



# 携手为社会治理贡献东方智慧

## 第五届中新社会治理高层论坛专题讨论发言摘登

### 融入综治平台 凝聚解纷合力 建设中国特色的“总对总”多元化纠纷解决新模式

最高人民法院审判委员会副部级专职委员 刘贵祥

近年来,中国经济社会快速发展,市场交易量大幅增加,新业态新模式日新月异,随之社会矛盾纠纷持续增多,呈现出案件总量大、类型新、领域宽、定分止争难度大的特点。2025年,中国法院受理案件量37486万件,较十年前增长1.16倍,法官平均办案量更是增加2.6倍,案案矛盾日益突出。

为此,党中央决定在县县普遍设立综治中心并规范化运行,有效整合县域内各类解纷力量和资源,为民众提供“一站式”解纷服务。中国最高人民法院创新升级“总对总”多元化纠纷解决机制,全面融入综治中心规范化建设布局,促推矛盾纠纷源头化解、多元化解、有序化解,形成中国特色纠纷解决新模式。

一是多元化参与。2019年以来,中国最高人民法院陆续与18家中央单位建立“总对总”机制,自上而下整合省、市、县、乡行业性专业性解纷资源。今年1月29日,中共中央政法委、中国最高人民法院等20家单位联合印发《关于深化“总对总”多元化纠纷解决机制改革的意见》,将“总对总”机制改革与综治中心规范化建设有机衔接,最大限度凝聚解纷合力。地

方法院在“总对总”框架下,持续扩大特邀调解队伍,丰富纠纷解决“菜单库”。到2025年底,法院对接的调解组织,调解员已达123万家,50多万名,依托综治中心合力优势,为民众提供“定制化”调解服务。

二是一站式解纷。中国近3000家基层法院在综治中心建设诉讼服务功能区或立案窗口,选派17510名法官、退休法官等人员常驻,开展指导调解、诉调对接、登记立案、速裁快审等工作,切实发挥法院专业优势和“兜底”保障作用,做到应立必立、能调尽调、简案快审,实质解纷,助力民众化解纠纷“只进一扇门,最多跑一地”。2025年,法院指导入驻单位及各类调解组织先行调解案件432.34万件,2026年一季度,先行调解成功案件更是同比增长205%。

三是法治化保障。中国法院坚持“定分更重止争”,2025年,将“诉前调解”规范升级为“先行调解”,对适宜调解的纠纷,立案后开展委托调解或自行调解,既保障当事人诉权,又减轻民众诉累。2025年,全国法院民事调解撤诉率47.4%,较2024年增加0.7个百分点,持续加

大优质公共法律服务产品供给,制发67类要素起诉状、答辩状示范文本,并嵌入“纠纷解决方式意愿”栏目,更加方便、引领民众以更方便方式选择调解等方式解决纠纷。与“总对总”单位共建多元解纷案例库,收录通过调解等非诉讼方式成功化解的典型案列。目前入库案例超1400件,便于民众参考入库案例优先选择调解,仲裁等非诉方式解决。

四是数字化赋能。中国最高人民法院加强数字法院建设,3500多家全面应用“全国统一办案办公系统”,实现纠纷化解工作的“一网统管”,迭代升级人民法院调解平台,并支持与省级综治中心信息平台对接,为境内及跨境诉讼当事人提供全流程在线解纷服务。调解平台2018年上线,截至2025年底,累计在线调解纠纷超8400万件,纠纷化解从“线下跑”变为“网上办”,推动人工智能与司法工作深度融合,上线“人民法院案例库”“法官网”,并依托法院海量数据及法律底大模型,建设智能化公共法律服务平台,提供调解焦点分析、调解建议等智能辅助服务,大大提升解纷效能。

### 健全“复调对接”机制 推进行政争议实质化解

司法部副部长 胡卫列

中国共产党第十八次全国代表大会以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视矛盾纠纷多元化化解与行政争议工作。中国共

产党第二十届中央委员会第四次全体会议提出,要完善实质性化解行政争议机制。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》要求,完善行政争议体制机制。这为新时代行政争议源头预防和实质化解工作指明了方向,作出了明确部署要求。

