

Public Policy Making Mechanism in Ethnic Minority Areas

Xuan Wu, Hongjie Chen

College of Public Management, Yunnan University, Kunming
Email: 564275248@qq.com, 381097164@qq.com

Received: May 13th, 2013 revised: Jun. 4th, 2013; accepted: Jun. 13th, 2013

Copyright © 2013 Xuan Wu, Hongjie Chen. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Abstract: China is a multi-ethnic country. The stability and prosperity in ethnic areas are related to the interests of the whole country. This paper analyses the multi-national area public policy making mechanism from the process of the public policy making, and proposes some improvement suggestions for the multi-national area public policy.

Keywords: Ethnic Minority Areas; Policy; Mechanism

民族地区公共政策制定机制

吴璇; 陈鸿杰

云南大学公共管理学院, 昆明
Email: 564275248@qq.com, 381097164@qq.com

收稿日期: 2013年5月13日; 修回日期: 2013年6月4日; 录用日期: 2013年6月13日

摘要: 我国是一个多民族的国家, 民族地区的稳定繁荣关系着整个国家的利益。本文从公共政策制定的过程分析了民族地区公共政策制定机制, 为民族地区公共政策制定机制提出改善的建议。

关键词: 民族地区; 政策; 机制

1. 引言

自古以来, 我国就是一个多民族的国家, 各民族共同创造了文化灿烂历史悠久的中华民族。中华人民共和国成立以来, 我国实行了民族区域自治制度和民族平等、团结、互助和各民族共同繁荣发展的处理民族关系原则。在这一中国特色社会主义制度的指导下, 民族地区制定、颁布和实施了一系列政治、经济、文化、社会和生态发展的政策, 但是由于民族地区特殊的政治、经济、文化、社会和生态环境和民族区域自治制度的不完善等因素导致民族地区的公共政策尤其是与民族地区的实际相结合公共政策及理论方

面的研究都很匮乏和薄弱, 从总体上来看民族地区的公共政策供给处于不足状态, 这一客观情况要求需要加强对民族地区公共政策的研究。对民族地区公共政策制定方面的研究学者屈指可数, 如江明生在《民族地区公共政策制定的价值原则》提出民族地区公共政策制定的要坚持民族性价值原则、和谐价值原则、发展价值原则和社会公平价值原则; 石亚洲在《我国民族政策制定的特点与优化路径》通过剖析我国民族政策制定的特点来提出优化我国民族政策制定的优化路径。本文通过从公共政策制定过程来分析民族地区公共政策制定机制来总结出民族地区公共制定中需要改进的方面。

对于公共政策制定的界定在政策科学文献有广义和狭义两种理解，广义理解认为公共政策制定是整个政策过程，把政策执行、政策评估等环节称为后政策制定阶段；狭义理解认为公共政策制定为政策形成或政策规划，指从问题界定到方案抉择以及合法化过程^[1]。本文探讨的民族地区公共政策制定机制中的公共政策制定为狭义的理解，公共政策制定的过程为议程设立、方案规划和方案的合法化。

2. 政策议程的设立

政策议程设立是指一个社会问题以一定的形式，通过一定的渠道进入政策过程，成为决策者研究和分析的对象。政策议程的设立是政府公共管理的吸纳过程，这个机制在整个公共政策制定的过程中有着关键性的作用。若这个机制能够及时、有效和真实的反映公共问题或社会问题，则政府存在的价值通过政府的公共管理和服务职能的履行得以实现；若是不能及时、有效和真实的反映公共问题和社会问题，则可能导致政府发生功能障碍和公信力下降等。

在民族地区这样特殊的环境里政府公共管理是通过以下几种途径来保证民族地区公共政策议程设立的科学、民主和有效。

1) 政党机制中国共产党是我国的执政党，管理国家的政治、经济、社会、文化、生态和民族等方面的事务，实行集中统一领导。中国共产党在民族地区政策议程的设立过程中起领导核心的作用。政党通过其组织的功能和作用来输入公共问题和社会问题，并将其转化为党的纲领、路线、方针、政策、人事任免或将党的主张上升为国家意志等方式来实现民族地区政策议程的设立。在我国，有很多重大决策是由中共中央或是各级党委提出政策建议，再由国务院和各级人民政府具体实施^[2]。

2) 政府机制在政府机制中，中央政府在民族地区政策议程设立中起着主导作用，民族地区政策议程的设立一般是由中央政府的相关部门提出草案，一般的流程是国家民委各司局提出、确立问题；再与相关部委沟通协商，达成共识；然后再根据政策的重要程度等方面的因素决定是否交由全国人大会议通过颁布或是由国务院或是国家民族事务委员会负责人签发。随着行政改革的不断深化，地方政府得到了中央政府

的放权，地方政府在民族地区政策议程设立上有了些主动权，但是中央政府仍在民族地区政策议程设立中起主导作用。

3) 利益集团机制利益集团是在政治共同体中具有特殊利益的团体，它们在政治生活中的一个主要目的就是影响决策过程，以便实现自己的目的和主张^[3]。民族地区由于其特殊的地理环境、文化习俗和相对落后的经济发展水平致使他们与外界的交流和对新观念的接受程度会与其他地区产生差异，这样他们容易产生小团体，当遇到民族地区政策议程的设立他们就会演变成利益集团，对本地区的政策议程的设立会产生举足轻重的作用。若是政策议程的设立能够符合他们大多数人的利益的时候，则能基本顺利进行；若是政策议程触犯了大多数的人利益很有可能会引起动乱。

