



民族学刊
Journal of Ethnology
ISSN 1674-9391, CN 51-1731/C

《民族学刊》网络首发论文

题目： 新时代民族地区社会治理的国家安全意涵及其重点推进
作者： 肖富群，周宇
网络首发日期： 2023-02-17
引用格式： 肖富群，周宇. 新时代民族地区社会治理的国家安全意涵及其重点推进 [J/OL]. 民族学刊.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail//51.1731.C.20230217.1508.002.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

新时代民族地区社会治理的 国家安全意涵及其重点推进

肖富群 周宇

摘要：自党的十八大以来，党中央不断丰富社会治理的内涵，提升社会治理的功能定位：社会治理从促进和谐社会建设的基础定位，演变为促进社会和谐与活力激发的重要机制，在党的二十大报告中又提升为国家安全的基层基础。而民族地区自然、社会与文化方面的独特性则凸显了民族地区社会治理对国家安全的重要意义，为追求人全面而自由的发展、回应社会发展内在张力、构建新时代社会团结机制，民族地区社会治理与国家安全实现紧密契合、相互融通。国家安全视域下民族地区社会治理的推进，要重视发扬富有民族特色的新时代“枫桥经验”，提升基层治理效能；推进民族地区市域社会治理现代化，构建立体高效的社会治理体系；促进各民族相互交流与嵌入，铸牢中华民族共同体意识。

关键词：国家安全；民族地区社会治理；“枫桥经验”；市域社会治理；中华民族共同体意识

基金项目：国家社会科学基金西部项目“边疆地区输入型公共卫生安全风险协同治理机制研究”（21XZZ007）和广西高等学校高水平创新团队及卓越学者计划专项项目“广西重大灾害与突发事件应急管理研究”（桂教人才〔2020〕16号）阶段性成果。

作者简介：肖富群（1975—），男，汉族，湖南永兴人，广西师范大学政治与公共管理学院教授，博士生导师，研究方向：社会治理；周宇（1996—），女，汉族，黑龙江哈尔滨人，广西师范大学政治与公共管理学院硕士研究生，研究方向：社会治理。广西 桂林 541006

作为统一的多民族国家，我国民族地区的社会治理成效关乎大局。社会治理是化解人民内部矛盾，保障民生福祉，促进社会稳步发展的重要途径。党的二十大报告指出“必须坚定不移贯彻总体国家安全观，把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程，夯实国家安全和社会稳定基层基础。”^{[1]15}党的二十大报告对社会治理的内涵和功能定位均上升到一个新的高度，首次将完善社会治理体系作为推进国家安全体系和能力现代化建设、维护国家安全和社会稳定的重大举措。在民族团结方面，习近平总书记多次强调，“民族团结是我国各族人民的生命线，要让各民族在中华民族大家庭中手足相亲、守望相助。”^{[2]133}各民族团结和谐，则人民幸福、社会安定、国家兴旺，保障民族地区社会治理效能的发挥，是实现国家总体安全和中华民族伟大复兴的重要内容。本文基于民族地区的独特性以及中国共产党对社会治理功能定位的变迁，剖析民族地区社会治理的国家安全意涵，探寻国家安全视域下民族地区社会治理的重点推进方向。

一、新时代社会治理定位变迁与民族地区独特性

进入新时代以来，党对社会治理的理解随着社会的发展而逐渐深化，社会治理从单纯改善民生问题、促进社会建设的定位，走向了既促进社会稳定，又激发社会活力的双重功能发挥，党的二十大时期，社会治理又进一步提升到维护国家安全的重要基层基础的地位。民族地区在自然、社会、文化发展等方面的独特性，也更凸显民族地区社会治理的国家安全意涵。

（一）社会治理内涵与功能定位变迁

1. 促进和谐社会建设的社会管理

党的十一届三中全会做出了改革开放的历史性决策，并将党和国家的工作重心从阶级斗争转移到经济建设、社会主义现代化建设当中。随着农村家庭联产承包责任制改革和城市的市场经济体制改革逐步深入，个体逐渐从农村集体和城市就业单位中脱嵌，在集体和单位之外获得的资源、机会日益增加，人口和其他市场要素的流动性逐渐增强。伴随着经济的市场化转轨，市场活力增大，公共产品和社会服务的提供方式也发生了改变，对社会化、商业化的强调使得在就业、教育、医疗、养老、住房、基础设施等方面的供给上出现了较大的地区差异、城乡差异、体制差异。与此相对应的，也产生了一定的社会风险和社会矛盾。在这样的时代背景下，社会治理的要旨是解决人民群众急愁难盼问题，促进社会主义和谐社会建设。

