



中央民族大学管理学评论

公共管理与公共事务评论

Review on Public Administration and Public Affairs

主 编 / 李俊清

执行主编 / 李培广



中央民族大学出版社
China Minzu University Press



中央民族大学管理学评论

公共管理与公共事务评论

Review on Public Administration and Public Affairs

主 编 / 李俊清

执行主编 / 李培广

第1辑

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目(CIP)数据

公共管理与公共事务评论(第1辑)/李俊清主编. - 北京:中央民族大学出版社,
2011.6

ISBN 978 - 7 - 81108 - 997 - 4

I. ①公… II. ①李… III. ①公共管理 - 文集 IV. ①D035 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 082485 号

公共管理与公共事务评论

主 编 李俊清

执行主编 李培广

责任编辑 杨爱新

封面设计 布拉格

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081

电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 787 × 1092(毫米) 1/16 印张:16.75

字 数 350 千字

版 次 2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 81108 - 997 - 4

定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

李俊清

为实现既定目标而进行有组织的群体活动，是人类社会的根本属性之一。因而，管理思想及其实践，已经有着漫长的发展历史。但把管理作为一门学科进行系统的研究，却还只是近百年来事。上世纪初叶，弗雷德里克·温斯洛·泰勒（Frederick Winslow Taylor）的名著《科学管理原理》（1911年）以及法约尔（H. Fayol）的名著《工业管理和一般管理》（1916年）相继问世，标志着现代意义上的管理学时代的开启。

今天，人类社会正在经历着前所未有的变革，科技创新与制度变迁产生一系列的重要成果，正在迅速改变着我们的生产和生活方式。全球化浪潮惊涛拍岸，冲击着世界每一个角落；日新月异的信息技术把原来彼此隔绝的个体编织成为同一网络中密切关联、频繁互动的节点；航天科技前所未有地拓展了人类的视野；而基因工程则使生命形态更加完善……然而，人类在享受着文明进步成果的同时，也面临着全球气候变暖、资源短缺甚至枯竭、持续不断的冲突与战乱等共同的威胁。

管理的本质在于通过使群体活动协调有序而使人类生活更加美好，因而，全球治理、国家管理、企业管理、社会各领域的管理是否有效与科学，就成为关乎人类命运、国家兴亡、企业盛衰、民众福祉的重要问题。正是在这个意义上，管理学大师彼得·德鲁克（Peter F. Drucker）认为：“在人类历史上，还很少有什么事比管理学的出现和发展更为迅猛，对人类具有更为重大和更为激烈的影响。”

改革开放30多年来，中国经济社会发展取得了举世瞩目的成绩。2010年，中国以近5.8万亿美元的GDP总量跃居世界第二大经济体，进出口总额、外汇储备，原煤、粗钢、汽车、电脑、手机等产量均居世界第一，快速崛起的东方巨人正以全新的风貌跻身于世界民族之林。

然而，中国地域辽阔，区域发展不均衡，始终是困扰我们的诸多问题之一。155个民族自治地方，占到了国土面积的64%，却由于诸多因素的限制，依然处于相对落后的状态。2009年，民族地区人均地区生产总值仅为全国平均水平的65.2%，城镇居民人均可支配收入仅为全国平均水平的82.9%，农民人均纯收入仅为全国平均水平的72.4%。尚有1955万农村贫困人口，占全国农村贫困人口总

数的 54.3%。

民族地区在整个国家的发展格局中有着极为重要的战略意义。没有占西部地区总面积 90% 以上的民族地区的有效开发,就谈不上西部大开发的成功;没有占国土总面积 64% 的民族地区的发展,就谈不上全国的发展;没有 55 个少数民族的小康,就没有国家的全面小康。

