

新时代推动基层矛盾治理现代化的现实样态与实践机理

赵聚军, 庞尚尚

(南开大学周恩来政府管理学院)

摘要:基层矛盾治理是国家治理的基础,是基层社会安全稳定和良性运行的“压舱石”。党的十八大以来,在顶层设计的引领下,地方围绕基层矛盾纠纷的预防与化解,进行了大量的实践创新。然而,现有研究多以单案例的形式呈现,未能对基层矛盾治理形成完整的构象与分析。采用程序化扎根方法,基于25个典型案例,构建了一个以“结构-过程-功能”为核心内容的解释框架,力图深入展现新时代推动基层矛盾治理现代化的现实样态与实践机理。研究发现,在问题导向与高位推动的双重动力驱动下,以党政统合为主、多元主体协同参与的基层矛盾治理结构初步成型。在此基础上,沿着“资源-能力-工具”3个维度推进的治理过程,最终有效保障了治理效能释放、社会稳定有序与党政领导力提升等治理功能的实现。为进一步解释新时代基层矛盾治理实践,基于对现实样态的深描,从结构、过程、功能等方面归纳基层矛盾治理的主体间赋能、治理制度化、破除“悬浮化”等深层次实践机理。在全面推动基层矛盾治理现代化的过程中,为保障治理功能的有效发挥,既要继续强化提升党政领导力,也应重视完善各类过程机制。

关键词:基层社会安全;矛盾治理;基层治理现代化;结构-过程-功能

一、问题与文献:基层矛盾治理研究的四种路径及其不足

基层强则国家强,基层安则天下安^[1]。作为国家治理现代化的坚实根基和操作终端,基层治理现代化承担着平衡利益关系、化解矛盾冲突、构建公序良俗、维护公共安全等重任,是全面推动中国式现代化的一项基础性工作。其中,矛盾化解成效关乎国家长治久安、党的执政合法性、社会和谐稳定与中华民族伟大复兴^[2],是基层治理现代化的一项重要内容。从内涵与特征上来看,基层矛盾通常是指发生在县(县级市)、区、乡镇(街道办事处)、村委会

(居委会)所辖区域内的非对抗性与非敌我性的矛盾和纠纷^[3],包括家庭邻里纠纷、劳资纠纷、社区物业纠纷、征地拆迁纠纷、医患纠纷、社会治安纠纷等,具有类型多样化、主体多元化、内容复合化、调处疑难化、矛盾易激化等特点^[4]。鉴于此,“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’,完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制”,并“健全城乡社区治理体系,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”^[5]成为自上而下的治理总要求的背景下,如何在以人民为中心的中国式现代化进程中实现基层矛盾的有效治理,持续增进民众的获得感、幸福感、安全感,已成为各级党委和政府的

引用本文:赵聚军,庞尚尚.新时代推动基层矛盾治理现代化的现实样态与实践机理[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2025,27(2):74-85.

基金项目:国家自然科学基金面上项目(72474110);教育部社会科学规划项目(24YJA810007)

作者简介:赵聚军(1981—),男,教授,博士,主要从事行政区划、城市治理、地方政府过程研究。E-mail:zhaojujun@nankai.edu.cn

重要任务之一。

从既有文献来看,学界围绕基层矛盾治理的相关研究呈现4种不同的路径:一是针对基层矛盾现状与化解困境进行分析,进而提出法治化转型^[6]、重塑政府信任^[7]、数字赋能^[8]、优化跨区域联调行动机制^[9]等治理路径;二是基于地方创新经验进行机制总结或理论阐述,相继提炼出“微治理”^[10]、系统集成与部门协同^[11]、“网格+调解”^[12]等治理机制与模式,并对社会心理服务体系嵌入^[13]、社会组织参与^[14]等做法进行了学理化解读;三是侧重在国家与社会的关系框架中考察乡村矛盾治理,提出乡村矛盾日益呈现主体扩大化、类型多样化、规模群体化和解决方式极端化的新态势^[15],认为乡村矛盾治理应着重处理好乡村内生规则、民间权威与国家力量之间的关系^[16];四是一些研究“以小见大”,通过对基层矛盾治理实践的考察来透视现阶段我国社会治理的规律或特征,总结出基层党建与乡村治理双向赋能^[17]、属地贤人参与^[18]、基于权威扩展的软治理硬化^[19]等社会治理特质。此外,基层矛盾治理所具有的功能也逐渐引起学界关注,如有学者以浙江绍兴为例,探讨了信访矛盾化解中标准化建设的赋能与规制功能^[20]。可见,作为基层治理现代化的一项重要议题,基层矛盾治理的相关研究竞相迸发。

上述每一种研究路径既有所洞悉,也存在各自缺憾:第一种研究路径为推进基层矛盾治理提供了有价值的政策参考,但呈现碎片化状态;第二种研究路径虽对凝练地方典型经验、把握基层矛盾化解的内在逻辑和机制多有启发和助益,但多以单案例的形式呈现,具有一定的情景化色彩,难免会陷入“只见局部、不见整体”的窠臼;第三种研究路径以乡村矛盾治理为着力点,更为注重从结构层面探讨主体之间关系及其力量变迁,往往遮蔽了对治理过程的展现;第四种路径将基层矛盾治理实践作为观察我国整体社会治理的“窗口”,但基层矛盾治理只是被作为社会治理研究的一种“注脚”,其自身的主体性和独特内在机理在很大程度上被忽视。综上,在全面推动国家治理现代化背景下,现有文献对新时代基层矛盾治理现代化所具有的深远实践

功用仍缺乏系统的探讨与总结,也并未能全面准确地把握其现实态势与基本共性,在实践意义重大与理论研究不足之间出现了一定程度的割裂。鉴于此,本研究运用扎根方法,深入分析基层矛盾治理的多个典型案例,并在此基础上构建一个兼顾静态治理主体结构分析与动态过程分析的解释框架,用以揭示当前推动基层矛盾治理现代化的现实样态与实践机理,进而归纳新时代推动基层矛盾治理现代化的“通律”。

