

(GS) 简字 004 号

姑苏政法

(总第 53 期)

中共苏州市姑苏区委政法委员会

2020 年 1 月 7 日

-
- 聚焦新形势下苏州城区道路交通管理现状分析与对策建议
 - 防范化解和妥善处置群体性事件研究

聚焦新形势背景下苏州城区道路交通管理 现状分析与对策建议

公安姑苏分局

党的十九大报告指出我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。而交通与群众生活最为紧密，交通发展不平衡也最为突出。特别是近年来，经济快速发展、城市化进程加快，人民生活质量和水平日益提高，城市道路交通建设的先天滞后性也在加速显现，特别是姑苏区受古城保护等因素影响，交通问题正面临着前所未有的严峻形势与挑战，俨然成为影响苏州争创“两个标杆”、“四个名城”总体目标的瓶颈和短板。公安交管部门作为城市道路交通管理的一支重要力量，如何在新时代下，实现道路交通过路畅人安，警民和谐共倚，群众安全感满意度稳步提升的目标，是当前交管部门面临的一项无法回避的重要课题。作为从事交通管理工作多年的“老交警”，笔者以所学所闻和多年实际经验为基础，结合公安交管工作智慧化、技术化、精细化的发展趋势，针对目前姑苏区道路交通现状，进行了深入思考，提出自己的对策建议，作引玉之砖，希望对道路交通治理工作有所裨益。

一、姑苏区道路交通困境

姑苏区总面积 85.1 km²，实有人口 105 万，流动性人口约 100 万，旅游高峰时段流动性人口约达 200 万，环线内核心区人口密度高达 2 万人/km²。姑苏区聚集了一流的医院、优质的学校、成熟的商圈及著名的景区等大量交通吸引源，据统计，苏州市区（不含县市及吴江区）机动车保有量达到 121.9 万辆，驾驶人 130.2 万人，其中 25% 的交通，在姑苏区内产生与完成，交通出行密度高达 3.9 万人/km²。而与之相反，受古城区保护等诸多因素影响，交通设施滞后，道路配置条件较低，次干路以下级别道路以双向两车道居多，支路网密度总体偏低。而据统计，姑苏区道路建成率已超过 80%，扩建空间有限。在此背景下，姑苏区交通管理难题主要集中在三大“新常态”：

1. 交通拥堵新常态。从根源上讲，交通拥堵在于供需矛盾的不足，面对逐年增加的机动车保有量，有限的道路资源趋于饱和。从表现形式看，目前拥堵主要呈现出以下特点：**一**是由早晚高峰车流进出城造成的潮汐性车流以及节假日发生的周期性拥堵。主要集中在跨区、跨河通道以及商业中心、旅游景点的周边；**二**是由于路网不完善造成丁字路口居多、路网密度不足、关键通道缺乏引起的结构性拥堵；**三**是由于用地吸引车流过大造成了功能性拥堵，如学校、医院周边地区；**四**是由于占

道施工造成的阶段性拥堵；**五是**由于缺乏配套停车设施滋生的违停等道路交通违法行为，削弱道路通行能力而造成的违法性拥堵；**六是**由于支路、背街小巷、地块出入口沿干路分布，导致干路开口较多，及道路设计不合理，如高架出入口临近主干道交叉口，导致交叉口承受流量过大造成的突发性拥堵。

2. 重大基础设施建设的新常态。随着轨道交通的建设与道路提升改造的开展，姑苏区的道路不断需要围挡施工，使道路网络功能无法得到充分发挥。目前，轨道交通四号线施工仍处于尾声，三号线已开建，五号线部分站点已启动，六号线五年之内也会同步施工，每条道路平均 10 年肯定会需要一次大修，另外还有其它市政工程的短期施工。在可以预见的五年内，姑苏区的道路系统必定会受到施工带来的考验。

3. 交通需求多样化的新常态。一是姑苏区道路承担了大量的跨区通行功能，导致道路资源不足；据统计，穿越内环区域的车流占比 55%，进出内环的车流占比 40%；同样的问题在人民路、干将路等区域性主干路上也较为普遍。二是交通吸引源在姑苏区分布较多；各种类型的吸引源在不同日期、时段对路网都造成了冲击；以至于姑苏区部分道路白天已无高峰平峰区别。三是姑苏区交通构成非常复杂，电动车比例高，违法通行造成