从党的十八大到十八届三中全会之前，这一阶段社会治理的着力点是改善民生、促进社会建设，但“社会治理”还内含在社会管理的语境之中，党的十八大报告中所使用的是“社会管理”这个表述。社会管理所涵盖的具体内容更为基础：一是改进政府提供公共服务的方式，解决人民关心的民生问题，建设覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，在教育、就业、健康、养老、住房多个方面做出新的努力；二是对社会秩序的维护，包括矛盾调处、流动人口管理、传统公共安全（保障社会治安、安全生产）等内容。^{[3]34-39}党的十八届二中全会延续了这一界定，指出要“切实提高政府管理科学化水平，要坚持以人为本、执政为民，在服务中实施管理，在管理中实现服务。”^{[4]4}

此时民族地区的社会管理政策也较为基础，以政策上的倾斜、帮扶为主。党的十八大报告在促进社会主义市场经济发展方面指出，要推进经济结构调整，“加大对民族地区、边疆地区和贫困地区的扶持力度”；在社会民生方面也指出要“合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜”等。^{[3]23-35}还包括执行了多年的少数民族地区补助、高考时少数民族加分等政策。

2. 促进社会和谐与激发社会活力的社会治理

随着社会转型的进一步推进，社会运行的风险增加，且显现出不确定性特征。一方面，随着社会主义市场经济的快速发展，区域发展差异进一步拉大。与市场竞争机制相伴随的功利主义、利己主义，可能侵蚀集体主义文化价值观，甚至降低社会成员对公共社会权威的认同，个体间社会团结纽带有松弛的迹象。^[6]另一方面，中国社会保障制度、社会福利体系仍处于建设过程中，发展并不完善，社会成员从城市的单位制、农村的人民公社等集体化制度中脱嵌后，尚未嵌入新的现代性共同体：^[6]个体在流动中可凭依的保障水平较低；由于缺乏向政府反映诉求的渠道，弱势的个体有可能采取非理性、非制度化行动来反映诉求，带来更多不确定性，引发各种非传统风险。

在这种情况下，以由上至下传递、外力约束维稳为特征的社会管理方式，既难以有效解决层出不穷的新问题，也无法激发社会活力，深化社会治理体制改革势在必行。因此，党的十八届三中全会报告单独设立了“创新社会治理体制”模块，正式提出了社会治理的概念，指出要“加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”^{[7]20}社会治理的相对独立性得到了强调，社会治理体系明显优化。首先是治理主体多元化。改进单一的政府主导的社会治理格局，鼓励、支持社会组织与公众参与到治理过程中，激发社会内生动力。政府定位从党的十八届三中全会的“政府主导”，^{[7]70}转变为党的十九大的“政府负责”；^{[8]48}国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要中也强调要“完善公众参与社会治理的制度化渠道。”^{[9]176}其次是治理方式不断创新。党的十八届四中全会指出要“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。”^{[10]11}社会治理内容也不断扩展，既包含预防和化解社会矛盾机制建设，又包含维护公共安全和国家安全等内容，论述更加详细。^{[10]52}

在民族地区，也超越了政策倾斜与扶持，开始重视发挥民族地区创造活力，促进民族地区物质、文化精神全面发展。第四次中央民族工作会议指出，解决好民族问题，物质方面的问题要解决好，

精神方面的问题也同样重要，“要建设各民族共有精神家园，积极培养中华民族共同体意识。”^{[11]157}党的十八届三中全会也指出要激发全民族文化创造活力。^{[7]58}2014年《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》也指出：“以促进市场要素流动与加强各民族交往交流交融相贯通，把发展落实到解决区域性共同问题、促进民族团结上”；^{[12]106}“要推动建立相互嵌入式的社会结构和社区环境。”^{[12]109}促进各族群众互相了解、尊重、包容、学习和帮助，以实际行动促进民族团结，走出具有中国特色与民族地区特点的科学之路。

3. 作为国家安全基层基础的社会治理

随着中国式现代化进程的推进，我国各领域不断发展，所面临的风险挑战也不断增多。社会流动进一步加速，发展不平衡不充分的问题比较突出；信息技术和互联网的进一步发展，促使风险的不确定性特征进一步放大，如相关信息依托互联网爆炸式传播，全国各地众多网民出于共情，纷纷参与到冲突管理的过程中，冲突传播的空间领域急速扩大，^[13]这些给基层治理带来了更多难以预料的挑战。新问题与新情况也层出不穷：2018年美国执意掀起中美贸易摩擦，给我国经济多个领域的正常运行带来影响；2019年中国香港特别行政区发生的修例风波，影响到我国政治安全；2020年全球新冠肺炎疫情的爆发给国内生产、生活带来重大挑战。

在这种情况下，如何统筹稳定发展与国家安全变得愈加紧迫，社会治理也就具有了促进国家安全的内涵。党的十九届四中全会的报告将社会治理置于“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，保持社会稳定、维护国家安全”的模块中进行阐述，指出要通过建设社会治理共同体来保障人民福祉，构筑高水平的平安中国。^{[14]49-51}党的二十大报告更是将社会治理提到作为社会共同体机制、夯实国家安全和社会稳定的基层基础的地位，将社会治理融入“推进国家安全体系和能力现代化，坚决维护国家安全和社会稳定”的战略部署中。^{[1]15}自党的十九届四中全会起，“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^{[14]12}成为社会治理的重要内容，进一步要求形成更为团结的治理共同体来满足人民需要，促进国家安全。

