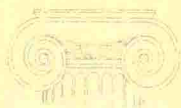


*Study on The Rule of Law to
Resolve Social Disputes*

社会矛盾化解 法治化研究

——以北京市为例——



郑振远◎主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

*Study on The Rule of Law to
Resolve Social Disputes*

社会矛盾化解 法治化研究

—— 以北京市为例 ——

郑振远◎主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会矛盾化解法治化研究：以北京市为例 / 郑振远
主编. —北京：中国法制出版社，2017. 10
ISBN 978 - 7 - 5093 - 8329 - 2

I. ①社… II. ①郑… III. ①社会主义法制 - 建设 -
研究 - 北京 IV. ①D927. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 055415 号

策划编辑：李小草

责任编辑：王熹

封面设计：杨泽江

社会矛盾化解法治化研究：以北京市为例

SHEHUI MAODUN HUAJIE FAZHUIHUA YANJIU; YI BEIJING SHI WEI LI

主编/郑振远

经销/新华书店

印刷/北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本/880 毫米×1230 毫米 32 开

版次/2017 年 12 月第 1 版

印张/9 字数/154 千

2017 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8329 - 2

定价：36.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址：<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话：66033296

传真：010 - 66031119

编辑部电话：66010493

邮购部电话：66033288

(如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：010 - 66032926)

序 言

2014年10月，中国共产党十八届四中全会作出了依法治国的重大战略部署，提出建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家的总目标。其中重要的一点就是健全依法化解纠纷机制。四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，要构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。加强行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。完善仲裁制度，提高仲裁公信力。健全行政裁决制度，强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。《中共中央关于全面推进依法治国若



干重大问题的决定》为完善社会矛盾化解机制指明了方向，也给我们继续深入研究社会矛盾化解机制建设提出了新的任务。

北京市委市政府为落实中央的决定，陆续出台了相关文件，并提出建设法治中国的首善之区的基本目标，其中重要的一点就是推进北京市社会矛盾化解法治化建设。

为落实党中央及北京市委市政府的决定，北京政法职业学院组成课题组，针对当前北京市社会矛盾化解的法治化中的突出问题展开研究，本书即这一研究的最终成果。本书在中央全面推进依法治国战略的指导下，系统总结近年来北京市在社会矛盾化解方面的丰富经验，探讨了社会矛盾化解法治化的相关问题，在理论上进行了初步分析。本书以我国当前社会矛盾化解机制建设为宏观背景，重点在于分析北京市的社会矛盾及化解机制建设的现状，针对现实问题，探讨推进社会矛盾化解法治化的基本路径，以期对相关决策提供一定的参考。

北京政法职业学院作为具有政法特色的教育培训基地，坚持“立足北京，服务政法，面向社会”的办学宗旨和“立德树人法，重实强技”的办学思想，确立以“服务为宗旨，以就业为导向”的办学方针。为加强教学和社会服务，学院逐渐形成一支稳定的科研队伍，并建立了应用法学研究所，应用法学学科取得了长足发展。学院领导及广大教师长期关注北京市社会矛盾化解工作，承担了北京市的相关课题，取得了重要的

研究成果，为相关决策提供了重要的参考，得到北京市委政法委领导的认可。可以说，本书的完成与学院的学科建设及学术积累是分不开的。

本书选题设计、结构安排及统稿等工作由北京政法职业学院党委书记郑振远主持完成。

绪论与结论由郑振远执笔。

第一章、第二章由齐颖执笔。

第三章、第四章、第六章第一、二、三、五、六、七节由关志国执笔。

第五章、第六章第四节由颜九红执笔。

本书是对社会矛盾化解法治化问题的初步探讨，不免有舛错之处，敬请学界同仁指正。

郑振远

目 录

绪 论	1
一、本课题研究的意义	1
二、社会矛盾及化解研究现状	3
三、本书参考的文献及研究思路	7
第一章 社会矛盾的概念	9
一、社会矛盾概念的界定	9
二、中国共产党领导集体对矛盾理论问题的论述	11
三、国外社会冲突理论的形成及主要观点	16
第二章 北京市社会矛盾的现状	28
第一节 当代中国社会矛盾基本状况	28
一、当前中国社会矛盾的性质	28
二、中国社会矛盾的基本特征	35
三、中国社会矛盾的主要表现	37
第二节 北京市社会矛盾现状分析	42
一、北京市社会矛盾的基本状况	43



