



中央民族大学“985工程”项目成果

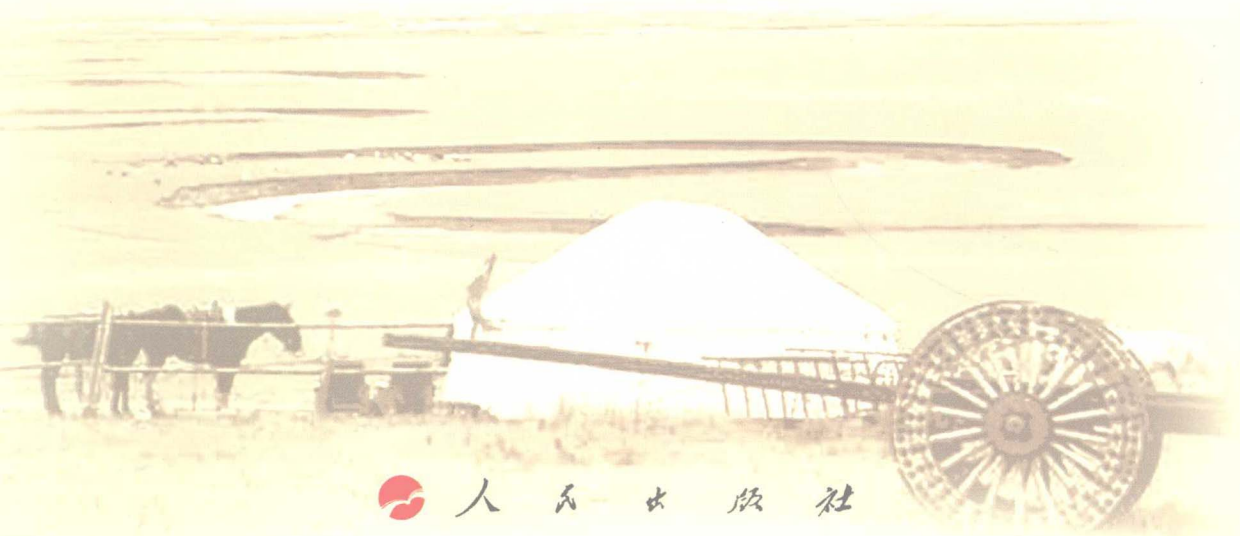
中国民族自治地方政府管理研究丛书

ZI ZHI QU

自治区

ZHENG FU GUAN LI
政府管理

李俊清 著



人民出版社

自治区政府管理

李俊清 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

自治区政府管理/李俊清著. -北京:人民出版社,2009.4

(中国民族自治地方政府管理研究)

ISBN 978-7-01-007820-5

I. 自… II. 李… III. 自治区-地方政府-行政管理-研究-中国 IV. D633.2

中国版本图书馆CIP数据核(2009)第040544号

自治区政府管理

ZIZHIQU ZHENGFU GUANLI

李俊清 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009年4月第1版 2009年4月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:32.75

字数:486千字 印数:1-2500册

ISBN 978-7-01-007820-5 定价:65.00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

丛书总序

中国是一个统一的多民族国家,各民族一律平等,为了充分尊重和保障各少数民族自主管理本民族内部事务的权利,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 1159 个民族乡(镇)。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%。民族自治区域土地辽阔,资源丰富,战略地位十分重要。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、文化和各项社会事务的职责,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。在中国政府体系中,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。

首先,从权力来源和法律地位来看,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。

其次,从权力结构和行政职能来看,民族区域自治地方政府除了拥有地方政府的一般权力以外,作为自治机关,还享有特殊的行政管理自治权。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地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,自主地发展民族科技、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,从干部选拔任用和人力资源开发与管理的角度来看,实现自治机关的民族化,是民族区域自治制度的一项重要内容。因此,民族区域自治机关要大力培养选拔民族干部担任领导职务,在同等条件下优先录用少数民族成员担任国家公务员,企、事业单位也要优先招收少数民族成员。

