

公共管理与政治学系列



社会管理

——理论、实践与案例

陈振明 等 著

公共管理与政治学系列



社会管理

——理论、实践与案例

陈振明 等 著

社会管理是公共组织的一项职能，包括以政府为主导的公共组织和以公共利益为导向的非营利组织为实现公共利益，与社会提供公共产品和服务的活动。它综合运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府社会治理能力，提升政府效率和公共服务品质，从而实现公共的福利与公共事务广大领域的一个组成部分。其宗旨在于将公共行政视为一门职业，将公共管理者视为这一职业的实践者。现代公共管理与传统管理的区别集中体现在

中国人民大学出版社

· 北京 ·

作者简介



陈振明，男，1959年生，广东人，厦门大学公共事务学院院长，教授、博士生导师，教育部“长江学者”特聘教授。兼任厦门大学公共政策研究院院长，厦门大学学位评定委员会委员，厦门大学社会科学部委员；福建省人民政府顾问，国务院学位委员会公共管理学科评议组成员，国家社会科学基金政治学学科专家评审组成员，第12届国家自然科学基金委员会管理学部专家评审组成员，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，全国公共管理类本科专业教学指导委员会委员，全国行政管理教学研究会副会长，中国行政管理学会常务理事；中山大学行政管理研究中心等四个教育部文科重点研究基地的学术委员会委员或兼职教授；《中国行政管理》、《政治学研究》、《国际行政科学评论》（中文版）等十多家学术杂志的编委或学术委员会委员。

主要从事公共管理与公共政策及政治学理论等领域的研究与教学工作，为厦门大学公共管理与政治学两个一级学科博士点、厦门大学“985工程”及“211工程”三期一流学科——“公共管理学科”建设项目的学术带头人。承担了5项国家自然科学基金或国家社科基金项目（包括1项国家自然科学基金重点项目）以及20多项省部级课题及政府部门或企事业单位委托的调研咨询课题的研究工作，承担了国家级精品课程“政策科学”的建设任务。已出版《理解公共事务》等8部专著，主编“公共管理与公共服务系列”、“公共管理与政治学系列”、“公共管理学科前沿丛书”、“厦门大学公共事务文库”、“厦门大学公共管理系列”等丛书，主译“公共政策经典译丛”等译著，在《中国社会科学》、《新华文摘》等杂志发表学术论文200余篇。

作为独立完成人或第一作者获得国家、省部级科研与教学奖20次，包括中国高校人文社会科学研究优秀成果三等奖1次，福建省优秀教学成果特等奖1次，福建省社会科学优秀成果一等奖4次、二等奖6次。入选全国宣传文化系统“四个一批”人才；获得教育部高校青年教师奖、福建省高等学校教学名师奖、宝钢教育基金优秀教师特等奖提名奖，两度获得国务院特殊津贴（1995年、2008年）；被媒体评为首届“中国杰出社会科学家”。

出版说明



公共管理和政治学是当代社会科学及管理科学的两大学科，也是与社会经济发展密切相关、应用性前景十分广阔的领域；而 MPA（公共管理硕士）与 MBA（工商管理硕士）、JD 或 JM（法律硕士）一起构成了当代大学文科职业研究生教育的三大支柱。

20 世纪 80 年代中期，我国恢复了政治学与公共行政学的教学与研究。经过 20 多年的发展，目前这两个学科在我国社会科学和管理科学的研究与教学中均占有重要的一席之地。特别是 90 年代末以来，随着我国市场经济体制的建立和政治—行政体制改革的深化，公共管理一级学科的设置和我国 MPA 专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理和政治学本科专业的大量开设，公共管理以及政治学学科业已成为当代中国社会科学和管理科学领域研究及教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。近期国内的许多大学都把公共管理与政治学以及 MPA 教育作为社会科学及管理科学的一个重点发展领域，纷纷成立政治与公共管理领域的学院，就充分说明了这一点。

厦门大学政治学与行政学系以及 MPA 教育中心是我国公共管理和政治学人才培养的重要基地之一，该系的公共管理、政治学的学科发展具备了相当的规模与优势，1998—1999 年，我社出版了由厦门大学陈振明教授主编的“公共管理与政策分析丛书”（MPA Series），这是我国首批出版的直接面向公共管理以及 MPA 教育的教学参考书，该丛书因其知识创新力度大、贴近我国公共管理实际而受到了学术界的好评，被当做公共行政学知识体系以及公共管理学的开创性著作。该丛书出版后多次重印，被多方引证和广泛使用，获得了多项省部级优秀科研和教学成果奖，取得了很好的经济和社会效益。

