

西北地区社会组织 发展现状及其管理研究

陆春萍 主 编

张珺珺 副主编

中国社会科学出版社

西北地区社会组织 发展现状及其管理研究

陆春萍 主 编

张珺珺 副主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西北地区社会组织发展现状及其管理研究 / 陆春萍主编、张珺珺副主编.
—北京: 中国社会科学出版社, 2013. 12
ISBN 978 - 7 - 5161 - 3825 - 0

I. ①西… II. ①陆…②张… III. ①社会组织管理—研究—西北地区
IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 310078 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
责任校对 任晓晓
责任印制 王炳图

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>
中文域名: 中国社科网 010-84070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 12 月第 1 版
印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.25
插 页 2
字 数 326 千字
定 价 58.00 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联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

目 录

导论	陆春萍 (1)
第一节 研究内容	(2)
第二节 研究方法	(6)
第三节 研究理论	(7)
 第一章 西北少数民族地区社会组织(NGO)	
概况	陆春萍 蔡斯敏 (9)
第一节 西北少数民族地区概况介绍	(9)
第二节 西北社会组织研究综述	(12)
第三节 西北五省社会组织发展概况	(14)
 第二章 服务西北穆斯林民族 NGO 生存策略分析	蔡斯敏 (18)
第一节 研究概述	(18)
第二节 甘肃省穆斯林聚集区社会发展特殊表征	(24)
第三节 服务西北穆斯林民族 NGO 生存策略分析	(33)
第四节 影响 NGO 生存策略主要因素及生存模式	(76)
第五节 结论与讨论	(80)
 第三章 西北少数民族地区妇女 NGO 发展问题研究	向 阳 (84)
第一节 研究概述	(84)
第二节 西北少数民族地区妇女 NGO 现状分析	(87)
第三节 妇女 NGO 的治理功能	(104)
第四节 对西北民族地区妇女 NGO 发展的思考和建议	(117)

第五节 结论	(130)
第四章 欠发达民族地区教育 NGO 的资源获取	
过程研究	韩树雄 (132)
第一节 研究概述	(132)
第二节 欠发达地区教育 NGO 资源获取过程探析	(137)
第三节 教育 NGO 走出资源获取困境的几点建议	(148)
第四节 结论	(149)
第五章 NGO 参与玉树地区灾后重建	杜文斌 (151)
第一节 研究概述	(151)
第二节 玉树地震重建概况	(154)
第三节 NGO 参与玉树地区灾后重建的必要性、 优势和特殊性	(157)
第四节 NGO 参与玉树地震灾后重建	(160)
第五节 NGO 参与玉树地区灾后重建的行动启示	(175)
第六章 西北地区环保 NGO 的发展现状及策略研究	董 洁 (182)
第一节 西北环保 NGO 发展概述	(182)
第二节 西北地区环保 NGO 的发展现状	(183)
第三节 西北地区环保 NGO 的分类和功能	(187)
第四节 西北环保 NGO 实证研究——以“绿驼铃”为例	(193)
第五节 西北地区环保 NGO 发展的瓶颈与建议对策	(205)
第七章 西北少数民族地区贫困村村级互助社	
发展模式研究	徐福祥 (222)
第一节 研究概述	(222)
第二节 西北少数民族地区互助社的成立背景、条件和程序 ..	(226)
第三节 西北少数民族地区互助社发展概况	(230)
第四节 互助社的治理模式	(234)
第五节 互助社的制度环境与生存环境	(243)
第六节 互助社发展中存在的问题及建议	(250)

第八章 西北少数民族民间福利组织介入孤残儿童	
照顾的研究	张阳阳 (260)
第一节 研究概述	(260)
第二节 民间福利组织照顾下的孤残儿童	(264)
第三节 民间福利机构介入孤残儿童照顾的优势、 问题和对策	(282)
第九章 西北少数民族地区社会组织管理对策	陆春萍 (289)
第一节 西北少数民族地区社会组织的发展特点	(289)
第二节 西北少数民族地区社会组织发展的问题	(292)
第三节 西北少数民族地区社会组织管理对策	(294)
主要参考文献	(297)
后记	(302)