二、研究设计与过程:案例选取与样态生成

1. 研究设计:典型案例的选取

本研究的基本目标是构建推动新时代基层矛盾治理现代化的综合解释框架,与扎根理论研究方法具有极强的契合性:一方面,作为一种自下而上建立理论的研究方法,扎根理论旨在通过对资料的归纳与分析,寻找能反映社会现象的核心概念,并在这些概念之间建立起联系而形成一定的理论框架^{[21]327-328},进而揭示社会现象背后的深层次机制。另一方面,扎根理论需要选取作为主要资料来源的典型案例进行研究,而多案例研究属于“重复实验”,可以通过多个案例之间的比较来增进对经验世界多样性的理解,所得结论不仅更加可靠准确,且从中提炼出来的“模式”也更具有普遍意义^[22],可以有效规避基层矛盾治理现有文献中单案例研究普适性不足的问题。

通过筛选,选取2017—2023年全国创新社会治理典型案例征集活动中以基层矛盾化解为主题或基本内容的最佳案例和优秀案例(表1),共计25个。该活动由人民网与中共中央党校(国家行政学院)联合举办,旨在发现基层社会治理先进典型,总结与弘扬典型做法。各地加强和创新社会治理的案例均可报送参选,涵盖党建引领、网上群众路线、人民信访等多个领域,具有较强的代表性。在报送要求上,案例材料须包括“背景与起因”“做法与经过”“成效与反响”“探讨与评论”“重要资料附录”等要素,整体规范。在评审程序上,先由网友对公布的初选名单进行投票,案例汇集完毕后,由来自中央有关部委的领导和专家组成的评审组对案例进行集中评审,综合推选出获奖案例,体现了

表 1 选取的案例

编号	案例名称
A	湖北省武汉市武昌区:“红色业委会”化解纠纷
B	河南省商丘市虞城县:微治理撬动大综治
C	江苏省淮安市:阳光信访网络时代的治理新路径
D	上海市浦东新区:探索人民调解专业化
E	安徽省合肥市:法治思维改善民生
F	重庆市永川区:“乡贤评理堂”构建乡村善治新格局
G	山西省朔州市朔城区:“朔城街坊”铺就基层共建共治共享治理之路
H	重庆市南岸区:创新“三调合一”机制践行“枫桥经验”
I	浙江省舟山市普陀区:探索推进社会治理领域“最多跑一地”
J	广东省深圳市光明区建设法治城区“群众诉求服务三个一”平安工程
K	河北省邯郸市复兴区:用人民调解筑牢和谐稳定“第一道防线”
L	安徽省宿州市构建“三说一听”矛盾纠纷化解机制
M	山西省朔州市朔城区:“朔城街坊”“1+4”警务模式激发基层社会治理新活力
N	山东省济宁市兖州区:创新社会治理“综治中心(雪亮工程)+”
O	安徽省合肥市:综合施策多管齐下努力化解房地产领域矛盾纠纷
P	山东省济宁市嘉祥县:建立“平安周例会”打造新时代“枫桥经验”嘉祥版
Q	广东省佛山市南海区构建“147”矛盾纠纷多元化解工作机制
R	福建省南平市:创新突破整治库区用电秩序打造新时代“枫桥经验”南平样板
S	山东省淄博高新区:以“速裁+特邀调解”机制助力矛盾纠纷多元化解
T	江苏省无锡市江阴市:构建矛盾纠纷化解共同体 激发基层社会治理新动能
U	湖南省涟源市:群众说事、屋场共治——“屋场会群众工作法”基层治理实践探索
V	湖南省长沙高新区:源头治理、系统施策,打造产业园区农民工维权“麓谷”模式
W	广东省总工会:构建一站式多元解纷机制
X	广东省深圳市宝安区:探索推动矛盾纠纷源头预防多元化解打造新时代“枫桥经验”宝安模式
Y	江苏省南京市六合区:构建“1+9”矛盾纠纷多元化解体系打造新时代“枫桥经验”六合版

较高的权威性、科学性和治理示范性,也表明了对治理实践的认可。因此,本研究所选案例均能较好地满足案例研究之要求,同时也有利于充分发掘基层矛盾治理的新态势。

2. 研究过程:推动新时代基层矛盾治理现代化的现实样态生成

本研究选择当下较为常见的程序化扎根理论,通过开放性编码、主轴编码、选择性编码等三级程序对典型案例进行范畴提炼和框架构建。由于合肥市、济宁市、朔州市、重庆市、深圳市等五地各入选了两个案例样本,因此分别剔除上述五地的 1 个案例,对剩余的 20 个案例进行编码分析,并利用剔除案例进行理论饱和度检验。

(1)开放性编码

在开放性编码阶段,立足所得案例资料,对其中的原始语句进行相应编号,即 A 案例中的第一个语句标注为“A-1”,B 案例中的第一个语句标注为“B-1”,以此类推。然后对资料内容进行逐字逐句阅读与分析,并进行概念化操作。在剔除重复、含义相近的初始概念后,共得

到 187 个初始概念(表 2),经过进一步的归纳与概括,得到 20 个范畴(表 3)。

(2)主轴编码

主轴编码又称关联式登录或轴心登录,是通过对概念类属进行识别与系统性分析来挖掘与揭示资料中各个部分之间的有机关联,目的是从中发现重要的模式或关系。据此,在进一步把握案例资料内容的基础上,对上一阶段所发现的范畴进行关联式分析,最终提炼出如表 4 所示的 7 个主范畴。

(3)选择性编码

选择性编码的任务是在整合主范畴的基础上,寻求一个或多个具有更强概括性的核心范畴,能够将大部分研究结果囊括在一个比较宽泛的理论范围之内^{[21]334},进而揭示和构建包含广泛经验事实的框架或模型。通过对案例资料内容和主范畴不断进行对比与细化分析,将以“高位推动”和“问题导向”为内核的“治理动力”归为“动力机制”核心范畴,将“党政统合”“社会多元主体共治”归为“治理结构”核心范畴,将“治理资源嵌入”“治理能力建设”“多种

表 2 开放性编码(示例)

