社会资本与民族地区农村社会管理创新

吴开松

(中南民族大学 公共管理学院，湖北 武汉 430074)

摘要　民族地区农村社会管理创新作为国家社会管理创新体系中的重要部分，有其自身特点：基层政府社会管理创新能力的有限性与民众需求的无限性，社会资本的丰富性与物质资本的稀缺性，创新内容的现代性与方法手段的传统性。在当代的社会发展中，我们仍然需要重视一个民族在长期的生存与发展中积累起来的传统社会资本的价值，不能使传统社会资本存量降低甚至流失。通过社会资本的建设来增强各民族社会管理创新的能力，解决国家公共产品供应不足的问题。尽管社会资本对一个社会的运行和发展有重要的价值，但社会资本也不是越大越好。

关键词　社会资本；社会管理；社会管理创新；民族地区

一、问题提出

社会管理创新在当前已成为各级政府和理论界关注的重大课题。在实践层面，各级政府纷纷探索如何在完善现有的社会资源和管理经验的基础上，引入新的社会管理理念、知识和方法，对传统的社会管理模式及管理方法进行改造，从而建构新的社会管理体制机制，又好又快地实现社会管理目标。在理论层面，专家学者著书立说、引经据典，研究探讨社会管理创新内涵、主体、价值、目标，社会管理创新的时代特色，等等。通过 CNKI，选取时段为 2004－2011 年，以“篇名”为“社会管理创新”进行精确检索，检索范围为所有学科，检索时间为 2011 年 12 月 2 日，结果共检索出 640 篇相关文献，其中 2011 年文献 498 篇，说明 2011 年大家高度重视社会管理创新研究。这些实践和理论对于推动社会管理创新深入开展起到了重要的引领作用。与此同时，通过文献分析发现，我国社会管理创新领域实践力度大而理论研究弱，学术滞后现象严重。如文献研究中实践问题所占比重大，超过文献总数 60%，[①] 理论方面大多数文献关注点集中于国家宏观政策、法治规范等正式制度建设，而对社会自我管理及其非正式制度约束则有待加强；文献研究关注理论的普适性，而忽视了区域、人群的差异性，如专门研究民族地区社会管理创新的不到 10 篇。社会管理创新的本质就是以人为本，实现好、维护好人民群众的根本利益，实现社会治理之善，使现代社会所内蕴的伦理价值和道德理想得到实现和展示。但中国的社会管理环境差异巨大，尤其是西部民族地区地理、经济、历史、文化、人力资源等，与东中部不可同日而语，社会管理创新在逻辑起点和过程都有自己的特殊性，不能一概而论。因此，本文针对西部民族地区特点，以社会资本理论为切入点，研究西部民族地区农村社会管理创新，具有重要的实践价值和理论意义。[②]

二、政府社会管理经济成本高昂：社会资本引入西部民族地区社会管理创新的必要性

我国少数民族主要分布在西部地区，全国 55 个少数民族中有 52 个在西部，全国 5 个少数民族自治区也全部在西部地区。西部民族自治地方面积为 591.31 万平方公里，占全国民族自治地方总面积的 96.84%，2009 年，全国 698 个民族自治县中有 637 个在西部地区，占到 91.26%；全国 8666.19 万少数民族总人口中有 7520.52 万人在西部地区，占到 86.78%[③]。因此，西部民族地区社会管理创新是国家社会管理创新体系中的重要内容。

(一)西部民族地区地广人稀，社会管理经济成本巨大

收稿日期　2011-12-10
基金项目　国家社科基金项目“民族地区基层政府应对群体性突发事件能力调查研究”(10BGL085)

西部民族地区主要由云贵高原、青藏高原、黄土高原、帕米尔高原等几大高原与四川盆地、准噶尔盆地、吐鲁番盆地等几大盆地组成，区内大部分地区海拔1000米以上，地广人稀。如新疆维吾尔自治区166万平方公里，人口21813334，其面积比江苏省和浙江省加一起总和的八倍还多4万平方公里。其中，巴音郭楞蒙古自治州的若羌县为中国占地面积最大的县。巴音郭楞蒙古自治州面积48.27万平方公里，118.94万人，若羌县总面积199222平方千米，是中国县域面积第一大县（约相当于2个浙江省的面积），总人口3万余人，设有吾塔木、瓦石峡两个乡，县乡之间有数百公里之遥。西藏自治区总面积120多万平方公里，全区总人口为281万人，人口密度为每平方公里2.21人。西藏自治区山南地区隆子县玉麦乡，面积2040平方公里，几乎与毛里求斯国家的总面积相差无几。全乡7户人家，27人，是目前中国人口最少、人平拥有土地最多的乡。玉麦乡地处中国与印度边境线上的喜马拉雅山脉南麓，地形复杂、道路崎岖、交通不便，每年11月后就会大雪封山，距县城200多公里。每年11月大雪封山到来年的5月份积雪融化，而这之间的近半年时间玉麦都与世隔绝。

