

基层社会矛盾纠纷非诉调解机制的运行困境与优化路径

——以东台市综治中心为例

王申颖

南京工业大学，南京

摘要 | 中共二十大报告强调在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。非诉讼纠纷解决机制作为维护社会公平正义的重要举措，对应对人民群众新需求具有重要意义。本文以东台市综治中心为例，通过实地调研和访谈方法，分析其基层社会矛盾纠纷非诉调解机制运行中面临的规范化困境、协同化困境、精确化困境、专业化困境及智能化困境，并从制度规范、协同运行、靶向调解、人才培养、智能赋能五大维度提出优化建议，为基层社会矛盾纠纷非诉调解机制的发展提供参考。

关键词 | 基层社会；矛盾纠纷；非诉调解；优化路径

Copyright © 2026 by authorx (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 引言

中共二十大报告明确提出推进社会治理现代化，强调在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，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。习近平总书记提出的“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”是推进社会治理体系现代化的核心战略，体现了自治、法治、德治相结合的社会治理理念。

随着我国社会主要矛盾发生深刻变化，人民群众日益增长的对民主法治、公平正义的需要，使得传统的以诉讼为主的矛盾纠纷化解路径存在的化解时间久、化解成本高、矛盾激化风险大等弊端越发凸显。非诉讼纠纷

解决机制作为维护社会公平正义、应对人民群众在社会治理工作中的新需求而进行制度创新的重要举措，对于优化司法资源配置、高效化解社会矛盾具有重要意义。

本文以东台市综治中心为例，采用实地调研以及访谈等方法，分析其基层社会矛盾纠纷非诉调解机制运行过程中面临的困境，并提出相应的优化路径，以期在基层社会矛盾纠纷非诉调解机制的发展提供参考。

2 东台市综治中心非诉调解机制运行现状

2.1 基本情况

2024年6月，东台市综治中心正式挂牌，面积3000

作者简介：王申颖，南京工业大学政法学院学生，研究方向：行政管理。

文章引用：王申颖. 基层社会矛盾纠纷非诉调解机制的运行困境与优化路径——以东台市综治中心为例 [J]. 社会科学进展, 2026, 8 (5): 356-360.

<https://doi.org/10.35534/pss.0805062>

余平方米，是全市矛盾纠纷事项的“综合受理、多元治理、一站式解决”工作实体平台。中心整合综治、公安、法院、司法、信访、网格等部门力量，目前整合部门12家，常驻部门8家，轮驻2家，随驻2家。中心设置统一受理区、窗口接待区、接访调解区、会商会办区以及综合办公区5个功能区，12个为民服务窗口，月均接待群众4000余人，化解矛盾纠纷1300余起。

2.2 运行模式

(1) “一站式”集成服务。综治中心将原本分散在多个部门的调解资源整合在一起，变“多门跑”为“一门清”，实现问题一窗受理、内部协同流转、分类精准调处。采取“接诉即办、吹哨报到”方式运行，形成“市级统筹—镇级主责—村级前哨”的三级调解服务体系。

(2) “四位一体”协同调解。集人民调解、行政调解、司法调解、信访调处4个平台于一身，通过流程再造，使各类调解力量在接转案、分析研判、调处、后续跟进等环节中分工明确、统一调度，让矛盾纠纷在分流的同时得到有效化解。

(3) “四前”调解工作法。通过“访前、案前、诉前、审前”四个前置环节，构建起全周期、多层次、系统性的矛盾纠纷预警和处置机制，把矛盾纠纷治理做在最前端。

(4) 线上线下双轨运行。中心依托“苏解纷”系统、“盐政通”平台等全流程数字化系统，打通调解申请、案件受理、调解排期、过程记录、协议确认等关键环节，群众通过手机App或微信小程序可直接发起调解请求，实现线上申请、一键流转、全程留痕。

2.3 运行成效

东台市通过推进综治中心一体化建设，在化解社会矛盾、提升基层治理效能方面取得了显著成效。“一站式”服务有效化解了过去群众维护权益中的“多头跑”等问题，提高了公共产品使用便利性。自2024年6月市综治中心正式挂牌以来，全市矛盾纠纷化解效能持续提升。数据显示，全市诉讼案件同比下降28%，矛盾纠纷就地化解率达92%，道路交通事故诉讼量同比下降24.8%，充分表明“四前工作法”在前端治理上对遏制“矛盾上移”“风险膨胀”起到了很好的预防作用。

