

“十二五”国家重点图书出版规划——政治前沿新知识文库  
国家出版基金（2013年度）资助项目

# 治道变革与基层

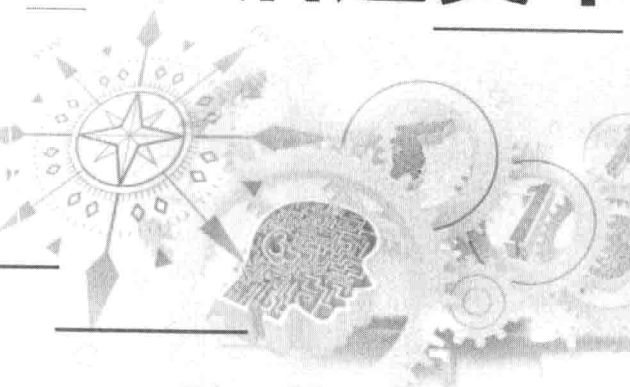
# 社会矛盾化解

夏周青 / 著

国家行政学院出版社

# 治道变革与基层

# 社会矛盾化解



夏周青 / 著

国家行政学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

治道变革与基层社会矛盾化解 / 夏周青著. —北京:  
国家行政学院出版社, 2014.6

ISBN 978-7-5150-1185-1

I. ①治… II. ①夏… III. ①社会问题—研究—中国  
IV. ①D669

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第111174号

- 书 名** 治道变革与基层社会矛盾化解  
**作 者** 夏周青  
**责任编辑** 李少军  
**出版发行** 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路6号 100089)  
**电 话** (010) 68920640 68929037  
**编 辑 部** (010) 68928873  
**经 销** 新华书店  
**印 刷** 北京市昌平开拓印刷厂  
**版 次** 2014年6月北京第1版  
**印 次** 2014年6月北京第1次印刷  
**开 本** 787毫米×1092毫米 1/16  
**印 张** 15.5  
**字 数** 229千字  
**书 号** ISBN 978-7-5150-1185-1  
**定 价** 32.00元

# 出版说明

近年来，中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程加快，国民收入稳步增长，经济结构转型提速。同时，中国进入了一个高风险的经济社会大转型、大发展时期，经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出。其中，经济增长的资源环境约束强化、投资和消费关系失衡、收入分配差距较大、科技创新能力不强、产业结构不尽合理、城乡区域发展不协调、就业总量压力和结构性矛盾并存、社会矛盾明显增多等问题表现得尤为明显。此外，随着中国国际地位不断提升和多极化趋势的发展，地区争端增多和多边贸易中的利益纠葛等一系列问题的出现，都急需在政策层面给予回应。

事实上，当前中国面临的诸多“疑难杂症”并非中国独有，如行政效率的提高、公共资源的分配与监督，城市化进程中的建设与治理、多元文化的社会融合与社会和谐、新技术新传媒给政治生活带来的机遇与挑战、国际组织与国际条约体系对国内的多重影响等问题具有相当的普遍性。

发展中国家被这些问题困扰，发达国家也没有完全解决这些问题。所以，问题的普遍性或世界性，使得当代执政者在面临和解决这些问题时，必须具有国际视野和创新观念，而不能拘泥于既有的执政经验和套路，也不应囿于一地一国的有限资源。

面对这种种挑战，我国各级党政领导干部和公务员应具有较强的应对问题、开拓局面、保持稳定、推动发展的综合素质与能力，应不断地

主动拓宽理论和知识视野，积极跟踪世界范围内最新而有效的解决问题的政治实践模式，谨慎探索和总结中国现实中的成功经验。同时，也更需知识阶层积极研究中国社会转型期的新形势、新问题，为应对挑战、解决问题提供智力支持。

“政治前沿新知识文库”是基于上述设想而产生的。这套文库以“资政”为目的，以世界眼光和创新视角聚焦公共政策与治理、社会建设与发展、政党与政治权威、政府与新技术、经济发展与金融战略、国际问题与国际战略等方面的重大问题，将多学科研究的前沿知识与“国家治理”实践中的重要政治、政策问题结合起来，力图打通理论、政策和实践的边界，让理论和政策更好地源于实践、关怀实践。

本文库致力于提供解决现实问题的理论参考、世界经验和丰富案例，以中高级党政领导干部、公务员、政策研究与制定者为主要读者对象，致力于更新其理论视野，提升其执政能力，努力打造影响深远的出版工程。

