

M&S

媒介与社会书系(第三辑)

---

*New Media in  
Social Management*

---

# 新媒体发展 与社会管理

黄河著

中国传媒大学出版社

M&S

媒介与社会书系(第三辑)

---

*New Media in  
Social Management*

---

# 新媒体发展 与社会管理

黄河著

中国传媒大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新媒体发展与社会管理/黄河著. —北京:中国传媒大学出版社,2013.7  
ISBN 978-7-5657-0736-0

I. ①新… II. ①黄… III. ①传播媒介—应用—社会管理—研究—中国  
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 143634 号



新媒体发展与社会管理

著 者 黄 河  
责任编辑 吴 磊  
责任印制 曹 辉  
封面制作 泰博瑞国际文化传媒  
出 版 人 蔡 翔

出版发行 中国传媒大学出版社

社 址 北京市朝阳区定福庄东街1号 邮编:100024  
电 话 86-10-65450528 65450532 传真:65779405  
网 址 <http://www.cucp.com.cn>  
经 销 全国新华书店

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 730×988mm 1/16

印 张 19

字 数 323千字

版 次 2013年9月第1版 2013年9月第1次印刷

书 号 978-7-5657-0736-0/D·0736 定 价 68.00元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

课题组组长 黄 河

课题组成员 王芳菲 刘琳琳 于 珍 翁之颢

陈静文 王 铭 蒲信竹

# 前言

近年来,加强和创新以协调社会关系、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、保持社会稳定等为基本任务的社会管理,在党和政府的工作中的地位不断突出,2012年党的十八大报告更是重点提出要“在改善民生和创新社会管理中加强社会建设”。同时,以互联网和手机为代表的新媒体快速发展成为“思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器”,其所重构的“所有人对所有人”的传播格局,创造的虚拟社会,以及对公民意识和社会民主化进程的促进,在提升了社会管理难度的同时也为创新社会管理注入了动力、提供了机遇。对社会管理的研究不可忽视新媒体这一重要研究对象。基于社会管理的框架体系明确新媒体在其中承担的角色和具备的功能,对于优化社会管理意识和创新社会管理方式具有重要的指导意义。

在研究过程中,我们认为可以分别从主体、客体和工具这三个视角切入去立体剖析新媒体在社会管理中的角色和功能:第一,作为社会组织的一种,新媒体组织除了具备其他社会组织的协同功能,还应充分承担独具特色的“五大主体角色”;第二,由于新媒体组织自身及网民的失范等行为,新媒体平台存在着诸多有碍社会发展的问題,因此社会各界构建和完善管理体系对其加以管理应是社会管理的重要内容;第三,虽然新媒体常被当作是一种新兴的传播工具,但我们对新媒体的认识却有必要更为深入——除了更好地知媒、懂媒和用媒,各类社会管理主体更应当明晰新媒体时代的挑战和机遇,并据此调整理念、优化方法,将

新媒体之“器”与社会管理主体的“道”有效结合。

本书的内容即基于上述三个视角依次展开。第一章对新媒体和社会管理的关系作出论述,第二章探讨了新媒体在社会管理中的主体角色,第三章从客体视角梳理了新媒体管理的体系和实践,第四章至第九章阐述了各类社会管理主体如何运用新媒体创新社会管理。在书稿撰写的过程中,笔者加入了新近发生的诸多典型案例,力求使内容更有趣味、更加新颖、更易理解。各章简述如下:

第一章,首先对新媒体如何影响社会管理作出分析,这包括如下两个方面:其一,在梳理西方公共管理学理论以及我国独特语境下研究者的研究和政府文件的基础上,明确“社会管理”的理论内涵及实践中的管理对象、基本任务、目标、体制和途径;其二,结合新媒体时代重构的传播方式、传播格局、传播关系,分析社会管理在局面、范畴、路径等方面呈现出的新特征,从中总结新媒体对社会管理提出的挑战。随后,本章提出新媒体应在社会管理中扮演管理主体、管理客体和管理工具三类角色,并对此作出简要阐释。

第二章,从社会管理主体的视角提出新媒体所应具备的角色和功能。在此种视角下,新媒体组织应与其他社会组织一起发挥在社会管理中的协同作用,即在促进政府职能转移、推动社会自治、服务公共领域、调节社会冲突上扮演重要角色。同时,在具体的管理实践中,新媒体也应凭借其所具备的新型传播特性及对社会生产生活的重大影响,重点承担情报员、领航员、协调员、动员者和管理者五种角色,并应在信息收集和发布、舆论引导、协调社会各方对话、传递正能量、开展社会动员、监督和管理虚拟社会等方面发挥相应的功能。

