

公共管理硕士(MPA)系列教材

MPA

社会管理概论

主编 唐 钧



中国人民大学出版社

公共管理硕士(MPA)系列教材

社会管理概论

主 编 唐 钧

副主编 边晓慧 李家福
王 春 范 坤



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理概论/唐钧主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 8
公共管理硕士 (MPA) 系列教材
ISBN 978-7-300-17896-7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 185014 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材

社会管理概论

主 编 唐 钧

副主编 边晓慧 李家福 王 春 范 坤

Shehui Guanli Gailun

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京市鑫霸印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 14.25 插页 1

字 数 316 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2013 年 9 月第 1 版

印 次 2013 年 9 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

公共管理硕士（MPA）系列教材

编 审 委 员 会

顾 问 夏书章：中山大学教授

总 主 编 纪宝成：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导
委员会副主任委员，中国人民大学校长、教授

副总主编 王乐夫：中山大学教授

编 委 （以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导
委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

朱立言：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导
委员会委员，厦门大学教授

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导
委员会委员，复旦大学教授

周光辉：吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导
委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导
委员会委员，浙江大学教授

顾建光：上海交通大学教授

高培勇：中国社会科学院教授

董克用：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导
委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育指导
委员会副主任委员，清华大学教授

本书编委会

顾问	于 宁	李中水	陈 峰			
主任	唐 钧	李家福				
委员	边晓慧	王 春	范 坤	郑 雯	张 琦	杨玉琴
	蒋 然	刘 念	李宏宇	李泽钧	刘圣东	梁婧捷
	任子平	卢大振	毕东升	任俊杰	徐 娜	韩秀杰
	孙永生	杨军昌	肖振祥	张 越	刘 瞳	张潇寒
	杨兴坤	尚远方	李继朋	蒋宇芝	张竞文	杨璐宇

致 谢

本书长期开展的一系列研究获得了以下课题项目的资助或支持，特此致谢：

(1) 科技部国家软科学研究计划项目“深化我国行政管理体制改革若干重大问题研究”(2010GXS1B025)

(2) 国家社会科学基金重大项目“基层政府社会管理体制机制创新研究”(11&ZD032)

(3) 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“国家公共危机安全管理系统研究”(03JZD0021)

(4) 教育部高等学校特色专业建设点中国人民大学行政管理专业建设项目

(5) 中国人民大学国家重点学科行政管理专业支持项目

(6) 北京市与中央在京高校共建项目 2010 年“社会转型与公共治理”项目

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而

编写的9门核心课程教材,也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色:第一,系统完整,基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域;第二,反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果,为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间;第三,反映公共行政与公共管理硕士(MPA)专业教育的特点,重视应用性,注重能力的培养,为此在教材中除讲授一般理论知识外,还加有大量案例分析;第四,将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合,理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外,也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师,他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家,他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验,同时又比较注重社会实践,使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地,突破了一个学校、一个区域的界限,我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来,博采众家之长。为此,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士(MPA)系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展,公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善,这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试,还望广大读者对这套教材提出批评建议,以便于我们不断修订、完善。

社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。

我国社会管理的提出经历了由“社会建设”、“社会建设和管理”向“社会管理”逐步过渡的过程。随着市场化、城市化、信息化、工业化和全球化的深入推进，计划经济向市场经济转轨，传统社会向现代社会转型，中国社会发生着深刻的变革。2004年党的十六届四中全会指出改革开放进入到了新的历史阶段，第一次明确提出了“社会建设”的概念，即“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，将中国特色社会主义事业的总体布局拓展为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”。2006年党的十六届六中全会将“社会管理”作为构建社会主义和谐社会若干重大问题的一个重要方面，指出“完善社会管理，保持社会安定有序”，将社会管理与社会事业发展等重要的社会建设问题并列论述。2007年党的十七大进一步系统论述了“社会管理”，明确了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局，社会管理由此列入中国政治的最高议程。

加强和创新社会管理是社会矛盾凸显期我国面临的迫切任务。我国经济快速发展迎来了重要的战略机遇期，但同时也造成了社会矛盾凸显，社会管理领域出现了诸多问题。社会心理失衡现象愈加突出，社会结构调整滞后引发社会管理不适应，社会贫富差距持续拉大引发的社会分化凸显，社会管理滞后、缺失引发的社会失序进一步增多，高度流动性社会引发的社会风险日益扩大，信息化社会对传统社会管理方式构成了挑战，这些都给社会管理工作带来了许多问题和挑战。变革传统社会管理体制，推动社会管理创新，成为我国当前面临的迫切任务。加强和创新社会管理对于协调利益关系、化解社会矛盾，调节分配差距、维护社会公正，保障社会安全、促进社会稳定，推动社会进步、实现社会和谐具有重要意义。

