

信访与社会矛盾

问题研究



【2017年第一辑】（理论版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编
Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems

学术顾问 / 王浦劬 李路路
沈 原 谢立中
主 编 / 张宗林



中国民主法制出版社



信访与社会矛盾

问题研究

【2017年第一辑】（理论版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems

图书在版编目 (CIP) 数据

信访与社会矛盾问题研究. 2017 年. 第 1 辑 / 北京市
信访矛盾分析研究中心编. -- 北京: 中国民主法制出版
社, 2017.1

ISBN 978-7-5162-1454-1

I. ①信… II. ①北… III. ①信访工作-研究-中国
IV. ①D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 007715 号

图书出品人 / 刘海涛

出版统筹 / 赵卜慧

责任编辑 / 胡百涛

特邀编辑 / 吴镒鸣 王 凯

书名 / 信访与社会矛盾问题研究·2017 年·第 1 辑 (理论版)

作者 / 北京市信访矛盾分析研究中心 编

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话 / 010-63292534 63057714 (发行中心) 63055259 (总编室)

传真 / 010-63292534

Http: //www.npcpub.com

E-mail: mzfx@npcpub.com

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 787 毫米 × 1092 毫米

印张 / 13.25

字数 / 176 千字

版本 / 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

印刷 / 北京中印联印务有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-1454-1

定价 / 40.00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

《信访与社会矛盾问题研究》

编辑出版委员会

学术顾问 (按姓氏笔画排序)

王浦劬 北京大学政治发展与政府管理研究所所长、教授
李路路 中国人民大学国家社会发展研究院常务副院长、教授
沈 原 清华大学社会学系主任、教授
谢立中 北京大学社会学系教授

主 编

张宗林 中共北京市委北京市人民政府信访办公室副主任

编委会成员 (按姓氏笔画排序)

王长江	王玉梅	王传颂	王怀超	王浦劬	毛寿龙	邓正佳
左芷津	田 阡	闪淳昌	曲 星	朱维究	任 才	刘 林
刘 俊	孙贵芳	李 强	李连江	李君甫	李培林	李路路
何增科	沈 原	张 良	张 勤	张千帆	张宗林	陈小君
陈庆云	范丽珠	邛海杰	单光鼐	胡正荣	侯志光	洪大用
袁 岳	莫于川	党国英	唐 军	唐 钧	崔和平	董关鹏
喻国明	谢立中	魏 杰				

执行主编 郑广森 吴镛鸣 王 凯

责任编辑 郭晓燕

编 辑 李慧敏 施 桐 敖 曼

英文编辑 杨 慧

社会矛盾趋势分析与社会治理

党的十八届三中全会提出要“创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全重大决策社会稳定风险评估机制，建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障”。当前，我国正处在社会转型期，在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、人们思想观念深刻变化形势下，因各种原因引发的社会矛盾，已成为影响社会稳定的突出问题。面对层出不穷的社会矛盾，正确认识矛盾纠纷类型，科学分析成因，创新预防与化解机制，不仅是党政机关的重要责任，也是维护社会稳定，促进和谐社会发展的重要环节。

本期重点围绕“社会矛盾趋势分析与社会治理”这一主题，针对如何正确认识转型期的社会矛盾，总结、分析并归纳当前社会矛盾的特征以及发展趋势，通过多渠道和路径，化解当前复杂多发的社会矛盾，从而实现社会治理现代化，维护社会和谐稳定。

当前，我国正经历着转型社会、风险社会与网络社会三大结构性变迁。这三大结构性变迁，不仅改变了我国社会矛盾的内涵，也决定了它的数量结构。我们必须以一种新思维、新思路来审视社会矛盾问题，透视其发展规律，进而建构其化解机制，创新其解决措施。为此，本刊对南京大学社会学院朱力教授进行了一次专访，形成《转型期社会矛盾的特征、趋势及应对探究》一文。朱力教授认为，当前重大社会矛盾具有矛盾源复杂化、冲突主体多元化、非制度化矛盾解决机制自发形成、矛盾博弈策略化、冲突的归因简单化

