



社会管理十讲

王宁◎主编



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

社会管理十讲

王宁◎主编



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理十讲 / 王宁主编. -- 广州 : 南方日报出版社, 2011. 6
ISBN 978-7-5491-0231-0

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

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第130628号

社会管理十讲

王宁 主编

出版发行: 南方日报出版社

地 址: 广州市广州大道中 289 号

电 话: (020) 83000502

经 销: 全国新华书店

印 刷: 广州市怡升印刷有限公司

开 本: 889mm×1194mm 1/16

印 张: 16.25

字 数: 200 千字

版 次: 2011 年 7 月第 1 版

印 次: 2011 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

投稿热线: (020) 83000503 读者热线: (020) 83000502

网址: <http://nf.nfdaily.cn/press/>

发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

前言

◎王宁

在中国，一个长久困惑人们的问题是，为什么经济增长了，人们的不满情绪却增加了。很显然，经济的增长固然是保障国民幸福的前提条件之一，却不是幸福的充分条件。国外大量的研究证明，从世界各国的数据来看，经济增长对国民幸福感增长的贡献有点儿类似抛物线：在早期阶段，经济增长与国民幸福感呈正相关关系，即是说，经济增长了，国民的幸福感也上去了；但是，经济发展到了一定的阶段以后，尽管经济仍在增长，国民的幸福感却没有同步上升，有的甚至下降了。

如果说，政府所做的一切是为了增加人们的幸福，那么，在经济发展与国民幸福感呈正相关关系的条件下，大力发展经济对于提升国民的幸福感，的确具有纲举目张的效果。在这个时期，经济发展的确如邓小平所说的，是一个“硬道理”。但是，如果经济发展到了一定阶段，国民的幸福感不增反减，那么，继续奉行GDP增长高于一切的发展战略就会出问题。

不幸的是，中国居民的幸福感曲线提早进入抛物线的下行曲线。也就是说，我们的人均GDP在世界上的排名依然很后，依然需要大力发展经济来创造人们的幸福，经济增长对国民幸福感的提升理应存在很大空间的情况下，国民（至少是一部分人）的幸福感却开始下降了。与之相对应的，就是社会矛盾与社会冲突的增多，许多人的不满与怨气增加。

中国的确到了一个必须对改革开放以来的实践进行反思的时刻。可以说，从中央到地方都在进行各种深层次的反思。早在前几年，中央就提出了建设“和谐社会”的理念，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋则在最近提出了建设“幸福广东”的口号。中国社会从上到下都明白了这么一个道理：经济发展是手段，而不是目的，它的目的是增进人民的普遍幸福。

中国居民的幸福感没有同目前经济增长同步增长的原因很多，但肯定同我们的发展战略的阶段性的局限有关。一方面，尽管我们强调经济增长，但我们的经济发展模式是有缺陷的。我把我国过去30多年来，尤其是20世纪90年代以来所实践的发展模式称为“低成本发展模式”。它包括“五低”：低劳动力成本、低城市拆迁成本、低社会福利成本、低产品质量保证成本、低环境污染成本。这种发展模式使得我国在全球经济竞争中具有很强的比较优势，也使得我国的经济连续多年保持快速增长。但是，这种发展模式并不是高效益、高质量的，它的速度是建立在透支资源与压制个人权利的基础上的，即建立在政府和企业削减其“义务性必要成本”的基础上的，因此它名义上是“低成本”，但实际上是“高代价”的发展模式，只不过它所付出的代价没有纳入国家统计数据，但事实上变成了全社会为之买单的隐性代价。为这种低成本发展模式的高代价买单，正是不幸福的根源之一。事实上，很多不和谐的事情都同这种发展模式有关。例如，城市拆迁就是引起群体性事件的最主要的原因之一，也构成居民上访的最主要的内容之一。再比如，由于收入分配过于向政府和企业倾斜，导致收入分配两极分化，大部分民众未能同步分享改革开放的成果。在这种状况下，不论GDP的“蛋糕”做得多大，都与大部分民众没有太大关系，因为增量“蛋糕”的大头落入了既得利益集团和少数人手中。而低产品质量保证成本和低环境污染成本更是从根本上威胁了我们的生存。这种发展模式不但