但是，由于当时的条件所限，该丛书作为公共管理创新研究的初步尝试，有一定的局限性，且出书种类不多；同时，该丛书问世后正是我国公共管理学科的理论与实践迅速发展的时期，公共管理的学术研究、知识应用和教育培训都取得了显著进展，特别是大量新文献的涌现（例如，我社推出“公共行政与公共管理经典译丛”），展示了当代西方公共管理学科的新视野、新途径、新理论及新成就，故此，我们认为，该丛书的某些观点和材料

已过时。这就需对该丛书加以修订和扩充。

有鉴于此，我社决定约请陈振明教授担任主编，将“公共管理与政策分析丛书”改版和扩充，更名为“公共管理与政治学系列”。一方面，新的系列丛书将在保留公共管理领域原有的《公共管理学》和《政策科学》这两种书目并加以修订的同时，增加一些反映公共管理理论和实践发展的新选题；另一方面，增加与公共管理密切相关的政治学领域的若干选题。这套丛书将陆续出版，它既可以作为公共管理和政治学各专业的本科生和研究生，特别是 MPA 学生的教材，也可以作为公务员培训的教学参考书，还可以作为其他希望增长公共管理和政治学领域知识的读者的一般性读物。

中国人民大学出版社

目 录



代前言 重视社会体制改革与社会管理创新的研究 ——社会管理研究的一个方案设计	1
第 1 章 社会管理的概念基础	1
1.1 什么是社会管理	1
1.2 社会管理的主题领域	5
1.3 社会管理研究的进展	8
第 2 章 政府社会管理职能建设	16
2.1 我国政府社会管理的现状及问题	16
2.2 西方发达国家政府社会管理的理论与实践	28
2.3 完善政府社会管理职能的基本思路	35
第 3 章 社会管理格局和管理体系的构建	55
3.1 社会管理格局和管理体系构建的理论基础	55
3.2 我国社会管理格局和管理体系的现状、问题与挑战	61
3.3 中西方社会管理格局和管理体系的历史沿革与经验教训	67
3.4 我国社会管理格局和管理体系构建的对策思考	73
第 4 章 社会管理能力提升与社会可持续发展 ——福建省“十二五”期间提升社会管理水平的对策研究	83
4.1 “十一五”期间福建省社会管理的进展及成效	83
4.2 福建省社会管理中存在的主要问题	91
4.3 提升福建省政府社会管理水平的对策	99

第5章 基层社会管理体制机制的创新

——福建省的实践分析 115

5.1 福建省基层社会管理体制机制的运作现状 116

5.2 福建省基层社会管理体制机制存在的问题 125

5.3 福建省基层社会管理体制机制优化策略 131

第6章 社会管理机制创新与公共服务有效提供

——厦门市的案例研究 139

6.1 厦门市社会管理与公共服务供给的现状 140

6.2 厦门市社会管理与公共服务供给存在的问题及原因 145

6.3 厦门市政府社会管理和公共服务职能的定位 150

6.4 厦门市社会管理与公共服务供给体制的创新 153

6.5 厦门市社会管理与公共服务的流程再造 158

6.6 厦门市社会管理与公共服务方式的改进 160

第7章 社会事业的社会化改革之路

——加快福建省事业单位改革与发展的思考 163

7.1 和谐社会建设与社会公共事业改革 163

7.2 社会事业社会化的基本思路 165

7.3 市场化——社会事业社会化的路径之一 168

7.4 非营利化——社会事业社会化的路径之二 175

7.5 社会事业社会化的基本取向 184

7.6 构建社会事业社会化的制度平台 187

第8章 收入分配公平与和谐社会建设

——厦门市收入分配现状的调查与思考 191

8.1 公平与收入分配理论 192

8.2 厦门市城镇居民收入分配的现状 193

8.3 厦门市农村居民收入分配的现状 199

8.4 存在的问题及成因分析 202

8.5 几点对策思考 207

第9章 社会群体利益的协调

——群体性事件的成因与对策的研究 212

9.1 群体性事件的态势与特点 212

9.2 群体性事件的主要成因 215

9.3 群体性事件的应对策略 217

第 10 章 集体上访的特征、成因与治理途径	226
10.1 集体上访问题的提出	226
10.2 集体上访的政治特征	229
10.3 集体上访的一般成因	236
10.4 集体上访的治理途径	240
 第 11 章 城市公共安全治理合作网络的构建	
——厦门市集美区未成年人溺水事故治理的案例研究	247
11.1 城市公共安全治理合作网络构建的理论基础	248
11.2 厦门市集美区未成年人溺水事故治理的案例研究	259
 第 12 章 和谐社会建设中的红十字会功能定位与发展策略	270
12.1 为什么要研究红十字会的功能定位和发展策略	270
12.2 红十字会在和谐社会中的功能定位	274
12.3 红十字会的组织发展策略	282
 参考文献	289
后 记	300

