

社会管理学十讲

SHEHUI GUANLIXUE SHI JIANG

徐 彬 主 编

安建增 副主编

 安徽师范大学出版社

社会管理学十讲

SHEHUI GUANLIXUE SHI JIANG

徐 彬 主 编

安建增 副主编

 安徽师范大学出版社

· 芜湖 ·

责任编辑:祝凤霞 何章艳

装帧设计:桑国磊

责任印制:郭行洲

图书在版编目(CIP)数据

社会管理学十讲/徐彬主编. —芜湖:安徽师范大学出版社,2015.8

ISBN 978-7-5676-1146-7

I. ①社… II. ①徐… III. ①社会管理学—研究 IV. ①C912.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 317539 号

社会管理学十讲

徐彬 主 编

安建增 副主编

出版发行:安徽师范大学出版社

芜湖市九华南路 189 号安徽师范大学花津校区 邮政编码:241002

网 址:<http://www.ahnupress.com/>

发 行 部:0553-3883578 5910327 5910310(传真) E-mail:asdchsfxb@126.com

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

版 次:2015 年 8 月第 1 版

印 次:2015 年 8 月第 1 次印刷

规 格:700 mm × 1000 mm 1/16

印 张:21.75

字 数:369 千

书 号:ISBN 978-7-5676-1146-7

定 价:39.00 元

凡安徽师范大学出版社版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换。

序 言

社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设^①。而“在新时期加强社会建设,必须在加强公共服务体系建设的基础上,大力创新社会管理”^②。的确,在“国家—市场—社会”三个领域划分的学科范式基础上,“社会”是人类社会整体全面发展的“三驾马车”之一,而社会管理的加强与创新则可以说是驱动这辆马车快速、平稳前行的“骏马”。

我们党和国家一直以来都十分重视社会建设与社会管理。尤其是进入21世纪后,改革开放促进了我国经济建设和物质文明建设快速发展,人们的社会需求开始转型且朝多元化方向发展,各类新社会问题也开始显现,这就向社会建设和社会管理提出了新的要求。2000年,政府目标职能中首次列入“社会管理”;2004年,党的十六届四中全会明确提出要加强和创新社会管理,并推进社会管理体制改革的;2006年,党的十六届六中全会将加强和创新社会管理作为构建社会主义和谐社会的必然要求而予以强调;2007年,党的十七大报告提出经济建设、政治建设、文化建设和社会建设四位一体的发展战略,新增“社会建设”这一战略;2012年,党的十八大报告继续以大篇幅、高要求的方式强调社会管理,并全面、系统部署新时期加强和创新社会管理的基本举措。

对于什么是社会管理,学界有不同的看法。马尔科夫指出:“社会管理的概念具有两种含义:其一是表示对社会系统和社会过程实施目标作用的事实,而不是表示对技术系统和技术过程实施合理作用的事实;其二,它所规定的是管理主体对整个社会的作用,而不同于社会系统的某些

① 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告(2007年10月15日)[M]. 北京:人民出版社,2007:37.

② 万军. 社会建设与社会管理创新[M]. 北京:国家行政学院出版社,2011:1.

部分的作用,例如对经济的作用。”^①阿法纳西耶夫指出,所谓社会管理(指自觉的管理)指的是对整个社会或其个别环节(生产、社会政治生活、精神生活、经济部门、企业等等)的作用,其目的在于使它们质的特殊性得到保持,使它们能够正常地发挥功能、完善和发展,从而顺利地达到预期的目的^②。马凯指出,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的一个重要组成部分,它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^③。何增科指出:“社会管理是政府和民间组织运用多种资源和手段,对社会生活、社会事务、社会组织进行规范、协调、服务的过程,其目的是为了满足社会成员生存和发展的基本需求,解决社会问题,提高社会生活质量。”^④不难发现,国外学者的定义较为宏观,指的是对整个社会的管理,属于广义层面上的界定;而我国学者的定义较为微观具体,指的是与政治管理、经济管理等相并列的针对“社会问题”的管理,是以“国家—市场—社会”三分框架为基础的,属于狭义层面上的界定。在狭义层面上,陈振明对社会管理概念的概括具有代表性:

从实践上讲,政府社会管理职能区别于政治统治职能和经济管理职能的主要之点,就在于它以维护社会公平与公正为首要目标,注重社会结构整合的最佳状态和社会各部分的协调发展。特别是随着经济全球化和信息技术的快速发展,现代社会日益呈现出系统性、开放性、复杂性的多元发展态势,势必冲击既有的社会结构,进而导致社会无序程度增加,社会熵增值。因而政府必须以解决社会问题为出发点,通过社会规制维护社会秩序的正常运转,制定配套的社会政策促进社会福利的最大化,

① M·马尔科夫. 社会管理学[M]. 俞仲文,译. 王孟官,校. 上海:同济大学出版社,1988:4.

