

2006年度浙江省哲学社会科学规划课题研究成果

浙江特色



社会主义新农村 治安调解机制构建

ZHEJIANG TESE SHEHUIZHUYI XINNONGCUN
ZHIAN TIAOJIE JIZHI GOUJIAN

◎乔建 著



中国人民公安大学出版社

2006 年度浙江省哲学社会科学规划课题研究成果

浙江特色社会主义新农村 治安调解机制构建

乔 建 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

浙江特色社会主义新农村治安调解机制构建: 2006 年度浙江省哲学社会科学规划课题研究成果/乔建著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2009. 12

ISBN 978 - 7 - 81139 - 816 - 8

I. 浙… II. 乔… III. 农村—治安管理—研究—浙江省
IV. D631.4.

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 204460 号

浙江特色社会主义新农村治安调解机制构建

ZHEJIANG TESE SHEHUIZHUYI XINNONGCUN ZHIAN TIAOJIE JIZHI GOUJIAN

乔建 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2009 年 12 月第 1 版

印 次: 2009 年 12 月第 1 次

印 张: 8.75

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 233 千字

ISBN 978 - 7 - 81139 - 816 - 8/D · 666

定 价: 30.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: cpep@public.bta.net.cn zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话 (批销): (010) 83903254

警官读者俱乐部电话 (邮购): (010) 83903253

读者服务部电话 (书店): (010) 83903257

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905637

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

序

建设社会主义新农村是我国现代化进程中一项十分重大的历史任务。全面建设小康社会，最艰巨、最繁重的任务在农村。随着改革开放的不断深入发展，浙江省农村各类矛盾纠纷发生了很大变化，在社会主义市场经济条件下，人民内部矛盾呈现出多元化。浙江省农村基层调解组织面临着组织虚化、队伍老化、能力弱化、经费匮乏、方法和手段原始单一的现实问题。原有的在计划经济体制下形成的农村调解体制基本解体，在社会主义市场经济条件下新的调解体制尚未形成，仅仅靠农村基层调解组织的说服、教育、疏导的传统调解手段和方法已经远远不能适应现今建设社会主义新农村要求。因此，从社会主义市场经济条件下的社会主义新农村调解新机制的构建入手，把新农村调解新机制放到党中央确立的构建和谐社会这个大背景中进行思考，把基层调解工作与各级党委、政府化解新形势下社会主义新农村人民内部矛盾结合起来，健全浙江省社会主义新农村矛盾纠纷调处机制，进一步创新发展和推广落实新时期“枫桥”经验，化解浙江省农村各种不安定因素，把矛盾纠纷解决在基层、解决在内部、解决在萌芽状态，是各级司法机关和调解组织在浙江省社会主义新农村和谐关系构建的实践中面临的一个现实问题，也是构建浙江省社会主义新农村和谐社会的一个难点问题。创新社会主义新农村调解机制已经成为当前基层调解工作适应维护社会稳定与构建和谐社会要求，应对社会政治、经济和治安形势不断变化的治本之策。新农村基层调解实践工作充分证明，在市场经济条件下，走制度化、社会化道路，充分尊重市场经济规律，充分尊重人民群众的主人翁地位和首创精神，不断挖掘和整合社会

现有的各种调解资源，营造全社会重视、支持和参与社会矛盾纠纷调解工作的良好氛围，不断推进基层调解工作社会化，是创新社会主义新农村调解机制并保证其全面履行职能，维护社会稳定的基本保障，符合浙江省现阶段维护农村稳定，推动和谐社会建设实际情况，也与市场经济条件下对新农村基层调解工作提出的要求相吻合。

