



余钊飞◎著

社会管理创新的
『诸暨之路』

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国浦东干部学院
诸暨市人民政府

重大合作课题成果之一

余钊飞◎著

社会管理创新的 『诸暨之路』



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理创新的“诸暨之路”/余钊飞著. —北京:中国法制出版社, 2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4759 - 1

I. ①社… II. ①余… III. ①社会管理 - 创新管理 - 研究 - 诸暨市 IV. ①D675. 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 198365 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 马 颖

封面设计 杨泽江

社会管理创新的“诸暨之路”

SHEHUI GUANLI CHUANGXIN DE “ZHUJI ZHILU”

著者/余钊飞

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

版次/2013 年 9 月第 1 版

印张/15.75 字数/200 千

2013 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4759 - 1

定价: 40.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010 - 66034242

市场营销部电话: 010 - 66033296

邮购部电话: 010 - 66033288

前 言

本书以浙江省诸暨市为例，将其作为长三角地区社会管理创新进程的观察点进行系统分析，研究处于社会转型、经济结构调整时期的县域社会管理体制、机制创新情况和现实挑战问题，并提出相应对策。

在社会管理历史变迁的考察方面，本书将诸暨 1949 年以来社会管理的历史发展划分为四个阶段：即 1949—1978 年为管控型社会管理体制形成与定型阶段；1978—1992 年为管控型社会管理体制解体阶段；1992—2002 年为现代社会管理体制奠基阶段；2002 年后为现代社会管理体制形成阶段。通过对诸暨社会管理历史阶段的分析，基本概括出建国以后诸暨县域社会管理的方向主要是从“管控”走向“综治”，再从“综治”走向“法治”的基本趋势。

在县域社会管理的挑战方面，本书从国家宏观政治、经济、社会、文化发展情况出发，描述了我 国部分沿海发达县市进入“中等收入陷阱”以后产生的一些重大社会现实问题以及相应的社会管理困境；同时阐述了当前基层社会人民内部矛盾日益多样化、复杂化的态势；此外，也重点分析了当前基层社会管理体制的滞后性等问题。

在完成诸暨社会管理历史变迁以及宏观社会管理困境以后，本书以诸暨市近年来的社会创新实践为例，概括了其 主要经验和做法。即：深入贯彻群众路线，继承并发展“枫桥经验”；不断深化群众基础，加强党组织的引领作用；以群众需求为导向，建设

法治型、服务型政府；提升群众组织化程度，推进现代社会组织的培育；尊重群众主体地位，开展公民有序参与渠道；融合各方现有资源，构建矛盾纠纷大调解格局。这些做法和实践，既有老经验，又有新办法；总体而言，是与诸暨市经济社会发展情况相匹配的体制、机制创新，反映出当前长三角地区在社会管理创新方面的一些先进性和新颖性；其主要导向就是走群众路线，创幸福生活。

尽管诸暨市在社会管理领域取得了一些成绩，但依然没有创造出一套系统、成熟、且在全国有普遍参考意义的社会管理新体制。这一方面与宏观政治体制、社会环境、历史条件有关；另一方面也与县级区域社会管理权限不大、社会管理能力不高直接相关。基于此，本书结合现实问题，提出了县域社会管理改革的几个方向，即基层社会管理要做到理念创新与体制改革相结合、党的领导与群众智慧相结合、以人为本与民主法治相结合、政府管理与社会自治相结合、尊重传统与发展创新相结合、静态防控与动态平衡相结合。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究缘由 / 1	
第二节 研究对象 / 6	
第三节 研究方法 / 10	
第四节 国内外研究的现状 / 11	
第二章 建国以来诸暨社会管理的历史变迁	17
第一节 1949—1978 年为管控型社会管理体制形成与定型 阶段 / 21	
第二节 1978—1992 年为管控型社会管理体制解体阶段 / 38	
第三节 1992—2002 年为现代社会管理体制奠基阶段 / 64	
第四节 2002 年后为现代社会管理体制形成阶段 / 78	
第三章 基层社会管理面临的主要挑战	94
第一节 “中等收入陷阱”下的社会问题 / 98	
第二节 人民内部矛盾日益多样化、复杂化 / 105	
第三节 现行社会管理体制的滞后性 / 107	
第四章 诸暨加强和创新社会管理的主要做法与经验	119
第一节 深入贯彻群众路线,继承并发展“枫桥经验” / 119	
第二节 不断深化群众基础,加强党组织的引领作用 / 127	

