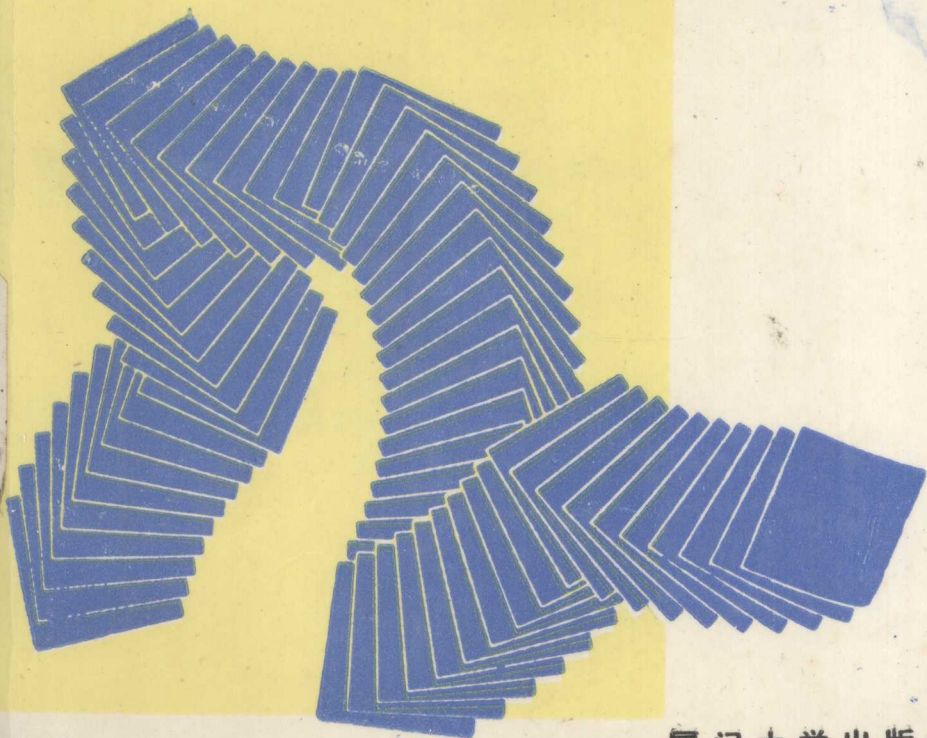


社会工作丛书

社会学 概论

商英伟 白锡能 彭学农 编著



厦门大学出版社

社会工作丛书

社会学概论

商英伟 白锡能 彭学农 编著

厦门大学出版社

〔闽〕新登字09号

社会管理学概论

商英伟 白锡能 彭学农 编著

*

厦门大学出版社出版发行

三明日报社印刷厂印刷

*

开本850×1168 1/32 8.875印张 214千字

1995年10月 第1版 1995年10月 第1次印刷

印数：1—2000册

ISBN 7-5615-1094-2/C·17

定价：10.00元

编 者 的 话

一、社会管理是对社会这个复杂的有机系统实施指导、规划、组织、协调、控制等活动，以保证经济社会的协调稳定发展。研究社会管理组织的管理活动及其规律的科学，就是社会管理学，它是一门将社会科学、自然科学、思维科学的有关知识综合运用用于组织协调社会活动、社会关系、社会生活的科学。学习、理解和掌握社会管理科学的理论和方法，联系社会实际、工作实际，探索和解决社会管理实践中的问题，对于提高管理能力和水平，是会有所帮助的。

二、本书是在为社会工作专业开设的社会管理学概论课程所编写的讲义的基础上，经过修订补充而成的。在编写过程中，参考并吸收了国内外有关论著，主要有《社会管理》、《社会控制》、《经济社会管理知识全书》、《社会管理学概论》、《现代领导科学大全》等，在此对有关著者表示感谢。

三、社会管理学是一门新兴的学科，它的体系结构、基本理论原理，它所要揭示的有关规律、所运用的方法，等等，都还处在进一步的探索和总结之中。本书是一本教材，根据编者的理解，对社会管理的基本问题作了初步的回答，由于对问题的研究尚待深入，也由于避免前后过多的重复论述，因而有关章节的论述详简不一，篇幅大小不等，还请读者见谅。

