

县级民族区域自治运行研究

XIANJIMINZUQUYUZIZHIYUNXINGYANJIU

——峨山彝族自治县的个案分析

王传发 著

 人民出版社

M
D633.2
24

县级民族区域自治运行研究

——峨山彝族自治县的个案分析

王传发 著



人 民 教 育 出 版 社

组稿编辑:陈光耀

责任编辑:李椒元

装帧设计:文 冉

责任校对:文 正

图书在版编目(CIP)数据

县级民族区域自治运行研究:峨山彝族自治县的个案分析/

王传发著. -北京:人民出版社,2011.9

ISBN 978-7-01-009904-0

I. ①县… II. ①王… III. ①民族区域自治-研究-峨山彝族自治县 IV. ①D633.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 086573 号

县级民族区域自治运行研究

XIANJI MINZU QUYU ZIZHI YUNXING YANJIU

——峨山彝族自治县的个案分析

王传发 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京世纪雨田印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:13.25

字数:300 千字 印数:0,001-3,000 册

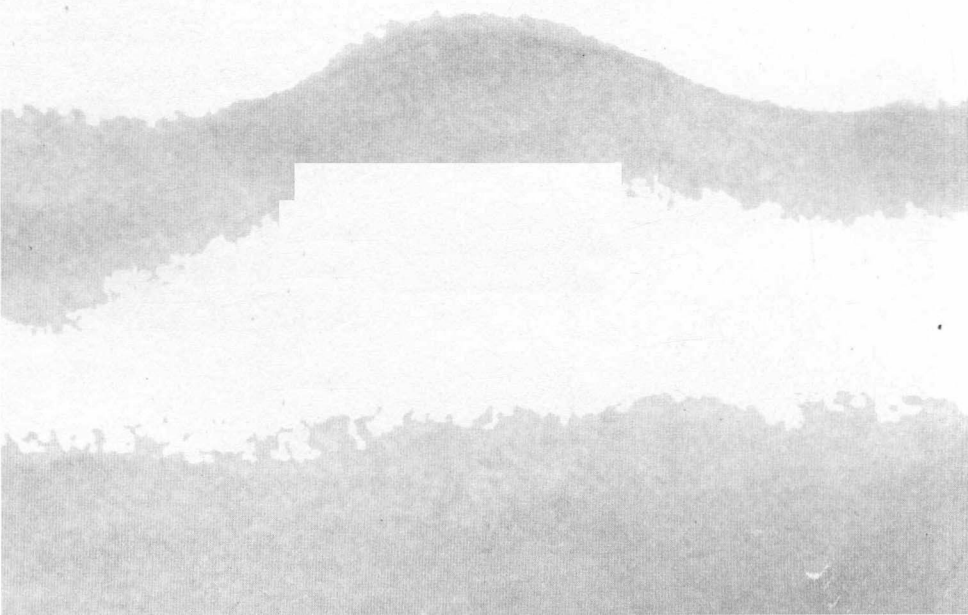
ISBN 978-7-01-009904-0 定价:28.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

本书受到

云南省哲学社会科学学术著作出版资助专项经费资助出版



目 录

导 论	(1)
一、研究现状概述	(1)
二、研究的主要内容	(11)
三、研究的分析框架——公共政策执行偏离	(13)
四、研究方法	(18)
第一章 自治县的建立和发展	(21)
第一节 峨山社会变迁与人民政权建立	(21)
一、峨山历史沿革与社会变迁	(21)
二、共产党领导下的革命武装斗争与统一战线工作	(23)
三、人民政权的建立与巩固	(25)
第二节 民族区域自治政权的建立与发展	(27)
一、自治政权建立的条件与背景	(27)
二、建立民族自治乡试点	(29)
三、成立民族自治县	(30)
四、更名为彝族自治县	(32)
五、自治机关的建立和完善	(33)
第三节 民族区域自治的环境条件	(38)
一、自然生态环境	(38)
二、经济环境	(39)