序号	范畴	初始概念	原始语句
A-1	党建引领	党组织覆盖	“……推进业委会党组织建设,推动党的基层组织纵向到底互联互通互动、横向到边共建共享共用”
A-11		党的工作覆盖	“把物业企业、业委会党员纳入社区党组织管理,扩大党组织和党的工作‘两个覆盖’”
M-17		党员教育管理	“……加强业委会中党员教育管理工作,积极发挥其先锋模范作用……”
A-20	政府科层协同	组建领导小组	“……区民政、房管部门和街道组成联合组建领导组,开展调查摸底……”
B-27		横向部门协同配合	“……司法所牵头负责矛盾纠纷排查调处,由派出所牵头负责治安防控……”
E-7		纵向层级贯通联动	“……实现了县区、乡镇(街道)、村居三级联动,各类矛盾分级分类分层调解……”
F-1	问题导向	矛盾纠纷增多	“……既有家庭和邻里矛盾,也有涉及宅基地、土地承包、项目征地等经济纠纷……”
H-16		调解能力滞后	“……传统的人民调解方式存在组织建设滞后、解决问题方法不多等局限性……”
X-2		治理任务繁重	“……多年来‘案多人少’问题突出……,民警常年超负荷工作……”

表 3 各范畴内涵

范畴	范畴内涵
党建引领	通过党组织、党员建设管理来实现矛盾纠纷有效治理
政府科层协同	通过纵向层级或横向部门之间的协同联动开展矛盾纠纷化解
问题导向	以基层矛盾纠纷化解中存在的现实问题为导向开展治理工作
高位推动	通过落实政治任务或政治要求来推动矛盾纠纷治理
设立实体机构	通过设立“调解中心”等实体机构开展具体的矛盾纠纷化解活动
新技术应用	在矛盾纠纷治理中应用大数据、人工智能等新技术
工作制度建设	对矛盾纠纷化解中的主要工作内容、程序及标准等作出相关具体规定
吸纳与动员	通过党员示范引领、荣誉表扬等吸纳与动员方式来推动社会主体参与
发掘社会力量	引入律师、心理咨询师、企业、公证机构等主体共同化解矛盾纠纷
自治化解	群众自主、自发化解矛盾纠纷
依法化解	依据法律法规的规定来化解矛盾纠纷
源头化解	在矛盾纠纷产生的源头阶段进行干预处理,避免其进一步恶化
多调对接	通过人民调解、司法调解与行政调解之间的联动来化解矛盾纠纷
柔性化解	通过情感联结、心理疏导等柔性化手段来实现矛盾纠纷化解
治理资源下沉	向基层下沉相应的公共服务资源、政治权威资源以及职能职权等
财政资源投入	为矛盾纠纷化解提供充足的财政经费支持
治理人员配置	保障矛盾纠纷化解所需的各类治理人员
治理效能释放	矛盾纠纷化解的效能得到进一步提升
社会稳定有序	矛盾纠纷的有效化解有力保障了社会和谐稳定
党政领导力提升	通过矛盾纠纷治理,党委政府的领导力、组织力有所提升

表 4 主范畴与其对应范畴

主范畴	对应范畴
治理动力	问题导向
	高位推动
党政统合	党建引领
	政府科层协同
治理能力建设	设立实体机构
	新技术应用
	工作制度建设
社会多元主体共治	吸纳与动员
	发掘社会力量
多种治理工具应用	自治化解
	依法化解
	源头化解
	多调对接
	柔性化解
治理资源嵌入	治理资源下沉
	财政资源投入
	治理人员配置
治理绩效提升	治理效能释放
	社会稳定有序
	党政领导力提升

治理工具应用”归为“治理过程”核心范畴,将“治理绩效提升”归为“治理功能”核心范畴。围绕核心范畴的“故事线”可以描述为:在动力机制的驱动下,党委政府初步形构了以党政统合为主、多元主体协同参与的治理结构,并经由资源嵌入、能力建设、工具应用等治理过程的推进,有效释放了治理效能。

依据此“故事线”,初步勾勒以“结构-过程-功能”为主要内容的解释框架,用以揭示推动新时代基层矛盾治理现代化的现实样态(图 1)。简要来看,动力机制反映出基层矛盾治理何以成为基层一项重要工作,“结构-过程-功能”则反映出其具体如何展开,这是本研究所重点关注与探讨的。其中,“结构”反映治理主体之间形成的相对常态化、固定化的关系构象与表征,“过程”反映出治理主体在资源配置、能力建设、工具应用等方面的

持续性活动,“功能”则反映基层矛盾治理结构与过程演化产生的治理作用和效能。三者中,治理结构具有相对稳定性,过程运行在一定的结构之内^[23],功能则作为结构和过程的判定存在^[24],受到结构和过程的叠加影响。结合基层矛盾治理动力,本研究主要在“结构-过程-功能”的框架下对基层矛盾治理进行系统性阐释。

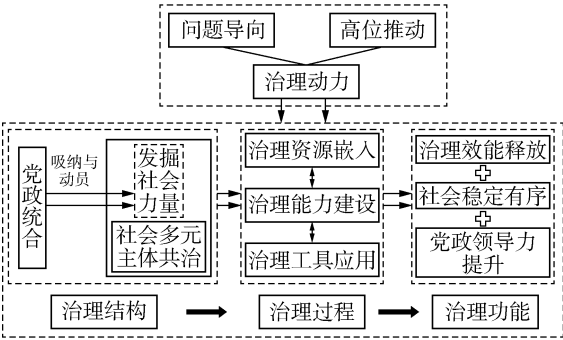


图1 推动基层矛盾治理现代化现实样态的解释框架

(4)理论饱和度检验

为确保研究信度,从所选取的案例中随机抽取2份样本再次进行扎根分析,其结果显示并未发现新的概念、范畴以及逻辑轴线。同时,将前述5个剔除案例进行理论饱和度检验,反复确认提炼出的概念、范畴都能归纳到之前已编码的主范畴,且并未对现有研究结论产生影响。因此,可以认为此次构建的“结构-过程-功能”解释框架已达到理论饱和度的检验标准,具有较好的信度。

三、推动基层矛盾治理现代化的现实样态阐释

根据前文所构建的解释框架,将通过显性化其中所蕴含的“隐性知识”对基层矛盾治理的“故事”进行整体性描绘,以清晰揭示其治理样态。

1. 动力机制:问题导向下的动态调适与高位推动下的应势而为

基层矛盾的有效治理涉及诸多制度的变革与重塑,而在产生这一变化的动力机制方面,制度变迁理论提供了重要理解视角。历史制度主义认为制度变迁来自平衡被干扰或打破,其主要依赖于环境压力的变化^[25]。Lin进一步将制度变迁分为强制性制度变迁与诱致性制度变