第四,从行政环境和对象来看,民族区域自治地方大多分布在山地、高原、边疆地区,地域广袤、资源丰富,但基础设施薄弱,生态环境脆弱,经济、文化及各项社会事业发展相对滞后,民族、宗教构成情况复杂。

特殊的政治、法律地位以及自然、历史、文化、经济、社会条件,决定了民族区域自治地方政府在建构行政组织、行使行政权力、确立行政目标、履行行政职能、实现科学决策和管理等方面都具有自身的特点。因此,对民族区域自治地方政府管理进行系统深入的研究,对于丰富和发展马克思主义民族理论,进一步完善民族区域自治制度,拓展政治学、行政学和民族学的研究领域,科学合理的设置民族区域自治地方政府机构、转变政府职能、提高行政效率,实现政府管理的科学性和有效性,进而推动民族地区的经济与社会发展,均有十分重要的理论价值和现实指导意义。

“中国民族自治地方政府管理研究丛书”是中央民族大学“985”工程“中国少数民族地区公共管理与公共政策研究中心”的系列成果之一,丛书由《自治区政府管理》、《自治州政府管理》、《自治县政府管理》和《民族乡政府管理》一套四册构成,力图通过对民族自治地方不同层级政府管理的特点分析,进而探寻民族自治地方政府管理的普遍规律。限于时间和水平,书中失当乃至错误之处,诚望批评指正。

李俊清

2008年10月

目 录

丛书总序·····	李俊清	1
第一章 民族区域自治制度与自治区的建立 ·····		1
第一节 中国的民族问题与民族区域自治制度的选择·····		2
一、中华民族多元一体的民族格局和民族问题·····		3
二、民族区域自治制度的含义·····		4
三、中国选择民族区域自治制度的基本依据·····		4
第二节 民族区域自治制度的确立与发展·····		8
一、民族区域自治制度的确立·····		8
二、民族区域自治制度的实施与发展·····		9
三、实行民族区域自治制度的重大意义·····		11
四、自治区是民族区域自治制度的重要实现形式·····		13
第三节 自治区的建立·····		13
一、自治区的特殊法律地位·····		13
二、自治区建制的基本要素·····		14
三、设置自治区的原则·····		17
四、自治区的基本任务·····		18
五、五大自治区的建立·····		19
第二章 自治区的基本状况 ·····		24
第一节 内蒙古自治区·····		24
一、历史沿革·····		25
二、行政区划·····		25

三、自然地理及气候特点	26
四、民族及人口状况	26
五、资源状况	27
六、经济状况	28
七、社会公共事业	32
八、人民生活和社会保障事业	33
第二节 广西壮族自治区	34
一、历史沿革	34
二、行政区划	36
三、自然地理	36
四、人口与民族	36
五、资源优势	37
六、产业特色	39
七、区位特点	44
八、经济成就	45
九、社会公共事业	46
十、人民生活和社会保障事业	48
第三节 西藏自治区	48
一、历史沿革	49
二、行政区划	51
三、人口、民族、宗教	52
四、自然资源和物产	53
五、旅游资源	54
六、经济状况	56
七、社会公共事业	57
八、人民生活和社会保障事业	61
第四节 宁夏回族自治区	62
一、历史沿革	62

二、行政区划	63
三、人口与民族、宗教	63
四、自然地理和资源	64
五、旅游资源	65
六、经济状况	66
七、社会公共事业	67
八、人民生活水平和社会保障事业	69
第五节 新疆维吾尔自治区	70
一、历史沿革	70
二、行政区划	73
三、民族与人口	74
四、自然地理与资源	74
五、宗教文化	75
六、经济发展状况	76
七、社会公共事业	80
八、特色新疆	83
九、人民生活和社会保障事业	83
第三章 自治区的行政环境	85
第一节 行政环境一般理论	86
一、行政生态理论开辟了行政管理研究的新视点	86
二、行政环境的特点及分类	87
三、政府行政管理与行政环境的关系	89
第二节 自治区行政环境及其特点	93
一、自治区行政环境的含义	93
二、自治区行政环境的总体特征	93
三、自治区具体行政环境及其特点	95
第三节 自治区行政环境对政府管理的影响	110
一、自然环境与自治区政府管理	111

