六约模式”专题座谈会在龙岗召开。自此,来自龙岗的智慧,走向了珠三角。

### 护航跨越期: 龙岗构建“大调解”体系

2006年之后,龙岗区迎来了工业化、城市化跨越式发展,也迎来了社会矛盾纠纷的井喷期。为有效维护社会稳定,龙岗区2007年起开始推行“大综管”建设,构建“综合管理、综合治理、综合服务”工作格局,在区、街道、社区设立“大综管”工作中心,整合行政力量,化条为块,通过加强区、街道、社区各级和各部门的联动,形成“基本力量”和“机动力量”在一个指挥系统下相互协作的格局,并探索与“大综管”体系相适应的“大调解”体系建设。

2007年,龙岗区在街道司法所成立社会矛盾人民调解中心,社区全部成立规范化调解室,社会事务综合服务大厅也设立人民调解窗口,探索在300人以上的企业、行业或社团建立人民调解委员会。为应对跨属地矛盾纠纷的协调化解,要求街道接边区域也要建立联合人民调解委员会,构建以社区人民调解为依托,企业、行业人民调解为补充的“大调解”网络。

2008年,龙岗区开始探索单一矛盾的多元化化解,将人民调解、行政调解、司法调解的调解力量和机制整合衔接起来,把区、街道、社区三级和行政、司法、社会三方调解力量整合衔接起来,构建起“大调解”体系,并以此为基础,推进法官挂点基层人民调解委员会、向行政职能部门派驻人民调解员,构建更加紧密的调解网络。

“大调解”体系搭建起龙岗矛盾纠纷的基本框架,街道、社区基层涌现许多创新实践,有效应对了金融危机、劳动关系调整、产业结构调整以及城市高速扩张对龙岗的社会关系、利益关系的剧烈冲击。2011年,龙岗街道在全市率先建立诉调衔接机制是其中一个典型案例。那一年,龙岗街道司法所被评为“全国模范司法所”。

随着“大运会”在龙岗举办,龙岗区迎来了跨越式发展时期,社会矛盾也相应地呈现出领域化、多元化的特点。在社会生产领域,劳资纠纷依然占大多数,但商务合同、知识产权等矛盾纠纷逐步增多;在社会生活领域,婚姻家庭纠纷、医疗纠纷、交通安全纠纷也逐年增多。龙岗区“大调解”体系建设逐步向专业化、多元化发展。

2009年下半年,龙岗区开始在非公企业建立劳动争议调解组织,构建区—街道—社区—企业四级网络,于2011年建立全省首个县(区)级劳动争议调解服务中心;人民调解工作2010年进法庭,2012年进派出所、进物业,2014年进地铁站点,推进信访调解司法确认,组建了人民调解义工队,形成半小时法律服务圈;2013年组建了医疗纠纷调解委员会;2016年成立了婚姻家庭矛盾纠纷调解委员会;2017年龙岗区人民调解协会成立;2018年龙岗区总商会人民调解委员会成立,全区首个个人品牌调解工作室成立……

到2019年,全区人民调解组织达183个,共有872名专兼职调解员,实现了人民调解组织在区街社区三级、重要行业领域和创新产业园区的全覆盖。“大调解”体系为龙岗区产业调整和城区快速扩容所需的稳定和谐环境,作出了巨大贡献。

### 迈向精细化: 线上线下载绣花

2017年9月,宝龙街道劳动办大门口,一个介绍“阳光调解”APP的易拉宝格外引人注目。这是宝龙街道按照“互联网+调解”思路打造的线上调解平台,当事人可随时通过阳光调解APP提交调解申请,还能线上生成调解协议。“阳光调解平台”作为龙岗区首个专门的纠纷调解线上平台,打通了劳动办、司法所及第三方律师线上协同解决劳资纠纷的机制。2019年,龙岗区人力资源局在全区推广。

随着数字技术的逐步成熟,2020年深圳完成全域5G独立组网,社会治理数字化转型成为热词。2021年,龙岗区在全市率先推进“城市大脑”建设,搭建“1+11+111+N”智慧城区运行体系,建立了1个区级中心、11个街道分中心、111个社区微中心和N个职能部门子系统,推进“一网统管”。2022年11月,龙岗将@深圳—民意速办平台纳入“1+11+111+N”体系运行,打通部门、层级、区域之间的壁垒,统一归集居民诉求,统一精准快速分拨派单处理,实现居民诉求“接诉即办”。

