

中国地方治理和政治发展实证研究丛书

黄卫平◎丛书主编

相互嵌入的政府、市场和社会

——深圳市西乡街区

治理改革的探索与思考

唐娟 陈文◎主编

XIANGHU QIANRU DE
ZHENGFU SHICHANG
HE SHEHUI

深圳大学人文社会科学基金项目、深圳市哲学社会科学规划重大项目

深圳市哲学社会科学“十一五”规划课题：

深圳经济特区30年政治文明建设(115D008)

深圳市社区治理结构研究(115A047)

2009年度深圳大学人文社会科学基金团队创新项目：

中国经济先发地区的政治发展与政府创新研究——以深圳为例(09TDCX04)

中国地方治理和政治发展实证研究丛书

黄卫平◎丛书主编

相互嵌入的政府、市场和社会

——深圳市西乡街区

治理改革的探索与思考

唐娟 陈文◎主编

X

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

相互嵌入的政府、市场和社会/唐娟, 陈文主编. —北京:
中国社会出版社, 2010. 7

ISBN 978-7-5087-3270-1

I. ①相… II. ①唐…②陈… III. ①城市—社区—管理—
研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 123861 号

书 名: 相互嵌入的政府、市场和社会

主 编: 唐 娟 陈 文

责任编辑: 彭先芬

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66088776

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300

(010) 66051698

传真: (010) 66051713

传真: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm×240mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 290 千字

版 次: 2010 年 7 月第 1 版

印 次: 2010 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元



目 录

走向基层社会管理的善治之道		
——西乡街道“花园街区”建设实践的启示	郑新强	1
人民调解：社会整合在城市基层善治中的范式	产耀东	8
城市街道公共服务社会化：一个个案研究		
——深圳市宝安区“西乡试验”叙述	唐 娟	21
城市公共服务合同外包实施中的三个问题	邹树彬	48
社区建设与社会资本投资	燕继荣	51
第二类城市社区：撤村建居社区的未来发展方向	郎友兴	55
城市社区民主参与的政治价值与动力机制	刘熙瑞 刘金程	59
社会管理体制创新与服务型政府建设		
——基于浙江省宁波市海曙区的研究	郁建兴 吴玉霞	71
地方政治精英与基层制度创新		
——以东南沿海 X 市 S 区塑造公共部门绩效评估活动为例	贺东航	84
合作治理：城市基层治理改革的积极探索	杨宏山 周宏伟	92
公共服务中的公私伙伴关系建设：一个采购的视角	曹富国	102
英国邻里治理理论及其启示	马卫红	119
论城市基层民主治理的政治伦理诉求	阎 钢	128
社区赋权与基层自治	刘春荣	136



从群体性事件共性透视社区矛盾化解机制的缺失

——群众工作机制重构的探讨 刘 娅 148

构建慈善超市长效发展机制的探索与研究 潘小娟 吕洪业 157

结构与行为：街头治理的困境及其破解 廖东林 174

论社区慈善事业的构建

——以厦门市湖里街道社区捐助中心为例 朱冬亮 贺东航 221

“两型”社区：农村社区建设的创新模式 袁方成 230

新媒体如何推动公民参与社会管理：一个个案观察 刘丽华 242

城市基层治理机制创新的有益探索

——“深圳市西乡街道城市社会管理制度创新学术研讨会”会议综述
..... 唐 娟 陈 文 250

走向基层社会管理的善治之道

——西乡街道“花园街区”建设实践的启示

【郑新强】

深圳市宝安区西乡街道，地处深圳西部、珠江口东岸，陆海空立体交通发达，辖区总面积 106 平方公里，下辖 33 个社区居委会。总人口近 110 万，其中常住人口 90 多万，户籍人口约 8 万。由于特殊的地理位置，辖区工商业发达，现有企业 4251 家，其中规模以上企业 533 家，2008 年全街道 GDP 达到 222 亿元。

作为深圳经济特区的西大门和次中心区，西乡地处城乡结合部，社会管理压力巨大。经过 5 年多来的城市化建设，工农差距、城乡差距明显缩小，然而城市化不是单纯的村民变市民身份的转变和城市规模的扩大，而是居民生活习惯和城市文明的演进过程。在转型期中，传统社会管理中的种种不适应和深层次矛盾也逐步凸显出来，表现为：

