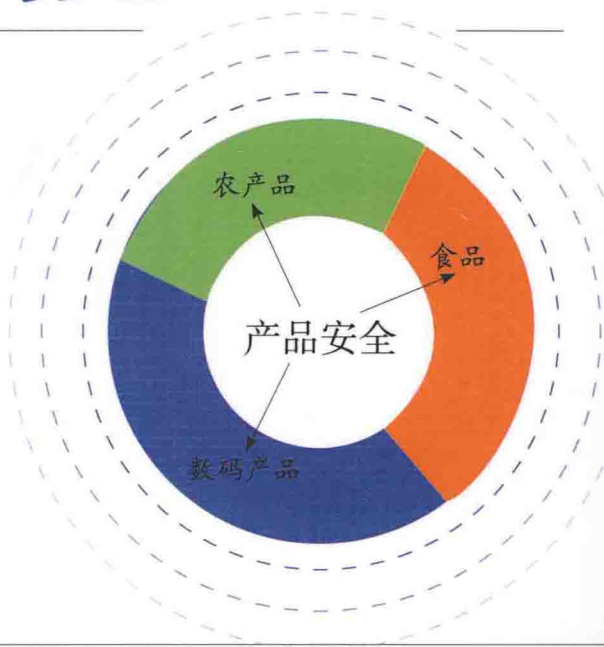


产品安全扩散及其 社会管理研究

■ 何应龙 李榄 著



知识产权出版社

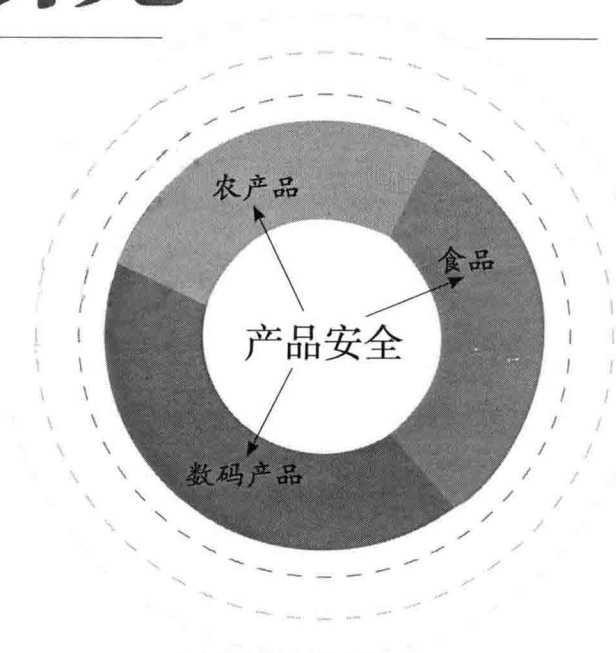
全国百佳图书出版单位

H 行业战略·管理·运营书系

教育部人文社会科学规划项目（项目编号：09YJA630122）研究成果

产品安全扩散及其 社会管理研究

■ 何应龙 李榄 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

产品安全扩散及其社会管理研究/何应龙, 李榄著.

—北京: 知识产权出版社, 2014. 3

ISBN 978-7-5130-2620-8

I. ①产… II. ①何… ②李… III. ①产品管理—安全管理—社会管理—研究
IV. ①F273.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 044535 号

内容提要

有效解决产品安全扩散问题, 对于人们的身体健康和社会的稳定发展都具有重要的战略意义。本书运用管理学和社会学的研究方法调查研究, 以人们最关心的农产品、食品和新兴技术产品 (数码产品) 为重点, 深入分析了这些产品扩散的管理现状、安全问题成因以及人们对此的认知状况, 并在此基础上提出了针对相应类别产品的社会管理对策。对于市场特征、行业特征和技术特征完全不同的新兴技术产品, 本书引入复杂性科学的小世界网络元胞自动机模型结合交叉熵测度等前沿技术方法, 建立了我国新兴技术产品安全扩散模型, 并在实证研究或模拟演化的基础上, 提出了新兴技术产品安全扩散管理的方法与对策。本书为我国产品安全扩散管理提供了一个较为全面的视角和有效的分析方法, 具有一定的参考价值。

