

# 我国西部民族地区 农村行政执法问题研究

主 编：刘志坚

副主编：陶清德 宋晓玲



甘肃人民出版社

司法部2007年度国家法治与法学理论研究  
项目结项成果 (批准编号: 07SFB2015)

# 我国西部民族地区 农村行政执法问题研究

主 编: 刘志坚

副主编: 陶清德 宋晓玲



甘肃人民出版社

图书在版编目 ( C I P ) 数据

我国西部民族地区农村行政执法问题研究 / 刘志坚  
主编. --兰州:甘肃人民出版社, 2011.11  
ISBN 978-7-226-04197-0

I. ①我… II. ①刘… ①民族地区—农村—行政  
执法—研究—西北地区 IV. ①D927.402.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 235967 号

责任编辑: 高文波

封面设计: 孟 瑞

我国西部民族地区农村行政执法问题研究

主编 刘志坚

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

兰州万易印务有限责任公司印刷

开本:889 毫米×1194 毫米 1/32 印张:20.25 插页:1 字数:452 千

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

印数:1~500

ISBN 978-7-226-04197-0 定价:48.00 元

主 编:刘志坚

副主编:陶清德 宋晓玲

编 者:(以姓氏笔画为序)

刘志坚 邱 田 张志忠 张 艳

宋晓玲 何 倩 何 瑾 姚金霞

赵静莉 陶清德 康中奎

## 编写说明

我国西部民族地区农村行政执法既是区域行政法制建设的重要环节,更是在两部民族地区建设社会主义新农村、构建社会主义和谐社会、促进区域经济社会健康快速发展的重要手段。近年来,随着国家与地方法治政府建设进程的推进,区域经济社会的快速发展,我国西部民族地区行政执法工作也有了明显的进步,取得了可喜的成就。但因经济社会发展水平、传统习俗与文化等多种因素的制约或影响,西部民族地区行政执法还存在诸多需要进一步研究与完善的问题。有识于斯,我们组成课题组,专门对西部民族地区行政执法问题展开研究,并最终形成了此项研究成果。

本书除引论部分之外,正文共分九章。全书在认真调查研究的基础上,依据较翔实的研究资料,对我国西部民族地区农村行政执法的现实状况、执法体制、执法监督、影响因素以及诸如生态环境、义务教育等特定领域的特定问题作了较系统的研究。

本书在写作过程中学习和参考了书中所引用甚至没有直接引用到的学界同仁的相关研究成果,并吸纳了本书作者前期撰写或者公开发表的相关研究成果。与此同时,也得到了兰州大学法学院、甘肃人民出版社等有关单位的大力支持,在此对有关专家、学者、作者及单位深表谢忱!

编者

2011年10月

# 目 录

引 论	1
第一部分 调研综述	3
一、调研总体方案	3
二、调研问卷设计	3
三、问卷的发放及回收	4
四、问卷统计分析工具与方法	4
第二部分 调研数据分析	5
一、受访者基本情况	5
二、受访者对当地农村行政执法的认知状况	7
三、受访者对当地农村行政执法问题的总体评价	18
四、受访者对当地农村行政执法的心理期待	19
附录 《我国西部民族地区农村行政执法问题调查问卷》	25
第一章 西部民族地区农村行政执法概述	29
第一节 西部民族地区概述	31
一、西部的地理范围	31
二、西部民族地区的范围及其概况	33
第二节 西部民族地区农村行政执法的理论界定	47
一、行政执法概述	47

二、农村行政执法的特点及其分类 .....	58
三、西部民族地区农村行政执法的特点、类型及其研究意义 .....	77
<b>第二章 西部民族地区农村行政执法体制 .....</b>	<b>87</b>
<b>第一节 行政执法体制概述 .....</b>	<b>88</b>
一、行政执法体制的界定 .....	88
二、行政执法体制的内容 .....	106
三、近年来我国行政执法体制的重要改革 .....	117
<b>第二节 西部民族地区农村行政执法机关 .....</b>	<b>132</b>
一、中央行政执法机关 .....	133
二、地方行政执法机关 .....	139
<b>第三节 西部民族地区农村乡镇人民政府的行政执法 .....</b>	<b>148</b>
一、一般行政执法事项 .....	149
二、特别行政执法事项 .....	160
<b>第三章 西部民族地区农村行政执法的现状 .....</b>	<b>174</b>
<b>第一节 西部民族地区农村行政执法取得的成就 .....</b>	<b>176</b>
一、西部民族地区行政立法成绩斐然 .....	176
二、西部民族地区农村居民行政法律意识明显提高 .....	180
三、西部民族地区农村行政执法工作机制更加健全 .....	183
四、西部民族地区农村行政执法行为更加文明 .....	185
五、西部民族地区农村行政执法责任制有效推进 .....	187
<b>第二节 西部民族地区农村行政执法存在的问题 .....</b>	<b>188</b>
一、行政执法主体的整体法律素质不高 .....	189

