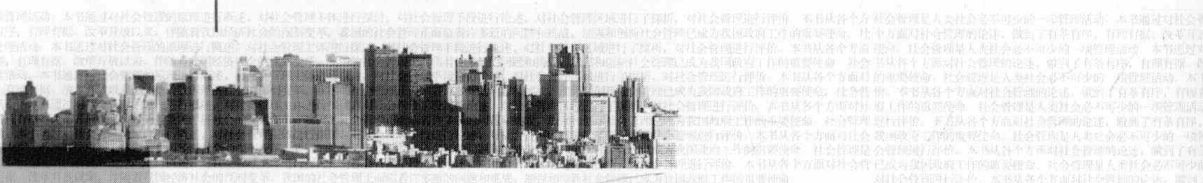


现代社会管理



XIANDAI SHEHUI GUANLI

童中贤 等 © 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代社会管理 / 童中贤著. —北京: 中国社会科学出版社,
2012. 7

ISBN 978-7-5161-1269-4

I. ①现… II. ①童… 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 177469 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 喻 苗
责任校对 孙 丽
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 7 月第 1 版
印 次 2012 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20
插 页 2
字 数 338 千字
定 价 59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010-64009791
版权所有 侵权必究

目 录

导 论	(1)
第一章 社会管理基本问题	(9)
第一节 社会管理的基本内涵	(9)
第二节 社会管理的理论基础	(16)
第三节 社会管理的发展趋势	(27)
第二章 传统社会管理理念	(34)
第一节 民贵君轻的民本理念	(34)
第二节 儒道法家的管治理念	(37)
第三节 天人合一的和合理念	(42)
第四节 天下为公的大同理念	(47)
第三章 国外社会管理经验	(52)
第一节 国外社会管理演进过程	(52)
第二节 国外社会管理主要模式	(58)
第三节 国外社会管理经验启示	(66)
第四章 政府社会管理创新	(74)
第一节 政府社会管理取向	(74)
第二节 政府社会管理职能	(80)
第三节 现代政府流程再造	(88)
第五章 社会组织管理工程	(94)
第一节 社会组织的理论脉络	(94)
第二节 社会组织的管理功能	(99)
第三节 社会组织的治理方略	(110)
第六章 公民参与社会管理	(116)
第一节 社会管理中的公民权利	(116)
第二节 社会管理中的公民参与	(121)

第三节	公民参与社会管理路径	(131)
第七章	社会管理制度供给	(137)
第一节	制度系统与社会管理制度	(137)
第二节	社会管理制度建设的原则	(149)
第三节	社会管理制度的顶层设计	(154)
第八章	社会政策体系建构	(160)
第一节	社会政策的基本界定	(160)
第二节	社会政策的现实运作	(167)
第三节	社会政策体系的架构	(173)
第九章	社会工作实践取向	(184)
第一节	社会工作的一般涵蕴	(184)
第二节	社会工作的践行过程	(191)
第三节	社会工作的发展思路	(198)
第十章	社会战略管理谋划	(209)
第一节	社会发展战略诉求	(209)
第二节	社会发展战略管理	(219)
第三节	社会发展战略规划	(224)
第十一章	社会动态管理策略	(232)
第一节	社会源头管理	(232)
第二节	社会现场管理	(238)
第三节	社会应急管理	(246)
第十二章	类域社区管理行动	(256)
第一节	城市社区管理	(256)
第二节	乡村社区管理	(264)
第三节	虚拟社区管理	(272)
第十三章	社会管理绩效评估	(278)
第一节	社会管理绩效分析	(278)
第二节	社会管理评估体系	(288)
第三节	公共部门绩效管理	(297)
参考文献		(304)
后 记		(315)

导 论

社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。改革开放以来，伴随着我国经济社会的深刻变革，我国的社会管理正面临着许多新的问题和挑战，加强和创新社会管理已成为我国政府工作的重要使命。目前，我国仍然处于社会转型时期，必须正确把握现代社会的新变化新特点，研究社会管理的基本规律，针对社会前进中的突出问题，尽快突破旧有的管理格局和机制，不断推进传统社会管理理念、路径、方式的现代转化。只有这样，才能适应现代社会发展的需要，促进社会持续、健康、和谐发展。