责任编辑: 张水华

责任出版: 刘译文

产品安全扩散及其社会管理研究

CHANPIN ANQUAN KUOSAN JIQI SHEHUI GUANLI YANJIU

何应龙 李 榄 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

责编电话: 010-82000860 转 8389

发行电话: 010-82000860 转 8104/8102

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 787mm×1092mm 1/16

版 次: 2014 年 4 月第 1 版

字 数: 280 千字

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100088

责编邮箱: miss.shuihua99@163.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 16

印 次: 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 49.00 元

ISBN 978-7-5130-2620-8

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

产品安全不仅直接影响着国民的健康水平与生活质量，而且对于社会的发展和稳定至关重要。有效解决产品安全问题，保证产品安全质量，对国民的身体健康和社会的稳定发展都具有重要的战略意义。

原始社会时期，人类以采用野生天然物品或简单加工的产品为主，除了具有致命毒性的天然物品外，其他物品的安全使用只是一些人类生活的习惯和本能。随着社会分工和人类文明的发展，为了使采用更方便、更卫生，人们开始不断对天然物品进行加工，再加工，但是由于早期加工技术相对落后，产品的安全性得不到保障，产品安全的概念和理论逐渐形成。一些产品，尤其是食物，一般只能在很短的保质期内食用，而且消费也只是局限在当地市场，大大限制了流通。近代资本主义的发展打破了对产品流通的种种限制，工业革命也大大提高了产品的加工技术和生产能力，新技术的快速应用和新产品涌现的同时产品安全事故也随之高发，生产安全管理和产品安全管理日益得到政府、企业乃至全社会的重视。

尽管产品安全在多数国家被高度重视，但是新的生产方式和新的竞争模式的出现，使产品供应链越来越复杂。现代产品产业体系给人们带来了意想不到的危害，并产生了严重的后果。如 1986 年英国“疯牛病”，食用被“疯牛病”污染的牛肉的人，有可能染上致命的克雅氏病；1999 年比利时某公司把被二恶英污染的饲料出售给上千家欧洲农场，造成欧盟生鲜肉类和肉类深加工产品重大污染，直接经济损失多达 3.55 亿欧元；2000 年日本牛奶制品被“黄色葡萄球菌”污染，导致上万人中毒；2005 年英国出现违禁添加剂“苏丹红”事件；2006 年美国连续发生“毒菠菜”、“问题生菜”等问题。这些由于生物、化学、物理、放射性、新型产品等原因引起的产品污染，随时可能威胁到人们的健康。于是，产品安全供给、营养健康，成为人们的最大愿望。

由于产品安全问题一旦出现，受害的不仅是消费者，产品企业也将付出诸如丧失声誉、惩罚性赔偿、出口产品受阻以及产品召回等代价，甚至影响国际贸易，因此各国政府十分关注这些问题并有相应的预案，如 1997 年美国设立总统

食品安全行动计划，随后组建总统食品安全委员会，加大反恐战略实施中食品安全的控制力度，将食品安全问题提升到危害国家安全的高度；日本和加拿大等国对原有的机构进行了调整，成立了食品安全检验局等相关机构。2000年世界卫生组织召开第53届世界卫生大会，大会首次通过了有关加强食品安全的决议，其内容主要围绕食品安全领域亟待解决的方面展开，将食品安全列为工作重点和最优先解决的领域。2003年联合国粮食与农业组织（FAO）和世界卫生组织（WHO）出版的《保障食品安全和质量——强化国家食品控制体系指南》，目的就是为了提高各国食品安全管理部门的控制效率，尤其针对发展中国家的普遍问题提出了整改办法，强调各国应着眼长远利益，采用综合手段保障全球食品安全。

在我国，20世纪80年代以前，社会物质贫乏，产品供应能否有效保障是人们最关心的问题，产品安全问题并不突出，也没有引起人们过多地关注。改革开放后，市场经济和新技术下的产品竞争，一方面提供了丰富而且物美价廉的产品，人们可以非常方便地选择自己所需的产品，另一方面以生产假冒伪劣产品为代表的不正当竞争大量涌现，同时政治体制改革与社会管理创新滞后，导致产品安全问题成为人们最为揪心的社会危害和焦点问题。

