

“一核四维”：ADR视角下的枫桥式工作法的实践逻辑与理论再构

——以天津市H街道枫桥式纠纷化解机制为例

马小媛

(天津师范大学, 天津市, 300387; 15522056970@163.com)

摘要：新时代背景下，基层社会治理面临司法资源有限、矛盾纠纷复杂化与居民法治意识不足的挑战。尽管“枫桥经验”作为本土化矛盾化解模式成效显著，但其与全球替代性纠纷解决机制（ADR）的深层联系尚未被充分挖掘，实践创新路径亦缺乏系统性理论支撑。本文通过聚焦天津市H街道“枫桥式工作法”的具体实践，以此建构ADR模式下“一核四维”的分析框架，为“无讼社区”建设提供兼具理论深度与实践可操作性的解决方案。

关键词：ADR；枫桥式工作法；基层社区治理；无讼社区；社会关系修复

引言

党的二十大将积极发展基层民主、完善社会治理体系作为建设中国特色社会主义社会的重要内容。党的二十届三中全会也明确指出，要健全社会治理体系，坚持和发展新时代“枫桥经验”。新时代“枫桥经验”被赋予“坚持自治、法治、德治相结合”的核心内涵，成为基层矛盾纠纷化解机制改革的重要实践范式。面对社会经济科技高速发展和系统性、高风险性矛盾纠纷集中多发的新形势，全球替代性纠纷解决机制（ADR）的“非对抗性”“低成本”等理论优势为我国基层治理改革提供了重要参照。然而，源自西方市民社会语境的ADR范式与中国基层治理的实践逻辑尚未实现深层耦合，暴露出多重现实困境。因此，亟需突破工具理性的技术改良层面，深入解构ADR与枫桥式工作法的核心要素，结合现有成熟案例，以全新的视角、维度对其进行理论建构，为建设中国式现代化背景下的新型社区提供学理参考。

1 文献综述：ADR相关理论的引入

1.1 替代性纠纷化解机制

替代性纠纷解决机制（Alternative Dispute Resolution，简称ADR）是一个与诉讼相对应的概念，指的是除诉讼程序以外，能够用于解决民商事纠纷的所有方式或途径的总称[1]。最早是由弗兰克·桑德利于20世纪60年代在庞德会议上提出[2]，随后在世界各国得到广泛应用，推动了现代调解制度的发展。尽管不同法系与文化背景下的ADR发展路径各异，但其内核始终围绕四项基本原则展开，即非对抗性、程序灵活性、成本效益性与社会关系修复。实践表明，ADR并非简单的“诉讼替代品”，而是一套以效率、和谐与自治为目标的系统性解决方案。

1.2 当代中国语境下ADR的理论研究

在当代中国语境中，ADR并非完全意义上的舶来品。人民调解及合同仲裁作为重要的ADR方式在我国的民事纠纷解决中曾发挥过重要的作用[3]。有关其特性与理论建构的研究从未停止，但系统性的理论研究直到21世纪初才逐步展开。范愉通过比较法提出其宗旨为自主性与协商性，也具有灵活性与功利主义的合理性

等特性[4]。杜闻则从程序特征视角，提炼出其具有高度自主性、灵活快捷性等八大特征[5]。随着理论研究的深化，学者们逐渐突破早期宽泛描述的局限，转向更具概括性的理论建构。刘晓红认为其具有开放性和包容性[6]，漆国生等认为其宗旨为自主性与协商性[7]，王琦等认为其具有弱对抗性、非正式性、形式多样化等特性[1]。经过多年的实践与观察，学界对ADR的理论特性进行了系统提炼，推动了研究体系的深化发展。当前研究普遍呈现特性描述碎片化现象，虽已突破早期研究的面面俱到，但在高度凝练后仍存在核心内涵相近但表述差异明显的理论术语，造成认知混乱。为破解这种由“点”到“面”的整合困境，本研究提出“一核四维”理论框架，通过对现有特性研究的整合归类，构建更具系统性的分析范式，为ADR研究提供新的整合视角。

2 “一核四维”理论分析框架设计

2.1 核心定位：“无讼社区”的价值统摄

“一核四维”指的是通过总结ADR模式的众多单个显著特性，将所有特性划分为四个大的维度进行看待，即：主体多元化、程序非对抗性、成本效益优化与社会关系修复。这四个维度之间相互联系，相互作用，它们都为同一个核心目标——“无讼社区”的建设服务。

