如何防范基层矛盾纠纷引发公共安全风险

□ 吕红娟

随着我国经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，以及外部环境复杂多变，我国面临的风险挑战上升，一些地方社会矛盾纠纷增多，个体性矛盾纠纷导致的公共安全事件时有发生，影响群众安全感。围绕建设更高水平的平安中国的目标，加快推进社会治理现代化，加强矛盾纠纷防范化解，将公共安全风险隐患及时解决在基层，防止上行外溢、升级激化，对于维护公共安全、确保大局稳定，具有重要的现实意义。

健全公共安全风险预测预警预防机制

社会在矛盾运动中前进，风险无时无刻不在。安全稳定是相对的，安全中含有不安全的隐患，稳定中含有不稳定的因素。公共安全防范工作需要树立底线思维，加强预测预警预防，牢牢把握主动权。

由矛盾纠纷引发的公共安全事件往往具有突发性和高烈度。从一般矛盾纠纷到公共安全风险的演化规律来看，这类事件的发生不是偶然的，是矛盾纠纷累积到一定程度激化的结果。守紧矛盾风险的源头关、监测关、管控关，建立健全科学的公共安全预测预警预防机制是应对公共安全风险的关键。其一，建立健全矛盾纠纷信息搜集、分析、共享和公共安全风险预测机制。信访部门、网信部门、业务主管部门、街道社区网格、企事业单位等要保持高度敏锐性，广开信息来源，延伸工作触角，保持渠道畅通，及时掌握社情民意。分类搜集基层社会矛盾纠纷信息，及时在各工作层面共享，定期分析研判，精准预测可能衍生的公共安全风险。要重点关注容易激化、引发公共安全风险的苗头性、倾向性的个体性矛盾纠纷和利益诉求问题，根据历史经验教训预测其公共安全风险走势。其二，建立健全公共安全风险动态监测预警机制。充分运用大数据、人工智能等科技手段，加强对基层公共安全风险的监测、排查、评估和预警。密切关注各种矛盾纠纷的动态和焦点，对易“爆燃”的问题及时发出预警信号，标明风险等级、概率。预警信息要点对点发送给属地党政领导、矛盾纠纷主管单位责任人以及公共安全部门，并提示相关工作建议。其三，建立健全基层公共安全风险预防机制。以党建为统领，以群众工作为基础，综合运用行政、法律、经济、教育等手段预防矛盾风险。借鉴北京“街道吹哨、部门报到”的做法，建立快速反应机制，明确分工，加强协作，接“警”即办，实施有效预防措施，防止普通矛盾纠纷发展为公共安全风险。对特殊的矛盾纠纷，要组织会诊会商，多管齐下，特事特办，防止久拖不决、事态升级。建立公共安全风险预防跟踪督办、挂牌督办制度，明确各部门、单位及人员的责任，把预防措施落到实处，避免出现“谁都应该管、但谁都不管”的情况。

筑牢基层矛盾纠纷化解防线

基层矛盾纠纷量大面广，表现出复杂性和多元化特征。如果缺乏处理新形势下人民内部矛盾的有效机制，特别是利益表达渠道单一、矛盾化解机制缺失，就容易造成矛盾激化甚至形成极端化事件。为此，要坚持和发展新时代“枫桥经验”，进一步畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”工作体系。

