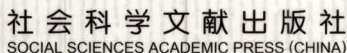


Co-construction of Social Administration



社会管理的共构



主 编 / 王彦斌

副主编 / 张瑞才 余翠娥

Co-construction of Social Administration



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会管理的共构 / 王彦斌主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 11
ISBN 978 - 7 - 5097 - 2756 - 0

I. ①社… II. ①王… III. ①民族地区 - 社会管理 - 研究 - 西南地区
IV. ①D677

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 208824 号

社会管理的共构

主 编 / 王彦斌
副 主 编 / 张瑞才 余翠娥

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127 责任编辑 / 高 启 任文武
电子信箱 / pishubu@ssap.cn 责任校对 / 刘晓静
项目统筹 / 任文武 责任印制 / 岳 阳
总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

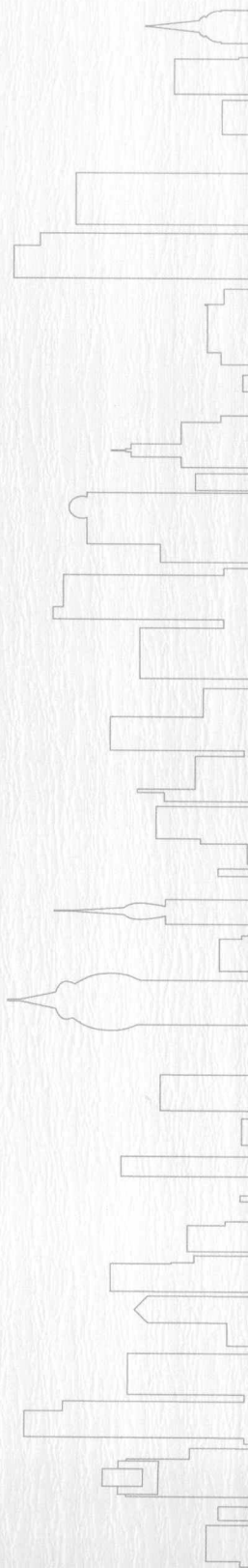
印 装 / 北京季蜂印刷有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 18.75
版 次 / 2011 年 11 月第 1 版 字 数 / 306 千字
印 次 / 2011 年 11 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2756 - 0
定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目
“边疆多民族地区构建社会主义和谐社会研究”成果之一



前 言

在西南边疆多民族地区构建和谐社会，必须通过有效的社会管理来实现，而有效的社会管理需要建立长效的社会机制来保证。为此本书的研究围绕着社会管理和社会机制这两个有机部分来展开。

社会管理主要涉及与人们日常生活密切联系并直接以全体社会成员为实施对象的社会公共事务，其所显示的社会公共性最强。当今我国边疆民族地区社会生活日趋复杂、动态、多元，公共问题日趋复杂化，政府只有与公民及其所组成的社会其他组织对社会进行共同管理才能实现公共利益最大化。要在西南边疆多民族地区实施有效的社会管理，必须注意的一个重要影响因素就是，当地各个民族原有的一些传统社会运行机制模式所具有的惯性仍在发生作用。这就需要建立一种切实符合当前社会生活并与社会发展趋势相吻合的社会管理的权威结构，走向政府主导下多元主体参与的社会治理模式。本书重点研究了西南边疆多民族地区社会管理权威理念从传统向现代的转变、社会管理权威主体从一元向多元发展的可能性、社会管理方式从单向度由上而下向多向度民主平等协商的现实性。其中尤其注意在边疆多民族地区通过发展各种形式的民间组织和社区组织促进社会管理模式的创新。

边疆多民族地区社会管理理念和方式的变化，需要更新与之相应的社会运行机制以保证社会的各系统要素能够适应新的社会运行模式。尽管在任何社会中都需要有发展的动力机制、利益的协调机制、阶层的流动机制、秩序的控制机制以及矛盾的调处机制，但在不同的社会背景和理念下有不同的要求。当前要因时制宜地调整社会运行基本机制，促进边疆多民族地区的加速发展。新的形势要求在边疆多民族地区建立一种具有现代型社会秩序特点的社会机制体系。在当前条件下西南边疆多民族地区的社会

机制应该适时调整，具体而言：一是社会发展动力机制建设要注意激励作用的多元化；二是社会利益协调机制建设应进一步注重利益协调及其方式的合理性；三是社会流动机制建设要促成具有现代开放取向特点的趋势；四是社会控制机制建设应该使之具有实施的有效性；五是社会矛盾调处机制建设必须保证具有协同导向性。