四、本书系集体编写，绪论、1—4章由商英伟执笔，5—7章由白锡能执笔，8—10章由彭学农执笔，全书框架设计、定

稿，由商英伟、白锡能负责。由于研究还不够深入，加上匆促付印，其中错漏和不当之处在所难免，请读者批评指正。

编 者

1995年8月10日

目 录

编者的话

绪论 社会管理的基本概念.....	(1)
第一节 社会管理的含义和意义.....	(1)
一、社会管理的含义.....	(1)
二、社会管理的分类.....	(3)
三、社会管理的一般特征.....	(4)
四、社会管理的基本原则.....	(5)
第二节 社会管理的对象和功能.....	(7)
一、管理科学与社会管理学.....	(7)
二、社会管理的主体、客体, 社会管理学的对象.....	(9)
三、社会管理的职能.....	(10)
四、社会管理的手段、方法.....	(12)
第三节 社会管理科学的原理及理论和方法论基础.....	(16)
一、社会管理科学的原理.....	(16)
二、社会管理科学的理论基础.....	(22)
三、社会管理科学的方法论基础.....	(23)
第一章 社会管理决策.....	(25)
第一节 经济社会发展战略决策.....	(25)
一、经济社会发展战略决策是社会管理的有决定意义的环节.....	(25)
二、经济社会发展战略的内容和要求.....	(27)

三、经济社会发展战略研究决策的组织、程序和方法	(39)
第二节 经济社会发展规划	(45)
一、战略、规划、计划	(45)
二、社会预测	(46)
三、社会发展规划的功能、原则与方法	(53)
四、现阶段制定发展规划中存在的迫切问题	(56)
第三节 发展社会事业与制定社会政策	(58)
一、社会事业的发展策划	(58)
二、社会政策的制订	(60)
第二章 社会管理组织	(63)
第一节 管理组织的含义、特征和原则	(63)
一、管理组织的含义和分类	(63)
二、管理组织的特征	(64)
三、管理组织工作的原则	(66)
第二节 管理组织结构的合理化	(67)
一、管理组织的结构	(67)
二、管理组织结构的合理性的考察	(70)
第三节 管理组织关系的协调配合	(71)
一、管理组织关系要协调	(71)
二、管理组织结构的的历史发展	(72)
三、管理组织结构的基本方式及其形成的原则	(73)
四、管理组织关系的变化与相对稳定	(75)
第三章 社会管理的沟通与协调	(76)
第一节 经济社会发展过程沟通与协调的必要性、重要性	(76)
一、发展过程的沟通与协调是社会管理的一项重要工作	(76)

二、对经济社会发展中的问题，要作科学的分析·····	(77)
第二节 市场经济条件下要坚持宏观调控·····	(79)
一、市场经济体制的作用问题·····	(79)
二、市场经济应当是法制化、规范化的经济·····	(81)
三、社会主义市场经济必须加强宏观调控·····	(81)
第三节 经济发展和社会事业发展的协调与配合·····	(84)
一、经济发展需要社会事业的协调配合·····	(84)
二、社会事业的发展应当遵循的一些原则·····	(85)
三、及时了解并协调经济社会发展中的矛盾和问题 ·····	(86)
第四章 社会管理的检查监督·····	(88)
第一节 经济社会发展中检查监督的重要性·····	(88)
一、检查监督是社会管理的一项重要工作·····	(88)
二、检查监督的作用·····	(90)
第二节 监督系统与执行系统相互制约的必要性·····	(90)
一、建立检查监督系统的必要性·····	(90)
二、监督系统与执行系统相互制约的重要意义·····	(91)
第三节 检查监督的方式和手段·····	(93)
一、监督的方式·····	(93)
二、监督的手段·····	(94)
三、对违反规范行为的制裁和对模范遵守规范行为 的奖励·····	(95)
第四节 监督机构与群众性的监督相结合·····	(96)
一、群众性监督的必要性·····	(96)
二、群众性监督的组织和指导·····	(97)
第五章 社会控制·····	(98)
第一节 社会控制的意义·····	(98)
一、社会控制的含义·····	(98)