行政争议与调解同为化解矛盾纠纷的重要机制,行政复议是政府系统自我监督纠错、维护群众和企业合法权益的重要制度,也是化解行政争议的重要渠道,通过严格的法定程序、专业化的审理和有强制力的法律文书,实现以法律关系稳定促进社会秩序安定。调解是化解矛盾纠纷的重要方式,是新时代“枫桥经验”的直接体现和生动实践,作为植根于中华优秀传统文化的纠纷解决“东方经验”,在行政争议前端预防、中端化解、末端落实中发挥着独特功能,加入调解和解是此次行政复议法修改的主要内容和亮点,为行政复议化解行政争议提供了更多的方案,健全机构衔接成立,国家建设不能仅依赖硬件基础设施,也需有完善的社会基础设施,才能凝聚多元社群。建屋发展局通过公共住房奠定“硬件”基础,人民协会则着力推动社区连结,强化社会“软件”。

新修订的行政复议法颁布实施以来,各级行政复议机构坚决贯彻落实习近平主席对行政复议工作的重要指示要求,加大行政

议化解行政争议工作力度,2025年,全国办理行政复议案件111.5万件,积极运用调解和解方式协调化解205万件,调解结案率达29.8%。经行政复议后,93.6%的案件未再进入诉讼或信访程序,行政复议案件实质性化解率连续两年超过九成,行政复议化解行政争议的主渠道作用持续显现,各地行政复议机构坚持调解先行,不断深化调解参与行政复议工作,积极探索“复调对接”机制,以入驻综治中心、建设行政争议化解中心等为依托,邀请人民调解组织、行业性专业性调解组织、行政调解机构等对行政争议及相关纠纷进行联动调解,实现行政复议与各类调解资源互联互通,形成行政争议实质性化解工作合力。

借此机会,就下步推进“复调对接”工作,谈几点意见,同大家交流。

一是深化工作理念。“复调对接”本质是通过系统性协调凝聚治理合力,更好服务社会安全稳定大局,必须强化人民至上理念,行政复议和调解都是化解群众矛盾纠纷的工作,要让老百姓能地方“找个说法”“有个说法”,力争既厘清利益纠葛,也解开心理症结。强化依法办事理念,坚持在法治轨道上统筹力量、平衡利益,规范行为,不能“和稀泥”,强化法律在化解矛盾中的权威地位,推动形成解决问题用法、化解矛盾靠法的良好环境,强化安全发展理念,最大限度地把矛盾和问题发现在早、化解在小,发挥行政机关的调处资源优势,防止矛盾激化升级。

二是完善工作机制。健全对接机制是行政复议与调解有序衔接的基础前提,必须强化制度建设,推动出台相关制度,明确行政

议机构与调解组织在对接工作中的职责定位,制定关于案件甄别、引导分流、规范移交等的对接流程规范,依法有序推进“复调对接”工作,明确对接范围,将涉民事争议行政复议案件及时对接人民调解,针对民事争议源头开展重点化解,助推行政、民事争议一揽子解决,强化重点领域争议协调化解,针对征拆拆迁、消费维权等高频率争议适时开展专项化解工作,防范化解重点领域社会风险。

三是夯实工作基础。工作基础事关长远、关乎实效,必须规范平台建设,以入驻综治中心、加强行政调解中心建设为依托,实现行政争议“一站式受理、全链条解决”,强化数智支撑,加强信息平台建设,通过平台实现信息高效共享,同时强化风险识别预警,实现对风险的早发现、早研判、早化解,深化跨区域联动,在京津冀、粤港澳大湾区、长三角、成渝地区等重大发展战略区域,加强优质法治资源的跨区域流动,针对跨区域风险的复杂纠纷,建立健全协同治理机制,提升区域纠纷化解能力。

四是加强队伍建设。人员队伍和专业能力建设对于复调对接工作尤为重要,必须优化队伍构成,积极组建由法律专家、行业骨干和资深调解员组成的调解队伍,注重发挥社会各界的经验优势,吸纳心理学、社会学多学科专业人才,形成结构合理的工作队伍,加强业务培训,定期组织行政复议和调解人员联合培训,加强互学互鉴,注重实战演练,提升调解技巧,沟通方法及常见矛盾纠纷的处理能力,探索建立激励保护机制,依法保障调解人员履职尽责,避免“泛化追责、随意追责”,鼓励担当作为,提升开展调解的积极性和主动性。

### 新时代的基层治理:新加坡促进社会凝聚力的“柔性之道”

新加坡文化、社区及青年部兼人力部政务部长 迪内希

社会治理这一主题,与新加坡的发展历程高度契合。回顾发展历程,我国早在独立之前就先固其本,奠定社会凝聚基础。1960年,建屋发展局与人民协会两个重要机构相继成立。国家建设不能仅依赖硬件基础设施,也需有完善的社会基础设施,才能凝聚多元社群。建屋发展局通过公共住房奠定“硬件”基础,人民协会则着力推动社区连结,强化社会“软件”。

