



中央民族大学“985工程”项目成果

中国民族地区公共管理论丛

变革与繁荣

民族地区公共管理的问题与挑战

主编 李俊清



人民出版社

变革与繁荣

——民族地区公共管理的问题与挑战

主 编 李俊清

副主编 党秀云

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

变革与繁荣——民族地区公共管理的问题与挑战/

主编 李俊清 副主编 党秀云

—北京:人民出版社,2009.4

(中国少数民族地区公共管理与公共政策研究论丛)

ISBN 978-7-01-007769-7

I. 变… II. 李… III. 民族地区-公共管理-研究-中国
IV. D633

中国版本图书馆 CIP 数据核(2009)第 029381 号

变革与繁荣——民族地区公共管理的问题与挑战

BIANGE YU FANRONG
——MINZU DIQU GONGGONG GUANLI DE WENTI YU TIAOZHAN

主编 李俊清

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:27.75

字数:406 千字 印数:1-2200 册

ISBN 978-7-01-007769-7 定价:55.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

中国民族自治地方公共管理改革刍议(代序)

李俊清

一、机遇与挑战

中国是一个统一的多民族国家,各民族一律平等,为尊重和保障各少数民族自主管理本民族内部事务的权利,实现民族平等和民族团结,在少数民族聚居地区实行民族区域自治制度,设立自治机关,行使自治权。目前,我国共有155个民族区域自治地方,其中有自治区5个,自治州30个,自治县(旗)120个。此外,作为民族区域自治的补充,还有1159个民族乡(镇)。民族区域自治地方的总面积占到国土面积的64%,自治地方人口约占全国总人口的14%。民族自治地方地域辽阔,资源丰富,战略地位十分重要。近年来,国家在民族工作领域相继采取了一系列重大举措,先后制定了《扶持人口较少民族发展规划》《少数民族事业“十一五”规划》《兴边富民行动“十一五”规划》等,使民族自治地方经济与社会发展取得了重要的成绩,截至2005年底,全国民族自治地方生产总值为15706亿元,按可比价格计算,比上年增长14.9%。人均生产总值超过1000美元,城镇居民人均可支配收入达8441元,农牧民人均纯收入为2287元。其他道路、交通、邮电通信等基础设施建设和文化、教育、医疗、社会保障等社会事业,都有了长足的发展。但是,由于历史和自然条件等因素的制约,民族自治地方的发展依然相对落后,2005年,民族自治地方生产总值仅占全国生产总值的8.6%,人均生产总值只相当于东部地区人均水平的35.8%。民族自治地方财政收入为1026亿元,支出为3050亿元,收支差达2024亿元。截止到2005年底,5个自治区及云、贵、青、川4省还有约1.6

万个行政村不通公路;新疆、云南、广西、甘肃和内蒙古,还有600多个乡镇不通电,涉及人口160多万;不少地区人畜饮水十分困难,如宁夏目前全区还有223万人饮水不安全,其中77万人严重缺水。基础设施薄弱和生态环境脆弱,已成为长期制约加快发展的“瓶颈”。少数民族聚居地区的农村绝对贫困人口为1170.4万人,占全国的49.5%;初步解决温饱的农村低收入人口为2048万人,占全国的50.4%;贫困发生率为6.9%,比全国高4.4个百分点。其中,约有20个民族390万人贫困程度较深,贫困发生率高达23.9%。

改变民族自治地方的落后状况,实现民族自治地方经济与社会的跨越式发展,需要多元力量的推进,但在民族自治地方市场和社会力量还不够强大的历史阶段,民族自治地方各级政府在规划、指导、推动、协调经济社会发展方面承担着重要的职责。民族自治地方政府不仅在国家的统一领导下承担着发展本地区经济、文化和各项社会事务的职责,还担负着依法推行民族区域自治制度、加强民族团结、维护国家安全与稳定的重要责任。在中国政府体系中,民族区域自治地方政府既有一般地方政府的共性,又有其自身独具的特点。从1947年第一个民族自治地方政府建立到现在,民族自治地方政府在促进当地经济社会发展,维护社会稳定和民族团结方面,发挥了重要作用。在新的历史时期,民族自治地方政府也面临着进一步发展的机遇和挑战。在构建和谐社会的进程中,民族自治地方公共组织如何才能成为相对落后的民族自治地方社会和谐的推动力量,成为引领民族自治地方经济社会发展的舵手,是一个值得认真研究的重要问题。但令人遗憾的是,在大多数关于民族自治地方行政管理问题的研究中,更多地基于公正、效率等价值基础,局限于用传统的、一般的行政组织理论和政府过程理论来讨论民族自治地方政府职能转变、机构改革和政府过程的优化。较少探讨民族自治地方公共组织奉行的价值理念、职能定位、组织结构、制度设计是否适合于民族自治地方社会生态环境的特点;较少反思民族自治地方公共管理过程与民族自治地方社会生态环境是否和谐。因此在相关的研究中,往往习惯于以一般的理论去分析民族自治地方特殊的公共管理问题,用一般的行政方法去解决民族自治地方特殊的公共组织建构和公共政策问题。但实际上由于民族自治地方社会生态环境特殊性的存