从2004年安徽阜阳毒奶粉导致“大头娃娃”事件到2008年河北三鹿奶粉造成十几万婴儿“肾结石”，从2005年“苏丹红”咸鸭蛋、“雀巢奶粉碘超标”到2010年“海南毒豇豆”和“地沟油”，从2006年“多宝鱼”到2011年“上海染色馒头”、“双汇瘦肉精”等，这些震惊全国乃至全世界的产品安全重大事件，不断挑战国民的心理承受能力。

不断曝光的大量产品安全事件，使人们如今谈食“色”变，甚至造成了人们某种程度上的心理障碍，也使产品安全扩散问题成为一个社会问题，成为一个亟待解决的社会管理问题。

因此，必须加大对产品安全扩散的社会管理研究。它不仅能进一步完善我国产品安全管控体系，保障产品安全政策的有效实施，同时有利于保障社会稳定，消除不安全事件带给人们的巨大心理阴影，恢复社会大众对市场和企业的信心，提高产业效率和产品国际竞争力。

目 录

第一编 相关概念与研究综述

第 1 章 相关概念概述	3
1.1 产品安全扩散相关概念	3
1.2 食品安全扩散相关概念	4
第 2 章 国内外相关研究综述	11
2.1 农产品安全的相关研究综述	11
2.2 食品安全的相关研究综述	15
2.3 食品安全政策的相关研究综述	22
2.4 保健食品安全的相关研究综述	29
2.5 新产品扩散的相关研究综述	33
2.6 新兴技术产品市场的相关研究综述	65
2.7 产品安全管理的相关研究述评	67

第二编 食品农产品安全扩散及其社会管理

第 3 章 农产品安全扩散及其社会管理（以武汉市为例）	73
3.1 武汉市农产品安全扩散及其认知调查分析	73
3.2 武汉市农产品扩散与农产品安全现状分析	75
3.3 保障农产品安全扩散的社会管理对策	78



第4章 一般食品安全扩散及其社会管理	80
4.1 一般食品安全扩散现状调查分析（以武汉市为例）	80
4.2 我国食品安全扩散管理的现状分析	83
4.3 我国食品安全扩散管理欠佳的原因分析	87
4.4 完善我国食品安全扩散的社会管理对策	89
第5章 保健食品安全扩散及其社会管理（以广州市为例）	93
5.1 保健食品安全监管现状及问题分析	93
5.2 发达国家保健食品管理的经验借鉴	105
5.3 完善保健食品安全监管的对策建议	108
第6章 出口食品安全扩散及其社会管理（以中国输欧食品为例）	113
6.1 基于欧盟 RASFF 系统的中国输欧食品安全扩散现状分析	113
6.2 中国输欧食品安全扩散问题的原因分析	119
6.3 欧美国家食品安全监管的经验借鉴	124
6.4 完善我国输欧食品安全扩散管理的建议	132

第三编 新兴技术产品安全扩散及其社会管理

第7章 新兴技术产品安全扩散特征及其测量方法	139
7.1 中国新兴技术产品安全扩散的市场特征分析	140
7.2 新兴技术产品安全扩散测量的理论方法	143
第8章 新兴技术产品安全扩散模拟与测量	160
8.1 建立元胞自动机模型	160
8.2 建立小世界网络	163
8.3 ETP 安全扩散的小世界网络元胞自动机模型	168
8.4 新兴技术产品安全扩散模拟	170
8.5 新兴技术企业产品安全扩散预测	192



第9章 新兴技术产品安全扩散的社会管理	196
9.1 中国新兴技术产品扩散现状	196
9.2 中国新兴技术产品不安全扩散的原因分析	199
9.3 中国新兴技术产品扩散的社会管理对策	201