“一核四维”理论框架以“无讼社区”建设为核心导向，其本质是通过纠纷的源头治理实现社会关系动态发展的良性重构。不同于西方ADR理论注重对个体权利与福利救济的追求，长期在实践中培育并形成的“贵和持中”的儒家思想理念，使矛盾纠纷的解决方式更多地从争讼转向兼具情感与道德的调解斡旋，成为目标良善政治运作治理生态的中国方案[8]。这一核心定位决定了四大维度并非机械组合，而是具有价值统摄功能的有机体系。主体多元化是治理力量的整合基础，程序非对抗性是治理方式的路径选择，成本效益优化是治理效能的评价标准，社会关系修复是治理目标的最终归宿。四大维度通过“预防—调解—巩固”的闭环运作，共同服务于基层治理现代化转型。

2.2 维度解构：四大要素的协同机理

2.2.1 主体多元化的结构性支撑

主体多元化通过治理网络重构打破传统纠纷解决的单一主体模式，形成“决策核心—技术支撑—信息枢纽—自治主体”的协同架构。基层党组织与街道、社区矛调中心作为决策核心，承担价值引领与资源整合功能；专业调解员基于专业知识与自身经验，提供技术支撑；社区内部构建社区网格，建立信息枢纽，从而实现纠纷预警与动态监测；各类民间志愿团体作为自治主体推动纠纷化解的本地化延伸。这一结构既避免了行政干预的刚性弊端，又克服了市民社会语境下“原子化个体”的参与困境，使纠纷解决成为多元主体共建共治的社会化过程。多元主体的功能互补与权责分配，为程序非对抗性、成本效益优化和社会关系修复提供了结构性保障。

2.2.2 程序非对抗性的过程性调适

程序非对抗性通过柔性协商机制实现纠纷化解的范式转换。其核心在于构建“三阶式调解程序”：在初级层面采用情感疏导与道德评议消解对立情绪，中级层面通过利益平衡与法律释明促进共识形成，高级层面借助专业司法手段达成解决方案。这种程序设计与传统诉讼的对抗性形成鲜明对比，其优势体现在三方面：一是通过程序弹性化将“零和博弈”转化为“增量协商”，二是通过当事人自主参与增强解决方案的接受度，三是通过分层递进机制实现纠纷的精准过滤与分流。程序维度的创新为成本控制和他社会关系修复提供了过程保障。

2.2.3 成本效益优化的系统性考量

成本效益优化通过资源配置创新实现治理效能提升，其内涵包含三重逻辑：一是“经济成本最小化”，通过预防性排查与非正式调解降低个案处理成本；二是“社会效益最大化”，通过类案治理与规则重塑减少纠纷复发率；三是“制度成本内生性”，通过主体协同与资源共享降低系统运行损耗。要求建立动态监测机

制，精准投放调解与司法资源，构建“效率—公平”均衡模型，避免过度追求调解速度而牺牲程序正义。成本效益优化既是主体多元化和程序非对抗性的结果呈现，也为社会关系修复提供了资源保障。

2.2.4 社会关系修复的价值性回归

社会关系修复超越纠纷解决“就事论事”的功利性目标，致力于重建社区共同体意识。这一维度要求将“关系治理”嵌入技术化调解程序，注重为调解双方当事人提供情绪价值，通过调解过程中的情感互动修复当事人人际关系，重建群体信任网络，培育公共理性。社会关系修复既是前三个维度运行的终极目标，又通过增强社区凝聚力反哺主体参与积极性，形成治理闭环。

2.3 维度互动：螺旋上升的治理进阶

四大维度构成动态演进的治理生态系统（如图 1）。主体多元化提供治理动能，程序非对抗性规范治理过程，成本效益优化提升治理能级，社会关系修复巩固治理成果，四者形成“动能输入—过程优化—效能输出—成果反馈”的闭环回路。具体表现为：多元主体的协同拓宽了非对抗程序的适用场景，程序创新降低了治理成本并释放社会资本，成本控制为关系修复提供可持续资源，修复后的社会关系又激发主体参与活力。四大维度相互联系，相互作用，这种螺旋上升机制使理论框架突破单一纠纷解决的局限，演进为基层社会治理现代化的系统性解决方案，最终共同指向建立“无讼社区”的核心目标。