第1章

社会管理的概念基础^{*}

社会管理研究是一个涉及公共管理、社会学和政治学等学科的跨学科、交叉性的研究领域。在国外尤其是西方国家，该领域往往以“社会行政”（social administration）或“社会政策”（social policy）的名称出现。在本章，我们将界定社会管理的内涵，划分社会管理的主题领域，并简要评述社会管理研究的新进展。

1.1 什么是社会管理

社会是人们依据一定的关系彼此结合而成的生活共同体，是人们相互交往的产物，是各种社会关系的总和。社会的发展史就是人类从愚昧、野蛮、落后向自由、文明、繁荣演进的动态过程，也是由功能一元化、结构简单的早期社会向功能多元化、结构复杂的现代社会的分化过程。现代社会的基本结构框架由政治国家、市场经济和市民社会构筑而成，它们各自有不同的活动主体、不同的组织目标、不同的社会功能、不同的组织结构、不同的激励机制、不同的运作逻辑。^[1]政府就是根据这三大领域的轴心原则和社会功能来分配其指导、规划和调控等管理职能的，而它们之间组合方式、力量对比的调整过程就构成了政府职能演变的根本动因。正是以政治为中心的一元领域向政治—经济—社会领域分离的发展态势，使得政府根据现代社会特点管理社会公共事务，成为社会现代化不可或缺的

^{*} 本章的第1.1、1.2节是作者所承担的2004年度中国行政管理学会重点调研项目（国务院办公厅委托课题）——“政府社会管理职能建设”（主持人陈振明）课题报告的理论探讨部分，原载《东南学术》，2005（4），《新华文摘》（2006（3））全文转载，收入本书时略有修改；第1.3节是新增加的内容。本章作者：陈振明、李德国、蔡晶晶、刘琪、邓剑伟。

条件。

现代社会的一个基本特征就是市场经济构成社会运行的基本面的，复杂的分工、交易系统促进了经济生活的蓬勃发展，同时也使得社会利益主体多元化、社会结构阶层化、社会关系复杂化。这种情况加剧了社会张力的积蓄和社会矛盾的激化，客观上要求政府必须强化自身的社会管理职能，协调社会各领域的和谐发展；对相互依赖、相互促进的社会诸因素从宏观上进行管理，妥善处理好不同领域之间的职能分工问题；保证经济领域、政治领域与社会领域之间的均衡发展与健康关系，促成相对独立、相互作用的社会体系，共同推进社会进步与发展。

从理论上讲，政府社会管理中的“社会”就是与国家相对应的市民社会。在西方国家语境下，国家是指在一定的领土范围内通过合法垄断暴力的使用权而对其居民进行强制性管理的各种组织机构及其体现的强制性等级制关系的总体；社会则相应地是指在该国家领土范围内的居民及其群体的非国家组织与关系的总和。^[2]两者关系的调整，也就构成国家机构设置和职能界定的基准线。在西方，人们习惯于将国家行政性关系之外的那部分社会生活称为“市民社会”，传统的理论家则向来把“市民社会”的存在视为公民自由和社会发展的保证。从这个意义上说，政府社会管理的目的就在于培育具有平等、自由、参与意识的现代公民，规范社会中介组织和志愿组织的行为，为社会多元主体的融合共存提供政治与法律环境，以充分满足社会文化再生产、社会整合和个性成长的需要。

从实践上讲，政府社会管理职能区别于政治统治职能和经济管理职能的主要之处，就在于它以维护社会公平与公正为首要目标，注重社会结构整合的最佳状态和社会各部分的协调发展。特别是随着经济全球化和信息技术的快速发展，现代社会日益呈现出系统性、开放性、复杂性的多元发展态势，势必冲击既有的社会结构，进而导致社会无序程度增加，社会熵增值。因而政府必须以解决社会问题为出发点，通过社会规制维护社会秩序的正常运转，制定配套的社会政策促进社会福利的最大化，从片面追求经济增长转向追求经济与社会之间、城乡之间、区域之间、人与自然之间的协调发展。

社会管理是一个动态的复合概念，随着社会现代化变迁过程而不断调整。20世纪50年代以后，随着社会工业化态势的加速推进，西方国家的部分学者对社会现代化过程中经济增长与社会发展之间的关系做了更为全面而深刻的阐述，试图重新定义以往的理性主义经济发展观，将人自身的发展和完善、社会的公正与平等以及生态和人文环境的和谐，作为人类努力的目标和制定规范的尺度。^[3]同时，现实社会的异质性、离散性和复杂性程度随着现代化发展的深入而不断提升，需要有效的社会规制来维持社会的正常运转，限制威胁到公众健康、安全和福利的行为，提供旨在发展共识和塑造公共舆论的机制。在这种情况下，西方国家普遍把社会管理（规制）作为预防危害、提供公共福利的一种基本的政府职能。政府通过培育多元的社会治理主体，利用灵活多样的社会规制工具，编织社会良好运行的“无形之网”。20世纪70年代以后，社会管理与社会规制成为流行概念，主要是指国家为提高经济效率和社会公平最大化而干预社会生活的系统化、全面性社会管理机制与管理技术的总和。

