

新时代民族事务治理的实践路径:党政主导下的 多元精英协同参与^{〔*〕}

○ 陈 纪

(南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300350)

〔摘 要〕现阶段,党政主导下的多元精英协同参与是加强社会治理制度建设的一种主要形式。精英群体属性、公众产权性质、民主集中决策等因素,决定了新时代民族事务治理的路径选择。党政主导下多元精英协同参与具有多元、互动、协同三种意涵,对民族事务治理具有促进作用。主体角色调适、身份关系界定、治理功能分工、权力重新分配、社会资本优化等,诠释了新时代民族事务治理路径的生成策略。发挥党委和政府的主导作用,加强精英群体吸纳制度建设,建立多元精英协同参与机制,推动民族事务治理重心下沉等,为党政主导下精英协同参与模式的有效运行提供重要保障。

〔关键词〕新时代;民族事务治理;党政主导;多元精英;协同参与

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.11.006

进入新时代,中国民族事务治理构成了国家治理的重要内容,是关乎到全面深化改革总目标最终实现的重大命题。按照意大利社会学家维弗雷多·帕累托关于精英理论的基本逻辑,精英通过循环流动参与公共事务治理是维持社会系统尤其是政治系统平衡和稳定的关键。^{〔1〕}党政主导下的多元精英协同参与作为民族事务治理的实践路径,可以促进民族社会重大事务治理效率和能力的大幅提升,且有助于促成当地社会良性流动及维持和巩固社会秩序。在当前倡导社会治理和自身利益诉求的激励下,各民族群众参与民族事务治理的热情有所提

作者简介:陈纪(1973—),政治学理论博士,南开大学周恩来政府管理学院副教授,研究方向:民族社会学、民族政治学。

〔*〕本文系国家社会科学基金青年项目“城镇化进程中的社会治理与少数民族合法权益保障研究”(14CZM030)的成果,本研究受南开大学周恩来政府管理学院课题研究专项经费资助(91822112)。

高,但限于主客观条件的制约,以党政主导下的多元精英协同参与为路径,对民族事务治理仍具有现实可能和实践价值。

一、精英参与:民族事务治理路径选择的主要依据

党的十九大报告指出:“加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。据此,党政主导和公众参与同样也成为新时代民族事务治理机制的内在要求。依据奥斯特罗姆关于公共事务治理中集体行动的制度分析,对于中国民族事务治理而言,精英群体属性、公众产权性质、民主集中决策等因素,决定了党政主导下的精英参与是新时代民族事务治理的有效路径。

首先,精英群体参与民族事务治理是公众参与民族事务治理的集中体现。长期以来,普通民族群众因受制于自身的参与条件和参与能力,大多数缺乏民族事务治理的经验积累和成功做法。由于技术上和机制上的限制,大众直接参与民主政治容易造成混乱无序和效率低下的问题。^[2]公众参与虽然意在让普通民族群众均享有本民族重大事务的治理权利,但目前只有借助于精英群体参与,才能保障这种权利真正得以实现。在没有士绅(精英)的情况下,很难形成任何有高度组织性的活动。^[3]也就是说,建立公众参与的民族事务治理模式这一内在要求,事实上需要以多元精英作为普通民族群众的代表予以满足,帮助后者实现一种间接参与。此外,多元精英作为来自于普通民族群众的特殊群体,自身直接参与民族事务治理同样也体现了公众参与的意涵。更为重要的是,受制于多元精英参与民族事务治理的组织性、统一性及彼此利益协调等诸多要求,如果缺少政府的主导,那么多元精英之间会因无序参与和利益冲突而显得松散。

其次,公众产权性质是决定多元精英参与民族事务治理的前提条件。当前,少数民族地方公共资源的提供是影响公众参与民族事务治理这一集体行动的重要动力因素。而公众产权性质对当地公共资源的生成具有最直接的影响,决定了民族事务治理能否建成公众参与的社会治理机制。精英作为特殊的公众群体,其产权关系同样归私人所有,且不同精英群体拥有的资源类型也不相同。这意味着他们的产权关系处于各自分割状态,无法形成那些满足各民族发展需求和美好生活需要的公共资源。多元精英若失去对公共资源的诉求,则他们参与公共事务治理的集体行动将难以达成。所以,少数民族地方公共资源的缺失及由此导致的公众参与弱化,成为制约着多元精英参与民族事务治理的障碍。如何用集体行为的方式来适应不同的环境并确保种群生存延续下来,已经凝固成为人类的一种文化基因。^[4]现阶段,少数民族地方公共财政及公共产品和公共服务等公共资源的投入仍然依赖于政府,目的就是帮助实现各民族经济、政治、文化、社会发展需求和各民族对美好生活的需要。可见,公共资源是调动多元精英参与民族事务治理的关键,其产权归属应当属于政府。政府拥有少数民族地方公共资源的产权这一属性,决定了其在精英参与民族事务治理中占据主导地位。

