

| 中南民族大学民族学文库 |

民族地区 社会治理 理论与实践 研究

吴开松 著

中国社会科学出版社

| 中南民族大学民族学文库 |

民族地区 社会治理 理论与实践 研究

吴开松 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区社会治理理论与实践研究 / 吴开松著. —北京: 中国
社会科学出版社, 2019. 5

(中南民族大学民族学文库)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4343 - 5

I. ①民… II. ①吴… 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(2019)第 080123 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 郑 彤
责任校对 石春梅
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2019 年 5 月第 1 版
印 次 2019 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 21.5
字 数 338 千字
定 价 89.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

总 序

民族学是中南民族大学的特色学科、优势学科，曾先后被评为国家民委重点学科、湖北省重点学科、湖北省优势学科。中南民族大学民族学学科形成了从预科、本科到硕士、博士、博士后完整的人才培养链条。民族学本科专业是教育部特色品牌专业、湖北省特色优势专业，马克思主义民族理论与政策是国家级精品课程、国家精品资源共享课程。拥有民族学一级学科博士点、一级学科硕士点，其中，一级学科博士点下设民族学、马克思主义民族理论与政策、中国少数民族史、中国少数民族经济、中国少数民族艺术、民族教育、民族法学和少数民族语言文学 8 个二级学科博士点，一级学科硕士点下设民族学等 5 个二级学科硕士点，设立有民族学专业博士后科研流动站。在 2013 年教育部公布的学科评估中，中南民族大学民族学在全国同类学科中排名第四，保持了在该学科中的领先水平。

中南民族大学民族学历史悠久，底蕴深厚。早在 1951 年，由我国著名民族学家岑家梧教授领衔，学校创建了民族研究室。20 世纪五六十年代，以岑家梧、严学窘、容观琼、刘孝瑜等先生为代表的一批学者，积极开展民族研究工作，参与了新中国成立初期的全国民族大调查，并为京族、毛南族、土家族、黎族等中南、东南地区的民族识别做出了突出贡献。1983 年，著名民族学家、社会学家吴泽霖先生在中南民族学院创建了国家民委直属重点研究机构——民族研究所，由此民族学学科发展迅速。20 世纪八九十年代，在吴泽霖先生的带领下，涌现了彭英明、吴永章、吴永明、答振益、李干、张雄、刘美崧、杨清震等一批具有全国影响的专家，在南方少数民族历史与文化、马克思主义民族理论与政策、少数民族经济等研究领域取得了一大批突出的成果。

近十余年来,中南民族大学大力开展民族学学科群建设,在进一步突出民族学传统学科方向和研究领域的同时,以民族学一级学科为平台,形成了民族教育、民族法学、民族语言文学、民族艺术、民族药学等多个特色交叉学科,学科覆盖面日益扩大。学科发展支撑条件优势明显,现有湖北省南方少数民族研究中心、国家民委南方少数民族非物质文化遗产研究中心、国家民委中国城市民族与宗教事务治理研究中心、国家民委少数民族教育发展研究基地、国家民委民族团结进步创建活动研究中心、湖北省中国少数民族审美文化研究中心、湖北省民族地区经济社会发展研究中心、湖北少数民族非物质文化遗产保护基地、湖北省民族立法研究中心、湖北区域历史文化研究基地和中国人类学民族学研究会散杂居民族问题研究专业委员会等十余个省部级研究中心和研究基地。2016年,获批国家民委“武陵山片区减贫与发展协同创新中心”,同时,中国武陵山减贫与发展研究院、中南民族大学与湖北恩施州共建的“恩施发展研究院”也依托该一级学科。

该学科条件优良,设施完备,团队实力雄厚。建有藏书十万余册的“民族学人类学文献资料中心”、设施完备的“民族学人类学田野调查实验室”,拥有国内第一家民族学博物馆,馆藏民族文物2万余件。学科还打造了国家民委创新团队“民族文化遗产与发展创新团队”,以及南方少数民族历史文化研究、散杂居民族研究、南方少数民族非物质文化遗产、民族社会发展研究、中国边疆民族与宗教问题研究、民族地区减贫与发展等校级资助的研究团队。

