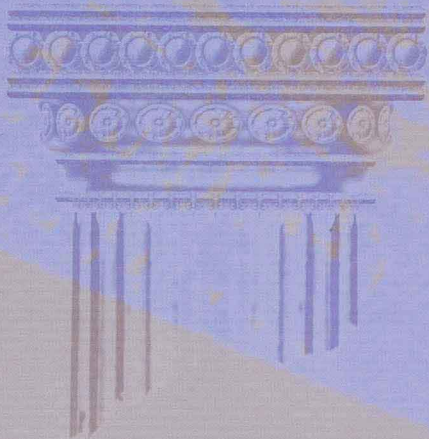



服务型政府大视野丛书

# 基层 社会治理

吴锦良 著

SOCIAL  
GOVERNANCE  
AT THE  
PRIMARY LEVEL



 中国人民大学出版社

服务型政府大视野丛书

# 基层 社会治理

吴锦良 著

SOCIAL  
GOVERNANCE  
AT THE  
PRIMARY LEVEL

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层社会治理/吴锦良著. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 10  
(服务型政府大视野丛书)  
ISBN 978-7-300-18213-1

I. ①基… II. ①吴… III. ①社会管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 247692 号



服务型政府大视野丛书

基层社会治理

吴锦良 著

Jiceng Shehui Zhili

---

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	中煤涿州制图印刷厂		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2014 年 1 月第 1 版
印 张	15.5 插页 1	印 次	2014 年 1 月第 1 次印刷
字 数	264 000	定 价	32.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 服务型政府大视野丛书

## 编辑委员会

主任

邹晓东 姚志文

副主任

姚先国 阮连法 徐卫平 郁建兴

委员

(以姓氏笔画为序)

王诗宗 刘悦清 阮连法 吴次芳 何文炯  
邹晓东 陈劲 陈莉华 范柏乃 郁建兴  
金国强 周兆农 姚先国 姚志文 徐卫平

丛书主编

郁建兴

“历史经验反复表明，良好的政府不是奢侈品，而是非常必需品。”世界银行《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》中的这句话一再被人们引述。2012年1月25—29日举行的冬季达沃斯论坛以“大转型：塑造新模式”为主题，主要包括四大议题：增长和就业模式，领导力和创新模式，可持续发展和资源模式，社会和技术模式。这四大议题最终都指向政府治理模式的塑造。寻求新的政府治理模式，已成为经历了2008—2009年全球金融危机后各国政府的新共识、新使命。

我国最近30多年的发展成就举世瞩目，但当下发展模式转变也已刻不容缓，而发展模式转变的关键在于政府转型。在与世界各国一起寻求新的政府治理模式的征程中，我国既与世界各国处于共同的时代背景之中，也在发展阶段、国情等方面存在显著差异。30多年来，政府改革是我国改革开放事业的重要组成部分。今天，政府转型的目标和任务已然明确，建设一个通过制定公共政策、提供公共服务、改善公共管理、解决公共问题而促进经济社会全面协调可持续发展的服务型政府，正日益成为我国政府改革的主要内容和目标。

什么是服务型政府？如何建设服务型政府？对这些问题的回答，不仅具有重要的学术价值，而且具有重要的现实意义。基于这样的认识，浙江大学与中共浙江省委组织部联合编辑了这套服务型政府大视野丛书。丛书暂定16种，分两辑出版。在编写过程中，我们努力体现我国进入“十二五”时期，在经济社会发展中“更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义”的时代背景。在选题遴选方面，我们不以学科、专业为界线，不明确界分教材或专著体例，

而是以转型发展中关涉政府管理的一系列重大问题为选题，致力于系统总结我国服务型政府建设的基本经验，分析当前掣肘服务型政府建设的体制机制，并提出服务型政府建设的可能思路。因此，本套丛书的适应面较为广泛，除了可作为专业学者的参考资料外，还可以选作高等学校各类学生的通识课程教材，也可以选作各级公共管理人员的教育培训教材。当然，编写这套丛书对我们来说还是一种探索和尝试，书中一定存在不足、错漏之处，敬请读者朋友和大方之家不吝指正。

感谢我国公共管理类图书出版界的翘楚——中国人民大学出版社慨然允诺出版本套丛书。感谢浙江省教育厅将《服务型政府》、《收入分配制度》、《风险管理》、《政府绩效评估》和《社会政策》这五部著作列为“浙江省重点教材”，并予以资助。

