

地方政府
善治系列

民族自治县政府经济职能创新

和沁 著

 群言出版社
Qunyan Press

地方政府
善治系列

民族自治县政府经济职能创新



和沁 著

 群言出版社
Qunyan Press

图书在版编目(CIP)数据

民族自治县政府经济职能创新/和沁著. —北京:
群言出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 80256 - 369 - 8

I. ①民… II. ①和… III. ①自治县—地方政府—政
府职能—经济职能—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 222234 号

出 版 人	范 芳
责任编辑	陈 佳
助理编辑	孙平平
装帧设计	群言艺术设计中心
出版发行	群言出版社(Qunyan Press)
地 址	北京东城区东厂胡同北巷 1 号
邮政编码	100006
网 站	www.qypublish.com
电子信箱	qunyanpbs@126.com
总 编 办	010 - 65265404 65138815
编 辑 部	010 - 65276609 65262436
发 行 部	010 - 65263345 65220236
经 销	全国新华书店
读者服务	010 - 65220236 65265404 65263345
法律顾问	中济律师事务所
印 刷	北京画中画印刷有限公司
版 次	2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷
开 本	880 × 1230mm 1/32
印 张	13. 25
字 数	305 千字
书 号	ISBN 978 - 7 - 80256 - 369 - 8
定 价	36.00 元

 [版权所有, 侵权必究]

序

我国县级政府经济职能问题，与其说是一个老问题，不如说是一个新问题。而民族自治县政府经济职能问题更无疑是一个新问题。之所以新，是由于民族自治县是一种从世界上和历史上来看都是前所未有的独特的政治制度、行政制度和管理形式。之所以新，是因为市场经济、全球化和信息化对这个制度和管理形式提出了新问题和新挑战。正因为新，民族自治县制度和政府管理至今未被很多人充分地正确认识理解——要么把她混同于一般的县级政府对待；要么把她视为纯形式的东西或是可有可无的东西，甚至认为是个麻烦。正因为新，民族自治县的政府管理包括经济职能还需要改革完善。正因为新，对她的理论和实践进行深入研究就不仅显得更加迫切、更加重要，而且显得更加复杂、更加困难。

和沁同志的这本著作，是一项迎难而上，勇于探索而取得的阶段性成果；是一项值得政界和学术界重视的成果。

在当今世界，民族权利、民族关系、民族问题和矛盾是突出的经济问题、政治问题、社会问题和文化问题。它们对

于国家和国际社会的和平、发展和安全具有不可避免的直接影响。世界各国都有解决这个问题的成功经验和历史教训。中国历史上也有成功经验和历史教训。新中国建立以来，国家的巩固、经济社会的繁荣发展也离不开对于民族问题的正确解决。

建国六十年以来解决民族问题的历史经验是党和国家的重要政治财富和精神财富；而民族自治县政府的经济职能实践和历史经验则是这个财富中的重要部分。它对于政治学和行政管理（公共管理）学来说也是千载难逢的可遇不可求的研究样本。对这个样本的研究不仅具有现实的实践价值，而且具有很重要的理论学术价值。而这个历史财富的开发需要后人客观公正的评价和科学的分析。

值得宽慰的是，和沁的这本著作采取公正客观的态度，尽量避免感情因素对客观分析的干扰，对一个民族自治县半个世纪的经济行政历史经验进行了逼真的冷静的回顾和探寻。她花费大量时间披阅了五十多年的历史档案和历史文献，采访了许多老同志老干部，取得了可靠的第一手资料，在此基础上进行科学的研究。这种态度和方法是真正的解放思想、实事求是的方法。作为年轻一代的学者，能够有这样严格的科学态度和求实作风是非常难能可贵的。

本书改变了通常的理论思辨研究方法和综合研究的方法，转而采取了个案实践研究的方法。这种方法的优势在于，不仅能够从中引申出一般的经验和原理，而且能够真切地发现实践中的矛盾和问题；不仅能够发现矛盾和问题，而且能够提出改革创新思路。这种实证研究方法在社会科学上是基

本的科学方法，值得提倡。

当然，个案研究的方法如果掌握不好就会变成行政工作中的一般经验总结报告，因而导致缺乏理论提升和科学探索深度。可喜的是，本书的研究不同于一般应时的经验总结和工作总结，更不同于经历者的描述性回忆录。她能够透过历史现象，剖析事物本质和发展的规律性，从而把历史经验提升到理性认识的高度，进入到科学探索的深度。