路口延误；停车缺口大，管理难度大；弱势群体多，通行的路权需要保障。

二、交通问题引发的系列问题

姑苏区汇聚了政府机关、医院学校、园林商圈等众多交通吸引源，要求大量的停车泊位与其相配套。但根据本次调研数据显示，姑苏区住宅、医疗、园林等八大类设施配建停车场 888 个，停车泊位 160597 个，根据八大类建设项目停车设施配建标准，应配建停车泊位 264870 个，泊位空缺 104273 个，空缺率为 39%。其中园林周边停车泊位空缺率达 49%，供需矛盾最为突出。交通问题引发的一系列社会管理问题也正在日益凸显，主要有以下四个方面：

1. **“秩序混乱”，影响文明城市形象。**苏州连续多年被全国文明城市办评为文明城市，但摘得称号不等于画上句号。文明城市每年复评，其中就有重要的评分项目“自觉保持交通畅通、不人为造成交通阻塞”，但城区车位紧张，大量无位可停的车辆随意乱停乱放，占用机动车道、非机动车道和人行道板，严重妨碍城市交通环境和文明城市复评迎检工作。

2. **“隐患突出”，存在公共安全风险。**城区大量机动车无序停放，在道路原本就窄的情况下，使得通畅度进一步恶化，交通碰擦事故不断。同时，车辆乱停乱放堵塞商场、小区等道

路，占用消防应急通道时有发生，一旦发生火灾、急救等事件，消防车、救护车等车辆难以通行，应急处置受到限制，有可能错过最佳处置时机。车辆无序停放，还给犯罪份子可趁之机，盗窃汽车内物品案件、人为划刮车辆案件频发，治安防范工作也面临新的困难。2016年，全区盗窃车内物品警情774起，同比增长7.4%。

3. “矛盾多发”，增添不和谐因素。古城区的居民小区大部分建于上世纪八九十年代，没有规划修建停车泊位，即使新建的商品房小区，停车泊位也严重不足。小区内大量机动车占用通行道路、绿化带、居民散步休闲空间，引起“有车族”和“无车族”的对立。许多小区还因停车泊位分配、收费标准以及毁绿造车位等问题，发生了居民与物业管理方矛盾，引发群体性事件。今年以来，全区接报此类矛盾纠纷警情220起，同比增长了150%。同时，交通大整治以来，因驾驶人员不理解，交警被投诉显著增加，影响警民关系和谐。

4. “警情高发”，降低市民获得感。近年来，全区移车求助类警情高发且呈高位运行态势。2018年全区接处警60.0136万起，其中移车堵路类警情共接处29.9万余起，占总警情的49.8%。全市每月超100起移车堵路警情的小区，姑苏就有23个，涉及10个派出所。移车堵路警情重复报警多、多次报警多、

固定地点报警多，大多发生在居民小区、背街小巷，处理过程长、处置难度较大，更重要的是处置此类警情，占用较多警力、警务资源，影响到真正有危险、有险情的群众报警求助。

三、破解城区“停车难”的对策分析

针对古城保护定位，治理“停车难”问题，要着眼长远、兼顾眼前，坚持“科学布局、增加供给，疏堵结合、降低需求”的思路，在适度扩大停车位供给的基础上，通过统筹协调、用尽存量，力争通过最小化的改变达到停车供需的动态平衡，在打造“大交通”上有所作为。

（一）着眼长远：公共交通+慢行系统。以保护历史文化名城为目标，将古城区 14.2 平方公里作为一个大园林，推行园林式精细化管理。在古城区外围修建大型停车场地，限制外地旅游大巴进入古城区，特别是进入园林周边地区，全面推行 P+R 模式，即外来车辆的外围停放和游客的短途接驳；增加公交专用道、公交优先信号控制等基础设施，提高公共自行车覆盖面，大力倡导公共交通、低碳交通；加强非机动车道、人行道无障碍建设与管理，全力打造以公共交通+慢行系统为主导，其他方式为补充的交通体系。