第三章,从社会管理客体视角梳理新媒体管理的体系和实践。新媒体的发展过程具有“双刃剑”的效果——其发展一方面有益于提升社会运行效率、促进社会管理思路 and 方式的创新,但另一方面因其所创造的虚拟社会所具备的跨越时空、可匿名、一定程度上能摆脱现实约束等特性,会带来种种有碍于社会有序发展的负面问题,从而增加了社会风险,提高了社会管理难度——这均使得加强对新媒体的管理工作愈发必要。基于对新媒体的管理原则及管理目标,我国现阶段主要采用法律规范、行政监管、行业自律、社会监督、媒介素养教育相结合的管理体系。

第四章,聚焦网络问政这一主题。网络问政得益于互联网的互动、广泛、便捷

和公开特性,能够弥补传统问政方式缺乏反馈、覆盖面窄、程序繁琐等不足,从而在畅通社情民意的沟通、激发民众诉求表达、促进服务型政府建设、解决民众实际问题、化解社会矛盾等方面发挥积极作用。而结合网络新闻发言人制度、重庆江北区政府借助微博平台征集民计、广东省政府自建平台问政于民、地方领导干部借助人民网的留言板与民沟通等实践案例,我们可了解网络问政的平台选择、管理制度与流程等运作机制。

第五章,讨论如何运用新媒体应对社会风险。社会风险是导致社会冲突、危及社会秩序和社会稳定的可能性或不确定性,一旦这种可能转化为现实,社会风险就会变成社会危机。新媒体的发展一方面增加了社会风险由隐性到显性、由小到大、由风险到危机的可能性,另一方面也为社会管理主体妥善、有效应对社会风险创造了更多可能。借助舆情监测和分析系统识别社会风险,利用微博等社会化媒体工具澄清谣言以减少社会恐慌和稳定社会秩序,在突发事件发生后通过新媒体及时发布信息、沟通利益相关者以平息危机等,均是社会管理主体运用新媒体应对社会风险的典型做法。

第六章,关注如何运用新媒体优化服务方式。在大力倡导创新社会管理的当下,准确地把握公众的需求、提高公共服务水平,是“寓管理于服务之中”的题中之义。借助于新媒体平台,社会管理主体可及时、精准地为公众提供动态服务,迅速、有效地回应公众的合理诉求,并在具体的服务理念、服务渠道、服务方式等方面作出优化。北京市公安局官方微博“平安北京”、北京急救中心官方微博“我在120上班”、北京市政务微博群“北京微博发布厅”的实践经验,可为社会管理主体优化服务方式提供有益参考。

第七章,以公益事业为例阐述运用新媒体进行社会动员的路径。动员各种社会力量贡献财富、时间、精力和知识,对弱势群体施加帮助,对公共领域的薄弱环节加以充实,既是我国公益事业的努力方向,也是我国创新社会管理的重要环节。依托新媒体提供的关系网络、互动优势和聚合力量,社会管理主体可优化人们的公益理念、拓宽公益的参与渠道、创新公益活动的开展方式、推进公益事业的透明化。通过梳理“免费午餐”和“一个鸡蛋的暴走”这两个民间公益活动,以及世界自然基金会发起的“地球一小时”活动的相关举措,我们可提炼出运用新媒体开展社

会动员的新思路。

第八章,对网络舆论监督作出论述。为了使公权力机构更有效地运转以保证人民的根本利益,通过司法、行政、政党和舆论等途径对其加以监督非常必要。新媒体使公众得以以网络舆论的形式行使其社会监督的权利。与传统的监督方式相比,网络舆论监督拓展了监督主体的规模、简化了监督流程、降低了监督成本、提升了监督效果。本章总结了网络反腐这一网络舆论监督形式的特征,继而通过还原“微笑局长”遭遇围观与调侃、青岛种树行动引发网民公开质疑两个案例,重点讨论了“显微镜”式监督、调侃式批判和“80后”意见领袖等话题。

