

社会和谐视角下 地方政府社会管理职能研究

SHEHUI HEXIE SHIJIAOXIA
DIFANG ZHENGFU SHEHUI GUANLI ZHINENG YANJIU

侯保疆 杜钢建 著

社会和谐视角下 地方政府社会管理职能研究

SHEHUI HEXIE SHIJIAOXIA

DIFANG ZHENGFU SHEHUI GUANLI ZHINENG YANJIU

侯保疆 杜钢建 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

社会和谐视角下地方政府社会管理职能研究/侯保疆, 杜钢建著. —广州:
暨南大学出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5668 - 0027 - 5

I. ①社… II. ①侯…②杜… III. ①地方政府—社会管理: 职能管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 223782 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 13.5

字 数: 241 千

版 次: 2011 年 12 月第 1 版

印 次: 2011 年 12 月第 1 次

印 数: 1—1500 册

定 价: 28.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

前言

自 2004 年 9 月党的十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会以来，社会和谐或和谐社会成为学界讨论和研究的一大热点。社会是一个复杂的系统，它是由相互联系、相互制约的各个要素所构成的有机体，社会和谐就意味着组成该系统的各个要素之间要协调、统一、有序、适中。现代社会是由政府、市场、公民等基本要素构成的，社会和谐离不开这些要素间的协调配合与努力。其中，政府是公权力组织，它在实现和维护社会和谐方面起着关键作用。政府的这种作用主要通过行使其社会管理职能体现出来。

社会管理职能是政府职能的一个重要方面。完善社会管理既是社会和谐的内在要求，也是构建和谐社会的有效途径。和谐社会是一个民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。这种和谐状态的形成和维护需要通过有效的社会管理才能实现。因此，党的“十七大”报告提出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义。”

在构建和谐社会的进程中，地方政府社会管理职能的发挥至关重要。地方政府是国家设置在中央政府之下的，行使部分国家权力并管理国家和地方社会公共事务的地区政府。目前，全国共有地方政府 3.8 万多个。地方政府的社会管理职能的发挥将直接影响和制约和谐社会的构建进程。依照地方政府在行政层级中所处的位置，可将其分为最高层级地方政府、基层地方政府和中间层级地方政府。最高层级地方政府主要包括省、自治区、直辖市政府等，即省级政府。最高层级地方政府一般辖区规模大，地方层次多，其所承担的职能，除外交、国防和少数几项十分重要的职能外，与中央政府基本相同，行政部门设置与中央政府也大致相似。基层地方政府主要包括乡、镇政府等，即乡镇政府，全国目前有 3.5 万多个。相比而言，基层地方政府一般辖区规模较小，直接面向居民，其下不存在下级政府。基层政府所承担的职能，从数量上看相对要少；从内容上看，主要是承担辖区内的地方政府管理

和公共服务职能，行政部门设置较少，且较多设置综合性部门。中间层级地方政府主要包括地级政府（如地级市、自治州政府等）和县级政府（如县级市、县、自治县政府等），目前有3 000多个，其介于基层与最高层级地方政府之间。中间层级地方政府因介于基层与最高层级地方政府之间，其管辖范围、职能权限、机构设置等具有介乎两者之间的性质和特点。

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出，“构建社会主义和谐社会，重心在基层”。因此，强化基层地方政府即乡镇政府的社会管理职能，提高其社会管理能力甚为关键。因为在乡镇政府之下没有再设其他行政机关，村（居）民委员会是基层群众性自治组织，它们不具有行政机关的性质和地位。上级政府制定的有关社会和谐的战略规划，以及为促进社会和谐而制定的有关社会管理政策措施要在基层得到有效推行和贯彻，需要通过乡镇政府实施才能顺利实现。

本研究主要采用理论与实证研究相结合的方法，基本循着理论考察—实践研究—对策构想的研究思路展开。研究资料主要来源于文献数据库、网络电子文库、各种官方的纸质媒介和本课题组在粤东和珠三角城乡的实地调查。

