

新时代“枫桥经验”视域下新疆基层矛盾化解法治化研究

王佳音 马召伟

塔里木大学马克思主义学院（法学院），中国·新疆 阿拉尔 843300

摘要：近年来，新时代“枫桥经验”逐步制度化、科学化，已然成为基层治理的重要范式。实现新疆基层矛盾化解法治化，对于助推新疆社会主义现代化发展，乃至国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。新疆基层矛盾具有复杂性和多元化等特征，主要表现在多元化解主体协同不足、化解资源具有单一性、传统化解模式与线上矛盾扩散的冲突、专业队伍流失等方面。本研究基于新时代“枫桥经验”的内涵，试图结合矛盾化解法治化的内在机理，提出构建“一元主导多元化解”的“大调解”格局、软法之治、通过“智治”推动“三治融合”预防化解矛盾纠纷的三维路径。研究强调，新时代“枫桥经验”的生命力在于实践和创新，需要因地制宜，发挥活力。

关键词：基层治理；新时代“枫桥经验”；矛盾化解

Resolving Grassroots Conflicts in Xinjiang through the Lens of the New Era "Fengqiao Experience": A Study on Legalization

Wang Jiayin, Ma Zhaowei

School of Marxism (Law School), Tarim University, China Xinjiang Aral 843300

Abstract: In recent years, the "Fengqiao Experience" of the new era has gradually become institutionalised and systematised, emerging as a key paradigm for grassroots governance. Achieving the rule of law in the resolution of grassroots conflicts in Xinjiang is of great significance for advancing the socialist modernisation of Xinjiang, and indeed for the modernisation of the country's governance system and capacity. Grassroots conflicts in Xinjiang are characterised by complexity and diversity, manifesting primarily in insufficient coordination among diverse conflict resolution actors, the limited scope of available resources, the clash between traditional resolution models and the proliferation of conflicts online, and the loss of professional talent. Based on the essence of the "Fengqiao Experience" in the new era, this study seeks to integrate the intrinsic mechanisms of the rule of law in conflict resolution. It proposes a three-dimensional approach comprising: the establishment of a "comprehensive mediation" framework characterised by "single-entity leadership and multi-party resolution"; governance through soft law; and the promotion of the "integration of the three forms of governance" through "smart governance" to prevent and resolve disputes. The study emphasises that the vitality of the "Fengqiao Experience" in the new era lies in practice and innovation, requiring adaptation to local conditions to fully unleash its potential.

Keywords: Grassroots governance; New era "Fengqiao Experience"; Conflict resolution

0 引言

新疆维吾尔自治区成立 70 周年庆祝大会于 2025 年 9 月 25 日在新疆人民会堂举行。大会提出，新疆现代化建设要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻会议精神，提出“依法治疆、团结稳疆、文化润疆、富民兴疆、长期建疆”^[1]。本次大会再次强调，推进新疆现代化发展要贯彻党的会议精神。在新时代背景下，基层社会治理的发展，需要将优秀的基层治理经验与基层社会实际情况相结合，稳中求进。随着新时代经济快速发展，新疆现

代化建设已经取得显著成效，但矛盾也层出不穷，如何化解新疆基层矛盾依旧是新疆基层治理中的难题，成为新疆现代化建设的心腹之患。

1 新时代“枫桥经验”与矛盾化解法治化的理论基础

1.1 相关概念界定

1.1.1 新时代“枫桥经验”

诞生于 20 世纪 60 年代初期的“枫桥经验”，是在党的领导下发动和依靠人民群众就地化解矛盾的范式，历经

不同时期,适应各种矛盾变化,体现出持续旺盛的生命力。改革开放以来,国家不断推进治理体系和治理能力现代化,新时代“枫桥经验”得到了进一步的发展,成为农村土地纠纷化解的关键手段。新时代“枫桥经验”的理论逻辑主要体现在坚持党的领导这一根本原则、秉持以人民为中心的发展理念、依靠群众力量的工作方法等方面^[2]。

