

主编 段尔煜

民族自治地方政府 依法行政研究

——以云南民族自治地方为例

云南民族出版社

民族自治地方政府 依法行政研究

——以云南民族自治地方为例

图书在版编目 (CIP) 数据

民族自治地方政府依法行政研究/段尔煜主编. —昆明: 云南民族出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5367 - 3733 - 4

I. 中… II. 段… III. 民族自治地方—地方政府—行政执法—研究—中国 IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 077315 号

责任编辑	张海英
特邀校对	张秀芬 王巧云
装帧设计	蒋 骅
出版发行	云南民族出版社 (昆明市环城西路 170 号云南民族大厦 邮编: 650032) ynbook@vip.163.com
印 制	云南民族印刷厂
开 本	889mm × 1194mm 1/32
印 张	8
字 数	200 千
版 次	2007 年 6 月第 1 版
印 次	2007 年 6 月第 1 次
印 数	0001 ~ 2500 册
定 价	19.80 元
书 号	ISBN 978 - 7 - 5367 - 3733 - 4/D · 345

前 言

民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度，这项基本政治制度是由《宪法》《民族区域自治法》《地方组织法》和其他有关法律、法规确立的。要不断巩固、发展和完善这项基本政治制度，使其优越性充分发挥出来，必须依宪行政、依法行政。然而在社会主义市场经济条件下，民族自治地方的社会利益整合和社会关系调控任务更加繁重，社会矛盾更加复杂，社会问题更加突出，从而对政府的依法行政能力提出了更高的要求。依法行政是现代行政管理的基本要求和本质特征，所以着力提高政府依法行政的能力，推进民族自治地方政府依法对经济社会公共事务施行科学化、法制化、现代化高效管理，实属应对各种挑战，抓住机遇加速社会主义现代化建设进程，进一步完善民族区域自治制度，发展社会主义民族关系，维护社会稳定的重要举措。所以，加强对民族自治地方政府依法行政问题的研究，具有重要的理论意义和实践价值。

《民族自治地方政府依法行政研究——以云南民族自治地方为例》是在云南省哲学社会科学基金“十五”规划课题《云南民族自治地方政府依法行政与行政管理体制改革研究》最终成果的基础上形成的。课题组针对民族自治地方行政管理研究严重滞后、对政府依法行政问题进行实证性专题研究尚属空白的现状，立足云南、面向全国的民族自治地方选取这项课题进行研究，为的是适应民族自治地方政府依法行政实践对科学理论的急切呼唤。

因此,课题组以邓小平行政管理理论为指针,以《宪法》《民族区域自治法》《地方组织法》和其他有关法律、法规,以及云南省各民族自治地方的自治条例、单行条例为依据,运用行政管理学、民族区域自治法学、政治学、民族学等学科原理,在深入实地全面调查掌握了云南省全部自治州和近半数自治县政府依法行政情况的基础上,采用实证研究的方法,在“综合研究报告”中对民族自治地方政府依法行政取得的成绩、经验、碰到的难点及存在的突出问题进行深入剖析,进而提出继续推进依法行政的目标、思路,以及应重点解决的问题及措施。力求对民族自治地方政府依法行政、丰富民族自治地方行政管理学和行政法学的内容发挥积极的促进作用,使成果具备较强的现实性、针对性和应用性,并努力为进一步跟踪研究打下良好基础。而在“理论探讨”部分,由于依法行政涉及的内容较多,为避免面面俱到,则有针对地从法理、法律与本课题研究内容紧密结合的角度,选取了有关依法行政的几个关键性问题,分别从民族自治地方的行政法制、政府自身管理的行政法制建设、公务员依法行政意识的增强、严格行政责任追究等视角,深入探讨了推进政府依法行政的理论。

云南是个集民族、边疆、山区、贫困为一体的省份,少数民族人口占全省总人口的1/3多。自1951年5月第一个民族自治地方政府——峨山彝族自治县政府成立以来,到目前全省25个少数民族中的18个、65.34%的少数民族实行了民族区域自治。共建了8个自治州、29个自治县,而且自治州中有的主体少数民族实行民族区域自治,自治县中有的实行民族区域自治的主体少数民族多达4个;民族自治地方共79个县(市),占全省县(市、区)总数的61.7%;面积占全省总面积的70.2%,人口占全省总人口的1/2多。在全国省、自治区、直辖市中民族自治地方数量最多,种类也最多。由此不难看出,云南民族自治