不可持续，而且使得民众怨气增加。可以说，继续奉行这种低成本发展模式，将不可避免地引发越来越多的社会矛盾和社会冲突，导致社会的不和谐和许多人的不幸福。

另一方面，自20世纪90年代的市场化改革以来，我们过于强调经济增长，而忽略了社会保障与福利的建设，忽略了社会板块的培育、建设与管理，在经济与社会两条腿中，经济之腿长，而社会之腿短。换言之，我们强调了经济发展，但忽略了社会发展。社会管理的滞后，正是我们忽略社会发展的结果。而社会建设与社会管理的滞后，又反过来拖累了经济发展。更重要的是，社会发展与社会管理的滞后，成为社会不和谐与居民不幸福的根源之一。例如，城市在社会保障与福利上对农民工的社会权利的排斥，就构成社会不和谐的原因之一。而社会保障，尤其是医疗和住房保障的不足，成为许多居民不幸福的原因之一。

不论是从经济发展模式的特点来看，还是从“社会短板”（社会建设滞后于经济建设）来看，社会建设与社会管理无疑已成为目前最值得重视的问题之一。也正是在这样的背景下，从中央到地方政府都开始强调社会建设与社会管理的重要性。政府的这一政策表态，无疑是一个非常积极的信号，预示着政府在继续发展经济的同时，将投入更多的人力、物力和财力来进行社会建设和社会管理。社会管理则是社会建设中的重要内容和抓手。

什么是社会管理？目前尚未形成统一的定义。社会管理显然不是组织管理（如企业管理），而是事务管理。按照我的理解，社会管理的“管”主要是指“负责”，“理”指的是调节、处理和供给。因此，不能把“社会管理”理解成去“管社会”或去“控制人”，而应该主要理解成“提供服务”，即为满足人们的社会需要而进行的社会服务的供给、社会事务的处理和社会关系的调节的过程。通常有两个办法来界定社会管理。一个叫做“剩余法”，它指

人们把那些不能在传统意义上归入政治、经济、文化部门的事务划归到“社会管理”的领域，即是说，“社会”是政治、经济、文化领域之外的剩余领域。例如，家庭暴力，吸毒，邻里与社区事务，对鳏寡孤独、老弱病残、灾民与贫民的帮扶与救助，等等，都属于社会管理的领域。但是，这种界定法的困难在于，许多划归到政治、经济、文化领域的事务也会以某种形式转化为社会管理的事务。例如，农民工的薪水问题本来属于经济领域的问题，但由于老板拖欠，导致农民工采取极端的方式来讨薪，就转化成社会问题。因此，社会管理的界定还须借助另外一种方法，即“衍生法”。它指政府或社会组织对那些从政治、经济与文化领域中衍生出来的社会问题和社会事务的处理和解决过程。它不但重视事后管理，而且强调事先预防。

社会管理的实质在于把人看作是一个有着社会需要的人。人之所以不能离群索居，是因为个人或家庭不能满足自己的所有需求。例如，任何个人或家庭都会面临可预见的风险（如衰老）和不可预见的风险（如灾害、疾病），为了应对这些风险，个人或家庭就得事先做好准备。但个人或家庭为应对风险所作出的准备成本太大，有时根本无力应对这些风险。如果结合众人的力量一起来应对这些风险，则不但应对能力提高，而且个人或家庭为此而进行准备的成本也将大大降低，因为风险被分散了，摊到每个人身上的准备成本降低了。这种需要借助他人的力量来提高应对风险的能力，就是个人或家庭的社会需求。这一例子说明，要满足人们的社会需求，单靠个人或家庭自身的努力是不够的，需要政府或社会组织出面。至于究竟是依靠政府来直接提供社会服务，还是借助市场或社会的力量来提供社会服务，则是另外一个层次的问题（供给方式的问题）。无论如何，政府不能撇开人们的社会需求不顾，不能卸去自己应尽的责任，不能只顾GDP和财政收入的增长而不顾人们的社会