三、社会环境	(41)
四、政治法律环境	(43)
第二章 立法自治实践	(45)
第一节 立法自治是自治的集中表现	(45)
一、立法自治的法律依据	(45)
二、立法自治的现实要求	(47)
第二节 立法自治	(49)
一、制定《峨山彝族自治县自治条例》	(49)
二、修订《峨山彝族自治县自治条例》	(62)
三、制定“单行法规”	(77)
第三节 立法自治的效应	(79)
一、自治条例为行使自治权提供了法律保障	(79)
二、自治条例构建了和谐民族关系的法制基础	(80)
三、地方立法的质量明显提高	(81)
四、立法自治增强了依法治县意识	(82)
第四节 立法自治存在的问题分析	(84)
一、变通权行使的缺失	(84)
二、立法自治权行使不规范	(87)
三、自治条例实施的监督保障机制缺失	(88)
第三章 人事管理自治实践	(91)
第一节 人事管理自治是自治实现之本	(91)
一、人事管理自治的内容	(92)
二、人事管理自治是实现自治的必然要求	(93)
第二节 人事管理自治	(96)
一、实现自治机关干部民族化	(96)

二、少数民族干部的培养、选拔与任用	(109)
三、发展民族教育文化事业培养各类技术人员	(121)
四、推行国家公务员制度	(122)
第三节 少数民族干部工作的成效	(123)
一、少数民族干部工作取得的基本经验	(123)
二、少数民族干部工作取得的成绩	(125)
第四节 人事管理自治存在的问题分析	(127)
一、干部的比例、素质与编制问题	(127)
二、“当家做主”的悖论	(129)
三、消极认识“党管干部”原则	(131)
第四章 经济管理自治实践	(138)
第一节 经济管理自治是自治的现实要求	(139)
一、经济管理自治权的内容	(139)
二、经济管理自治是民族自治地方加快发展的必然要求	(141)
第二节 经济管理自治	(144)
一、自主安排和管理经济建设事业	(145)
二、合理调整生产关系和经济结构	(157)
三、自主企业改革	(169)
四、享受优惠政策开展对外经济贸易与民族贸易	(172)
第三节 经济管理自治的效应	(176)
一、经济管理自治的成就	(176)
二、经济管理自治立法的效果不明显	(186)
第四节 经济管理自治存在的问题	(189)
一、对经济管理自治权的认识不到位	(189)

二、经济管理自治立法滞后	(191)
三、国家优惠政策实现难	(193)
四、“一刀切”的财政体制阻碍经济管理自治权的行使	(194)
第五节 经济管理自治发展的趋势分析	(195)
一、进一步提供行使经济管理自治权的法律支持	(195)
二、自治机关充分行使经济管理自治权	(198)
三、扩大民族自治地方经济管理权限	(200)
第五章 财税自治实践	(202)
第一节 财税自治是自治的物质基础	(202)
一、财税自治的依据	(202)
二、财税自治的内容	(205)
三、财税自治是自治运行的物质保障	(207)
第二节 财税自治	(208)
一、财政资金管理	(209)
二、享受上级财政补助和照顾	(218)
三、税收管理	(221)
第三节 财税自治的效应	(225)
一、财税自治的成就	(225)
二、财政自治立法空缺对财政自治权的行使产生越来越大的制约	(228)
三、国家财政管理体制的变革对财政自治的影响较大	(231)
第四节 财税自治存在的问题分析	(236)
一、低财政自给率导致对转移支付的依赖性大	(236)

二、财政体制权责不对称	(238)
三、现行对自治县的财政转移支付制度不规范	(242)
第五节 财税自治发展的趋势分析	(246)
一、保障自治县政府充分的财权	(246)
二、优化民族地区的财政转移支付制度	(248)
三、加强民族自治地方行使财税自治权的政策保障	(253)
四、完善民族自治地方行使财税自治权的法律保障	(256)
第六章 教科文卫事业管理自治实践	(262)
第一节 教科文卫事业管理自治是自治纵深发展的 必然要求	(262)
一、教科文卫事业管理自治的法律依据	(262)
二、自治机关对教科文卫事业的管理	(264)
三、教科文卫事业管理自治是自治运行及其 进一步发展的支撑	(266)
第二节 教科文卫事业管理自治	(268)
一、享受优惠政策发展民族教育	(268)
二、依靠科技推动工农业生产发展	(273)
三、继承和发展民族文化	(277)
四、结合民族特点做好计生工作	(284)
第三节 教科文卫事业管理自治存在的问题分析	(289)
一、教科文卫事业管理自治立法空缺	(289)
二、民族教育进一步发展难度大	(291)
第七章 民族区域自治与自治县的发展	(293)
第一节 民族区域自治是自治县繁荣发展的制度 保障	(293)