② 阿法纳西耶夫. 社会管理中的人[M]. 贾泽林,等译. 北京:知识出版社,1983:58.

③ 魏礼群. 社会管理创新案例选编[M]. 北京:人民出版社,2011:代序言5.

④ 何增科. 论改革完善我国社会管理体制的必要性和意义——中国社会管理体制改革与社会工作发展研究之一[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2007(8):52-60.

从片面追求经济增长转向追求经济与社会之间/城乡之间/区域之间/人与自然之间协调发展。^①

本书即是在狭义层面上使用社会管理这一概念的。

需要说明一点,2013年11月12日,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“推进国家治理体系和治理能力现代化”“加快形成科学有效的社会治理体制”“创新社会治理”等。因此,有学者建议直接用“社会治理”来代替“社会管理”。的确,“治理”在国家与社会关系的层面上,强调“主体多元”“国家与社会协同行动、良性互动”“多中心之间形成权力依赖和资源依赖”等观念。但是,在很大程度上可以认为,“社会管理”是政府进行社会建设、改善民生的职能,“社会治理”则是加强和创新社会管理、促进社会建设的一种方式,具有手段意义。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中也明确了社会管理职能的重要性。如“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”。因此,本书仍然使用“社会管理”这一概念。

本书由十讲组成:

第一讲“社会管理主体”。社会管理作为一种管理实践行为,需要以特定的组织载体以及不同组织载体之间的合作关系网络为基础。这一讲主要介绍与社会管理主体有关的内容,包括如下几个方面的问题:社会管理的主体形态,各个主体在社会管理中的主要职能,各个主体开展社会管理的主要方式方法,多元社会管理主体的协同治理模式,等等。本讲共四节:一是政府组织是社会管理的核心主体;二是社会组织是社会管理的重要主体;三是社会公众是社会管理的基本主体;四是多元社会管理主体的协同治理模式。

第二讲“社会保障”。主要回答如下问题:社会保障的概念、特征、功能和原则,社会保障的相关理论,中外社会保障模式的比较,当前中国社会保障存在的问题及其发展趋势,等等。本讲共有五节:一是社会保障概

^① 陈振明.政府社会管理职能的概念辨析——《“政府社会管理”课题的研究报告》之一[M]//陆学艺.中国社会建设与社会管理:探索·发现.北京:社会科学文献出版社,2011:191.

述;二是社会保障的主要理论基础;三是社会保障体系及其主要模式;四是社会保障制度发展的国际经验;五是中国社会保障制度的改革与发展。

第三讲“社会事业”。主要介绍如下几个方面的内容:社会事业的含义、社会事业的性质与类别、社会事业体系的构成、西方国家社会事业体制的现状与改革、当前中国社会事业体制存在的难题及其改革等。本讲共有四节,一是社会事业的基本概念;二是社会事业体系;三是西方国家的社会事业体制改革;四是中国社会事业体制改革。

第四讲“社会沟通”。社会沟通是社会管理的重要方式,也是处理社会事务、解决社会问题、实现社会和谐的基本手段。本讲由四节构成:第一节对社会沟通的基本问题,如含义、目的和作用等进行阐释;第二节对社会沟通的基本模式以及各个模式的特性等进行阐释;第三节讲述社会沟通的形式、方法与原则;第四节对社会沟通的障碍因素、提高社会沟通效果的途径等进行分析。

第五讲“公共安全管理”。对公共安全的追求一直是人类共同的话题,无论是原始社会开发使用各类工具抵御自然风险,还是当今社会对各种公共安全风险的规避,都体现出人类对公共安全的强烈需求。公共安全管理是实现社会和谐、加强社会建设、创新社会管理必须关注的主要要素之一。本讲共有四节:第一节主要阐释公共安全管理的内涵和原则;第二节分析当前中国在公共安全管理方面存在的主要问题;第三节就公共安全问题的解决机制进行探讨;第四节从理论上探讨中西方公共安全管理方面的动态。

第六讲“社会文明创建”。社会文明创建也是社会管理的主要内容,但常常被学界所忽视。本讲由五节组成:一是社会文明概述;二是社会文明的运行机制;三是社会文明创建的本质与原则;四是社会文明创建的内容;五是社会文明的范式及其发展。

