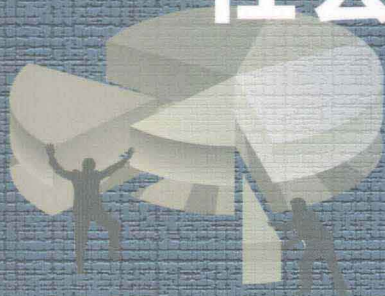


● 贺永顺 著

# 社会管理探讨

均衡利益与制衡权力



 南京大学出版社

贺永顺 著

# 社会管理探讨



 南京大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

社会管理探讨 / 贺永顺著. —南京: 南京大学出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 305 - 11612 - 4

I. ①社… II. ①贺… III. ①社会管理—研究  
IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 127361 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

网 址 <http://www.NjupCo.com>

出 版 人 左 健

书 名 社会管理探讨

著 者 贺永顺

责任编辑 孟庆生 吴 汀 编辑热线 025 - 83686722

照 排 江苏南大印刷厂

印 刷 南京玉河印刷厂

开 本 787×960 1/16 印张 12.75 字数 152 千

版 次 2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 305 - 11612 - 4

定 价 30.00 元

发行热线 025 - 83594756 83686452

电子邮箱 [Press@NjupCo.com](mailto:Press@NjupCo.com)

[Sales@NjupCo.com](mailto:Sales@NjupCo.com)(市场部)

---

\* 版权所有,侵权必究

\* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购  
图书销售部门联系调换

知我者谓我心忧，不知我者谓我何求。

——《诗经·王风·黍离》

## 自序

这是一本探讨社会管理的书,内容主要是自己思考的心得。我曾从事过几年的企业管理,在从事具体管理的过程中,发现很多管理问题都与整个社会分不开,或者说这些问题本身就是社会问题的一部分,而且这些问题的根本解决,很难离开社会管理的进步。这让我开始关注社会问题和社会管理,并认真地思考其中更为深层的东西。在2007年之前,我陆续将心得发表在杂志和网络上,但总觉得意犹未尽、不够完整,从2007年下半年开始,我决定将自己关于社会管理的思考和感悟完整地写下来。

由于社会管理涉及面很广又非常复杂,因此提起笔来才发觉很难,书中涵盖的资料内容不断增加,而且很多观点需要重新甄别,以至于这本书一写就是5年时间。即便如此,书中的内容仍然非常片面,很多观点也值得商榷,甚至完全错误。好在写作的过程本身就是思考的过程,这本书不管写得怎么样,能用5年的时间持续思考一个问题,本身就已经足够了,让我得益良多。

在写这本书的5年中,虽然国家经济获得了迅速发展,然而社会公平却被不断损害,社会矛盾和社会冲突日益增多,越来越多的政府官员和专家学者开始将目光转向社会管理,希望通过社会管理

创新解决发展中的种种问题。这种良好的氛围不仅让我增强坚持写作的信心,而且让我能够从他们的真知灼见中获得借鉴。从这个意义上说,我又非常希望这本书能够有点用处。是为序。

贺永顺  
2012年9月28日

# 目 录

第一章  导言	1
第二章  认识社会管理	5
第一节  有社会即有管理	5
第二节  社会管理是一种基础管理	6
第三节  社会管理的本质是自我管理	8
第三章  社会管理的基本任务	12
第一节  研究社会问题	12
第二节  维护公平正义	17
第三节  制衡社会权力	20
第四节  促进公众参与	22
第五节  设计管理制度	24
第四章  利益是管理社会的基础	27
第一节  理性认识利益	27
第二节  合理分配利益	30
第三节  尊重利益表达	33



第四节	建立表达机制 .....	35
第五节	鼓励利益博弈 .....	37
第六节	隐性利益博弈 .....	40
<b>第五章</b>	<b>权力是社会利益的保障 .....</b>	<b>42</b>
第一节	认识社会权力 .....	42
第二节	权力需要制衡 .....	45
第三节	牵制监督权力 .....	47
第四节	分割分立权力 .....	52
第五节	隐性权力制衡 .....	58
第六节	集权体制和民主体制中的权力制衡 .....	60
<b>第六章</b>	<b>社会管理的主体类型 .....</b>	<b>62</b>
第一节	全体成员 .....	62
第二节	社会群体 .....	64
第三节	社会组织 .....	67
第四节	政治党派 .....	70
第五节	政府组织 .....	73
<b>第七章</b>	<b>社会管理中的委托代理 .....</b>	<b>79</b>
第一节	管理中的委托代理 .....	79
第二节	社会管理中的委托代理 .....	80
第三节	委托代理中的监督 .....	82
<b>第八章</b>	<b>社会管理中的道德 .....</b>	<b>85</b>
第一节	社会管理中的道德 .....	85
第二节	社会管理中道德的作用 .....	87



