



社会管理丛书

SHEHUI GUANLI CONGSHU

社会管理概述

李培林 主编

SHEHUI GUANLI
GAISHU



研究出版社



社会管理丛书

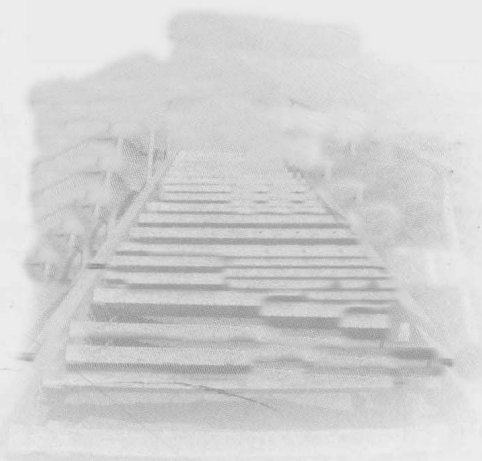
SHEHUI GUANLI CONGSHU

社会管理概述

李培林 主编

SHEHUI GUANLI

GAISHU



研究出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会管理概述 / 李培林主编.

北京: 研究出版社, 2012.9

ISBN 978-7-80168-725-8

I. ①社… II. ①李… III. ①社会管理 - 概论
IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 205023 号

出版发行 研究出版社

北京 1746 信箱(100017)

电话:010-63097521(总编室) 010-58815837(发行部)

010-64045699(编辑部) 010-64045067(发行部)

网址:www.yjchs.com E-mail:yjchsfxb@126.com

经 销 新华书店

印 刷 北京科信印刷有限公司

版 次 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

规 格 787 毫米 × 1024 毫米 1/16

印 张 19.5

书 号 ISBN 978-7-80168-725-8

定 价 48.00 元



总 序

“管理科学”作为一门学科理论,最早用于工业企业,推动了世界工业的系统化发展。随后产生的经济管理、行政管理等学科对提高其领域的管理水平也起规范与指导的作用。“社会管理”源于现代管理学理念,它是一门临界于政治学、社会学、管理学之间的边沿科学。作为更加宏观的领域,社会的范围之广、结构之复杂,对管理的规律性要求更强,难度显然更大。

由于人们对“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。很多时候,人们所谈论的社会管理并不在一个层面上,所指也并非同一个对象。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。虽然社会管理本是政府职能的重要组成部分,但是广义上的社会管理又不限于政府的社会管理职能,它还包括其他主体以及社会自身的管理。

社会管理理念先后经历了控制思想、社会规管思想和社会管理理论的演变过程。随着经济发展和社会转型,当前的中国正处于社会转型的震荡期,社会发展同时进入利益矛盾“凸显期”和突发事件“频发期”。整个社会结构、社会组织形式、社会价值理念等发生深刻变化,原有的权力高度集中、政府统管一切的社会管理方式已不能适应新的现实要求。如何形成具有中国特色的社会管理理论,创新社会管理体制,构建与发展社会主义市场经济相适应的社会管理新格局,从而实现社会和谐稳定,既是政府面临的重大挑战,也是民众关心的现实问题。

在我们这样一个处于快速发展时期的发展中大国,发生一些社会矛盾和问题是难以避免的。必须从源头上主动解决问题、减少矛盾,把社会管理的关口前移,不断增强工作的前瞻性、主动性、有效性。许多社会矛盾是在改革发展过程中产生的,也要靠改革发展去解决。一个社会诸多问题的出现是不以人的意志为转移的,是社会发展与社会管理不同步导致的一种客观存在。2005年,国家领导人第一次提出“社会管理”的概念和要求。2011年,中央党校主办“省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班”,一致强调:在我们这样一个有13亿多人口、经济社会快速发展的国家,社会管理任务更为艰巨繁重。针对当前社会管理中的突出问题,要加强和创新社会管理,扎扎实实提高社会管理科学化水平。这是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业的必然要求,是构建社会主义和谐社会的必然要求,是维护广大人民最根本利益的必然要求,是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求,对实现全面建设小康社会宏伟目标、实现党和国家长治久安具有重大战略意义。

社会管理就是创造存在。社会管理既可以创造体现社会发展进步、公正合理、文明理性的存在,也可以使社会表现为非合理非理性、矛盾积累冲突对抗的存在。创造怎样的存在,取决于社会管理者们集体的价值认同取向和行为规范。新时期的社会管理,其第一要义和首要前提应是立足公平正义、维护群众的合法权益。提高人民普遍的生活满意度和幸福感。这是社会管理的应有之义,也是良好社会管理的最高追求。