一、民族区域自治充分保障了峨山各族人民当家做主的政治权利	(293)
二、民族区域自治积极推动了峨山少数民族干部队伍建设和发展壮大	(295)
三、民族区域自治有效促进了峨山的经济社会发展	(296)
四、民族区域自治有效促进了峨山多民族的团结和谐与共同发展	(302)
第二节 比较视阈中的自治县经济社会发展	(312)
一、自治县发展评估报告与分析	(312)
二、峨山彝族自治县与玉溪市其他区、县主要经济指标的比较分析	(320)
第三节 民族区域自治增强了自治县自主与创新发展意识	(323)
一、实施“中国第一个彝族自治县”战略	(323)
二、建设“中国第一个生态彝族自治县”	(325)
第八章 自治县自治的提升与发展	(337)
第一节 自治县自治提升与发展的内部要求	(337)
一、充分行使自治权促进自治县经济社会发展惠及民众	(337)
二、扩大少数民族干部的数量与提高综合素质	(340)
三、努力实现民族关系和谐	(341)
四、增强民族区域自治意识	(343)
五、建设提升自治机关有效行使自治权的能力	(345)
第二节 自治县自治提升与发展的外部条件	(347)
一、优化民族区域自治运行的政治环境	(347)
二、强化民族区域自治运行的法制建设	(350)

主要参考文献	(353)
附录一 中华人民共和国民族区域自治法	(367)
附录二 云南省峨山彝族自治县自治条例 (1987)	(384)
附录三 云南省峨山彝族自治县自治条例 (2006)	(393)
后 记	(408)

一、研究现状概述

随着我国民族区域自治制度的不断深入贯彻和发展,对民族区域自治制度研究的广度和深度在不断地拓展和延伸,研究成果不断积累,在此就其与本研究相关的研究或整理者加以整理,就笔者可以查到的资料,以我国学者对民族区域自治制度的研究脉络看似乎有以下几个方面进行:

一是民族区域自治制度本身的理论研究,包括民族区域自治制度的发展历史,中国共产党主要领导人提出的民族区域自治理论,民族区域自治的定位,民族区域自治的理论依据,客观条件,特点,新的发展,价值功能、重要地位、意义以及民族区域自治制度对少数民族民族权利的保障等。例如,金明镜、陈云生学者等从不同的角度阐述了民族区域自治的概念。金明镜认为:我国的民族区域自治,是在国家统一领导下,对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。^①金明镜、陈云生等概括了民族区域自治制度的特点。金明镜认为民族区域自治制度的特点是:(1)一切实行民族区域自治的地方,都是中华人民共和国不可分离的部分。(2)我国民族区域自治的实质,是工农为主体的少数民族人民能

① 金明镜,《民族理论概论》,中央民族大学出版社1994年版。

导 论

一、研究现状概述

随着我国民族区域自治制度的不断深入贯彻和发展,对民族区域自治制度研究的广度和深度在不断地拓展和延伸,研究成果不胜枚举,在此就其与本研究相关的研究成果择要者加以概述。就笔者可以查到的资料,以往我国学界对民族区域自治制度的研究围绕着以下几个方面进行:

一是民族区域自治制度本身的理论研究。包括民族区域自治制度的发展历程、中国共产党主要领导人的民族区域自治思想、民族区域自治的定位、民族区域自治的理论依据、客观条件、特点、价值取向、价值功能、重要地位、意义以及民族区域自治制度对少数民族人权的保障等。例如:金炳镐、陈云生学者等从不同的角度阐述了民族区域自治的概念。金炳镐认为:我国的民族区域自治,是在国家统一领导下,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。^① 金炳镐、勒士信等概括了民族区域自治制度的特点。金炳镐认为民族区域自治制度的特点是:(1)一切实行民族区域自治的地方,都是中华人民共和国不可分离的部分。(2)我国民族区域自治的性质,是工农为主体的少数民族人民的