一是街道办职能有限性与服务无限性之间的矛盾。城市化后，作为政府派出机构的街道办仍然继承了原镇政府行使的大部分职能，但在职权上却逐渐弱化。面对“大社会、小政府”的尴尬困境，乱摆卖、乱张贴、职业乞讨等社会管理难题层出不穷，管理者与被管理者之间“你进我退，你退我进”的猫鼠游戏、剑拔弩张的抗法事件接连上演，令原本就疲于奔命的社会管理工作者们如坐针毡、不堪重负。以西乡街道执法队为例，现有执法公务人员 30 余名，协管员 117 人，按照处理一宗行政执法案件 30 分钟计算，要完成全部执法任务，一天要工作 48 小时以上。

二是公共服务多元化与传统政府管理一元化之间的矛盾。随着城市化进程的加速，人民群众对政府的社会治理能力提出了新要求、新期待，要求政府不仅要履行好经济调节和市场监管的职能，更要履行好公共服务和社会管理职能，大力发展社会事业和公共事业，为人民群众提供更多更好的公共产品和公共服务。但是，当前我们的基层政府管理体制，基本上还是建立在计划经济向市场经济过



渡、国家—社会一体化社会组织结构基础之上的管理型政府模式，其主要特点是：强调硬性管理，缺乏软件服务和社会自主。一定程度上造成政府公务人员和群众之间的矛盾纠纷，导致暴力抗法等事件的频繁发生。据统计，自2004年镇改街道以来，仅城管部门在执法过程中遭遇的暴力抗法事件就达198起，涉案行为人为497人，被打甚至致伤的执法人员已累计有132人次。

面对上述矛盾和问题，近年来，我们积极响应并努力推进深圳国际花园城市建设，不断提高社会管理整体水平，从2007年开始，在市委、市政府和区委、区政府的正确领导和大力支持下，我们按照党的十七大报告中提出的：“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制”的总体思路，在成功推进“物业管理进社区”的基础上，积极探索“物业管理进街区”，探索并逐步形成了“花园街区”管理新模式，取得了初步效果。我们的主要做法和体会是：

一、政府采购服务，实现了政府主管向政府主导的理念转变

（一）培育城市保姆，为群众提供更完善的公共服务产品

政府是公共服务的提供者，但不一定是直接生产者。按照这一思路，我们将西乡分成了5个片区，并通过签约外包的形式，向5家民营企业采购包括街区综合巡查管理、协助公安机关治安防控、协助交通部门维护交通秩序、市政市容养护、国有土地驻守、协助街道处理救灾抢险等应急工作、组织街区文化娱乐活动、向市民提供便民服务等8大项社会公共服务。这些服务内容涵盖了城市管理、社会治安综合治理、市民文化建设、社会救助等多个领域，为街区市民提供了相比以往更为丰富的公共服务产品。特别值得一提的是，进驻企业在履行一般性管理服务职能的同时，还积极协助政府做好了应急管理工作，如在抗击2008年“6·13”特大暴雨时，企业巡查员队伍紧急集合，迅速行动，转移、救助了大批群众，为圆满完成抗汛任务作出了突出贡献。今后，在市场化条件下，我们还可根据市民和城市发展的需要，继续以签约形式增加更多的服务项目，从而进一步弥补基层政府在社会管理中工作的缺失，满足群众公共服务需求多样性的要求。

（二）强化政府主导，为企业科学运营提供坚实保障

政府不仅是公共服务产品的购买者，更是标准的制定者和质量的监督者。引

进企业参与社会管理和服务，绝不是政府撒手不管、甩包袱的过程，而是执法资源合理利用、执法效能显著提高、政府执法主体地位更加强化的过程。因此，在向企业采购公共服务的过程中，始终注重突出政府的主导地位，通过对参与“花园街区”社会综合治理工作部门、人员的统一调度、统一指挥，改变了各自为政、重复作业、互相推诿的局面，以行政执法部门清理一片、企业接管一片为原则，为企业的接管工作打好了前哨战，提供了强有力的保障。通过这样的手段，不仅啃掉了固戍片区、旭日时装城、机场开发区乱搭建等一批历史遗留的隐患硬骨头，更实现了后续管理的常态化；同时，政府作为“花园街区”管理模式的主导者，对进驻企业实行了严格的绩效考核机制。“花园街区”管理办公室制定了《花园街区考评标准》和《处罚细则》，成立了两个外勤考评小组，分片对企业的8大项服务内容进行全天24小时监督管理。外包费用也实行逐月支付，并且提取10%的总承包费用作为考评费用，按当月考评得分比例支付；承包企业在一年内被黄牌警告两次则取消下年度参与投标的资格，被黄牌警告三次则提请街道解除合同。

