

中央民族大学 2011 年度新增中央高校基本科研业务费重大项目成果  
(MUC2011ZDKT04)

# 民族地区社会建设 与治理研究

党秀云◎编著

Social Construction and Management Research  
in Ethnic Minority Areas

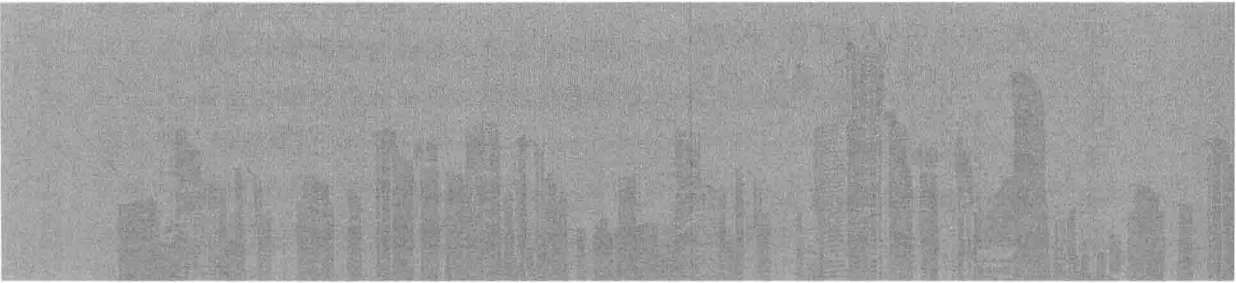
国家行政学院出版社

中央民族大学 2011 年度新增中央高校基本科研业务费重大项目成果  
(MUC2011ZDKT04)

# 民族地区社会建设 与治理研究

党秀云◎编著

Social Construction and Management Research  
in Ethnic Minority Areas



国家行政学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

民族地区社会建设与治理研究/党秀云编著. —北京:国家行政学院出版社,2015.5  
ISBN 978-7-5150-1511-8

I. ①民… II. ①党… III. ①民族地区-社会管理-研究-中国 IV. ①D633

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 111415 号

书 名 民族地区社会建设与治理研究  
作 者 党秀云 编著  
责任编辑 陈 科  
出 版 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)  
(010)68920640 68929037  
<http://cbs.nsa.gov.cn>  
编 辑 部 (010)68928764  
经 销 新华书店  
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司  
版 次 2015 年 5 月北京第 1 版  
印 次 2015 年 5 月北京第 1 次印刷  
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开  
印 张 12.75  
字 数 230 千字  
书 号 ISBN 978-7-5150-1511-8  
定 价 38.00 元

---

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

# 目 录

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 第一章 民族地区社会建设与治理导论 .....          | 1  |
| 第一节 社会建设与治理的内涵 .....             | 1  |
| 一、社会建设的提出 .....                  | 1  |
| 二、社会建设与治理的概念释义 .....             | 2  |
| 第二节 民族地区社会建设与治理的特征 .....         | 4  |
| 一、社会建设与治理的区域特色与区域主义导向 .....      | 4  |
| 二、社会建设与治理主体的复杂性与多元化 .....        | 5  |
| 三、社会建设与治理的工具理性和结果理性 .....        | 5  |
| 四、社会建设与治理资源配置的本体地位 .....         | 6  |
| 第三节 民族地区社会建设与治理的构成要素 .....       | 6  |
| 一、民族地区社会建设与治理的主体 .....           | 6  |
| 二、民族地区社会建设与治理的介体 .....           | 8  |
| 三、民族地区社会建设与治理的客体 .....           | 11 |
| 第二章 民族地区社会建设与治理的理论基础 .....       | 15 |
| 第一节 新制度经济学理论 .....               | 15 |
| 一、新制度经济学的基本观点与主张 .....           | 15 |
| 二、新制度经济学对民族地区社会建设与治理的现实借鉴 .....  | 16 |
| 第二节 新公共管理理论 .....                | 17 |
| 一、新公共管理理论的基本观点与主张 .....          | 17 |
| 二、新公共管理理论对民族地区社会建设与治理的现实借鉴 ..... | 19 |
| 第三节 治理理论 .....                   | 20 |
| 一、治理理论的基本观点与主张 .....             | 20 |
| 二、治理理论对民族地区社会建设与治理的现实借鉴 .....    | 20 |
| 第四节 公民社会理论 .....                 | 22 |
| 一、公民社会理论的基本观点与主张 .....           | 22 |

