

# 源头解决矛盾 全过程化解纠纷

## ——新时代“枫桥经验”的南京实践探索

王雪婷 张勤

南京航空航天大学人文与社会科学学院 南京 211106

**摘要：**新时代“枫桥经验”在社会治理中的实践不断深化和创新，已从基层社会治理的范式上升为推进国家治理体系和治理能力现代化的宝贵经验。新时代把发展创新“枫桥经验”作为推进社会治理体系与治理现代化的重要抓手，在模式上求发展、在路径上谋创新、在平台上图突破、在方式上重实效，积极探索具有时代特征、契合社会发展实际、满足群众需要。南京作为江苏的典范，积极探索具有时代特征、契合社会发展实际、满足群众需要的治理模式，有效推动了江苏在全面建设社会主义现代化中的领先地位，谱写了中国式现代化的新篇章。

**关键词：**基层社区；枫桥经验；高质效治理；南京新实践

枫桥经验作为基层社会治理的成功样本，其以人为本、问题导向、全面发展以及创新实践的理念对基层治理具有重要的指导意义。“枫桥经验”无论是在价值功能还是方式方法上都能有效与社区韧性治理互联互通。首先是价值功能上，“枫桥经验”的核心价值在于就地防范化解矛盾，实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的治理格局，这一点与社区韧性治理的理念相契合，能够有效地及时预防和化解矛盾纠纷，增强社区的稳健性，这一点是其次，在方式方法上，以疏导、讲理、帮助等温和手段化解矛盾纠纷为主，将“枫桥经验”深植于熟人社会的日常生活之中。社区韧性治理的对象通常是在“枫桥经验”中运用灵活多样的治理方式，由一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。坚持和发展新时期的“枫桥经验”，将有助于构建富有韧性、蕴含“中国之治”普适规律的社区韧性治理体系，实现从被动应对到主动作为、风险共担的社区韧性治理转型，也将成为创新社会治理的实践样本和理论源泉。

作为社会治理的重要内容，基层社区治理的成效与社会的和谐稳定、百姓的幸福安康有着直接的关系。以新时代枫桥经验为视角，通过对南京基层社区多元治理实践的研究，可以找到社会治理的更有效路径和途径。大力支持和保障社会治理体系现代化、治理能力现代化。

### 1. 枫桥经验的发展历程

“枫桥经验”始于20世纪60年代初浙江省诸暨县枫

桥镇，通过“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现捕人少，治安好”建立的基层治理模式。毛泽东同志曾高度评价并推广该经验，后在改革开放的背景下，该模式进一步发展。1978年，随着邓小平理论的引入，“枫桥经验”进入“小事村解决、大事镇解决、矛盾内部化”阶段，成为全国社会稳定的典型治理经验。

党的十八大以来，习近平总书记提出要结合马克思主义基本原理与中国实际，推动“枫桥经验”创新发展，以“矛盾不上交，平安不出事，服务不缺位”为核心内涵。如今，“枫桥经验”已经演变为依靠群众解决矛盾，做到“抓的少、判的少”，体现了社会治理从“治安好”到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的演变。

新时期社会治理注重在基层化解矛盾，通过顶层设计、制度规范和地方实践的结合，实现动态调整、系统发展。2021年《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》进一步强调“枫桥经验”在基层平安建设中的作用。新时期“枫桥经验”与源头治理在目标、主体和资源上高度契合，主张通过政府与社会协作、法律与行政手段并用，将矛盾化解在源头，形成自治、德治、法治“三治合一”的治理体系。

### 2. 枫桥经验在南京市基层治理中的新探索

基层治理是国家治理的关键末端，将矛盾化解在基层、隐患消除在萌芽状态，是提升治理现代化的重要任务。江苏

近年来积极推广新时期“枫桥经验”，以党的领导为支撑，通过政治引领和组织动员，推动基层社区党建活力，提升治理成效，达成突破。

南京的W社区和Y社区提供了典型的治理案例。W社区建立了“1+1+X”模式，通过党建引领和群众参与，实现“事前预防、事中化解、事后稳控”三环节，且推动跨区域联动，协调多个部门，提升矛盾化解效率。Y社区通过组建平安志愿者队伍、细化网格管理，并建立信息化平台，增强社区治安防控，实现实时矛盾管理。

### 3. 南京市城市社区矛盾纠纷化解工作中的一系列问题

#### 3.1 跨部门协同合作程度不高，多元合作成效甚微

跨部门沟通不畅、协调机制缺乏，阻碍了社区治理的协作。各部门往往因目标不同导致合作难度加大，难以形成有效的协作系统。多元合作也因激励机制不足、参与平台缺乏，企业、居民等主体的参与度低，合作难以评估和优化。

