

基层矛盾纠纷调处的“小马拉大车”问题及其纾解 ——以专业性社会组织赋能为路径

张帆

(吉林大学哲学社会学院, 吉林长春, 130012)

摘要: 实现基层矛盾纠纷的善治, 具有筑牢国家安全和社会稳定根基的重要价值。当前我国的基层矛盾纠纷化解实践面临着“小马拉大车”的结构性困境, 基层治理主体所保有的权力、资源和能力与矛盾纠纷聚集基层且愈发复杂、强烈的表达样态不甚匹配。实践证明, 单纯依靠政治、行政和司法资源向基层下沉不足以从根本上解决问题。在国家与社会密切互动的崭新治理格局中, 将新质态的“专业性社会组织”引入基层矛盾治理格局, 是构成“壮马拉轻车”的重要解纷机制创新。专业性社会组织具有的组织制度性、专业技术性、群众亲和性、公信中立性、网络链接性等显著优势可以转化为基层实质性化解矛盾纠纷的治理效能。

关键词: 矛盾化解; 专业性社会组织; 小马拉大车; 枫桥经验

中图分类号: D630

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)05-0169-13

以央地结构与科层等级视角观之, 基层治理是指政治制度框架或政治结构中最基层的权力运作过程^[1]。基层治理是国家治理的基石, 构建大国基理、达臻基层善治之境, 实为扎实推进中国式现代化的根基工程。尤其是为回应我国“超大规模性”所内蕴的政治运行负荷与挑战^[2], 广袤基层的坚强稳固和臻于郅治, 对于筑牢国家大厦之基和夯实“中国之治”更具有特殊价值。近年来, 随着社会治理重心持续向基层下移, 我国基层治理体系与治理能力不断革新超越, 迈向现代化。但仍须注意, 当前基层在承载大量治理事务及其连带责任的同时, 我国自上而下的治理权力和资源的“倒金字塔结构”并未真正得到改变, “小马拉大车”即指在基层治理过程中, 基层政府承担了超出自身资源和能力范围的任务事项^[3], 此现象不仅涉及基层治理的权责失衡与供需错配, 更深刻地关涉国家治理体系的整体建设。2023年9月, 习近平总书记在中国社会科学院《“小马拉大车”的基层治理状况亟待改变》报告上做出重要批示。2024年2月, 中共中央组织部、中共中央社会工作部联合印发《关于破解基层治理“小马拉大车”突出问题的若干措施》, 从七个方面提出具体的操作化措施。可见, 消除“低治理权力资源”与“超负荷运转”造成的基层治理掣肘, 已成为新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的关键命题。

改革开放以来, 社会转型过程中由制度体系革新、社会结构变动、利益格局调整、群众诉求多元所引发的社会矛盾错综复杂, 基层成为各种矛盾纠纷的集聚场域。在此背景下, 分布于基层治理场域中的基层政府信访机构、街道和社区矛盾化解平台成了矛盾纠纷治理机制的最终落脚点, 以及社会矛

收稿日期: 2024-05-29; 修回日期: 2024-07-25

基金项目: 国家社会科学基金项目“专业性社会组织参与信访矛盾化解的机制研究”(21CSH055); 吉林省社会科学基金研究基地项目“吉林省城市特定区域的社会治理路径研究”(2025JD19)

作者简介: 张帆, 男, 辽宁营口人, 法学博士, 吉林大学哲学社会学院副教授、博士生导师, 主要研究方向: 城乡基层治理, 联系邮箱: 123304843@qq.com

盾“条条”治理体系的末端，承担着矛盾纠纷源头化解的重要使命。特别是坚持和发展新时代“枫桥经验”，要求把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，实现“矛盾不上交”。这在赋予矛盾纠纷源头化解以时代机遇的同时，也向基层矛盾化解工作提出了新的要求和挑战。然而在实践中，基层治理各领域普遍遭遇的“小马拉大车”结构性问题在矛盾纠纷化解工作中尤为突出，主要表现为基层定分止争的权力、资源和能力不足以匹配矛盾纠纷的多量性、复杂性及强烈程度。经过持续的实践创新，当前基层治理的诸多领域业已探索出数条破解“小马拉大车”问题的有效路径：一是通过整治形式主义和官僚主义为基层减负；二是设置准入清单，将过重职责与基层解绑；三是推进权力、资源、人员向基层下沉，以实现责权匹配；四是创新技术治理模式，为“小马”赋能。但需要特别注意的是，在矛盾化解的特定领域，基层既是产生利益冲突和社会矛盾的“源头”，也是协调利益关系和疏导社会矛盾的“茬口”^[4]，蕴藏着调动基层资源禀赋实现源头化解的“在地性治理优势”，以及治未病、掐苗头、防发酵的“时机性治理优势”，故而不能简单地通过对基层进行过滤和卸载治理事务，抑或向上级转移矛盾的方式来破解此问题。我们必须通过更具开拓性的结构性改革，创制有利于矛盾纠纷在基层高质量、实质性化解的新机制。

结合多年的基层调查研究，本文认为，在以共建共治共享构建社会治理共同体的治理机制革新主题下，破解“小马拉大车”问题可以尝试将视域放宽，超越司法、行政体制内部权力、资源存量和流动的局限，转而通过向社会借力的方式解决问题。在本文的论域内，引进由执业律师、基层法律服务工作者、专业社工、心理咨询师等组成的专业性社会组织参与基层信访矛盾化解，可能是完善正确处理新形势下人民内部矛盾的有效机制的重要选项。鉴于此，本文力求厘清基层矛盾治理中“小马何以小”和“大车大在哪”的问题，在此基础上结合笔者持续调研的专业性社会组织参与基层矛盾化解的若干案例，回答专业性社会组织如何通过释放治理效能，在根本上赋能“小马”与为“大车”减重，并探索专业性社会组织与现有基层矛盾纠纷化解体系嵌合的机制问题，真正将基层塑造为有力维系社会运行的基础，有效支撑更高水平的平安中国建设。

一、“小马拉大车”：基层矛盾化解的结构性张力及其生成机制

基层是矛盾纠纷生发的源头，又是解决矛盾纠纷的重点、重心。基层空间内诸多琐碎的矛盾纠纷如果化解不力，容易随着诉求表达成本的增加和不满情绪的持续卷入，升级为更复杂、更激烈的信访问题。然而在实践中，“马之小”与“车之大”之间的结构性错配与张力构成了基层矛盾纠纷治理良性展开的“中梗阻”。

