

# 民族地区行政管理

——首次民族地区行政管理研讨会论文集

中国行政管理学会 编  
新疆维吾尔自治区行政管理学会

# 民族地区行政管理

——全国首次民族地区行政管理研讨会论文集

中国行政管理学会  
新疆维吾尔自治区行政管理学会 编

1994. 6

责任编辑：季 哲  
施文波

**民族地区行政管理（内部资料）**

——首次民族地区行政管理研讨会论文集

中国行政管理学会 编  
新疆维吾尔自治区行政管理学会

河北省固安县新华包装装璜厂印刷

32开本7.375印张 150千字

1994年6月第1版 1994年6月印刷

印数：1000册

准印证号：京准字94——0206

工本费：1.80元

**主 编：**张文寿

**副主编：**司马义·铁力瓦尔地

郭丙于

线国正

# 前 言

为研究探讨民族地区行政管理，1993年10月，中国行政管理学会、国家民委民族问题研究中心，与新疆维吾尔自治区行政管理学会在乌鲁木齐市共同举办了全国首次民族地区行政管理研讨会。现将这些研讨会的论文和领导讲话汇集成册，供有关方面和研究人员参考。

限于篇幅，编辑时对论文原文作了一些删节，有的文章因与研讨会主题联系不紧，未曾收入，敬请作者谅解。

召开全国性的民族地区行政管理研讨会尚属首次。从研讨内容看，无论其广度还是深度，都很不够，许多问题需作深入探讨。

衷心感谢新疆维吾尔自治区政府和新疆行政管理学会的大力支持。

疏漏与不妥之处，欢迎批评指正。

中国行政管理学会

1994年3月

# 目 录

重视研究民族地区行政管理 促进社会稳定加速经济发展

(代序言)

..... 中国行政管理学会常务副会长 张文寿 (1)

从实际出发 加强民族区域自治地方行政管理研究

..... 国家民委民族问题研究中心总干事 赵延年 (10)

全国首次民族地区行政管理研讨会综述

..... 中国行政管理学会学术部 (18)

论重视民族自治地方行政管理研究的必要性..... 段尔煜 (29)

论民族区域自治地方行政的特点..... 邹 伟 宋 涛 (46)

我国民族自治地方行政管理的几个问题..... 杨荆楚 (55)

民族自治地方行政管理二重性说略..... 杨光明 (66)

论民族自治地方行政管理的特点及对策..... 鲍吉锐 (74)

关于民族自治地方的依法行政与操作..... 吴兴旺 (80)

用好自治行政权..... 邹 伟 (90)

民族地区行政管理体制改革刍议..... 柳 群 (97)

论民族区域自治行政的发展趋势、特性与对策

..... 曾庆忠 (105)

论社会主义市场经济下完善民族区域自治制度

..... 覃卓凡 (114)

当前我国民族问题上人民内部矛盾的几个问题

..... 底润昆 (124)

略论民族地区行政管理体制的特点及改革思路

..... 于永明 (130)

探索 优化 发展 .....	秦天河	(135)
民族地区行政管理职能的特点及其对改革的影响 .....	吴知论	(142)
关于民族地区人事管理的几点思考 .....	杨启儒	(145)
提高民族干部素质是搞好民族地区行政管理的关键 .....	苏玉明	(155)
从内蒙古实际出发 科学合理设置行政机构 ...	张云庭	(162)
关于盟级行政管理体制改革的思考 .....	内蒙古哲里木盟机构编制委员会办公室	(169)
试论旗县政府职能转变与少数民族地区经济发展 .....	杜凡	(175)
加强和改善行政管理 加快民族地区经济发展 .....	达蕃钦	(180)
市场经济与民族地区优惠政策关系的几点认识 .....	赵东明	(185)
论加速发展延边朝鲜族自治州经济发展若干问题 .....	金明哲	(191)
加强行政管理 加快民族地区基础设施建设 .....	朱蕴熙	(197)
转变政府职能 加快民族地区经济发展 .....	托莱	(204)
从哈密地区扶贫工作看民族地区行政管理特点 .....	许茂志 闫玉琴	(207)
强化行政管理 促进民族地区实现繁荣 .....	陈宝玉	(214)
新形势下民族地区反腐败问题 .....	许文惠	(222)