等特征。且在未来的几年中，发展中的矛盾依然在社会矛盾中占有主导性。面对当前我国复杂多变的社会矛盾，朱力教授认为，首先，各级政府要高度重视可能继续恶化的社会矛盾，将其作为社会治理的核心问题。其次，政府各个管理部门要进行综合协调，对矛盾进行前瞻性的、综合性的政策化解设计。最后，要及时总结地方政府的经验。

在当前和今后相当长的一段时间内，我国经济社会发展面临的矛盾和问题可能更复杂、更突出。有效预防和化解我国当前复杂多变的社会矛盾，首先要对其内涵和类型有深刻的认识和分析，本辑“理论视野”栏目《我国社会矛盾的内涵与类型》一文，从多维度解释了当前复杂的社会矛盾，并对当前社会矛盾的类型进行了分类，为新时期社会矛盾的研究及预防化解提供了更为广阔的理论视角。在社会矛盾化解过程中，明确政府职能、厘清政府责任边界，可以有效提高化解社会矛盾效率。“探索与思考”栏目《社会矛盾处理中的政府责任边界》一文，阐述了当前社会矛盾无法及时有效化解的一个重要原因是政府责任边界不清，并通过内部边界与外部边界两条主线，梳理了不同层级政府之间，政府不同职能部门之间，政府与司法机关之间，政府与市场经济主体之间，政府与社会组织、个人之间的责任边界，为提高化解社会矛盾效率提供了必要条件。《非制度化矛盾解决方式的成因、类型与应对》一文重点探讨了在我国现行制度体系中多元化的矛盾化解方式前提下，非制度矛盾解决方式的内涵和类型，分析促成非制度化矛盾解决方式的选择偏好的原因，并指出通过完善制度化矛盾吸纳机制等方式将非制度化矛盾解决方式纳入制度化化解渠道。此外，《2016年上半年社会心态的特征及发展趋势》一文，通过2016年上半年发生的多起社会热点事件以及网络舆论，分析了当前社会心态的微妙变化和特征，并对社会心态的未来发展趋势作出研判，对社会矛盾的预防起到一定的警示作用。

基层干部是我国化解社会矛盾的基本队伍与骨干力量，他们在处理矛盾中积累了大量的经验教训，对各种社会矛盾的体悟、认识是最深刻的。“社会调查与案例分析”栏目《基层干部对社会矛盾的主要看法》一文，通过个案访谈的形式，对602名基层干部进行调查，了解到基层干部在化解社会矛盾一线所遇到的突出的社会矛盾类型，总结社会矛盾产生的社会条件与基本原因、特点及发展趋势，并提出相应的化解对策，为社会矛盾的基层治理提供了十分珍贵的资料。《信访的行为特征、矛盾隐患与原因分析》一文，也通过社会调查的方式，分析了信访活动在总量、结构、群体身份、渠道和手段方面的特征，同时指出信访行为所呈现的主要社会矛盾隐患，包括土地问题、社会治理、劳动社保和干部违纪等，并进一步探讨了导致信访案件增加的相关原因。

信访制度作为我国行政体制的一项内容，是一项具有鲜明中国特色的制度设计，是纠纷解决和民意表达的特殊机制。当前，将信访工作纳入法治轨道是我国信访工作的一项重要工作，符合国家法治化建设的要求。“信访观察”栏目《把法治作为信访工作发展的压舱石》一文，提出要把法治作为信访工作发展的压舱石，密织法律之网、强化法治之力。要用法治思维和法治方式处理信访事项、化解社会矛盾，推动信访在法治轨道上健康运行，凸显了信访法治化的重要性。《信访法治化思考》一文针对司法与信访交织、法内处理与法外解决并存，少数群众信访不信法、弃法转访、以访压法等现象，梳理了信访和司法之间的关系，并进一步阐述了在工作实践中如何做好信访维权与司法维权的衔接问题。《县域信访治理困境及改革进路》一文深入分析了当前越级上访、重复上访等非制度化的上访行为现象频发、信访网络舆情危机日渐凸显的内在原因，并提出相应的解决路径。

