



国家行政学院**专题**教材

社会管理 改革创新

龚维斌 主 编

马秀莲 副主编

国家行政学院出版社



国家行政学院**专题**教材

社会管理 改革创新

S HEHUI
G UANLI
GAIGE
CHUANGXIN

龚维斌 主 编

马秀莲 副主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会管理改革创新/龚维斌主编. —北京:国家行政学院出版社,2012.7
ISBN 978-7-5150-0393-1

I. ①社… II. ①龚… III. ①社会管理-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 162767 号

书 名 社会管理改革创新
作 者 龚维斌 主编
马秀莲 副主编
责任编辑 陈 科 张泽洋
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2013 年 3 月北京第 1 版
印 次 2013 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 17.5
字 数 189 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0393-1
定 价 45.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

国家行政学院教材编审委员会

主任委员：李建华

副主任委员：何家成 洪 毅 周文彰 杨文明
杨克勤

委 员（以姓氏笔画为序）：

乔仁毅	刘 峰	许耀桐	张占斌
邵文海	陆林祥	陈 岩	陈炎兵
范 文	胡建森	秦世才	郭晓来
龚维斌	慕海平	薄贵利	



编写说明

为实现在本世纪头二十年全面建成小康社会、到本世纪中叶基本实现社会主义现代化伟大目标,中国共产党作出继续大规模培训干部、大幅度提高干部素质的重大决策。行政学院是干部教育培训的主渠道、主阵地,贯彻落实党中央、国务院一系列文件要求,创新培训理念体现需求特色,创新培训内容体现学科特色,创新培训方式体现教学特色,创新运行机制体现功能特色,着力提高学员素质和行政能力,在整个干部教育培训工作中发挥了不可替代的重要作用。

培训教材建设是干部教育培训的基础性工作,是提高教育培训质量和水平的重要保证。党中央印发的《2010—2020年干部教育培训改革纲要》和国务院颁布的《行政学院工作条例》、《国务院关于加强和改进新形势下国家行政学院工作的若干意见》,都明确要求制定干部教育培训教材开发规划,实施精品教材工程,形成有行政学院特色的教材体系。

国家行政学院党委高度重视教材建设,成立教材编审委员会,主要领导为主任,领导班子成员为副主任,各教学管理和教研部门负责人同志为成员,下设办公室,定期研究、部署教材建设规划,审议教材编写大纲、书稿,有计划、有步骤地推进教材建设,逐步建立特色鲜明、针对性和实用性强的教材体系。



根据教学培训需要,国家行政学院组织有关力量,着力编写和完善通用教材、学位教育教材、专题教材、案例教材、电子音像教材以及港澳和涉外培训教材,使教材更加贴近建设学习型党组织的需要,更加贴近经济社会发展的需要,更加贴近公务员工作岗位的需要。新编培训教材在国家行政学院党委的领导和教材编审委员会的指导下,在各位编者辛勤写作、反复修改下,现已顺利出版。

本套教材具有以下特点:一是特色鲜明。行政学院区别于其他干部教育培训机构的最大特色是“行政”,本套教材努力彰显这一特色,内容体现了以提高公务员素质和行政能力为核心,以公仆意识、政府管理、依法行政为重点,以政府工作为主题,服务政府建设和政府工作。二是针对性强。教材主要面向国家公务员,按照“党和国家的事业需要什么就编写什么、干部履职尽责需要什么就编写什么”的要求谋篇布局,以帮助各级公务员提高素质和行政能力。三是实用性强。教材做到理论联系实际,既对学科基础理论、前沿理论作简要介绍,又对实践案例进行理论分析和提炼,有益于公务员改进工作、提高能力。

我们希望本套教材能够为学习型社会、学习型政党和学习型政府建设作出贡献,为广大公务员和各类领导人员学习新知识、增长新本领提供帮助。

欢迎大家提出宝贵意见。

国家行政学院教材编审委员会

2011年3月



第一章 导论	1
第二章 社会管理体制改革	15
第一节 社会管理体制面临的挑战	16
第二节 社会管理中的问题	23
第三节 我国社会管理体制滞后的原因	30
第四节 深化社会管理体制改革的总体思路和 主要任务	38
第三章 中国社会政策转型与发展	54
第一节 社会政策的涵义	54
第二节 中国社会政策的变迁	60
第三节 中国社会政策的发展趋势	72
第四章 民族与宗教事务管理	81
第一节 新中国民族宗教事务管理的理论与实践 探索	81
第二节 当前民族宗教事务管理面临的新情况 新挑战	91
第三节 中国特色民族与宗教事务管理之路	103