# 重视研究民族地区行政管理 促进社会稳定加速经济发展

——中国行政管理学会常务副会长张文寿在全国首次民族地区行政管理研讨会上的讲话

(代序言)

同志们：

借新疆维吾尔自治区行政管理学会正式成立之机，中国行政管理学会、国家民委民族问题研究中心和新疆行政管理学会在乌鲁木齐联合举办全国首次民族地区行政管理研讨会。研究民族地区行政管理的特点，对于推进其行政管理体制改革乃至经济和社会的发展，丰富具有中国特色的行政管理科学理论，是一个极为重要的问题。

为了开好这次研讨会，我先讲一些个人粗浅看法，抛砖引玉，供大家研讨参考。

## 一、民族地区经济发展概况

我国是一个多民族的国家，除汉族外，有55个少数民族。在世界上，我国是唯一实行民族区域自治制度的国家。实行民族区域自治是我国一项重要的政治制度，或者说是我国政治制度的一个重要组成部分。

新中国成立以来，在中国共产党的领导下，我国民族地区



经济都有较大发展，各项社会主义建设事业取得很大成就。特别是改革开放以来大大推进了民族地区经济和社会各项事业的迅速发展。从1980年到1991年民族地区工农业总产值由473.81亿元增加到2592.2亿元，增长4倍多。民族地区大部分已解决温饱问题，正向小康目标迈进，进入一个现代化建设迅猛发展的新的历史时期。

但是，另一方面，我国民族地区经济的发展，跟发达地区相比，还存在差距，而且差距尚有拉大之势。1981—1990年，全国工农业总产值平均每年增长11.2%，民族自治地方平均递增9.3%，低1.9个百分点；“七五”期间，全国平均每年增长11.3%，民族自治地方平均增长9.3%，低2个百分点。广西自治区有个统计数字也说明这个问题。从纵向上看，发展很快变化很大，该区1990年与1950年相比，农业总产值增长26倍，工业总产值增长152倍；但横向一比差距相对拉大了，比如人均国民收入：1980年广西为232元，比全国低144元；1989年为727元，比全国低449元，在全国排第28位；1990年为801元，比全国低470元，退居第29位。再看人均工农业总产值：1980年广西比全国低302元，排在全国第26位；1989年比全国低986元，退居第27位；1990年比全国低1065元，退居第28位。民族自治地方与发达地区相比，无论是差距的绝对额，还是差距的相对额都有拉大。当然5个自治区与发达地区相比发展速度和存在的差距也不一样，有的大一些，有的相差不大。造成差距的原因，应该说是多方面的，制约关系也是复杂的。如何正确看待这种差距至关重要。江泽民同志今年七月间视察青海时对这个问题讲了一段非常精辟的话，他说：要冷静地正视同发达地区相比存在的发展上的差距。这种比较不是盲目的，应该是有分析的、有条件的。正视差距，自然会感到有压力，有

点压力也好，可以增强工作的紧迫感，可以由压力变成动力。但是如果好高骛远地去比，压力不是变动力，而是越压越没信心，那就不好了。不能把压力变成了包袱，包袱压在身上，背得重了，不是容易泄气，就是容易犯急性病。泄了气，无所作为固然不好，而急于求成也不好，也往往会事与愿违。因为，不同地区在经济文化发展方面存在的差距是历史形成的，缩小这个差距也有个历史渐进过程，不是一朝一夕可以办到的。在缩小同发达地区的差距问题上，既要加倍努力工作，又要做持久的打算。要抓住机遇，积极创造条件，逐步加快经济发展步伐，要通过科学的规划，正确的措施，积极稳妥的步骤，脚踏实地的工作，紧紧抓住和用好这种机遇。江总书记分析得很深刻，要缩小差距，必须紧紧抓住机遇，积极创造条件，加快改革，扩大开放，发展社会主义市场经济，加速经济发展的步伐。