理论的创建在于它的前瞻性,以指导实践为目的。社会管理的理论来源于实际又高于实际,理论不能只是对实际的描述,还应研究社会管理的发展规律和理想状态,从而制定一个标准,这种标准和实际之间通常有差距,过大的差距之中就隐藏着问题,找出问题、采取措施、加以解决就意味着社会管理水平和执政能力的提高。

社会管理理论的意义就在于,首先使社会管理者、特别是负有领导责任的社会管理者们能够具备明确的社会管理意识。进而在这一前提下,选择符合时代性要求的社会管理目的、符合合理性和科学性的社会管理理念,才能普遍性地加强和创新社会管理的有效措施、公共政策、运作模式等,从而能够形成合理的、科学的社会管理体制。

由于社会管理涉及社会的方方面面,容易被误认为太“泛”、太“杂”。其实社会管理最主要的特征就是综合性和系统性。若是只重视各领域的管理规律,不重视社会总体的规律与现状,则难以从社会整体的角度系统而深入地促进各领域、各地区协调的发展。

基于此,针对当前“社会管理”的新热点,编写了“新时期社会管理系列”丛书。这套丛书共有五个单册,主要介绍社会管理的一般理论、探索加强和创新社会管理理论与实践、透析中国目前基层社会管理的现状、综合中国当前的一些经典案例与启示、借鉴境外国家和地区行之有效的管理制度和公共政策。

《社会管理概述》

社会管理是管理学的范畴。社会管理学既是一门系统地研究社会管理活动基本规律和一般方法的新兴学科,又是一门涉及社会学、心理学、管理学等学科的综合性、应用型社会科学。要想深入了解事物的本质,首先需要掌握的是其相关的基础知识。管理学主要研究如何通过合理的组织和配置人、财、物等因素,提高生产力水平、优化生产关系的一门综合性的学科。这些理论是在管理实践中,人们用很简练的方式总结出很多深刻的原理和定律。

《社会管理学概述》从简明与实用出发,扼要地介绍了社会管理学的基本范畴、基本理论和研究方法。同时针对当代的社会问题和现象也给予了归纳剖析。

《新时期社会管理总论》

创新社会管理是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。管理内容创新是社会管理创新的重点。创新社会管理模式,必须创新管理内容,厘清管理领域,强化社会公共事务的管理,有效调处社会矛盾,维护各方各类群体的正当权益。

《中国基层社会管理改革与实践》

社会管理的目标是为广大人民群众提供高质量的、有效的管理和服 务,所以,社会管理一定不是高高在上的,而是与基层老百姓的生活密切联系在一起的。基层社会管理水平如何,决定着整体社会管理的质量和效率。因此,基层社会管理是整体社会管理的基础。

当前,我国大量社会需求来源于基层、大量社会问题产生在基层、大量社会矛盾根源在基层,这对基层社会管理和服 务提出了更高要求。如果说社会管理的基层工作是“下”,而社会管理的顶层设计是“上”,那么社会管理的改革创新就应该“上下配合、整体联动”。只有重心下移、关口前移,将人力、物力、财力投到基层,做好基层社会管理和服 务工作,才能从源头上化解各种矛盾。加强基层社会管理和服 务,是加强和创新社会管理的基础工程。基层稳定,整个社会才能稳定。基层发展,整个社会才能发展。只有搞好基层社会管理和服 务,社会管理的大厦才具有扎实的根基。

本册从我国基层社会管理的历史与现状、城乡社区、基层党组织、基层政法、基层社会组织及人民团体几个领域展开,深入而细致地透析基层社会管理的方方面面。

《我国新时期社会管理创新实例与启示》

社会管理是一门实践性很强的学科,所以,必须理论联系实际,才能真正推陈出新。以往管理科学只注重正面的理论及方法的阐述,对于如何防范和解决问题则论及甚少。

本册以加强和创新社会管理的八个必须为线索,结合新中国 60 多年来社会管理的经验与启示;遴选最新的各地加强和创新社会管理先进典型,展现、交流地方社会管理创新经验,研究和探索省市县社会管理创新规律,从而推进我国在当前历史条件下的社会管理创新实践。

《部分国家和地区社会管理经验与启示》

在西方发达国家,为维护社会稳定、促使社会发展,政府不断调整和完善社会管理方式,长期以来积累了丰富的社会管理经验,形成了比较成熟的社会管理理论。他们的社会管理往往以“社会行政”或“社会政策”的名称出现。