应该说，本文库是国内知识界在政治前沿问题研究上的一次较为全面的展示，是力图将学术科研界的研究成果转化为政治实践的有益尝试。这套丛书在编写过程中摒弃了传统的体系性的学科知识介绍，而以针对性研究问题的方式出现，看似没什么章法，实则切中肯綮。它既是实践的探索，也是实践的总结，既是经验的浓缩，也是经验的拓展，既是理论的创新，也是理论的积淀。我们认为，不论最终效果如何，这种尝试对于中国转型期许多问题的深入研究，将提供一种新的解决问题的思路。

尝试诚可贵，然纰漏难免。我们也希望能够得到各方面的批评和建议，帮助我们完善这个文库，为读者提供更优质服务，为实现“中国梦”多出一份力。

政治前沿新知识文库编委会

2013年5月

## 代序

# 以社会治理创新助力中国梦

实现国家富强、民族振兴和人民幸福的中国梦，需要着力从经济、政治、文化、社会和生态等各个领域着力推进。在社会领域，社会治理创新以维护广大人民群众根本利益为宗旨，关涉到广大人民群众最为感同身受的个人利益和整个社会的安定团结，是广大人民群众感知和检验中国梦实现程度的风向标。

### 一、中国梦的鲜明特色

中国梦具有鲜明的实践特色，这个实践就是奋斗。中国梦体现为对时代主题的准确把握、对时代精神的大力弘扬和对时代要求的不断顺应。只有经过“顽强奋斗、艰苦奋斗、不懈奋斗”才能实现中华民族伟大复兴的目标。

“空谈误国、实干兴邦”是实现中国梦的最好昭示。习近平同志强调，面向未来，全面建成小康社会要靠实干，基本实现现代化要靠实干，实现中华民族伟大复兴要靠实干。从现实与未来看来，为实现中国梦而奋斗的过程就是一个全民族进行中国特色社会主义伟大实践的过程。

中国梦具有鲜明的理论特色，是马克思主义中国化大众化的理论表达。中国梦的提出与全面建成小康社会的目标相契合，是在中华民族历史经验总结以及对中国社会未来发展趋势的科学判断基础上做出的合乎历史逻辑和理

论逻辑的辩证统一规律的理论表达，这种理论表达既是对科学社会主义的继承丰富和发展，也是根植于中国特色社会主义伟大实践、反映中国人民意愿、适应中国和时代发展进步要求的科学社会主义的理论创新。

中国梦具有鲜明的民族特色。习近平同志指出：“每个国家和民族的历史传统、文化积淀、基本国情不同，其发展道路必然有着自己的特色；独特的文化传统，独特的历史命运，独特的基本国情，注定了我们必然要走适合自己特点的发展道路。”中国道路就是中国特色社会主义道路，这是一条经过艰苦探索后找到的、适合中国国情的发展道路。在中华民族伟大复兴进程中，我们需要借鉴人类一切文明成果，但不能照抄照搬任何国家的发展模式。中国的改革是中国特色社会主义制度的自我完善和发展。只有走中国人民自己选择的道路，走适合中国国情的道路，最终才能走得通、走得好。

## 二、中国梦的社会层面解读

作为中国梦的有机组成部分，创新社会治理至少可以在社会层面实现以下三个具体梦想。

安全之梦。人心稳，百业兴。社会不稳，一切都是空想，实现中国梦就成了无根之木、无源之水。人类社会发展史反复证明，一个稳定和安全的發展环境，是社会生产力发展进步、经济发达、文化繁荣、科技昌明不可缺少的基础性条件。中国人民深知社会安全和个体安全的弥足珍贵，对社会的动荡和分裂所带来的深重灾难有切肤之痛。国家动荡，内部争乱不止，就难以集中力量建设社会主义现代化，人民也不会有长久的安全感和稳定感。通过不断创新社会治理，可以形成并保持稳定和安全的社會秩序，让老百姓感到安全踏实，让经济社会发展平稳有序。

和谐之梦。在安全的基础上追求和谐，是中国梦在社会层面的进一步展开。和谐是人类社会长久以来孜孜以求的共同理想，是当代中国人民共同企盼的生活状态和奋斗目标；同时社会和谐更是中国特色社会主义的本质属性。社会治理创新通过完善社会治理体制，形成维护群众利益的各项机制，以依法治理、综合治理和源头处置为基本手段，消除各种不稳定不和谐的因素，

可以在减缩社会代价的基础上，增进社会进步、增强社会活力，使不同社会群体各得其所、各安其位，和谐共处。

幸福之梦。安全与和谐的梦想集中沉淀在人民的心理层面就表现为幸福之梦。长久的安全感和社会和谐稳定，会在人民的社会心理层面形成一种共同的国民幸福感。围绕构建社会主义和谐社会，创新社会治理，让社会长治久安，可以为改革发展成果惠及全体人民提供强力保障，也可以防止冲击社会心理底线的事件频繁发生，使人民在心理上平和而知足，过上一种更有尊严、更加幸福的生活。

