



信访超市办事大厅。(镇海信访局 提供)

“最多跑一地” 镇海信访经验 何以“跑”向全省？ ——来自“信访超市”的调查报告

记者 王珏 通讯员 肖锋 镇海区委报道组 倪寅初

知屋漏者在宇下，知政失者在草野。信访是反映社情民意的晴雨表。基层的“小事”，构成国家、社会的“大事”。群众来信来访，反映的是社会转型期遇到的问题；化解矛盾，表现的是政府部门的态度与能力。

在镇海，从“联合接访”到“访调对接”，再到“访诉调融合”的“信访超市”，历经8年实践，以矛盾调解、诉讼服务、法律援助、劳动仲裁、信访调处“五位一体”为特色，实现群众信访“最多跑一地”，成为“枫桥经验”在镇

海落地再升级。目前全区信访总量持续位居全省后10位，成为全省首批无信访积案县（市、区），也是全市唯一获得全国信访工作先进荣誉称号的县（市、区）。今年3月，全省信访重点工作推进会指出，镇海“信访超市”“最多跑一地”改革经验可通过多种形式在全省信访重点县域复制并推广。今年我市也将全面推广“镇海模式”，力争上半年各区县（市）实现“矛调中心”（信访超市）运行机制建设全覆盖，在年底前建成实体化运行平台。

镇海经验从何而来？ 8年探索不断优化信访生态

镇海区信访局资料室里，摆放着一张泛黄的照片。5人合影背景是位于招宝山街道城河东路389号一栋小楼，一旁挂着重有“镇海区委社会矛盾联合调处中心”字样的牌匾。“这是8年前，在矛调中心成立仪式上拍摄的。”镇海区信访局办公室主任肖锋说，这就是“信访超市”的起点。

彼时，正值镇海区城市化全面推进阶段，信访量居高不下。群众遇到问题总是四处奔走，但有些问题涉及多个部门，单找任何一家都不能及时解决问题。百姓诉求渠道“梗阻”，导致矛盾上行。2011年3月，镇海区在全省率先成立矛调中心，将信访、司法、维稳三个化解社会矛盾的平台进行整合，探索联合接访工作。一般矛盾及时分流至相应单位和部门调处，重大群体性矛盾组织各部门联合接访、统一协调处置，提高矛盾调处的效率。2013年5月，通过矛调中心协调，庄市街道的龚师傅结束了持续3年的上访历程，就工伤医疗费纠纷与物流公司达成和解。而这次协调化

解时间仅用了10天。

“在探索社会矛盾联合调处机制道路上，镇海不仅起步较早，顺应形势大胆创新。”肖锋介绍，运行至2015年，镇海区借助行政中心搬迁的契机，将区矛调中心改造提升为多元化解中心。在原有基础上新增人民调解、法律服务等区块，在全国率先推动“访调对接”工作。

为让办事群众少跑腿，2017年10月，“信访超市”又把法院诉讼服务引入中心常驻，将中心重新整合划分为矛盾调解、诉讼服务、法律援助、劳动仲裁、信访调处五大功能区块，彻底解决了诉访分离后群众在信访部门和政法机关之间来回跑的问题。矛盾纠纷解决“最多跑一地”，镇海“五位一体”“访诉调融合”的信访品牌特色逐渐形成。

多元化解中心“一站式”服务模式，被当地市民形象称为“信访超市”。尤其是群众遇到问题需要通过法律途径解决时，中心可直接组织庭前司法调解或邀请资深调解员调解，调解不成的可立案并速裁，避免群众多方奔走。

信访超市为何出众？ “一站式”服务解群众“千千结”

信访超市长什么样？办事大厅分五大功能区块，设有20多个开放式接访窗口，有20多个部门入驻。每个窗口都挂着醒目的牌子名称，办事群众按需“对牌入座”。全区所有机关部门一站式联合接待，实现“只受理不办理”向“受办一体”转变，“一元化解”向“多元化解”转变，避免群众越级跑、多头跑和重复跑。去年，信访超市接待群众9684人次，其中联合调处3868人次，初次信访化解率达96.1%。

信访超市如何运作？笔者了解到，这里采取“重点部门集中常驻、一般部门轮换入驻、涉事部门随叫随到”三种形式，实现机关部门联合调处全覆盖。例如，每年小学招生政策发布时，教育方面的信访群众较多，教育局便会入驻中心接访。对于涉及多个部门的信访，则马上组织联动联办。做到一般性矛盾纠纷当场调处回复，需要跨部门协调的7日内答复，重大、疑难、复杂事项回复时间最多不超过30日。