我国改革开放 30 多年以来,在建设市场经济方面,吸收借鉴了不少国外成果,而在社会管理方面,借鉴之处却相对较少。因此,汲取国外社会管理的成果和经验,完善我国现行社会管理方式,扎扎实实提高社会管理科学化水平成为不可或缺的课题。

本册以部分主要发达国家和地区为主,将其管理制度、保障制度、公共政策等逐一分析比较,展现其管理模,以有助于我国社会管理加强与创新。当然,西方国家在社会管理方面的探索,皆以西方资本主义国情为主,我国仅能吸收其中某些共性的规律。

借鉴国外成果,并非特指某些发达国家的管理模式,发展中国家也有不少成功的经验。就此,本册还列举了传统的“金砖四国”在社会管理方面取得的积极成果。

总结推广我国社会管理成功经验,借鉴国外社会管理有益成果,是推动中国特色社会主义社会管理体系自我完善和发展的有效路径,同时也是当前所有参与社会管理的管理者必修之课。

本套丛书试图将社会管理一般理论规律与实际问题的结合,视野力图涵盖社会管理上上下下。以供广大党员干部学习交流,但由于编写水平有限,难免有疏漏、谬误之处,还冀各界贤达匡扶指正!

编者

目 录

CONTENTS

第一章	总 论	1
第一节	社会管理的社会学	1
第二节	社会管理的定义	13
第三节	如何学习社会管理的理论	21
第二章	社会计划	27
第一节	什么是社会计划	27
第二节	社会计划的程序和原理	32
第三节	社会发展目标和战略	37
第四节	社会发展及其规律	45
第三章	社会预测	50
第一节	社会预测在社会管理中的作用	50
第二节	社会预测的种类和特点	56
第三节	社会预测的主要方法	60
第四章	社会决策和社会沟通	68
第一节	社会决策的概念	68
第二节	社会决策的类型	73
第三节	影响社会决策的因素	78
第六节	针对“领导”的几种理论	288
第七节	领导工作的原理和领导艺术	296



第四节	社会方案的拟定、评估和选择	80
第五节	社会沟通的定义	88
第六节	社会沟通的一般方式方法	90
第七节	提高社会沟通的效率	100

第五章	社会激励	104
第一节	社会激励的概念	104
第二节	社会激励的理论	110
第三节	社会激励的方法与原则	119

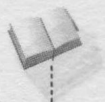
第六章	社会控制	125
第一节	什么是社会控制	125
第二节	社会控制的原理和类型	130
第三节	强制性社会控制方式	134
第四节	非强制性社会控制方式	138

第七章	社会政策与社会保障	145
第一节	什么是社会政策	145
第二节	社会保障的性质与作用	150
第三节	我国社会保障的现状	154
第四节	我国社会保障的问题及对策	157

第八章	社会风险和公共安全	162
第一节	社会风险的内涵	162
第二节	社会风险的早期预报	163
第三节	当前我国社会风险产生的原因及对策	169
第四节	公共安全的含义及特点	177
第五节	当前我国公共安全领域面临的问题及对策	178



第九章	社会信息和网络管理	191
第一节	社会信息的概念	191
第二节	社会信息管理的任务和要求	195
第三节	社会管理信息系统	199
第四节	网络管理	207
第十章	社会组织管理	212
第一节	社会组织的定义	212
第二节	社会群众组织的类型和特点	216
第三节	社会群众组织的性质和作用	219
第十一章	社区管理	227
第一节	社区和社区管理的概念	227
第二节	社区管理的模式	232
第三节	社区管理中存在的问题及其对策	234
第十二章	社会工作与社会管理	240
第一节	社会工作是社会管理的重要环节	240
第二节	社会工作的基本原理	246
第三节	社会工作的主要方法	254
第四节	社会工作的职业化	262
第十三章	社会管理体制	265
第一节	社会管理人员的配备	265
第二节	社会管理人員的基本素质和群体结构	268
第三节	社会管理人員的考评	274
第四节	社会管理人員的培训	281
第五节	社会管理领导的概念	285
第六节	针对“领导”的几种理论	288
第七节	领导工作的原理和领导艺术	296



第一章

总 论

第一节 社会管理的社会学

社会管理属于人类社会生活的一个重要领域，而社会管理的社会学正是社会学理论知识及其实践经验在社会管理领域的尝试和应用。对于什么是社会管理，包括核心概念、理论体系及其与社会的互动关系等方面都尚未形成定论，不同学科都在各自理论体系内赋予含义并加以阐释。一直以来，社会学领域对社会管理的研究还未形成系统化、规范化的成果，呈现出分散化的状态。各分支社会学从不同的理论视角对社会管理的组成部分逐一解读和多维诠释，包括组织社会学、政治社会学、社会政策等都对社会管理进行了专题研究，也产生了不少有影响的研究成果。但是，在社会管理相关主题中仍留下了不少有待拓展的空间。