一

社会管理是一个相对独立的学术范畴，也是一个相对独立的实践活动。它的基本内涵是什么？简单地说，社会管理就是政府和社会组织、公民为促进社会持续、健康、和谐发展而对社会活动进行制导、整合、服务的过程。人们提到现代社会管理这个概念，自然还会联想到相应的传统社会管理。那么，现代社会管理与传统社会管理究竟有什么区别呢？一般来说，主要的区别表现在以下几个方面。

一是社会管理的主体不同。传统社会管理是某种政治势力成为社会管理的主体，这些政治势力决定国家的重大问题，甚至连人民群众的日常活动也管得死死的。而现代社会管理的主体除了政府，还有社会组织 and 公民，国家的重大事情由社会公民通过一定的方式来决定。换句话说，传统社会管理是“治民”，社会公民只是被治理的对象；而现代社会管理是“民治”，社会公民是真正的主人。

二是社会管理的方式不同。传统社会管理以维护社会稳定为终极目标，更多的是采用控制甚至专制手段，往往是一种高压管理。而现代社会

管理不是单纯看重社会稳定的维护，而同时看重的是社会动力和社会效益，即社会发展的活力和人的发展。这种管理强调的是先进的思想、先进的文化、先进的体制机制，并且尊重知识、重视人才、追求和谐，崇尚的是一种生命价值、人生感动、人格尊严，是一种柔性管理。

三是社会管理的工具不同。在传统社会管理体制下，社会管理者使用的往往是权力，且这种权力来自于各级行政长官；而在现代社会管理体制下，社会管理者除了使用权力性工具，更多的是运用非权力性工具如道德、伦理、习俗、宗教、文化、经济、技术等对社会事务进行管理，即使运用权力，这种权力也是通过公民授予而获得的。这对社会管理人员的思维方式、行为方式和管理效果将起到积极的影响。

四是社会稳定的程度不同。在传统社会管理体制下，由于民众的诉求难以表达，民众的利益容易受到侵害，政府容易产生腐败行为，因此，社会往往是不稳定的。权力的垄断者往往通过高压手段来维持社会表面的、暂时的稳定。这实际上潜伏着重大危机，随时可能出现社会动荡。许多国家的经验已证明了这一点。而在完善的现代社会管理体制下，权力受到有效的制约，公民社会发育比较成熟，民众诉求有较好的表达渠道和方式，不仅可以有效地防治腐败，而且可以形成良好的社会生态环境，使社会更加和谐。

五是社会发展的活力不同。在传统社会管理体制下，社会公众的自由权利得不到保障，往往缺乏积极性、主动性和创造性，在高压管理的社会氛围下，社会往往死水一潭，缺乏生机和活力。而在现代社会管理体制下，社会公众有比较充分的自由权利，积极性、主动性和创造性容易得到发挥，社会充满生机和活力。近代以来世界上各种重大发明创造几乎都来自进入现代社会的国家，就充分证明了这一点。

由此我们还可以看到，一个国家是实行现代社会管理还是实行传统社会管理，也是衡量这个国家从传统社会转向现代社会的重要标志。

二

加强和创新社会管理是世界各国面临的共同课题。现代社会活动越来越复杂，现代社会活动越来越多变，现代社会活动的影响也就越来越大了。因此，加强和创新社会管理无疑具有十分重要的意义。

1 加强和创新社会管理是维系社会运行的题中之意

加强和创新社会管理是推进社会建设、维护社会秩序、提高社会质量的战略性、根本性和基础性问题。发达国家的经验教训反复证明,当经济社会发展到一定阶段,经济失调、社会失序、心态失衡不可避免。改革开放以来,我们的经济社会发展取得了令人瞩目的成就,但也不可否认,在改革发展过程中也伴随着许多社会问题,一些深层次矛盾相继浮现、不稳定因素明显增多,如刑事犯罪时有发生,治安问题不容忽视,群体事件多发易发,并且呈现出触点越来越多、燃点越来越低、控点越来越难的发展趋势,如果长期得不到解决,必然导致社会冲突加剧、社会动荡不安。没有一成不变的社会,也没有一成不变的社会管理。从社会管理的对象看,管理的任务比以往任何时候都要繁重;从社会管理的内容看,管理的范围比以往任何时候都要宽泛,这就要求社会管理必须随着生产力、生产关系的变化而不断变化、不断创新。因此,我们必须应形势之需,顺时代之变,创管理之新,抓住有利时机解决这些矛盾,攻克一批难题,促进社会正常运行和发展。