在,一般的理论和方法在民族自治地方应用,却经常会带来适应性困难,甚至使本来与社会生态环境关系就存在一些矛盾的公共组织陷入更加尴尬的境地。因此,要分析和解决民族自治地方公共管理中遇到的特殊问题,需要突破传统理论局限樊篱,积极寻找新的分析和解决问题的途径。

二、和谐的价值取向

在民族自治地方公共管理实践和理论研究中,以什么样的价值观来指导公共组织行为,来指导理论内容的建构,是一个先导性的问题。价值导向不同,会使得公共组织的活动取得截然不同的社会效果,也会使得民族自治地方公共管理理论研究在内容上大相径庭。

在目前关于民族自治地方行政管理问题的研究成果中,对学科价值基础的讨论还基本停留在效率—公平之争,在具体的内容设计上或取效率,或取公平,而且更多的是坚持效率优先取向。这种价值取向与实践中民族自治地方公共组织尤其是民族自治地方政府在开展公共管理活动,进行组织自身建设时的效率取向有直接关系。然而,新的时代特征却决定了简单地在公平和效率之间取舍,特别是效率优先的价值取向,已经不能全面反映公共管理的复杂性,不能科学地指导公共组织开展公共管理活动,进行组织自身建设。民族自治地方公共管理实践和理论研究,必须探索新的价值基础。

实际上,在中国政治语境中“和谐社会”思想的提出,其实就是公共生活领域中价值取向的一次革命性变化,和谐价值是超越公平—效率的全新的价值取向。“我们要构建的社会主义和谐社会……要坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求,以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化、完善社会管理、增强社会创造活力,走共同富裕道路,推动社会建设与经济建设、政治建

设、文化建设协调发展。”^①和谐社会思想与政治生态主义价值观有着很多相似之处,如可持续发展、社会伦理与文化的重建,关注民众最切身利益等。从根本上来说,和谐社会所追求的是人与社会、人与自然关系的融洽,构建安定有序又不失活力的健康的社会生态。

目前我国民族自治地方经济社会发展水平整体落后,民族自治地方社会内部还存在着许多不和谐的问题。而增强民族团结、维护国家统一、实现各民族的共同繁荣,是建设和谐社会的前提条件和重要内涵。但推动民族自治地方经济与社会发展,实现民族团结、边疆稳定和各民族共同繁荣的和谐目标,需要民族自治地方公共组织在开展公共活动、协调处理社会事务,以及进行自身组织建设之时,都应该始终以“和谐”作为基本的价值原则,使民族自治地方公共组织真正成为社会生态环境中友好的组成部分,使公共组织开展的公共管理活动和执行的公共政策成为促进社会更加和谐的强大动力。民族自治地方公共管理学,作为研究民族自治地方公共管理实践的学科,更是应该超越简单的“公平”、“效率”之争,而以“和谐”价值为指导,去分析和研究民族自治地方的公共管理问题,去构建能够指导民族自治地方公共组织和民族自治地方社会朝着更加和谐方向发展的理论体系。

三、生态型公共组织

民族自治地方公共组织要引导和推动社会和谐,首先要使自身成为社会生态环境和谐的有机构成,而绝不能因其在一些地区和部门还不同程度存在着的职能定位不当,结构失衡,规模庞大,运作成本高昂,工作作风简单,透明和开放程度不高等问题,成为影响社会和谐的制约条件。