由于特殊的地理环境，大多交通不便，且居住分散，牧民有较大流动性。总体来看，基础设施建设成本高，供给不足。新中国成立后，尽管民族地区的基础设施建设取得了很大成就，但是相对于全国的平均水平与东部发达地区的水平，相对于经济发展的需求，基础设施的供给仍很不足，投资环境差。以经济发展最重要的交通运输、邮电通讯这两项基础设施为例，民族地区普遍物流人流不畅，交通不便信息闭塞。由于交通运输、邮电通讯的制约，民族地区投资环境差。对我国各地区投资环境的评估表明，我国几个少数民族地区的投资环境的得分均居于全国末列，严重制约经济发展。

复杂的地理状况、恶劣的气候条件、高度的居住分散、牧民传统性流动等，使西部民族地区管理机构、人力资源成本高昂，政府机构很难有效地对居民点进行管理和服务。

（二）西部民族地区经济发展落后，社会管理创新财政资源短缺

改革开放以来，西部民族地区经济发展有了明显的进展，但是由于自然、历史、政治、经济、文化、民族习惯、宗教等诸多因素的影响，西部地区，尤其是少数民族人口集中分布的西部民族地区，整体经济发展水平不仅滞后于全国平均水平，而且大大低于东部地区。

2009年，西部民族地区8个省（区）的生产总值和人均生产总值分别为34734.83亿元和18075.35元，中部地区8个省的生产总值和人均生产总值分别为86443.31亿元和20534.22元，东部地区11个省（市）的生产总值和人均生产总值分别为211886.90亿元和40375.49元。西部民族地区中只有内蒙古的人均生产总值（40282元）高于全国平均水平（25575元），其余省（区）均低于全国平均水平，其中贵州的人均生产总值为全国最低，仅为10309元。

西部民族地区2009年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为14367.23元和3664.95元，低于全国平均水平的17174.65元和5153.17元。同期，中部地区城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为14135.15元和4845.32元，东部地区城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为20391.94元和6889.33元。

2009年，西部民族地区城镇居民人均消费支出和农村居民人均生活消费支出分别为10289.23元和2999.81元，低于全国平均水平的12264.55元和3993.45元。同期，中部地区城镇居民人均消费支出和农村居民人均消费支出分别为10062.04元和3669.10元，东部地区城镇居民人均消费支出和农村居民人均消费支出分别为14370.44元和4960.80元。④

西部少数民族地区由于自然环境和历史原因，经济发展水平与东中部相比差距明显，地方政府财政能力严重不能满足民众日益增长的物质文化需要，矛盾突出，制约了社会管理及其创新。西藏、贵州、青海等省区财政建设问题更突出，财政支出基本靠中央转移支付。⑤

表1　2003－2007年西部八省区财政转移支付占其财政支出比重

地区	2003	2004	2005	2006	2007
广西	53.63%	59.79%	58.34%	61.08%	63.08%
内蒙古	60.80%	69.06%	60.53%	60.27%	60.73%
宁夏	69.94%	82.60%	76.86%	73.93%	82.29%
西藏	91.55%	82.60%	101.60%	102.71%	103.28%
新疆	64.53%	67.95%	66.18%	69.29%	69.36%
青海	78.08%	93.00%	35.48%	83.97%	83.32%
云南	58.90%	60.82%	56.92%	57.43%	60.74%
贵州	65.01%	67.00%	63.77%	64.09%	71.09%

（三）西部民族地区基层政府建设相对不足，社会管理创新能力有限

笔者2010年在广西进行了调研，通过查阅文献，与村民访谈，基层民众对公共物品的需求与政府供给之间相差甚远。[6]

表2　对目前生产性公共产品供给情况的评价

	很满意	满意	一般	不满意	很不满意
农业病虫害防治	13%	49%	15%	20%	3%
水旱灾害治理	10%	30%	5%	42%	13%
禽畜防病防疫	4%	19%	23%	38%	16%
小型农田水利	6%	20%	16%	43%	15%
农业科技推广服务	8%	9%	20%	60%	3%

表3　对目前生活性公共产品供给情况的评价

	很满意	满意	一般	不满意	很不满意
求医看病	77%	13%	4%	3%	3%
人畜清洁饮水工程	11%	27%	10%	33%	19%
乡村公路建设	7%	11%	9%	51%	22%
文化设施	20%	29%	30%	11%	10%