在民族地区更强调中华民族共同体的重要作用。党的十九届四中全会指出，发挥国家制度和治理体系的显著优势，要坚持“铸牢中华民族共同体意识，实现共同团结奋斗、共同繁荣发展的显著优势。”^{[14]20}习近平总书记强调，“铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作之‘纲’，所有工作要在此聚焦。”^{[15]1}强调在共建共治共享的治理共同体基础上，铸牢中华民族的共同体意识。这不仅要保证各民族人民群众在共建共治共享的治理共同体中共同当家作主、于互联互通中实现共同富裕，更重要的是构建起维护国家统一和民族团结的坚固思想长城，促使各民族人心归聚，精神相依，形成具有强大凝聚力的中华民族共同体，做到物质、精神上紧密相连，保证国家安全。

（二）民族地区社会治理之独特性

1. 发展状况薄弱化

民族地区的自然条件和社会发展水平相对低一些。从区位分布上看，民族地区大多地处边疆和边境地区，离政治、经济和文化中心较远，社会经济文化发展相对滞后。民族地区自然条件较差，均处于高原寒冷、干旱沙漠、丘陵山区地带，我国西南边疆民族地区还处于喜马拉雅地震带之上，遭受自然灾害的风险也更大。旱涝灾害、地震泥石流等灾害频发，严重影响当地人民的生命财产安全，灾害造成的巨大经济损失也阻滞了民族地区的经济发展。

从民族发展历史来看，自然地理条件的闭塞，影响了当地居民与外界的交流互动，进而形成了各具特色、文化各异的多样化民族。但与外界缺乏交流互动，也给民族地区社会发展带来了负面影响。高山、高原等特征使得民族地区建设铁路、公路的难度较大，交通基础设施不发达，使得民族地区经济社会发展受到阻碍。在这种情况下，民族地区的社会建设水平也较低。与东部沿海地区相比，民族地区的日常生活水平、医疗保健状况、社会公共设施多方面都有较大差异，这可能会给民

族地区社会成员带来较大的“相对剥夺感”，甚至会加深少数民族与其他民族间的隔阂，这些情况给民族地区社会治理带来了更多挑战。

2. 民族生态多元化

多民族是中国的特色，各民族共同创造了悠久又繁荣的历史与文化，中华民族的历史演进使各民族在分布上有着交错杂居特征。在民族地区，多种少数民族共同生活，在当前社会转型、社会流动加速背景下，这一特征也更加明显。如西北的新疆地区，居住着维吾尔、汉、哈萨克、蒙古、回、柯尔克孜、满、锡伯、塔吉克等民族。这使得民族地区的民族文化和族际关系呈现出多元化特征。各民族的文化、传统习俗和宗教信仰有所差异，在日常生活、生产与交流互动中可能会产生矛盾冲突，影响民族关系和谐。在社会治理上，不同民族在其产生和发展过程中也形成各具特色的矛盾处理机制，有着约定俗成的民族习惯法。^[16]如何协调不同民族的文化习俗差异，整合各具特色的治理机制和逻辑，调处民族间矛盾，做到和而不同，保障族际关系和谐稳定是多民族文化共生发展对民族地区社会治理提出的新挑战。

另一方面，文化传统又影响民族、国家认同，长久以来，多民族对统一国家整体的认同感发挥着重要作用，构筑了长久统一的历史与现实。但在民族交往交流交融过程中发生的矛盾处理不当，可能会导致某一民族对自身文化传统产生过强认同而排斥其他民族的文化传统，甚至引发民族地区对国家整体性认同的消退，影响中华民族共同体精神的构筑，破坏国家安全。同样，在各民族自身所认同的文化价值观传统下，各民族的社会治理流程、习惯等有所差异，各种约定俗成的、不成文的软性规则占据优势地位，这些都加大了民族地区社会治理的难度。

3. 矛盾复杂化

民族地区地缘与宗教因素相互交织，矛盾复杂。民族地区大多地处边疆，与其他国家接壤，有一半以上少数民族与外国同一民族相邻居住，有多个民族在境外建有独立的民族国家。如东北边疆民族地区的朝鲜族、俄罗斯族和赫哲族均为跨国少数民族。在民族文化繁盛、地缘因素复杂的情况下，民族地区的宗教信仰同样呈现多元化特征，如我国云南地区宗教种类多，宗教因素与民族因素交织，少数民族信仰宗教的情况较为普遍，佛教、道教、伊斯兰教、基督教信徒众多，同时每一类宗教中又能分成多种不同教派。宗教作为文化繁荣发展的重要内容，是人类文明的不可或缺部分，但宗教强大的社会动员能力一旦被恶意利用，就会带来极大破坏。