针对当前基层工作的短板弱项，必须进一步完善基层矛盾化解机制，坚持多元共治理念，筑牢矛盾纠纷化解防线。其一，充分发挥基层党组织和党员干部在基层治理中的重要作用。有的基层党组织战斗力、凝聚力弱，在群众中缺乏公信力，缺乏应对矛盾风险的能力。有的基层干部对群众的切身利益问题反应慢，当矛盾出现时既不积极化解，也不及时报告，以致“小事拖大、大事拖炸”。因此，必须加强基层党组织建设，充分发挥其战斗堡垒作用，推动基层干部主动担负起化解矛盾、解决问题的重要职责。将政治素质硬、业务能力强的干部充实到行政调解组织队伍。加强基层干部法治教育，帮助他们尊法学法懂法用法，站在公平公正的立场上依法处理矛盾纠纷，尽职尽责解决好群众的问题，防止因工作偏差导致矛盾纠纷激化。其二，充分发挥人民调解机制在基层矛盾纠纷化解中的基础性作用。日常生活中，一些矛盾纠纷走司法程序，往往耗费较多精力和社会资源。人民调解将调解触角延伸到社会治理末梢，通过说服疏导等方法，在平等协商的基础上化解矛盾，节约当事人精力和社会资源，实现小事不出村（居）、大事不出镇（街），矛盾不上交的治理目标，是解决社会矛盾纠纷的重要途径，也是维护社会和谐稳定“第一道防线”。要设立人民调解专家库，重视社会力量的作用，动员各类社会组织、志愿者、乡贤等参与矛盾纠纷化解，加强人民调解组织的规范化和专业化建设，扩大人民调解工作覆盖面，健全完善人民调解与行政调解、司法调解的互相衔接配合的“大调解”工作体系。其三，推动基层矛盾化解法治化。整合公共法律服务资源，加大基层法律服务供给，满足群众对矛盾纠纷化解的法律需要。下沉司法资源，加强司法调解力度，从源头上预防和减少诉讼案件及涉诉信访发生。通过巡回法庭“送法下乡”，法官下乡镇、进社区，开通法律援助绿色通道等活动，为基层群众提供法律宣传和矛盾调解法律建议等，使执法为民、维护公平正义的执法理念真正落到实处。

加强民生保障和社会救助机制建设

民生是人民幸福之基、社会和谐之本。做好保障和改善民生工作，事关群众福祉和社会和谐稳定。基层一些社会矛盾纠纷是因为群众合法利益不能得到满足而引发的，根本上反映了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。

当前复杂形势下，必须扎实做好“六保”工作、落实“六稳”任务，统筹推进社会事业发展，加大民生领域投入力度，不断增强公共服务能力，以此减少社会矛盾纠纷，更好防范公共安全风险。其一，把改善民生作为政府的基本职能、最大的执政政绩。坚持以人民为中心的发展思想，多谋民生之利、多解民生之忧。在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展，全力增强人民群众获得感幸福感安全感。其二，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设。不断提高公共服务共建能力和共享水平，织密扎牢托底的民生“保障网”。保障群众基本生活，防止因疫情影响、经济下行、收入减少、下岗失业激化矛盾。改善低收入群体特别是困难群体的生存状态。完善社会救助机制，对因疾病、失业、家庭变故等生活困难的群众予以重点关爱帮扶，通过社会救助等途径为他们排忧解难。其三，积极落实好农业、住房、医疗、养老等方面各项惠民政策。坚持公开、公平、公正原则，及时做好政策宣传，加大政策落实问题督查督办力度，维护广大群众的正当合法权益，避免因为政策执行不到位、走样变形引发群众不满，造成矛盾纠纷，影响社会稳定。真正实现靠落实政策取信于民，抓落实政策稳定人心，用落实政策化解矛盾。

构建基层社会心理服务体系

在矛盾纠纷发展过程中，如果当事人微小的心理障碍或激愤怨恨情绪没有得到及时有效的疏解，很有可能会出现情绪危机、心理失衡，产生危害公共安全的想法和行为。社会心理服务体系建设是社会治理的重要举措。党的十九大提出，加强社会心理服务体系建设，塑造社会成员的健康人格，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。党的十九届四中全会要求，完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制，健全社会心理服务体系和危机干预机制。