第五章 科学技术与风险社会	113
第一节 科学技术:当代社会的最大风险源	113
第二节 风险社会:当代世界最重要的特征	126
第三节 科技伦理与政府责任	132
第六章 应急管理体制机制建设	141
第一节 应急管理概述	141
第二节 国外应急管理体制机制的借鉴	148
第三节 我国政府应急管理体制机制建设	156
第四节 完善应急管理体制机制建设	166
第七章 网络社会管理创新	173
第一节 网络治理:一个全球性的挑战	174
第二节 网络公共空间的政府舆论引导	184
第三节 我国网络管理的问题与对策	196
第八章 社会工作本土探索	208
第一节 社会工作概述	208
第二节 中国社会工作的现状	219
第三节 中国社会工作发展中的问题及对策	232
第九章 国外社会政策变革	240
第一节 国外社会政策基本框架	240
第二节 国外社会政策的历史与现状	246
后 记	270

第一章 导论

加强和创新社会管理已经成为全面建设小康社会进程中的一项重要而紧迫的任务,社会管理也成为理论界关注的一个新热点。胡锦涛总书记深刻地指出,加强和创新社会管理“事关巩固党的执政地位、事关国家长治久安、事关人民安居乐业”,强调各级领导干部要努力学习社会管理知识、提高社会管理能力,不断提高社会管理科学化水平。根据中央的部署和要求,学术界和实践部门积极探索社会管理的新模式、新方法,取得了积极的成效,积累了不少有益的经验,取得了不少创新的理论成果。人们对于社会管理基本理论问题的认识逐步深入,共识也逐步增多,也还存在一些需要进一步探讨的问题。

一、关于社会管理的内涵

人们对“社会”的理解有大有小,因此对于社会管理的理解也有宽有窄。有人认为社会管理就是对整个人类社会的管理,有人认为社会管理是指经济社会二分法中的社会管理,还有人认为社会管理是对“国家—市场—社会(社会组织)三分法中的社会的管理”^①,也有观点认为社会管理是指与“经济建设、政治

^① 魏礼群:《深入开展“加强和创新社会管理”研究》,载《国家行政学院学报》2011年第1期。



建设、文化建设和社会建设”中的社会建设相对的社会管理。在政府部门,一般把社会管理理解为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四大政府职能之一。而在党委部门,社会管理则主要指公安政法系统的平安建设和维护社会稳定工作。很多时候,人们所谈论的社会管理并不在一个层面上,所指物也并不是同一个对象,因此,造成了理论上和工作上的被动。

胡锦涛总书记指出,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。这是社会管理理论的一个重大创新。在这七大基本任务中,协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、应对社会风险是社会管理的主要任务,而社会公正则是完成这些主要任务的价值准则,保持社会稳定则是社会管理的目的。进一步说,立足公平正义、维护人民群众的权益是社会管理的价值尺度。如果没有公平正义以及由此而对群众合法权益的维护,社会管理的任务就难以完成。因此,社会管理的第一要义和首要前提是立足公平正义、维护群众的合法权益。

国务委员、国务院秘书长兼国家行政学院院长马凯同志曾对社会管理的基本概念做过系统的研究和界定。他指出,“我们这里所讲的社会管理,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,这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、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

时任国家行政学院常务副院长魏礼群同志在系统总结和分析人们对于社会和社会管理的不同理解和看法的基础上指出,“社会管理,是指党委和政府以及其他社会主体运用法律、法规、政策、道德、价值等社会规范体系,直接或间接地对社会领域各方面、各环节进行服务、协调、组织、监控的过程和活动。社会管理的根本目的,是维护社会秩序、促进社会和谐;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,创造既有活力又有秩序的经济社会发展环境。”^②

二、关于社会管理的目的

社会管理的最终目的在于维系社会秩序、促进社会和谐。和谐稳定的社会秩序是人类进行正常生产生活的环境和条件,是人们从事经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的前提和基础。但是,人类发展历史表明,社会秩序的实现有不同的方式,社会秩序也有不同的性质。通过专制统治和高压政治也能够实现暂时的社会有序运行,保持社会稳定和秩序。但是,这种强权和专制条件下的社会秩序,人们的自由被剥夺,合法权利得不到尊重,创造性被压制,每一个人都是驯服的工具,社会将会“万马齐喑”、一花独放,没有生机、没有活力。加强和创新社会管理要把维系社会秩序和激发社会活力有机结合起来,既要保证社会安定有序、规范运行、调控有力,又要有利于激发

^① 马凯:《努力加强和创新社会管理》,在国家行政学院2010年秋季开学典礼上的讲话。

^② 魏礼群主编:《加强和创新社会管理讲座》,学习出版社2011年版。



全社会的创造活力,让人们心情舒畅地工作和生活,最广泛、最充分地调动一切积极因素,促进人的全面发展和社会进步。在这个意义上,提高人们普遍的生活满意度和幸福感,是社会管理的应有之义,也是良好社会管理的最高追求。