新的经济社会环境要求新的社会管理体制与之相适应，当前我国社会管理呈现出新的发展趋势。社会管理的根本目的是保障公共安全、维护社会秩序、提供公共服务、促进社会和谐，其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。当前的经济社会环境要求社会管理在内涵上向纵深发展,在外延上扩大范围,在形式上突出精细化、规范化,在效果上强调符合客观规律和人民满意。

本书围绕社会管理,从概念、格局、体系、实践四个部分展开研究:“概念”篇是社会管理研究的起点,尝试理清社会管理的基本内涵,构建社会管理的概念工具和分析框架;“格局”篇是社会管理研究的基础,关注社会管理主体的角色定位、相互关系与作用机制,推进四位一体社会管理格局的建立健全;“体系”篇是社会管理研究的核心,不断丰富和完善我国的社会管理体系,推进中国特色社会主义社会管理体系的构建;“实践”篇是社会管理研究的本质,关注社会管理的发展重心与建构路径,重视国际引领和本土实践,不断提高社会管理改革与发展绩效。全书内容共四篇九章,具体如下:

(1) 第一篇,社会管理的界定与内容。本篇关注社会管理的基础概念,科学界定社会管理的外延和内涵。社会管理是一个具有中国特色的实践概念,必须放置在中国国情背景下考量。本篇探讨社会管理的内涵、特征与原则,并在此基础上进一步研究社会管理意在达到的多元目标、内容及分类,从而构建全书研究社会管理的分析框架。

(2) 第二篇,社会管理的格局。本篇梳理了我国社会管理格局的宏观环境、历史演变与阶段特征,并进一步分析了当前我国社会管理格局面临的新背景、新趋势与新选择,论证建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的四位一体社会管理格局,成为我国加强和创新社会管理的重要思路和目标模式。

(3) 第三篇,社会管理的体系。本篇着重探究我国的公共安全体系、社会秩序体系、公共服务体系与和谐保障体系。社会管理体系是社会管理的客体,体现社会管理的内容,社会管理体系的健全和发展是社会管理实现的载体,也是彰显社会管理价值的必然要求。

(4) 第四篇,社会管理的实践。本篇探究我国不同时期、不同地区和不同领域社会管理的阶段重心与发展类型,并基于大量社会管理创新实例,凝练我国社会管理的共性标准,进一步构建我国社会管理的发展路径,推动社会管理的整体统筹,最后探究我国社会管理的国际引领与本土实践。

2011年,被称为社会管理元年。加强和创新社会管理是一个中国特色的实践命题和必然趋势,必须放置在中国现实国情下,解决转型期中国面临的现实问题,并不断与时俱进,满足人民群众日益增长的多元化需求,维护人民群众的根本利益,不断推动社会参与和公民自治,构建国家与社会的良性互动关系。

第 1 篇 社会管理的界定与内容

第 1 章 社会管理的概念与原则	3
1.1 社会管理的概念内涵	3
1.1.1 广义和狭义的界定	3
1.1.2 本书界定的社会管理	5
1.1.3 社会管理的多学科视角	6
1.2 社会管理的特征	8
1.2.1 发展的阶段性	8
1.2.2 本质的实践性	9
1.2.3 主体的多元性	10
1.2.4 党政的主导性	10
1.2.5 主客体的契合	11
1.2.6 领域的公共性	11
1.2.7 内容的服务性	12
1.2.8 任务的多重性	12
1.2.9 思路的整合性	13
1.2.10 手段的多样性	14
1.3 社会管理的原则	14
1.3.1 国情的适应性	15
1.3.2 格局的合理性	16
1.3.3 体系的完善性	17

1.3.4 创新的实用性	18
本章小结	19
关键术语	19
复习参考题	19
案例分析	20
第2章 社会管理的目标与内容	22
2.1 社会管理的目标	22
2.1.1 公共事务的有效管理	22
2.1.2 公共服务的持续提升	23
2.1.3 公共空间的安全保卫	23
2.1.4 公共秩序的良好维护	24
2.1.5 和谐关系的广泛建立	24
2.1.6 公民社会的有效培育	25
2.2 社会管理的内容及分类	25
2.2.1 “管”与“理”的融合	25
2.2.2 宏观与微观的契合	29
2.2.3 正常态与危机态的转化	31
本章小结	32
关键术语	32
复习参考题	32
案例分析	33

第2篇 社会管理的格局

第3章 社会管理格局的演变	39
3.1 党政一元主导的社会管理格局（1949—1978年）	39
3.1.1 党政合一体制	40
3.1.2 计划经济体制	40
3.1.3 二元分割的户籍制度	41
3.1.4 城市单位制	42
3.1.5 农村人民公社制	42
3.1.6 高度依赖国家的社会组织	43
3.1.7 格局特征	43
3.2 传统社会管理格局的过渡阶段（1978—2002年）	44
3.2.1 党政分开	44
3.2.2 市场化改革	45
3.2.3 城市社区制	45

