

西北民族大学学科建设资助项目

XINBIAN
ZHONGGUO MINZUZIZHIDIFANG
GONGGONG XINGZHENG
GUANLIXUE

新编
中国民族自治地方
公共行政管理学

何智奇 邓小军 编著



甘肃民族出版社
GANSU NATIONALITIES PUBLISHING HOUSE

新编
中国民族自治地方

公共行政管理学

西北民族大学学科建设资助项目

● 何智奇 邓小军 编著



甘肃民族出版社
GANSU NATIONALITIES PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (C I P) 数据

新编中国民族自治地方公共行政管理学 / 何智奇, 邓小军编著. —兰州: 甘肃民族出版社, 2007.7
ISBN 978-7-5421-1210-1

I. 新… II. ①何… ②邓… III. 民族自治地方—公共管理: 行政管理—研究—中国 IV. D633.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 116211 号

书 名: 新编中国民族自治地方公共行政管理学

作 者: 何智奇 邓小军 编著

责任编辑: 桂谕 (0931—8773219)

封面设计: 王林强

出 版: 甘肃民族出版社 (730030 兰州市南滨河东路 520 号)

发 行: 甘肃民族出版社发行部 (730030 兰州市南滨河东路 520 号)

印 刷: 甘肃新华印刷厂

开 本: 890mm × 1240mm 1/32 印张: 13.625 插页: 2

字 数: 360 千

版 次: 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 1~2 000

书 号: ISBN 978-7-5421-1210-1

定 价: 36.00 元

甘肃民族出版社图书若有破损、缺页或无文字现象, 可直接与本社联系调换。

邮编: 730030 地址: 兰州市南滨河东路 520 号

电话: 0931-8773261 (编辑部 联系人: 李青立 E-mail: lili295@sohu.com)

电话: 0931-8773271 (发行部 联系人: 葛慧 gsmzgehui3271@tom.com)

版权所有 翻印必究



何智奇，1965年10月28日出生，甘肃张家川人。西北民族大学经济管理学院副教授。主要从事民族地区经济与管理理论的教学研究工作。



邓小军，1971年6月24日出生，甘肃秦安人。2005年6月毕业于兰州大学管理学院，管理学硕士。现为西北民族大学经管学院讲师。主要从事公共组织经济与管理、财务与会计的教学研究工作。

序

何智奇、邓小军两同志编著的著作《新编中国民族自治地方公共行政管理学》与广大读者见面了，我感到由衷地高兴。在全面建设和谐社会、大力造就大批高素质人才的今天，作为西北民族大学重点学科的建设项目，也作为全面、完整、系统探讨民族自治地方公共行政管理学的专著，此书的出版无疑具有重大的理论价值和现实意义，可喜可贺！

民族问题素以重要性、复杂性、敏感性、艰巨性和长期性著称于世，如今仍是世界多民族国家政府难以解决的热点、难点、重点问题，而中华人民共和国作为一个拥有 56 个民族的多民族国家，成功地运用民族区域自治制度解决国内民族问题，堪称世界上解决民族问题最好的国家之一。因此，理应把我国解决民族问题、管理民族事务的公共行政管理过程呈现给社会各界，把我国解决民族问题的民族区域自治制度的优越性展现给世界，进而让全世界关注、研究、了解我国民族自治地方公共行政管理的过程，使更多国内外专家学者关注、研究我国民族自治地方的公共行政管理，以创建和发展中国民族自治地方公共行政管理的学科体系。

随着我国“西部大开发”战略的进一步推进，民族自治地方公共行政体制改革的成败成为影响民族自治地方经济可持续发展的重要因素。

中共十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标，十六届四中全会《决定》中提出的“构建社会主义和谐社会”的新命题，使有效发挥各民族地区管理本地区本民族内部事务的自治权利，充分调动各民族的政治参与积极性，促进民族地区政治、经济、文化、社会等各方面的发展，缩小地区差距，提高国民经济整体发展水平，维

护民族团结，保障国家长治久安，成为时代赋予的重要任务。因此，从民族自治地方的实际情况出发，从理论高度研究、概括、总结自治地方人民政府公共行政管理的规律，减少阻碍民族自治地方公共行政管理的种种因素，提高民族自治地方政府公共行政管理的能力与方法，实现自治地方政府公共行政管理的程序化、法制化、高效化，成为时代的客观需要。

