

# 化解基层社会矛盾纠纷

## 的法律机制研究



李栗燕◎著



科学出版社

013038794

D925.114.4  
17

# 化解基层社会矛盾纠纷的 法律机制研究

李栗燕 著

本书受江苏省哲学社会科学基金项目(07FXC013)  
南京航空航天大学基本科研业务费学术著作出版基金(NR2012056)

资助出版



科学出版社

北京



北航

C1646376

D925.114.4

17

## 内 容 简 介

本书较充分地论证了我国构建多元化矛盾纠纷解决机制的必要性和合理性,厘清了基层社会矛盾的分类、表现及成因,并指出了我国目前矛盾纠纷解决机制的成功之处和弊端,通过对多元化纠纷解决机制与化解基层社会矛盾的应和性分析,以及与域外多元化纠纷解决机制的经验对比,为重构我国基层社会矛盾多元化纠纷解决机制提出了一系列具有实践意义的措施和建议。

本书适合法学、政治学等相关学科学者使用,亦可作为研究生课程的参考用书,同时对面向基层社会矛盾纠纷的党政部门工作人员、企事业单位机关干部具有一定的指导价值,也可为公、检、法等司法工作人员的实务工作提供参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

化解基层社会矛盾纠纷的法律机制研究/李栗燕著. —北京: 科学出版社, 2013

ISBN 978-7-03-037078-5

I. ①化… II. ①李… III. ①民事纠纷-研究-中国 IV. ①D925.114.4  
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 047670 号

责任编辑:籍达心/ 责任校对:邹慧卿

责任印制:徐晓晨/ 封面设计:蓝正设计

**科学出版社** 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

保定市中国画美凯印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2013 年 3 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2013 年 3 月第一次印刷 印张:8 1/2

字数:180 000

**定价:55.00 元**

(如有印装质量问题,我社负责调换)

# 前言

笔者在教学科研实践中，感知法学学生对于传统法学读物编排体例的厌倦，身为“授业解惑”之教匠，撰写一本能启发和引导学生思考、提升其学习兴趣、并对实践确有帮助的书籍，不拘泥于传统知识构架与体例，乃笔者之夙愿。

基层社会矛盾多元化纠纷解决机制这一研究可以说是以法学研究为主，横跨民商法、诉讼法和行政法等部门法领域，同时又与政治学、社会学、经济学和行政管理学等多学科相互交叉、渗透。因此需要突破学科界限，综合运用法学和行政管理学的基本原理，选择多样的调控方法进行研究，同时要结合我国国情，借鉴国外相关成熟立法、司法经验，采用多学科综合分析方法，以法律社会学的思维，致力于使理论研究的成果具有实际应用价值，为完善创建和谐社会的法治环境提供建设性的意见。

笔者的思维是发散的，同时又是严谨的，体现在如下两点。

## 一、传统与现代：法律机制间的平衡与创新

在论证庭外纠纷解决机制、责任保险的趋势和合理性的时候，并不是说其可以代替现有的制度和诉讼模式，而是在国家和社会、公权和私权、法律和民间规范之间不断寻找最为恰当的平衡点，构成一个以司法为中心的多元化解纷体系，从而达到社会控制的最佳状态。作为纠纷解决方式，传统法律机制不可避免地存在着其固有的弊端，研究和谐化解基层社会矛盾和冲突的新型法律机制，应当是在法治的前提下，在传统与现代的比较、平衡、互补中进行的创造性转化。

## 二、外发与内生：不局限于制度优劣之争而落实于本土化

从某种意义上讲，或许我们太过于热衷宏大叙事，对具体问题的关注却显得不够；或许我们太过于注重西学理论和法律移植，对本土资源和地方性知识则缺乏热情。可事实上，一叶知秋，个案和细节中或许就潜藏着解读中国整体法律问题的信息，而本土性知识中则可能隐含着中国法制现代化的出路与机遇。对于责任保险、辩诉交易、替代性纠纷解决机制（alternative dispute resolution, ADR）这些“舶来品”，需要落实于本土化。目前国内学者对其在中国的可行性和适用

范围存在着较大的争议,大体可分为“肯定说”、“反对说”和“有限制的借鉴说”三种不同意见,多数都围绕在制度本身的优劣上。虽然有关的论战仍硝烟弥漫,但在研究中我们认为,解决基层社会矛盾和冲突可以以实用主义哲学思想为指导,从目前的社会实践来看,我国已具备了实施类似制度的应然性和必然性条件,由于实践中已经出现了一些实际应用,如何借鉴、如何规范的问题渐显突出。因此,如何将这些国外成熟的法律制度进行本土化研究,这是大国际文化交流背景下的必然,也是对我国实践有价值的研究。笔者并不孤立地研究这些制度本身的优劣,而是将其与国家的传统文化、观念、民族习性及社会经济联系起来全面考察,进行横向和纵向的对比研究,从本土化出发寻找适合我国使用的纠纷解决机制。

