

YUNNAN MINZU ZIZHI DIFANG ZHENGFU XINGZHENG GUANLI ZHINENG YANJIU

云南民族自治地方政府 行政管理职能研究

● 主 编 / 童吉渝
● 副主编 / 杨成彪 赵波
● 云南教育出版社

序

王天玺

我国是统一的多民族的社会主义国家,也是世界上唯一实行民族区域自治的国家。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。实行民族区域自治,体现了国家尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神,体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。建国 40 多年来的实践已充分说明,民族区域自治是维护国家统一、巩固和发展社会主义民族关系的政治制度,是解决我国民族问题的最正确的选择。正如江泽民总书记指出的:“经过几十年的考验,证明了这项制度是适合我国国情的,具有强大的生命力。”

根据我国民族区域自治的立法原则,民族自治地方人民政府作为民族自治地方的自治机关,既要行使一般地方国家行政机关的职权,保证国家对民族自治地方的有效管理,还要行使一般地方国家行政机关没有或较小的那部分特殊的权力,切实代表本区域内各少数民族行使区域自治的民主权利,履行当家做主的职责。因此,民族自治地方政府行政管理的权限,行政管理职能的范畴、内容及实现职能的形式、方法都有一定的特殊性。云南是一个多民族的边疆省,也是全国民族自治州、自治县最多的省,加之云南民族自治地方特殊的自然环境和社会经济环境,注意结合地方实

际和特点,进一步贯彻落实、不断完善民族区域自治制度,做好民族自治地方行政管理工作,既是全省各项工作的重要组成部分,也是当前民族工作中的重大课题。现在,我国的经济体制改革已进入深层次的攻坚阶段,行政管理体制和机构改革也提到了90年代十大改革任务的战略地位,李鹏总理在《关于国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要的报告》中指出:“各级政府都要按照发展社会主义市场经济的要求,认真转变职能,实现政企职责分开,加强政府部门自身建设,精简机构,提高管理水平和工作效率。”因此,无论从推动民族自治地方行政管理体制和机构改革的深化,促进民族自治地方行政管理理论的发展,还是从进一步完善民族区域自治制度,促进民族自治地方社会经济快速发展,都迫切需要对民族自治地方政府职能问题进行全面系统的研究。省社科院行政学所和楚雄州、大理州等民族自治地方政府共同完成的省“八五”社科规划课题成果《云南民族自治地方政府行政管理职能研究》,正是适应了这种客观实际的需要,并在这方面作了可贵的探索。

这本书的主要特点是,以宪法、民族区域自治法等法律为依据,以云南民族自治地方行政管理的实践为基础,从行政管理学的角度阐述了民族自治地方政府的行政权力结构、行政管理权限及政府职能配置等一系列重要问题,尤其是对民族自治地方政府行政权限和行政职能的特殊性作了较深入的理论分析,对民族自治地方政府职能界定的理论依据,政府职能转变的特定环境,政府职能的内容,包括政府职能的量度和力度都作了较有学术价值的探索。本书资料翔实,论证充分,提出了在社会主义市场经济条件下,云南民族自治地方行政管理体制改革的基本思路,有一定的预见性和指导性,值得关心和从事民族工作、行政管理工作的同志认真一读。该书是理论工作者和实际工作者通力合作的结晶,作者坚持理论与实践统一的原则,有较强的说服力。这种研究途径和

方法是值得倡导的。社会科学应为经济建设、政治体制改革服务，本书力求做到这一点。《云南民族自治地方政府行政管理职能研究》的正式出版，对进一步深化民族自治地方行政管理研究，推动民族自治地方行政管理体制的改革，进一步贯彻落实、不断完善民族区域自治制度，必将起到积极的作用。

当然，在社会主义市场经济体制的建立过程中，还会出现许多可以预测和难以预料到的新情况、新问题，这本书所涉及的民族自治地方行政管理的各个方面，也需要随着实践的发展而作出进一步的理论探索和总结。这是一切关心民族团结和国家昌盛的读者所期望的，我想也是作者所企求的。