最后,民主集中决策是多元精英参与民族事务治理的基本原则。卡尔曼海姆指出:“……民主不是去掉所有的精英阶层,而是以一种新型的精英选择方式和精英的新的自我表现方式为特征的……”。^[5]民主是衡量国家治理体系现代化水平的重要角度。^[6]从这个意义上讲,党政主导下的精英参与过程,实质上也是针对各民族经济、政治、文化、社会发展需求和美好生活需要所涉及的重要事务进行民主集中决策的过程。在市场主义和利益多元的导向下,精英参与民族事务治理的过程中,他们代表普通民族群众提出多种多样的权益诉求和现实需要,将形成一系列有待于进行决策的意见和建议。在公共事务治理过程中,精英作为小集团可以在短期内有效调节各方的利益,有助于实现决策的科学性。^[7]当地精英作为普通民族群众的代表,针对各民族经济、政治、文化、社会发展需求和美好生活需要的相关事务,经过充分讨论、民主酝酿、集中统一,由此形成的那些意见和建议有助于保证最终决策的科学性。而最终决策则是由政府承担的。因此,缺少党委领导下政府的决策功能,以民主集中原则产生的意见和建议会因缺乏制约性或强制性,最终使精英参与的结果变得无效。

民族事务治理的路径选择应当和公众参与的实际情况和治理的实践要求相吻合。只有认清普通民族群众直接参与受限的事实及依据民族事务治理的实践要求,才能形成与民族事务治理规律相一致的公众参与动力机制。鉴于少数民族地方普通群众因自身参与能力和条件的制约,公众参与民族事务治理必须依赖于多元精英作为代言人才能真正实现。而公众产权性质、民主集中决策等属性,则体现了多元精英参与民族事务治理的实践要求,且必须有党委和政府作为外部力量介入。

二、路径释义:党政主导下多元精英协同参与的意涵与作用

与国家治理和基层治理相比,治理理论在民族事务领域中的实践应用相对滞后。精英是指那些在社会机构和组织中占据正式权力位置的个人,^[8]是指那些掌握社会中稀有资源的群体。^[9]精英理论认为,精英在智力、性格、能力、财产等方面超过普通民众,他们对推动整个社会发展起着决定性的影响和作用。党政主导下的多元精英协同参与作为民族事务治理的一种实践路径,从治理主体的角度看呈现为三重意涵:多元、互动、协同。

多元意指民族事务治理参与主体的多元,主要包括经济精英、政治精英、文化精英、社会精英等,^[10]这是相对于传统意义上一元化的政治精英参与民族事务治理而言的。

互动意指在民族事务治理的实践过程中,一方面在党委领导下,地方政府与多元精英之间围绕当地民族事务蕴含的诸多事项相互影响、相互作用,由此形成的一种自上而下与自下而上的纵向的双向互动;另一方面,多元精英之间围绕各自代表的民族事务所形成的多方意见和建议,进行整理、归纳、甄别、综合,由此形成的横向上的交往与互动网络。前一方面侧重于民族事务治理决策的形成,

而后一方面则重在普通民族群众意见和建议的真实反映。党政部门与多元精英针对民族事务治理进行互动的过程,也是帮助各民族实现经济社会快速发展和美好生活愿望,逐步达到善治和良政目标的过程。

协同意指党政主导下的多元精英在社会实践活动过程中,针对民族事务治理的目标、任务、内容、手段等,而产生的党政部门主导系统与多元精英参与系统之间,以及多元精英参与系统之间的协同。如果子系统具备协同合作的能力,那么整个系统功能便可发挥出最大化的效用。^[11]在此意义上,党政部门系统与多元精英系统之间,以及经济、政治、文化、社会精英就各自所代表的重要事务而形成的子系统之间,通过彼此协同合作,能够让民族事务治理系统产生最大化的效能。