导 论

陆春萍

本书是国家社会科学基金项目“西北少数民族地区非政府组织的发展现状及其管理研究”的最终成果。非政府组织（NGO）在中国本土称作社会组织，在西方被称作非营利组织或非政府组织（NPO 或 NGO），非政府组织具有志愿性、公益性、组织性、民间性、自治性等特点。非政府组织在社会服务、经济发展、教育培训、灾后重建、文化交流、医疗卫生、环境保护、法律政治等方面弥补了市场和政府的不足，称作政府和市场之外的第三部门，是政府和社会互动的桥梁，非政府组织的发展极大地提高了社会整体的组织化程度，形成分工合理的社会治理体系，将承担政府为适应市场经济体制而转移出来的一部分经济、社会职能，促进西北民族地区发展。2013 年十八届三中全会提出“激发社会组织活力，创新社会治理”，社会领域的改革正在成为中国政府关注的新方向。社会组织作为促进社会发育的重要途径，对国家管理和社会生活都产生了深远的影响。中国自改革开放后，NGO 的研究成为学术界广泛关注的热点问题，涉及的层面众多，从 NGO 的分类^①、合法性^②、管理机制^③、评估^④等研究到大量的以个案的方式进行的实证研究，内容涉及 NGO 研究的方方面面

① 王名等：《民间组织通论》，时事出版社 2004 年版；俞可平：《中国公民社会：概念、分类与制度环境》，《中国社会科学》2006 年第 1 期。

② 高丙中：《社会团体的合法性问题》，《中国社会科学》2000 年第 2 期。

③ 康晓光：《分类控制：当前中国大陆国家与社会关系研究》，《社会学研究》2005 年第 6 期。

④ 邓国胜：《非营利组织评估》，社会科学文献出版社 2001 年版。

面。纵观改革开放后 30 年对 NGO 研究的理论视角,涵盖了经济学、社会学、政治学、公共管理学等多学科领域。

但对于西北地区社会组织的研究极少。西北地区是一个欠发达地区,地处边远,但具有文化多样性,管理好这一地区的非政府组织具有高度的战略意义。另一方面,西北地区非政府组织的拥有量远远落后于中国的东部沿海发达地区,而社会发展不能单靠政府一方,应积极引导社会多方力量参与地区建设。尤其是政府主动培育民间组织将对西北地区的社会 and 经济发展起到很大作用。

西北地区大多是少数民族聚居的贫困地区,而“贫困”是个相对概念,关涉着多个不同的层面,如经济收入、精神状态和社会组织等。而政府对于少数民族地区实施的“反贫困”措施,多限于经济事项,对于精神和组织层面的贫困关注不够,故而影响到解决问题的欠缺和不力,反贫困不仅仅提供输血机制,更要创造造血机制。如果可以调动少数民族群众自力更生和组织合作的精神,这在反贫困中是很有用的。

此外,西北地区地域辽阔,不同地区在政治、经济、文化传统、宗教信仰、风俗习惯等方面存在很大不同;不同民间组织在经费、人才、规模等方面存在很大差异,但基本上都处于初步发展时期。本书立足调研本土 NGO 的内部治理过程和外部治理环境的研究,对组织的管理进行有意义的探索。

第一节 研究内容

本书通过实地调查对西北民族地区社会组织现况进行了调研,选择甘肃省甘南藏族自治州、张家川回族自治县、兰州市小西湖回族聚居区、宁夏回族自治区、青海玉树藏族自治州进行了调研。调查涵盖了经济、教育、妇女、儿童、灾后重建、环保、农村发展等领域。探讨社会组织在少数民族地区社会建设中扮演的角色,及其内部治理问题,并最终为政府决策服务。课题主要调研的内容包括:

第一,本书以甘肃省的少数民族地区的非政府组织为例,探讨了服务西北穆斯林民族 NGO 生存策略。西北少数民族群体普遍受教育程度偏低,如何促进少数民族群体整体可持续发展成了服务该区域 NGO 关