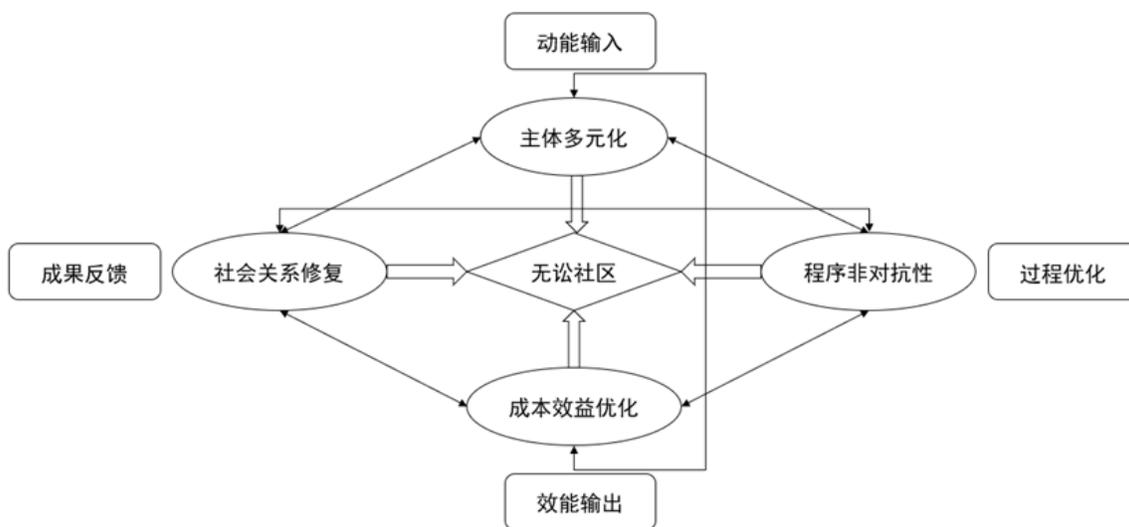


图 1 ADR “一个核心”与“四大维度”示意图

3 天津市 H 街道 ADR 模式下“一核四维”的实践逻辑

天津市 H 街道成立于 2016 年 4 月，是本市规模最大、建制制的棚户拆迁安置区域。“老胡同”变身“新社区”邻里矛盾、物业纠纷加剧。棚户区虽然在地理位置上往往位于城市，但本质上仍然属于“城市中的乡村”，主要是由于居住在其中的居民大多来自农村，其社会关系网络、生活方式与城乡社区治理体系存在较大差异。由此，天津市 H 街道不断健全完善社会矛盾纠纷调处化解工作机制，让“枫桥经验”落地生根。经过实地调查，H 街道矛盾调解中心拥有一套完整新颖的工作流程，具体流程如图 2 所示。

