



深入学习贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物

全面建设小康社会系列丛书

主编 郑杭生 崔耀中

包容共享

社会管理的精神内核

郑杭生 胡宝荣 著



深入学习贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物

全面建设小康社会系列丛书

主编 郑杭生 崔耀中

包容共享

社会管理的精神内核

郑杭生 胡宝荣 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

包容共享: 社会管理的精神内核/郑杭生, 胡宝荣著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 2

(全面建设小康社会系列丛书/郑杭生, 崔耀中主编)

ISBN 978-7-300-18813-3

I. ①包… II. ①郑…②胡… III. ①社会管理-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 026495 号



深入学习宣传贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物

全面建设小康社会系列丛书

包容共享: 社会管理的精神内核

郑杭生 胡宝荣 著

Baorong Gongxiang: Shehui Guanli de Jingshen Neihe

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

刷 北京中印联印务有限公司

规 格 170 mm×240 mm 16 开本

版 次 2014 年 3 月第 1 版

印 张 14.5 插页 2

印 次 2014 年 3 月第 1 次印刷

字 数 172 000

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

全面建设小康社会系列丛书

编委会

主编

郑杭生 崔耀中

编委（以姓氏拼音排序）

陈松涛 陈兴良 陈之昌 郭晓明

郝立新 贺耀敏 金灿荣 金元浦

潘 宇 汪习根 王 磊 王祥武

杨 敏 郑宏霞 周洪宇

“社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动”^①，是一个社会运行和发展的重要前提和基础。社会管理作为一项实践活动，由来已久，古今中外都有类似的活动；但是，社会管理作为成型的概念提出，则是新近的事情。2004年，党的十六届四中全会首次使用了这一个概念；此后，党和国家又在多个重要场合和文件中对其反复加以强调，指出加强和创新社会管理是构建社会主义和谐社会的必然要求，是实现党和国家长治久安的重大战略任务。

“社会管理”这一概念的提出，无疑顺应了当前我国社会发展的时代背景和现实需要。众所周知，我国正处在社会转型的加速期，其最突出的特点就是社会结构转型和经济体制转轨同时进行、协手并进。一方面，社会结构不断从传统型向现代型转变；另一方面，经济体制不断从高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨。二者之间形成一种相互助推之势，使中国社会正在经历有史以来最大规模也是最根本性的变化。

与此同时，中国作为世界社会不可或缺的一部分，也正在经受着“现代性全球化”长波力量的强烈冲击，现代社会生活出现了一些最新动向，社会实践结构发生了巨变，形成了一些完全不同于古典现代性阶段的实践结构性特征，如信息化、符码化、数字化和网

① 胡锦涛：《扎扎实实提高社会管理科学化水平》，载《共产党员》，2011（5）。

络化等。

在新的历史条件和时代背景下，在本土社会转型与现代性全球化两股力量的推动下，中国当前也面临着两类挑战：一类是世界性的人类困境，另一类是我国本土性的挑战。这也导致了各式各样的社会问题接踵而至、不断凸显。面对这些新的困境、新的挑战以及新的社会问题，社会管理势必要做出相应的调整 and 改革，不断进行创新和探索，以适应社会实践结构巨变带来的深刻影响。

当前我国加强和创新社会管理正是在这种时代背景和现实需要下展开的。从社会学的视角来看，加强和创新社会管理主要是为了应对本土社会转型和现代性全球化所引发的社会实践结构巨变的挑战以及诸多现实社会问题。社会管理的基本任务就是协调社会关系、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，由此可见社会管理在一个社会中的地位和作用，它是社会秩序长久维系的根本保证。可以说，加强和创新社会管理已经成为当前我国社会主义和谐社会建设的一项根本任务，也是全面建成小康社会的一个基本条件。

当然，我们也注意到，党的十八届三中全会关于“社会管理”有了一些新的提法。此次会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”在这一目标基础上，形成了很多新的提法，其中之一就是开始用“社会治理”来代替“社会管理”这一概念，并对“创新社会治理体制”、“改进社会治理方式”作了全面部署，提出“四个治理”原则，即坚持系统治理、依法治理、综合治理和源头治理。

“系统治理”明确了社会治理的主体及其相互关系，即社会治理由谁领导、由谁主导以及社会治理主体间怎样互动。《决定》强调：“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社

会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”系统治理一方面吸收和借鉴了国外社会治理的通行规则，强调鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动；另一方面根据我国国情，强调加强党委领导，发挥政府主导作用，体现了“世界眼光”与“中国特色”的有机统一。社会自我调节和居民自治并不是“让政府走开”、社会组织和居民想做什么就做什么，而是要明确政府、社会组织和居民在社会治理中的合理分工，明确政府该做什么、社会组织和居民该做什么，党委的领导作用、政府的主导作用不能淡化甚至放弃。党委领导、政府主导与社会自我调节、居民自治并不矛盾，而是可以相互促进、相互补充的。在当今中国，离开了党委领导、政府主导，任何有效的社会治理都是难以想象的。