民族地区经济社会发展较为薄弱，又有着多元各异的民族文化、传统习俗和宗教信仰，交流与交往中正常的纠纷与冲突本就不可避免，一旦被宗教极端势力和恐怖主义趁虚而入，展开恶意渗透与煽动，将正常冲突扩大化，将严重影响国家统一和安全。近年来民族地区的公共突发事件就严重干扰了民族地区的正常生活秩序，破坏族际和谐以及人民的生命财产安全。民族地区是反对恐怖主义、宗教极端主义的前沿阵地，其社会治理现状更为严峻。

二、新时代民族地区社会治理的国家安全意涵

随着中国现代化、市场化转型的推进，新的社会风险和社会矛盾不断出现，社会治理也从静态管理走向了动态治理，从单纯化解冲突走向维护国家安全。而民族地区自然、社会与人文发展更具独特性，凸显了民族地区社会治理的国家安全意涵，具体分析既有其理论基础，也有其实践逻辑，更是对现实要求的回应。

（一）对人全面而自由发展的追求是民族地区社会治理与国家安全相契合的理论基础

人全面而自由的发展，是马克思基于对资本主义制度及社会的批判所得出的重要结论，也是衡量社会发展程度的最高价值标准。马克思指出“代替存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^{[17]53}包含两个层面，首先，人的类特性是自由的、有意识的创造活动，^{[18]273}即自由自觉的创造是人类本身的特点，要求人的个性、人格、创造性等本质不受阻碍的全面发展。与资产阶级的市民社会下人异化为商品、使

得人自由而全面发展的人类性价值屈从于市民社会的延续与发展全然不同，^[19]人自由的发展是自由自在塑造美的过程。其次，人具有社会性，人的本质是一切社会关系的总和，^{[20]501}同资产阶级的市民社会所宣扬的排斥他人、个人至上的个人主义不同，人要在社会当中发展，才能真正走向自由。人的全面而自由发展，不仅是自身的人格、品质与创造力的发展，还包含形成交互性、开放性的人类社会共同体，促进人的社会关系极大丰富，保证经济、政治多种权利的充分实现。

对人全面而自由发展的追求，是民族地区社会治理创新的根本缘由。党的十九大报告中强调，要努力形成有效的社会治理、良好的社会秩序，促进全国各族人民的获得感、幸福感和安全感更加充实。^{[8]84}2021年中央民族工作会议指出“必须坚持各民族一律平等”，^{[16]1}保障各族群众的合法权益。保障民族地区人民的生活质量、提升民族地区人民的发展能力是党和国家一直以来坚持的有效治理举措。党的十八大报告中就已经体现出对民族地区教育资源、社会发展资源的倾斜政策，也能看到对在民族地区推广和普及通行语言文字的重视。^{[3]33-36}对各民族交往交流交融的重视也不断提升。^{[14]31}党和政府着眼于民族地区的人的发展需要，不断增进民族地区人民素质和创造力，促使其参与自身生存空间的治理实践，积极建构新时代的社会性联结，捍卫各族人民全面发展的权利，体现了对人的全面自由发展的深化和对人民安全的追求。

国家安全的维护同样基于实现人全面而自由发展这一根本旨归。总体国家安全观首要关注的就是人民：“坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨”，“坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民，真正夯实国家安全的群众基础。”^{[21]4-5}国家安全的最大特点在于其人民性，对政治、经济、科技、文化和社会诸领域安全的强调，就是对人全面而自由发展的强调，保障全国各族人民行使政治权利、享有改革发展成果和和谐理性的文化氛围，最终促进全体人民的成长发展、丰富人的社会性内涵。

党的二十大报告形象地指出，“江山就是人民，人民就是江山，中国共产党领导人民打江山、守江山，守的是人民的心。”^{[1]13}在国家各领域安全的状态下，民族地区社会治理才能不断创新，实现各族人民的全面发展；而全国各族人民素养和发展能力的提升，才能进一步维护国家总体安全。对人本身的重视与发展，使得民族地区社会治理与国家安全紧密相连。

（二）社会发展的内在张力是民族地区社会治理成为国家安全基层基础的实践逻辑

随着中国式现代化进程的不断推进，传统社会整合被打破，社会流动性增强，发展与稳定的矛盾得以凸显。传统社会中，人们以血缘、地缘关系为基础形成的共同意识、传统价值而自然凝聚在一起，同质、封闭、稳定、低流动是其主要特征。而随着社会转型发展的推进，旧的社会秩序与传统逐渐消解，社会的变动性、流动性和不确定性逐渐增强：随着“单位制”等集体机制的松弛、社会主义市场经济的深化发展，社会成员在社会中获得了更多自由空间，人们的职业、身份在不同区域、行业间的流动中频繁变动，社会阶层也不断分化。由于利益和观念的差异，阶层及民族间的矛盾冲突也时有出现。