学科现有专职研究人员79人,其中教授33人,副教授38人,博士生导师20余人。学科团队结构合理,具有雄厚的教学科研实力。学科带头人雷振扬、段超、许宪隆、田敏、柏贵喜、李吉和、李俊杰、李忠斌、康翠萍、哈正利、闫天灵等学者表现突出,在中国特色民族理论与民族政策、南方民族历史文化、散杂居民族问题、城市民族问题、少数民族非物质文化遗产保护、民族地区社会发展、民族地区减贫与区域发展、民族教育与管理等研究领域取得一大批最新成果,形成新的研究特色和学科优势。高层次学科专家发挥重要影响,有国务院学位委员会学科评议组专家1人、国家“万人计划”1人、国家社科基金评委2人、国家出版基金评委2人、“新世纪百千万人才工程”人才3人、享受国务院津贴

专家5人、国家民委领军人才1人、国家民委突出贡献专家4人、教育部新世纪优秀人才计划支持人选4人，另有湖北省突出贡献专家、国家民委民族问题优秀青年专家、国家民委中青年英才等多人。近20余人次担任国家级学会及省部级学会的会长、副会长、秘书长和常务理事。

中南民族大学民族学学术研究成果丰硕，近5年就累计主持完成国家级和省部级科研课题140余项，承担国家社科基金重大项目、教育部哲学社科重大攻关项目5项，主持国家社科基金63项；发表核心期刊论文和出版专著230篇（部），40余项成果获教育部及省部级奖，其中教育部人文社科优秀成果奖5项，省部级一、二等奖20余项。部分成果为国家级及省部级领导批示或地方政府采纳，在服务民族地区经济社会发展方面做出了突出贡献。

当前，国家正在统筹推进以建设一流大学和一流学科为主旨的“双一流”建设，我们将以此为契机，以建设一流师资队伍、培养拔尖创新人才、取得标志性科研成果、传承创新优秀文化、切实服务民族社会为抓手，不懈努力，开拓创新，争创一流民族学学科。为及时推出中南民族大学民族学学科建设的最新成果，特编辑出版《中南民族大学民族学文库》，以期为中国民族学学科发展做出新的贡献。

目 录

第一章 绪论	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究意义	(8)
三 研究方法	(10)
四 国内外研究现状	(12)
第二章 治理理论与民族地区社会治理	(42)
一 治理理论的提出	(42)
二 治理理论在中国的发展	(55)
三 治理理论在民族地区的价值	(65)
第三章 社会资本理论与民族地区社会治理	(76)
一 社会资本理论的提出	(77)
二 社会资本理论在中国的发展	(90)
三 社会资本理论在民族地区社会治理中的价值分析	(97)
第四章 风险管理理论与民族地区社会治理	(111)
一 风险管理理论的提出	(111)
二 风险管理理论在中国的发展	(128)
三 风险管理理论对民族地区社会治理的价值分析	(138)
第五章 社会冲突理论与民族地区社会治理	(158)
一 社会冲突理论的提出	(158)

二 社会冲突在中国的主要表现形式	(170)
三 社会冲突的价值分析	(183)
第六章 信息化理论与民族地区社会治理	(198)
一 信息化理论的提出	(198)
二 世界网络技术发展及中国信息化发展	(204)
三 民族地区信息化发展的水平	(215)
四 信息化理论对民族地区社会治理的价值分析	(236)
第七章 法治理论与民族地区社会治理	(249)
一 法治理论的提出	(249)
二 法治管理思想在中国的发展	(259)
三 法治理论在民族地区的价值分析	(272)
第八章 凭祥市打造社会治理新模式	(284)
一 凭祥市社会治理环境	(285)
二 强化组织保障,健全组织机构	(288)
三 围绕以人为本,大力改善民生,提升边民幸福指数	(290)
四 加强科技信息化建设,实现管边控边手段现代化	(294)
五 军民合作,信息共享,责任共担	(297)
六 比学赶帮超,各镇创特色	(299)
七 普法促守法,守法促稳定	(301)
八 “一村一警务助理”和路长制、户长制	(305)
九 三社联动,发挥非政府组织积极性	(310)
十 坚决打击走私,维护经济发展秩序	(311)
参考文献	(313)