### 三、以全面的社会治理创新助推实现中国梦

以社会治理理念创新助推中国梦。在中国梦这一宏伟目标的指引下，社会治理创新应当跳出维稳讲维稳、管理讲管理，形成“大维稳大和谐”的社会治理新理念。未来的社会治理工作应做到以服务为先导，通过寓社会管理于社会服务中，强调管理与服务并重，使管理以服务的形式体现出来，在无形之中实现社会治理目标。这种治理与服务的新型关系，体现了社会治理的服务化发展趋势，与中国人民的安全和谐幸福之梦的内涵遥相呼应，为实现和维持社会长期和谐稳定提供了基本保障，也值得其他领域在实现中国梦的伟大征程中借鉴。

以社会治理主体多元化助推中国梦。社会治理事关每个人的切身利益，本质是以人中心和目的对具体人的治理。社会治理不当极易使政府自视为社会管理主体，而人民群众则被视为治理对象。在当前的社会治理体制中，社会组织尤其是公众参与不足成为最大的“短板”所在。在社会治理创新过程中，应进一步落实群众工作路线，尤其是要发动群众、相信群众、依靠群众，从“为民做主”转变为“由民做主”，让广大人民群众直接参与到社会安全和谐幸福之梦的创造过程之中。

以社会治理基层化助推中国梦。创新社会治理的重点难点在基层，活力源泉也在基层。在实现中国梦的进程中，社会治理创新要始终重视加强基层基础建设，将维护社会和谐稳定的关口前移，在基层进行源头治理；通过人



力财力物力向基层的倾斜，以及先进理念与方法在基层的有效运用，真正在基层做到以人为本、服务为先。把管理服务做到群众身边和群众心里，以面对面的直接服务管理消弭怨气、赢得民心，以扎实的群众工作将社会矛盾消弭于萌芽状态，促进社会的安全与和谐，增进人民的幸福程度。

以社会治理法治化助推中国梦。“法治保障”是党的十八大对社会管理创新提出的最新要求。十八届三中全会进一步强调要通过依法治理来改进社会治理方式，这就要求坚持依法治国的原则，把法治作为社会治理创新的突破口，实现社会治理过程全面法治化，逐步建构法治型社会治理模式。一方面，完善公民权利保障的法律体系。要从法律上、制度上、政策上努力营造公平的社会环境，切实保障人民在政治、法律、机会、权利和分配上的平等地位。另一方面，以法治理念引导社会治理创新。牢固树立依法治理的理念，加强社会治理领域立法、执法工作，强化“尊重和保障人权”意识，杜绝社会治理过程中可能会出现侵权行为。唯有如此，社会治理才能有规矩可循，人民群众的权利才能得到充分保障，安全之梦、和谐之梦与幸福之梦才能真正实现。

#### 四、不断提高领导干部化解社会矛盾的能力

领导干部的群众工作力体现为调查研究、掌握实情的能力；科学决策、民主决策、依法决策的能力；解决问题、化解矛盾的能力；宣传群众、组织群众的能力。创新社会治理，助力中国梦，特别需要的是广大领导干部着力解决群众反映强烈的突出问题，切实提高解决问题、化解矛盾的能力。

随着改革开放和社会主义市场经济的发展，社会多元化趋势日益明显，群众思想和行为的独立性、自主性、多样性、变动性空前增强。在利益多元化发展的态势下，围绕着各自不同的利益诉求，各个群体之间的矛盾逐渐增多。地方政府在发展经济、推进城镇化进程中，出现工人大面积下岗、农民负担过重、征地拆迁安置、克扣拖欠工资、养老金发放不到位、环境污染等诸多涉及群众切身利益的问题。这些问题处理不好，群众就会认为领导干部只说空话不办实事，不仅不能密切党群关系，反而会让群众对党产生失望和

怨言。更为严重的是，如果这些问题解决不好，逐渐积聚起来，以直接冲突的形式跨区域表现出来，就会形成对抗，从而导致群体性事件的爆发，影响党的执政地位。所以，应该着力提高领导干部解决问题、化解矛盾的能力。