（三）建立竞争机制，为进驻企业搭建良性互动平台

坚持把竞争机制贯穿全过程，通过市场优胜劣汰，使那些资质较好、信誉过硬、具有较高素质的管理服务团队脱颖而出，参与“花园街区”的管理；同时，在市场竞争压力下，企业为了在竞争中获胜，让政府放心、群众满意，就必须想方设法完善内部管理制度，提高服务质量，提供更多个性化、人性化的经营管理措施，努力打造“城市保姆”品牌。如鑫梓润物业管理公司严格执行定点定时签到制度，并建立了班长、队长、督察员三级检查和公司总部、高层领导抽查等内部考核体系，从制度上保证了员工坚守工作底线。在绩效公开、考核公开、竞争公开的背景下，辖区内5家进驻企业为取得竞争优势，也在比谁点子新、办法多，管理好、服务优，形成了良性互动的竞争氛围，促进了管理效能的提高。

二、主动靠前管理，实现了事后执法向事前预防的策略转变

（一）预防式管理，节约行政执法资源

相对于亡羊补牢式的事后执法，主动靠前的管理方式更利于从源头上遏制萌



芽中的矛盾。为此，我们着重建立起了了一套动态循环的 24 小时巡查机制，由进驻企业在街区内设立 1173 名巡查员，采取“发班车”的调度方式，每隔 15 分钟派出一组巡查员沿线巡查，发现垃圾立即清理，发现不文明行为立即劝阻，发现违法行为立即报告，发现危难情况立即救援，确保所有问题都是在第一时间发现，第一时间解决，使可以通过管理避免的问题，不在处罚前发生，使可以通过服务解决的问题，不向违法趋势发展，真正做到把问题处理在人民开口之前，化解在人民受伤害之前。

（二）柔性化管理，降低抗法风险

在“花园街区”管理模式中，企业巡查员承担着多项社会服务职能，但政府并未以委托执法的形式，赋予其执法权。在这种情况下，企业通过开展“微笑服务”、“阳光服务”等活动，进一步提升了服务质量，树立起了巡查员便民为民的良好形象，赢得了群众的信赖和赞许；同时，巡查员发现不文明或违法行为时，始终保持着文明礼貌的态度，采取反复提醒、告知、劝阻等方式，与市民进行耐心沟通，予以柔性化解。这与以往部分执法人员简单粗暴、以罚代管的管理方法相比，得到了更多群众的认同和接纳，从而使管理的亲和力大大增强，冲突和对抗的风险也明显降低。

（三）人性化管理，缓解社会矛盾隐患

流动人口管理是社会综合治理的一大难题，特别是身处社会底层、边缘的一些谋生能力低或暂时受困的弱势群体，往往具有更强的利益诉求，也容易成为社会不稳定隐患。为平衡公共秩序与特殊群体的利益需求，一方面通过划定若干管理区域和时限建立“跳蚤市场”，引导流动摊贩定点经营，鼓励城市下岗人员、低保人员、残疾人等弱势群体自力更生，改变了以往对乱摆卖“走鬼”现象“以堵为主”的管理理念，体现人文关怀；另一方面，针对流动频繁、无业无助的受困人群，以“自愿受助和无偿援助”为原则，按照企业出资、政府补贴、社会捐助的形式，设立“人生驿站”，为受困人群提供基本生活援助和就业服务，并引导其参与临时性的义工服务，回馈社会。据统计，“人生驿站”创建以来，共帮扶困难群众 136 名，其中成功介绍就业 78 人，受到了受困群众的由衷赞誉。

三、搭建民主治理平台，实现了群众被动接受向主动参与的角色转变

（一）成立市民管理委员会，让人民群众做人民城市的管理员

“花园街区”创建工作伊始，在试点区域，我们成立了市民街区管理委员会，把热心公益事业并具有一定素养的市民代表吸收进来，监督企业绩效，参与街区管理。通过这一平台的建立和不断完善，更多的市民走出了封闭式的物业小区，融入开放式的花园街区。同时，因管理角色的转变，企业直接服务市民，市民主人翁意识更强，由过去不闻不问变为主动参与，由过去对问题和不良行为不愿讲、不敢管变为自觉制止、愿意投诉、讲了管用，从而大大提升了群众对街区的认同感，提高了基层公共事务管理的科学性，形成了人民城市人民管的良好风尚。

