

# 基于“乡贤+数字乡村”构建乡镇基层调解机制——

## 以浙江省台州市H镇为例

张振 李骐帆

(新疆大学, 新疆 乌鲁木齐 830046)

**【摘要】**基层调解工作是乡村治理的重要组成部分,而矛盾纠纷的有效调解是基层工作稳步开展的重要前提。当前基层调解普遍存在人员不足、人员素质偏低、调解成本较高、缺乏完善调解平台与调解途径等问题,基层调解工作长期面临难以有效开展的困境。通过将乡贤引入基层调解工作中,发挥其了解基层民情、专业素质较高的优势,并以数字乡村建设为背景,依托数字化平台将乡贤与基层调解有机结合,从人才培养、平台建设等多个层面着手构建“乡贤+E平台”基层调解运行机制,能够打破传统调解模式无法适应新时期基层矛盾纠纷调解需求的困境,推进乡村治理体系和治理能力现代化。

**【关键词】**“乡贤+” 数字乡村 乡村振兴 调解机制

**【中图分类号】**F323 **【文献标识码】**A

乡村振兴战略对现代社会治理格局的健全完善具有重大意义。2017年党的十九大报告首次提出乡村振兴战略,创新乡村治理体系,并于次年公布《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》作为实施乡村振兴战略的政策依据,其中新乡贤作为农村基层治理的重要补充力量被纳入到乡村治理体系中。在政策与环境的双重作用下,新乡贤在乡村振兴战略中的促进作用日益凸显,成为乡村治理的重要参与者。顺应时代发展,2019年《关于加强和改进乡村治理的指导意见》提到引入多主体参与乡村治理,提出以新时代“枫桥经验”为指导构建多元化的乡村矛盾纠纷调解机制,并强调借助互联网技术创新服务管理模式,建设智能化乡村。在此《意见》的指导下,乡村基层治理体系得以迅速发展,多元主体参与的调解模式已然成型。2021年的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》也肯定了这一调解模式在完善社会治理体系中的作用。

随着乡村治理需求的变化与信息技术的发展,《中共中央国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》与《数字乡村发展行动计划(2022-2025年)》提出基于“互联网+网格治理”的服务管理模式构建“一站式多元化矛盾纠纷化解机制”,将数字技术与基层调解相接轨,推进数字乡村建设,提高治理、服务的精细化水平,助力基层矛盾纠纷的有效解决。

顺应时代需求与政策支持,学术界围绕基层矛盾纠纷化解的研究也已取得较为丰富的成果。在基层调解方面,目前多数报道都认同现行基层调解工作存在调解机制建设不完善、调解队伍人员素质较低、调解程序不规范、调解成本较高但成效不显著等问题。针对这些问题的解决,早期研究视角多聚焦于从基层调解本身进行改进,强调依靠群众、坚持以人为本,根据面临的新形势创新矛盾纠纷化解工作<sup>[1]</sup>,或提出通过转变政府社会治理理念、结构与方式来确保基层调解组织充分发挥其所具有的社会治理功能<sup>[2]</sup>。部分学

者也将视角转向成功的调解经验或亟待解决的难题，如王建忠等<sup>[3]</sup>基于黄浦区调解工作开展的成果提炼出党建引领、坚守初心、提高素质等关键要素，而王璐航<sup>[4]</sup>则针对社会治理视域下传统人民调解制度的局限性提出“吸纳—整合—重构”的发展路径。基层调解工作也吸引了更多学者基于不同角度开展研究，探索矛盾纠纷解决的不同路径。

随着群众对基层调解需求及要求的不断提高，一些学者开始将传统文化资源中的调解方式与基层调解相结合。王斌通<sup>[5]</sup>认为乡贤调解作为基层社会治理的传统文化资源，对健全多元化纠纷解决机制具有重要意义。基于同样的认知，李长健等<sup>[6]</sup>通过对河南省某镇的田野调查提出搭建以乡贤理事会为活动平台的矛盾纠纷化解机制，也有学者总结了中国传统善治文化，提出引入新乡贤创新“三治合一”的新时代基层善治体系<sup>[7]</sup>。随着新乡贤在基层矛盾纠纷调解中逐渐发挥作用，探索构建“乡贤+调解”的基层调解体系得到不同学者的重视。