而改变民族地区的落后状况,实现经济社会的跨越式发展,需要政府、市场、社会等诸多方面协同努力。

市场是推动经济发展的最重要的动力,但民族地区市场主体发育依然不够健全。首先,民族自治地方企业数量相对较少。截止 2008 年,我国少数民族分布最集中的八个省区(五大自治区加上青海、贵州、云南三省)全部国有及规模以上非国有工业企业总数 18779 家,占全国的 4.41%。其次,企业规模小、产值低。八民族省区规模以上工业企业总产值 29861.67 亿元,只占全国规模以上工业企业总产值的 5.88%,仅相当于广东一省的 45%。再次,企业竞争力不强。在每年一度的全国科技企业 100 强和《福布斯》中国企业创新 100 强评选中,民族自治地方一直没有企业能够入选。在 2010 年全国企业 500 强中,八个民族省区一共只有 25 家,只占总数的 5%,其中宁夏、西藏两个自治区均没有企业入选。同时,由于人才资源大量外流,民族自治地方企业的经营管理缺乏优秀人力资源支撑,运营效率也相对低下。企业作为市场中商品的供应者和重要的消费者,是支撑一个地方市场经济运行的基础,民族自治地方企业的弱势地位,使得民族自治地方市场主体竞争力很弱。而另一个重要的市场主体——作为消费者的社会成员,在民族地区也存在着消费能力有限的问题。2008 年,民族自治地方人均 GDP 15457 元,城镇居民人均可支配收入 12890 元,农牧民人均纯收入 3369 元,分别仅相当于全国平均水平的 68.38%、81.68%、70.77%,民族自治地方社会消费能力明显偏低,又进一步制约了当地企业的发展空间。

民族地区市场发育程度不足。第一,民族地区市场化程度偏低。在中国经济改革研究基金会国民经济研究所 2007 年中国各省区市场化程度指数的排名中,八民族省区排名最靠前的内蒙古自治区也仅排名第 20 位,其他省区依次是广西第 21 位,云南第 24 位,宁夏第 25 位,贵州第 26 位,新疆第 28 位,青海第 30 位,西藏排名最后。八民族省区都有大量农牧区,目前大多还处于自然经济状态,不论是政府力量还是市场力量,在经济领域的作用都还非常薄弱。第二,民族自治地方市场的产业选择与企业成长促进作用相对较弱。由于市场化程度不高,民族自治地方市场机制对于本地产业选择和企业成长的促进作用明显不足。目前完全依照市场机制调节而进入民族自治地方发展的外部资本,大多集中于资源开发领域,资本密集度高、环境友好程度低、吸纳就业能力不强。虽然这些资本的涌入对于民族自治地

方 GDP 总量的增长有显著的拉动作用，在一定程度上也使一部分人的收入有所提高，但其负面作用也非常严重，甚至从长远来看可能有损民族自治地方的核心竞争力。有不少民族自治地方目前已经出现经济畸形发展的倾向，特别是在一些资源富集地区，高污染、高耗能、高排放企业扎堆，在为地方推高 GDP 数值的同时，却使得当地居民的生活受到严重损害。相反，那些对于民族自治地方市场环境改善和民生状况改良作用显著的企业，多为由国家兴办的国有企业或由集体组织兴办的集体企业，这些企业在民族自治地方的活动其实并不完全遵照市场机制的要求运行。