第七讲“社会控制”。社会个体的有限理性和本位主义取向使社会合作、社会秩序面临诸多威胁。因此,适度的社会控制就成了社会管理的必然要求。这一讲用五节阐释社会控制的有关内容:第一节是社会控制概述,包括社会控制的涵义、一般特征等;第二节讨论社会控制的功能;第三节阐述社会控制的原理与方式;第四节对社会控制的类型、过程及度进行具体分析;第五节就当代中国转型期的社会控制进行讨论。

第八讲“社会政策”。社会政策是社会管理的主要手段和表现,或者

说,诸多社会管理行为是以社会政策的方式呈现的。本讲共有三节:第一节属于概述性质的,就社会政策的概念和演变等进行讨论;第二节属于理论剖析范畴的,讨论社会政策的主要模型、社会政策关涉的主要领域以及西方国家的三种福利体制(自由主义福利体制、保守主义福利体制、社会民主主义福利体制)和东亚福利体制当中的社会政策模式比较等;第三节属于实践层面的,阐述西方社会政策的改革与治理取向、中国社会政策的改革与治理取向等。

第九讲“社会管理实践”。主要介绍不同社会形态和历史发展阶段下社会管理实践(包括主体、原则、理念、方法、职能等),国外有代表性的社会管理实践模式及其启示等。本讲共有两节,分别阐释中国社会管理实践的发展脉络,国外社会管理实践及其启示。

第十讲“社会管理创新”。本讲共有四节:第一节从概念的缘起、概念的多重解读以及结构化的概念和概念的再解构化三个方面对社会管理创新的概念进行解析;第二节是社会管理创新的原则,指出社会管理创新应该具备法治原则、服务原则、合作原则、信息公开原则、自治原则和系统原则;第三节是社会管理创新的理论范式,归纳、介绍服务型社会治理模式、多中心社会治理模式、参与型社会治理模式、自治型社会治理模式等理论范式;第四节是中国社会管理创新的现状与路径选择,概括当前中国社会管理创新方面的现状,以及社会管理创新的路径选择等。

安徽师范大学历史与社会学院近些年来十分重视社会管理相关问题的研究,形成了一个人员稳定、结构合理的社会管理研究团队。值得称道的是,该研究团队不仅对社会管理的多个层面进行深入的学术研究,而且注重将社会管理研究的成果应用于教学,为社会培养应用型、高素质的社会管理人才。

在2012年修订本科生人才培养方案时,历史与社会学院开设的社会工作专业、公共事业管理专业、社会学专业中都设置了与社会管理直接相关的课程,如农村社会管理、农村社会工作、社会保障概论、社区概论、社会政策概论等。农村社会管理、农村社会工作等课程作为“专业特色课程”,成为这三个专业的必修课。本书即是在讲授这些课程的过程中所形成的成果之一。

本书是集体的成果,各部分的作者是:第一讲,朱丽霞(安徽师范大学历史与社会学院讲师);第二讲,丁建文(安徽师范大学历史与社会学院

讲师);第三讲,李薇薇(安徽师范大学历史与社会学院讲师);第四讲,叶德明(安徽师范大学历史与社会学院讲师);第五讲,吴翠萍(安徽师范大学历史与社会学院副教授、博士、硕士生导师);第六讲,钟颖(安徽师范大学历史与社会学院讲师);第七讲,孙静(安徽师范大学历史与社会学院副教授、中国科学技术大学博士研究生);第八讲,吴长剑(淮阴师范学院政治与公共管理系讲师、博士);第九讲,夏春(安徽师范大学历史与社会学院讲师、博士);第十讲,马全中(韶关学院政治与公共事务学院副教授、博士)。另外,李鹏飞(华中师范大学政治研究院博士研究生)、谢宇(安徽师范大学历史与社会学院硕士研究生)、何阁(安徽师范大学历史与社会学院硕士研究生)和闫妍(安徽师范大学历史与社会学院硕士研究生)分别参与了第一至三讲、第四至六讲、第七至八讲、第九至十讲的材料搜集、校对、编写等工作。本书由徐彬(安徽师范大学历史与社会学院教授、院长、博士生导师)担任主编,安建增(安徽师范大学历史与社会学院副教授、硕士生导师)担任副主编。

本书的编写、出版得到了省级教学研究项目“公共事业管理专业课程体系优化与培养模式改革研究”(项目编号 2013jyxm043)、安徽师范大学本科教学质量提升计划项目“公共事业管理复合型人才培养基地”的资助,得到了安徽师范大学历史与社会学院党政领导和公共事业管理教研室全体教师的大力支持,得到了安徽师范大学出版社的热心帮助,在此一并致以真挚的感谢。本书编写过程中,参考、吸收了众多学者的观点,在此表示衷心感谢。