二、行政执法体制不健全 .....	190
三、民俗、宗教与依法行政理念存在冲突 .....	196
四、行政执法行为不规范,行政执法“三乱”现象大量存在 .....	198
五、行政执法依据不一 .....	200
第三节 西部民族地区农村行政执法存在问题的成因分析 .....	202
一、配套立法衔接跟不上 .....	202
二、行政执法人员法律素质低 .....	206
三、行政执法的社会软环境差 .....	210
四、受民俗习惯的负面影响 .....	214
第四章 西部民族地区农村行政执法监督 .....	216
第一节 行政执法监督基本理念阐释 .....	218
一、行政执法监督的内涵 .....	218
二、行政执法监督的类型 .....	223
三、行政执法监督的原则 .....	226
四、加强行政执法监督的意义 .....	228
第二节 我国西部民族地区农村行政执法监督的重要进展 .....	230
一、西部民族地区农村行政执法监督发展概述 .....	230
二、西部民族地区农村行政执法监督取得的重要进展 .....	233
第三节 西部民族地区农村行政执法监督存在的主要问题及成因分析 .....	247



一、行政执法监督立法体系不完备 .....	248
二、行政执法监督体制不尽合理 .....	250
三、行政执法监督机制不够健全 .....	253
四、行政执法监督环境不良 .....	258
五、行政执法监督实效不理想 .....	265
<b>第五章 西部民族地区农村行政执法环境之重要影响因素实证分</b>	
<b>析(上) .....</b>	<b>268</b>
<b>第一节 行政执法环境基本理念阐释 .....</b>	<b>269</b>
一、法律环境和行政执法环境 .....	270
二、行政执法环境的结构、要素和分类 .....	272
三、行政执法环境的特征 .....	276
四、西部民族地区农村行政执法环境的主要构成因素 ...	280
<b>第二节 西部民族地区农村行政执法环境因素实证分析之族群</b>	
.....	280
一、民族与族群 .....	281
二、西部民族地区的族群 .....	285
三、族群因素对农村行政执法环境的影响 .....	294
<b>第三节 西部民族地区农村行政执法环境因素实证分析之宗教</b>	
.....	306
一、西部民族地区的主要宗教 .....	307
二、西部民族地区主要宗教的特征 .....	310
三、西部民族地区宗教的新变化 .....	314
四、宗教因素对农村行政执法环境的影响 .....	325

第六章 西部民族地区农村行政执法环境之重要影响因素实证分 析(下) .....	332
第一节 经济发展程度对行政执法环境的制约或影响 .....	333
一、改革开放以来西部民族地区农村社会经济整体变化 .....	333
二、当前主导西部民族地区农村社会发展的两种核心理论 .....	351
三、对改革开放以来西部民族地区农村行政执法的一般评价 .....	361
第二节 西部民族地区农村行政执法社会环境因素实证分 析——执法人员素质 .....	363
一、行政执法人员的学历状况 .....	363
二、行政执法人员的法律素质 .....	366
三、行政执法人员的法律意识实证分析 .....	370
第三节 西部民族地区农村行政执法社会环境因素实证分 析——群众法律意识 .....	375
一、西部民族地区群众对当地农村行政执法的认知状况 .....	376
二、西部民族地区群众对当地农村行政执法环境的总体评价 .....	386
三、西部民族地区群众对法律救济途径的认识 .....	394
四、西部少数民族地区群众行政法律意识要素成因分析 .....	398

第七章 西部民族地区农村行政执法专论(一)——生态环境行政 执法 .....	402
第一节 环境行政执法概述 .....	403
一、环境行政执法的概念和特征 .....	403
二、环境行政执法主体和相对人 .....	406
三、当代环境行政执法的价值追求 .....	407
四、环境行政执法职能与执法职权 .....	411
第二节 西部民族地区农村环境行政执法的现状 .....	414
一、西部民族地区农村环境行政执法取得的成就 .....	415
二、西部民族地区农村环境保护面临的主要问题 .....	421
三、西部民族地区农村环境行政执法存在的问题 .....	436
第三节 西部民族地区农村环境行政执法存在问题的原因分析 .....	443
一、环保法律制度尤其是地方环保立法滞后 .....	444
二、环境执法制度不完善 .....	450
三、环境执法本身缺乏刚性 .....	455
四、环境行政执法体制不健全 .....	458
五、其他影响环境行政执法的原因 .....	460
第八章 西部民族地区农村行政执法专论(二)——义务教育行政 执法 .....	464
第一节 义务教育行政执法概述 .....	466
一、义务教育概述 .....	466
二、教育行政执法的基本理念 .....	469