在我国，改革开放以前，政府确立了中央集权的计划经济体制，将社会管理纳入经济管理范畴，通过计划手段管理纷繁复杂与千变万化的社会经济生活。按照国内学者的界

定,这是一种“静态管理模式”以及“管制情结”,其基本特征是“封闭性、静态性、保守性、单一性、控制性、专制性、差异性待遇和区别性对待、直接性以及物质占有性与人身束缚性”^[4];其实现方式主要是管制,通过集权式的计划安排来理性设计社会运转的秩序,把社会实体的活动包起来,管到底,力求通过这种损益最小、效果最好的计划把散乱无序的社会生活纳入刚性的秩序之中。^[5]这种管理方式在一定的时期内是合理且有效的,但同时也僵化了社会的思想、活力,抑制了经济、文化、社会领域的分化与平衡发展,使得政治生活一枝独秀,而社会却消极依赖政府,缺乏自我管理、自我发展的能力。

改革开放伊始,根据国内外发展的历史经验并借鉴西方社会现代化的理论,一些学者开始提出了经济、政治、社会、文化和科技等各方面协调发展的问题。“但是在80年代初,这种讨论,多少还有几分形而上学的抽象性,还未引起人们足够的重视。相当多的人实际关注的,仍只是经济体制改革和经济的发展,对非经济因素的发展研究和认识,明显滞后。”^[6]

90年代以后,社会步入快速转型时期,以产权多元化和经济运作市场化为基本内涵的经济体制改革不仅直接促进了一个具有相对自主性的社会的形成,而且使得社会结构产生激烈、深刻和持续的分化,社会异质性和不平等程度提升,社会矛盾与社会冲突增多。在这种情境下,如何通过有效的社会管理,调节纷繁复杂的社会经济生活,在良好的社会秩序和生机勃勃的社会力量之间达致动态平衡,就成为转变政府职能的一个战略性课题。

但是,作为一个新兴的领域,国内学者对“社会管理”概念的界定并没有形成一致的看法。广义的社会管理是指对整个社会活动、社会生活、社会关系的管理;而狭义的社会管理,是指对社会保险、社会福利、社会自治、人口发展、婚姻家庭等社会生活、社会服务的管理。伴随着改革和发展的高速推进,在经历了市民社会争论的洗礼和社会结构进一步分化后,社会管理的概念逐步成熟,学术界开始了学理上的讨论研究,社会管理问题被提上了政治决策者的议事日程,进入广大民众的社会生活实践中。从总体上看,90年代初以来国内关于社会管理理论与实践的探讨发生了以下几个方面的转变:

(1) 在管理理念上,从社会控制转向社会服务。

90年代初,国内学者从社会耦合程度不高、社会规范失控的角度看,认为社会管理就是国家通过自己的权力机关或授权部门,依据一定的规则,对社会生活的方方面面所进行的规划、指导、组织和控制行为。^[7]从管制的角度看,社会管理系统的基本格局可以划分成五个部分:决策中心(包括智囊团)、执行机构(事业部)、反馈机构(情报部)、监督机构、管理对象。^[8]近几年,学术界对公权力的性质有了更为深刻的认识,认为公权力应该回归民众社会,服从于民众权利并为之服务,也即削弱控制性的统治职能,使国家权力向公共职能化方向发展。社会管理就是通过促进社会机体的发育和发展,逐步削弱政府对社会强制干预的职能,并强化为社会发展协调服务的功能;政府的注意力应该转移到为社会和市场组织服务与创造良好发展环境上来,充分发挥公共政策在调节社会公平和维护社会秩序方面的作用。^[9]

(2) 在管理内容上,从泛化结构转向分化结构。

在早期,政府社会管理职能的内部结构分化和内涵扩张比较有限,其相对独立的社会性并不明显。人们对社会管理的认识是在它与政治统治职能对应这一层面展开的,由此把

社会管理职能与经济管理职能、公共服务职能混同,认为社会管理就是通过有计划的市场经济体制建设,科学地规范国家的经济行为,在国民经济范围内进行宏观的计划、组织、指挥、调节、监督,实现有效的管理,主导社会经济发展;社会管理不仅包括对社会发展的宏观规划,还包括提供教育、科学、文化、卫生、体育和公用事业等“公共物品”方面的内容。^[10]随着社会事务复杂性程度的提高,社会管理的概念内涵开始扩张,并逐渐分化,侧重定位于公共事务管理而非提供“公共物品”,成为一个区别于经济调节、市场监控和公共服务,具有协调性、回应性、层次性和多元性的复合式概念。具体地说,社会管理的内容包括创设必要的制度与规则,建立抑制利益独占性的平衡机制,协调和整合多元复杂的利益冲突;在政府与公众之间架起沟通的桥梁,促进政府与公众的信息交流,矫正政府行为与公共选择之间的偏差;明确中央与地方政府的职责,在宏观指导和微观管理之间取得适当的平衡;加强民间组织在社会管理中的作用,形成政府、社会、市场组织的多元治理结构及网络化的互动管理格局。