本书的观点与结论都是以实证资料为基础的，因而有必要简单地对研究资料的收集地点和相应的方法做一些具体说明。这项研究所指的西南边疆多民族地区为云南省、贵州省和广西壮族自治区，也就是通常所说的滇黔桂三个省区。这个地区存在着民族众多和与多国接壤的特殊性，一方面在整个区域内居住着诸多的民族，另一方面又存在较长的边境地带，为此在选取调查地点时，按照边疆地区和中心地区做了区分。在云南省选取了西双版纳、文山两个边疆地区以及昆明市寻甸县、楚雄、红河三个少数民族聚居地；在贵州省选取了黔西南布依族苗族自治州的兴义县、安龙县和普安县等；在广西壮族自治区选取了南宁市和与越南接壤的崇左市的大兴县、龙州县等多民族聚居地。

由于本书的研究内容既涉及社会的宏观领域，也涉及中观与微观领域，资料收集方法包括文献法、问卷法和访谈法三种。文献法主要是通过民政部门、民委等有关部门以及调查地的相关政府部门及其网站，收集和查找研究所需的社会发展的宏观背景资料及相关统计资料，以进行宏观层面的分析。问卷法主要收集居民涉及所研究内容的定量资料，以进行微观层面的分析；问卷资料具体的收集方式为聘用培训好的调查员进行入户访问收集。访谈法主要通过对相关政府部门的管理者、利益集团、民间组织和宗族首领等访谈，收集定性资料，以进行中观和微观层面的分析。

问卷调查资料收集的抽样方法为定额抽样方法，定额控制依据分别为居民类型、居民性别和居民年龄。调查对象为居民个人。问卷调查的具体实施时间为2006年8月和9月，共发放调查问卷1200份，其中在云南境内发放730份（边境地区420份，非边境地区310份），广西境内发放320份，贵州境内发放150份；回收有效问卷1137份，有效回收率为94.8%。问卷调查最后获得的样本情况为男性占52.4%，女性占47.6%；平均年龄为35.4岁；汉族占40.5%，少数民族占59.5%；在教育程度上，小学及以下占16.3%，初中占27.3%，高中或中专占23.5%，大专占17.4%，

大学本科占 13.9%，研究生占 1.6%；城市居民 42.5%，农村居民占 57.4%。

资料分析采用定量分析与定性分析相结合的方式。其中，宏观资料的分析主要运用描述方法归类整理进而归纳综合的方法；问卷调查资料采用定量的统计分析方法；访谈资料的分析采用归纳分析方法。

由于一些研究的内容在过去的政府社会管理中不是单列工作项目，使得有些相关资料欠缺，使得本书中一些相关的实证资料显得不充分，为保证本书结构与逻辑的完整性，我们在一些方面使用网络资料加以补充。在此基础上，经过所有参与者的共同努力，终于把这份成果放在读者的面前。但愿所有对边疆地区社会发展感兴趣的同仁从中能发现有价值的内容，也希望它能够起到抛砖引玉的作用，促进这方面研究的深入跟进。

王彦斌

目 录

绪论 寻求公共性基础上的多元共构	1
第一章 政府社会管理的职能定位及其完善	16
第一节 政府社会管理职能定位	16
第二节 西南边疆地区政府进行社会管理的现状	24
第三节 政府社会管理职能的完善	33
第二章 民间组织在社会管理中的状况与发展	43
第一节 崭露头角的民间组织	43
第二节 促进民间组织健康发展	56
第三节 民间组织参与社会管理的典型个案	62
第三章 公民参与和公民社会建设	70
第一节 公民参与的依据和价值	70
第二节 日益扩展的公民参与	75
第三节 推进公民社会建设	86
第四章 基层社会管理中的社区建设与管理	92
第一节 和谐社区的建设与管理	92
第二节 社区建设与管理的基本情况	103
第三节 社区发展的机遇——新农村建设	121
第五章 流动人口的服务与管理	131
第一节 流动人口管理的现状与问题	131
第二节 发展中流动人口管理模式	142