新时代“枫桥经验”,其内涵主要体现在以下几个方面:第一,党建引领,强化政治保障,这一内涵为新时代“枫桥经验”的落地实施提供坚实的政治保障和组织基础。党建引领也正是新时代“枫桥经验”的政治灵魂。第二,坚持人民主体地位,新时代“枫桥经验”强调充分发动和依靠群众解决基层矛盾和问题。第三,预防为先,强调从源头上预防和减少社会矛盾。第四,强化法治保障。第五,服务为先,增进民生福祉,把服务群众作为基层社会治理的出发点和落脚点。充分运用新时代“枫桥经验”的经验,有助于解决新疆基层矛盾。

1.1.2 矛盾化解法治化

党的十八大以来,党把全面推进依法治国确立为促进国家治理体系与治理能力实现现代化的根本性遵循。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》清晰表明,通过“构建完备的社会矛盾预警、利益诉求表达、协商交流以及救济帮扶机制”,来实现“完善依法维权和矛盾纠纷化解机制”的目标^[4]。然而在现实推进过程中,基层矛盾化解能力的现代化转型以及化解方式的法治化进程,面临着文化层面与现实层面的双重阻碍。当前新疆的矛盾化解机制,缺乏清晰明确的条文规范,矛盾化解的成效与权威性过度依赖个人道德素养与业务能力,进而导致矛盾难以得到彻底有效地化解。鉴于此,通过立法途径制定详尽完备的法律规章,严格规范矛盾化解的程序流程,可见更为重要。除此之外,新疆基层需要强化监督机制,确保矛盾化解过程及结果的公平公正,维护矛盾化解结果的权威性与公信力。

1.2 内在机理

1.2.1 矛盾化解法治化发展背后的文化意蕴

从法家矛盾化解法治观来看,《管子·任法》中,文曰:“有生法、有守法、有法于法。夫生法者君也,守法者臣也,法于法者民也,君臣上下贵贱皆从法,此谓大治。”从法家最先提出的法治思想可见法律对于治国安民的重要性^[5]。在法家看来,需要充分发挥法律的权威性,令臣民信服,自觉遵守守法、解决矛盾、维护治安。从儒家矛盾化解法治观来看,矛盾化解的理念始于周公制礼作乐。孔

孟时期新思想涌现,而后经过董仲舒总结创新,唐宋时儒家学者继承革新,使矛盾化解法治思想在应用层面更丰富拓展^[6]。《论语·学而》中,“礼之用,和为贵。”儒家强调礼的作用,明确在人的社会交往和处理矛盾时,用礼的规范来实现和谐。从道家矛盾化解法治观来看,春秋战国时期,各种矛盾激化,社会动荡不安,旧时的社会规则和道德体系受到了挑战。老子作为道家学派的创始人,以“道”为核心,构建出一套独特的具有温和主义的法治观体系。《道德经》中提到:“柔弱胜刚强。”黄老道家在司法中注重刑德并用、先德后刑。

自古以来,国家运用各种手段,以成文法的形式将主流思想传播,将基层治理放在国家建设的核心地位,化解社会矛盾。这些古代法治思想对于当代矛盾化解具有重要意义,构成矛盾化解法治化发展背后的文化底蕴。