## 二、充分认识民族地区行政管理特点及重要地位

为什么要进行民族地区行政管理的研究？这主要是由民族自治地方行政管理的特点和地位所决定的。我国是一个地域广阔、民族众多的国家，民族自治地方的面积占全国总面积的64%。这一广大的民族地区，不仅聚居着我国55个少数民族和大量的汉族人口，而且多数位于祖国的边疆，资源密集，战略地位十分重要，对于全国经济建设的发展，有着密不可分的联系和举足轻重的地位。目前我国有5个自治区、30个自治州、122个自治县（旗），还有1700多个民族乡。民族自治地方的政府依据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国民族区域自

治法》对民族区域经济、文化和各项建设事业进行管理，其行政管理的诸多方面，与全国其他一般地区行政管理相比，有其不同的特点。

一方面，从民族自治地方行政管理主体来看。

1、民族区域自治机关享有大于一般地方机关的自主权和自治权。民族自治机关在贯彻执行《宪法》的同时，可以制定自治条例和单行条例，有权采取特殊政策和灵活措施，加速本地区经济、社会、文化、事业的发展。《宪法》和《自治法》还明确规定了上级国家机关如何对民族自治地方进行领导和帮助，民族自治地方的这种自治权应是其经济和各项建设事业尽快发展的一个有利条件。

2、民族自治地方行政领导构成的特殊性。我国《宪法》、《自治法》规定，自治区主席、自治州州长、自治县县长应当由实行区域自治的民族的公民担任。民族自治地方政府所属各工作部门的干部，要重视选拔少数民族干部，对具有同等条件的少数民族干部，在选拔使用时应优先予以考虑。

3、民族自治地方行政体制的特殊性。民族自治地方行政组织存在自治区、自治州、自治县（旗）、民族乡四个层次；在一些非民族自治地方，介于省和县之间的自治州也是一级政权，实行自治州领导县。州级行政的功能、机构设置、州与自治区和所属县之间的关系等，都有它不同的特点。

4、民族自治地方行政管理职能还有一个特点是，民族自治地方大都边境线长，海关、口岸、公安、边防、边境管理机构较内地多，涉外事务管理任务繁重，行政机关担负着维护边境秩序、巩固和支援边防的特殊任务。

另一方面，从民族自治地方行政管理的客体环境、管理对象看，也存在明显差异。民族自治地方在政治、经济、历史、文

化、语言文字、风俗习惯、宗教信仰等方面同一般行政区域的行政环境相比，也有不同之处。

1、民族区域发展的不平衡性。由于历史的原因，解放前，我国有些少数民族地区还分别处于原始社会末期、奴隶制、农奴制、封建制阶段。新中国成立后，这些地方在国家的帮助下，直接过渡到社会主义阶段，进入起点大不相同。同时，我国少数民族在漫长的历史发展中，形成了大分散、小聚居，大聚居、小分散的地缘关系。在民族自治区域，都不是单一地居住着一个少数民族，大都有多种民族交错杂居。加之，我国少数民族大都信仰某一宗教，有些民族是群众性地信仰某一宗教。这种民族信仰不同、民俗不同也带来了一个互相尊重和和睦共处加强各民族的团结问题。

2. 民族地区经济环境一方面地大物博，资源丰富，不仅有巨大的矿产资源，而且有富饶的山川湖泊，草原辽阔，森林茂密，有丰富的经济开发和旅游资源。开发潜力很大。在地理位置上，相当一部分少数民族大多居住边疆，有 34 个少数民族跨境而居，漫长的边境线具有对外开放的有利条件。另一方面，民族地区大多远离经济重心，交通不便，信息不灵，基础设施差，教育科技发展较慢，人才缺乏，也是制约其经济迅速发展的一个不利因素。