（二）建立市民评理机制，让人民群众做民间纠纷的裁判员

“花园街区”管理模式实施后，群众参与公共事务的积极性得到了明显提高。为此，2009年初我们针对当前信访案件数量上升，且缠访、闹访现象增多的情况，以“花园街区”为平台，建立市民评理机制，对西乡“人民大调解”体系进行了有效拓展和延伸。经过实践，出台了《西乡街道人民调解委员会市民评理规则》，吸收党代表、人大代表、政协委员、老党员、离退休老干部及社会各界有责任心的贤达人士组建市民评理团，每周举办两次“说事评理”活动，从而更好地发挥了市民在人民调解中的作用，有利于把矛盾化解在基层、把稳定落实在基层、把和谐构建在基层。

（三）畅通民主议事渠道，让人民群众做政府工作的监督员

充分发挥街区人大代表、政协委员在社会管理中的有效作用，设立人大代表（政协委员）社区联络站，让基层群众在家门口就能随时与辖区的人大代表、政协委员进行沟通联系、反映民情。定期组织政府部门负责人、人大代表、政协委员、企业经营者和群众，围绕“保增长、保民生、保稳定”的重点工作，针对金融危机、城管执法、“禁摩”等当前热点问题进行广泛讨论和征求意见，从而进一步畅通了民主议事渠道，强化了基层社会的民主管理、民主决策、民主监督，促进了基层经济社会各项工作的协调发展。



四、建立长效机制，实现了低效管理向高效管理的效能转变

（一）资源利用更加节约有效

通过培养企业社会责任感，激发企业服务效能，使政府在不增加人员编制的情况下，以相同的运行成本，增加了4倍社会管理力量和8项社会管理职能，实现了从一人一岗向一人多岗，一岗专职向一岗多能的转变，有效地避免了社会管理资源重复投入，使用效率不高的问题。同时，通过全天候管理模式，最大化压缩违法、不文明行为的发生空间、时间，有效地克服了突击式整治易“回潮”、难固守的弊端，提高了行政管理资源利用效能，社会管理边际效益大幅提高。实施“花园街区”管理模式以来，街道执法队维护市容市貌的执法力量从80%减到30%；数字化城管人员从90人减到30人；社区联防队员也逐步减少，仅流塘社区负责路面的联防队员从80人减到30人，节省人工开支300万元以上。通过政府与企业的契约合作，明确投入及产出，实现了社会管理成本的可控制、可预算和服务产出的可量化，克服了以往政府管理重复投入、难按预算执行的问题。随着“花园街区”模式的不断深化，承包企业的服务水平逐步提高，服务工作的难度也将进一步降低，在外包费用不变的情况下还可逐步提供更多的公共服务产品。

（二）城市环境更加卫生有序

通过绿化升级、市政设施改造、人文景观创建等手段，街区卫生整洁，花红草绿，形成了宝源路、宝民二路、庄边路、西乡大道等景观路和涂鸦墙、立交桥中心公园等一批街区景观亮点，街区面貌焕然一新。各种社会不文明现象均呈大幅下降趋势，路面乞讨兜售案件下降97%，市政设施破坏案件下降88%，乱张贴案件下降66%，社会秩序井然有序。

（三）社会氛围更加文明和谐

通过开展多种形式的街区活动，市民参与城市建设和管理家园的积极性显著提高，维护良好的城市环境的意识显著提升，公民责任感显著增强，营造了人人共建文明街区，人人爱护文明街区，实现了通过改变环境进而改变居民不良行为和习惯的管理效果。据统计，“花园街区”管理模式实施后，街区路面案件平均