- 第三节 以群众需求为导向,建设法治型、服务型政府 / 132
- 第四节 提升群众的组织化,推进现代社会的培育 / 140
- 第五节 尊重群众主体地位,开拓公民有序参与渠道 / 142
- 第六节 融合各方现有资源,构建矛盾纠纷大调解格局 / 145

第五章 对策研究 176

- 第一节 基层社会管理需要理念创新与体制改革相结合 / 177
- 第二节 基层社会管理需要党的领导与群众智慧相结合 / 182
- 第三节 基层社会管理需要以人为本与民主法治相结合 / 184
- 第四节 基层社会管理需要政府管理与社会自治相结合 / 192
- 第五节 基层社会管理需要尊重传统与发展创新相结合 / 206
- 第六节 基层社会管理需要静态防控与动态平衡相结合 / 210

参考文献 238

第一章

导 论

第一节 研究缘由

一、“社会管理”任务的紧迫性与重要性

2002 年，十六大报告提出科学发展观和构建社会主义和谐社会，以保障和改善民生为重点的社会建设进一步加强，社会管理进入新的历史阶段。2004 年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”。2007 年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”。2009 年 12 月 18 日中央政法委书记周永康同志在全国政法工作电视电话会议上明确提出了深入推进“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”三项重点工作，“社会管理创新”这一概念首次被上升到党和国家战略层面。周永康同时明确指出“深入推进社会管理创新，是各级党委和政府及有关部门的共同任务”，并要求重点解决好流动人口服务管理问题、解决好特殊人群帮教管理问题、解决好社会治安重点地区综合治理问题。之所以由中央政法委在 2009 年提出“社会管理创新”这一概念，关键在于党和政府高层已经明确意识到“我国处于经济社

会发展重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，保持经济平稳较快发展、维护社会和谐稳定的任务依然十分繁重”。作为一线处理社会矛盾、维护社会稳定、加强综合治理的政法委、综治委，已经明显感觉到社会管理的现实压力巨大，同时也感觉到社会管理体制的体制机制存在着明显的滞后性。2010年两会期间，温家宝总理作《政府工作报告》时指出“要适应新形势，推进社会管理体制改革创新，合理调节社会利益关系”。

社会管理创新从政策层面实现大跨越，是在2011年。2011年2月19日，胡锦涛总书记在中央党校举行的省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上发表重要讲话，对“社会管理创新”作出部署。其核心思想是“扎扎实实提高社会管理科学化水平，建设中国特色社会主义社会管理体系”；胡总书记重点提出了完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，加强社会管理法律、体制、能力建设，维护人民群众利益，促进社会公平正义，保持社会良好秩序的具体思路。胡总书记认为，社会管理说到底是对人的管理和服务，提出了完善社会管理格局、维护群众权益机制、加强流动人口与特殊人群管理、加强基层社会管理服务体系、加强公共安全体系、加强社会组织管理与发展、完善信息网络管理、完善思想道德建设。此次讲话以后，全面启动了社会管理创新任务。随后，2011年的全国两会上，“社会管理创新”一词首次以重要篇幅写入政府工作报告。5月30日，中共中央政治局召开会议，研究加强和创新社会管理问题。胡锦涛总书记郑重提出：随着实际情况的变化，社会管理理念思路、体制机制、法律政策、方法手段等方面还存在很多不适应的地方，解决社会管理领域存在的问题既十分紧迫又需要长期努力；以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口。7月5日，党中央、国务院印发《关于加强和创新社会管理的意见》，进一步明确了加强和创新社会管理的指导思想、基本原则、目标任务和主要措施，是当前和今后一个时期加强和创新社会管理的纲领性文件。7月30

日，中央办公厅、国务院印发中央有关部门贯彻落实中共中央、国务院关于加强和创新社会管理的意见重要政策措施分工方案。

作为标志性事件，2011年8月21日，中央印发了《关于中央社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会的通知》。新的中央社会管理综合治理委员会，被赋予协调和指导社会管理工作的重要职责，充实了领导力量，增加了成员单位，加强了工作机构。中央综治委更名，由“治安”改为“管理”，两字之差，预示着社会治理由过去单一强力控制向社会综合协调转变，更加注重多元化的利益诉求；随着社会的发展变化，原有的社会治安管理思路已经不能适应当前社会形势。舆论一致认为，中央社会管理综合治理委员会不仅是两个字的改动，更是中央对社会管理工作思路的转变，此次更名是中央机构的重要调整，可能会开启中国社会建设的一个崭新阶段。9月28日，中央召开全国加强和创新社会管理工作电视电话会议，认真贯彻中央关于加强和创新社会管理的意见，要求全国不断提高社会管理水平，促进经济社会协调发展。