中国式现代化道路具有外生性与压缩性，这使得中国社会发展与稳定之间的张力更为剧烈。自鸦片战争后，西方列强对中国的侵略不断加深，传统社会逐渐解构，中国的现代化道路在压迫下被迫开启，中国所面临的现代化道路更加艰难：几十年战火的破坏，导致新中国工业发展基础非常薄弱，生产力水平低下；社会发展水平低，社会保障几近于无……因而从欺辱与压迫中站起来，富起来，强起来的渴望深深根植于全国各族人民的血液中，追赶与发展成为了中国现代化发展的基调。本该依次进行的工业化、城市化、农业现代化等任务因此被迫压缩在同一时空中，使得前一时期的矛盾没有解决，新的矛盾又叠加出现。^[22]对民族地区来说，不仅同样面临社会转型的风险挑战，面临工人发展与生存，人口流动加速、城乡二元结构的现实，还站在发展状况更为薄弱，民族文化、宗教信仰多元化的基础上，其所面临的矛盾更加复杂。各民族文化习俗，治理习惯和信仰的差异可能是纠纷的引爆点，而发展基础较差带来的民族地区与发达地区的发展差异，可能带来民族地区的“相对剥夺感”，增加地区间隔阂，在信息化时代，信息洪流对发展的冲击与裹挟，使得民族地区社

会发展的内在张力更为显著，不利于民族团结，影响国家政治安全的实现。

民族地区社会治理是解决矛盾冲突，促进民族地区乃至整个社会稳定的重要手段。在社会治理内涵与功能定位的变迁过程中，解决社会矛盾，维护社会秩序稳定一直都是社会治理的重要内涵。党的十八届三中全会提出要“创新有效预防和化解社会矛盾机制”、“使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障”。^{[7]71}党的二十大报告也再次强调了处理人民内部矛盾，注重基层发力的内容。^{[1]15}民族地区作为中国社会的重要组成部分，同样贯彻着这样的社会治理理念。在治理实际中也更加强调各民族的高质量发展，习近平总书记在第五次中央民族工作会议中强调：“充分考虑不同民族、不同地区的实际，统筹城乡建设布局规划和公共服务资源配置，完善政策举措，营造环境氛围，逐步实现各民族在空间、文化、经济、社会、心理等方面的全方位嵌入。”^{[23]24}促进各民族交往交流交融，在增进相互理解，促进共同富裕基础上化解民族间的隔阂与矛盾，应对社会发展的内在张力。

国家安全则是社会稳定的最高目标要求。中央国家安全委员会第一次会议指出，成立国家安全委员会是实现国家长治久安的迫切要求。^{[2]3-4}会上提出的总体国家安全观也更加清晰地描绘了我们所要建设的国家安全框架，要“以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路”^{[2]14}；同时也对社会转型过程中社会诸领域安全做了明确部署，指出要构建政治、国土、军事、社会、文化、信息等多领域的一体化安全。^{[2]15}可以说，总体国家安全观为促进新时代的社会整合，维护社会稳定和国家统一，坚定不移地走中国式现代化发展道路提供了基本保障。

秩序保持稳定并不直接等于安全，和谐的社会秩序还需要构建持续的安全机制。党的二十大报告指出，要“统筹维护和塑造国家安全，夯实国家安全和社会稳定基层基础……建设更高水平的平安中国，以新安全格局保障新发展格局。”^{[1]15}社会治理更贴近基层的功能定位，促使民族地区社会治理成为民族团结与国家安全的重要基层基础，二者统一于社会发展的实践逻辑，统一于实现中华民族伟大复兴中国梦的奋斗目标。

（三）新时代社会团结机制的构建是民族地区社会治理与国家安全相融通的现实要求

现代化转型不断打破旧秩序，促使社会从传统走向现代的同时，个体也从传统社会的整合机制和价值文化下解放，获得了更多自由空间和资源。随着社会主义市场经济体制改革的不断推进，社会成员由“单位人”逐渐转变为“社会人”，各族人民可以在更加广阔、流动、多元的社会空间中获得更好的发展，但也可能遭遇个体从传统社会联结中脱离却又没有新的组织机制承接的尴尬境地，在没有现代性共同体的整合的情况下成为“无根基的流浪者”。随着个体自由发展过程的推进，个人意识也不断觉醒，在信息爆炸和互联网蓬勃发展的情况下，个人被信息裹挟并围困在“信息茧房”^[24]中，社会观念纠缠与分裂也更加激烈。而对经济发展的过度追求也带来了文化价值观的离散，有学者指出，在西部大开发等民族地区现代化建设的政策支持下，民族地区经济得到发展，但快速发展的现实和现代化意识也形塑了其专注于物质经济的发展导向，单向度发展思维使得民族地区人们过于强调工具理性，^[25]而非实现人的幸福与社会全面发展。

同时，个人与国家之间缺乏相应的组织机制，集体意识消解，个体之间互动失序，引发了一系列矛盾冲突。具体利益的纷争实质上反映了社会联结的断裂。一旦恶性的社会组织联结占用了社会联结的“真空”，就会把社会和个体引向灾难^[26]，在民族地区更是如此，地缘特征和宗教多元化使得民族地区的意识形态纷争更为强烈。一些宗教极端主义和恐怖主义趁虚而入，利用地缘优势和跨国少数民族进行意识形态渗透，组织各类极端性活动，在信息化、全球化时代，还会利用网络进行传播，严重影响我国民族地区社会稳定，不仅人民安全得不到保障，更危害国家政治安全甚至总体安全。