之所以能够做到这一点，首要的在于她坚持了正确的理论指导，搭建了具有前沿水准的理论框架，打破了以往政府经济职能研究中拘泥于市场与政府关系考察的局限，在更广阔的视野中抽象概括了政府经济职能，并且在个案研究中对它进行了具体化考察研究。这就使本书的研究既具有了具体中的抽象性，又具有了抽象下的具体性。于是，本书就具备了实践考察的具体性和理论推演的具体性两个特点。

本书的适用性在于两个方面：即实践中的资治功用和认识上的启智作用。对于政界的领导和管理者来说，不妨把她作为改革决策和实施中的参考和借鉴，坚持和完善民族区域自治制度，使决策更加科学，实施更加有效。对于所有读者而言，读她可以使人们对于中国的民族区域自治制度有更具具体更深入的了解、对于自治县的行政管理改革有更多的理解。

民族区域自治制度的正确坚持和完善需要进行持续不断的学习宣传教育。这种学习和宣传教育不能只针对少数民族及其公务员，而必须针对全体群众和公务员，尤其是各级领导人。只有既注意克服大民族主义，又注意克服狭隘民族主

义；既坚持爱国主义教育，又坚持尊重各民族平等地位教育，才能巩固民族团结，促进各民族相互尊重、相互学习、相互帮助，促进各民族共同繁荣进步；才能抵御“西化”“分化”的阴谋，沿着中国特色社会主义道路，建设安定和谐的全面小康社会。

民族区域自治制度的学习宣传不能是空洞的说教，必须是具体生动的学习教育，包括用历史的个案的东西来提高认识。本书也应该能够在其中起到启发人的作用。

和学光

2012年8月23日

导 论

民族区域自治制度是具有中国民族特色的一项政治制度。这项制度执行以来，各级政府重视民族自治地方的发展，调动了各少数民族发展本民族和本地方经济的积极性，使民族自治地方经济建设步伐不断加快，特别是改革开放以来，民族自治地方经济获得较快发展，人均纯收入不断提高，人民生活不断改善。但是，与发达地区相比，民族自治县经济社会发展仍十分落后，成为我国贫困人口最集中、贫困程度深、脱贫致富难度大的区域。

然而，随着经济工业化、市场化和全球化步伐的加快，经济竞争愈发激烈，资本（包括人力资本和物质资本）流向投资回报率高的地方的本质将表现得更加充分，财富在不同区域的均衡分配不可能自动实现。这就使得经济基础原本就十分薄弱的民族自治县的发展更加步履艰难。同时，这种形势对民族区域自治制度也提出新的挑战。如何加快民族自治县经济发展成为体现民族区域制度优越性的关键。

任何政府都必须把发展社会经济放在重要地位，这不仅是政

府自身的功能，而且是其延续统治的基础^①。所以，发展经济成为民族自治县政府的重要职责。在市场经济条件下，发展经济以市场配置资源为基础，但是，如果完全依靠市场，民族自治县薄弱的经济社会基础，将难以保障政府政治功能的实现，所以必须要将市场功能与政府功能有机结合，即通过政府经济职能的充分履行来推动经济的发展。

政府经济职能是建立在一定的生产关系基础之上，政府代理国家配置资源中应有的职责和功能。政府履行经济职能以让人类生存和发展为目标，为巩固和发展国家经济基础服务。政府产生以来的人类历史表明，政府经济职能对社会经济的影响十分深刻，决定着经济、社会的发展方向、发展结构和发展程度。民族自治县政府向上承接着州（市、地区）、自治区或省政府，向下面对乡镇政府。按照《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《组织法》）和《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称《自治法》）的规定，民族自治县政府不仅拥有县级政府经济职能，即在县域内，县政府及其所属行政机构根据国家所制定的方针、政策和法律、规章，依法对本县经济生活各个领域进行具体管理时所具有的职责和所发挥的功能作用，^②而且还拥有自治权赋予的民族自治地方政府经济职能。根据《自治法》第六条规定，“民族自治地方的自治机关领导各族人民集中力量进行社会主义现代化建设”，作为县一级民族自治机关的民族自治县政府，应该领导民族自治县人民“不断提高