迁^[26],前者将制度变迁视为政府尤其是中央政府自上而下通过政策、法律等主导推动的结果,后者则是由个人或团体出于自发性而生成。综合两种理论观点和现实情境可知,基层矛盾的治理动力主要源于问题导向下的动态调适与高位推动下的应势而为。

一方面,基层矛盾纠纷加剧这一现实问题敦促着地方政府开始重视矛盾纠纷治理。改革开放以来,社会治理环境发生了深刻变化——“利益多元与利益分化成为现实”^[27],矛盾纠纷日趋积聚在基层,加大了基层社会治理难度。同时,由于属地管理的强化,矛盾纠纷化解作为一项治理任务被层层转移到基层,但基层却长期面临着“治理力量薄弱”与“矛盾纠纷积聚”的尴尬处境。这种基层矛盾日趋凸显但化解效能较低的治理环境推动着地方政府必须适时进行动态调整,以更好地把控社会安全风险。另一方面,自上而下的高位推动是基层矛盾治理动力的又一来源。党的十八大以来,包括《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》《关于加强和完善城乡社区治理的意见》《关于加强人民调解员队伍建设的意见》《关于充分发挥人民调解基础性作用推进诉源治理的意见》等在内的诸多政策文件均对矛盾纠纷治理作出了相应要求,表明该问题已进入社会治理改革的战略部署和政策议程,实践中,各地开展基层矛盾治理时亦重点强调“学习和践行‘枫桥经验’”“贯彻落实重要指示”“推进平安建设”“满足群众需求”等。

2. 治理结构:党政统合下的社会多元主体协同参与

治理结构是指围绕治理任务而形成的相关各方的关系格局^[28]。结合研究发现,在基层矛盾治理中,治理结构包括政府内部的党政主体关系和政府与外部第三方结成的关系,前者指向党政统合关系,后者指向多元主体协同共治的结构形态。

就前者而言,党政统合是一种“以基层问题为导向,以层级动员为动力,以及由此表现出来的统领、整合的能力”^[29]。党政统合关系的深层次逻辑在于,政治与行政的混合运作是我

国基层治理体制的运转特征,基层党委的政治主张借助于行政过程才能得以实现,而为克服科层制的技术理性和条块分割等问题,行政又必须借助政治的弹性与权威^[30]。结合案例内容可知,党政统合呈现两个向度的关系:一方面,各地以党组织引领、“两个覆盖”^①、党员嵌入与示范等党建引领方式来推进基层矛盾治理。以党组织引领为例,地方党委将顶层设计层面提出的关于矛盾治理的规划部署转化为具体行动,并将其纳入工作要点,把自身的政治权威性、合法性转化为治理的领导力与行动力。如,福建省南平市通过市委统筹部署、区委靠前指挥、乡镇党委一线作战、村支部冲锋在前,成功化解了用电失序纠纷。另一方面,由地方党委统筹谋划,通过成立“领导小组”来推动基层矛盾治理任务的科层协同。领导小组具有制定重大决策、推动重要改革、部署重点工作等政治统合功能^[31],横向上,可以有效打破科层制中部门分割、资源阻隔的困境;纵向上,根据“职责同构”的体制特点,某一级别的领导小组成立通常会一直延伸至下个层级设置相应的对口领导小组,由此实现纵向动员,如佛山市南海区成立的区、镇两级领导工作小组,朔州市朔城区成立的街坊工作领导小组等。

就后者而言,多元主体协同共治的结构形态是指党委政府作为治理场域中的权威主体,通过吸纳与动员等方式推动社会多元主体深度参与矛盾化解,在与其建立稳定联结关系基础上形成的具有跨主体属性的治理网络。为推进基层矛盾消解,党委政府通过自身权威拓展,把不同的治理主体进行结构性地联结与耦合,推动多元主体以治理任务为中心展开有机协同与良性互动。结合案例分析,党委政府的整合对象主要包括热心民众、专家学者、社会组织等,所采用的方式包括党员示范引领、民间榜样示范、荣誉表扬、物质奖励、调解服务购买等。如,佛山市南海区成立调解专家库,并邀请“两代表一委员”“五老人员”等参与纠纷调解;又如,上海市浦东新区以专业人民调解中心为平台枢纽,衔接相关政府职能部门与社会组织,形成了顺畅的多元解纷对接机制。

3. 治理过程:资源-能力-工具 3 个维度的开展

基层矛盾治理过程是在一定的治理结构下,各类主体围绕治理任务所进行的一系列活动。结合案例文本分析可知,基层矛盾治理过程主要在治理资源嵌入、治理能力建设、治理工具应用等 3 个维度进行。其中,治理资源是“解释现当代中国治理体系和治理能力发展水平的关键变量”^[32]。作为有效化解矛盾的基础条件,治理资源是否充足以及能否有效利用,直接关系到矛盾治理能力强弱与治理效果好坏。治理能力是治理主体,尤其是政府在治理活动中所显示出的活动质量^[33]。随着治理资源的嵌入,在治理能力提升后,客观上就会催生治理方式的变化^[34],表现为诸多治理工具的创新与选择,而治理工具的丰富又提升了治理能力。由此可见,治理资源、治理能力、治理工具 3 个维度环环相扣、紧密相连,其核心即服务于治理功能的实现。

治理资源嵌入方面。具备多样化的治理资源是基层治理活力的直观体现^[35]。结合案例文本分析,为改变基层治理中治理主体责任与治理资源之间非均衡性的窘境,进一步激发基层矛盾治理活力,治理资源嵌入主要从治理资源下沉、财政资源投入、治理人员配置等 3 个方面展开。治理资源下沉包括基本公共服务、司法审判资源、职能职权和政治权威资源(领导包案、领导接访)的下沉。如,江苏省淮安市对矛盾纠纷实行领导包案处理;深圳市光明区坚持区领导每月至少一次、街道领导每周至少一次,前往社区群众诉求服务大厅当“接访员”“调解员”。财政资源投入包括纳入财政预算、设立专项资金等。如,江苏省江阴市设立人民调解专项经费,专门用于人民调解员的工作补贴和奖励。财政资源支持保障了治理人员配置和基层政府矛盾化解职能的有效发挥。如,深圳市光明区在组建平安员队伍的基础上设置 200 万元平安奖励金,激励市民积极主动参与平安建设,形成了“人人都是平安员、人人争当平安员、人人都是平安守护者”的治理局面。