二、北京市社会矛盾产生的主要原因	62
三、北京市社会矛盾的基本特征	73
第三章 社会矛盾化解法治化的概念及其意义	80
第一节 全面推进依法治国形势下的社会矛盾化解	80
一、社会矛盾化解法治化概念的提出	80
二、全面推进依法治国的理论背景	84
第二节 社会治理创新中的社会矛盾化解法治化	92
一、社会矛盾化解法治化是社会治理创新的重要 内容	92
二、需要完善相关法律体系	97
第三节 法治化是当前社会矛盾化解工作的基本方向	103
一、坚持法治思维化解矛盾纠纷	103
二、要重视程序的作用	108
三、协助群众通过法律渠道表达诉求	109
第四章 北京市推动社会矛盾化解法治化的成效	114
第一节 北京市针对社会矛盾化解进行了系统的 立法活动	114
第二节 北京市成立专门机构研究社会矛盾及化 解机制	134
一、北京市信访矛盾分析研究中心	134
二、首都社会治安综合治理研究所	137
第三节 北京市矛盾化解机制的发展现状	138
一、通过法律实施预防社会矛盾纠纷	139

二、通过司法程序化解社会矛盾	141
三、通过行政程序化解社会矛盾	142
四、通过人民调解化解社会矛盾	145
五、通过行政程序解决行政争议	150
六、通过仲裁化解经济纠纷	154
第四节 北京市各区县关于社会矛盾化解法治化的探索	161
一、各区县对社区矛盾化解模式的探索	161
二、各区县司法机关社会矛盾化解的新思路	164
第五节 北京市社会矛盾多元调解体系的建设经验	170
一、加强相关组织及规范建设	171
二、建立社会矛盾多元调解工作衔接机制	174
第五章 当前北京市社会矛盾化解法治化存在的问题	177
第一节 法律法规不完善	177
一、化解基层社会矛盾的法律法规不完善	177
二、农村征用土地法律法规不健全	182
第二节 社会矛盾化解机制的法律体系化安排不足	184
第三节 长效机制不健全	188
第四节 法治意识有待加强	192
一、党政机关自身法治思维不足	192
二、重管理轻治理	194
三、当事人信访不信法	197



四、双向法治思维欠缺·····	198
第六章 北京市社会矛盾化解法治化的路径·····	201
第一节 推进法治政府建设·····	201
一、转变政府职能·····	202
二、规范政府权力行使·····	203
三、规范政府立法权力·····	204
四、规范政府的决策和执法行为·····	205
第二节 完善司法解决机制·····	210
一、完善诉讼的矛盾解决机制·····	210
二、完善检察机关化解基层社会矛盾的工作机制·····	215
第三节 完善人民调解制度·····	218
一、扩大人民调解委员会的调解范围·····	219
二、避免制度化、正式化挤占人民调解的群众性、 自治性·····	220
三、健全人民调解组织，实现人民调解网格化·····	221
四、构建多元化调解机制为解决矛盾纠纷提供 多种路径·····	221
第四节 推进信访制度的法治化·····	225
一、理顺信访与党政各部门关系·····	225
二、推进信访与其他矛盾化解机制关系的法治化·····	232
第五节 北京市仲裁制度的完善·····	235
一、建立跨平台协作机制·····	236
二、加强仲裁法律的宣传工作·····	236

三、提升民众对商事仲裁的认知度	237
四、提升仲裁工作的专业性水平	239
第六节 构建社会矛盾预防机制	240
一、加强法治宣传与教育	240
二、进一步完善群众利益表达机制	241
三、畅通群众权益保障法律渠道	243
四、建立心理支持机制	244
五、建立综合的心理危机干预系统	246
六、完善社会保障制度	248
七、进一步健全社会矛盾排查预警机制	250
第七节 完善多元化纠纷解决机制	251
一、要坚持依法治国的基本原则	252
二、整合本土资源与域外经验	255
三、处理好诉讼机制和非诉机制的关系	258
四、加强相关社会组织与社会自治能力建设	260
结 论	264
参考文献	268

绪 论

一、本课题研究的意义

改革开放以来,中国经济迅猛发展,目前已成为全球第二大经济体,同时,随着利益格局的大调整,导致了社会矛盾的多发频发,严重影响了社会稳定。因此,必须客观研究与分析当前中国的社会矛盾,以便及时、有效地予以化解。北京市的社会矛盾具有当前社会矛盾的共性,也有自身的特点,必须进行深入的研究,探讨具体、可行的化解之道。当前在全面推进依法治国的战略下,探讨推进社会矛盾化解的法治化建设的相关问题,对于维护北京市社会稳定具有重要的意义。