在此基础上,笔者认为党政主导下的多元精英协同参与,是指以党委领导和政府为主导,以多元精英为主要参与主体,针对各民族经济、政治、文化、社会发展需求和各民族日益增长的美好生活需要所涉及的重大事务,通过强化彼此间多维互动、协同合作等集体行动,实现优良的公共秩序和社会和谐稳定的过程。就是说,通过加强党政部门与多元精英的团结合作,充分发挥多元精英协同参与的积极作用,能够对各民族发展需求和美好生活需要所涉及的重大事务进行有效治理。具体而言,党政主导下的多元精英协同参与模式,在实施过程中能够做到以下几个方面,进而对民族事务治理产生积极的促进作用。

第一,加强精英群体的培育与发展。党政主导下的多元精英协同参与与民族事务治理,实际上也是从加强精英群体培育与发展的角度,处理好各民族发展和美好生活事务过程中可能产生的社会矛盾和冲突,以维护社会秩序和社会稳定。当前,伴随着中国现代化和城镇化进程的快速推进,各民族群众维权意识增强及其利益多样化、文化多元化、社会问题复杂化等现实情况,要求民族事务治理的路径选择应当符合少数民族地方当下的社会环境。这就需要动员和激发社会力量参与民族事务治理,而不能仅停留于原有的、单一的政府治理模式。精英群体作为普通民族群众的代表,通过加强这一群体的培育与发展,很大程度上适应当地社会环境的变迁,能够极大地激发社会力量的活力,在参与民族事务治理实践中更好地消除那些扰乱公共秩序和社会稳定的不利因素。此外,在党政主导下加强精英群体的培育与发展,与新时代国家权力不断向社会领域延伸具有一致性。可见,党委主导下的多元精英协同参与与当前行政体制改革相呼应,其决策机制的灵活性和规则设计的针对性,对提升民族事务治理的效果意义重大。

第二,纠正精英自身发展偏差和不足。多元精英作为当地强势群体,在政治、经济、文化、社会事务参与方面呈现为多样性。其中,各类精英在民族事务治理的实践过程中自身就存在着一定的发展偏差。经济精英在民族事务治理中更加关注利益最大化和资源配置的效率问题,而社会公平问题往往被忽视,甚至在追求群体利益或个人利益方面试图摆脱制度的约束。这与民族事务治理以实现良好公共秩序和社会稳定的目的是不相容的,也不符合各民族共同发展和实现

美好生活的要求。文化精英易滑向纯粹的文化商业化误区,甚至把文化作为某些精英群体牟取暴利的工具,使其丧失了应有的政治和社会功能。社会精英在基层自治及社会服务等方面作用大,但少数民族地方社会精英发展不足,组织制度建设滞后。因此,党委和政府必须占据主导地位,通过纠正各类精英自身发展偏差和不足,帮助民族事务治理参与主体实现正确的角色定位。

第三,促进党政部门与精英组织之间关系和谐发展。现代精英理论认为,精英的认定条件是确定其是否拥有实权和是否依附于某种类型的组织。精英群体所依附的各类组织,如经济精英所在的企业组织,政治精英所在的政治组织,文化精英所在的文艺团体、协会,社会精英所在的社会组织等,通常更倾向于与自己性质相同或相似的组织建立交往互动关系。这种状况让那些精英组织在追求自身发展的过程中势必会拒绝其他性质组织的介入,包括党政部门这种外部力量的介入。因此,这就要求必须在党政部门的主导下,在民族事务治理的实践过程中正确地处理好他们与多元精英组织之间的张力关系,逐步实现其与多元精英的关系融合和良性发展。在此意义上,以党政主导下的多元精英协同参与为路径,在促进党政部门与精英组织之间关系和谐发展中实现彼此协同合作,并防止治理过程中存在的主体之间的冲突和矛盾,从而提升民族事务治理的实际效能。