除引入乡贤改进基层调解的效率与效力外，互联网技术的迅速发展使得“互联网+调解”成为基层调解的另一种改善形式。基于新时代“枫桥经验”，洪阳蕾等<sup>[8]</sup>提出将基层调解与ODR（网上纠纷解决机制）平台相结合，通过商业化运作降低调解成本、提高调解成效，何阳等<sup>[9]</sup>也强调了构建“微调解”智慧调解系统对基层治理体系创新与乡村振兴战略实施的重要意义。同时，“互联网+调解”模式所缺少的制度保障、程序规范也引发相关研究<sup>[10]</sup>，为充分发挥数字技术在基层调解中的作用提供了借鉴。

整体来看，当前国家高度重视乡村矛盾纠纷调解工作的开展，并提倡将乡贤、互联网等要素融入基层调解机制中。学术界也对传统调解模式存在的问题加以分析并取得了一定成果，其目的在致力于构建起符合当前基层社会发展现状的调解模式，但将乡贤这一独特的调解人员与数字技术共同置于调解机制中的研究鲜见报道。因此，本研究以浙江省台州市H镇的调解实践为例，提取出具有一般性的“乡贤+E平台”基层调解运行机制，为构建符合时代现状、群众需求的调解机制提供参考思路。

## 1 基层调解机制存在的困境

目前，在全面实施乡村战略、新冠疫情逐渐常态化的新形势下，乡镇基层调解工作面临全新的挑战，以往构建的基层调解模式及其运行机制日益显现出一些问题与不足，无法满足基层群众对矛盾纠纷调解日益多样化、专业化的需求，制约着基层调解工作的全面推进，这主要表现在以下方面。

### 1.1 基层调解队伍人才缺乏，调解人员专业素质偏低

培养一支过硬的调解队伍不仅是做好基层调解工作的关键，更是其必要条件。但现阶段在基层调解队伍建设的进程中仍存在重年资、轻技能的现象，青年调解人员得不到重视与信任；部分调解员还会随着村委会的换届改选而发生变化，基层调解队伍建设连续性较差。同时，受限于基层业务经费缺乏、生活条件欠佳等现状，调解队伍常常难以吸引足够的调解人员，专业对口人员更少。基层队伍人员长期匮乏的问题将在矛盾突发时更为突出，集中表现为群众的调解需求无法得到及时有效解决，基层调解工作无法正常依照要求有效运转。

此外，调解人员的专业素质直接与调解成效相关联，较低的专业素质无法有效化解社会矛盾。部分乡镇组建调解队伍时，选人方面存在论资排辈、轻视专业素养的现象，导致一些年龄大但不了解现行法律规范的调解人员在调解过程中甚至采取不符合法律规范的方式解决矛盾纠纷。同时，基层配套资金不足令专业人员的引进工作更添困难，愿意参与基层调解的人员专业素质参差不齐且整体偏低，难以满足基层群众在专业领域的调解诉求。