本书在借鉴前人研究成果的基础上，以民主法制原则与“和谐社会”的理念，对创新、发展和总结浙江省“枫桥”经验，进一步探索在社会主义市场经济条件下构建浙江省社会主义新农村矛盾纠纷治安调处新机制的新途径新办法，完善浙江省农村基层调解程序，把矛盾纠纷调解机制纳入人性化、规范化、法制化的轨道；建立健全基层调解人员培训上岗制度，拓宽浙江省农村基层调解服务领域和范围，理顺浙江省农村基层调解的业务指导关系，形成具有浙江特色的社会主义新农村矛盾纠纷调处工作网络；进一步加强基层调解组织信息网络建设，推进基层调解信息员队伍建设，完善调解信息平台，实现调解信息共享等专题进行比较深入的调查研究，并在此基础上提出构建具有浙江特色的社会主义新农村矛盾纠纷调解机制的途径和方法。以点带面，但不求面面俱到，展开研究，以期使浙江省各级司法机关、调解组织在党中央建设社会主义新农村的工作布局中更好地发挥自身的职能作用，为推进社会治安综合治理，建设平安乡村，促进社会主义新农村和谐，提供有益的指导与借鉴。

笔者

2009年10月

目 录

第一章 构建浙江特色社会主义新农村治安调解机制的创新与实践	1
第一节 构建浙江特色社会主义新农村治安调解机制的构建背景和必要性	1
第二节 建立健全具有浙江特色的多元化解社会矛盾纠纷的新型工作机制	8
第二章 浙江特色社会主义的新农村调解组织人员培训机制	65
第一节 建立和健全具有浙江特色的基层调解人员培训机制, 实行调解员持证上岗制度	65
第二节 构建具有浙江特色的基层调解员等级制度, 推动学习型调解组织的建设	73
第三节 形成了专业与业余培训相结合的调解人员培训机制	92
第三章 浙江特色社会主义新农村调解组织经费保障体制	107
第一节 行政、司法机关用于调解的各项经费纳入了制度化、法制化轨道	107
第二节 形成了以司法机关调解经费为主体的多元化调解经费保障体制	112
第三节 充裕的调解经费为调解工作的有效开展奠定了良好的物质基础	123

第四章 形成具有浙江特色的社会主义新农村矛盾纠纷	
治安调处信息网络	127
第一节 进一步加强基层治安调解组织信息网络建设.....	127
第二节 进一步推进具有浙江特色的社会主义新农村	
基层治安调解信息员队伍建设.....	140
第三节 建立完善调解信息平台,实现治安信息共享.....	151
第四节 建立科学有效的调解信息考核机制.....	167
第五章 调解手段引入群体性事件预防处置机制的思考	172
第一节 现行群体性事件预防处置手段和方法在化解	
群体性纠纷及冲突上存在着不足.....	173
第二节 调解手段在预防、化解、处置群体性纠纷和	
冲突上具有自身独特的优势.....	180
第三节 调解手段引入群体性事件预防和处置机制的思考	
.....	190
第六章 妥协文化对推动社会主义新农村和谐社会建设的	
积极促进作用	202
第一节 妥协文化的含义和特点.....	202
第二节 现代妥协文化是在对中国传统妥协文化批判的	
基础上逐步形成和发展的.....	208
第三节 妥协文化建设对多元化解社会矛盾纠纷的	
新型机制建设的价值.....	213
第七章 借鉴国外ADR机制进一步促进我国多元调解制度	
的完善	218
第一节 替代性或者选择性的诉讼外纠纷解决方式	
(ADR)概述.....	218
第二节 借鉴ADR机制,进一步促进我国调解制度的完善	
.....	231
参考书目	268

第一章 构建浙江特色社会主义新农村治安调解机制的创新与实践

第一节 构建浙江特色社会主义新农村治安调解机制的构建背景和必要性

一、现有调解资源的有限性

（一）基层调解组织力量相对薄弱，跟不上形势发展需要

1. 社会利益群体多元化对浙江省农村基层调解组织和调解人员提出了新的挑战。随着我国社会和经济的飞速发展，社会利益群体多元化的趋势更为明显，在这种特定的社会背景下，社会成员的思想观念也在不断地更新变化，他们的法律意识和权利意识不断增强，依法维护自己合法权益的意愿也更为强烈。与此对应的是社会矛盾纠纷呈现出“矛盾纠纷的数量多、范围广、形式新、解决难度大、要求高、情况复杂”等特点。一些专业性比较强的矛盾纠纷，不仅需要协调矛盾纠纷中的各方关系，更需要基层调解组织和调解人员具有一定的专业知识。这些无疑对浙江省农村基层调解组织和调解人员提出了新的挑战。

