

系统治理基层矛盾纠纷化解实证研究 ——以姜堰区罗塘街道为例

戈艳玲¹ 刘鹏²

1. 罗塘街道办事处, 江苏 泰州 225500

2. 南京师范大学泰州学院, 江苏 泰州 225300

摘要: 在基层社会治理现代化进程中, 传统以事后干预、线性解决为特征的矛盾纠纷化解模式, 日益难以应对老城区复杂多元、累积交织的治理挑战。本文以江苏省泰州市姜堰区罗塘街道的创新实践为案例, 系统考察其以社会工作理念为引领构建的“六步”工作法。该方法以“预防—调解—发展”为主线, 通过网格排查、联动调解、“两委”商讨、司法介入、提级处理、纪检监察六个递进且循环的步骤, 推动矛盾纠纷化解从单一事件处理转向系统性社区治理。罗塘街道的实践表明, 将社会工作专业方法与基层治理体制深度融合, 构建层次分明、有机衔接的系统化干预体系, 是实现基层矛盾有效化解与社区可持续发展的关键路径。

关键词: 基层治理; 矛盾纠纷化解; 系统治理; 社会工作

DOI: 10.64649/yh.shygl.2026010017

1 引言: 老城区基层治理的复杂情境与范式转型需求

江苏省泰州市姜堰区罗塘街道作为姜堰主城区, 下辖40个社区(含16个涉农社区), 常住人口17.02万人, 户籍人口13.64万人。辖区内老旧小区密集、人口结构复杂、历史遗留问题众多, 导致基层矛盾纠纷呈现出多样化、累积性、复合化的显著特征。传统的矛盾调解方式多依赖于行政权威与事后处置, 遵循“问题—解决”的线性逻辑, 往往陷入“头痛医头、脚痛医脚”的困境, 难以应对矛盾背后的深层社会需求与复杂关系网络。这种传统干预模式在面临基层治理这一复杂适应系统时, 暴露出问题建构的客体化倾向、标准化范式与在地情境的冲突, 以及修补型干预与发展性治理之间的价值悖论。

在此背景下, 基层治理亟待一场从“传统干预”到“系统治理”的范式转型。系统治理强调以整体性视角, 协调政府、社会、居民等多元主体及各治理要素, 通过动态适应与协同互动实现整体效能优化。罗塘街道党工委会同社会工作机构引入专业社会工作理念, 探索构建的“六步”工作法, 正是对这一转型需求的积极回应。本研究的核心在于, 通过深度剖析这一本土实践, 阐释其如何超越单一矛盾调处, 构建一个贯穿预防、调解与发展全链条的系统

性治理体系, 从而为同类老城区乃至更广泛的基层社会治理现代化提供理论启示与实践参照。

2 理论框架: 系统治理视角下的基层矛盾化解

为深入分析“六步”工作法, 本研究整合以下理论视角, 构建分析框架。首先是系统治理理论, 该理论认为, 基层治理场域是一个由异质主体、互嵌要素和涌现过程构成的复杂系统。有效的治理需突破机械的“输入—输出”干预模式, 转向一种强调整体性、协同性与可持续性的范式。这意味着矛盾纠纷化解不能仅看作孤立事件的处置, 而应视为修复和优化社区社会生态系统、培育内生发展动力的过程。其次是“结构—过程—功能”分析框架, 借鉴基层矛盾治理现代化的研究成果, 可将治理实践解构为治理结构、治理过程和治理功能三个维度, 其中, 治理结构在当下突出表现为“党政统合”下的多元社会主体协同共治网络, 治理过程核心体现如何嵌入资源、建设能力、应用多元化治理工具, 而治理功能包括治理效能的释放(如矛盾化解率提升)、社会秩序的维护以及党政领导力与社区能力的提升。

“六步”工作法可被视为在上述理论指导下, 对治理结构、过程进行系统性设计与整合, 以期实现多重治理功能的创新实践, “六步”工作法与系统治理逻辑的对应关系可详见表1。

