



社科文库

GOUJIAN SHOUDU TESE DE SHEHUI GUANLI TIXI YANJIU

# 构建首都特色的 社会管理体系研究

殷星辰 袁振龙 等著

中国社会科学出版社



社科文库

GOUJIAN SHOUDU TESE DE SHEHU

# 构建首都特色的 社会管理体系研究

殷星辰 袁振龙 等著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

构建首都特色的社会管理体系研究 / 殷星辰、袁振龙等著. —北京:  
中国社会科学出版社, 2014. 9  
ISBN 978 - 7 - 5161 - 4939 - 3

I. ①构… II. ①殷…②袁… III. ①社会管理—研究—北京市  
IV. ①D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 228983 号

---

出版人 赵剑英  
选题策划 刘 艳  
责任编辑 刘 艳  
责任校对 陈 晨  
责任印制 戴 巍

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网 址 <http://www.cssdw.cn>  
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2014 年 9 月第 1 版  
印 次 2014 年 9 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 16.75  
插 页 2  
字 数 275 千字  
定 价 56.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

北京市社会科学院社科文库  
编委会

总 编 谭维克

副总编 周 航 殷爱平 许传奎 赵 弘

编 委 王燕梅 朱霞辉 朱庆华 俞 音

# 目 录

|                                    |      |
|------------------------------------|------|
| 第一章 构建首都特色的社会管理体系研究 .....          | (1)  |
| 一 社会管理体系的相关理论综述 .....              | (2)  |
| (一) 社会管理和社会管理体系的概念 .....           | (2)  |
| (二) 国外关于社会管理的主要理论 .....            | (8)  |
| (三) 国内关于社会管理体系的代表性观点 .....         | (10) |
| 二 北京构建首都特色社会管理体系的实践探索及主要内容 .....   | (13) |
| (一) 北京构建首都特色社会管理体系的探索历程 .....      | (13) |
| (二) 首都特色社会管理体系的主要内容 .....          | (23) |
| 三 首都社会管理体系建设面临的形势、存在的问题及对策建议 ..... | (31) |
| (一) 首都社会管理体系建设面临的形势分析 .....        | (31) |
| (二) 首都社会管理体系建设存在的问题 .....          | (33) |
| (三) 进一步完善首都特色社会管理体系的对策建议 .....     | (35) |
| 第二章 构建首都特色的利益维护机制研究 .....          | (38) |
| 一 研究的必要性和现有理论的梳理 .....             | (38) |
| (一) 利益维护机制在社会管理体系中的基本定位 .....      | (38) |
| (二) 研究利益维护机制的必要性 .....             | (39) |
| (三) 利益维护机制研究的基本状况 .....            | (43) |
| 二 首都利益矛盾的基本现状 .....                | (48) |
| (一) 首都利益矛盾的总体状况分析：矛盾形成过程的视角 .....  | (48) |

|                                                |       |
|------------------------------------------------|-------|
| (二) 近年来较受关注的利益矛盾类型 .....                       | (54)  |
| (三) 北京利益矛盾的主要特点 .....                          | (57)  |
| 三 建设首都特色的利益维护机制 .....                          | (61)  |
| (一) 确立以制度化、法治化为导向, 树立利益维护<br>机制的科学理念 .....     | (61)  |
| (二) 以科学化为目标, 强化利益维护机制建设的系<br>统性 .....          | (63)  |
| (三) 以政府信息公开为突破口, 建设有首都特色的<br>信息获取机制 .....      | (69)  |
| (四) 以培育社会组织为抓手, 建设有首都特色的<br>利益凝聚机制 .....       | (71)  |
| (五) 以促进参与为导向, 建设有首都特色的利益<br>表达机制 .....         | (72)  |
| (六) 以矛盾纠纷制度化解决为目标, 建设有首都<br>特色的多元矛盾化解机制 .....  | (73)  |
| 第三章 首都实有人口管理体系研究 .....                         | (77)  |
| 一 首都实有人口管理现状概述 .....                           | (77)  |
| (一) 首都实有人口的基本情况 .....                          | (77)  |
| (二) 首都实有人口管理的基本模式 .....                        | (80)  |
| 二 建立健全首都实有人口管理体系 .....                         | (82)  |
| (一) 首都实有人口管理存在的不足 .....                        | (83)  |
| (二) 建立健全首都实有人口管理体系的对策建议 .....                  | (91)  |
| 三 北京市实施居住证制度研究 .....                           | (99)  |
| (一) 北京市居住证制度的内容设计 .....                        | (99)  |
| (二) 实施居住证制度的风险与应对 .....                        | (106) |
| 第四章 构建首都特色应急管理体系研究 .....                       | (111) |
| 一 北京市构建首都特色应急管理体系取得的主要成绩 .....                 | (111) |
| (一) 大力推进应急组织协调能力建设, 初步构建了<br>首都特色的应急组织体系 ..... | (112) |