本研究主要以社会和谐构建为目标，对社会和谐的基本理念、地方政府在构建和谐社会中的社会管理职能进行理论研究，对社会和谐的指标体系进行探讨，并设计出地区和谐社会指标体系的基本框架，以此为依据，对实践中的地方政府社会管理职能运行状况进行考察分析。在此基础上，本研究成果对社会管理领域的某一具体问题和一级政府的社会管理职能现状进行专题研究和个案研究，最后提出强化社会和谐构建中地方政府社会管理职能的对策建议。

因此，本书的内容主要由以下九章构成：第一章对社会和谐与地方政府社会管理职能进行理论考察和规范研究；第二章对社会和谐构建中的地方政府社会管理职能现状进行总体考察分析；第三章、第四章、第五章、第六章和第七章为专题研究和个案研究，分别对东莞市石龙镇政府社会管理职能履行现状、广东乡村生态环境污染问题、粤东地方治安管理现状、镇街信访机制和食品安全监管等内容进行深入剖析；第八章对美国地方政府中的特别区治理模式进行考察分析，从中获取有益的社会治理启示；第九章对强化地方政府社会管理职能、促进社会和谐进行对策思考，探寻强化地方政府社会管理职能的现实路径。

本书是广东省普通高校人文社会科学研究基地创新团队项目“社会和谐

视角下地方政府的社会管理职能研究”（项目批准号：07JDTDXM63001）资助的最终成果，是本课题组成员集体智慧的结晶。全书由侯保疆负责框架设计、统稿及修改定稿。各章撰写人具体如下：第一章，侯保疆、魏红英；第二章，侯保疆、魏红英；第三章，侯保疆、刘晓宁；第四章，侯保疆、梁昊；第五章，闫志刚、张钦彬；第六章，侯保疆、刘晓宁；第七章，杜钢建、孙娟娟；第八章，谭康林；第九章，侯保疆。本书受到汕头大学学术出版资助，得到汕头大学法学院地方政府发展研究所的支持，暨南大学出版社的领导和编辑同志对本书的出版给予了大力帮助，在此一并致谢。

本研究尚存在诸多不足，恳请读者批评指正。

汕头大学法学院
汕头大学地方政府发展研究所 侯保疆
2011年9月

目 录

前 言	1
第一章 社会和谐与地方政府社会管理职能	1
一、问题的提出	1
二、社会和谐的基本思想	1
三、地方政府的社会管理职能	4
四、社会和谐与地方政府社会管理职能的关系	16
五、社会和谐的指标体系	17
第二章 社会和谐构建中的地方政府社会管理职能现状	27
一、社会和谐构建中的地区和谐状况：以粤东为例	27
二、社会和谐构建中的地方政府社会管理职能履行	31
三、社会和谐构建中地方政府履行社会管理职能的绩效	38
四、社会和谐构建中地方政府社会管理面临的问题	41
第三章 社会和谐构建中的东莞市石龙镇政府社会管理职能现状	48
一、调研说明	48
二、石龙镇概况	49
三、石龙镇社会管理机构及其职责	51
四、石龙镇政府履行社会管理职能的举措	54
五、石龙镇政府社会管理绩效	58
六、石龙镇政府社会管理面临的问题	61
第四章 社会和谐构建中的乡村生态环境污染治理：以广东省为例	65
一、问题的提出	65