苏力说:“一个民族的生活创造它的法制,而法学家创造的仅仅是关于法制的理论。”基层社会矛盾多元化纠纷解决机制是当代中国社会的突出问题之一,对于这种机制的理论分析与学术总结,本书期望通过对基层社会矛盾及多元化纠纷解决机制的梳理,找到一种较全面的适合中国国情的路径。

本书是江苏省哲学社会科学基金规划项目(07FXC013)的研究成果,受南京航空航天大学基本科研业务费学术著作出版基金(NR2012056)资助出版,感谢课题组专家同仁的参与,感谢研究生张雷全的悉心协助,感谢南京航空航天大学、科学出版社对本书问世给予的大力支持。笔者虽对本书的谋篇布局、观点取舍、材料遴选等思索再三,但因学力所限,遗憾自当难免,不妥之处,恳请批评赐教。

李秉燕

2013年春于金陵东华湖畔

# 目 录

## 前言

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| 第一章 导言 .....                             | 1  |
| 第二章 基层社会矛盾的厘清 .....                      | 5  |
| 第一节 基层社会矛盾的含义及分类 .....                   | 5  |
| 一、基层社会矛盾的含义 .....                        | 5  |
| 二、基层社会矛盾的分类 .....                        | 6  |
| 三、基层社会矛盾的特点 .....                        | 7  |
| 第二节 现阶段基层社会矛盾的主要表现 .....                 | 10 |
| 第三节 引发基层社会矛盾的原因 .....                    | 12 |
| 第三章 多元化纠纷解决机制与化解基层社会矛盾的应和性分析 .....       | 15 |
| 第一节 多元化纠纷解决机制的内涵 .....                   | 15 |
| 一、多元化纠纷解决机制的含义 .....                     | 15 |
| 二、多元化纠纷解决机制的基本理念 .....                   | 16 |
| 三、多元化纠纷解决机制的生成原因 .....                   | 17 |
| 第二节 多元化纠纷解决机制的价值分析 .....                 | 22 |
| 一、多元化——当前我国社会矛盾纠纷的基本特征 .....             | 22 |
| 二、多元化纠纷解决机制的建立——缓解国家制定法与“民间法”的紧张关系 ..... | 24 |
| 第三节 多元化纠纷解决机制的法理基础 .....                 | 28 |
| 一、本体论基础：社会存在本身的有机性和社会现象的复杂性 .....        | 28 |
| 二、方法论基础：具体问题具体分析 .....                   | 29 |
| 三、现实基础：我国现实社会矛盾的多元化性质 .....              | 29 |
| 四、历史基础：我国历史上解决社会矛盾纠纷的多样化方法 .....         | 30 |
| 五、认同基础：多元化纠纷解决机制的正当性分析 .....             | 31 |
| 第四节 多元化纠纷解决机制的主要形式 .....                 | 32 |
| 一、替代性纠纷解决方式 .....                        | 33 |
| 二、诉讼 .....                               | 40 |

# 第一章 导 言

当代中国，由于经历了社会转型，各类基层社会矛盾层出不穷、纷繁复杂。基层社会矛盾的特点可以概括为类型多样化、主体多元化、内容复合化、调处疑难化、矛盾易激化等，而“多元化”是当前我国社会矛盾纠纷的基本特征。基于这种矛盾的多元化，单纯地依靠司法途径来解决所有这些复杂多变的社会矛盾是不理性、不现实的。这客观上要求我们必须建立健全多元化纠纷解决机制，以应对复杂多样的基层社会矛盾，切实提高矛盾纠纷的解决效率，保障社会健康、稳定、和谐地发展。

参照学界目前对多元化纠纷解决机制内涵的观点，笔者认为多元化纠纷解决机制是指由诉讼的与非诉讼的、官方的与民间的等多种纠纷解决方式及其内在联系所组成的有机系统，概括来说就是以诉讼机制为核心和后盾，以诉讼外纠纷解决机制为依托和基础，公力救济、社会型救济、自力救济并存的解纷机制。照此定义，多元化纠纷解决机制在广义上可分为诉讼和非诉讼两大类，学界一般称后者为“替代性纠纷解决机制”（即 ADR）。诚然，诉讼作为解决社会矛盾纠纷的最后一道防线发挥着不可替代的作用，但结合我国具体实际，诉讼外纠纷解决机制需要得到更大程度的健全、推广和完善。

多元化纠纷解决机制的建立是一个持续的过程，在建立的过程中需遵循一定的规律和方法。首先，以层级过滤为原则、有序疏导为策略。其次，以非诉调解为主导、司法审核为后盾。最后，以分工协作为基础、多元化解决机制为保障。

对多元化纠纷解决机制的构建仅仅有理论设想是远远不够的，我们应把这种机制建构落实到实践中去。结合我国国情，在诸多制度设计中，以下几点制度建议应成为构建多元化纠纷解决机制的重中之重。