(一) 马之小：基层矛盾化解的权能限制

1. 基层信访部门的“权力权威”制约

以政治学角度审视，权力是使对象服从的制度性强制力量，权威是使对象因信服而顺从的影响力^[5]，权力与权威共同构成政府部门有效治理的核心要素。但基层信访部门作为开展信访工作的专门机构，却在多个维度上存在权力与权威的缺失。其一，基层信访部门的直接处置权缺位。中共中央、国务院2022年印发的《信访工作条例》明确界定了各级党委和政府信访部门的职责，主要包括受理、转送、交办信访事项，协调解决重要信访问题，督促检查重要信访事项的处理和落实等。笔者在C市多个区级信访局进行了调研，多位一线信访工作人员表示，信访部门的权力是一种具有间接性、柔性的，带有监督权属性的政治权力，缺乏对利益纷争的直接办理和处置权，仅通过转办、交办和督办间接地介入利益协调和社会矛盾化解过程。显然，这与人民群众试图直接通过向信访部门申诉以解决问题和获得权利救济的期待存在着差距。其二，自身利益深度卷入引发公信力缺失。基层政府直接运作的土地

征用、房屋拆迁等极易引发利益纠纷，而在信访部门的矛盾化解任务导出分派机制下，直接介入信访事项调处的主体正是作为“涉事单位”的基层政府部门，由此便衍生出基层政府同时扮演“被访者”和“接访者”的双重角色杂糅问题，引发了权威认同的危机。笔者在与多位信访人的访谈中，可明显感知其对官方信访部门中立性的疑问。特别是诸多调查数据显示，人民群众对各级政府的信任度呈现出自上而下递减的“差序格局”，这加剧了人民群众对基层部门拟定的矛盾化解方案的质疑。其三，基层“低治理权”问题。一是在多层级政府的科层体系中，不同的层级在治理中拥有不同权限^[6]。在政府权力自上而下渐次稀释的总体格局中，基层信访部门所具备的治理权极为有限，特别是许多信访问题的产生都与上级政府制定的政策与人民群众利益相抵触有关。但在政策过程的权力结构中，基层部门仅是政策的严格执行者，无法通过改变政策内容根本性地解决问题。二是大量信访问题的产生和最终化解涉及跨领域的诸多党政部门，基层信访机构的低治理权限使得“信访吹哨、部门报到”的机制运转不畅。三是虽然各级党政部门、群团组织、国有企事业单位内部均设立了专门的信访部门，但这些部门挂靠和隶属于所在组织，缺少自主权和裁定权，专职人员配比失衡，导致其对于所隶属组织的行为几乎无可置喙。

2. 基层信访工作的“治理资源”匮乏

“治理资源”包括财政、组织、制度和技术等诸多方面，日益成为解释治理体系和治理能力发展水平的关键变量^[7]。在行政科层体系中，与治理权力自上而下渐次弱化同步发生的是各种治理资源的层层上收，这进一步削弱了“小马”的拉车能力。其一，资源短缺导致信访的权利救济功能难以在基层实现。从信访制度本体而论，信访的功能主要定位于政治参与、行政监督、权利救济等方面，当前“救济型信访”作为替代性纠纷解决机制，在比例上高居首位^[8]。相关研究认为，信访救济的补充性能够使无法借助其他救济手段得到解决的争议获得解决的机会，从而更加全面地保护公民的合法权益^[9]。然而基层虽然承担着矛盾就地化解的任务，其底层级位势可协调和调动的救济资源却着实有限。在 J 市调研期间，一些基层信访部门负责人介绍，成功向上级各相关部门协调到救济资源是矛盾纠纷得以在基层化解的重要条件。易言之，“化缘”甚至是基层信访部门寻求矛盾化解的重要方式。其二，矛盾化解资源下沉与整合的非常态化。面对基层矛盾治理资源匮乏的挑战，我国从各层面尝试做出重要改革，一是创新了动员广大党员干部直奔基层、直面群众、直击矛盾、直接解决问题的“浦江经验”。二是《信访工作条例》规定，“乡镇党委和政府、街道党工委和办事处可以建立信访工作联席会议机制，或者明确党政联席会定期研究本地区信访工作，协调处理发生在本地区的重要信访问题”。三是推动“三官一律”进社区，用法律手段调解各类矛盾纠纷，为人民群众提供法律服务。然而笔者在多地调研发现，“浦江经验”、信访工作联席会议和“三官一律”进社区均缺乏持续性和长效性，主要在重大活动、敏感节点上发挥作用，更多时候处于一种临时性、松散的组织形式的状态^[10]。如笔者调研团队跟随 J 省信访局赴 H 市、D 市开展“六进三服务”活动时，多位省级信访部门领导下沉基层开展现场接访工作，此项工作具有极为重要的价值，但频率只有每年一次。其三，基层部门调处水平有限。治理能力是重要的“软性治理资源”，深度影响矛盾纠纷的化解效果。有实证研究表明，“初信初访”的接待和应对水平对矛盾化解有着重要影响。但当前我国基层信访部门工作人员的水平还有待提升，一是处理问题的灵活性明显不足，欠缺有效的对话技术和分析访民心理特征的能力。二是缺少法律相关工作背景及专业知识，导致在解答疑问、阐释法理及依法得出结论方面存在不足。三是政府内部各部门之间的人员流动较为频繁，致使基层信访工作人员难以通过长期实践积累法律政策知识及信访工作经验^[11]。综上，基层信访工作人员的专业素养缺失和化解能力不足已显著成为矛盾纠纷在基层实质性化解的阻滯性因素。

3. 基层“矛调中心”和“人民调解”效能不足

作为人民群众生活场域的街道和社区承担着在源头化解矛盾纠纷，实现一般矛盾不出村、疑难矛盾不出街镇、矛盾不上交的重要使命。我国近年来通过建立一站式矛调中心、各领域人民调解委员会的方式，增强基层矛盾化解能力，力求避免一般性问题演变成信访突出问题。但在实践中，基层矛调平台和人民调解委员会作为“第一道防线”的治理效能实难应对纷繁复杂的基层矛盾样态。其一，乡镇(街道)和社区矛调中心的“一站式化解”实现困难。置身基层的街道和社区两级矛调中心不同于被高度重视的省级、市级和县(区)级社会矛盾纠纷调处化解中心，其组织领导体系不甚完备，人员力量配比失衡，存在各入驻单位之间的协调联动不足、聚而不合的问题^[12]。受限于较低的治理层级与较弱的资源链接能力，面对复杂、高风险的社会矛盾时，基层矛调中心显得捉襟见肘^[13]。其二，人民调解委员会建设不完善，且实质解纷能力尚存短板。人民调解是人民调解委员会通过说服、疏导等方法，促使当事人在平等协商的基础上自愿达成调解协议，从而解决民间纠纷的活动。在推进“访调融合”的过程中，城乡社区和各基层组织内部的人民调解委员会发挥着信访矛盾“初始信息源”和“初级释压阀”的重要作用。目前我国虽有人民调解员317.6万人，但其年龄和知识结构不尽合理，专职人民调解员仅占总数的13%，且经费保障不足^[14]。在兼职人民调解员比例庞大且调解能力偏低的境况下，人民调解工作更多地停留在“情感慰藉”层面，未能真正推进矛盾纠纷的实质性化解。另外需要特别注意的是，诸多利益受损群体倾向于跳过矛盾调解机构，直接寻求街道和社区“一把手”出面解决问题，诉求回应和矛盾化解被迫成为“一手工程”，这造成了矛调中心和人民调解委员会一定程度上的虚置，退化为形式上的存在。