上述环境，决定少数民族地方政府担负着十分艰巨繁重的行政管理任务，必须坚持以经济建设为中心，全面发展民族地区的经济和各项建设事业，不断巩固和发展平等、团结、互助的社会主义新型民族关系，促进各民族的共同繁荣。

### 三、真正落实和正确行使自治权

民族地区自治机关行政管理行使自治权，这是民族自治地方行政管理的一大特点。切实行使好自治权对于提高自治机关行政管理水平，推动民族地区各项事业加速发展具有重要意义。

《宪法》第三章第六节第一百一十五条规定：“自治区、自治州、自治县的自治机关行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权，同时依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策”。《中华人民共和国民族区域自治法》对自治机关行使的自治权作了较为具体的规定，其主要有以下几个方面，即：一、管理地方性的政治事务。可以制订自治条例和单行条例，组织本地公安部队，上级国家机关的决议、决定、命令和指示如不符合民族自治地方情况的，可报经该上级机关批准后，变通执行或停止执行。二、有管理地方性的经济建设事业的自治权。包括制订本地的经济建设方针和计划，合理调整生产关系和改革经济管理体制，管理保护开发本地区自然资源，安排地方基建，管理企事业，安排上调任务外的工农业产品，对外经济贸易活动等方面的自主权。三、有管理地方财政的自治权。四、有管理本地区文化教育事业的自治权，自主管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业，保护民族文化遗产，采取特殊措施发展民族教育，培养民族干部、专业人才和技术工人，开展文化交流等。五、在机关自身建设和人事管理方面的自治权。包括使用一定比例的民族干部，等等。上述诸项自治权多属行政管理方面的，涉及到行政管理的各个领域。在《宪法》第一百一十八条和一百二十二条中规定：国家在民族自治地方“开发

资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益”国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设事业”。今年8月间，国务院又批准了关于《民族乡行政工作条例》和《城市民族工作条例》（国函〔1993〕123号和125号）。因此，如何行使好这些自治权是民族自治地方行政管理的一个至关重要的问题，也是民族自治地方政府职能和管理的特点之所在。

据有些地方反映，民族自治地方行政管理依法行使自治权过程中有时遇到的问题往往来自两个方面，一是民族自治机关和干部没有很好地运用自治权；二是上级有些主管部门决定问题有时考虑和尊重民族自治机关的自治权不够，甚至“一刀切”，不加区别，不照顾民族自治地方的利益。。另外，影响民族地方充分行使自治权的另一个原因是缺乏与《自治法》相配套的法律、法规。因《民族区域自治法》的有些规定毕竟还比较原则，自治法中写到的“努力帮助”、“给予扶持”、“给予照顾”、“适当放宽”一类的原则有二十多处，至于帮助、扶持、照顾、放宽的方式和量度，则缺乏便于具体操作的规定，致使人们在理解和执行中容易产生歧见，互相掣肘，加之又缺乏具体保障机制，往往难以切实贯彻执行。因此，必须加强民族地区行政法制建设，制定与《民族区域自治法》相配套的各种具体的法律和法规，民族自治地方政府在行政管理中也须认真贯彻和正确行使《宪法》和《民族区域自治法》赋予的自治权；保持社会稳定，加快经济发展。

#### 四、关于行政管理体制和机构改革

下决心进行行政管理体制和机构改革，是党的十四大提出

的一项重要任务。当前，这项工作正在中央、国务院的统一部署下，顺利进行。行政管理体制和机构改革的目标是，建立一个适应社会主义市场经济体制要求的，具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系。

目前少数民族地区的行政管理体制和机构设置，基本上和全国各地一样，存在政企不分、关系不顺、职能交叉、机构臃肿、人浮于事、效率低下的问题。要按照中央、国务院的要求，认真进行机构改革，为适应社会主义市场经济发展的需要，贯彻精简、统一、效能和政企分开的原则，转变职能，理顺关系，精兵简政，提高行政效率。