首先，在不断加强和完善自行解纷、民间解纷、行政解纷、仲裁解纷、司法解纷等各种解纷机制的基础上，笔者认为重构法院调解（司法 ADR）对我国多元化纠纷解决机制的建立健全尤为重要。借鉴美国司法 ADR 制度，改革我国的法院调解应从以下几个方面着手。第一，将调解从审判中分离出去。调审分离能够克服调审合一的弊端，因为调审分离后，法官职能分工进一步具体化。作为调解者的法官不是主持审判的法官，就不会出现因为审理案件的法官主持过调解而影响程序公正的情况，另外，调审分离能弱化职权主义色彩，强化当事人对诉讼的支配权。调解方案由当事人及其代理人提出，并在完全自由的合意中运行。这样一来，就可以从根本上符合法院调解自主自愿的精神，从而与 ADR 制度达到

本质上的契合。具体的做法是在人民法院设立独立的调解庭,主持调解的第三方即调解员可由律师、退休法官等具有法律知识且有较高威望的人担任,这样可以增强人们对调解结果的认同。而法官不再直接主持调解,只负责对调解协议的审查和确认,这样可以在一定程度上防止因法官角色的二重性所带来的司法不公,从而增强人们对法院调解的公信力。第二,在一定条件下收回当事人对调解结果的“后悔权”。当事人一方或双方除非有相反的理由证明同意调解是基于他人胁迫或重新收集的证据足以推翻原调解协议,否则调解协议即具有同判决相同的效力。第三,建立诉讼调解中的罚则制度。借鉴美国的法院附设调解制度,对于调解中出现的当事人的民事违法行为,应明确由法官依法直接裁判或移送有关部门追究法律责任。调解达成协议后,若一方当事人在签收前反悔而开庭审理且判决结果对提告方而言稍比原调解协议有利,或提告方没有得到比原调解协议更有利的结果,应当对其处以一定罚则,以惩罚其对司法资源的重复占用,如可以判决其承担双方的诉讼费用及相关支出。

其次,完善非诉讼纠纷解决机制的重要举措之一是提高非诉讼解纷方式的效力。从现行法律的规定来看,以人民调解为代表的非诉讼解决方式虽具有一定的法律约束力,但不具有强制执行的效力。而非诉讼方式解决纠纷的效力不高,严重影响多元化纠纷解决机制的建立。这要求我们建立相关的法律和制度来提升非诉讼方式解决纠纷的效力。第一,必须完善法律来强化人民调解协议的法律效力,进一步提高人民调解协议的履行率、增强人民调解协议的公信力。我国最高人民法院于2002年颁布的《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》,不仅明确了“经人民调解委员会调解达成的、有民事权利义务内容,并由双方当事人签字或者盖章的调解协议,具有民事合同性质”,而且还规定了人民法院对违反调解协议行为的审判依据。但这一措施并不能最大限度地保证调解协议的效力。第二,建立纠纷当事人责任制度。在完善人民调解制度方面可作如下规定:对于调解协议达成后又反悔而向法院起诉的,如果起诉方在经过开庭审理后不能得到比调解协议更为有利的判决,可以对其建立一定的罚则,如负责对方为此支出的律师费等。在完善仲裁制度方面可以在《中华人民共和国仲裁法》(以下简称《仲裁法》)或相关的司法解释中增加规定,对仲裁裁决不服,提出法院开庭审理的一方当事人如不能获得比仲裁裁决更为有利的判决,则应当负担对方当事人自申请开庭以来支付的合理费用,以防止当事人滥用诉权,真正体现仲裁调解的优势。这样能对节约司法资源起到一定的作用。

最后,在我国基层矛盾纠纷多样化和复杂化的背景之下,多元化纠纷解决机制的最高目标是合理开发和利用各种纠纷解决方式的优势,理顺诉讼与非诉讼纠纷解决方式的关系,实现诉讼与非诉讼纠纷解决方式的良性衔接。第一,实现诉讼与人民调解之间的协调与衔接。某些特定类型的纠纷如争议标的较小的纠纷,

可强制其在进入诉讼程序前必须经过人民调解阶段,使人民调解组织在一定程度上分担法院的工作,以减轻法院的工作压力,满足民众对效率和公正的诉求。这要求强化人民调解协议的法律效力,同时在制度建设上要建立司法机关和人民调解组织的信息共享平台,以实现信息畅通,提高这两种纠纷解决方式的效率。第二,实现诉讼与仲裁之间的协调与衔接。这要求我们在现有制度的基础上扩大仲裁裁决的效力,减少法院对仲裁的限制。依据“司法监督有限性”的原则,应严格限制撤销仲裁裁决的法定事由范围,法院应仅对违反仲裁程序和“违背社会公共利益”的仲裁裁决有撤销权,而“没有仲裁协议”、“超过仲裁协议范围”、“对方当事人隐瞒证据”等则不应当成为法院撤销仲裁裁决的理由。同时法院在对仲裁裁决进行审查时,应仅对仲裁裁决进行程序性审查。第三,实现诉讼与行政性纠纷解决方式之间的协调与衔接。行政纠纷解决制度体系中包括调解、行政裁决、行政仲裁、行政复议、行政诉讼、信访和专门的纠纷解决委员会制度等一系列制度,在不同的行政性纠纷解决方式之间,以及诉讼与行政性纠纷解决方式之间,应当形成一个具有层次性和组织性的纠纷解决系统。