发案率下降 49%，市民安全感持续增强；暴力抗法事件“零发生”，街区市政管理投诉下降 60%以上，社会和谐氛围日渐浓厚。

“花园街区”管理模式的实践证明，通过引进企业购买服务，丰富了社会管理的服务资源 and 内容，强化了社会管理的执法权威；拓宽了人民调解体系，构建了居民自治平台，以沟通取代对立，以和谐取代对抗，以文明取代暴力，增加了社会和谐因素，解决了以前管不到、管不好的问题，取得了良好的经济效益和社会效益。2008 年 3 月和 2009 年 5 月，“花园街道”管理模式分别作为城市管理和综合社会治理典型经验在全市进行推广。四川成都、江苏苏州等省市共 156 个考察团先后到西乡“花园街区”进行了考察和学习，也为我们不断完善“花园街区”管理模式提供了宝贵意见。下一步，我们将“花园街区”的服务范围，逐步由现在的街区延伸到区间道路，实现与小区物业管理的无缝对接，并加强城市化过渡期后移交给街道管理的有关社区特别是大型企业周边环境服务工作，形成“花园街区—工业区—物业小区—出租屋管理”全覆盖的立体管理服务网络，为推动西乡科学发展创造良好的社会环境。我们相信，在上级政府和有关部门的正确领导下，在社会各界人士的关心支持下，我们的“花园街区”一定会走出一条社会管理的善治之道。

（郑新强，男，深圳市宝安区西乡街道办事处）



人民调解： 社会整合在城市基层善治中的范式

【产耀东】

引言

人民调解制度是我国独具特色的一项民主法律制度。它作为一种具有中国特色的解决纠纷机制，具有深厚的文化和社会基础。党的十七届四中全会通过的《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》中指出：“完善矛盾纠纷排查化解机制，引导群众依法表达合理诉求，切实维护群众权益。”早在党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中就明确指出：“健全社会舆情汇集和分析机制，完善矛盾纠纷排查调处工作制度，建立党和政府主导的维护群众权益机制，实现人民调解、行政调解、司法调解有机结合，更多采用调解方法，综合运用法律、政策、经济、行政手段和教育、协商、疏导等办法，把矛盾化解在基层、解决在萌芽状态。”这为新形势下开展人民调解工作指明了方向。随着经济社会发展和国家法治建设进程的推进，人民调解工作在体制机制等方面都得到了长足的发展。与此同时，经济社会转型期社会各阶层利益格局深刻调整，各类社会矛盾集中凸显，也使人民调解工作面临着前所未有的考验。在构建社会主义和谐社会的大背景下，加强对人民调解制度的研究，对增强政府化解社会矛盾纠纷能力，尤其是提高维护基层社会和谐稳定的能力，加强城市基层社会治理具有重要的现实意义。

一、社会整合理论

社会整合是把社会不同的因素、部分结合成一个统一、协调整体的过程和结果，它以秩序为目标，是与社会解体、社会解组相对应的社会学范畴。法国社会学家杜尔克姆（1858～1917）最早对社会整合机制进行系统研究，他在《社会分

工论》中认为，“众多个人如何构成一个有秩序的社会？”这个问题的答案要点是社会团结。社会团结分为机械团结和有机团结，有机团结是“建立在社会分工与个人异质性基础之上的一种社会联系”。^{〔1〕}他主张集体意识是社会团结的精神基础，法律是保障社会团结的力量。社会秩序（即有机团结）不是自动形成的，它受到的主要威胁包括^{〔2〕}：（1）高度分工的个人与群体的活动配合不够；（2）与高度分工相联系的正在增长的异质性和个性；（3）阶级制度与外在的不平等。

杜尔克姆认为，现代社会出现混乱的原因，第一是“个人所承担的各种社会职能之间的相互制约关系不够协调，社会规范与道德秩序不够健全”^{〔3〕}，因此，防止与解决社会动乱的最重要的措施是建立新的道德秩序，“依靠社会权威，制定各个阶段欲望与目标的上下界限；培养普遍的道德意识，使人们尊重与自愿接受社会确定的界限。”^{〔4〕}第二个途径是经济活动组织化。第三是创造政府与个人之间的中间团体。“我们的政治问题源于与社会问题相同的病因，也就是在政府与个人之间缺少次一级的社群介入。”^{〔5〕}杜尔克姆主张创立中间团体，以避免国家集权与个人分散、无力的状况，使社会更富有机性。

20世纪40年代，功能分析方法在西方初步形成，并在随后获得巨大发展，成为西方社会学方法论的主流，被西方学者公认为解释社会研究材料最有成效的方法。结构功能主义主张社会有机系统的整体平衡，被西方社会学者视为探索社会稳定的重要理论工具。帕森斯、默顿和卢曼是结构功能论的主要代表人物，他们在功能分析框架内都对社会整合理论作了相关阐述。

