



HEQU GUANLI
YU MAODUN HUAJIE JIZHI

社区管理 与矛盾化解机制

——创新社会管理 维护和谐稳定

于显洋 著



北京交通大学出版社

<http://www.bjtup.com.cn>

社区管理与矛盾化解机制

——创新社会管理 维护和谐稳定

于显洋 著

北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书分为四章，第一章意图帮助人们正确理解社区，明确社区是现代社区的基础，很多现象和矛盾都来源于社区，介绍社区及社区类型，社区构成要素、社区变迁及其带来的社会矛盾和问题；第二章探讨不同类型社区可能产生的矛盾及其原因；第三章主要总结归纳化解矛盾的方式和方法；第四章结合社会管理创新工作，总结归纳各地在社会管理创新和社会治安综合治理工作中的创新经验。

本书适合社区工作者，以及管理者阅读，也可作为社会学专业的辅助资料。

版权所有，侵权必究。

图书在版编目 (CIP) 数据

社区管理与矛盾化解机制 / 于显洋著. —北京：北京交通大学出版社，2014. 8

ISBN 978-7-5121-2075-4

I. ①社… II. ①于… III. ①社区管理-研究-中国 IV. ①C912.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 200598 号

责任编辑：井飞 杨硕

特邀编辑：马莹

出版发行：北京交通大学出版社

电 话：010-51686414

北京市海淀区高粱桥斜街 44 号 邮 编：100044

印 刷 者：北京泽宇印刷有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：170×240 印张：22 字数：345 千字

版 次：2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5121-2075-4/C · 165

定 价：48.00 元

本书如有质量问题，请向北京交通大学出版社质监组反映。

投诉电话：010-51686043, 51686008；传真：010-62225406；E-mail: press@bjtu.edu.cn。

前 言

改革开放 30 多年来，我国社会经济取得了举世公认的辉煌成就，为社会发展积累了丰富的物质基础，人民生活得到极大改善。工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化程度进一步提高，改革开放不断深入，社会结构和社会组织形式也在发生深刻变化。

从经济层面来看，国家正处在工业化中期，依据发达国家的发展历程，这是一个容易积蓄矛盾、引发社会矛盾的时期。特别是我国发展过程中不平衡、不协调、不可持续等问题仍然突出，城乡之间、社会成员之间出现收入分配不均衡的矛盾。

从社会层面上来看，在当下的发展时期，社会流动性和开放性增强，计划经济时期实行的“单位制”和城市街居、农村社队制结合的基层社会管理模式发生了根本性变化，已由“单位人”转变为“社会人”。由于对“社会人”的管理与服务呈现多元性，对社会管理提出了全新要求。人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强。人民群众对于文化消费的诉求和民主意识不断增强。与此同时，追求利益最大化的负面影响渗透到经济社会生活的各个角落，给社会诚信建设、公共道德建设带来前所未有的挑战。我国经济社会发展水平和阶段性特征要求我们必须更加重视加强和创新社会管理。

党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”。党的十七大报告提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。社会管理被纳入更完备的体系性框架之中。2011 年 2 月胡锦涛同志指出：“以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口，提高社会管理科学化水平。”党的十八大进一步提出加强和创新社会管理，提高社会管理的科学化水平，深化平安建设。加强社会管理创新已然成为党和各级政府十分关注的大事、要事。

作为社会基本构成的社区，是国家经济社会发展的基础平台，也是构建社会主义和谐社会的前沿阵地。在现代社会，社区受到各种错综复杂因素的影响，社

区内外的各种要素受到破坏就会带来一系列的问题和矛盾。从理论和实践看，社区矛盾在宏观上和总体上不可避免，但社区矛盾却是可以预防和化解的。

在城市，基层社会的民主自治主要体现在社区，社区可以成为社情民意的表达渠道。让市民体会到参政议政的民主权利。同时，政府提出的加强社会管理工作要以居民需求为导向，一个社区内的“大事”，必须让社区成员知道，政府在决策过程中充分吸收群众的意见，创造更多的机会和条件，开展有效的公众听证和专家咨询论证。这也是避免和化解社会矛盾的基本手段。

社会管理创新需要整合就业、社保、民政、公安、司法、人口、卫生、文化等部门的管理职能和服务资源，构建社区综合管理和服务平台。以服务为基础，创建矛盾化解联动机制，正确处理人民内部矛盾，完善信访制度，建立人民调解、行政调解、司法调解协调的工作体系，为群众合理诉求、利益协调和权益保障提供必要条件。尤其在容易引发矛盾的农村土地征用、城镇房屋拆迁、国有企业改制、涉法涉诉、劳资纠纷、医患纠纷等领域要做到依法公平，加强防范，预警评估，做到小事不出村、不出社区，从源头上解决矛盾问题。