二、社会控制的基本特点.....	(100)
三、社会控制的类型.....	(101)
四、社会控制的功能.....	(104)
第二节 社会控制的准则.....	(106)
一、社会规范的含义.....	(106)
二、社会规范的控制功能.....	(108)
三、社会规范起作用的条件和手段.....	(110)
四、社会规范的类型与形式.....	(112)
第三节 社会控制的方式.....	(115)
一、强制性社会控制的方式.....	(115)
二、非强制性社会控制的方式.....	(117)
第四节 越轨行为与社会控制.....	(122)
一、越轨行为及其分类.....	(122)
二、越轨对社会生活的影响.....	(124)
三、越轨行为产生的原因.....	(126)
四、越轨行为的社会控制.....	(129)
第六章 社会管理信息.....	(132)
第一节 社会管理信息及其分类.....	(132)
一、信息和社会管理信息.....	(132)
二、社会管理信息的特性.....	(135)
三、社会管理信息的分类.....	(138)
第二节 社会管理信息的作用及其要求.....	(140)
一、社会管理信息的作用.....	(140)
二、社会管理信息的基本要求.....	(143)
第三节 社会管理信息系统.....	(147)
一、社会管理信息系统的含义和特征.....	(147)
二、社会管理信息系统的基本模式和功能.....	(150)
三、社会管理信息系统的任务.....	(153)

第四节 社会管理信息系统的现代化.....	(157)
一、社会管理信息系统现代化的意义.....	(157)
二、建立现代化社会管理信息系统的基本原则.....	(161)
三、建立现代化社会管理信息系统的步骤.....	(164)
第七章 社会管理手段.....	(168)
第一节 社会管理手段概述.....	(168)
一、社会管理手段的实质和作用.....	(168)
二、社会管理手段的运用与完善.....	(171)
第二节 行政手段.....	(173)
一、行政手段的含义与特点.....	(173)
二、行政手段的必要性和作用.....	(175)
三、行政手段的适用范围和局限性.....	(178)
四、运用行政手段的基本原则和要求.....	(180)
第三节 经济手段.....	(183)
一、经济手段的必要性与特点.....	(183)
二、经济手段的种类和作用.....	(186)
三、经济手段的优缺点和适用范围.....	(189)
四、运用经济手段的基本原则和要求.....	(190)
第四节 法律手段.....	(193)
一、法律手段的含义与特点.....	(193)
二、法律手段的作用.....	(195)
三、法律手段的优缺点和适用范围.....	(197)
四、法律手段的运用.....	(198)
第五节 宣传教育手段.....	(201)
一、宣传教育手段的含义与特点.....	(201)
二、宣传教育手段的作用.....	(202)
三、运用宣传教育手段的原则.....	(205)
四、宣传教育方法.....	(207)

第八章 社会管理体制	(211)
第一节 社会管理体制与社会制度	(211)
一、社会管理体系.....	(211)
二、社会管理体制.....	(212)
三、社会管理体制与社会制度.....	(213)
第二节 领导机关的管理体制	(214)
一、一长制与委员会制.....	(215)
二、层次制与职能制.....	(216)
三、完整制与分离制.....	(216)
四、集权制与分权制.....	(217)
第三节 我国的社会管理体制	(218)
一、党的领导系统的基本制度和原则.....	(218)
二、我国的国家机构管理体制.....	(223)
三、人民政协、群众团体是我国管理体制不可缺少 的组成部分.....	(228)
第四节 我国社会管理体制的改革	(231)
一、体制改革是经济社会发展的必然要求.....	(232)
二、我国社会管理体制改革的总目标.....	(233)
第九章 社会群众组织的管理	(237)
第一节 社会群众组织的类型和特点	(237)
一、社会群众组织的类型.....	(237)
二、社会群众组织的特点.....	(238)
第二节 基层群众性自治组织的性质和任务	(240)
一、居民委员会的性质和任务.....	(240)
二、村民委员会的性质和任务.....	(242)
第三节 社会团体的性质、任务、地位和作用	(243)
一、政治性社会团体的性质、任务、地位和作用.....	(243)
二、非政治性社会团体的地位和作用.....	(249)