三、关于社会管理的格局和方式

现代社会管理应该由政府包揽一切的社会管理模式向多元参与的社会治理模式转变。党的十六届四中全会指出,要构建一个“党委领导、政府负责、公众参与、社会协同”的社会管理新格局。党委领导就是要抓社会管理的大事、议社会管理的大事,要像抓经济建设那样抓社会管理,要经常召开社会管理的形势分析会议,研究和制定社会管理的政策法律;政府要切实履行好自身应该承担的社会管理和公共服务职能,在党委的领导下,共同承担起社会管理的主要责任,发挥社会管理的领导作用。

同时,各级党委和政府要充分认识到,党政无法包揽社会管理的全部事务和工作,还必须动员各类企事业单位、基层群众自治组织、人民团体、社会组织等参与社会管理,实现社会管理的共同治理。各类企事业单位要履行社会管理的职能,尊重和维护每一位员工的合法权益,妥善协调劳动关系,促进和谐劳动关系建设。同时,企事业单位还要认真履行社会责任,积极参与更大范围的社会管理和公共服务,为社会秩序的建立提供有力的支持和帮助。基层自治组织、人民团体、各种社会组织要在党的领导下,积极参与社会管理。而党和政府也应该积极为它们参与社会管理提供渠道和平台,同时,要培育和发展社会组织,提高其社会管理的能力。



我国当前的社会管理还有很多方面不能很好地适应体制转轨和社会转型的需要,必须摒弃陈旧的不合时宜的社会管理理念,确立社会管理的新思路,努力从思想理念、管理主体、管理方式、管理环节、管理手段等方面,实行一系列转变。马凯同志指出,社会管理“要实现从以政府为单一主体、以单位管理为主要载体、以行政办法为主要手段、以管控为主要目的的传统模式,向政府行政管理与社会自我调节、居民自治管理良性互动,社区管理与单位管理有机结合,多种手段综合运用,管理与服务融合,有序与活力统一的多元治理、共建共享的新模式转变,构建起与发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化以及构建和谐社会要求相适应的中国特色社会管理体制”。^①

四、关于源头治理

社会管理既包括常态化的社会管理,也包括应对突发事件的非常态化的应急管理。从常态化的社会管理角度看,它包括动态协调和源头治理两个层面。

社会管理的重要工作是协调社会关系、规范社会行为、处理社会问题、化解社会矛盾。因此,需要建立诉求表达机制、矛盾纠纷的滚动排查和预警机制、矛盾的调处机制、社会治安防控体系,使社会问题和社会矛盾不断得到化解,尽最大可能做到不积累、不激化、不蔓延、不升级、不转化。这就是社会管理动态协调的要求和作用。对于社会问题和社会矛盾的处理和化解,要学会综合运用法律、道德等手段,通过协商沟通、说服教育,通过满足正当合理的利益诉求来化解矛盾,尽量少用甚

^① 马凯:《努力加强和创新社会管理》,在国家行政学院2010年秋季开学典礼上的讲话。



至不用行政的手段特别是强制的手段。一些地方领导干部习惯于运用高压的方法、压制的办法解决问题,这样的方法运用起来虽然比较简单,可能见效快,但是,往往当事人心里并不服气,矛盾和问题并没有真正解决,而是积累了矛盾和怨气,为社会和谐稳定埋下了隐患。

其实,解决社会问题、化解社会矛盾、消除社会对抗、减少社会分歧、应对社会风险,更重要的是应该从根本上、源头上想办法,实施源头治理,铲除产生社会问题和社会矛盾的土壤,使社会问题和矛盾少发生甚至不发生,做到关口前移、防患于未然。

源头治理是治本之举。马凯同志深刻地指出,“加强源头治理,从根本上讲,就是要在党的领导下,坚持发展是第一要务,坚持在发展中解决问题,全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态建设,特别是要着力解决好民生、民主、民心问题,促进社会进步和人的全面发展;从社会管理本身讲,就是要构建源头治理体系,使关口前移,尽可能防止、减少、弱化严重社会问题和社会冲突产生。”^①加强源头治理,当前紧迫而重要的工作,一是深化社会体制改革,特别是要积极稳妥地推进户籍制度改革,逐步建立城乡统一的户口登记管理制度,加强和改进流动人口服务管理,积极探索流动人口管理和服务新办法。二是完善公共财政体系,加大各级财政对基本公共服务的投入,推进基本公共服务均等化,重点对农村和中西部地区进行倾斜,使城乡居民都能够享受到均等的基本公共服务。三是深化收入分配制度改革,扭转收入差距扩大趋势。四是完善政府决策机制,依法、科学、民主决策,建立重大项目、重