#### 3.2 缺乏立法支撑及法治化治理体系

我国缺乏全面的多元化解矛盾纠纷的立法体系，现有法律零散，难以系统运转。法治缺乏使社区更依赖诉讼解决，且缺少对民间调解、专业化调解的支持，阻碍了高效化解矛盾的推进。

#### 3.3 传统调解手段落后，数据共享与应用程度不足

传统调解依赖调解员个人经验，效率低且不透明。虽然大数据和人工智能已广泛应用于社会治理，但社区调解领域的技术应用仍有限，不同部门间的数据难以共享，信息孤岛现象影响了调解工作的精准性和有效性。

#### 3.4 社区工作人员矛盾化解能力有限，专业队伍短缺

社区工作人员缺乏系统的调解培训，难以应对复杂矛盾。任务繁重、待遇不高、发展空间有限，导致专业人才难以吸引和留住。加之社区调解队伍素质参差不齐、激励机制不完善，进一步限制了矛盾化解的效率。复杂的社区矛盾还需要工作人员具备专业知识与经验，但现有人员培训和经验积累不足，难以应对高难度的调解任务。

### 4. 南京典型化解城市社区矛盾纠纷的具体做法

实现共同富裕、建设高质量生活的重要基础工程，基层治理和民生保障直接关系人民群众切身利益。习近平总书记在江苏考察时强调，江苏要在保障和改善民生、推进社会治理现代化上走在前列，要坚持“两手抓、两手都要硬、两手都要硬”，推动社会治理现代化不断取得新突破。江苏正

依托数字化、智能化、精准化的治理方式，积极推进社会治理向基层转移，牢记总书记的深切期盼和亲切叮嘱，贯彻落实省委全会精神。用细腻的细节功夫，把工作做细做实，把服务做深做透。

#### 4.1 以党建引领、与时俱进为动力

党建引领是“枫桥经验”的核心，体现了其在新时期的重要特征。坚持党的领导是保障国家安全的必要条件，也是实现基层治理的关键。通过将党的政治优势、组织优势转化为治理优势，基层党组织发挥了战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，增强了党组织在基层的影响力，有助于凝聚人心、化解矛盾、促进和谐。

南京横溪社区通过“村村到、户户进、人人访”活动，覆盖了社区9个网格中的2249户，党员干部深入群众，了解居住情况并进行问题调研。横溪街道西阳社区以“基层党建品牌创建年”为契机，探索党建引领乡村治理新模式，充分发挥老党员的优势，把矛盾纠纷化解在萌芽状态。同时，社区建立了“1+1+X”工作模式，党员干部牵头为民办实事、结对帮扶困难群众、走访居民，提升群众幸福感。

党员志愿服务队积极参与夜间治安巡逻、重要节日维稳、疫情防控等基层治理任务，引导群众广泛参与社区治理，发挥了模范带头作用，增强了社区治理的协同力量。

#### 4.2 以依靠群众，发动群众为根本

借鉴“枫桥经验”，依法治国是新时期的基本规范。为确保治理更加有序、规范、科学、高效，加快推进全县社会治理法治体系建设。在许多基层领域，相对于国家法律，作为社会关系调节器的软法在政治、经济、社会、文化等各个领域广泛应用。根据社会关系的复杂性，制定不同程度的规范。过度使用国家强制力不仅浪费法律资源，还会削弱法治的正当性。软法治理在建设法治国家、法治社会中至关重要，现代法律应更多采用咨询而非强制，追求更高的自由度。软法和硬法正随着公共治理的普及，逐渐成为当代法律的两大形态，法律体系也从单一硬法结构向软硬法并重、刚柔并济的混合模式转变。推动多元主体充分发挥决策调适能力，在基层治理中展现出强大活力。“软法治理指引”有助于激发基层社会治理中的多元主体活力，促进模式创新。在熟人社会为主的基层社区中，软法治理较为常见，且较易发挥作用，如居民公约、村规民约、社区自治章程等。此外，在江宁区横溪街道的各社区调研中，也充分体现了软法治理的实