随着我国经济社会的发展,基层社会矛盾的不断增多,我国既有的矛盾纠纷解决机制日显疲软,不能解决纷繁复杂的各类社会矛盾。本书充分论证了我国构建多元化纠纷解决机制的必要性和合理性,并指出了目前我国矛盾纠纷解决机制的成功之处和弊端,最后为重构基层社会矛盾多元化纠纷解决机制提出了一系列具有实践意义的措施和建议。因此,本书具有重要的学术价值和实践意义。

第一,多元化纠纷解决机制的建立,可以缓解国家制定法与“民间法”的紧张关系。多元纠纷解决机制可以弥合民间不同利益人群的传统法律意识、道德观念、风俗习惯等与国家制定法的冲突。通过人民调解,不仅大量超过诉讼时效的纠纷得以化解,而且不少超出诉讼时效的债权在调解中即得以实现。

第二,设置完善的多元化纠纷解决机制可以弥补法律调整范围有限的不足,同时,它可以提前介入纠纷,把纠纷解决在萌芽状态,避免诉讼程序的事后救济弱点。这种做法既节省了法律资源,同时也提高了解决效率,而且这种解决发生在纠纷最初始的状态,容易控制纠纷的发展态势,进而也最容易使纠纷获得解决。

第三,在重构多元化纠纷解决机制的过程中,本书尤其注重具有中国特色的ADR制度的构建。当前我国ADR的现状具有立法滞后、体系不完善、机制简陋、各种ADR制度间缺乏有效的整合等弊端。而建立具有中国特色的ADR制度有利于合理地利用国家的司法资源,为我国司法改革提供多元化的选择。其中,重构法院调解尤其具有现实意义。

第四,本书总结了我国部分地区行之有效的多元化纠纷解决机制,尤其是江苏省南通市的社会矛盾大调解机制。在总结这些地区有益经验的同时,本书提供

了一系列具有实践意义的建议,为我国构建多元化纠纷解决机制作出了一定的贡献。而且,本书多次援引西方国家相对成功的 ADR 制度,通过对中西方的比较,在借鉴西方国家 ADR 制度的基础上,建议建立具有中国特色的 ADR 制度,实现 ADR 制度与诉讼方式的科学衔接。

第五,本书所提出的多元化纠纷解决机制对我国构建社会主义和谐社会具有重大的实践意义。基层社会矛盾,尤其是近几年多发的群体性事件,在很大程度上破坏了社会的稳定秩序,不利于社会的和谐发展。多元化纠纷解决机制有效地保障了纠纷各方的权利,实现公平正义,是构建和谐社会的题中之义。

矛盾是人类社会存续过程中的一种不可避免的现象,是一种社会常态。矛盾的存在虽然对既存的社会具有负面的影响,但是从人类社会发展的视角分析,矛盾同时又具有推动社会发展的功能,而且纠纷的有效解决,可以促进新的制度和秩序的诞生。为此,我们对我国近年来各种民事纠纷解决机制运行情况进行了实证考察与分析,着力寻求解决民事纠纷的有效途径,以进一步建立和完善我国多元化的民事纠纷解决机制。