1.2.2 “法治化”方式融入矛盾化解的背后逻辑

研究新疆基层矛盾解决法治化,需要理清“法治化”方式融入矛盾化解背后的逻辑。在此基础上,才能更好地在新时代“枫桥经验”的视域下分析矛盾化解法治化。

其一,从概念上理解,“法治”即法律的治理。何为“法治化?”有学者提到,“法治化指的是法律在国家治理体系中逐步占据基础性地位并发挥关键作用的发展进程。这一进程以人治为起始点,最终目标是建成法治国家,也就是通过法律来治理国家,依法对公共权力进行规范约束与合理运用,实现对国家权力的有效限制”。也就是说,法治化就是朝着这一目标推进的过程及所采取的相关行动^[7]。其二,从本质上考虑,“法治化”方式融入矛盾化解的过程,反映了“法律规制”与“社会治理”的互动关系。法律通过明确当事人权利义务,如《中华人民共和国民法典》对民事纠纷的规范为多元主体限定法律边界,如《中华人民共和国村民委员会组织法》既赋予村民自治权,又通过制定义务条款限制权力边界来防止自治失序。社会治理强调多元共治,法律则通过授权或限制为团体共治提供合法性框架。本研究无意深层次分析两者的关系,目的在于强调想要实现新疆基层矛盾化解法治化,需要结合新疆法律政策与基层治理的双向互动,需要厘清二者的边界以及双方的互动方式。

2 新时代“枫桥经验”视域下新疆基层矛盾化解的困境

2.1 困境一:化解资源单一性与矛盾复合性之间的结构性张力

随着新疆经济社会的发展,基层矛盾的类型日益广

泛,从传统的婚姻家庭、邻里纠纷,扩展到土地承包、草场纠纷、劳动争议、经济合同等更广泛的领域。新疆基层矛盾的复合性特征,对基层的化解能力和资源配置提出了前所未有的挑战。

新疆矛盾的复杂性,根植于其剧烈的社会变迁进程中。其一,人口流动与社会结构重塑。在我国陆地边疆地区的人口流动愈加活跃的前提下,民族空间以及民族交融更多,打破了传统稳定结构。除此之外,边疆基层也存在人口减少,青壮年人口流失严重,进一步加剧了人口老龄化。在人口流动迁移更加活跃,人口更加聚集、区域人口增减更加严重的情形下,如何预防、解决基层矛盾是一个重要的问题。其二,南疆、北疆基层状况差异较大,区域发展不平衡。就土地使用情况而言,北疆可流转的土地相对较少,土地条块集中度相对较小,条块分割严重,在大规模流转的时候常出现问题。北疆可流转土地较多,但是土地流转政策的不足导致土地使用权不明等问题凸显。其三,语言文化壁垒。新疆是多民族聚居区,语言多样性在丰富文化的同时,也构成矛盾化解的现实障碍。

2.2 困境二:传统化解模式与线上矛盾扩散的适应性困境

网络空间作为新的社会场域,不仅催生了新型矛盾,更是改变了传统矛盾的演化逻辑。这对新时代“枫桥经验”强调源头治理矛盾的融入构成了严峻挑战。其一,新型网络矛盾涌现。随着新疆基层物联网的快速发展,传统社会发生了巨大的变化。网络购物、网络交融、网络交往、网络群体,网络文化等网络行为与网络生活也异常活跃,“时空三维统一性”增加了社会生活复杂性和不确定性,实现源头治理矛盾需要进一步路径探索。其二,网络向现实延伸。网络经济特别是网络金融市场的快速变化,房地产的大规模开发和房价的迅速上涨,城市规模的急剧扩大与城市交通的拥挤阻塞,这些明显呈现在人们面前的时空扩展,对每一位生活于其中的社会成员都是客观存在的外在现象,人们很容易形成共同的时空扩展认识。与社会时空的客观扩展同时,人们的主观时空也发生了十分复杂的普遍扩展。人们之间的矛盾逐渐从现实走向网络,这对系统化解矛盾纠纷提出了挑战^[9]。

2.3 困境三:专业队伍流失,矛盾化解的基层基础弱化

人才流失在新疆基层表现为农业技术人才、高素质劳动者等群体的大量外流,给当地经济和生产效益带来了显著的负面影响。第一,新疆部分基层地区自然条件恶劣,

地理环境与气候状况不佳,导致许多人才难以适应牧区等偏远地区的工作与生活环境。此外,交通闭塞进一步加剧了信息流通不畅的程度,招聘渠道受限,人才引进面临重重困难。第二,经济发展与产业结构的调整也是导致人才流失的重要因素。最后,新疆基层在人才培养机制方面也存在明显短板,特别是对人才的引进缺乏系统的规划与管理,培训和晋升机制不完善,导致新疆基层的人才的职业发展受到严重限制。许多高素质劳动者在当地难以获得更好的发展机会和晋升空间,因此也难以被长期留住^[9]。