表1 “六步”工作法的步骤、核心要义与系统治理逻辑对应表

工作步骤	核心要义	对应的系统治理逻辑
1. 网格排查	主动发现、建立信任、风险预警	过程维度：治理资源（人力、信息）下沉至微观网络； 结构维度：构建网格员—居民的初始信任联结。
2. 联动调解	多元参与、专业评估、根源化解	结构维度：形成社区内部多元主体的协同圈； 过程维度：应用“使能”与“资源链接”专业工具。
3. “两委”商讨	社区议事、公共协商、共识构建	结构维度：激活正式社区组织平台，引导居民有序参与； 功能维度：培育公共精神与社区自治能力。
4. 司法介入	规则透明、法治赋能、权威保障	过程维度：引入法律专业资源与权威工具； 功能维度：强化法治保障，塑造居民规则意识。
5. 提级处理	跨部门协同、机制修复、信任重建	结构维度：实现跨层级、跨部门的党政统合与系统联动； 过程维度：破解资源与权限壁垒，解决复杂系统性难题。
6. 纪检监察	质量监督、伦理保障、以评促建	过程维度：建立监督与评估反馈机制； 功能维度：确保治理过程的合规性、有效性，促进体系持续改进。

3 实践剖析：“六步”工作法的系统化运作机制

罗塘街道的“六步”工作法是一个层层递进、环环相扣，同时又能根据矛盾性质灵活切入的弹性系统。

第一步：网格排查——系统治理的神经末梢与信任基石

此步骤致力于将治理触角延伸至最微观单元，变“被动响应”为“主动发现”。社区网格员通过每日巡查与“唠家常”式走访，不仅收集了信息，而且执行了社会工作职能——建立真诚、持续的专业关系。这种关系成为社情民意的“毛细血管”，使网格员能敏锐捕捉如孤寡老人困境、邻里关系紧张等“潜在风险因素”，对社区社会生态系统动态的初步扫描，为系统性干预提供了精准靶向。

第二步：联动调解——多元共治网络的初步激活与专业赋能

针对网格上报的一般性矛盾，工作法迅速激活社区内生的多元主体资源。由社区牵头，社工、乡贤、老党员、居民代表等组成的调解小组，在“圆桌议事”“庭院调解”等生活化

场景中开展工作。其精髓在于社工专业方法的嵌入，调解不仅是劝说，更是通过“使能”技巧，引导当事人自己提出解决方案；同时进行需求评估，透视矛盾背后的经济困难、心理压力等深层社会需求，并链接相应资源。

第三步：“两委”商讨——社区公共议事平台的制度化与能力建设

对于涉及公共利益的复杂问题，工作法将矛盾调处提升至社区公共议事层面。通过召开“两委”会并邀请街道督导员、居民代表参与，以规范化的议事流程进行理性协商。此举意义深远，它超越了解决具体问题本身，更是一个社区民主协商能力与公共精神培育的过程，居民在此过程中从“被动管理对象”向“主动参与主体”转变，促进了治理结构的优化。

第四步：司法介入——法治资源的精准下沉与规则之治

面对涉法涉诉疑难纠纷，工作法引入了司法行政专业力量。由司法人员、社区民警、法律顾问组成的团队下沉社区，通过“以案释法”公开调解会等形式，将抽象法条转化为鲜活案例。这不仅高效化解了欠薪纠纷等特定矛盾，更履行了重要的社会治理功能：通过普法宣传与流程透明化，提升了居民的法律素养，使其明确维权路径，从而强化了法治作为基层治理终极保障的权威与可信度。

第五步：提级处理——党政统合破解系统性梗阻

对于跨部门、跨层级的“硬骨头”问题，工作法启动了“提级处理”机制。这实质上是在更高层面实现“党政统合”与科层协同。通过梳理堵点、拟定方案，联动城管、住建等上级职能部门联合调处。此步骤旨在修复因权责碎片化导致的基层治理“机制性梗阻”，重建居民对治理体系的信任。这与上海市浦东新区通过“多格合一”整合力量解决“三不管”地带问题的逻辑相通，都是通过结构重组来应对复杂性问题。

第六步：纪检监察——闭环系统的监督评估与伦理保障

最后一步通过引入纪检监察和第三方回访评价机制，构成了工作法的质量控制闭环。街道纪工委的监督问责，杜绝了推诿扯皮与虚假化解。而“回访评价”机制则从服务对象满意度、关系修复度、社区能力成长等多维度进行评估。这种“以评促建”的方式，确保了矛盾纠纷化解不仅实现“案结事了”的短期目标，更能推动社区支持网络与治理机制的长效优化与专业进化，体现了发展性治理的核心追求。