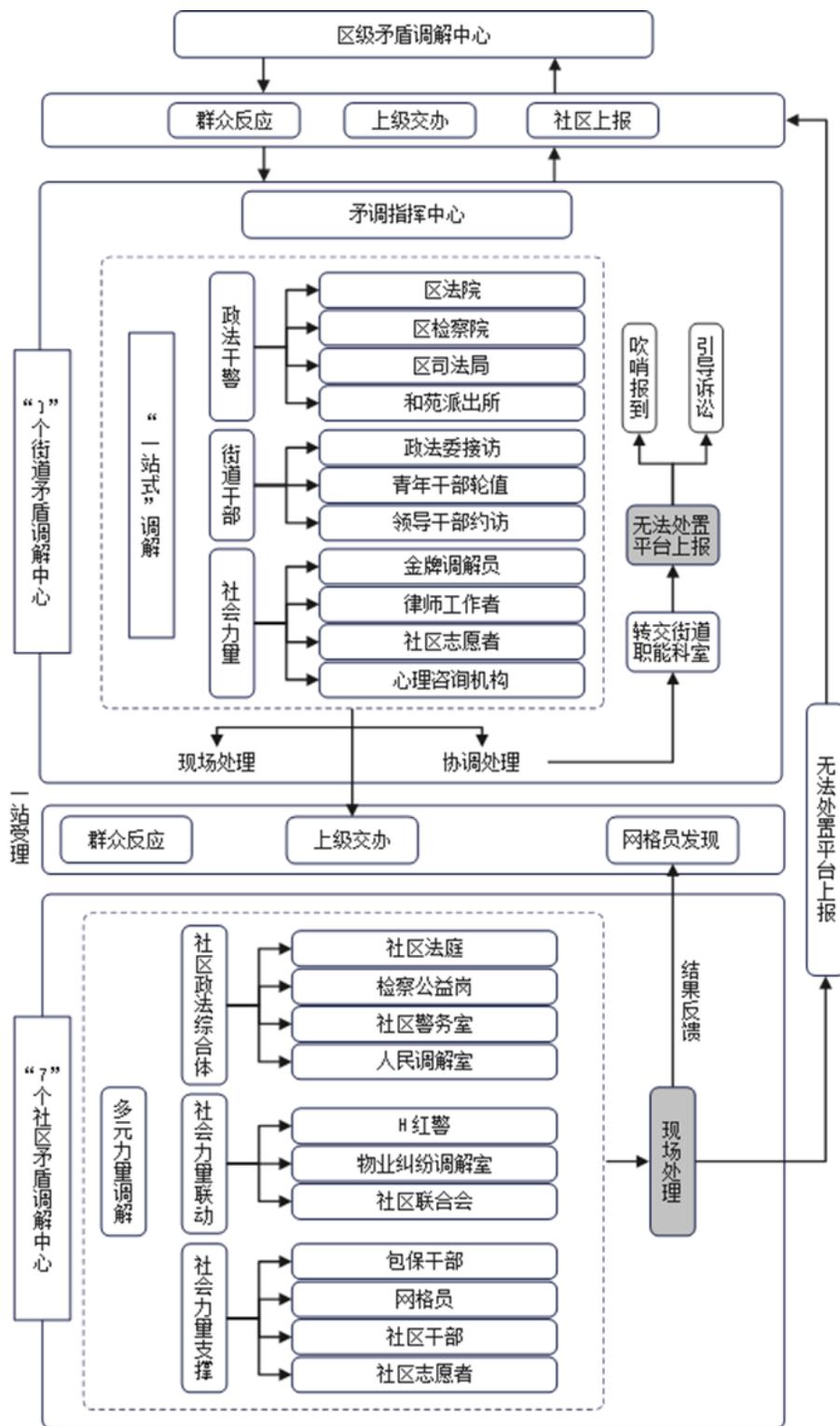


图 2 H 街道矛盾调解中心工作流程图

下面，本文将以 H 街道的“枫桥式工作法”为案例，对 ADR 理论的四大维度在矛盾化解实践中的具体应用进行剖析与验证。

3.1 主体多元化：从单一权威到协同共治

ADR 模式通过打破司法垄断，强调政府、社会、居民等多元主体共同参与，形成“联动工作体系”，构建协同共治的立体网络[9]。枫桥式工作法作为 ADR 模式在中国实际纠纷化解中的投射与应用，则通过三级架构实现这一目标：

3.1.1 顶层设计：政法力量下沉与专业支持

在基层社区治理中，政法力量下沉是实现主体多元化的关键顶层设计，H 街道通过区级政法单位派驻构建常态化值守体系，区法院、检察院、司法局每周轮值，公安分局每日驻守，实现矛盾纠纷即时响应；延伸形成“1+7”三级调解网络，以街道矛盾调解中心为枢纽，社区设置警务室与人民调解室，打造“政法综合体”，实现司法及调解组织的微型化与亲民化。传统纠纷解决做法属于“衙门式”，其一般运行机制仍是：矛盾纠纷当事人直接或者通过社区向中心提出矛盾纠纷调处申请，中心受理后根据矛盾纠纷类型、涉及利益和调处部门、当事人诉求等分流适用调解、仲裁、行政裁决、行政复议或者诉讼调处化解。H 街道的网格员与干警则一改传统“坐诊”方式，主动“出诊”，敲门入户了解矛盾，防止冲突升级，力求就地化解纠纷；无法解决时，通过“吹哨报道”交由专业部门协调，或引导诉讼兜底，以满足群众合法诉求。

3.1.2 中层联动：多元社会力量协同化解

在 ADR 视域下的枫桥式工作法实践中，H 街道通过多元社会力量联动，形成了“法治+德治”双轨调解模式，有力推动了“无讼社区”建设，契合 ADR 所提倡的“社区自治”原则。

群防群治力量积极助力纠纷化解。H 街道以社会组织联合会为依托，组建了包含 72 支队伍共 4485 名队员的志愿者队伍，每支队伍的组成人员主体各不相同。这些队伍由社区民警统一管理，发挥着发现和处置矛盾纠纷及安全隐患的“前哨”作用，有效扩大了纠纷化解工作队伍，提升了调解工作质量。“居民们平时就生活在社区的各个楼栋里，他们有方便条件先与我们知晓矛盾，且会第一时间通知我们调解中心，这样我们能更快得知哪里出现了纠纷需要调解。”（访谈社区书记记录 202408-11）¹。