① 周镇宏，何翔舟：《政府成本论》，人民出版社，2001年，7页。

② 周平：《当代中国地方政府》，人民出版社，2007年，83～84页。

劳动生产率和经济效益”，加快发展地方经济和社会事业，使各族人民过上富裕生活，实现各民族的平等团结与共同繁荣。然而，由于历史和现实的原因，民族自治县在推进县域经济发展，提高经济整体水平的过程中，并未能高效履行应有的经济职能。如果民族自治县政府在推进县域经济发展中不能正视问题的存在，并及时有效地解决好所存在的问题，民族自治县与发达地区的差距将越拉越大，这将严重背离我国执行民族区域自治制度的本意。如何转型创新和高效履行民族自治县政府经济职能，加快民族自治地方经济社会发展步伐成为当前的重要任务。

对民族自治县政府经济职能的变迁和转型创新进行专门研究，目的在于客观认识并合理解决当前民族自治县政府履行经济职能中存在的种种失灵提供理性思考，进而加快民族自治县经济社会发展，使民族区域自治制度的优越性体现得更加充分。

政府职权法定，民族自治县政府经济职能的合法性来源于合法的经济职权，所以，本书从民族自治县政府经济职权入手，将民族自治县政府经济职能界定为：狭义政府代理国家管理民族自治县县域经济和调节县域经济关系的职责和功能，并根据民族自治县政府所面对的不同客体和客体之间的关系，将当前民族自治县政府经济职能分为6大类：县级财政职能、县域资源配置职能、县域公平分配职能、发展县域经济职能、县域经济主体规制职能和维护经济安全职能。本书以Y民族自治县为例，对6种经济职能在传统计划经济、有计划商品经济、市场经济时期的变迁进行客观描述和分析，并提出公共财政职能、县域经济可持续发展职能、公共资源配置职能、法制化规制职能、维护经济权益职能和公平分配控制职能的转型创新选择，为从事相关研究和学习者提供必要的参考。

从理论上讲，政府经济职能包括以上所述6项内容，但在中央集权国家，县级政府的公平分配职能并不突出，因此本书不单列章节对公平分配职能进行分析、论述。

目 录

序	1
导 论	1
第一章 民族自治县政府经济职权与经济职能	1
第一节 民族区域自治制度	2
第二节 政府经济职权	10
第三节 民族自治县政府经济职权	31
第四节 民族自治县政府经济职能	40
第二章 民族自治县政府经济职能的特点及履职手段	57
第一节 民族自治县政府经济职能的特点	57
第二节 民族自治县政府经济职能的履行手段	61
第三章 民族自治县政府财政职能的变迁与转型创新	75
第一节 民族自治县政府财政职能	75
第二节 计划经济时期的生产型财政职能	80

第三节	建设型财政职能·····	107
第四节	发展型财政职能·····	124
第五节	公共财政职能的转型创新·····	143

第四章 民族自治县政府经济发展职能的变迁与转型创新

.....	149
第一节 民族自治县政府经济发展职能.....	149
第二节 领导计划生产职能.....	155
第三节 有计划发展商品经济职能.....	187
第四节 指导县域经济建设职能.....	216
第五节 县域经济可持续发展职能的转型创新.....	251

第五章 民族自治县政府资源配置职能的变迁与转型创新

.....	261
第一节 民族自治县政府资源配置职能.....	261
第二节 按计划配置县域资源职能.....	271
第三节 计划与市场结合的资源配置职能.....	289
第四节 市场为基础的资源配置职能.....	302
第五节 公共资源配置职能的转型创新.....	313

第六章 民族自治县政府规制职能的变迁与转型创新····· 323

第一节	民族自治县政府规制职能·····	323
第二节	传统计划经济时期规制职能·····	334
第三节	有计划商品经济时期规制职能·····	345
第四节	市场经济条件下的规制职能·····	351
第五节	法制化规制职能的转型创新·····	355

第七章 民族自治县政府经济安全职能的变迁与转型创新	
.....	359
第一节 民族自治县政府经济安全职能.....	359
第二节 传统计划经济时期经济安全职能.....	362
第三节 有计划商品经济时期经济安全职能.....	365
第四节 市场经济条件下的经济安全职能.....	367
第五节 维护经济权益与经济安全职能的转型创新.....	368
 第八章 民族自治县政府经济职能转型创新的目标模式	
.....	377
第一节 民族自治县政府经济职能模式的变迁.....	377
第二节 人治型转向法治型.....	380
第三节 管制型转向服务型.....	387
第四节 低效型转向效能型.....	395
 参考文献	401
后 记	407