在当前我国社会发展阶段，单靠政府的力量无法满足千差万别的公共服务需求。要加强介于政府组织和群众个体之间的社会组织建设。在社区里，这些社会组织可以是业主委员会、物业管理机构，也可以是社区服务性、公益性、互助性社会组织，发挥这些组织的积极作用，引导各类社会组织、志愿者参与社区管理和服务，可以增强社会管理力量，也可以成为化解社区矛盾的基本手段。

《社区管理与矛盾化解机制》的写作是理论与实际相结合的产物。写作团队在中央政法委的协助下，于2010年下半年至2011年上半年先后调研走访了杭州市、宁波市、南京市、南通市、聊城市和济南市，以及北京市各主城区的一些街道和社区。在此基础上进行归纳、总结和提炼，最后经过多次讨论形成全书的结构和框架。全书分为四章，第一章阐述了社会变迁引发的社区矛盾，社区建设及社会管理的必要性和面临的问题；第二章分析了社区与社会的关系、社区相关理论及社区类别和构成要素；第三章分析了社区矛盾的特性、种类及其成因，帮助人们准确认识产生矛盾的可能性和必然性；第四章梳理了三个方面的内容，一是探讨了化解矛盾的原则和组织机构，二是预防社区矛盾产生的途径，三是矛盾

化解的机制与方法；最后在附录中精选了九大社会管理创新案例和六位社区矛盾化解的先进人物。

参加本书写作的人员还有我的学生郭砚君和彭定萍博士及李鑫硕士，哈尔滨工商大学的王友梅副教授等。在这里首先感谢中共中央政法委（综治办）的徐龙刚同志，他对我们前期调研工作给予了大力支持，并于2012年共同合作完成了《基本公共服务均等化的理论与实践》及《关于流动人口管理创新经验的调查研究》的综合性调研项目，本书的很多经验材料及观点大多来自于这些调查研究。

同时，还要特别感谢江苏省政法委、浙江省政法委和山东省政法委的大力支持，为我们到基层调研提供方便；感谢夏鹏和曹兢及数字动力传媒的支持与安排，没有他们耐心细致的工作也就不会有本书的出版。

中国人民大学社会学系 于显洋

2013年4月28日

提高社会管理科学化水平，必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设。改进政府提供公共服务方式，加强基层社会管理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能，强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责，引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用。正确处理人民内部矛盾，建立健全党和政府主导的维护群众权益机制，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道。