“依法治理”明确了社会治理的根本依据和手段，即主要依据什么、依靠什么来进行社会治理。《决定》强调：“坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。”法律是国家意志的体现。法律作为强制性的社会规范，是处理国家与社会、国家与集体、国家与公民以及群体与群体、群体与公民、公民与公民关系的基本准则。作为协调和处理社会关系的一种手段，社会治理需要有法律根据、法律支撑、法律保障；社会治理的各个主体都要有法治思维、法治意识，其行为都要符合法治的规范与要求。自由是在法律范围内开展活动，超出法律范围就要失去自由。社会治理的各个主体开展活动时都有遵守法律的义务，谁也没有超出法律规范的特权。

“综合治理”明确了社会治理的其他依据和手段，即综合运用除法律外的其他手段来进行社会治理。《决定》要求：“坚持综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。”道德作为非强制性的社会规范，是社会的“软治理”手段，是处理国家与社会、国家与集体、国家与公民以及群体与群

体、群体与公民、公民与公民关系的重要行为准则。没有道德约束的社会治理，绝非善治或良治。包括道德约束在内的综合治理，使社会成员的利益关系既是合“法”的又是合“义”的。脱离道德约束但还没有违反法律的行为，在社会学上叫做越轨行为。社会关系不协调、社会问题频现，很多是越轨行为“合法化”的不良后果。那种“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”的流行观念，使老实人吃亏，鼓励越轨行为，给社会风气和社会治理带来了很大损害，绝不能纵容，而应有针对性地进行综合治理。

“源头治理”明确了社会治理方式的次序，即不同社会治理方式的优先次序、轻重缓急、标本关系。《决定》指出：“坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。”源头治理或治本之策包括三个要点：以改善民生为重点，强调基本公共服务均等化，注重制度安排的公平正义。重在治本，就是着重在这些根本点上下工夫。但这并不是说可以忽视治标。所谓治标性治理，就是传统的应急性治理以及一些具体的治理方式，其合理内涵在社会治理创新中仍然需要坚持和发展。我们过去对源头治理重视不够甚至忽视，没有把治标与治本有机结合起来。今后应坚持源头治理，强调标本兼治、重在治本。

“四个治理”内容丰富，各有侧重，但在宗旨要求和目标指向上则具有高度的统一性。《决定》强调：“必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。”这表明“四个治理”的出发点与归宿，是实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

不难发现，社会治理与社会管理一字之差，但蕴含的意义则大不一样。社会治理的意义显然更加丰富、更加深刻。社会治理和善治的核心点，在于由国家力量和社会力量，公共部门与私人部门，

政府、社会组织与公民，共同来治理和管理一个社会。一般地说，治理更适用于复杂性、多样性与动态性的快速转型期社会，那种多元的、上下互动的权力运作过程更有利于和谐社会的构建。

然而，这里并不是说有了社会治理，社会管理就不能用了，也不是说之前的社会管理用错了。因为治理也有“管”的方面。其实，过去讲社会管理也讲到管理主体的多元性，而且我们讲的是社会管理科学化，讲的是社会管理现代化。此外，党的十八届三中全会《决定》中也并没有完全放弃“社会管理”概念，仍在某些地方继续使用，如“加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”。总之，治理和管理不能截然割裂，治理和统治也不能决然对立。在这方面，要避免误读在管理和治理上总的提法。

更要注意的是，西方的治理观点，有其产生的特殊历史背景、内在逻辑，是对其过去统治和管理经验的总结和提升，是为西方的根本制度服务的。我国的治理观点，必须与我国的根本制度、与我国的宪法、与我国的国体政体联系起来，考虑到我们自己的历史背景和内在逻辑。在我国历史上，治家、治国，去乱求治、总结治世的经验、梳理乱世的教训，都有很长的传统；在现实中，治理不管采取什么形式，都是为我们的根本制度服务的。概念的形式是相同的，但内容是有本质区别的。这里需要实事求是地具体分析。

总之，无论是社会管理还是社会治理，我们都要立足于中国实际，服务中国社会，即“立足现实，提炼现实；开发传统，超越传统；借鉴国外，跳出国外；正确总结‘中国理念’，科学概括‘中国经验’”。

本书是在党十八届三中全会之前完稿的，并且入选国家新闻出版广电总局“深入学习宣传贯彻党的十八大精神主题出版重点出版物”。为了更准确、更深入地理解和解读十八大精神，我们并没有把所有的社会管理都改作社会治理。这一方面是为了尊重历史和事实；另一方面，更为重要的是，本书使用的“社会管理”都可以在“社