二、研究现状	65
三、治理理论	67
四、广东乡村生态环境污染现状	69
五、乡村生态环境污染问题的成因	73
六、乡村生态环境污染治理对策	76
第五章 地方政府治安现状透视：基于粤东潮南区的调查	86
一、调研说明	86
二、地方政府治安现状	87
三、农村治安现状	90
四、潮南区社会治安问题的成因分析	94
五、结 语	111
第六章 镇街信访运行机制研究	113
一、概念界定及研究意义	113
二、研究现状及简评	116
三、镇街信访运行机制现状分析	120
四、镇街信访运行机制的成效及问题	128
五、镇街信访运行机制问题的原因分析	132
第七章 食品安全监管制度建设	143
一、食品安全监管制度规范的紧迫性	143
二、欧盟食品安全监管制度建设的实践	151
三、我国食品安全监管制度建设思考	160
第八章 美国地方政府的社会治理：特别区的视角	167
一、美国地方政府中的特别区	167
二、特别区在美国的产生及发展演变	168
三、特别区的公共服务提供逻辑	171
四、特别区的治理体系	175
五、特别区的利与弊：公共选择与制度改革论的争锋	179
六、特别区治理对中国地方政府管理和服务的启示	182



第九章 强化社会和谐构建中地方政府社会管理职能的对策	185
一、强化地方政府社会管理职能，促进社会和谐的总体思路	185
二、强化地方政府社会管理职能的现实路径	188
参考文献	205

第一章

社会和谐与地方政府社会管理职能

一、问题的提出

自 2004 年 9 月党的十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会以来，社会和谐或和谐社会成为学界讨论和研究的一大热点。目前，我国社会总体上是和谐的，但是也存在不少影响社会和谐的矛盾和问题，例如，城乡之间、区域之间的经济与社会发展差距扩大，生态环境恶化，社会保障、公共教育、社会治安等方面的问题突出，社会矛盾、纠纷化解机制不健全，民主法制尚待完善，社会诚信缺失，社会道德失范，等等。和谐社会由社会和谐发展而来，要促进社会和谐，就必须正视矛盾，并不断化解矛盾。本章主要对社会和谐的基本思想、地方政府在构建和谐社会中的社会管理职能及地区和谐社会指标体系进行研究。

二、社会和谐的基本思想

社会和谐是人类共同理想和追求。社会和谐的思想在古代中国诸子百家中就有过论述，如道家强调人与自然的和谐，儒家则强调人际关系的和谐。不但在中国古代，在西方古希腊时期关于社会和谐的思想也很丰富，这些思想主要体现在西方早期的哲学、政治学研究中。近现代系统地思考社会和谐问题是在批判资本主义社会不和谐现象的过程中开始的，其主要代表是空想社会主义者们，如傅立叶把他的理想社会制度叫做“和谐制度”，欧文把他在美国的共产主义实验称作“新和谐公社”，魏特林写下了《和谐与自由的保证》这一著作。概括地说，他们认为社会和谐的思想包含了三方面的内容：一是对当时腐朽的社会制度的批判，并通过这种批判提出和谐社会的问题；

二是对和谐社会基本特征进行描述；三是对怎样构建和谐社会提出他们的设想。马克思、恩格斯批判地吸收了空想社会主义者关于社会和谐的思想中的有益成分，提出“自由人联合体”的未来社会构想。这些思想为今天建设社会主义和谐社会提供了可供借鉴的思想资源。围绕“社会和谐”、“和谐社会”这一主题，中外学者从不同角度展开了研究。

（一）国外的研究

西方学者对社会和谐问题的讨论立场、讨论方法、解决问题的方案，以及一些看法和结论不尽一致。比较有影响的思想理论主要有结构功能主义、社会冲突理论和罗马俱乐部的研究报告。

（1）结构功能主义。结构功能主义研究的重点是社会整体的一致性，强调的是社会系统的均衡与和谐。结构功能主义的重要代表人物默顿在其功能分析中，把社会功能的统一性定义为一种使社会的各个部分能充分和谐或互相一致地运行，不至于产生持久性的既不能解决也不能调节的冲突的条件。^①

（2）社会冲突理论。社会冲突理论研究的重点是社会生活中的矛盾和对抗，强调冲突是社会的常态，它在一定条件下具有维护社会有机体或社会子系统的重要功能，“社会冲突可以在群体和其他人际关系中承担起一些决定性的功能”^②。该理论以一种新的切入点或视角来认识和研究和谐问题，是现阶段西方社会和谐问题研究的一个显著路向和特点。