权利的保障。为满足人们这些社会需求而提供相应的社会服务的过程，就是社会管理的精髓所在。在某种意义上，社会管理在于把人们组织成一个“大家庭”，把相互帮助的精神制度化、普遍化、专业化。在这种“人人为我，我为人人”的氛围中生活，人们就会感觉到大家庭的温暖，就会增强社会认同感。相应地，人们也会提升安全感和幸福感。

当然，社会管理是需要成本的。因此，它需要经济发展作后盾。如果经济落后，社会管理就会成为无米之炊。但是，经过30多年改革开放，我们现在所面临的不是财力不足的问题，而是价值理念的问题。如果说，在计划经济时期，国家对城镇居民的社会需求采取大包大揽的做法显得“有心无力”，那么，我们今天对居民的社会需求的态度更像是“有力无心”。这种有力无心的体现之一就是上面所提到的“低成本发展模式”，其中所包括的一个降低发展成本的做法，就是20世纪90年代末实行的降低政府在社会保障与福利上的财政投入比例。

加强社会建设与社会管理，就是要从根本上改变过去那种见物不见人的倾向。当然，说实话，谁都知道人在经济发展中的作用。但在经济视野中的人只是人力资源，是生产要素，或者是产品购买者。这样的人只被看作是经济系统中的（活的）物件，是实现经济增长的手段（劳动力）或实现产品利润的工具（消费者）。这种把人降格为物或工具的做法很容易导致轻视人的尊严和权利。为了维持劳动力成本低廉的比较优势，不论是政府还是企业都希望把最低工资标准尽可能压低。为了降低生产成本，企业不愿投入足够的成本以确保产品质量或确保不污染环境，政府也不愿对本地的假冒伪劣产品的加工制造或对企业的环境污染行为进行严格执法。为了本地GDP数据的增长，政府更愿意把公共财政的很大一部分用于经济建设或投资，而不是用于社会保障和福利的建设。于是，尽管经济指

标增长了，但劳动者、消费者或公民的正当权利却常常受到削弱。而权利被伤害者必然会采取这样那样的措施来维护自己的权益，当正规制度没有有效地维护他们的正当权益，他们或者忍气吞声，或者在忍无可忍的状况下采取极端的方式来维权（如被欠薪的农民工用声称要跳楼的方式来讨薪）。许多社会问题的出现，就是源于我们的制度设计缺乏对个体权利的尊重和保护。

尽管现在从上到下都重视社会建设与社会管理，但并非没有隐忧。许多人把社会管理当作“维稳”的工具，而忘记了社会管理的根本宗旨。社会管理的根本宗旨是服务，是保障公民的社会权利，是满足人的社会需求，是把人当作目的而不是当作手段。但现在有这样一种理解：社会管理就是尽可以按过去的老套路来做事，因为出了乱子有“社会管理”的专人来给兜着。要是这样来理解的话，那就不可能真正搞好社会管理。

究竟如何来搞好社会管理，并没有一个现成的答案。西方发达国家有许多成熟的经验可供借鉴，但我国的一些独特情况也不能不加以考虑。目前国内学者正在对社会管理进行探索，提出了不少有价值的观点。可以说，社会管理对本书作者而言也是一个陌生的领域。因此，本书的作者是抱着学习的态度来编写此书的。本书的初衷是对国内同行的研究成果进行综述（当然也包括作者自己的研究心得）。在援引他人观点时，本书都明确注明出处。

本书一共十讲。对这些内容的安排，遵循的是现实问题和应用导向的标准，即选择国内社会领域的突出问题及其相应的社会管理机制进行专门论述。本书由我拟定提纲，然后分给各讲作者去分头写作。第一讲对社会管理的基本概念进行讨论，第二讲论述利益诉求与社会矛盾和冲突的化解机制，第三讲讨论风险预防与社会保障机制，第四讲分析社会问题的处理与矫正机制，第五讲对弱势群体的救助与扶助问题进行研究，第六讲对灾害与社会应急机制进行论