2. 浙江省基层调解组织还普遍存在着调解人员队伍不稳定，综合业务素质不高，经费缺乏稳定的来源渠道等一些具体问题，制约了农村基层调解组织功能的有效发挥。为使浙江省农村基层调解组织和调解人员尽快适应新形势对化解各类社会矛盾，特别是化解以群体性突发事件为代表的复杂矛盾纠纷所提出的要求，就必须重

视合理整合调解资源，进一步推动农村基层调解工作的专业化、职业化和社会化建设进程，充分发挥基层调解组织自身的政治优势、力量优势以及人员专业知识和技能优势。

(二) 基层调解组织职能单一，缺乏综合调解的措施、手段和能力

近年来，浙江省各地因农村土地征用、城镇房屋拆迁安置、工厂企业工资拖欠、部分军队退役人员信访、社会民间非法集资、高校毕业生就业、企事业单位职工下岗、医疗养老社会保障、社会公共环境污染等因素引发的各类社会矛盾纠纷的数量大幅增加，社会各阶层之间发展不平衡所累积下来的贫富差距与分配不公等社会问题也日渐突出。随着利益主体日益多元、利益诉求日益多样、社会心态日益复杂，一些人产生心理失衡，对社会的不满情绪潜滋暗长；一些偶发的利益矛盾纠纷和事件所引发的直接利益与非直接利益冲突，极有可能被社会群体或者新闻媒体无限放大，容易形成一些被社会各界关注的新的社会热点问题，影响正常的社会秩序。

目前，社会普遍存在矛盾纠纷涉及利益主体多元化，矛盾纠纷产生原因多样化，矛盾纠纷内容专业化，社会、舆论影响复杂化等特点。这些特点对基层调解组织的工作提出了多元化、专业化的新要求。但是，现有的基层调解组织职能单一，缺乏综合调解的措施、手段和能力；包括现有的诉讼调解、人民调解、行政调解、民间调解等多种基层调解组织在内的任何一种现有的矛盾纠纷解决机制都难以独立担当起这一重任。根据当前社会矛盾纠纷产生的原因、规律和特点，正视现实，敢于面对，有针对性地建立一个能够有效疏导化解各类社会矛盾纠纷，有效保障群众切身利益，集多种手段的矛盾纠纷大调解机制无疑是一个现实的明智选择和应有担当。

二、利益群体的复杂性

社会利益主体多元化的趋势进一步明显：

1. 一方面，原有的工人、农民和知识分子群体内部发生变化。

以工人群体为例,从分布情况来看,除了传统国有、集体企业外,民营、私营、外资企业职工大量增加。据统计,1991年年底私营和个体就业人员为2491.5万人,2006年年底达到了7474.1万人,而同期国有企业就业人员则从10664万人下降至7409万人。又如,农民群体,除了一部分继续在农村从事农业生产之外,还有相当一部分进城务工,成为农民工。另一方面,新的利益阶层不断涌现,如民营科技企业科技人员和创业人员、设备编有外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织从业人员、自由职业者等。利益主体的分化,导致利益需求呈现出多样化的特点和趋势。^①