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| 二、公民社会理论对民族地区社会建设与治理的现实借鉴 .....          | 23 |
| 第五节 社会资本理论 .....                         | 24 |
| 一、社会资本理论的基本观点与主张 .....                   | 24 |
| 二、社会资本理论对民族地区社会建设与治理的现实借鉴 .....          | 26 |
| 第三章 我国社会建设的历史发展与未来挑战 .....               | 28 |
| 第一节 我国社会建设的历史发展 .....                    | 28 |
| 一、社会主义改造与社会建设:1949—1966 年 .....          | 28 |
| 二、“文化大革命”与社会建设的曲折发展:1966—1978 年 .....    | 30 |
| 三、改革开放初期与以经济发展为核心的社会建设:1978—2002 年 ..... | 31 |
| 四、科学发展与社会建设的全面推进:2002 年至今 .....          | 34 |
| 第二节 转型期我国社会建设与治理面临的问题与挑战 .....           | 36 |
| 一、社会公平的维护与实现 .....                       | 36 |
| 二、腐败问题与政府信任危机 .....                      | 37 |
| 三、社会问题频发与社会稳定 .....                      | 39 |
| 四、民生压力与公共服务分配不均 .....                    | 40 |
| 五、社会组织发展缓慢与社会组织建设 .....                  | 42 |
| 六、资源与环境问题的凸显与环境保护 .....                  | 43 |
| 七、稳定与发展的双重压力 .....                       | 44 |
| 第四章 西方社会建设与治理的实践与经验借鉴 .....              | 47 |
| 第一节 西方国家社会建设与治理的实践 .....                 | 47 |
| 一、美国:应急事件的处理与应对 .....                    | 47 |
| 二、英国:社区组织与社区文化建设 .....                   | 51 |
| 三、德国:法定医疗保险制度 .....                      | 55 |
| 第二节 西方社会建设与治理的经验与共性 .....                | 57 |
| 一、社会建设与治理中参与的多元性 .....                   | 57 |
| 二、社会建设与治理中主体的责任性 .....                   | 59 |
| 三、社会建设与治理方式的民主性 .....                    | 61 |
| 四、社会建设与治理中各方的合作性 .....                   | 62 |
| 五、社会建设与治理方式的制度化 .....                    | 63 |
| 第三节 西方社会建设与治理的启示 .....                   | 64 |
| 一、运用服务和效率重塑政府社会建设与治理理念 .....             | 64 |
| 二、构建参与型的多元社会建设与治理机制 .....                | 66 |