如今,85%的新加坡人居住在建屋发展局兴建的公共住房。政策规划方面,我们确保各族群在不同住宅区和组屋中均衡分布。空间规划方面,组屋普遍有开放空间、公共走廊和共享设施,鼓励来自不同背景的居民在日常生活中自然互动。

作为政府法定机构,人民协会和政府紧密合作,通过基层向民众阐释政策,同时将民间反馈传达给政府。人民协会辖下的民众俱乐部与居民联系网致力于增强政府与社会、不同族群之间的信任。人民协会也组织各类社区和全国活动,促进民众交流。

随着时代发展,新加坡的发展环境发生明显变化,其背后有三个关键因素:第一,数码化发展。社交媒体和数码平台让人与人之间的联系变得触手可及,但这种便利也潜藏隐忧:虚假信息快速蔓延,削弱了人际关系与信任。根据新加坡政策研究所2026年的报告,

新加坡人表示自己的好朋友正明显变少,从2018年的平均10.67人减少到2024年的平均6.49人。第二,人口结构变化。新加坡正面临快速老龄化与生育率下降,2025年总人口预计至0.87%的历史低点,预计到2026年,65岁以上人口将占总人口约21%,迈入超老龄社会。因此,我们需要更新移民和外籍专业人才来与本地人形成互补,但如果他们不熟悉新加坡的价值观和生活方式,可能会让社会凝聚力受影响。第三,社会多元性。随着社会发展,大家的观念越来越多元,在当今充满不确定性的环境下,维持新加坡的社会凝聚力显得尤为重要,因为各种因素都有可能造成社会分裂。

面对新的环境,我们的基层体系必须随之进化,才能让政府有效促进社区凝聚力。

首先,在国家层面,我们以人民协会为根基,逐步拓展联系网,凝聚社会各个群体。例如,护联盟旗下的关爱乐龄办事处,广召爱乐大使,走入社区与乐龄人士沟通政策,并鼓励他们参与“健康SG”等健康计划,同时通过各地的活跃乐龄中心,鼓励乐龄人士保持活跃与健康。文化、社区及青年部建立族群与宗教和谐圈,汇聚全国九十多个社区宗教团体,促进跨信仰理解。全国青年理事会也成立新加坡青年志愿团队,聚集一群积极参与与公共事务的青年,在心理健康、可持续发展等领

域带动社区行动。

第二,面对日益多元的社会,我们要在现有联系网基础上,通过议题带动,吸引更多参与,特别是青年群体,为扩大网络。人民协会不再将志愿服务局限于社区,而是用议题带动参与,人民协会通过社区志愿服务计划,以可持续发展等议题吸引志愿者加入。自推出以来,已有超过35000名志愿者参与近900个项目(包括帮助低收入家庭)。

第三,为更好传达政策,应对假讯息,人民协会加强了对民间情况的掌握与沟通能力,让政府更及时地了解民意。同时,人民协会也从实体空间延伸到数位平台,通过社区应用程序,让居民在同一平台上获取社区资讯、活动与志愿机会。

政府不仅执行政策,也与民众共同构思与推动,提升整体的参与感与认同感。例如,新加坡政府合作署2024年设立,旨在强化国人与政府的伙伴关系,鼓励公民分享他们的想法。政府投入5000万元设立“新加坡公民合作基金”,让每一位新加坡人都有机会作出贡献,将想法变为现实。

要建立一个有凝聚力的社会,关键在于扎实的基层联系网与动员能力,不断扩展与深化的基层联系网,是难得的社会资产,也是国家团结的根基。

### 发挥“枫桥式公安派出所”化解矛盾纠纷的示范引领作用

公安部副部长 凌志峰

习近平主席反复强调,要创新群众工作方法,善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题,把“枫桥经验”坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好。中国公安机关深入贯彻这一重要指示精神,将“枫桥经验”与新时代公安工作相结合,大力创建“枫桥式公安派出所”,示范引领广大派出所努力把矛盾纠纷化解在基层,化解在萌芽状态,推动全国“民转刑”“刑转命”案件持续下降,基层社会治理能力不断提升,国家和社会稳定根基进一步筑牢夯实。