据我所知，理论界关于中国民族自治地方公共行政管理的研究刚刚起步；到目前为止，全面、完整、系统研究中国民族自治地方公共行政管理学的文章、专著寥寥无几。在这样的背景下，作为在西北民族大学长期从事公共行政管理学教学、科研工作的两位资深教师，何智奇、邓小军刻苦学习、精心研究、积极探索、求真务实，在多年调查研究和教学实践的基础上，终于完成了这部近四十万字的著作，他们对民族教育事业的执著与忠诚和为发展民族高等教育事业而无私奉献、忘我工作的敬业精神，确实使人感动。

何智奇、邓小军两同志结合 2007 年发布的中国民族自治地方“十一五”发展规划纲要，在系统分析中国民族自治地方的公共行政环境、历史文化因素、人口状况、民族习俗等特殊性的前提下，以公共行政管理学基本理论为理论依据、以民族区域自治制度为制度基础、以民族区域自治法为法律保障，构建了中国民族自治地方公共行政管理学这一新兴边缘性学科的基本框架。本人初阅后，受益匪浅，认为全书体现了四个鲜明的特点：

一是系统性。从中国民族自治地方公共行政管理学的概念、内容、产生、发展及民族自治地方公共行政环境、公共行政组织、公共行政领导、公共行政职能、公共行政权力、公共人事行政、公共财务行政、公共行政过程、公共行政方法、公共行政监督、公共行政法制及民族自治地方公共行政的改革与发展等方面系统论述了民族自治地方公共行政管理学的基本理论和方法，内容丰富、观点鲜明、分析精辟，资料翔实，是理论创新和实践总结的结果。

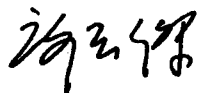
二是针对性。全书不是泛泛空谈，它结合我国民族自治地方的

实际，突出了理论联系实际的要求，对提高民族自治地方政府公共行政管理的方法，实现自治地方政府公共行政管理的民主化、法制化，具有良好的指导作用。

三是创新性。全书坚持以马克思主义民族观、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，本着“求知、求精、求新”的精神，博采众长，提升自己研究成果的实用性，实现了理论研究的创新，可以说这部力作的问世，开拓了我国民族自治地方政府公共行政管理研究的新思路、新领域。

四是可读性。深入浅出，语言朴实，通俗易懂，体现了良好的学人品质。

书中尽管有些论述有待深化，有些观点需要进一步探讨，但毕竟在民族自治地方公共行政管理学研究领域开了一个很好的头，使人深切感受到一股强烈的开拓创新和求真务实的时代精神，非常难能可贵。我深信，该书对提高民族自治地方政府公共行政管理的方式、方法，对提高自治地方政府贯彻民族自治地方“十一五”发展规划纲要，全面提升自治地方政府管理民族地区公共事务的执政能力，实现民族自治地方政府公共行政管理的民主化、科学化、法制化、现代化、高效化，必将起到积极的指导和推动作用。



2007年5月18日

前 言

民族问题素以重要性、复杂性、敏感性、艰巨性和长期性著称于世，如今仍是世界多民族国家政府难以解决的热点、难点、重点问题。世界上的多民族国家在处理民族问题方面有不同的模式，有的国家采取分离制，有的采取联邦制，有的采取在联邦制国家结构形式下的民族区域自治等。只有中国是在单一制国家结构形式下采用民族区域自治制度解决民族问题的多民族国家，也是世界上解决民族问题最好的国家之一。民族区域自治是中国共产党创造性地把马克思主义民族理论与中国民族问题的实际结合解决中国民族问题的基本政策，是适合中国国情的基本政治制度。它保证了中国平等、团结、互助的社会主义民族关系的形成、巩固和发展，保证了多民族国家的政治统一、经济发展和社会稳定，从而使中华民族得以跻身于世界民族之林。因此，邓小平同志指出：民族区域自治是我们社会的制度优势，不能放弃。以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体和以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体都反复强调，必须坚定不移地坚持和完善民族区域自治制度。因此，在新的形势下，坚持和完善民族区域自治制度，有效发挥民族自治地方管理民族事务的自治权利，充分调动各民族的政治参与积极性，促进民族自治地方政治、经济、文化等社会各方面的发展，是实践“三个代表”重要思想的根本要求，是全面建设小康社会、推进中国特色社会主义事业的迫切需要，是推进社会主义政治文明建设、构建社会主义和谐社会的一个重要保障。

因此，一方面理应把我国解决民族问题、管理民族事务的公共行政管理过程呈现给社会各界，把我国解决民族问题的民族区域自治制度的优越性展现给世界，进而让全世界关注、研究、了解我国