第三节 完善流动人口的服务与管理	148
第六章 转型过程中的社会发展动力机制	153
第一节 社会发展动力机制的结构、功能及运作	153
第二节 社会发展动力机制的基本情况	161
第三节 社会动力机制的改进	169
第七章 社会发展中的利益协调机制	177
第一节 社会利益分化与利益协调机制分析	178
第二节 社会利益协调机制存在的不足	182
第三节 社会利益协调机制的完善	190
第八章 迈向现代的社会流动机制	200
第一节 社会流动机制的理论分析	201
第二节 社会流动机制的现状描述	204
第三节 社会流动机制存在的问题和改进	212
第九章 良序取向的社会控制机制	219
第一节 社会控制的理论内涵及意义	220
第二节 社会控制机制的基本情况	228
第三节 建构体系化的社会控制机制	233
第十章 协同导向的社会矛盾调处机制	238
第一节 矛盾调处机制的构成及其运行	238
第二节 社会矛盾及其调处现状	244
第三节 社会矛盾调处机制的完善	246
参考文献	257
附录1 调查问卷	267
附录2 访谈提纲	280
后记	290

绪论

寻求公共性基础上的多元共构

社会主义和谐社会是党中央对我国社会主义现代化建设的一种总体布局，它强调经济、政治、文化和社会的整体协调发展。党的十六届六中全会公报明确提出到 2020 年构建社会主义和谐社会九大目标和任务，其中之一就是社会管理，并特别强调“必须创新社会管理体制，整合社会管理资源，提高社会管理水平，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，在服务中实施管理，在管理中体现服务”^①。在西部少数民族地区促进社会发展、构建社会主义和谐社会的进程中，一样要注意社会管理体制及机制的建设。这既需要在认识上有所突破，更需要在行动上有所作为。

一 公共性是社会管理与社会机制建设的出发点和落脚点

（一）民族地方的公共性落实在于“地方性”

社会管理是指在一定共同价值观基础上，人们处理社会事务和提供社会公共服务的过程。其目标是实现社会公平、公正及社会效率。^② 和谐社会是多赢互利的社会，构建它的基本理念应该是公共性。公共性在现代社会的核心内容和最重要的意义就是公共理性，它是建构和谐社会的重要调节手段和基础保证。用现代公共理念管理国家与社会则是公共性最重要的环节和它的核心内容在实践中的体现：一方面公共性所包括的现代公共行

① 《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》，中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议公报。

② 丁元竹：《中国社会管理的理论基础建构》，《学术月刊》2008 年第 1 期。

政的精神与价值理念，为在社会的 management 过程中倡导平行协同、以民为本、人民公仆、问责制等新型行政管理体制提供了理论基础。另一方面公共性离析出的公共领域和新型社会治理主体，能在政府和市场都失灵的地方发挥其特有的作用，满足结构日趋分化、利益日益多元化的社会需求。在西南边疆多民族地区构建和谐社会，需要从社会的公共性角度加以关注和解决，并通过有效的社会管理实践来实现，而有效的社会管理需要建立长效的社会机制来保证。

公共性的实现实际上是一个地方性的问题。此处所言的“地方性”含义与更多学者通常所言的地域性相对宽泛一些，地域的概念是一个主要从地理学展开的范畴，一般指某个特定的空间。使用“地方性”概念替代人们常用的地域性概念来探讨边疆多民族地区问题，在于这个地区的现实特征不仅仅是个地理空间，而且是个文化空间。它包括民族地区表现出的民族性和边疆地区所具有的边疆性两个方面的问题。

关于民族性，主要涉及文化问题。民族是以文化特点延续其存在的人类群体，文化是有传统的，无法与特定民族的传统割裂；一些少数民族既往的社会管理方式对于今天的地方社会管理仍然起着应有的作用。为此，要促进我国西南边疆多民族地区的社会管理向现代方式迈进，除了要对广大群众积极引导外，还得充分尊重各少数民族的传统习惯。民族地方的社会管理及其机制建设要有文化意识，注意文化多样性，在边疆民族地区促进社会管理理念和方式的变化，必须以有利于构建和谐边疆民族地区社会为基础。

关于边疆性，主要涉及国际关系问题。中国边疆地区与接壤国之间的友好关系，既有政治方面的问题又有文化方面的连带表现。在边疆地区，尽管由于新中国成立初期那种特有的国际环境已发生变化，国际关系中更多地强调“和平与发展”主题；但仍然存在着国家之间的经济与政治利益关系的问题。而在这种国际关系中又由于人类社会群体生活的文化原因，在边疆地区存在着大量的跨境民族或民族跨境的现实问题。这使得边疆问题始终不是一个简单的政治问题而呈现出复杂性，因而使得处理边疆地区的社会管理及其机制建设问题具有复杂性。