一是数字化赋能。中国最高人民法院加强数字法院建设,3500多家全面应用“全国统一办案办公系统”,实现纠纷化解工作的“一网统管”,迭代升级人民法院调解平台,并支持与省级综治中心信息平台对接,为境内及跨境诉讼当事人提供全流程在线解纷服务。调解平台2018年上线,截至2025年底,累计在线调解纠纷超8400万件,纠纷化解从“线下跑”变为“网上办”,推动人工智能与司法工作深度融合,上线“人民法院案例库”“法官网”,并依托法院海量数据及法律底大模型,建设智能化公共法律服务平台,提供调解焦点分析、调解建议等智能辅助服务,大大提升解纷效能。

二、创建“枫桥式公安派出所”的政治逻辑和现实需要

从政治逻辑看,中国共产党把群众路线作为生命线和根本工作路线,始终坚持一切为了人民,一切依靠人民。中国公安机关一脉相承,坚持人民公安为人民的初心和使命。派出所作为县级公安机关的派出机构,处于维护社会安全稳定的一线和联系服务群众的最前沿,天天工作在群众中,时时与老百姓打交道。各地公安机关的民意监测中心显示,群众对派出所接处警满意率高达98.5%以上。

从现实需要看,面对矛盾纠纷引发警情占比50%左右的实际,派出所将接处警类警情作为送上门的群众工作,积极采取早发现、全干预、勤调处措施,推动多元化解、综合治理。中国案数与21世纪以来的峰值相比,降幅已超过80%,每10万人发案数仅0.4起,成为世界上命案发案率最低、安全感最强的国家之一。

三、积极干预、多元化解矛盾纠纷

提高就地化解率,我们要求派出所对接处的每一起矛盾纠纷,第一时间用心用情用力调处,提高就地化解率。2025年,全国派出所化解矛盾纠纷1750万起,调解成功率达95%以上。

加强多元化解,为有效应对进入警情渠道的非警务矛盾纠纷,纠纷调解室已经成为所有派出所的标配,并逐步向社区警务室延伸,打通矛盾化解“最后一公里”,对当场化解

### 扛起“枫桥经验”和综治中心发源地使命担当 及时就地 把矛盾纠纷化解在早在小

浙江省委常委、政法委书记 王成国

浙江是“枫桥经验”的发源地,也是社会治安综合治理中心的发源地。早在2002年8月,诸暨市枫桥镇就创新运用“枫桥经验”,建成全国首个乡镇综治中心。习近平主席在浙江工作时,先后深入诸暨枫桥,余杭乔司等地调研考察,敏锐地注意到这个新生事物,亲自部署在全省推广乡镇建立综治中心的做法。在他的引领推动下,到2007年底全省乡镇(街道)综治工作中心建成率达到98.5%,较大村、社区、规模企业综治工作室(站)规范化建成率都达85%以上。随后,综治中心从之江大地走向全国。

近年来,浙江把迭代升级综治中心作为坚持和发展新时代“枫桥经验”的有效载体,践行以人民为中心发展思想,传承弘扬中华优秀传统文化中“和合”“无讼”“睦邻”等治理智慧,坚持立足预防、立足调解、立足法治、立足基层,充分发挥县、乡、村综治中心(站)主阵地作用,健全“网格化管理、精细化服务、信息化支撑”基层治理模式,更好做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。我们着眼关口前移,建立健全源头化解机制,坚持抓前端、治未病,将保障和改善民生作为预防化解矛盾纠纷的基础工程,完善顺民意、惠民生、解民忧的为民办实事长效机制,全

面推进重大决策风险评估、县乡行政合法性审查改革,依托各级综治中心推动重心下移,健全地毯式、滚动式、常态化矛盾纠纷排查机制,主动排查化解苗头性问题,确保把近60%的矛盾纠纷化解在村社,30%化解在乡镇,10%化解在县区。我们着眼联动共治,建立健全多元化解机制,坚持系统观念,高起点推动各级综治中心规范化建设迭代升级,最大限度推动资源整合,要素集合,力量聚合,构建人民调解、行政调解、司法调解、商事调解、仲裁、行政复议、诉讼、法律监督等相互衔接、互为补充的多元化解体系,使基层维护稳定力量捏成“一个拳头”,使预防化解矛盾纠纷从“单科门诊”变成“专家会诊”。2025年,全省人民调解成功率达99.81%。

我们着眼依法规范,建立健全有序化解机制,充分发挥各级综治中心基础作用,构建“一站式”矛盾纠纷调处平台,严格按照法治化“路线图”,对各类诉求实行精准分类,按照“职权法定”原则明确有权处理机关,实行统一受理、分类流转、依法办理、闭环管理,让老百姓“只进一扇门,最多跑一地”,确保人民群众每一项诉求都有人办、依法办,在法治轨道上实现定分止争。我们着眼质效提升,建立健全责任落实机制,完善全过程督