第九章,对虚拟社会自治进行了探讨。由公民、社会组织等力量推行的社会自治,与政府的行政管理一样,是社会管理的重要形式,深刻影响着国家的社会治理状况。新媒体的兴起为社会自治提供了新型的信息传达、沟通交流和决策平台,并由此催生了社会自治的新模式,这既包括现实社区在微博、网站等新媒体平台上展开对社区公共事务的讨论和面向群众的服务,也包括网络社区通过制定社区规则对网民言行加以规范和引导。本章结合城市社区微博和北京回龙观社区网的运营实例,为读者呈现自治组织运用新媒体创新自治方式的经验;同时通过梳理网络社区的自治活动,对虚拟社会自治的主体、机制、手段和方式作出评述。

从新媒体的角度切入去研究社会管理是一个难度不小的尝试。一方面,社会管理本身尚属较新的概念,学界的研究还未成体系、不够成熟,因此无法给我们提供足够多的学理支撑。另一方面,社会管理源于我国社会现实的需求,既是社会发展的呼应又是社会发展的指引;对社会管理的研究离不开对现实社会的考察,然而我们在考察的过程中发现许多社会管理主体连“社会管理”的概念都说不清,更遑论给予我们的研究以建设性的思考。囿于上述原因,本书将研究重点放到新媒体对社会管理的影响和其在社会管理中的角色这两个描述性研究主题之上,希望在进一步深入讨论新媒体如何在社会管理中有效发挥作用之前,先将新媒体改变的“环境”和新媒体在社会管理体系中理想的“身份”等加以明确。研究还会继续,期盼听到更多有益的批评和建议。

黄河

2013年夏



1	前 言
1	第一章 新媒体如何影响社会管理 ——兼论新媒体在社会管理中的角色与功能
2	第一节 社会管理的解读
11	第二节 新媒体在社会管理中的角色和功能
30	第二章 新媒体在社会管理中的五个主体角色
30	第一节 媒体的社会管理功能
34	第二节 新媒体·新角色·新功能
63	第三章 新媒体管理的体系和实践
64	第一节 几类负面问题的反思
71	第二节 新媒体管理的体系和实践
93	第三节 北京微博实名制案例解读
100	第四章 运用新媒体创新问政机制
101	第一节 网络问政的积极意义
107	第二节 网络新闻发言人
118	第三节 重庆江北区微博悬奖问计
124	第四节 综合性网络问政平台“奥一网”
131	第五节 人民网《地方领导留言板》
139	第五章 运用新媒体应对社会风险
139	第一节 社会风险面面观
146	第二节 洞悉舆情
153	第三节 运用新媒体治理网络谣言
161	第四节 透过PX事件看新媒体的作用

169	<b>第六章 运用新媒体优化服务方式</b>
169	第一节 新媒体对社会管理主体优化服务的促进
176	第二节 “平安北京”服务平台背后的支撑力
186	第三节 “我在120上班”的运作经验
194	第四节 政务微博群开创政务服务新模式
202	<b>第七章 运用新媒体开展社会动员</b> ——以新媒体对公益事业的促进为例
202	第一节 新媒体对公益事业的积极作用
209	第二节 “免费午餐”公益项目案例分析
218	第三节 “一个鸡蛋的暴走”公益活动案例分析
225	第四节 “地球一小时”公益活动案例分析
234	<b>第八章 运用新媒体实施社会监督</b>
234	第一节 网络舆论监督概述
240	第二节 网络反腐
246	第三节 “微笑局长”遭遇的围观与调侃
255	第四节 从青岛种树风波看网络监督
262	<b>第九章 运用新媒体推进社会自治</b>
263	第一节 社会自治概述
267	第二节 城市社区微博促进社区自治方式创新
275	第三节 北京回龙观社区网的社区自治
282	第四节 网络社区自治
292	<b>参考书目</b>
294	<b>致 谢</b>

## 第一章

# 新媒体如何影响社会管理

## ——兼论新媒体在社会管理中的角色与功能

近年来,加强和创新以协调社会关系、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、保持社会稳定等为基本任务的社会管理,在党和政府工作中的地位不断突出。

1998年的《国务院机构改革方案》明确提出政府的基本职能为宏观调控、社会管理和社会服务。

2002年11月,党的十六大再次重申了社会管理与经济调节、市场监管和公共服务同为政府的主要职能。

2004年,在党的十六届四中全会上,社会管理思想和总体要求——“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”被正式提出,相关创新尝试亦随之展开。

2011年初,胡锦涛同志在中央党校省部级领导干部社会管理研讨班上发表重要讲话,提出要“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社会管理体系”,并对如何加强和创新社会管理提出了具体要求。