4 成效与讨论：系统性治理的功能实现与启示

自推行以来，“六步”工作法取得了显著成效：累计化解矛盾纠纷2200余件，惠及居民

超5000人,成功率达94.1%,相关投诉总量同比下降61%。更重要的是,其实践从结构与过程入手,实现了一系列深层次的治理功能。

首先是治理效能得到了系统性释放。通过构建从微观到宏观、从柔性到刚性的多层次干预体系,工作法实现了对各类矛盾的分流处置与精准化解,显著降低了治理成本与社会风险;其次是社区主体能力与社会资本实现了同步提升。过程不仅解决问题,更通过议事协商、赋能引导,培育了居民的公共精神、规则意识和自解能力;最后是治理结构进一步韧性化与制度化。“社工+网格+司法+部门”的联动机制,打破了条块分割,形成了弹性、协同的治理网络。纪检监察与评估反馈则推动了工作流程的制度化与标准化,使创新实践得以巩固和持续。

综上,罗塘街道的经验为新时代基层治理现代化提供了深刻启示。一是实现了系统治理、社会工作等理论与本地情境的有效融合;二是综合运用专业方法并创新本土化工具,构建了

适配性强的工具体系;三是在党政统一下有效激发了行政、司法、专业社会力量及社区内生资源的协同活力;四是通过持续评估与能力建设,构建了可持续发展的专业发展循环。

5 结论

江苏省泰州市姜堰区罗塘街道探索的“六步”工作法,是中国基层社会治理从传统分散干预迈向现代系统治理的一个缩影。它表明,应对错综复杂的基层矛盾,关键在于构建一个党政主导、多元协同、专业支撑、环节闭合的系统化治理生态。这一实践不仅有效实现了矛盾纠纷的源头化解与实质性解决,更在过程中赋能于民、增权于社区,优化了治理结构本身,实现了维护社会稳定与促进社区发展的统一。未来,可进一步探索数字化技术在该系统中的应用,以提升风险预警精准度和跨部门协同效率,持续丰富系统治理的时代内涵。

参考文献:

- [1] 文军.从传统干预到系统治理——基层治理社会工作的实践转向[J].中国社会工作,2025(5月上刊)
- [2] 广东省深圳市光明区:以“三微”破题 用实招答卷[N/OL].中国社会工作报,2025-07-22
- [3] “茶文化六步调解法”浸润基层安宁 潮州构建全覆盖调解网络为基层治理赋能[N/OL].法治网,2025-08-05,
http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2025-08/05/content_9232463.html
- [4] 党建引领基层治理 株洲市芦淞区:党群携手织密服务网 共建温暖宜居新家园[N/OL].红星网,2025-11-17,
<https://www.hxw.gov.cn/content/2025/11/17/14828025.html>
- [5] 蓝宇蕴,谢利发.社区参与中的资源发掘路径探析——以F街社区互助会为例[J].华南师范大学学报(社会科学版),2024(2)
- [6] 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(2)
- [7] 浦东“多格合一”全面整合街镇力量 为“三不管”区域找到“管事的人”[N/OL].上观新闻,2025-08-05,
<https://www.jfdaily.com.cn/staticsg/res/html/web/newsDetail.html?id=959394&v=2.1&sid=67>
- [8] 广东潮州创新“1+3+5”机制推广“茶文化六步调解法”[EB/OL].中华人民共和国司法部官网,2025-05-30,
https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/fzgz/fzgzgglfwx/fzgzrmcycjfz/202505/t20250530_520282.html
- [9] 泾川县:开展“社区工作者进万家”行动 激活基层治理“神经末梢”[EB/OL].甘肃省社会工作网,2025-09-24,
<https://www.gsshgz.gov.cn/system/2025/09/24/031251788.shtml>
- [10] 武静.整合式合作:社会组织何以推进基层治理——基于资源整合理论的分析[J].公益研究,2025(3)

作者简介:戈艳玲(1977.04—),女,社会工作师,汉,江苏省泰州市,本科,研究方向:基层治理、为社区老、小、残、弱开展专业服务。