表4　对目前福利保障性公共产品供给情况的评价

	很满意	比较满意	一般	不满意	很不满意
教育教学	44%	34%	3%	10%	9%
社会保障	29%	41%	9%	11%	10%
人居环境	9%	18%	10%	50%	13%

从上表看出，在福利保障性公共产品的评价中，“一般”选项中选择此项的比例都低于10%，说明村民对福利保障性公共产品较为重视，不是持淡漠态度，已经认识到福利保障性公共产品在生活中的巨大作用。

总体来说，当前农民对于党和国家的政策响应程度比较高，对公共产品的需求呈现出三种态势，即公共产品需求普遍不能得到满足、对公共产品需求强烈但表达不足以及对已有的公共产品评价不高。

一方面西部民族地区经济发展滞后，与发达地区相比有进一步扩大差距的趋势，财政能力有限，另一方面所管理的社会事务又具有特殊性，民众满意度低，形成了民族地区地方政府社会管理能力的有限性与民众需求的无限性之间的矛盾。

三、社会资本丰富：社会资本引入民族地区社会管理创新的可能性

社会资本是激发创新活力的重要元素，通过社会资本有效参与社会管理及其创新，“使整个社会洋溢持久的积极性，具有充沛的活力，充满离开它就不能存在和不论环境如何不利都能创造奇迹的精力。”[7]

社会资本这个概念于1980年由法国社会学家皮埃尔·布迪厄（P. Bourdieu）在《社会科学研究》杂志上发表的《社会资本随笔》一文正式提出。他认为社会资本是“实际或潜在的资源的合，这些资源与由相互默认或承认的关系所组成的持久的网络有关，而且这些关系或多或少是制度化的”。1988年社会学家科尔曼（Jame S. Coleman）在《美国社会学杂志》上发表文章，从社会结构的意义上对社会资本的概念进一步进行了论述。被称为社会资本理论之父的罗伯特. D. 普特兰（R. D. Putnam）和他的同事在对意大利行政区政府进行了20年研究后写成的《使民主运转起来》（1993），较全面地论述了社会资本的概念及其在一个地方政府与社会运行中的作用，从而使社会资本的概念受到了广泛的关注与讨论。罗伯特. D. 普特兰认为，社会资本是“可以被视为社会组织的种种特征，诸如信任、规范、网络，它可以通过促进行为的协调而提高社会效率”。[8]

社会资本是一个民族、一个地区发展中能够促使人们实现发展目标的基本动力与润滑剂。社会资本具有民族性（包括国家性）和地方性。因为不同的民族国家中的社会资本是和当地的社会相适应的产生于不同的民族和当地的社会文化背景之中的。在不同族和国家中，社会资本的主要来源是有差异的，例如有的民族和国家的主要来源是宗教，而在其他民族和国家中社会资本源主要是人们共享的价值观或者是当地社会环境及当地社会中的特殊历史原因等。总之，一个民族存在的社会资本和这一个民族的历史发展、宗教、社会文化背景有直接关系，打上了一个民族鲜明的烙印。因此不同的民族、不同的国家甚至一个国家内的地方社会都具有地方特征的、适应当地社会的社会资本。

一般说来，少数民族地区社会资本是建立在一定的少数民族文化、道德伦理、宗族观念及民族和谐基础之上，蕴含于少数民族社会结构之中，并以成员间的信任和规范为保障、与传统物质资本、人力资本和知识资本内涵完全不同的一种资本形式。[9]民族地区社会资本可归为以下几类：

1. 宗教资源

主要表现为宗教组织和宗教信仰。据资料显示，目前我国的佛教、道教、伊斯兰教、天主教和基督教等宗教，共有宗教团体3000多个，宗教职业人员30多万，拥有信众过亿。其中基督教信教人数

约1600万，天主教徒约350万人，有10个少数民族信伊斯兰教，约2000万，佛教、道教由于在我国有着悠久的传统和深厚的基础，无法准确统计。[10]这无疑是一个庞大的社会群体，而且有的宗教还在发展，信众在继续增加。由于固有社会属性所决定，宗教成为整体社会的一个组成部分，它既要受整体社会的制约，反过来又对整体社会或其他社会成员产生一定的能动作用，表现为一种特殊的社会资源。庞德说过："文明是人类力量不断的更加完善的发展，是人类对外在的或物质自然界和对人类目前能加以控制的内在的或人类本性的最大限度的控制。文明的这两个方面是相互依赖的。……而后者的支配力是直接通过社会控制来保持的……社会控制的主要手段是道德、宗教和法律。"[11]