民族地区支撑市场运行的社会基础薄弱。第一，民族自治地方区域竞争力相对偏低。2010 年中国社会科学院发布的《中国省域经济综合竞争力发展报告(2008~2009)》蓝皮书显示，八民族省区的经济综合竞争力排名，除内蒙古最高为第 10 位，处于上游区外，其他 7 个省区都处于下游区，排名先后依次是新疆第 24 位、宁夏第 25 位、广西第 26 位、云南第 27 位、青海第 28 位、贵州第 29 位、西藏第 31 位。省域经济综合竞争力是指一个省（市、区）域在全国范围内对资源的吸引力及对市场的争夺力和对周边地区的辐射力、带动力，其具体衡量指标包含 1 个省域经济综合竞争力一级指标，9 个二级指标即宏观经济、产业经济、财政金融、知识经济、可持续发展、发展环境、政府作用、发展水平、科学和谐发展，每个二级指标之下再设置 25 个三级指标，分别由经济实力竞争力、经济结构竞争力、经济外向度竞争力等组成。在综合竞争力偏低的情况下，如果完全由市场机制进行资源配置，那么民族自治地方无疑将成为资源外流区域和经济附庸，根本难以自主决定本地方的发展。第二，民族自治地方公共物品和公共服务缺失较为严重，难以以为市场运行提供良好的平台。即使是最彻底的“自由放任”思想的拥护者，都不能否认要使“看不见的手”充分发挥作用，需要政府为社会提供一定的公共物品和公共服务，并且随着社会发展进程的加快，这些公共物品和公共服务的内容也会不断增加。然而，民族自治地方目前在一些关键的公共物品和公共服务供应方面，存在着较为严重的缺失，进而使市场机制的有效运行受到诸多限制。例如在交通基础设施领域，民族自治地方公路、铁路密度不到全国平均水平的 1/2，且主要公路、铁路干线的等级较低，运力很弱，这导致了民族自治地方常常出现内部人员、资源出不去，外部人员、资源进不来的状况。在基础教育、通讯基础设施、公共文化服务等领域，民族自治地方也与全国平均水平存在很大差距，民族自治地方人均受教育年限比全国平均水平低接近 1 年，在就业人口中受教育情况中，八民族省区除了广西和新疆外，其他省区未受教育人口的比例都高于全国平均水平，其中贵州、云南、青海、宁夏的比例相当于全国平均水平的 2—2.5 倍，西藏的比例相当于全国平均水平的 6 倍，有 44% 左右的劳动人口未接受过正式教育。而接受过大学以上教育的劳动力人口，八民族省区则普遍低于全国平均水平。劳动人口受教育

程度低，再加上通讯基础设施覆盖率、公共文化设施覆盖率也都远远低于全国平均水平，导致民族自治地方各族群众在获取信息、提升自我发展能力等方面都处于弱势地位。因而，市场机制有效发挥作用所要求的“充分信息”条件也很难具备。

要有效发挥政府、市场、社会各个主体的作用，关键在于提高管理能力。因此，民族地区政府管理、企业管理、社会管理的研究，不仅具有拓展学科体系的理论功能，更担负着指导民族地区实践的重要使命。20 世纪以来的 100 多年，是管理学发展的黄金阶段，古典学派、行为学派、社会系统学派、决策理论学派、系统管理学派、经验主义学派、权变理论学派、管理科学学派、组织行为学派、社会技术系统学派、经营管理学派等，异彩纷呈、争奇斗艳，管理学研究已经步入了“理论丛林”时代。但是，要判别一种理论的有效性及其适用范围，最根本的标准，还在于其与所指导的实践状况是否契合。中国民族地区的经济与社会发展，有其自身的规律和特点。因此，结合实践，创新理论，是当代中国管理学的使命和职责。

中央民族大学管理学院始创于 2002 年 12 月，经过了近 10 年的发展，目前已成为一个学科门类较为齐全、层次结构合理的综合性教学、研究单位。学院现有在读学生 1640 人，其中本科生 914 人，学术型硕士博士研究生 359 人，专业学位硕士研究生 367 人。专业设置横跨管理学和法学两大学科门类，分属于工商管理、公共管理、政治学三个一级学科；设有中国少数民族公共管理与公共政策研究中心、北京城市民族工作研究基地、管理学案例研究中心。

在本科教育层次，学院设有工商管理、市场营销、会计学、财务管理、人力资源管理、旅游管理、行政管理、公共事业管理、政治学与行政学九个本科专业。在硕士研究生教育层次，设有工商管理、公共管理、政治学三个硕士一级学科共十四个学位点，还有公共管理（MPA）和工商管理（MBA）两个专业硕士学位点。在博士研究生教育层次，有民族地区行政管理和民族政治学两个博士学位点。