(二) 车之大：基层矛盾集聚与化解责任承担

1. 基层矛盾纠纷的滋生及其复杂性

社会冲突论认为，社会矛盾是对立双方对价值及稀缺权力、地位和资源的争斗^[15]。基层社会是不同阶层、不同利益群体间互动最密切的基础场域，人们在共同的生产生活中结成各种关系结构的同时，也发生着频繁的权力博弈、利益交涉和资源竞逐，易于引发各种利益纷争和冲突。正如习近平总书记指出的：“基层是改革发展稳定的第一线，是各种矛盾和问题的集聚地。”^{[16](3)}“从社会矛盾形成部位的角度看，中国现阶段社会矛盾的形成多集中在与基础民生或民众切身物质利益直接相关的部位。”^[17]更有实证数据表明，我国90%以上的社会矛盾纠纷都发生在城乡社区^[18]，社会矛盾纠纷调处工作最棘手的部分恰在于此。值得特别注意的是，“车之大”并不单纯指基层矛盾数量繁多，更体现为当前基层矛盾的复杂程度和化解难度陡增。一是基层矛盾纠纷的主体不再局限于个人，而是广泛涉及公民、法人、其他组织及其相互之间，尤其是官方与群众之间的矛盾日益增多。二是矛盾纠纷类型除传统的婚姻、家庭、赡养等问题外，还扩展到征地补偿、经济合同、福利待遇、环境污染等利益矛盾纠纷，并与行政、经济纠纷以及治安、刑事案件交织混杂。这些矛盾纠纷横跨多个经济社会发展领域，需要多个责任单位汇集基层协同处置，化解难度倍增。三是当下网络社会快速发展，现实居住社区和虚拟信息交流社区之间的交互影响关系逐渐加深^[19]，由此产生的“扩音器效应”使得纠纷化解更增添了复杂因素。另外，笔者在多个市级基层信访部门驻扎调研期间发现，矛盾化解工作直面的不单是客观的纠纷事件，更会遭遇信访者充满技术性的上访策略，如公开化矛盾、编造谣言、操持弱者身份等，面对此类游走在法律边缘甚至跨过法律红线的信访行动，传统的以维稳、避责为导向的权宜性应对方案失灵，使得纷繁复杂的矛盾纠纷始终悬浮于基层，时刻具有重燃和加剧的风险。

2. 源头化解压力与属地管理原则

“压力型体制”是对地方政府运行的形象描述，强调地方政府的运行是对不同来源的发展压力的分解和应对^[20]。在推动社会治理重心向基层下移的机制改革中，基层作为公共政策落实的最后一环，

面临着“千线一针”的挑战^[21]。矛盾化解是关涉社会基础秩序稳定的重要治理任务，在强调矛盾纠纷预防在前和源头治理的新时代话语下，基层承载着超负荷的压力。其一，矛盾纠纷源头化解的任务落实。党的二十大报告强调，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的机制，加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障的通道，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。随着“枫桥经验”的不断深入实践，基层在矛盾化解整体体系中承担起了“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的战略使命。我们在期待基层释放强劲治理效能的同时，也必须注意矛盾纠纷化解压力向基层传导和加码的问题，这意味着基层必须克服人员、资源和技术等方面的限制，承担更多的矛盾纠纷治理责任。与此同时，还应构建一套全覆盖、全时段的预防机制，防范于未然，将矛盾产生的风险消除于萌芽状态。其二，信访工作的属地管理原则。属地管理的制度设计初衷是根据所在地域确定具体管理机关，从守土有责的角度确保治理有效^[22]。顺应压力型体制运行逻辑的基层信访，一直以来都是严格执行属地管理原则的重要治理领域。众所周知，党的十八大以来，为了缓解基层压力与扭转拦访、截访等治理偏颇，我国取消了信访“排名制”和“一票否决制”，但依旧保留了属地管理、就地解决的原则。《信访工作条例》中的信访工作原则强调，“坚持落实信访工作责任，党政同责、一岗双责，属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”。所有越级的信访案件均需通过点对点和一对一的方式发回基层，使得众多超出基层治理能力范畴的信访要案、积案迫切需要基层作为责任单位全力解决。与此同时，属地管理还易引发科层权力支配的责任下压和向基层转嫁的问题。其三，信访“包保责任制”。我国的《信访工作责任制实施办法》规定：“垂直管理部门负责本系统的信访工作，应当督促下级部门和单位依法、及时、就地解决信访问题。”作为对此要求的拓展，地方政府希望通过“包保责任制”的实施，在基层干部与上访户之间建立一种常态化、制度化的连接方式，加强对他们的监管，使之息诉罢访。这一办法虽具有明确责任、确保落实、精准匹配的优势，但也着实耗费了基层干部大量的工作精力，并可能衍生出一系列超常规的治访行为，导致社会矛盾并未得到实质性解决，而是被一些制度外的“恩威并施”暂时压制^[23]。

3. 信访诉求分类分流处置不畅

因应当前系统性、高风险性矛盾纠纷集中多发的现实背景，我们党在十九届四中全会上适时提出“完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”，明确要求构建综合联动的纠纷调处体系与多元并行的化解路径。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》进一步提出，“推动完善信访、调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”。可见，我国在政策层面愈发积极地倡导多元化解机制的综合运用、有效衔接，但大量本应归属其他路径解决的矛盾纠纷仍聚集于信访，分类分流精准处理不畅。其一，信访替代诉讼倾向显著。由于诉讼程序复杂、成本偏高、群众存在息事避讼的观念，群众向来持有“信访不信法”的认知取向^[24]。加之信访救济另有一套模糊的、变动的、特殊的“潜规则”^[25]，此弹性空间并不像法律条文那样硬性判别是非曲直，而是给予了上访人更多的“利益想象”，这使得许多上访者力图通过信访获得“超额收益”，无疑加重了基层信访工作承载的压力。其二，“诉访分离”在基层遭遇挑战。该机制旨在将涉及民商事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事项从普通信访体制中分离出来，交由司法途径解决，其初衷是规避诉讼和信访职责界限模糊的弊端，让“信访的归信访、司法的归司法”。然而大量利益诉求或多或少夹杂着涉法元素，难以明确清晰地加以分流，并且高度依赖信访工作者判断力的诉访分离政策执行随政府层级下降变得越来越难^[26]。其三，对非诉讼解决的偏颇性追求。最高人民法院、司法部在2023年印发的《关于充分发挥人民调解基础性作用推进诉源治理的意见》指出，“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，抓前端、治未病，充分发挥人民调解在矛盾纠纷预防化解中的基础性作用，深入推进诉源治理，从源头上减少诉讼增量”。但是一些地方在贯彻时片面强调将非诉讼纠纷机制挺在前