随后在2011年10月，中央政法委、综治委决定在全国35个城市进行社会管理创新综合试点工作，后续也有部分城市进入该试点城市名单。根据媒体的公开报道和不完全统计，省会城市太原、长沙、合肥、沈阳、西安、石家庄、贵阳，副省级城市宁波、深圳，直辖市城区北京东城区、朝阳区，上海市长宁区，天津滨海新区，重庆大渡口区，地级市宜昌、楚雄、三门峡、南通、德阳、嘉峪关市、鄂尔多斯市，县级市河南新郑、辽宁省普兰店、江西省丰城、海南琼海市、辽宁开原、广西凭祥、宁夏灵武、青海格尔木、浙江诸暨、山东泰安、福建晋江、吉林延吉，民族地区如新疆乌鲁木齐天山区、西藏林芝市，林场、农场地区如新疆生产建设兵团农六师共青团农场、黑龙江大兴安岭林场均被纳入全国社会管理创新综合试点地区。从试点地域范围来看，长三角地区是上海市长宁区、江苏省南通市、浙江省宁波市、诸暨市四

个区域；这里既有直辖市辖区，也有副省级城市，同时也有地级市和县级市构成试点网络。其中诸暨市作为长三角地区唯一的社会管理综合试点城市，还是具有很好的代表意义。

二、长三角地区的社会管理压力

改革开放三十多年来，我国已进入了改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。这种剧烈的社会变革，给我国发展进步带来巨大活力，也必然带来这样那样的矛盾和问题。在经济方面捷报频传的同时，社会矛盾、社会冲突大量增加。1978年，全国刑事犯罪55.7万件，2008年为488.5万件，增长7.77倍；1978年社会治安事件123.5万件，2008年为741.2万件，增长5倍；群体事件1994年开始统计有1万多起，2008年9万多起。各种社会问题、社会矛盾、社会冲突此起彼伏，负面的消息也是频传。如近年来，关于住房、教育、医疗、养老等民生问题日益突出，城乡差距、地区差距、贫富差距持续扩大，官民关系、劳资关系等社会阶层关系矛盾显化，土地征用、房屋拆迁、企事业改制等引发的社会不稳定问题增多，贪污腐败等大案要案频发，特别是各种群体性事件居高不下，前几年发生的瓮安事件、石首事件、通钢事件影响恶劣，使得经济社会稳定问题日益突出。这些复杂多变的社会矛盾对当代中国的社会管理体制带来了巨大的压力和挑战。这种压力和挑战对于处于转型升级时期的长三角地区而言，也是极为明显的。区域面积仅占全国2%略多的长三角，贡献着中国五分之一以上的经济总量。但经历多年高速增长之后，其土地的投资密度、环境的承载能力等均已接近饱和。长三角地区经济发展中长期积累的结构性、素质性、体制性矛盾还没有得到根本解决，过多依赖低端产业、过多依赖低成本劳动力、过多依赖资源环境消耗的增长方式尚未根本改变。长三角地区在经济持续快速增长的推动下，经济结构已大致相当于当今主要发达国家上世纪70年

代的发展水平,但社会结构依然严重滞后于经济结构。长三角地区社会结构多元多变,社会管理环境从静态封闭走向动态开放,社会管理对象从“单位人”转为“社会人”,社会管理领域从现实社会延至虚拟社会,“人(流动人口)、屋(出租屋)、车(机动车)、场(重点场所)、网(互联网)、会(社会组织)”等社会管理要素纷繁复杂,新情况、新问题层出不穷。可以说长三角地区经济结构和社会结构依然没有得到协调发展,社会管理水平滞后的现象也没有从根本上得到解决。长三角区域处于经济转型升级的关键时期,如何统筹协调好经济社会的协调发展,如何控制和化解不断变化和日益复杂的社会矛盾,将直接关系到长三角地区能否顺利实现“实践科学发展观的示范区、改革创新引领区、现代化建设的先行区、国际化发展的先导区”的宏大战略目标。面对艰巨的任务,长三角地区的部分县市区根据自身的实际情况,在全面推进社会管理创新的进程中,以综合、维稳工作为平台,不断探索社会管理的体制机制,取得了一些经验,也存在着一些值得商榷的地方。本书将以此为中心,结合国内外社会管理的实践情况,系统梳理和分析处在转型升级时期的长三角地区如何推进和创新社会管理,以便为实践部门和理论部门提供必要的参考。