边疆民族地区有效社会管理的判断标准，关键的核心是公共性，也就是说必须以社会中大多数人们的利益作为评价标准。在当前我国社会主义

政府管理体制的改革中,对于社会事务的管理不仅要注重在政府管理社会事务时听取民意,尊重和保障公民的话语权;更应该注重社会的事务要由社会来管理加以实现,唯此才能真正地体现其公共性特征。按治理理论的社会管理观点,政府、市场和公民社会共同参与社会事务的管理,可以达到公共利益的最大化,实现整个社会的和谐发展。西南边疆多民族地区与内地比较,复杂性更高,仅靠政府很难把相关的社会事务处理好,唯有通过全社会的参与所表现出的公共性,动员和汲取广大的社会资源,充分调动社会的力量来处理各种公共事务和向社会提供公共物品与服务,才能促进社会公正与社会公平,有效配置社会资源和协调各种社会利益。这就要求在社会管理的权威理念、权威结构和运作方式等方面进行切实的改革,有效调动广大群众积极参与社会管理。

(二) 民族地方社会治理中的国家与社会

就一个社会而言,政府作为国家的体现,在社会生活中始终扮演着具有强力统治与管理机构的角色。它是一般社会生活的裁判者与公道和正义的主持者,对可能危害社会生活的许多现象可以采取强制性的措施进行调节,以保证社会生活不出现有损社会最低整合度的情况。在中国共产党带领中国人民建设社会主义事业的60多年历程中,人民政府以宪法为依据、通过人民代表大会制度,始终以广大人民的利益为目标调节着社会的各种利益分配,最大限度地保证了人民的利益。在少数民族社会的建设中,为少数民族地区制定了社会经济发展的特殊优惠条件,尤其是为少数民族地区的长远发展和稳定发展制定了《中华人民共和国民族区域自治法》等。然而,国家与社会从其本质和形式上都不相同。国家作为阶级统治的工具,是一种随历史过程出现的、具有强制社会力的最大的社会组织;而社会则是人们在劳动基础上形成的相互关系结成的共同体,它不仅仅包含各种具体的社会组织,也包括国家在内。^①在传统型的社会中,国家与社会是等同的。这必然在社会中形成一种对国家统治者的传统神圣性及其使用权威的合法性的普遍认可,由此也就必然形成一种在社会关系上唯上是从

^① 高清海:《“社会国家化”与“国家社会化”——树立“社会”“国家”的区别意识》,《天津社会科学》1998年第3期。

的对国家传统权威绝对服从的权威结构。但在现代型社会中，国家与社会出现相对分离，国家（政府）作为一种建立在自然形成的社会之上的最大的社会组织，它既包含各种具体的社会组织，是整个社会的社会秩序制定者和维护者；又因其本身也是一个以政府形式存在的社会组织，同样要受到其他社会组织的制约。国家（政府）与其他各种社会组织的互动关系成为一种相互制约的多向关系，其权威行使的合法性更多地依赖于理性的力量。固然，国家（政府）的权威不能等同于一般的社会组织。但由于国家（政府）本身也仅仅是一种社会组织，因此，在社会中建立一种超越各种社会力量的法理权威成为必然。这也就意味着作为社会生活秩序制定者与维护者的国家权威及其行使同样要受到理性的限制，国家（政府）在与其他社会组织进行社会互动时，并非是绝对至高无上的。促进边疆地区的社会管理要考虑从社会治理的角度促进公民社会的形成，又要考虑西南边疆多民族地区民众的社会心态和文化因素，还得注意到政府与市场的作用。总之，在西南边疆多民族地区构建有效的社会机制的社会政策，必须有助于形成政府、市场和公民社会三者的相互依赖与合作的关系。

改革开放以来，中央制定了一系列法规与政策，特别是《中华人民共和国民族区域自治法》的颁布与实施，使各少数民族地区的自治权利和自身利益得到法律保障，同时也使各少数民族地区内的各种社会组织的许多权利与利益获得了相应的肯定。调查表明，西南边疆多民族地区的社会管理权威理念正在从传统向现代转变，社会管理权威主体具有从一元向多元发展的可能性，社会管理方式出现了从单向度由上而下向多向度民主平等协商的现实性转变。这得益于全国人民代表大会从尊重各民族意愿和维护各民族利益的《中华人民共和国民族区域自治法》的颁布和执行，更得益于从中央到地方各级政府对多民族地区发展各种形式的民间组织和社区组织的鼓励。我国少数民族地区在社会转型过程中出现的这种国家与社会的相对分离，实际上意味着原来那种与传统型社会秩序相一致的社会互动关系发生了变化，同时也表明原有的那种互动关系应该发生变化。在原来的互动关系中，作为国家权威集中体现者的政府与其他各种社会组织之间的关系是一种绝对集中的单向关系，也可以说是一种统治（government）性的关系，中央与地方的关系更是如此。表现在中央对少数民族地方的关系

