



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 XIAN

自治县

ZHENG FU GUAN LI

政府管理

李俊清 等著



人民教育出版社

中国地方政府治理案例研究

中国地方政府治理案例研究

ZI ZHI XIAN

自治县

ZHENG FU GUAN LI

政府管理

2018年10月



中国地方政府治理案例研究

自治县政府管理

李俊清 等著

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

自治县政府管理/李俊清 等著. - 北京:人民出版社,2009.4
(中国民族自治地方政府管理研究)

ISBN 978-7-01-007768-0

I. 自… II. 李… III. 自治县-地方政府-行政管理-研究-
中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核(2009)第 029382 号

自治县政府管理

ZIZHIXIAN ZHENGFU GUANLI

李俊清 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新丰印刷厂印刷 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:22.5

字数:332 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-007768-0 定价:44.00 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

中央民族大学“211 工程”“十五”建设基金资助项目

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	1
第一章 导 论	1
第一节 问题的提出	1
一、社会变迁对民族地区县域治理的冲击	1
二、研究自治县政府的意义	3
第二节 研究思路	4
一、研究路径	4
二、研究方法	4
第三节 研究对象基本情况介绍	5
一、S 自治县	5
二、F 自治县	8
第二章 民族自治县概述	13
第一节 县级政权的特征	13
一、县级政权设置沿革	13
二、县级政府的基本特征	22
第二节 民族自治县概况	26
一、民族自治县(旗)的基本状况	26
二、自治县政府的基本特征	34
第三章 自治县政府的法律地位及行政权限	40
第一节 自治县在国家行政组织体系中的地位	40
一、自治县设置的政治背景	40

二、自治县在国家行政组织体系中的位置	43
三、自治县政府与县人大、县党委的关系	45
第二节 自治县政府的管理权限	53
一、自治县政府的法定权限	53
二、自治县政府行政权力的运行特点	60
三、市管县抑或省管县的现实考量	64
第四章 自治县的行政机构与人事制度	70
第一节 自治县的行政机构	70
一、自治县的行政机构设置	70
二、自治县政府行政职能的配置	89
第二节 自治县的公务员制度	97
一、自治县公务员制度的体制背景	97
二、自治县公务员制度的运行机制	99
三、自治县公务员队伍的建设	108
第五章 自治县公共财政管理	110
第一节 自治县公共财政概述	110
一、自治县的财政自治权	111
二、自治县公共财政的特点	114
三、自治县公共财政的职能	115
四、自治县公共财政的主要内容	117
第二节 自治县财政收入及其管理	118
一、自治县财政收入结构分析	119
二、S自治县的财政收入与管理	121
三、自治县的财源建设	126
四、增加自治县财政收入的对策	131
第三节 自治县财政支出与政府运行	135
一、自治县财政支出结构分析	135
二、自治县财政预算支出管理	140

三、自治县财政支出管理的现状	142
四、推进自治县公共财政支出改革	144
第六章 自治县政府行政决策	148
第一节 自治县级决策与行政决策	148
一、自治县权力决策机关	149
二、自治县政府行政决策的原则	151
三、自治县政府行政决策的特点	154
四、自治县政府行政决策的系统	155
第二节 自治县政府行政决策的程式	159
一、发现问题,确定决策目标	160
二、集思广益,拟定决策方案	161
三、综合评价,方案的评选与审批	162
四、实践运作,决策的追踪与完善	163
第三节 自治县政府的实际决策过程	164
一、S 自治县政府的决策过程	164
二、S 自治县行政决策案例分析	167
第四节 自治县政府行政决策的科学化与民主化	171
一、自治县政府行政决策中存在的问题	171
二、建立民主化、科学化的自治县政府行政决策机制	174
第七章 自治县政府行政执行	180
第一节 自治县政府行政执行的环境	180
一、行政执行系统的外部环境	180
二、行政执行系统的内部环境	186
第二节 自治县政府行政执行的体制	190
一、行政执行特点及原则	190
二、行政执行机构	193
三、行政执行模式	197
四、行政执行中的制度支持	200

第三节 自治县政府行政执行的过程	206
一、宣传准备阶段	206
二、组织实施阶段	209
三、总结评估阶段	216
第四节 自治县政府行政执行的优化	217
一、自治县政府行政执行存在的问题	217
二、自治县政府行政执行问题产生的原因	224
三、自治县政府行政执行的优化	229
第八章 自治县政府的监督机制	232
第一节 我国自治县政府的监督体系	232
第二节 自治县政府的自律式监督	235
一、自治县行政监察部门的监督	236
二、自治县审计部门的监督	242
三、自治县政府办公室的监督	245
第三节 自治县政府外的政治与行政监督	249
一、自治县人大的权力监督	249
二、自治县政协的民主监督	251
三、上级政府部门的纵向监督	252
四、自治县党委的监督	254
五、自治县法院和检察院的司法监督	256
第四节 社会的参与式监督	259
一、社会团体的监督	259
二、县域公众的监督	260
三、新闻媒介的舆论监督	261
第五节 创新自治县政府的监督机制	263
一、自治县政府监督机制的运行现状	263
二、自治县政府监督机制创新的方向	266
第九章 自治县的行政法制与行政文化	270