学院拥有一支朝气蓬勃的优秀教职工团队，现有教职工 62 人，在专职教师队伍中，有教授 14 人，占 27%；副教授 19 人，占 37%；讲师 18 人，占 35%；90% 的教师拥有博士学位；50% 以上的教师有过留学或国外学习交流的经历；多位教师获得北京市教学名师、北京市优秀教师、国家民委突出贡献专家、校十佳教师等荣誉称号。在教学研究方面，目前承担国家级特色专业建设项目、北京市优秀教学团队建设项目、北京市高等教育精品教材建设项目和多项校级精品课程与特色专业等教改项目。

近年来，学院发挥专业结构交叉互补的优势，借助“985 工程”和“211 工程”建设平台，在人才培养和科学研究方面取得了一系列重要成绩。先后承担国家社科基金重大招标课题，国家社科基金规划项目、教育部人文社会科学研究项

目、国家民委科研项目、国务院侨办项目、北京市哲学社会科学规划项目、福特基金项目等重要课题 50 多项；仅近五年就发表学术论文 480 多篇，出版专著和教材 130 部，多项成果获得表彰和奖励。

学科的发展需要沟通和交流，而有效的交流必须构筑良好的平台。为了推动民族地区管理学科的发展进步，加强与国内、国际学术界的交流，特别是加强与民族地区高校和民族类高校的学术联系，我们汇聚了学院教师近期研究的部分成果，编辑出版《中央民族大学管理学评论》，包括《民族地区工商管理评论》和《民族地区公共管理与公共事务评论》两个专题；近期还将推出《中央民族大学管理学论丛》，出版系列学术专著；并定期组织召开“中国民族地区管理学论坛”。

创新理论，关注现实，为促进民族地区经济与社会发展贡献我们的一己之力，是学院始终秉持的宗旨。使命神圣、任务艰巨，让我们携手前行，共同努力。

2011 年 5 月 28 日

目 录

热点聚焦

民族区域自治地方行政管理的内涵与改革	(3)
进一步完善引咎辞职制度的思考	(9)

公共治理

中央与地方关系的困境：调整原则和思路	(17)
城市经营到城市治理：公共行政精神的回归	(24)
公共物品供应中的 BT 模式	(32)
我国四川省民族地区公益旅游运营模式研究	(40)
中国东部劳动密集型加工产业向西部地区转移问题研究	(50)

公共政策

民族地区基本公共服务均等化的推进路径与对策	(61)
民族地区农村公共文化服务状况调查	(70)
政府责任视角下志愿失灵原因分析	(83)
中国新型工业化道路的基本内涵	(95)

社会保障

基本公共服务均等化视阈的平等就业机会保障研究	(103)
各国老年人长期照顾制度模式研究及其启示	(112)
论西部少数民族地区失地农民社会保障的制度构建	(120)
法国养老保障制度改革及其启示	(130)

社会管理

地方政府社会管理体制的改革创新	(145)
内蒙古自治区非公募基金会状况分析	(154)
乡村民主的困境及原因探析	(165)

人力资源管理

论我国民族地区农业剩余劳动人口的输出问题	(175)
行政组织与企业组织激励机制比较研究	(184)
人情关系、契约理性与权威规范	(206)

教育经济与管理

高校建设大学生学习型党组织的实践与探索 (217)

关于地域文化差异对民族院校同学关系适应的影响研究 (223)

政府治理案例分析

资源枯竭民族地区的困境与产业升级实证研究 (233)