中，从新中国成立直到改革开放前的一段时间中，中央对许多少数民族地区的帮助与控制普遍为单向的互动。各少数民族地方政府对所辖地方中的各种社会组织的互动关系亦然。很显然，国家与社会的相对分离，改变了原有的中央对各少数民族地区的互动关系，同时也改变了各少数民族地区内各种社会组织之间的互动关系。也就是说，随着我国社会主义改革开放的深入，在各少数民族的社会生活中的互动关系正在逐渐由单向的指导与被指导、命令与被命令趋于多向的合作、协作变化。这就要求在边疆少数民族地区建立一种现代型的社会治理的管理模式，唯有形成以理性为基础的多向互动社会治理关系模式才能满足这种变化。

当代社会治理理论主张的治理（governance）理念是与党的十七大观点并不相悖。十七大强调：“坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；……”^① 社会治理理念的观点认为，社会治理与政府统治在权威的行使主体、基础和性质方面不同，权力运行具有多向度的，并且涉及的对象宽泛。社会治理的最终目的与政府统治一样，是为了维持正常的社会秩序。两者的不同在于，统治的权威主要源于政府和法规命令，具有强制性；治理的权威则主要源于社会中公民的共识，是以自愿性为主的。统治的主体只能是政府机构，而治理的主体除了政府机构外，也可以是私人机构以及政府机构和私人机构的合作。另外，“治理”过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。治理则是一个上下多方互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理，其权力向度是多元的、相互的。还有就是管理的范围不同。政府统治所涉及的范围是以领土为界的民族国家，而由于治理权威主体的多元性，所涉及的对象则要宽泛得多。^②

① 胡锦涛：《中国共产党第十七次全国代表大会报告》，2007年10月。

② 俞可平：《从统治到治理》，2001年1月22日《学习时报》；滕世华：《全球治理与政府改革的双向互动影响》，《经济社会体制比较》2002年第6期。

二 构建政府主导的边疆多民族地区社会治理管理模式

(一) 改革政府机构促进社会治理结构形成

社会管理作为一种把社会视作有机整体,通过运用计划、沟通、协调、指导等手段使社会系统协调有序和良性运行的手段与过程,对于促进西南边疆多民族地区的社会发展起着至关重要的作用。在西南边疆多民族地区强化社会管理,需要从广义和狭义两个方面来理解并加以实施。从广义的角度来讲,增强西南边疆多民族地区的社会管理必须从社会整体的层面正确处理好人与自然、人与人,以及公民与政府的关系问题。而从狭义的角度来讲,增强西南边疆多民族地区的社会管理则是强化对公共与社会事务的管理,通过强化这方面的管理促进西南边疆多民族地区的社会发展,达到社会公平和人的发展的目的。

狭义理解的社会管理主要涉及与人们日常生活密切联系并直接以全体社会成员为实施对象的社会公共事务,其所显示的社会公共性最强。新中国建立以来,边疆民族地区的社会管理基本上都是由政府直接实施的。当今我国社会生活日趋复杂、动态、多元,公共问题日趋复杂化。很显然,传统的那种强政府弱社会、政府单独管理社会的局面实难解决复杂的公共问题,政府只有与公民及其所组成的社会其他组织对社会进行共同管理才能实现公共利益最大化。“在新社会中,国家本身被假定为中性的因而不受任何一种政治意识形态所影响。唯有政治当局可以确立优先权并且提供平等化的机制”^①从西方国家的发展历史来看,政府无论对经济生活的干预程度有多深,其对经济之外的社会生活的管理一直都没有放弃过,社会管理始终是政府职能的重要组成部分。同时,政府的社会管理职能又不能无限扩大化,这既源于政府无力对社会的方方面面进行有效的管理,更重要的是政府必须通过调动社会方方面面力量才能对当今日益复杂的社会生活实施切实有效的管理。在新形势下,十六届六中全会公报明确提出:“必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,健全