值得关注的是,作为智慧城区运行系统“N”之一的“阳光调解平台”于2021年升级为劳动争议“调援裁诉”全流程工作平台,并于2023年5月再度升级为“龙岗劳资维权一码通服务平台”。与劳资纠纷调解类似的还有婚姻家庭纠纷的处置,依托民意速办平台的妇女儿童维权关爱系统,“家门口”服务495个阵地与部门联动机制,实现了213项妇女儿童权益保障事项在一键发起、一秒联动的目标。

这种线上联动、线下处置的模式,如今已是龙岗区矛盾纠纷调解的一种基本方式。平台通过大数据运算可以及时发现矛盾隐患,引导线下队伍提前干预,减少矛盾纠纷的爆发,对于人民调解而言,也是一种科技赋能。但问题的最终解决还需要线下队伍的精神作为,龙岗区在注重线上平台建设的同时,加强了调解组织的专业化和精细化建设。

由于人民调解效率高、成本低且更简便,专业性非常强的商事纠纷、知识产权纠纷也渐有了调解需求。司法部官网2024年8月一篇名为《深化三大调解机制高效化解商事纠纷》的文章显示,龙岗2022年至2024年上半年化解知识产权纠纷达到4850宗之多。而能够处理知识产权纠纷这门技术活,正是龙岗区主动作为的结果。

2020年,龙岗区知识产权人民调解委员会成立;2023年,全国首个眼镜行业的知识产权人民调解委员会成立;同年,龙岗区“商会+司法”多元调解机制被纳入深圳市委全面深化改革工作重点项目。随着2019年诉调对接中心成立和2024年“检察+司法”检调对接工作室揭牌,标志着龙岗人民调解法治化水平进一步提升。

这些领域的调解队伍除了本领域的专业人才,还有法学、心理学、社会工作等专业人才担任专兼职调解员或专家,确保纠纷得到高质量解决。2019年起,开始推进“我当调解员”行动,由区领导和各部门负责人走进社区园区,在一线解决矛盾纠纷。

与“我当调解员”异曲同工的是“流动调解”将调解送到家门口。坪地街道司法所依托“扫楼”及“环境清洁日”等平台,由各社区调解员在工作中通过“走街串巷”及时排查矛盾纠纷,在当事人身边就把矛盾隐患解决掉;园山街道保安社区将网格员培养成调解员,并探索出了让当事人参与类似纠纷调解的“换位调解法”。

从“被堵门”到“送上门”的转变,隐含的是龙岗人民调解从萌芽到盛放的三十余年探索,也是龙岗社会治理现代化三十余年历程的缩影,这个转变的背后,更是龙岗城区发展的精彩演绎。



个人品牌调解工作室“忠哥调解室”。

### 观察眼

#### 人民调解蕴含的文化密码

在《调解复兴》这本书里,有这样一段话:“调解”二字,正是缔造“人和”的重要内容。此言非虚。作为中国传统文化中生长出来的纠纷处理方法,人民调解得以实施根植中华文化中对“和”的追求,始于“人和”,终于“人和”,让国人对这种纠纷的“非诉机制”有着天然亲近感,故而成为人们处理纠纷的“第一选择”。

正如龙岗区“忠哥调解室”主持人邱伟忠常说一句话:“调解当事方其实有个共同目标,就是尽快解决问题,各自向更好的方向发展。”人民调解作为在调解人的分析、引导、影响和启发之下,当事人通过平等协商、自主决策形成的纠纷解决机制,往往需要调解人“引导当事人换位思考,相互体谅”。

“忠哥”处理过一个历时13年的房产纠纷。A公司用地抵偿B公司债务。B公司未取得土地使用权证时即出让部分土地给C夫妇自建住房。A公司破产,名下土地及其上建筑包括C夫妇自建房被D公司拍得,引发B、C、D三方的权益纠纷。2019年,在“忠哥”的劝导下,三方各自让步达成协议,这场持续多年的产权纠纷得以圆满解决。

这种充满人性和自主性的办法,体现了传统文化中根植于内心的同理心和“礼让”文化。

人民调解追求的“案结事了人和”中所蕴含的价值精神,也是中华民族千年传承中,族群不断在冲突中走向融合,能够“渡尽劫波兄弟在,相逢一笑泯恩仇”的和谐密码。随着智慧城市平台的接入,龙岗人民调解将在数字时代焕发出新的生命力,“东方之花”将开得更加灿烂,为全球治理提供化解冲突的东方智慧。



扫描二维码阅读原文