塔尔科·特帕森斯最早提出“结构功能主义”概念，是现代结构功能主义创始人。他以“行动”为起点研究社会，把社会系统、有机体系统、人格系统、文化系统并列为行动系统四大子系统，认为社会系统的生存必须满足“适应”、“目标达成”、“整合”、“潜在模式维系”这四个功能要求，其中，社会系统的“整合”功能是帕森斯系统功能理论的中心。他认为，“整合”的意义在于通过协调系统各部分，使体系达到均衡状态，避免变迁，使体系能对抗外来压力。均衡是社会系统运行的最终目标，社会要达到均衡必须具备两个条件^{〔6〕}：（1）社会系

〔1〕 宋林飞：《西方社会学理论》，南京大学出版社，1997年版，第32页。

〔2〕 同上书，第37页。

〔3〕 同上书，第43页。

〔4〕 同上书，第43页。

〔5〕 艾宏：《近代西方社会思想家》，联经出版公司，1986年版，第86页。

〔6〕 宋林飞：《西方社会学理论》，南京大学出版社，1997年版，第97页。



统不能与其成员的需求动机与能力相冲突；(2) 发展出一套足以处理潜在威胁的独特规范模式。社会系统进行整合要解决两个问题：(1) 通过社会化机制和社会控制机制把人格系统整合于社会系统并由此促进社会系统均衡；(2) 让文化模式发挥维持社会秩序的作用。

罗伯特·默顿将帕森斯的功能主义理论进行改进，使其更有助于经验研究。他认为，帕森斯的功能一体性假定是违反事实的，而主张功能中立，功能有正负之分，只有把正负功能结合起来才能评估社会稳定的基础。他也重视“均衡”的作用，认为大多数的社会整合都能使社会因素达到相互适应，“社会结构并非各种属性的杂凑”。

德国社会学家卢曼认为社会系统不是由行动构成的，而是由沟通构成的，沟通是“社会系统进行自我再制的特殊模式”。信息、告知以及理解的综合是由沟通网络产生出来的。社会整合是消除系统破坏性倾向的过程。分化复杂的社会整合“不是靠共同的理念和标准，而是依赖各子系统之间相互尊重和不干扰”。^{〔1〕}

“社会整合是不同层次的系统互相在对方内部‘筑巢’”^{〔2〕}，即互动系统内的行动被嵌套到组织系统内部，组织系统的行动被导入到社会系统内部进行。范围更广、容量更大的系统能够以两种方式推进整合：“一是给行动选择提供时间、物质及社会前提；二是把一种秩序或结构强加给自己每个子系统的环境。即系统可以把人们分布于不同的空间、等级中，给行动个体规定好时间和沟通的编码，安排好此系统的周围环境。”^{〔3〕}“筑巢”的过程说明，系统间不可能完全分离开，更大系统能给予子系统提供广阔的外界环境以及子系统间相互交往的前提条件。

人民调解是我国法制建设中一项独特的制度，是现行调解制度的一个组成部分，是“在依法设立的人民调解委员会的主持下，在双方当事人自愿的基础上，以国家的法律、法规、规章、政策和社会公德为依据，对纠纷当事人进行说服教育，规劝疏导，促使纠纷各方互谅互让、平等协商，自愿达成协议，消除纷争的一种群众自治活动”。^{〔4〕}

以协调合作为过程和目标的社会整合理论为人民调解制度的合理性提供了理论依据：

（一）就受众而言：社会整合面对的是一个缺乏理解，或是表示公开拒绝的

〔1〕 宋林飞：《西方社会学理论》，南京大学出版社，1997年版，第154页。

〔2〕 同上书，第155页。

〔3〕 同上书，第156页。

〔4〕 胡泽君主编：《人民调解教程》，中国政法大学出版社，2004年版，第1页。

情况，旨在寻找一个有效机制以摆脱纠葛状态，使社会进行自我再制，确保社会运作的连续性。人民调解旨在“消除纷争”，它要调解的是包括发生在公民与公民之间、公民与法人、其他社会组织之间涉及民事权利义务争议的各种民间纠纷，维持社会的秩序和稳定。

（二）就主体而言：人民调解委员会是基层群众性自治组织，从性质上讲，它是一种不具有官方性的民间机构，同时又具有公共性，区别于一般的私人主体，这两个特征结合在一起，使人民调解委员会成为一种居于国家和普通民众之间的中介组织。它既是杜尔克姆所主张的培养普遍道德意识的“社会权威”，又是介于政府和公民之间的“社会中间团体”。