述，第七讲探讨流动人口与社会监控机制，第八讲对网络民意的采集与管理机制进行分析，第九讲对社会治安与社区管理机制进行了阐述，第十讲则探讨了社会自我管理的机制。

最后，衷心感谢南方日报出版社周洪威社长、谭庭浩副社长、刘志一主任、付惠平编辑对本书写作的大力支持和鼓励，感谢他们对本书的出版所付出的大量心血。由于本书作者学识有限，同时也由于写作时间短，本书一定存在很多不足与错误，恳请读者不吝指教。

2011年6月25日于中山大学

目 录

前言 / 1

第一讲 社会转型期的社会管理及其价值理念 / 1

社会管理与社会建设是中国特色社会主义发展的必然选择，其经历了单位制向后单位制社会管理模式的转变，与我国的经济现代化向社会现代化的过渡密不可分。社会转型时期的社会管理应该坚持的价值理念有：稳定的社会秩序，公平正义的价值选择，公民权利的实践路径，社会主义和谐社会的总体追求等。

一、从单位制到后单位制下的社会管理 / 4

二、从经济现代化到社会现代化 / 12

三、社会管理的价值基础 / 19

第二讲 利益诉求与社会矛盾和冲突化解机制 / 27

社会转型时期是社会矛盾和冲突的多发期。这起源于人们价值认同的分歧，根本原因在于多方博弈中的利益失衡。弱势群体、强势群体以及地方政府之间的博弈最终会影响社会冲突的强度和烈度。目前中国的社会冲突多是基于物质利益的冲突而非思想和观念的冲突。我们能够通过完善利益表达、分配、保障和化解机制来将社会矛盾与冲突控制在最低限度，从

而建设一个更加和谐的社会。

- 一、转型期是社会矛盾和冲突的多发期 / 28
- 二、源于价值认同所产生的矛盾与冲突 / 31
- 三、多方博弈中的利益失衡 / 34
- 四、矛盾和冲突的强度与烈度 / 39
- 五、完善矛盾与冲突化解的利益均衡机制 / 43

第三讲 风险预防与社会保障机制 / 49

中国社会保障体系正处于改革过程中，既有国家福利，也有社会保险，还引入了个人账户制，属于一种混合型社会保障。“人人共享”的社会保障体系雏形初步形成。但是，随着经济社会发展，特别是人口老龄化、城市化加速，不断对社会保障提出新的要求，形成新的压力。跨地区统筹、平价医疗等创新实践样本，呈现了在制度不完善的情况下，地方型社会保障福利改善的可能性。

- 一、作为风险预防的社会保障机制 / 51
- 二、中国社会保障现状 / 55
- 三、社会保障中存在的问题 / 63
- 四、社会保障的创新实践 / 70

第四讲 社会问题的处理与矫正机制 / 77

当前，中国社会进入了一个快速变迁的社会转型时期。这一史无前例的社会转型促使社会结构分化整合，社会运行机制转轨，社会资源和利益重新配置以及社会价值观念急剧变化，导致新旧两种体制严重对峙和激烈冲突，引发了一系列社会问题。

- 一、转型期主要社会问题 / 80
- 二、社会越轨者和偏差型社会问题 / 89
- 三、转型期社会问题高发的社会根源 / 97

四、社会问题治理的基本策略 / 102

第五讲 弱势群体的救助与扶助机制 / 111

当前,弱势群体在规模、贫困程度和潜在影响力等诸方面,都已变得令人担忧。它对建立社会主义市场经济体制、维持社会秩序、全面建设小康社会的负面影响正在明显化。在这种背景下,建立完善的社会救助体制,对于缩小贫富差距、缓解贫困问题、促进社会公正具有重要意义。为此,我们既要坚持社会主义市场经济的方向,确保经济增长的效率,同时也要坚持社会公正的原则,加强对市场的政策干预。

一、转型期的弱势群体 / 113

二、弱势群体救助体系案例分析:广州模式 / 121

三、建立新型的社会救助与扶助机制 / 131

第六讲 灾害与社会应急机制 / 135

当前由于我国处于社会转型时期,灾害性危机的发生率以及破坏性都高于常规时期,而我国目前在灾害性管理上还存在着思想、体制、法律等方面的不足,这就要求社会管理者能够在和谐社会的发展理念上,坚持预防为主、防治结合的治理理念,从制度上、法律上以及行政上加强灾害性危机管理的能力。