## 第二章 基层社会矛盾的厘清

### 第一节 基层社会矛盾的含义及分类

#### 一、基层社会矛盾的含义

##### (一) 基层的界定

我国的行政体系结构中，基层政府属于基础层级的政权组织。所以，本书探究的基层主要指县、乡、镇及城区、不设区的市。

##### (二) 基层社会矛盾的定义

基层社会矛盾就是发生在县、乡、镇及城区、不设区的市一级的自然人之间，法人、其他组织之间，自然人和法人、其他组织之间的冲突和纠纷。

唯物辩证法告诉我们，矛盾无时不有，无处不在，任何社会及任何社会发展的每一个阶段都不可能没有矛盾。构建社会主义和谐社会是一个不断化解社会矛盾的持续过程。因此，深刻认识我国经济社会发展的阶段性特征，正确认识新形势下的社会矛盾，寻找有效化解社会矛盾的新途径，促进社会和谐稳定，减少社会治安隐患，推进经济又好又快地发展，这也是摆在我们面前的重大而紧迫的政治课题。国际经验表明，一个国家人均 GDP 达到 1 000~3 000 美元时，国家发展进入关键期，这也是发展黄金期和矛盾凸显期并存的阶段，换句话说，这一时期是社会“燃点”较高的阶段，社会问题最多也最复杂，社会可能要发生较大变化，社会学家称之为“社会整体转型”。在社会整体转型的过程中，体制转换，结构调整，社会变革，在广度上已经涉及政治、经济、文化等诸多领域，在深度上已经触及人们具体的经济利益。随着社会转型和利益调整的加快，大量潜藏的社会深层次矛盾和问题日益突出，导致了现实社会中各种矛盾的激化。同时，我国的改革进入了攻坚阶段，许多社会矛盾交织在一起，生存问题还没有完全解决，发展问题又大量出现，大多数人对政府和社会有了更高的要求，而政府和社会却难以立即使其得到满足，因此，新的矛盾不断出现。总体来说，基层社会矛盾发展的规律表现在：如果处理不好，化解矛盾的难度越来越大；极易引发社会矛盾的集中爆发；社会矛盾就会更加尖锐；导致群众对改革的公正性、对政府所管理的这个社会表示怀疑和不满，使群众和政府之间的矛盾更加突出。

## 二、基层社会矛盾的分类

新时期基层社会矛盾包含哪些内容,如何分类,这是一个见仁见智的问题。根据不同的需要和角度,人们对此存在着不同的看法,并对其进行分类,这样做是正常和合理的,也是完全必要的。而这里的“基层”二字应当定义在城乡基层这个范围内。紧扣“基层”二字,我们应当将基层社会矛盾划分为发生在城镇的和发生在农村的矛盾。

新时期,社会基层人民内部矛盾呈现出纷繁多样的形式。根据这些矛盾的主体和成因等特点,将这些基层社会中的人民内部矛盾大致分为两大类。

### (一) 社会基层公民(群体)之间发生的人民内部矛盾

这类人民内部矛盾又可根据化解方式分为两种类型。第一种类型是通过调解方式就能化解的民间矛盾纠纷。它们产生的原因往往是公民之间在性格、习惯、行为方式上的不同、产生的不安或在日常生活和工作交往中发生的很小的利益纠纷等。这类矛盾大量频繁发生在家庭、工作单位、邻里甚至路人之间,其数量占基层社会矛盾的大多数,化解这种类型的矛盾往往无需通过法院,一般通过调解的方式就能够消除。第二种类型则是一般要通过法律程序才能够解决的矛盾纠纷。这种类型的人民内部矛盾纠纷大多带有较强的经济利益诉求,如家庭成员中的财产继承和分割产生的矛盾纠纷,公民与服务单位之间的劳动合同纠纷,公司之间的各种经济合同纠纷等。这类人民内部矛盾也就是所谓的民事案件,一般要通过法院的审理才能最终得到解决。由于市场经济的不断深入发展,第二种类型的人民内部矛盾产生的纠纷数量也在持续增长。事实证明,法院受理这种民事案件占总受理案件的比例也在逐年不断增加。

一般来讲,社会基层公民(群体)之间发生的人民内部矛盾虽然在人民内部矛盾总量中的绝对数量很大,相对比例也很高,但是它们形成的原因往往比较简单,涉及的主体关系比较明确,化解和消除它们都较容易。无论是它们的产生和化解都对社会安定的大局和政治制度的稳定无多大影响。因此,它们不可能是现在人民内部矛盾的主要方面和主要形式。

### (二) 社会基层公民(群体)同基层政府之间的人民内部矛盾

由于这类人民内部矛盾涉及基层政府这个主体,因而可根据它们与政府这个主体的关系分为两个类型。第一种是直接由基层政府引发的矛盾。它们产生的具体原因往往是某些法律、政策、机制的缺陷和某些决策的片面、武断,以及某些政府工作人员的作风官僚、粗暴等,造成某些公民(群体)自认为自己的权益受

到了侵害或损失,因而直接引起了他们与政府之间的矛盾。第二种是间接由基层政府引起的矛盾。它们往往是由前述公民或群体之间发生的人民内部矛盾演变而来。例如,在对公民(群体)之间的人民内部矛盾进行调解和审判中,矛盾主体的一方或双方对过程或结果无法接受,感到受了冤屈,而且认为这样的过程或结果是由政府造成的,于是表现出不接受,进而产生向政府上访、上诉的行为,把矛盾的主体转向政府,因此矛盾就演变成了公民(群体)同政府之间的矛盾。这种间接的公民(群体)与政府方面的矛盾近年来也呈现出不断上升的态势。

一般来讲,公民(群体)与政府之间的人民内部矛盾涉及的主体多,利益关系复杂,矛盾化解困难,其社会影响较大。若处理不慎,极容易演变为社会群体事件。这类人民内部矛盾虽然绝对数量很少,但是由于其主体涉及基层政府,如能妥善处理好这类人民内部矛盾,无疑是保证社会安定、政治稳定的极其重要因素。毫无疑问,这类矛盾应是我们讨论的主要内容,是需要重点研究的对象。