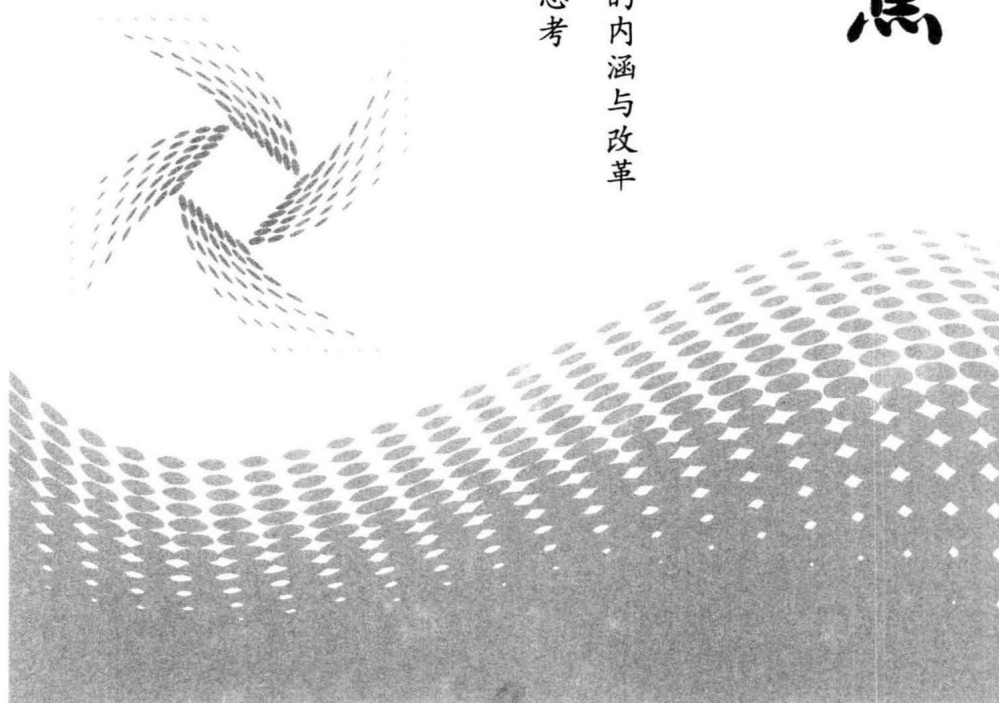
“郭德纲事件”的几点思考 (247)

后记 (253)



热点聚焦

- 民族区域自治地方行政管理的内涵与改革
- 进一步完善引咎辞职制度的思考



GONGGONGGUANLI YU GONGGONGSHIWU PINGLUI

民族区域自治地方行政管理的内涵与改革^①

李俊清^②

[摘要] 在中国政府体系中，民族区域自治地方政府既具有一般地方政府的共性，又有其自身独具的特点。特殊的行政环境、特殊的使命与职责、特殊的法律地位与权力构成等等，使民族区域自治地方政府在全国市场经济体制不断完善和行政管理改革逐步深入的背景下，承担着重要的职责和艰巨的任务。

[关键词] 行政管理；民族区域自治地方；行政改革

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力，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 1100 多个民族乡。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%。民族区域自治地方政府作为中华人民共和国的地方政府，根据“议行合一”的原则和单一制国家结构形式，它既是同级人民代表大会的执行机关，又是中央人民政府统一领导下的地方行政机关，同时也是民族区域自治机关，依法拥有执行权、行政权和自治权。《宪法》、《地方人民政府组织法》和《民族区域自治法》等法规，设定了其独特的法律地位和权力来源。各级民族区域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、文化和各项社会事业的职责，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。因此，在中国的政府体系中，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。

一、特殊的行政管理环境

从行政生态学的角度来看，行政环境是行政管理主体赖以存在的基础，是行政

① 本文系国家社科基金重大项目（08&ZD052）成果。

② 作者简介：李俊清（1958—），男，教授，中央民族大学管理学院院长，博士生导师，主要研究方向为中国政府与政治。

管理目标设定、行政组织结构形态和运行方式选择、行政资源的汲取与调配等重要的限定和约束条件。民族区域自治地方行政环境的特殊性，决定了其行政管理的特点。

第一，自然地理条件。中国的民族区域自治地方地域广袤，且大多分布于高寒、荒漠、山地、草原等自然条件相对恶劣的边疆地区，经济发展受到的约束因素较多，公共服务的供应成本高昂。例如西藏自治区 120 万平方公里区域，平均海拔超过了 4000 米；新疆 160 万平方公里面积中，沙漠、戈壁占到了一半以上；云南、贵州等地则群山峻岭密布，交通极为不便。