对待新时期产生的人民内部矛盾，要针对不同的利益群体和利益诉求，建立健全社会利益的沟通渠道和协调机制，引导各个利益群体以理性、合法的形式表达利益要求；要健全正确处理人民内部矛盾的工作机制，加强和改进信访工作，综合运用政策、法律、经济、行政等手段和教育、协商、调解等方法，依法及时妥善处理群众反映的问题，息访止诉，消弭矛盾；要建立以利益调节为核心的社会整合机制，发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用。

此外，领导干部要善于处置突发事件。要建立有效的快速反应系统、执行系统，各相关部门齐抓共管，综合防控。做好充分的应变准备，做到有备无患。事件发生时，能够迅速调度，迅速行动，始终处于主动地位。从人力、物力和财力各方面，保持必要的机动力量，以便突发事件来临时能够及时处理。

洪向华

中央党校中特研究中心研究室主任、教授

《中国领导科学》副总编

代序 以社会治理创新助力中国梦 / 1

导论 社会矛盾与治道变革的历史逻辑 / 1

一、社会发展、矛盾化解的制度化与治道变革 / 1

二、基于强力和人身依附的“统治” / 2

三、从统治到管理 / 3

四、从管理到治理 / 5

五、当代中国的治道转型 / 7

第一章 转型社会中的风险与基层社会矛盾 / 14

一、当前我国基层社会矛盾的成因分析 / 14

二、当前基层社会矛盾的性质和基本特征 / 27

三、有效化解基层社会矛盾的多重意义 / 33

四、化解基层社会矛盾的根本目的 / 36

## 第二章 当前基层社会矛盾的主要类型 / 39

- 一、农村土地承包纠纷 / 40
- 二、城市建设征地和拆迁纠纷 / 42
- 三、城市社区物业纠纷 / 45
- 四、企业用工中的劳动纠纷 / 47
- 五、企业改制中的职工权益纠纷 / 50
- 六、医患纠纷 / 52
- 七、产品或服务质量问题引发的消费纠纷 / 53
- 八、环境污染产生的生态纠纷 / 55
- 九、涉法涉诉引发的矛盾纠纷 / 56

## 第三章 化解基层社会矛盾的适用原则 / 59

- 一、科学认识原则 / 59
- 二、以人为本原则 / 61
- 三、服务发展原则 / 64
- 四、源头治理原则 / 65
- 五、统筹兼顾原则 / 67
- 六、社会协同原则 / 69
- 七、继承借鉴原则 / 71

## 第四章 法治：化解基层社会矛盾的基本途径 / 74

- 一、法治是化解社会矛盾的有效手段 / 74
- 二、当前依法化解基层社会矛盾面临的困境 / 76
- 三、推动法治中国建设，有效化解社会矛盾 / 77

## 第五章 利益制度诉求与维护群众权益机制 / 83

- 一、诉求表达机制 / 83
- 二、利益协调机制 / 88
- 三、矛盾调处机制 / 91
- 四、权益保障机制 / 95

## 第六章 发挥基层民主职能优势，化解基层社会矛盾 / 99

- 一、以基层民主选举推动社会矛盾化解 / 100
- 二、以基层民主决策推动社会矛盾化解 / 103
- 三、以基层民主管理推动社会矛盾化解 / 106
- 四、以基层民主监督推动社会矛盾化解 / 109
- 五、以协商民主实践推动社会矛盾化解 / 111

## 第七章 和谐文化建设与基层社会矛盾化解 / 118

- 一、和谐文化对基层社会矛盾化解的导向和支持作用 / 118
- 二、倡导和谐的价值取向，培育和谐的思想观念 / 120
- 三、积极践行社会主义核心价值观与核心价值观 / 124
- 四、以政务诚信建设为龙头，营造社会诚信氛围 / 129
- 五、最大限度地形成社会思想共识 / 137

## 第八章 舆论引导与群体性事件处置 / 141

- 一、群体性事件是基层社会矛盾的极端表现 / 141
- 二、舆论风险与舆论引导 / 144
- 三、正向舆论引导在群体性事件处置中的作用 / 146

## 第九章 建立健全社会心理干预机制 / 149

- 一、我国国民心理健康现状 / 149
- 二、国民心理问题的发生机理 / 151
- 三、我国心理干预事业现状 / 154
- 四、建立健全社会心理干预常态机制 / 156

## 第十章 基层社会矛盾化解与信访工作创新 / 160

- 一、我国信访工作的制度化推进 / 160
- 二、当前信访工作面临的问题 / 163
- 三、加强信访工作创新 / 165

## 第十一章 基层社会矛盾化解与调解工作创新 / 173

- 一、司法调解创新 / 173
- 二、行政调解创新 / 176
- 三、人民调解创新 / 182

## 第十二章 国外社会矛盾化解做法与启示 / 186

- 一、大力发展经济，为社会稳定奠定坚实基础 / 186
- 二、着力保障公民利益表达的基本权利 / 187
- 三、发挥社会保障体系在化解社会矛盾中的  
“弥合剂”作用 / 188
- 四、制定兼顾公平的收入分配政策 / 190
- 五、建立健全社会矛盾调处机制，  
将冲突纳入可控轨道 / 190

