

西南边疆多民族地区政府的 社会管理及手段

——基于云南、贵州和广西的调查

王彦斌¹ 谢和均^{1,2} 吕文义³

(1. 云南大学, 云南 昆明 650091; 2. 中国人民大学, 北京 100872;
3. 西双版纳州委党校, 云南 景洪 666100)

摘要:西南边疆多民族地区政府社会管理关系到边疆地区的稳定及和谐社会的建设。目前,其社会管理的主体主要是党委和政府,由此而致的是政府关于社会管理的理念存在错位、政府作用不断向非政府领域渗透,而且其社会管理的手段主要以行政管理方式为主,这已经严重影响到了西南边疆多民族地区社会管理的良好发展。良好的政府社会管理应该是政府主导下的多元社会治理和多手段的综合管理方式。

关键词:西南边疆多民族地区;政府;社会管理;手段

中图分类号:C916 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6924(2013)04-033-038

西南边疆多民族地区的政治、经济、文化和社会环境决定了其社会管理有着全国共通的某些特征,也有着自身的特征。西南边疆多民族地区的社会管理水平相对来说还比较低,党委、政府、民间组织和公民个体等不同主体在社会管理中的地位及其关系并没有得到充分体现和协调,在新的形势下尤其需要创新。从目前西南边疆多民族地区的社会管理格局来看,党委和政府(由于党委的工作是通过政府贯彻,以下对二者的指称通用政

府)是绝对主导力量,这种绝对主导力量体现在两个方面:一是政府对社会管理的理解存在错位,二是以行政手段作为最主要的社会管理手段。本文的主要结论基于笔者在云南、贵州和广西的调查^①。

一、政府社会管理理念错位

政府作为社会管理最重要的主体,在社会管理主体系统中具有不可替代的作用。由于社会发展程度相对滞后,西南边疆多民族地区整个社会

基金项目:教育部重大招标攻关项目“边疆多民族地区构建社会主义和谐社会研究”(05JZD00036)。

作者简介:王彦斌,中国人民大学社会学博士,云南大学公共管理学院教授,博士生导师,主要研究方向:社会心理学、组织社会学和公共管理学;谢和均,中国人民大学公共管理学院博士生,云南大学讲师,主要研究方向:公共管理、社会保障;吕文义,西双版纳州委党校讲师,主要研究方向:公共管理、中国特色社会主义理论。

^① 这次调查主要采用了访谈法与问卷法收集资料,其中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,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(边境地区 200 份,非边境地区 120 份),贵州境内发放 150 份。整个调查最后回收有效问卷 1137 份,有效回收率为 94.8%。问卷调查最后获得的样本基本情况为男性占 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%;受教育程度为小学及以下占 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%。

管理对象自治能力与其他发达地区相比还存在相当的差距。这样一种现实状况,需要政府在社会管理中发挥主导作用,以促进各项社会事业的发展。但是,政府的强力介入在当前看来对社会管理领域的其他主体发挥形成了强大的挤出效应。^[1]从社会管理的现状来看,当前民族地区的管理主体主要表现为政府的单一管理,其他社会管理主体介入空间和领域相对狭小。

(一)全能政府思想和实践全面体现在社会管理的各个领域

1. 在社会政策与法规制定方面

社会政策和法规,是政府实施社会管理的重要内容和手段,西南边疆多民族地区地理环境、人文环境差异比较大,但是都具有一个共同的特点,就是:汉族为主体,同时聚居或者杂散居住着相当比例的少数民族人口。多民族的社会结构,要求政府的社会管理政策应该多方吸纳不同民族的利益表达,尽可能地满足各民族的利益要求,但是,由于强势政府主导社会发展的管理现状,目前就社会管理政策环节的调研、论证、试行、反馈等进程民主,体现并不明显。^[2]在本次调查中,认为政府的政策能够真正反映民众的意愿与要求的调查对象大约只占到 15.2%左右,而认为小部分能或者不能的占到 39.6%,这很能说明问题。

表 1 对政府制定的政策是否能够真正反映民意的看法 n=1137

		基本看法(%)				合计
		能	大部分能	小部分能	不能	
省区	云南	16	44.5	34.9	0	100.0
	广西	18	43	29.9	9.1	100.0
	贵州	11.5	49.2	31.1	8.2	100.0
合计		12	42	33.2	6.4	100.0