第四,维护民族社会发展成果和资源共享。新时代民族事务治理的目标在于满足各民族发展需求和美好生活需要,重在于此实践过程中努力维护民族社会的稳定有序。在对各民族经济、政治、文化、社会发展需求和美好生活需要所涉及的重大事务的治理中,少数民族地方弱势群体应当成为最为主要的受益对象,应当最大限度地参与当地经济社会发展成果的分享。事实上,新时代民族事务治理的实践过程,也是实现当地经济、政治、文化、社会资源进行再分配的过程,让那些弱势群体获得更多的发展成果,以此保证各民族实现共同繁荣发展。但是,少数民族地方各类精英群体作为当地普通群众的代言人,这一强势群体必须在党政主导下才能有效地防止某类精英群体或某些精英在民族事务治理过程中,独享当地发展成果或垄断公共资源。就是说,只有在党政主导下的多元精英协同参与,才能更好地保障那些弱势群体真正从当地发展成果和资源分配中获益,并由此促进新时代民族事务治理目标的实现。

三、多元精英协同参与:新时代民族事务治理路径的生成策略

党委和政府在新时期民族事务治理中发挥主导作用,意在总体把握各民族发展需求和美好生活需要全局的情况下,着力引导多元精英协同参与与之相关的重大事务治理,而非传统意义上党和政府全面控制或直接干预民族事务治理的各个方面。因此,党政主导下的多元精英协同参与作为新时代民族事务治理的实践路径,需要着重探讨这一实践路径的生成策略,以此促进民族事务治理体系有效运转和治理能力逐步提高。

（一）主体角色调适

在明确民族事务治理主体的基础上,应当强化党政部门和多元精英等主体自身进行角色调适。依据公共事务治理的制度理论,党委和政府作为公权力组织,在民族事务治理中必须处于主导地位,需要通过有效的制度安排和政策设计,为其角色调适提供保障。现阶段,由于当前少数民族地方市场化和社会化程度较低,市场管理部门和社会组织发展滞后,以及民族事务治理涉及到民族因素、宗教因素、文化因素等诸多方面的影响,所以,面对这种复杂的现实情况,地方党委和政府必须扮演当地民族事务治理的主导者角色。就是说,新时代民族事务治理要求党政部门必须从过去命令式、垂直式的管理角色,向合作式、互动式的治理角色转变,在民族事务治理中应当发挥引领力、凝聚力、创新力,而非简单的管控作用。多元精英作为少数民族地方强势群体,绝不能仅仅从自身或其所在组织的利益出发,必须调适为普通民族群众的代言人这一角色,努力参与到新时代民族事务治理之中。当地党委和政府应当让那些代表普通民族群众的各类精英参与到民族事务治理的实践中,并处理好主导者与参与者之间及参与主体之间的关系,真正体现普通民族群众间接参与民族事务治理的意涵。

（二）身份关系界定

从规范民族事务治理结构看,必须对党政部门与多元精英之间身份关系予以界定。民族事务治理结构集中反映的是,围绕各民族发展需求和美好生活需要所涉及的重要事务而形成的各主体之间的身份关系。因此,首先,必须界定党政部门与多元精英这两类主体的身份责任。党委和政府在各民族发展需要和各民族美好生活需要的事务治理中,承担着公共财政投入、公共产品和公共服务供给,以及治理决策制定及组织、协调、监督等重任。而多元精英在民族事务治理中应当承担收集和反映当地各民族经济、政治、文化、社会发展过程中普通民族群众的意见和建议,并对之负有甄别、整理、归纳、综合之责。其次,必须明确两者之间是平等协商的身份关系。在现实民族事务治理实践中主体之间不是传统意义上的领导与被领导、控制与被控制的关系,而是一种平等协商的身份关系。这种关系来自不同部门的谈判达成长期共同工作的结果,并在合作中形成规范协定。^[12]围绕各民族经济、政治、文化、社会发展事务,党政部门不能以单方意志制定治理决策,须与多元精英经过平等协商后才能最终裁定。最后,必须确保两者之间是互助合作的身份关系。这种身份关系决定了加强民族事务治理不能依赖于党委和政府的“单打独斗”,也不能仅凭借多元精英的“集体行动”,而应当是实现优势互补、协同共治。

（三）治理功能分工

在民族事务治理过程中,党政部门和多元精英之间应当形成合理的功能分工。对少数民族地方而言,围绕各民族发展需求和美好生活需要广泛地涉及到地方事务和民族事务的范畴。当前,少数民族地方针对地方事务和民族事务出现了政府治理和精英治理的功能分化,一定程度上呈现彼此独立、各自为政的状