社会心理服务体系建设作为一种柔性化治理的手段，重在依心而治，通过对社会各类矛盾纠纷主体的心理干预、疏导、培育，达到抚慰情绪、化解矛盾、降低风险的目的。要尽快改变我国基层心理服务能力弱的状况，充分发挥社会心理服务体系在防范化解矛盾纠纷中的独特作用。其一，搭建多种形式的心理咨询平台。依托医疗机构、社会机构、12320热线等，通过面对面咨询、网络咨询、心理援助热线等形式，为公众提供便捷高效的心理健康咨询、心理疏导、危机干预、转介转诊等服务。其二，加强对高危人员的心理服务。对因受矛盾纠纷影响而心理上出现苗头性问题的人员，基层心理服务机构要与基层组织密切衔接配合，重点普及心理健康知识，及时进行心理疏导，引导他们调适身心，消除心理障碍。对因矛盾纠纷产生严重心理危机和发生异常社会行为，特别是流露报复社会想法的人员，要及时进行心理危机干预，给予心理治疗，帮助其消除心理危机，化解极端情绪，防止极端行为发生。其三，加强基层心理危机干预服务队伍建设。组建专业化的心理危机干预队伍，发挥专业心理咨询师的重要作用，同时鼓励社会组织、社会工作者等积极参与心理健康服务，形成强大合力。不断创新基层心理健康服务制度机制，提升心理干预疏导质量，实现专业化的心理服务与矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制深度融合。

政策与治理

提升爱国卫生运动的整体效能

□ 徐水源

观察台

新冠肺炎疫情发生以来，习近平总书记就开展爱国卫生运动作出了一系列的重要指示和论述，多次强调开展爱国卫生运动的重大意义，把这项工作提到了前所未有的高度并寄予厚望。习近平总书记的重要论述，深刻阐述了新时代爱国卫生运动的重要地位和作用，揭示了新时代爱国卫生运动的丰富内涵和有效路径，为创新发展新时代爱国卫生运动指明了方向，提供了根本遵循。

加快实现爱国卫生运动的“四个转变”。习近平总书记在参加十三届人大三次会议湖北代表团审议时要求，深入开展爱国卫生运动，着力从体制机制层面理顺关系、强化责任。为此，创新爱国卫生工作体制机制，加快实现爱国卫生运动的“四个转变”，以适应新时代卫生健康事业发展的需要，推动健康中国战略的顺利实施。

第一，工作内容从环境卫生治理向全面社会健康管理转变。要着眼于解决好关系人民健康的全局性、长期性问题，树立大卫生、大健康理念，推动爱国卫生运动从偏重环境卫生治理向全面社会健康管理转变，进一步丰富新时代爱国卫生工作内涵，以适应新时代卫生健康事业的发展要求。

第二，工作方式从运动化向常态化转变。传统的以行政手段动员为主、运动化的爱国卫生运动工作方式已不适应新时代的要求，要把开展爱国卫生运动变成一项常态化的工作，形成符合国情、贴近群众、具有时代特点的发展模式，激发新时代爱国卫生运动的内生动力。

第三，工作模式从粗放式管理向精细化管理转变。要加强各级爱国卫生运动组织建设，健全爱国卫生工作机构网络和人员队伍，加快实现爱国卫生工作规范化、科学化、法治化管理，推进实施目标管理和责任制考核，不断提升爱国卫生工作质量和服务管理水平。

第四，工作载体从评选国家卫生城市向创建健康城市提质升级转变。按照以人的城镇化为核心的新型城镇化发展要求，把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节，深入开展健康城市创建活动，打造国家卫生城市升级版。

着力提升爱国卫生运动的治理能力。与新时代新要求相比，当前爱国卫生工作依然存在统筹协调功能发挥不充分、法治建设滞后、社会知晓和参与不足、基层能力弱化等问题，要着眼于“四个更加注重”，提升爱国卫生工作治理能力。

第一，更加注重预防为主。出门佩戴口罩、垃圾分类投放、推广分餐公筷、看病网上预约等，正在悄然成为良好社会风尚。这些健康文明的做法要推广开来、坚持下去。要充分发挥爱国卫生运动组织密、联系广、群众基础深厚的独特优势，在全社会大力落实预防为主的工作方针，切实加强健康教育和健康促进，大力倡导文明健康、绿色环保的生活方式。定期开展城乡环境卫生状况整治，从源头上预防疾病的发生。

第二，更加注重社会参与。推动大健康理念进社区、进农村、进学校、进企业、进单位、进医院，提高社会各方面爱国卫生运动的参与程度。鼓励民间资本参与卫生健康服务，通过政府购买服务等方式，支持和引导社会组织、企事业单位和个人等社会力量积极参与爱国卫生工作，进一步强化专业防控和群众参与的密切配合，做到疾病群防群治。