二、政治环境与自治区政府管理	113
三、经济环境与自治区政府管理	115
四、文化环境与自治区政府管理	118
五、民族环境与自治区政府管理	120
六、国际环境与自治区政府管理	121
第四章 自治区政府的法律地位与管理权限	124
第一节 自治区政府的属性及法律地位	124
一、政府属性及自治区政府属性	124
二、自治区政府的法律地位与行政地位	130
三、自治区政府的权力来源	131
第二节 自治区政府的管理权限及其特点	136
一、自治区政府的一般管理权限	137
二、自治区政府的特殊管理权限	138
三、自治区政府管理权限的特点	141
四、自治区政府的实际权限	143
第三节 自治区政府管理的特点	145
一、民族性	145
二、自治性	146
三、双重性	147
四、特殊性	148
第四节 自治权的运行	150
一、自治权的实质及特点	150
二、自治权的现实运行状况	151
三、影响自治权行使效果的主要因素	153
四、落实自治权的对策思考	156
第五章 自治区行政组织及其改革	160
第一节 自治区政府机构设置原则及影响因素	161
一、我国政府机构设置的一般理论	161

二、自治区政府机构设置原则	163
三、自治区政府机构设置影响因素分析	167
第二节 自治区行政组织构成	169
一、自治区行政领导机关及其职权	169
二、自治区行政管理机构及其功能	174
三、自治区行政机关干部	177
第三节 自治区政府管理机构及其职责	181
一、政府组成部门及其职责	181
二、自治区政府直属机构及其职责	205
第四节 自治区行政组织特点及现实问题	216
一、自治区行政组织特点	216
二、自治区行政组织面临的主要问题	219
第五节 自治区政府机构改革	223
一、我国省、自治区政府机构改革状况	224
二、自治区政府机构改革的影响因素分析	229
三、自治区政府机构改革的基本思路	232
第六章 自治区政府职能研究	237
第一节 自治区政府职能配置特点及分类	237
一、自治区政府职能配置特点	237
二、自治区政府职能划分	240
第二节 自治区政府的基本职能	241
一、政治职能	241
二、经济职能	242
三、文化职能	247
四、社会职能	249
第三节 自治区政府的特殊职能	253
一、调整、巩固和发展民族关系职能	254
二、发展民族经济的职能	255

三、保护、发展和弘扬民族文化的职能·····	256
四、扶贫解困职能·····	257
五、自然资源开发与生态保护职能·····	258
六、特殊的计划生育职能·····	260
七、保护正常的宗教活动的职能·····	260
八、依法组建公安部队维护社会治安的职能·····	261
九、应对民族关系危机的职能·····	261
第四节 自治区政府的运行职能·····	262
一、自治区政府的决策职能及特点·····	262
二、自治区政府的组织职能及其特点·····	263
三、自治区政府的协调职能及其特点·····	264
四、自治区政府的控制职能及其特点·····	265
第五节 自治区政府职能诊断与转变·····	266
一、自治区政府职能中存在的主要问题·····	266
二、自治区政府职能转变·····	275
第七章 自治区政府的决策与执行过程·····	286
第一节 自治区政府决策概说·····	287
一、自治区政府决策的含义及特点·····	287
二、自治区政府决策的类型·····	288
三、自治区的党政决策结构·····	290
四、自治区政府决策内容·····	291
第二节 影响自治区政府决策的因素分析·····	294
一、党政机构对自治区政府决策的影响·····	294
二、广泛而复杂的社会管理事务对政府决策的影响·····	296
三、公众利益表达能力的影响·····	298
四、特殊的决策环境的影响·····	298
五、决策者的素质·····	301
第三节 自治区政府决策原则、程序与形式·····	302