民族自治地方公共行政管理的过程，使更多国内外学者、专家关注、研究我国民族自治地方的公共行政管理。另一方面，随着民族区域自治制度的深入推行，民族自治地方出现了一系列需要理论给予指导的新问题，其中一个最基本的问题就是如何提高民族自治地方政府公共行政管理的绩效。能否实现民族自治地方政府公共行政管理的民主化、科学化、法制化、现代化，成为决定民族区域自治制度实施质量和水平的关键，为此如何处理好自治地方政府与上级国家机构的关系？怎样科学配置自治地方政府公共行政管理职能？怎样改革自治地方政府现行的公共行政管理体制等诸多问题，都要求理论上予以明确解释与指导。同时以《中华人民共和国宪法》为基础制定的《中华人民共和国民族区域自治法》规定：国家在少数民族聚居区建立民族自治地方，设立自治机关。自治机关行使法律规定的自治权，自主管理本民族和本区域内的经济社会事务。可见，民族自治地方的公共行政管理是我国公共行政管理的重要组成部分。由于公共行政组织、公共行政职能、公共行政权力、公共行政环境等诸因素的不同，使得民族自治地方的公共行政管理具有明显的特殊性。因而，以民族自治地方这一特定范围为空间研究对象、以中国民族区域自治制度为制度依据、以民族区域自治法为法律依据，将民族自治地方公共行政管理积累的实践经验、对自治地方人民政府行政管理过程加以研究，尤其是对自治地方人民政府所独有的管理本地方内民族内部事务的自治权进行深入系统研究，使之系统化、理论化并与公共行政管理的基本理论相融合，以期形成一门专门研究民族自治地方公共行政管理发展规律的边缘性新兴学科——民族自治地方公共行政管理学，既是对中国公共行政管理学科体系的创新，又对民族自治地方经济可持续发展、和谐社会的构建具有重要的指导价值。

基于此，笔者在系统分析中国民族自治地方的公共行政环境、历史文化因素、人口状况、民族习俗等特殊性的前提下，以公共行政管理基本理论为理论依据、以民族区域自治制度为制度基础、以

民族区域自治法为法律保障，构建了中国民族自治地方公共行政管理学这一新兴边缘性学科的基本框架，系统探讨了民族自治地方的公共行政环境、公共行政组织、公共行政领导、公共行政职能、公共行政权力、公共人事行政、公共财务行政、公共行政过程、公共行政方法、公共行政监督、公共行政法制及民族自治地方公共行政的改革与发展等内容。

本书是两位作者竭尽全力、同心同德、亲密合作的研究成果。其中第一章、第二章、第三章、第五章、第七章、第十章、第十一章、第十二章总计8章由何智奇负责写作；第四章、第六章、第八章、第九章、第十三章、第十四章、第十五章总计7章由邓小军负责写作，最后由何智奇负责统稿修订。

中共西北民族大学党委书记谢玉杰教授百忙中审阅了部分章节内容并为本书作序，在此首先表示衷心感谢！

在本书付梓之际，感谢兰州大学经济管理学院教授、博士生导师、西北开发研究所所长聂华林先生对本书研究框架、公共行政管理理论的建设性指导；感谢兰州大学管理学院院长、教授、博士生导师包国宪先生对本书公共行政管理理论、政府行政管理绩效的建设性指导；感谢兰州大学西北少数民族研究中心教授、博士生导师徐曼丽女士对本书马克思主义民族学理论的建设性指导；感谢兰州大学政治学院教授、博士生导师王维平先生对本书政府治理理论的建设性指导；感谢兰州大学法学院教授、博士生导师刘志坚先生对本书政府法治理论的建设性指导；感谢兰州大学政治学院教授、硕士生导师张新平先生对本书马克思主义民族观的建设性指导；感谢中共天水市委党校常务副校长、教授李新一先生为本书写作提供的种种方便与无私奉献。

感谢西北民族大学科技处处长、教授、硕士生导师牛锋先生为本书写作、出版提供的种种方便及辛勤付出。感谢西北民族大学教授、硕士生导师陈永奎先生为本书写作提供的建议、翔实资料及辛勤付出。感谢西北民族大学经济管理学院院长、教授、硕士生导师

祁永安教授对本书写作的关心与支持。感谢西北民族大学经济管理学院教授、硕士生导师王泽民、才让加、曹渊三位领导的关心与支持。感谢西北民族大学的资助。感谢甘肃民族出版社各位领导、编辑，正是诸位的信任和支持，能够使本书很早就列入出版计划并最终完成。