第一章

绪 论

一 研究背景

社会治理是治国理政的重要组成部分，我国的社会治理体系历经数十年来的实践和探索，取得了长足的发展，社会秩序良好，社会结构不断趋于稳定成熟^①。改革开放使我国在经济社会等诸多领域发生了深刻变化，国家经济总量不断增加，国民经济发展水平持续提升，经济、政治与行政体制改革不断深化，社会总体运行平稳。与此同时，中国社会阶层结构在发生变化，社会领域的渐变与突变交织，这与改革转型的进程密切相连。与社会阶层结构变化紧密相随的是，中国民众的社会心态和需求层次也发生变化，多层次、差异化诉求与日俱增，不同阶层群体之间结构性张力显现，社会问题增多，社会治理需求凸显。

党的十八大报告提出，社会治理创新的目标是在中国特色社会主义社会管理体系的基础上形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的治理机制，将社会管理与社会治理有机联结，并指明了社会管理向社会治理过渡的方向。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，新时期社会管理面临新情况、新问题，必须通过全面深化改革，实现从传统社会管理向现代社会治理的范式转变，并将“推进国家治理体系和治理能力现代化”确立为全面深化改革的总目标。决定强调：“创新社会治理，必须着

^① 王虎、王磊：《民族地区社会治理的现实依据与逻辑基础》，《贵州民族研究》2016年第10期。

眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序。”^①将“社会管理”转变为“社会治理”,虽然只是一字之差,但背后的执政理念大有不同。社会治理更加注重社会的自我发展、自我纠错和自我修复,改变了以往过于迷信国家强制力量的“运动式”管理思维。换言之,社会治理需要高超的“治理艺术”以兼顾差异化利益诉求^②。中共十八届五中全会又提出,“推进社会治理精细化,构建全民共建、共享的社会治理格局”。社会治理精细化突出社会治理以人为本的价值理性,注重细微社会需求的及时捕捉,以相应的社会治理行为加以应对,这是民族地区社会治理的努力方向。

制度改革是改革的重中之重,破除阻碍改革的利益藩篱比触及灵魂更加困难。如果说前40年的改革是为了建立中国特色社会主义市场经济体制,那么如今的全面深化改革的任务则是要建立与社会主义市场经济体制相匹配的社会治理体制,经济发展和社会建设并举。然而,在全面深化改革的当下,一些陈腐观念、过时制度正严重制约着变革。社会治理步伐相较于经济发展速度稍显滞后^③,民族地区尤甚。民族地区社会治理创新的具体背景如下。

我国民族地区物质基础薄弱,社会发展滞后,生态环境脆弱,民族宗教复杂,特殊的地理区位和行政环境决定了要加快民族地区经济社会发展。促进民族地区社会和谐稳定,解决发展不平衡、不充分的问题,必须充分发挥政府职能的主导作用^④。换言之,就民族地区社会治理而言,政府主导和“元治理”作用的发挥可能要更为突出。党的十八大以来,党中央陆续提出了一系列关乎民族地区发展、稳定的重大战略部署和纲领论断,民族地区作为国家社会治理的重要区域,是全面深化改革、攻坚克难的重点,其治理优劣既关乎和谐民族关系的构建,更关乎党和

① 新华社:《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》,新华网2013年11月(http://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/27/c_1119801528.htm)。