3 新时代“枫桥经验”视域下新疆基层矛盾化解法治化路径

3.1 法治框架下的“大调解”:构建权责明晰的多元化解体系

构建“一元主导、多元化解”的“大调解”格局,法治化的关键在于确立党委、政府在矛盾化解工作中的领导核心地位,配套明确的法律规范界定各类调解主体的职责边界,形成一个既统一领导又各司其职、既充满活力又规范有序的矛盾化解法治共同体。

构建权责清晰的多元化解体系,最重要的是塑造基层人民调解员队伍,在新疆基层矛盾化解工作中,人民调解员处于化解纠纷的“前沿阵地”,是化解矛盾中不可或缺的元素。达成高效化解矛盾这一目标,相关部门需着力构建完善以法律服务为坚实依托的乡村治理架构,确保基层人民在遭遇法律难题时,能第一时间得到切实有效的援助。一是,科学合理配置人民调解员队伍,明确工作重心在于基层社会矛盾化解。通过定期培训考核提升调解员的素质和能力。在村(社区)层面,可以根据人口规模、地域范围等因素,合理划分网格,确定各个区域的人民调解员队伍,确保做到精细化管理。另一方面,建立人民调解员的等级评定,例如设立初级、中级、高级调解员等级,将评定结果与补贴待遇、评优评级直接挂钩,从而激发调解员从内提升素养,打造更加专业化的调解员队伍。

3.2 推动“诉源治理”与资源合理配置

在新时代“枫桥经验”对诉源治理困局纾解的启发之下,可以尝试在诉源治理底层愿景与现实需求的沟壑之间搭起桥梁,因而有必要对诉源治理从核心内涵到实施机制进行系统性的再造与调适,从发展的角度探究诉源治理应当走向何方^[10]。

3.2.1 建立健全矛盾预警预测机制

编制公共数据整合管理办法,建立统一的社会治理数据共享池与智控平台,打通更多部门数据壁垒。依托各种

标准,通过类型化的方法,将相应信息与数据予以标记、标识^[11]。将“三色预警”机制从一项行政管理措施提升为一套具有明确法律规范的风险防控体系。

一是依据矛盾纠纷的性质、涉及人数、激烈程度、可能造成的社会影响以及是否可能引发“民转刑”或群体性事件等因素,制定矛盾的分级标准。例如,红色预警界定为“可能引发大规模群体性事件或严重暴力犯罪的纠纷”,黄色预警为“可能引发越级上访或激化的群体性纠纷”,绿色则为“可在村(社区)层面化解的一般性纠纷”。这些标准通过地方规范性文件的形式进行规定,以此增强在矛盾预防中的权威性^[12]。二是规范矛盾预警流程。构建矛盾纠纷闭环管理体系,形成“一窗受理、协同处置”机制。实施“三色预警”分级响应:绿色由村(社区)即调即处;黄色预警需要启动区镇联动调解;红色突发情况立即应急响应,形成完整闭环。

3.2.2 完善行政调解与人民调解之间联动机制

2025年3月1日起施行的《新疆维吾尔自治区矛盾纠纷多元化解条例》为部门之间矛盾化解工作之间的联动提供了坚实的法律依据,打破矛盾调解的部门壁垒,进一步完善行政调解与人民调解之间的衔接。各行政部门应结合自身职能,进一步细化调解事项清单,避免出现职责不清、相互扯皮的情况。此外,要健全行政调解程序规范,界定受理、调查、调解、结案等各环节,推动行政调解工作制度化、程序化^[13]。