信访超市与平常的信访有何不同？“以往群众信访是由信访部门接待后派单，然后分流到事权部门处理，不仅时间长，还容易造成部门推诿扯皮的现象，一些原本‘轻小易’的矛盾，极易演变成‘老大难’。”镇海区信访局副局长、信访超市负责人余春坤说，在信访超市，打破信访件在职能部门间流转的空间阻隔和职责壁垒，将化解矛盾贯穿始终。

针对涉诉类信访矛盾事项，信访超市先依据法律、法规、政策就地进行调整，调解不成的则导入诉讼程序办理。在原有劳动仲裁庭基础上，今年2月“信访超市”在全省首创引入法院速裁庭，简易案件直接就地开庭。去年，信访超市调解涉法涉诉信访522件，成功化解516件，调解成

功率98.9%。

除信访超市外，镇海区还搭建信访服务“网上商城”，群众在家“点点手指”也能解决问题。依托区12345中心，将信、访等传统渠道和网络、电话、微博、微信、网络问政等新媒体渠道全部整合，实现“线上一号对外、一网流转；线下无缝对接、一揽子调处”。

镇海还依托超市内困难帮扶、心理咨询等功能室，“访诉调”融合的矛盾纠纷解决途径与心理辅导、救济安抚等职能联动，实现一揽子调处。“信访超市这种矛盾纠纷大融合、大联动、大调处机制在全省乃至全国都走在前列。”省委改革办副主任谢小云认为，信访超市是浙江省“最多跑一次”改革在信访领域的积极探索。

巧解疙瘩底气何来？ “金字塔”格局将矛盾化解在基层

来自全国各地的考察团一拨接一拨，在感慨“信访超市”高效率的同时，也很是惊奇：矛盾纠纷调处素有“宜散不宜聚”原则，镇海把矛盾纠纷集中到一个地方来解，底气何在？

“‘信访超市’的基底是全区700多个网格、四级矛盾调处体系和覆盖全区的各类矛盾调处社会组织。”镇海区信访局局长房驯骏认为，镇海不断健全和完善矛盾纠纷多元化解体系是底气，“网格化源头排查和防控，以及信访代办机制，保证了信访超市成为解决问题的地方，而非‘闹事之所’”。

区中心为“塔尖”，镇（街道）调委会为“塔身”，村（社区）调委会为“塔基”，基层网格为“台基”的四级调处体系，镇海搭建起矛盾纠纷化解大“金字塔”体系使绝大部分问题解决在基层。

所谓“基础不牢，地动山摇”。作为“台基”的基层网格“微治理”，疏通基层社会“毛细血管”。全区700多名网格员、500多名网格指导员、2200多名专兼职网格员全力做好矛盾纠纷排查化解，将小矛盾、小苗头、小隐患、小诉求、小事件等“五小”问题及时消灭在网格。在镇海，几乎每位网格员对房屋出租、安全生产、矛盾纠纷、环境卫生、养老助残等情况了如指掌，如数家珍。“我们不定期对网格员进行专业培训，着力培养‘全科医生’式的‘全能网格员’。”镇海区委政法委执法监督科科长胡彬说。

结合“最多跑一次”改革，今年2月，镇海又在全省率先推出信访代办制度，将信访超市一站式服务关口前移至镇街及村

社，建设全域信访流动超市。区级层面设立信访代办中心，镇（街道）设立代办站、村（社区）设立代办点，由基层网格员、人民调解员、信访干部、信访志愿者等组成代办员队伍，从而形成全域信访“流动超市”。以民生类信访代办事项为主，代办员做到全程代办、全域代跑、全事代处，群众“一次不用跑”也能解决矛盾纠纷。

澥浦镇郑大爷今年77岁，儿子和妻子有肢体残疾，自己则患有听力障碍，家境较为困难。2006年，郑大爷拿出所有积蓄翻新老房，却因行动不便以及经济原因耽误了审批程序。今年3月，得知自家房屋所处位置被列入规范限制范围，若没有相关权证，将被列为违章建筑，郑大爷立即找网格员求助。“没想到才几天工夫，事情就解决了，心里压了几十年的‘石头’卸下了。”村信访代办员戴利敏全程帮忙，及时办妥了相关手续，这让郑大爷激动不已。