查督办、复盘回溯体系,对矛盾纠纷的受理、办理、化解实行全程跟踪,确保群众诉求“件件有着落,事事有回音”,并及时发出预警提示和工作建议,推动“解决一件事”向“化解一类事”延伸,不断提升治理效能和群众满意度。2025年浙江群众安全感达到98.93%,被公认为中国社会活力最强、社会秩序最优、群众安全感最高的省份之一。

当前,世界百年变局加速演进,社会矛盾纠纷整体仍呈量重大、面广、突发态势,我们将充分发挥发源地表率作用,持续创新和完善矛盾纠纷化解机制。做深“规范化”,发挥先行优势,不断优化功能布局,整合资源力量,完善工作机制,巩固提升“综治中心工作格局,进一步畅通规范群众诉求表达、利益协调和权益保障渠道。做优“一站式”,着力发挥县、乡综治中心实质性化解作用和村(社区)综治站“前沿哨兵”作用,深入推动矛盾纠纷在法治化“路线图”中流转化解。做强“智能化”,迭代升级综治信息系统,上线推广“浙里诉求码”,结合政法大模型建设,研发各类实战实效的应用场景,进一步提升防范化解矛盾风险、社会治安综合治理能力。

我们目前正在试行一项计划,受委任的公务员可以强制涉及纠纷的居民参加调解。如果他们(在没有充分的理由下)缺席,将构成违法行为。我们相信当邻里需要帮助解决分歧时,调解是最佳途径。这也是我们运用法律让各方坐到谈判桌前,促成一个以睦邻为本的解决方案。

在我们的治理中也有“中间立场”。有些纠纷比单纯的误解更为严重,比如邻居每晚故意敲打地板或墙壁。为了应付这些较严重的个案,我们设立了社区关系处,从一个市镇开始试行。在试行中,社区关系执行员有权调查严重邻里噪音和囤积杂物的事件,并采取执法行动。他们可以收集受影响方和周围邻居的陈述,以更好地了解情况。调查完成后,他们可以发出警告,让发生争执的邻居有机会化解问题。但如果滋事者不理会警告,执行

自愿调解个案都获得了友好的解决成果。但是,只有双方同意出面调解,我们才能取得好的结果。有些当事人因个人因素或对调解有误解而拒绝参与调解,有些则可能答应参与但临时爽约。为了解决这个问题,我们在2024年修改了法案,引入了“调解指示”。

我们目前正在试行一项计划,受委任的公务员可以强制涉及纠纷的居民参加调解。如果他们(在没有充分的理由下)缺席,将构成违法行为。我们相信当邻里需要帮助解决分歧时,调解是最佳途径。这也是我们运用法律让各方坐到谈判桌前,促成一个以睦邻为本的解决方案。

在我们的治理中也有“中间立场”。有些纠纷比单纯的误解更为严重,比如邻居每晚故意敲打地板或墙壁。为了应付这些较严重的个案,我们设立了社区关系处,从一个市镇开始试行。在试行中,社区关系执行员有权调查严重邻里噪音和囤积杂物的事件,并采取执法行动。他们可以收集受影响方和周围邻居的陈述,以更好地了解情况。调查完成后,他们可以发出警告,让发生争执的邻居有机会化解问题。但如果滋事者不理会警告,执行

员也有权发禁止令,要求滋事者停止制造噪音,始终顽固不化,继续严重干扰邻居的人也可被控上法庭。这让政府有能力对付滋事者,并且尽早制止不良行为。

最后,我们没有邻里纠纷仲裁庭。这是专门设立的法庭,目的是在上游措施如社区调解未能化解纠纷时,为居民提供迅速而有效的解决方案。居民无需聘请律师,便可自行向邻里纠纷仲裁庭申请庭令。案件由法官审理,并作出具有法律约束力的裁决。法官可下令相关人士停止干扰社区安宁的行为。在极端情况下,若有人一再无视仲裁庭庭令,法官甚至可下令此人迁离住所一段时间。我们并不轻易动用这些权力,但在面对蓄意滋扰他人时,这些措施对于维护社区整体利益与安宁是必要的。

我们的经验显示,解决邻里纠纷需要平衡社区努力和政府的干预。我们需要法律来划定界限,处理最棘手的案件。同时,我们也要不断提升民间解决自身问题的能力。我们希望能够朝着“亲民主”的理想迈进,因为维持社会和谐、人人有责。

(本报记者 杜洋 整理)