(1) 以社会生态和谐为导向的公共组织职能定位

社会生态环境对公共物品和公共服务的需求,是公共组织结构形态及其职能定位的基本依据。然而在民族自治地方,却依然有相当一部分的公共组

^① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定》,人民出版社2006年版。

织或者其职能部门的存在,与社会生态环境的需求并不一致。这些组织或职能部门的存在,更多的是基于层级之间的对口需要,或者是基于公共组织自身利益的需要而建立。笔者在近年来的调查中发现,民族自治地方县级政府机构大多在30到40个之间,例如在西南某自治县,全县能够称得上工业企业的组织一共只有13家,其中还有几家处于停产半停产状态,全部生产总值每年不到1000万元,但是该县政府却设有工业企业局、乡镇企业局、经济贸易局3个专门管理企业的经济职能部门和若干与企业直接相关的机构,仅这3个局就有公务员编制61人,每年的经费达100多万元。此外,还有大量的“××领导小组”等非常设机构,最多的一个县领导小组竟有96个。在其他一些自治地方尤其是一些自治县,虽然情况不如这般严重,但是多设机构以多占编制,从而获得更多的行政经费的现象也绝非罕见。至于片面追求与上级政府对口设置机构,或者片面模仿发达地区政府机构设置来设计职能机构的现象也相当严重,而且被认为是组织机构体系完整严密甚至是思想超前的体现。因此,虽然大多数民族自治地方的经济相对落后,政府所应对的社会事务与一般地方差异很大,但是其政府职能机构的设计与处于较高层级的上级政府,与相对发达的东部地区政府几乎没有差别。

这种不考虑社会生态环境需要,只为多占编制和经费,或者为片面追求上下级对口、同级政府一致而设立职能机构的做法,无疑导致了民族自治地方公共组织职能与社会生态环境关系异化,其结果就是公共组织行使的职能不是社会所需要的,而社会需要的东西公共组织却无法提供。在构建民族自治地方和谐社会的新的历史时期,民族自治地方公共组织的第一项任务,就是在组织职能定位上,重新回归社会生态环境的需要上,根据民族的、地方的经济社会和谐对公共服务和公共物品的需求,重新定位公共组织的职能,从而为民族自治地方公共组织结构优化、人员精简和公共管理活动成本的降低创造条件。

(2) 基于社会生态环境的公共组织结构和规模设计

在以社会生态环境的需要为依据定位民族自治地方公共组织职能之后,公共组织的结构和规模设计就是确保这种职能定位得以巩固的必要条件。由于公共组织职能定位与社会生态环境之间关系的异化,民族自治地方公共组

织特别是政府组织在结构和规模上也表现出了与社会生态环境之间关系很不和谐的状况。这种不和谐表现在这样四个方面:第一,当前民族自治地方公共组织特别是政府内职能部门设计,基本上都围绕着经济建设主题,专门管理经济、市场,以谋求经济增长为目的的职能部门,在公共组织中占据了绝对的优势,而专门负责为社会提供基本的公共服务和公共物品,以促进社会和谐为主要任务的职能部门却相对弱小;第二,职能部门之间分工不明确,职能、权力交叉现象严重。以至于在一级政府内部,还需要设立数量众多的常设或临时协调机构来协调职能部门之间的关系,使得政府内部层级事实上增加了一级甚至更多;第三,为了保证与上级政府的对口关系,或者为了模仿发达地区发展经验的需要,设置了不少社会生态环境事实上没有需求或者需求极少的职能部门;第四,这些结构设计上的问题,导致公共组织总是处于不断膨胀的过程中,公共组织的规模远远超出社会生态环境的需要和承载能力。

要解决这些问题,需要在明确民族自治地方公共组织职能的基础上,根据社会生态环境的需要重新设计民族自治地方公共组织的结构,重新评估民族自治地方公共组织规模和数量,合理分配公共组织内部的权力责任,使得民族自治地方公共组织的内部职能结构、层级结构、各职能部门规模及组织整体规模,都与社会生态环境相切合。应当遵循党的十七大提出的关于“探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题”的原则,^①积极探索民族自治地方公共组织的改革。

(3) 基于社会承受能力的公共管理成本

公共组织职能定位和结构规模的异化,使得当前民族自治地方公共管理成本与社会承受能力之间存在着张力。一方面,民族自治地方公共管理的成本非常巨大,且增长非常迅速,但是这巨大的公共管理成本并没有为社会带来充足的公共服务和公共物品供应,且公共组织的服务能力增长远远赶不上其