第四编 结语：产品安全扩散与社会文化环境

第10章 我国产品安全扩散的文化环境管理	213
10.1 我国产品安全扩散文化环境的现状	213
10.2 我国产品安全扩散的文化环境管理建议	215

参考文献	219
------------	-----

附 录	231
-----------	-----

附录1	231
-----------	-----

附录2	234
-----------	-----

附录3	237
-----------	-----

附录4	241
-----------	-----

附录5	243
-----------	-----

附录6	245
-----------	-----

后 记	248
-----------	-----

► 第一编

相关概念与研究综述



第1章 相关概念概述

1.1 产品安全扩散相关概念

(1) 产品扩散：是指产品上市后随着时间的推移不断地被越来越多的需求者所采用的过程。

(2) 潜在采用者：是指对某产品有潜在需求，并具有购买能力和购买决策权的需求者。

(3) 采用者：是指使用某产品的用户。

(4) 市场潜量：是指在一定的时期内，在一定的营销水平和一定的环境条件下，一种产品所能获得的最大销量。

(5) 安全产品：指该产品不仅具有符合国家强制性质量标准及相关产品安全标识，而且没有发现任何《产品说明书》之外的不安全隐患。

(6) 不安全产品：指该产品存在下列两种情况之一：①不具有符合国家强制性质量标准及相关产品安全标识；②发现存在《产品说明书》中没有提及的不安全隐患（包括该产品不安全的相关报道或传言）。

(7) 产品安全扩散：是指产品在其扩散的全过程中，具有符合国家强制性质量标准及相关产品安全标识，在规定的使用方式和用量条件下长期使用，对采用者不产生《产品说明书》之外的不良反应，包括《产品说明书》中没有提及的可能损害和威胁人体健康的有毒、有害物质以及对采用者健康、人身安全造成或者可能造成的任何不利的影响。

(8) 产品不安全扩散：是指产品在其扩散的全过程中，不具有符合国家强制性质量标准及相关产品安全标识，在规定的使用方式和用量条件下长期使用，对采用者产生《产品说明书》之外的不良反应，包括《产品说明书》中没有提及的可能损害和威胁人体健康的有毒、有害物质以及对采用者健康、人身安全造成或者可能造成的任何不利的影响。



1.2 食品安全扩散相关概念

“食品安全”具有双重的概念和内涵，一重是以食品“供给保障”安全为内涵的食品安全，也称食品“量”安全，与“粮食安全”具有等同的含义，为宏观性食品安全概念；另一重是以保障人体健康安全为内涵的食品安全，也称食品“质”安全，为微观性食品安全概念。二重概念之间互为前提和制约。

(1) 食品量安全 (food security)

宏观性的食品安全概念主要侧重于食品“量”的安全保障，指“保障全球食物的可用性和具备获取可用食品的条件，尤其是保障全球中最贫困人群的食物可用性和具有具备获取可用食品的条件”。保障食品量安全，是人类社会共同的责任和职能。

食品量安全的概念与“粮食安全”定义相同。联合国粮农组织 (Food and Agriculture Organization, FAO) 于1983年4月将“粮食安全”定义为“粮食安全的最终目标应该是，确保所有人在任何时候能买到又能买得起他所需要的基本食品”，^①其本质是保障贫困人群的食品供应安全。因此，宏观上食品量安全概念强调食品在总量上的供应和获得能力；另一方面，食品量安全保障必须以食品质量安全为前提。

(2) 食品质安全 (food safety)

1996年WHO在其发表的《加强国家级食品安全计划指南》中，对微观食品安全的解释为“对食品按其原定用途进行制作或食用时，不会使消费者受害的一种保证”。可见，尽管目前学术界对食品质安全的内涵和外延还没有一个统一的认识，但食品质安全的内涵应指食品被消费者食用前各环节的安全，包括原材料阶段。

微观性食品安全概念的内涵是质的安全保障。在满足食品可获得安全性的前提下，食品安全问题就归结到个体营养安全，即社会必须保证每一个人所获得的食物是有营养和安全的，即对消费者是无害的。基于以上的分析，可将食品质量安全定义为：食品在种植、养殖、生产加工、包装、贮藏、运输、销售、消费等一