② 唐钧:《从社会管理到社会治理》,《中国人力资源社会保障》2015年第4期。

③ 向春玲:《社会治理创新理论与中国基层实践》,中国人事出版社2016年版,第25页。

④ 孙玉刚:《边疆民族地区政府社会管理分析研究的理论视角》,《学术探索》2011年第1期。

国家的长治久安。

从宏观的角度看民族地区,我国 960 多万平方公里的国土面积中,155 个民族自治地方占了国土面积的 64%,地理区划面积最大的县,新疆维吾尔自治区下辖的若羌县县域面积,就相当于江苏、浙江两个省面积的总和。全国 13 亿人口中,少数民族有 1 亿多人,人口过千万的少数民族有 4 个,分别是壮族、回族、满族、维吾尔族,千万以下、百万以上的少数民族有 14 个。桂、滇、藏、新、甘、蒙、黑、吉、辽边疆 9 省区,居住着全国近 60% 的少数民族人口。民族地区森林资源蓄积总量占全国的 47%,草原资源覆盖占全国的 75%,水力资源蕴藏量占全国的 66%,矿藏资源也在民族地区集中分布。资源富集的同时,大多数民族地区自然条件恶劣,资源开发难度较大,经济社会发展起点较低,历史欠账过多,城乡二元结构突出,与东部发达地区的发展差距不减反增。总之,民族地区是我国的资源富集区、水系源头区、生态屏障区、文化特色区、边疆地区、贫困地区,自然条件和社会属性复杂,社会治理需求度高、治理难度大^①。

从政治属性上看,我国约 2.2 万公里陆地边界线中,有约 1.9 万公里集中在民族地区,受外部环境影响大。社会经济属性方面,民族地区贫穷落后的“短板”突出,全国 14 个集中连片特困地区,11 个涉及民族自治地方,集中连片特困地区 680 个县,有 351 个县属于民族地区。

(一) 民族地区经济发展起点低,致富愿望强烈

塞缪尔·亨廷顿认为:“现代性孕育着稳定,而现代化滋生着动乱。动荡和衰朽的根源不是贫穷和落后,而是致富和发展的欲望。这些国家都企图在短时期内全部实现西方早期发达民主国家在过去长时期才办完的事情。经济发展、集团分化、利益冲突、价值转变以及民众参与期望的提高,这些急剧变化远远超过了政治体制的承受能力,导致了社会的

^① 李臻:《习近平关于民族地区集“六区”于一身是我国“家底”的论断》,《贵州民族报》2016 年 12 月 19 日第 A1 版。

紊乱。”^①经过40年的改革开放,我国改革已经进入攻坚期和深水区。新常态下,经济增速换挡期、产业结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”,经济下行压力大,社会浮躁不安。社会转型滞后于经济体制转型,政治、经济、社会体制改革进入深水区,中国的社会管理面临着现代化带来的风险。

民族地区经济社会全面落后,工业基础薄弱,产业结构不合理,产品附加值不高,竞争力不够,在激烈的市场竞争中处于劣势地位。通讯、交通、水电气基础设施建设落后;民族地区特色产品开发力度弱,缺乏自我发展能力;大量人力资源外流,人口红利优势消失;经济发展严重滞后,区域财政资源严重不足。社会公共事业刚刚起步,人均公共服务水平远远低于全国平均水平,社会保障、医疗卫生、科教文卫领域全面不足,深度欠账。究其原因,一是政府公共投入不足,二是市场化程度低,产业化运作基础缺失,人力、财力、物力资源严重匮乏。

(二) 资源丰富,利益分配与共享机制有待进一步完善

民族地区是资源富集区,矿产资源、水力资源、森林资源等资源的储量十分丰富。但是经济体制改革在改善国家治理绩效、提高国家合法化程度的同时,并没有给民族地区带来改革发展成果的同步共享,导致国内各地区经济发展不平衡,因而产生了一系列社会矛盾。40年的改革开放给中国带来了巨大的物质财富的同时,也使得社会流动性和异质性增强,公民的权利意识、参与意识觉醒。如今,改革涉及面越来越广,不仅要深化经济体制改革,还需要深化政治体制、文化体制、社会体制、生态体制等诸多方面的改革。习近平强调,要落实好中央各项惠民政策,更多关注困难群众,让群众切实感受到党和政府的关怀和温暖。