服务型政府大视野丛书编辑委员会

2012年4月

中共十八届三中全会提出，要创新社会治理体制，改进社会治理方式，提高社会治理水平；在加强党委领导、发挥政府主导作用的同时，社会治理还必须鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。这一总体思想和要求，也是本书在构思和写作过程中贯穿始终的一条主线。

从1949年以来，我国社会发展经历了三个标志性阶段，每一个阶段都有其中心任务。新中国成立之初，我国以毛泽东为代表的第一代领导人面临的问题是：在一个贫穷落后、一盘散沙的中国如何搞现代化建设。这一代领导人对中国的发展充满理想且豪情万丈，希冀通过社会主义制度的优越性和人的主观能动性，在不久以后就赶超世界上经济最发达的英美两国。要实现这一宏伟目标，开国元勋们首先要解决的问题，就是将一盘散沙的中国尽快组织起来。因为一盘散沙不是社会主义，一盘散沙的国家更没法搞现代化建设。“组织起来”成为第一代领导人要完成的核心任务。为了尽快“组织起来”，我国创造了世界上独一无二的社会管理体制，那就是通过行政化方式建构可以由国家全面控制的单位组织体系。从加强对社会的组织和控制以及集中力量办大事的角度看，这种组织体制在特定时期是十分有效的。但随着时代的变迁和社会的发展，这一体制的致命弊端也日益暴露出来，那就是整个社会缺乏活力，经济活动缺乏效率，国家依然处于十分贫穷的状态。

新中国成立以后，近20年的社会主义建设历程并没有让我们国家走上富强的道路，国家和百姓的贫穷状况并没有得到根本改变。但正如邓小平同志指出的那样：贫穷不是社会主义。在经过30年的“试错”后，以邓小平为代表的第二代领导人开辟了改革开放和市场经济的新的发展航道——让中国富

裕起来，这就是第二代领导人肩负的历史任务。市场经济创造了中国的经济奇迹，一个贫穷的中国终于在众目睽睽之下崛起了，在短短 30 年中一跃而成为世界第二经济大国。

市场经济是一把双刃剑，它在创造经济奇迹的同时，也给我们带来了无尽的“成长中的烦恼”。各种社会矛盾并未因经济发展而得以消解，伴随着经济发展、社会转型，我国进入了一个新的社会矛盾高发期。在一个漫长的“后小平时代”，我国进入了新中国成立后的第三个社会发展阶段，我们面临的中心任务是让这个虽然开始富裕起来但矛盾冲突日益增多的社会和谐起来。“和谐起来”将成为一个漫长历史时期的中心任务。当前我国正迈入改革的“深水区”，经济发展的黄金期逐渐“退潮”，众多社会矛盾以更加复杂的形式凸显在我们面前。在世情、国情、党情发生深刻变化的新形势下，我们正面临许多前所未有的新情况、新问题、新挑战，“执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的。精神懈怠的危险，能力不足的危险，脱离群众的危险，消极腐败的危险，更加尖锐地摆在全党面前”<sup>①</sup>。简言之，社会矛盾高发正考验着我们党的执政水平，它将成为我们党和政府所有工作的一个永恒主题。正是在这样的政治大背景下，我们选择了“基层社会治理”作为研究的主题。

研究的关键一步是要找到科学合理的视角。本书以中央关于“建构党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局”的要求为指导思想，通过四个关键词来展示本书的主要视角：“浙江”、“基层”、“枫桥经验”和“资源整合”。

一是“浙江”。浙江是市场经济的先发地区，民营经济和体制外组织的发展领先于全国绝大多数省市，因此，由市场经济发展而来的“成长中的烦恼”和社会管理的“阵痛”也比大多数省市更加早、更加充分地展现其中。浙江是我国改革开放和市场经济发展的一个重要试验场，在应对各种社会矛盾方面，浙江人在许多领域也有幸成了“第一个吃螃蟹”的人，因此对浙江现象与浙江经验的研究已被学界认为是具有重要典型性和理论意义的研究。本书作者长期研究浙江社会管理问题，既有理论积累，又有调查研究的便利条件。因此，本书选择浙江省基层社会治理的创新做法和成功经验作为实证支撑，以期通过扎实的实证材料来诠释我国新时期基层社会治理创新的具体内涵和路径。

<sup>①</sup> 《胡锦涛在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的讲话》，[http://www.gov.cn/ldhd/2011-07/01/content\\_1897720.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2011-07/01/content_1897720.htm), 2011-07-01。