——摘自《十八大报告》

目录 | Contents |

第一章 | 社会管理与社区发展 / 001

第一节 社会变迁及引发的问题 / 002

一、社会变迁的表现 / 002

(一) 政府与社会组织关系的调整 / 003

(二) 经济制度结构的变化 / 004

(三) 城市化加速膨胀 / 006

二、社会变迁对社会的影响 / 008

(一) 社会利益格局的变化 / 008

(二) 社会关系的重构 / 010

(三) 社会资源分配的变革 / 013

三、社会变迁对社区的影响 / 014

(一) 交通和通信技术的发展拓展了社区空间 / 014

(二) 传媒发展促使社区文化和意识形态的多元化 / 015

(三) 现代组织对社区生活方式的影响 / 017

第二节 社会管理理论与实践创新 / 020

一、社会管理的理论研究 / 021

(一) 西方发达国家的社会管理理论 / 021

(二) 国内社会管理研究概况 / 023

二、社会管理提出的必然性 / 026

(一) 社会问题的突出表现 / 027

(二) 社会问题的成因 / 028

三、社会管理创新的要求和价值 / 030

(一) 社会管理创新的现实要求 / 031

(二) 社会管理创新的价值 / 033

第二章 | 社区理论、类型及构成要素 / 037

第一节 社区及其与社会的关系 / 038

一、社区含义 / 038

二、社区与社会的关系 / 040

(一) 社区与社会的关联性 / 040

(二) 社区与社会的差异性 / 043

第二节 社区理论及观点分析 / 044

一、国外关于社区的研究 / 045

(一) 社区理论研究的兴起 / 045

(二) 社区理论流派 / 046

二、国内关于社区的研究 / 050

(一) 重新起步阶段 / 050

(二) 探索阶段 / 051

(三) 初步发展阶段 / 052

(四) 深入发展阶段（社区建设与社区研究重点转向阶段） / 053

第三节 社区类型与构成要素分析 / 054

一、社区的基本类型 / 054

(一) 社区的一般分类 / 054

(二) 城市社区的分类 / 055

二、社区的构成要素 / 071

(一) 地域要素 / 071

(二) 人口要素 / 072

(三) 组织机构要素 / 074

(四) 文化心理要素 / 085

(五) 社区服务 / 086

第三章 | 社区矛盾的种类与成因 / 089

第一节 社区变迁与矛盾特性 / 090

一、社区矛盾与要素分析 / 091

(一) 社区矛盾的含义 / 091

(二) 社区矛盾的构成 / 091

二、社区矛盾的特性 / 095

(一) 时间性 / 096

(二) 空间性 / 096

(三) 复合性 / 096

(四) 社会性 / 097

三、社区矛盾与社会变迁的关系 / 097

(一) 社会变迁与社区矛盾的理论观点 / 097

(二) 社会变迁引发社区矛盾 / 100

四、新时期社区矛盾的特点 / 101

(一) 社区矛盾的主体多元化 / 101

(二) 社区矛盾的表现形式多样化 / 102

(三) 利益问题成为各种社区矛盾的焦点 / 103

(四) 社区矛盾呈现突发性、极端性、激化性 / 104

(五) 矛盾调解难度大, 对抗性增强 / 105

第二节 社区类型与矛盾特性 / 106

一、老旧社区的矛盾特性 / 106

(一) 社区基础设施不完善 / 108

(二) 私搭乱建 / 111

(三) 拆迁安置 / 115

二、单位型社区的矛盾特性 / 118

(一) 社区权利主体间认识有分歧 / 118

(二) 社区权利主体职责不明确 / 119

(三) 社区组织结构无体系	123
(四) 单位型社区运行中有摩擦	123
三、高档社区的矛盾特性	126
(一) 邻里关系冷漠	127
(二) 业主与物业的矛盾	128
(三) 出租房的矛盾	132
四、混合型社区的矛盾特性	132
(一) 城市区域内的混合社区	133
(二) 城乡结合部的混合社区	134
五、虚拟社区的矛盾特性	138
(一) 虚拟社区中众多新闻资讯鱼目混珠，各种谣言满天飞	139
(二) 滥用言论自由，进行恶意人身攻击	139
(三) 社区居民缺乏安全意识，有意无意泄露国家秘密、商业秘密	139
第三节 社区矛盾的成因	140
一、社区矛盾产生的一般原因	140
(一) 社会变迁引发的社区矛盾	140
(二) 社区矛盾与社会矛盾的关系	143
二、社区矛盾产生的内在原因	146
(一) 街道办事处	148
(二) 社区党组织	149
(三) 社区居民居委会	150
(四) 社区服务站	155
(五) 社区物业管理公司	156
(六) 小区业主委员会	159
(七) 社区民间组织	162
(八) 家庭组织	166
(九) 社区居民及邻里关系	167
三、社区矛盾产生的直接诱因	170

(一) 社区层面的直接诱因 / 170

(二) 个体层面直接诱因 / 176

第四章 | 社区矛盾的控制途径与化解方法 / 181

第一节 社区矛盾化解的原则和组织机构 / 182

一、社区矛盾化解的原则 / 182

(一) 坚持党的领导原则 / 183

(二) 坚持以人为本原则 / 183

(三) 坚持预防为主原则 / 183

(四) 坚持分类指导原则 / 184

(五) 坚持民主法制原则 / 184

(六) 坚持教育疏导原则 / 184

二、社区矛盾化解的组织机构 / 184

(一) 社区居民委员会 / 185

(二) 社区服务站 / 187

(三) 社区党组织 / 190

(四) 业主委员会 / 192

(五) 物业管理公司 / 193

第二节 社区矛盾的预防途径 / 196

一、搭建畅通民意的服务平台 / 198

(一) 社区意见箱 / 199

(二) 民意调查 / 203

(三) 定期走访制 / 207

二、理顺关系，预防矛盾 / 213

(一) 建立零距离社区工作模式 / 214

(二) 重视柔性的调解方式 / 225

(三) 完善社区教育体系 / 241

三、虚拟社区平台的构建及管理	250
(一) 虚拟社区是化解矛盾的重要平台	251
(二) 虚拟社区的应用形式	251
(三) 虚拟社区的管理	253
(四) 虚拟社区化解矛盾的方式	255
(五) 虚拟社区的矛盾化解途径	257
(六) 虚拟社区的矛盾处理流程	259
第三节 社区矛盾的化解机制和调解方法	262
一、社区矛盾的化解机制	262
(一) 调节财富分配的机制	263
(二) 促进公民平等的机制	263
(三) 防止滋生腐败的机制	263
(四) 扩展人员就业的机制	264
二、社区矛盾的调解方法	264
(一) 人民调解的方法	264
(二) 传统调解的方法	269
(三) 社会团体参与调解的方法	275
(四) 行政干预调解的方法	279
(五) 司法介入调解	286
附录 A 社会管理创新经典案例	293
案例一 南通市“一综多专”的大调解	293
案例二 聊城由“治安保险联防”到“综治大巡防”	299
案例三 深圳的“红花岭模式”	303
案例四 安徽青阳“三级联动”的矛盾化解经验	305
案例五 深圳“三级五分类”的外来人口治理模式	308
案例六 南通解决医患纠纷的“第四扇门”	310