践。丹阳社区和西岗社区在解决农业和拆迁问题时，社区工作人员以理性劝导和情感沟通的方式，最大程度满足居民的需求，有效化解了矛盾。

#### 4.3 以善用法治、依法治理为灵魂

借鉴“枫桥经验”，依法治国是新时期的基本规范。为确保治理更加有序、规范、科学、高效，加快推进全县社会治理法治体系建设。

在很多基层领域，相对于国家法律而言，作为社会关系调节器的法律，在政治、经济、社会、文化等各个领域，广泛地分布着软法等灵活的管理方式。根据各种社会关系的复杂性程度，制定不同程度的规范，并对其进行相应的规范。过度使用国家强制力不仅浪费法律资源，还会削弱法治的正当性。依靠软法治理，在建设法治国家、法治社会的过程中至关重要。当代法律在进行治理的时候，更多的应该是咨询，减少强制，追求更高的自由度。准确地说，软法和硬法正随着公共治理的普及，在当代法律中逐渐成为两大形态。法律体系正由传统的单一硬法结构向软硬法并重、刚柔平治的混合模式转变。

推动多元主体充分发挥决策调适能力，在基层治理实践中展现出强大活力。“软法治理指引”有利于充分发挥基层社会治理过程中多元主体的能动性，促进基层社会治理模式创新。在以熟人社会为主的基层社区中，软法治理较为常见，且较容易发挥作用，如居民公约、村规民约、社区自治章等。此外，在江宁区横溪街道各社区进行走访调研过程中发现，明显体现了软法治理的实践。丹阳社区和西岗社区在解决农业和拆迁问题时，社区工作人员以理性勇说和情感交流的方式，说服和带动居民，最大程度满足了居民的根本需求，使矛盾得以有效化解。

#### 4.4 以多元解纷、实现共治共享为宗旨

通过问题导向与资源下沉，增强城乡社区治理能力。首先，通过线上线下渠道提升居民对非诉方式的认同感，鼓励自主化解矛盾。健全社区调解委员会和法律顾问团，为多元解纷提供专业支撑。加强调解员的培训和跨社区经验交流，不断提升调解素养。

借助科技手段，如大数据和云计算，开发智慧调解平台，实现智能化、快速化的纠纷处理，提升效率并降低成本。形成多方参与的治理机制，确保信息流通、资源共享和精准问题解决。志愿服务平台的设立与各类扶持政策调动了各条线

的力量，发挥了社会组织的作用。相比诉讼，多元解纷更灵活、人情化，调解员引导双方达成妥协，避免矛盾升级，促进社区和谐稳定。

## 5. 结语

在城市社区错综复杂的矛盾调解版图中，多元解纷机制不仅是破冰前行的关键钥匙，更是构筑共治共享和谐社区的基石。这一创新策略深刻认识到，面对多样化的社区冲突与诉求，单一解决途径往往难以奏效，唯有汇聚各方智慧与力量，方能实现矛盾的根本化解与社区的长期安宁。目前，江苏在基层社会治理、成功创建基层社会治理新模式等方面，社区矛盾化解机制取得了明显成效。江苏已实现社区矛盾多层次的调解机制，构建多元化解体系的做法，使得矛盾纠纷能够在不同层面、不同领域得到有效的化解。而这种鲜活模式可在未来的社区矛盾化解中提供新思路解决复杂问题。

#### 参考文献：

- [1] 徐柳怡,汪涛.“枫桥经验”在韧性社区应急治理中的运用研究[J].领导科学论坛,2021,(09):89-95.
- [2] 杨昌军,姬艳涛,周延东.关于“枫桥经验”的本源性与发展性研究[J].公安学刊(浙江警察学院学报),2020,(01):21-30.
- [3] 赵建军.以系统思维提升基层治理法治化水平[J].中国党政干部论坛,2023,(09):51-54.
- [4] 中共厦门市思明区委党校课题组,吴美华,卢奇,等.打造新时代“枫桥经验”思明样本的创新路径[J].厦门特区党校学报,2024,(01):7-15.
- [5] 马俊.市域社会治理现代化的制约因素与推进路径[J].行政与法,2020,(09):54-62.
- [6] 蒋熙辉.坚持和发展好新时代“枫桥经验”[J].新西藏(汉文版),2023,(05):60-62.
- [7] 蔡安禧,邹倩茹,鲁勇超,等.基层社会矛盾多元化解体系建设研究——以浙江省安吉县为例[J].社会与公益,2021,12(04):1-4.
- [8] 李京客,张勤.重大风险视域下城市社区矛盾化解机制研究[J].中国应急管理科学,2021,(12):16-23.
- [9] 戴大新,章越松.基层社会治理现代化研究论纲[J].公安学刊(浙江警察学院学报),2019,(03):7-19.
- [10] 贾建平.民法典时代多元纠纷化解机制构建路径创新研究[J].河南警察学院学报,2023,32(02):112-119.