第四节 社会群众组织的管理.....	(250)
一、社会群众组织的管理首先是群众自己管理自己.....	(250)
二、社会群众组织要接受党和政府的领导、指导和 管理.....	(253)
第十章 社会管理者自身的建设与管理.....	(255)
第一节 社会管理者个人的基本素质.....	(255)
一、政治品德素质.....	(255)
二、知识素质.....	(257)
三、能力素质.....	(258)
四、体格素质.....	(259)
第二节 社会管理系统中领导班子的群体结构.....	(260)
一、年龄结构.....	(260)
二、知识结构.....	(261)
三、性格气质结构.....	(261)
四、智能结构.....	(262)
第三节 国家机关实行公务员制, 以建立高效能的政 府工作系统.....	(262)
一、国家公务员制度的含义.....	(263)
二、国家公务员制度的主要内容.....	(264)
三、建立国家公务员制度的意义.....	(265)
第四节 社会群众组织工作人员的培养和管理.....	(267)
一、基层群众性自治组织工作人员的培养和管理.....	(267)
二、社会团体工作人员的培养和管理.....	(269)

绪论 社会管理的基本概念

社会是一个不断发展的复杂的有机整体。对社会这个有机体，为什么要对它进行科学的管理，这种管理所遵循的原则、所起的作用、所要达到的目的又是什么，这是社会管理学首先要回答的问题。

第一节 社会管理的含义和意义

一、社会管理的含义

社会管理是指对社会活动、社会生活、社会组织的运转机制，进行指导、规划、组织、调节和控制的总称。

管理这个概念，最早见之于经济学，它的基本含义是，在组织指导生产过程中，对人、财、物、事科学地、合理地、有效地处理和运用。后来，这个概念逐渐地为社会学、行为科学等学科所采用。由于各个学科有着不同的研究对象和实践主体，因而对管理的内涵和层次，也就有着不同的理解。

社会管理就是社会把自己看作一个有机整体，组织、调节各种活动和关系，使之协调有序运行。社会是由家庭、群体、社区

等等组织起来的具有多种功能的复杂系统，它有着经济、政治、文化等等多方面的活动形式和多层次的关系，社会管理就是对社会这个复杂的有机系统实施指导、规划、组织、协调、控制等活动，保证社会沿着和谐稳定的方向发展。

社会管理的主要任务是要科学地规定社会发展目标，采取有效措施，协调经济发展和社会进步，正确组织社会活动、社会生活，使之协调有序地健康运行。

为了保证社会生活、社会活动、社会关系有序健康全面地发展，社会除了要对经济生活、政治生活、文化生活、社会福利、社会服务等等方面进行指导和组织外，更重要的是要协调社会各个领域的发展，调整各种利益关系，对于相互依托、相互促进的各种社会因素，要从宏观上进行引导和约束，亦即进行调节和控制。

社会管理重视的是社会结构的最佳状态和社会各个部分、各个领域的协调有序发展。管理的重心应当是协调经济与社会发展的关系问题。社会发展应当是一种全面的发展，它是以经济的发展为基础的，经济落后当然缺乏社会进步的必要条件，但是，经济发展和社会进步是两个不同的概念，经济的增长不等于社会进步。当今这个时代，资本主义社会经济发展的水平不低，物质条件相当不错，但是一些严重的社会问题，却难以从根本上解决好，事实上达不到真正的社会进步的要求。同样地，在社会主义社会，如果忽略了政治、思想文化、社会生活的指导、发展和管理，社会进步就要受到严重的影响，并且将削弱经济发展的势头。历史的经验值得注意。一手抓经济发展，一手抓精神文明、抓社会治安、抓廉政建设，是完全必要的、正确的，这也正是社会管理的重心所在。

二、社会管理的分类

社会是一个具有复杂结构的有机整体，它包括社会活动的各个领域，各种形式，包括不同层次的社会关系。一般来说，社会管理的分类，是以作为管理客体对象的社会活动、社会生活领域为根据的。