态。这显然不利于党政部门和多元精英在民族事务治理中实现步调一致和功能互补。进入新时代,民族事务治理应当形成以充分满足各民族经济、政治、文化、社会发展需求,以及满足各民族实现美好生活需要为目标导向的治理之道,而这种治理之道则是维护优良社会秩序和社会和谐稳定的重中之重。就此而言,总体上,党政部门应当侧重于承担当地经济、政治、文化、社会发展的行政性事务和地方性公共事务之功能,而多元精英则应当侧重于承担各自所代表的普通群体的自治性事务和民族性公共事务之功能,从而更好地满足各民族群体对追求幸福生活的渴望。这种主导者与参与者在民族事务治理实践中明确分工,有助于实现党政部门和多元精英之间在功能方面的优势互补与协同共治。

(四) 权力重新分配

党政主导下的多元精英协同参与要求在民族事务治理的实践过程中进行权力重新分配。这种权力重新分配的目的是为了优化地方权力体系,以及合理配置公共资源和分享发展成果,从而保障民族事务治理达到预期目标。多元精英代表普通民族群众享有参与治理权力,使地方政府权力实现了纵向分化,让政府权力向公众转移具备了有效载体,间接地实现了公众参与民族事务治理。并且,要求多元精英真正代表普通民族群众,充分反映普通民族群众的意见和建议,保障普通民族群众在民族事务治理中的话语权。就是说,这种权力重新分配要求多元精英应参与当地公共资源的有效配置之中,保证少数民族地方普通民族群众从经济、文化、社会发展中获益。《中华人民共和国民族区域自治法》规定:“民族区域自治是在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。”^[13]从这个意义上讲,多元精英协同参与民族事务治理,也是让普通民族群体在经济、政治、文化、社会重大事务方面,享有民族自治权和区域自治权的一种实现方式。此外,政府相关部门在处理好各民族发展需求所涉及的重大事务过程中,要求其内部也应当形成一种合理的权力配置。

(五) 社会资本优化

党政主导下的多元精英协同参与民族事务治理需要以社会资本优化奠定社会基础。通常情况下,多元精英分别作为普通民族群众的代言人,他们都来自和成长于普通民族群众之中,相互之间具有较为频繁的沟通和交流,由此产生的社会资本能够加强彼此间团结与合作。多元精英与普通民族群众间社会网络、互惠规范、信任合作等社会资本的形过程,一定程度上也是多元精英作为普通民族群众代言人的形过程。在此情况下,当前应当通过多渠道、多方式进一步培育和优化多元精英与普通民族群众之间的社会资本,这反过来能够让那些代表普通民族群众的精英脱颖而出,为党政主导下的多元精英协同参与民族事务治理奠定必要的社会基础。并且,还应当大力培养多元精英与普通民族群众的情感联系,多方塑造彼此认同、相互支持等,这同样能够为这一实践路径的生成提供重要的社会资源。实质上,由多元精英与普通民族群众社会资本优化及情感维系产生的民族凝聚力本身就有助于促使当地社会稳定有序。

四、党政主导下精英协同参与模式的运行保障

党政主导下的多元精英协同参与模式是基于当前少数民族地方公众参与的实际,从多民族国家建设角度思考建立民族社会治理体制的一种有效途径。这种模式不仅有助于维护少数民族地方社会和谐稳定,而且也能够反过来要求当地政府实现职能转变。在民族事务治理实践中,如何保障党政主导下的多元精英协同参与模式的有效运行,尚需要重点把握以下几点。

(一)发挥党委和政府的主导作用

如前述,党委和政府是新时代民族事务治理的主导者,这种主导作用要求做到以下几个方面。一是要求地方党委和政府应当成为多元精英参与民族事务治理的引导者,积极调动和鼓励那些代表普通民族群众的各类精英参与民族事务治理,保障普通民族群众间接地实现民族事务治理。二是要求地方党政部门必须成为民族事务治理的决策者,即针对多元精英所提出的关于当地各民族发展需求和美好生活需要事务的意见建议,尤其对少数民族的民族事务、宗教事务、文化生活事务提出的意见建议,能够形成有效的治理决策。三是要求地方党政部门应当协调好自身与多元精英之间因利益取向差异而可能产生的矛盾,以及协调好多元精英之间因利益类型不同而可能产生的冲突。四是要求地方党政部门应当为民族事务治理过程中各主体之间沟通交流、平等协商、互助合作等提供必要的支持和服务。五是要求地方党政部门既要保证发展利益的合理共享和公共资源的有效配置,同时也要成为民族事务治理全过程的监督者,在保障各民族共同发展和实现美好生活愿望中维护社会和谐有序。