3 东台市综治中心非诉调解机制运行的困境

3.1 规范化困境：制度标准不统一，流程规范性不足

东台市综治中心虽然建立了较为完整的非诉调解制度框架，但在实际落实过程中，各镇村在调解程序的理解和执行标准上仍存在较大差异。部分村镇严格按照制

度执行，强调程序合规、三级审核，部分村镇以效率优先为导向，简化甚至省略调解流程关键环节。这种执行的双重标准不仅破坏了制度的统一性，还可能引发群众对公平性、公正性的质疑。

此外，联动机制操作僵化，部门响应流于表面。许多单位虽然人到了现场，也只是完成了到场的形式要求，未能实质性介入案件的研判和调解环节。部分调解协议在达成后，未通过司法确认程序赋予法律强制执行力，导致协议在履行过程中一旦出现争议，当事人往往缺乏有效的法律保障。

3.2 协同化困境：多部门协同不足，上下沟通不畅

在东台市综治中心“吹哨报到”响应模式的实际运行过程中，各职能部门的参与仍然存在明显的形式主义倾向。多数单位只是到场响应，但未真正进入到问题解决的深水区。部门之间信息壁垒仍然存在，案件数据、当事人信息、历史矛盾记录等关键内容未能有效共享，协同决策基础薄弱。

当前综治中心市、镇、村三级调解机制运行中，信息流转不畅、数据反馈滞后问题突出。上级平台对下级报送材料反馈不及时，部分案件长期处于待回复状态，影响后续推进。材料重复上报、返工频繁，成为基层普遍反映的难点。

3.3 精确化困境：矛盾排查粗放，调处针对性不足

现行网格化管理制度虽强调常态化走访和动态掌握，但在实际执行中却因考核导向失衡，走访流于“打卡式”形式，缺乏深度交流和问题追踪。一些网格员将完成数量指标视为首要任务，仅作表面性寒暄，未能深入了解群众真实诉求，导致隐性矛盾难以及时发现和干预。

在实际调解中，一些工作人员为图省事、赶进度，常套用统一协议模板处理各类纠纷，导致协议内容空泛、条款笼统，缺乏针对性和可操作性，难以真正促成当事人信服和履行。同时，调解平台在协议签订后的介入仍存在不足，后续履行情况无人跟踪，调解闭环未能建立。

3.4 专业化困境：专业人才支撑薄弱，复杂矛盾应对乏力

目前大部分基层调解站点的调解人员队伍以村干部、社区工作人员、退休老同志为主。这些人熟悉村情民意、人际关系广，处理日常邻里矛盾的经验也很丰富。但当碰上法律专业性比较强的矛盾时，由于对相关法律知识掌握有限，在实际调解中往往只能凭经验进行调解劝阻，面对当事人较真的法律问题时，既无法拿出让双方信服的依据，也很难保障调解协议的权威性与可执行性。

为增强调解队伍的专业能力，综治中心尝试引进法律专业的高校毕业生担任调解员，但由于基层调解岗

位大多缺乏清晰的职业发展通道, 职级晋升空间有限, 也没有系统的职称评定机制, 很多年轻人干久了就会发现这类岗位看不到发展的希望, 人才流失问题突出。同时, 面对家庭矛盾、邻里矛盾等带有强烈情绪色彩的案件, 调解员缺乏基本的心理学常识和情绪疏导技巧, 很难把控整个调解节奏。

3.5 智能化困境: 信息系统效能未充分发挥, 智能应用水平低

综治中心目前的基层调解机制运行中, 多平台并行但互不打通的问题较为突出。以“苏解纷”“盐政通”“法院诉调”等平台为例, 虽然各自都具备调解登记、反馈处理等功能, 但由于缺乏统一接口与数据共享机制, 导致调解人员在信息处理过程中需要进行大量重复录入和人工操作。

部分村镇调解站在推进基层线上调解工作的过程中遇到困难。镇村调解员群体中年龄偏大的情况较为普遍, 他们虽然经验丰富, 但对智能手机、调解系统等新技术的掌握程度有限。同时, 由于缺少持续性的培训支持和实操演练机会, 线上调解平台虽然在系统上运行着, 但在实际调解中基本没有被使用。此外, 调解平台虽具备案件类型识别、智能匹配调解员等功能, 但从一线实际运行情况来看, 这些智能化模块多数并未真正投入使用。

4 基层社会矛盾纠纷非诉调解机制的优化路径

4.1 规范化优化路径: 以制度统一保障公正效能

针对基层实际操作中同类案件处理方式差异大的问题, 可由市级层面统一牵头, 编制《调解操作手册》, 针对不同类型案件, 明确具体操作步骤、操作主体, 以及注意事项罗列出来, 配套相应的调解文书模板, 统一格式、统一表述, 调解员只需“填空式”使用。考虑到很多基层干部对这些操作不太熟练, 还可以录制教学视频, 用真实案例一步步演示调解流程、协议撰写、材料报送等环节, 帮助基层工作人员更快上手。