（二）中期目标：通达路网+盘活资源。一方面，全力推进通达工程建设。1. 建设环古城河系列隧道，提升姑苏古城内部

通达性。结合环古城道路规模、用地条件等，沿环古城河新增下穿糖坊湾、日规路、庄先湾路、葑门路、青阳路、盘胥路、东汇支路、江宇路等 9 处地下道路。

2. 建设穿越古城河地下隧道，提升古城与姑苏城区之间的通达性。如建设白塔东路东延下穿环城河工程、西北片区平四路接广济路右转地道工程、带城桥路南延隧道工程等。

3. 建设跨越内环快速（包括延伸段）隧道，提升姑苏区与外围城区之间的通达性。如在南环路迎春路口，新建南北向双 2 地道，在东环路杨枝塘路口，新建东西向双 2 地道，在北环路桐泾路口，新建南北向双 4 地道等。

4. 构建姑苏区三个环形快速路网。（1）外环。即南门路—莫邪路—东汇路西汇路—桐泾路—解放路—盘门路—南门路；（2）中环。即新市路—竹辉路—带城桥路—凤凰街—临顿路—白塔东路—白塔西路—东中市—中街路—养育巷—司前街—东大街；（3）内环。即围绕人民路干将东路四角，构建微循环区域，提高乐桥区域的道路通行能力。另一方面，努力盘活现有停车资源。主要围绕经济杠杆与“互联网+”思维，提高现有车位利用效率。首先，建议姑苏区范围内全面推行停车计时收费，同时根据时间、空间的不同，实施差别收费。如高峰时段、日间提高收费标准，夜间相应降低；路面停车位提高标准、地下停车库、立体停车库则降低标准；利用经济杠杆，最大限度发挥现有停车泊位的

作用；其次，利用“互联网+”技术鼓励停车车位“微共享”。即通过互联网平台使停车供需资源得到合理配置。如借鉴广州市出台的《停车场建设和管理规定（草案）》，以共享经济思维，依托手机 APP 或微信平台，解决停车难题，创造共赢的模式。

（三）立足当前：新建新增+共享开放。姑苏公安分局在区委区政府的支持下，牵头各相关职能部门，以配套停车场地与现实停车需求矛盾为重点，从四个方面深挖停车资源，取得初步成效，同时也面临着一定的困难。

1. 大力推进闲置土地开发利用。在土地储备中心支持下，对姑苏区闲置土地进行全面排查，梳理有停车条件的地块，开辟为临时停车场，缓解周边居民及商圈停车难题。先后滚动利用东吴丝织厂、原第三监狱、原长风机电厂、原苏净厂、火车站北广场等闲置土地开发临时停车场所共计 41 处，共增加停车泊位 9820 个，很大程度上缓解了观前商圈、东北街景区、部分老旧新村等重点区域停车难问题。另外排查处姑苏区闲置地块 46 块，正在逐步推进开发。全部开发完成后，预计先后可增加停车泊位 10000 余个，短时间内将大幅度缓解停车供需矛盾。

2. 全面推进立体式智能化停车项目。借鉴先进管理技术，结合实际情况，深度排查建设立体停车泊位资源。经过排查，先期落实人民路大石头巷、养育

巷东弘科技园、西环路劳动路口等 3 块场地作为试点，建成后仅大石头巷地块停车泊位将由原来的 18 个车位，增加到 64 个车位，有效缓解核心区域停车问题。

3. 优化背街小巷交通组织。全面排查姑苏区背街小巷基础条件，对客观有停车需求，宽幅达到 6 米以上的背街小巷，设置单向行驶、交通微循环，完善标志标线，增设停车泊位，并由所属街道收费、规范管理。先后优化了大石头巷、西美巷、叶家弄、王天井巷、西二路等 19 处背街小巷微循环，增加停车泊位 426 个，停车位数量提升约 17%。经排查辖区符合条件的街巷 192 条，已经施划停车泊位的有 50 条，剩余 142 条正在按照计划，逐一勘察，制定组织方案，实施后将全面改善老旧新村停车难与行车难问题。