特色调解室发挥专业调解优势。由经验丰富、熟悉社区情况的优秀社区工作者创立管理。这些调解室为居民提供专业调解服务，确保居民纠纷有解、疑问有答，维护居民权益与社区和谐。此外，街道重视居民心理健康，设有心理咨询室并派驻专业心理咨询师，咨询师每周轮流到各社区坐班，依据街道或社区工作者提供的居民基础资料，深入了解居民诉求，为居民排解不良情绪，减少矛盾纠纷产生，实现“治标且治本”，从心理层面维护社区稳定。这些志愿者队伍与特色调解室的协同运作，充分体现了社会力量在社区纠纷化解中的重要作用，是枫桥工作法在基层社区治理中的生动实践。

3.1.3 基层自治：居民深度参与纠纷预防与社区治理

在 ADR 模式下的枫桥式工作法框架中，基层自治作为关键环节，充分彰显了居民在社区治理中的主体地位。H 街道积极推动居民通过议事会、模拟法庭等形式，深度参与纠纷预防工作，成效显著。社区议事会通过民主协商机制，让居民围绕社区建设、公共服务等议题充分讨论，提前研判潜在纠纷并制定策略，既保障诉求表达又增强社区归属感。模拟法庭则以场景化普法形式，引导居民在司法程序模拟中深化法律认知，培育理性解决矛盾的思维习惯，推动司法理念融入日常生活。随着自治机制不断完善，居民逐步成为预防纠纷、维护和谐的核心力量，从而将 ADR 强调的多元主体参与、非对抗性协商与中国的“三治融合”（自治、法治、德治）相结合[10]，将非对抗性协商与本土治理智慧有机衔接，构建起兼具国际视野与中国特色的话语体系。

¹ 访谈资料获取途径：笔者与课题组成员于 2024 年 8 月 11 日前往 H 街道下辖 M 社区居委会进行实地考察，并深度访谈了社区 S 书记。

3.2 程序非对抗性：从零和博弈到协商共赢

区别于传统司法诉讼的强烈对抗性，ADR 模式以其明显非诉讼性的柔性协商理念，为构建和谐社区提供了新的思路和方法。枫桥式工作法在 ADR 理论的指引下，创新性地设计了“三阶递进”梯度化调解程序，包括情感疏导、法律介入、司法兜底三个阶段，在 H 街道的调解工作中取得显著成效。

在情感疏导阶段，“话聊法”以共情对话为载体，调解人员运用生活化语言将法律知识融入家常交流，既阐释权利义务又给予情感支持，有效修复人际关系裂痕；而“冷处理”策略则针对情绪激烈场景，通过适度沉默与倾听缓冲矛盾张力，优先为当事人创造情绪冷却期，待其回归理性后再引导实质协商。法律介入阶段由政法干警发挥专业优势，通过法律明确权责边界，将情感疏导阶段积累的共识转化为具有法律效力的调解方案，确保协商结果既合情合理又于法有据。司法兜底阶段则严守法治底线，对极少数复杂案件依法导入诉讼程序，既维护司法权威性又同态增强非诉调解的公信力。这套梯度化程序通过柔性协商与刚性规制的动态平衡，既激活基层自治活力，又确保治理不偏离法治轨道，充分体现“调解优先、诉讼断后”的治理智慧。

3.3 成本效益优化：从高耗低效到资源集约

在基层社会治理中，成本效益优化是衡量社区治理成效的关键指标。ADR 模式的一个突出特点就是非常注重“成本效益性”，倡导以更低成本实现更效率的纠纷解决。综合其他纠纷化解方式，诉讼永远是成本最高的权利救济方式，ADR 的低诉讼性更加契合经济条件较差的 H 街道居民的需要，因此 ADR 也成为了社区居民首选的纠纷化解方式；街道枫桥式工作法在实践中也通过“吹哨报到”机制与“四为”模式的协同发力，有效达成了纠纷化解的目标。