4) 专家机制在民族地区，政策环境的特殊性导致其产生的问题有一定的复杂性，一般既有少数民族地区特有的问题，也有一般性的问题，且一般性的问题中也渗透着鲜明的民族特色。非参与型的政治文化在民族地区占据主导地位^[4]，一般民族地区的利益表达并不活跃，由环境提出的政策问题比较模糊。因此，民族地区公共政策议程的设立专家机制发挥着重要的作用。专家凭借其专业优势和特长，通过科学理论和分析技术，能够发现民族地区存在的社会问题，并能够对民族地区的发展趋势和进程进行科学预测^[5]。

5) 舆论机制舆论机制有信息量大、涉及面广、传播速度快和影响力大等特点，能够促使民族地区政策议程的设立。随着我国经济的又好又快的平稳发展，民族地区的相对落后被全国人民关注，更得到了新闻媒介的注意，民族地区的社会问题通过新闻媒介的披露，引起强烈的社会反响和政府的高度重视，促进了政策议程的设立。

3. 政策方案规划

政策方案规划是政策制定过程中一个最重要的环节。政策议程设立之后接着就进入分析研究并提出解决办法即政策方案规划的阶段。方案规划是指在对政策问题的分析研究并提出相应的解决办法或方案的活动过程，它包括问题界定、目标确立、方案设计、

后果预测和方案抉择五个环节^[6]。从政府体制的角度看,政策方案规划会受到外界的各种影响和制约,但这个环节是政府的内部过程。民族地区政策方案规划的政府内部过程是探讨政府通过哪些机制来完成民族地区政策方案规划的五个环节。

1) 专家机制政策方案规划亦是政策分析过程,政策分析是运用各种科学方法和技术去分析问题情境,解决政策问题的过程。政策的分析方法选择的适用与否对政策问题的解决有着举足轻重的作用。这一过程是个很专业、很关键的过程,不得不借助专家的专业优势和特长。

2) 行政人员机制民族地区行政机关工作人员在执行政策和处理公务的过程中,对民族地区的接触范围较广,掌握信息较多,而且对公民在生产 and 生活中的方式、习惯和价值取向比较了解,能够为政策分析提供真实、有效的信息和有价值的建议,为政策分析提供事半功倍的效果。

3) 交换机制在公共政策分析过程中,交换即政治交易,是指两个或两个以上的主体彼此调整立场或态度以适应对方的某种需要,以便能够共同参与某种政策过程并达成一定的惠顾各方的协议(政策决定)^[7]。对社会价值进行权威性的分配是公共政策的基本功能之一,公共政策的分析过程亦是协调和平衡各方利益的过程,实现利益的协调和平衡的形式之一就是交换。政府在公共政策制定中要对各方面的利益进行平衡和协调,最终的选择一般是既具有长远利益又能体现多数人的利益且能被大多数人接受的方案。在这个过程中政府要通过一定的方式在政府与社会、政府与群体、政府与其他组织、政府组织之间及政府与个人之间进行磋商、协商或是谈判,以找到最合适的方案。

4) 说服机制在政策分析阶段中说服是指政策制定主体对其所制定的政策通过一定方式让原本不支持的政策客体理解和支持,能够与自己有一致的态度和行动。这一机制在民族地区尤为重要,因为民族地区的公民在语言和知识水平上的限制,对政策的认识和理解可能会不透彻会片面或是错误的认识公共政策,将简单的问题复杂化,增大政策制定的阻力。这一机制的设置会让民族地区的公民能够正确和详细的认识公共政策,推进政策制定。

5) 政治领袖机制进入政策方案规划的阶段在政

府相关部门汇总着来自不同阶层、不同部门和不同人的各种信息,加之民族地区文化的特殊性和资源的分布不均衡给政策方案规划增加了干扰和难度。我国宪法规定,国务院实行总理负责制,各部、委和办实行部长、主任负责制。综合各方面的因素,政策方案规划最终还是取决于极少数具有远见卓识的政治领袖,他们根据自己的素质和经验对信息进行取舍加工,分析民族地区的文化和资源的优势和劣势,最终作出决定。

4. 政策方案的合法化

政策合法化是政策制定的必要环节,政策方案经过合法化才能成为真正具有权威性的政策,使之能够得到有效的执行。政策合法化是指法定主体为使政策方案获得合法地位而依照法定权限和程序实施的一系列审查、通过、批准、签署和颁布政策的行为过程。^[8]

1) 行政首长机制民族自治地方的人民政府实行自治区主席、自治州州长和自治县县长负责制。自治区主席、自治州州长和自治县县长在本级政府机关中处于核心地位,拥有最高决策权和领导权,本级政府制定的政策,由自治区主席、自治州州长或自治县县长签署发布。在民族地区规定需要上报审批的政策,则要上报审批后在发布。若是报上一级行政机关审批,则由上级行政机关的法制工作机构审查、领导决策会议讨论决定,由行政首长签署或是由行政首长直接决定、签署,发布权在上级机关,有的退由原政策制定机关发布。