对民族地区社会治理来说，不仅社会矛盾冲突的处理非常紧迫，在精神方面倡导新公共性、培育集体意识、构建新时代的社会团结机制的要求也迫在眉睫。如果观念的分裂得不到整合、制度的

缺失得不到重构，民族地区就无法得到全面发展，国家统一和安全的目标就无法实现，在这个意义上，民族地区社会治理与国家安全统一于社会团结机制的构建。

习近平总书记在中央民族工作会议中强调，要“以铸牢中华民族共同体意识作为新时代党的民族工作的主线”、“全面推进中华民族共有精神家园建设”，^[16]要促进各族人民人心相聚，精神相依，形成人心凝聚团结奋进的强大精神纽带。加大在马克思主义祖国观、民族观、文化观和爱国主义上的宣传教育。社会治理功能定位的深化也要求建设共建共治共享的社会治理共同体，也反映出对社会发展高层次团结要求的回应。^{[14]49-51}各族人民在多民族共同起源，相互交流成长历史的学习中铸牢社会团结机制的思想基础，在努力构建共建共治共享的社会治理共同体基础上铸牢中华民族共同体意识，建立起新时代的社会团结机制，才能更好化解矛盾冲突，抵御错误意识形态的攻击渗透，发挥民族地区社会成员的主动性、创造性、以理性平和、自尊自信的态度共享民智、共同建设，真正做到人人共享，促进民族地区社会稳定，实现国家总体安全。

三、国家安全视域下民族地区社会治理的重点推进

为了应对社会发展的内在张力，实现各族人民在社会中的有机团结，民族地区社会治理与国家安全紧密相连。落在实践层面，一方面要构建富有民族特色的基层、市域社会治理模式，重视社会治理立体化机制建设，以更加宽阔的视野应对风险挑战，另一方面，要更重视各民族间交互融通、全方位嵌入，铸牢中华民族共同体，促进国家安全。

（一）发扬富有民族特色的新时代“枫桥经验”，推进民族地区基层治理

党的二十大报告指出，“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制……及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。”^[1]¹⁵⁻¹⁶强调了基层治理是保障国家安全的基础性防线。民族地区在独特的自然与社会发展历程中形成了各具特色的文化传统和社会治理组织。在民族地区推进社会治理，要发扬富有民族特色的新时代“枫桥经验”，促进民族地区基层治理效能的提升。

“枫桥经验”是中国基层治理的重大创新，指的是20世纪60年代枫桥镇干部群众共同创造的，强调发动和依靠人民群众，做到矛盾就地解决的基层治理经验。经过几十年的发展，新时代“枫桥经验”形成了“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”的基本内涵。^[27]矛盾不上交，是其核心内涵。在民族地区，要考虑民族地区的独特性，构建科学合理的基层治理机制环境，形成党委、政府、公众与社会的良好互动平台，不断吸纳民族地区独特社会组织、社会力量，培育各族人民群众共同参与、积极化解矛盾的意识 and 能力，做到多主体权责界限明晰，良性互动。

民族地区特有的社会组织，对本地域范围内的文化习俗、宗教信仰都更加熟悉，在基层治理过程中也能提出更有针对性的措施，起到对症下药的作用。^[28]当民族群众之间的矛盾纠纷涉及某一具体民族的文化传统时，只有该地区特有的社会组织才能起到有效的调解作用。如彝族传统的“家支”，是基于血缘而生成的亲密的亲属团体，“家支”内部成员在生活和生产互动，不断发展内部互助合作，结成了利益共同体，“家支”也成为了彝族人民的生存基础和情感中心，在彝族传统社会当中，“家支”是解决矛盾纠纷的基本行动单位，有很强的组织力和行动力。^[29]

同时要积极发挥党建引领的积极作用，推进治理方式的不断创新，推进自治、法治与德治相结合的治理方法，在三者良性互动的基础上推进网格化治理、精细化治理，将社区及村委会等作为社会治理的基层着力点，实现在一个完整框架中解决民族地区人民群众的真问题。以党建引领来充分整合行业、单位和街道资源，推动人力、物力和管理资源向社区倾斜，着力构建“大党建”的工作格局，以推动“大服务”工作体系，为民族地区基层群众发挥主动性和创造性提供更广阔的平台。

（二）推进民族地区市域社会治理现代化，构建立体高效的社会治理体系

在社会发展过程中，许多深层次的矛盾冲突出现在基层，但涉及的冲突对象、政策机制却超出了基层治理的范围，民族地区的独特性同样引发了更多深层次冲突，因此需要在更高的层级、更广

泛的领域进行处理，市域社会治理现代化的概念也就应运而生。党的十九届四中全会指出社会治理是国家治理的重要内容，在加强和创新社会治理方面，除了强调要构建基层社会治理新格局，还指出要“加快推进市域社会治理现代化”。^{[14]51}