此外，“理论视野”栏目《新型城镇化背景下拆迁安置型社区治理的对策研究》一文，通过实实在在的案例，探讨了我国现阶段城

镇化背景下，当城镇化成为经济发展新动力，如何应对土地征用、房屋拆迁引发的矛盾冲突，尤其是拆迁安置社区、涉农小区以及旧城老小区等管理难题，为我国当下城镇化进程中社会矛盾和社会问题的化解提供了思路和借鉴。

本刊编辑部

2017年1月

目 录

CONTENTS

写在卷首

社会矛盾趋势分析与社会治理

专家访谈

转型期社会矛盾的特征、趋势及应对探究

——专访南京大学社会学院朱力教授

002

特别约稿

把握矛盾运动规律 创新信访治理体制 / 胡 冰

014

理论视野

我国社会矛盾的内涵与类型 / 朱 力

030

新型城镇化背景下拆迁安置型社区治理的对策研究

——以南京市浦口区为例 / 张 卫

046

信访观察

把法治作为信访工作发展的压舱石

——深入学习贯彻习近平总书记关于法治信访的重要论述

/ 彭胜华 058

信访法治化思考

——浅析信访维权与司法维权的衔接问题

/ 渠元昊 063

县域信访治理困境及改革进路 / 查荣林	076
---------------------	-----

探索与思考

2016 年上半年社会心态的特征及发展趋势 / 朱志玲	090
非制度化矛盾解决方式的成因、类型与应对 / 邵 燕	098
社会矛盾处理中的政府责任边界 / 杜伟泉	112

社会调查与案例分析

信访的行为特征、矛盾隐患与原因分析	
——基于 A 省 B 县的调查 / 曹 峰 王 巧	126
基层干部对社会矛盾的主要看法	
——来自 602 名基层干部的社会调查 / 袁迎春	139

