



治道变革与 公众参与

转型时期中国警务革新
的法学审视

GOVERNANCE REFORMS AND
PUBLIC PARTICIPATION

A Legal Examination of Policing Innovation of
China in Transitional Period

许
滔
著



中国政法大学出版社

本书由浙江警察学院资助出版

治道变革与 公众参与

转型时期中国警务革新
的法学审视

GOVERNANCE REFORMS AND
PUBLIC PARTICIPATION

A Legal Examination of Policing Innovation of
China in Transitional Period

许 韬/著



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

治道变革与公众参与: 转型时期中国警务革新的法学审视 / 许韬著. —
北京: 中国政法大学出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-5620-4403-1

I. 治… II. 许… III. 公安工作-法学-研究-中国 IV. D922. 141

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第142581号

- 书 名 治道变革与公众参与:
转型时期中国警务革新的法学审视
ZHIDAObIANGe YU GONGZHONGCANYU:
ZHUANXINGSHI QI ZHONGGUOJINGWU GEXING DE FAXUESHENSHI
- 出版发行 中国政法大学出版社 (北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
邮箱 zhengfadch@126.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908586 (编辑室) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm × 1230mm 32 开本 8.125 印张 218 千字
- 版 本 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4403-1/D · 4363
- 定 价 28.00 元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

自序

在我的诸多好友的一再督促与勉励下，终于又一部拙作与读者见面了。我曾经对霍姆斯的经典名句“法律是经验而非逻辑”做这样的演绎：法律不是一刹那的智慧闪光，那是科学家的专利；法律是一种对生活的体验，深刻而漫长，但每天都在生长。法律就如宝剑，经过社会的磨砺，则愈露锋芒，藏于室内，挂于墙上，则锈迹斑斑，仅供瞻仰了。所以，我衷心希望我对转型时期中国警务革新的思考能够尽早接受实践的检验和读者的批评，这于我的成长有益。

在上一部拙作《比较法视野下的现代警察法基本理论》（中国检察出版社）的自序中，我曾经用这么一段文字介绍自己：许韬，射手座，好游侠故事，有江湖情结，以墨家子弟居，言必信、行必果，笃信兼爱，非攻，尚贤，尚同。是以此抱负投身警察教育界，望天下安定，社会公平，司法正义。身为法律学人，十年苦读，奈何愚钝，近年游学欧美，比较中西，师夷长技，略有小成。我以为，这样的描述大体是妥帖的，但为配合宣传需要，最后的结语却似乎有些“王婆”式的自得。仰望学术的星空，深感自身的渺小，何来“小成”可言？

但这并不会使我气馁，也不会让我放弃通往学术殿堂的努力，“吟安一个字，捻断数茎须”，无眠无休、殚精竭力的学术创作过程无疑是痛苦的，但不经历风雨，怎么见彩虹？努力过后的收获亦令我有不枉此生的欣喜。

我不会假言所谓“最喜爱的永远是下一部作品”，因为如果连作者自己都不满意，也就没有与读者见面的必要。每一个出生的“孩子”，无论美丑，都凝结着作者的心血。我不讳言限于水平，加之时间仓促，书中难免有疏漏或不当之处，但我尊重自己的作品，也希望你们可以

看到我的努力。

关于书名，其实是颇费一些功夫的。我曾经想以“协作与参与”或者“重构和革新”作为开头，编辑则建议我干脆取消开头，直奔主题，以精简书名。但我思之再三，最后还是保留了开头，并确定为“治道变革与公众参与”。我以为，这样的命名还是切题的。当下转型时期中国警务革新的基本背景即是“治道变革”，现实需要我们转变治理模式；而“公众参与”则是回应变革需求的有效手段，这也是警务革新的路径选择。简言之，即透过“公众参与”，进行警务革新，实现“治道变革”。对于题目的后半部分，我考虑过“转型时期的中国警务”、“转型时期中国警务革新之路”、“转型时期中国警务革新的路径探索”等，但都不甚满意，感觉未能体现我以法学的视角审视我国警务革新的意图。我也想过“转型时期中国警务革新的多维审视”，的确，对中国警务革新的观察和叩问必须是一个多角度的观察，但我最终放弃了这个我个人最喜欢的名字，因为我担心自身的学术积淀还无法驾驭这样的宏大叙事。于是，退而求其次，我选择了现在的题目——《治道变革与公众参与：转型时期中国警务革新的法学审视》，它可以凸现我的学术背景以及观察视角，即基于法学的多角度审视。毕竟，“这是一个超越法律的时代”，多角度、跨学科的探究已经成为法学研究的基本路数。