1997年1月

目录

绪论	(1)
第一节 民族自治地方政府行政管理职能研究的 对象	(2)
一、民族自治地方政府行政管理的基础	(2)
二、民族自治地方政府职能与政府机构	(3)
三、民族自治地方政府行政管理职能研究的 对象	(5)
第二节 民族自治地方政府行政管理职能研究的 方法	(7)
一、理论实证法	(7)
二、比较研究法	(8)
三、规范研究法	(8)
第三节 民族自治地方政府行政管理职能研究的 目的和意义	(9)
一、有利于完善民族区域自治, 建立和发展民族 自治地方行政管理学	(10)
二、有利于提高民族自治地方行政管理的 科学性和有效性	(11)
三、有利于促进民族自治地方经济社会的发展	

和进步	(12)
四、有利于加强民族自治地方社会主义精神 文明建设	(13)

上 篇

第一章 我国的民族区域自治制度	(15)
第一节 民族区域自治制度的特点	(15)
一、维护祖国统一和实行民族区域自治相 结合	(16)
二、民族自治与区域自治的正确结合	(16)
三、坚持实行民族平等、团结和共同繁荣的 原则	(17)
第二节 实行民族区域自治的客观依据	(18)
一、根据马克思主义的基本原则	(18)
二、根据中国的国情	(19)
第三节 建立民族自治地方的原则	(22)
一、以少数民族聚居区为基础	(23)
二、在上级机关主持下共同协商，依法报批	(23)
第四节 民族自治地方政府的行政地位	(24)
第二章 民族自治地方政府的行政权力结构	(27)
第一节 民族自治地方政府行政权力的来源	(27)
一、政治授权	(28)
二、行政授权	(31)
第二节 民族自治地方行政人事制度与行政权力 结构	(32)
一、民族自治地方的行政人事制度	(32)
二、民族自治地方行政人事制度对自治地方政府	

行政权力的影响	(35)
第三节 民族自治地方财政体制与行政权力结构	(38)
一、民族自治地方财政的地位	(38)
二、民族自治地方财政自治权与国家财政体制的 关系	(39)
三、民族自治地方财政与上级财政的关系	(40)
四、民族自治地方财政体制与自治地方政府的 行政权力结构	(40)
第四节 民族自治地方经济管理体制与行政权力 结构	(42)
一、民族自治地方的经济管理体制	(42)
二、民族自治地方生产关系方面的自治权	(42)
三、国家经济计划与民族自治地方经济管理 方面的自治权	(44)
四、民族自治地方的企事业与自治权	(46)
第五节 民族自治地方政府行政权力结构综述	(47)
一、关于变通决策权	(47)
二、关于党的领导体制和行政领导体制	(49)
三、一点说明	(50)
第三章 民族自治地方政府的行政管理权限	(52)
第一节 民族自治地方政府行政管理自治权的概念 与性质	(52)
一、行政管理自治权的概念	(52)
二、行政管理自治权的性质	(53)
第二节 民族自治地方政府行政管理权限的划分 与界定	(55)
一、行政职权与行政权限	(55)
二、行政权限的划分与界定	(57)

第三节	民族自治地方政府的行政管理权限	(60)
一、	法律实施的变通权限	(60)
二、	人事管理的权限	(61)
三、	民族语言文字的自主权	(62)
四、	经济管理方面的权限	(63)
五、	财政管理的自治权	(65)
六、	文化教育管理自治权	(66)
七、	组织地方公安部队的权限	(68)
第四节	民族自治地方政府行政管理权限的 特殊性	(68)
一、	行政权力结构具有特殊性	(68)
二、	行政权力的运行具有特殊性	(70)
三、	行政权力的范围和行使方式的特殊性	(71)
四、	特殊权限的法定性和相对性	(72)
第四章	民族自治地方政府的行政管理职能配置	(75)
第一节	民族自治地方政府行政管理职能配置的 主体与原则	(75)
一、	民族自治地方政府职能配置的概念	(75)
二、	民族自治地方政府职能配置的主体	(76)
三、	民族自治地方政府职能配置的原则	(77)
第二节	民族自治地方政府行政管理职能配置的 类别	(81)
一、	基本职能体系	(81)
二、	层级职能和部门职能体系	(82)
三、	运行职能体系	(82)
四、	性质职能体系	(83)
第三节	民族自治地方政府职能配置的内容	(84)
一、	自治地方政府基本职能的配置	(84)