论坛与点评

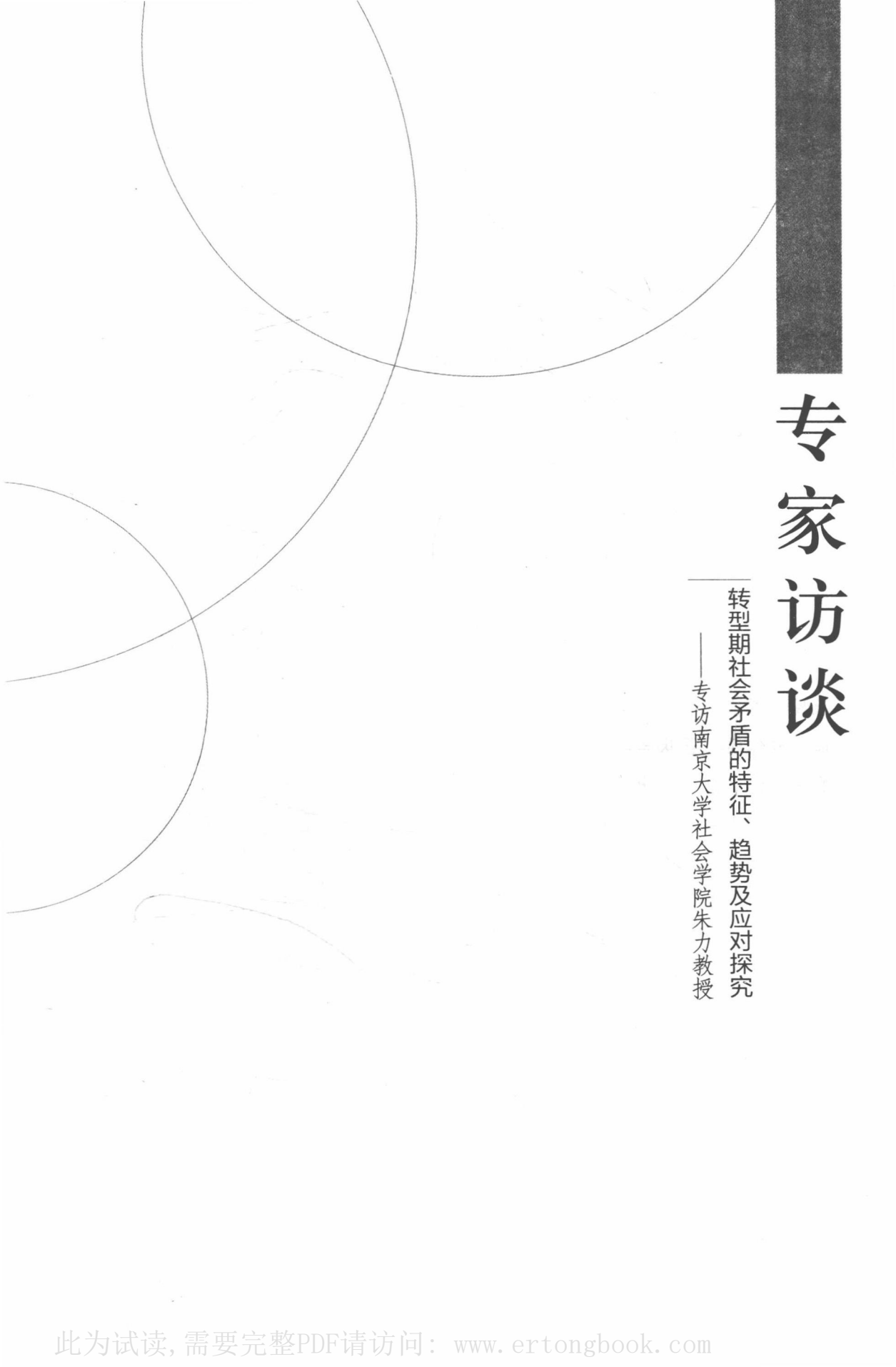
“信访与社会矛盾理论与实践”系列座谈会之十一	152
------------------------	-----

信息动态

	169
--	-----

观点摘登

	175
--	-----



专家访谈

转型期社会矛盾的特征、趋势及应对探究

——专访南京大学社会学院朱力教授

转型期社会矛盾的特征、 趋势及应对探究

——专访南京大学社会学院朱力教授

受访人：朱力教授

统稿：敖曼

朱力，法学博士，现任南京大学社会学院教授，博士生导师。先后出版《中国城市底层社会群体的生存状态与救济制度》《走出社会矛盾冲突的漩涡——中国重大社会性突发事件与管理》《转型期中国社会问题与化解》《当代中国社会问题》《变迁之痛——转型期的社会失范研究》等著作、教材15部，先后承担国家、教育部等政府课题13项。发表论文与理论文章200余篇。是社会学学科高被引前20名学者（中国科学技术信息研究所、国家工程技术图书馆）



朱力教授

与有学科显示度学者（中国社会科学研究评价中心）。主要研究方向为社会冲突、社会失范、社会治理。现为国家社会科学基金重大项目“我国刚性社会矛盾趋势分析与化解对策研究”首席专家。

中国社会的改革已经进入关键时期。改革涉及原有体制中的所有弊端，新旧体制、新旧机制、新旧观念发生了全面摩擦、碰撞，社会矛盾层出不

穷。要正确处理转型期的社会矛盾，就要认识和分析当前社会矛盾的特征以及发展趋势，从多方面探究解决路径。中共十八届三中全会明确了“创新社会治理体制”的新目标，提出要坚持系统治理、依法治理与源头治理，改进社会治理方式。这为我们今后进一步创新预防和化解各类社会矛盾的体制、机制指明了方向。针对“转型期社会矛盾的特征、趋势及应对”问题，本刊对南京大学社会学院朱力教授进行了一次专访，朱力教授从社会矛盾的内涵特征切入，就转型期的社会矛盾特征及发展趋势话题谈了他的见解，以期对社会矛盾的预防和化解工作有所参考。