民族地区由于大多地处偏远，地广人稀，并有一定数量的贫困县乡，这种情况要求民族地区机构改革，在实行统一部署的同时，要结合本地实际贯彻执行。中央、国务院在制定贫困地区政策时曾明确指出：贫困地区各级党政机构设置、人员配备，应从实际出发，不强调上下对口，尽量做到简政便民。在这次地方机构改革的方案中，也规定了因地制宜的原则，除必设机构外，各地可在规定的限额内自主决定设立哪些机构和配备什么人员，并规定，自治州机构改革要体现民族自治的特点，州的机构设置和人员编制的限额要比地区放宽一些等。因此，如何根据民族自治地方的特点落实这些原则，职能如何配置，机构如何设置，编制多少为宜应和非自治地方的同级政府应有所区别，以适应本地情况。

## 五、关于培养和使用少数民族行政管理干部

行政管理是否科学和有效，除了职能配置、机构设置和运转机制外，还有一个重要问题就是要充分重视培养和合理选配

少数民族干部。

建国以来，在党的民族政策和干部政策的指引下，培养和选拔少数民族干部的工作取得非常显著的成就。全国的少数民族干部已从1950年的1万多人发展到现在的200多万人，大批少数民族干部走上了党和国家的各级领导岗位，大批少数民族专业技术人才在各自岗位上发挥着自己的作用，为民族团结和国家繁荣做出了重大贡献。

但是，面对现代化建设蓬勃发展的新形势，目前干部队伍结构不尽合理，素质亟待提高。其中，缺乏懂得现代行政管理知识和技能的行政管理人才就是一个较为突出的问题。社会主义市场经济体制既要求大批科学技术人才和企业管理干部，也需要大批优秀的政府公务人员。国务院已经颁布了《国家公务员暂行条例》，这项重要法规和重大举措，将对我国行政管理干部队伍建设产生深远影响，对政府公务人员也是最大激励。如何结合民族地区特点认真实施《公务员暂行条例》，如何使现有干部受到有效的培训，使其具备公务员所要求的素质，这也是当前需要研究和解决好的一个重大问题。

此外，要重视民族地区行政管理科学研究队伍的建设。行政管理学是一门理论性和实践性很强的科学，也是一门综合性、交叉性很强的学科，它涉及许多相关的学科。行政管理学会是一个很重要的学术研究团体，通过民族地区行政管理学会这一组织，将本地区的有关学者，包括从事民族理论、民族经济理论、宗教理论、少数民族民风民俗理论的研究人员，有关教学人员，及政府部门的相关人员组织到一起，密切协作，深入研究民族自治地方行政管理的人文环境、条件和特点，揭示民族地区行政管理的特殊规律，为政府决策和行政管理努力发挥参谋和咨询的作用。



# 从实际出发 加强民族区域自治地方行政管理的研究

——国家民委民族问题研究中心总干事 赵延年在  
全国首次民族地区行政管理研讨会上的讲话

我国是多民族的社会主义国家。现在有民族区域自治单位159个，自治地方总面积占全国的64%多，自治地方人口占全国总人口的14%多。民族地区在社会制度、基本任务和奋斗目标等基本方面同全国是统一的、共同的，因而行政管理的性质和基本方面同全国也是统一的、共同的。同时，民族地区还有其特殊的一面，这就决定了民族地区的行政管理所具有的特点。民族自治地方的政府，在依法实施民族区域自治制度，加强民族团结，实现各民族共同繁荣，维护边疆安全和国家统一等方面，担负着更重的任务。

为了使少数民族地区政府行为有效，功能发挥充分，不论在经济建设或是在科教文化等各项建设中，也不论在做好团结稳定工作，巩固边防、维护国家统一的事业中，都必须从少数民族和民族地区的实际出发。这里所说的实际，既包括自然条件、地理环境等稳定的情况，也包括社会人文、生产力水平、管理制度和法规等流动变化情况，在错综纷繁的复杂情况中，从改进行政管理来说，我认为以下五点是应普遍予以重视的：