面，存在过度追求诉讼体量下降或不加区分地适用非诉讼方式解决矛盾纠纷的倾向^[27]。通过访谈诸多信访人得知，在其看来，仲裁、行政复议等条件复杂，而且他们对相关程序感到陌生，信访自然成为直接的选择。其四，解纷程序终结后，信访几乎成为唯一渠道。任何矛盾纠纷解决制度均具有严格的法定终结程序，如诉讼三审终审制、仲裁终局制、行政复议终止制、信访三级终结制等，这意味着矛盾纠纷的处置结果形成定论后，相关部门将不再受理诉求主张。诚然，程序终结并不一定意味着矛盾化解结果被完全接受，矛盾悬置现象普遍存在。相比其他渠道，信访制度具有极强的开放性，无需过多成本和正式导入程序，故群众基于对最终处置结果的不满，常常展开复访、缠访行动，形成信访积案^[28]。这些犹如“地上悬河”的信访积案终究要依靠承担属地管理责任的基层来解决，面对历经多轮化解均未解决的疑难事项和群众非理性的过高诉求，基层“小马”所拉的“大车”尤重尤艰。

综上，基层信访部门的权力权威制约、基层信访工作的治理资源匮乏、基层矛盾中心和人民调解效能不足，共同构成了基层“小马”矛盾纠纷化解能力的短板；基层矛盾纠纷滋生及其复杂性、源头化解压力与属地管理原则、信访诉求分类分流处置不畅，共同堆积成了基层矛盾化解任务和责任的过载“大车”。将此问题置于矛盾纠纷治理的科层体制中加以反思，便可探知“小马拉大车”的核心生成机制在于，错综复杂的矛盾纠纷生发和运演的部位集中在经济社会生活最直接和真实的基层，在当前强调“矛盾源头解决、纠纷基层化解”的政策导向下，受压力型体制支配，基层使命性地承担着就地化解矛盾，控制矛盾纠纷向上级延展的重要责任。特别是社会治理一般而言有常态与非常态之分，前者注重通过风险防范维护社会生活的基本稳定，后者则侧重通过危机管理应对突发事件，使社会秩序回归正常^[29]。在此复杂局面下，基层在国家治理的权力-资源结构中身处较低层级，其掌握的矛盾治权和协调各种资源定分止争的能力极为有限。特别是在国家党政条线治理体系中，向基层注入的政治、行政和司法资源有所重叠、较为单一，使得基层信访处于上层压力与过高期望的夹缝之中，功能的有限性导致了其无法承受重负^[30]。“小马”难以拉“大车”更是引发了层出不穷的“越级上访”和“进京上访”现象^[31]。

二、“壮马拉轻车”：专业性社会组织矛盾化解效能的释放

中共中央社会工作部部长吴汉圣在《求是》发表的署名文章指出，要按照“壮马、轻车、畅路、聚力”的思路，研究制定关于破解基层治理“小马拉大车”突出问题的政策措施，抓好落地见效，让基层可感可知^[32]。高效能治理全面贯彻以人民为中心的治理理念，这既与中国共产党 70 多年的治国理念一脉相承，也是指导中国式国家治理走向现代化的思想指导^[33]。然而通过田野调研发现，矛盾纠纷化解领域向基层下沉治权、资源和人员所带来的治理效能仍较为有限，信访积案续存、利益越级表达频仍，化解压力犹在，故而必须通过本质性的治理机制创新来破解此问题。“改革以来中国社会结构的一个重大变化，即是不再沿循某种总体性支配的方式，或者通过群众性的规训、动员和运动来调动政治和社会经济诸领域的各种力量，而是为诸领域赋予一定程度的自主权，来释放基层社会的活力。”^[34]在此过程中，彰显自治力、内蕴公共性、富含社会资本的社会组织凸显为基层治理的重要结构性主体，特别是在社会矛盾化解的特定领域中，专业性社会组织的深度介入具有真正实现“壮马拉轻车”，进而将矛盾纠纷实质性地解决在基层的特殊功效。

(一) 赋能“小马”：以社会性禀赋提升基层矛盾化解效能

1. 释放专业性与中立性的特殊优势

诚如前文所述，基层矛盾纠纷化解能力深受信访机构、矛盾平台、人民调解组织专业性欠缺和中立性不足的掣肘。以协助基层政府部门及其派出机构，以及城乡社区化解矛盾纠纷为目标的专业性社

会组织，以中立第三方的身份介入恰可破解此类问题。其一，矛调类专业性社会组织主要由律师、专业社工、心理咨询师等组成，其所提供的化解矛盾纠纷服务具有极强的专业性。易言之，面对政治知识主导而专业知识缺乏的信访工作困境，专家参与是矛盾纠纷技术治理的重要方式和解题关键。如笔者持续性调研的 C 信访法律服务中心由 9 名执业律师组建而成，该中心是由地方党委、政府与政法机关协同推动设立的民间社会组织，旨在通过提供公益性法律服务，协助化解基层矛盾纠纷。其主要职能包括为信访人提供免费的法律咨询、事实核查、纠纷协调、诉讼代理等服务，依法支持群众维权。作为组织成员的专业律师凭借专业的法律知识和丰富的办案经验可对矛盾事项进行全面研判，以法律专家的身份为信访人释法解惑，依法依理地为其框定合理的诉求范围，有效消弭信访人的极端性抗争行为。其二，政府部门在矛盾纠纷滋生与化解过程中存在角色二重性问题，故其中立性缺失、权威性流失，即使矛盾纠纷原本与政府无涉，但若处理不当，民众极易将怨愤直接投向政府。相比之下，社会组织在参与矛盾纠纷调解时，往往表现出立场中立、超脱于利益关系之外的特性，其作为中立第三方，能够遵循自愿平等、依法据理、实事求是、公平正义的原则评析矛盾纠纷，形成化解方案，更能为社会矛盾调处注入宝贵的社会公信力。价值中立也可保证社会组织的专业技术知识得到科学、纯粹的运用。一言以蔽之，社会组织内蕴的专业性与中立性优势在注入基层矛盾化解的过程中可拓展为深受人民群众认同的社会权威，由此构成矛盾纠纷实质性化解的重要结构性要素。