### 1.2 调解平台建设不完善，群众自主选择余地较小

目前，各地在调解平台的建设上取得了明显成果，并且在调解实践中取得了一定的成效，但在平台的完善度，尤其是平台内容与基层实践的衔接上仍存在较大缺陷。首先，基层在资金配套、技术积累上往往存在明显的短板，致使建构的平台存在技术性缺陷，运营维护不足，用户体验较差；其次，宣传力度不够，不少群众不了解甚至不知晓调解平台的存在，且对平台的安全性 with 可靠性持怀疑态度；最后，现有调解平台更侧重于群众与调解人员的初次沟通，着重于发挥“牵线搭桥”的作用，缺乏后期的追踪反馈，无法确保矛盾纠纷彻底解决。即便在平台有效运行的地区，受调解人员数量、质量及平台申请流程的制约，群众未必有机会自主选择调解人员、调解方式与调解渠道，这使得群众对调解结果的认可度难以达到理想值。而当少数调解人员在工作时刻意充当“和事佬”而非“话事人”，偏离调解本意时，调解平台难以对其行为进行有效监督，甚至导致调解破裂不得不诉诸法律手段解决。基于这种情况与认知，群众可能更倾向于采取其他途径进行调解，导致数字调解平台成为“空中楼阁”，其创立的意义也不复存在。

### 1.3 传统调解模式效率低下，调解成本较高

在调解实践中，合适的时机是化解纠纷的关键要素，一旦时间延误则很可能错过最佳的调解期，进一步激化矛盾。传统的调解模式更多是将参与调解工作的各方汇集到现场开展沟通协商，调解的时间周期长，往往会错失最佳时间。尽管互联网技术在调解工作中逐步得到推广，但其作用环节仍多停留在预约层面，最终解决仍需现场会面。这意味着一旦调解人员因疫情防控、道路维修等不可抗因素无法及时到场，矛盾解决的时机必然会随着调解工作的搁置而错失。同时，由于调解人员及矛盾双方之间时常存在较远的空间距离，为使调解工作顺利开展，各方都需支付一定的资金成本与时间成本。而基层单位本身财力、经费不足，无法为调解人员提供充足的经费保障，因此难以持续保障调解工作的顺利开展。

## 2 基于“乡贤+数字乡村”构建基层调解运行机制

针对上述问题以及当前基层矛盾纠纷调解日益困难化的趋势，本研究基于浙江省台州市H镇“乡贤+E超市”的基层调解实践，结合新时代“枫桥经验”，将乡贤力量与数字化技术融入基层调解机制，构建起全新的“乡贤+E平台”基层调解运行机制，如图1所示，以期借助乡贤与数字平台的优势破解传统基层调解模式存在的困境。

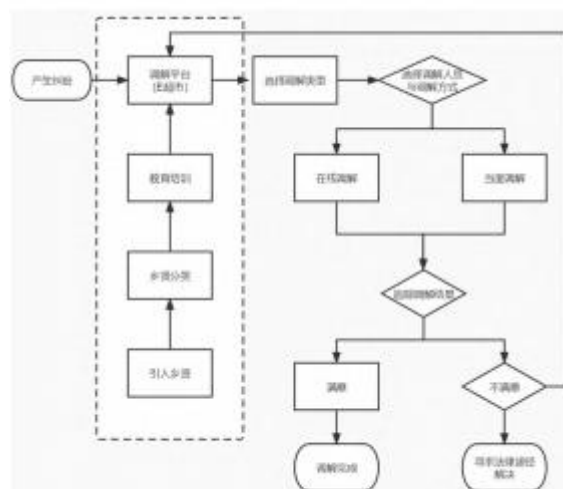


图1 “乡贤+E平台”基层调解运行机制

在“乡贤+E平台”基层调解运行机制中，关键是引入具有各类专业素养的乡贤，并依据其专业知识领

域、从事活动类型等要素进行分类，将其置于合适的调解窗口。同时，在将乡贤划分至对应的调解窗口后，基层调解组织需根据乡贤的实际情况对其进行调解知识技能的培训，并针对调解平台的使用、运行进行相关培训，帮助其更好地开展后续调解工作。最终形成覆盖政治领域、商业领域、教育领域等多个领域的乡贤调解队伍，并与当地具有较高说服力的威望人士、原有调解中心专家共同组成调解平台的人才库，为群众解决纠纷提供更多自主性选择的余地，并为化解法律未明确规定领域的矛盾纠纷提供保障。案例中H镇通过“群众推荐、个人申请、村居审查、统战办备案”的方式不断充实调解队伍，提高调解人员专业素质，并取得调解工作成功率与群众满意度皆大幅度提高的显著成效，鲜有因调解不合适而引发的“民转刑”案件。2018年、2019年，全镇社会治安总接警数同比下降35.5%，信访总量降低23%，平安三率大幅度提升，在线下治安和网络舆情方面都取得明显成果，乡贤调解员的调解能力得到群众的广泛肯定与认可[11]。

