

# 城市基层调解组织发展障碍与优化路径研究

刘洋<sup>1</sup>, 蒋晨皓<sup>1</sup>, 彭瑶<sup>2</sup>

<sup>1</sup>西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

<sup>2</sup>西南民族大学中国语言文学学院, 四川 成都

收稿日期: 2024年1月31日; 录用日期: 2024年3月18日; 发布日期: 2024年3月25日

## 摘要

城市基层调解组织是基层矛盾纠纷化解的重要力量, 存在被动响应有余, 预警能力不足; 运行制度机械, 管理水平较低; 组织资源匮乏, 服务覆盖有限; 政社关系不清, 有行政化倾向; 公众认可度低, 社区影响不足等发展困境。这些问题的诱因包括信息系统不畅, 流程创新不足; 管理机制落后, 专业人才欠缺; 依赖单一资源, 内生动力不足; 政府介入失衡, 权责匹配不清; 社会凝聚力弱, 价值观念转变。建议从创新工作方式, 提高预警能力; 完善运行制度, 增强可操作性; 整合有效资源, 争取多方支持; 加强政社协同, 明晰权责界限; 打造特色亮点, 发挥品牌效应等方面进行优化。

## 关键词

城市社区, 基层调解组织, 矛盾纠纷化解

# A Study on the Development Obstacles and Optimization Paths of Urban Grassroots Mediation Organizations

Yang Liu<sup>1</sup>, Chenhao Jiang<sup>1</sup>, Yao Peng<sup>2</sup>

<sup>1</sup>School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

<sup>2</sup>School of Chinese Language and Literature, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jan. 31<sup>th</sup>, 2024; accepted: Mar. 18<sup>th</sup>, 2024; published: Mar. 25<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Urban grassroots mediation organization is an important force to resolve conflicts and disputes at the grass-roots level, which is of passive response and insufficient early warning; the operation system is mechanical with low management; it is lack of organizational resource and limited service

coverage; the relationship between government and society is unclear and tends to be administrative; besides, there are development difficulties including low public recognition and insufficient community influence. The causes of these problems include poor information system and insufficient process innovation; backward management mechanism and lack of professional talents; inadequate endogenous motivation, relying on a single resource; moreover, government intervention is unbalanced and the matching of powers and responsibilities is unclear; social cohesion is weak and values change. It is suggested to innovate working methods and improve early warning ability; improve the operation system and enhance the operability; integrate effective resources and strive for multi-party support; strengthen the coordination between government and society and clarify the boundaries of powers and responsibilities; create special highlights and give full play to brand effect.

## Keywords

Urban Community, Grassroots Mediation Organization, Conflict Resolution

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

在经济社会高速转型发展、城市化进程加快的背景下，我国城市社区矛盾纠纷呈现多元多发态势。党的二十大报告指出要“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”。城市基层调解组织通过说服、疏导等方式解决民间纠纷，是基层矛盾纠纷化解的第一道防线。但受制于资金、人员、环境等条件，城市基层调解组织在现实中面临诸多发展困境，影响了基层矛盾纠纷治理效能。如何壮大培育城市基层调解组织，是当前基层治理的重要实践命题之一。

以“调解”、“基层调解组织”为关键词在中国知网数据库进行搜索，共有 2757 篇文献，其中发表年代集中于 2011 年 1 月《中华人民共和国人民调解法》颁布前后及 2018 年以来的五年期间，随着中国特色社会主义进入新时代，这一话题再次引起研究关注。文献中研究“基层调解组织”有 52 篇，研究实践困境和化解机制的仅有 4 篇，具有较大的研究价值。相关文献研究作者大多分布于政法大学，68.29% 从司法角度研究体制建设，学科角度较为单一。

本文基于对四川省成都市 9 个城市社区调解组织的调研，探究城市社区调解组织的发展障碍，剖析影响发展的多维度原因，提出科学有效、可行性强的优化路径。本文在理论层面可以丰富基层调解组织的知识体系，在实践层面可以帮助提升城市社区调解组织的可持续发展能力，推动基层矛盾纠纷治理体系和治理能力现代化建设。

## 2. 城市基层调解组织发展现状

### 2.1. 城市基层调解组织覆盖率呈上升趋势

中国日报网报道显示，目前全国共有基层调解委员会 69.3 万个，其中村调委会 49.2 万个，乡镇调委会 3.1 万个，实现了全覆盖；全国有调解员 317.6 万人，其中村调委会调解员 208.6 万人，乡镇调委会调解员 21.8 万人。成都市不仅在社区设立调解委员会，部分小区院落、重点商区和街道、少数民族聚居区也会设有专门的调解工作室。此外，由调解员、法律明白人、党员干部、等组成的各类专业性调解组织、调解员协会等在数量上呈现显著上升趋势。城市基层调解组织覆盖率显著提高，为发挥好“第一道防线”