（三）就作用方式而言：社会整合理论倡导以集体意识促进社会团结，在先前的沟通“已经遭到拒绝”的情况下，要对这个拒绝进行“继续沟通”。人民调解委员会在进行调解的时候，既依据法律、法规也依据政策和社会公德，它为冲突各方提供了再沟通、再商量的平台，鼓励各方不能仅仅从自身的利益出发，而要顾全大局，强调彼此间的尊重和谅解。由人民调解委员会等主体组成的更大的社会系统为“由冲突主体组成的”社会子系统提供了“广阔的外界环境”以及子系统间相互交往的条件。

二、人民调解工作在城市基层善治中的重要作用

人民调解是协商民主的一种形式。而协商民主指的是在政治生活中通过理性讨论进行决策^{〔1〕}。协商民主的实质就是争论、讨价还价和票决。争论、讨价还价是交流形式，是语言行为，而票决则不是。

（一）人民调解制度的历史渊源和主要方针原则

人民调解号称“东方经验”、“东方一枝花”，它根植于中国人“以和为贵”的传统文化土壤，是民间调解的一种。有文献记载的民间调解制度可以追溯到西周奴隶时代，西周在官府中设置的“调人”、“胥吏”官职，专门负责调解纠纷、平息诉讼，维护社会秩序工作。民间调解发展至今，已经有几千年的文明史，先后曾有过“官府调解”、“官批民调”、“乡治调解”、“宗族调解”、“民间调解”等

〔1〕 Maeve Cooke. Five Arguments for Deliberative Democracy [J]. Political Studies, 2000, (Vol. 48): 947~969.



多种方式。不论采用哪种形式，这种具有淳朴性质的原始民主和人道精神的调解，经过几千年的锤炼，被深深地糅合到中国政治、宗教、伦理、道德、社会风俗民情以及民族心理素质中，发展成为中华民族的精神财富、处事习惯以及和解纠纷、息事宁人、和睦相处的美德。

现行的人民调解制度萌芽于土地革命战争时期，这一时期在中国共产党领导下的反对封建土地制度的农会组织和局部政权组织中设立调解组织，调解农民之间的纠纷。人民调解作为一种制度形成，是在抗日战争时期，调解在这一时期的革命根据地发展为著名的“马锡五审判方式”，“调解三原则”初步形成。新中国成立后党和政府高度重视人民调解制度建设，先后颁行了一系列关于人民调解的法律法规。1954年，《人民调解委员会暂行组织通则》颁布，标志着人民调解作为一项法律制度的正式确立。1982年，人民调解制度载入宪法，人民调解制度进入了快速发展时期。1989年国务院发布《人民调解委员会组织条例》。2002年最高人民法院、司法部分别颁布了《关于受理人民调解协议的民事案件若干规定》和《人民调解工作若干规定》，人民调解制度的法律框架基本完备。

人民调解工作的方针是“调防结合，以防为主”。人民调解工作的“三个基本原则”分别是：一是平等自愿原则，即纠纷的受理必须基于当事人自愿，调解达成的协议必须出自当事人自愿。二是合法合理原则，即人民调解组织受理和调解矛盾纠纷的范围要符合法律、法规和规章的规定；调解要依据法律、法规、规章和政策进行，法律、法规、规章和政策没有规定的，依据社会公德进行；调解协议的内容要符合法律、法规、规章和政策的规定。三是不得限制当事人诉讼的权利，即明确人民调解不是诉讼的必经程序，不得因未经调解或调解不成而阻止当事人向法院起诉。

（二）当前人民调解工作面临的新形势和新问题

随着经济发展、人口剧增、新旧体制交替、利益格局调整、人际关系变化，城市基层社会矛盾也出现多元化、群体化、复杂化的新趋势，给人民调解工作带来了新的挑战。

一是经济社会转型期新型社会矛盾纠纷层出不穷。传统的人民调解制度定位于利用民间力量化解简易邻里纠纷等基层社会矛盾，对人民调解的政策性、法律性、制度性要求不高。改革开放以来，随着经济社会的不断发展，基层的社会矛盾发生了前所未有的变化，大量的劳资纠纷、物业管理纠纷、征地补偿纠纷、医患纠纷层出不穷，并逐渐取代邻里纠纷成为影响基层社会稳定的最主要因素。这