|                                        |            |
|----------------------------------------|------------|
| 三、采用协同合作式的社会建设与治理模式 .....              | 70         |
| 四、构建民主化社会建设与治理程序 .....                 | 72         |
| 五、确立制度化的社会建设与治理机制 .....                | 73         |
| <b>第五章 民族地区社会建设与基层政府管理创新 .....</b>     | <b>75</b>  |
| 第一节 民族地区基层政府职能设置及履行效果分析 .....          | 75         |
| 一、民族地区基层政府的基本职能 .....                  | 75         |
| 二、民族地区基层政府职能履行效果分析 .....               | 78         |
| 三、民族地区基层政府职能设置存在的问题及影响因素 .....         | 84         |
| 四、改进和提升民族地区基层政府职能履行效果的对策建议 .....       | 87         |
| 第二节 民族地区基层公务员素质与能力胜任状况 .....           | 90         |
| 一、民族地区基层公务员素质与能力特征与评价指标 .....          | 90         |
| 二、民族地区基层公务员素质与能力胜任状况调查与分析 .....        | 91         |
| 三、民族地区基层公务员素质与能力存在的问题 .....            | 96         |
| 四、民族地区基层公务员素质与胜任力建设的对策建议 .....         | 99         |
| 第三节 民族地区基层政府公共服务满意度研究 .....            | 102        |
| 一、公众满意度在基层政府公共服务中的作用 .....             | 102        |
| 二、民族地区基层政府公共服务满意度现状测评 .....            | 103        |
| 三、民族地区基层政府公共服务存在的主要问题 .....            | 107        |
| 四、民族地区基层政府公共服务满意度影响因素 .....            | 112        |
| 五、提升民族地区基层政府公共服务满意度的对策建议 .....         | 114        |
| <b>第六章 民族地区社会建设与基层社会管理体制机制创新 .....</b> | <b>118</b> |
| 第一节 民族地区基层政府社会管理的主要内容 .....            | 118        |
| 一、社会组织管理 .....                         | 118        |
| 二、宗教事务管理 .....                         | 119        |
| 三、流动人口管理 .....                         | 119        |
| 四、社会保障管理 .....                         | 120        |
| 五、社会诉求管理 .....                         | 120        |
| 六、公共危机管理 .....                         | 121        |
| 七、网络社会管理 .....                         | 122        |
| 第二节 民族地区基层政府在社会管理中的角色与功能 .....         | 122        |
| 一、社会公共事务的管理者 .....                     | 122        |
| 二、社会组织的培育者 .....                       | 123        |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 三、公民参与的推动者 .....                 | 123 |
| 四、民族文化的保护者 .....                 | 124 |
| 五、社会矛盾的调解者 .....                 | 124 |
| 第三节 民族地区基层社会管理体制机制存在的问题 .....    | 125 |
| 一、基层政府的组织机构建设相对滞后 .....          | 125 |
| 二、社会组织参与社会管理的作用尚未凸显 .....        | 126 |
| 三、社会矛盾预警与应对机制缺乏 .....            | 127 |
| 四、财权事权不对称与人力资源供给不足 .....         | 127 |
| 五、基层社会管理的政策法规不完善 .....           | 128 |
| 六、社会管理的监督评估机制不健全 .....           | 128 |
| 第四节 民族地区基层社会管理体制机制的创新与优化 .....   | 129 |
| 一、创新基层社会管理组织体制 .....             | 129 |
| 二、培育多元化的社会管理主体 .....             | 130 |
| 三、提升基层政府预防与应对各种社会矛盾的能力 .....     | 131 |
| 四、健全基层财政和人力资源供给机制 .....          | 132 |
| 五、加快规范基层社会管理的法律法规建设 .....        | 133 |
| 六、构建全面的基层社会管理监督考核体系 .....        | 134 |
| <br>                             |     |
| 第七章 民族地区社会建设与基层社会组织管理创新 .....    | 136 |
| 第一节 民族地区社会组织及其特殊性 .....          | 136 |
| 一、社会组织的内涵 .....                  | 136 |
| 二、社会组织的基本特征 .....                | 138 |
| 三、民族地区社会组织的特殊性 .....             | 140 |
| 第二节 民族地区社会组织的发展状况 .....          | 142 |
| 一、民族地区社会组织规模逐渐扩大 .....           | 142 |
| 二、参与社会建设与治理的服务领域不断扩展 .....       | 143 |
| 三、参与社会建设与治理的作用显著增强 .....         | 148 |
| 第三节 民族地区社会组织参与基层社会治理的问题与困境 ..... | 149 |
| 一、民族地区社会组织发展相对滞后 .....           | 149 |
| 二、参与基层社会建设与治理的能力不足 .....         | 152 |
| 三、参与社会建设与治理的途径存在制度瓶颈 .....       | 154 |
| 四、参与社会建设与治理的方式路径有待创新 .....       | 156 |
| 五、参与基层社会建设与治理的社会基础薄弱 .....       | 157 |
| 六、规范社会组织发展的法律体系不完善 .....         | 158 |



|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 第四节 促进民族地区社会组织参与基层社会建设与治理的政策建议 ..... | 160 |
| 一、创新民族地区社会组织发展的制度环境 .....            | 160 |
| 二、加大民族地区社会组织的政策扶持与监管 .....           | 162 |
| 三、完善民族地区社会组织的内部治理结构 .....            | 164 |
| 四、提升民族地区社会组织参与治理的公信力 .....           | 167 |
| 五、促进政府与社会组织的良好合作与互动 .....            | 168 |
| <br>第八章 民族地区社会建设与治理的战略选择 .....       | 170 |
| 第一节 现阶段我国民族地区经济社会发展的基本特征 .....       | 170 |
| 一、经济发展相对滞后 .....                     | 170 |
| 二、生态环境十分脆弱 .....                     | 171 |
| 三、社会矛盾相对复杂 .....                     | 172 |
| 四、民族与宗教问题相互交织 .....                  | 173 |
| 五、人口与社会资源严重缺乏 .....                  | 174 |
| 六、基本公共服务供给不足 .....                   | 175 |
| 七、部分民族地区境外渗透和民族分裂问题不容忽视 .....        | 177 |
| 第二节 我国民族地区社会建设与治理面临的突出问题 .....       | 177 |
| 一、经济差距不断扩大 .....                     | 177 |
| 二、自然环境日渐恶化 .....                     | 178 |
| 三、社会不稳定因素明显 .....                    | 179 |
| 四、民生问题日益凸显 .....                     | 180 |
| 五、公共事业亟待完善 .....                     | 181 |
| 第三节 民族地区社会建设与治理的突破路径与应对策略 .....      | 182 |
| 一、加强民生建设,促进基本公共服务均等化 .....           | 182 |
| 二、加大生态环境保护,实现经济社会可持续发展 .....         | 182 |
| 三、加强基层政权建设,提升基层政府社会治理能力 .....        | 183 |
| 四、融洽民族关系,维护各民族的团结与社会和谐 .....         | 183 |
| 五、消除区域发展差距,促进社会公平与正义 .....           | 184 |
| 六、反对民族分裂,促进边疆安全与稳定 .....             | 184 |
| 七、促进社会组织发展,增强社会自治能力 .....            | 184 |
| <br>参考文献 .....                       | 186 |
| 后记 .....                             | 195 |