注的重点。在占有和总结大量经验资料的基础上,尝试总结出在这一区域提供公益服务 NGO 的生存策略体系。在这一逻辑体系中具体包括生存措施及特征、生存特征原因以及生存模式三个层面,并重点围绕组织运作、资源获取、关系建构、制度环境等几个涉及组织生存策略形成的核心要素去呈现服务穆斯林少数民族群体 NGO 的生存策略特征。研究认为西北地区社会经济发展程度的客观差异性产生的制度供给不平衡、民族性与宗教性的重合共同作用等是影响服务该区域民族群体 NGO 生存策略的主要因素。

第二,本书对西北少数民族妇女非政府组织进行了研究,以宁夏回族自治区银川市为例,探讨了西北少数民族地区妇女 NGO 发展问题。作为弱势地区的弱势群体,西部的妇女在发展过程中遇到比其他妇女群体更多的问题,宗教的敏感性、特有的风俗习惯以及较低的受教育程度都从各个方面影响着西部妇女的发展。妇女 NGO 作为组织化的机构,可以通过一些组织项目和活动加强对少数民族妇女社区活动参与意识的培养,扩大少数民族地区妇女的社会影响,为解决妇女问题、促进妇女发展提供一条可行路径。因此,对于少数民族地区的妇女非政府组织的研究具有十分重要的意义。课题以西北民族地区的妇女 NGO 组织为研究对象,采取质性研究的方法,通过对几个妇女 NGO 组织的多个案研究,发现西北民族地区妇女 NGO 组织的分布类型与特点、地方治理功能以及发展中遇到的瓶颈,并尝试讨论解决其发展困境的一般性策略。课题发现:西北民族地区妇女 NGO 组织有其自身的特点:数量规模较小,组织类型结构单一,主要以行业协会为主;组织以妇联为依托,草根性质组织发展空间有限;受民族宗教影响较大。课题发现西北民族地区妇女 NGO 组织有着很重要的地方治理功能,这表现在经济、政治、文化、社会等各个方面。但由于落后的经济条件、较差的教育环境以及敏感的宗教因素影响,这一地区的妇女 NGO 发展受到多方面的阻碍,包括社会思想阻力、自身能力不足以及制度环境不完善等。针对这些问题,课题组试图以治理理论为基础,探讨“治理”而非“统治”的环境下非政府组织的生存模型,以期引发对我国妇女 NGO 组织的生存与发展的社会思考。

第三,本书的另一个调查领域是服务少数民族地区的教育 NGO,着重以服务于甘肃省少数民族地区的教育 NGO 为例,对欠发达地区教育 NGO 的资源获取过程进行了研究。从组织研究的资源依赖理论视角出发,

展现教育 NGO 组织在欠发达的民族地区对生存所需的关键性资源的获取过程。试图发现教育 NGO 组织是怎样获取资源顺应环境而发展的,在运用资源依赖理论视角对教育 NGO 在欠发达的民族地区资源获取过程分析后,发现政治合法性和社会合法性是教育 NGO 在当地立足的关键合法性资源,组织宗旨是否与外部环境的需求相一致直接影响着组织获取合法性资源的成败。教育 NGO 组织因发展教育的宗旨与当地改变教育落后面貌需求的结合使其在政治和社会合法性资源获取方面较为有利;资金保障问题是欠发达的民族地区本土教育 NGO 运作的最大困扰。主要凭借组织领导人的个人影响力筹集资金,缺乏制度化的资金募集渠道,在募捐对象上表现出单一化倾向;孕生于欠发达民族地区的本土教育 NGO,深深地烙上了民族性和宗教性的印记,伊斯兰传统文化和宗教信仰为教育 NGO 资源整合提供了动力支持,有力地推动着组织间的合作。