前 言

地方较具典型性和代表性，与全国民族自治地方构成了个别和一般、特殊性和普遍性的辩证统一关系。如果对其政府依法行政进行专题研究取得高质量的成果，明显可以为全国其他民族自治地方政府依法行政，实现行政管理的科学化、法制化、现代化提供借鉴和参考。

这项研究成果是在发展社会主义市场经济条件下，在民族自治地方政府依法行政实践中，经过课题组成员亲自参与实践、调查和开创性研究而取得的，是感性认识和理性认识的有机结合，是把丰富的感性材料加以分析研究、综合概括，尽力揭示和掌握依法行政规律的结果。因此，公开出版这项成果，为的是在充实民族自治地方行政管理学这一新兴交叉性边缘学科内容的同时，引起更多理论工作者和实际工作者对这一重大现实问题的重视而抛砖引玉。

编 者

2007 年 5 月

目 录

综合研究

民族自治地方政府依法行政综合研究报告	(3)
一、民族自治地方政府依法行政的重要意义	(4)
二、民族自治地方政府依法行政的现状	(6)
三、提高民族自治地方政府依法行政水平的思路	(18)
四、进一步推进民族自治地方的行政法治进程	(22)

理论探讨

全面准确把握民族自治地方的行政法制	(35)
一、民族自治地方行政法制的体系	(35)
二、民族自治地方行政法制的功能	(38)
三、民族自治地方行政法制的特点	(42)
加强民族自治地方政府自身管理的行政法制建设	(49)
一、民族自治地方政府自身管理的地位	(49)
二、民族自治地方政府自身管理现存的弊病	(51)
三、民族自治地方政府自身管理行政法制建设 的重要性	(54)
四、民族自治地方政府自身管理行政法制建设 的主要内容	(56)
增强民族自治地方公务员依法行政的意识	(60)
一、增强公务员依法行政意识的重要性	(60)

二、公务员依法行政实践中存在的问题	(64)
三、增强公务员依法行政意识的措施	(66)
严格民族自治地方的行政责任追究	(71)
一、严格民族自治地方行政责任追究的必要性	(71)
二、严格民族自治地方行政责任追究面临的问题	(75)
三、严格民族自治地方行政责任追究的措施	(80)