# 第一章 民族地区社会建设与治理导论

“社会建设”是一个话语涵摄十分广泛的语词概念。从中国古代老子的“小国寡民”思想到韩非子的绝对君主集权的治理理念,再到当今“五位一体”的中国特色社会主义建设总布局;从马基雅维利的绝对国家理论到洛克的最小限度国家理论,再到社会治理与善治理论,不断变化的社会建设内涵肩负着一个个时代的使命,镌刻着历史的痕迹。

党的十八大报告提出“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局……加强社会建设,必须以保障和改善民生为重点……在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人们过上更好的生活……加强和创新社会管理”。党的十八大报告关于社会建设的论述,体现了社会建设以人为本的精神内核,阐明了社会建设实现人的全面发展的本质目标,指出了社会建设实体建设和制度建设的双重任务,是中国政府汲取历史教训、立足现实国情提出的社会建设的总方略、总布局、总任务,为处在十字路口的中国社会建设指明了方向。

在民族地区社会建设的进程中,宗教权威与法理型权威相交织,计划经济的遗留制度与市场经济体制并存,国家认同和民族认同共显。因而民族地区社会建设协调难度大、资源约束紧、政治风险高。推进民族地区的社会建设,保持民族地区的长治久安就须在与其社会结构、文化土壤相适应的理论提挈和指导下进行。确立民族地区社会建设的主体,将民族地区的本土化社会治理方式与现代社会治理方式有机结合,完善社会资源配置机制与社会利益协调机制,改善民生,增进社会福利,是民族地区社会建设及其“善治”愿景实现的基础路径。

## 第一节 社会建设与治理的内涵

### 一、社会建设的提出

党的十六大较为明确地界定了社会建设的外延范围,将社会建设和经济建设、政

治建设、文化建设并列起来,提出了“使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”的全面小康社会总目标。<sup>①</sup>至此,我国社会主义现代化建设的目标从富强、民主、文明发展为富强、民主、文明、和谐四位一体。

党的十六届四中全会首次提出了“社会主义和谐社会”与“社会建设”,明确提出要建立健全社会利益协调机制,引导群众以理性方法的形成表达利益要求,解决利益矛盾,自觉维护安定团结。构建社会主义和谐社会是党和政府立足现实国情、顺应时代潮流所提出的战略性举措,它明确了我国社会建设的目标,提供了社会建设的方法。

党的十七大对社会建设作了专门系统的论述,提出了经济、政治、文化、社会齐驱并进的“四位一体”社会建设总纲领。明确指出社会建设与人民幸福安康息息相关。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,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养。十七大明确界定了社会建设的内涵,指出社会建设应广泛动员全社会的力量,以改善民生为重点,努力建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。

党的十八大提出经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的社会建设总布局,进一步拓展和丰富了社会建设的内涵。十八大指出,要在改善民生和创新社会管理中加强社会建设。努力办好人民满意的教育、推动实现更高质量的就业、千方百计增加居民收入、统筹推进城乡社会保障体系建设、提高人民健康水平、加强和创新社会管理,开创社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面。党的十八大为处在十字路口的中国社会建设指明了方向,从实体和制度两个层面厘清了社会建设内容体系。