三、研究意义

人类社会的发展表明,一个社会的存在和发展不能没有秩序,社会失序对社会存在和发展都将造成极大的危害,在社会转型时期尤其如此。因此,如何实现社会秩序的和谐稳定发展,对于世界各国而言都是一个重要的现实任务。加强社会管理创新理论和实践的研究,将有助于现实社会进一步化解社会矛盾,共同创造良好的生活和生产环境。

本研究的学术意义在于:第一,研究基层社会管理创新有利于基层社会治理理论的不断拓展和完善。第二,对转型升级时期的长三角社会管理创新进行系统研究,有助于完善经济结构和社

会结构协调发展方面的课题研究，有助于进一步完善经济学、法学、社会学交叉学科的研究。第三，将国内外、历史与现实中的社会管理进行系统研究，有助于进一步完善执政党党的建设理论的发展。

本研究的应用前景在于：第一，长三角地区是我国经济社会综合发展水平最高的地区，在该地区实践的社会管理先进经验对中西部地区有着很高的参考价值。第二，转型升级时期，社会矛盾和纠纷将出现许多新情况、新现象，对于社会管理机制作出前瞻性研究，对长三角地区保持和谐稳定的局面将有着重大的参考意义。因此，对于转型升级时期的社会管理创新进行系统研究，是具有很高应用价值和实践价值的课题。

本研究的主要创新之处在于：第一，本研究将以经济学、法学、政治学、社会学多角度进行思考和分析，综合研究长三角地区社会管理创新问题。第二，本研究将首次以长三角区域基层社会管理创新为研究对象，有助于系统性了解该地区综治、维稳工作体制、机制的运行状况。第三，本研究主要侧重实证研究，因此具备很强的现实性，并将有助于我国社会管理理论的进一步完善和发展。

第二节 研究对象

一、“社会管理”的概念

由于社会管理的范畴非常广泛，官方、学者对其有着不同的理解；中央层面主要是侧重具体工作的角度来阐述社会管理的主要任务、目标、基本内容。作为政府职能之一的社会管理，是指国家通过制定一系列社会政策和法律规范，对社会组织和社会事务进行规范和引导，培育和健全社会结构，调整各类社会利益关

系，回应社会诉求，化解社会矛盾，维护社会公正、社会秩序和社会稳定，维护和健全社会内外部环境，促进政治、经济、社会、文化和自然协调发展的一系列活动以及这些活动的过程。2010年9月2日，马凯同志在国家行政学院秋季开学典礼上就指出：“社会管理，是中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体总体格局中社会建设的一个重要组成部分，它是指以维系社会秩序为核心，通过政府主导、多方参与，规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险，为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐的活动。”^①

相对于过去的维稳、综治、信访、应急等概念，社会管理是一个内容更加广泛、涉及面更大的概念。法学界、社会学界、政治学界对于社会管理的认识也存在不同角度的理解，但是对于社会管理的广义和狭义之分还是基本上取得共识的。如社会管理狭义的概念是指，社会管理作为政府的一项职能，与政治管理、经济管理相对，指的是政府对社会公共事务中除政治统治事务和经济管理事务以外的那部分事务的管理与治理，其所涉及的范围一般也就是社会政策所作用的领域。广义的概念是指，政府和社会组织对社会生活、社会结构、社会制度、社会事业和社会观念等各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。它与狭义概念的区别主要在于，管理的主体除了政府，还有社会组织。当前的社会管理创新主要是从广义上去理解的。社会管理的基本任务，包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等多个方面。社会管理的范围，包括城市社会管理、农村社会管理、网络虚拟社会管理等等，重点是基层社会的管理。社会管理创新，是

^① 魏礼群主编：《社会管理创新案例选编》，人民出版社，2011年版，第5页。

指在现有社会管理条件下，运用现有的资源和经验，依据政治、经济和社会的发展态势，尤其是依据社会自身运行规律乃至社会管理的相关理念和规范，研究并运用新的社会管理理念、知识、技术、方法和机制等，对传统管理模式及相应的管理方式和方法进行改造、改进和改革，建构新的社会管理机制和制度，以实现社会管理新目标的活动或者这些活动的过程。^① 本研究认同这一关于社会管理创新的概念界定。按照当前社会管理的实践看，社会管理概念应当从广义上理解更为妥当，当然社会管理的核心内容在当前依然是指政府负责的社会管理职能。

二、“转型时期”的定义

对于社会转型，中国社会学界还是存在较大争议的。国内绝大多数学者认为，社会转型是社会生活和组织模式不断从传统走向现代、走向更加现代的变迁过程。但是，也有一些学者认为：社会转型是指前社会主义国家（如苏联及东欧各国）向资本主义转变的过程，而中国的社会转型就是通过这种转变，使自己成为资本主义新成员的过程。显然，中国社会学界在社会转型问题上变现出来的分歧反映出了两种根本不同的社会学观点和理念的分野。本书所阐述的“社会转型”概念是指国内通说，即社会从传统型向现代型的转变，就是从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会，向工业的、城镇的、开放的现代型社会的转型，着重强调的是社会结构的转型。^②