2 加强和创新社会管理是适应社会转型的迫切需要

随着改革开放的深入,我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程不断加快,体制转轨与社会转型全面推进,社会结构、组织形式、利益格局、思想观念发生深刻变化,不同生活方式相互交流融合、不同风俗习惯相互摩擦、不同思想文化相互激荡,给社会管理带来了一系列新问题和新的挑战。然而,当前社会管理方式相对滞后、管理机制运行不畅、管理模式传统单一,已经不适应、不符合时代发展的需要,一些群体性事件屡屡发生,一些深层次矛盾日益暴露,不但影响人民生活、破坏社会和谐稳定,也危及执政党的基础,动摇执政党的地位。只有顺应社会发展新形势,探索社会管理新思路,研究社会管理新举措,不断提高社会管理水平,巩固社会管理效能,加快建立管理主体多元化、管理方式民主化、管理过程协作化的多元互动的新型社会管理模式和机制,才能适应社会发展需要,顺利实现社会转型升级。

3 加强和创新社会管理是加快民生改善的紧迫使命

社会管理与改善人民生活密切相关。胡锦涛指出,社会管理要搞好,

必须加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设，完善保障和改善民生的制度安排，加快发展各项社会事业，使发展成果更好惠及全体人民。加强和创新社会管理，就是要使人民群众安居乐业，通过高效、有序的社会管理，让人民群众感受社会的和谐稳定和文明进步。随着改革不断深化，人民群众、社会群体、各类组织对改革发展的社会预期普遍提高，对发展成果的分享要求明显增强，要求统筹经济社会发展，推动经济增长、促进社会和谐；要求协调各种利益关系，维护群众利益、促进社会公平；要求化解各种社会矛盾，应对社会风险、增进人民幸福。然而当前的社会管理理念、管理水平和管理方式与人民群众的期待还有一定差距，尤其是不断发生的社会治安问题、食品安全事件、公共突发事件和安全生产事故等，一度影响了人民群众对社会质量的期盼、对平安幸福的追求和对公平正义的向往。只有积极推进社会管理创新，才能保障人民群众的基本生活，维护全体公民的合法权益，回应人民群众对社会安定、公平正义的新期待。

4 加强和创新社会管理是确保科学发展的内在要求

科学发展的基本要求就是统筹协调推进经济建设和社会发展。当前正是发展黄金期和战略机遇期，也是矛盾凸显期和事故多发期。随着经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，既给经济社会发展注入强大活力和蓬勃生机，又不可避免地带来了诸多矛盾和新的挑战。辩证法告诉我们，事物的发展都是相互联系、相互影响和相互制约的。科学有效的社会管理，不但能够创造良好的发展环境和协调的生活秩序，也能营造浓厚的舆论氛围与和谐的社会风气。从我国现在全面小康社会的总体实现程度来看，其差距大多集中在社会发展领域，从某种程度上说，我们的经济社会发展还不够协调，社会事业是科学发展的短腿，社会建设是社会事业的短板，社会服务又是社会建设的短项。也正因为如此，中央政府一再强调要加强和创新社会管理。这就要求我们从改革发展稳定的大局出发，更好地统筹经济社会发展，把优化社会服务、加强社会建设、发展社会事业，摆在更加突出的位置，全面提高社会建设和社会管理的科学化、规范化和法治化水平。

5 加强和创新社会管理是改变管理失衡的重要举措

在现实社会活动中，一些地方和部门，对经济建设“一手硬”、对社

会管理“一手软”的问题比较突出，社会管理工作滞后，适应市场经济体制要求的社会管理体制还没有形成。在社会管理主体方面，政府社会管理职能既存在着缺位问题，也存在着越位问题。城乡基层组织社会管理能力有待提高，群众组织、社区组织等社会组织建设滞后，企事业单位社会管理责任不清，公民参与社会管理的渠道不畅，他们的巨大潜力远没有调动出来。在社会管理范围方面，还没有实现社会全覆盖，一些地方如城市商务楼宇、集体宿舍、城乡家庭出租屋及城乡结合部等还存在管理盲区。在社会管理方式方面，政府的管理手段单一，有的仍然主要依靠行政手段管、控、压、罚，服务职能还没有得到充分发挥。依法管理的能力和水平亟待提高，社会政策不完善，道德教育作用在社会管理中没有得到充分体现。在社会管理能力方面，改革开放以来，我们在领导经济建设方面，已经取得巨大成绩，而且积累了丰富的经验和领导能力，但面对日益凸显的社会矛盾和繁重的社会管理任务，还不相适应。提高现代社会管理的能力和水平刻不容缓，时不我待。