|                                            |       |
|--------------------------------------------|-------|
| (二) 深入推进应急预案管理能力建设, 初步形成了全面系统的应急预案体系 ..... | (114) |
| (三) 全面推进应急信息收集能力建设, 初步建立了专兼结合的应急监测体系 ..... | (118) |
| (四) 切实加强应急动员宣教能力建设, 初步完善了全民参与的应急动员机制 ..... | (119) |
| (五) 高度重视应急技术保障能力建设, 初步搭建了统一高效的应急信息平台 ..... | (121) |
| (六) 积极开展应急资源获取能力建设, 初步构筑了合作共赢的应急联动机制 ..... | (122) |
| 二 首都特色应急管理体系存在的主要问题 .....                  | (124) |
| (一) 应急领导机构不统一, 组织协调能力待强化 .....             | (124) |
| (二) 应急联动响应靠指示, 预案管理能力待提升 .....             | (126) |
| (三) 应急信息队伍少培训, 信息收集能力待增强 .....             | (127) |
| (四) 应急舆论引导缺规范, 宣传教育能力待加强 .....             | (128) |
| (五) 应急物资保障无竞争, 事后评估能力待提高 .....             | (130) |
| (六) 基层应急合作非常态, 资源获取能力待夯实 .....             | (131) |
| 三 进一步加强首都特色应急管理体系建设的思考与建议 ..               | (133) |
| (一) 明确应急指挥中心枢纽, 强化灵活调度和整合资源的能力 .....       | (133) |
| (二) 健全应急响应预案体系, 提升快速响应和联动联勤的能力 .....       | (135) |
| (三) 完善信息队伍管理制度, 增强信息获取和资源共享的能力 .....       | (137) |
| (四) 改组应急宣传教育部门, 加强道德规范和舆论引导的能力 .....       | (138) |
| (五) 探索应急保障评估机制, 提高后勤保障和成本控制的能力 .....       | (140) |
| (六) 搭建应急处置磋商平台, 夯实条块合作和多元治理的能力 .....       | (142) |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| <b>第五章 完善首都特色的社会治安防控体系研究</b> | (144) |
| 一 社会治安防控体系建设基本概念和主要内容        | (144) |
| (一) 社会治安防控体系建设提出的背景和简要经过     | (144) |
| (二) 社会治安防控体系的基本概念            | (147) |
| (三) 社会治安防控体系建设的主要内容          | (150) |
| 二 首都社会治安防控体系建设基本概念和构成        | (152) |
| (一) 首都社会治安防控体系建设的简要历程        | (152) |
| (二) 首都社会治安防控体系建设基本概念和构成      | (160) |
| (三) 首都社会治安防控体系的特色            | (166) |
| 三 进一步完善首都社会治安防控体系建设的思考与建议    | (171) |
| (一) 首都社会治安防控体系建设的成效          | (171) |
| (二) 首都社会治安防控体系建设存在的主要问题      | (174) |
| (三) 进一步完善首都社会治安防控体系建设的建议     | (177) |
| <b>第六章 首都社会管理的公众参与体系研究</b>   | (180) |
| 一 社会管理公众参与的结构体系              | (180) |
| (一) “社会管理公众参与”的理解            | (180) |
| (二) 社会管理公众参与的主体结构            | (182) |
| (三) 社会管理公众参与的典型国家分析：以美国为例    | (184) |
| 二 首都社会管理公众参与的实践分析            | (188) |
| (一) 社会管理公众参与的制度化渠道日益增多       | (188) |
| (二) 自发性的维权式公众参与行动增多          | (193) |
| (三) 以社区自治为主导的社区社会管理的功能不断增强   | (195) |
| (四) 政府推动下的社会组织参与社会管理的效果开始显现  | (199) |
| (五) 企业的社会责任意识显著增强            | (202) |
| 三 构建完善的首都社会管理公众参与体系          | (207) |
| (一) 首都社会管理公众参与存在的问题          | (208) |
| (二) 首都社会管理公众参与的体系构建          | (210) |