在本书行将付梓之际，心中遗憾多多。一方面，在成书的过程中，笔者曾参阅了大量的各种文献，由于篇幅所限，部分原著未能一一标明出处，故特向原作者表示深深的谢意！另一方面，作者深知本书在某种程度上提供了一个供于研讨乃至批判的素材，由于编制水平所限，书中疏漏或错误难免，恳请专家学者、同行和读者指教并多提宝贵意见，以便我们进一步修改和完善。

何智奇 邓小军

2007年5月19日

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 民族自治地方公共行政管理学的理论基础	(1)
第二节 民族自治地方公共行政管理体制	(17)
第三节 民族自治地方公共行政管理学的研究内容和方法	(24)
第二章 中国民族自治地方概述	(35)
第一节 民族自治地方的名称、类型、地位	(35)
第二节 民族自治地方的地理概况	(37)
第三节 民族自治地方的人口与民族	(39)
第四节 民族自治地方行政区划	(43)
第三章 民族自治地方公共行政组织	(51)
第一节 公共行政组织概述	(51)
第二节 公共行政组织理论	(63)
第三节 民族自治地方公共行政组织	(66)
第四节 民族自治地方公共行政组织纵横比较	(80)
第四章 民族自治地方公共行政领导	(86)
第一节 公共行政领导概述	(86)
第二节 民族自治地方公共行政领导机关概述	(106)
第三节 上级国家行政机关对民族自治地方的职责	(108)
第五章 民族自治地方公共行政职能	(116)
第一节 公共行政职能概述	(116)
第二节 民族自治地方公共行政职能的一般理论	(127)
第三节 民族自治地方公共行政职能的内容	(132)
第四节 民族自治地方公共行政职能的转变	(141)
第六章 民族自治地方公共行政权力	(149)

第一节	公共行政权力概述	(149)
第二节	民族自治地方自治机关的自治权	(160)
第三节	民族自治地方公共行政权力	(167)
第四节	民族自治地方政府的特别权限	(172)
第五节	民族自治地方公共行政权力纵横比较	(177)
第七章	民族自治地方公共人事行政	(179)
第一节	公共人事行政概述	(179)
第二节	民族自治地方公务员制度概述	(200)
第三节	健全和发展民族自治地方的公务员制度	(205)
第八章	民族自治地方公共财务行政	(214)
第一节	公共财务行政的基本理论	(214)
第二节	民族自治地方公共财务行政	(228)
第三节	民族自治地方财政转移支付制度	(233)
第九章	民族自治地方公共行政过程	(244)
第一节	民族自治地方公共行政决策	(244)
第二节	民族自治地方公共行政执行	(258)
第十章	民族自治地方公共行政方法	(274)
第一节	公共行政方法概述	(274)
第二节	民族自治地方公共行政方法	(287)
第三节	民族自治地方公共行政协调	(293)
第十一章	民族自治地方公共行政机关管理	(302)
第一节	民族自治地方公共行政机关管理概述	(302)
第二节	民族自治地方公共行政机关管理的内容	(306)
第三节	民族自治地方公共行政机关管理的科学化与现代化	(315)
第十二章	民族自治地方公共行政监督	(322)
第一节	中外公共行政监督理论回顾	(322)
第二节	公共行政监督概述	(327)
第三节	民族自治地方的公共行政监督	(333)

第十三章	民族自治地方公共行政绩效	(341)
第一节	公共行政绩效概述	(341)
第二节	民族自治地方公共行政绩效概述	(347)
第三节	民族自治地方公共行政绩效的测定	(355)
第四节	提高民族自治地方公共行政绩效的途径	(361)
第十四章	民族自治地方公共行政法制	(366)
第一节	公共行政法制的概念和特征	(366)
第二节	公共行政法制的基本内容	(369)
第三节	民族自治地方公共行政的法制化	(375)
第十五章	民族自治地方公共行政改革与发展	(384)
第一节	公共行政改革概述	(384)
第二节	民族自治地方公共行政改革	(402)
第三节	民族自治地方公共行政发展	(412)
主要参考文献		(419)

第一章 总 论

在当代社会,公共行政管理是推动人类社会、繁荣与进步的巨大杠杆,是政府生产力的代名词。以《中华人民共和国宪法》为基础制定的《中华人民共和国民族区域自治法》规定:国家在少数民族聚居区建立民族自治地方,设立自治机关。自治机关行使法律规定的自治权,自主管理本民族和本区域内的经济社会事务。可见,民族自治地方的公共行政管理是我国公共行政管理的重要组成部分。由于公共行政组织、公共行政职能、公共行政权力、公共行政环境等诸因素的不同,使得民族自治地方的公共行政管理具有明显的特殊性。因而,以民族自治地方这一特定范围为空间研究对象、以中国民族区域自治制度为制度依据、以民族区域自治法为法律依据,将民族自治地方公共行政管理积累的实践经验系统化、理论化并与公共行政管理的基本理论相融合,形成一门专门研究民族自治地方公共行政管理发展规律的边缘性新兴学科——民族自治地方公共行政管理学,既是对中国公共行政管理学科体系的创新,又对民族自治地方经济可持续发展、和谐社会的构建具有重要的指导价值。