作用提供充分的组织基础[1]。

## 2.2. 城市基层调解组织调解内容多元复杂

城市基层调解组织调解内容不仅涉及邻里纠纷、婚姻家庭纠纷、买卖债务纠纷等传统的矛盾纠纷调解，还涉及专业性、行业性矛盾纠纷，如交通、医疗、金融投资、劳动争议、知识产权等。针对现实存在的、复杂的调解内容，基层调解组织亟需强化自身的专业性，拓宽工作领域，在此基础上持续细化调解工作，推动矛盾纠纷有效解决。

## 2.3. 城市基层调解组织运行机制逐渐明晰

随着基层治理的发展，我国初步形成了深入城乡基层社会的调解组织基础，运行机制逐渐明晰，与行政调解、司法调解等一同构成一个严密的调解网络。以成都市为例，政府为基层调解组织提供参与治理的基本规章和平台，在每个社区组建调解委员会，部分重点区域会下辖区调解工作室，由社区提供办公场地及相关资源，街道办调委会下发组织规章和运行机制，司法局进行工作指导和监督，帮助组织依法有序参与治理。调解委员会有明确的组织目标，其运行依据正式而稳定的关系结构，已形成组织的规章制度，具备社会组织的基础结构。

## 2.4. 城市基层调解组织具备良好的政策环境

近年来，我国大力强化基层治理体系和治理能力现代化建设，陆续出台了助力基层调解组织发展的政策意见。《中华人民共和国人民调解法》为基层调解组织提供合法性支持；最高人民法院、司法部《关于充分发挥人民调解基础性作用推进诉源治理的意见》提出，“强化调解工作保障，加强队伍建设、经费保障、信息化平台对接”；《财政部、司法部关于进一步加强人民调解工作经费保障的意见》为基层调解组织的运行提供基本的经济保障；各地出台的加强新形势下基层调解工作的相关指导性文件提出“将人民调解作为化解矛盾首选途径和主渠道”。良好的政策环境能够有效激励基层调解组织的革新和发展。

# 3. 城市基层调解组织发展障碍分析

## 3.1. 被动响应有余，预警能力不足

基层调解组织获知矛盾纠纷发生的途径多为居民主动上报或是网格员巡查发现上报，即在矛盾发生中、发生后进行调解，这就导致基层调解组织调解过程中更多担任被动响应的角色，内生动力不足。在风险因子转变为矛盾纠纷之前，未主动、及时采取行动干预受影响者，仅做到避免矛盾升级，而非避免矛盾发生，对于矛盾发生前的风险监测预警能力弱，基层矛盾纠纷化解效能难以进一步提高。

## 3.2. 运行制度机械，管理水平较低

目前，基层调解组织所遵循的规章制度大多出自于官方下发的指导文件，并未依据自身组织发展情况进行适当的制度调整，而组织在实际运行中面临的情况复杂多变，也很难依照规章具体施行。例如调解流程中对于提出申请、派遣调解员、签订调解协议书等有着一系列的规定，但在实际调解中，调解员往往通过电话与当事人沟通，或短时的现场劝导就可以解决问题，受限于时间、能力等因素，无法做到“件件有归档”，考核、监督、激励也很难进行。这反映出现有制度难以灵活适应组织具体的运行情况，组织管理仍处于较低水平，有待进一步完善提高。

## 3.3. 组织资源匮乏，服务覆盖有限

在资金方面，大多数基层调解组织并没有收到定期定额的资金支持，有少部分类型案件解决能获得

个人补贴，如劳动人事争议类案件可获人社局补贴。组织运行主要依靠社区提供必要物资保障，资金来源单一，资源支持缺乏稳定性和可持续性，限制了组织服务范围 and 影响力。在人力资源方面，组织内调解员大多为居委会行政工作人员兼任或离退休人员，年龄偏大，有经验但专业性不足，面对越来越复杂多样的矛盾逐渐力不从心。受限于薪资待遇与职业前景，组织还面临着“招人难，留人也难”的困境，年轻专业的人才少，后备人才不足，人才配置亟需改善[2]。

### 3.4. 政社关系不清，有行政化倾向

基层调解组织作为调解民间纠纷的群众性组织，在基层实际运行中主要设立在居民委员会、村民委员会中，由于运作资源限制，多依附于居(村)委会发展，如人员重合、场地重合、工作内容重合，与居委会职责划分不清，带有一定行政化倾向。这就导致基层调解组织独立性、自主性缺失，在矛盾纠纷化解中自动处于从属地位行事，而缺乏主动性与创新性，不利于其功能发挥[3]。