3.2.4 农村基层自治	46
3.2.5 社会组织的快速规范化发展	47
3.2.6 格局特征	47
3.3 我国社会管理格局的新背景、新趋势与新选择（2002 年至今）	48
3.3.1 新背景：社会管理格局改革创新背景环境	48
3.3.2 新趋势：从一元主导向多元协作的社会管理格局转变	50
3.3.3 新选择：社会管理的四位一体格局	52
本章小结	53
关键术语	53
复习参考题	53
案例分析	54
第 4 章 社会管理的四位一体格局	56
4.1 党委领导	56
4.1.1 党委领导的内涵	57
4.1.2 党委领导的原则	58
4.1.3 党委领导的作用机制	59
4.2 政府负责	62
4.2.1 政府负责的内涵	62
4.2.2 政府负责的基本原则	63
4.2.3 政府负责的内容与方式	64
4.3 社会协同	66
4.3.1 社会协同的内涵	67
4.3.2 社会协同的主体策略	67
4.3.3 优化社会协同的对策建议	69
4.4 公众参与	70
4.4.1 公众参与的内涵	70
4.4.2 公众参与的现状与原则	71
4.4.3 推进公众参与的策略与路径	72
本章小结	73
关键术语	73
复习参考题	74
案例分析	74

第 3 篇 社会管理的体系

第 5 章 公共安全体系	81
5.1 公共安全体系的界定	81

5.1.1 公共安全体系的特征	81
5.1.2 公共安全体系的形势	83
5.2 危机状态的应急管理系统	84
5.2.1 应急预案	84
5.2.2 应急管理的体制、机制与法制	87
5.2.3 重点领域的应急管理	91
5.3 正常状态的风险管理系统	93
5.3.1 风险管理的特征	93
5.3.2 风险管理系统的科学规划	95
5.3.3 风险管理系统的有效执行	97
5.3.4 重点领域的风险管理	102
本章小结	104
关键术语	104
复习参考题	104
案例分析	104
第6章 社会秩序体系	110
6.1 社会秩序的界定	110
6.1.1 社会秩序的含义	110
6.1.2 社会秩序的特征	112
6.1.3 社会秩序的类型	113
6.1.4 社会秩序的作用	114
6.2 现实社会的秩序	116
6.2.1 经济秩序	116
6.2.2 文化秩序	119
6.2.3 治安秩序	122
6.3 虚拟社会的秩序	128
6.3.1 虚拟社会秩序的界定	129
6.3.2 虚拟社会的特征	130
6.3.3 维护虚拟社会秩序的路径	131
本章小结	132
关键术语	132
复习参考题	132
案例分析	132
第7章 公共服务体系	137
7.1 公共服务体系的界定	137
7.2 公共服务体系的原则	138

7.2.1 公共服务主体的政府主导性原则	138
7.2.2 公共服务方式的多样性原则	138
7.2.3 公共服务供给的社会回应性原则	139
7.2.4 公共服务结果的社会公正性原则	140
7.3 公共服务体系的内容	141
7.3.1 公共教育服务	141
7.3.2 公共卫生服务	144
7.3.3 劳动就业服务	146
7.3.4 公共文化服务	147
7.3.5 社会保障服务	148
本章小结	151
关键术语	151
复习参考题	151
案例分析	151
第8章 和谐保障体系	156
8.1 和谐保障体系的界定	156
8.1.1 和谐保障体系的内涵	156
8.1.2 和谐保障体系的制度基础	157
8.1.3 和谐保障体系的作用	157
8.2 和谐保障体系的原则	158
8.2.1 保障内容的综合性原则	158
8.2.2 保障方式的法治性原则	159
8.2.3 保障理念的人本性原则	159
8.3 和谐保障体系的内容	160
8.3.1 弱势群体保障	160
8.3.2 维权制度保障	163
8.3.3 价值观保障	168
本章小结	170
关键术语	170
复习参考题	170
案例分析	171
第4篇 社会管理的实践	
第9章 社会管理的践行与发展	177
9.1 社会管理的阶段重心与共性标准	177
9.1.1 社会管理的阶段重心	177

9.1.2 社会管理的共性标准	183
9.2 社会管理的发展路径与整体统筹	187
9.2.1 社会管理的发展路径	188
9.2.2 社会管理的整体统筹	192
9.3 社会管理的国际引领与本土实践	194
9.3.1 社会管理的国际引领	194
9.3.2 社会管理的本土实践	198
本章小结	199
关键术语	199
复习参考题	199
案例分析	199
参考文献	202
后记	206

第 1 篇

社会管理的 界定与内容



社会管理的概念界定是进行社会管理研究的起点，作为分析工具，正确把握社会管理的内涵、特征与原则，进而明确社会管理的目标和内容，对于科学建构社会管理的逻辑体系和现实框架具有十分重要的基础性意义。本篇在综合把握国内外社会管理相关理论和实践的基础上，全面解析社会管理的内涵、特征、原则、目标、内容及分类，尝试构建我国社会管理的分析框架，为后文进一步探究社会管理格局、社会管理体系和社会管理实践提供基础和指导。