澥浦镇党委副书记王孟雷认为，“三全代办”模式构建起“群众张嘴、干部跑腿”的新型信访渠道。信访代办员发挥好信息员、引导员、办事员、督导员、调解员“五大员”作用，变“被动化解矛盾”为“主动解决问题”。

信访超市还充分运用信息技术，构建社会治理“智慧大脑”。胡彬告诉笔者，镇海区还在研发一个全新的矛盾纠纷多元化解信息化平台。通过“平安e通”、网格通APP、省“在线矛盾纠纷多元化解平台”（ODR系统）等资源的融通，打破数据鸿沟、信息壁垒，预计6月底就可上线。

新闻 1+1

镇海“信访超市”经验全省推广

信访工作是党的群众工作的重要平台，也是“送上门”的群众工作。今年3月26日，全省信访重点工作推进会强调，按照省委关于推进信访一站式服务的要求，以“最多跑一次”的改革理念，扎实抓好县域“信访超市”建设。在会上，镇海“信访超市”的“最多跑一地”经验得以推广。

近年来，镇海区在全省率先创建并实体运行矛盾纠纷多元化解中心，实现了群众信访“最多跑一地”。“信访超市‘镇海样板’的核心，在于其联合运行机制。通过充分整合行政、司法、信访甚至社会资源，动员一切有利于矛盾纠纷化解的力量，确保

‘一个窗口’就能全科受理群众咨询、举报、投诉等，推动信访生态持续优化，社会和谐稳定局面更加巩固。”镇海区委相关负责人说。

4月2日，全市信访工作现场会暨“镇海经验”推广会在镇海召开。会上指出，今年我市将全面推广“镇海模式”，力争上半年各区县（市）实现“矛调中心”（信访超市）运行机制建设全覆盖，在年底前建成实体化运行平台，让职能部门“坐堂问诊”，让信访群众“最多跑一地”。通过整合县域各种资源，做实做强做大县域信访工作，真正把矛盾纠纷化解在萌芽状态、化解在县域及以下基层。（王珏）

评 说

心中装着群众 才敢于直面问题解决问题

全区700多名网格员、500多名网格指导员、2200多名专兼职网格员作为“台基”，每天在疏通基层社会“毛细血管”，将小矛盾、小苗头、小隐患、小诉求、小事件“五小”问题及时消灭在网格。它的上面，还有村（社区）调委会的“塔基”、镇（街道）调委会的“塔身”，直到区多元化解中心信访超市的“塔尖”，镇海搭建如此大阵势的矛盾纠纷化解“金字塔”体系，充分说明一点：他们心中装着群众。

社会处于转型期，矛盾无时无刻不有，无处不在。因为对一些事想不通或不了解，或者认为该解决的问题没有得到解决，一些群众上访时难免会带有情绪和怨气，态度差一些、语气重一些、声音大一些，这都很正常。如果心中没有人民群众，就会对“天下第一难”的信访工作产生畏难

思想，能推则推，能扯则扯，能拖则拖，甚至对上访群众不理不睬。

信访工作说到底就是为群众排忧解难，维护和促进社会和谐稳定。唯有心中装着群众，才会敢于直面问题高效解决问题；唯有心中装着群众，才会将心比心、换位思考，想群众所想，及时回应群众关切，顺应群众企盼，化解各类信访问题；唯有心中装着群众，才会认真对待每一封信访件，热情接待好每一个上访者，做到说话温和、态度诚恳，用真心换真情，让人民群众更加满意。