在此，我要衷心感谢我的恩师，荷兰鹿特丹伊拉斯姆斯大学中国法研究中心的李玉文博士，她对我的关心和帮助，是我在学术道路上不断前行的坚强后盾。学生无以为报，就以此书作为送给老师的礼物。我会一直前行，虽荆棘满路，但我自诩是无畏的勇士，卑微而坚定，永不放弃。

在本书撰写过程中，澳大利亚国立大学杰出教授皮特·格拉博斯基（Peter Nils Grabosky）博士、美国北科罗拉多大学社会学与刑事司法学系主任菲利普·雷切尔（Dr. Philip Reichel）博士、新加坡国立大学法学院副院长西蒙·切斯特曼（Simon Chesterman）博士、美国山姆休斯敦州立大学米切尔·罗斯（Mitchel Roth）教授、美国乔治梅森大

学布莱恩·洛顿（Brian Lawton）博士都提出了许多很有价值的意见和建议，贡献良多，在此深表感谢，当然文责在我。我还必须提到美国乔治梅森大学的杰出教授大卫·维斯博德教授（Dr.David Weisburd）博士，他是当今世界最杰出的犯罪学与刑事司法学领域的学者之一，也是我在美访学期间的导师，他对我的教诲使我终生受益。

同时，我也要感谢中国政法大学出版社的邓创业编辑和北京大学出版社的郭栋磊编辑，正是他们无私的帮助，使我很快又有新的作品与读者见面。

当然，我还要特别感谢浙江警察学院给我提供了如此优良的创作环境和慷慨的出版经费支持，我很幸运是这个团结、融洽、奋发、有为的大家庭中的一员。

最后，请允许我将此书与我的家人分享，没有他们，我根本不可能如此全身心的投入到学术创作中来。当然，如果我有任何的进步或者取得任何的成绩的话，那都是为了我可爱的女儿小米，希望她会为我感到骄傲。

许 韬

2012年春暖花开时于钱塘江畔

引 子

当前我国正处于急剧的社会转型（Social Transformation）过程中，法治化、民主化大潮浩浩荡荡，呈现出社会利益与价值日益多元、社会结构与规范快速变迁、社会矛盾与冲突不断凸显等诸般景象。换言之，社会转型是一场交织着诸多复杂因素的过程，其间蕴涵与注解着各种协调与不协调、稳定与不稳定的因素，充斥着继承与反叛的挣扎与纠结，所有种种，皆是我们在转型时期进行制度设计和社会变革时无法回避与摆脱的时代境况。一言以蔽之，我们正处在一个“治道变革”^[1]的时代，一个“变”字道出了时代的主旋律和最强音，惟有“求变”才能“长治”。那么，对公安机关而言，警务工作如何应变，警务革新路在何方？这是我们必须关注和思考的议题。通过笔者的观察，我国公安机关似乎在有意无意间开启了一种新的警务模式——“公众参与警务模式”，以此作为回应变革需求的有效手段与警务革新的基本进路。简言之，即借由“公众参与”，进行警务革新，实现“治道变革”。本文的思考，正是基于这样的背景与判断而展开。

[1] 治道，就是人类社会治理公共事务、解决公共问题、提供公共服务的基本模式。传统治道的制度平台包括无限政府、人治政府、专制政府、集权政府和封闭政府等构件，现代治道的制度平台包括有限政府、法治政府、民主政府、分权政府和开放政府等。从前者向后者的变化就是治道变革。参见毛寿龙：“现代治道与治道变革”，载《江苏行政学院学报》2003年第2期。

目 录

自 序	I
引 子	1

第一章 中国警务革新的时代要求：社会转型与治道变革

一、社会转型的时代背景与特征分析	001
（一）基本内涵与时代背景	001
（二）特征分析	004
二、中国警务发展的历史沿革	016
（一）专政型警务阶段	017
（二）合法型警务阶段	018
（三）专业型警务阶段	020
（四）服务型警务阶段	022
三、转型时期中国警务的新要求	026
（一）现实需求	027
（二）要素解构	033
四、转型时期中国警务革新的现实回应	037
（一）建塑警务新理念	038
（二）坚持理论变革与制度创新并举	047
（三）确立警务革新的“善治”目标	051
（四）实现公民民主权利	055
（五）强化警务服务职能	057
（六）构建警民合作伙伴关系	061