## 二、社会建设与治理的概念释义

### 1. 广义、狭义与中观层面的社会建设

“社会建设”是一个涵摄范围十分广泛的语词概念。基于不同的价值视角、学科视阈和时代背景,“社会建设”具有不同的内涵与外延。毋庸置疑,社会建设的客体是人们生存、生活与交往的时空共同体——社会。“社会”有广义和狭义之分,意即所谓

---

<sup>①</sup> 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,人民出版社2002年版。

的“大社会”与“小社会”。从广义的角度来看,“社会”是涵盖经济、政治、文化和社会生活的与自然界相对应的人类社会;从狭义角度来看,“社会”是不涵盖经济、政治、文化的人类社会生活的领域。因而,“社会”内涵的广义和狭义之分决定了“社会建设”亦存在着广义和狭义上的区分。

广义的社会建设涵盖了整个社会系统的建设,即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设。前国家主席胡锦涛曾指出:“我们所要建设的和谐社会,应该是民主法治、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”。这里的“社会”即广义层面的社会,它与自然相对,包含了民族国家内一切社会行为的调节与整合。因此,广义的社会建设与“社会主义和谐社会建设”的概念是相统一的。

狭义的社会建设是指与经济建设、政治建设、文化建设和生态文明建设并列的社会生活系统的建设。狭义的社会建设以提供基本公共服务为基础,以完善社会管理制度为保障,以保障和改善民生为目的。十八大报告指出的“加强社会建设,是社会和谐稳定的重要保证。必须从维护广大人民根本利益的高度,加快健全基本公共服务体系,加强和创新社会管理,推动社会主义和谐社会建设”,这里的社会建设即为外于经济建设、文化建设、政治建设和生态文明建设的狭义层面的社会建设。

中观层面社会建设的范畴包括经济建设及其领域之外的所有社会事务。如国家制定五年计划时,都会将其称为“第N个国民经济和社会发展规划”。中观层面的社会建设反映了我国以经济建设为中心的战略导向,社会建设更多地处于辅助性地位。社会建设应该服务于经济建设,为经济发展提供一个良好的社会环境。在这一理念的主导下,我国的经济和社会发展极不平衡,一些社会矛盾在转型期集中凸显出来。因此,中观层面的社会建设被深深地刻上了改革开放以来我国社会发展理念的烙印,显现出一定的局限性和粗放性。

## 2. 制度导向的社会建设

社会学家郑杭生认为社会建设是“在社会领域不断建立和完善各种能够合理配置社会资源和社会机会的社会机构和社会机制,并相应地形成各种良性调节社会关系的社会组织和社会力量”。<sup>①</sup> 社会学家陆学艺指出社会建设包括社会安全阀构建、社会动员机制、利益协调机制以及民众参与机制。<sup>②</sup> 这种社会建设

① 郑杭生:《社会建设和社会管理研究与中国社会学使命》,《社会学研究》2011年第4期。

② 陆学艺:《关于社会建设的理论和实践》,《北京工业大学学报》(社会科学版)2009年第1期。

的界定强调社会制度在社会建设中的本体地位,指出社会建设的实质在于相关制度的构建、实施与运行。制度导向的社会建设从工具理性层面揭示了社会建设的内部驱动力,赋予了社会建设一定的正式权威主导性。此外,制度导向的社会建设认为制度的作用客体是社会资源和社会机会,建立合理的社会资源配置机制和公平的社会机会供给机制是社会建设的基本任务。另一方面,制度导向的社会建设认为良好的社会关系网络的形成是社会建设的本质目标,而这种关系的建立有赖于广泛的社会力量。

### 3. 实体导向的社会建设

实体导向的社会建设凸显出公共服务供给和民生改善的社会建设本体地位。其认为社会建设的内容体系包含以教育、文化、就业、公共设施、社会治安为主的社会公共服务事业,以社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业为主的社会保障体系,以社区、社会团体、民办非企业单位、基金会为主的社会组织。实体导向的社会建设从结果层面揭示了社会建设的目标与任务,概括了社会建设的实践内容。此外,实体导向的社会建设以改善民生、提高人民生活水平为终极目标,它体现了一种“促进人的全面发展”的人文关怀,具有较强的现实操作性,亦符合我国的现实国情。

## 第二节 民族地区社会建设与治理的特征

如前所述,社会建设在不同的时期被赋予了不同的时代使命。民族地区社会建设与治理是指植根于民族地区特殊的社会结构与文化土壤,构建一套适合民族地区经济社会和谐与稳定发展的体制机制。民族地区社会建设与治理的核心在于整合社会行为,协调社会关系,促进社会共识,发展社会公共服务事业,完善社会保障体系,维护社会安全稳定,激发社会组织活力,从而保障民族地区经济社会的长治久安和繁荣昌盛。民族地区社会建设与治理的基本特征为:

### 一、社会建设与治理的区域特色与区域主义导向

由于宗教信仰和历史传承,民族地区在价值观念、文化形态以及社会结构等方面表现出一定的特殊性。民族地区的社会建设必须植根于民族地区特殊的社会土壤,构建与民族地区社会相适应的制度体系,解决民族地区最为迫切的现实

社会问题。总而言之,民族地区社会建设的特殊性表现在以下三个层面。一是社会建设价值立意的交叉性。民族地区的社会建设必须将权威的社会建设价值理念与民族地区的宗教价值观和本土观念相融合、相渗透。二是社会建设制度的互为促进性。民族地区社会建设的制度规范须与超自然的宗教教义规范相结合,两者相互促进,共同发挥整合社会秩序的功能。同时民族地区的社会建设要为少数民族群众自治权利的行使提供良好的制度环境。三是社会网络节点的复杂性。通常,社会结构表现为国家—市场—社会的三元格局,但民族地区社会结构则表现为国家—市场—社会—宗教组织的多元格局,不同的社会主体处于特定的社会网络节点中,发挥着不同的社会功能。民族地区社会建设的一项重要任务就是有机整合法定的制度权威和参照性的宗教化权威进行资源的合理配置和社会行为的有效调节。

## 二、社会建设与治理主体的复杂性与多元化

民族地区社会建设是由政府主导、社会协同参与的社会建设方式。具体而言,民族地区社会建设的方式包括政府(指广义层面的政府,包含党团机构、权力机构、行政机关以及司法部门)、企业、社会组织、宗教组织以及公民个体。不同的社会建设主体进行价值交流、权力共享与责任共担,构成一个立体式的社会建设网络。处于特定网络节点中的社会建设主体基于信任、协商与合作,建立起社会建设制度体系,共同致力于社会建设目标的实现。

## 三、社会建设与治理的工具理性和结果理性

民族地区社会建设的手段是制度的构建与实施,目标是促进民生与社会的繁荣稳定。资源配置须在制度框架内进行,制度安排为资源配置提供既定的运行轨迹,这便体现了社会建设的工具理性;社会建设的成效要以公共服务的供给效率、社会保障体系的完备、社会治安的稳定以及社会组织的活力为判断依据,这便体现了社会建设的结果理性。社会建设目标的实现有赖于社会制度的完善和两者相辅相成、互为促进、互为制约。需要指出的是,民族地区社会建设的制度供给不仅包括来自于政府的权威化制度规范,也包括来自社会组织和宗教组织的非正式制度规范。

## 四、社会建设与治理资源配置的本体地位

化解社会矛盾,解决社会问题,归根结底都体现为社会资源配置问题。社会建设的本质在于构建和实施公平合理的社会资源配置制度。首先,社会资源配置制度并不是一种自上而下的强权化分配制度,它应是不同的利益主体协商合作、互动博弈的产物。其次,社会资源的配置对象包括社会物质资源、社会人际资源以及社会权力资源。这三者并不是相互割裂的,而是统一于社会个体的社会活动当中。基础公共服务的供给贯穿着社会物质资源的配置活动,社区建设和社会组织的培育贯穿着社会人际资源的配置活动,民主参与、社会协同治理贯穿着社会政治资源的配置活动。再次,社会资源合理配置的目的是实现人的全面发展。社会物质资源满足社会个体基本的生存、生理需求,社会人际资源满足社会个体的社交、情感需求,社会权力资源满足社会个体的政治需求。社会资源的合理配置将满足社会个体不同层次的社会需求,从而实现化解社会矛盾、防范社会危机、促进人的全面发展的社会建设的本质目标。正如马克思所说,社会建设的最终状态是“以各个人自由发展为一切实人自由发展的条件的联合体”。

## 第三节 民族地区社会建设与治理的构成要素

社会建设的要素体系由社会建设的主体、介体和客体共同构成。所谓社会建设主体是指社会建设的参与者以及他们的职能分配情况;社会建设的介体是指社会建设的方法手段,它表现为一系列的法律政策、制度规范;社会建设的客体是指社会建设的主体通过社会建设的介体所要作用的对象,它包括实体对象和制度对象两方面的内容。