第二，人口环境。中国的边疆民族地区虽然人口总量相对较少，但人口增长速度很快，1949 年全国仅有 3600 多万少数民族人口，到 2000 年全国人口普查时，少数民族人口已达到了 10643 万。由于客观条件限制，民族地区文盲比例远高于全国其他地区，而各项教育指标则均普遍偏低。此外在许多地区还存在着性别失衡、城市化水平低、农牧业生产人口比例高、青壮年人口多、就业压力大等诸多问题，使民族区域自治地方政府在教育、医疗、就业、社会保障等方面承受着巨大的压力。

第三，经济发展水平。新中国成立 60 年来，民族地区经济社会有了巨大变化，但与全国平均水平，特别是东部发达地区相比，依然存在着巨大的差距。2008 年，占到国土面积 64% 的民族地区经济总量只占全国的 9.7%，广东 GDP 为 35696 亿元，而西藏仅为 392 亿元，宁夏为 1070 亿元，新疆为 4203 亿元。民族地区规模以上工业企业总数远低于其人口在全国所占的比例，教育、医疗、交通、通信等基础设施相对薄弱，农村绝对贫困人口占全国总数的 52.3%，贫困发生率比全国平均水平高 4.8 个百分点。因此，民族区域自治地方政府发展经济、改善民生的任务十分艰巨。

第四，社会习俗和文化传统。各少数民族主要聚居区在社会习俗和文化传统方面也存在较大差异。例如藏族、维吾尔族聚居区，几乎全民信教，西藏有藏传佛教各类活动场所 1700 多处，新疆有清真寺 2.43 万座，宗教氛围浓郁，宗教生活对社会治理有着直接的影响力；在西南部分少数民族聚居区，聚落、家族、宗亲势力的社会影响力很大。这种社会习俗和文化传统方面的差异，使得当地社会结构、社会整合方式、社会治理理念与一般地区也有着显著差异。

第五，传统的治理模式。社会治理特别是行政管理具有历史惯性，过去的治理经验会对现实社会治理结构产生较大影响。在历史上，中国的民族地区在治理模式上不但与一般地区存在较大差异，甚至民族地区内部也存在较大差异。如西藏实行的是政教合一的封建农奴制度，西南部分地区实行土司制度，内蒙古部分地方实行盟旗制度。这些历史上的治理模式，对新中国成立后民族地区社会治理都产生了或大或小的影响。

第六，国际环境。中国有陆地边界线两万多公里，分布着 135 个县、旗、市、市辖区，其中 107 个是民族自治地方；边境县总人口约 2000 多万，其中近半数是

少数民族。在中国 55 个少数民族中，有 30 多个民族与境外同一民族相邻而居。近年来，随着中国的快速崛起，国际反华势力企图利用所谓中国的“民族问题”牵制甚至肢解中国，而“藏独”、“疆独”活动也十分猖獗。因此，维护边疆民族地区社会稳定与国家安全，也是民族地区各级政府一项重要而紧迫的职责。