三

社会管理的基本任务是什么，这个问题是现代社会管理的首要问题。目前人们对这一问题的认识还没有一致意见，但更多的是把维护社会秩序或者维护社会稳定作为社会管理的基本任务，甚至用社会治安管理来代替社会管理。诚然，进行社会管理是要维护社会秩序或者维护社会稳定，但仅仅局限于此却很值得商榷，它不仅不能把传统社会管理与现代社会管理区分开来，而且也不够全面、不够准确。为什么要进行社会管理？我们不能认为社会有了问题、有了危机、有了不安定因素才要进行社会管理，如果这样则是对社会管理的片面认识，实际上，社会事业要发展，社会质量要提高，社会文明要进步，同样需要进行社会管理。所以我们认为，现代社会管理的基本任务是确保社会的和谐且永续。这项任务可以分解为三个不同层面上的三项同等重要的任务：维护社会秩序，增强社会活力，保障社会权利。因为任何一个现代社会，不仅仅需要有秩序，更需要有活力，还需要有尊严。怎样有尊严呢，这就是公民权利要得到切实的保障。

1 维护社会秩序

马克思主义认为，人与动物的根本区别在于，人具有社会性，即人以共同的生产活动为基础形成一定的生产关系，并结成社会共同体。社会共同体要正常运行，必然需要建立一定的社会秩序，这是人们从事一切经济、社会、政治、文化活动的条件，以维系社会秩序为核心的社会管理也就应运而生。如果社会没有秩序，不要说从事经济、政治、文化各项活动，就连人类社会共同体的存在都难以维系。同时，也没有一成不变的社会管理。在不同的生产力水平、生产方式、文化传统、社会制度下，社会管理的理念、体制和方式会有所不同。即便在同一种社会制度下，不同发展阶段社会管理的理念、体制和方式也是不同的。社会管理必须随着生产力、生产关系的变化而不断变化和创新。或者说不同的社会形态、不同的社会制度、不同的社会发展阶段需要与之相适应的社会管理，以维持相应的社会秩序。

2 增强社会活力

社会管理不仅要维护社会秩序，更要激发起全社会的积极性、主动性和创造性，最大限度调动一切积极因素，促进社会进步和人的全面发展。在这个意义上，增强社会活力是社会管理的应有之义，也是社会管理的最高追求。社会活力是社会方方面面精气神的表现状态。影响社会活力的因素很多，但最重要的还是一个国家的政治制度，因为政治的拘谨往往造成社会的拘谨。在传统专制政治制度下，社会管理往往过于意识形态刚性，过于政治化，过于暴力化，人们的自由被剥夺，合法权利得不到保障，创造性被压制，每一个人都是驯服的工具，社会则是“万马齐喑”，没有生机、没有活力。只有政治走向民主、自信与开放，社会活力才能得以展现。所以，我们讲民主政治是一个国家从传统社会向现代社会转型的首要标志，道理也在这里。

3 保障社会权利

权利不应当被视为一个单纯的政治概念，它是一种较为复杂的社会现象，可以从不同的角度，或从不同的意义上界定。利益、资格、能力、权力、自由、正义等都是权利所内含的因素。权利的存在虽然不能消除社会

不和谐的对抗、争斗、厮杀，因为它不能消灭利益，但它却能增加和谐因素，缓和矛盾、冲突、争斗，因为它能界定利益边界。无论何种社会，尽管价值取向因不同文化传统、不同社会条件以及不同集团而具有一定差异，但是利益却是不可否定的。这样，权利就成为社会生活的一种必需。所以，我们加强现代社会管理，就必须下工夫保障社会权利。一般来说，和谐、包容、稳定的社会是以权利为基础的，因为只有在权利平等的框架下，社会成员才能不问身份高低、贵贱、贫富而一律成为社会的正式成员。也只有这样，社会才能得以正常运行。保障社会权利就是要以合理的制度供给和政策设定，使一切有利于社会进步的正当权利得到尊重，受到保护。这是现代社会管理的一项重要而艰巨的任务。

社会管理的三大基本任务是机器的统一体。维护社会秩序是前提，增强社会活力是目标，保障社会权利是途径。因此，理解和把握现代社会管理的基本任务要注意整体性、结构性和系统性的关系，这样才能处理好各个任务之间的关系，全面统筹现代社会管理的方方面面。