社会学理论认为,社会的中间阶层是最稳定、最温顺、最理性的社会阶层,他们不存在过激诉求,他们的存在是社会稳定的保证。随着收入分配两极分化加剧,社会稳定的体制性保障缺失,弱势群体边缘化趋势增强。对某些弱势群体来说,他们在社会的正常秩序中已经无法体面

^① [美] 塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海世纪出版集团2008年版,第3页。

而有尊严地生活，也找不到转移不满情绪的理性制度途径，极易卷入社会冲突，或者成为参与群体，卷入一些无直接利益相关的事件，如城市失业工人、农村失地农民、失业的大学毕业生等。亚里士多德说，社会动乱常以不平等为发难理由。利益受损群体在与既得利益集团博弈的过程中受挫，在利益受损而得不到合理补偿的情况下，会产生巨大的“相对剥夺感”。现实社会中，如果弱势群体利益表达渠道不畅，通过制度化渠道无法解决问题，就会采取非制度化渠道寻求支持和解决^①。当弱势群体诉诸非制度化渠道的解决方式，对双方来说，解决问题的成本都是巨大的，其渲染力和破坏力是惊人的。

相比较而言，民族地区呈现出复杂性、多样性的态势，社会治理难度大。遵循多元决定论的社会历史观，民族地区存在着由于社会历史原因形成的社会结构及其社会治理要素的复杂性与多样性，并随着社会变革不断发生新的变化。社会治理环境的复杂性与多样性构成了民族地区社会固有的属性，民族地区的社会治理要立足于这一现实基础。

民族地区社会的复杂性与多样性主要体现在以下四个方面。其一，社会组织的多样性。我国各少数民族在本民族形成与社会发展传承的历史长河中，形成了民族社会成员集体生活各自不同又独具特色的社会组织，以富有民族特色和地域特点的社会规范，维系着本民族的社会秩序。其二，宗教信仰的复杂性与多样性。宗教作为一种社会文化现象，伴随着人类的产生而发展延续。宗教信仰对于一个民族的情感、心理、风俗习惯、生活方式、民族认同，都产生着深刻的影响。信仰是一种精神信念，是人生活和行动的依据，信仰一旦形成，就不会轻易改变，也不会受时空变化的影响。其三，居住环境的复杂性和多样性。从地理环境来看，民族地区的地理环境或为高山，或为高原，或者干旱，或者石漠化，复杂多样。从各民族居住的人文环境来看，55个少数民族的风俗习惯、历史文化、语言艺术等纷繁多样，同样呈现出复杂性与多样性的特征。从社会发展来看，由于区域、人文、自然的复杂性和多样性，必然导致

^① 严峰：《网络群体性事件与公共安全》，生活·读书·新知三联书店2012年版，第95页。

社会发展的巨大差异性。由于历史的原因,少数民族经济基础薄弱,加上自然环境恶劣,市场化经济程度低,使得不同少数民族的经济社会发展不平衡现象较为突出。

(三) 自然与人文多姿多彩,利益诉求多元

民族地区自然环境、文化差异性突出。一方面,相当多的少数民族信仰宗教,信教群众多,宗教活动多,宗教生活多,对世俗生活关注度不高,因此,应对社会转型变化的接受能力弱,适应性不够。另一方面,由于受到市场化冲击,易于发生文化认同的冲突,导致传统的社会控制约束力下降。与此同时,民众的契约精神和法治意识又尚未发育成熟,这就形成了一个社会控制的“中空地带”,越轨行为增多。地方政府管理效能、行政效率、公信力、合法性不足,加之某些势力的蛊惑,使国家认同弱化,民族之间的矛盾纠纷频发,危及社会稳定、民族团结和国家统一。