第四,本书对 NGO 参与玉树地区灾后重建进行了研究。2010 年青海省玉树州玉树县发生了 7.1 级地震。玉树地震给灾区人民生命财产造成重大损失,在全面应对过程中,除了中国政府高效有序的抗震救灾活动外,民间也出现了大量的捐款捐物行为以及空前的志愿服务热潮。很多社会组织 and 个体志愿者涌入灾区,参与救灾和灾后重建工作,发挥了积极的作用。本书从多元治理模式角度出发,全方位地对参与玉树地区灾后重建的国际 NGO、官方色彩和官方支持的 NGO,以及草根 NGO 进行调查和个案分析,探讨非政府组织在玉树地区灾后重建中扮演的角色及其不足,并最终为政府决策服务。研究表明灾害发生后各类 NGO 参与了玉树地区的救援和灾后重建的工作并发挥了积极的作用。参与玉树少数民族地区灾害救援的 NGO,自发组织人力、物力和财力,踊跃支援灾区的救灾工作,一定程度上缓解了政府、解放军和当地群众的救灾压力,为抢救群众生命财产安全、保障灾民生活和稳定灾民情绪发挥了积极作用,为尽快恢复灾区人民的生产生活做出了特有的贡献,同时也获得了当地政府和群众的基本认可。

第五,本书对西北地区环保 NGO 的发展现状及策略进行了研究。以保护环境为宗旨的环保非政府组织,作为整合群众意见和行动的组织,在环境事业中成为一支重要的社会力量。本书分析了我国西北地区环保 NGO 在发展中存在的问题以及缺陷,并提出了具体的完善建议。本书分析了西北地区的自然生态环境与社会环境,提出了可持续发展的必然性,

由此指出环保 NGO 的发展是公众参与环境保护的理性化趋势；其次，对我国西北地区环保 NGO 在数量、分布、分类及功能等多方面进行全面的概括，阐述了西北地区环保 NGO 在发展中所面临的自身缺陷、制度限制以及生存环境的困境；选取西北地区环保 NGO 的旗帜——“绿驼铃”为实证研究对象，展现西北地区草根环保非政府组织的生存和发展状态；最后，就西北地区环保 NGO 进一步发展提出加强 NGO 自身能力建设、规范制度保障以及社会应营造环保 NGO 发展社会环境。

第六，本书对西北少数民族地区贫困村村级互助社发展模式进行了研究。由于国家对贫困地区的帮扶力度有限，政府根据当地少数民族地区特殊地理文化环境，帮助地方成立村级互助社来弥补资金短缺问题。互助社就是在此背景下成立的以扶贫互助为宗旨的村级扶贫类社会组织。西北少数民族地区互助社是在政府主导下的外发型非政府组织，即国家出台贫困村互助社试点的指导意见，对贫困村提供资金投入，村委会、村支部在国家政策基础上制定出适合本村发展的互助社章程、组织机构、监督机制等，以国家专项资金和互助资金为资金来源，开展借贷款的自我发展模式的非营利组织。本书首先回顾互助社发展研究进展，梳理我国典型村级互助社发展模式，然后探讨西北少数民族地区村级互助社的运作机制、外部环境、生存状况、组织体系，并通过对甘肃两个少数民族地区实地调查资料结果的分析，对互助社的内部结构和外部环境进行思考，提出适合西北少数民族地区互助社发展模式的对策和建议。研究认为互助社是依靠国家的政策和资金支持，开展以扶贫为宗旨的互益型半官方非营利组织，在发展过程中，互助社自身也在探索适合本土的发展模式，通过结合当地资源优势 and 乡村精英带动全村发展，并且农户之间形成了以互惠和信赖为基础的价值规范，社员在借款中与其他社员和互助社之间建立了信任关系，培育了社员的诚信意识和社会网络。

第七，本书对兰州市少数民族流动人口较集中的 X 社区民办的 R 福利院进行了调研，对这个少数民族民间福利机构中的孤残儿童的问题和解决方法进行了行动研究。处于兰州市城市边缘的 X 社区是少数民族流动人口聚集的地域，卫生条件差、治安紧张等这些不安定因素对他们的生存产生威胁，子女得不到照顾，或被忽视或被遗弃，一些民间福利机构因此产生，以替代政府、家人对他们进行照顾。这些福利机构给予了孩子们温馨的家，为他们提供了相对适宜的生存生活环境，但是他们在工作的进行