(二)加强精英群体吸纳制度建设

通常情况下,多元精英参与民族事务治理具有自发性和私利性,一般难以充分发挥代言人的潜力和作用。就是说,多元精英作为特定领域的强势群体,局限于自身或少数人利益而忽视普通民族群体的意见建议,从而违背其参与民族事务治理的初衷。加强精英群体吸纳制度建设目的是保障他们能够真正代表普通民族群众的切身利益和现实需求。政府把社会中精英或精英集团所代表的政治力量吸收入决策结构,达到某一层次的精英整合,从而获得统治权力的合法性。^[14]新中国成立以来,在民族区域自治制度规定下,通过设立地方性自治机关、培养少数民族干部、建立民族院校、加强基层政权建设等,吸纳大量的政治精英参与到民族事务治理之中。在由再分配经济向市场经济转换的过程中,在新的分层机制下,新型精英的产生具有循环的特点。^[15]进入新时代,民族事务治理涉及到各民族经济、政治、文化、社会发展需求和各民族美好生活需要等诸多重大事务,所以政府还应当进一步吸纳那些诸如经济、文化、社会等其他类型的精英参与民族事务治理。在借鉴现有政治精英吸纳的做法和经验基础上,政府还应当采取加大精英培养力度、强化精英组织建设,以及促进精英与普通民族群众沟通交流等诸多举措,保证普通民族群众能够真正实现间接参与民族事务治理。

(三) 建立多元精英协同参与机制

如前所述,多元精英自身拥有的资源、利益类型及利益诉求等方面均存在较大不同。一方面,地方党委和政府必须兼顾各民族经济、政治、文化、社会的协同发展,改变过去只注重当地经济发展的单一模式;另一方面,地方党委和政府需要不断地挖掘和创造各民族共同利益,尤其需要在满足各民族日益增长的美好生活需要中寻求不同类型利益诉求的共同点和交集。更为重要的是,地方党委和政府还应当鼓励多元精英及其所在的组织,自愿为当地发展投入一定的财力、物力、人力。并且,通过制定相应的制度和政策,保证多元精英和普通民族群众共同受益,由此形成的三方利益共同体显然有助于激励前者协同参与民族事务治理。精英之间正面的相互影响越多,信任度越高,成功合作的可能性越大。^[16]所以,在此过程中绝不能使那些参与投入的多元精英利益受损。当前,解决上述几方面问题理应是建立多元精英协同参与机制的内在要求。另外,在技术层面上地方党委和政府还应当积极运用现代技术,为多元精英协同参与打造民主协商的平台,以协调彼此可能产生的矛盾和利益冲突。

(四) 推动民族事务治理重心下沉

我国的民族事务治理体系是中国共产党人在马克思主义民族理论的指导下,逐步建立起来的由基本制度、法律体系、政策体系和工作机制等构成的一套制度体系。^[17]中国民族事务治理体系的基本框架,是中国共产党人长期革命和建设、改革实践的经验智慧结晶。现阶段,由于各民族经济、政治、文化、社会发展需求的复杂性和各民族美好生活需要的多样性,很大程度上决定了民族事务治理重心应当向社会领域下沉。若仅依赖于传统意义上的国家能力和政府力量实现民族事务治理,那么将难以实现新时代民族事务治理的预期目标。从实践意义上讲,民族治理体系和治理能力需要在各民族社会生活中予以具体化的展开,即针对各民族经济、政治、文化、社会发展需求和美好生活需要所涉及的重大事务治理,必须借助于各民族群众的实践活动才能真正得以实现。这同样决定了新时代民族事务治理重心需要转向社会实践领域。因此,采取合理的制度安排和政策设计,推动民族事务治理重心下沉,能够为党政主导下的多元精英参与模式提供重要的政治保障。在此意义上,党政主导下的多元精英协同参与民族事务治理,也是推动新时代民族事务治理重心下沉的一种主要反映。