^① 《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社2007年版。

运作成本的增长。另一方面,由于市场经济环境带来的公民权利意识的觉醒,社会对公共组织高成本、低效率运作的容忍度却不断地降低,公共组织的社会形象出现了恶化的倾向。

民族自治地方公共管理成本相对而言远远高于一般地方,2005年,8个民族省区^①财政支出中,公共管理成本的三个主要支出项(行政管理费、行政单位离退休事业费、公检法司支出)的总支出占8省区财政总收入的比例为60.45%,占地区国民生产总值的比例为4.61%,而全国平均分别仅为35.27%和2.65%。^②许多民族自治地方,尤其是财政收入水平相对较低的一些自治县,这三项支出甚至达到地方财政收入的3~10倍。虽然公共管理成本居高不下,部分原因是因为民族自治地方客观自然环境相对恶劣,因此完成同样的公共管理任务所需要的费用更大,但最主要的原因还是由于民族自治地方公共组织规模相对于社会需要、社会承受能力而言过于庞大,公共组织用于自身人员供养、软硬件建设和活动的经费占总开支的比例过高。

公共管理的成本与公共组织提供公共服务和公共物品的能力成反比,在一些民族自治地方,由于公共管理成本过高,公共财政支出仅仅能够勉强维持公共组织自身的运作,根本无力支持社会事业建设,因此不少针对社会的公共服务和公共物品的供应事实上已经处于非常微弱甚至是停滞状态,而这无疑意味着公共组织存在的社会基本价值的流失。因此,民族自治地方公共组织必须通过控制规模,节减开支,消除内耗等措施来降低成本。

(4) 公共组织的社会亲和力

对于民族自治地方公共组织而言,正确定位职能、合理设计结构、控制组织规模与成本等,只是保证公共组织成为社会和谐有机构成的基础性工作。要使民族自治地方公共组织真正成为民族自治地方社会和谐的促进力量,成为本地各族群众和社会组织亲之爱之的友善组织,还需要做更多的工作,其中的核心的一点就是加强公共组织的社会亲和力。但由于长时期计划经济体制

① 五个自治区加上贵州、云南、青海三个少数民族聚居较集中的省。

② 参见国家统计局编:《中国统计年鉴》(2006),中国统计出版社2006年版。

所形成的“管制型”行政文化的影响,在一些民族自治地方公共组织中还不同程度地存在着“门难进、脸难看、事难办”的官僚主义和推诿扯皮、效率低下的形式主义,作为社会和谐促进者的作用发挥不够,公共组织的公信力和亲和力需要提高。

对于民族自治地方而言,要建立有亲和力的公共组织:第一,必须努力克服官僚主义、形式主义作风,在群众中树立起精干、高效、亲切的形象。这有待于对民族自治地方公共组织行为规则、行政文化和行政伦理道德等方面的重建。第二,民族自治地方公共组织必须在人员构成上充分反映本地方民族的、文化的特征,大力培养民族干部,提升民族干部素质,加强公共组织公务人员民族文化教育。让从少数民族社区中成长起来的民族干部去担当为本民族、本地方服务的公共组织公务人员,增强少数民族群众的亲和感。第三,民族自治地方公共组织需要高度自觉地维护好民族的、地方的利益,在执行国家整体发展规划的条件下,尽可能地使本地方各族群众体会到公共组织在切实为本民族、本地方谋发展、谋实利。第四,民族自治地方公共组织应加强对自治权的理解和行使。国家赋予民族自治地方自治权,就是赋予民族自治地方公共组织以更大的自由去谋求本民族、本地方的利益,如果民族自治地方公共组织不能好好地行使这项权力,不但国家的整体战略无法有效实施,民族自治地方的切实利益也会受到损害,这无疑不符合民族自治地方社会和谐的需要。

(5) 公众参与和公共组织的社会融合

民族自治地方生态型公共组织的建立,最有力也是根本性的措施,是通过广泛的公众参与,使公共组织与社会实现生态融合,使公共组织真正立足于民族自治地方“生态家园”,成为能更好地为民族自治地方的基层、企业和社会公众服务的公共组织。