本刊：您如何理解社会矛盾及其相关概念？

在相当长的时间内，“人民内部矛盾”是对我国社会矛盾性质的一种界定标准与分析框架。人民内部矛盾是基于将全体社会成员区分为“人民”与“敌人”的前提下进行的一种矛盾属性的判断。随着市场经济体制下利益格局的分化，人民内部矛盾日益表现为“人民内部的利益矛盾”。而且矛盾类型的多样化与矛盾主体的多元化，需要用多元化的、更加广阔的视角去观察，不能囿于人民内部矛盾的单向性维度去观察。就是说，我们除了探讨矛盾的性质属性以外，还可以从社会矛盾的根源、形式、方式、范围、结果或矛盾的向度、强度、烈度、速度等视角去考察。从矛盾性质单维度的视角到多维度的视角，无论在理论上还是实践上都是一个进步，与改革开放的社会实践是同步的。我认为重大的社会矛盾是指在社会转型的背景下，由于利益分配格局变化引起的不同社会群体之间的对立、摩擦、冲突的一种互动过程与社会现象。

2012年我承担国家社会科学基金重点课题“转型期社会矛盾的趋势、特征与对策研究”，2014年又承担了国家社会科学基金重大项目“我国刚性社会矛盾趋势分析与化解对策研究”，从2013年1月至2016年4月间，课题组已先后组织了六次面对基层干部和普通群众的包括社会矛盾与社会心态等主题的城乡问卷调查，共获得有效问卷6600余份；同时采取半结构式的个别访谈和座谈会，完成以乡镇、街道党委书记、乡镇长和街道办主任



等基层干部为主的访谈 600 余人次，涉及 16 个省、直辖市。调查发现，干群较为一致地认为，21 世纪频发的征地拆迁、劳资纠纷、企业改制、环境纠纷、历史遗留等重大矛盾以及交通事故、医患、家庭婚姻、邻里纠纷等人际矛盾较为突出，同时环境污染、土地流转、金融借贷、房屋纠纷等矛盾亦快速增长。无论是社会矛盾的类型还是社会矛盾的主体，都进入了多元化时代。

21 世纪产生的诸多突出的、重大的社会矛盾常常冲破既有制度化渠道，我尝试将这类矛盾概括为“刚性社会矛盾”。“刚性社会矛盾”是一种在社会不同利益群体之间已客观存在的具有明确利益对抗性的社会矛盾。该类矛盾的形成是社会生产力和社会关系发展到一定阶段，伴随着社会结构要素的重新分化与整合的必然产物；引发该类矛盾的对抗性利益纷争关涉到其中一方维护生存底线的刚性需求，明显缺乏协商的弹性空间；该类矛盾冲突的强度和烈度均远高于其他社会矛盾，目标的合理性与手段的非理性相绞合，大量使用非制度化的博弈策略与手段，具有难以协调性；该类矛盾在总量上持续增长，种类上不断衍生，具有较强的再生性；该类矛盾已显现出向政治领域扩展的趋向。在发生机制上由传统的被动反应性开始向主动维权的抗争性转变，地方政府已成为主要的冲突对象；矛盾冲突的负功能比较突出，具有较高的社会风险性。因此，从这类矛盾的特性来看，其与一般柔性社会矛盾（发生在个体间的人际矛盾冲突、制度化手段可解决的）有着比较明显的差异。尽管这类矛盾性质依然属于人民内部矛盾，但与改革初期以个体之间的矛盾纠纷为主体的柔性矛盾有了较大的区别。