|                                      |              |
|--------------------------------------|--------------|
| <b>第七章 首都基层社会服务管理体系创新研究 .....</b>    | <b>(214)</b> |
| 一 首都基层社会服务管理的现状 .....                | (215)        |
| (一) 基层社会服务管理组织建设现状 .....             | (215)        |
| (二) 基层社会服务管理力量建设 .....               | (217)        |
| (三) 基层社会服务管理方式创新 .....               | (220)        |
| 二 首都基层社会服务管理面临的形势和存在的问题 .....        | (225)        |
| (一) 首都基层社会服务管理面临的形势 .....            | (225)        |
| (二) 首都基层社会服务管理存在的问题 .....            | (234)        |
| 三 首都基层社会服务管理工作完善的基本方向和具体要求 .....     | (236)        |
| (一) 将群众工作作为基层社会服务管理工作的重中之重 .....     | (236)        |
| (二) 正确处理人民内部矛盾, 加强社会矛盾多元调解体系建设 ..... | (241)        |
| (三) 将优秀的基层社会服务管理工作模式长效化 .....        | (246)        |
| <b>参考文献 .....</b>                    | <b>(252)</b> |
| <b>后记 .....</b>                      | <b>(259)</b> |

## 第一章

# 构建首都特色的社会管理体系研究

建设中国特色社会主义社会管理体系是中央作出的重大战略部署，是中国社会建设的重要内容。2011年2月19日，胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上指出，“经过长期探索和实践，我国建立了社会管理工作领导体系，构建了社会管理组织网络，制定了社会管理基本法律法规，初步形成了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”<sup>①</sup>。这一论述表明，建立完善中国特色社会主义社会管理体系是党和国家一以贯之、坚持不懈的实践探索，是中国特色社会主义事业发展的主要内容，是实现中华民族伟大复兴的重要保障。

加强和创新社会管理，构建中国特色社会主义社会管理体系也是党的十八大报告进一步强调提出的工作要求。十八大报告明确提出，“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制，加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”<sup>②</sup>。认真贯彻落实党中央和党的十八大报告提出的“加强和创新社会管理，构建中国特色社会主义社会管理体系”的要求，

---

<sup>①</sup> 胡锦涛：《扎扎实实提高社会管理科学化水平 建设中国特色社会主义管理体系》，载《人民日报》2011年2月20日第1版。

<sup>②</sup> 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，人民出版社2012年版，第34页。

各地必须在紧密结合本身实践与实际需要的基础上,积极探索构建具有自身特色的社会管理体系,从而为完善中国特色社会主义社会管理体系做出自己的贡献。构建具有首都特色的社会管理体系是一项具有创新价值和实践意义的社会建设工程,是首都社会建设工作的重头戏,需要我们在深刻全面把握社会管理体系建设规律的基础上,借鉴国内外相关的社会管理理念和实践经验,结合首都北京的探索实践,剖析首都社会管理体系的主要内容与特色,反思首都社会管理体系建设面临的形势及存在的问题,并提出进一步完善具有首都特色社会管理体系的对策建议。构建具有首都特色的社会管理体系是北京建设中国特色世界城市战略目标的重要内容,是首都经济社会文化生态等多方面建设发展的必然要求,是建设“人文北京、科技北京、绿色北京”和“国际活动聚集之都”、“高端人才聚集之都”、“世界高端企业总部之都”、“中国特色社会主义先进文化之都”、“宜居之都”五个之都的重要保障和有力支撑。