北京是全国政治中心、文化中心和国际交往中心,也是中央党政军首脑机关所在地,是向世界展示我国改革开放和现代化建设的重要窗口,北京在全国具有示范作用,世界人民也通过北京了解中国。因此,北京市的社会矛盾化解工作具有特殊的重要性。北京市委、市政府坚持把“建首善,创一流”作为首都工作的基本标准,努力创造一流的工作,努力使首都工作走在全国前列。提出建设中国特色世界城市的目标和任务,就是基于这样的考虑,以更高的标准,提升发展质量,完善城



市功能，提高人民生活水平，更好地服务国家发展。在我们国家城镇化快速发展的进程中，面临着许多新的问题和挑战，维护首都社会和谐稳定的任务非常繁重，这需要我们客观地考察当前的社会矛盾，以便及时、有效地进行化解。

由于北京作为首都的特殊地位，其社会矛盾化解工作的责任也更加重大。从首都工作特殊重要性的高度，深刻认识维护首都稳定的极端重要性，切实做好维护首都稳定的各项工作，给社会矛盾化解工作、探讨社会矛盾的法治建设提出了更高的要求。北京市加强和创新社会管理依靠法治的首要要求，就是要正确处理好人民内部矛盾，将各类纠纷纳入法治轨道解决，本研究就是总结近年来北京市社会矛盾化解机制建设的经验，并发现新的问题，进一步探讨完善法治化的路径。

中共十八大以后，中共北京市委根据中央的战略部署，提出“建设法治中国的首善之区”的基本目标，2015年11月13日，北京市委全面深化改革领导小组召开第六次全体会议，会议审议通过了《法治中国首善之区建设重要举措实施规划（2015—2020）》（以下简称《规划》），《规划》要求各级政府部门应引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，完善民意反映和回应机制，重视网络民意，强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位。强化诉访分离，促进信访与调解对接联动，建立健全运用法治思维和法治方式化解社会矛盾、协调利益关系的机制。完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。这就要求我们积极探讨北京市社会矛盾的根源，力求找准问题，提出解决办法。学术

界应从不同的角度深入分析我国社会存在的各种问题,挖掘问题的所在,揭示矛盾形成的社会根源,探索化解社会矛盾的机制。同时应推进北京市相关的立法工作,制定相关的地方性法规、政府规章及相关规范性文件,并进行法律的清理与体系的完善。

二、社会矛盾及化解研究现状

对于社会矛盾化解方面的研究,我国自20世纪90年代以来,从多层面、多视角基本搭建成一个化解社会矛盾的理论体系,为之后的研究提供了更多的理论依据。这些理论对社会主义社会的矛盾不同时期进行全面的分析和探索,对社会建设具有十分重要的理论与实践指导意义,也为后来者更深入研究和化解社会矛盾提供了有益借鉴。主要的研究包括以下几个方面。

1. 社会矛盾方面的研究

有学者从中国复杂多变的社会矛盾为出发点进行研究,通过政府转型、社会治理和制度整合,把社会矛盾控制在一定的秩序范围内,以实现近期执行与长期机制相统一的机制。^①以科学发展观作为指导,结合实际情况,按照其发展规律,有效化解社会矛盾,必须做到注重发展与稳定的共赢、注重以民为本,改善民生与注重局部与全局的两兼顾。^②有学者从我国人

① 王邦强:《利益与秩序:当代中国社会矛盾治理的二维分析》,载《理论探讨》2012年第4期。

② 严平:《新时期我国社会矛盾及其化解初探治理》,载《信阳师范学院》2013年第3期。



民内部矛盾角度进行研究，以马克思社会矛盾理论作为指导，研究当前中国的官民之间的矛盾问题及其特征，从理论上探索利益矛盾的解决方式和途径。^①在对毛泽东关于正确处理人民内部矛盾研究的基础之上，一些学者认为该学说对于今后建设中国特色的社会主义具有理论价值。^②这些学者从利益分化的角度来分析人民内部矛盾，从而揭示了现实矛盾产生的物质利益根源，对于我国正确化解利益矛盾有着重要意义。

2. 化解社会矛盾方式方面的研究

有学者认为需要将司法、行政、民间等其他各种化解社会矛盾的方式进行资源整合，提高资源的利用率，从而把纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。^③要建立和完善化解社会矛盾的工作机制，应采取宽严相济、灵活处理的方式，消除隐患、根除祸害、妥善化解。进一步拓宽民间表达意愿的渠道，让公民有自由表达意见的权益，帮助公民参与政府决策，是疏解社会对立、化解社会矛盾的必由之路。^④