2. 以外来流动人口群体为例。浙江省处于我国东南沿海开放地区,是我国改革开放最前沿的省份之一,同时,它又是资源小省,缺乏发展经济所需要的各种矿产资源和能源,因此,外向型经济和民营经济特别发达,劳动力高度密集型的乡镇、民营和私人企业遍布全省各地,为来自全国各地的外来人口提供了比较充裕的就业岗位,成为外来人口的高度聚集地。据浙江省公安厅的统计,2003年在浙江省登记注册的流动人口数量为898.2万人,2004年为1101.9万人,2005年为1291万人,2006年为1459.8万人,2007年为1670.7万人,2008年为1823.4万人。^②从统计数据来看,2003年以来浙江省的流动人口数量已经连续8年位居全国第二,成为仅次于广东省外来人口数量的大省。大量外来人口的积聚和流动既有效地弥补了浙江省在发展经济过程中所遇到的人力资源匮乏的瓶颈问题,为促进浙江省经济快速发展作出了应有的贡献,与此同时也给浙江省的社会稳定、经济发展、文化建设和社会管理等诸多方面带来前所未有的变革和冲击。

① 参见《党建文汇》,2007年第11~12期,第63页。

② 朱国振、陈盟:《析议流动人口犯罪特点规律及防范之对策》,载《浙江治安》2008年第5期。

三、调解功能的多样性

(一) 管辖不同行业、区域之间矛盾和纠纷调处的基层调解组织机构出现断层

1. 按照行政区划设置的基层调解组织难以适应跨行政区域出现的各种矛盾纠纷。第一，矛盾纠纷主体超越了行政区域管辖的范围。现行各级基层调解组织是按行政区域设置的，对于发生的各类矛盾纠纷也都是按照属地管理原则组织进行调解处理的。因此，在基层调解实践中一旦遇到一些矛盾纠纷的主体跨越行政区域界线，调解工作有时便难以正常进行：一是调解工作的合法性受到挑战。在调解工作的实践中，一旦遇到矛盾纠纷的主体超越了行政区域管辖范围的情况，矛盾纠纷的主体应当向哪一个基层调解组织申请调解，主体所在地的基层调解组织能否受理都缺乏一个明确和清晰的规定，调解工作的合法性受到挑战。二是调解工作的权威性受到挑战。由于矛盾纠纷主体来自于不同的行政管辖区域，一旦矛盾纠纷主体的一方向所在地调解组织请求调解，对于调解工作能否公正、公平地进行往往难以取得矛盾纠纷主体的另一方的充分信任，调解工作的权威性受到挑战。第二，矛盾纠纷涉及的利益纠纷内容超越了原有基层调解组织工作的范围。一是矛盾纠纷涉及的利益纠纷内容呈现出多层次性和复杂性的情况，既有具体经济权益方面的矛盾纠纷，又有法定权利享受和义务履行方面的矛盾纠纷；既有物质层面的矛盾纠纷，又有涉及精神赔偿层面的矛盾纠纷。二是矛盾纠纷内容的表现形式呈现多样化。既有涉及权利享受或者义务履行单一内容的矛盾纠纷，又有涉及权利享受和义务履行内容交织在一起的矛盾纠纷。第三，对跨行政区域整合和利用调解资源缺乏一整套清晰明确的规范性规定。一是缺乏一个能够对跨行政区域调解资源进行整合和权威的基层调解组织机构，致使对跨行政区域的调解资源进行整合利用缺乏有效的平台。二是对跨行政区域整合和利用调解资源缺乏一整套清晰和明确的规范性规定。不同行政区域的

调解组织之间有可能产生相互推诿、扯皮，难以形成基层调解工作的合力。

随着社会转轨、经济转型的进一步深入发展，基层调解组织的功能将进一步拓展和延伸，其工作所涉及的业务领域和范围将进一步扩大，这些都迫切需要建立一个更高层次的跨行政区域的人民基层调解组织形式，具体承担起这方面的职责，及时解决基层调解在实践中产生的一些问题。