## 一 社会管理体系的相关理论综述

### (一) 社会管理和社会管理体系的概念

全面理解和准确把握具有首都特色的社会管理体系,首先需要我们必须对“社会管理”和“社会管理体系”两个概念进行一定的辨析。在准确把握“社会管理”和“社会管理体系”概念的基础上,我们再对“具有首都特色社会管理体系”进行定义。其中,“社会管理”概念是理解和把握整个社会管理概念体系的基础和核心,是具有首都特色社会管理体系研究的前提;“社会管理体系”概念是社会管理研究的拓展与中介,是具有首都特色社会管理体系研究的核心;“具有首都特色的社会管理体系”概念则是社会管理研究的应用与实践,是具有首都特色社会管理体系研究的目标。三个概念的逻辑关系是一步步深入,一环环推进,每一个概念都为深化社会管理研究贡献了自己的养分。三个概念一起构成了一个完整的社会管理体系,组成了具有首都特色社会管理体系研究的逻辑线索。

#### 1. 什么是社会管理

关于什么是社会管理,不同的学者可能有着不同的看法,至今也没有形成完全一致的意见,这与当前社会管理探索性、分散化的实践状况是相

互对应的。一方面,我国的社会管理工作整体上严重滞后于社会发展的巨大需求,社会管理工作处于相当粗放的阶段;另一方面,社会管理的理论研究严重滞后于社会管理的实践,难以为社会管理实践提供足够的理论支撑和智力支持。不过,梳理国内外学者们关于社会管理的不同观点,是我们理解和把握“社会管理”并提出自己定义的前提和基础,因此,我们有必要花费一定的笔墨,对社会管理的相关研究进行一定的梳理和讨论。

关于社会管理的理论渊源可以追溯到马克思、恩格斯、列宁等马克思主义经典作家,这方面已经有一些学者开展了一些研究工作。有学者认为,马克思和恩格斯等经典作家的关于未来社会建设的构想在一定程度上包含了社会管理的思想<sup>①</sup>,列宁也提出了一系列如何对社会主义社会进行科学管理,实现由“夺取俄国”向“管理俄国”转变的新思想和新观念<sup>②</sup>。但对于什么是社会管理,马克思、恩格斯、列宁等并没有进行具体的论述,他们只是留下了一些关于社会管理的思想火花。后来,苏联也有不少学者对社会管理进行过研究,他们甚至主张从哲学的角度研究社会管理。苏联学者认为,社会管理既是一些具体科学研究的对象,也是哲学研究的对象。他们认为,社会管理从广义上就是有目的、有系统地影响社会发展,是协调人们的努力以期达到一定结果的一种活动。A. M. 奥马罗夫指出,“社会管理是管理主体对社会系统的有科学根据的影响,为的是使系统实现它面临的目标和任务”<sup>③</sup>。这说明,苏联学者比较早就注意并研究过社会管理问题。不过,苏联学者关于社会管理的认识与我们当前所说的社会管理还是存在明显差别的。有学者指出,“在中国,‘社会管理’作为一个相对独立的概念及其涵盖的知识体系,形成于20世纪80年代初期。它首先是随着改革开放的深化从国外引进的,是从前苏联及东欧社会主义国家引进的”<sup>④</sup>。这个时期的“社会管理”概念带有计划经济的浓厚色彩和价值取向,它建立在社会发展存在一般规律和可以实施计划经济和

① 参见邵景均《论社会主义社会管理的性质和特点》,载《山东社会科学》1987年第3期;杨奎:《马克思和恩格斯关于社会建设和社会管理的科学探索》,载《马克思主义研究》2006年第4期。