聚焦于整个运行过程，群众在产生纠纷后可在公众号、当地官网等平台中找到调解平台，并根据所遇矛盾纠纷的类型选择对应的专项调解窗口，随后，按照平台中对各位调解人员的信息介绍以及自己的认知挑选心仪的调解人员，并通过平台与其提前进行初步联系，确定具体的调解方式与时间。在调解工作完成后，由基层调解组织通过平台记录以及实地考察等方式追踪调解结果，确定调解工作是否取得预期成效。若当事人对调解结果表示满意，则整项调解工作完成，在平台中对此次调解的全过程进行备案与归档；若当事人对此次调解不满意，可选择继续通过平台重新预约调解，也可通过调解组织及调解人员的帮助寻求法律途径解决自己的诉求。以H镇为例，针对当地常产生矛盾纠纷的焦点，“E超市”中设有“土地承包纠纷”“劳动争议纠纷”“婚姻家庭纠纷”等多个专项调解窗口，形成“超市化”的调解平台，同时“E超市”还负责提供各位调解人员的信息名录，帮助群众选择适当的调解窗口与信任的调解人员，确保提高调解的成效与群众满意度。

此外，面对调解周期普遍过长的现状，为提高调解效率，针对调解人员因不可抗因素无法到场的特殊情况，“E平台”可通过网格视讯等方式来实现群众与调解人员的即时沟通，达到“实时对话、实时调解”的状态，确保矛盾在激化前得到彻底解决。借助网格视讯，H镇将原本近5个工作日的调解周期缩短到半天时间就能完成，大幅度提高了调解效率，同时节省了大量不必要的配套经费，为更好地开展调解工作提供了保障。通过乡贤人才与数字化技术的有机结合，基层可以架构起以调解人才库为基础、以网络平台为渠道、以网格视讯等为工具、由基层调解中心统筹管理的“乡贤+E平台”基层调解新模式，有效化解基层调解中预约匹配度低、预约周期长、乡贤与群众时间不协调的矛盾，为推动乡村振兴战略与数字乡村的有效结合提供了重要经验。

### 3 “乡贤+E平台”基层调解机制的实施路径

基于H镇对“乡贤+E超市”调解模式的实施情况，结合目前基层调解存在的问题，本研究建议从人才培养、平台建设、结果反馈3个方面着手构建“乡贤+E平台”基层调解运行机制，为基层提供匹配度高、调解周期短、调解成效高的基层调解服务。

#### 3.1 宽领域引进乡贤，满足群众各类调解需求

一支成员涉猎广泛、专业素质过硬的调解队伍对于调解工作的成效具有重要意义。随着当前经济社会发展步入新常态，基层社会矛盾纠纷的焦点也在日益变化，群众对于矛盾纠纷调解的需求呈现出日益专业化、困难化的特点。针对这种情况，基层应广泛引入各领域的乡贤达士，尤其是在群众重点关心的领域，各地调解组织更应积极引进相关人才，满足群众专业性的调解需求。同时，随着基层群众素质的不断提升，调解人员的业务能力也需要与时俱进，增强调解人员在面对各种情况下的应对能力。新扩充的调解人才库不仅顺应了社会的发展潮流，也迎合了群众的调解需求，可以为构建全新的基层调解运行机制、提高基层