对于生存相对封闭和经济落后的西部少数民族聚居区，人们普遍信仰宗教。例如新疆就是多宗教地区。主要宗教有伊斯兰教、喇嘛教（藏传佛教）、佛教、基督教、天主教、东正教和萨满教，其中伊斯兰教为维吾尔、哈萨克、回、柯尔克孜、塔吉克、乌孜别克、塔塔尔、撒拉、东乡、保安等10多个民族所信奉。伊斯兰教在新疆社会生活中有着较大的影响。新疆宗教组织主要有伊斯兰教协会、伊斯兰经学院和佛教协会等。

西藏自治区藏族群众中的大多数门巴族、珞巴族、纳西族群众信仰藏传佛教，约有10万藏族群众信奉西藏的原始宗教——苯教，另有约3000余人信奉伊斯兰教，700余人信奉天主教。西藏是藏传佛教的发祥地，已有1300多年的历史。经过长期发展演进，形成了宁玛（俗称红教）、噶举（白教）、萨迦（花教）、格鲁（黄教）四大教派和西藏本地的本波（黑教）。藏传佛教对西藏社会生活的许多方面产生了极其深刻的影响，在藏族以及门巴、珞巴等少数民族中有着广泛而深刻的社会基础。目前，全区经各级政府批准修复开放的藏传佛教各教派宗教活动场所有1700余座。僧尼46000余人，占全区总人口的2%。此外，有清真寺4座，穆斯林3200余人，主要分布在拉萨、日喀则、昌都等三个城镇。天主教堂1座，有天主教徒700余人，主要集中在昌都地区芒康县盐井乡境内。他们都有正常的宗教生活。云南、青海、四川都有相当规模的藏区。

贾庆林在2006年全国藏传佛教工作座谈会上的讲话中指出："做好藏传佛教工作，事关西藏和其他藏区的发展稳定，事关民族团结和国家统一，事关党同人民群血肉联系，事关构建社会主义和谐社会的大局。""把这个时期的藏传佛教工作做好了，进一步积极引导藏传佛教与社会主义社会相适应，西藏和其他藏区的长治久安和中华民族的伟大复兴就有更可靠的保证。"[12]

宁夏、广西内蒙等民族地区宗教基础深厚。

有些地区，农村基层组织在处理乡村生活中一些棘手的问题时，往往请教会来帮忙。例如，历史上藏区寺庙和僧人参与的社会活动和社会服务的内容主要调解民间纠纷，如草场纠纷、邻里纠纷等。寺庙办学也多以识字、学经为主。近年来，寺院创办私立学校，主要在农牧区，采取寺庙出资方式，聘请社会力量教学。百姓普遍认为这类学校在管理和师资力量方面优于公立学校，有比较好的社会效益。青海果洛玛沁县拉加寺僧人晋美坚赞创办福利学校13年，2007年计划招生100名，报名人数1000人。此外一些寺庙也开始在参与诸如救灾、助贫、修建养老院等社会公益活动，使寺庙周边的一些群众受益。

宗教信仰的规范作用在于它通过教义、教规来规范和约束人们的行为，并形成一定的道德情感认同，一定程度上充当了评判人类行为、目标、理想、观念，甚至社会道德本身的标杆，起着凝聚人心、整合社会、稳定社会的作用。

2. 民间权威——潜在社会资本

传统的农村社会是一个"熟人"社会，社会秩序的维系常常是以农村社会所特有的社会网络及一定的人际关系为基础的。这些社会网络都承担着一定的功能，传递着某种社会关系，每一种社会关系都是一种社会资源，而这种社会资源又是一种潜在社会资本。虽然现在的农村，"长老统治"（或寨老、头人）不复存在，但是，"长老统治"遗留下来的尊重老人和老人在某种意义上代表社会道德权威与舆论权威的影响仍然存在。老年人作为"长辈"所具有的道德权威与舆论权威，构成民间权威的基础。事实上，在民族地区有些地方，宗教权威具有较高的社会声望，神职人员的社会声望一般不低于当地党政干部，甚至高于党政干部和文化权威的声望，在信教群众中有较强的认同感，在藏民家中大多悬挂活佛画像。利用个人影响力是执政者常用的一种统战政策，常见的就是在藏区更容易看到利用活佛影响力的普遍性。僧团组织，尤其是活佛的社会功能，以合法化的"僧俗"双重角色，在政教政策实施过程中，保持与政府的一致，主要表现在维护社会稳定和协助国家的政策法规在藏区基层的宣传实施。协助政府调解草场纠纷成为近几年活

佛们和僧侣的主要事务，这也是牧区最大的“政治”事件。涉及省际、州际、县际到乡际，近几年来“一刀切”地实行草场划分到户，引起村与村，甚至户与户之间的纠纷。在各级参政机关供职的活佛和寺庙的僧人，每当与自己的教区有关的地方发生冲突时，常常因为他们协助调停使冲突缓和。[13]