一、自治区政府决策原则	302
二、自治区政府决策程序	305
三、自治区政府的决策形式	309
第四节 自治区政府决策中的问题及改革方向	310
一、自治区政府决策中存在的主要问题	311
二、自治区政府决策机制改革趋势	315
第五节 自治区政府的行政执行的意义及特点	319
一、自治区政府行政执行的意义	319
二、自治区政府行政执行的特点	320
三、自治区政府行政执行的程序	322
四、自治区行政执行结构分析	325
第八章 自治区公务员制度	328
第一节 我国公务员制度的基本内容	328
一、我国公务员的含义	329
二、我国公务员制度的主要内容	329
三、我国公务员制度与西方公务员制度的差异	332
第二节 自治区推行公务员制度的现实意义	333
一、市场经济条件下自治区政府机构改革的必然要求	333
二、自治区人事制度改革的迫切要求	334
三、优化自治区国家干部队伍的必要途径	336
四、实现自治区公务员科学化管理的客观要求	337
第三节 自治区推行公务员制度的特殊性	338
一、特殊性影响因素	339
二、需要处理好的特殊问题	342
第四节 自治区推行公务员制度的成效、问题及对策	345
一、自治区推行公务员制度的成效	346
二、自治区实行国家公务员制度过程中出现的问题	348
三、健全自治区国家公务员制度的思路	350

第五节 自治区公务员队伍素质的现状分析	352
一、知识素质偏低,专业知识严重不足	353
二、观念转变滞后,缺乏创新性、战略性思维	354
三、西部大开发战略对自治区公务员素质的特殊要求	356
第六节 MPA 教育与自治区干部素质的提高	359
一、MPA 界说	359
二、MPA 教育登陆中国	360
三、MPA 教育开辟了提高自治区干部素质的新途径	361
第九章 自治区政府的财政管理	367
第一节 自治区的财政管理自治权解析	367
一、自治区财政管理的含义	367
二、自治区政府的财政管理自治权	368
三、财政管理自治权对于自治区发展的意义	372
第二节 自治区财政管理体制沿革	376
一、计划经济体制下的高度集中的财政管理体制	376
二、有计划的商品经济体制下“分灶吃饭”的财政管理体制	382
三、社会主义市场经济体制下分税制财政管理体制	386
第三节 分税制与自治区的财政管理	387
一、分税制的基本内容	387
二、分税制财政体制对自治区财政管理的积极作用	388
三、分税制对自治区财政管理的负面影响	393
第四节 自治区财政收支状况及特点	395
一、自治区财政收入	396
二、自治区财政支出	405
三、自治区财政特点分析	411
第五节 自治区财政困难的原因及改革的方向	414
一、自治区财政困难的原因分析	414
二、自治区财政改革的方向	423

第十章 自治区行政发展	431
第一节 行政发展及自治区行政发展的特殊性	431
一、发展及行政发展	431
二、自治区行政发展的特殊性	434
三、自治区行政发展的重大意义	436
第二节 自治区行政发展的特殊影响因素	439
一、经济因素	439
二、民族自治因素	440
三、全球化因素	441
四、社会因素	442
五、干部因素	443
第三节 自治区行政发展的方向	445
一、发展目标:权力政府向责任政府转变	445
二、行政方式:行政管制向政府治理转变	448
三、行政模式:民族化与现代化相统一	451
第四节 自治区行政改革的主要内容	452
一、重构行政价值,建立责任政府	453
二、以促进市场与公民社会发育为重点,建立有限政府	455
三、以改革审批制度为突破口,建立法治政府	457
四、导入市场机制,建立服务政府	459
五、改进官僚体制,建立人性化政府	460
六、以机构改革为契机,建立效能政府	461
七、应用现代化行政手段,建立电子政府	463
第五节 自治区行政创新内容	465
一、行政理念创新:“自治与共治”相结合	465
二、行政制度创新:更新和完善行政制度架构	467
三、行政文化创新:由官僚文化到公众文化	469
四、行政模式创新:建立广泛参与式行政管理模式	471