二是“基层”。分析当前我国各种社会矛盾，其中绝大多数矛盾都是在基层触发的。在单位体制占主导的时期，我国基层社会治理实际上是单位责任制，是“谁家的孩子谁家管”。在我国单位体制消解、户籍制度松动后，依靠“单位管人”和“户籍管人”的传统方式在基层社会治理中的局限性日益暴露，基层社会治理出现了大片真空地带，国家对新形成的体制外群体的自上而下的管理出现了断裂层。基层是社会的基础，“基础不牢，地动山摇”。如何抓好基层这个社会管理的基础，已成为我国社会管理的重点任务之一。这也是本书集中讨论基层社会治理的缘由。

三是“枫桥经验”。自1963年毛泽东同志对浙江省诸暨市枫桥镇创造的基层管理经验作出重要批示后，枫桥镇一直以来是基层社会治理的重要样本。改革开放以来，枫桥经验是我国基层社会治理领域的一面长盛不衰的旗帜。“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交，就地解决”这一枫桥经验，十分切合“让基层社会和谐起来”这一历史性主题。枫桥经验是动态发展的，近年来浙江省各地围绕科学发展、和谐社会建设的大局，不断学习、创新和发展枫桥经验。枫桥经验不再是诸暨市枫桥镇的基层管理经验，它已经成为“依靠群众，化解基层社会矛盾”的一个符号。为此，本书将枫桥经验及其创新发展作为一条主线，借以将浙江省各地几年来在基层社会治理创新方面的相关重要做法贯穿起来，形成浙江省基层社会治理创新的一幅整体图景。

四是“资源整合”。基层社会矛盾如何有效化解？以往我们主要依靠抓干部。基层干部人员配备十分有限，“上面千条线，下面一根针”，基层干部应付上面各条线的要求已经疲惫不堪了，已没有时间精力去做深入细致的群众工作。因此，我们的思路要转换，要从“依靠干部”向“依靠基层多元主体协同治理”的方向转变。这就需要将基层各种社会管理资源有机整合起来。在我国的政治框架下，谁能够担当这一整合不同力量、不同资源的重任？显然，在我国党政主导的体制下，基层党委政府责无旁贷。因此，本书着眼于基层政权在基层社会治理中如何有效发挥整合作用这一关键问题，将基层资源整合与基层社会治理有机结合起来。

本书的中心思想和主要内容是：基层社会矛盾化解不能依靠党委政府“包打天下”，不能光抓基层干部，而是要依靠基层政权来整合基层的各种治理资源，包括党组织和党员资源、区域内“两代表一委员”、基层工青妇等官方群团资源、基层自治组织、基层社会组织，动员体制内外各类组织参与，激发基层活力。这已经超出了行政管理的范围，它是治理和善治的要求。这种整合的关键是在制度和机制建设方面有所突破，有所创新。本书以这一中心思想贯穿全书，其内容的逻辑框架是：第一章、第二章是对论题的理论分

析；第三章至第八章是浙江省基层社会治理创新的典型经验及其实证研究；第九章是在各章实证研究的基础上，从理论上加以总结，形成相关问题理论思考和政策建议。

上述有关本书的选题背景、研究视角、中心思想、内容逻辑框架等方面的介绍，希望有助于读者对本书主线的把握。

<b>第一章</b>	<b>基层社会矛盾与执政考验</b>	1
第一节	我国社会转型与基层社会矛盾	1
第二节	基层矛盾高发态势考验党的执政能力	5
第三节	加强和创新基层管理,增强基层政权的执政能力	11
<b>第二章</b>	<b>我国社会管理体制的历史变迁</b>	15
第一节	单位体制及其社会管理功能	15
第二节	户籍制度及其社会管理功能	21
第三节	社会转型与社会管理体制重建	24
<b>第三章</b>	<b>枫桥经验:基层社会治理的典范样本</b>	41
第一节	历久弥新的枫桥经验	41
第二节	新时期枫桥经验的延伸和拓展	45
第三节	枫桥镇基层党组织在化解基层矛盾中的整合作用	51
第四节	发挥党员干部在社会管理中的先锋模范作用	59
第五节	加强对基层社会治理资源的整合	63
<b>第四章</b>	<b>发挥地方人大作用,推进基层参与式治理</b>	76
第一节	泽国镇的参与式预算改革	76
第二节	新河镇的参与式预算改革	81
第三节	温峤镇对参与式预算的深化	85
第四节	乡镇人大代表票决实事工程	88
第五节	乡镇人大主导的议政会	94