### 一、民族地区社会建设与治理的主体

#### 1. 政府:掌舵者、服务者与对话促进者

政府是社会建设的主体,在社会建设中处于核心部位。全球化、市场化与信息化时代的到来给政府角色提出了新的要求,传统政府绝对主导的社会建设与治理模式已经不能适应时代的发展,简政放权、输出职能已成为社会建设的必然趋势。在新的时代背景下,政府在社会建设中应扮演好以下角色:一是掌舵者。政府应把握好社会前进的方

向,明确社会建设的总方略、总布局、总任务,为社会建设战略目标的实现提供制度保障。二是服务者。政府应积极回应社会公众的需求,不断改善和优化工作机制,提升公共服务供给效率,为公众提供足量优质的公共服务。三是对话促进者。政府应加强与公众、社会组织以及企业的协商对话,并为其他社会主体间的协商互动创造良好的制度环境,从而通过沟通、协商、对话的方式配置社会资源、平衡社会利益、解决社会矛盾。

## 2. 社会组织:公共服务供给者、政策制定参与者与社会资本培育者

社会组织的非营利性、志愿性、自主性的特质使其在社会建设中有着与生俱来的优势。我国《社会团体登记管理条例》将社会组织划分为社会团体、民办非企业单位和基金会,这三种类型的社会组织均是社会建设的重要参与者。在社会建设的进程中,社会组织应承担起以下三项职能:一是公共服务的供给者。社会组织可通过签约外包、服务购买等方式在公共服务供给领域和政府展开合作,或自主地进行公共服务供给,从而减轻政府压力,满足社会成员多元化的公共服务需求。二是政策制定的参与者。社会组织可视为特定群体的利益聚合体,它可以借助集团的力量,向政府表达利益诉求、施加压力,影响政府的政策制定。三是社会资本的培育者。社会组织将具有共同利益或兴趣爱好的社会个体聚集起来,形成了特定的交互网络。在这个网络中,人们遵循集体规则,建立起合作信任关系,从而提升了整个社会的组织化和熟识化程度。

## 3. 宗教权威:社会秩序整合者、政策宣传者和心灵治理者

宗教人士和团体是在民族地区社会背景下较为特殊的社会建设参与者,其拥有的权威类型并不是世俗中的法理性权威,而是一种参照性的超自然权威。宗教权威包括宗教教义教规、宗教领袖和宗教从业者、宗教仪式和活动以及宗教信众组织。马克思说“宗教是人民的鸦片”,但是当宗教褪去政治色彩后,它的情感和秩序整合功能就凸显出来。宗教权威在民族地区社会建设进程中应发挥以下功能:一是社会秩序整合者。宗教教义教规作为一种超自然的震慑或激励机制,发挥着引导信众行为、形塑信众行为模式和整合社会秩序的功能。二是社会政策宣传者。一些宗教的价值观念和我国当下建设社会主义和谐社会的战略立意是相一致的,如伊斯兰教“博爱、宽容、平等”的宗教原旨,道家“人法地、地法天、天法道、道法自然”的敬重自然的价值观。因此,宗教领袖和人士在日常传教宣道的活动中,可将宗教的价值观念和党和国家的法规政策相契合,做到政策法规的“宗教式”宣传,从而强化法规制度的社会共识性。三是心灵治理者。社会的转型往往伴随着原有价值体系的崩塌和制度的解构,整个社会很可能由此陷入“失范”状态。但是宗教会给人们提供一种精神寄托和心理慰藉,人们在现实中遭受的打击可以在宗教中得到抚慰,这种慰藉是通过宗教提供给信众在现实中遇到的无法解决的问题的一种超自然的、理想化的解决方式来作用的。



#### 4. 企业:社会物质资本的转化者和社会责任的承担者

在“国家—市场—社会”的三元格局下,企业也将成为社会建设的重要主体。随着社会主义市场经济的逐渐完善,企业、行业间的竞争将愈发激烈。因此,注重品牌建设、文化建设和社会责任建设将是企业在激烈的竞争中谋求生存和发展的战略性举措。具体而言,企业在民族地区社会建设中应发挥以下功能:一是社会物质资本的转化者。企业应将各种生产要素聚合起来,积累资本,不断扩大再生产,为社会创造价值,为公众提供赖以生存的物质基础。二是社会责任的承担者。一方面,企业应该为自身的生产经营行为负责,努力将生产经营给社会带来的负外部效应降到最低。另一方面,企业也应以合乎道德的行动回报社会,以增进社会福利,推进企业社会责任步入制度化、标准化的新阶段。