由于时间、人力、精力和能力所限,本书肯定存在许多纰漏和不足,敬请读者批评指正。

编 者

2015 年 1 月

目 录

序 言	I
第一讲 社会管理主体	001
第一节 政府组织是社会管理的核心主体	002
一、政府组织社会管理概述	004
二、政府组织在社会管理中的主要职能	008
第二节 社会组织是社会管理的重要主体	012
一、社会组织社会管理概述	012
二、社会组织在社会管理中的主要功能	017
第三节 社会公众是社会管理的基本主体	023
一、社会公众参与的内涵及意义	023
二、社会公众在社会管理中的主要功能	026
第四节 多元社会管理主体的协同治理模式	029
一、协同治理概述	029
二、多元社会管理主体协同治理系统和模式	033
三、实现多元社会管理主体协同治理的路径选择	036
第二讲 社会保障	040
第一节 社会保障概述	040
一、社会保障的概念	040
二、社会保障的特征	043
三、社会保障的功能	044
四、社会保障的原则	045

第二节 社会保障的主要理论基础	047
一、边际效用递减理论	047
二、市场失灵理论	049
三、公平理论	050
四、风险理论	051
五、需求理论	052
六、老年经济问题理论	053
第三节 社会保障体系及其主要模式	054
一、社会保障体系	054
二、社会保障模式	058
第四节 社会保障制度发展的国际经验	061
一、国外社会保障制度的产生和发展	061
二、部分国家的社会保障制度安排	061
三、社会保障发展的国际经验与教训	066
第五节 中国社会保障制度的改革与发展	068
一、新中国社会保障制度的建立与改革	068
二、社会保障改革的成就与问题	070
三、中国社会保障制度的优化发展	076
 第三讲 社会事业	079
第一节 社会事业的基本概念	079
一、社会事业的缘起与内涵	079
二、社会事业与相关概念的比较	081
三、社会事业的性质	083
四、社会事业的类别	084
五、社会事业在社会发展中的作用	085
第二节 社会事业体系	087
一、教育事业	087
二、科技事业	087

三、文化事业	088
四、体育事业	088
五、卫生事业	089
六、社会公益事业	089
七、公用事业	090
八、劳动就业与社会保障事业	090
九、环境保护事业	090
第三节 西方国家的社会事业体制改革	091
一、西方国家的社会事业体制改革的发展阶段	091
二、西方国家社会事业管理的基本特征	092
三、西方国家社会事业管理体制改革的內容	093
第四节 中国社会事业体制改革	095
一、中国传统社会事业管理体制	095
二、中国社会事业管理体制改革的	098
三、社会事业发展的基本原则	105
 第四讲 社会沟通	 106
第一节 社会沟通概述	106
一、沟通的概念	106
二、社会沟通的概念	107
三、社会沟通的目的与作用	108
第二节 社会沟通模式	111
一、亚里士多德模式	112
二、拉斯韦尔“5W”模式	112
三、申农-维纳模式	113
四、奥斯古德-施拉姆模式	113
五、德弗勒模式	114
六、丹斯模式	114
七、社会系统模式	115

第三节 社会沟通的形式、方法与原则	118
一、社会沟通的形式	118
二、社会沟通的方法	123
三、社会沟通的原则	128
第四节 社会沟通效率	129
一、社会沟通的障碍	129
二、提高社会沟通有效性的方法	139
 第五讲 公共安全管理	148
第一节 公共安全管理概述	149
一、公共安全的概念辨析	149
二、公共安全管理内涵	150
三、公共安全管理的原则	151
第二节 公共安全管理存在的主要问题	154
一、公共安全的影响因素	154
二、公共安全管理的问题分析	157
第三节 公共安全管理问题的解决机制	162
一、健全食品药品三方监管机制	162
二、健全安全生产的动态监管机制	164
三、完善社会治安的多元防控体系	167
四、完善应急防灾管理机制	170
第四节 中西方公共安全管理的动态	171
一、西方成熟的典型案例	171
二、西方公共安全管理理论研究	175
三、中国公共安全管理研究	176
 第六讲 社会文明创建	183
第一节 社会文明概述	183
一、文明的概念与内涵	183
二、社会文明的内涵与特征	188
三、社会文明的结构	192