四

本书的基本框架分五大部分十三章。

第一部分对社会管理原理进行了概述，即第1章至第3章的内容，第1章社会管理的基本问题，重点回答了社会管理的基本内涵，社会管理的理论基础，社会管理的发展趋势；第2章传统社会管理理念，着重阐述了古代中国民贵君轻的民本理念，儒道法家的管治理念，天人合一的和合理念，天下为公的大同理念；第3章国外社会管理经验，主要揭示了国外社会管理演进过程，国外社会管理主要模式，国外社会管理经验启示。

第二部分对社会管理主体进行了探讨，即第4章至第6章的内容，第4章政府社会管理创新，主要包括政府社会管理取向，政府社会管理职能，现代政府流程再造三个方面的内容；第5章社会组织管理工程，梳理了社会组织的理论脉络，分析了社会组织的管理功能，提出了社会组织体系构建的问题；第6章公民参与社会管理，阐述了社会管理中的公民权利，社会管理中的公民参与，公民参与社会管理的路径。

第三部分对社会管理手段进行了论述，即第7章至第9章的内容，第7章社会管理制度供给，阐述了制度系统与社会管理制度，分析了社会管

理制度的缺陷，提出了社会管理制度的顶层设计；第8章社会政策体系建构，对社会政策的基本界定，社会政策的现实运作，社会政策的体系架构等问题进行了探讨；第9章社会工作实践取向，分析了社会工作的一般蕴含，阐述了社会工作的践行过程，提出了社会工作发展的思路。

第四部分对社会管理域区进行了探析，即第10章至第12章的内容，第10章社会战略管理谋划，运用经济学、管理学、社会学、政治学、发展学、运筹学等多学科理论方法对社会战略管理进行了新的探索；第11章社会动态管理策略，着重研究了社会源头管理、社会现场管理、社会应急管理的问题；第12章类域社区管理行动，分别对城市社区管理、乡村社区管理和虚拟社区管理进行了探讨。

第五部分为社会管理评价，也即第13章的内容，主要对社会管理绩效评估进行了阐述，提出了新的社会管理评估指标体系，分析了公共部门绩效管理的问题。

第一章 社会管理基本问题

社会管理的基本内涵，理论基础和发展趋势构成社会管理的基本问题。社会管理的这三个基本问题是相互联系的，遵循着是什么、从何而来、向何处去的基本轨迹。其中，基本内涵是搞清楚社会管理是什么的问题；理论基础是社会管理理论演绎的逻辑起点，也是社会管理研究方法和工作方法的源泉；而发展趋势则会对社会管理的理论与实践产生直接的影响。厘清社会管理的基本问题是把现代社会管理的理论与实践推向深入的逻辑前提。

第一节 社会管理的基本内涵

社会管理是一项非常古老的管理实践，宽泛地理解，自从人类突破家庭生活的界限、进入社会状态开始，为实现社会关系和谐以及社会有序运转所进行调控的活动都属于社会管理。在不同的国家地区，由于文化传统的差异，所处历史阶段的不同，社会管理有着不同的内涵。本书所说的社会管理特指在我国社会转型阶段，作为社会建设重要组成部分的社会管理。本节主要从概念、特征、原则三个方面分析社会管理的基本内涵。

一 社会管理的概念

社会管理作为一个相对独立的概念，在我国形成于20世纪80年代初期。随着改革开放的深入和社会结构的深刻调整，社会管理问题日益引起人们的关注，基本概念也日趋成熟，但至今仍未形成统一的认识，但代表性的观点主要有徐征（1986）、童星（1991）、王思斌（1992）、李程伟（2005）、陈振明（2005）、郑杭生（2006）、马凯（2010）等从社会管理学、公共管理学和社会学的角度界定的社会管理的基本内涵。我们认为社会管理是我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态建设五位

一体总体格局中社会建设的一个重要组成部分，它是指政府和社会组织、公民为促进社会持续、健康、和谐发展而对社会活动进行制导、整合、服务的过程。社会管理首先是一种制导管理，即制逆导顺，体现控制性、规范性；社会管理还是一种整合管理，需要凝聚全社会力量参与其中，体现整体性、协调性；此外，管理也是一种服务，社会管理尤其如此，必须将服务寓于社会管理始终，体现发展性、公平性。总之，社会管理是一个完整的体系，还可以从主体、客体、内容三个方面对其详细分析。