“吹哨报到”机制可有效打破行政壁垒，在街道面对即发性复杂纠纷时能够立即向区级职能部门发起联动，如街道在物业矛盾纠纷中就实现了住建、城管、消防等多部门的协同介入，既避免重复执法又压缩居民维权成本，实现“一哨响应、多维攻坚”的治理效能。“四为”模式聚焦物业领域系统施策，以“专”“干”“联”“治”为要点，构建了一套系统的物业纠纷解决机制。“专”依托住建部门专业指导确保调解精准度，减少因政策误读导致的程序空转；“干”通过主动排查将纠纷拦截在萌芽期，防止矛盾升级增加社会损耗；“联”由社区书记统筹物业、业委会及行政部门联动协商，破解多头纠纷的协调困境；“治”坚持调解后溯源整改，推动完善物业服务合同与管理制度，从根源降低同类矛盾复发率。

两大模式相互配合，极大地优化了 H 街道的矛盾纠纷处理成本效益，充分显示了 ADR 模式在基层治理实践中所拥有的“性价比”优势，为基层社会治理实现从高耗低效向资源集约转变提供了成功范例，实现了一次社会治理的“性价比革命”。

3.4 社会关系修复：从矛盾化解到社区共生

社会修复功能也是 ADR 模式的重要效能之一，不仅调解工作本身要做好，结果要令人满意，调解双方当事人之间的关系修复也在枫桥式工作法中占有重要地位。调解工作大多发生在居住较近的街坊邻里之间，一旦当事双方因此次调解结下仇怨，后续再次爆发冲突的可能性非常大，从而可能造成潜在爆发的连锁纠纷，既不利于居民日常生活，也增加社区矛盾调解中心的工作压力。鉴于此，运行枫桥式工作法的过程中特别需要注意 ADR 模式中的社会关系修复功能，注重当事人情绪矛盾的化解以及邻里关系的修复。

面对情绪激动的当事人，H 街道采用“败火药”策略通过克制第三方介入评判、专注倾听搭建情绪疏导通道，待情绪压力释放后再聚焦事实梳理，既避免对抗升级又为理性协商创造空间；“话聊法”则以群众语言为纽带，调解员立足换位思考的调解立场，用“菜场唠嗑”式对话将法律术语转化为生活智慧，在解释“相邻权”等概念时结合“远亲不如近邻”等俗谚，既明晰权利义务又唤醒共同体意识，使法律认知与情感共鸣同步浸润调解过程。这套方法论通过情绪降温、情感共振、价值重构的三重修复机制，不仅解决表层争议，更重塑社区成员间的信任纽带，使每场调解成为社会关系的再生契机，真正达到“案结、事了、人和”的治理境界。

4 政策建议：基于 ADR 理论的优化路径

4.1 强化理论融合：构建“程序正义”导向的标准化调解体系

ADR 模式中的“程序正义”理念高度重视纠纷解决过程的公平性与透明性，这一理念与我国基层社会治理需求高度契合。在我国积极呼吁践行枫桥式工作法，推进“无讼社区”形塑的大背景下，将“程序正义”理念深度融入其中很有必要。然而，我国法律对人民调解、仲裁等非诉讼纠纷解决方式的规则制定过于原则、简单，由此，需要推动基层矛盾纠纷调解的程序操作标准化，明确受理、调查、协商、协议、回访五阶段程序，细化各环节时限要求与责任分工。聚焦程度透明度建设，受理阶段明确书面权利义务法律认知，同步推进调解过程录音录像制度，增加调节行为的规范性，提供纠纷争议的回溯依据，推动政策执行的有效性提升和调解公信力的有力维护。通过基层社区矛盾纠纷标准化化解建设，将学法、懂法、守法、用法作为纠纷调解的准绳和尺度，激发基层自理自治的效能，推动城市市区治理共同体建设与治理体系现代化。

4.2 深化多元协同：打造“ADR 资源库”与专业化服务网络

多元共治是追求社会善治、实现“无讼社区”意旨的重要表征。在如今社会力量分散问题带来的纷异质化与化解断裂性情况下，以多元力量协同强化共治，以政法干警下沉为主要党建引领为核心搭建多元主体参与平台，藉区级“ADR 资源库”整合专业资源，强化多元力量之间的协同互动，激发主体参与与广泛合作带来的协调动能，实现无障碍社会共治所带来的人民群众公共利益最大化。一方面，依据各主体力量优势分类建档，按照纠纷领域与专业特称对律师、心理咨询师等人才进行项目匹配与标签管理，实现对各类治理要素的有效吸纳与战略规划；另一方面，推动组织整合开发智能匹配系统，纠纷化解所涉及的价值多元、需求各异、利益多样、常态并发等问题，围绕赋权街道社区进行针对性匹配解决，参考各地平台经验优化信息手段，精准对接纠纷需求，有效解决矛盾纠纷，化解场域中的重点问题，以专业化服务化解提高人民群众的幸福感和获得感；最后，立足公众参与建立纠纷化解激励机制，多远结合法、理、情，构建纠纷主体及解决主体的利益调试模式，以良性的福利激励运转推动健康有序的社会矛盾纠纷解决，破解城市社区调解资源碎片化、治理缺位、滞后等困境。