3. 传统规范制度——习惯法

制度作为社会资本中的重要因素，有其不可忽视的积极功能。著名经济学家埃利诺·奥斯特罗姆的著作（Ostrom，1994，1995）认为，精心设计制度是投资社会资本的一种方式，因为这体现了一种专注于“人力资源配置以期完善预期收入流通的活动（Ostrom，1995）。奥斯特罗姆在她的文章中把制度理解为一套配置收益、分配报酬的规则，因为她考虑的是如何管理自治性的联合体。然而，通过个体之间的讨价还价（为此，规则将被用来造就自我治理）创造社会资本，这一观念可能被广泛地普及。规则协商的互动性是超越讨价还价的一种投资：它也暗含着更多的人际关系，反过来，更有保障的制度易于浮出水面。当社会资本效应可以依不同的动机（由制度提供给个人以方便后者接受其监管）而极为不同。在制度被创生出来、去适应不断变化着的环境时，人际的不平等、投入的差异、对人的不同需求的关注等等变量，都是制度所要加以考虑的。正如奥斯特罗姆所言：“基于微观基础之上的制度革新和演进，其理论上的缺失制约了人们的理解力……在自治共同体的规则要求下，个体到底是如何发展其自身的社会资本的”（Ostrom，1995）。[14]在个人如何积累、保守或消费社会资本方面，制度发挥着核心的作用。构筑于正规制度内的准则、或者被制度化了的非正式规则，就个体如何管理他们的社会资本，能够创生出一种独特的个体行为。

习惯法作为一种传统规范制度根植于民间社会，是某一社会组织或群体及成员出于维护生产、生活需要而约定俗成的，经世代口耳相传沿袭至今，代表区域内民众的共同利益，是对区域内风俗、习惯、禁忌和宗教礼仪的保障，具有强烈的地域性和民族认同感等特征。时至今日，习惯法仍有其存在的土壤，并且“习惯性规则在当代中国社会中普遍存在并强而有力，并会强烈地影响司法实践”。在通常意义上，少数民族民族习惯法是指在民族地区自发生成的、通过权利义务机制调整民族成员之间关系的行为规范。民族习惯法规范是指在民族地区的社会和组织中自发形成的、由组织化的权威保障的、规整成员的行为、处理相互之间纠纷的行为准则。民族习惯法往往在群众集会或宗教祭祀时由当地民族权威宣布，例如广西壮族自治区金秀大瑶山的茶山瑶每年二、八月祭祀时由头人（社老）对社员宣讲农业生产方面的习惯法。[15]藏族的习惯法基本上是佛教戒律。佛法原本是源出人间并要利益人间的，藏传佛教遵行以实现人间净土为目的的“人间佛教”思想，要求佛教徒奉行五戒，十善以净化自身，广修自摄，六度以利乐众生。在藏民族全民信教的历史背景下，“五戒”、“十善”几乎成为所有人的行为准则，“无我”、“无常”、“利乐他人”、“普度众生”的佛教理念，世俗化为整个社会的伦理道德理念。“十善”的内容包括“身三”，即不杀、不盗、不淫；“四口”，即不两舌、不恶口、不妄言、不绮语；“意三”，即不贪、不嗔、不痴。身、口、意代表了一个人一生的行为，语言和思想的行为变化。“十善”源于“五戒”，即五种制戒。为在家男女所受持之五种制裁。即：(1)杀生；(2)偷盗（不与取）；(3)邪淫（非梵行）；(4)妄语（虚讹语）；(5)饮酒。因此，藏族习惯法是宗教教义的世俗化表述，在许多方面融入了更多的情、理因素。当然，也有与现代法治相冲突的地方，如“赔命价”习惯法。

彝族习惯法的内容也极为丰富，既对重大的、全局性的事务作出规定，也对社会成员之间的人身和财产权利方面的社会关系等内容作出规定。其内容主要包括刑法制度、民法制度、婚姻家庭继承制度以及诉讼制度。普雄地区习惯法包括家支问题方面的习惯法、等级问题方面的习惯法、财产继承的习惯法以及社会纠纷的调解与神明判决四个部分。拉祜族村寨居民行政管理执行“卡些”（头人）制度。拉祜族村寨居民执行奉养神山、神树，保养环境生态制度，各村寨都实行这种制度。凡是村寨的神山、神树都禁止任何人随意进神山砍伐树木或割草，即使干枯的树草也不得捡回家，认为“神山是天神厄萨安排为村寨世代人畜造福保平安的，如有人违反就会被天神责怪，给村寨人畜带来灾难”。[16]