在实践中建立“分级响应”机制, 将矛盾纠纷分为一般、重要、重大三个级别进行分类处置, 对应建立“预警机制”, 网格员通过日常走访排查或信访系统、相关“模型”自动识别, 发现矛盾苗头信息后, 即时“推送至部门”实现自动预警。强化司法确认指引, 建立“调解+确认”制度, 在镇综治中心办公场所配置调解确认协助专员, 建立调解平台与法院系统数据专线互联互通, 使当事人达成调解协议并在线签署后, 可同步在线办理司法确认。

4.2 协同化优化路径: 构建联动闭环提升治理合力

要细化并明确各部门在调解中的任务分工, 将责任

落到实处、落实到每一个人、落实到每一项具体流程与细节。在调解开始前, 明确牵头单位的组织协调责任, 明确各部门在现场提供信息、解答政策咨询、矛盾跟踪与后续回访等方面的职责。建立交办制度, 对调解现场难以当场解决或涉及多部门的问题, 由调解组织单位明确交办, 相关责任部门按时限反馈办理结果。

建立跨层级案件跟踪平台, 打通村—镇—市三级通道, 实现基层调处纠纷的案件资料、办理进度、部门协作全程在线同步。完善调解闭环机制, 协调司法所、信访办、网格中心等部门力量, 在协议生效以后的一周、半个月, 对重点案件、情绪型案件、涉众型案件进行主动跟进、回访当事人, 查看协议履行情况、当事人满意度和是否出现新的问题等。

4.3 精确化优化路径: 提升矛盾发现力, 增强靶向解决力

将“填表式走访”转变为“查找式走访”, 让网格员带着问题出发、带着问题返回。出台具体的问题走访台账制度, 围绕有无矛盾、邻里关系、生活困难等群众最关心的问题, 主动发现问题、提出问题。对于排查出的线索建立定点、定期回访制度, 通过精准化走访真正将矛盾解决在萌芽状态, 实现源头治理。

大力倡导协议个案化, 引导调解员根据案件具体情况, 个性化定制调解协议, 在协议中明确细化责任主体、履行时间、履行方式、违约条款等关键事项, 切实提升每一份调解协议的可执行性和约束力。建立健全问题台账分类机制, 对案件按照矛盾类别、发生数量、群体范围、地域特征、调解成功率等进行细致分类录入, 形成基层矛盾地图, 推动基层矛盾调解工作由事后应对向事前防范转变。

4.4 专业化优化路径: 构建能力梯队, 提升实战水平

建立专兼结合的调解人才库, 一方面通过引进法律类、心理类、社会工作类专职服务人员, 组建律师、社工、心理咨询师等专业兼职调解员信息库; 另一方面继续发挥基层调解员乡土知识深厚、调解经验丰富的优势。通过专兼融合, 形成一支既有专业专长、又能适应群众需求的复合型调解员队伍。

探索青年调解员培养孵化器, 在青年调解员的职业起点、成长进阶、激励保障等方面进行系统性设计。在调解队伍中完善成长通道, 从助理调解员到调解员再到调解导师, 以调解质量和群众满意率为核心业绩指标, 建立与之匹配的绩效考核激励制度。调解员培训可增加情绪管理、非理性沟通等相关课程, 通过心理专家授课、情景模拟、案例复盘等方式, 提升调解员识别、察觉、缓解、疏导情绪的能力。

4.5 智能化优化路径: 技术赋能调解, 提效增能

推进多平台融合对接, 实现数据一口通办。尽快

设计并搭建统一的综治调解信息系统，将案件受理、转接、调解、调解签约、司法确认、归档等各个环节融入统一信息系统，实现一次录入、多方共享。尽量实现各基层调解数据与法院系统、司法行政系统、信访系统等的数据互通，将基层多元调解中同一矛盾“多立案”现象转变为“一个案源、一个立案”。

配强基层硬件设施，解决系统空转问题。针对村级调解站，配备视频调解系统、电子签章板、电子打印设备等基础终端，适配远程视频调解、协议签名、现场确认等功能需求。提升调解员平台使用能力，定期组织技能培训、开展常态化常见问题答疑，通过分组比拼、使用统计排名等形式，促进调解平台提升实效。

培养数据驱动机制，发挥智能辅助功能。在矛盾类型、涉事主体、历史涉诉信息等的基础上运用平台的算法进行数据分析，为每类矛盾进行自动分类、风险分级，帮助调解员区分哪些矛盾可以提级至法院办理，哪些矛盾可以通过在线快调简案化解。根据系统后台搜集的调解人员的专业背景、历史绩效、服务范围等信息，对案件进行适案选调，精准匹配。还可通过协议的履行情况进行实时跟踪，预警风险，使数据、算法发挥更加快速、精准的积极作用。