### 3.5. 公众认可度低，社区影响不足

目前，公众对基层调解组织这类社会组织的认可程度较低，当居民遇到矛盾纠纷时，基于官方性、专业性、防骗性考虑，更愿意向公安机关及行政、司法部门寻求帮助。基层调解组织和居民之间缺乏相互沟通配合的信任基础，甚至大部分居民并不知道社区设立的调解委员会，只是知道找社区会有人出面调解，而对基层调解组织及其人员构成情况、工作逻辑认知不清。这反映了基层调解组织在知名度和影响力方面的宣传不足，组织形象相对模糊，品牌效应不强，逐渐脱离群众，难以完全发挥好矛盾调解职能。

## 4. 城市基层调解组织发展障碍的影响因素分析

### 4.1. 信息系统不畅，流程创新不足

缺乏有效的信息流通系统会导致基层调解组织难以获取及时的、准确的信息，进而难以提前发现可能导致冲突的迹象、无法预测矛盾纠纷的发生。目前，矛盾纠纷调解大多为“求助-调解-解决”模式，对矛盾苗头的发现与预防缺乏创新性的长期有效机制，治“未病”体系欠缺，“抓早抓小抓苗头”思想未得到充分落实，导致社区内矛盾纠纷始终难以彻底解决，重点矛盾总会周期性出现，诉源治理成效有待进一步提升。

### 4.2. 管理机制落后，专业人才欠缺

基层调解组织大多缺乏具有相关专业背景的管理层，组织的发展前景难以吸引和保留高水平的专业人才，导致组织在运作和决策方面出现问题，管理机制落后。成都市多数社区调解工作开展十分依赖“熟人”，调解员年轻力量不足，运用信息数据工具能力弱，调解思维固化、调解档案归档程度低，难以运用量化方式划定工作重点。而街道外聘的社区律师、专职调解员等由于工作日期、内容固定，职能发挥十分有限，基层“公调对接”能效并不显著。

### 4.3. 依赖单一资源，内生动力不足

基层调解组织的非营利性在一定程度上不利于资金高效运转，组织财务、物资均由政府主要提供，依赖性明显，当该来源中断或减少时，组织可能陷入财务危机。资源匮乏会导致组织的内生动力不足，紧急响应迟缓，陷入过时的工作方式，妨碍组织进行广泛的宣传教育活动，组织发展缺乏自主性与创新性，无法提升调解服务的质量，扩大调解范围以及增强其适应性以满足不断增长的调解需求[4]。

#### 4.4. 政府介入失衡，权责匹配不清

基层调解组织在发展过程中，政策支持是其重要的影响因素。当法律或组织章程中未明确规定其权责边界，就会导致行政因素在组织事务中影响过度，引起组织过度行政化；当有关法律规定范围过广，又会影响组织的独立性和灵活性。另外，若基层调解组织的发展运行主要依赖政府的财政拨款，也会导致组织过度依赖政府，并在一定程度上受政府过度控制。

#### 4.5. 社会凝聚力弱，价值观念转变

伴随改革开放的深入发展，中国社会的“人情相关”逐渐向“利益相关”演化，社会凝聚力减弱，更强调维护自我权益[5]，仅依靠于传统的道德伦理、人情等手段很难适应当下基层矛盾纠纷现状，公众偏向于寻求更加制度化、系统性更强、说服力更强的调解路径。然而，基层调解组织的基层知名度并不乐观，调查结果显示近六成居民并不知道基层调解组织的存在及其职能，或将其概念与居民委员会相混淆；另一方面，基层调解防线的构建十分依赖于基层调解阵地在城市居民中拥有的期望值、信任度和工作评价，而当下基层调解组织的矛盾纠纷调解能力受到质疑，也证实了基层调解组织的发展亟待转变。

### 5. 城市基层调解组织发展优化路径

#### 5.1. 创新工作方式，提高预警能力

基层调解组织应提高矛盾风险主动预警能力，创新预警防范工作机制，建立风险预警动态数据库。矛盾的爆发不是偶然，而是由一个个风险隐患累积而成。做到有效预防矛盾，抓早抓小抓苗头，调解员可以建立定期定点巡楼机制，深入居民交流，排查记录每一次异常现象，如情节较轻的拌嘴、流言等，将这些异常现象发生的时间、地点、人物上传动态数据库，数字化监控矛盾风险[6]；组织应依据调解经验、数据分析建立矛盾演变标准，对达到一定频次的矛盾风险源进行精准评估，及时通过谈心谈话、邻里活动、节日问候等软方法介入干预疏导，做到矛盾纠纷前的风险化解，促进社区和谐，从而避免矛盾的发生。