在化解社会矛盾的机制方面，于建嵘指出，应转变机制，

① 吴忠民：《当代中国社会“官民矛盾”问题特征分析》，载《教学与研究》2012年第3期。

② 于英丽、覃学茹：《毛泽东关于正确处理人民内部矛盾学说对当代理论价值的思考》，载《首都师范大学学报（社会科学版）》2006年增刊。

③ 谢亮晶、韩弘力：《促进和谐社会中大调解机制的改革和完善》，载《法制与社会》2010年第5期。

④ 王启富：《转型期社会矛盾：特点、性质及化解之道》，载《三江论坛》2010年第9期。

由刚性维稳向韧性维稳转变,建立韧性维稳的有效机制。^①也有学者指出,建立健全社会主义市场经济体制下的利益均衡机制,是当前化解社会矛盾的有效途径。^②陈鼎以权利与权力互动机制为出发点,对我国社会矛盾化解的有效途径进行分析,他指出产生社会矛盾的根源在于国家所行使的行政权力远高于公民权利,导致公民权利处于劣势地位,公民表达意愿的渠道不畅通,所以要建立健全民意表达的创新机制,达到公民权利与行政权力的良性互动。^③

3. 化解社会矛盾的模式方面的研究

要努力打破诉讼以及法律思维固定的局限性,不断完善人民法院的社会责任和法院积极参与地方社会治理的功能,从而在解决纠纷的过程中实现法律效果和社会效果的统一。^④要明确公诉的各个环节中社会矛盾的边界及其特征,并进行有效地化解社会矛盾的准备,打造一个系统、细致的工作流程,才能有效地化解社会中的矛盾。^⑤要充分发挥社会组织的力量来化解社会中的矛盾,有助于保护社会矛盾纠纷中双方的弱势感和

① 于建嵘:《从刚性稳定到韧性稳定—关于中国社会秩序的一个分析框架学习与探索》,载《学习与探索》2009年第5期。

② 清华大学课题组:《以利益表达制度化实现长治久安》,载《学习月刊》2010年第9期。

③ 陈鼎:《权利与权力互动视角下的社会矛盾纠纷化解之道——基于温岭市“民主恳谈”介入信访工作的案例分析》,载《广州社会主义学院学报》2010年第1期。

④ 范愉:《诉前调解与法院的社会责任:从司法社会化到司法能动主义》,载《法律适用》2007年第11期。

⑤ 王戟:《公诉环节化解社会矛盾的立足点》,载《人民检察》2011年第7期。



受害情绪,减少极端行为的出现,预防纠纷进一步恶化。^① 人民化解是解决民间纠纷的第一防线,也是一种柔性解决纠纷的机制,在化解这些纠纷过程中,不仅强调法律事实,而且也强调生活事实,要通过倾听当事人有关情况,形成一种法律事实与生活事实之间的良好沟通平台。^② 早期以各级国家机关受理人民信访为主,解决一些政策落实问题,进入市场经济之后,行政化解的范围在不断地扩大,且已涉及人民群众日常生活,走向法制化的轨道。^③ 公安机关应以主人翁的地位来看待和化解社会矛盾,对于社会矛盾,要自觉进行处理,不能以局外人的身份看待矛盾。^④ 行政化解手段是一种非强制性的行政行为,有利于帮助政府转变行为方式、提高行政工作效率。^⑤

4. 北京市社会矛盾化解机制的相关研究

已有学者就北京市社会矛盾化解法治化问题进行了相关研究,为完善创建和谐社会的法治环境提供建设性的意见。^⑥ 已

① 曾正滋:《社会管理创新:基于公共治理的分析》,载《上海行政学院院报》2012年第3期。

② 王杏飞:《人民调解意见刍议》,载《法学评论》2013年第1期。

③ 张惠民:《论当前社会矛盾化解及行政调处规范机制的建构》,载《山东社会科学》2005年第12期。

④ 解永照:《公安机关化解社会矛盾工作创新初探》,载《中国人民公安大学学报》2012年第6期。

⑤ 郭庆珠:《ADR在化解社会矛盾中的功能机制研究——以行政调解为研究样本》,载《法学杂志》2011年第1期。

⑥ 李秉燕:《化解基层社会矛盾纠纷的法律机制研究》,科学出版社2013年版。司雪侠:《依法治国视角下基层社会矛盾化解法治化机制的完善》,载《理论探讨》2016年第4期。刘仁山:《依法治国视角下的社会矛盾化解》,载《信访与社会矛盾问题研究》2011年第1辑。汪习根:《化解社会矛盾的法律机制创新》,载《法学评论》2011年第2期。