（3）罗马俱乐部的研究报告。面对人口爆炸、环境恶化、资源枯竭等全球性问题，罗马俱乐部发布了一系列研究报告，认为社会的增长应该是在均衡状态中的增长，并且要从增长过渡到全球均衡。其有影响的主张有：①发展循环经济。发展循环经济不仅能缓解资源和环境压力，还能为生态脆弱地区解决就业问题。②开发新能源。以核能、太阳能、风能、沼气为代表的新能源技术已在发达国家大量开发，世界新能源年增长速度已超过30%。③生态移民。重要生态功能区、生态脆弱区与最贫困区往往重合为同一区域。要逐步将此类区域中的居民搬出来向城市发展。发达地区应划出一定区域建成西部生态移民经济开发区。国家生态补偿资金要重点用在这方面。当地政府应进行开发区的基础设施建设与移民技能培训，并要考虑环境容量，发展绿色工业。

① 本书编写组：《构建社会主义和谐社会实用手册》[M]。北京：中国方正出版社，2005.97~99。

② [美] L. 科塞：《社会冲突的功能》[M]。孙立平等译。北京：华夏出版社，1989。

（二）国内的研究

从党的十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会以来，社会和谐或和谐社会成为国内学界讨论研究的一大热点。国内学者对社会和谐的研究视阈集中在三方面：

（1）关于社会和谐的内涵。有学者从系统论角度界定，认为社会是一个复杂的系统，社会和谐意味着社会各组成部分的协调发展。^①有学者从社会运行的角度解释，认为社会和谐就是社会的良性运行与和谐发展。^②有学者从过程角度理解，认为社会和谐从动态上看是一个公共过程，即是超越私人部门、社会部门、政府部门的全社会各个系统参与的综合过程。^③有学者从多维角度阐释，认为社会和谐至少应包括四方面的内涵：各类社会资源兼容共生；社会结构合理；社会行为规范；社会运筹得当。^④

（2）关于社会和谐的特征。主要有如下看法：一是许多学者把民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处看作是和谐社会的基本特征；二是认为社会主义和谐社会的主要特点包括以人为本、应对挑战、化解矛盾、综合平衡、科学发展、动态演进六个方面^⑤；三是认为和谐社会是动态的过程与良性的发展、系统的思维与整体的观点、治理的途径与善治的取向、整合的视角与耦合的功能。^⑥

（3）关于社会和谐的价值理念。目前有如下三种观点：一是“双赢互利”说，认为双赢互利是和谐社会的要旨^⑦；二是“公平正义”说，认为公平正义是和谐社会的核心价值理念^⑧；三是“有机结合”说，认为和谐与民主、富强、公正、自由有机结合是和谐社会的基本价值观，和谐是首要的价值理念^⑨。

综合国内外学者的观点，我们认为社会和谐的基本思想主要包括：社会民主法治，即人民当家做主和依法治国有机统一；社会公平正义，即社会的

① 肖文涛. 建设更加和谐的社会主义社会 [J]. 中共福建省委党校学报, 2004 (10): 8.

② 郑杭生, 李路路. 社会结构与社会和谐 [J]. 中国人民大学学报, 2005 (2): 2.

③ 赵凌云. 服务型政府的构建与和谐社会 [J]. 中南财经政法大学学报, 2007 (2): 36.

④ 邓伟志. “和谐社会”浅说 [J]. 上海大学学报 (社会科学版), 2005 (2): 6.

⑤ 王同起. 论和谐社会模式与社会主义和谐社会的特征 [J]. 学习论坛, 2007 (3).

⑥ 柴大鹏, 杜磊. 和谐社会的特征解读 [J]. 四川行政学院学报, 2005 (4): 50.

⑦ 郑杭生, 李路路. 社会结构与社会和谐 [J]. 中国人民大学学报, 2005 (2): 2.

⑧ 刘琼华. 公平正义: 和谐社会的核心价值理念 [J]. 山东社会科学, 2007 (8): 100.