要扩大公众参与,实现民族自治地方公共组织与社会的生态融合,需要做到:第一,公共组织透明化。公众参与公共组织及公共组织与社会生态融合的第一步,是公共组织活动的透明化,使公众能够随时了解公共组织在做什么,是怎么做的,从而为公众监督、参与公共组织的活动创造条件。这需要在公共组织特别是民族自治地方政府建立信息公示制度、信息检索服务体系等约束

公共组织,便利群众的信息制度。第二,推进基层自治。由于我国民族自治地方自然条件比较恶劣,交通通信等基础设施较为落后,且民族自治地方大多数都地域辽阔,在民族自治地方让公众参与较高级别公共组织的活动还很困难,因此当前主要的任务是在农村和城市社区推动基层自治,通过基层自治满足公民参与公共管理的要求,锻炼公民参与公共管理的能力,并在此基础上不断提升公民参与公共管理的层级和深度。这种从公民“生态家园”出发的公众参与,正是政治生态主义政治结构体系的根基,是未来民族自治地方民主政治发展的基石。第三,加强以听证制度为代表的社会参与制度的建设,拓宽公民参与公共组织活动的渠道。与公众利益有重大关联的公共决策,必须要有相当比例的公众代表参与,充分反映利益相关群体的诉求和对公共产品选择的偏好,而不能由公共组织闭门决策。当前,听证制度已经在部分地方试行,并取得了良好的效果,未来民族自治地方需要在进一步完善听证制度的基础上,寻找更多的其他渠道来满足公众参与公共管理的要求。第四,大力推动公共服务和公共物品供应的社会化。民营化、业务外包、特许经营等公共服务和公共物品供应的新形式,不仅仅是公共服务和公共物品供应方式的革新,也是公众参与公共管理的途径。在民族自治地方,这些新的途径还没有受到足够的重视,是未来需要加强的领域。第五,大力扶持民族自治地方非营利组织成长。非营利组织是公民自治和参与公共管理的重要形式,但在民族自治地方,非营利组织的数量少、影响力低、服务能力弱、对政府的依赖程度高等问题还非常严重,这也是未来民族自治地方公共组织建设需要着力的重点领域。

四、生态化公共政策

建立生态型公共组织,只是民族自治地方公共组织实现自身内部和谐,消除公共组织与社会生态环境关系不和谐状态,而不能自动地使公共组织成为促进社会和谐,增进社会福祉的推动力。民族自治地方公共组织要在构建民族自治地方和谐社会中发挥积极的主导作用,还需要通过一系列生态化的公共政策的推行。在公共管理活动过程中,通过为民族自治地方社会发展提供

优质的公共服务和公共物品,来消除社会不和谐现象,推动社会发展进步。

生态化公共政策,是对当前民族自治地方在公共管理中盛行的“GDP”导向的公共政策,通过掠夺自然资源和破坏生态环境求得暂时经济绩效的发展战略,以及不顾社会公平和社会承受能力的发展手段的扬弃。要实现生态型公共政策,需要做到:

(1) 坚持科学发展观

我国的民族自治地方大多数都处于自然环境比较恶劣的地方,这些地方生态平衡非常脆弱,已经出现的诸如干旱、水土流失、沙漠化、土质退化等生态灾难发生面广,危害也非常严重。在民族自治地方,人与自然的矛盾较一般地方更为突出。这也意味着,在民族自治地方,处理人与自然的关系,协调资源与发展的矛盾,将更为艰难;贯彻科学发展观,寻找一条全面、协调、可持续发展的道路,比一般地方更为迫切。

然而,当前民族自治地方的政策导向、发展战略和采用的发展手段,却没有充分体现科学发展观的要求。相反,不少地方为了追求 GDP 的增长,为了谋求政绩,而不顾当地自然环境承受能力,不顾社会公平和社会承受能力,确立了一些与当地自然、社会环境不和谐的发展战略和发展手段。据新华社的报道,在上世纪 90 年代世界范围的产业结构调整中快速发展起来的西部高耗能产业,目前已经成为西部各省(区)的出口支柱,由于其面向国际市场的发展思路,极有可能成为世界高耗能产业转移的重点地区。报道认为,在一些招商引资快速膨胀的贫困地区,高耗能工业已成为当地经济发展的支柱。如今,高耗能产业在我国西部能源产区出现遍地开花的发展态势。该报道涉及的主要地区就是宁夏和内蒙两个自治区。在许多民族自治地方政府出台的经济发展规划和招商引资政策中,也不乏为追求经济发展而不顾环境保护的内容。例如西北某市招商引资优惠政策规定:“在××工业园区内投资兴办符合国家产业政策的高载能工业生产企业,实行优惠电价。”然而该市却处在水资源极为缺乏,煤电生产的环境危害极为严重的生态区域。在生态环境脆弱的地方,政府不但没有限制高能耗产业,反而采取措施鼓励高能耗产业发展,这种不合理的发展观所产生的后果相当严重。其他如赋予投资者以超国民待