^① 金炳镐:《民族理论通论》,中央民族大学出版社1994年版。

自治。(3)一切民族自治地方必须遵循国家宪法规定的总原则、总道路,贯彻执行国家的政策、法令,履行它规定的义务。(4)一切聚居的少数民族(可以构成一级自治单位的)都有权实行民族区域自治,设立自治机关,管理本地区、本民族内部事务。^① 吴仕民、彭建军等论述了民族区域自治制度的价值与功能。吴仕民认为:民族区域自治制度具有多方面的功能,它包括政治功能、经济功能、文化功能、社会功能,并指出其功能的发挥受到多种条件的制约,包括自然条件和社会条件,法制条件、自治机关的状况。^② 陈云生等论证了民族区域自治制度与人权保护。他认为民族区域自治制度对少数民族人权的保护主要体现在:保证各种不同聚居情况的少数民族都能行使区域自治的权利;保障少数民族公民担任国家机关和区域自治机关公职的权利;少数民族的经济权利得到了基本的保障或较好的改善;少数民族的文化、教育和使用本民族的语言文字得到了保障。民族区域自治制度对当代世界性的民族问题的解决和民族人权保护的潜在价值在于:它为多民族国家,特别是与中国的族情相类似的国家,找到了一条可供选择的、实践证明正确的民族政策和制度。^③

二是关于民族自治地方自治权研究。包括自治权的定义、特点、内容、范围,民族区域自治在实际运行中自治权流失的原因,为更好地坚持和完善民族区域自治制度而务必有效地落实、用好、保障自治权的行使和保障问题,还有的专家、学者探讨了民族自治地

① 金炳镐:《民族理论通论》,中央民族大学出版社1994年版。

② 吴仕民:《论中国民族区域自治制度的功能》,王铁志、沙伯力主编:《国际视野中的民族区域自治》,民族出版社2002年版。

③ 陈云生:《中国民族区域自治制度与少数民族人权的保护》,《政治与法律》1999年第1期。

方享受自治待遇,由此产生的权利、义务问题等。例如:关于自治权的定义和特点。金炳镐认为:自治机关的自治权是指民族自治地方的人民代表大会和人民政府,根据本民族、本地区的情况和特点,自主地管理本民族、本地区的内部事务的权利。民族自治权,是国家根据统一和自治的原则应该赋予民族自治地方的权利,也是自治民族根据平等自治的原则应该享有的权利;它并不是恩赐,也不意味着特权,它只是一种平等权利、民族权利。^①周平认为:自治权是民族区域自治或民族自治共同体核心。从民族政治的角度来看,任何的民族自治,都是民族共同体获得一定程度的自治权和自治权的行使。没有民族的自治权,就无所谓民族自治,也没有民族区域自治或民族地方自治。在中国,所谓自治权,是国家授予民族自治地方自治机关的一种附加于地方国家机关职权基础上的特殊权利,是实行区域自治的少数民族管理本民族内部事务的权利。”^②段尔煜、刘宝明认为:自治权包含两层意思:第一,自治权是在国家统一领导下,通过宪法和法律赋予自治地方自治机关的自主权。第二,自治权是自治地方自治机关对国家统一的法律、法规、规章、政策的补充权或变通执行权。”^③关于自治权的行使和保障。金炳镐认为:自治权是民族自治地方的自治机关享有并行使的权利。因此,自治机关的建设是保障自治机关充分享有和行使自治权的基本条件之一,是基础条件。有关民族自治权的法律规定、上级国家机关对自治权的尊重(包括帮助创造条件行使自治

① 金炳镐:《试论自治机关的建设与自治权的行使》,《民族研究》1988年第2期。

② 周平:《民族政治学》,高等教育出版社2003年版,第102页。

③ 段尔煜、刘宝明:《中国民族自治地方行政管理学》,中央民族大学出版社2000年版,第66—67页。

权)是保障自治机关充分享有和行使自治权的另两个基本条件,前者是前提条件,后者是关键条件。^①关于行使自治权的制约因素。李瑞提出:制约自治权行使的因素有:对自治权行使的认识不到位;保障自治机关行使自治权的法制建设尚不配套、健全;自治机关行使自治权的程序尚不具体、配套;保障自治机关行使自治权的监督机制尚未健全等几方面。^②周平提出:民族区域自治制度不论是在制度层面还是运作层面都还有许多不完善的地方,限制了该项制度的功能的充分发挥。从制度层面来看,自治权出现了纵向和横向的双向流失。从运作层面来看,自治机关行使自治权,对当地事务进行有效的管理,促进当地经济和社会发展方面的功能并未充分体现出来。除了自治权流失外,自治机关的能力不足的现象十分突出,因此,无法充分发挥民族区域自治本身的制度功能。^③王传发在《民族自治地方自治权流失的原因分析与对策思考》一文中归结为:主观原因表现为自治权意识淡薄;现实原因表现为制度供给不足,运行无力;体制原因是党的领导机关与自治机关的关系还需进一步明确和规范三个方面。^④