会治理”的意义上加以理解。尤其本书强调的是社会管理的科学化、现代化，指出社会管理创新的精神内核是“包容共享”，这与社会治理在本质上是统一的、一致的。

我们认为，所谓包容共享，就是在合理差别的基础上，让社会发展的优秀成果和福祉尽可能地惠及每一个人。其本质是一个社会资源配置的问题，即让社会资源在社会中尽可能地公平分配。社会管理也好，社会治理也罢，都绕不开这个问题，最后都要落实到社会资源配置上来。可以说，社会资源配置合不合理、公不公平，将直接关系到社会管理的成败。包容共享，恰好为社会资源配置合不合理、公不公平提供了这样一个基本原则和方向，也是社会管理始终必须坚持的精神内核。

包容共享乃是社会有序与活力兼具的前提和基础。因为，社会资源如果不是普惠，不是所有的人共享，而是被一部分人把持或独享，则势必会招致另一部分人的不满和反抗，从而影响社会的安定有序。不过，包容共享并不就是平均主义、平均分配。在这方面，我们过去吃过亏，要避免。包容共享的原则是要有“合理的差别”。差别必须适度，既不能太大，又不能太小。太大，容易导致社会贫富过度分化，引发社会矛盾；太小，则会挫伤劳动者的积极性，影响生产效率，降低社会活力。因此，社会管理目标能否达成，社会是否活力有序，其最核心的是能否秉持包容共享这一精神内核。

本书主要运用社会学的视角，结合社会运行论、社会转型论、社会互构论和实践结构论等中国特色社会学理论，立足中国实际，围绕包容共享这一社会管理的精神内核，对中国社会管理的历史传统、国外社会管理的经验模式以及当前我国社会管理的时代背景和创新实践做出了力所能及的分析和研究，并提出了一些富有建设性的观点、思考和建议。

全书共分九章。第一章“理解社会管理”，主要对社会管理的概念进行了界说，揭示了社会管理的内涵和外延，阐述了社会管理的

主体、手段、目标、任务和作用等问题，并分析了社会管理与社会建设、社会服务之间的关系，最后点明了本书的主旨，即社会管理的精神内核：包容共享。我们认为，包容共享就是在合理差别的基础上，让社会发展的优秀成果和福祉尽可能地惠及每一个人。

第二章“中国社会管理的历史传统”。本章首先对中国社会管理的历史分期问题进行了讨论，认为中国历史上的社会管理大致可以分为四个历史时期：先秦时期，王权时代下的社会管理；秦朝至清，皇权统治下的社会管理；民国时期，带有资产阶级政权性质的社会管理；新中国成立以后，社会主义新型社会管理。在此基础上，我们对中国历史上社会管理的一些基本特点分别进行了分析，如目标、主体、方式、内容等。最后，我们探讨了中国社会管理的历史传统对当前社会管理创新的一些启示意义。

第三章“国外社会管理模式及启示”，主要对西方社会管理的两大模式——美国的自由主义社会管理模式和欧洲的福利主义社会管理模式进行了分析和研究，指出了美国自由主义模式中“公民社会”、“个人自由”、“公众参与”等理念将国家与社会对立起来的错误，揭示了欧洲福利主义模式中自身难以克服的可持续性的问题；在此基础上，我们分析了这两大模式对当前我国社会管理创新的启示。

第四章“中国社会转型与社会管理创新”，首先分析了当前我国加强和创新社会管理的时代背景，尤其是在本土社会转型和现代性全球化两股力量冲击下，中国社会所面临的“两类挑战”：一类是世界性的“人类困境”，另一类是本土性的“六大挑战”。其集中地表现在，当前我国各式各样的社会矛盾凸显，并呈现出一些新特点、新趋势。因此，为了更好地化解社会矛盾，我国迫切需要进行社会管理创新，使社会管理走向科学化，实现六个结合：治标管理与治本管理相结合，刚性管理与柔性管理相结合，社会服务与社会管理相结合，社区管理与社会管理相结合，政府主导与多方参与相结合，

科学精神与人文关怀相结合。

第五章“社会管理创新：体制改革与顶层设计”，主要对社会管理创新的顶层设计进行了分析，认为顶层设计是社会管理创新的前提。其最主要的是要进行社会管理体制变革，鼓励多元主体参与社会管理；同时，制度建设也是社会管理完善顶层设计所不可缺少的，尤其是要加强法制建设，逐渐形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局。此外，要充分发挥好各个主体和制度力量在社会资源配置中的作用，优化社会资源配置，有效促进社会公平。