本刊：转型期我国社会矛盾冲突呈现哪些新型特征？您对这些特征是如何解读的？

当前重大社会矛盾均是基于不同群体利益差别产生的摩擦、冲突。从矛盾冲突的主体、区域、解决机制、博弈策略、冲突归因看，特征有：

1. 矛盾源复杂化，冲突主体多元化。从我们调查的情况看，引发这些重大社会冲突的矛盾源主要有：第一类是历史遗留的矛盾，如农村的“五

老”人员（老民办教师、老拖拉机手、老电影放映员、老农技员、老卫生员）要求待遇补偿矛盾，农村土地林地等流转处置等矛盾。也有曾经参加过特定战役、特定试验的军事人员待遇矛盾。第二类是经济快速发展中新产生的矛盾，比较典型的如环境污染矛盾、征地拆迁矛盾、劳资矛盾、国企转制矛盾，城市发展中产生的城市管理矛盾、物业矛盾、医疗纠纷矛盾等。每一个矛盾源，都会形成矛盾的双方，形成冲突的获益者与利益受损者。大量的矛盾累积了不同的矛盾受损群体，如被征地拆迁的农民和居民、失业的工人、受到环境污染的人群等等，矛盾主体趋于多元化。利益受损群体的抗争无疑是当前我国最为活跃的、最不稳定的因素。

2. 城乡有着不同的矛盾源泉。过去困扰农村的重大矛盾如农村税费矛盾基本解决，计划生育矛盾已经弱化，在农村，当前主要是征地矛盾、拆迁矛盾、环境矛盾、土地纠纷、集体资产处置矛盾以及在此基础上引发的干群矛盾。农村矛盾因为涉及农民的根本利益，在利益分配中与农村基层干部（乡、村、组干部）有直接的、密切的关系。农村中微观的人际矛盾发生的频率较高，如邻里纠纷、婚姻家庭纠纷、房屋宅基地纠纷。在城市基层，则是以拆迁矛盾、劳资纠纷、企业改制矛盾、环境矛盾、历史遗留矛盾较为突出，此外，还有近年来不断爆发的城市管理中的城管与违建、摊贩的矛盾，城市小区中的物业公司与业主的矛盾，医患的矛盾。但城市中基层干部与群众由于没有利益的纽带，干群矛盾要比农村少许多。

3. 非制度化矛盾解决机制自发形成。绝大多数矛盾产生之初会进入制度化渠道去解决，大部分矛盾也确实解决了，但也有相当部分矛盾在制度化渠道内受阻，矛盾被挤压至非制度化渠道（这里说的非制度化是指不合法、理的方式方法），进入无规则博弈状态。比较常见的个体对抗中的“以身抗争”“以命抗争”“挟尸闹丧”“极端反社会”等行为；群体对抗中的堵塞交通要道，围堵、打砸政府机关等行为。由于客观上群众通过集体行动的方式与激进、极端手段来解决矛盾容易引起政府的重视与提高解决问题的效率，这种“榜样”示范效应使群众中的激进主义思潮泛滥，形成了“闹事”亚文化，以集体行动与激进手段解决矛盾纠纷成为常态，但非制



度化的处置方式实难治本，反而给新矛盾冲突埋下诱因，陷入了恶性循环状态，这就是非制度化解矛盾的机制。地方政府面对如此治理困境常常束手无策，“老办法不管用，软办法不顶用，硬办法不能用”，不得不采用“摆平”的非制度化手段。矛盾冲突的非制度化终结成为无奈的选择。因此，建立有效化解重大社会矛盾的制度化机制成为当务之急。

4. 矛盾博弈策略化。具体表现在矛盾双方博弈策略的灵活运用上。从利益诉求方来看，主要表现有：博弈方式群体化，选择集体行动方式向对方施压；经济纠纷政治化，打着反贪官、反腐败的旗号，提出保障生存权利、要求社会公平正义等带有政治性的诉求，故意将矛盾冲突政治化；具体事件公共化，通过借力社会媒体和互联网络的“助燃”效应，人为扩大事件的社会影响，以期左右政府决策；规则选择利己化，尽可能寻找对己有利的法律、政策依据进行抗争，即选择性守法。特别是通过各种策略，敲打政府软肋，有意选择敏感时间节点，越级上访、非访、团访，不断刺激政府的敏感神经，制造不稳定的麻烦，以逼政府就范。而基层政府在这种状况下，也会创造出各种只能做不能说的策略与措施，不让矛盾爆发出来。