社会管理主体是解决“谁来管”的问题。实现社会管理从政府单一主体向政府主导、多方参与的转变是现代社会管理的重要标志之一。新中国成立后较长时期以内，社会管理都是政府的专有职能。随着改革开放的逐步深入，政府职能不得不发生转变，从一些自己管不好、管不了的社会事务中解脱出来，集中精力投身于宏观层面的协调与服务；随着社会分化的加快，各类社会组织或明或暗地成长起来，并逐渐发挥管理协调社会事务的作用。从根本上来说，社会管理的主体是人民群众，这是历史唯物主义的基本要求和体现。因此，在现代社会管理实践中，我们首先就要厘清一点，就是不能用政府管理代替社会管理。社会管理需要政府主导，但更需要社会组织和公民的参与，严格来说，没有社会组织和公民参与的社会管理不能称之为现代社会管理。由此可见，社会管理的主体实质上既是多元的，又是统一的，而处理好多元与统一的关系，关键在于建立和完善政府与社会良性互动的社会管理体制机制。

社会管理的客体是解决“管什么”的问题。社会管理实质上就是采取各种措施作用于社会系统，确保其良性运行，社会质量提升，人得到自由和全面发展。所以，社会管理的客体就是社会系统。社会系统具有广义和狭义之分，我们这里指的是狭义的社会系统，也即与广义社会系统中经济系统、政治系统、文化系统相并列的社会系统，主要表现为社会生活、社会事务和社会组织。^① 这里需要说明的是，社会管理的客体不同于社会管理的对象，管理对象只是管理客体的载体。胡锦涛指出：“社会管理说到底是对人的管理和服务”，说的就是社会管理的对象。这里的“人”应从两个层面理解，一是社会生活中具有个性的公众，二是指拟制的

^① 王勇：《中国特色社会主义社会管理研究》，天津师范大学博士论文，2010年，第45页。

“人”——各类社会组织。各类社会组织与具有个性的公众一样，都是社会生活、社会事务的重要参与者，在社会管理中，既是社会管理的重要主体，又是社会管理和服务的对象。

社会管理的内容也即社会管理的任务，是社会管理客体的具体化，是落实“怎么管”的前提。社会管理的内容不是一成不变的，它会随着时代的变化而变化。胡锦涛在2011年2月19日省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上明确指出当前社会管理的内容主要包括八个方面：进一步加强和完善社会管理格局；进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制；进一步加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务；进一步加强和完善基层社会管理和服务体系；进一步加强和完善公共安全体系；进一步加强和完善非公有制经济组织、社会组织管理；进一步加强和完善信息网络管理；进一步加强和完善思想道德建设。从一般意义上说，社会管理的基本任务就是维护社会秩序、增强社会活力、保障社会权利。

二 社会管理的特征

（一）复杂性

社会管理具有复杂性特征。首先是内容宽泛。在广义的社会系统领域，除了经济事务、政治事务、文化事务之外的部分都属于社会管理的范畴。这部分范畴非常宽泛。其次是任务广泛。中国的社会管理以实现好、维护好和发展好最广大人民的根本利益为宗旨，旨在通过健全和完善维护群众权益机制，改善民生的制度安排，发展各项事业，使发展成果惠及全体人民。与此同时，根据改革开放关键期的特点和社会主义初级阶段的主要矛盾，协调社会关系，缓解社会矛盾和冲突，促进社会认同，维护社会稳定，是社会管理的重中之重。^①再次，随着改革开放的深入，我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程不断加快，体制转轨与社会转型全面推进，使我国既处于重要的战略机遇期，同时又处于社会矛盾的凸显期，社会结构、社会组织形式、社会利益格局、社会思想观念发生深刻变化，社会管理面临一系列新课题、新挑战。最后，我国长期以来存在重经济建设，轻社会建设的问题，使得包括社会管理在内的社会建设欠账太