二、特殊的使命与职责

民族地区特殊的行政环境，决定了民族自治地方行政管理的特殊性。

第一，从政府职能的角度来看，民族自治地方各级政府除了履行一般的公共管理和公共服务职能之外，还必须承担一些特殊的职责。例如在政治方面，民族自治地方各级政府是直接面对少数民族群众，直接应对具有高度敏感性的民族、宗教事务的社会治理主体。因此要贯彻执行党和国家的民族宗教政策，保障民族平等，促进民族团结，防范和化解民族矛盾，严厉打击民族分裂活动，构建和谐的民族关系；管理宗教事务，保障宗教信仰自由，限制非法宗教活动。特别是近些年来，民族分裂势力活动十分猖獗，先后在西藏、新疆制造了破坏力极强、影响极坏的“3·15”和“7·5”事件，因此，维护国家统一和边疆地区的长治久安，是民族区域自治地方政府的首要职责。在发展经济方面，由于许多落后的民族地区普遍存在着市场观念淡漠、市场主体弱小、市场规则残缺、支撑市场运行的社会公共服务体系薄弱等诸多问题，因而在东部发达地区政府普遍关注政府与市场边界的清晰划分，不断强化市场机制对社会资源配置作用的情况下，一些民族自治地方政府却更多的需要承担一种市场“保姆”甚至市场“乳母”的角色，只能整合有限的资源，或者从外部引入市场力量并精心培育，或者需要强力介入市场运行以保护本地市场机制的成长。因此，在这些民族自治地方如果一味强调市场自身的作用、政府失灵等现代政府与市场关系理论，至少在现阶段是脱离实际的奢侈的空谈。当地经济社会发展的现状，需要行政管理理论解答的紧迫问题是，政府怎样才能迅速在几乎没有市场的地方培育市场？政府如何能够迅速改变社会广泛存在的贫困、封闭和落后状态？在文化职能方面，民族自治地方政府承担着国家统一、民族团结意识形态的塑造，提高少数民族文化素质，保护、传承、弘扬少数民族优秀传统文化，促进民族文化交流等职责。

第二，从行政权力角度来看，民族区域自治地方政府除了拥有一般地方政府的权力之外，作为自治机关，民族区域自治法律法规体系，赋予了民族自治地方政府许多特殊权力，如可以通过法定程序变通或停止执行上级国家机关不适合民族自治地方实际情况的决议、决定、命令和指示；可以在国家计划的指导下自主安排和管理地方性经济建设事业，如确定草场、森林的所有权和使用权，优先合理开发自然资源，自主安排地方基本建设项目，开辟边境口岸、进行对外贸易；其预备费在预算中所占比例可高于一般地区，可根据实际需要决定减税或免税项目，通过国家财

政转移支付制度享受上级财政的照顾；可以在执行职务时使用民族语言文字，自主发展民族科技、教育和文化事业，保护民族文化遗产；还可以依照国家军事制度和当地的需要，经法定程序，组织本地方维护社会治安的公安部队等等。

第三，从行政组织的结构来看，民族自治地方地域辽阔，各民族人口分布呈现多样性特点，各地文化传统和历史沿革也有所不同，而民族自治地方政府又行使着特殊的自治权力，这使得民族自治地方行政管理组织在结构上与一般地方也存在一定的差异性。这种差异包括政府纵向层次上的差异，也包括同一层级内组成部门设置的差异。从层级上来看，有些民族自治地方政府层级要多于一般地方，例如新疆就存在5级地方政府，而一般省区只有4级；而不同层级政府享有的权力与一般地方同级之间也有很大差别，例如自治州与一般地级市、地区属于同一级别，但享有的权力差别很大。民族自治地方政府组织结构的特殊性，还与政府职能的特殊性联系在一起。例如在民族自治地方，具体管理民族、宗教事务的政府部门，往往承担着更为重要的职能。

第四，从公共部门人力资源的角度来看，自治机关的民族化是民族区域自治制度的一项重要内容。民族自治地方行政组织中公务员的任用，对于少数民族人员的比例一般都有特别要求，要合理配备各民族人员，且行政组织的首长一般都由实行自治的主体民族担任。这既是民族自治地方行政管理现实的需要，也是民族区域自治的应有之意。但是，由于民族自治地方教育发展水平较低，少数民族群众受教育程度与汉族往往存在较大差距，这也使得民族自治地方公务员选拔、招录和任用，不能完全遵循竞争择优原则，而是要兼顾相对公平与民族比例。

第五，从行政改革的压力和任务相对特殊的角度来看，由于特殊的文化传统和社会结构的影响，民族自治地方行政改革面临的压力，需要完成的具体任务，与一般地方也有一定差异。从行政改革面临的压力来看，由于民族自治地方大多比较落后，社会传统对行政改革的制约非常明显，而民族区域自治制度下形成的对中央和上级政府特殊照顾政策的依赖，也使部分民族自治地方在行政改革方面缺乏足够动力。同时，由于民族自治地方政府面对的社会问题、应对的社会任务与一般地方有所不同，民族自治地方在行政改革的方向选择、政府职能该如何定位、政府组织结构该如何优化等具体问题上，也需要有不同的思路。