对相关政府领导的访谈也表明,这些地方社会管理政策和法规的出台,有时可能只是出于领导机构部署和领导个别的决策意向。可以想象,这样的社会管理效果与广泛调动民众参与、充分酝酿决策领域和方向、反映不同民族利益的民主决策模式相比较,肯定存在较大差距。下面是对某县政府研究室主任的访谈记录:

“围绕县委重大部署,进行跟踪调查研究,提供决策建议;围绕县委政府的中心工作:农村、社会发展、热点难点进行决策建议;与省市研究部门需要的研究配合,提供一些基础材料;根据领导的

决策意向,进行调研,提出决策实施建议;根据有关上级和领导的指示做相关调研”。

2. 在管理规范民间组织和促进社区发展方面

民间组织通常是指政府和企业之外的非盈利性的民间组织实体,是社会管理的主体之一,具有民间性、非赢利性、独立性和组织性的特点。它的活动领域是党政部门难以触及的但又具有公共性的公共领域,其协调社会资源的分配,是对政府管理的补充,主要开展一些公益性、互助性和自律性活动。作为整个社会管理的主导力量,政府应该对民间组织的日常运营和发展进行管理和规范,比如:加强对民间组织的财政或者税收支持、加强对民间组织的立法建设和法规执行、对民间组织发展方向进行引导、对内部财务和管理过程进行监督等。但是,根据我们调研结果来看,西南边疆多民族地区政府,特别是基层执行政府在民间组织的引导扶持和规范管理上做得还远远不够,甚至出现了某种程度的“缺位”现象,使民间组织处于一种“无人过问、无人监管”的无序发展状态。

社区是整个社会管理达到善治状态的起点,良好的社区是一定地域的行政、市场和社会力量的整合,是社会管理的重要基础。根据本次调查研究,目前西南边疆多民族地区社区建设目前还存在着组织体系不健全(由于城市化进程的推进,很多社区并没有建立相应的组织)、社区基础设施和服务体系落后、民众参与积极性不高等问题。

3. 在社会公共服务和促进社会公平方面

保持社会稳定,努力实现公平和效率的统一,是政府在社会管理方面的重要职责。罗尔斯认为,公平最基本的思想应是:第一,每个人与其他人同样拥有最广泛的基本自由权利和平等的机会;第二,正义原则要求制度合乎社会中最少受惠者的最大利益。^[3]社会公平意味着尽可能地消除社会不平等状况,促进社会整体福利的提高。社会公平与否是关系社会稳定的一个重要因素。因此,政府维护社会公平的职能可以从政府管理范围内社会的贫困人口数量、收入差距、社会福利水平等各方面加以衡量。

西南边疆多民族地区是全国贫困人口比较多的地区,尽管经过多年扶贫攻坚计划,贫困人口数量已经大幅度下降,但是目前仍然还有相当的比例,特别是 2011 年国家大幅度提高扶贫标准后这种情况更加突出。按照国家最新核定的 2011 年农村贫困人口扶贫标准(农民人均纯收入在 2300 元

以下), 广西壮族自治区农村温饱线以下的贫困人口还有 1012 万人, 共占将近 25% 的农村户籍人口。^① 截至 2010 年底, 贵州省贫困人口约有 1764 万人, 将近占贵州省总人口 3525 万人的 50%, 占到全国比重 11.9%。^② 2009 年西部地区贫困人口占全国贫困人口的比例达 66%, 比起 2001 年上升了 5 个百分点。云南省扶贫对象预计达 1500 万人左右, 约占云南省农村总人口 3245.73 万的 45%; 而连片特困地区还有深度贫困人口 147.5 万人, 占到了全省 160 万深度贫困人口的 92%。^③

在存在大量贫困人口的同时, 西南边疆多民族地区的收入差距也在拉大。以云南省城市居民为例, 根据省城市调查总队提供的资料, 在 2010 年, 城镇家庭总收入最高级别为 42581 元, 最低收入级别为 5944 元, 两者相差 8 倍左右。与全省农村居民家庭的收入 4026 元相比, 相差近 10 倍。^④ 根据省城市调查总队提供的资料, 云南省 2010 年上半年城镇 5% 最高收入家庭人均可支配收入是 5% 更低贫困家庭的 22.8 倍, 最高收入家庭人均可支配收入比贫困家庭高 32731.85 元, 绝对差异比上年同期扩大 15.3%。对公民自身对收入差距的感受的研究也发现, 对收入差距拉大的事实, 他们的感受表现得比较明显, 本次调查发现, 三个省的居民对当地收入差距的看法比较接近, 即认为当地收入差距“非常大”和“大”的居民都占到了调查对象的一半以上, 其中云南居民选择收入差距“非常大”和“大”的居民共占 53%, 广西居民选择这两项的占 53.7%, 贵州居民选择这两项的占 60%。(见表 2) 可见, 贫富差距拉大的问题在西南边疆多民族地区仍然是影响社会公平程度的一个重要因素。