调解工作成效提供基本保障。

### 3.2 依托数字乡村，推进调解平台网络化建设

随着数字乡村建设的提出与大力推行，在基层构建数字化服务平台已成为一种发展趋势，同时，基层社会自治水平和互联网普及程度的提高也为在基层推广数字化平台提供了基础。因此，基层应抓住政策机遇，引入专业技术人才，借助政策补贴等资金来源大力推进基层调解平台的网络化建设，构建完善度高、无技术性缺陷的调解平台，着力提升群众的实际体验。在平台建设和推行过程中，建设方也应增设客服为群众提供指导服务，在面对不会使用网络平台的群众和不能熟练对自身问题进行分类的当事人进行一对一帮扶，确保调解平台适用于基层大多数群众。依托数字化调解平台，基层可以采取全新的调解模式与调解流程，为构建全新的基层调解运行机制提供平台支撑与技术保障。

### 3.3 追踪调解结果，确保矛盾纠纷的有效解决

与传统调解模式仅侧重于当事人与调节人员在调解前与调解时的沟通相区别，“乡贤+E平台”基层调解机制同样重视调解过后的追踪反馈。因此，调解平台应记录已开展调解工作的各项信息，组织成员定期对已接受过调解的当事人进行回访记录与追踪反馈，了解调解工作取得的成效以及仍需要解决的问题。针对当事人不满意的调解工作，调解组织应了解具体缘由，若责任在调解人员，则需对相应的调解人员进行问责，促使其改进存在的问题，并由调解组织帮助当事人再次进行调解或提供法律咨询等服务，以确保矛盾纠纷彻底解决。追踪调查结果不仅可以保障调解工作的成效、提高群众满意度，更有助于乡贤+“E平台”调解运行机制的不断改进与完善，为形成成熟的调解机制提供保障。

## 4 小结

基于“乡贤+数字乡村”构建基层调解机制是新时代面对基层调解需求日益多样化、困难化的全新探索，对提高基层调解工作成效、实现乡村治理体系与治理能力现代化具有举足轻重的作用，并在具体实践中取得了初步成果，但仍不可避免地存在一些问题。为有效推动“乡贤+E平台”调解模式的发展与推广，有关部门应积极探索相关完善路径，建立健全“乡贤+E平台”调解的相关制度，加大资金、技术与政策支持，推动基层调解机制的改革与创新。总体来说，“乡贤+数字乡村”顺应了时代发展的潮流与广大人民的需求，尽管仍处于起步阶段，但对完善基层治理体系、推动乡村振兴具有重要的借鉴意义。

### 参考文献

- [1]严金. 当前基层调解工作存在的问题及其对策措施[J]. 经济研究导刊, 2015(11): 274-275.
- [2]温丽珍. 论基层人民调解的社会治理功能[J]. 法制与社会, 2019(34): 110-111.
- [3]王建忠, 冒拥军, 周静. 创新开展人民调解工作的实践与思考——以上海市黄浦区为例[J]. 中国司法, 2021(11): 98-102.
- [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]王斌通. 乡贤调解: 创新“枫桥经验”的传统文化资源[J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2018, 20(2): 35-42, 58.

[6]李长健, 杨永海. 新乡贤介入矛盾纠纷化解的困境和应对——基于河南省 H 镇的田野调查[J]. 农业经济与管理, 2019(4): 73-84.

[7]王斌通. 新时代“枫桥经验”与基层善治体系创新——以新乡贤参与治理为视角[J]. 国家行政学院学报, 2018(4): 133-139, 152.

[8]洪阳蕾, 陶泽宇, 张翹楚, 等. 新时代“枫桥经验”与互联网调解模式研究[J]. 法制与社会, 2020(11): 213-214.

[9]何阳, 汤志伟. “微调解”: 乡村振兴中智慧调解系统建构的逻辑理路[J]. 当代经济管理, 2019, 41(9): 49-54.

[10]刘芳琳. “互联网+调解”之完善路径[J]. 投资与创业, 2021, 32(24): 226-228.

[11]新乡贤工作进行时: 台州市路桥区横街镇乡贤+“E 超市”调解法助建区域乡村治理新体系”[EB/OL]. 2020-05-25