(3) 在管理模式上,从残补模式(residual model)转向制度模式(institutional model)。

美国学者尼尔·吉尔伯特(Neil Gilbert)、保罗·特雷尔(Paul Terrell)认为,美国社会福利经历了以家庭和慈善功能为主要援助手段的残补概念(residual conception)演进到国家提供广泛社会经济保护的制度概念(institutional conception)的历程。^[11]运用这种分析框架,可以发现我国社会管理模式也经历了从拾遗补漏到制度化的演变过程。改革开放初期,我国政府社会管理职能主要定位于通过公权力梳理社会事务、化解社会冲突,缺乏规范化、系统化和制度化的观念。它具有两个显著的特点:一是短期性。政府在短期内最大限度地动员权力资源,对某些“久治不愈”的管理顽症集中清理整顿。二是被动性。政府往往在社会问题产生后,运用强制性的行政权力调控社会行为,维护社会秩序,填补管理漏洞。这种缺乏规范性和系统性的管理方式没有充分考虑到市场的信息结构和社会的机会成本,往往造成社会管理的总体无效率。^[12]同时,随着城市化和社会现代化的进程,人民群众的社会公共需求发生了重大的变化,人民要求政府的社会规制具有可预期性、透明性和回应性;人民要求提供系统性、制度性的公共服务,而不是临时性、非经常性、非规范性、运动性的公共服务。^[13]这就要求政府社会管理从“行政—控制型”转变为“规则—服务型”,通过相应的体制设计和制度安排来化解社会矛盾,调节社会利益,反映社会诉求,为经济社会全面协调发展提供深层次的组织基础。因此,近年来学术界开始从制度建构层面上来定义(位)社会管理,认为正是我国社会阶层结构变化过程中制度供给的缺乏或滞后,给我国的社会生活实践带来极大的负面影响,因此,政府社会管理的重要内涵在于建立起能够处理和解决各种复杂社会问题的制度系统,构建社会利益表达与协调机制、社会回应机制、危急事件应急机制;以现代公正理念为基本立足点,形成整体化、体系化和规范化的社会政策;建立一套激励性制度框架(如社会公示制度、社会听证制度、专家咨询制度等),以制约行政管制的滥用,形成良好的社会预期和社会信任。^[14]同时,政府也开始把民间组织或团体纳入社会管理的主体范畴,将之作为调节社会利益关系、表达社会利益诉求的重要制度形式,以此调动社会资源,减轻政府负担,推动社会管理方式的多元化发展。

综上所述,可以将政府社会管理的概念界定为:政府通过制定专门的、系统的、规范

的社会政策和法规,管理和规范社会组织,培育合理的现代社会结构,调整社会利益关系、回应社会诉求、化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定,孕育理性、宽容、和谐、文明的社会氛围,建设经济、社会和自然协调发展的社会环境。

1.2 社会管理的主题领域

良好的社会管理是人类生活井然有序、自由演进的根基,也是社会走向文明、繁荣和富强的基础。人类现代化的发展历程告诉我们,必须在经济增长和社会发展之间建立和谐一致的关系,将社会合意作为与经济绩效平行进展的规范目标,才能最终实现社会生活幸福美满、国家长治久安的蓝图。这是因为,“经济繁荣并不必然或自动导致社会稳定。从我国历史来看,严重的社会危机往往发生在经济繁荣期;从许多发展中国家的经验看,不公平、不公正的增长可能因为社会危机而停滞、衰退甚至崩溃”^[15]。可见,政府必须担负起处理社会冲突、协调社会利益、维护社会公正、保持社会稳定等管理职能。具体地说,政府的社会管理职能大致包括以下五个领域:

1.2.1 规范社会组织或团体,培育社会治理的多元主体

蓬勃发展的民间非政府组织(non-government organization, NGO),是政府行政职能向社会延伸、细化的关键,也是缩减执行公共政策的契约和交易成本的重要因素。西方社会的发展历史表明,试图构筑以政府为单一主体的社会福利网和安全阀,不仅在经济上无力承担重负,也不可能真正动员社会资源来满足庞大而多变的公共需求。因此,自20世纪80年代起,针对福利国家出现的财政负担沉重、低效率、公民的福利依赖、对民间自助行动的抑制等“副作用”,西方学者认为,政府应该放弃对社会事务大包大揽、事无巨细的做法,突破传统的国家与社会二元模式,实现国家与社会、政府与非政府组织、公共部门与社会机构、社区、公民相互交流、合作与协调的共治理、共同决策、共同管理的模式^[16];政府与民间组织的关系不是此消彼长的“零和”关系,而是平等的合作关系;政府没有能力也没有必要独自承担全部社会保障的责任,全体公民的社会保障应该由政府、民间组织、家庭和个人共同承担。^[17]