^① 奥斯特罗姆等编《制度分析与发展的反思——问题与抉择》,商务印书馆,1996,第69页。

党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。”^①为此，需要建立一种切实符合当前社会生活需要，并且与社会发展趋势相吻合的社会管理权威结构，形成政府主导下的社会治理模式。社会治理的关键是实现公共性的实体建设与多元主体的参与，其作为社会权威结构控制体系，是政府与社会之间的合作与互动，是各种公共的或个人的以及机构管理其共同事务的诸多方式的总和。这一方面需要加强政府组织的建设，同时也需要更多地鼓励各种合法社会组织的建构。

新中国成立以来，我国各少数民族聚居的地方，都专门建立了少数民族的自治政府及其各种相应的组织机构，它们使各少数民族地区的社会生活秩序得到了基本保证。从目前西南边疆多民族地区的社会管理格局来看，政府是绝对主导力量，民间组织是新生力量，公民参与还明显不足。政府的绝对主导力量主要体现在两个方面：一是包揽了社会管理的一切，但又力不从心；二是社会管理的手段以行政方式为主。在当前，由于边疆地区的特殊性，更由于民族的多样性，西南边疆多民族地区社会管理的事务繁重而复杂，只有政府有实力能承此重任。

在西南边疆民族地区，政府在社会管理中的主导地位无论从观念上还是实践中都得到了清晰的印证。因此，在西南边疆多民族地区社会治理中，政府发挥其积极作用的关键是政府管理组织机构的健全、职能的到位及其管理手段的合理化。然而，由于种种原因，一些边疆少数民族地区，特别是贫困的少数民族地区的政府管理组织在机构的设置上不健全、在功能上也不够完善，有的地方是有机构无相应功能，有的则在很多情况下难以起到其应有的作用。同时，其在社会管理中还存在着财政基础脆弱，管理主体唯一，管理方式简单，管理制度不完善等诸多亟待解决的问题。这导致了部分边疆少数民族地区的政府管理组织机构的建设在经济上是“吃饭财政”，在社会管理上的施政水平极为低下。^②应该说，目前政府大张旗鼓地进行机构改革，对于合理加强少数民族地区政府管理组织的建设必将具有重要的促进作用。政府管理组织建设的关键，不在于数量多、不在于事无巨细地对社会进行“管理”，而在于有机构就要有功能、在于能从宏

① 《中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议公报》，2006。

② 潘英年：《扶贫手记》，上海文艺出版社，1997，第118～135页。

观上对社会进行有效的管理。只有这样，才能促进社会的理性化互动。

（二）大力发展各类社会组织提高公民的参与性

社会管理体制改革的创新的关键是明确政府和社会的责任分工。与政府相对的社会，包含社会中的各种组织，也包含以个体形式存在的公民个体。充分发挥各类社会组织的作用，加强政府与社会各种民间组织之间的分工和协作，是社会建设和管理的必然要求，也是必须加强的薄弱环节。^①胡锦涛主席在十七大报告中强调，要实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能。^②在社会管理中，公民参与具有重要的地位，公民不仅是社会管理的对象，更应该是社会管理的主体。尽管每一个公民都是具体的，其利益与愿望也是各不相同的，但长期而有效的公民参与其实在很大的程度上都是以组织的形式展开的。因此，在大力加强政府管理组织建设的同时，应鼓励广大公民通过合法化的方式建立各种有助于社会主义事业的民间组织。这是社会生活民主化的一个重要方面，更是公民参与社会管理真正落实的具体途径。没有民间组织作用的发挥，社会治理的效率、公正等目标很难实现，会直接影响到善治目标的实现，影响和谐社会的建构。在社会生活中，除了基本的共同利益之外，人们的利益诉求会由于各自的社会差别而不同，由此人们也会尽一切可能采取相应行动争取和保护自己的利益所在，这是一种正常的现象。在社会中争取自己利益的行动，可以采取个体化的形式，也可以采取组织化的方式。个体化的行动往往会导致许多事情的处理情感化，因而在社会生活中可能会使具有冲突性的事态矛盾激化。组织化的行动则不同，由于行动者是组织的成员，他的行动必须以组织的利益为重，这样个体行动者的行动必然趋于理性化，并以公共理性作为基础。为此，在少数民族地区和全国一样，除了注意加强各种原来已为政府正式认可的组织外，还应该特别应该注意利用当地长期起着实际作用的非正式组织群体，并根据当地社会经济发展状况

① 景天魁：《推进社会管理体制改革创新》，载于人民网·观点·社会，2006年3月10日。

② 胡锦涛：《中国共产党第十七次全国代表大会报告》，2007。