4. 鼓励私人或单位停车位向社会有偿开放。全面梳理姑苏区沿街企事业单位、小区停车泊位情况，通过上门宣传、政策引导等措施，鼓励沿街单位内部停车泊位，根据自身停车空缺时段，向社会有偿开放。姑苏公安分局率先作出了示范，其他区级机关单位正在全力推进。截止目前，试点的 26 家企事业、机关单位错时开放共计 2560 个停车泊位，赢得了周边居民群众广泛称赞。

城市交通管理是一项复杂的系统工程，必须通过严管严治、整合创新、科学规划等系列措施，进一步弘扬现代文明交通理念，推进城市交通管理精细化、常态化、智能化，才能真正树

立起行车走路的“交通规矩”，才能推动城市道路交通环境质态提升，取得文明城市崭新面貌。

防范化解和妥善处置群体性事件研究

姑苏区司法局 刘皓 戴彬彬

一、辖区近年来存在的可能引发群体性事件的相关隐忧概况

近年来，伴随着区域经济社会的持续发展，社会改革的不断深入、市场经济的升级转型、社会利益格局的变化调整，新问题、新矛盾也不断产生、增多和累积，引发群体性事件的苗头或可能引发群体性事件的隐忧也明显增多，并在一定程度上呈上升趋势。通过相关调研活动，以及从近年来辖区关于社会矛盾纠纷排查情况、区法院关于涉群体性案件收案等情况，我们可以发现辖区涉及可能引发群体性事件的隐患苗头大致有以下几种类型：

（一）涉军产群体性纠纷

1. “西城永捷”商铺投资纠纷。金阊街道“西城永捷”商业广场为涉军地产，于2012年8月开业。2016年5月发生投资人上访事件，共涉及投资人1578名，涉及金额约5.9亿元。因调处难度较大，目前该纠纷仍在协调过程中。

2. **“来客茂” 商铺投资纠纷。**金阊街道“来客茂”商业广场为涉军地产，于2013年1月开业。2015年5月发生投资人上访事件，共涉及投资人752名，涉及金额1.6亿元。目前，“来客茂”商业投资纠纷已基本平稳，在平台监督下按协议按时发放业主本金和利息，未发生群体性聚集事件。

3. **“新苏天地” 商铺投资纠纷。**金阊街道“新苏天地”商业广场为涉军地产，于2011年11月开业。2015年8月发生投资人上访事件，共涉及投资人570名，涉及资金额1.45亿元。目前，协议按照各业主的实际签约时间正常履行。

（二）涉少数民族群体性纠纷

1. **“白玉楼” 租赁纠纷。**2017年底，双塔街道白玉楼出租方许某因故提前终止租赁合同，引起多家商户集体上访维权。涉及维族承租人十户，涉案金额119万元。2018年6月，租赁双方经调解达成协议。

2. **“相王玉器城” 管理权纠纷。**双塔街道“相王玉器城”为涉疆纠纷，始于2014年。2017年10月，玉器城装修施工方上门讨薪，引发群体性纠纷。根本原因为两家管理公司争夺管理权纠纷。该纠纷经多次调解，得到平息。

（三）涉房屋买卖类、租赁类纠纷

有涉万隆、星光耀的相关房屋买卖类案件。从 2018 年至 2019 年 3 月底，区法院已立案审理了苏州市万隆地产有限公司房屋买卖纠纷案件收案 7 件，已全部结案。有涉玉城维业、乐栈公寓、印象城的相关房屋租赁类案件。目前，区法院已受理苏州乐栈公寓酒店管理有限公司房屋租赁案件 1 件，正在审理中；已受理苏州工业园区玉城维业资产管理有限公司财产损害赔偿纠纷案件 11 件，已审结 10 件，受理苏州华成投资有限公司委托经营合同纠纷（即亿象城案件）收案 3 件，已全部审结。

（四）劳资类纠纷

有涉金珑湾大酒店、成泰奥特莱斯案件。近一年来，区法院受理了姑苏区金阊金珑湾大酒店劳务合同纠纷案件 11 件，已全部结案；受理苏州成泰奥特莱斯百货有限公司劳务合同纠纷案件收案 7 件，已全部结案。