实地调查

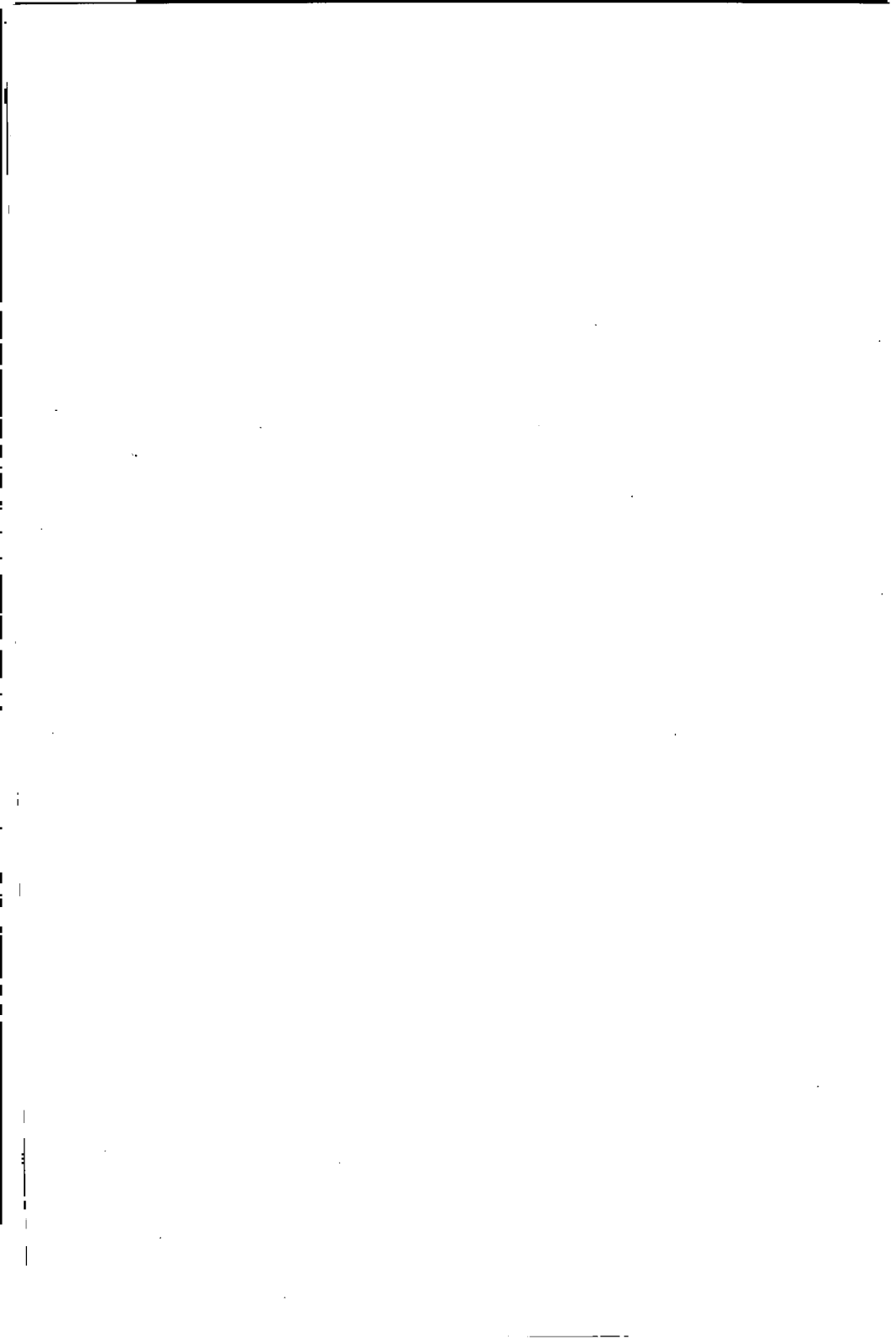
楚雄彝族自治州依法行政的调研报告	(87)
一、依法行政的主要成就和经验	(88)
二、依法行政实践中存在的主要问题和困难	(96)
三、切实依法行政的对策	(99)
大理白族自治州依法行政的调研报告	(101)
一、依法行政取得的主要成就	(101)
二、依法行政的主要做法和经验	(105)
三、依法行政实践中存在的问题	(109)
四、提高依法行政水平的对策	(111)
德宏傣族景颇族自治州贯彻落实《民族区域自治法》 的调研报告	(115)
一、贯彻落实《民族区域自治法》的基本情况	(115)
二、贯彻落实《民族区域自治法》的主要做法	(118)
三、贯彻落实《民族区域自治法》取得的成就	(119)
四、贯彻落实《民族区域自治法》中存在的问题	(121)
五、进一步贯彻落实《民族区域自治法》的建议	(122)
怒江傈僳族自治州依法行政的调研报告	(125)
一、依法行政取得的主要成就	(125)
二、依法行政的主要经验	(128)
三、依法行政实践中存在的问题	(130)

目 录

四、继续推进依法行政的对策	(132)
怒江傈僳族自治州行政法制体制改革的调研报告	(136)
一、立法体制改革与实现依法行政	(136)
二、执法体制改革与实现依法行政	(140)
三、监督体制改革与实现依法行政	(142)
四、公务员队伍建设与实现依法行政	(145)
文山壮族苗族自治州依法行政的调研报告	(147)
一、依法行政的基本情况	(147)
二、依法行政实践中存在的问题	(149)
三、实现依法行政的对策	(152)
西双版纳傣族自治州立法与依法行政的调研报告	(157)
一、立法和依法行政的情况	(157)
二、政府管理法治化难推进的原因	(160)
三、实现行政管理法治化的对策	(162)
石林彝族自治县依法行政的调研报告	(168)
一、依法行政取得的主要成就	(169)
二、依法行政的经验	(174)
三、依法行政实践中存在的问题	(178)
四、切实依法行政的对策	(181)
石林彝族自治县行政法制体制改革的调研报告	(189)
一、改革立法体制与实现依法行政	(189)
二、改革管理体制与实现依法行政	(195)
三、改革监督体制与实现依法行政	(201)
四、公务员队伍建设与实现依法行政	(204)
新平彝族傣族自治县依法行政的调研报告	(208)
一、依法行政的主要做法	(208)
二、依法行政取得的成就	(212)
三、依法行政实践中存在的主要问题	(214)