2. 广泛连接多质性主体与资源

在以基层党政部门和城乡社区为责任单位的矛盾纠纷化解格局中，治理主体单一，资源存量明显不足。在实践中，常见的多元联动模式是政府作为发起点，自上而下地动员各方面力量协同参与，但这种模式可能演变成“行政吸纳政治”的结构，其后果往往是多元力量在政府的权力支配下失去自主的优势与活性。其实质在于基层政府更注重社会机制之“形”，却较少关注社会主体之“实”^[35]。相对而言，专业性社会组织作为社会领域自下而上营造“新公共性”进程中孕育的实体性成果，在构建基层治理共同体的实践中，具有利用其民间身份连接整合多元主体和资源的突出优势。其一，社会组织能够有效整合政府与社会资源，将其共同引入基层矛盾化解领域。如 C 信访法律服务中心形成了“听证息访”的矛盾化解方法，即由中心牵头，联合省市人大代表、政协委员、法律专家、知名律师、老上访户代表等多方主体共同召开听证会，对矛盾纠纷事项进行多方研讨，协商化解方案。这一突破体制内治理资源内循环而容纳多元主体的联动平台，以协商民主的方式，取代了矛盾冲突的“抗争性表达”和“高压性回应”。其二，“资源链接者”是专业社工的核心角色，资源链接是专业社工满足服务对象多样化、层次化需求的重要专业技能和方法。社工机构及其工作者擅长围绕明确的目标，积极动员和整合基层人力资源、物质资源、组织资源和文化资源，构建有助于矛盾纠纷化解的综合服务体系。在信访社工的治理作用日益凸显的当下，L 社会工作服务机构的专职信访社工以其驻扎的 K 街道综治中心及其所辖社区的人民调解委员会为平台，有效连接与整合基层信访工作部门、街道社区、物业公司、志愿者等力量，创建了多元主体协同参与的“一站式”矛盾联动调处机制，全面系统地解决矛盾纠纷问题。其三，作为弱势群体的部分信访人，面临着生存底线被击穿的风险，但基层部门资源有限，甚至难以顾及他们基本的民生诉求。比较而言，社会组织能够发动自组织、企事业单位和社区居民参与公益，通过盘活基层公益资源、整合基层慈善力量，提高基层社会内生性福利供给，给予制度层面难以覆盖但确实亟须救济的弱势群体以“兜底式”的援助，并进一步培育其“可行能力”。总之，以社会组织为发起点凝结的多元治理主体共治模式，对于培育社会性、公共性，并实现矛盾纠纷的政府社会嵌合式治理是有裨益的。

3. 实现矛盾纠纷全过程治理

当前，信访部门受专业能力局限、行政化运行方式及标准化服务流程的制约，其治理行为往往表

现出应对性、阶段化和碎片化的特点。在实际工作中,对信访群众的回应多集中于“窗口接待”和“法律建议提供”层面,较难实现信访事项的系统性、全程化和整体性治理。治理理论指出,治理本质上是一个持续演进的动态过程,而非静态结果的呈现,高效的社会治理要求治理主体深度融入治理事务的全过程^[36]。据此,全面、妥善的矛盾纠纷问题治理应涉及程序流程的全链条、内容的整体性,以及时间维度的持续性。其一,在程序上,专业性社会组织的介入可以超越刚性的制度边界和流程链条,构建一个涵盖问题识别、分析、解决和反馈的完整工作体系,确保每个环节均被有效的工作流程所覆盖,环环相扣地形成治理闭环。其二,在内容上,专业性社会组织在精准识别矛盾纠纷信息全貌和演变全程的基础上,可凭借专业的理论知识和灵活的工作方法,深入挖掘问题的根源,在经济、社会、文化等多个层面施以具有针对性的精准服务,全方位地解决矛盾纠纷背后涉及的深层问题。其三,在时间上,专业性社会组织的服务不因问题的暂时缓解或转向其他部门而中断,而是立足于持续跟进,确保治理成效的稳定性和持久性,并通过建立长效的跟踪和评估机制,对矛盾纠纷的调处结果进行持续监督,及时调整和优化治理策略,以适应矛盾纠纷的发展变化。例如,S市的H调解中心作为专业的矛调类社会组织,在参与G小区加装电梯所引发的矛盾的化解过程中,十余次赶赴现场引导居民协商加装方案,特别是依法依理地消除了“反对派”的疑虑。在安装电梯后,H调解中心更是持续进行跟踪回访,及时掌握电梯运行阶段的居民诉求,并通过帮助G小区建立电梯管理、运维及费用分摊制度的方式,建立起了保障电梯良性运行的长效机制。H调解中心的介入,将一个极易滋生基层矛盾的公共事项转化为营造小区生活共同体的契机。总之,专业性社会组织通过全程介入,能够理清矛盾纠纷的来龙去脉,知晓事件全貌及其发展过程,在此基础上凭借专业技术精准地定分止争。

(二) 减重“大车”:以源头预防和分流处置缓解基层压力

1. 扎根基层推进源头预防与风险评估

《千金方》有云:“消未起之患,治未病之疾,医之于无事之前。”将此医学理念推及社会治理领域,可以发现“社会预防”概念的内涵恰指使社会健康有序地发展和运行,这一过程旨在减少乃至消除社会运行中的缺陷与漏洞,防范并应对各类社会问题,同时借助专门的组织、群体或机构实现社会整合、管理与控制^[37]。一般而言,矛盾从产生到解体的过程分为非对抗、平衡、对抗、激化四个阶段,构建一套能够预防社会矛盾、维系社会良性运转的保护性机制,理应是以较小的社会成本或代价来有效治理社会矛盾的最佳选择^[38]。以社会预防机制的角度观之,专业性社会组织介入不仅能够以“壮马”的形式协助基层矛盾化解机构提升治理效能,更蕴含着矛盾纠纷的预警预防优势,可以从根本上避免矛盾纠纷滋生和导入信访程序,进而彰显其“轻车”功能。其一,国家与社会在本质上属于两种不同的符号象征,遵循不同的运转逻辑^[39]。从国家视角出发,难以全面快速地感知和理解基层人民群众的利益诉求。此外,承担社会矛盾治理职能的部门多侧重于事后惩处与处置,其知识构成、职能范围及权限配置等因素也制约了其矛盾基础预防作用的发挥^[37]。社会组织则生成和长期活跃于基层人民群众中间,具备下沉“听访”、敲门“家访”和联合“接访”的专业优势,可以在与人民群众持续的日常接触中全面掌握基层最新且真实的信息,尽早探测与识别矛盾风险的苗头,在问题尚未暴露或激化之前及时采取行动,有效预防或减少一般性矛盾纠纷升级为复杂的信访矛盾。如负责E街道社会工作站运营的Y社会工作服务中心便利用其驻扎街道社工站的得天独厚的条件,将矛盾风险识别和调解贯穿于各类日常社工服务之中,先于社区和街道有效地化解了数起家庭矛盾和邻里纠纷。其二,当前诸多社会矛盾的生发与公共政策制定不合理密切相关,公共政策偏离群众期待的主要原因在于官僚主义的存在和群众路线“悬浮”。专业性社会组织既能够在源头察觉政策制定或调整、改革措施出台、项目实施过程中可能存在的不稳定因素,又可以凭借扎根基层、贴近群众的优势,充分了解基层群众的切实需求。其介入公共政策的制定与执行过程,可以提升公共政策与民众需求的耦合性,同