第二节 社会文明的运行机制	194
一、生态文明的运行机制	195
二、经济文明的运行机制	198
三、政治文明的运行机制	200
四、精神文明的运行机制	203
第三节 社会文明创建的本质与原则	204
一、社会文明创建的本质	204
二、社会文明创建的原则	210
第四节 社会文明创建的内容	211
一、保证社会文明主体的全面发展	211
二、促进中西传统和谐社会文明的整合与创新	213
第五节 社会文明的范式及其发展	216
一、社会文明范式的特征与构架	217
二、中华文明范式的复兴与创新	218
 第七讲 社会控制	 219
第一节 社会控制概述	219
一、社会控制的涵义	220
二、社会控制的一般特征	222
第二节 社会控制的功能	224
一、社会控制的正功能	224
二、社会控制的负功能	226
第三节 社会控制的原理与方式	227
一、社会控制的原理	227
二、社会控制的方式	228
第四节 社会控制的类型、过程及度	234
一、社会控制的类型	234
二、社会控制的过程	236
三、社会控制的度	237
第五节 当代中国转型期的社会控制	239
一、转型期社会控制的“路径依赖”	239
二、转型期对于社会控制的特殊需求	241

三、转型期社会控制的重点方向	242
第八讲 社会政策	244
第一节 社会政策的概念及其演变	244
一、社会政策的概念	244
二、社会政策的演变	247
第二节 社会政策的模型、领域及其比较	257
一、社会政策的模型	257
二、社会政策的领域	262
三、社会政策的比较	264
第三节 社会政策的改革与治理	268
一、西方社会政策的改革与治理取向	268
二、中国社会政策的改革与治理取向	272
第九讲 社会管理实践	279
第一节 中国社会管理实践的发展脉络	279
一、封建社会时期中国的社会管理	279
二、新民主主义革命时期中国的社会管理	281
三、1949 年至 1978 年中国的社会管理	283
四、改革开放以来中国的社会管理	284
第二节 国外社会管理实践及其启示	286
一、将创新社会管理与政府再造相结合	287
二、注重基层社区的作用	289
三、强调国家与社会的协同行动	291
四、强调社会管理的“法治”手段	295
五、其 他	296
第十讲 社会管理创新	297
第一节 社会管理创新的概念分析	297
一、概念的缘起	298
二、概念的多重解读	298
三、结构化的概念和概念的再解构化	304

第二节 社会管理创新的原则	309
一、法治原则	309
二、服务原则	310
三、合作原则	311
四、信息公开原则	313
五、自治原则	314
六、系统原则	315
第三节 社会管理创新的理论范式	316
一、服务型社会治理模式	316
二、多中心社会治理模式	317
三、参与型社会治理模式	319
四、自治型社会治理模式	320
第四节 中国社会管理创新的现状与路径选择	321
一、中国社会管理创新的现状	321
二、中国社会管理创新的路径选择	325
主要参考文献	329

第一讲 社会管理主体

要理解社会管理,首先需要将社会管理的主体问题界定清楚^①。在此问题的探讨上,学术界的认识相对比较一致:社会管理的主体绝不是唯一的,而是多元的。在20世纪90年代,国内早先展开社会管理研究的学者们,如童星、风笑天、张小山、周清平等人就指出,我国社会管理的主体不仅包括中国共产党领导的国家机关,还包括各种社会组织和人民团体等。而新时期,在社会管理和公共服务的大舞台上,政府不应该也不可能是唯一的角色。

胡锦涛同志曾指出:社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动;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、保持社会稳定等方面。要完成社会管理这七大基本任务,政府无疑应该“担纲主演”,应该在社会管理过程中起主导和引导作用。但是,政府担纲主演并不意味着政府唱独角戏,而应该实现“群星灿烂”——随着社会结构和利益诉求的多元化,社会事务日益复杂,政府没有力量也没有必要再用全能主义的思路来“包打天下”“单打独斗”地进行社会管理。而崭露头角、逐渐成熟的社会组织,参与意识、责任意识日益明确的社会公众,也应该成为社会管理的重要主体,实现“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局。既要充分发挥党和政府在社会管理中的领导和组织作用,又要重视发挥社团、行业组织和社会中介组织等在提供社会管理和社会服务

① “社会管理”的客体即“社会”。这里的“社会”并不是社会学意义上的社会。社会学意义上的社会是指人们依据一定的关系彼此结合而形成的生活共同体,是人们相互交往的产物,是各种社会关系的总和。它几乎泛化地包含了人类及其所有的活动,包括人类的政治活动、经济活动、军事活动等。基于学术界对“社会”四分法的理解,我们所讲的“社会管理”是指与“经济建设、政治建设、文化建设和社会建设”中的社会建设相对的社会管理。