四、推进依法行政的对策	(216)
镇沅彝族哈尼族拉祜族自治县依法行政的调研报告	(218)
一、依法行政的主要做法	(218)
二、依法行政取得的主要成就	(219)
三、依法行政实践中存在的主要问题	(221)
四、推进依法行政的对策	(224)
景东彝族自治县依法行政的调研报告	(227)
一、依法行政取得的主要成就	(228)
二、依法行政的主要经验	(234)
三、依法行政进程中存在的问题	(236)
四、推进依法行政的对策	(239)
附：主要参考文献	(243)
后 记	(245)

综合研究



民族自治地方政府 依法行政综合研究报告

民族区域自治是中国共产党运用马列主义民族理论解决我国民族问题的基本政策，是我国的一项基本政治制度，《宪法》和《民族区域自治法》均对其作出了明确规范。民族自治地方政府是本地方经济、政治、文化建设的领导者、组织和管理者，是依照《民族区域自治法》及本级人大所制定的自治条例和单行条例依法行政的主体，负有管理本民族自治地方经济社会事务的重大责任。在贯彻执行国家法律尤其是《民族区域自治法》，继续坚持和完善民族区域自治制度的实践中有着不可替代的地位和作用。自《民族区域自治法》颁布实施二十多年来，云南各民族自治地方政府依据《民族区域自治法》及本民族自治地方的自治条例和单行条例，在对经济社会事务管理的实践中作出了重大贡献。但是云南尚处于社会主义初级阶段的低层次，因受行政主体、客体和环境，尤其是主体方面各种因素的制约，民族自治地方政府在依法行政实践中距“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”尚有相当的差距。因此，应用理论联系实际的方法，紧密结合全省各民族自治地方的实际，从切实贯彻执行《民族区域自治法》的需要出发，进一步探讨推进民族自治地方政府的依法行政，用以指导政府的实践，进而使《民族区域自治法》等法律、法规及自治条例、单行条例得以切实贯彻实施，最终使各族人民和全国人民一道，在党的领导下沿着中国特色社

会主义道路，加速市场经济、民主政治、民族文化的发展，实现全面建设小康社会的目标是十分必要和有益的。

一、民族自治地方政府依法行政的重要意义

民族自治地方与全国一样尚处于改革的攻坚阶段、发展的关键时期，体制转轨、结构调整、社会转型、利益调整，深层次矛盾不断出现。在这样的形势下推行依法行政，对加快民族自治地方各项事业的发展无疑具有极其重要的作用。

（一）贯彻落实依法治国方略的重要基础

1996年2月8日，江泽民同志在中共中央举办的法制讲座上指出，首先要“实行和坚持依法治国”，这是总结建国以来数十年正反两方面经验教训得出的科学结论。治国安邦、管理国家一定要靠法治。八届全国人大四次会议以决定的形式确立了依法治国、建设社会主义法治国家的目标，由此使依法治国具有了法律效力。党的十五大提出，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。九届全国人大二次会议又把依法治国写进了《宪法》，从而成为全国各族人民的根本意愿。依法治国方略的确立为实现民族自治地方政府依法行政拓宽了道路，而民族自治地方政府依法行政又成为贯彻实施依法治国方略的重要基础，对依法治国基本方略的实施和民族自治地方的社会主义法制建设都起着重要的推动作用。民族自治地方政府作为国家的行政机关和民族自治地方权力机关的执行机关，担负着依法管理本地方经济社会事务的繁重任务，80%以上的国家法律，90%左右的地方性法规和全部行政法规、自治条例和单行条例及规章都得由民族自治地方政府负责组织实施。因此，民族自治地方政府在依法治国实践中担负着重大责任，其依法行政的水平直接关系国家法律、法规能否得

到正确有效实施，决定着依法治国的水平和进程。

（二）完善社会主义市场经济体制的必然要求

完善社会主义市场经济体制就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律。民族自治地方从计划经济向社会主义市场经济转型，既是一场深刻的经济变革，也是一场深刻的社会变革。从一定意义上说，市场经济就是法制经济。因此，民族自治地方政府依法行政与在民族自治地方完善社会主义市场经济体制有着内在的必然联系。在发展社会主义市场经济的过程中，民族自治地方政府的行政权力必须依据体现市场规律的法律、法规、规章运作，保证市场机制在资源配置中发挥基础性作用，从而保证市场主体的公开、平等竞争和国家宏观调控的有效实施，促进市场经济快速、持续、健康协调发展。