5. 冲突的归因简单化。计划经济体制下，政府是全部资源的掌控者与提供者。在市场经济体制下，有些官员还是抱着全能政府的思想，一方面全面介入具体的经济活动（征地、拆迁、改制等），另一方面分不清国家、市场、社会、个人的责任，大包大揽，试图解决所有矛盾、问题，政府成为各种矛盾的最后“兜底者”。在广大人民群众心中，“有困难找政府”仍是他们潜意识的选择。但法律、政策的刚性以及地方政府化解矛盾的能力、资源所限，一些群众的诉求的确难以立即得到满足，特别是不合理诉求无法满足，结果形成群众与政府的对抗。其实，许多市场经济中的矛盾纠纷、群众日常生活中的矛盾纠纷，应该分别由市场规则、法律来解决，而不是政府一家。

本刊：社会矛盾的主要趋势是什么？

课题组通过对处理矛盾第一线的基层干部的问卷调查、访谈，依据他

们的经验判断，认为我国的具体矛盾趋势（3—5年）发展如下：

诸多矛盾正是经济迅猛发展，生产力与生产关系发展到一定阶段的产物，属于社会发展中的社会矛盾。未来的几年中，发展中的矛盾依然是社会矛盾的主导性矛盾。

1. 征地拆迁矛盾依然尖锐。据我们调查，经济发达地区的征地拆迁矛盾是存量矛盾而不是新的增量矛盾。近几年征地拆迁补偿标准不断提高，程序操作公开透明，群体性事件开始降低。但由于经济发展的不平衡，在中部、西部地区，从一些县域的经济社会发展水平来看，它们还处于经济发展的追赶时期，经济增长的模式还是依然以GDP为第一战略，依然是以土地财政为主。征地拆迁的矛盾依然十分尖锐，成为当地主导性的矛盾。因此，在经济落后地区，征地拆迁矛盾依然会有小幅度持续增长的趋势。

2. 环境矛盾、住房类矛盾、非法集资类矛盾异军突起。在经济发达地区环境矛盾将会上升为主要的矛盾。城市工业园区周边的居民不满企业废水废气、噪声扰民等问题；涉及城市公共服务的项目，大到核电厂、化工厂、垃圾焚烧厂，小到垃圾站、公共厕所，都会受到当地居民的反对，“邻避效应”有扩散与放大的趋势。大气污染、水源污染，会引起社会各界的高度关注。我国煤矿开发引起的矿区沦陷等环境问题，也是持续发酵的矛盾源泉。由于公共性与无法回避性，环境矛盾反映了社会整体利益与少数人利益的冲突问题，而目前没有有效的方式解决。全国范围内，环境矛盾总体上呈现快速增长的趋势。城市房地产交易衍生的矛盾纠纷将会陡增。住房交易中房价反复震荡会导致“抢房”与“退房”引发的矛盾，房地产交易的矛盾纠纷更加复杂化；众多地方中小规模房企资金链断裂及政府前期大拆大建而导致住宅楼盘及工程烂尾，引发大量的延期交付矛盾。各类城市综合体和大型专业市场等商业性地产项目大量上马，多以委托经营、包租返利等手段进行投资型宣传、售卖。在当前经济下行周期其承诺的返利已难以兑现，这虽然属于民事经济纠纷，但涉及人数和金额较多，已经成为影响一个地区的重大矛盾。物业矛盾也日渐突出，在房屋的维修基金、服务提供、小区公共资源、服务费用等方面，都会产生大量的矛盾。特别