中仍然存在一定的问题，将社会工作引入机构中开展工作，能够为孤残儿童的救助和保护工作提供新的方法和思路。本书以 R 机构为研究对象，通过对机构、工作人员、孤残儿童、志愿者的调查，了解少数民族地区孤残儿童的现状及机构的照顾状况，分析问题产生的原因，希望借助社会工作以人为本、助人自助的工作理念和个案、小组等专业方法的运用，可以满足孤残儿童特殊的生理和心理等多方面的需求，以弥补福利机构在工作中的缺陷和不足，进一步完善孤残儿童救助保护工作。

第二节 研究方法

一 访谈法

鉴于研究对象是西北民族地区的社会组织，其具有独特性，且数量较少，主要考虑选择服务教育、扶贫、环保、妇女、儿童、灾后重建领域中的典型的 NGO 作为个案研究的代表，并对其主要创办者、法人代表、具体执行工作人员、受益群众等进行访谈。本书在实证资料获取上主要采用的是社会学质性研究方法中的非结构式访谈法。非结构式访谈法主要是指访谈者与被访对象围绕某一个话题或者提纲展开讨论，访谈者依据被访者建构起来的一个叙事性框架来进一步分析与阐释被访者对于相关研究问题的理解与把握。

二 个案及多个案分析法

本书各章的 NGO 研究的案例分析较多采用单个个案的分析方法，关注点集中在某个典型个案上做相关分析。本书为了更好地了解服务于西北民族地区的社会组织，研究整体性上选择了在甘肃境内服务少数民族弱势群体的 NGO，如宁夏回族自治区妇女社会组织、藏族互助社等，在地点和民族性上尽量多样化，考察这些不同地域的社会组织在当地制度环境下开展活动的生存方式，并总结组织管理的对策。由于个案研究及其结论所指涉的范围有一定的限度，因此本章采用的是多个案分析法（multiple

case study)^①，在搜集具有一定典型性的 NGO 个案资料基础上，通过几个个案间的普遍化比较研究发现其组织发展的共性，进而形成对 NGO 发展状况的一个整体性认识与概括。

三 文献法

本书所用文献不仅包括前人的理论，而且包括个人调查研究过程中得到的访谈笔记、日记、随笔等访谈资料及官方的各种报告和统计资料等。

第三节 研究理论

研究国家与社会之间关系的理论最主要的有市民社会理论^②和法团主义理论^③。本书聚焦西北少数民族地区社会组织的内部和外部治理机制的研究，因此对组织的行动策略、组织与环境的关系、组织之间的关系等进行研究，因此针对特定现象诠释的理论有资源依赖理论^④、制度主义理论、治理理论等。

西北少数民族地区的社会组织是在既定的社会环境中运行发展的。因

① “多个案分析法”是个案研究中的一种具体的类型。研究者使用多个案研究主要研究某一个总体或者一般情况。与个案研究区别的是，多个案研究对于特定的个案本身没有太大的兴趣。参见卢临晖、李雪《如何走出个案研究——从个案研究到拓展个案研究》，《中国社会科学》2007年第1期。

② 邓正来：《国家与社会：中国市民社会研究的研究》，《中国社会科学季刊》1996年第15卷；朱健刚：《草根 NGO 与中国公民社会的成长》，《开放时代》2004年第6期；Gordon White, “Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 29, 1993。

③ 康晓光：《转型时期的中国社团》，《中国社会科学季刊》1999年第28期；张钟汝、范明林、王拓涵：《国家法团主义视域下政府与非政府组织互动关系研究》，《社会》2009年第4期；顾昕、王旭：《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变》，《社会学研究》2005年第2期；张静：《法团主义》，中国社会科学出版社1998年版；范明林：《核心组织的架空：强政府下社团运作分析对H市Y社团的个案研究》，《社会》2007年第5期；Schmitter, P. C., “Still the Century of Corporatism”, *Review of Politics*, vol. 36, 1974, pp. 35 - 131。

④ 代表作参见 Jeffrey Pfeffer & Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row, 1978。