#### 5.2. 完善运行制度，增强可操作性

基层调解组织要进一步完善运行机制制度，依据实际运行情况进行调整，从而增强制度的灵活性和可操作性。一方面，基层调解组织要有明确的规章制度和清晰的组织架构，使得组织人员形成基本的组织认知和行为规范；另一方面，基层调解组织应考虑到调解工作数量多、现实复杂的情况，对工作流程在合法合规的基础下加以简化，放宽案件归档材料要求，丰富调解协议书签订方式，如线上会议、线下会面两种渠道，以增强协议书的适用性。这样既能够保障居民的合法权益，又能够明确责任，同时有利于后期的考核评估，更好地保障服务的质量和效果[7]。

#### 5.3. 整合有效资源，争取多方支持

在资金方面，基层调解组织应发挥主观能动性，争取政府、企业、基金会、公益创投公司等多方合作支持，积极开展资金自筹、项目承接、社会捐募，在拓宽资金来源渠道的同时提高组织的知名度和影响力，为组织的可持续发展加强资金保障。在人力资源方面，应做到党员引领，老中青合作，激励各行各业优秀人士参与治理。在引进方面，组织应主动挖掘党员干部、退伍军人、返乡青年等代表性群体资源，注重本土化发展，同时也要积极与社区、高校、社会组织开展合作项目，吸引外来人才、年轻人才；在培育方面，组织应丰富培训形式，如法院旁听、案例探讨、现场观摩等，做到理论与实践相结合，知识与经验相补充；在管理方面，组织应健全精神和物质激励制度，以考核评优促实绩效能，丰富精神激

励形式，如评奖评优、节日关怀、团建活动等等。

#### 5.4. 加强政社协同，明晰权责界限

政府的管理和服务需要社会组织的补充和配合，社会组织的有效运作离不开政府的支持和协助。在基层调解组织运行过程中，加强政社协同必不可少，成都市基层调解实践中的诉调对接、警民联调即是典例，既实现了供需精准对接，又促进了组织独立、自主地解决问题，增强主体意识。同时，基层调解组织要坚持以解决问题为导向，明确组织事务的权责范围，这样既能够避免和减少一些推诿扯皮现象，又能够调动组织人员的工作积极性和社区居民自我管理与自我服务的主动性，助推协同治理的实现[8]。

#### 5.5. 打造特色亮点，发挥品牌效应

为提高组织的知名度和影响力，进一步密切组织与人民群众的联系，基层调解组织需要立足组织优势，有计划、有目的地进行组织宣传。基层调解组织要打造特色亮点有两种主要途径：一种是名人效应，鼓励当地有名望、有经验、有专业权威的长者加入组织，以增进居民对基层调解组织的信任；另一种是品牌效应，总结宣传有组织亮点的口号、理念，或者在某一矛盾类型创立独特的调解办法和调解成就，又或是有代表性的调解主体，如“老党员工作室”、“退役老兵服务队”等。最重要的是深入群众进行有效宣传，基层调解组织可以通过积极参与或协办社区活动，借助社区平台为居民进行法律知识宣传，在树立调解品牌的同时增进社区和谐，促进普法工作在基层广泛开展，充分发挥“第一道防线”作用，全力助推“大调解”格局形成。

### 基金项目

西南民族大学大学生创新创业训练计划项目(项目编号：S202310656103)资助。

### 参考文献

- [1] 李婷婷. 交互视域: 人民调解委员会组织生产与流变的逻辑[J]. 社会主义研究, 2011(3): 108-113.
- [2] 赵方杜, 石阳阳, 鲍丙习. 城市基层矛盾纠纷化解的社会机制研究——基于人民调解组织的考察[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2021.
- [3] 上海市浦东新区司法局课题组, 李宝令, 陆燕萍, 等. 人民调解在城市管理中的风险防范研究[J]. 人民调解, 2019(7): 29-32.
- [4] 王璐航. 社会治理视域下人民调解制度的现代化发展研究[J]. 社会科学战线, 2021(11): 263-268.
- [5] 范愉. 社会转型中的人民调解制度——以上海市长宁区人民调解组织改革的经验为视点[J]. 中国司法, 2004(10): 55-62.
- [6] 赵俊娟. 论基层解纷机制现代化的实践路径[J]. 河北法学, 2024, 42(2): 179-197.
- [7] 赵静波. “大调解”机制下长春市人民调解制度的改革实践与制度创新调研报告[J]. 当代法学, 2012, 26(1): 155-159.
- [8] 于语和, 刘志松. 我国人民调解制度及其重构——兼论民间调解对犯罪的预防[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2007(2): 35-42.