当前,党政主导下多元精英协同参与模式的适应性及其独特优势,既是促动政府、市场、社会、公民共同参与民族事务治理的实践路径,也是推进新时代民族事务治理现代化的重要方面。正如有研究者所指出的那样,民族事务治理的善治和现代化则是新时代民族事务治理的目标,^[18]而党政主导下的多元精英协同参与模式在很大程度上契合了这一总体目标。并且,这种民族事务治理路径,也是实现民族自治和区域自治的有效形式,对坚持和完善民族区域自治制度具有现实意义。此外,在强调这种治理模式的同时,既要防止民族事务治理中多元精英的过度参与可能带来的群体垄断和牟取私利,又要知晓多元精英协同参与的

过渡性,最终实现由魅力型参与向法理型参与的转变。

注释:

[1][意]维弗雷多·帕累托:《精英的兴衰》,刘北成译,上海:上海人民出版社,2003年,第13页。

[2][德]米歇尔斯:《寡头统治铁律:现代民主制度中的政党社会学》,任军锋等译,天津:天津人民出版社,2004年,第18-36页。

[3]Hsiao Kung - chuan, *Rural China:Imperial Control in the Nineteenth Century*,Seattle:University of Washington Press,1960,p.216.

[4]Kosfeld,Michael & Devesh Rustagi,“Leader Punishment and Cooperation in Groups:Experimental Field Evidence from Commons Management in Ethiopia”,*American Economic Review*,Vol.105,No.2,2015,pp.747-783.

[5]转引自[英]托马斯·博特莫尔:《精英与社会》,香港:社会理论出版社,1992年,第96页。

[6]俞可平:《加强标准化建设以推进国家治理现代化》,《社会科学报》2016年6月2日。

[7]Adolfo Figueroa,“The Quarterly Review of Economics and Finance”,*Health Sciences*,Vol.48,2008,pp.263-273.

[8]Giddens,A.,*The Class Structure of the Advanced Societies*,New York:Harper & Row publishers,1973,p.120.

[9]Hunter,A,“Local Knowledge and Local Power:Notes on the Ethnography of Local Community Elites”,In Hertz,Rosanna and Jonathan - B. Imber, eds.,*Studying Elites Using Qualitative Methods*,Thousand Oaks,CA.:Sage Publications,1995,p.151.

[10]根据民族精英占有资源不同,有学者将民族精英划分为政治精英,文化精英、知识精英、经济精英、社会精英,并把除政治精英之外的精英统称为社会精英。参见高永久等编著:《民族政治学概论》,天津:南开大学出版社,2008年,第112页。依据少数民族地方民族事务的一般类型,笔者在本研究中把精英分为经济精英、政治精英、文化精英、社会精英。针对民族事务治理而言,这里的政治精英主要是指民族干部,他们作为普通民族群众的代表,在体制内参与当地政治生活。

[11][德]赫尔曼·哈肯:《协同学:大自然构成的奥秘》,凌复华译,上海:上海译文出版社,2001年,第58页。

[12]Lorenz,E. H.,“Neither Friends Nor Strangers:Informal Networks of Subcontracting in French Industry”,in Thompson,G.,Frances,J.,Iecacic,R. and Mitchell,J.(eds),*Markets,Hierarchies and Networks:The Coordination of Social Life*,London:Sage,1991,pp.189-190.

[13]《中华人民共和国民族区域自治法》,北京:法律出版社,2006年,第80-81页。

[14]金耀基:《行政吸纳政治——香港的政治模式》,香港:牛津大学出版社,1997年,第27-28页。

[15]Victor Nee,“A Theory of Market Transition:From Redistribution to Markets in State Socialism”,*American Sociological Review*,Vol.54,1989,pp.663-681.

[16]刘小泉、朱德米:《协作治理:复杂公共问题治理新模式》,《上海行政学院学报》2016年第4期。

[17]马俊毅:《论族际政治文明与我国民族区域自治制度的政治优势》,《兰州学刊》2015年第4期。

[18]马俊毅:《论新时代民族事务治理中共同体的构建——以多民族国家民族精神共同体为理念》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2018年第4期。

[责任编辑:刘姝媛]