侗族习惯法关于婚姻生育的规定也很有特色：禁止姨表兄妹通婚，要求男女谈情说爱应是真心实意，不得触犯伦理道德规范，提倡朴素的生育观。从江县占里村古老的《劝世歌》（款约）这样写道：“祖祖辈辈住山坡，没有坝子没有河。种好田地多植树，少生儿女多快活。一株树上一窝雀，多了一窝就挨饿。告知子孙听我说，不要违反我款约。家养崽多家贫困，树结果我树翻根。养得女多无银

戴，养得崽多无田耕。女争金银男争地，兄弟姐妹闹不和。盗贼本自贫穷起，多生儿女是祸根”[17]。

与国家法相比较，民族习惯法规范在结构上不完整，且与道德规范、宗教戒律、家庭戒条等相互纠缠；在民族习惯法中，多数规范由一些原则构成，它们并无明确的规范结构，例如傣族的《孟连宣抚司法规》。尽管如此，它仍然拥有与国家法相似的规范结构。多数民族习惯法规范在结构上包括事实部分和处罚部分，前一部分叙述危害团体和社会的生产生活安全的事件，后一部分规定对前述事件的处罚。例如，苗族榔约写道：“河中最重要的是渔网，坡上最重要的是捕鸟山。有人存心不好，蓄意不善，拆别人河里的渔网，毁别人坡上的捕鸟山……罚他银子三十两，罚他金子三十钱。”[18]

这些少数民族习惯法，它不是以国家制定法，而是以历来的传统习俗为根据，直接或间接地调控人们的思想和行为。它防止了暴力，恢复了平衡，保护了环境，千百年来能够在僻远的地区存在下来，有它自身的某些合理因素。尽管在实践中许多习惯法事件极大地影响了社会秩序的安定。但通过习惯法能够解决纠纷，实现冲突各方的和解功效、保护环境、维持社会稳定却是不容忽视的，不能因其负面作用而一概抹杀其积极意义。合理的利用习惯法中的积极因素，在某种程度上是有利于社会管理的创新。

各少数民族的传统节日也是不可忽视的社会资本。我国有学者认为，社会资本是处于一个共同体之内的个人、组织，通过与内部、外部对象的长期交往、合作互利形成的一系列认同关系，以及在这些关系背后积淀下来的历史传统、价值理念、信仰和行为范式。传统节日是民众参与、共享、互助的重要平台，是扩大社会资本的重要场所，能凝聚人心，加强沟通。通过节日与家族以外的人接触，扩大了人们的交往半径，构建特定的人际网络，增进互信。

以上宗教信仰、民间权威、传统规范等等，形成了民族地区社会管理创新的特殊资源。

四、社会资本在民族地区社会管理创新中的作用

在少数民族发展过程中，社会资本的重要性主要表现在两个方面：一方面是因为我们的社会还不能够为每个民族、每个地区提供生存和发展必要以及足够的公共产品，需要特定的社会具有生产一定的公共产品的能力；另一方面当代社会发展过程产生对社会资本越来越大的需要。

1. 构建和谐的人际网络

马克思认为，人是自然人和社会人的统一。人的本质是社会人，“人是一切社会关系的总和”。[19]目前，中国正处于社会转型期，这种依托于地缘、血缘及宗族关系的传统社会资本，仍然占据主导地位。广大少数民族地区通常是地广人稀，以村、族为单位的群体存量多但人数少。另外，多民族杂居自治区域大量存在，需要凝炼共同价值、共同利益。而作为社会资本的信任能够培养公民的宽容合作精神。信任是人们之间交往的基本前提，是个人安全感和幸福感的重要来源，也是社会秩序得以正常运转的条件。如果缺乏这种信任意识，民主政治是难以成型的。“信任的作用就像一种润滑剂，它使一个群体或组织的运作更有效。”[20]在罗伯特·帕特南(2001)的研究中提到：充裕的社会资本储量会产生凝聚力强的公民社会，而后者则是一种良好的社会生态环境。公民个体之间或团体之间相互信任和宽容的通力合作，使得社会人际关系和谐。于是在信教的民族地区宗教信仰就自然成为沟通这些单位体之间的桥梁。而宗教的特性又决定了其构建和谐人际关系的一大功能。宗教通过道德教化，宣扬圣贤们“匡扶正义”、“见义勇为”、“乐善好施”、“止恶向善”、“孝敬老人”、“助人为乐”等美德，对民众为人处世的取向起到了潜移默化的影响作用。宗教团体具有强化社会纽带的凝聚优势，它来自于农民群众，服务于农民群众，容易取得民众的认同，为民众提供了沟通、交流的圈子，促进了良性人际纽带的产生。在信仰过程中，民众相互的信任逐渐滋长，人们超越了血亲范围建立起信任。宗祠与寺庙相结合，祖先崇拜和神灵祭祀相结合，反映出宗法制度与民间信仰的互动关系，把信任扩大，从家庭、社区扩大到全村、全县，并在社会上形成规范，这个时候群体走向高信任，社会资本就增加和扩展。