但是也要看到,民族作为一个被外部客位识别和内部主位认同的群体,虽然其文化具有较强的地域性,而恰恰是由于这种地域性文化的多样性,维系着民族地区底层社会的稳定,同时也为促进民族地区底层社会的发展提供了有效的动力^①。

民族地区拥有丰富的自然资源,却又带来了一系列生态和社会问题。产业基础薄弱,第三产业发展不足,第一产业比重较高,部分地区人地矛盾突出。思想保守封闭,陷入贫困问题的恶性循环。其丰富的自然资源并没有带来经济的快速发展,存在过度开发、无序开发、破坏性开发的情况,甚至“以生态换生存”,过度依赖自然资源,产业链单一,资源导向型产业发展模式可持续性不强。民族地区可能产生一种资源开发过程中利益分配不公平现象,导致矛盾和冲突。但是,民族地区民众对于现代化的追求和发展愿望十分强烈。

^① 罗明军:《民族地区权力、文化与社区治理:一个彝族社区的政治人类学研究》,中国书籍出版社2016年版,第285页。

（四）基层政府社会治理能力不足

社会治理应该是党委领导，政府主导，市场、社会和普通公民共同参与的治理。民族地区市场化程度较低，资源分散，在实际过程中，少数政府人员存在大包大揽的现象，出现治理雄心和治理能力不匹配的尴尬。具体表现为社会开始呈现现代化特征，同时，公民权利意识不断提升，社会日渐分化为不同的甚至对立的利益阶层，各个阶层之间利益诉求差异化显著。社会流动性增强，城乡、新旧、多元价值观念碰撞，基层社会呈现出“有组织的不负责任”状态^①。民族地区的农村，“三留”人员保障度低，农村空心化严重。城镇流动人口管理服务不到位，存留社会隐患。社会管理“内卷化”问题突出^②。社会建设滞后，民生欠账过多，基本公共服务、社会保障和城市建设还不能满足民众需求。基层政府群众基础薄弱，个别干部的工作方法简单粗暴，民众对立情绪强，信任感低，等等。社会治理危机必然会诱发社会领域错综复杂的潜在矛盾，降低社会抵御风险的能力。

民族地区社会稳定程度弱，脆弱性强。区域政治敏感度高，社会隐性、显性矛盾错综复杂，历来是社会和谐、国家统一的重点关注区域。偏远地区、边境地带加上特殊复杂的地理环境和历史传统因素，决定了这些区域经济发展滞后，社会转型缓慢，经济社会结构中的深层次矛盾化解困难。具体表现为贫困问题、发展问题、族际冲突、文化冲突与宗教问题相互交织，“三股势力”（暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力）和反华势力干涉和鼓动，基层社会中公共权力下沉不够，缺乏国家认同，地方政府的行政效能不高。

总之，相较于内地和沿海地区，民族地区的社会治理具有地域性、复杂性、民族性、宗教性、传统性、国际性、敏感性诸多特点，在全面深化改革的背景下，推进治理体系和治理能力的现代化面临诸多挑战。

① [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会政治学》，刘宁宁等译，《马克思主义与现实》2005年第3期。

② 何艳玲：《都市街区中的国家与社会》，社会科学文献出版社2007年版，第136—137页。

全面深化改革的决定并没有在社会治理问题上对民族地区有任何特殊表述,如何改革和提升民族地区的治理水平和治理绩效,在理论上和实践上都需要进一步探索,这样的现实情景正好给民族地区社会治理留下了诸多可能性空间。除了一般意义上的要求转变政府职能、培育社会组织、化解社会矛盾、克服改革风险以外,民族地区更需要立足民族地区的特殊性,进行社会治理理论和实践创新,创新探索和经验总结并重^①。总之,研究探索和总结民族地区社会治理理论和实践十分必要。