时能够为群众科学地解读政策内涵、推动政策执行，在源头上消弭政策制定与群众利益之间的张力，预防政策实施风险的产生^[40]。其三，预防社会矛盾的主要途径之一是社会稳定风险评估^[41]。

具备风险评估与管理专业技术，并具有中立性和公信力的专业性社会组织，是开展社会稳定风险评估的重要的第三方力量。它们通过建立科学的指标体系，对潜在风险点进行系统评估与测量，能够有效判断风险等级、衡量风险承受能力，并提出有针对性的风险化解策略。此外，社会风险的产生不仅与公共政策或项目本身在科学性、合理性、合法性与可行性方面的不足有关，也与民众的社会心态、满意度及对地方政府的信任程度等社会心理因素有关^[42]。专业性社会组织可以发挥其在地性和亲和群众的角色优势，充分获取社情民意信息，采取具有针对性的干预措施，真正将风险消弭在前端，并实现“社区韧性”的培育。

2. 以中介身份促进矛盾分流处置与有机衔接

习近平总书记强调：“把群众矛盾纠纷调处化解工作规范起来，让老百姓遇到问题能有地方找个说法，切实把矛盾解决在萌芽状态，化解在基层。”^{[16][88]}近年来，我国各地探索建立了警源、访源、诉源治理与警调、访调、诉调、访诉对接相结合的矛盾化解机制；确立了矛盾纠纷分流处置原则，按类型引导至相应解纷渠道；推进了线上纠纷调处平台建设，完善了分层过滤、逐级化解的数字化治理机制；建立了人民调解、专业性行业性调解、律师调解和社会服务组织调解机制^[43]，力图借此拓宽利益表达与矛盾化解的渠道，促进彼此间的衔接。但在当前我国矛盾纠纷多元化解机制的运转过程中，仍存在矛盾化解分类分流处置不到位与调处方式衔接不通畅的困境，大量矛盾过度聚集于信访通道又难以析出，造成信访容量过载，呈现出逼仄态势^[44]。专业性社会组织介入在为基层矛盾化解格局注入增量资源的同时，也具有促进矛盾分流处置与有机衔接的特殊功效。其一，社会组织作为政府部门之外的异质性第三方机构，可以准确地划分和定性矛盾纠纷，并根据各部门的业务归属和资源禀赋，将矛盾纠纷导入仲裁、行政裁决、诉讼等最恰切的纠纷解决渠道，并促进彼此间的优势互补、有机衔接。这将有效解决不同主体对纠纷定性不统一而造成的跨部门分流规则不明的问题，更可避免部门间的相互推诿避责而导致的矛盾分流难以落地的境况。其二，行业性与专业性人民调解是当前人民调解体系的关键组成部分。我国部分行业及专业领域内矛盾纠纷频发且日益复杂，这类矛盾纠纷往往表现出鲜明的行业特点，专业性强，必须因地制宜地根据其行业、专业特点和规律，运用专业知识，借助专业力量，提高调解的权威性和公信力。专业性社会组织既不同于专注单独工作领域的政府部门，也不同于欠缺矛盾专业性和职业性的群众性组织，它容纳了多元行业、多专业领域的矛盾专家的力量，可以借助他们在医疗卫生、道路交通、劳动关系等行业和专业领域内的深厚理论知识、矛盾化解技巧和行业专业权威身份，对症下药地妥善化解矛盾。随着专业性社会组织赋能下特定行业、专业领域矛盾纠纷内部消解的实现，政府部门、街居组织实现了应责角色的抽离。这从根本上简化了基层矛盾化解的事务清单。其三，专业性社会组织还可在政府的授权下通过全程代理的方式，作为调处主体承接疑难矛盾问题的接收与化解工作，进而拓宽利益表达与回应渠道。如C信访法律服务中心与J市政府之间建立起了矛盾化解事项转办制度，即J市政府部门通过向C中心发送“矛盾调处转办函”的方式，委托其依托专业优势化解矛盾。需要特别指出的是，专业性社会组织在矛盾化解格局中并非孤军奋战，而是作为一个连接多方资源的平台，将诉、访、警、调等多元力量汇集于此，通过情、理、法的综合运用实现矛盾纠纷的全息化解。鉴于此，构建以专业性社会组织为中介的“纵向到底、横向到边”的矛盾纠纷多元化解工作体系，具有有效减轻基层矛盾调处负荷、真正实现矛盾纠纷源头化解的重要价值。

3. 精准应对策略性诉求表达

应星在《大河移民上访的故事》中开创了信访行动研究的先河。以此为发端，学界对维权行为展

开了系统而深入的探讨，并逐步构建出依法抗争、以法抗争、以理抗争、谋利上访、依势博弈等一系列解释框架。更有学者对斯科特“弱者的武器”的概念进行了重新界定，以解读底层群体的诉求表达和行动逻辑。实际上，信访者的“初信初访”往往较为遵守信访制度规范；而大量的以群访营造声势、以动乱威胁基层政府的越轨性、策略性诉求表达往往生成于利益表达不畅、应责机制低效、诉求满足不充分的政府民众直接对话情境和信访持久迁延之中，其中伴随着信访者情感的深度卷入。齐美尔认为，当冲突的派别在冲突持续的过程中投入了大量的情感，并将冲突本身置于个人利益之上，已经涉及基本价值观之时，冲突便会具有显著的暴力性，即冲突的升级是随着冲突持续过程中的情感投入而发生的^[45]。面对足以威胁地方社会基础秩序或影响绩效评价的策略性诉求表达，以行政逻辑运转的基层单位要么采取“施以恩惠”的方式权宜性地平息激烈抗争，要么采取激进方式将治理对象从社会矛盾本身转移到信访过程之中。但以“政治手段”或“经济手段”应对冲突的后果往往是在造成信访制度“自损”的同时，证实了“策略”的有效性，使得基层矛盾化解的“大车”愈发超载。鉴于此，通过引入社会力量，建立起政府与个人之间的协调与缓冲机制便成为必然选择。以专业性社会组织为中介的“软连接”，蕴含着有效疏通利益表达和应责的衔接渠道，从源头上消弭非理性抗争策略的独特功能；专业性社会组织作为“中间层”，亦可在上访者和政府之间打入一个楔子，既分离双方，又维系关系结构的稳定。进言之，专业性社会组织自下而上生成的具有专业性支撑的民间性、社会性矛盾化解方法，彰显出其有效回应信访者诉求的特有优势。一方面，刘易斯·科塞所提出的“安全阀理论”指出，所有社会系统在运行过程中都会积累敌对情绪并形成压力，一旦此类情绪超出系统的承受限度，便可能引发系统的崩溃。因此，有必要建立一种“安全阀制度”，为公众提供表达乃至释放情绪的渠道，以维持社会结构的稳定^[46]。调研发现，专业性社会组织与上访者之间的互动具有情感性、平等性、全程性特质，使上访者的情感输出得到了积极回应，上访者的对话中的权力和地位得到了提升，信访事项的进程得到了全程关照，其实质便是通过设置“安全阀”的方式，阻断非理性策略的生成。另一方面，专业性社会组织以权威性专家的身份介入，可以有理有据地调整信访人的不合理认知，以柔性治理的方式引导其信访行动回归法理范畴，维护良好的表达和应责秩序。而且专业性社会组织能够在提高接谈质量的同时，精准识别信访人的心理特质和行为特点，从而有效拆解和应对越界的策略表达，以“一事一法”和“一人一策”的方式化解矛盾。