① 指党的组织覆盖和工作覆盖。

治理能力建设方面。基层矛盾治理能力是“一种过程中的生成,而非绝对意义上的存在”^[36],治理资源的嵌入并不会自动转化为治理能力,而是需要培育和建设。分析案例可知,治理能力建设包括设立实体机构、新技术应用、工作制度建设等:一是在设立实体机构方面,各地通常选择成立综治中心、调解中心、党群服务中心等,其实质是一个集便民服务、矛盾调解、来访接待、分析研判等多功能于一体的治理平台,具有灵活性、融合性和交互性等特点。如,浙江省舟山市普陀区成立社会治理综合服务中心,并入驻诉讼服务、公共法律、信访等部门,在矛盾治理中能充分发挥组织与资源优势。二是在新技术应用方面,主要做法是通过互联网、大数据、人工智能等技术打造在线平台赋能基层矛盾治理,以激发治理主体的自身能力实现既定目标。如,江苏省淮安市研发使用集“信、访、网、电”于一体的信访综合服务系统,在为群众提供优质高效信访服务的同时,也有效改善了以往分而治之、诉求反应迟钝的弊病,推动了矛盾治理的智能化与便捷化。三是在工作制度建设方面,事前风险评估、首问负责、日常巡查、绩效考核、矛盾纠纷分流、跟踪办结等制度的建设与完善,为调解人员开展矛盾化解提供了基本遵循,也提升了化解矛盾的规范化和专业化水平。

治理工具应用方面。现有研究表明,个体在遭遇不同矛盾纠纷时,往往会选择不同的纠纷解决方式^[37],这就启示基层矛盾治理必须注重治理工具与方式的多元化应用。案例主要体

现为自治化解、依法化解、源头化解等方式。以自治化解为例,其强调人民群众是发现和解决基层矛盾的“第一人”,其核心要义是依靠和发动群众就地解决矛盾纠纷,典型如湖南省娄底市涟源市的“屋场会群众工作法”。在依法化解方面,案例也纷纷强调依据法律法规和程序解决矛盾纠纷,主要通过政策出台与规章优化等方式来规定矛盾纠纷治理的基本原则与实施路径,细化调处流程与规则,并通过法律服务活动引导群众依法依规表达诉求。

4. 治理功能:治理效能释放、社会稳定与党政领导力提升

结合案例来看,基层矛盾治理功能直接体现为治理效能释放、社会稳定有序、党政领导力提升等治理绩效。就治理效能释放而言,通过各治理主体的紧密合作和治理过程的有效开展,矛盾化解效率不断提升,民众解决矛盾纠纷的门槛和成本也得以降低。同时,治理效能的释放也进一步为社会经济发展营造了良好的社会环境。如,对于涉访涉诉矛盾纠纷的化解,既有利于维护基层社会和谐稳定,也有利于构建公平透明的营商环境,更为重要的是,基层矛盾治理的开展推动了党政领导力的提升。良好的治理成效是在党的政治引领、政府具体负责的制度安排下所取得的,其切实解决了民众的“烦心事”,党群关系得以进一步密切,党执政的社会基础也得以巩固,并由此提高了绩效合法性。总体来看,在各类治理要素的组合运作下,推动基层矛盾治理现代化的具体现实样态如图2所示。

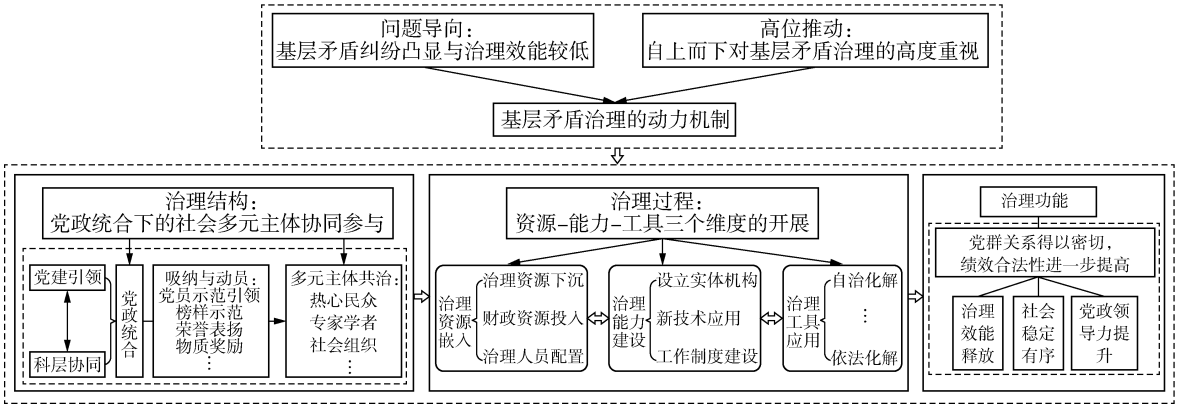


图2 推动新时代基层矛盾治理现代化的具体现实样态

四、推动基层矛盾治理现代化的实践机理分析

如前所述,在动力机制的驱动下,基层矛盾治理沿着“结构-过程-功能”的路径展开,有效实现了人民安居乐业和社会长治久安。应当看到,基层矛盾治理动力一则来自社会环境变迁催生的问题导向,二则来自自上而下的高位推动,呈现出鲜明的“国家主导下的社会治理”特征。这一特征一方面表现为政府能够较好回应社会诉求,并引导社会力量发挥更大作用,且二者确立起良好合作关系;另一方面表现为政府在社会治理中以政策方针、制度建设引导为主,如利用和开放制度框架疏导社会矛盾,同时亦涉及社会治理发展中国家如何融入其中的问题^[38]。依循这一分析思路,基层矛盾治理还涉及结构、过程、功能3个层面的深层次实践机理:党委政府与社会力量的合作指向结构层面的“主体间赋能”,政策方针、制度建设的强调关涉过程层面的“治理制度化”,国家力量的融入关乎功能层面破除“悬浮化”这一治理难题。