② 参见隋秀英《列宁的社会主义社会管理观》,载《当代世界与社会主义》2009年第6期。

③ 参见汪学群《苏联社会管理研究概况》,载《哲学动态》1989年第11期。

④ 刘瑞等编:《社会发展的宏观管理》,中国物价出版社1998年版,第32页。

社会管理的前提下,在这个前提下,政府可以计划一切事务,管理一切事务<sup>①</sup>。显然,计划经济思想指导下的“社会管理”思想与社会主义市场经济条件下的“社会管理”概念是存在着原则性差别的。

随着我国社会主义市场经济体制的逐步确立,原来的党政不分、政企不分、国家和社会不分的状况得到明显的改善,新的语境中的“社会管理”的含义也开始出现变化。国内有学者认为,社会管理有广义和狭义两种含义。郑杭生指出,广义的社会管理是指整个社会的管理,即包括政治子系统、经济子系统、思想文化子系统和社会生活子系统在内的整个社会大系统的管理。而狭义的社会管理,主要指与政治、经济、思想文化各子系统并列的社会子系统或社会生活子系统的管理<sup>②</sup>。李程伟认为,广义的社会管理是指政府及非政府公共组织对各类社会公共事务包括政治的、经济的、文化的和社会的事务所实施的管理活动,与公共管理是同等范畴的概念。狭义上的社会管理,一般与政治管理、经济管理相对,指的是对社会公共事务中除了政治统治事务和经济管理事务以外的那部分事务的管理与治理<sup>③</sup>。不少学者倾向于从狭义的角度来界定社会管理的含义。

国内学者比较早就开始关注到社会管理问题,进入21世纪以来,学者们关于社会管理的研究成果增加很多,社会管理成为时代发展的强烈呼声。这些关于社会管理的观点概括起来,根据社会管理的主体不同可以划分为三类观点:第一类观点主张把社会管理等同于传统的政府管理,认为社会管理的主体就是政府;第二类观点主张把社会管理与政府管理区分开来,认为社会管理不同于一般的政府管理,认为社会才是社会管理的主体;第三类观点则主张政府和社会共同对社会进行管理,但政府在社会管理中发挥着主导性作用。第一种观点曾经占有主流地位,但随着实践的深入,持有第三种观点的学者越来越多。

持有第一类观点的学者曾经比较具有代表性。有学者认为,“社会管

① 丁元竹:《社会发展管理》,中国经济出版社2006年版,第4页。

② 参见郑杭生《总论:社会学视野中的社会建设与社会管理》,郑杭生主编《走向更讲治理的社会:社会建设与社会管理》(中国社会发展研究报告2006),中国人民大学出版社2006年版,第2页。

③ 李程伟:《社会管理体制创新:公共管理学视角的解读》,载《中国行政管理》2005年第5期。

理是对家庭、社会团体与社会自治所不能解决的社会事务的管理,这些社会事务涉及社会整体的公共利益,需要依靠国家权力与政府权威加以解决”<sup>①</sup>。还有学者认为,社会管理是“指国家通过自己的权力机关或授权部门依据一定的规则,对社会生活方方面面的干预、协调、调节、控制等行为,它是政府以调整社会关系、规范社会行为、维护社会秩序为目的而对社会活动所进行的管理”<sup>②</sup>。后来又有学者指出,社会管理就是“通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定”<sup>③</sup>。也就是说,社会管理主要是以行政强制为基础,以法律为保障,对社会关系进行调整和约束,政府在其中起主导作用。还有学者认为,社会管理实际上是指“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的过程”<sup>④</sup>。这类观点主张把社会管理的主体视为国家和政府,把社会管理视为国家管理或政府管理,对社会力量的参与和协作关注不够,对社会管理职能与政府管理职能并没有进行很好的区分,因此这种观点越来越不符合社会管理的实践并被不断修正。