（三）密切政府与各民族关系的基本要求

因为权力腐败为各族群众深恶痛绝，也是影响民族自治地方政府与各族人民群众关系的主要因素，所以民族自治地方政府及其公务员行使行政权力必须防止权力腐败。而且滥用职权、以权谋私、徇私舞弊、玩忽职守等都是违法的具体表现。民族自治地方政府只有依法行政、从严治政，才能保证行政权的正确行使，减少和杜绝违法行为，努力做到廉洁行政、高效行政，始终代表各族人民的根本利益，进而密切与各族人民群众的关系。

（四）加强社会主义法制建设的根本要求

邓小平曾指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。”^①在民族自治地方社会主义法制建设中，依法行政是法律实施的基本

^① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第146页。

形式，是法制建设的关键环节。能否做到有法必依，直接关系到民族自治地方法制建设的成败。党的十一届三中全会以来，尤其是《民族区域自治法》颁布实施以后，民族自治地方各级政府逐步注重依法行政，提高行政执法水平，既维护了各族人民的合法权益，也推动了法制建设。实践证明，依法行政是推进民族自治地方法制建设的必由之路，是关系经济发展、社会进步、民族团结的一个重要的举措，是民族自治地方各级政府及其公务员必须永远坚持的方向。

二、民族自治地方政府依法行政的现状

民族自治地方各级政府及其所属职能部门认真贯彻执行《民族区域自治法》和本民族自治地方的自治条例、单行条例，以及其他有关的法律、法规和规章，紧紧抓住经济建设这个中心，并坚持“一手抓建设，一手抓法制”，依法行政取得重要成就并积累了一些宝贵的经验，但也存在不少问题。

（一）政府依法行政取得的成就

民族自治地方政府依法行政促进了经济、政治和文化事业的全面发展，各族人民的生活水平不断提高，权益得到保障。具体的表现主要是：

1. 经济得到快速发展

施行《民族区域自治法》以来，全省不论是较发达还是欠发达的民族自治地方经济都得到了较快发展，并呈现进一步发展的良好势头。2004年大理白族自治州国民生产总值达201.2亿元，居全省16个州市的第5位，全国30个自治州的第4位；粮食产量达121.3万吨，财政总收入达13.3亿元，居全省16个州市的第5位，在全国30个自治州中居第2位；农民人均纯收入

2 090元,居全省 16 个州市的第 3 位。20 万贫困人口解决了温饱。新平彝族傣族自治县全县国民生产总值达107 150万元,比 1980 年自治县成立初的13 365万元增长了 8.02 倍;工业总产值达123 741万元,比 1980 年的3 654万元增长了 33.86 倍;农业总产值达68 122万元,比 1980 年的8 738万元增长了 7.80 倍;农民人均纯收入达2 420元,比 1980 年的 174 元增长了 13.9 倍。总之,《民族区域自治法》的实施有力地促进了民族自治地方的经济发展,贫困面貌得到了根本改变。2003 年全省民族自治地方实现国内总产值达 900.9 亿元,人均国内生产总值为4 256元,社会固定资产投资达 316 亿元,工业增加值达 205.2 亿元,实现地方财政收入 81.7 亿元,农民人均纯收入达1 523元,增幅分别高于全省 1.9、2.1、5.6、5.5、5.8 和 0.9 个百分点。实践证明,坚持和完善民族区域自治制度,是民族自治地方各族人民共同繁荣发展的根本保证。

2. 少数民族当家作主的权利得到落实

各民族自治地方依据自治条例的有关规定,采取有力措施大力培养和选拔少数民族干部,使数量和素质都有了明显提高。德宏傣族景颇族自治州 2002 年少数民族干部总数已达9 822人,占全州干部总数的 33.95%;自治州州长、州人大常委会主任、副主任均由实行区域自治的民族公民担任,州直机关所属委、办、局的多数部门均有 1~2 名当地少数民族干部担任正副领导职务。审判机关和检察机关的领导班子中,当地少数民族也占有一定比例。西双版纳傣族自治州少数民族干部已占干部总数的 55.01%,其中各类专业技术人员占专业技术人员总数的 57.61%。长期以来,省委、省政府坚持“大力培养、大胆选拔、放手使用”的方针,到 2003 年底全省少数民族干部达 27.5 万人,占全省干部总数的 27.2%。在省、州(市)、县(市、区)三级领导班子中,少数民族干部的比例分别达到 35.9%、