二、自治地方政府层级职能和部门职能的配置	(89)
三、自治地方政府运行职能的配置	(91)
第四节 民族自治地方政府职能配置的特殊性	(95)
一、职能范围和内容上的特殊性	(95)
二、职能结构上的特殊性	(96)
三、职能配置方式上的特殊性	(97)
四、特殊职能的法定性和相对性	(98)

中 篇

第五章 云南区域性民族自治政府的发展历史	(101)
第一节 区域性民族自治地方政府的建立	(102)
第二节 民族自治地方政府的曲折发展	(107)
一、民族区域自治和民族自治地方政府发展受到 阻碍的曲折阶段(1957年下半年~1965年)	(108)
二、民族区域自治和民族自治地方政府遭到严重 破坏的阶段(1966年5月~1976年10月) ...	(109)
第三节 民族自治地方政府的发展和完善	(112)
第六章 云南民族自治地方行政的特点	(115)
第一节 特定的行政环境	(116)
一、复杂多样的自然环境	(116)
二、立体多维的社会环境	(120)
第二节 特别的行政目标	(135)
一、发展经济, 缩小和消除各民族间的经济 差距	(135)
二、巩固和发展社会主义的民族关系	(140)
三、维护祖国统一和社会稳定	(143)
第三节 特殊的行政组织	(145)

一、组织构成的民族性·····	(145)
二、组织结构的复合性·····	(147)
三、组织行为的法权性·····	(148)
第七章 云南民族自治地方政府机构的设置·····	(151)
第一节 民族自治地方政府机构的类别及其功能·····	(151)
一、按政府机构的性质划分·····	(152)
二、按政府机构的工作权限划分·····	(153)
三、按政府机构的功能划分·····	(154)
四、按管理对象和工作领域划分·····	(156)
第二节 云南民族自治地方政府机构设置现状·····	(157)
一、云南民族自治州州政府机构设置现状·····	(157)
二、自治州政府与非自治地方行政机关机构 设置的比较·····	(164)
三、云南民族自治县县政府机构设置现状·····	(168)
第三节 云南民族自治地方政府机构设置现状的 弊端·····	(178)
一、功能结构不合理·····	(179)
二、职能配置不合理·····	(180)
三、人员编制严重超编·····	(182)
第八章 云南民族自治地方行政管理自治权的行使·····	(184)
第一节 云南民族自治地方政府行使行政管理 自治权的概况·····	(185)
一、政治方面·····	(185)
二、经济方面·····	(187)
三、精神文明建设方面·····	(188)
第二节 云南民族自治地方政府行政操作中的 问题与困难·····	(191)
一、现行行政体制的弊端造成行政管理自治权的	

双向流失·····	(191)
二、民族法制不健全,依法行政操作难·····	(193)
三、民族自治地方行政机关自身的障碍·····	(195)
第九章 云南民族自治地方行政管理体制改革的思路	
和对策建议·····	(197)
第一节 行政管理体制改革的必要性和基本趋向·····	(197)
一、自治地方行政管理体制改革的必要性·····	(198)
二、自治地方行政管理体制改革的目标·····	(199)
三、自治地方行政管理体制改革的指导方针	
和基本趋向·····	(201)
第二节 云南民族自治地方行政管理体制改革的基本思路·····	(202)
一、主动适应社会主义市场经济体制的建立和完善·····	(202)
二、具体规划各民族自治地方行政管理体制改革的主要内容·····	(206)
第三节 云南民族自治地方行政管理与机构改革的对策建议·····	(210)
一、A类民族自治地方行政管理与机构改革方案设想·····	(214)
二、B类民族自治地方行政管理与机构改革方案设想·····	(217)
第四节 行政管理体制改革中应注意的几个问题·····	(222)
一、正确处理内部民族关系和上下级行政关系·····	(222)
二、注意行政管理体制改革的系统整体化·····	(223)
三、注意具体操作的规范化和改革结果的良性导向·····	(224)

下 篇

第十章 大理白族自治州政府行政管理现状及管理

模式的构想..... (227)

第一节 大理州政府机构沿革和现状..... (228)

一、概况..... (228)