第二类观点的提出比较早,但主张此类观点的学者并不多。早在1987年,邵景均就提出,所谓社会管理,“就是社会的自我调节,是指对整个社会或者社会的某一部分进行引导、影响和制约,以保证其协调发展,达到一定目的”<sup>⑤</sup>。这是国内目前见到的最早对社会管理概念进行界定的一个研究成果,但影响很小。也有学者认为,社会管理是指“对社会活动、社会生活、社会组织的运行机制进行指导、规划、组织、调节和控制的总称”<sup>⑥</sup>。很显然,按照这类观点的主张,社会管理就成了社会的

① 李军鹏:《政府社会管理的国际经验研究》,载《中国行政管理》2004年第12期。

② 潘丽霞:《论第三部门与社会管理职能》,载《四川行政学院学报》2004年第5期。

③ 李真:《完善社会管理与构建和谐社会》,载《中共成都市委党校学报》2005年第5期。

④ 胡盛仪:《完善我国政府社会管理的思考》,载《学习与实践》2006年第10期。

⑤ 邵景均:《论社会主义社会管理的性质和特点》,载《山东社会科学》1987年第3期。

⑥ 吴志健:《理论逻辑推导保险社会管理功能》,载《上海保险》2004年第11期。

自我调节和控制,但“社会”是什么并没有得到明确的阐述。这类观点希望把社会的事务划归社会,但社会管理的探索实践却表明,单纯的社会是没有的,社会正是由政府、企事业单位、各类社会组织及其他群体共同组成的。从目前的实践探索情况看,离开政府、没有政府主导的社会管理是难以想象的,现实中也是根本不存在的,因此这类观点并没有得到更多的响应。

第三类观点把社会管理视作为政府和社会组织等共同开展的管理活动。1991年,童星提出,社会管理是“社会主义条件下,共产党领导的国家机关和各种社会组织为建设社会主义而实施的有组织的活动,这种活动以通晓社会发展的客观规律为基础,以广大人民的利益为宗旨,通过对群体活动和社会运行施加积极的影响和调节控制,切实保障人们协调一致地劳动和生活,使整个社会主义社会呈现稳定而有序的状态”<sup>①</sup>。这个观点把社会管理的主体看作是政府和社会组织,但这个观点当时并没有得到学者们的广泛关注和重视。进入新世纪以来,越来越多的学者认同这种观点。文军等指出,社会管理是“政府和社会组织部门为促进社会系统的和谐运行与良性发展,对社会生活、社会结构、社会制度、社会事业和社会观念等各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程”<sup>②</sup>。孙炳耀认为,社会管理是“由政府及社会组织通过行政的和社会的机制,重点围绕各种社会问题,对人们的社会生活进行干预,其目标是促进社会生活秩序,解决社会问题,提高社会生活的效率,提高人民生活质量”<sup>③</sup>。李学举认为,社会管理主要是“政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程”<sup>④</sup>。何增科指出,社会管理是“政府和民间组织运用多种资源和手段,对社会生活、社会事务、社会组织进行规范、协调、服务的过程,其目的是为了满足不同社会成员生存

① 童星编著:《社会管理学概念》,南京大学出版社1991年版,第26页。

② 参见文军等《社会管理的内涵及其特征》,邓伟志主编《创新社会管理体制》,上海社会科学院出版社2008年版,第6页。

③ 孙炳耀:《社会管理与社会工作》,《加强社会工作人才队伍建设问题专题研究班参与材料》。

④ 李学举:《加强社会建设和管理,促进社会和谐与发展》,载《求是》2005年第7期。

和发展的基本需求,解决社会问题,提高社会生活质量”<sup>①</sup>,等等。

综合上述观点,我们认为,把握“社会管理”概念的关键点有四个:

(一)社会管理的主体,社会管理的主体除了政府和社会组织,还有其他群体和普通民众;(二)社会管理的对象或范围,主要是社会公共事务,除此之外的政府事务和私人事务不在社会管理的范围之内;(三)社会管理的手段和途径,主要依据法律法规政策进行规划、组织、规范、引导、协调、服务、监督、控制和治理;(四)社会管理的目标或目的,主要是为了促进社会的公正公平,维护正常的社会秩序,保障社会的有序运转。在此基础上,我们认为应该从狭义的角度对“社会管理”进行定义:所谓“社会管理”,是指为促进社会的公正公平,维护正常的社会秩序,保障社会的有序运转,政府与社会组织及其他群体依据法律法规政策共同对社会公共事务进行规划、组织、规范、引导、协调、服务、监督、控制和治理的过程。