（五）公司经营不善引发大规模的债务危机

区法院目前有涉江苏旭日装饰工程有限公司案件收案 12 件，已审结 10 件，未审结 2 件；涉众海融资租赁公司案件，区法院收案 13 件，目前已审结 8 件，其余 5 件正在审理过程中。

（六）涉环资类型案件纠纷

2018 年区法院环资庭新收涉及群体性事件的案件 14 件，目前已全部结案。原告均为湖州市南太湖围网养殖户，因围网拆

除补偿事宜，以江苏省太湖渔政监督支队、江苏省太湖渔业管理委员会办公室为被告提起行政诉讼。

（七）市场关停纠纷

吴门桥街道南门小商品批发市场因重大安全隐患，于 2017 年 9 月 1 日关闭，引发群体性纠纷，涉及商户 200 多户。2017 年 9 月 12 日，经多次调解，全部经营户完成退租手续，市场安全隐患彻底解除。

（八）非法吸收公众存款类纠纷

非法吸收公众存款类纠纷从涉案人数、信访人数、涉案金额等方面，均呈急剧上升漫延趋势，此类案件由于涉案金额大、受害面广、损失大多难以挽回，被害人多采取集体访、极端访、告急访等方式表达诉求，向办案机关施压，如不能及时有效化解该类信访矛盾，极有可能转化为重大社会风险。

二、主要原因分析

姑苏区成立以来，社会政治持续稳定，社会治安形势总体良好，经济社会各项事业全面发展。但是仍然面临企事业单位改制、涉军商业地产涉众维权、非法集资、不良信贷、经济下行等现实压力。伴随区域社会发展，出现的许多新问题、新矛盾，以及历史遗留问题，导致了近些年辖区群体性纠纷的产生。

（一）利益冲突是群体性事件产生的根本原因。利益冲突是人类社会一切冲突的最终根源，也是所有冲突的实质所在。群体性事件作为特殊的社会现象，最根本的原因是一些群体利益受损和心理失衡，群体性案件中当事人的诉求体现的亦是其对自身利益的追求。如劳资纠纷中，主要是因为公司破产或者个体工商户倒闭等，导致雇员获得自身劳动报酬的利益受损，故这类当事人的诉请直接明白，即为要求支付拖欠工资。同时，这类案件往往涉及人员多、波及范围广、社会影响大，如自身利益得不到满足，引发群体性事件的可能性较高。

（二）诉求渠道不畅和矛盾解决机制的缺乏是群体性事件产生的关键原因。现阶段，人民群众的政治意识总是远远大于法律意识，因此，只要一遇到问题，最先考虑的便是由党政机关去解决。但目前，信访制度是构建利益诉求表达机制的重要因素，如市长信箱、寒山闻钟等。然而信访制度本身的优势是倾听民意，促进舆论监督作用，并非快速高效解决社会矛盾。另外，各机构、部门职责不明，政策不稳定不完善，各种关系未能及时理顺，利益冲突普遍且尖锐，处置难度加大，互相推诿，问题长期未能解决必然会导致矛盾升级，若干个矛盾汇集而爆发大规模的群体冲突。

（三）权利意识的增强与不适当膨胀是群体性事件产生的思想根源。近年来，随着我国大众传媒的推广，人们拥有了更多的渠道去获取社会信息，同时伴随着法律知识的普及，大众在维权方面的意识也得到了不断的增强。但是个人主张的权利和利益与法律所保障的标准存在差异，法律效果与社会效果具有一定的冲突性，以致人们偏激地行使自己权利，加上历来各种民怨、“仇富”、“仇官”、“仇不公”等事件和情绪的影响，认为“大闹大解决，小闹小解决”，“法不责众”，从而引发群体性事件，导致社会上的种种不稳定。

三、群体性事件的新趋势和新特点

（一）数量多，规模大。随着经济体制改革的深入进行，新型经营模式的出现，加上民众维权意识的增长，网络信息的公开化，导致许多利益被侵害的受害者自发地组织起来，通过各种方法表达自己的诉求，以至群体性事件出现数量逐渐增长和规模逐渐扩大的趋势。