第六章“社会管理创新：社区治理与基层探索”，主要对社会管理创新的基层经验特别是社区治理的地方经验进行分析。本章首先分析了当前我国社区治理面临的新问题、新挑战；面对挑战，全国各个地方都做出了一系列极富创造性的社区治理新探索，也形成了一些新趋势，如体制复合化、方式多元化、手段艺术化、机制科学化、城乡一体化等。这些都是我国社会管理创新过程中形成的有价值的基层经验。

第七章“社会管理创新：网络时代与虚拟社会管理”。虚拟社会管理是社会管理的一个新议题、新领域。本章主要分析了互联网快速发展对当前中国社会的深刻影响，认为互联网正在加速中国社会进步的步伐。尤其是像微博、微信等自媒体的快速发展，使社会中的话语权呈现出平民化的趋势，其带来的一个直接结果就是公共性得到了快速发展。但是，由于互联网本身的局限性和现实社会问题在网络上的投射，互联网公共性不可避免地带有一定的不成熟性，这集中表现在网络思想上，如泡沫化、民粹化、情绪化、碎片化等。因此，我们认为社会管理创新迫切需要虚拟社会管理创新，并提出了一些建设性的意见和建议。

第八章“社会管理创新：人心管理与社会资源配置”。行为管理和人心管理是社会管理的两种基本方式。本章主要分析了人心管理

在中国社会管理及其传统中的地位和作用，认为人心管理是社会管理的重中之重。但是，人心的凝聚并不是通过简单的道德教化就能获得的，也不是靠外在的法律制度强加来的，必须要考虑人们的现实需求。这里，除了要满足人们的基本需求之外，还应该尽可能地缩小贫富分化，否则会在社会中造成一种相对剥夺感及由此引发的社会负面情绪。因此，我们认为社会管理创新必须要有社会资源配置方式的创新，不断优化资源配置，努力促进社会公平，从而实现人心凝聚。

第九章“迈向包容共享、活力有序的现代社会管理”，主要探讨了社会管理如何摆脱“一管就死，一放就乱”的历史怪圈问题。本章首先从经验层面介绍了当前我国分别在中央层次、地方或部门层次和基层社区层次对活力有序社会管理的实践探索。其次从理论层面介绍了社会运行论对活力有序社会管理的探讨，着重分析了社会运行论中的整合机制和动力机制。在此基础上，我们分析了实现社会管理的有序与活力兼具需要注意的几个关键问题。最后，本章认为包容共享是现代社会管理的精神内核，是实现社会活力有序的关键。

第一章 ★ 理解社会管理 / 1

- 一、社会管理的概念界说 / 3
- 二、社会管理与社会建设 / 7
- 三、社会管理与社会服务 / 13
- 四、社会管理的精神内核：包容共享 / 16

第二章 ★ 中国社会管理的历史传统 / 23

- 一、中国社会管理的历史分期 / 25
- 二、中国传统社会管理的基本特点 / 30
- 三、中国传统社会管理的当代启示 / 44

第三章 ★ 国外社会管理模式及启示 / 51

- 一、美国的自由主义社会管理模式 / 54
- 二、欧洲的福利主义社会管理模式 / 60
- 三、国外社会管理模式的启示 / 63

第四章 ★ 中国社会转型与社会管理创新 / 67

- 一、当前我国社会管理创新的时代背景 / 69
- 二、转型期社会矛盾的凸显与社会管理难题 / 77
- 三、社会管理创新：使社会管理走向科学化 / 90

- 第五章 ★ 社会管理创新：体制改革与顶层设计 / 99**
- 一、社会管理体制与多元参与 / 101
 - 二、社会管理方式与制度建设 / 108
 - 三、社会管理内容与资源配置 / 115
- 第六章 ★ 社会管理创新：社区治理与基层探索 / 121**
- 一、社区治理与社会管理创新 / 123
 - 二、当前我国社区治理面临的新挑战与新趋势 / 129
 - 三、基层社会管理与社区治理的地方经验 / 147
- 第七章 ★ 社会管理创新：网络时代与虚拟社会管理 / 153**
- 一、互联网、自媒体与公共性 / 155
 - 二、当前我国网络思想动态及其社会成因 / 161
 - 三、创新虚拟社会管理，净化网络生态环境 / 166
- 第八章 ★ 社会管理创新：人心管理与社会资源配置 / 169**
- 一、人心、道德与社会管理 / 171
 - 二、人心管理与社会公平 / 173
 - 三、优化资源配置，促进人心凝聚 / 177
- 第九章 ★ 迈向包容共享、活力有序的现代社会管理 / 181**
- 一、活力有序和社会管理创新的中国经验 / 183
 - 二、活力有序与社会管理创新的理论探索 / 192
 - 三、活力有序与社会管理创新的关键问题 / 200
 - 四、活力有序、包容共享与现代社会管理 / 205
- 参考文献 ★ / 211**
- 后 记 ★ / 217**

第一章

理解社会管理