三、特殊的困难与问题

自新中国成立以来，民族自治地方各级政府通过开展卓有成效的行政管理活动，大大推进了民族地区经济社会发展，促进了中国的民族团结，巩固了边疆安全，使民族地区各族人民生活发生了巨大的变化。2008年，民族地区经济总量由1952年的57.9亿元增加到30626.2亿元，按可比价格计算，增长了92.5倍。随着经济增长，民族自治地方各项社会事业也得到了快速发展，人民生活水平不断提

高。例如在教育方面，新中国成立前只有不到5%人口识字的西藏自治区，2007年青壮年文盲率已经降到10%以下。在交通基础设施方面，新中国成立以前，占中国国土面积60%以上的民族自治地方，铁路、公路等交通基础设施几乎一片空白，没有一个机场，现代化的交通工具对民族地区的群众而言非常陌生。经过60年的建设，民族自治地方铁路线长从3500公里增加到18000多公里，公路通车里程从1.14万公里增加到77.28万公里。在少数民族文化保护方面，国家投入了巨额资金，整理少数民族文化古迹，保护少数民族物质文化遗产和非物质文化遗产，使许多一度陷入困境、面临灭绝威胁的少数民族文化事业得以传承和延续。

然而，民族自治地方政府虽然在推动民族自治地方发展方面成效显著，但是在开展行政管理活动时，却也遭遇了许多体制上的困难，对自身角色定位存在一些困惑。具体包括：

第一，行政管理活动的法制基础不够完善。行政管理活动需要有法制基础，否则将失去约束或方向。民族自治地方行政管理既要应对一般地方行政管理所面对的问题，又要行使自治权，因此，它事实上既需要一般行政管理的法制基础，又需要区域自治法制基础。但现实状况却是，一些民族自治地方政府对自治权的行使不足，而更多的是像一般地方政府一样处理所面对的各类社会问题。这种情况的出现，一方面是行政管理的技术性特征使然，但另一个原因是我国的民族区域自治法律体系还不够完备，民族自治地方政府自治权的行使缺乏必要的法制基础。《民族区域自治法》的条文大多都是一些抽象的原则性规定，而在民族自治地方，处于最高级别的五大自治区都没有出台相应的《自治条例》，即具体指导本地方自治权行使的主要规则。一些自治州、自治县虽然制定了《自治条例》，但可操作性不强，对指导自治权的行使不具有多少实际意义。一些民族自治地方应对各种具体事务的单行条例，也还不同程度的存在着数量不足和质量不高的问题。截至2007年，各民族自治地方共制定自治条例135个、单行条例447个、变通和补充规定75件。除了五个自治区，还有15个州县没有制定自治条例；平均算下来，每个自治地方只有3件单行条例，远未能适应民族自治地方复杂的社会事务管理需求。

第二，一些民族区域自治地方行政辖区过大，管理成本居高不下。在中国五个自治区中，有3个面积超过100万平方公里，而世界上近200个国家中，只有不到30个面积超过100万平方公里。其他如新疆巴音郭楞蒙古自治州，面积达47万平方公里，相当于一个中型国家。广阔的辖区，使得各自治区的行政成本居高不下，且在管理技术上也遇到许多难题。为这样大的区域范围提供均等化的公共服务，不但成本高昂，而且效益非常低。在市场经济条件下，这些问题已经变得越来越突出。

第三，自治州、自治县城市化进程遭遇角色困境。随着中国经济社会的迅速发展，城市化步伐越来越快，全国大多数地方地区行署先后撤地改市，不少县级政府也撤县改市，城市化发展为当地经济腾飞增加了强劲动力。但是，一些发展较快已