<b>第五章</b>	<b>基层社会治理网格化</b>	102
第一节	网格化管理、组团式服务	102
第二节	“网组片”民情联系工作机制	115
第三节	社会治安综合治理网格化	121
第四节	基层党组织在网格化管理中的功能发挥	125
<b>第六章</b>	<b>培育社会组织，建构基层协同治理新格局</b>	134
第一节	发展社会组织：社会协同的主体建设	134
第二节	社会组织参与基层社会治理的典型案列	140
第三节	社会组织参与基层社会治理的效应及机理	158
<b>第七章</b>	<b>创新外来人口管理中的体制与机制</b>	172
第一节	浙江省外来人口发展概况	173
第二节	外来人口管理的压力	175
第三节	对外来人口管理的实践探索	177
第四节	基层政府在外来流动人口管理中的整合作用	204
<b>第八章</b>	<b>社区多元矛盾化解的实践探索</b>	208
第一节	当前社区基层矛盾的类型与特点	208
第二节	杭州市社区矛盾化解的实践探索	211
第三节	社区矛盾化解的制度化建设	215
<b>第九章</b>	<b>基层社会治理的资源整合</b>	221
第一节	重塑执政理念，提升基层政府统揽全局的能力	221
第二节	提升党政协调与整合功能，重构基层协同治理新平台	224
第三节	创新基层党组织的活动方式，发挥基层党组织的引领作用	227
第四节	建立基层党建与基层社会治理的互动机制	233
参考文献		236
后 记		238

# 第一章

…

## 基层社会矛盾与执政考验

经济持续发展与社会矛盾冲突高发并存，这是我国社会转型期的一大显著特征，它也成为一个漫长的历史时期我们党和政府执政能力面临的最大考验。胡锦涛同志在纪念建党 90 周年的“七一”讲话中强调指出：我党面临的“执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的”<sup>①</sup>。这严峻的考验，首先表现在基层矛盾的“高烧”不退，我国社会转型期许多深层次的问题在基层处于集中爆发的阶段，亟须我们从加强党和政府执政能力的高度去认识。

### 第一节 我国社会转型与基层社会矛盾

当前我国基层社会矛盾处于持续高发态势，这从根本上讲是当前我国转型期难以避免的现象。我们应该从改革开放、市场经济发展、社会转型的宏观背景上对此有一个总体的认识和把握。

#### 一、市场经济发展与体制外空间的拓展

市场经济是一把双刃剑，市场经济发展不仅是我国经济领域的变革，而

<sup>①</sup> 《胡锦涛在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的讲话》，[http://www.gov.cn/ldhd/2011-07/01/content\\_1897720.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2011-07/01/content_1897720.htm), 2011-07-01。

且它必然要深刻动摇我国在计划经济时代形成的社会、政治、文化领域的根基。

在计划经济体制下，我国经济组织和社会组织是全面行政化的，在行政体制外没有其他组织。“各机关、人民团体、企事业单位、人民公社、生产大队”涵盖了所有组织，这些组织都是体制内行政化的单位，在体制外没有其他组织，如私营企业、民间社会组织 and 真正意义上的基层自治组织。

是市场经济催生了大量体制外的经济和社会组织，即所谓“两新组织”<sup>①</sup>。截至2010年年底，我国仅个私企业就已达4200多万户，其中约818.88万家私营企业，3406.54万个体工商户，从业人员超过1.6亿。<sup>②</sup>非公经济组织贡献的GDP、税收和进出口额均占全国的50%，解决了75%以上的就业岗位，吸纳了全国9成以上的新增就业人员。此外，我国目前正式登记的各类新社会组织约有46万个，而未登记但已备案或未备案的社会组织大约300万个。<sup>③</sup>

以往我国的社会管理主要依托体制内的“单位”。社会管理主要是对人的管理，计划经济体制下我国对人的管理的基本模式是“单位管人”与“户籍管人”相结合。在单位体制中，我国形成的对人的管理模式是“国家控制单位—单位控制个人”和“个人依附单位—单位依附国家”这两个链条，即自上而下的控制链条和自下而上的依附链条。这中间环环相扣，再辅之以严格的户籍管理，我国用单位和户籍这两根绳子将每一个人都牢牢捆绑在一个狭小的空间内，大多数人确实是被管住了，但也被管死了，整个社会缺乏活力和效率，国家经济持续低迷，经济竞争力和国际地位低下，基本民生问题日