按照不同的社会活动、社会生活领域的特征来划分，社会管理可划分为：经济管理、政治管理、社会文化管理、社会生活管理等等。

此外，按照管理主体的不同来划分，社会管理还可分为两个方面：一是国家管理，也叫社会行政管理，指的是国家政权机关对社会组织、个人、社会活动，根据法律、政策，运用一切经济手段、行政手段、法律手段、宣传教育手段等等，进行指导、激励、约束和协调，使社会活动、社会关系、社会生活稳定、协调、有序地发展；二是社会性管理，也叫社会自我管理，指的是社会组织、群众团体，根据社区公约、组织章程、活动计划，对一定范围或方面的社会生活、社会活动和社会关系进行指导、约束和协调。这两方面的管理，以前者为主，二者互相配合。其意义在于：协调社会关系，调节社会活动，稳定社会秩序，调动一切积极因素，激发人们的积极性、主动性和创造性，排除障碍，保证社会生活、社会活动正常、健康的良性运行，加快经济发展和社会进步的步伐。

社会管理还有广义和狭义之分。所谓狭义的社会管理，实际上是指社会生活、社会服务的管理，就是对社会保险、社会福利、社会服务、人口发展、婚姻家庭、社会环境、民族事务、宗教事务、社会自治组织、社会团体等的管理，其对象只是社会活动、社会生活、社会关系的一部分。

所谓广义的社会管理，指的是对整个社会活动、社会生活、社会关系的协调、指导和管理。政治的、经济的、思想文化的活动和关系，都是社会的活动、社会的关系。马克思说过，“人们的政治关系同人们在其中相处的一切关系一样自然也是社会的、公共的关系”^①。从这个意义上说，把社会作为一个有机整体进行管理，协调、管理社会活动、社会生活的各个领域，特别是协调经济发展、社会进步，应包含在社会管理之中并作为社会管理的基本内容，而研究协调和管理整个社会事务的学科，才是完整意义上的社会管理学。

三、社会管理的一般特征

上述经济、政治、文化、社会生活等各种类型的社会管理，都有它的特定的目标，以及为实现目标所特有的方式、方法和手段，有它各自的特殊的运行规律。但是，在这些特殊之中，却存在着一般的特征，存在着共同性的规律。

首先，社会管理包括对人的管理和对财、物、事的管理，但在财、物、事的关系中，体现着、包含着人的关系，因此，不论哪种类型的社会管理，它的首要的对象就是人，社会管理最根本的就是对人的管理。这个“人”包括作为个体的人，作为整体的人、人群以及由人群组合而成的社会。

其次，社会管理是在实现社会发展的目标和任务的过程中，为了组织人们的活动，发挥其整体优势，为了协调人们的利益和关系，调动其积极性，而对人们及其群体进行有意识有目的的影响和必要的约束。

再次，社会管理是在认识和利用社会发展的客观规律，认识

^① 《马克思恩格斯全集》第4卷，第334页。

和掌握管理对象的历史和现状，认识和掌握管理对象所处的外部环境状况等信息资料的基础上，科学地选择并运用施加影响的手段和方法。

最后，在阶级社会，管理概念除了反映共同性的要求和技术性的需要外，重要的是反映、包含着社会阶级、阶层、集团的利益和要求的内容，反映社会系统的特点和要求，反映社会生活各个领域的相互联系、相互作用特性，而技术性的需要是为社会系统的目标、为特定的利益服务的。

从社会管理的对象和任务来看，社会管理有两个比较显著的特点：

1. 综合性

社会管理是把社会看作一个相互联系、相互作用的有机整体，当作一个多层次、多结构、多系列的完整的网络体系，因此，它在对社会进行全面分析、发展预测、规划决策时，必须考虑到多方面的社会因素的影响，考虑到社会各部门活动的均衡协调，任何孤立地、片面地考虑问题、处理问题，都是违背社会管理的基本要求的，在实践中都会对社会活动、社会生活带来危害。

2. 计划性

社会管理要保证社会活动、社会生活、社会关系协调有序地发展，要对社会活动施加影响，就要科学地制定计划。既要制定出社会整体的发展计划，又要制定出社会各领域、各部门、各个发展阶段的发展计划。这就要求根据现有的社会条件、发展的要求和科学的预测，拟定出经过努力可以实现并超额实现的计划。但是，社会情况十分复杂，许多不确定因素难以准确把握，因而，根据情况的变化，对计划及时作出必要的修正和调整是完全必要的。

四、社会管理的基本原则

社会管理的基本原则，一般说来，有以下四条：