2. 现行的基层调解组织行政属性过强，专业属性不足。在组织调解一些专业性比较强，涉及跨行业的综合性矛盾纠纷时缺乏必要的权威性。现行的基层调解组织绝大多数都是在计划经济条件下按照行政区划设置成立的，主要承担发生在本行政区划内发生的各类矛盾和纠纷的调解任务。因为在计划经济条件下在本行政区划内发生的各类矛盾纠纷主体绝大多数都属于单位人，彼此存在相邻主体关系、同事之间关系、亲朋好友之间关系、邻里之间关系，解决矛盾纠纷有良好的基础。同时，各类矛盾纠纷的社会关系比较简单，利益关系比较单一，一般仅涉及工作和生活中产生的一些认识和经济利益的矛盾纠纷，解决的难度不大。因此，基层调解组织对这类矛盾纠纷都能够及时予以解决。在市场经济条件下，社会矛盾纠纷的主体、内容、形式等都发生了一些新的变化，逐步呈现出利益主体多元化、矛盾纠纷内容多样化、矛盾纠纷的表现形式群体化、矛盾纠纷解决手段专业化、不同的群体利益交织在一起的趋势特点。例如，在现实生活中的医生和疾病患者之间的矛盾纠纷、拆迁单位和被拆迁利益群体之间的矛盾纠纷、土地征用和失地农民群体之间的矛盾纠纷等。这些都对基层调解组织和调解人员在工作内容、工作方式、工作规范、基层调解人员的综合素质和专业技能等方面提出了许多新的要求。而现行的基层调解组织行政属性过强，专业属性不足，人员素质不高，存在许多不适应的情况。特别是在组织调解一些专业性比较强的医患纠纷、交通事故纠纷以及涉及跨行业的综合性矛盾纠纷时，缺乏必要的专业性、规范性、权威性。

因此,必须转变理念,坚持用科学发展观来统筹和改进基层调解组织的工作,创新基层调解工作的机制,组织建立一个统一的基层调解中心的组织机构,并且在基层调解中心组织机构之下整合基层调解资源,建立一些专业性较强的行业系统调解组织,加强对基层调解人员的专业知识和调解业务知识的培训,提升他们的综合能力。同时,在医患纠纷、道路交通事故等专业性较强的矛盾纠纷解决过程中主动引入调解机制,使基层调解人员能够依托社区、农村调解中心这一平台,名正言顺地组织开展矛盾纠纷信息的排查和具体的调解工作,并且在其制作出具的调解协议书上加盖基层人民调解中心的公章,使之具有规范性和权威性,更好地适应市场经济条件下对基层调解工作提出的新要求。

(二) 群众追崇诉讼途径解决矛盾纠纷的理念,使人民调解难以发挥作用

1. 传统的调解方法在市场经济条件下缺乏一些必要的制度与公共资源的支持。在市场经济条件下,一方面,一些基层调解组织缺乏比较稳定的经费保障,处在一种饥饿或者半饥饿运作状态,基层调解人员的报酬难以落实,虽然许多基层调解人员都在以自掏腰包或者尽义务的方式继续履行自己的职责,尽心尽职地做好调解工作,但长此以往,这些势必会严重影响和制约基层调解工作的正常开展。另一方面,缺乏在市场经济条件下的制度、政策和规范方面的支持。在市场经济条件下,基层调解工作面临着许多新情况、新问题,许多矛盾纠纷的类型、内容和解决要求与计划经济状态下形成的矛盾纠纷相比较发生了很大的变化,这些都要求有关部门在制度、政策、规范、培训等方面为基层调解组织提供有效的支持和帮助,使基层调解组织和调解人员队伍建设能够纳入制度化、规范化建设的轨道,尽快地适应在市场经济条件下对基层调解工作提出的要求,但目前这方面的工作显然滞后于实践的发展。

2. 矛盾纠纷当事人存在观念和心理障碍。一方面,在市场经济条件下,面临着社会转轨和经济转型的大环境,社会利益主体多

元化的趋势非常明显，各类社会矛盾纠纷呈现出多样化和复杂化的特点，工作的频率和生活的节奏进一步加快，时间就是金钱的理念深入人心，人们非常崇尚解决矛盾纠纷工作的效率和效果。因此，许多矛盾纠纷当事人在主流意识上更加推崇通过使用人民法院判决这种具有法律约束力和高效、刚性的方法来解决矛盾纠纷。另一方面，因为使用调解的方式解决矛盾纠纷这种柔性的方法虽然具有解决矛盾纠纷的成本低、社会效果好等特点和优势，但是在效率上不具有刚性的约束力。因此，在解决矛盾纠纷的过程中也可能产生一些反复，导致解决矛盾纠纷的周期拉长。而通过使用人民法院判决这种具有法律约束力的刚性的方法来解决矛盾纠纷虽然存在解决矛盾纠纷的成本较高的劣势，但却具有解决矛盾纠纷的周期短、约束力强的特点和优势。因此，在崇尚效率的市场经济条件下这种方法更容易被一些矛盾纠纷当事人所推崇。