2011年7月,《中共中央国务院关于加强社会创新管理的意见》出台,成为社会管理创新的指导性文件。

2012年,党的十八大报告也重点提出“在改善民生和创新社会管理中加强社会建设”,并强调了推进社会体制改革以加强社会建设的“四个加快”:(1)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;(2)加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系;(3)加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制;(4)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。

在此期间,各级党委和政府对社会管理的重视也不断升级,创新社会管理的尝试也在全国范围内展开。在经济社会发展的新形势下,做好社会管理工作,促进社会和谐,成为全面建设小康社会、坚持和发展中国特色社会主义的基本条件。

而在上述过程中,以互联网和手机为代表的新媒体快速发展成为“思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器”;其所重构的“所有人对所有人”的传播格局、创造的虚拟社会以及对公民意识和社会民主化进程的促进,在提升了社会管理难度的同时也为社会管理的创新注入了新的动力、提供了新的机遇。对社会管理的研究不可忽略新媒体这一重要研究对象。基于社会管理的框架体系明确新媒体在其中承担的角色和具备的功能,对于优化社会管理意识和创新社会管理方式具有重要的指导意义。

为了更清晰地对新媒体如何影响社会管理以及新媒体在社会管理中的角色和功能做出判断,本章将首先对社会管理的基本情况做出梳理,然后结合新媒体的特点及其对社会管理的影响加以论述。

## 第一节 社会管理的解读

“社会管理”并非近年才出现的新概念,对这一概念的研究,有研究者倾向于从西方公共管理学科领域寻找参考,有的研究者则立足于中国的国情和语境试图梳理中国特色社会主义社会管理的体系。本节并不想过多地纠缠于社会管理理论的挖掘和概念的辨析,而是希望从上述两个视角直接向读者呈现社会管理的目标、主体、对象和方式等基本情况。

### 一、公共管理的视角

在西方社会,社会管理有“social management”和“social administration”两种表

述,但无论哪一种都难以与我国的“社会管理”概念吻合。比较接近的提法是“public management”,即“公共管理”——以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量,广泛运用多种方法,强化政府的治理能力,提升政府绩效和公共服务品质,从而实现公共的福祉与公共利益。这一定义的形成过程漫长且复杂。总体而言,西方公共管理学的发展经历了一个从迎合官僚制的效率需求、主张“全能政府”的公共行政学到契合民主制社会特征、提倡参与主体多元和“有限政府”的公共管理学的过程。

### (一)以官僚制为基础、主张“全能政府”的公共行政学

19世纪末20世纪初,西方主要资本主义国家相继完成第二次工业革命,处于工业化和城市化的进程之中。而此时垄断资本主义的迅猛发展给西方社会带来了一系列的冲突和问题——原有社会秩序失范、社会贫富差距悬殊、大规模利益冲突频频发生,因而需要建立一种新的社会组织结构来适应工业社会大生产和日益复杂的行政管理需要。这一时期,一些学者认为政府机构的组织和方法也应该进行相应的变革,改变以往机构杂乱无章、人浮于事的管理局面,创建更为科学、公平、有效率的管理方法,以适应社会的发展。

1887年,伍德罗·威尔逊发表了一篇有影响力的文章——《行政学研究》,主张运用国家权力干预公共事务,开辟专门的行政学去研究政府机构的实际运作,而非一味在政治学的范畴中研究政治哲学、宪法调整和法律制定等事项,行政学应着重研究两个方面:“首先,政府能够适当地和成功地进行什么工作;其次,政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作”。<sup>①</sup> 这标志着公共行政学在西方的正式兴起,并奠定了其之后的研究方向。相较于政治学,公共行政学具有如下特征:(1)以正式的政府组织机构(官僚体制)作为主要研究对象;(2)坚持政治——行政二分法,侧重于研究行政机构与行政程序,对政治和政策制定过程较少涉及;(3)致力于探索行政管理的一般或普遍原则;(4)强调以效率原则作为最高准则,主张政府对于社会和经济事务进行全面支配。<sup>②</sup>

其中,官僚制是公共行政学所依托的组织结构基础。官僚制由德国社会学家马克

① Wilson, Woodrow. “The Study of Administration” *Political Science Quarterly* 2 (June 1887): pp. 197–222.