⑨ 侯才. 论“和谐社会”的价值理念 [J]. 天津社会科学, 2007 (4): 22.

政治利益、经济利益和其他利益在全体社会成员之间合理分配；社会诚信友爱，即全体社会成员诚实守信、平等友爱、融洽相处；社会安定有序，即社会安定团结，社会运行机制健全，人民安居乐业；社会充满活力，即各种利益关系得到协调，各种矛盾得到处理，人民群众能充分发挥积极性、主动性和创造性；社会协调发展，即城乡、区域、经济社会、人与自然等全面协调可持续发展。

三、地方政府的社会管理职能

（一）地方政府的内涵

何谓地方政府？要弄清楚这一概念，从逻辑关系看，首先必须弄清楚什么是政府。政府是一个人们所熟知的概念，也是一个很难定义的概念。目前学界对政府的界定并没有形成一致的看法。有学者将已有的对政府概念的界定进行归纳，将其划分为五个层次：第一层次是最广义的政府，是指制定规则、为居民提供服务的机构，可将其简化为：政府 = 国家 + 社团 + 民间组织；第二层次是次最广义的政府，是指治理国家或社区的政治机构，可将其简化为：政府 = 国家 + 社区政治机构；第三层次是广义的政府，泛指一切国家政权机关，包括国家的立法机关、行政机关、司法机关和其他一切公共机关，可将其简化为：政府 = 国家立法机关 + 行政机关 + 司法机关（包括中央的和地方的）；第四层次是狭义的政府，是指一个国家的中央和地方的行政机关，可将其简化为：政府 = 国家行政机关（最高国家行政机关 + 地方各级国家行政机关）；第五层次是最狭义的政府，是指中央行政机关的核心部分（即内阁），可将其简化为：政府 = 中央行政机关（最高国家行政机关或其核心部分）。^① 从中可以看出，政府是由公共组织机构组合而成的有机整体。综合学界的观点，本书对政府的界定是：政府是指以社会公共利益为目的，以管理社会公共事务、提供公共产品和公共服务为职能，依照宪法和法律的规定行使公共权力，并按照一定的结构形式而形成的组织体系。政府在行政学领域一般有广义和狭义两种解释：广义的政府是指包括中央和地方的立法机关、行政机关和司法机关在内的承担公共管理职能、行使公共权力的组织系统。狭义的政府是指根据宪法和法律组建的，行使行政权力、管理社会公共事务

^① 乔耀章. 政府理论 [M]. 苏州：苏州大学出版社，2000. 4 ~ 5.

的组织系统,是国家权力机关的执行机关,即国家行政机关。

如同政府概念一样,地方政府亦有多样化的解释。地方政府这一概念由“地方”和“政府”组成。在《现代汉语词典》里,“地方”被解释为“与中央相对”;“本地;当地”;“某一区域;空间的一部分”;“部分”。^①依照前面我们对政府所作的界定,结合地方的基本含义,本书将地方政府定义如下:它是中央政府的对称,是指以社会公共利益为目的,以管理部分区域的社会公共事务、为当地居民提供公共产品和公共服务为职能,依照宪法和法律的规定行使公共权力,并按照一定的结构形式而形成的组织体系。可从四个角度来理解地方政府。

(1) 从静态的角度看,地方政府是依法组建的、管理一定区域内的社会公共事务、在其管辖地域范围内提供公共产品和公共服务的实体机构,它是由各个职位、各类部门、各个层级所共同构建的一个完整体系。

(2) 从动态的角度看,地方政府是一个履行社会公共事务管理职能、为社会提供公共产品和公共服务的活动过程,即通过决策、执行、监督等一系列活动来发挥组织的功能和作用。

(3) 从生态的角度看,地方政府是一个开放的社会子系统,它必须与所处的社会环境不断地进行物质、能量和信息的交换,必须随社会环境的变化和时代的发展而不断地调整组织的职能作用,并创新组织的体制、机制,以有效地适应和能动地改造外部环境。