^① 转引自杨肖娥，余剑东，倪吾钟等：《农业环境质量与农产品安全》，载《中国农业科技导报》，2002年第4期，第3—9页。



系列过程中,符合国家强制标准和要求,不存在可能损害和威胁人体健康的有毒、有害物质,不得对消费者健康、人身安全造成或者可能造成任何不利的影响。

由此可见,食品质量安全的概念是个综合性的概念,它既涉及食品质量、食品卫生和食品营养等研究领域,又包括食品或者食物从最初种植和养殖然后到生产加工企业的加工、包装和物流企业的贮藏、运输、零售商的销售、消费者的消费等各个环节。从食品质量安全的影响面来看,食品质量安全表现出社会性。根据各个国家发展程度的不同或者发展处于的时期不同,国家将面临的食品质量安全的主要问题也会有所不同,同时对政府提出的监管要求也会不同。目前在发达国家,对于食品品质方面的安全所面临突出的问题,也是关注的要点主要在于先进生物科学技术进步带来的种种问题,其中以转基因食品对人体健康是否有危害最为普遍;但对于发展中国家而言,食品质量安全面临的突出问题则在于国家基础薄弱,市场经济起步较晚导致市场成熟程度不高、食品企业诚信程度还不够高和司法惩戒、补偿程序还不健全等经济、社会发展过程中所引发的监管问题,如一部分食品加工企业为了获取利润最大化,而从事非法生产活动,制造假冒伪劣、有毒有害的食品等。

食品量安全与食品质量安全分别从宏观和微观上反映了食的功能特性。宏观上,食品量安全反映了人类对食品在总量上的依赖性,食物结构上表现为以粮食供应为主的能量型食物,营养水平上表现为“温饱”型生活。没有总体上的食品量安全保障,就谈不上对食品质量安全的要求。微观上,食品质量安全反映了为保证人体正常生命活动和生理安全对食品成分的营养性和危害性的要求和限制。因此,没有食品质量安全保障的食品量安全保障是无意义的。可见,食品量安全与食品质量安全两者之间存在着互为前提、相互制约和相互依存的辩证统一关系。

受人口持续快速增长和食品生产资源相对短缺的影响,在处理两者关系时,人们更倾向于认为解决食品量安全的问题是主要问题,把解决食品量安全放在首要地位,而把食品品质安全问题放在次要地位,对食品品质安全的重要性有所忽视。但实际上,随着全球经济的快速发展和科学技术的不断进步,食物短缺已经不是人类最大的问题,反而是全球食品安全事件的频发而带来的恶劣影响不断提醒人类食品品质安全已经上升为主要矛盾。

食品品质安全概念涵盖了“从农场到餐桌”的各个环节,这就决定了使食品



安全既包括原料安全、加工安全，也包括经营安全、消费安全；既包括成果安全，也包括程序安全；既包括将来安全，也包括现在安全。本文侧重于从食品质量安全方面谈扩散问题，即一般观念上公众所理解的食品安全扩散。

(3) 食品安全扩散

基于以上对“食品安全”双重概念与内涵的分析理解，可将食品安全扩散定义为：食品在包装、贮藏、运输、销售、消费等过程中，符合国家相关产品质量标准，在规定的使用方式和用量条件下长期使用，对使用者不产生《产品说明书》之外的不良反应。在食品扩散过程中，符合国家强制标准和要求，不存在可能损害和威胁人体健康的有毒、有害物质，不得对消费者健康、人身安全造成或者可能造成任何不利的影响。

(4) 食品安全扩散利益攸关者

食品安全扩散利益攸关者就是与食品产业链中的流通企业、消费者、政府、科研机构等密切相关的个体、团体及政府组织，这些食品安全扩散利益攸关者所做出的行为将会严重影响到最终销售给消费者的食品的质量安全，同时销售给消费者的食品安全与否也与这些利益攸关者的利益紧密相连。

FAO/WHO 对食品安全利益攸关者作了说明。所谓食品安全利益攸关者，就是在食品从种植（养殖）到消费的整个链条中的控制主体，包括农业种植者（养殖者）、加工者、运输者、销售者等。国际食品法典委员会（CAC）前主席 Stuart A. Slorach 博士认为，食品安全利益攸关者是“那些在食品生产、加工和贸易过程中对食品安全负最主要责任的人，包括农户、养殖户、食品加工企业、物流企业、批发零售商、餐饮企业等。这些负责人必须保证自己生产加工或者出售的食品符合相关法律法规的要求，是安全的，不存在对人体健康产生危害的隐患，同时政府监管部门也应履行监管职责，消费者应该提高食品质量鉴别能力。”^①