（二）主体身份多元化，涉及部门行业多。参与群体性事件的人员成分复杂，有各种职业，不同社会身份的人参加。

（三）组织性增强，处置难度加大。群体性事件的参与者越发具有组织性，从参与者自发散漫式的结合，逐渐发展为群体成员分工合作，充分发挥各自优势的团队模式。同时，当事

人的矛盾争议焦点往往也并非政府某一机构或者法院闭门造车就能解决的，通常会涉及到司法和行政机构之间的工作衔接与协调。如万隆案件中涉及市国土资源局、市规划局、姑苏区市场监督管理局；亿象城案件中涉及市住建局的整改通知书。

四、如何防范群体性事件（防范化解群体性事件的成功做法和经验）

（一）成立区级联合工作组，坚持以法治思维为纠纷化解的切入点。由区委政法委牵头，协调区政法部门、相关行政职能部门、街道办事处，以及政府法律顾问团队等，联合成立工作组，协调开展工作，并建立各类信息工作群。始终坚持在重要时点、重要节日开展研判会议，高效决策化解每一起重大社会矛盾纠纷。在每一起纠纷化解中，充分听取法律建议，始终坚持按照法律程序处理每一起重大社会矛盾纠纷，做到化解好纠纷，坚持不留隐患，不人为制造派生性的纠纷。

（二）坚持属地管理，坚持以协商为重大群体性纠纷化解的主要形式。高度重视排查发现的每一个重大的群体纠纷，坚持在一线接待、一线化解、一线解决。始终把群众利益放在纠纷化解的第一位，充分让群众的利益在合理的范围内得到应有的保障。涉及重要时点、重要问题，坚持广泛听取群众意见诉求，组织各方沟通协商，在协商中求同存异，照顾各方利益，

促使各利益攸关方能从社会稳定发展的大局出发，认真审视矛盾、问题与不足，用最科学与可行的方式化解争议，实现矛盾纠纷的平稳可控。坚持保障群众的底线利益，在解决群体性纠纷过程中，充分考虑群众的底线利益，充分考虑群众的法律素养不足、对法律的理解不到位等因素，有侧重地开展协商化解工作。在化解群体性纠纷的过程中，维护好第三方的利益本身也是维护社会稳定的一部分。在西城永捷、来客茂的纠纷中，就存在商场内的租户、建筑商的工程款等问题，如这些第三方的利益得不到基本的维护，那么纠纷从根本上的化解就会举步维艰。

（三）建立舆论监督与信息發布机制，注重各类数据的收集、整理、分析与研判。在群体性纠纷化解过程中，统一信访、调解、维稳三个方面的工作口径，实现了意识一致、步调协调、方向明确。舆论监督与信息發布机制的建立，树立“官方信息發布”的权威性，为开展群体性中的群众工作，打基础、筑篱笆、树信心。主动向群众发声，在每一个重要的时段、重要的节点，定期与不定期地向群众发布纠纷化解进展情况，及时阻止各种不实、扭曲、片面信息的传播，多渠道、多形式与群众保持互动，掌握群体的舆论动态，让真相与事实成为主要话题，让传播真相、引导舆论、建立互信成为群体性纠纷化解中的工

作常态。逐步树立群众解决问题的信心，紧紧把握解决问题的核心方向。充分收集群体性纠纷中的各类重要数据，专人整理形成纠纷分析报告，并从中找出各种数据间的关联性并加以运用。在双塔玉器城、娄门皮革城、新苏天地、来客茂、西城永捷等群体性纠纷化解的过程中，及时收集、整理来访群众的相关资料，对其协议、诉求、疾病情况进行系统的归类，及时分析并加以分类，把愿意协商解决的、愿意拍卖解决问题的、不愿意通过正常途径解决问题的等多种情况记录在案，定期对纠纷中的群体诉求及群体心理状态开展评估，以便为纠纷化解提供更加科学的决策依据。坚持纠纷化解过程中的大数据思维，坚持用数据说话，对每一个群体性中的各类数据都给与充分地重视，力保数据全面、归类准确、分析到位、决策高效。