表 2 不同省区居民对当地收入差距状况的看法 (n=1125)

		基本看法 (%)					合计
		非常大	大	一般	不大	不知道	
省区	云南	17.0	36.0	32.2	10.0	4.8	100.0
	广西	16.7	37.0	32.7	6.3	7.3	100.0
	贵州	13.8	47.2	24.4	8.1	6.5	100.0
合计		16.5	37.5	31.5	8.8	7	100.0

此外, 三省调查研究的结果表明, 公众对于社会保障、医疗服务、教育、就业等关系到切身利益的社会事物, 存在较程度的不满意。其中, 希望政府能够解决上学和就医问题的抽样比例占到 42%。以群众关注度较高的医疗保健为例, 仅有大约 53% 的民众对医疗保健持积极评价态度, 这一点尤其反映在医疗保健的收费问题上, 持满意态度的仅仅为 11%。(见表 3、4)

表 3 对医疗保健的看法 (n=1112)

		基本看法 (%)					合计
		满意	基本满意	说不清	不太满意	不满意	
省区	云南	19.2	39.9	12.9	18.6	9.4	100.0
	广西	8.2	31.1	20.5	27.0	13.3	100.0
	贵州	23.6	30.1	13.8	23.6	8.9	100.0
合计		16.7	36.5	10	21.4	10.4	100.0

表 4 对医院的收费情况的看法 (n=1112)

		基本看法 (%)					合计
		很满意	比较满意	一般	不太满意	很不满意	
省区	云南	4.4	8.5	34.3	33.4	19.4	100.0
	广西	1.7	5.7	37.0	35.0	20.7	100.0
	贵州	1.6	8.9	29.0	33.9	26.6	100.0
合计		3.4	7.8	34.4	33.9	20.5	100.0

(二) 在非政府社会管理领域内过多渗透

政府的绝对主导作用不仅表现在这些本来就属于政府社会管理的领域, 甚至渗入了本该由社会完成的领域, 使得社会的发展也受到了制约。

1. 政府对社区群众性自治组织高度渗透

《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》等相关法律规定, 农村村民委员会和城市的居民委员会都是公民自我管理、自我教育和自我服务的群众自治性组织, 通过“民主决策、民主选举、民主管理、民主监督”自行管理本地区的社会事务。根据我们的调查, 民主选择在实践中

① 吴彦霖. 广西农村贫困人口逾千万 农民增收成核心问题. <http://www.chinanews.com/df/2012/02-15/3671892.shtml>. 中国新闻网 2012 年 02 月 15 日。

② 张伟. 扶贫线提高 贵州贫困人口增四倍达 1764 万人 <http://www.nxnews.net/dz/system/2011/12/20/010192080.shtml>.

③ 2011 年 12 月 12 日云南省副省长孔垂柱在昆明召开全省连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划编制工作会议上的讲话。按 2300 元标准云南 1500 万人需扶贫. <http://news.sina.com.cn/c/2011-12-13/160423626249.shtml>. 2011 年 12 月 13 日 16:04 生活新报。

④ 数据来源于《云南省统计年鉴(2011)》。

中得到了很好的贯彻实施,但是民主决策、民主管理和监督则由于这样那样的原因实施得很不好。本来,无论是乡镇政府还是城市的基层政府派出机关,对群众性自治组织都只是业务上的指导关系,但是在实际过程中却发生了职能错位,人民自治组织实际上成为基层政权的派出机构,行使着基层政权延伸的职能。调查中问到居委会和村委会是什么性质的组织时,35.5%的调查对象认为是基层政府,25.8%的调查对象表示不知道,只有38.7%的调查对象知道居委会和村委会是居民自治组织,这从侧面反映了本应作为群众性自治组织的村居委会实际运行过程中相应的活动原则、活动程序及其现实状况。这种情况一方面有利于基层政权对社会的控制和管理,但另一方面也限制了公民参与社会管理的制度空间平台和途径,不利于公民通过群众性自治组织广泛参与基层社会管理。