一、社会学视野中的社会管理

社会管理是对现实生活的关照与回应。那么，怎样在现实生活场景中理解社会管理？现代社会诸因素又是如何塑造和重构了社会管理？这些问题实际上都是社会学在回应时代主题和关心社会热点时思考的重点。立足社会管理的社会学视角必须把书本上概念化的“社会管理”引入到具体的社会实践中，通过对这一概念的社会现象还原，探求社会管理背后的社会学内涵及其外在动因。



1. 社会管理与社会学意识

社会管理的定义是抽象而广泛的,需要借助社会现实生活中的具体实例来加以说明和描述。在对“社会管理”概念进行社会学解释之前,应从以下列举的社会事实中解读、寻找切入社会管理主题的有关线索和突破路径,全面理解社会管理产生的根源与发展动力。

人口老龄化是社会管理的一个重要课程。目前人们能切身感受到人口老龄化给社会发展带来的一系列直接或间接影响。那么,对于这个社会现象,如果打开社会管理的社会学视角,其实能看到一幅复杂多变的社会图景。

第一,人口老龄化既是生物现象,又是社会现象,同时它也被置于我们的社会文化背景中。生命历程理论认为,人的老化是生命发展周期中一段极为重要的过程,它不仅意味着社会个体生物机能的衰退,也是人们对生活经历和体验的思考总结,更会成为变换日常生活方式的一个转折点,具有非常重要的象征意义。在传统文化中,尊老和个人良好社会公德意识的体现,人们通过代际传递着这一优秀的文化因子。“尊老”,晚辈或下一代人被附加了原有社会角色之外的一种道德身份。一般来说,形容老人的日常话语中不少是从“衰老”和弱势的角度进行描述和概括,认为他们应该是“被照顾”的对象。不可否认,他们的身体机能的确退化和衰弱了,但其社会身份尤其是代际身份却获得了另外一种认可、提升乃至推崇,这是维系和巩固家庭关系、社会关系以及避免代际冲突的一个重要导向性因素。因此,应该重新认识和深入思考“尊老”的价值观,更进一步讲,应该尊重类似的传统文化价值,加强人的心灵建设,将其有机纳入社会政策体系,从而降低社会管理成本,使社会管理在协调社会关系时体现文化的潜在价值和实际作用。

第二,与人口老龄化联系较多的一个词汇是“退休”。在制度设计中,退休是改变老年人原有社会地位和社会身份的一种安排。作为一种生物性的机能——劳动力,一般是指16~64岁年龄段的人口,这是一种基于经济维度的划分标准。实际上,老年人的实际劳

动力与年龄高低并非完全是线性对应关系，一些高龄老人仍然在从事力所能及的劳动，一部分退休老人“退而不休”，继续发挥余热，被称为“银发人力资源”。事实上，老年人从事劳动时间的长短是被社会“人为”规定的，社会性、政策性因素更为明显和突出，从“健康老龄化”到“积极老龄化”概念的提出，进一步表明老年人潜藏的价值在适当条件下会得到充分释放。因此，老年人的年龄高低不是最大的影响因素，而关键在于以怎样的视角来看待人口老龄化，积极视角或优势视角更能发挥“银发人力资源”自身的特点，以此作为社会政策的出发点，会使社会管理的政策效益得到充分发挥。

可见，社会管理与社会学具有内在的必然联系。更为重要的是，社会学理论对社会管理过程中出现的问题有着极为透彻的思考和独特的见解。社会管理可以作为具有普遍社会学意义的解释性概念。

2. 社会管理在社会学中的含义

什么是社会管理？其定义种类繁多，已成为一个概念复合体。长期以来，社会管理被置于公共行政学、公共管理学、政治学等研究视野之下，事实上，社会管理更应该成为社会学重点关注的对象。社会学往往将社会管理置于人和社会的互构关系中进行考察，关注人与社会的互构过程如何影响社会管理，探讨社会管理的功能和意义。迄今为止，学界还在不停地建构着社会学视野中的社会管理定义。