3. 基层调解组织和调解人员的公信力不足。由于在市场经济条件下产生的各类新型社会矛盾纠纷的规律和特点，调解工作的有关政策、途径、方法、手段、制度研究滞后于基层调解工作实践的发展，直接导致了許多基层调解组织和调解人员在面对物业管理纠纷、群体性利益纠纷、消费者权益纠纷、医疗事故纠纷、农民工维权纠纷以及社会保障纠纷等一些新型的、专业性较强的群体性纠纷时，缺乏一种新型的、有针对性的、行之有效的解决矛盾纠纷的方法和手段，使得这类本来亟待解决的矛盾纠纷得不到及时、有效的解决和控制而暂时搁置累积下来，或者只能继续无奈地采用一些本身存在缺陷的传统的方法来解决这些矛盾纠纷，成为潜在的影响和制约社会稳定的不和谐因素。因此，由于在制度、政策和规范方面对基层调解工作的支持不足，导致了基层调解组织和调解人员得不到知识更新和技能培训，调解方法和手段匮乏、调解工作的效率不高、解决矛盾纠纷的效果不尽如人意，这些都直接导致了基层调解组织和调解人员的公信力不足，成为影响基层调解工作有效开展的瓶颈。

第二节 建立健全具有浙江特色的多元化解 社会矛盾纠纷的新型工作机制

一、正确应对社会转轨、经济转型对企事业单位内部调解工作提出的新要求，创新企事业单位特别是民营企业矛盾纠纷调解工作的机制

（一）企事业单位内部民间矛盾纠纷发生了新的变化

1. 在市场经济条件下，企事业单位内部矛盾纠纷已经转变到了在市场经济条件下管理者与被管理者之间由于各种利益关系所导致的各类矛盾纠纷。解决这类矛盾纠纷的落脚点已经转变到了通过采用科学、合理的管理方法和管理途径，依法采取法律手段来合理地平衡以事业单位内部各阶层人员的利益关系为重点的目标上。虽然国家已经有了规范和处理企事业单位劳资关系的相关法律、法规和规范性文件，但在目前金融危机的大背景下，许多企事业单位都面临着流动资金短缺甚至发生资金链断裂的困境，一些企事业单位为了减少成本支出，增加企业利润，采取了克扣职工特别是农民工工资报酬或者不按期、不按规定交纳社会保险的方式，使得职工特别是农民工的合法权益受到了极大的损害。因此，每到工资发放日特别是到了一年的年终，浙江省一些职工特别是农民工拿不到应当属于自己的工资报酬，成为他们心中乃至整个家庭成员心中永远的痛，如年迈、体弱多病的双亲得不到及时的诊断治疗；适龄上学的子女不能及时缴纳学费而辍学；整个家庭的农事由于不能及时购入化肥和种子错过农时而导致歉收。

2. 企事业单位内部民间矛盾纠纷发生的新变化迫切需要构建一种化解民间矛盾纠纷的新机制。一方面，由于这些问题没能得到及时解决，双方的积怨被不断地累积，轻则将影响职工特别是农民工与经营管理者之间和谐关系的构成，重则将逼迫一些职工特别是

农民工在无法找到维护自己合法权益的正确路径的情况下采取过激行为，不但会给正常的生产经营活动带来不利的影响，而且还可能引发一些群体性事件，影响社会的稳定。另一方面，不给内部职工特别是农民工及时足量交纳社会保险，还会造成社会保险基金的流失，这又无形给和谐社会建设和维护社会稳定工作带来了新的难题。因此，企事业单位内部民间矛盾纠纷发生的这种新的变化迫切需要构建一种化解企事业单位内部民间矛盾纠纷的新机制。