三、结论与讨论

习近平总书记强调：“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”^{[16][6]}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，对于筑牢和谐社会基层基础具有重要意义，能够彰显马克思主义“人民性”的深邃内涵。不得不承认，当前我国基层矛盾纠纷化解实践面临着“小马拉大车”的结构性困境，基层治理主体的权力、资源和能力与当前矛盾纠纷聚集基层且愈发复杂、激烈的矛盾呈现样态不相匹配。依循官方治理逻辑，单纯依靠向基层下沉行政和司法资源，恐难根本性地解决问题，故而我们必须尝试引入新型治理主体来进一步完善我国基层定分止争的工作格局。我国民政部印发的《“十四五”社会组织发展规划》指出，“聚焦群众关切，发挥社会组织在扩大公众参与、推动民主协商、化解社会矛盾、传播法治文化等方面的积极作用，更好参与基层社会治理”。从制度设计上看，这为社会力量参与基层矛盾化解提供了政策依据。事实上，由执业律师、基层法律服务工作者、专业社工及心理咨询师等构成的专业性社会组织具备“壮马拉轻车”的结构性功能，其内蕴的组织制度性、专业技术性、群众亲和性、公信中立性、网络链接性等显著优势，可以转化为矛盾纠纷在基层实质性化解的治理效能。将专业性社会组织

介入纾解基层矛盾、化解“小马拉大车”问题置于我国推进基层治理体系和治理能力现代化的总体格局中加以审视，可知其实质是通过打破党政资源内循环、引入新质态治理主体和资源、革新基层治理结构的方式，为基层赋能增效的机制创新。

专业性社会组织赋能基层矛盾纠纷化解方兴未艾，借此实现基层矛盾纠纷多元化解机制的创造性转化与升级，我们仍需在以下方面持续推进。其一，改革完善基层社会治理体制，为社会组织发展与介入创造环境。正如组织环境理论所强调的，组织所处的环境要素深刻影响着组织的合法性和有效性。一是政府部门要充分认识社会组织参与社会治理的重要意义，树立积极培育和引入社会组织参与矛盾纠纷化解的意识。二是积极引领和动员掌握法律知识和调解技术的专业人员成立社会组织，为其注册和成长提供全面支持，打通其充分释放专业矛盾纠纷化解效能的有效渠道。三是加大政府购买服务的力度，通过政府的资源配给为社会组织的介入提供运行空间和业务经费保障，在减少行政和司法成本支出的同时，提升矛盾纠纷化解实效。其二，加强政府与社会组织的密切协作，构建优势互补的矛盾纠纷化解机制。正如组织间网络理论所指出的，相关组织通过建立联系与持续互动，能够形成一种稳定的协作结构。借此，组织群体得以通过集体决策与协同行动，共同提供产品与服务，从而提升整体效能^[47]。因而，我们需要加强政府与社会的合作，积极整合政治资源、行政资源、司法资源、社会资源，共同为实现矛盾纠纷多元化解的社会治理目标服务。一是加强制度建设，为专业型社会组织与政府部门矛盾纠纷化解工作的耦合与联动提供制度支持，实现政府与社会合作的稳定性、可持续性。二是将职业化和专业化的社会组织吸纳到正式的权力权威网络当中，即以政府或司法系统的权力权威来为专业性社会组织背书，补强其合法性权威^[48]。如：在各级信访部门，可引入专业性社会组织，依靠其专业法律知识引导广大群众依法、理性地表达诉求，助力信访部门有效息访；在各级人民法院调解平台，可引入专业性社会组织，助力实现诉前化解和矛盾纠纷合理分流。三是克服社会原子化对基层协商的制约^[49]，整合司法、行政、社会组织等多元力量，召开矛盾化解联席会和听证会，整合多方思路与资源，共同商议化解方案。其三，推进专业型社会组织下沉基层，赋能矛盾纠纷源头治理。一是将专业型社会组织纳入基层矛盾纠纷化解体系，以其中立性和专业性为现有机制赋能，形成优势互补、有机衔接、协调联动的基层社会矛盾纠纷多元化解机制。二是推动社会组织下沉社区，为矛盾纠纷源头治理赋能。一方面，动员专业型社会组织利用社区阵地开展法治宣传和咨询服务，在基层一线排查存在风险隐患的矛盾纠纷和危及社会稳定的突发事件；另一方面，依靠专业性社会组织对社区工作者、人民调解员队伍展开培训，提高矛盾纠纷源头化解能力，真正在基层实现矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位。其四，加强对社会组织的引领与监管。制度环境直接影响着社会组织的生存和发展，专业型社会组织参与矛盾纠纷化解涉及社会治理的核心领域，必须做好方向把控和引领工作。一是坚持党对社会组织的全面领导，健全完善党建工作机制，扩大党的组织与工作覆盖范围，使党的领导贯穿社会组织运行与发展的各环节，保障其发展符合正确的政治方向。二是强化社会组织登记管理机关的政治机关属性，既履行法定职责，更突出政治功能，健全完善对社会组织的内部治理和活动管理，实现发展与安全的有机统一。三是通过业务指导和定期培训，不断提升社会组织化解矛盾纠纷的能力与水平，使其在“以人民为中心”的发展思想引领下，配合基层部门，积极妥善地回应人民群众的真切诉求，不断满足人民群众对美好生活的向往。

参考文献：

- [1] 陈家刚. 基层治理：转型发展的逻辑与路径[J]. 学习与探索, 2015(2): 47–55.
- [2] 周雪光. 国家治理规模及其负荷成本的思考[J]. 吉林大学社会科学学报, 2013, 53(1): 5–8.
- [3] 何海根. 基层治理要破解“小马拉大车”难题[N]. 学习时报, 2024-03-29(1).