（四）建立电话访问、入户走访、律师值班、专家咨询、专项培训等工作制度，做好重点人员的稳控工作。对群体性纠纷中的意见领袖与重点人员，及时了解掌握其疾病状况、家庭关系、心理状态、社会交往等信息，逐一开展沟通、建立互动。与每一名群众代表，都开展一对一的沟通工作。定期与群众代表开展电话沟通或当面会谈，通过群众代表了解与观察群体的舆情状况、诉求变化。让群众代表传递理性的声音，让群众代表发挥积极的作用，并充分理解与信任群众代表，让他们成为

解决群体性纠纷的关键纽带。对重点人员等不稳定的因素，给与充分的理解与关注，通过适当的方式与他们开展对话，听取群众中的不同意见与诉求。制定各种突发情况的应急预案，力争做到有备无患、防微杜渐。不定期做好电话访问工作，并把群体的诉求变化、即时的情绪状态记录在案。在新苏天地群体性纠纷化解过程中，开展了 5 次大规模的电话访谈工作，充分对群体的诉求进行了排摸，通过五千多次的电话沟通与释疑解惑，最终实现了各方诉求的基本同意并达成谅解与共识，平稳、有序地推动了矛盾纠纷的化解。在来客茂纠纷化解过程中，通过对群体的电话访谈，及时记录了群体的心理状态变化，准确预报了一起群体性事件，有效地防止了纠纷进一步激化。在特殊时点、重要节日，根据实际情况组织开展入户走访工作，面对面地告知纠纷化解进展，当面进行说服教育。在新苏天地纠纷处理过程中，群众孙某带了汽油瓶进入纠纷现场，经了解其为癌症患者，情绪异常地激动，经工作人员劝说矛盾得以缓和。为此，工作人员连续三次夜访家住太湖边的孙某，通过侧夜长谈、纾困解难等多种形式，让其充分地感受到政府对其当下处境的理解与关心，并协调各方积极解决其实际困难，有效地防止了纠纷激化。定期在纠纷现场安排律师专项值班，从第三方的角度解读纠纷中的相关法律问题。对群体性纠纷中出现的专

业问题，及时邀请医生、财务、环保、金融等行业专家，开展专项研讨。开展一线工作人员专项培训工作，重点提升其“听”与“说”的能力，要“听”到群众来访的具体诉求、个体情绪、事件认知，要“说”出纠纷的事实、涉及的法律、处理的进展。充分让每一次接访，都成为纠纷化解的宣传窗口，成为纠纷化解工作的重要工具。

（五）引进社会组织，层次多方位地开展社会矛盾纠纷化解工作。认真做好区、街、站三级公共法律服务实体平台建设，始终把社会矛盾纠纷化解等服务功能作为平台建设的一项重要内容，充分利用“12348”热线、“享法姑苏”微信公众号、“村（社区）法润民生微信群”等新媒体，有效提供纠纷化解的公共法律服务。同时，注重涉及纠纷化解等公共法律服务项目的开发与推广，将涉及纠纷化解等公共法律服务以项目化方式，交由社会组织和律师事务所等第三方机构承接，满足新时代居民多样化、个性化、多层次的纠纷化解的法律服务需求。解决基层政府工作痛点难点的项目。开展“山塘片区征收项目家事纠纷化解法律服务”和“平江老宅腾迁移动法律服务站”项目，探索街道片区征收工作中继承、分家析产等家事纠纷的非对抗性解决方式，预估受益居民1850户。“拙政园片区律师驻队法律服务”项目通过律师参与城管综合执法活动的方式，

旨在规范综合执法部门行政执法行为，提供风险防范，并形成理论调研成果。“山塘片区征收项目家事纠纷化解法律服务”项目的律师团队为辖区征收项目量体裁衣，通过个案分析、风险评估、方案拟定、协助调解、协议审查、监督履行等标准化步骤，有效化解古城区搬迁征收中引发的家事类纠纷。围绕社会矛盾纠纷突出领域的项目。开展“西城永捷投资纠纷调解工作室”项目，针对多年悬而未决的西城永捷军产投资纠纷，探索律师参与重大矛盾纠纷化解的机制，取得了较好的效果。“平江新城物业纠纷化解工作室”项目，通过组建平江新城物业调解工作室，目标是降低区域内物业纠纷发生率。