案例七	重庆的“一体化”大综治格局	/ 314
案例八	江西车辆管理“一窗式”综合服务	/ 316
案例九	上海长宁区的“人民调解李琴工作室”	/ 318
附录 B	社区矛盾化解工作者的先进经验	/ 321
案例一	“民间法官”王绍精	/ 321
案例二	“和谐使者”放大焕	/ 324
案例三	“平安使者”王巧珍	/ 326
案例四	“社区好民警”孙全新	/ 330
案例五	秉公执法的张林检察官	/ 332
案例六	“民警式小巷总理”张建文	/ 334
参考文献		/ 337

第一章

社会管理与社区发展

社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。在中国这样一个拥有 13 亿人口、经济快速发展的国家，社会管理的任务更为艰巨繁重。

随着单位体制的淡出，社区成为人们的安身立命之处。社区是社会的缩影，是社会变迁的产物，是社会管理的协同组织，也是公众参与的媒介。因此，对社区建设和发展的重视理所应当。本章从社会变迁的事实出发，继而谈及社会管理的必然性和重要性，最后阐述社区在社会变迁背景下和社会管理创新中的建设。

社会变迁带给我们的是高度的不确定性，社会环境的转变、社会结构的改变等都会造成一段时期内各种社会制度及行为规范的缺失，旧有的制度与当前社会发展的需要不匹配，旧有的行为规范对人们的生活方式亦失去了指导意义。在新的制度和规范没有形成前，社会与个人都处于一种迷惘状态，因此需要社会管理来解决目前的困境。社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动，在中国这样一个拥有 13 亿人口、经济社会快速发展的国家，社会管理的任务更为艰巨繁重。

随着单位体制的淡出，社区成为人们的安身立命之处。社区是社会的缩影，是社会变迁的产物，是社会管理的协同组织，也是公众参与的媒介。因此，对社区建设和发展的重视理所应当。本章从社会变迁的事实出发，继而谈及社会管理的必然性和重要性，最后阐述社区在社会变迁背景下和社会管理创新中的建设。

第一节 社会变迁及引发的问题

一、社会变迁的表现

社会变迁是一个表示一切社会现象，特别是社会结构发生变化的动态过程及其结果的范畴。^① 这样解释起来，难免比较抽象，无法完全理解社会变迁的丰富

^① 郑杭生. 社会学概论新修. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

含义，为了真正把握其概念，我们从三个方面来分析社会变迁的具体表现。

（一）政府与社会组织关系的调整

现代社会是一个高度组织化的社会，在我们身边存在着各种各样的社会组织。“社会组织”作为特定涵义的词，首次提出是在2007年10月党的十七大报告中，主要是指除市场和政府之外的“非营利组织”、“非政府组织”、“民间组织”或“第三部门”的统称，不包括企业等营利性组织、家庭等亲缘性组织，以及政党、教会等政治性、宗教性组织。总体来看，社会组织这一概念指的是除政府之外的其他社会公共组织^①。在我国，自改革开放以来，随着市场经济体制的建立，政府机构职能的转变和“小政府、大社会”目标模式的确定，社会组织迅速发展。统计显示，从20世纪50年代至70年代，各种社团和群众组织的数量非常少，50年代全国性社团只有44个，60年代也不到100个，地方性社团大约在6000个左右。到了1989年，全国性社团剧增至1600个，地方性社团达到20多万个。而到1997年，全国县级以上的社团组织达到18多万个，其中省级社团组织21404个，全国性社团组织1848个。自90年代初另一类民间组织——民办非企业单位迅速发展。据统计，至2005年年底，我国各类社会组织多达28.9万个，其中社会团体15.3万个，民办非企业单位13.5万个，基金会近900个^②。有研究表明，只有塑造政府与社会组织间的现代伙伴关系，进行合作，才能得到双方甚至多方较为理想的治理博弈结果。

我国的现代化进程在一定程度上使整个社会更加开放化和多元化，一方面，这样的结果便使国家的权力开始出现分化，社会组织在较为宽松的环境中大量涌现。同时，政府开始以一种更加开放的态度来接纳这种模式，以便能够提升自身的管理能力，降低社会管理的成本，在新时期实现社会的重新整合和对主流价值观的认同。另一方面，各类社会组织在以各种形式出现和发展，在成长和完善自身的过程中不断进行改革，实现自身的独立性，进一步增强组织的民众基础。^③

① 王名，刘求实．中国非政府组织发展的制度分析．中国非营利评论，2007（1）．

② 国家民间组织管理局．社会团体2005年数据、民办非企业单位2005年数据．中国社会组织，2009（4）．

③ 许婷．社团主义：政府与社会组织的关系模式选择．浙江省委党校学报，2006（4）．