第三，更加注重依法治理。要认真总结爱国卫生运动开展60多年以来，特别是在抗击新冠肺炎疫情斗争中的实践经验，将符合法治精神和要求、行之有效的政策措施和经验做法上升为法律层面的制度安排，为深化爱国卫生运动发展提供法治保障。同时，要着眼于全方位、全人群，加大卫生健康相关法律法规和规章的宣传力度，尤其是强化爱国卫生工作人员法治意识，提升其依法行政水平和依法办事能力。

第四，更加注重统筹协调。各级党委政府要将爱国卫生工作摆上重要议事日程，切实加强组织领导，定期研究解决重大问题，推动爱国卫生运动管理体制机制创新。当前爱国卫生运动和健康中国行动都是实施健康中国战略的重要组成部分和重要抓手。一方面，要紧紧围绕健康中国建设目标，完善党和政府统一领导体制，加强爱国卫生运动和健康中国行动的政策衔接、内容对接，使之相辅相成、相互补充，形成合力。另一方面，要继承和发扬爱国卫生运动优良传统，认真总结爱国卫生运动的实践经验，特别是要总结好新冠肺炎疫情防控斗争经验，进一步发挥好群众工作的政治优势和组织优势，提升新时代爱国卫生运动的整体效能。

精准把握产业扶贫和乡村产业振兴的衔接点

□ 李海鸣

2020年中央一号文件指出，巩固脱贫成果防止返贫，要强化产业扶贫、就业扶贫，研究制定脱贫攻坚与实施乡村振兴战略有机衔接的意见。脱贫攻坚没有产业基础是不牢固的、不持续的。产业振兴是一个长期的过程，巩固脱贫成果也是一个长期的任务。因此，必须根据阶段性的任务变化，及时转变工作思路，精准把握扶贫产业和乡村产业振兴的衔接点，统筹谋划，在巩固和扩大脱贫攻坚成果的基础上，更好地推进乡村振兴。

接续产业发展良好环境，促进产业扶贫到振兴的有效衔接。在产业扶贫的过程中，各地出台了一系列促进扶贫产业发展的政策措施，形成了各具特色的好的工作机制，为扶贫产业发展营造了良好环境。推进产业扶贫和乡村产业振兴有效衔接，应以这些成效为基础，根据各地产业发展的实际情况，结合产业兴旺的要求，进行有效衔接。一是做好产业规划衔接。将在脱贫攻坚中发挥良好作用的扶贫产业纳入到乡村产业振兴规划或实施方案中，衔接好土地利用、产业结构调整、生态环境保护规划、城乡建设规划等专业规划，并与当地主导产业规划、乡村发展规划等有机结合。同时，应结合当地实际，致力于产业兴旺的目标，将零散的产业扶贫项目转移到区域内具有比较优势的特色产业的培育和发展上来，不断地推进各类要素与当地企业对接、产品与市场对接，推动产业扶贫转向产业兴旺。二是做好产业政策衔接。要系统地对现有产业扶贫政策进行全面梳理和科学评估，探索将现行产业扶贫政策转化为促进乡村产业振兴的政策条件。政策支持的重点要从生产的种养环节逐渐转移到加工、销售、品牌建立、产业融合等环节，政策支持的主体要从对农户的支持扩大到职业农民、家庭农场、合作社、龙头企业等新型经营主体，政策支持的形式要从特惠向普惠转型，政策支持的资金要从主要以财政资金支持为主逐步转为以市场资金为主财政资金为辅。三是做好体制机制衔接。借鉴产业扶贫形成的领导体制和工作机制，调整优化乡村产业振兴的体制机制，指导贫困地区逐步将工作重心由产业扶贫转移到产业振兴上来。推动乡村产业振兴统筹协调机制的建立，提高涉及产业振兴的财政、土地、科技、人才、金融等工作协同性，促进产业振兴的要素供给。