二、机构设置沿革..... (228)

三、机构设置现状..... (235)

第二节 大理州政府行政管理现状..... (237)

一、大理州人民政府的工作职权..... (237)

二、州长、副州长和秘书长的职责..... (238)

三、州人民政府的职能部门和工作机构..... (238)

四、民主化、科学化决策程序..... (239)

五、州政府行政管理现存弊端和不足..... (239)

第三节 大理州政府机构改革的思路..... (242)

一、改革的指导思想..... (242)

二、改革的原则..... (243)

三、大理州政府机构改革的设想..... (244)

第十一章 大理州教育行政管理现状及改革思路..... (248)

第一节 基础教育管理体制的沿革及行政管理概况..... (248)

第二节 现行教育行政管理..... (253)

一、教育管理体制改革..... (253)

二、教育行政管理机构设置及人员配备情况..... (255)

三、教育行政管理..... (258)

第三节 大理州教育行政管理改革的思路..... (260)

一、不断完善分级管理、分工负责的教育 管理体制..... (260)

二、健全教育行政管理机构·····	(261)
三、充分发挥教育行政机关的职能作用， 提高行政管理效率·····	(265)
第十二章 大理州巍山彝族回族自治县行政管理	
现状与改革·····	(268)
第一节 县情概述·····	(268)
第二节 巍山县人民政府行政管理现状·····	(270)
一、县级机关机构设置现状·····	(270)
二、基层政权现状·····	(271)
三、巍山县政府现行行政管理的特点·····	(272)
四、行政管理现状中存在的问题·····	(273)
第三节 巍山县人民政府行政管理体制改革的 设想·····	(276)
一、改革的指导思想和原则·····	(276)
二、改革的基本思路·····	(277)
三、建立新的适应社会主义市场经济体制的 行政管理体制·····	(280)
第十三章 强化政府经济职能，促进楚雄州经济快速	
发展·····	(283)
第一节 楚雄彝族自治州经济发展现状·····	(283)
一、州情概述·····	(283)
二、楚雄州经济建设的主要成就·····	(284)
三、楚雄州经济发展中存在的若干问题·····	(288)
第二节 转型时期，楚雄州经济管理面临的 主要问题·····	(291)
一、政府职能的转变问题·····	(291)
二、市场培育与宏观调控问题·····	(293)
第三节 强化政府经济职能，促进楚雄州经济	

发展的对策建议·····	(296)
一、解放思想, 加大改革开放力度·····	(296)
二、建立健全经济宏观调控体系·····	(303)
三、调整产业结构, 促进经济健康发展·····	(307)
四、加强对科技教育的管理·····	(317)
第十四章 楚雄州民族乡行政管理调研·····	(322)
第一节 民族乡的基本情况·····	(322)
一、自然概况·····	(323)
二、行政管理现状·····	(324)
第二节 民族乡行政管理亟待解决的问题·····	(327)
一、自然环境条件差, 贫困面大, 发展慢·····	(327)
二、思想观念落后, 生产方式原始, 商品 经济不发达·····	(328)
三、条块分割, 行政人员配置不合理·····	(329)
四、政策倾斜不够, 投入少, 效率低·····	(330)
第三节 加强民族乡行政管理的思路与对策·····	(331)
一、统一认识, 转变观念·····	(331)
二、优化行政机构, 提高干部队伍素质·····	(332)
三、加大政策倾斜, 强化“输血”与“造血 功能”·····	(333)
四、调整经济结构, 确立发展目标, 提高 经济效益·····	(333)
五、加强党的领导, 充分发挥党组织在民族乡 经济建设中的作用·····	(334)
附录:	
《云南民族自治地方政府行政管理职能研究》	
评审意见·····	(336)
后记·····	(338)

绪 论

我国是多民族的社会主义国家，也是世界上唯一实行民族区域自治制度的国家。目前，我国有156个民族区域自治地方，由5个自治区、30个自治州、121个自治县（旗）构成。为保障杂居、散居少数民族的平等权利，扶植其经济文化发展，还建有1700多个民族乡，作为民族区域自治的补充。民族自治地方总面积约占全国总面积的64%，自治地方人口约占全国总人口的14%。民族自治地方不仅地域辽阔，资源富集，而且战略地位十分重要，对于全国经济建设的发展具有举足轻重的地位。民族自治地方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，维护边疆安定和国家统一方面担负着十分艰巨繁重的任务。