第二章 中国警务革新的它山之石：西方经验的启示与借鉴

一、西方政府转型的经典理论及发展历程·····	065
(一) 新公共管理理论·····	067
(二) 新公共服务理论·····	069
(三) 社会治理理论·····	075
二、西方警务的发展脉络·····	080
(一) 西方“四次警务革命”的简略梳理·····	081
(二) 当前西方主要警务模式概览·····	082
三、西方警务经验对我国的借鉴·····	094
(一) 基本思路·····	094
(二) 精髓研析·····	098
(三) 本土化适用样本·····	109

第三章 中国警务革新的重要前提：警察执法权益的保障

一、警察执法权益的内涵诠释·····	114
(一) 基本内涵·····	114
(二) 法律属性解构·····	119
(三) 权益层次剖析·····	129
二、警察执法权益保障的正当性简析·····	132
(一) 基于实质正义的要求·····	132
(二) 基于警察执法权威的要求·····	135
三、警察执法权益保障的实现路径·····	137
(一) 弥补相关立法缺漏·····	138
(二) 建立执法维权与保护机制·····	142
(三) 提高执法素质与防范意识·····	149
(四) 优化执法外部环境·····	153

第四章 中国警务革新的路径选择:

公众参与警务模式在中国的确立与发展

一、公众参与概述·····	161
(一) 概念解析·····	162
(二) 组织形式·····	167
(三) 主要模式、途径与方法·····	187
二、公众参与警务模式的内涵诠释·····	191
(一) 基本内涵·····	191
(二) 与其他警务模式的关系·····	196
三、公众参与警务模式的价值研判·····	202
(一) 公众参与警务的根本目标在于实现社会公平正义·····	202
(二) 公众参与是警务活动获得合法性的重要来源·····	206
(三) 公众参与是实现依法行政与良好治理的有效手段·····	209
(四) 公众参与能够有效提升警务决策的科学性和民主性·····	214
(五) 公众参与是确保警务有效开展的主要途径·····	216
四、公众参与警务模式的发展与完善·····	219
(一) 激励机制·····	222
(二) 公开机制·····	223
(三) 责任机制·····	226
(四) 回应机制·····	227
参考文献·····	229

第一章 中国警务革新的时代要求： 社会转型与治道变革

社会转型是一种从传统社会发展模式向现代社会发展模式的历史进程的转变，是“一个价值更替、秩序重构和文明再生的过程，是一个国家和民族承继以往优秀传统、解决当前现实问题、规划未来发展方向的关键时期。”^[1]在社会转型过程中，警务工作要与时俱进，紧跟时代的迫切需求与发展潮流，发挥公安机关的职能与本色，为国家、社会、公众服务。

一、 社会转型的时代背景与特征分析

（一）基本内涵与时代背景

何谓社会转型？这是一个由时代特征所决定的高频“热词”，但至今尚无统一的内涵表达。它就像一个情景多变的万花筒，从不同视角切入，折射的画面不同，得出的结论自然不同。从社会学范畴来看，社会转型是指人类社会由一种存在类型向另一种存在类型的转变，它意味着社会系统内在结构的变迁；社会转型的过程从其社会样态来说就是转型社会，即由前一种社会存在类型向后一种社会存在类型转型中的“过程态”。^[2]这样的过程，是有其特定含义的——“意指社会从