二 研究意义

(一) 根据经济社会发展的差异化,提炼社会治理创新的多样化

受制于不同的历史条件、区位因素、自然条件、文化背景等多方面因素,民族地区之间、民族地区内部的经济社会发展水平差异较大,并可以预见在今后相当长的时期内,族性特点和民族文化、各民族经济社会发展差距还将继续存在。2005年5月,胡锦涛在《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》中明确提出,要“坚持因地制宜、因族举措、分类指导,制定并实施符合少数民族和民族地区实际的政策措施”^②。习近平同志在指示“精准扶贫”工作时,特别强调“一个民族都不能少”,要精准施策,因户施策,因人施策。这些论断对于我们科学确定民族地区的发展思路和阶段目标,充分发挥地域优势,走各具特色的社会发展道路意义重大,指向明确。

按照经济发展状况的划分及各阶段的主要经济特征,可以看出,随着经济发展阶段的演进,民族地区县域经济基本符合产业结构不断优化、区内联系和区际联系不断加强、人民生活水平不断提高的发展规律。就民族地区内部经济发展水平而言,存在较大的差异。有学者据此把民族地区划分为四类:不发展阶段、过渡性阶段、成长阶段、成熟阶段。在

^① 羌洲、曹亚楠:《社会治理体制改革的演进和对民族地区社会治理的启示》,《西北民族大学学报》(哲学社会科学版)2015年第1期。

^② 王骏:《民族团结进步事业的新篇章》,国家民族事务委员会门户网站2011年4月(<http://www.seac.gov.cn/seac/mztj/201104/1011694.shtml>)。

不同阶段,经济发展水平、资源利用、生态环境保护、农业产业化、工业化、城市化、资本利用等都有较大差异性。每一个不同阶段所面临的主要社会问题、社会风险、社会主要矛盾都不同,社会治理的基本思路、基本原则、基本方法也有较大差异性。就区域特征看,边疆少数民族有着漫长的边界线,存在诸多跨界民族,其社会治理既具有边疆性,也具有跨国性,同时还具有党政军警地协同特征,某些地方甚至具有“飞地管理”特征。就文化特征看,55个少数民族都具有悠久的历史文化,有不同于其他民族的社会治理经验和独特的社会资本,在现代化社会治理过程中,这些要素仍然在不同程度地发挥作用。

（二）民族地区的各类问题与矛盾的发生机制复杂多样

少数民族与民族地区各类矛盾的发生机制,是指这类矛盾和问题生成和发展的各种要素的综合。从矛盾主体看,民族地区社会问题与矛盾既可能是民族间的问题,也可能是民族与国家间的问题或者民族自身发展的问题;从涉及领域看,政治、经济、文化,各个领域的矛盾生发机制不尽相同,可能围绕权利、资源、文化碰撞分别展开;从发展的角度看,可能是民族地区经济社会发展前遗留下来的,也可能出自发展过程之中或发展之后,前者体现自然环境与民族地区落后社会生产力的矛盾,后者体现民族之间的或者民族个人之间的利益冲突和文化冲突。由于这些矛盾的发生机制截然不同,解决这些矛盾就需要民族地区的社会治理从思路、原则、策略、对策等方面进行创新。

（三）民族地区的各类矛盾的化解模式存在一定差异

少数民族与民族地区各类矛盾的化解模式源自当前解决民族问题、促进少数民族和民族地区经济社会发展的有益经验。矛盾的化解模式既包括处理民族问题的一般规律和指导原则,又包括值得推广和效仿的具体做法。此类矛盾的化解模式可以作为民族地区社会管理创新的现实依据和理论来源。目前,在广大的民族地区,社会管理的各个方面、各个层次涌现出了一批因地制宜、因势利导的创新案例,例如武陵山成片贫困区的建设创新,新疆的“兵地”协作模式、贵州的风险评估、凭祥的党政军警地协同等,都是深刻把握民族问题与民族因素、地域文化特点,