遇,给予在经济上已经占据强势地位的群体或个人以一定的政治地位;动用政府权力,强行将社会资源集中起来供个别企业廉价使用;对企业不承担应有社会责任的行为不但不作限制,甚至帮助企业规避社会责任等内容,在一些民族自治地方的公共政策条款中也时有所见。

落后的现状,缺乏竞争力的社会现实,使得民族自治地方公共组织特别是政府形成了发展经济就是一切工作的核心的观念。以“GDP”增长为核心的政绩考核体系,对上不对下的公共责任机制,又进一步强化了民族自治地方公共组织在发展观上的片面性。这些问题使得探索一条符合民族自治地方可持续发展的战略,寻找一套使科学发展观得到尊重和贯彻的政绩考核体系以及公共组织责任机制,成为民族自治地方公共管理实践和理论研究的重要任务。

(2) 人本主义政策导向

当前在有些民族自治地方,公共组织的一些政策与公共组织行为应该具备的公共性要求还存在着较大的差异。花费巨大但实用价值小的“形象工程”;只具有做秀色彩,却不能对社会问题的解决有任何实际作用的“面子工程”;打着公共政策幌子,实际上只有利于公共组织自身或者与公共组织关系密切的组织或群体的政策措施;为了一时的政绩需求而兴办对本地的自然生态环境有巨大损害的产业或企业等等,这些与人本主义要求截然相反的政策现象在许多地方都普遍存在,在个别地方甚至相当严重。例如某自治州虽然下属县无一例外地是贫困县,全州有几万适龄少年儿童失学,但政府却能够以“公共利益”为由兴建耗费数亿元的超豪华办公大楼,使政府人均办公面积达40多平方米;某旗全部人口仅只有10万多人,政府却兴建了可容纳8万人的大型体育中心;西北某地全区都面临着严重的缺水和沙漠化威胁,却能公然地将高耗能尤其是对水资源消耗极大的一批产业列为区重点支持的支柱产业。这些政策现象的出现,根本的原因在于部分民族自治地方公共组织,还没有真正坚持以人为本,没有把人的生存、人的长远发展放在政策规划的核心位置,没有将公共组织应当具有的公共性特征和公共组织对社会的基本责任作为制定公共政策的前提。

民族自治地方公共组织要真正成为构建民族自治地方和谐社会的主导

者,就必须纠正这种不合理的政策导向,使民族自治地方公共政策、民族自治地方公共管理活动回归到以人为本的正确导向上来。所谓以人为本,就要求公共组织“要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”^①对于民族自治地方而言,公共政策以人为本意味着:第一,公共政策必须优先解决各族群众的基本的生存和发展问题。我国绝大多数的贫困人口,绝大多数未受教育的人口,都集中在民族自治地方。这些贫困人口和未受教育人口,是当前我国生存质量最低,发展能力最弱的群体之一,是构成社会不和谐的重要因素。因此,在民族自治地方,优先解决弱势群体的基本生存和发展问题,是公共组织特别是民族自治地方政府需要优先完成的重大任务。第二,公共政策应将民生问题放在首要位置。改革开放之后,我国政府从阶级斗争为纲的错误思路转向了以经济建设为中心正确道路。但是,在不少民族自治地方,这种以经济建设为中心的思路却被片面性地理解为以追求经济发展速度为中心,以追求 GDP 增长为中心,政府几乎将所有的资源和智慧投入到微观经济领域以推动经济发展的工作中去,与民生直接相关的许多社会事业的发展被相对搁置。这种政策除了造成人与自然关系的恶化,同时也带来了严重的贫富分化和社会伦理道德的危机,各族群众所能享受的基本公共服务如基础教育、基本的公共卫生服务、基本的社会保障不但没有得到改进,反而出现了某种程度的退步。可以说,当前的许多社会不和谐现象,其实正是片面追求经济发展速度的政策的产物。出于对这种政策取向的反思,党的十七大提出了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的要求,提出“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动