2. 政府对民间组织的约束和干预过多

民间组织的发展是社会发展和成熟的标志,政府应该允许其在法律的允许内自由发展,然而我们的调查发现,民间组织在西南边疆多民族地区并没有得到足够的重视,相反,行政力量对民间组织渗透过多、干预过多,大部分民间组织发展水平有限,而且行政化倾向非常突出。

调查中西南边疆多民族地区民间组织的行政化特征主要表现为:首先,相当数量的民间组织挂靠行政单位,办事机构领导由行政官员兼任,官办色彩浓厚、社会化程度低。这种情况往往导致民间组织人、财、物上都由行政部门控制,从而失去行动自主权,不利于民间组织自身发展;其次,这些民间组织往往沿袭了行政组织文化中的长官意志、保护主义等弊端,服务意识淡薄,缺乏群众基础,自身无力创造独立的支持体系;最后,一部分没有挂靠行政单位的社会组织,由于失去行政资源的支持力度,自身发育不全,不但难以承担社会管理责任,更由于缺乏自我约束、自我管理的机制,加上外部管理法律法规不健全,存在弄虚作假、违法乱纪现象,给社会组织参与社会管理造成一些负面影响。

西南边疆多民族地区政府对非政府领域的过度渗透,主要原因在于社会的权力没有得到真正的尊重,国家行政机关对社会组织的作用始终是加以限制的,使其难以发展壮大,这种状况的持续不但极大地遏制非政府领域的正常有序发展,造

成行政权力的无限扩张和行政自由裁量的广泛使用,更将造成非政府领域发展的惰性,凡事都依赖政府行政主导,让政府资源、组织和服务处于穷于应付的境况。这两种情况都不利于社会进步,因为行政权力的扩张势必损害正常的社会利益,而社会利益是个体利益的直接或间接集合,而非政府领域的发展惰性,也让政府无法实现“有限政府”的转型,这既不符合当前执政理念,也不符合政府经济节约的发展方向。

二、政府社会管理方式以行政手段为主

管理方式是管理行为实施作用发挥的途径,社会管理方式的科学与否直接影响到社会管理行为发挥的程度和作用的效果。从调查结果看,西南一些边疆多民族地区,政府社会管理方式相对比较简单和粗暴,刚性的行政手段在社会管理中还占据着相当的空间。

(一) 政府社会管理方式相对简单

我们的调查表明,在处理社会矛盾、社会利益分配等方面,强势政府的主导思想是通过行政命令予以解决。这种状况固然和落后的社会发育程度有关,但同时也反映了部分西南边疆多民族地区政府社会管理指导思想和价值观念的落后。下面是对某镇镇长访谈记录:

问:你认为民间组织在社会管理中发挥什么作用?其作用方式主要是什么?

答:理论上来说,社会事务应该是公与私共同参与,但是我个人认为社会事务与公益性是不能分离,民间组织参与社会管理肯定是不行的,即使在需要民间组织参与社会管理,也需要政府在监管的情况下,才能介入进来。

问:你认为民间组织介入社会管理对政府有没有影响,你怎么看待这种影响?

答:肯定有影响。我认为如果很好地监管,民间组织对政府的社会管理能起到好的补充作用,如果没有很好地监管,那么肯定会扰乱或者干扰政府的社会管理。

问:你认为民间组织的发展前景怎么样?

答:对于民间组织来说,我个人观点是即使是符合法律程序和要求,对其介入社会管理也应该持谨慎的态度。

这种以行政手段为主的管理方式在特定情况下能够迅速提供社会服务产品,解决社会管理方面出现的问题,但是解决效果的可持续性却差强

人意,因为行政手段缺乏法律制度的刚性约束和财政预算的持续保障,并且很可能随着政府主要领导的更替及执政理念变换而式微。此外,目前看来,西南边疆多民族地区政府这种行政化社会管理方式明显缺乏决策过程的充分论证和各阶层利益的表达和整合,关系到利益分配的社会管理政策往往取决于行政领导对社会领域问题优先次序的个人认识,由此主导的管理结果势必在某种程度上造成不同阶层、族群利益分配的相对不公。如果由于管理方式落后造成的社会管理问题解决不好,在相应的社会环境作用下,矛盾将很快显性化为族群对抗的导火索。^[4]