对于食品安全扩散主要利益攸关者的界定，应该包括管理者、流通企业、消费者、科技工作者。其中流通企业对保证食品安全扩散负有主要责任；消费者对购买到的食品应该严格按照食品要求保存和制备的方法来操作以及正确合理地消费食品，这是消费者的责任。食品安全扩散利益攸关者的基础作用则由流通企业

① 参见 Stuart A. Slorach:《食品安全管理的整体分析方法》，“全球食品安全（北京）论坛”会议摘要，国务院发展研究中心，2004 年。



和消费者来发挥；管理者占据了食品安全扩散利益攸关者的控制主体地位，他主要负责制定和颁布促进食品安全的法律法规和标准以及监管监督流通企业严格按照相关法律法规和标准来实施食品生产加工和销售，另外还负责为消费者提供对称的食品安全信息和建议；科研工作、检测机构等的科技工作者主要负责能够促进食品安全扩散的先进科学技术的研发，为其他利益攸关者提供科学支撑。管理者、流通企业、消费者、科技人员四者互相作用、互相影响，共同构成了食品安全扩散的利益攸关者。

无论是管理者、科技人员还是流通企业、消费者，在促进食品安全扩散的各个环节都承担各自的义务与责任。作为管理者中扮演最重要角色的政府，其主要职责在于根据社会实际需要而制定出相关法律法规和标准，并保证这些促进食品安全扩散的法律法规和标准能够得到彻底执行，以及对整个食品安全综合管理的监管；流通企业中的零售商则有义务引进先进的食品安全管理系统，物流企业也应该在整个运输和贮存过程中严格按照食品安全卫生管理规范来扩散食品，同时对于食品安全潜在的隐患要积极主动地进行安全控制，如可以采用先进 HACCP 技术等；食品扩散到消费者手中时，消费者有责任保证食品正确储存和制作，保护自己和家人避免因操作方法不当而带来的食品安全风险的危害。必要的食品安全知识和预防食源性疾病传播的方法是消费者必须掌握的，这对消费者避免买到不安全食品，以及防止疾病传播都有重要的意义，所以管理者应该加大对消费者食品安全和食品卫生知识的宣传和教育的。

(5) 保健食品

1996 年卫生部颁布的《保健食品管理办法》中对保健食品的定义是“指能调节人体机能，有特定保健功能的食品，只适用于特定人群食用，不以治病为目的”^①。2005 年国家食品药品监督管理局颁布的《保健食品注册管理办法（试行）》中的定义是“指声称具有特定保健功能或以补充维生素、矿物质为目的的食品。即适宜于特定人群食用，具有调节机体功能，不以治疗疾病为目的，并且对人体不产生任何急性、亚急性或慢性危害的食品”^②。

后者在保健食品定义中增加了一类以补充维生素、矿物质为目的的食品，即

① 《保健食品管理办法》第 2 条。国家食品药品监督管理局网站。（<http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0056/10749.html>）

② 《保健食品注册管理办法（试行）》第 2 条。国家食品药品监督管理局网站。（<http://www.sda.gov.cn/WS01/CL0053/24516.html>）



营养补充剂。此类产品虽然未声称其具有保健功能,但因其使用的特殊性,政府将其纳入保健食品管理范围以规范其生产经营,保障其安全性。

保健食品有以下属性:①食品属性。保健食品属于食品的一类,具备食品的基本属性;②功能属性。保健食品具有特定的保健功能,必须具有一般食品无法比拟的功用,能调节人体的某些机能;③非药品属性。保健食品不是药品,不能治疗疾病,因而不能代替药品。

保健食品是具有特定保健功能的食品,这些特定的保健功能是经过相关部门批准的,在保健食品发展过程中,随着管理机构和政策的不断变化以及对市场需求的不断摸索,保健食品功能也在不断发展变化并日趋完善。