第三节 社会管理中的道德选择 .....	89
<b>第九章 社会管理中的制度信任 .....</b>	<b>93</b>
第一节 何为制度信任 .....	93
第二节 为何不信任制度 .....	94
第三节 如何建立制度信任 .....	97
<b>第十章 社会管理中的选择 .....</b>	<b>99</b>
第一节 公共政策选择 .....	99
第二节 合理设计选择方式 .....	100
第三节 理性看待选择混乱 .....	105
<b>第十一章 中国社会管理回顾 .....</b>	<b>109</b>
第一节 中国社会管理概述 .....	109
第二节 夏商周的社会管理 .....	111
第三节 秦至魏晋南北朝的社会管理 .....	115
第四节 隋唐至元的社会管理 .....	117
第五节 明至清中期的社会管理 .....	122
第六节 清晚期至近代的社会管理 .....	126
<b>第十二章 西方社会管理回顾 .....</b>	<b>129</b>
第一节 西方早期的社会管理 .....	129
第二节 西方中世纪的社会管理 .....	130
第三节 西方近代的社会管理 .....	133
<b>第十三章 中国传统社会管理的特点 .....</b>	<b>136</b>
第一节 集权文化根深蒂固 .....	136

第二节	分权设计成就显著·····	137
第三节	熟人文化影响深远·····	139
第四节	权谋文化比较盛行·····	140
第五节	保守倾向渐趋明显·····	141
第六节	管理方式决定社会发展·····	142
<b>第十四章</b>	<b>中国社会管理的现状·····</b>	<b>145</b>
第一节	社会管理方式滞后·····	145
第二节	权力制衡机制缺失·····	147
第三节	利益失衡问题严重·····	148
<b>第十五章</b>	<b>中国若干社会问题评析·····</b>	<b>150</b>
第一节	中国社会问题综述·····	150
第二节	监督政府问题·····	152
第三节	贫富分化问题·····	155
第四节	贪污腐败问题·····	160
第五节	社会改革问题·····	163
第六节	住房、医疗及教育问题·····	169
第七节	群体事件问题·····	174
第八节	科学发展及和谐社会问题·····	176
第九节	煤矿矿难问题·····	178
第十节	制度执行问题·····	180
第十一节	政绩评价问题·····	184
<b>结 语</b>	·····	<b>188</b>
<b>参考文献</b>	·····	<b>189</b>
<b>后 记</b>	·····	<b>192</b>

# 第一章 导 言

近代西方的崛起主要是制度上的崛起,只有社会管理体制的不断改革创新,国家社会的进步才能有真正的保障……

社会管理无处不在,不管我们管理的区域有多大,无论是一个国家还是一个社区,其实我们都是管理一个社会。社会管理的最终目标,就是通过合理调整社会利益关系,化解社会成员之间的利益冲突,进而实现社会的公平正义。任何社会都必须依靠公平正义来凝聚,而不能通过专制威权来维系。只有一个管理有效、公平正义的社会,才能有效提升整个社会的凝聚力并充分发挥全体成员的智慧,也才能真正实现整个社会的发展进步。

人类社会个体之间的能力差异其实很小,但不同社会的发展水平差异却又很大,造成这种差异的主要原因在于社会管理方式的不同。良好的社会管理体制可以凝聚社会的智慧,从而有效地推动社会的进步,而不好的社会管理体制则会泯灭社会的智慧,从而严重地阻碍社会的进步。

中国拥有非常勤奋、充满智慧的人民,也曾经是一个非常强盛的国家,但是自近代开始却逐渐落后于西方社会,导致这种落后的原因是什么? 30 多年的改革开放使国家取得了长足进步,但影响

社会进步的矛盾和问题也日益增多,中国似乎又来到了社会发展的十字路口,我们该如何解决这些反复出现的社会问题?实现社会可持续发展的机制在哪里?等等。这些问题的答案其实都可在如何实施社会管理中寻获。

西方社会为什么能取得如此巨大的成功?其实,这一切并不仅是因为近代以来一系列重大科技发明的出现,更重要的是其社会管理制度的进步。欧洲文艺复兴促进了政治学说的发展,“自然权利”、“社会契约”以及“民主法制”、“权力制衡”等思想因此广为传播,特别是英国开启了君主立宪的先河,西方社会由此相继实现了社会管理体制的变革,产权制度和专利制度的出现,更是大大激发了全体社会成员的创造热情,进而产生了一系列重大科技发明。