1. 主体间赋能:治理结构的再凝聚与复合主体的形成

国家治理现代化的基本路径之一是协调政治与行政之间的关系^[39],在当代中国政治结构、制度结构与政治过程中,党是统筹协调政治与行政最合适、最有效的组织^[40]。在基层矛盾治理中,为短时间内实现治理目标、回应复杂多元的社会需求,在党的统筹谋划下,政治的权威性、高效性与行政的常规性依托于我国独特的党政体制相互联结,形塑出“党政统合”的治理特征。与此同时,国家治理现代化要求政府要从控制社会向组织社会转变,在矛盾纠纷治理上要从党政“独唱”向多元主体“合唱”转变^[41]。因此,在结构层面上,基层矛盾治理强调党委政府通过吸纳与动员来实现社会多元主体的参与,从而形成党政统合下社会多元主体协同参与的治理结构。

在这一治理结构下,呈现出主体间互相赋能的特征。依据赋能理论,这种“赋能”通过构建自由主体间的互动和交换,有助于实现在治理领域内创造性驱动力与创新路径的形成,并

激发主体实现既定目标的能力^[42]。结合案例内容具体而言:一方面,是作为权威主体的党委政府对于社会组织等多元主体的赋能。与其他治理领域相比较而言,矛盾治理涉及社会秩序稳定等核心问题,具有“限制介入性”特点,这使得社会多元主体的参与往往需要得到政府的授权与赋能。也就是说,党委政府在将原子化的社会多元主体联结整合起来的同时,亦需注重对其赋予参与合法性与正当性,发掘培育其治理潜能与治理自主性。案例中,在党委政府的授权与赋能下,社会多元主体承担了矛盾纠纷日常排查与调解、提供基本法律服务、反映社情民意等职责,有效实现了矛盾调处。另一方面,社会多元主体通过充当国家与个人之间的“缓冲地带”,为政府拓展了更为立体的基层矛盾治理空间,实现了社会多元主体对党委政府的反向赋能,即以自下而上的方式改变政府的传统矛盾治理理念与方式。如,安徽省宿州市把群众组织发动起来,通过推动人大代表、政协委员、群众代表参与公开听证来处理信访矛盾,有效改变了以往“人盯人”“背靠背”的处理方式;又如,山东省济宁市嘉祥县试行平安周例会特邀代表制,邀请在外工作的党政机关事业单位干部、经商办企业人员等参与调解,以“刚柔相济”的方式来化解纠纷。从社会互构论的视角来看,治理主体在矛盾化解过程中深入合作与双向赋能,并相互关联和彼此形塑,增进了结构的凝聚和功能的融合,促成了多元主体共存互生的整体性,使多个不同主体转变为具有一体化组织效应的复合主体^[43]。

2. 治理制度化:基层矛盾治理过程的转型升级

党的十八大以来,国家试图将基层治理纳入更为规范化的制度框架,自上而下塑造基层治理的统一规则体系^[44],基层治理过程的制度化已成为不可避免之趋势。而且从根本上来说,基层治理现代化就是要通过基层治理制度化来实现基层治理的有效性。结合案例来看,基层矛盾治理作为基层治理现代化的重要内容,在治理过程中呈现出明显的制度化趋势。

从制度化理论视角来看,制度化具有约束性指向,涉及约束机制的建构与形成^[45]。就基

层矛盾治理而言,其制度化突出表现为“建章立制”,即地方和基层通过发布相关政策文件来推动治理过程始终行进在法治轨道上,在治理资源嵌入、治理能力建设、治理工具应用等方面形成了规范化、程序化的治理机制,确保治理主体在制度程序规定和要求的范围内行事。一是在治理资源嵌入方面,以深圳市光明区为例,为推进矛盾纠纷有效治理,光明区出台《深入打造法治城区“群众诉求服务三个一”平安工程实施方案》,建立重心下沉源头治理机制和完善“社区吹哨、部门报到”机制,以此推动行政、司法等各类资源有效下沉。二是在治理能力建设方面,以上海市浦东新区为例,为推动人民调解转型升级,浦东新区出台《关于建立浦东新区专业人民调解中心的实施意见》,建立全国首家专业调解工作平台,并制定规范的调解工作规程,开发使用专业纠纷排查调处系统,确保调解过程和结果的公正性。又如,针对家庭纠纷隐蔽性强的特点,深圳市宝安区印发《宝安区家庭暴力预防救助和应急处置八条措施》《宝安区家事情感纠纷智慧联调系统运行工作指引》政策文件,开发家事情感纠纷智慧联调系统,汇聚多部门联动处置举措,实现了家事情感纠纷的全流程智能化管控、全周期处置管理,有效防范了家庭纠纷、家庭暴力“民转刑”案件的发生。三是在治理工具应用方面,各地对各种化解方式的应用均进行了制度化、程序化规定。以自治化解为例,尽管其依赖于人情关系、说服劝导等非正式形式,但地方仍对其进行了规范,如湖南省娄底市涟源市下发《关于召开化解信访矛盾专题屋场会的通知》《涟源市全面推行“屋场会”的指导意见》等,对“屋场会群众工作法”进行了制度设计与规范;又如在多调对接方面,合肥市建立《合肥市行政复议与行政诉讼工作联系暂行规定》《合肥市行政复议与信访工作联系规则》等制度,进一步强化信访、行政诉讼、行政调解等矛盾解决方式的衔接畅通。

3. 破除“悬浮化”:基层矛盾治理功能的深化与延展

20世纪80年代以来,随着全能主义的社会管理体制逐渐解体,基层治理由国家高度嵌

入转向“悬浮化”^[46],尤其是伴随单位制的消解式微,基层政府与民众的联系日益松散,干群之间的情感疏离也由此加深。事实上,“悬浮化”问题的出现,正是基层社会治理功能虚化弱化的表现。而基层矛盾治理的推行——通过治理结构的形塑与治理过程的展开,以及由此所实现的治理效能释放等治理绩效,可以看作是基层破除“悬浮化”的有益尝试。换言之,从国家与社会、政府与民众的互动来看,基层矛盾治理在一定程度上实现了破除“悬浮化”的治理功能。