[1] 袁曙宏、韩春晖：“社会转型时期的法治发展规律研究”，载《法学研究》2006年第4期。

[2] 陈晏清：《当代中国社会转型论》，山西教育出版社1998年版，第328页。

传统型向现代型的转变，或者说由传统型社会向现代型社会转型的过程，说详细一点，就是从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统型社会，向工业的、城镇的、开放的现代型社会的转型。当我们说‘社会转型’时，着重强调的是社会结构的转型。在这个意义上，‘社会转型’和‘社会现代化’是重合的，几乎是同义的”，^[1]其本质是“国家民族内部不同社会阶层的利益博弈”^[2]，而后“社会转型”一词迅速演变成公共话语，成为探讨当代中国社会问题的一个重要向度和维度。从社会体制的宏观视角看，社会转型“主要是指经济体制从计划经济向市场经济的转轨，所有制结构由单一的公有制向以公有制为主体的多种所有制转变，治国方略从人治向法治的转变，社会环境由封闭型逐步向开放型发展，以及国家社会高度统一的一元结构向国家和社会二元结构过渡。”^[3]从社会变迁的角度看，社会转型是指“从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会和信息社会、从封闭性社会向开放性社会的社会变迁和发展。”^[4]具体而言，“中国的社会转型是指中国在以下方面的变化：一是在经济上从计划经济向社会主义市场经济的转变；二是在政治上从人治向法治、从全能政治（Totalitarian Politics，亦译极权政治）向民主政治的转变；三是在社会关系及社会结构上从封闭的礼俗社会向开放的法理社会的转变。”^[5]从文化制度层面，社会转型则可以解释为“在彼此隔绝的静态乡村式社会，转化为开放的、被各种资讯手段紧密联系起来的动态城市式社会，同质的单一性社会，

[1] 郑杭生：“社会转型论及其在中国的表现——中国特色社会主义理论探索的梳理和回顾之二”，载《广西民族学院学报（哲学社会科学版）》2003年第5期。

[2] 丁烈云、喻发胜：“全球化与社会转型背景下的国家文化安全”，载《江汉论坛》2010年第11期。

[3] 罗康才：“社会转型中的我国行政法制”，载《国家行政学院学报》2003年第1期。转引自袁曙宏、韩春晖：“社会转型时期的法治发展规律研究”，载《法学研究》2006年第4期。

[4] 转引自郭德宏：“中国现代社会转型研究评述”，载《安徽史学》2003年第1期。

[5] 梅建明：“社会政策与犯罪预防——社会转型背景下的挑战和选择”，载《福建公安高等专科学校学报—社会公共安全研究》2000年第3期。

礼俗社会变为法理社会，人际关系由身份变为契约，‘宗法——专制’政体为‘民主——法制’政体所取代。作为物质文化、制度文化转型的精神先导和思想反映的观念文化，也在这一过程发生着深刻的变异，诸如神本转向人本、信仰转向理性、宗教转向科学、教育从少数特权阶层的专利变为为大众所享有。”^[1]以上多视角、多学科地观察与剖析，对我们全面理解社会转型的丰富内涵大有裨益。

“历史上时代之改变，不能划定于某日某时。前时代之结束，与后时代之开始，常相交互错综。在前时代即将结束之时，后时代之主流，即已发现。”^[2]所以，任何国家、任何时代的转型，都应该放在特定的历史背景中去考察才是客观的、科学的。当前中国正处于一个由传统社会向现代社会转变、过渡的社会转型时期，“社会转型不仅使社会的政治、经济和文化等产生前所未有的变革，而且使利益格局深入调整，社会处于相对不稳定状态。市场经济体制演绎出的多元价值观，正在对核心价值体系产生冲击，各种社会关系在寻求新的平衡中，不同利益的博弈不断外化为公开的矛盾与冲突。”^[3]中国当下的社会转型虽前景光明、未来可期，但前途漫漫，需要经过一个相当长的历史发展过程，因此，必然要求法律做出相应的调整，即所谓“社会转型不仅仅只是经济体制的转轨，而且还包括政治、伦理、法律、文化等社会因素的变革与发展。在社会转型时期，传统因素和现代因素此消彼长。由于社会结构暂时处于失衡状态，社会价值取向日益多元化，旧有的社会规范还没有完全退出历史舞台，新的社会规范正在但尚未得到普遍认可，社会冲突和社会失范现象便会经常发生。”^[4]无论从在理论上，还是从现实需求上，都需要法律对已经和正在不断产生的各种各样的新型社会关系加以调整，对已经和正在不断地涌现的各种各样的新型

[1] 王晓明：“1997 中国传统社会向现代社会转型研究的新进展”，载《教学与研究》1998 年第 4 期。

[2] 冯友兰：《中国哲学史》（下册），华东师范大学出版社 2000 年版，第 343 页。

[3] 李宝对、胡素芳：“和谐社会视野下的维护警察正当执法权益工作”，载《公安研究》2011 年第 1 期。

[4] 付子堂：“转型时期中国的法律与社会论纲”，载《现代法学》2003 年第 2 期。

社会问题予以解决。作为身系维护国家稳定、社会安宁、人民权益保障重责的公安机关，在滚滚社会转型“洪流”中不仅不可能独善其身，还必须长袖善舞，扮演重要角色。就此而言，公安机关顺应转型社会的需求，回应时代的呼唤，积极探索警务新模式和警务变革新路径，就具有了重大的理论和现实意义。