一、灾害性危机管理 / 137

二、目前我国应急机制中的问题 / 142

三、应急性管理对策 / 148

第七讲 流动人口与社会监控机制 / 153

当代中国潮起潮涌的人口流动给社会的发展和管理带来了新的问题和挑战,特别是城乡之间的人口流动更呈现出独特的中国特色。随着全球化时代的到来,人口流动又添加了国际化的色彩。如何化解流动人口流动中的困境,如何打破流动人口漂泊不定的状态,帮助他们在制度层面与社区

层面真正融入迁入地？这一系列问题的解决需要依赖政府的社会管理功能，需要政府尽快建立并完善流动人口社会监控管理体制。

一、当代中国的人口流动 / 154

二、流动人口的社会问题 / 159

三、流动人口的社会管理 / 163

第八讲 网络民意表达与采集管理机制 / 173

近年来，网民“从政”、网络“问政”、官员“触网”现象频发。中国网络民意表达与采集的时代已经到来。但我国网络民意表达也存在网络谣言、网络诽谤、人肉搜索等现实问题乃至网络暴力。我们要勇于突破习惯束缚，善于创新，使网络民意趋利避害，成为拓宽社情民意表达渠道的利器。

一、我国进入网络民意表达与采集时代 / 175

二、网络民意推动现实社会民主化进程 / 181

三、网络民意表达隐患引发现实社会问题 / 186

四、网络民意表达与采集管理思维与体制创新 / 193

第九讲 社会治安与社区管理机制 / 199

随着中国改革开放的深入，中国社会治安管理体系经历了由“静态治安控制模式”向“动态治安控制模式”的转变，并形成了一些有效的社会治安管理体系。但在当前的转型期，许多新的社会问题凸显出来，给社会治安管理带来了新的挑战。

一、当前社会治安现状下的有效实践 / 201

二、转型期社会治安管理面对严峻考验 / 206

三、社会治安与社区管理机制的创新 / 212

第十讲 社会组织与社会自我管理机制 / 217

在经济发展的同时，社会矛盾凸显，社会经济改革所带来的“阵痛”成为国家的最大困扰，而近年来“维稳”成本增大充分显示了矛盾的广泛性及剧烈性。在此情况下，培育社会自我管理机制成为解决问题的重要出路，政府部门开始转变思路，从原先的一元化统治、二元化控制转向多元化治理。

一、当前社会组织管理现状 / 220

二、中国社会组织发展的困境 / 233

三、积极推进社会组织健康发展 / 239

第一讲

社会转型期的 社会管理及其价值理念



社会管理是维持社会秩序稳定，实现社会和谐的基本保障；是缓解社会矛盾，解决社会问题的必要途径；是凝聚社会力量，促进社会发展的前提条件。社会管理与社会建设是中国特色社会主义发展的必然选择，其经历了单位制向后单位制社会管理模式的转变，与我国的经济现代化向社会现代化的过渡密不可分。社会转型时期的社会管理应该坚持的价值理念有：稳定的社会秩序，公平正义的价值选择，公民权利的实践路径，社会主义和谐社会的总体追求等。

在改革开放以前乃至初期，“社会管理”在很多中国人看来还是有些陌生的词语，却在近几年逐步火热起来。那么，为什么要进行社会管理？中国的社会管理道路经历了什么样的过程？社会管理应该坚持的价值理念有哪些呢？

《辞海》中对“社会”的解释是“以一定的物质生产活动为基础而相互联系的人类生活共同体”^①。马克思和恩格斯指出：“市民社会这一名称始终标志着直接从生产和交往中发展起来的社会组织，这种社会组织在一切时代都构成国家的基础以及任何其他的观念的上层建筑的基础。”^②也就是说，社会是国家的基础和发展的根本。所谓社会管理，“是指以维系社会秩序为目标，通过政府主导、多方参与，运用多种资源与手段，规范社会行为、协调社会关系、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风

①《辞海》1999年版（缩印本），上海：上海辞书出版社，2000年版，第4488页。

②《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1995年版，第130—131页。