此,组织的运作必然会受到各种环境因素的影响与制约,资源依赖理论和制度主义理论都重视分析与阐释组织与环境关系,特别是从组织自身角度分析组织为了生存维系环境中各种组织关系做出策略选择的重要理论分析视角。组织不仅仅是技术需要的产物,而且是制度环境的产物。各种组织同时生存在制度环境中,是制度化的组织。^①作为社会公益事业的重要承载力量之一的社会组织的存在显然是与一系列的制度安排紧密相关的。服务西北民族弱势群体的 NGO 作为特定社会制度环境下的主体,它的生存逻辑必然受到来自各种正式与非正式制度形态的影响与制约。因此,本书在分析教育 NGO、扶贫 NGO、环保 NGO、妇女 NGO 等组织时都不同程度地运用到了制度主义学派和资源依赖理论的观点。在分析灾后重建 NGO、少数民族妇女 NGO 等现象时运用了治理理论的视角。

因此,本书对少数民族地区从事教育、农村、妇女、儿童、灾后重建、环保等社会组织进行了组织内部治理和外部行动策略问题的研究,展现西北民族地区社会组织发展的状况,不仅仅针对某一类民间组织进行个案研究,而是把服务西北少数民族地区的多领域的非政府组织做立体的研究,力图从扶贫、教育、环保、妇女、儿童、灾后重建等多角度探讨西北社会组织在社会建设中扮演的角色及其内部治理问题,并最终为政府决策服务。

(陆春萍,西北师范大学社会发展与公共管理学院)

^① 周雪光:《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社 2003 年版。

第一章

西北少数民族地区社会组织（NGO）概况

陆春萍 蔡斯敏

第一节 西北少数民族地区概况介绍

西北地区地域辽阔，少数民族分布众多，共有包括回族、藏族、蒙古族、维吾尔族、哈萨克族等在内的 40 多个少数民族共同生活在西北五省（区）300 多万平方公里的地域范围内，总体上呈现出相对聚集民族分布格局。当然，也有处于大聚集、小分散的民族，如回族、藏族、蒙古族等。在西北地区汉族与少数民族、少数民族之间杂居现象十分明显。^①

与此同时，宗教性与民族性相互交织，在这一区域内宗教众多，伊斯兰教、藏传佛教、基督教、道教等几大宗教影响较大，一些宗教内部教派林立，成分复杂。另外，西北地区又位居我国边疆，周边与多国为邻，一些少数民族同时还是跨境民族，民族宗教关系复杂。^②

由于中国幅员辽阔，地域环境的差异性决定了不同地区社会经济水平差别很大。西北地区地域广袤，人口稀少，资源相对匮乏。特殊的地理环境造成了该地区经济发展整体滞后。不可否认，改革开放 30 年，特别是在“西部大开发”战略提出的十多年来，在国家相关政策大力支持以及西北各民族人民的努力下，西北地区的经济建设取得了巨大的进步。以甘

① 王欣、周伟洲：《论西部大开发中的西北民族问题》，《西北大学学报》2001 年第 4 期。

② 王宗礼：《西北少数问题研究——对西北地区构建和谐民族关系的战略分析与对策建议》，《甘肃社会科学》2006 年第 4 期。

肃省为例,截止到2010年底,甘肃省的地区生产总值为4419.46亿元,其中三大产业在地区生产总值中所占的比例分别为14.5%、48.2%和37.3%。^①而2000年甘肃省地区生产总值仅为1052.88亿元。^②这些数据十分清楚地说明该地区经济增长总量的增强。但是不容忽视的是,在迈向现代化的进程中,西北地区与中东部地区发展的客观差距依然明显。西北地区特殊的社会环境状况主要体现在以下几个方面。