### 三、基层社会矛盾的特点

正确处理和解决基层社会矛盾,首先要了解基层社会矛盾的特点,特别是新时期新阶段基层社会矛盾的特点。由上面的分析我们可以看到转型时期的基层社会矛盾具有以下五方面特点。

第一,利益矛盾是新时期基层社会矛盾的主要表现形式。多种经济成分共同存在、共同发展产生了多种利益群体之间的矛盾。不但经济成分不同的群体之间存在着利益矛盾,而且同一经济形式的不同群体也存在着利益矛盾。一是城乡居民之间、农村居民之间、城镇居民之间、不同地区之间的居民的收入差距日益扩大而产生的分配不公问题引发的利益矛盾。二是随着改革的深化、企业结构的调整,在国有企业中,劳资纠纷突出表现为企业转制过程中工人下岗、拖欠工资或医疗赔偿费等问题引发的矛盾;在非公有制企业中,劳资纠纷突出表现为不签订劳动合同、随意加大劳动强度、拖欠并克扣工人工资或医疗赔偿费等问题引发的矛盾;同时,城建征地拆迁、城市管理、商品房购销等也时常引起纠纷<sup>①</sup>。总的来说,人民内部的利益矛盾和冲突表现为横向和纵向两种基本形式。在横向方面,表现为个人之间,各个利益群体、利益阶层、阶级之间,甚至民族与民族之间的利益矛盾和冲突。在纵向方面,表现为个人、集体和国家三者之间的利益矛盾和冲突。而这三者的矛盾冲突又是通过劳动者个人同企业的领导者和管理者、同国家机关的领导干部之间的矛盾关系表现出来。具体来说,表现为领导同群众之间的利益矛盾和利益冲突。例如,反映整体利益的领导人员的决策和措施同群

<sup>①</sup> 魏文婷. 构建和谐社会要解决好基层人民内部矛盾 [N]. 昌吉日报, 2007-3-26 (003)

众中某些只顾眼前利益并过分追求个人利益的不良倾向之间的矛盾和冲突；领导不关心群众疾苦的官僚主义作风同群众的正当合理的利益要求之间的矛盾和冲突；个别领导的贪污腐败现象同人民群众维护自身利益斗争之间的矛盾和冲突；领导主观犯错误而带来的对群众利益的损害同人民群众的不满情绪的矛盾和冲突；中央同地方、上级同下级之间的矛盾和冲突。

第二，领导和群众矛盾的突出性。在整个基层社会矛盾中，一般情况下，领导和群众的矛盾是人民内部矛盾的一个极其重要的表现，是基层社会矛盾存在、发展、变化的主线。社会主义国家最主要的一些社会矛盾，在许多情况下往往通过人民群众与领导之间的矛盾关系表现出来。例如，社会主义社会的基本矛盾通过领导与群众的矛盾关系体现为作为生产力主体要素的劳动群众同作为国家经济、政治职能的管理者和执行者的领导人员之间的矛盾。有些矛盾虽然并不是直接表现为领导与群众的矛盾，但由于这些矛盾经常需要通过领导来解决处理，如果解决处理不当，便转而表现为领导与群众的矛盾。领导者的工作对象就是广大人民群众，一方面，领导肩负着领导群众、教育群众、组织群众、动员群众的职责；另一方面，领导又必须依靠群众、服务群众，自觉接受人民群众的监督。这样领导和群众的关系就构成了社会主义人际关系的主线，他们之间的矛盾就是人民内部矛盾的重要表现。一般来说，领导同群众的矛盾是非对抗性质的，但是如果领导发生重大决策失误而严重损害人民群众的根本利益，领导严重的官僚主义危害了人民群众的正当利益要求，领导中腐化变质分子侵吞人民财产，领导处理人民群众提出的问题不及时、不果断、不正确等，也会使矛盾激化，出现对抗。我们应当清醒地看到，在领导与群众的矛盾中，矛盾的主要方面在领导。

第三，群体性事件突出已然成为当前基层社会矛盾最集中的表现。目前群体性事件数量增多，规模扩大，组织化程度明显提高，并开始呈现出内部问题社会化，经济问题政治化，相关问题连锁化，行为的违法性与要求的合理性相互交织等特点。在农村，村级财务缺乏透明、农民负担过重、干部作风粗暴；在城镇，企业拖欠职工工资、下岗职工失业、拆迁安置及离退休人员的社保得不到保障等。这些带有普遍性的问题，涉及众多人的切身利益，容易酿成群体性事件。这些群体性事件的出现，主要是物质和经济利益问题，但引发、激化群体性事件的人为因素也在增多，行为非理性化倾向明显，一旦有人串联煽动，部分群众情绪表现比较激烈，就有可能进一步恶化为过激行为，酿成群体性事件，甚至造成社会局部骚动，扰乱社会秩序，破坏安定团结的政治局面。另外，当自发的、零散的、轻微的利益矛盾不能得到及时解决时，加上思想政治工作不力，不能正确引导群众正确对待个人利益与集体利益、局部利益与整体利益、眼前利益与长远利益，就可能转化为自觉的、有组织的、严重的群体对抗。近年来，一些地方因处理不当等多种问题而导致的群体性事件数量增多，规模扩大，动辄成百上千人，