三是关于民族自治地方自治机关民族化研究。包括自治机关民族化的概念,自治机关民族化与自治权的关系、自治机关民族化与干部民族化的关系、干部民族化与“两个离不开”的关系、自治

① 金炳镐:《试论自治机关的建设与自治权的行使》,《民族研究》1988年第2期。

② 李瑞:《试析自治权行使的制约因素》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2000年第6期。

③ 周平:《边疆民族地区的政治文明建设》,《思想战线》2003年第3期。

④ 王传发:《民族自治地方自治权流失的原因分析与对策思考》,《贵州民族研究》2005年第5期。

机关的建设问题等。例如:关于自治机关民族化的概念。杨荆楚指出,什么是民族化?过去有一种解释:“化”就是“彻头彻尾”、“百分之百”。因此有的同志认为,民族化只不过是一个抽象的提法,而不是一个科学的概念。他们主张把“民族化”这一提法改为大力培养少数民族干部和完善民族自治权,这样更确切,更符合当前民族自治地方的实际。多数同志则认为,民族化是一个马克思主义的科学概念,有其特定的含义和内容。民族化只表示民族自治机关与非自治机关的特点和性质。简单地说,民族化就是民族自治地方的自治民族,通过本民族干部、运用自己的民族语言和民族形式,管理本民族地区的内部事务,实现少数民族人民自己当家做主。民族化有两种提法:一种是指自治机关民族化,一种是单指干部民族化。^①金炳镐将自治机关民族化的概念做了如下表述:自治机关民族化是实行区域自治的民族的特点在自治机关的体现,主要通过本民族的干部,主要使用本民族的语言文字,运用本民族喜闻乐见的民族形式,实现自主管理本民族、本地区内部事务,实现当家做主。民族化的内容包括民族干部、民族语言文字、民族形式三方面。他还指出,自治机关民族化与机关民族化是两个范围不同的概念。前者是我国提出的,后者是前苏联提出的,虽有相似之处,但有明显区别,明确认识这一点,有现实意义。^②关于自治机关民族化与自治权的关系。杨荆楚认为:自治机关民族化与民族自治权两个基本问题是不可分割的。民族化是基础,自治权是核心。没有自治机关民族化,就谈不上民族自治权;反过来

① 杨荆楚:《自治机关民族化的几个问题》,《民族研究》1984年第6期。

② 金炳镐:《对自治机关自治权和民族化的一点理解》,《湖北少数民族》1987年第4期。

没有民族自治权,民族化也就很难真正得到实现。民族化与自治权是辩证统一的。民族化是自治权的必要条件和基础,自治权是民族化的重要内容和法律保障。^①

四是关于民族区域自治法制建设研究。包括从民族区域自治法的实施、修改、逐渐完善等方面阐述民族区域自治法的意义和成就,围绕民族区域自治的法制建设而产生的民族立法、民族自治地方立法和民族区域自治条例研究等。例如:关于民族法制建设与民族区域自治法的修改和完善。敖俊德认为:《民族区域自治法》的修改有三个特点:一是准备工作比较充分;二是修改程序合法规范;三是修改内容侧重于加快发展。他还指出这次《民族区域自治法》的修改具有重大的意义。(1)我国民族区域自治制度发展史上的第四个里程碑。(2)依法治国和建设社会主义法治国家的实际步骤。(3)实施西部大开发战略及实现第三步战略发展目标的重要法律保障。^② 关于西部大开发战略与民族法制建设的关系研究,虎有泽分析了西部大开发中民族法制建设的必要性、原则,提出了加强民族法制建设的几个方面。作者认为,必须重视和加强西部大开发中的民族法制建设,特别要加强少数民族政治权利、少数民族文化、少数民族风俗习惯、少数民族宗教,以及民族地区生态、民族地区市场经济方面的法制建设。惟其如此,才能顺利实施西部大开发的战略,才能真正实现民族平等、团结和共同繁荣,才能帮助少数民族走上现代化的发展道路。^③ 关于民族立法研

① 杨荆楚:《自治机关民族化的几个问题》,《民族研究》1984年第6期。

② 敖俊德:《新世纪初我国民族法制建设的新成果——论〈民族区域自治法〉的修改》,《民族研究》2001年第4期。

③ 虎有泽:《论西部大开发中的民族法制建设》,《民族研究》2003年第1期。