（二）特征分析

1. 价值日趋多元，社会摩擦升级

我国的社会转型，有其特定的含义和历史背景。具体而言，是一种由传统的、旧有的、落后的社会发展模式向现代的、先进的、蕴涵创新意味的社会发展模式的急剧转变过程，未有先例可循，惟有在摸索中前行。作为我国近代以来最为壮观的社会图景，我们正处于看似风平浪静、实则各种危机、风险丛生的时代。“社会转型的速度、广度、深度、难度均前所未有的。在加速转型的过程中，快速的社会分化与社会流动使社会趋于复杂化、多元化，社会的矛盾与摩擦不已，许多潜在的社会冲突不断的凸现，不断地被激发出来。……在我国由总体性社会向市民社会过渡的加速转型期，社会冲突这一现象发生了显著的变化：一方面，社会转型不可避免的带来过渡性的不稳定，加剧社会冲突，从这个意义上说，社会转型是社会冲突产生与加剧的社会温床与诱发力；而另一方面，社会转型又是一个不断解决社会冲突，达到和谐状态的过程，从这个意义来说，社会转型是解决社会冲突的一种特殊的方式。”^[1]因此，如何化解这种社会冲突，就成为当前我们国家和政府亟待研究和解决的一项重要课题，更是对作为社会控制的主要部门^[2]——公安机关的管理职能和服务水平提出了前所未有的新要求。

[1] 韦长伟、袁虎成：“当代中国社会转型背景下的社会冲突协调”，载《中共成都市委党校学报》2008年第1期。

[2] 正如 Fairchild 和 Dammer 指出的，一个国家首要的义务是维护国家的和平与稳定，现代警察的职责就是“维持国内秩序和控制不法行为”（civil order control and deviance control）。当然，必须说明的是，公安机关只是社会控制的主要部门，而非唯一。

处在由传统社会迈向现代社会的加速转型阶段，各种社会阶层、各种利益群体不断成长并彼此互动、相互纠葛，利益格局不断调整、重新分配、此消彼长、相互博弈；同时，旧有的社会控制机制正逐渐解体并日益失去管控能力，而新生的社会控制机制尚未建立和完善，又很难发挥出应有的功效。在这样一个控制机制和利益格局新旧交替、交叉的阶段，社会各阶层之间利益的冲撞、激荡和消长，必然会导致不同形式的摩擦与矛盾，国家和社会难免不会出现在高速运行状态下的偶尔失衡、瞬间短路，而缺乏科学、有效的社会管理制度和公共管理机制的情况下，这种潜在的失衡与短路非常有可能被无限放大，当前各种突发性、群体性事件的不断发生，警民关系的紧张与失衡，正是这种格局形成后的结果之一。当然，社会冲突并非只是当代社会的产物，其实自人类社会产生伊始，社会冲突就已存在，并从未真正消退过，只不过在当前我国所处的断裂与重构的社会转型期，使得这些冲突、矛盾和问题变得更加尖锐、凸显而已，对这些冲突、矛盾和问题的解决也就变得更为急迫和必要。

总体而言，我国当下社会矛盾呈现出两个较为突出的特点和趋势：

一是社会矛盾由个体性矛盾向群体性矛盾方向转换。社会主体利益格局由个性化向群体化的方向发展，而且社会主体利益群体性的分化日益明显，是发生群体性冲突的根本原因。当然，这种群体化矛盾与中国现有体制转轨和社会结构转型有着必然的联系。“社会转型时期，体制转轨与社会结构转型交错进行。体制改革导致相应的社会结构调整，新旧体制的更替和磨擦使各种社会矛盾复杂化、尖锐化，社会出现结构性失衡。旧的规范、价值观念和行为模式被否定或遭到破坏，逐渐失去对社会成员的约束力，新的规范、价值观念和行为模式尚未形成或未被普遍接受，还不具备对社会成员的有效约束力，社会成员的行为缺乏明确的规范约束，出现社会规范权威失落、社会规范真空或规范冲突的状况，……社会整合与控制机制出现明显的滞后和弱化，社会控制出现了过渡性失调。一方面，社会分化和社会变迁使得社会整合力量削弱，社会整合能力下降；另一方面，由于新的整合机制一