2. 降低政府社会管理的成本

由于少数民族地区各级政府的权力是在一个特殊的时空环境下运行的，这一时空环境的主要特点是地域广袤、人口居住相对分散、通讯不便、交通不便，越是上一级政府，权力辐射的空间距离越远，其权力下乡的成本也就越高。一般说来，县乡镇政府是国家政权的末端，是各项政策和工作的落脚点。在少数民族地区，县乡镇政府与农牧民的空间距离遥远，从理论上讲，基层政府权力运行的成本较高，责任较东中部地区同级政府更大。就职能配

置方面来说，一般的县乡镇政府职能也不可缺少政治、经济、社会等方面的最基本职能，但民族地区政府在这些方面却呈现出自身的特性——担负着更加重大的政治职能。一方面，民族地区政府在宣传和贯彻落实党的民族政策，处理好民族问题、宗教问题，保证民族平等、加强民族团结、维护祖国统一、实现国家长治久安方面承担着更重大的政治任务，负有更大的政治责任。同时经济、教育、文化、社会的发展等许多方面都具有一定的政治性。另一方面，由于许多民族地区地处边疆，因而担负着更多的处理好我国同周边国家的关系、维护祖国领土和主权完整的政治职能。此外，在新的国际形势下，不少民族地区还处于反对敌对势力、霸权主义、强权政治以及国内外分裂祖国势力的前沿阵地，其政治职能十分突出。[21] 事实上，民族地区基层政府自身很难圆满完成中央政府规定的社会建设与管理任务。帕特南在《使民主运转起来》中运用社会资本理论探究意大利北部经济水平高于南部的原因时发现，意大利北部存在着大量协会，这些协会为会员灌输合作团结的思想和责任感，从而产生了充足的社会资本，推动了北部经济的成功，而南部协会很少，从而在经济水平上落后于北部。在农村，当村庄的自组织能力越强，则社会资本存量将越大，村内的信任水平就越高，农民更容易聚集起来形成很强的集体行动能力，从而克服了“搭便车”问题。通过非制度化的社会网络、民族民间文化也可以起到社会控制与社会教育的功能，可以有效降低政府的管理成本。西部民族地区有着丰富的民族民间文化，千百年来，当地群众也是通过这些文化的传承，一代一代塑造着本民族的性格，规范着社会行为。这种非外来的、非体制性的社会控制、社会教育手段有着非常强大的力量，往往能弥补政府管理在偏远地区的不足，降低政府的管理成本。比如在苗族地区就利用“理词”这一形式来传承民族文化，规范社会行为。苗族理词是苗族在长期的社会发展中形成的生产经验的总结和规范人们行为的“法典”。[22] 实践证明，丰富的社会资本有助于减少社会的等级关系，增强公民社会的自治能力，降低社会的治理成本。

3. 提高公民的参与意识

在传统农村社会，民族地区由于信仰关系、血缘关系和地缘关系确定了社会的认同纽带，形成了农村的社会治理结构。由于生存条件、生活方式限制，农民天生带有狭隘性，自主参与意识薄弱，社会参与率低。随着国家力量的增强和经济发展水平的提高，政府权威和各种民间组织的权威逐渐成为农村社会的主导权威，形成了新的社会治理结构。但目前我国民族地区乡村基层组织一般离民众较远，政治辐射力较弱，这些都使得农村公共物品供给较缺乏，农民的整体社会福利处于较低水平。但依靠非政府组织提供的各种互助合作和社会网络的力量，往往能得到所辖地域民众的信赖，在政府触及不到的地方起着有益补充，成为处理争端、维系村社秩序的场所。社会资本对民主的促进作用主要是通过公民参与网络以及社团组织来实现的。社团组织作为社会资本产生的前提和基础，充分体现了社会资本的积极意义：促进了社会信任、互惠价值规范的产生，提高了集体行动能力，减少了网络机会主义的产生等等。如帕特南指出的，在市民组织中的参与培养了人们合作的技巧以及对于集体努力的共享责任感。比如宗教组织通过举行道法学习、酬谢神灵、架梁建筑、耕种祈雨等一些宗教组织的活动仪式，农民彼此结成各种自愿的团体满足不同需求的团体或网络，通过这些团体或网络加强社会团结扩大社会联系，实现每个人之间的协调和沟通，从而为解决农村集体行动的困境创造了可能。因此，认同所处社会网络的自治意识，并自觉按政治民主、社会和谐的意识规范行为，便成为西部民族地区民众的一种社会资本“投资”行为，这样的一种行为可以带给心理上的“自己人”的安全感与归属感，获取社会稳定、民族团结上的收益。从社会资本增值的角度而言，有了较好自治、求发展意识的社会资本环境，会自然而然地带动当地群众参与意识的增强。