多则上万人，组织程度明显增强。

第四，社会矛盾纠纷的激烈化、对抗性明显增强。一些社会矛盾纠纷由于各级机构调处化解不及时或不得当，导致了社会矛盾纠纷的激化，并引发上访或聚众闹事等群体性事件。同时，一些社会矛盾纠纷主体往往抱着“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的错误心态，一有社会矛盾纠纷，就通过各种手段使矛盾公开化、激烈化，或冲击党政机关，或阻塞交通、影响生产等，有的甚至酿成刑事案件<sup>①</sup>。干群矛盾的聚合性风险增大，矛盾涉及的对象群体性增多。社会转型期不少利益矛盾都存在于不同利益群体之间，一旦出现利益矛盾，就往往引发群体性利益矛盾，进而造成群体性事件的增多。在社会利益关系调整中，一些村民在利益问题上产生共鸣，有相同的利益受损的背景，只要有人挑头，马上就群起响应。农村矛盾冲突的对抗性增强，那些涉及广泛、对全局影响较大的矛盾一旦激化，容易引起连锁反应；一些地区长期积累的矛盾和问题不能及时解决，潜伏着较大的社会风险，群众对社会的不满意和对政府的不信任情绪，往往由于一个非常偶然的事件而被引发，随之爆发出来，迅速演化成一场集体行动。

第五，农村矛盾纠纷的主体发生了变化，矛盾覆盖的范围日益呈现出多样化和复杂化，在各种经济成分、社会阶层和利益主体之间，在经济、政治、思想文化等领域都有新表现。由于社会改革，农村民间纠纷主体发生了变化，过去村民与村民之间的纠纷，发展成为村民与基层行政村、村民与企事业单位、村民与行政机关之间的矛盾纠纷。矛盾纠纷主体的当事人不再仅仅是村民个人，还包括了许多经济主体和行政组织及部门。随着农村改革的不断深化和经济的逐步发展，经济纠纷、合同纠纷、行政纠纷等涉法矛盾纠纷成为主流，其范围包罗群众生产生活的各个方面。据不完全统计，目前广东省农村矛盾纠纷的类型已由过去的十多种发展到三十多种，且仍有增多的趋势。农村社会矛盾纠纷的类型渐趋广泛，呈现多样化。农村社会矛盾纠纷触及的问题层次加深，涉及群众利益的矛盾突出。随着改革开放的深入和市场经济的发展，许多新情况新问题也反映在农村经济社会生活中，涉及群众利益的矛盾纠纷成为主流，经济上涉及所有制关系和分配关系，政治上涉及民主权利，思想上涉及价值观和利益观等，范围涉及群众生产生活的各方面。矛盾纠纷的演化由直线式变成曲折式，并且在矛盾纠纷的彼此消长的渐进过程中，还关联了诸多不确定因素。矛盾纠纷的后果不是涉及一个或几个人的利益，而是牵扯众多当事人的利益。解决矛盾纠纷的方法已不再简单化，这既增加了当前社会矛盾纠纷的复杂性，同时也增加了解决矛盾纠纷的难度。

<sup>①</sup> 刘振华，建立化解我国社会矛盾纠纷长效机制的思考 [J]，长沙大学学报，2008，(3)

## 第二节 现阶段基层社会矛盾的主要表现

随着经济不断发展,各种矛盾随之多发与激化,现阶段我国基层社会矛盾的主要表现有以下五个方面。

第一,土地承包纠纷数量居高不下,体现为农民对生存底线的守护。主要表现为下列几种形式:一是土地承包人前手与后手之间因土地投入问题产生矛盾,出现纠纷。原承包人因对土地投入的成本,如基建项目,在承包期间没有消耗完,而要求新承包人给予补偿,新承包人不能接受从而引发纠纷。二是承包人与发包人之间发生的纠纷。主要表现为发包人擅自毁约,将土地另发包他人,发包人单方提高承包金,发包人不能按合同规定及时将土地交付承包人使用,不能保证承包人安全地使用土地。承包人违约的情形主要是不按时交纳土地承包金。三是第三人对土地承包合同不服,要求解除合同,重新进行土地承包。四是大部分村未留有机动地,土地承包30年不变,村民生死嫁娶造成人员变动后,土地不变动从而引发承包纠纷。近年来,土地承包纠纷呈愈演愈烈之势。以江苏省为例,2005年,江苏省全省法院系统新收农村土地承包纠纷案件比2004年同期上升了近60%。常州、镇江、盐城、徐州、宿迁增幅均达到100%以上。而江苏省的农村土地承包纠纷在不同地区情况有所不同。经济发达的苏南地区土地流转现象普遍、征地规模大、水网丰富,因此,相应的土地流转纠纷、征地补偿纠纷、鱼塘承包纠纷较多;经济相对发达的苏中地区,鱼塘承包纠纷数量较多;经济欠发达的苏北地区,各类纠纷较为平均。