强化产业发展的基础条件，补齐产业扶贫到振兴的发展短板。传统的种养业态可以依靠自然条件生产，组织简单，要素支撑也相对原始。但新时代实现乡村产业振兴、推动农业农村现代化离不开一系列基础条件的支撑，必须强化产业发展的基础条件。一是强化农村基础设施建设的提挡升级。在加强农村水利、道路、电力、通信、供水以及垃圾处理等基础设施的同时，应契合乡村在发展产业上的需求，对原有的基础设施进行提挡升级。不断强化智慧农业、物流网络、质量安全追溯体系、旅游集散中心、物联网等“农业+”产业的基础设施建设。二是破除农村产业发展的制度性障碍。农村产业振兴必定伴随着农业的产业形态、经营模式、产业组织类型等的深刻变化，涉及农地流转和规模经营、农地非农使用以及土地承包主体和经营主体的分离等问题，而这些变化和问题都会与农村土地制度发生直接关联，都必须处理好农村产业发展需要与农村土地制度之间的关系，需要进行制度创新，在制度上扫清障碍。三是强化金融、人才、科技等政策供给，促进城乡要素双向流动，推动城乡融合发展。

转换产业发展的方向和重心，实现产业扶贫到产业振兴质的提升。很多贫困地区为能实现尽快脱贫的目标，在扶贫产业的选择上往往侧重于就业门槛低、短期增收效果明显的种养以及手工业等传统产业，虽然取得了较好的成效，但由于这些产业普遍呈现规模小、产业链条短、抗风险能力弱等特点，因此存在低质量脱贫和短期化产业扶贫等隐患，乡村产业兴旺的基础不牢。要实现乡村产业振兴必须转换产业发展的方向和重心，在长效和提质上下功夫。一是通过推动农业科技创新和发展多种形式的适度规模经营，推进农业高效化、绿色化、集约化、品牌化，转变农业发展导向，促进农业由增产转向提质，提高农业的现代化水平和产业化经营能力，提升农业市场竞争力。二是充分利用本地区资源优势、已有产业现状、潜在市场空间等壮大特色优势产业，加大对特色农产品精深加工的扶持，注重产销对接和产业发展的支持服务，提升农村产业可持续发展能力。三是推动一、二、三产业融合发展，不断优化产业结构，促进农业与旅游、电商、休闲、康养等产业深度融合，丰富农业新业态，延长农业产业链、价值链，提高产品附加值，提升农村产业发展水平。四是促进小农户和现代农业发展有机衔接，培育新型农业经营主体，提升小农生产经营组织化程度，构建现代农业经营体系。

创新完善利益联结机制，夯实产业扶贫到振兴的主体利益。稳定有效的利益联结机制，在产业扶贫中不仅起到了确保贫困户增收脱贫的作用，而且对扶贫产业的发展也能起到“稳定器”的作用。在推进乡村产业振兴的过程中，伴随着产业融合和现代农业经营体系的构建，产业业态、经营模式以及参与主体更趋复杂化，稳定有效的利益联结机制在保障农户及参与各方的利益，规避道德风险和逆向选择，促进产业平稳兴旺发展中将发挥更为重要的作用。一是巩固和完善产业扶贫过程中形成的各种稳定有效紧密的利益联结机制，让原有的各种“+贫困户”模式升级为“+农户”模式。二是不断提高广大农户参与产业融合、嵌入产业链条之中的能力，提升广大农户参与产业融合、嵌入产业链条的条件，使得各参与方都成为产业融合、产业链条拉长拉粗的受益共享者，确保利益联结机制的稳定有效。三是充分发挥好市场和政府在利益联结机制构建中的作用。在产品或要素定价等领域充分发挥好市场机制的作用。同时，提过提高农户组织化程度，增强农户在市场机制下的谈判能力。政府应通过政策、资金倾斜等方式对带动农户增收效果明显的龙头企业等新型经营主体进行支持，降低农户参与经营的成本和风险，稳定利益联结机制。四是强化农村诚信体系建设，培养利益联结各主体的诚信意识，加强利益联结各方的权益保护，运用法律手段营造良好履约环境。同时，引导新型农业经营主体增强社会责任意识，努力形成合理有效利益联结机制的内生动力和外在压力机制。

基层治理