市域社会治理指的是在设区的市的范围内构建和推进社会治理体系，不仅包含城市社区的治理，也涵盖了乡村的治理。市域社会治理是基层治理与国家治理相连接的中间层级，起到承上启下的重要作用，^[90]有着无可比拟的治理优势。从治理范围来看，市域社会治理范围更广，站在城乡共同发展的角度处理问题，能够起到统筹城乡发展，消解结构性矛盾的作用。中国在集中力量推进工业化、城市化发展的同时，也留下了一些结构性问题，其中最为明显的是在发展过程中形成的城乡二元结构，城市和乡村在基础设施、经济发展、社会保障水平等方面存在明显差异，这点在民族地区也同样很显著。多元的民族文化和信仰与城乡差异互相交织，流动人口、留守人口权利和保障相关的问题不断出现。仅仅依靠对农村或城市进行单一治理，往往难以化解。

民族地区市域社会治理体系与能力的现代化，有助于同“全域联动、立体高效的国家安全防护体系”相衔接，促进民族地区实现个人-社会-国家一体化发展与安全。基层、市域与国家的衔接，也是寻回个人与国家之间社会联结机制的过程。要着重解决深层次的结构性问题，拓宽治理范围，化解民族地区在经济社会现代化发展中出现的矛盾冲突，弥合社会不平等，实现真正的共同富裕和民族团结。

（三）促进各民族相互交流与嵌入，铸牢中华民族共同体意识

铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作的主线，要维护各民族根本利益、引导各族人民树立起休戚与共的共同体理念，促进各民族共同维护好国家和社会稳定。这需要充分考虑不同民族的文化传统和不同地区的实际情况，促进各民族交往交流交融，建立相互嵌入式的社会结构和社区环境。民族地区社会治理要统筹社会治理的布局规划、地方资源配置，营造交往交流的环境氛围，进而实现各民族在空间、文化、经济、社会和心理多个方面的全方位嵌入，在充分交流互帮互助的基础上，铸牢中华民族共同体意识，推动中华民族共同体建设。

促使民族地区在多民族共同生活中发挥自身活力，不仅可以提升民族地区人民群众的生活质量和幸福程度，在社会转型，社会流动加速的背景下，也能增强民族地区社会成员的流动能力，在相互交流交往交融中找到科学合理的相处方式，有利于民族地区社会成员适应社会的大流动格局。最重要的是，各民族人民只有在相互交流的实践基础上，才能形成更为稳固的中华民族共同体意识，确保民族团结和国家安全。如新疆温宿县吐木秀克镇尤喀克塔孜克村着力构建相互嵌入式的社会结构和社区环境，从各族人民日常居住生活、学习、工作、了等方面入手，加强基础设施配套建设、进行小区改造，共打造空间互嵌示范社区、村民小组达 1430 个，建设民族团结商贸街 161 条，促进各族人民群众在共同生产生活中加深了解，增进感情。^[91]

中华民族共同体意识的牢固，是新时代的集体意识重要内容，在各民族团结奋进的思想基础之上，能推动民族地区社会治理的进一步发展，增强民族地区社会成员能动性，实现地区发展。随着现代化进程的推进，社会成员自身的主体性和自由度越来越高，更加需要新的社会团结机制和公共理性的培育，不仅通过社会治理解决社会冲突与问题，还依托中华民族共同体意识达成相互谦抑和理解的状态，将矛盾冲突化解在萌芽状态，更重要的是，以各民族团结一致的精神信仰来抵御极端主义和恐怖主义的攻击和渗透，实现总体国家安全。

参考文献：

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(001):15, 15, 13, 15, 15, 15-16.
- [2] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M]. 北京:学习出版社, 人民出版社, 2019:133.