表5 不同省区居民对当地政府社会管理方式的满意情况(n=1137)

		基本评价					合计
		满意	比较满意	不评价	不满意	很不满意	
省区	云南	31.6	12.9	28.1	16.2	11	100.0
	广西	32.5	10.3	38.9	10.8	7.6	100.0
	贵州	23.2	16.1	37.5	18.8	4.3	100.0
合计		29.1	13.1	34.8	15.3	7.6	100.0

调查表明(见表5),大约有35%的居民对当地政府社会管理方式不发表评价,而大约有24%的居民对当地政府的社會管理方式持负面的评价。根据阿尔蒙德政治文化理论,人们对身处政治系统的情感评价,对未来的政治行为有着不可忽视的强制作用,24%的负面评价和35%的不评价远超正面评价的半数,这不可避免地影响居民对政府主导的社会管理的参与配合程度。

用行政手段满足人们的需要往往具有强制性和“一刀切”的特征,很难满足人们多样化和多层次的社会需要。因而,就像不能用行政手段管理市场一样,也不能用行政手段管理社会。但是,这种行政化的社会管理方式在实践中遭遇的支持危机,目前并没有得到基层政府的重视。官本位的思想在一些基层政府官员和许多居民心里还有相当的影响,以行政命令的方式在履行社会管理职能还广泛存在。例如,基层政府官员在接受访谈时说的最多的一句话就是:“这是上级的要求,我们必须执行……”。这不仅体现在政府社会管理过程中,还体现在政府与群众性自治组织的关系中。一位党委书记的谈话很好地说明了这一点:“乡党委对村委会的领导,可以进行管理,可以

提出要求,实际上村委会也必须听从我们的安排,因为我们掌握了村委会成员的补贴……”

(二)极大地压缩了法律经济手段的社会管理空间和作用领域

行政手段在社会管理中的过分运用,极大地压缩了法律手段、经济手段的社会管理空间和作用领域。应该说,法律手段在西南边疆多民族地区的政府社会管理中仍然发挥着重大作用,这主要得益于建国以来民族地区法制建设和法治实践的大力发展。但法律手段在社会管理中作用发挥制约因素仍然存在:一是法治意识淡薄,人伦血亲思想浓厚。由于西南边疆多民族地区脱胎于前资本主义的各个历史时期,先天就缺乏法治传统和法治文化,民众的权利意识也比较淡漠,法治实践缺乏相关意识基础。^[5]特殊的生存环境和文化意识传统使民众人伦血亲意识浓厚,老百姓在社会实践中遭遇到利益受损的情况,很少寻求法律救济,而是首先想到寻求亲戚朋友帮忙;二是法制建设本身还不完善,还存在一些不足。民族地区法律制度体系结构已经建立,但是缺乏相关实施法律的配套法规和实施细则。如《民族区域自治法》是规范民族自治地方立法的基本法,其地位和性质决定其只能是比较原则、抽象的规定,客观上需要配套的法规、实施细则来加强操作。但我们的调查发现,在这些西南边疆多民族地区至今没有一部完善、完整的法律、法规或者单行条例来指导社会领域的管理实践开展,大量的法律、法规都集中在经济领域和政府管理领域;三是法律作用的独立性在实践中难以确保,尽管这一问题在我国许多地方都存在,但在西南边疆多民族地区基层社会管理中表现尤为突出。许多基层地方政府在社会管理活动中存在有法不依、执法不严、违法不究甚至行政指令大过法院裁定等现象,使法律手段在社会管理领域的权威性不断流失,这是导致法律手段在社会管理领域作用受到限制的根本原因。

经济手段在社会管理领域发挥作用有限。这是因为:第一,西南边疆多民族地区经济总量小,人均GDP水平低,人民生活水平存在较大差距,基层政府在解决贫困人口脱贫方面面临较大压力,在实施社会管理过程中经济资源严重短缺。2011年全国国民生产总值为47.2万亿元,比上年增长