第十一章 自治区政府的府际关系	474
第一节 自治区政府与中央政府的关系	475
一、一般性表现:单一制下中央政府与地方政府间的一般关系.....	475
二、特殊性表现:中央与自治区政府的关系的特别之处.....	479
三、自治区政府与中央政府的现实关系	482
四、理顺中央与自治区关系的对策思考	486
第二节 自治区政府与下级政府的关系	494
一、自治区政府与地区行署(盟)的关系	495
二、与县、市政府的关系.....	497
三、与下级民族自治地方政府的关系	503
第三节 自治区政府的横向府际关系	508
一、自治区横向政府关系的基础	508
二、自治区横向政府关系的内容	509
三、自治区横向政府关系的阻隔与疏通	510

第一章 民族区域自治制度 与自治区的建立

中华人民共和国是一个统一的多民族国家,民族问题是关乎国家前途命运的重大问题。中国共产党在长期的革命实践中,将马克思主义解决民族问题的理论与中国的具体情况相结合,创立了民族区域自治制度,以在少数民族聚居地方实行民族区域自治的方式解决国内的民族问题。五十多年的实践证明,民族区域自治制度的贯彻实施,不仅有效地解决了国内的民族问题,使各民族间建立了平等、团结、互助的社会主义新型民族关系,而且使各民族在政治、经济、文化和社会事业等方面都取得了长足的发展,取得了令世人瞩目的成绩,为世界其他多民族国家处理民族问题提供了宝贵的经验。

民族区域自治制度,是通过在少数民族聚居的地方建立不同层级的民族区域自治地方,设立自治机关,行使自治权,实现少数民族自主管理本地方和本民族内部事务的制度安排。根据民族区域自治制度,国家在少数民族聚居的地方按照少数民族聚居程度和人口数量及区域面积的大小,分别建立自治区、自治州、自治县三级自治地方。

自治权是民族区域自治制度的核心,是少数民族平等地参与国家政治生活、经济生活和自主地谋求本地方、本民族更好地发展的根本保障。而民族自治地方政府是自治权的直接承担者和行使者,自治权的行使程度和行使水平不但受外在社会环境和制度环境的影响,也直接受自治地方政府管理效能的影响。所以研究民族自治地方政府管理有助于更好地落实民族自治权,保障少数民族的合法权益,提高少数民族自主管理本民族内部事务的

能力和水平,实现各民族的共同繁荣进步。

按照《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称《民族区域自治法》)的规定,自治区是最高层的民族自治地方。民族区域自治制度的实现程度更直接地体现在这一层级。因此,自治区政府的管理水平和管理效能直接反映着国家民族政策的成功与否。研究自治区政府管理对于新时期进一步探索有利于民族自治权落实的管理方式和管理制度,推动民族自治地方人与自然、经济与社会的和谐发展,实现民族自治地方与其他地区共同繁荣有着特殊的价值。在我国行政体系中,自治区的地位与省、直辖市相当,但作为民族自治地方,自治区产生与发展又有别于省与直辖市。政府属性、职能、实施管理的方式等既具有同级地方政府的一般特征,又有其特殊性。是共性与个性的统一,特殊与一般的统一。因而,研究自治区政府管理活动,首先要对自治区产生的历史背景和发展历程作一考察,这是分析和研究自治区政府管理活动的逻辑基础。

第一节 中国的民族问题与民族区域自治制度的选择

民族是人们在社会生活中以共同文化为纽带而结成的稳定的共同体。各民族在社会生活中为了争取、实现和维护本民族的利益,一般都会对社会的公共权力体系提出各种各样的要求,并围绕公共权力开展活动,从而使自身成为社会政治活动的重要参与主体。当今世界大多数国家都由多个民族组成,所以,如何保障各民族在国家政权体系中的平等权利和平等地位,实现和维护各民族的平等权益是国家政治活动需要面对的非常重大的问题。多民族国家在实践中不断探寻着符合本国国情的解决民族问题的形式多样的具体政策来解决民族问题。中华人民共和国根据自己所面临的民族问题的特点选择了在单一制国家实行民族区域自治,成功地解决了本国的民族问题。