---

<sup>①</sup> 两新组织，是指体制外的经济组织和社会组织。“新经济组织”是指我国内地公民私人、港澳台商、外商全部所有或绝对控制的新出现的经济组织形态，这类经济组织也统称为“非公有制经济组织”；“新社会组织”是指改革开放以后形成的政府与企业之外的社会组织，这些组织在民政部门登记，包括社会团体、民办非企业单位（学界有人称之为民办事业单位）和民间发起建立的基金会。

<sup>②</sup> 参见张晓松：《我国个私经济从业人员超过1.6亿》，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-02/04/c\\_121050554.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-02/04/c_121050554.htm)，2011-02-04。

<sup>③</sup> 在县以上民政部门正式登记的数字来源于民政部网站新近公布的数字。未登记但已备案或未备案的社会组织的数字是学界调研测算的数字，这个数字有很大的不确定性：有的学者认为这类组织超过100万个，但早在上世纪末，据香港中文大学教授王绍光的研究，这类组织当时已有800万个。这主要是由测算方法的不同引起的。我们取“300万个”这一说法，比较能得到政府有关管理部门的认同，但这是一个很保守的数字。例如浙江宁波市北仑区，2010年民政部门正式登记的社会组织是316家，而在乡镇、街道正式备案的就有1339家。浙江省在“网格化管理、组团式服务”推进过程中建立了8万个网格组织，理论上应归入社会组织之列，但实际上任何统计口径都没有将之统计在社会组织之内。

趋严峻，这也是我国开启改革开放和市场经济改革的缘由。但由市场经济改革催生了一个前所未有的巨大体制外空间<sup>①</sup>，这一空间是难以采用以往的行政化手段加以管理的。以浙江省为例，据有关部门提供的数据，全省有70%以上的人口生活工作在非传统的单位体制中。体制外群体（其中大部分处于基层社会）已经基本摆脱了对行政化单位制度的依附，原有的“单位管人”、“户籍管人”的社会管理方式已经在全国绝大多数人口中不再适用。以计划生育为例，凡是体制内人员（主要是在机关事业单位工作的人员），为了要保留体制内身份，都能自觉遵守“一对夫妇只生一个孩子”的政策要求；但体制外群体超生现象就十分普遍，并且难以进行有效管理。首先是企业老板普遍超生。浙江永嘉开出过一张140万元的“最贵超生罚单”，老板照交不误，一个基本心态是“我有钱我怕啥”。但是据有关调查，贫困地区、贫困人群的超生数量是最多的，一个基本心态却是“我没钱我怕啥”。可见计划生育的管理问题，关键不是超生群体的有钱没钱问题，而是他们已经成为体制外群体，他们不再有被体制内除名的担心。有网民说：“我不吃皇粮，你还能把我怎么样，还能把我这个中国人除名，赶到美国去不成？”

很显然，“单位管人”、“户籍管人”的老办法不管用了，新办法还在探索和逐步建立过程之中，如何对体制外基层人口进行有效的管理与服务，成为转型期我国基层社会治理面临的难题。

## 二、体制外群体的期待升级与政府的能力恐慌

体制外群体一方面脱离了国家的行政化控制，另一方面也失去了政府对他们的保姆式的庇护。他们的生存资源要从体制外的市场中获取。因此，从党委政府的角度，首先要解决的是体制外群体的生存资源问题。改革之初我们要解决的首要问题是贫穷问题。邓小平同志说：贫穷不是社会主义。我国市场经济发展首先解决体制外数亿人口的吃饭问题。吃饭问题不解决，社会就会形成产生“陈胜”、“吴广”的土壤。增加社会经济活力，大力发展经济，解决数亿人口的吃饭问题，成为当时中国社会最大的政治。在这样的背景和改革思想指导下，我们开始了一个“以经济建设为中心”的国家经济建设新阶段，并在经济领域取得了举世瞩目的成就。吃饭问题解决了，但新问题却

---

<sup>①</sup> 严格意义上讲，我国的机关事业单位属于体制内的依然保留着原有的单位体制的特征。全国机关事业单位就业人员大约有5000万，除此之外的13亿人已经脱离了原来的体制，成为体制外人员。因此，体制外人员已经成为社会的绝大多数，故笔者采用“巨大体制外空间”这一概念。