② 陈振明:《从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化》,《政治学研究》1999年第1期。

斯·韦伯提出,在韦伯看来,社会的理性化是不可避免的趋势,在此种趋势下,权力架构的支配将从传统权威或人格魅力转向理性法定的权威,而在这种社会体制下即将出现一个新的组织形态以与之相适应,也就是官僚制。而韦伯所说的官僚制,并不特指一种政府类型,而是指一种由训练有素的专业人员依照既定规则持续运行的行政管理体制。具体而言,官僚制具有如下特征:(1)实现劳动分工,明确规定每一个成员的权力和责任,并且把这些权力和责任作为正式职责而使之合法化;(2)各种公职或职位按权力等级组织起来,形成一个指挥链或者等级原则;(3)根据通过正式考试或者训练和教育而获得的技术资格来挑选组织中所有的成员;(4)所有担任公职的人都是任命的,而不是选出的(在某种情况下,整个单位的负责人除外);(5)行政管理人员领取固定的“薪金”,他们是“专职的”公职人员;(6)行政管理人员不是他所管辖的那个组织的所有者;(7)行政管理人员要遵守有关他的官方职责的严格规则、纪律和制约。

此后,在公共行政学的引导下,西方政府逐渐加大对社会、经济的干预,并在1929年至1933年世界经济危机后迎来了资本主义经济逾30年的繁荣——经济增长率较高,通货膨胀率、失业率较低,周期性衰退的时间较短。总体而言,传统的公共行政实践模式有四个基本特征:一是政府组织及其结构应根据官僚制原则建立起来,并且严格遵守这一原则;二是公共物品及服务应由政府机构(官僚机构)来提供,即政府是公共物品的唯一提供者;三是政治(政策制定)与行政(政策执行)分开,并且官员在政治上保持中立,这有利于责任制的落实;四是行政被认为是一种特殊的管理形式,必须由终身受雇的职业化的官僚来担任。<sup>①</sup>

## (二)民主制社会视域下主张“有限政府”的公共管理学

20世纪中期,随着西方世界由工业社会向后工业社会、信息社会转型,传统公共行政管理模式的基本原则受到了严峻挑战,并在实践中逐渐失效。首先,作为传统公共行政模式基石的官僚体制已被证明是一种过时、僵化和无效率的政府体制模式,如奥斯本在《改革政府》一书中所说,“工业时代发展起来的官僚体制,专注于各种规章制度及其层叠的指挥系统……变得机构臃肿、浪费严重、效率低下”,因而其在变化迅速、

---

<sup>①</sup> Owen E Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, Macmillan Press, 1998: p. 1.

信息丰富、知识密集的新时代已经不能有效地运转了<sup>①</sup>。其次,政府机构作为公共物品及服务的唯一提供者的垄断地位已经被动摇,各种私人公司、独立机构和社会团体参与公共物品及服务的提供,不同的政府机构也为提供相同的公共物品和公共服务而展开竞争。最后,政治与行政的分开在实践中是难以做到和不现实的,而且传统的人事行政模式已经发生了重大变化。与此同时,西方国家的经济领域也相应出现了低经济增长、通货膨胀、高失业率等“滞涨”现象。这均导致传统行政学所提倡的“全能政府”管理面临危机。

基于这样的背景,20世纪70年代以后,西方学界兴起新公共管理运动,将市场机制和管理主义引入公共行政学,在此基础上发展出公共管理学,并提出如下主张:(1)开拓研究领域,围绕公共利益这一核心将其他公共机构与公共部门提供公共利益和服务的职能及其效益纳入研究之中;(2)在制度及政府结构设计上,摆脱以往官僚制的体制,契合民主制的社会特征,倡导分离政策与行政的扁平化结构;(3)在政府职能上,摒弃全能政府模式,提倡“有限政府”的新型管理模式以解决政府与市场、社会之间的关系问题,提倡由小规模机构、私人企业或独立企业的多元结构提供公共服务。

此后,公共管理学逐渐成为了当代西方政府改革的指导性理论,并根据具体的管理实践经验而不断丰富。如在21世纪初,认识到政府管理由于过分崇拜市场而丧失了其在公共管理中的正当角色,并由此导致政府工作偏离价值规定、公民参与热情降低等问题(这既会使政府面临合法性危机,也会使社会丧失公共利益),登哈特夫妇等学者将“公正、公平、回应性、尊重”等民主理念置于“效率”之上,提出了新公共服务理论,认为政府的价值在于服务公众,并主张将公共服务、民主治理和公民参与置于整个治理体制的核心位置。

而依据公共管理学的思想,西方政府也进行了如下方面的行政改革:第一,社会、市场管理与政府职能的优化,包括非国有化、自由化、压缩式管理等;第二,社会力量的利用和公共服务的社会化,包括政府业务合同出租,以私补公,打破政府垄断,建立政府部门与私营企业的伙伴关系;第三,政府部门内部的管理体制改革,包括建立与完善信息系统、分权与权力下放、部门内部的组织结构改革、公共人事制度改革、提高服务