至今保健食品功能项目的变化经历了五个过程,详细变化如表 1-1 所示。

表 1-1 保健食品功能项目的变化历程

时 间	功能项目数量	功 能 项 目
1996 年 7 月 18 日至 1997 年 7 月 1 日	12 项	免疫调节、延缓衰老、改善记忆、促进生长发育、抗疲劳、减肥、耐缺氧、抗辐射、抗突变、抑制肿瘤、调节血脂、改善性功能
1997 年 7 月 1 日至 2000 年 1 月 14 日	24 项	免疫调节、延缓衰老、改善记忆、促进生长发育、抗疲劳、减肥、耐缺氧、抗辐射、抗突变、抑制肿瘤、调节血脂、改善性功能、调节血糖、改善胃肠道功能、改善睡眠、改善营养性贫血、对化学性肝损伤有保护作用、促进泌乳、美容、改善视力、促进排铅、清咽润喉、调节血压、改善骨质疏松
2000 年 1 月 14 日至 2003 年 5 月 1 日	22 项	免疫调节、调节血脂、调节血糖、延缓衰老、改善记忆、改善视力、促进排铅、清咽润喉、调节血压、改善睡眠、促进泌乳、抗突变、抗疲劳、耐缺氧、抗辐射、减肥、促进生长发育、改善骨质疏松、改善营养性贫血、对化学性肝损伤有辅助保护作用、美容(祛痤疮、祛黄褐斑、改善皮肤水分和油分)、改善胃肠道功能(调节肠道菌群、促进消化、润肠通便、对胃粘膜有辅助保护作用)



续表

时 间	功能项目数量	功 能 项 目
2003 年 5 月 1 日 至今	27 项	增强免疫力、辅助降血脂、辅助降血糖、抗氧化、辅助改善记忆、缓解视疲劳、促进排铅、清咽、辅助降血压、改善睡眠、促进泌乳、缓解体力疲劳、提高缺氧耐受力、对辐射危害有辅助保护、减肥、改善生长发育、增加骨密度、改善营养性贫血、对化学肝损伤有辅助保护、祛痤疮、祛黄褐斑、改善皮肤水分、改善皮肤油分、调节肠道菌群、促进消化、通便、对胃粘膜损伤有辅助保护
《保健食品功能范围 调整方案》（征求意 见稿）拟修改	18 项	增强免疫力、辅助降血脂、辅助降血糖、抗氧化、辅助改善记忆、缓解视疲劳、促进排铅、清咽、改善睡眠、促进泌乳、缓解体力疲劳、提高缺氧耐受力、减肥、增加骨密度、改善营养性贫血、对化学肝损伤有辅助保护、有助于促进面部皮肤健康、有助于改善胃肠功能

（6）社会管理

关于社会管理这一概念，学者们的观点可大致分为以下几种：

第一种观点认为广义的社会管理是对整个社会的事务进行全方位的管理，既包括对社会经济、政治和文化的管理，也包括国家教育、卫生和体育等事业的管理，范围宽广，从整体和全局上统筹社会事务。这里所指的“社会”是和自然社会是完全不同的概念，它同民族国家的范围相重合，在某种程度上这个概念的社会管理就是对一个国家各个方面进行全面系统的管理。相对广义的社会管理概念，狭义的社会管理范围更加详细具体，细化到对具体社会事务的管理，比如国家税务部门对税收的征收、上缴等。狭义社会管理中所指的“社会”在一定程度上等同于社会学中通常所说的“社会生活”或“社会生活子系统”。在这里学者们虽然从广义和狭义两面对社会管理的概念进行了阐释，但是并没有指出社会管理应采取的具体手段、方式，具有一定的局限性，因此对社会管理的内涵还需要做更深入的研究。

第二种观点认为社会管理是社会建设的重要组成部分，管理主体包括政府机构、事业机构、行业协会、慈善机构等非营利性组织，主要是为了促进社会的和谐稳定，对社会的方方面面以及社会发展中所遇到的一系列事务进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。这种观点将社会管理作为一项具体的社会建设实