（二）企事业单位的性质类型和管理机制呈现出多样化的特点

这包括国有控股企业、民营企业、个体私营企业等多种形式和性质。一方面，原有的在计划经济条件下形成的一整套管理模式已经不能适应新的变化，亟待改进和完善；另一方面，适应企事业单位性质、构成发生新变化的新的管理机制尚在形成。因此，它们在有效预防、控制、化解和处置内部发生的各种矛盾纠纷的能力上存在着空白点和薄弱环节，影响了和谐企业建设的有效进行。与此同时，由于企事业单位的规模、性质和构成不同，它们在管理理念、管理方法和管理手段上存在着很大差异，一些企事业单位特别是一些民营企业、个体私营企业的经营者未能坚持“以人为本”的科学理念，在管理上仍然沿袭简单的管、卡、压的刚性管理模式，不但没能有效缓解和解决企业内部产生的各种矛盾纠纷，实现各方的利益平衡，最终实现双赢的结果，反而导致矛盾进一步扩大甚至激化，影响和制约了企业的正常经营活动。

（三）企事业单位职工构成发生了新的变化

企事业单位职工的构成已经由原来计划经济条件下的比较单一的正式职工队伍变成了合同制工人、正式职工、临时合同制工人等多种成分。在现有的管理机制下，在同一企事业单位内部，存在着相同的工作岗位、相同的工作任务，由于职工身份不同导致在福利待遇、工资待遇上呈现出不同甚至是明显的差别，这种基于“一厂双制”、“一厂多制”的现状导致了企事业单位内部的职工利益群体呈现多元化趋势，也对企事业单位的内部管理工作提出了新的

要求。社会矛盾的积聚和演化也毫无例外地影响着企事业单位各阶层利益矛盾的产生、积聚和演变，造成了现阶段企事业单位内部强势群体和弱势群体的分化。作为强势群体的管理部门与管理人员，他们掌握着企事业单位重要的管理权力，占有着企事业单位大量的公共资源，因此他们能够通过行使各项管理权力，实施各种管理手段和途径影响企事业单位改革的决策，来保证制度和规则的制定朝着有利于自己的方向发展。而与此相对应的是作为弱势群体的临时合同制工人特别是农民工在企事业单位内部缺乏自己的利益代言人，虽然他们在人数方面占有优势，但是他们维护自身利益的能力却很低，在企事业单位内部改革的决策和制度、规则制定和利益博弈的过程中他们的切身利益很容易被忽视、被侵犯。因此，这些弱势群体为了维护自己的合法权益，往往采取相关利益群体抱团维权的形式进行抗争。

（四）企事业单位内部矛盾纠纷的内容发生了变化

这包括由于同工不同酬而引发的各类利益矛盾纠纷；由于身份的不同所产生的同样的岗位不同待遇现象引发的利益矛盾纠纷；职工与管理者、经营者因为工资发放和劳动保障条件满足程度而产生的各类矛盾纠纷；因生活习惯和文化背景不同而产生的矛盾纠纷。例如，根据浙江省劳动和社会保障厅关于浙江的就业状况和政策的一份报告分析，造成浙江省“民工荒”主要有三大因素：一是工资未涨，生活成本提高快；二是一些企事业单位内部的弱势群体，如合同制身份的工人、农民工等利益群体未能得到及时充分的人文关怀；三是一些企事业单位内部的利益群体特别是一些弱势群体，如合同制身份的工人、农民工等利益群体未能得到及时必要的文化教育和技能培训。这些矛盾纠纷是造成浙江省“民工荒”的主要原因。

（五）企事业单位内部矛盾纠纷的形式发生了变化

不同层级的企事业单位管理者与被管理者之间的矛盾纠纷，由于没有第三方力量的介入，缺乏正当维护合法权益的路径和渠道。