---

① [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒著:《改革政府:企业精神如何改革着公共部门》,周敦仁译,上海译文出版社1996年版,第12—13页。

质量以及改善公共机构形象、将公共行政的传统规范与工商企业管理方法相融合等内容。

## 二、本土社会管理研究的视角

### (一) 社会管理的概念

中国的“社会管理”作为一个相对独立的概念及知识体系,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<sup>①</sup>。“这个时期的社会管理带有计划经济的浓厚色彩和价值取向,也代表了苏联及东欧计划经济国家社会管理的基本思路和价值取向。按照这种路径,政府可以计划一切事务,管理一切事务。在这种体制中,政府综合消费者的偏好,组织和实现公共服务的生产,作为垄断的提供者向社会提供服务。这种社会管理理念相当长一个时期影响着中国的公共服务供给和社会发展。”<sup>②</sup>

改革开放至今,我国社会形势发生了重大的变化。

比如,随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,长期以来在封闭半封闭环境和计划经济条件下形成的社会结构发生了全方位、根本性变化,新的阶层结构、城乡结构、收入分配结构、人口和家庭结构等带来的社会问题成为维护社会和谐稳定亟须考虑的重点。

又如,户籍制度逐步松动、旧的劳动用工制度被打破,大量人员逐渐游离于原有单位系统之外,其主要活动也脱离了传统“国家—单位—个人”的一元管理格局的调控范围,带来社会管理的“真空地带”。

### ➤➤ 【背景链接】我国传统的社会管理体制——单位制

1949 年新中国成立之后到 1978 年的近 30 年中,在高度集权的政治体制和计划经济体制的基础上,我国采用单位制的社会管理模式,并由此建立了“国家—单位—个人”的一元主体管理格局。

单位制是我党在战争时期军队制度的一种延伸,具有政治、经济与社会“三位一

<sup>①</sup> 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。

<sup>②</sup> 丁元竹:《中国社会管理的理论建构》,《学术月刊》2008 年第 2 期。



体”的功能,以行政性、封闭性、单一性为主要特征。在新中国成立后,单位制主要采用如下的方式进行运作:将我国城乡居民纳入到不同的单位中,在城市,社会成员被分为劳动者和非劳动者,劳动者在不同的单位里工作(如政府机关、国营和集体企业、事业单位等),而这些单位又由不同层级的政府进行管理,分属不同单位的社会成员不能随意流动;非劳动者则由街道和居委会进行管理。而在农村,则由“政社合一”的人民公社来实现经济生产和社会管理。如此一来,国家通过“单位”这一社会管理的细胞就可以对全社会进行控制和动员。

在当时,面对百废待兴的局面,“单位制”建立了政府与个人之间的联系,可以让政府在最短的时间内集中起全社会的资源,具有极高的社会组织和动员能力;同时,“单位制”又为政府提供了严密的社会控制体制,在维持社会秩序方面也发挥了很大的作用。

再如,在多种因素的作用下,人们的思想意识、价值取向、道德观念多元、多样、多变,公平意识、民主意识、权利意识、法治意识、监督意识不断增强,共享改革发展成果的愿望日益强烈,这对政府及社会组织的运作理念、运作机制和运作方式提出了更高的要求。

另外,信息化社会及其推动的全球化趋势,使政府面临越来越复杂的世界,政府管理显得越来越吃力,政府发现难以预测自己的决策后果、难以避免其决策产生有害的影响——即“主权国家社会管理面临失灵和难以控制的体制问题”,这成为“当代社会管理的最大挑战”<sup>①</sup>。

基于这些变化、问题和挑战,在借鉴国外相关学科思想并结合我国独特语境的基础上,我国相关学者提出了具有中国特色的“社会管理”概念。

研究者们对于社会管理的理解由宽到窄可大致分为三类。其中,范畴最宽泛的是指政府与非政府组织对“整个社会的管理”,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<sup>②</sup>;范畴较上一类有所收缩的是指政府与非政府组织共同对社会公共事务中除政治统治、经济管理之外其他事务的管

① 丁元竹:《中国社会管理的理论建构》,《学术月刊》2008年第2期。

② 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:《走向更讲理治的社会:社会建设与社会管理》,中国人民大学出版社2006年版。