9.2%。其中东部为 28.52 万亿,占全国总量的 60.4%;^①2011 年,全国人均 GDP 为 35198 元,人均 GDP 云南为 19038 元,贵州为 16117 元,广西为 25449 元,均远远落后于全国平均水平 35198 元和东部的 58078 元。2012 年,全国 592 个国家重点扶持的贫困县中,云南有 73 个、贵州有 50 个,广西 28 个,三省合计占全国总数 26%,^②2011 年,全国财政收入为 103740 亿,同比增长 24.8%,完成预算的 108.1%,而云南 2011 年实现一般财政收入 1110.8 亿元,增长 27.5%,贵州实现一般财政收入 750 亿元,增长 40%,广西为 947.59 亿元,增长 22.7%。地方财政收入的差距,严重影响了地方基层政府对社会管理的投入,地方社会事业发展和 社会管理开展存在较大的资金缺口。第二,西南边疆多民族地区运用经济手段实施社会管理的能力还有待进一步提高。经济手段是市场经济条件下政府宏观调控最常用的手段,包括财政政策、货币政策、产业政策、价格政策、税收政策等,涉及到社会管理的内容主要是财政政策和货币政策两类。这种手段发挥作用的 最大特点是不直接干预社会主体的微观活动,而是为各主体制造一个有利还是不利、利大还是利小的政策环境,调节和约束其决策及行为,使之与宏观总目标相衔接。很显然,经济手段对社会管理的作用属于间接作用,刚性比行政手段和法律手段弱,对主体行为的改造所造成的冲击性弱、负面效果小,但经济手段的有效发挥作用要求对社会发育的成熟度有详细的了解和整体的把握,这对西南边疆多民族地区基层政府提出了挑战。

三、西南边疆多民族地区 社会管理的应然趋势

西南边疆多民族地区由于社会发育程度相对滞后,使得整个社会管理的能力与其他发达地区相比还存在相当的差距,这种状况,确实需要政府在社会管理中发挥主导作用,以促进各项社会事业的发展。但是,政府的强力介入挤占了其他社会管理主体的介入空间,由此形成了一种权力至上有余、能力建设不足,自上而下有余、自下而上不足,权力管制有余、公共服务不足,人治有余而法治不足的问题。在社会生活中,政治权力由政府掌握,经济权力由市场掌握,社会权力由公民个

体及公民社会组织掌握,这三者应该构成相互支持的铁三角,在社会管理中发挥各自优势。政府作为社会管理中首要的主体,在社会管理主体系统中具有不可取代的作用,它通过掌握公共权力、配置公共资源、提供公共产品和公共服务,解决公共问题,而其他问题应该也必须交给市场与社会解决。社会管理的协调发展,需要社会中政治权力、经济权力和社会权力三驾马车的 共同协力,而目前我国三大权力的结构表现为:政治权力过大,经济权力尤其是社会权力相对较小。这样的权力结构必然会产生权力至上、自上而下、逐级管制、缺乏制约的权力运作方式。这种权力结构和权力运作方式是传统政治体制的核心,其在西南边疆多民族地区表现得尤为突出,严重地影响了党和政府在这些地区执政能力的提高与完善,也影响到了这些地区社会管理的切实有效性。

社会管理活动是复杂的,要实施有效的社会管理,其手段不可能是单一的。目前西南边疆多民族地区这种以政府行政手段为主、法律手段和经济手段为辅的社会管理方式,是由特殊的地区经济社会发展水平所决定,也基本适合当地的经济社会发展水平。但是,随着经济社会的进一步发展,必然要求三类手段综合运用,相互配合,在社会管理发挥各自的独特作用,进而产生良好的整体效果。这对当前西南边疆多民族地区社会管理主体宏观决策、驾驭全局、综合协调等能力提出了更高的要求。相应地,各管理主体必须加强协调,以保证各部门在统一的宏观调控目标下各司其职、协同运作,努力达到社会管理的善治状态。

参考文献:

- [1]方盛举.中国民族自治地方政府发展论纲[M].北京:人民出版社,2007:103.
- [2]金炳镐.民族理论政策概论[M].北京:中央民族大学出版社,1997:78.
- [3](美)约翰·罗尔斯.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1988:56.
- [4]孙柏瑛.当代地方治理——21 世纪的挑战[M].北京:中国人民大学出版社,2004:98.
- [5]乔亨瑞,主编.云南社会形式分析与预测[M].昆明:云南大学出版社,2006:124.

[责任编辑:李 桃]

① 按照国家规定,东部地区以北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南作为统计对象。数据来源于《中国统计年鉴(2011)》。

② 根据 87 期间国定贫困县名单[EB/OL] 国务院扶贫办资料库资料整理 http://www.cpad.gov.cn/data/2012/0303/article_311.htm.