可见,如何为民间组织的发展创造宽松的发展环境,提供合法性空间,发挥民间组织作为正式社会福利体系的补充的重要作用,就构成了政府社会管理的一个重要议题。一方面,政府应厘清与社会的职能分工问题,把相当部分的行政业务从行政执行领域中撤离并让渡给社会,创造诱致性的激励体制,激发公民、社会组织参与到社会治理中来,在政府与社会、公民之间形成一种以理性协商、互惠互利、共同承担责任为特征的伙伴关系;另一方面,通过创设配套的制度安排和实施有效的监管,使社会组织的运转实现制度化与规范化,在财政核算、绩效评估方面发挥政府的公信力和强制力,以保证它们的公益性。

1.2.2 创设完整的社会规制体系，推行社会安全系统工程

“现代行政可分为给付行政和规制行政两大类。前者是通过向相对人提供精神或物质的利益达到对社会施加影响的行政作用；后者是通过相对人的权利和自由予以限制达到社会规制效果的行政作用。”^[18]规制行政大致可以分为社会规制和经济规制两种类型，其中，社会规制是指以保障人民的生命安全和身体健康，确保人民的生活秩序为目的而进行的规制。它对涉及生产、消费和交易过程中的安全、健康、卫生、环保、信息等社会行为进行规制，以协调社会成员的利益，增进社会福利，维护社会正常秩序。在西方国家，社会规制已经渗透到社会生活的方方面面。彼得·J·梅（Peter J. May）在《社会规制》一书中说：在美国，社会规制支配着我们的饮食（食品检查、说明和内容）、住（土地利用和建设规划）、婴孩照顾（儿童照料设施规制）、教育（学校护理、课程、教师资格要求）、工作条件（职业安全和卫生规制）、穿着（产品说明和质量要求）、机车行驶安全（交通工具标准和行驶规制）、空气质量和饮用水（环境规制）、养老设施（护理院规制）和丧葬（陵园规制）。另外，政府间规制从许多方面影响了州和地方政府的办公方式。

社会规制是一个复杂的系统工程，包括食品—药品安全体系、公共卫生防疫体系、社会治安综合治理体系、生产—交易—消费安全体系、生态环境保护体系、人口管理体系、公共交通安全体系等。由于社会复杂程度的不断提高，现代社会规制应该从被动性、强制性、离散性逐渐向预防性、诱致性、系统性转变，着力于建立一个健全、长效的社会调控机制来化解社会风险危机，维护社会的良性运行和协调发展状态，这包括社会转型期对人口、劳资、安全的监控机制，消释融解社会矛盾的机制，利益调整过程的缓冲机制，使社会成员与社会规范、社会变迁相适应的调节机制；使用注重诱因的激励性规制和经济手段，如产权、收费和税收、绩效合作等，减少强制遵从所耗费的执行成本和“搭便车”行为，提高规制的绩效。

1.2.3 实施配套的社会政策，维护社会公正

“所谓社会政策，是指以公正为理念依据，以解决社会问题、保证社会成员的基本权利、改善社会环境、增进社会的整体福利为主要目的，以国家的立法和行政干预为主要途径而制定和实施的一系列行为准则、法令和条例的总称。”^[19]现代社会政策的内容主要包括两个层面：（1）社会保险和社会福利方面，社会保障通过社会保险来解决人们所面临的生存权问题，社会福利则是通过提供社会福利服务和社会救助来解决人们所面临的生活权问题。两者是社会安全稳定机制中的两个相互平行又相互制约的体系。^[20]（2）社会关系方面，包括社会成员基本社会权利和社会地位方面的内容，如资源分配权、工作权、医疗权、迁徙权、教育权、被赡养权以及平等的性别权等。随着现代社会市场经济竞争的加剧，弱势群体边缘化程度上升，社会冲突的张力不断蓄积，这就需要政府从公正的理念出发，运用社会政策维护社会成员的基本生活状态和基本权利，“通过政府干预来保证市民的生活机会既不完全取决于运气不佳或经济不景气，也不完全取决于社会弱势”^[21]。