其次,构建“调解优先、诉讼断后”的衔接机制。《条例》倡导当事人优先选择非诉讼途径解决矛盾纠纷。在矛盾处理中,行政机关可先行引导当事人通过人民调解化解矛盾;当事人对人民调解的结果的意见未能达成一致,行政机关人员可依法介入开展行政调解。对于涉及法律关系复杂、争议较大的案件,应当加强与司法机关的协作沟通,形成行政与司法相衔接的联动化解机制,共同提升纠纷解决的实效性与权威性。

3.2.3 完善农村土地流转相关法律法规

新疆基层因土地承引发的矛盾纠纷较为普遍,直接联系到基层人民的切身利益与社会稳定。首先,推动前端调解法治化,并赋予准司法效力。在《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》等地方性法规中,增设“土地流转纠纷诉前调解”专属章节,针对涉及土地承包经营权的流转纠纷,先经过村级调解组织或乡镇司法所先行调解,调解协议可申请司法确认,赋予其强制执行力。此举能将大量纠纷在诉讼前解决,实现源头治

理。其次,细化土地流转合同规范,规定土地流转的合同示范文本,其中特别对违约责任、纠纷解决办法等关键条款进行规定。最后,强化基层权力监管责任,对因监管缺位导致严重纠纷的单位进行追责,从而将法律的触角延伸至“最后一公里”,实现闭环管理。

3.3 打造“数字法治”赋能的在线纠纷解决模式

3.3.1 健全乡村、社区民众线上参与机制

为了让乡村、社区民众线上参与矛盾纠纷化解过程,在网络上推行线上道德评议和“积分制”。例如,民众若积极履行调解协议、参与普法志愿者活动,可获得较高积分;另外,委员会为当事人提供申诉渠道,确保基层人民的权益不受侵犯。除此之外,在线上开展道德模范评选表彰活动,发挥道德榜样的示范作用另外,利用数字平台,创新基层民主自治的运行模式。例如,对于关系到全体村民利益的重大事项,通过平台进行线上意见征集、方案公示、民主投票和听证会直播,让决策过程更加公开透明,从而在源头上减少因信息不对称和程序不公而引发的基层矛盾发生。

3.3.2 构建一体化、智能化的在线纠纷解决(ODR)平台

新时代“枫桥经验”核心要义在于依托人民群众的智慧实现矛盾就地化解与源头治理。在线纠纷解决机制(Online Dispute Resolution,简称ODR)作为矛盾纠纷多元化解机制的创新模式,核心在于通过“数字法治”平台化建设,推动纠纷解决模式从线下走向线上、从人工走向智能^[14]。在平台构建方面,建立统一的“新疆基层矛盾纠纷智慧化解平台”,将“12348新疆法网”、实体服务窗口、热线电话系统以及“新疆平安E家”等众多平台进行整合,构建“一网通办”的综合服务窗口。在集成在线咨询、风险评估、远程调解及司法确认线上申请等全流程功能的基础上,使村民能够通过该窗口等轻量化入口的设计,能够降低获得法律服务的成本。

ODR的建设与完善并非单纯的技术创新,更是一种矛盾化解中的一种制度创新。在我国推进新疆矛盾纠纷多元化解体系建设的过程中,科学调动线上与线下两种平台,在矛盾化解中形成合力,从而实现矛盾纠纷多元化解机制的系统化、现代化^[15]。

3.4 实施“基层法治人才”的系统性培养工程

新疆地区存在乡村人力资源流失困境,解决这一问题,要着手打破城乡要素双向流动壁垒^[16]。为了实现这一目标,第一,提升新疆基层特别是农村服务保障水平与发展条件,着力提升新疆乡村的公共服务质量。同时,提高