还是层出不穷，社会矛盾比以前不是减少了，反而增多了。这到底是什么原因呢？

随着基层群众吃饭问题的解决，他们的需要层次也日益升级，对党委政府的期待也随之发生了变化。群众有饭吃了，接着必然要求能吃饱、能吃好，要吃得有营养、吃得绿色环保健康；然后，要求有更好的住所，有房子住、有汽车开；再然后，要求公平和平等，要求实现宪法赋予的公民的权利，要求有知情权、诉求表达权，要求生活得更加体面，过上更有尊严的生活；进而要求限制任何特权，要求政府公开透明，要求建立一个清正、廉洁、高效的政府。这就是随着经济发展而来的群众需求层次不断升级的逻辑。在这一过程中，群众必然会对党委政府提出越来越高的、有时近乎是苛刻的要求。而党委政府对群众诉求的回应能力，却远远跟不上群众日益增多的诉求。胡锦涛同志在纪念建党90周年的“七一”讲话中讲到的“四大危险”之一，就是能力不足的危险。党委政府在基层的管理服务能力不足，已经成为一个严峻的现实。

### 三、流动人口和特殊群体管理服务的巨大压力

当前我国出现了历史上前所未有的人口大迁徙。根据第六次全国人口普查公布的数据，全国流动人口已达到2.6亿。加上利益结构分化和特殊人群的不断增多，使社会管理服务面临日益严重的压力。以浙江省为例，2012年全省流动人口达到2100万人，其中：来自省外、在本省居住的流动人口大约1800万人，占流动人口总数的85.7%；全省居住在出租房的流动人口超过1100万人，占流动人口总数的52%以上。浙江省常住的境外人员有2.3万人，其中义乌市常驻的境外人员就有1.3万人。除了流动人口和境外人员外，特殊人群人数众多且日益复杂化。全省“军转企”人员、“民师”、企业退休人员、水库移民、失地农民、城镇拆迁户等，成为利益诉求和上访群体中的主体；截至2010年年底，浙江省累计接受社区服刑人员90096名，在册社区服刑人员35451名，处于安置帮教期的刑释解教人员有11.9万人，其中一些刑释解教人员难以融入社会，易于重新违法犯罪。另外，浙江省还有各类精神病患者860万人，闲散青少年65万人，60岁以上的老年人789万人。加上庞大的残疾人群体和逐渐增多的吸毒人员、艾滋病患者等，如此众多的特殊群体是社会转型过程中逐渐形成发展起来的，他们都生活在基层，处于社会底层。以前我们对这些底层群体的管理具有很强的管制性特征，如强制拆



房、强制人工流产、强制清理路边小贩、强制收容遣送等。比如，新中国成立以后逐步建立起来的收容遣送制度，城市管理中对外流灾民、流浪乞讨人员可以进行强制性的收容遣送、羁押遣返。20世纪90年代初，国务院《关于收容遣送工作改革问题的意见》的出台，将收容对象扩大到“三无人员”（无合法证件、无固定住所、无稳定收入），即无身份证、暂住证和务工证的流动人员。要求居住3天以上的非本地户口公民办理暂住证，否则视为非法居留，须被收容遣送。2003年的“孙志刚事件”后，实施了几十年的收容遣送制度在一夜之间崩塌了，代之而起的是社会救助制度。这不是一种偶然，而是一个具有重要象征意义的标志性事件，它的真正意义在于：以强制剥夺被管理对象权利为特征的简单粗暴的管理方式将逐步退出历史舞台，代之而起的是以维护公民基本权利为核心的服务型社会管理。那么多的流动人口和特殊群体，其中大多数是社会边缘群体，我们再也无法像以前那样动用一把“铁扫帚”将他们“扫地出门”，而必须转变理念，投入大量服务资源，让他们获得生活在现代社会中的生存底线和做人的尊严。这样的转变对于各类边缘群体而言是一个从未有过的底线保障，对于一个国家文明的发展而言是一个重大进步，而对于各级政府而言则是巨大的压力和挑战。

## 第二节 基层矛盾高发态势考验党的执政能力

由社会转型带来的社会矛盾高发，群体性突发事件、社会安全事件和生产安全事件高发，其形势已十分严峻。

### 一、社会矛盾高发成为一种常态

我国的改革进入了深水区。首先，从社会发展阶段看，我国目前正处在从温饱迈向小康的社会转型时期。在这个阶段，经济结构、分配体系的调整，往往会引起社会关系变化和利益格局变动，尤其是收入差距拉大、房价持续上涨、就业困难、人口流动加剧等因素，导致社会矛盾多发，这也是各国发展历史中出现的共性问题。我国改革发展进入关键阶段，不稳定因素增多，各种矛盾更容易激化，易于诱发各种群体性事件。其次，从社会环境的变化来看，信息社会的飞速发展和我国日益开放、动态的社会环境的形成，使社