之所以这么说,原因有两方面:一方面,基层矛盾往往属于棘手问题,无法通过传统的官僚制组织进行有效治理,需要多个主体跨越组织边界进行协同合作。如,劳资纠纷处理就可能涉及人社、党群、公安、综治、住建等多个部门,而在处理一些更为专业性、复杂化的矛盾时,还往往需要第三方的参与。也就是说,基层矛盾化解推动着国家与社会、政府与民众的联结,是多元主体进行对话互动的“界面”与“平台”,党委政府借此实现了自身权威向基层社会的嵌入与拓展。另一方面,基层矛盾调处往往需要基层领导干部深入到情景,梳理纠纷形成的原因与症结所在,也正是在这一嵌入式治理过程中,基层领导干部不断与群众进行行为互动和情感能量的传递,双方的情感联结由此逐渐紧密。通过寓情于理、于法,基层领导干部往往可以将当事人抱怨、不满、愤恨的负面情绪转化为对政府的认同感与信任感,并向这样一种和谐的理想场景靠拢——“每一在场的个体都坦率地表达了自己的真情实感,并真诚地认同其他在场者所表达的感想”^[47],从而实现矛盾纠纷的“事心双解”。如重庆市永川区将乡贤评理堂作为矛盾化解的载体,在乡村社会形成了一种“亲合性”场域,有效加强了干群之间、新乡贤与群众之间、群众与群众之间的联系。

五、结 语

以25个案例为分析基础,运用程序化扎根理论这一方法发现,伴随动力机制的驱动,基层矛盾治理领域形成了党政统合下社会多元主体

协同参与的治理结构,但治理结构的形成并不意味着治理功能的自动生成,尚需治理资源嵌入、治理能力建设、治理工具应用等治理过程的展开。而在国家主导下的基层矛盾治理中,党委政府与社会多元主体彼此赋能,进一步增强了治理结构的凝聚,具有一体化组织效应的复合主体趋向形成,且治理过程的制度化为治理主体提供了规范化、理性化的行动框架,有效改善了以往做法随机性、权宜性较强的治理传统。随着治理效能释放等治理功能的实现,基层矛盾治理在一定程度上改善了基层治理“悬浮化”的状况,为推动国家力量向基层社会发展的再嵌入提供了良好切入点。就此而言,基层矛盾治理现代化乃关乎民众对社会公平正义与国家政治制度的感知、认同与评价,既是孕育民众政治意识的“催化剂”,也为民众提供了一个有效的情绪纾缓平台。

当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期,各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多^[48]。结合研究发现,在新时代推动基层矛盾治理现代化的过程中,一是要继续强化党委政府对基层矛盾治理的领导力,加快形成并完善党政统合下多元主体协同共治的结构模式,但也应注意厘清各自的职能边界;二是要加强并完善治理过程中的各类机制建设,确保基层矛盾治理始终行进在法治化、制度化的轨道上,如健全矛盾纠纷排查预警、分流转办、督察评估等方面的制度建设,尤其是要加强跟踪回访与问责制度的构建,以倒逼党和政府政策兑现能力的改善;三是要保障基层矛盾治理功能的持续有效发挥,应以基层党建为突破口,推动领导干部深度下沉,通过领导包案、接访等形式加大对疑难矛盾纠纷的化解力度,不断强化干群之间的情感联结。

参考文献:

[1] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于城市工作论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 2023:161.

[2] 刘建明. 国家治理视域下社会矛盾的多元化解路径研究[J]. 探索, 2015(6):173-177.

[3] 程昆. 论基层社会矛盾预防化解机制的完善与创

新[J]. 科学社会主义, 2015(6):105-108.

[4] 郭志远. 我国基层社会矛盾预防与化解机制创新研究[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2014(2):119-129.

[5] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社, 2022:54.

[6] 孙培军, 丁远朋. 以法治路径化解基层社会矛盾——一个三维逻辑分析框架[J]. 理论视野, 2019(4):59-62.

[7] 傅广宛, 郭建文. 基层社会矛盾的化解:差序政府信任格局的解构与重塑——以 GZ 省 JP 县为个案[J]. 江苏行政学院学报, 2020(6):90-98.

[8] 于水, 区小兰. 基层治理中数字负担的生成与消解[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2023, 39(1):75-83.

[9] 黄科. 社会矛盾跨域联调:行动逻辑、情境检视与实践路径[J]. 江苏社会科学, 2023(1):52-60.

[10] 章荣君. “微治理”:基层社会矛盾源头预防的有效机制——基于常熟市 H 社区“微治理”的案例分折[J]. 理论与改革, 2017(4):51-58.

[11] 曹海军, 鲍操. 系统集成与部门协同:基层社会矛盾纠纷化解的流程再造与治理效能——以浙江省 A 县“矛调中心”为例[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(6):23-31.

[12] 陈辉. “网格+调解”何以化解基层矛盾? ——以南京市为例[J]. 行政论坛, 2023(3):56-63.

[13] 王山, 兰庆庆. 社会心理服务体系嵌入基层社会矛盾化解:效应及其限度——基于西县信访治理实践的思考[J]. 宁夏社会科学, 2020(1):127-135.

[14] 张帆, 田毅鹏. 社会性治理技术:社会组织对社会矛盾的化解之道——以 J 市信访法律事务服务中心为例[J]. 河北学刊, 2021, 41(4):200-209.

[15] 赵建杰. 农村社会纠纷:新态势、制度根源与化解机制[J]. 求实, 2016(12):87-93.

[16] 曾钰诚, 杨帆. 弱化的权威:乡村社会纠纷化解往何处去? ——基于西江苗寨“议榔”组织的实证考察[J]. 广西民族研究, 2018(5):77-87.

[17] 张紧跟, 张旋. 党建引领乡村治理中的“双向赋能”——以华北 A 县矛盾纠纷治理创新为例[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2023(2):53-62.