- [3] 本书编写组. 十八大报告辅导读本[M]. 北京:人民出版社, 2012:34-39, 25-35, 33-35.
- [4] 中国共产党第十八届中央委员会第二次全体会议公报[M]. 北京:人民出版社, 2013:4.
- [5] 冯仕政. 社会治理与公共生活:从连结到团结[J]. 社会学研究, 2021, 36(01):1-22+226.
- [6] 洪波. “个体—共同体”关系的变迁与社会治理模式的创新[J]. 浙江学刊, 2018(02):82-89.
- [7] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编[M]. 北京:人民出版社, 2013:20, 70, 58, 71.
- [8] 党的十九大报告辅导读本[M]. 北京:人民出版社, 2017:48, 84.
- [9] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[M]. 北京:人民出版社, 2016:176.
- [10] 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编[M]. 北京:人民出版社, 2014:11, 52.
- [11] 中共中央文献研究室编. 习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 2017:157.
- [12] 中共中央文献研究室编. 十八大以来重要文献选编(中)[M]. 北京:中央文献出版社, 2016:106, 109.
- [13] 吴晓林, 汤明磊. 新媒体情境下冲突议题传播的“双重结构因素”——基于临武瓜农事件的分析[J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2016, 69(01):100-108.
- [14] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编[M]. 北京:人民出版社, 2019:49-51, 12, 20, 31, 49-51, 51.
- [15] 本报评论员. 把铸牢中华民族共同体意识贯穿党的民族工作全过程各方面[N]. 人民日报, 2021-08-31(001):1, 1, 1.
- [16] 贺金瑞. 中国少数民族传统基层社会自治体系及其现代治理启示[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2016, 43(05):5-10.
- [17] [德]马克思恩格斯文集(第二卷)[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译. 北京:人民出版社, 2009:53.
- [18] [德]马克思恩格斯全集(第三卷)[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译. 北京:人民出版社, 2002:273.
- [19] 曾东. 现代社会治理的伦理规范前提——基于马克思“人类社会”概念的理论反思[J]. 社会科学战线, 2022(07):13-21.
- [20] [德]马克思恩格斯文集(第一卷)[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译. 北京:人民出版社, 2009:501.
- [21] 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于总体国家安全观论述摘编. [M]. 北京:中央文献出版社, 2018:3-4, 4, 5.
- [22] 邹一南. 中国式现代化新道路的时空特征与实践逻辑[J]. 理论视野, 2022(03):43-49.
- [23] 刘晓春. 做好新时代民族工作的根本遵循[J]. 红旗文稿, 2021, No. 450(18):23-25.
- [24] 陈云松. 观念的“割席”——当代中国互联网空间的群内区隔[J]. 社会学研究, 2022, 37(04):117-135+228.
- [25] 陈文烈, 查妍. 民族地区发展悖论的破解与发展要素的时代赋值[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版), 2021, 39(06):114-125.
- [26] 田毅鹏, 吕方. 社会原子化:理论谱系及其问题表达[J]. 天津社会科学, 2010(05):68-73.
- [27] 王杰, 曹兹纲. 乡村善治可持续的路径探索与理论启示:来自“枫桥经验”的思考[J]. 农业经济问题, 2021(01):121-131.
- [28] 冯旭, 蔡立群. 共建共治共享格局下民族地区的社会治理策略[J]. 民族学刊, 2021, 12(09):84-92+123.
- [29] 罗兴佐, 刘天文. 从家支社会到半家支文化社会:凉山彝族社会结构的嬗变[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2021(04):32-39.
- [30] 章群, 牛忠江. 市域社会治理现代化:内涵逻辑与推进路径[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2022, 43(08):80-86.
- [31] 唐华容, 胡卓. 凝聚起同心筑梦的伟大力量[N]. 阿克苏日报(汉), 2023-01-04(001).

The National Security Implication of Social Governance in Ethnic Areas in the New Era and Its Key Promotion

Xiao Fuqun, Zhou Yu

(School of Politics and Public Administration, Guangxi Normal University, Guilin 541000, Guangxi, China)

Abstract: Since the 18th CPC National Congress, socialism with Chinese characteristics has entered a new era, and social governance has been taken seriously as an important part of resolving contradictions among the people and promoting the steady development of society. The CPC Central Committee has constantly enriched the connotation of social governance and improved the functional orientation of social governance: social governance has evolved from the basic orientation of promoting the construction of a harmonious society to the important mechanism of promoting social harmony and vitality stimulation at the third plenary session of the 18th CPC Central Committee. In the report of the 20th CPC National Congress, social governance has been further promoted to the grass-roots foundation of maintaining social stability and national security.

In the context of deepening the connotation of social governance, the uniqueness of the natural geographical location and social and cultural customs in ethnic areas has highlighted the importance of social governance in ethnic areas. The development of ethnic areas is weak, natural disasters occur frequently, the level of social infrastructure construction is low, and the development impetus is insufficient; The reality of multi-ethnic coexistence makes its ethnic ecology diverse, and different ethnic cultures, traditional customs and religious beliefs bring greater difficulties to social governance in ethnic areas; In the context of low level of development and ethnic diversity, the contradictions in ethnic areas are also more complicated.

In this case, social governance in ethnic areas has important implications for national security. The pursuit of all-round and free development of human beings is the theoretical basis for the integration of social governance and national security in ethnic areas; Responding to the internal tension of social development is the practical logic for social governance in ethnic areas to become the grass-roots basis of national security; In order to build a social solidarity mechanism in the new era, social governance in ethnic areas should be closely integrated with national security.

Therefore, in order to promote social governance in ethnic areas from the perspective of national security, we need to pay attention to the improvement of governance efficiency, carry forward the “Fengqiao Experience” of the new era with national characteristics, and improve the grass-roots governance capacity; We should promote the modernization of municipal social governance in ethnic areas and build a three-dimensional and efficient social governance system; Promote the exchange and embedding of all ethnic groups, and strengthen the sense of Chinese national community.

Key words: National security; Social governance in ethnic areas; “Fengqiao Experience”; Municipal social governance; Chinese national community consciousness