从社会发展的长远战略看，社会政策应努力扶植一个中等阶层，设法使之发育起来，将

整个社会结构从两极结构推向三极结构：造成在社会分层阶梯上，最贫困阶层和最富裕阶层在这两个顶端上都减至绝对的少数，中等阶层占有绝对优势的格局，这就是所谓社会结构的重建^[22]。从社会政策的制度模式看，政府应该针对各种社会问题建立程序化的、稳定的、配套的制度安排：（1）建立基本的社会保障和福利制度，建立以政府为主体的多元社会支持系统，构筑社会运行的安全网（包括社会救助、失业保险、扶贫项目、社区服务等正式与非正式混合的制度体系）^[23]；（2）调节收入过分悬殊的制度，通过公共政策调节收入分配，调整税收结构，控制个人收入差距的扩大；（3）建立利益表达与社会协商制度，建立一套公正、合法的利益表达机制，使得不同地位的社会群体特别是弱势群体的社会权利能够通过多层次、多渠道的协商路径得以实现；（4）建立社会冲突回应、化解机制，把社会运动、社会舆论纳入制度化、法制化的渠道，提高抵御社会震荡和化解各种突发性事件的能力。

1.2.4 树立科学的发展观，培育健康的市民社会

世界历史经验表明，在社会转型与社会现代化过程中，陈旧落后、保守僵化的思想观念常常是改革与发展中遇到的最大难题。现代政府的一个重要职责就是树立全面协调可持续发展观，推动社会价值观念更新，在全社会形成重视社会发展的氛围。经济发展与社会发展是现代化进程的两个基本层面，两者相互制约，相互促进。“经济发展是社会发展的前提和基础，也是社会发展的根本保证；社会发展是经济发展的目的，也为经济发展提供精神动力、智力支持和必要条件。”^[24]衡量社会充分发展的一个重要尺度，就是以多元互动、宽容异己、理性协商为基本特征的公民社会的形成。在西方发展史中，一个独立于政治国家的市民社会不仅适应了社会异质性的公共需求，培养了公民民主的生活方式和公共精神，而且有效填补了政府权力的合法性空白，减轻了政府的行政负担。因此，“基本形成公民社会是政府社会管理工作的主要目标，也是充分履行社会管理职责的主要标志”^[25]。在一个健康的市民社会里，社会管理的核心主题就是维护人的尊严和满足人的需要，社会秩序与社会整合只是社会管理的工具性目标，它的终极价值和最终目的是改善人民生活质量与提高社会福利，增进社会最大多数人的最大幸福。

1.2.5 调整社会管理执行机构，健全政府社会管理体制

社会管理过程往往是利益关系的冲突与平衡，涉及既得利益格局的重新调整。这就需要政府以国家权力为保证，甚至借助主流政治文化的力量，采取各种强制性或非强制性的、直接或间接的手段，发挥其在整合社会资源、调节社会平衡方面的核心与主导作用。美国社会管理的实践表明，“社会调节政策的执行通常取决于各州和地方官员的配合，也取决于私营部门的决策者”^[26]。因此，政府必须有效精简、合并社会管理部门，明确、合理划分各级政府的责任，强化社会管理的执行机构，完善社会治理的网络体系。社会管理作为一个从经济管理分化出来的职能领域，是在社会生态环境转型的过程中诞生并强化的，尤其需要注意建构新的社会管理组织和管理力量，平衡政府管理权能和社会管理权能的关系，以切实推动政府职能结构的转变。在当今世界，“政府—企业”的两维格局已经发

生重大的变化, 市民社会(中介组织)的崛起已经成为现代社会的一个重要特征。如何平衡分配政府经济职能和社会职能, 构建国家与社会的双向适度的制衡关系, 就成为政府职能的一个重要议题。这就需要政府根据社会变迁的趋向强化社会管理的体制设计和制度安排, 并对社会管理的机构、工作方式和管理流程进行动态的调整, 以促进经济和社会的平衡发展, 实现公共行政在“生态环境—政府—社会中介组织—企业”四维社会格局中的全面发展。

1.3 社会管理研究的进展

20 世纪七八十年代以来, 伴随着新公共管理及福利国家改革实践运动的兴起, 国内外社会管理及公共管理研究领域出现了诸多的新理论——“多中心治理”、“合作网络”(或“政策网络”)、“新公共服务”、“后福利国家”、“福利社会”、“社会资本”、“公民社会”、“公民权理论”、“第三条道路”、“社会系统理论”、“适应性治理理论”等。下面, 我们将对国内外社会管理研究文献做出述评。

1.3.1 国外的研究进展

国外政府的社会管理主要是指政府力量对独立于政治、经济领域之外那部分社会公共事务的管理, 这种管理提供国家所必需的基本秩序, 为经济发展和人民生活提供一个稳定良好的社会环境, 具有相对较重的“规制”色彩。在国外尤其是西方国家, 该领域往往以“social administration”和“social policy”的名称出现。德国、英国和美国等都有长期的社会行政(社会管理)或社会政策的研究传统。利用文献收集软件 Endnote X4 在 Library of Congress 和 U Oxford 数据库中共检索到与社会管理相关的论文和著作 753 篇, 将其导入文献统计分析软件 Refvizi, 可以获取这些成果的研究主题。结合主频词分析, 可以发现国外社会管理领域包括: 社会公共安全管理、生态环境管理、就业管理、食品药品管理、人口管理、社会保障体系管理、社会组织管理、公共交通安全管理、社会组织管理、政府与社会关系建设等。近年来的国外社会管理领域的研究主要集中在探讨社会管理中政府与社会组织关系、社会管理机制和方式以及社会管理的新领域等方面。