所以可以这样说,近代西方社会的崛起,首先是因为社会管理制度的崛起,继而才有社会的全面进步。如果将近代西方社会的一系列重大科技发明看作“果”,那么西方社会管理体制的进步就是“因”,是先进的社会管理体制推动了科技创新和社会进步,而不是相反。

中国曾经是世界文明的中心,取得巨大成功的原因,也正是得益于她曾经拥有先进的社会管理体制。从“诸侯分封”到“中央集权”,从“官位世袭”到“设科取士”,等等,这些领先于同时代的社会管理体制,成就了中国在世界上长期的领先地位。

然而,我们的社会管体制没有跟上时代的步伐,特别是在西方逐步进入近代社会以后,中国因为没能及时实现社会管理体制的变革,才有了一段屈辱的近代史和今天相对落后的局面。所以应当清楚的是,近代中国的衰落并不仅是因为科学技术的落后,更重要的是因为社会管理制度的落后。一个国家的社会管理制度一旦缺少了国际竞争力,那么这个国家的落后就变得不可避免。

直至今今天,我们一直在追寻民族复兴的理想,但似乎还没有找

到既符合时代要求,同时又适合中国国情的社会管理体制,以至于这个理想总是被一些社会问题所困扰。这些一再出现而又似乎无法解决的社会问题,消磨了我们这个民族太多的智慧和耐心,也让民族复兴的路途充满了太多的曲折。

能否建立有效的社会管理体制,社会管理体制能否有效运作,这些都是成为现代国家与否的标志。在很多方面,中国显然还不具备现代国家标准。从制度建设来审视中国的崛起,中国仍是一个“脆弱的大国”。中国可能并不像人们想象中的那样强大。经济高速发展创造了美丽的数字,但在这些数字的背后,社会的各个方面都隐藏着深刻的制度危机。<sup>①</sup>

本书希望以客观的态度来探讨社会管理问题,特别希望能理清社会管理的一些内在逻辑。这的确是一件非常迫切的事情。如果我们总是找不到管理社会的有效方式,我们这个民族动荡不宁、治乱交替的历史就有可能反复重演,民族复兴的梦想也将遥不可及。

本书一共有十五章,从第一章到第十章,比较偏重于理论上的阐述。这一部分最重要的内容主要在第三、四、五章里,所阐述的基本观点可以概括为“权力利益”原则,即任何社会中的权力和利益都是相伴相生的,“利为权所求,权为利所依”,既没有不要“利”的权力,也没有不需“权”的利益。换句话说,人们追逐权力的目的都是为了谋取利益,而保障人们自身利益的关键则是他们所拥有的权力。

这个观点的基本逻辑非常简单,它清楚地告诉我们,治理一个社会,无论是一个国家还是一个社区,最根本的就是理清社会利益关系及其背后的社会权力关系,进而通过合理的制度安排平衡好

---

<sup>①</sup> 郑永年:《中国需要的是制度崛起》,载《联合早报》网站,2008年3月4日。

这种关系。简单地说,治理社会,就是治理利益,其核心则是治理权力;治理权力的关键则是接受社会公众的监督,切实做到分权于社会。第六章到第十章的内容主要还是围绕这个基本观点展开的。

第二部分从第十一章到第十三章,内容主要是对中国和西方社会管理的历史进行回顾,并在简单比较的基础上对中国社会管理进行归纳。当然,无论是回顾还是归纳,都运用了前面所阐述的基本观点。这部分内容主要从社会管理的视角,阐述了我国不同朝代兴衰的原因,以及中国由强转弱和近代西方崛起的原因。历史永远是现代的基因,了解历史既可以使我们认清现在,更可以使我们明确未来。

第十四章和第十五章,主要分析了中国社会管理的现状,并对其面临的主要社会问题进行了简单的讨论。中国目前所面临的社会问题很多,我们选择了十个方面的主要问题,并运用“权力”和“利益”的基本观点逐一进行讨论,目的是向读者提出可供参考的思路。由于思考问题的角度不同,有些意见肯定是偏颇甚至是错误的。

政治体制改革的话题常常会引起人们的误读,社会管理体制改革创新却可以凝聚广泛的共识。本书没有给出解决每个社会问题的具体办法,只是提出了改进社会管理的一般思路。我们希望这些思路对认识和解决社会问题,对改革中国的社会管理方式,能够有所帮助。