[18] 邓泉洋, 费梅苹. 属地贤人:城市基层社会治理能力建设的主体发现——以上海市 X 区基层社会

- 矛盾化解为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2019(3): 35-42.
- [19] 钟伟军,陶青青. 压力下的权威拓展:基层政府如何塑造非正式治理资源?——基于浙江省W镇“仲规依”的案例分折[J]. 公共管理学报, 2021, 18(2): 128-139.
- [20] 刘开君. 限权与赋能:现代科层制组织规范功能再审视——浙江绍兴信访矛盾化解标准化建设案例分析[J]. 浙江社会科学, 2022(3): 41-49.
- [21] 陈向明. 质的研究方法与社会科学研究[M]. 北京:教育科学出版社, 2000.
- [22] 黄振辉. 多案例与单案例研究的差异与进路安排——理论探讨与实例分析[J]. 管理案例研究与评论, 2010, 3(2): 183-188.
- [23] 吴晓林. 结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构-过程”分析范式[J]. 政治学研究, 2017(2): 96-108.
- [24] 范瑞光,赵军锋. 赋能共同富裕的数字政府治理:结构、过程与功能——基于浙江经验的考察[J]. 电子政务, 2023(1): 100-109.
- [25] 赵晖,祝灵君. 从新制度主义看历史制度主义及其基本特点[J]. 社会科学研究, 2003(4): 24-29.
- [26] LIN J Y. An economic theory of institutional change: induced and imposed change [J]. Cato Journal, 1989, 9(1): 1-33.
- [27] 金太军,沈承诚. 从群体性事件到群体性行动——认知理念转换与治理路径重塑[J]. 国家行政学院学报, 2012(1): 23-28.
- [28] 王思斌. 社会工作机构在社会治理创新中的网络型服务治理[J]. 学海, 2015(3): 47-52.
- [29] 孙莹. 党政统合下基层协同治理研究——以四川省N县的脱贫攻坚为例[J]. 理论学刊, 2019(1): 137-143.
- [30] 吴青熹. 资源下沉、党政统合与基层治理体制创新——网格化治理模式的机制与逻辑解析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(6): 66-74.
- [31] 刘鹏,李海林. 新时代党政关系的新发展:基于“六位一体”的新型党政统合关系[J]. 政治学研究, 2023(2): 101-112.
- [32] 钟杨,韩舒立. 行政吸纳与治理资源的生成:基于人民调解专业化的研究[J]. 行政论坛, 2020(1): 99-107.
- [33] 李景鹏. 关于推进国家治理体系和治理能力现代化——“四个现代化”之后的第五个“现代化”[J]. 天津社会科学, 2014(2): 57-62.
- [34] 吕同舟. 政府职能转变的理论逻辑与过程逻辑——基于国家治理现代化的思考[J]. 国家行政学院学报, 2017(5): 54-58.
- [35] 张其伟,徐家良. 社会组织如何激发城市基层治理活力?——基于某环保类组织的案例研究[J]. 管理世界, 2023(9): 142-158.
- [36] 朱羿锟. 董事会运行中非理性因素的法律规制[J]. 中国社会科学, 2015(8): 68-83.
- [37] 陆益龙. 权威认同、纠纷及其解决机制的选择——法社会学视野下的中国经验[J]. 江苏社会科学, 2013(6): 110-116.
- [38] 关爽,郁建兴. 国家主导的社会治理:当代中国社会治理的发展模式[J]. 上海行政学院学报, 2016, 17(2): 4-12.
- [39] 颜德如,李过. 重塑政行关系:第八次机构改革与国家治理现代化[J]. 理论学刊, 2019(6): 84-92.
- [40] 陈文新. 论制度执行力提升的政治基础[J]. 中州学刊, 2020(4): 27-31.
- [41] 颜慧娟,陈荣卓. 国家治理现代化进程中的社会矛盾解决机制建构[J]. 江汉论坛, 2017(1): 49-54.
- [42] 田先红,刘天文. 乡村振兴背景下农村养老共同体构建研究:多中心治理视角——以G区Z镇为例[J]. 理论探讨, 2024(3): 73-82.
- [43] 郑杭生,尹雷. “社会互构论”视阈下社会复合主体参与及互构机制[J]. 甘肃社会科学, 2015(1): 4-7.
- [44] 仇叶. 行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础[J]. 政治学研究, 2021(1): 78-89.
- [45] 付建军. 城市社会治理创新的制度化研究[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2019, 27(2): 50-59.
- [46] 杨磊,许晓东. 市域社会治理的问题导向、结构功能与路径选择[J]. 改革, 2020(6): 19-29.
- [47] 欧文·戈夫曼. 日常生活中的自我呈现[M]. 冯钢,译. 北京:北京大学出版社, 2022: 9.
- [48] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[M]. 北京:人民出版社, 2020: 55.

The Practical Forms and Mechanisms of Modernizing Grassroots Conflict Governance in the New Era /ZHAO Jujun, PANG Shangshang (Zhou Enlai School of Government, Nankai University)

Abstract: Grassroots conflict governance serves as a cornerstone of national governance, maintaining social security, stability, and effective operations. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), under the guidance of top-level design, local governments have conducted extensive practical innovations centered on the prevention and resolution of grassroots conflicts. However, existing research predominantly relies on single-case studies and lacks a comprehensive analysis of grassroots conflict governance. The paper adopts the procedural rootedness theoretical approach and constructs an interpretative framework centered around “structure-process-function” based on 25 typical cases. It finds that driven by problem orientation and political impetus, a grassroots conflict governance structure, primarily characterized by Party-government integration with multi-stakeholder collaborative participation, has taken shape. The governance process, advancing along the “resource-capability-tool” dimensions, has effectively ensured the realization of governance functions including the improvement of governance effectiveness, the maintenance of social stability and order, and the enhancement of Party leadership. To further explain grassroots conflict governance in the new era, this paper conducts a deep analysis of practical patterns and summarizes underlying practical mechanisms such as inter-subject empowerment, institutionalization of governance, and elimination of the phenomenon of “suspension” from structural, procedural, and functional perspectives. In the comprehensive promotion of the modernization of grassroots conflict governance, ensuring the effective functioning of governance requires strengthening Party and government leadership and improving various procedural mechanisms.

Key words: social security; conflict governance; modernization of grassroots governance; structure-process-function