首先,经济与社会发展的不同步严重地阻碍了本地区经济社会的整体协调发展。在改革开放之前,西北地区的社会结构具有典型传统社会的特征。计划经济时代下行政垂直式的控制手段严重阻碍了各种社会要素的自由流动,也造成了西北地区社会结构封闭和僵化的特征。行政性权力在整个社会与经济生活的管理中占据重要位置。^③微观角度而言,在这种封闭的社会结构下,个体的生活与行为方式更加受到传统与习俗的支配而形成稳定的模式。^④而且这种结构式特征所产生的“路径依赖”效应在改革开放市场经济刺激下的西北地区体现得依然明显。因此,从纵向角度看,即使经济发展状况有了整体改善,当地社会发展程度提升仍然面临较大阻碍,西北地区社会经济发展程度整体落后的局面没有得到彻底有效扭转。

其次,民族问题与宗教问题成为西北社会经济发展过程中难以回避的关键性问题。从历史上看,西北五省区(陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆)就是多民族主要互动的地区,除了两个自治区之外,甘肃、青海虽然无“自治区”之名,但是少数民族构成比例非常大,分布地域极其广泛,实际上也是少数民族聚居的民族大省。民族问题是西北地区社会发展过程中显现出的一个突出而核心的问题。^⑤民族问题往往表现出牵一发而动全身的社会效应。

西北民族问题的突出特征之一是文化传承的宗教性。西北各少数民族地区大都拥有各自传统的宗教信仰,民族文化在很大程度上都依附于宗教

① 资料来源:《2010年甘肃省国民经济与社会发展统计公报》。

② 资料来源:历年甘肃生产总值《甘肃年鉴2008》。

③ 贾应生、王宗礼:《中国西北地区社会现代化的困惑与出路》,甘肃人民出版社1998年版。

④ 岳天明:《关系意识与西北乡村社会》,《发展》2002年第1期。

⑤ 周伟洲:《西北少数民族地区经济开发史》,中国社会科学出版社2008年版。

而存在，并成为维系本民族凝聚力的一种重要形式。^① 在少数民族看来，本民族的宗教信仰、语言文字等文化因素，都是他们赖以存在的基础和加强民族凝聚力的依据。民族文化是本民族每一个成员的精神家园。因此，为了维系本民族存在的依据，西北少数民族中的各种精英开始采取各种措施，通过各种方式维系与弘扬本民族文化。^②

再次，西北地区（尤其是少数民族群体）受教育程度普遍偏低。这直接影响了当地特别是民族群体自身与主流民族社会发展的差距。根据最新的统计显示，以甘肃省为例，截止到 2009 年底，文盲人口占 15 岁及以上人口比重，全国平均比例是 6.2%，而甘肃的比例是 12.11%，是全国平均水平的两倍。^③ 由此可见，西北地区教育贫困的问题十分严峻，此外，不少少数民族地区社会成员观念相对保守落后。由于历史和文化的原

因，民族地区群众对于现代化及其带来的新鲜事物产生明显的排斥心理。作为在西北特殊社会环境下开展服务弱势群体工作的各类 NGO，显而易见，组织的生存离不开特定的制度环境与资源条件。西北地区特殊的社会环境状况构成了该地区最典型的特征，也深刻影响着服务于该地区的 NGO 运作逻辑。由于 NGO 服务对象主要是少数民族弱势群体，而民族性与宗教性已经渗透到西北民族群体社会生活的各个方面，这种特殊的社会特征从组织目标制定、活动开展等诸多方面深刻影响着组织的生存与发展。

由于中国区域环境的差异性，不同区域间综合发展水平差距很大。即使同一区域内部之间的异质性也十分明显。中国西北地区属于经济欠发达地区，使得我国广大的西北地区（特别是针对西北少数民族弱势群体）NGO 生存的社会空间与其他地方差别很大。特别是少数民族群体整体受教育程度偏低的事实直接影响了本民族长远发展，而服务于该领域的 NGO 主体在解决这类社会问题时更加显示出巨大的发展空间。综上所述，西北少数民族群体实现可持续发展，需要更多服务本土 NGO 的广泛参与。

西北地区社会环境的封闭性等原因，在一定程度上影响了学界对这一

① 周伟洲：《西北少数民族地区经济开发史》，中国社会科学出版社 2008 年版，第 354 页。

② 同上。

③ 《中国统计年鉴 2010》，中国统计出版社 2011 年版，第 110 页。