2) 立法机关或权力机关机制人民代表大会是我国的权力机关和立法机关,民族自治地方的人民代表大会是本级政府的权力机关和立法机关。民族地区人民代表大会的政策合法化程序一般包括:提出议案;审议议案即围绕是否符合政治、经济、文化、社会和生态发展的需要,是否符合法律和公共利益等具体问题;表决和通过议案,一般议案采取半数通过的原则,有的宪法议案则要三分之二以上的多数通过;公布政策。

3) 法制工作机构机制法制工作机构的职责之一就是审查政策方案,我国县以上的各级人民政府和相当一部分政府部门都设置了专门的法制工作机构。法

制工作机构的职责主要是先将拟定好的政策方案审查之后再报领导审判或领导会议讨论决定,这一程序保证了政府政策的合法性。

4) 领导决策会议机制我国法律规定,县级以上各级人民政府工作中的“重大问题”,须经政府常务会议或全体会议讨论决定,会议由行政首长召集和主持,对会议所讨论的结果和应做出的决定,行政首长拥有最后的决定权。这一机制能够让大家畅所欲言,集思广益,而对于应该做出决定的问题由行政首长拍板。

5. 民族地区公共政策制定机制的改善建议

通过从政策议程的设立、政策法案规划和政策方案的合法化三个环节来分析民族地区公共政策制定的机制,可以看出在民族地区公共政策制定中政党机制、政府机制、专家机制和舆论机制有着举足轻重的作用。

1) 规划主体多元化在民族地区公共政策制定机制中,规划的主体一般情况下基本是党和政府,但是在当今社会中,规划主体多元化在世界范围内已成为一种趋势,政策规划完全由党或是政府部门独立完成的情况已经渐渐在减少,但仍然清楚认识到党和政府在政策规划中所发挥的主导作用。世界上很多国家在解决规划主体多元化这个问题时选用了听证制度,听证制定的核心原则是增强决策的透明度,推进决策民主化。听证制度在民族地区的实施,具体的做法就是在讨论和研究政策方案时必须通过合法程序,即听取专家、相关部门、利益团体和社会公众等代表的相关意见,有必要的政策辩论,保证民族地区政策规划的科学性和民主性。

2) 完善专家决策咨询制度专家学者参加民族地区公共政策制定是我国民族政策制定的传统。我国政府在制定和实施的对人口在10万以下的22个少数民族的扶持政策就凸现了这一传统^[9]。完善民族地区公共政策制定中专家决策咨询制度,一是建立专家论证制度。专家论证制度是指有关民族地区的重大决策、重大项目、重大政策制定和实施前先进行专家论证,并使其制度化;二是完善专家参与民族地区公共政策制定决策研究制度。即是在政策议程的设立中,要充

分咨询有关专家学者的意见,并积极吸纳其中部分专家学者直接参与这个政策制定的全过程;三是改变传统的观念,重视专家。要摒弃“拍脑袋、凭经验”的旧观念,树立起科学决策的观念,认识到专家参与咨询是民族地区公共政策制定的客观需要。加大投入保证专家学者的政策咨询科研经费,为政策咨询工作提供物质保障。

3) 加强媒体的力量作为“第四种权力”的新闻媒体有着信息量大、信息渠道广、影响力强的特点和优势,通过其来加强对民族地区公共政策制定过程中参与的主体进行监督,避免寻租的发生。通过媒体将民族地区的公共政策的制定过程向社会公开,保证公民的知情权,同时也将在政策制定过程中遇到的困难公开,寻求帮助和支援。

鼓励和帮助民族地区的公民参与公共政策的制定民族地区的公民参与公共政策的制定受到客观因素的影响,要想改善这一情况从这几方面入手:一是加快民族地区社会的经济发展,保证物质基础。经济基础决定上层建筑,民族地区公民参与公共政策制定需要物质条件作保证,如获取公共政策制定的信息的费用和接受教育的费用等;二是为民族地区公民参与政策制定营造文化氛围。适当的引导民族地区的公民破除不合时宜的传统观念,树立平等观念、自主意识、法律意识和责任感。

参考文献 (References)

- [1] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论(第二版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 209.
- [2] 石亚洲. 我国民族政策制定的特点与优化路径[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2008, 201: 12-15.
- [3] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论(第二版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 216.
- [4] 周平. 云南少数民族政治文化论[M]. 云南大学出版社, 1995: 157.
- [5] 周平. 云南少数民族地区政策过程研究[J]. 学术探索, 2000, 1: 33-37.
- [6] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论(第二版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 221.
- [7] 张国庆. 现代公共政策导论(第一版)[M]. 北京: 北京大学出版社, 142.
- [8] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论(第二版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 228.
- [9] 中国人口较少民族发展研究丛书委员会. 中国人口较少民族经济与社会发展调查报告[M]. 民族出版社, 2007: 11.