三、诸暨概况

浙江省诸暨市位于浙东会稽山西麓，是省辖县级市，现由绍

^① 参见西北政法大学的贾宇教授在2011年5月“百名法学家百场报告会”上关于《社会管理创新与法制保障》的讲解稿。

^② 参见郑杭生：《改革开放三十年：社会发展理论和社会转型理论》，载于《中国社会科学》2009年第2期。

兴市代管。诸暨历史悠久、人文荟萃，是越国故都、西施故里，公元前222年置县，历代未废。改革开放以来，诸暨市经济社会发展形势良好，在2010年全国百强县排名中居于第14位，是我国东部沿海发达县市。2010年诸暨市国民生产总值达到621亿元，同比增长11.6%，人均GDP达到58186元；城镇居民人均可支配收入达到31413元，同比增长12.6%；农村居民人均纯收入达到14490元，同比增长14%，藏富于民更加突出。同时诸暨的县域竞争力居全国13位。2010年诸暨市全面推进转型升级，以袜业、珍珠、铜加工及新型材料、纺织服装、机电装备制造、环保新能源六大工业主导产业和现代服务业、现代农业为主要内容的“6+2”现代产业体系加快构建，三次产业结构更加合理，产业功能布局调整优化，区域创新能力不断提升，成为首批国家农业示范区，并涌现了中国企业500强3家，中国服务业500强4家。与此同时，诸暨是闻名全国的“枫桥经验”的发源地，作为全国政法战线上的一面旗帜，“枫桥经验”在新的历史时期不断创新发展，逐渐成为我国基层社会综合治理、基层民主法治建设的典范。正是具备良好的经济社会发展环境和管理基础，2010年诸暨市被中央政法委列为全国社会管理创新综合试点城市，由此开启了诸暨全面探索基层社会管理创新的道路。

首先应当明确的是诸暨市是县级市，1989年撤县建市，在我国政治架构中属于典型的基层范畴。“基层”是一个被广泛使用的概念，一般而言，基层实际上既包括了公民社会，主要是城市和农村社区以及各类社会组织，也包括了基层组织和政府。在整个社会管理体制中，基层社会管理处于十分重要的地位，是整个社会管理体制的基础和突破口。^①新中国成立以来，诸暨的社会管理体制历经多次转变，既体现了国家总体社会管理体制的发展变化，

^① 何增科：《中国社会管理体制改革的路线图》，国家行政学院出版社，2009年版，第243页。

也反映了县级区域自身的管理特色。在过去的几年中，诸暨市按照社会转型、产业升级的现实需求，调整了相应的社会管理体制，进一步创新管理机制，取得了一些成绩。如不断坚持群众路线，创新发展“枫桥经验”；不断扩大党的群众基础，加强党引领和组织社会的能力；时刻以群众需求为导向，建设规范、透明、高效的服务型政府；提升群众的组织化程度，加快社会协同能力的培育；尊重人民群众主体地位，开创公民有序参与社会管理的格局等等。经过探索和实践，诸暨的基层社会管理创新取得了重大发展。与此同时，面对动态发展的社会现实，社会管理创新的道路还是任重道远。

第三节 研究方法

在研究方法方面，本书主要采用了文献研究法、实地调研法、理论分析法。历史部分的研究主要通过文献研究法，论点主要来自于对有关基层社会管理方面的典籍、史料、研究文献以及政策法规和地方性档案材料的总结和概括。资料收集的主要方式是通过现有的研究成果，查阅相关典籍和历史材料；此外还在承担社会管理任务的相关党政机关查询有关档案资料。在实证研究方面，主要是通过实地调查的方法获取第一手材料和经验印象。实地调查主要集中在浙江诸暨。选择这些地方调研，主要基于以下几个方面的考虑：第一，浙江诸暨市是2010年中央确定的全国社会管理创新综合试点城市之一，同时又是“枫桥经验”的发源地；第二，笔者在调研区域有着较长的生活和工作经验，对这一地区的历史文化背景有着一定的感性认识，可以利用较为便利的交往关系，取得一些较有价值的材料。在对资料的分析过程中，采取简单的统计方法和理论分析方法。理论分析主要借鉴当前相关领域的理论研究成果，包括社会治理理论、社会控制理论和社会分层、流动理论等等。