## 2. 什么是社会管理体系

与学者们对“社会管理”的众说纷纭相比,“社会管理体系”这个概念受到的关注要少得多,明确的“社会管理体系”定义相对较少。从社会管理体系概念的使用情况看,从十七大报告到十八大报告都已经明确使用了“社会管理体系”的概念。从学术界的 research 看,只有何增科等少数学者已经明确地使用了“社会管理体系”概念。何增科将“社会管理体系”定义为“国家规范社会运行的各种政策法规体系、组织机构体系和资源支持体系的总称”<sup>②</sup>。也有些学者常常把“社会管理体系”和“社会管理体制”作为同义词使用。其实,“体系”与“体制”还是有区别的,“体制”是指国家机关、企业、事业单位等的组织制度,而“体系”更强调互相联系而组成的一个整体,体系是体制的一部分。从词语的结构讲,社会管理体系是“社会管理”与“体系”两个名词的组合。现代汉语词典指出,所谓体系,是指“若干有关事物或某些意识相互联系而构成的一个整体”<sup>③</sup>。因此,所谓“社会管理体系”,是指国家和社会为管理社会公共事务而形成的相关政策法规、组织机构和资源支持等的总称。

① 何增科主编:《社会管理与社会体制》,中国社会出版社2008年版,第4页。

② 何增科主编:《中国社会管理体制改革的路线图》,国家行政学院出版社2009年版,第14页。

③ 中国社会科学院语言研究所编辑室编:《现代汉语词典》(修订本),商务印书馆1996年版,第1241页。

### 3. 什么是具有首都特色的社会管理体系

严格地说,具有首都特色的社会管理体系并不是一个规范的学术概念,而是一个具有特定涵义、修饰意味和界定价值的用法。首都社会管理体系由于首都的特殊地位和自身的实践探索,既有社会管理体系的共同内容,可能也会具有一些其他地方并不具备的自身特色,这些特色需要我们在实践探索的基础上不断地总结和提升。那么,什么是具有首都特色的社会管理体系呢?我们认为,就是首都北京在加强和创新社会管理的过程中,为促进首都社会公正公平,维护首都社会安全稳定,保持首都正常社会秩序,在管理社会公共事务方面探索实践而形成的各种政策法规、组织机构及资源支持等的总称。

## (二) 国外关于社会管理的主要理论

由于国情、社会制度、经济社会发展水平、民族宗教、历史文化等各方面条件并不相同,相对而言,国外学者多是从公共管理的视角来研究社会管理问题的,国外学术界甚至没有直接使用过“社会管理”的概念,他们也并不十分关注社会管理体系建设,因此也难以见到国外系统的关于社会管理体系建设的观点。但并不否认,国外也有许多有价值的关于社会管理的思想和理论可供我们学习借鉴,其中比较有代表性的思想理论主要有:公民社会理论、政府规制理论、国家创新体系理论、合作治理理论、公共治理理论、新公共管理理论等。

### 1. 公民社会理论

17世纪至19世纪上半叶,公民社会理论在西方得以产生并流行。公民社会理论的主旨是在重商主义和专制主义国家的重压下解放社会和个人,保障个人的权利与自由,争取和坚守社会的独立,对国家权力进行限制和控制,对国家进行监控。它强调公民对社会政治生活的参与及对国家权力的监督制约。在研究“公民社会”时,现代许多学者已经形成了一个基本的共识:相对于“国家”而言,“公民社会”应该具有自己的独立性和自主性。当代公民社会理论较为注重公民社会在形成和扩大社会资本方面的作用,强调公民社会与国家之间的良性互动<sup>①</sup>。这与社会管理强调

<sup>①</sup> 参见邓伟志《创新社会管理体制》,上海社会科学院出版社2008年版,第71—73页。