4.3 提升居民参与：以文化嵌入激活自治潜能

ADR 理论高度重视当事人的主体地位，在基层社区治理中，可通过一系列文化策略增强居民自治能力，推动“无讼社区”建设。职业赋能是提升居民自治能力的重要途径。可以针对退休政法人员、教师等具备一定专业知识和社会影响力的群体，开设“社区法治导师”培训班，使得经过培训的人员成为社区调解骨干，提升居民自主调解能力。也可通过举办活动、设立读书角等，创新法治宣传形式，增强居民法治意识，打造“身边的法律服务生态圈”，让居民在日常生活中就能接触到法律资源，方便获取法律帮助和参与调解活动。

4.4 完善评估机制：构建“双维量化”绩效评价体系

传统调解评估体系往往侧重“化解数量”，却忽视了调解产生的“社会效益”，难以全面衡量调解工作的质量与价值。为优化调解评估机制，可引入 ADR 视域下的“成本—收益”分析框架，构建“效率—效果”双维指标体系。效率维度关注调解响应速度与资源利用合理性，效果维度综合考察协议履行情况、纠纷复发率及居民满意度。通过实施动态考核机制，定期发布社区调解效能排行榜，对薄弱环节开展专项督导。通过科学评估引导调解工作从“数量导向”转向“质量优先”，全面提升基层治理综合效益。

5 结语

ADR 模式下“一核四维”理论建构，及其在枫桥式工作法中的实践逻辑，为基层社会治理提供了新视角，天津市 H 街道的实践经验充分彰显了二者有机融合的显著成效。然而，枫桥式工作法在理论与实践层面依然面临持续挑战，是否能够在社区工作中真正落实，以及相关法律法规有待进一步健全与完善。未来，应持续强化 ADR 模式与枫桥式工作法的融合，完善多元协同机制，提升居民参与度，优化评估体系。通过不断探索

与实践，为基层社会治理现代化提供更多创新思路和实践经验，推动“无讼社区”建设迈向新高度，构建更加和谐稳定的社会。

参考文献

- [1] 王琦,刘思瑞.基于特性契合考察的PPP项目合同非诉纠纷解决机制建构——以争议评审机制为例[J].中国行政管理,2022,(06):102-108. DOI:10.19735/j.issn.1006-0863.2022.06.13.
- [2] 龙飞.替代性纠纷解决机制立法的域外比较与借鉴[J].中国政法大学学报,2019,(01):81-95+207-208.
- [3] 张榕.我国非诉讼纠纷解决机制的合理建构——以民事诉讼法的修改为视角[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2006,(02):105-113.
- [4] 范愉.浅谈当代“非诉讼纠纷解决”的发展及其趋势[J].比较法研究,2003,(04):29-43.
- [5] 杜闻.论ADR对重塑我国非诉讼纠纷解决体系的意义[J].政法论坛,2003,(03):152-157.
- [6] 刘晓红.构建中国本土化ADR制度的思考[J].河北法学,2007,(02):36-40. DOI:10.16494/j.cnki.1002-3933.2007.02.007.
- [7] 漆国生,曹智,陈梅凤.论ADR在社区物业管理纠纷化解机制中的适用[J].中国行政管理,2011,(09):63-67.
- [8] 包路芳.费孝通的“无讼”思想与中国基层社会治理[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2022,40(03):10-17. DOI:10.13501/j.cnki.42-1328/c.2022.03.005.
- [9] 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,(06):137-143. DOI:10.19735/j.issn.1006-0863.2022.06.18.
- [10] 李鑫涛,张再生,黄翱.“一核三治”乡村治理体系下的控制权配置与转移路径——一项纵深性个案研究[J].中国行政管理,2023,39(04):54-62. DOI:10.19735/j.issn.1006-0863.2023.04.07.