(4) 从心态的角度看,地方政府是一个群体的心理系统,受公职人员的责任心、工作态度、组织意识、合作观念及服务精神的影响和制约。

从地方政府所包括的实体机构范围来看,有广义地方政府和狭义地方政府之分。广义的地方政府包括地方立法机关、行政机关和司法机关,狭义的地方政府即指地方国家行政机关。本书所使用的地方政府概念是狭义上的。地方政府除具有一般组织、公共组织和政府的特征之外,还具有自己的一些特征。地方政府的自有特征是由其内涵决定的,具体特征表现为:

(1) 角色双重性。地方政府担当的角色具有双重性:一方面它是上级国家行政机关的决定和命令的执行者,要对上级政府负责;另一方面它是所辖行政区域内的社会公共事务的管理者,要对本地居民负责。在单一制国家,如中国,《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2004年修正)第五十九、六十一条规定,县级以上地方各级人民政

^① 现代汉语词典(第2版)[M].北京:商务印书馆,1983.236.

府执行上级国家行政机关的决定和命令,办理上级国家行政机关交办的其他事项;管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作。在联邦制国家,如美国,县级政府承担着双重角色^①:一方面,县是州政府的行政管理分支,负责诸如出生、死亡、结婚的登记,以及负责与州范围相一致的活动,如选举的组织和实施、法律执行、公共保健的基本实施;另一方面,县又是独立的地方政府单位,要响应它们自己公民的需求,要经营垃圾处理场、管理图书馆、经营飞机场和提供消防服务等。

(2) 权限局域性。^② 地方政府的管辖权限具有局域性,主要表现在:
①其权限所及的地域范围是局部的。地方政府是治理国家部分地域的政府,因而其治理权力仅限于它们所管辖的地域范围及其居民。享有地方立法权的地方政府,可以制定地方行政法规,但该法规对国家的其他地区不产生效力,因为地方政府治理权限的行使有地域范围的限制。
②其权限所属事务是局部的。地方政府所管辖的事务只是本行政区域以内的社会事务,不是全国范围和跨行政区域的社会事务。地方政府所管辖的事务仅是国家全部事务中的一部分,即便在高度自治的情况下,中央政府也仍然保留着某些事务而不交给地方政府管辖,如国防、外交等。在地方政府所辖的地域范围内,还存在本地域某些社会事务的其他政府(中央的或上级的)机构,即本地域某些社会事务不属该层级地方政府管辖,由另一层级地方政府管辖。

(3) 关系从属性。地方政府是国家设置在中央政府之下的地域管理单位,在单一制国家,地方政府从属于中央政府。如在我国,《宪法》第八十九、一百一十条规定,国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分;改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令;全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。这表明,地方政府所拥有的行政管理权会受到中央政府的调控和干预。在联邦制国家,地方政府从属于联邦成员政府。如在美国,地方政府与州的关系,就具有单一制国家结构形式的特点。^③ 根据 1868 年艾奥瓦州最高法院法官狄龙的一项判决中所确

① [美] 文森特·奥斯特罗姆等. 美国地方政府 [M]. 井敏等译. 北京: 北京大学出版社, 2004. 4.

② 徐勇, 高秉雄. 地方政府学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2005. 9~10.

③ 刁田丁, 刘德厚. 地方政府教程 [M]. 北京: 高等教育出版社, 1994. 62.

立的“狄龙规则”，地方政府的权力和权利完全来自州立法机关，州立法机关可创设亦可撤销地方政府，地方政府只能行使州法律明确授予的权力以及由此产生的必不可少的默示权力，州立法机关可扩大、限制、取消地方政府的权力。“狄龙规则”经联邦最高法院在1903年的一个判例中确认。