第二,土地征用纠纷反复出现直接考验基层政府的执政能力。近年来,农村社会总体是和谐的,但也存在不少影响社会和谐的矛盾和问题。特别是在工业化、城镇化、市场化的进程中,一些地方因土地征用、环境污染、集体资产处置、干群关系等问题诱发的各种矛盾冲突较多。许多矛盾冲突都和农民群众的知情权、参与权、表达权、监督权不落实,利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制和权益保障机制不落实,民主法治不落实有直接关系。随着城市化的推进,近郊农村的征地、拆迁数量逐年增多,由此而引发的农村各类社会矛盾日益突显。这些矛盾总体上表现为两大类:一类是被征地、被拆迁农民与政府之间的冲突;另一类是村内部各群体之间因征地拆迁中村集体经济组织得到的补偿资金的分配、管理与体制、机制变革,利益关系调整而引起的矛盾与冲突。两类矛盾和冲突不能及时协调、引导和化解,一般都会直接找上政府。随着大项目深入发展,各个地方征地频繁,土地征用纠纷上升。此外,由于一些纠纷解决难度大、历时久,纠纷当事人组织性强,不时策划大规模上访,给各级党政组织造成很大压力,也直接考验着基层政府的执政能力。

第三,劳资纠纷动辄引发群体性事件,直接对当地社会稳定局面产生负面影响。我国社会存在日益严重的劳资矛盾,并且缺乏有效的矛盾化解机制或是现行的矛盾化解机制乏力。近几年,一些地方粮食系统、供销系统、交通水运系统实行企业改制,部分职工因下岗失业后再就业困难、基本医疗无保障、社会基金不到位等,多次上访,从而引发群体性事件。2007年,如东县人民法院共受理劳动争议案件174件,2008年上升到723件,占民事案件收案比率分别为5.67%、17.04%,总案件数2008年比2007年增加315.5%,而南京玄武区法院仅2008年1月至8月新收案件就达1086件。这给法院带来沉重的负担。另外,2008年《中华人民共和国劳动合同法》(以下简称《劳动合同法》)实施后,多个企业发生上千名员工堵塞交通要道、罢工、上访、静坐或堵塞政府机关大门的状况。其造成的不良后果,直接影响当地社会稳定局面。目前,我国解决此类纠纷矛盾的主要依据是《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)、《劳动合同法》等法律法规设定的规范。而其中设置的矛盾解决体系也包含了事前预防机制,它主要通过劳资双方主体资格限制,要求双方在建立劳动关系时指出签订劳动合同的内容,劳动合同履行过程中的事中保障措施,以及事后的纠纷处理机制等一整套纠纷预防、解决制度。但犹如井喷之势的劳资矛盾,足以说明现行制度存在一定的不足。从表面看无不是因为现行劳动者权益保障措施、制度严重缺乏,劳动力价值低廉以至于劳动者工资收入畸低。同时,《劳动合同法》及相关法律法规的颁布实施确实增强了劳动者的维权意识,进而产生纠纷。但从问题的本质看,导致权益保障措施缺失,劳动力低廉的深层次原因是,没有建立起一种机制,以扭转传统的劳资关系建立时,天然的资强劳弱的格局。

第四,房地产纠纷案件威胁民众的利益。伴随着金融危机的影响,房地产案件数量明显上升。从2008年1月至2009年3月,南京建邺区法院共受理此类案件1492件。这些案件类型广泛,涵盖了从房地产开发、建设到交付、过户的各个环节。另外,一个突出的特点就是群体诉讼案件增多,处理难度不断加大。2008年新收的以同一当事人为原告或被告的批量群体案件数量在20件以上。与2007年相比,上升近50%。很多案件仅通过法院诉讼难以彻底解决,必须由开发商、政府、规划部门共同协调解决。涉房纠纷具有标的价值较大、案件类型多样、纠纷原因复杂、政策性强、涉及面广、关注度高等特点,如果处理不当可能引发连锁反应,影响社会稳定。涉房纠纷社会化化解机制是指在房地产案件审判中,贯彻能动司法理念,坚持从彻底解决纷争和最大方便群众出发,在诉前、诉中、诉后各个阶段借助多方力量化解涉房纠纷,构建全方位、多领域、深层次的涉房纠纷化解机制。其工作思路是:①“走出去”,扩大审判职能服务社会。将审判视野向前拓展、向后延伸,从以往只注重诉讼纠纷的法律解决,转变为纠纷的彻底化解。一则力争将潜在纠纷在诉前予以化解,避免矛盾升级。二则跟踪裁