- [4] 习近平. 加强基层基础工作 夯实社会和谐之基[J]. 求是, 2006(21): 22–24.
- [5] 俞可平. 权力与权威: 新的解释[J]. 中国人民大学学报, 2016, 30(3): 40–49.
- [6] 陈家建, 赵阳. “低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J]. 社会学研究, 2019, 34(1): 132–155, 244–245.
- [7] 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, 27(1): 99–107.
- [8] 陈柏峰. 信访制度的功能及其法治化改革[J]. 中外法学, 2016, 28(5): 1187–1205.
- [9] 王锴, 杨福忠. 论信访救济的补充性[J]. 法商研究, 2011, 28(4): 48–51.
- [10] 陈璐, 朱国云. 信访制度运行中的功能性障碍及其纾解[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2023, 39(2): 28–36.
- [11] 田毅鹏, 张帆. 社会矛盾调处中政府与社会组织的“互嵌性”运作: 以 J 市信访法律事务服务中心为例[J]. 社会科学, 2018(5): 63–75.
- [12] 张佳. “矛调中心”的功能解构与路径优化: 以结构功能主义理论为视角[J]. 法学, 2022(3): 213–220.
- [13] 张帆. 探索市域社会治理现代化的时代命题: 基于社会矛盾化解范式转换的视角[J]. 城市问题, 2023(4): 12–20.
- [14] 最高人民法院 司法部有关负责人就《关于充分发挥人民调解基础性作用 推进诉源治理的意见》答记者问[EB/OL]. (2023-10-12) [2024-07-02]. <https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/414172.html>.
- [15] 宋林飞. 西方社会学理论[M]. 南京: 南京大学出版社, 1997: 324.
- [16] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于基层治理理论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2023.
- [17] 吴忠民. 中国现阶段社会矛盾特征分析[J]. 教学与研究, 2010(3): 5–11.
- [18] 朱力, 袁迎春. 我国居民社会矛盾的解决方式: 基于全国 9 市调查数据的分析[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020, 24(2): 120–128.
- [19] NURHAYATI S, MUSA S, BORIBOON G, et al. Community learning center efforts to improve information literacy in the community for cyber crime prevention during a pandemic[J]. Journal of Nonformal Education, 2021, 7(1): 32–38.
- [20] 杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11): 4–12.
- [21] 马跃. 宏观工作体制和乡镇应对策略: 对“上面千条线、下面一根针”的解读[J]. 经济社会体制比较, 2011(2): 183–189.
- [22] 本报评论部. “属地管理”不是责任转嫁[N]. 人民日报, 2020-05-19(5).
- [23] 田先红. 基层信访治理中的“包保责任制”: 实践逻辑与现实困境以鄂中桥镇为例[J]. 社会, 2012, 32(4): 164–193.
- [24] 张泰苏. 中国人在行政纠纷中为何偏好信访[J]. 社会学研究, 2009, 24(3): 139–162, 245.
- [25] 应星. 作为特殊行政救济的信访救济[J]. 法学研究, 2004(3): 58–71.
- [26] 初程程, 句华. 诉访分离为什么越到基层越难?: 基于对 X 市 1 501 名信访工作者调查的研究[J]. 中国行政管理, 2021(4): 125–133.
- [27] 杨林, 赵秋雁. 矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制研究: 基于三种实践模式的分析[J]. 中国行政管理, 2022(6): 137–143.
- [28] 田祚雄. 信访积案的形成机理与化解路径[J]. 武汉社会科学, 2023(4): 117–126.
- [29] 李建华. 中国式现代化进程中发展与稳定关系的伦理均衡[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2024, 30(1): 14–22.
- [30] 秦小建. 压力型体制与基层信访的困境[J]. 经济社会体制比较, 2011(6): 147–153.
- [31] 张海波. 当前我国社会矛盾的总体特征、生成逻辑与化解之道[J]. 学海, 2012(1): 76–81.
- [32] 吴汉圣. 基层强则国家强 基层安则天下安[J]. 求是, 2024(10): 43–48.
- [33] 丁志刚, 熊凯. 赋能论还是衡量论? : 理解治理效能的第三种理论可能[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2024, 30(3): 147–158.
- [34] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理: 基于中国 30 年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6): 104–127, 207.
- [35] 黄晓春, 霍欣. 技术治理的极限及其超越[J]. 社会科学, 2016(11): 72–79.
- [36] 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.
- [37] 朱力, 邵燕. 社会预防: 一种化解社会矛盾的理论探索[J]. 社会科学研究, 2016(2): 104–110.
- [38] 史献芝. 预防社会矛盾: 理论框架与实现机制[J]. 理论探讨, 2019(4): 39–43.

- [39] 康雯嘉, 张帆. 社会矛盾化解中的政社“复合性关系”及其治理效能[J]. 兰州学刊, 2023(11): 49–60.
- [40] 李文静. 社会工作介入信访工作: 必要性、领域及发展路径[J]. 探索, 2014(3): 147–151.
- [41] 徐和平. 社会矛盾的法治化探讨: 以社会稳定风险评估和社会管理为视角[J]. 社会科学辑刊, 2013(3): 99–101.
- [42] 蒋俊杰. 我国重大事项社会稳定风险评估机制: 现状、难点与对策[J]. 上海行政学院学报, 2014, 15(2): 90–96.
- [43] 郁建兴, 江亚洲. 推进社会矛盾纠纷源头治理[N]. 法治日报, 2021-03-31(5).
- [44] 黄建军. 官民矛盾、信访制度与社会管理创新[J]. 理论月刊, 2014(6): 165–168.
- [45] 特纳. 社会学理论的结构: 上[M]. 邱泽奇, 等译. 北京: 华夏出版社, 2001: 169.
- [46] 科塞. 社会冲突的功能[M]. 孙立平, 等译. 北京: 华夏出版社, 1989: 4.
- [47] 张紧跟. 组织间网络理论: 公共行政学的新视野[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2003, 56(4): 480–486.
- [48] 熊易寒. 人民调解的社会化与再组织: 对上海市杨伯寿工作室的个案分析[J]. 社会, 2006(6): 95–116.
- [49] 田毅鹏. 基层社会治理中的传统与现代: 社会治理体系和治理能力现代化新论[M]. 长春: 吉林大学出版社, 2022: 169.

The problem of “a small horse pulling a heavy cart” in the mediation of conflicts and disputes at the grassroots level and its alleviation: Taking the empowerment of professional social organizations as the path

ZHANG Fan

(School of Philosophy and Sociology, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: Achieving the good governance of grassroots conflicts and disputes is of significant importance for fortifying the foundation of national security and social stability. Currently, China's practices in resolving grassroots conflicts and disputes are confronted with a structural dilemma akin to “a small horse pulling a heavy cart,” where the power, resources, and capabilities retained by grassroots governance entities are insufficient to address the increasingly complex and intense expressions of conflicts and disputes concentrated at the grassroots level. Relevant practice has shown that merely relying on the downward allocation of political, administrative, and judicial resources to the grassroots level is inadequate to fundamentally resolve the issue. In the new governance framework characterized by close state-society interaction, introducing new forms of “professional social organizations” into the grassroots conflict governance structure represents an innovative mechanism for dispute resolution that constitutes “a strong horse pulling a light cart.” Significant advantages of professional social organizations, including institutional robustness, professional expertise, public affinity, credibility and neutrality, and network connectivity, can be transformed into effective governance capabilities for the substantive resolution of conflicts and disputes at the grassroots level.

Key words: contradiction resolution; professional social organization; a small horse pulling a heavy cart; Fengqiao Experience

[编辑: 郑伟]