^① 《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社 2007 年版。

建设和谐社会”。^①因此,民族自治地方公共组织要在构建和谐社会的历史进程中发挥建设性的作用,必须将公共政策的重心从谋求经济增长转向改善民生状况,提升各族群众生活质量,确保社会公正等事业上去。第三,公共政策必须为弱势群体提供更多的人文关怀。中华民族的原典之一《礼记》在描述大同社会理想境界时,就对弱势群体表现出了格外的关注,提出要“使老有所终,壮有所用,幼有所长,矜、寡、孤、独、废疾者,皆有所养”^②。其中的老、幼、矜、寡、孤、独、废疾,都是属于在社会生活中处于弱势的群体。在民族自治地方,这样的弱势群体还包括那些因为长期生活于恶劣自然环境中而无法分享现代文明成果,因为市场竞争和企业改革需要而失去工作,因为环境保护需要而放弃传统的耕作或放牧的各族群众。这一部分人虽然在总体人口中所占比例不大,但是如果他们的基本生活得不到保障,社会和谐就无从谈起。而要使这些人的基本生活有保障,公共组织就需要对他们采取特别的照顾措施,在公共政策推行中对他们特别对待,以弥补他们的弱势。

(3) 用足用好自治权

政治生态主义所提倡的“家园政治”,是建立和谐社会的必然选择。所谓“家园政治”,其实就是让政治决策、政治过程从居民生活于其中的家园、社区开始,让生活于特定生态家园中的人自主决定其家园、社区的公共事务,自主决定地方的利益和价值分配。“家园政治”是权力、责任、利益与其各自主体结合的最佳状态。对于民族自治地方公共管理过程而言,要实现这种和谐的“家园政治”过程,就必须在公共政策中用足用好自治权,真正做到由本民族、本地方居民根据民族的和地方的特殊性,采取特别的方式和手段来实现特殊的利益。

国家之所以将民族区域自治制度作为一项基本政治制度,赋予民族自治地方自治机关以自治权,其主要的原因就是国家认识到民族自治地方在社会生态环境上与一般地方有着很大的差异,国家不可能也不应该采用治理一般

^① 《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,人民出版社2007年版。

^② 《礼记·礼运》。

地方的方式去治理民族自治地方,而必须让真正生活于民族自治地方,真正理解民族自治地方社会生态环境特殊性,了解民族自治地方经济社会发展独特需求和人民特殊利益的主体,根据民族自治地方的特殊性实行治理。自治权的主要内容,基本上都是对民族自治地方的特别授权;作为自治权辅助内容的上级机关职责的规范,也基本上都是要求上级机关在涉及民族自治地方事务的管理中采取特殊对待和照顾措施。因此,生活于民族自治地方生态家园中的各族群众,必须充分了解自治权的内容,必须在管理本地地方事务的公共管理过程中,在各种公共政策中,用足用好自治权,使民族自治地方公共管理过程、公共政策真正能为民族自治地方生态家园造福,为本民族、本地方不断和谐发展做出重大贡献,使自治权真正成为帮助各族群众建立和谐的“生态家园”的强大推力。

中央民族大学“985 工程”“中国少数民族地区公共管理与公共政策研究中心”自成立以来,在各级领导的关怀与指导下,在凝练学科方向、组织研究梯队、搭建学术平台、创新科学研究和人才培养机制等方面,开展了卓有成效的工作,对民族地区公共管理和公共政策若干重大问题进行了系统深入地调查和研究,取得了一系列重要成果,呈现在读者面前的这套“论丛”就是其中之一。

“论丛”由三个部分组成,第一集《传承与创新——当代公共管理理论与前沿问题研究》,主要汇集了“中心”外聘专家关于公共管理若干领域的研究成果,反映了公共管理研究的学科前沿和发展动态。第二集《变革与繁荣——民族地区公共管理的问题与挑战》主要收录了“中心”学术团队关于民族地区公共管理研究的部分学术论文。第三集《重构与超越——民族地区公共管理现状调查与分析》则由 22 篇调研报告构成,从不同角度反映了民族地区公共管理实践中存在的困难和问题。

探索总结民族地区公共管理的特点和规律,提高公共管理水平以推动民族地区经济与社会的全面发展,是一项长期而又艰巨的工作,我们当勉力前行、不断努力。