#### 5. 社会公众:诉求表达者、自我管理与社会监督者

人的全面发展是社会建设的出发点和落脚点,社会公众既是社会建设的主体,亦是社会建设的客体。随着公民主体意识的觉醒,社会公众在社会建设中扮演着越来越重要的角色。一是诉求表达者。公民应强化表达自我利益诉求的内生合法性,通过行政、司法、传媒等途径理性有序地表达自身的利益诉求。二是自我管理。民族区域自治和基层自治制度为民族地区的公民自治提供了舞台。在民族区域自治制度的保障下,民族地区群众应深入挖掘与开发区域优势资源,发展和传承民族文化,不断提升自我管理、自我服务、自我教育、自我组织的能力。三是社会监督者。政务公开和现代互联网技术的迅猛发展为公民监督政府、企业以及社会组织提供了广阔的途径。社会公众要积极行使社会监督权,通过舆论表达、行政和司法途径来揭发一切损害公共利益、违背社会道德的行为。当然,被监督方也要乐于接受公众的监督,降低公众获取信息的机会成本,积极回应公众的质疑。

## 二、民族地区社会建设与治理的介体

### 1. 社会治理的内涵

20世纪80年代初,随着西方国家财政危机、信任危机和民主危机的加剧,治理和善治思想应运而生。治理理论强调打破政府的权力一元垄断格局,建立多中心权力网络,从而在多元主体的合作、制约与互动中实现良好的资源配置与利益平衡。治理理论所推崇的多元化、协商化的价值内核顺应了全球民主化浪潮,符合时代要求,为民族地区社会建设与治理目标的实现提供了可供选择的方法路径。具体而言,社会治理具有如下特征:

一是强调多中心的权力格局。社会治理要求打破政府一方独大的权力格局,建立多中心的网络治理结构。罗西瑙指出:“与统治不同,治理指的是有共同的目标支持的活动,这些管理活动主体未必是政府,也不依靠国家强制力量来实现。”<sup>①</sup>因此,在社会治理的网络中,政府、社会组织、企业以及社会个体都占据一席之地,并且在社会治理的过程中发挥着不同的功能。

二是强调职能互补与责任共担。正如市场在资源配置中会出现“市场失灵”一样,政府在公共事务管理中也会发生“政府失灵”的情况。因而政府要简政放权,输出职能,利用社会组织、私人机构的优势,构建起社会治理职能网络,实现权力共享、职能互补、责任共担。

三是强调自下而上的协商、互动与合作。与政府统治的自上而下的单向度权威不同,治理要求各个社会治理主体在基于自愿的情况下,通过合作、协商、伙伴关系等方式进行价值分享、确立共同目标、制定制度规范。社会治理所要达到目的是整合社会权威,借助于复合式的权威网络维持社会秩序,满足公共需求,增进社会福利。

四是管理主义倾向的治理方式。传统的社会管理通常表现为政府发号施令、制定和实施法规政策的管制型管理。社会治理主张政府运用管理主义的方法和技术来优化社会管理体制,重塑社会管理流程,如放松管制、服务外包、政府购买服务、建立公私伙伴关系等。

## 2. 社会治理的技术手段

一是行政手段。在公民社会发育尚不健全、社会自治机制尚不完善的条件下,行政手段是进行社会建设必不可少的手段方式。行政手段是指政府在法律框架内,通过行政命令、政府管制、行政法规政策、行政指导等方式配置社会资源,调节社会关系。行政手段通常表现出权威性、强制性、高效性的特征。

二是法律手段。法律是社会建设行为的依据和准绳,社会主体的任何行为都须在法律框架内进行。改革开放以来,我国的社会管理立法工作取得了重大成就,《社会保险法》《劳动法》《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》等一些法规相继出台,社会管理法律体系正在逐步完善。然而,当前的法律并不能有效调节社会建设中各主体间的行为关系,中国社会管理法律体系有待进一步的充实和完善:一是要赋予社会组织、公民在社会建设中的合法性身份,明确规定各主体在社会建设中的职能边界,以达到制约公权力、发展社会权力的目的。二是要明晰诉求表达渠道和权利救济途径,在法治层面凝聚社会建设共识,回应公众需求,建立预防性和回溯性的群众权

① 詹姆斯·N. 罗西瑙:《没有政府的治理》,江西人民出版社2001年版,第5页。