4. 创建乡村发展的互惠机制

华人经济学家张五常认为，交易成本大致可分为信息搜寻成本、谈判成本和履约成本。在民族地区乡村社会中，存在着一种固有的农民结合在一起的社会纽带，它是建立在某种共同情感、道德、信仰或价值观念基础上的个体与个体、个体与群体、群体与群体之间的以结合或吸引力为特征的联系状态，正是靠着这种联系，能够形成一种互惠机制，产生出一种亲密的社会关系，将之融入资源管理中，从而达成一种非正式的制约手段。这些社会关系在村庄整体上的效果就是整个村庄居民的认同感、一体化、个人对村庄的归属感等。这些特征就是费孝通先生所谈到的中国传统农村中的“熟人社会”、“归属感”和“认同感”等特征。由于当前社会主义市场经济在农村的发展，农村人际关系趋向“工具化”和“资本化”，村民之间的交往非常讲求实利，亲

人之间、邻里之间、村民之间的合作互助行为大大减少，农村村族的凝聚力有所降低。而互惠机制的形成则有利于减轻这种不良倾向的继续发展。因为比起一次性交换，互惠机制强调“交换”行为的多次、重复和预期性，是人与人之间以相互预期的行为为基础的持续关系，这种关系的恰当的比喻是：“我为人人，人人为我”。这样一种互惠关系经过长期的重复博弈，最终会通过惯例、习俗、礼仪传统等非理性形式固化为文化的形态而延续下来，潜移默化为人们的内心习惯和日常行为之中，从而形成一种高度生产性的社会资本，提高整个村族的团结互助水平，从而促进了民族地区农村中的乡风文明。[23]可见，合理利用乡村社会资本可以将各种分散力量聚集成一种合力，这对于民族地区社会管理创新以及和谐社会建设无疑是非常有利的。

注释

①徐镇强、何彩英：《我国社会管理创新学术滞后探微》，《浙江师范大学学报（社会科学版）》2011年第5期。

②本文中的西部民族地区包括内蒙古自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区、广西壮族自治区、青海省、贵州省、云南省，2009年以上8个省（区）的少数民族人口占到全国少数民族人口的77.49%，占到8个省区总人口的44.92%。

③根据中国国家统计局编《2010年中国统计年鉴》相关数据计算整理所得。

④高新才、陶君：《西部民族地区经济发展的现状与思考》，《西藏大学学报（社会科学版）》2011年第7期。

⑤王建聪、张霞：《中国民族地区财政支付转移现状研究》，《经济研究导刊》2011年第7期。

⑥吴开松、周薇：《论需求导向型的民族地区农村公共产品供给机制》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2011年第5期。

⑦托克维尔：《论美国的民主》，北京：商务印书馆，1988年，第280页。

⑧罗伯特.D.普特兰：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，南昌：江西人民出版社，2001年第195-196页。

⑨赵曦、成卓：《西部少数民族地区社会资本建设研究》，《中国软科学》2008年第12期。

⑩冯天策：《宗教论》，济南：山东人民出版社，2005年，第5页。

⑪罗斯科·庞德：《通过法律的社会控制》，沈宗灵译，北京：商务印书馆，1984年，第8页。

⑫金泽、邱永辉：《中国宗教报告（2008）》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第251页。

⑬万德卡尔：《牧区乡村的基层政权与民间制度的互动—以安多藏族牧村之实地研究为例》，《中国藏学》2007年第2期。

⑭曹荣湘：《走出囚徒困境——社会资本与制度分析》，上海：上海三联书店，2003年，第204-205页。

⑮李可：《试论民族习惯法的要素和效力》，《青海民族研究》2006年，第1期。

⑯屈野：《习惯法与拉祜族习惯法论》，《云南大学学报法学版》2007年7期。

⑰政协从江县文史委员会：《远古遗风（内部资料）》第26页、27页。

⑱田兵：《苗族文学史》，贵阳：贵州人民出版社，1981年，第187页。

⑲《马克思恩格斯选集》（第1卷），北京：人民出版社，1990年，第18页。

⑳弗朗西斯·福山：《信任：社会美德与创造经济繁荣》，彭志华译，海口：海南出版社，2001年，第125页。

㉑吴开松、张忠祥：《民族乡治理之道》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2008年，第7期。

㉒周晶：《西部民族地区社会资本与生态文明建设》，《长春理工大学学报（社会科学）》2009年第2期。

㉓张艺、陈洪生：《村民理事会以社会资本理论为分析视角——以江西省幸福社区为例》，《甘肃行政学院学报》2008年第3期。

责任编辑　王敬尧