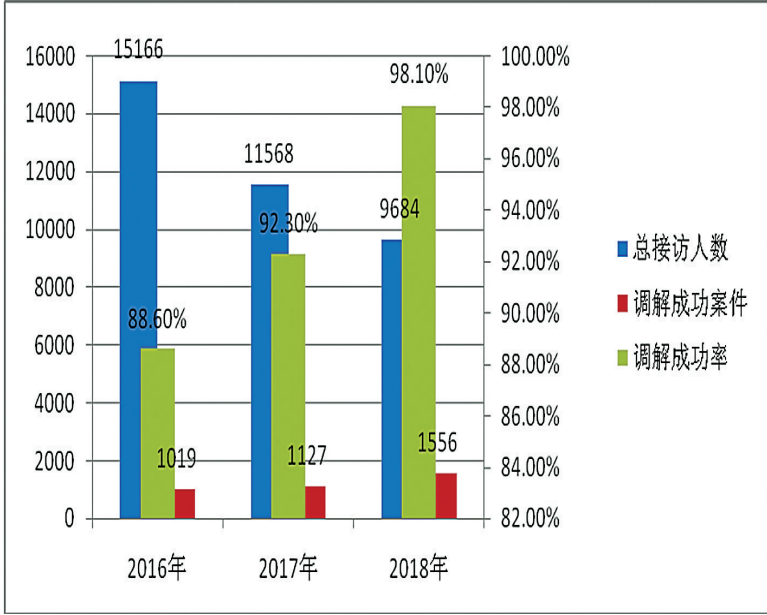
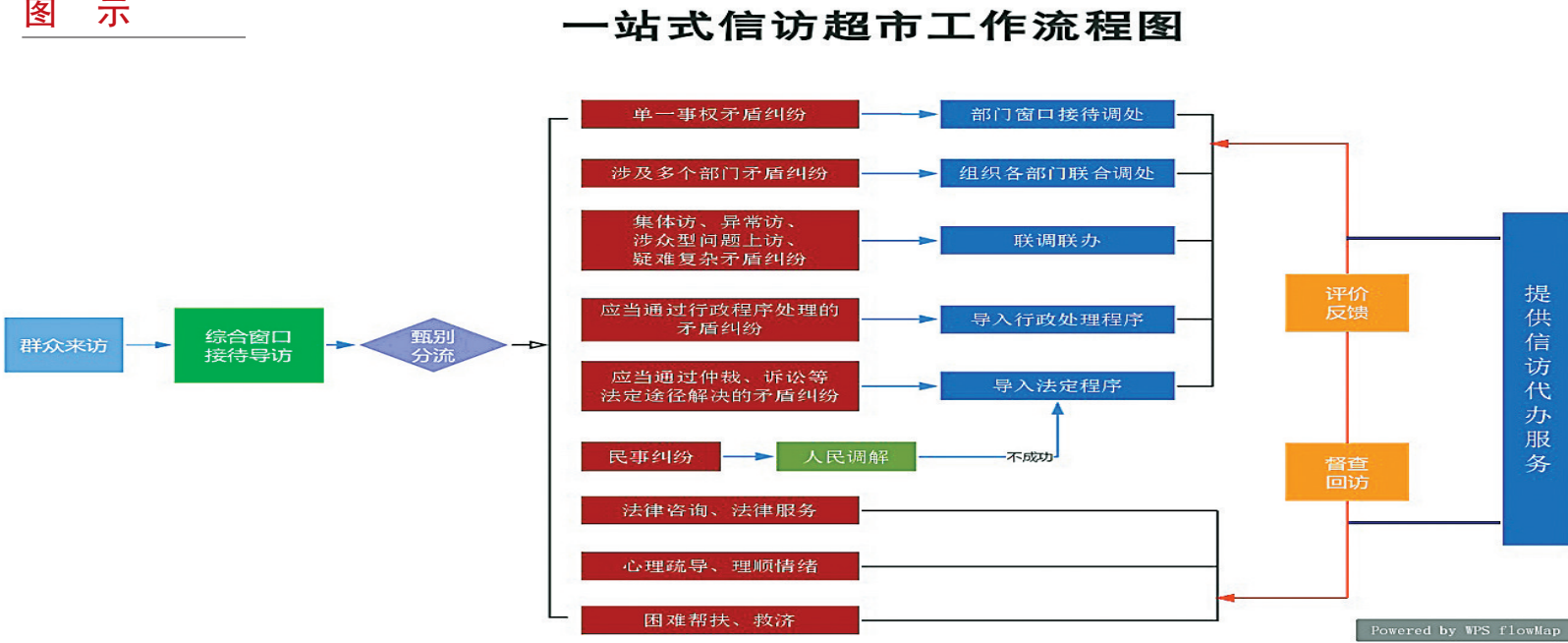
所以，在我看来，“镇海经验”能够取得成功并在全省推广，根本的原因就在于“心中装着群众”，这是他们一切创新做法的根基和动力。

（李国民）



诉讼服务区。（王珏 摄）

图 示



镇海信访局 提供