^① 马凯:《努力加强和创新社会管理》,载《求是》2010年第20期。



大决策的社会风险评估机制。

五、关于社会管理与公共服务

人们越来越深刻地认识到,社会管理应该寓管理于服务之中,应该服务在先、管理在后。实际工作中,往往是重管理、轻服务。一些地方“管理就是收费、管理就是办证”。很长一段时间以来,各地城市对于流动人口的管理主要以办证为主、收费为主,农民工不出事、不犯法,一般没有人关注和关心他们,疏于对他们的服务,不了解他们的基本生活和工作状态,不了解他们的思想状况和心理需求。因为平时缺少交流沟通和公共服务,真正需要对群众的利益关系进行协调、行为进行规范、矛盾进行化解时,当地干部跟群众说不上话,也说不进去话。

要加强对弱势群体的服务,尤其要加强对流动人口和特殊人群的公共服务,切实帮助他们解决好就业、医疗、子女教育、社会保障以及住房等问题,帮助他们解决工作和生活中的实际困难,使他们感受到党和政府的关怀、社会各界的关心,从心底里增强对党和政府的认同感,增强对社会的认同感,促进社会融合。

要加强社会心理服务工作。当前,随着社会流动加快、竞争压力加大,特别是在价值观念多元化的条件下,个人心理健康已经成为一个需要高度关注的新问题。要普及个人心理健康知识,进行心理健康医疗和咨询服务,开展个人心理调节疏导工作,建立心理危机干预预警机制。特别要做好因生活和工作等受到挫折而缺乏生活信心的失意群体的心理干预工作,帮助和教育他们重振生活信心,避免走向极端。



六、关于硬件建设与软件建设

社会管理既需要硬件也需要软件作为支撑。社会管理所依靠的硬件涉及很多方面,例如,人力、财力和物力的投入,办公场所的建设,特别是现代科技手段的运用。现在一些基层社区积极挖掘和整合社会资源,建立社会管理综合服务中心和社会矛盾调解维稳中心等,把分散在各个部门的社会管理和公共服务的资源集中在一个办公地方,实行“一站式受理、一站式服务、一揽子解决”,投入不多,但效益较好,方便了群众,提高了办事效率。另外,很多城市特别是在人群密集的地方,运用现代信息技术手段进行网格化管理;还有不少地方运用人防、物防、技防手段,加强对“人、车、屋、会、所”等地方进行监督和管理,做到情况明、信息准。

在加强对这些方面硬件建设的同时,还需要高度重视社会管理软件建设,包括法律、道德、诚信、乡规民约、民间习俗等社会规范体系的建设。当前,一个重点是要加强社会主义核心价值观体系建设,消除社会分歧,促进社会认同,增强社会凝聚力;另一个重点是要加快社会管理领域法制建设,建立健全相关的法律法规,改变社会管理领域立法滞后的状况,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

在统筹社会管理软硬件建设过程中,还要着力提高各级领导干部社会管理的能力,加大社会管理专门人才培养和使用的力度。首先各级领导干部要加强社会管理知识的学习,深入实际调查研究,总结和推广各地社会管理的新鲜经验,既要学习传统社会管理方式,也要注重运用法律的办法推进社会管理,更要发扬党的群众工作优势,不断提升社会管理能力。二是要



培养和造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍。社会工作人才队伍建设直接影响到社会管理的质量。在着力提高现有社会工作人员职业素质和专业水平的同时,要抓紧制定人才培养规划,培养大批社会工作急需的各类专门人才。要通过多种渠道吸纳社会工作人才,提高他们的职业化和专业化水平。同时,要科学设置社会工作岗位、薪酬待遇,完善社会工作职业准入和职业发展制度,吸引大批优秀人才从事专业化、职业化的社会工作。

七、关于虚拟社会管理

传统的社会管理主要是针对现实社会的管理,但是在数字化时代,随着网络社会的兴起,由互联网等新兴媒体和传播手段构成的虚拟社会越来越成为人类生活一个新的重要组成部分。虚拟社会既给人们的生产和生活带来诸多方便,也给人类工作和生活秩序带来了新的挑战。虚拟社会中存在着信息欺诈、黄赌毒等违法犯罪活动,一些人利用互联网炒作和放大社会矛盾和社会问题,借助网络舆论发酵社会不满情绪,甚至利用虚拟社会组织动员社会对抗行为,网上网下遥相呼应、互相放大,影响社会和谐稳定。

因此,在加强和创新现实社会管理的同时,还要高度重视加强对虚拟社会的管理,统筹现实和虚拟两个方面的社会管理。在当前社会矛盾多发的时期,应该特别重视对虚拟社会的管理,做到趋利避害,使人们能够充分享受虚拟社会为人类提供的新生活、新便利。

八、关于社会管理与社会建设

社会管理与社会建设既相互区别,又密切联系。在比较广