## 第二章 认识社会管理

国家的强大最终在于社会的强大！没有成功的社会管理，国家的强盛便不可能实现……

### 第一节 有社会即有管理

管理是协作的产物，社会分工的形成和公共生活的需要是产生管理活动的两个基本原因。管理是任何一个社会群体的必然需要，有群体的地方就会有管理的存在。通过有效的管理，若干个体就能够组成一个高效的群体，群体的能力将远大于个体的能力，能够完成个体不可能完成的任务。相反，如果没有有效的管理，若干个体则会成为一个混乱的群体，个体的能力将相互抵消，群体的能力反而会小于个体的能力，这样的社会在竞争中就不可能具有优势。

“一个和尚挑水吃，两个和尚抬水吃，三个和尚没水吃”，这则广为人知的寓言正是说明了在缺乏良好管理的情况下，群体能力反而会不如个体能力。我们还经常听人说，“一个人是条龙，一群人却成了虫”，或“一个人是条虫，一群人却成了龙”。这同样是说在不同的管理机制下，群体能力存在着巨大的差异。所以说，管理



的根本作用就是增强群体的协作能力。

此外,任何管理都有两个最为根本的任务,一是解决“做什么”,二是解决“怎么做”。“做什么”是管理的目标,而“怎么做”则是管理的方式(制度)。任何管理过程都可以归结为:通过合理有效的制度设计来实现某一社会群体的特定目标。在很多情况下,“怎么做”要远比“做什么”更难,也就是说“制度设计”通常要比“确定目标”更为困难。很多管理上的失败,不是管理原则和目标出了问题,而是管理方式和路径出了问题。

空谈误国,实干兴邦!目标和方向或许人人知道,路径与方案却要精心设计。人类社会作为高度复杂的社会群体,公平正义、和谐稳定、富裕文明、发展进步是其永恒的目标,能否实现这样的管理目标,同样主要取决于具体的管理制度是否合理。只有找到了合理的管理制度,才能最大限度地发挥全体社会成员的聪明才智,才有可能真正实现我们共同的社会目标。

## 第二节 社会管理是一种基础管理

所谓社会管理,就是对一个国家或一个地区社会成员和社会事务的管理,其核心内容是化解社会矛盾和促进社会公平公正。进一步说,社会管理就是通过协调和维护社会成员的利益,化解社会矛盾和社会冲突,从而实现社会的公平正义和富裕文明。

社会管理是人类社会最为悠久和最为重要的管理活动,可以这样认为,自从有了人类社会,就开始有了社会管理,而国家和政府则是在社会管理的基础上产生的。因此,政府只是社会的一部分,是政府从属于社会,而不是社会从属于政府,更不能让政府凌驾于社会之上。同样,社会管理的内涵要远大于政府管理的内涵,

只能是政府管理从属于社会管理,而不是试图代替社会管理,更不应凌驾于社会管理之上。

社会管理也是一个社会中最具基础意义的管理,同时它还是一个社会的核心竞争能力,对于社会发展进步具有根本性作用。社会管理成效如何,主要取决于社会管理体制。不同国家的发展水平之所以不同,主要在于其社会管理的方式和体制不同。

社会管理体制就像土壤,社会成员的才智就像种子,社会成员的才智能不能充分发挥,主要取决于社会管理体制是否公正。公正的社会管理体制可以充分激发社会成员的才智,从而推动整个社会的发展进步。而不公正的社会管理体制不仅会抑制人们才智的发挥,而且将导致社会矛盾和冲突的产生,甚至阻碍整个社会的发展进步。

社会管理还像一个社会的基础平台,能够直接影响其他管理的公正性。如果社会管理这个平台出了问题,那么这个平台上的其他一切管理都很难做到公正、合理。我们常常会问,若干初衷很好或是他国行之有效的管理办法,如政府采购、招投标制度、人才计划、科技创新、名牌战略,甚至是反腐败制度本身,等等,这些似乎没有理由造成社会问题的管理措施,为什么在中国实行的效果似乎都很不理想,有的甚至成为新的腐败源头?

导致这种状况的根本原因,主要在于我们的社会管理体制具有某些根本性缺陷,如公共权力没有受到有效制约,社会组织发展受到限制,缺少民主法治精神,普遍漠视公民权益,公众力量无法整合,等等。正是这些根本性的制度缺陷,导致了在这种体制平台上几乎所有的具体管理活动都难以做到公正有效,甚至还完全走到了这些管理的反面。

这也是中国几乎所有的社会问题最后都会归结为管理体制问