5 结语

基层社会矛盾纠纷非诉调解机制是基层社会治理的重要一环，对降低社会矛盾纠纷总量、减少司法资源消耗、实现社会公平正义起到了基础性作用。东台市综治中心作为基层探索社会矛盾多元化解机制的突出案例，通过平台整合、工作流程再造和机制创新，已基本具备矛盾纠纷前端预防、分类分流、闭环流转的能力。但随着社会治理主体和形式的不断重构、社会矛盾复杂性的不断增加，该机制已逐渐呈现出与新型社会形态、治理要求、社会需求不相适应的状态。

本文从问题导向和需求导向出发，针对东台市综治

中心非诉调解机制运行中存在的规范化、协同化、精确化、专业化及智能化，从制度规范、协同运行、靶向调解、人才培养、智能赋能五大维度提出优化建议，以期基层社会矛盾纠纷非诉调解机制的发展提供参考。当然，本研究仍存在一定局限性，调研主体仅为东台市综治中心，覆盖范围较小，所得结论具有一定地方性。但仍希望本研究能够为其他地区基层矛盾纠纷非诉调解机制的运行提供一些可复制、可推广的经验和做法。

参考文献

- [1] 习近平. 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障 [J]. 求是, 2021 (5): 4-8.
- [2] 中共中央关于坚定不移全面推进依法治国 做好新时代全面依法治国工作的若干重大问题的决定 [M]. 北京: 人民出版社, 2021.
- [3] 范愉. 当代世界多元化纠纷解决机制的发展与启示 [J]. 中国应用法学, 2017 (3): 23-37.
- [4] 胡仕浩. 多元化纠纷解决机制的“中国方案” [J]. 中国应用法学, 2017 (3): 38-51.
- [5] 孙永生. 南通大调解: 非诉讼纠纷解决的制度化探索 [J]. 中国行政管理, 2015 (1): 84-89.
- [6] 龙飞. 中国在线纠纷解决机制的发展现状及未来前景 [J]. 法律适用, 2016 (10): 2-8.
- [7] 朱继萍, 李冰果, 董明睿. 新时代“枫桥经验”矛盾纠纷多元化解平台化治理及其机制建设 [J]. 民间法, 2024 (3): 45-58.
- [8] 王传发. 法治社会建设视野下多元化纠纷解决机制的空间转向 [J]. 理论月刊, 2025 (2): 78-87.
- [9] 廖永安. 诉讼外纠纷解决机制研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2020.
- [10] 蒋惠岭. 我国ADR发展战略之分析 [J]. 北京仲裁, 2010 (1): 56-65.

The Operational Dilemmas and Optimization Paths of Non-litigation Dispute Resolution Mechanisms in Grassroots Society

—Taking the Comprehensive Governance Center of Dongtai City as an Example

Wang Shenyang

Nanjing Tech University, Nanjing

Abstract: The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China emphasizes the continuation and development of the “Fengqiao Experience” in the grassroots level of society, aiming to resolve conflicts and disputes at the grassroots level and prevent them from escalating. The non-litigation dispute resolution mechanism, as an important measure for maintaining social fairness and justice, is of great significance in responding to the new demands of the people. Taking the Comprehensive Governance Center of Dongtai City as an example, through field research and interview methods, this paper analyzes the problems of standardization, collaboration, precision, specialization, and intelligence in the operation of the non-litigation mediation mechanism for grassroots social conflicts, and proposes optimization suggestions from five dimensions: institutional norms, collaborative operation, targeted mediation, talent cultivation, and intelligent empowerment, providing reference for the development of the non-litigation mediation mechanism for grassroots social conflicts. The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China emphasizes the continuation and development of the “Fengqiao Experience” in the grassroots level of society, aiming to resolve social conflicts and disputes at the grassroots level and prevent them from escalating. The non-litigation dispute resolution mechanism, as an important measure for maintaining social fairness and justice, is of great significance in responding to the new demands of the people. Taking the Comprehensive Governance Center of Dongtai City as an example, through field research and interview methods, this paper analyzes the problems of standardization, collaboration, precision, specialization, and intelligence in the operation of the non-litigation mediation mechanism for grassroots social conflicts and disputes, and proposes optimization suggestions from five dimensions: institutional norms, collaborative operation, targeted mediation, talent cultivation, and intelligent empowerment, providing reference for the development of the non-litigation mediation mechanism for grassroots social conflicts and disputes.

Key words: Grassroots society; Social conflicts and disputes; Non-litigation mediation; Optimization path