云南是一个多民族的边疆省区，据1990年全国第四次人口普查统计，人口在4000以上的少数民族就有25个。全省共有37个民族自治地方，其中自治州8个，占全国自治州总数的26.66%，自治县29个，占全国自治县总数的23.97%，是全国自治地方最多的省区。更由于云南多民族、边疆、山区三位一体的省情，民族自治地方行政管理的任务更加艰巨繁重。

因此，从我国多民族和民族自治地方占相当比重这一基本国情出发，联系云南民族自治地方的实际，深入调查，认真研究民族自治地方的行政管理，探究和把握民族自治地方行政管理的特点和规律，是理论与实践的客观需要。

第一节 民族自治地方政府行政管理职能研究的对象

民族自治地方行政管理是研究民族区域自治地方国家行政机关管理社会公共事务规律的科学。这是一个政治的、经济的、社会的、文化的、心态的综合性概念、行为和过程。民族自治地方政府是这一概念、行为和过程的主体。这种主体地位是以合法、合理的行政权力为基础的。民族自治地方政府从这种权力地位出发，通过履行特定的职能，实现国家对民族区域自治地方广泛的社会生活的有效管理。

一、民族自治地方政府行政管理的基础

民族自治地方政府行政管理的基础实际上是指作为国家行政机关的民族自治地方政府以国家名义进行的政府行政管理的基础。在我国，这种基础就是民族自治地方政府在名义上享有、在实际上行使的国家行政权力。

行政权力是国家行政机关依靠一定的强制力，为实现行政目标，履行行政职能而对全社会进行管理的力量和能力。行政权力具有归属一元性、法定性、权威性和强制性等特点。在现实的行政管理体系中，行政权力外化为行政体制，它包括：行政权力的分配，行政权力的获取与使用，行政机构的设置，行政权力的运行程序的规则等一系列制度化的综合体。我国的民族区域自治制度，以及由中华人民共和国宪法（以下简称“宪法”）、中华人民共和国民族区域自治法（以下简称“自治法”）及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“地方组织法”）所规定的民族自治地方政府权力的来源、行政权力的结构、行政管理的权限等都较之非自治地方有明显的特殊性

和差异性。

行政权力作为民族自治地方政府行政管理的基础，其有效性主要取决于三个要素的交互作用，即合法、合理、实际运用。

合法性是行政权力的第一要素，其基本涵义是指行政权力的获取和行使必须符合法定程序和规则。我国是议行合一的国家体制，民族自治地方政府行政权力的合法性表现为符合宪法、自治法、地方组织法和有关法律所规定的范围、种类、程序和限度。合理性是行政权力的第二要素，其基本涵义是指行政权力的存在和运用，必须符合国家、民族、国民的利益和有利于社会的发展。行政权力的目的和价值，在于保证国家意志与公共利益的实现。实际运用作为行政权力的第三个要素，主要指行政权力所特有的实际操作性质。权力是一种存在于无形而又实际作用于人们关系、并可以转化为物质存在的力量。若行政权力操作不当，则既不能实现其合理性，也必然有违其合法性。从这个意义上可以说，行政权力的实际操作及其有效性，是行政权力的现实基础。归根结底，行政研究的全部任务，就是要寻求保证行政权力有效运用的途径和方法。

二、民族自治地方政府职能与政府机构

民族自治地方政府行政管理是以国家行政权力为基础的、以民族区域自治地方社会为对象的全方位的公共管理。它从本质上反映国家的阶级属性，同时履行国家的社会职能。民族自治地方政府职能即民族自治地方政府依法对本地区的社会公共事务及社会生活诸领域进行管理所具有的职责和所发挥的作用。

政府职能是一个广泛的概念，它在不同宪政体制的国家里其性质、内容、结构、规范和作用方式等都存在明显的差别。即使在同一个国家，在不同的历史时期、不同的行政层级，政府职能的内容、职能的重心和作用方式等也会有不同的特点。因此，政府职能是发展变化的。但是，政府职能的基本结构又是相对稳定