时难以形成，社会控制机制运转不灵，导致大量社会失范现象产生。当各种矛盾、冲突发展到一定程度，不能得到及时有效的调节和控制，就必然产生冲破社会规范、破坏正常社会秩序的过激行为，引发群体性事件。”^[1]另外，我们也不能忽视社会冲突和矛盾激化与中国权利的普遍性缺失有关。当权利缺失不是个别现象时，或者在一些行业、领域、地区集中、反复出现时，这种矛盾就不再只是个体之间的矛盾了，而成为一种群体性矛盾，或被称作团体性矛盾、集团性矛盾，这种矛盾也最易演化为暴力冲突和社会动乱。不论是对社会的冲击力，还是将来化解矛盾需要付出的社会成本，都是个体性权利冲突所无法比拟的，这是一个重大的社会隐患。

二是近年来社会矛盾激化，冲突日趋严重。不论是城市、还是乡村，无论是企业、还是在社区，暴力冲突事件的频繁发生体现了社会转型时期各类矛盾的复杂性、普遍性和尖锐性，也间接证明了政府在应对和处理突发性事件时资源和能力的局限性，但从根源上说都是社会利益协调失衡所致。任何社会都不可能避免权利冲突与利益矛盾的存在，特别在转型时期更是无法回避的社会现象，关键是要建立一种符合我国国情的有效的矛盾预防机制和消解机制。不可否认，每个国家、每个社会、每个历史阶段的社会转型与发展，都必然要付出一定的社会成本，这是“成长的代价”，也是“幸福的烦恼”，但同时，我们应审慎选择最低成本方案与最佳改革路径，对此，理论界与实务界必须引起足够的重视，并给予充分的学术关切。

2. 法治观念加强、权利意识苏醒

社会转型之前，国家统治一切，因此，在社会治理问题上，国家作为管理社会的唯一主体，借由各种公共机构行使管控之权能，并与社会公众形成自上而下的“管理者——被管理者”的控制关系。但进入社会转型期，市场经济特别是民营经济的快速发展，逐渐唤醒并增强了人们权利、平等意识和自由、法治观念，民主政治的发展催生并

[1] 向德平、陈琦：“社会转型时期群体性事件研究”，载《社会科学研究》2003年第4期。

推进了人权保障与权力制约的活动，传统文化领域也日益被法治文化所推崇的崇尚理性、崇尚法律权威等文化理念渗透和传播。这些要素推动了国家与社会的分离，这种分离是无奈选择也好，是政府的理性选择也罢，都木已成舟，不可逆转，从而迫切要求政府及其各职能部门进行社会管理创新，以期更好地为公众服务。有学者云：“在公共管理中，控制关系日渐式微，代之而起的是一种日益生成的服务关系，管理主体是服务者，而管理对象是服务的接受者。所以，这是一种完全新型的管理关系，在这种管理关系的基础上，必然造就出一种新型的社会治理模式，是一种服务型的社会治理模式。”^[1]

那么，什么是社会管理呢？著名社会学家、政治学家俞可平先生认为：“社会管理就是政府依法对社会事务、社会组织和社会生活的规范和管理。社会管理的内容极其广泛，它包括社会公正、社会治安、社会稳定、社会诚信、利益协调、社会保障、社会服务、公众参与、社会自治、社会救助、食品安全、应急管理、城市管理、社区治理等。它是一个大筐子，除了经济管理、行政管理外，其他都可以放在里面。”^[2]可见，社会管理涉及到我们国家管理、社会秩序和人民生活的方方面面。有独偶，我国的“十二五”规划也将其作为重要的内容单列出来，社会管理及其创新受到前所未有的重视。“从社会管理的本质来说，社会管理虽然有需要控制和监管的一面，但最终还是为了给社会提供更多的服务。因此，应当防止把社会管理简单地演变为一种社会控制。我们更新社会管理理念，不仅要强调‘亲情化服务、人性化管理’，更为重要的是要强调转变全能统制型政府治理范式，高度重视人民群众参与社会管理政策的制定、实施、监督的全过程，维护人民群众最现实、最关心、最直接的利益”^[3]，最终达到公权力机关管理和服务社会的善治目的。

[1] 张康之：《公共管理伦理学》，中国人民大学出版社2003年版，第7页。

[2] 俞可平：“造福于民是警务工作的根本——兼谈警务工作与社会管理创新”，载金伯中主编：《民意导向警务与社会管理创新》，群众出版社2011年版，第12页。

[3] 金伯中主编：《民意导向警务与社会管理创新》，群众出版社2011年版，第4～5页。