第一节 民族自治地方公共行政管理学的理论基础

任何一门学科都有其特定的理论界定范围,这种理论界定是构建学科理论体系的基础,而民族自治地方公共行政管理学的理论基础亦即构建中国民族自治地方公共行政管理学的理论依据。主要体现在:

一、公共行政管理学理论与实践

(一) 公共行政管理学的概念、特征

公共行政管理学作为一门独立的学科,和其他学科一样,以纷繁复杂的公共行政管理现实为基础来研究其中带有普遍规律性的东西,并有其特定的研究对象和研究范围。

1. 公共行政管理学的概念

公共行政管理学又叫公共行政学、政府管理学,是一门研究研究公共部门或机构(一般指政府)依法调用各种力量和资源,对社会公共事务以及其内部事务进行管理以提高其行政效能、谋求公共利益的一门学科。在我国公共行政管理学的研究对象,其主体是政府部门,包括中央政府、省级政府、市级政府、县级政府、乡级政府以及政府各部门,其内容是行政主体、行政运行、行政客体各方面的管理现象和规律,研究的目的是提高行政效能。行政效能包括行政机关和行政人员整体功能发挥程度、行政管理的社会效果、行政效率、行政管理的规范化程度和有序化程度。从根本上说,公共行政管理学的研究目的是促进政府管理在上述各方面得到全面、迅速的提高。

2. 公共行政管理学的特征

(1) 综合性。公共行政管理学作为一门综合性很强的、新兴的实践性学科,融合了包括政治学、法学、社会学、管理学、经济学、心理学、哲学等多学科的相关知识,除此以外,当前最新的科学技术方法,如系统学、信息学、控制学、网络技术 etc 也被运用到公共行政管理学的研究之中,而且随着该学科的进一步发展,会有越来越多的相关学科和知识被融合进来。

(2) 理论性和实践性。对于公共行政管理学的研究,一方面要梳理其理论形成发展的脉络,不断开发新的理论框架,以便更好地指导公共行政管理实践。另一方面,还需要从现实出发,复杂多样的现实,不仅是理论的最初来源,同时也是检验理论和运用理论的最佳场所。

(3) 权变性和规范性相统一的学科。公共行政管理活动涉及的公共事务管理受到整个社会方方面面诸多因素影响,而且随着公共行政的主体、对象以及环境的变化,必然要求公共行政管理学的研究内容、方法和理论的革新。因而公共行政管理学是一门不断发展变化的学科。与此同时,公共行政管理学的研究主体依然是政府部门,研究的目的是如何利用政府部门这个理性工具来实现公共利益,提高行政效能,其抽象出来的反映规律具有质的相对稳定性,是一门规范性学科。

(二) 西方公共行政管理学的理论与实践

1. 西方公共行政管理学产生的历史背景

把行政作为一门学科进行系统规范研究是 19 世纪末在主要资本主义国家开始的,特别是美国。公共行政管理学之所以在这个时期在这些国家产生,是与当时的历史背景和社会状况联系在一起的。集中表现在:资本主义从自由竞争向垄断发展导致社会对行政的需求增加;城市化大发展与社会交往频繁对行政的社会管理职能要求增加;行政国家的出现导致社会对行政现象的关注;文官运动在客观上增加社会对行政理论的认知及其他相关理论的发展为公共行政理论产生和发展的理论支持。如经济学理论,经济学的发展从社会生产和发展的角度向政府提出要求,同时在理论上为行政理论研究提供了工具。特别是作为经济学二级学科,财政学的研究直接促成了公共财政理论的形成;西方近代政治学理论;法学(特别是行政法学)理论;管理学理论等。

2. 西方公共行政管理学的发展过程

公共行政管理学作为一门独立学科,产生于 19 世纪末的美国。威尔逊在 1887 年发表的《行政学研究》一书,从政治和行政相分离的角度,主张建立一门独立学科,即行政学。美国学者古德诺 1900 年出版的《政治与行政》一书,创立了政治与行政的“两分法”。1926 年美国学者怀特出版《行政学导论》一书,论述了行政的重要性、讲求效率的必要性、进行科学研究的可能性。1927 年