基层从业人员薪酬待遇,优化工作和生活保障,形成具有吸引力的就业和生活环境,为人才回流创造良好条件。

第二,完善人才回引激励机制。新疆可以建立系统化的人才回引政策体系,政府部门可以通过资源整合,引导人才、技术与资本等关键要素向基层治理集聚。除此之外,新疆需要注意“引才”与“留才”相结合,吸引新乡贤、农业科技人才返乡创业。推动新疆基层农村集体经济组织、合作社及乡村企业为返乡人才提供岗位支持、创业平台,从而形成“引得来、留得住、用得好”的闭环机制。

第三,构建新疆特色人才培养与引进体系。考虑到新疆地区的地缘、安全、生态及跨境等特殊条件,因地制宜地制定差异化的人才回流政策。由于边疆地区多民族共居,语言环境复杂,所以重点加强民汉双语人才的培养与引进^[7]是至关重要的,特别是着重培养翻译与涉外交流领域的复合型人才,以满足边疆地区与其他国家的跨文化沟通与边境事务管理的实际需要。另外,新疆基层可通过强化校企合作与实践教学,推广“工学结合”的复合人才培养模式。

参考文献:

- [1] 《新疆维吾尔自治区成立 70 周年庆祝大会隆重举行》, 2025 年 9 月 25 日, 载中华人民共和国中央人民政府官.https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202509/content_7042248.htm, 2025 年 9 月 27 日访问。
- [2] 贾妍. 新时代“枫桥经验”的理论逻辑与价值意蕴[J]. 中国农业资源与区划, 2024(11):141-170.
- [3] 孙双全. 新时代“枫桥经验”的内涵、价值及其实践特色研究[J]. 牡丹江教育学院学报, 2024(06):119-122.
- [4] 黄辉. 我国基层矛盾化解机制的困境及其法治化转型[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2015, 29(06): 70-76.
- [5] 张溪. 法治的文化诠释[J]. 南方论刊, 2008(03): 43+80.
- [6] 罗连祥. 习近平对中国传统法治文化的继承与创新[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2019, 21(02): 7-13.
- [7] 赵凌云. 中国法治化与市场化的历史关联与现实互动[J]. 法商研究(中南政法学院学报), 2001(05): 62-71.
- [8] 刘少杰. 网络社会的时空扩展、时空矛盾与社会治理[J]. 社会科学战线, 2016(11): 197-203.
- [9] 麦迪娜·吐逊江, 李艳. 我国边疆牧区振兴的战略意义和实现路径[J]. 理论视野, 2024(1):62-67.
- [10] 王牧. 诉源治理的困局纾解——以新时代“枫桥经验”为切入点[J]. 理论探索, 2024(06): 119-128.
- [11] 褚宸舸. 基层社会治理的标准化研究——以“枫桥经验”为例[J]. 法学杂志, 2019, 40 (01): 17-27.
- [12] 王建庆, 蔡世海. “三色预警”提升多元解纷效能[N]. 甘肃法治报, 2024-11-22 (002).
- [13] 安契. 新时代“枫桥经验”推动社会矛盾纠纷化解的路径研究[J]. 云南警官学院学报, 2025(04): 115-122.
- [14] 范筱静. 电子商务中在线纠纷解决机制初探——以信息技术应用和消费者保护为视角[J]. 科技与法律, 2012 (04): 7-11.
- [15] 程琬. 在线纠纷解决机制与我国矛盾纠纷多元化解机制的衔接[J]. 法律适用, 2016(02): 55-62.
- [16] 肖涵, 付裕琳. 边疆乡村治理转型: 从撂荒到振兴的新内源式发展路径[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2025, 53 (04): 58-68.
- [17] 李慧慧, 古力加娜提·艾乃吐拉. 新疆民汉双语翻译人才培养现状[J]. 语言与翻译, 2018(02): 63-68.

基金项目: 本文系 2023 年度研究中心科研平台重点项目“依法治疆背景下提升新疆基层治理效能研究”(项目编号: XZYFZJ202301) 阶段性研究成果。

作者简介: 王佳音, 女, 塔里木大学马克思主义学院(法学院)法学专业, 硕士研究生, 研究方向: 社会治理法学方向。