1. 政府与社会组织关系

以美国学者奥斯特罗姆夫妇(Vincent Ostrom and Elinor Ostrom)为代表的制度分析学派在 20 世纪 90 年代提出了多中心治理理论, 强调社会管理及公共事务由政府、非营利组织(第三部门)、公民、家庭、社区、企业等主体共同参与治理, 形成多中心的参与和合作的社会管理格局与管理体系。以美国公共行政学家罗伯特·B·登哈特(Robert B. Denhardt)为代表的学者在对新公共管理理念反思后, 融合公民权理论、社区和市民社会理论、组织人本主义和组织对话理论, 提出新公共服务理论, 强调社会事务及公共事务治理中的责任、公正、参与、回应的价值理念, 重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治。南姆·卡朴库(Naim Kapucu)在 2004 年则以突发事件的实证研究为例, 论

证了政府与非政府组织为实现公共服务目标应建立合作伙伴关系,强调双方的沟通与协调。此外,在20世纪八九十年代由英国学者吉登斯(Giddens)提出的“第三条道路”理论,后由美国前总统克林顿、英国首相布莱尔大力倡导推行,又经德国社会民主党、荷兰工党、意大利左翼民主党等纷纷响应下产生了一种新的治国思想。第三条道路的倡导者强调公民社会的地位,认为应该依靠政府和公民社会双方面的力量推动社会发展。

2. 社会管理机制和方式

西方国家社会管理机制和方式创新的研究主要体现在重视社区发展在社会管理中的作用,加快社区建设,大胆探索公民参与,增强社会管理中的参与力度,积极发展政府、企业、社区、家庭和个人共同治理的多元协作的社会管理模式等方面。

以社区为主导的乡村发展在美国、欧洲和澳大利亚已经被公认是提高落后地区可持续发展和当地人积极应对变革能力的关键因素。西方国家的社会管理,尤其是环境、治安、就业、教育、保障等管理都是以社区为依托进行的。如在治安方面,丹麦、英国等一些发达国家的社区实行“邻里守望”制度,让邻里之间相互关心,相互监护,共保社区安全。

在社区参与社会管理的政策方面,美国、英国、荷兰、爱尔兰都有明文规定将一些社区发展计划作为独立的政策来执行,各国政府也与社区发展组织建立正式的合作关系,并将其制度化。如1998年英国首相布莱尔签署发布了《政府与志愿及社区组织合作框架协议》(COMPACT),为政府与社区组织建立合作伙伴关系提供基本的框架,到2004年英国所有的地方政府都实行了这一协议。

在社区参与社会管理的经费方面,荷兰的一些社区发展计划中的国家组织是由国家政府赞助的,地方社区发展组织则依靠地方机构获得资金。在英国,为实施某些社区发展计划,内政部激励社区机构(Home Office Active Community Unit, ACU)明确确立社区发展基金。

3. 社会管理的新领域

随着计算机技术和电子通信技术的发展,网络社会逐渐成为人们从事公共活动的重要活动空间,在主要发达国家,对网络社会的多层次的管理体系正在形成,如代表国家意志的警方组织管理和官方或准官方的监控管理模式。

在官方或准官方网络监管机构的管理模式方面,新加坡通过要求使用者向当局登记以及自己成为互联网服务供应商等方式,直接控制互联网进入该国的通路,对互联网网民的行为进行管理。德国设立了名为“互联网内容特别小组”的管理机构,通过新的通信法案,要求互联网服务商开一条特别通道,以便安全小组在必要时可查看用户的电子邮件,并有权要求德国供应商阻止对某些内容的访问。在美国,许多国家出资的官方或准官方组织参与了互联网的治安管理,如美国证券交易委员会为避免“信息欺诈的传播”,通过互联网监控上市公司进行的欺诈活动。

警方管理模式目前是英国最主要的政府监控管理网络的模式,许多警方特别小组在其负责的刑法范围内监测互联网,如城市警署设立了电脑犯罪机构。其他一些国家也都成立了单独的网上警务组织或者开拓新的网络警务功能,专职处理网络社会的管理。如澳大利亚新南威尔士州成立了世界上第一个网上警察局,这个网站将使人们可以在互联网上匿名举报犯罪行为。亚洲国家中的日本、韩国和印度也成立了相应的机构与组织。

总的来说,国外关于社会管理的研究起步较早,理论流派众多,重视以体制机制创新