- 六、培养共同价值观，消除阶层冲突感，  
提高社会凝聚力 / 192
- 七、既要立足国情，又要科学借鉴 / 193

- 附录一 **关于创新群众工作方法解决  
信访突出问题的意见** / 194
- 附录二 **全面推动涉法涉诉信访改革**  
——中央司法体制改革领导小组办公室  
负责人答记者问 / 201
- 附录三 **中办国办转发三个文件强调  
提高党的执政能力 促进和谐社会建设** / 207
- 附录四 **典型案例** / 212
- 参考文献 / 230

## 导论

# 社会矛盾与治道变革的历史逻辑

治道变革历来是政治学的热门话题，相关文献可以称得上是汗牛充栋。面对诸多文献，也许一般读者尚未明白治道的主旨是什么，治道变革与社会矛盾的逻辑关系是什么。本书将着眼于当代中国治道变革的历史大背景，深入分析转型期基层社会矛盾的化解之道。

### 一、社会发展、矛盾化解的制度化与治道变革

马克思主义认为，推动社会发展的动力是多方面的，这些动力的诸多方面不是彼此孤立、互不相干的，而是紧密联系、互相制约的，这些方面构成一个社会发展的动力系统。从宏观来看，有人类社会就有社会矛盾。生产力和生产关系的矛盾、经济基础和上层建筑的矛盾，这两对基本矛盾存在于一切社会形态之中，规定社会的性质和基本结构，贯穿于人类社会发展的始终，推动着人类社会由低级向高级发展。生产力决定生产关系，生产关系反作用于生产力；经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础。这种层层决定和层层反作用的关系，构成了以生产力发展为最终动因的整个社会基本矛盾的辩证运动，体现了人类社会发展的最一般规律。具体来讲，不同时代、不同国家、不同民族，社会矛盾呈现出不同的表现形式，其内在成因、性质、特点和发展规律都各不相同。



社会矛盾的化解在任何一个国家都有非常重要的意义，社会发展就是多层次、多系列矛盾不断解决、不断产生，在更高层次上又不断解决、不断产生的过程。这种过程伴随着“治道”——国家治理基本方式的历史演进。换言之，社会矛盾是治道变革的基本动力。

人类文明史表明，社会矛盾的产生往往与阶级之间、阶层之间、群体之间、个体之间等利益协调紧密相关。马克思曾经指出：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”在马克思看来，在其现实性上，人是一切社会关系的总和。人们所奋斗的一切，都同他们的利益有关。利益格局始终存在着一致性和差异性，存在着不同的利益主体。在国家、集体和个人的利益之间，以及在集体之间和个人之间，也都存在着利益的交叉和分歧。因此，利益问题是人们关注的关键因素，也是影响人们行为的重要信号。20世纪70年代，拉美国家基尼系数高达0.44—0.66，巴西在20世纪90年代末仍高达0.64，目前拉美仍被视为全球收入分配最不公平的地区。在一些拉美国家，富人一掷千金、穷人食不果腹的现象比比皆是，奢华的富人区与简陋的贫民窟形成巨大反差。两极分化使社会结构呈极不稳定的“倒丁字型”，社会和政局持续动荡，已经对经济社会发展造成了严重影响。

总之，社会矛盾是治道变革的基本动力，化解社会矛盾的关键又在于科学有效地处理人们的利益关系。一个国家社会矛盾化解的程度，从根本上取决于这个国家将一般社会矛盾化解、特别是人们利益关系制度化的能力。

## 二、基于强力和人身依附的“统治”

在前资本主义社会，国家作为阶级的统治工具，其镇压职能表现得非常明显。暴力镇压的职能不仅表现在维护奴隶社会和封建社会制度，而且奴隶社会和封建社会的起源也与暴力有关。“马克思从未否认过暴力征服作为致动因和奴隶制、农奴制等之间的关系。在《德意志意识形态》中马克思谈到前资本主义社会的三种社会形式时，都谈到了它们的暴力起源问题。奴隶制是‘随着战争和交易这种外部交往的扩大而逐渐发展起来的’。古典的公社所有制和国家所有制‘是由于几个部落通过契约或征服联合为一个城市而产生