^① 李爱玲：《我国社会管理的特点和优势》，《浙江日报》2011年3月21日，第14版。

多，新旧任务和问题叠加在一起，社会管理的经验不够，很多还处于探索阶段。总之，这四个方面的具体情况决定了我国社会管理的复杂性。

（二）系统性

社会管理具有系统性特征。首先，社会管理的系统性源于社会的系统性。就广义上来讲，社会系统具有多结构、多层次、多功能的特性，是由很多子系统组成的一个大系统；就狭义的社会系统而言，其内部还存在各种各样的子系统，所有这些子系统都不是彼此孤立、互不相干的，而是相互联系、彼此作用的。社会系统处于良性运行的关键，就在于各个子系统本身运行良好、工作正常。其次，社会管理本身具有系统性，各个历史时期呈现的社会管理模式都是以体系的形式出现的。从我国社会管理的格局来看，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”本身就是一个体系，呈现出系统性的特征。在这里，党委是核心、政府是责任主体，社会和公众都在党和政府的主导下参与社会管理。从社会管理的体制机制来看，无论在哪个历史时期，都是自成体系的。从社会管理的方式或手段来看，无论是政策还是法律，都必须遵循体系化的原则，才能满足社会管理的需要。最后，就社会管理的实践来看，很多社会管理活动都是牵一发而动全身，一项具体的社会管理活动会对整个社会系统产生不同程度的影响。所以，应当树立系统的观念，把各项社会管理和服务工作当做整个社会管理的有机组成部分来进行系统地分析和思考，而不能相互孤立和割裂开来。

（三）人为性

社会管理具有人为性特征。首先，作为人类社会必不可少的一项管理活动，社会管理并非自然存在，在本质上是人为的实践活动，社会管理是伴随着人的活动而产生的。这种人为的实践体现在人们对社会管理体系的设计、创造、传播、管理等活动中。当一种社会管理模式有利于人的存在和发展，能够更好地满足人的需要时，人们就会主动地维护这一模式，当一种社会管理模式阻碍人的进步和发展，不能很好地满足人的需要时，人们就会对其进行抛弃或者改革创新，从而使其更好地为人服务。其次，社会管理活动最终由人去落实。社会管理的主体虽然是多元的，无论是党政组织、社会组织还是社会公众，尽管在社会管理中承担的责任不同，但最终都要由具体的人去落实。再次，社会管理的对象最终指向的是一个活生生的人。虽然社会管理常常是“对事不对人”，但这种事更多的也是

人化了的事，社会管理的效果最终也由人体现出来。最后，社会管理要取得实效，离不开人的支持。社会管理是一个“人”与“人”双向互动的过程，没有“被管理者”的理解和支持，社会管理是不会达到理想的效果的。

（四）目的性

社会管理具有目的性特征。社会管理是一项目的性极强的活动。社会管理的目的和动机，即实施管理的主体所预期的社会状态，决定着社会管理活动的方向和性质，并具体地体现为一定的社会管理目标。尽管在不同社会发展阶段，对于不同的管理者来说，其具体内容并不相同，但一般意义上来讲，所有社会管理普遍追求的目标是一致的，就是保证社会活动、社会生活、社会关系协调有序地发展，整个社会系统处于良性运行状态，实现社会效果的最优化，为提高人类生存和发展质量创造良好条件。就特殊性而言，各个国家和地区由于文化传统和国情的不同，社会管理有着自身的价值取向或者目的。就我国当前的社会管理而言，目的性特征非常明确，就是要形成有中国特色的社会管理体系。首先，要最大限度地增加社会和谐因素和最大限度地减少不和谐因素，保持社会稳定，促进社会和谐。其次，要与市场经济体系相适应，虽然我们初步建立了相对完善的市场经济体系，但是没有建立起与之相配的社会管理体系。最后，最大限度地保障社会权利，激发社会活力，提高社会质量，促进人的全面发展。

（五）动态性

社会管理具有动态性特征。首先，社会管理动态性符合事物发展的客观规律。变化是人类社会的永恒主题，我们的社会生活每时每刻都在发生变化，在社会转型期的社会管理领域更是如此，这就要求我们在社会管理的理念、方式方法、体制机制等方面树立动态性的意识。其次，社会管理的动态性符合社会体系开放性运作和不确定因素增多的客观现实。改革开放以来，中国社会性质与社会环境发生根本性变化，由封闭社会转变为开放社会，由保守社会转变为急速变迁社会。中国社会开放是全方位与渐进性的，开放领域覆盖经济发展、科学技术、文化教育、社会生活与政治制度，开放范围逐渐扩大并梯级推进。社会关系由简单化、两极化向复杂化、多极化转变，社会结构由同质化、静态化向异质化、动态化转变趋势明显，全国范围与工作单位内的大一统格局与雷同化状况让位于多元化与差异性状况。这意味社会管理者不能再用固定不变和千篇一律的统一模式