五、对策和建议。

（一）及时完善政府处理群体性事件的相关法律法规。现阶段在对群体性事件的处理工作中，国家已制定了相关的法律法规，如《人民警察法》、《集会游行示威法戒严法》、《人民警察使用警械和武器条例》、《治安管理处罚法》、《公安机关处置群体性治安事件规定》等，这些法律法规都对群体性事件的具体情况做出了相应的规定，但总体来看仍不够完善。因此，目前仍要不断完善相应的法律法规体系，以此来确保政府机关在处置群体性事件的工作过程中体现出更高的周密性、规范性、程序性和法律性。

(二) 坚持以预防为主、调解为先。首先，**建立完善的预警防范机制**。政府部门要加强对各类事件的风险评估工作，特别是在重大决策的推出，改革措施的落实和重大项目的推进等过程中要做出准确的风险评估，并对可能出现的风险做出提前预警，以此来进行积极的防范和规避。同时，司法机关在收立案环节应加强对个案特别是系列案件的风险评估工作，对可能出现群体性事件的风险做出提前预警，在审理案件阶段要及时把握了解当事人的情绪和心理，防止事态失控。其次，**建立完善的利益引导机制**。通过利益引导机制来教育人民群众能够正确看待目前存在的社会利益分化现象，从而帮助大众在个人利益与集体利益面前，在局部利益与整体利益面前，在当前利益与长远利益面前寻找到协调的平衡点。要建立起利益调节机制，国家和政府要通过制定合理的经济调控措施，如制定合理的税收政策，以此来缩小社会群体之间的贫富差距，实现对利益格局的调整和分配，进而减小不同社会群体之间因利益分配不同而产生的不公平感。第三，**建立健全诉求表达机制，完善信访制度**。矛盾出现之后，如果诉求渠道不畅通，不满情绪就会积蓄，受到偶然因素的“导火索”的催化，很容易导致群体性事件的发生。而法律是保证人民群众利益诉求通道畅通的必要手段，因此，司法部门在社会群体利益调整过程中，要发挥出重

要的作用，不仅要充分保护利益受损害主体，也要严苛惩罚采用不当手段获取利益和通过违法途径获取利益的主体。同时，要使信访制度真正做到畅通人民群众的利益诉求通道，就必须对人民群众的上访意见认真对待，对人民群众所持有的问题耐心的进行解答，以此来建立和完善以基层政府为代表的政府机关部门与公众之间的沟通机制，进而保证边缘群体和弱势群体能够最大程度地将利益诉求呈现在政府部门的面前。如万隆案件中，对于当事人在寒山闻钟中就诉讼期限提出质疑一事，区法院依法及时作出回应，与当事人沟通安抚其情绪。**第四，注重民生，关怀弱势群体。**这是预防群体性事件的经常性工作，特别是对弱势群体要给予更多的社会关怀，采取多种能有效缓解其困难的政策，让他们分享社会发展的成果，体会社会的温暖。如成泰奥特莱斯劳务合同纠纷案件中，劳务提供者作为弱势群体，为了解决其要劳务费的问题，区法院积极开展调解工作，及时与当事人沟通，释明判决和调解的区别，在保障劳务者的合法权益情况下，尽快将该类案件调解结案并移送至执行阶段。

（三）群体性事件发生后应妥善处理，将负面影响降低到最低限度。坚持依法处理原则。从群体性事件来看，许多事件常常涉及各方面的问题，因此在处理过程不能感情用事，不能

违背原则给予承诺。要按照党与国家相关的方针政策进行指导，依据法律解决问题。坚持信息公开原则。包括坚持政府信息公开和司法公开，应当以公开为原则，不公开为例外，确保当事人能够随时便捷地了解纠纷、调解过程相关的信息，了解相关行政、司法机构处理问题的进程及结果。

（四）注重法治宣传教育，提升居民法律素养。在法治宣传教育中做到与时俱进，贴近群众，打造群众喜闻乐见的法治文化品牌，通过提升居民法律素养，减少矛盾纠纷的发生率，使更多的群众树立依法维权意识，实现群体性纠纷的源头防范。

报送：市委政法委，区委、区政府

中共苏州市姑苏区委政法委员会办公室编印