三、教育行政执法的构成要素 .....	474
第二节 西部民族地区义务教育行政执法取得的成效及进展 .....	478
一、义务教育立法的现状 .....	478
二、逐步实现义务教育免费制度 .....	480
三、西部地区“两基”攻坚目标如期实现 .....	483
四、教师队伍整体素质大幅提高 .....	488
五、办学条件有了较大改善 .....	491
第三节 西部民族地区农村义务教育行政执法存在的主要问题 .....	496
一、教育行政执法主体混乱 .....	497
二、教育行政执法行为不规范 .....	500
三、教育行政执法监督力度不够 .....	505
四、教育行政执法人员素质不高 .....	507
五、教育行政执法救济制度不畅 .....	508
六、教育投入问题比较突出 .....	510
七、其他问题 .....	514
第九章 提升西部民族地区农村行政执法法治化水平 .....	519
第一节 优化西部民族地区农村行政执法环境 .....	521
一、加强西部民族地区农村法制建设 .....	522
二、加强西部民族地区农村执法队伍建设 .....	531
三、进一步提高西部民族地区群众的法律意识 .....	537
四、重新定位政府的行政执法职能,建立健全政府行政执法责	

任制 .....	539
五、加大对西部少数民族地区行政执法的经费投入,改善其工作条件 .....	542
六、重视宗教、习惯在行政执法过程中的影响和积极作用 .....	543
第二节 健全西部民族地区农村行政执法监督体系 .....	545
一、完善行政执法监督立法体系 .....	545
二、改进行政执法监督体制 .....	548
三、健全行政执法监督机制 .....	550
四、改善我国西部民族地区农村整体行政执法监督环境 .....	559
五、健全西部民族地区农村行政执法监督机制 .....	563
第三节 强化西部民族地区农村环境行政执法 .....	565
一、完善环境保护立法,加强环保法普法宣传 .....	566
二、结合民族经济情况和生态环境保护文化,采取环境保护对策 .....	578
三、完善环境行政执法体制 .....	594
四、建立完善的环境行政执法监督制度 .....	597
五、积极推行环境公众参与制度,认真执行环境影响评价制度 .....	600
第四节 完善西部民族地区农村义务教育行政执法 .....	604
一、健全和完善义务教育执法依据 .....	606
二、增强义务教育行政执法能力 .....	609

三、完善义务教育行政监督机制 .....	611
四、健全义务教育行政救济制度 .....	613
五、加强义务教育行政执法队伍建设 .....	615
六、建立义务教育行政执法责任制度 .....	617
七、充分发挥宗教对义务教育行政执法的积极作用 .....	618
参考文献 .....	619

# 引 论

## 第一部分 调研综述

- 一、调研总体方案
- 二、调研问卷设计
- 三、问卷的发放及回收
- 四、问卷统计分析工具与方法

## 第二部分 调研数据分析

- 一、受访者基本情况
- 二、受访者对当地农村行政执法的认知状况
- 三、受访者对当地农村行政执法问题的总体评价
- 四、受访者对当地农村行政执法的心理期待

## 附录《我国西部民族地区农村行政执法问题调查问卷》

本项目组结合我国西部民族地区的实际情况与研究的预期目标,经充分论证后选取了实地问卷调查这一研究方法,精心设计了《我国西部民族地区农村行政执法问题调查问卷》,并于2008年7月下旬由项目组成员组成的三组调研人员分别赴甘肃省天祝藏族自治县、青海省西宁市区、西宁市大通县、海北藏族自治州、海南藏族自治州及互助土族自治县、宁夏回族自治区银川市某律所、黄河平沙街道办事处辖区、市内某私企及永宁县(县政府、司法局与公证处、林业局、教育局、农牧局)以及贺兰县常信乡、贺兰县立岗

镇等地深入开展了关于当地农村行政执法现状的问卷调查工作。在结束实地问卷调查后,项目组成员集中对回收的问卷进行了仔细地整理和相关的录入、统计分析工作。上述实地问卷调查所回收的有效问卷之数据,形成了本调研报告全部分析、讨论的原始数据基础。



## 第一部分 调研综述

### 一、调研总体方案

鉴于我国西部民族地区地域广袤而人居分散以及调研时间有限、调研人员相对较少等因素,项目组确定按照如下方案组织本次调研:

1、本次调研采取访问式问卷调查方式,由经过统一培训的项目组成员赴调研地分发、回收问卷。

2、在综合权衡各类影响因素的基础上,根据其代表性选定前述省、自治区及所辖特定市、区、县、街道、乡镇以及有关涉农部门作为问卷发放点。

3、根据拟调查省、自治区及所辖特定市、区、县、街道、乡镇幅员、人口构成及社会、经济、文化等因素,确定投放问卷数量,以尽可能提高调查的代表性以及调查数据与课题研究主题的相关性。

### 二、调研问卷设计

本次调研的问卷在整体结构上分为三大部分,各部分分别包含数道具体问题,全卷共包括 28 道问题。

根据对问题作答方式的限制,问题题型包括单项选择题和不定项选择题两类;根据问题设问方式、针对的待研究的主题,全卷问题可分为四类,即有关受访者基本情况的问题、有关受访者对当