（二）地方政府的社会管理职能界定

社会管理即对社会公共事务的管理，是任何时代任何国家的任何政府都必须履行的基本职能。

国外学者从不同的学科视野出发，对政府在社会事务领域管什么、发挥什么作用的问题提出了各自的看法，有些甚至是截然相反的理论观点和政策主张。将其归类，大体形成四类有代表性的理论观点：①以科斯和布坎南为代表的公共选择理论，主张政府职能不能无限扩大，政府应有选择地干预“市场的失败”；②世界银行提出政府使命的核心是几项关键任务：建立法律基础，维持有效的宏观经济政策环境，投资于基本社会服务和基础设施建设，建立社会保障体系，保护环境；③以奥斯本、盖布勒为代表的企业家政府理论主张政府的职能主要在于“掌舵”（即作决策），而非“划桨”（即做具体的服务性工作）；④以罗伯特·B.登哈特夫妇为代表的新公共服务理论认为，政府的职能是服务，而不是“掌舵”，其作用主要在于实现社会公共利益的最大化。

国外学者还就政府如何实施社会管理提出了如下观点和主张：①新公共管理主张将企业管理的理论、方法、技术及模式应用于政府社会公共事务管理中；②新公共服务理论主张用一种基于公民权、民主和为公共利益服务的新公共服务模式来替代当前的那些基于经济理论和自我利益的主导行政模式；③治理理论主张建立政府与社会组织、公民合作的公共管理模式，强调各种公共的和私人的机构或部门共同管理社会公共事务。

在我国，“‘社会管理’作为一个相对独立的概念以及其所涵盖的知识体系，形成于20世纪80年代初期，它首先是随着改革开放的深入从国外引进的”^①。2004年，十六届四中全会首次提出“社会建设”与“社会管理”的概念。随后，2006年的“十一五”规划纲要第四十二章中提出要“完善社会管理体制”；“十七大”报告中，再次强调“社会建设”，提出了“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制

^① 刘瑞，武少俊等：《社会发展中的宏观管理》[M]，北京：中国人民大学出版社，2005.69.

改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义”。

近几年来,国内学界关于政府社会管理职能方面的研究成果不断涌现。国内学界对政府社会管理职能的研究主要基于两个视角:①对政府社会管理概念的解析。有相当多的学者对政府社会管理的概念进行了界定。陈振明等人的观点具有代表性,他们在《政府社会管理职能的概念辨析》中将政府社会管理界定为“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、社会秩序和社会稳定,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”^①。②对政府社会管理的范围内容界定。许多学者从广义和狭义角度进行区分,认为广义的社会管理包括政治管理、经济管理、社会文化生活管理等,狭义的社会管理主要包括社会治安、人口、环境、社会保险、福利以及社会服务等方面的管理。有的学者从解决社会矛盾的角度,认为政府社会管理包括如下内容:化解社会矛盾,调节收入分配,维护社会公正、社会秩序和社会稳定;社会治安综合治理,特别是安全管理;完善社会管理体制,建立健全社会矛盾调处机制等。

国内学界关于社会建设和社会管理的研究已取得较有价值的成果,并对政府社会管理实践起到积极的指导作用。但现有的研究还未对和谐社会建设中地方政府社会管理职能的特殊性、地方性予以深入关注。

在和谐社会构建中,地方政府的社会管理职能究竟有哪些?如何把握其边界范围?要弄清这两个问题,从逻辑关系看,首先必须弄清政府社会管理职能的理论内涵。

1. 政府社会管理职能的基本含义

政府社会管理职能是指政府行政机关在管理社会公共事务中的基本职责和功能作用,它是政府行政职责和行政功能的有机统一体,反映着政府行政机关的基本任务和活动方向。笔者认为,要准确把握政府社会管理职能的基本含义,就必须弄清行政职责与行政功能这两个范畴的具体内涵。为此,必须把握两点:一是行政职责和行政功能之间的联系与区别,二是政府社会管理的范围领域。

行政职责和行政功能之间的区别在于,行政职责是指政府社会管理活动的内容,而行政功能则是指政府社会管理活动的作用或影响,即前者反映政

① 陈振明,李德国,蔡晶晶.政府社会管理职能的概念辨析[J].东南学术,2005(4).