对社会管理概念进行回溯，从词源看，“社会管理”即 social management。按照社会学家的解释，它是在社会科学研究领域对政府行为的一种说明，通常以满足人的需要和促进社会保障或福利的名义来解决社会问题。社会管理是由社会政策延伸而来，更加强调社会政策如何“落地”的问题。社会管理的发展与社会政策（尤其是民生政策）有着千丝万缕的关联，而社会管理的内涵又是不断被社会发展的历史与现实生活构建和塑造的。也有学者持类似的看法，比如“social management（社会行政）”一词系指对社会服务进行管理



的人的工作；或者指一门学科，该学科对社会政策进行分析，研究社会政策通过社会行动的贯彻，以及社会政策在解决社会问题中的效用……分析在把政策化为行动以及这种政策在满足个人和社会需求的效用方面的组织过程和管理过程”。简而言之，即社会政策向社会服务的转变过程，社会行政与社会管理在这个层面上含义出现了相互重叠。因此，社会管理在一定程度上能够转化成社会行政与社会控制/社会治理两个维度，社会管理可以成为稳定社会秩序和维系社会信任的“黏合剂”，从而促使社会结构合理化，规范社会行为，减少社会疏离，增强社会信任，维护社会有序运转。综合看来，关于“社会管理”的定义有以下几种典型的观点：一是将社会管理等同于“政府的社会管理”，不强调区分“国家”与“社会”的边界范围，两者在某种层面上达到重合，即认为社会管理是“政府运用法律、法规、政策直接或间接地对社会发展不同领域和各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程”。二是突出“治理”的色彩，认为社会管理的主体包括政府/国家、各类社会组织/民间组织以及公民个体，其作用发挥既依靠行政法律等强制手段来进行管制、约束、规范、监督，也需要进行组织、协调，并提供公共服务以及实现社会自我管理。三是注重从社会学的视角解读社会管理，提出广义和狭义两种维度的划分，分别围绕社会系统的组成展开论述。前者强调对整个社会系统的管理，带有系统化、整体性的特点；后者关注的是作为子系统的“社会”如何影响和管理人们的行为。

“社会管理”呈现出一种立体性和复合型的概念形态，既强调社会系统运转需要主体作用的发挥，同时，也强调社会自我的管理和约束，更揭示出社会个体拥有能动性的一面。正是社会系统与个体行为之间形成的互构关系将社会管理的内涵加以深化。

二、社会管理的社会学理论体系

社会管理是如何影响社会生活的？社会结构和社会秩序又是怎样影响社会管理的？这些问题需要社会学理论作出回答。同时围绕

这个主题也不断涌现出新的理论，其中夹杂着不同理论视角的融合与分野。社会学理论在解构—建构的过程中，不断释放出新的活力，诠释着社会管理的内涵与外延。

1. 社会管理的社会学路径

(1) “公民社会”理论：解读“国家—社会”关系的视角

关于“公民社会”的讨论可以追溯到早期的亚里士多德、西塞罗、中世纪和近代契约论思想家（以霍布斯、洛克和卢梭为代表）对公民社会的讨论。传统的公民社会的含义多指与自然状态相对应的政治社会、文明社会，它直接表征政治效能和政治意义。而亚当·弗格森、托马斯·潘恩、黑格尔、托克维尔和马克思所提出的公民社会理论具有现代公民社会的意义。所谓现代意义的公民社会理论是指坚持政治国家与公民社会的两分法，强调独立于政治国家、不能与政治国家相混淆、不能为政治国家所淹没的社会自主领域，主要指向社会经济领域。而以葛兰西、哈贝马斯、柯亨和阿拉托为代表的当代公民社会理论大多坚持政治社会、经济社会与公民社会的三分框架，着重从文化维度规定公民社会，即不再把公民社会的核心指向经济领域，而是主要视为文化批判领域，视为建构公共理性和生成公共伦理的社会自主空间。

从“国家—社会”关系视角出发，公民社会作为一种研究社会管理的理论路径，通常分为三元模型、二分法模型两种类型。三元模型是指生活空间、政治与经济子系统三因素的互动关系框架，后来被演化成国家—社会—市场的关系视角。社会管理调整了国家、社会与市场之间的张力关系，这一关系对形成、塑造社会管理实践机制的作用明显。作为社会系统具体化的产物——生活空间，其实是为社会个体在私人领域（相对公共领域而言）的实践提供活动空间，而隶属于经济子系统的市场发育与经济发展水平也会影响到国家实施社会管理的尺度和领域。社会管理并不是纯粹的自我管理，因为民族国家的历史形成过程充分揭示了它与社会在边界上重合及等同的可能，事实上，国家仍然在社会管理中占据着不可替代的地