第一章 民族自治县政府经济职权与经济职能

政府履行经济职能的基本形式是以国家行政权为基础、以社会为对象的政府公共行政管理。现代行政权力是一种法理型权力，行政客体的服从是以行政主体拥有合法权威为基础。政府履行职能的本质就是职权的行使，在本质上是因政府行使职权而产生的职责和功能，是在执行国家行政权力中发挥的作用，所以，在中国单一制的政治体制下，地方政府经济职能的设定、经济职能配置实际上只是一种可能性，这种可能性如何变成现实，涉及到政府经济职权及其配置问题。政府经济职能的履行和变化与政府经济职权的变化密切相关。作为中国民族区域自治制度的产物，民族自治县政府经济职能的合法性源于政府经济职权的合法配置，即制度的合法性。经济职权由政治体制、法律法规、上级政府的政策规定、授权或默许，具体表现为履行经济职能符合宪法、自治法、地方组织法和有关法律法规、政策所规定的范围、种类、程序和限度；而民族自治县政府经济职能的合理性在于根据自身条件、实际需求和社会经济发展规律，按照符合国家、民族、国民利益和有利于社会发展来履行政府经济职能。所以，这

一部分首先对相关概念和范畴进行明确，这是整本书的逻辑起点和前提。

第一节 民族区域自治制度

一、自治

自治的基本涵义是自行管理或处置。如，《史记·陈涉世家》中“诸将徇地，至，令之不是者，系而罪之，以苛察为忠，其所不善者，弗下吏，辄自治之”之自治，以及《新唐书·北狄传·黑水靺鞨》中的“离为数十部，酋各自治”中之自治，皆有自行管理或处置之义。自治还包含着修养自身德性之意，如高启《白田耕舍记》中的“取圣贤之书而读之，求所以自治之道”之自治就含有此义。而《尹文子·大道上》中“法用则反道，道用则无为而自治”中的自治，则是自然安治。从政治学角度，自治则是民族、团体、地区等除了受所隶属的国家、政府或上级单位领导外，对自己的事务行使一定的自主权力。

二、民族区域自治制度

中国的民族区域自治制度是在国家的统一领导下，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，使少数民族人民当家作主，自己管理本自治地方的内部事务。作为中国的基本政治制度之一，民族区域自治制度是建设中国特色社会主义政治的重要内容，所以，中国的民族区域自治制度是在国家统一领导下的自治，各民族自治地方都是中国不可分离的一部分，各民族自治机关都是中央政府领导下的一级地方政权，都必

须服从中央的统一领导。当然，中国的民族区域自治，更是民族因素与区域因素的结合，有别于纯粹的民族自治，或纯粹的区域自治。实践证明，民族区域自治制度有利于维护国家统一和安全；有利于保障少数民族人民当家做主的权利得以实现；有利于发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系；有利于促进社会主义现代化建设事业的发展。

民族区域自治制度的根本目的是为了解决中国的民族问题。作为多民族国家，中国民族问题具有极强的重要性、复杂性和长期性。中国共产党在马克思主义民族观的指导下，在争取新政权的斗争中，就开始不断探索解决中国民族问题的新路径。随着中国共产党对中国国情认识的不断深化，提出了符合中国国情的民族区域自治制度。1941年5月1日，陕甘宁边区政府颁布的《陕甘宁边区纲领》中就明确规定：“依据民族平等原则，实行蒙回民族与汉族在政治经济文化上的平等权利，建立蒙回民族的自治区。”1945年10月23日，中央在关于内蒙工作方针的指示中进一步指出：“对内蒙的基本方针，在目前是实行民族区域自治。”1946年2月18日则更明确指出：“根据和平建国纲领要求民族平等自治。”在这一方针指导下，1947年5月1日，中国共产党领导建立了中国的第一个省级自治地方——内蒙古自治区，标志着中国民族区域自治制度从构想到实践的飞跃。1949年的《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》）明确规定：“各少数民族聚居的地区，实行民族区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关”，使中国民族区域自治制度获得了合法地位。新中国成立后，将民族区域自治制度写入1954年宪法中，该制度成为中国的一项基本政治制度。