第一节 自治县的行政法制	270
一、自治县行政法制建设的体制背景	270
二、自治县行政法制建设的现状	274
三、自治县行政法制建设的趋势	282
第二节 自治县的行政文化	290
一、自治县行政组织文化的功能	290
二、自治县行政组织文化的特性	293
三、自治县行政组织文化的分类	295
四、传统行政文化对自治县政府的影响	297
五、现代社会观念对自治县行政文化的冲击	300
六、自治县行政文化重塑的基本价值取向	304
第十章 自治县的政府改革与行政发展	309
第一节 自治县政府改革的动力	309
一、国内外社会经济环境的转变	309
二、自治县政府各种利益结构的博弈	314
三、自治县政府自身困境的驱动	317
第二节 自治县行政发展的目标选择	322
一、可资借鉴的西方经典政府治理理论	323
二、法治政府:加强自治县政府的法制建设	325
三、服务型政府:推行政务公开,促进民主参与	330
四、责任政府:提升自治县政府的施政能力	332
第三节 自治县行政体制改革的创新方式	336
一、创新自治县政府绩效管理制度	336
二、创新自治县政府“一站式”服务	340
参考文献	344

第一章 导论

第一节 问题的提出

一、社会变迁对民族地区县域治理的冲击

在进入新世纪之后不久,中国政府提出了全面建设和谐社会的战略目标,由此中国社会进入了一个重要的转型期。这对中国而言,是一次具有重要历史意义的社会变迁。这次社会变迁的特点主要有:(1)变迁的阶段性目标是要全面建设小康社会,最终目标是要实现中国各民族共同富裕、实现人类的全面进步;(2)由于这是一场史无前例的社会变迁,尤其是在政治领域的变迁,没有可资借鉴经验教训,各项制度供给都是政府在摸索中前进;(3)由统治型政府到公共服务型政府的转型过程中,单一化的治理主体已不能适应社会变迁的需要,难以有效协调市场和社会第三方的利益诉求,要求多元治理主体共存,以维持社会秩序和谐稳定;(4)市场经济体制的运行改变了过去实行多年的权力和制度架构,众多社会领域在变迁中出现制度的真空和错位,需要寻求全新的社会治理模式;(5)地方政府的政治、经济、文化和生态资源禀赋千差万别,即使有国家的统一政策指导,各级政府还是在政策与制度的协调配合方面存在较多问题和困扰。

此轮社会变迁的上述特征,对县级政府提出了三个方面的挑战:第一,县级政府如何在制度环境充满不确定性的条件下,重新界定并有效行使自身的职能,从而推动社会的全面发展。第二,县级政府如何借助制度的创

新,重新优化有限的资源供给,实现经济的增长和区域社会事业的发展。这些资源不仅是人、财、物、场地空间等有形资源,还包括技术、知识、社会关系等无形资源,资源网络覆盖于整个行政区域,政府要优化调配各种稀缺资源,使这一扩散的、不规则的、经常隐于无形状态的社会资源配置过程趋于有序化、合理化,使资源的效用发挥最大化。第三,县级政府作为社会治理力量的重要组成部分,在市场经济发育尚不成熟的情况下,该如何更好地在各个方面行使好自己的职权,同时又不妨碍市场体制的成长,不侵害市场主体和社会主体的自主权利。这三个方面的挑战,在民族地区显得尤为迫切,少数民族自治县(下文简称自治县)政府应对当前社会变迁的能力和意愿相对其他地方都存在较大的不足。

中国为了更好地治理民族地区,推动民族地区经济社会发展,引导民族地区社会变迁,推行了一套以民族区域自治制度为核心的民族政策体系。民族区域自治制度实行 50 多年以来,在促进民族自治地方经济社会发展,培养少数民族干部,增强少数民族和民族地区自我发展能力方面都取得了巨大的成就。这其中,自治县扮演了非常重要的角色。自治县政府直接面对基层少数民族群众,是国家民族政策和各项经济社会发展政策的重要执行者,是连接上级政府和民族地区社会基层的纽带,在促进民族地区特别是少数民族乡村的发展中,起着龙头作用。在新中国成立后,特别是改革开放以来,少数民族自治县政府也因应社会的变迁,在县域政策的调整,民族特色资源的开发,民族、地方自主发展意识的培养等方面做了许多探索,并取得了丰富的经验,在推动民族地区主要是少数民族乡村的进步方面成就非凡。

然而,与此同时,在自治县政府行政管理活动中,一些传统的落后的习俗仍然发挥着重要作用,政府管理难以突破传统的“习惯”思维窠臼,整个社会发展严重依赖外部力量的牵引。政府的职能结构、运行机制、决策制度、组织形式等都还存在着非常多的问题。党政不分、机构错位、效率低下、监督缺位等问题没有得到根本改善,少数民族干部的素质还需要大力提升,政府作为本地方治理的主导力量,分析、解决本地县域经济发展的能力还极

为有限。这些问题的存在,使得自治县政府服务地方发展的能力受到了极大的制约,而这又极有可能导致自治县政府的合法性受到质疑。因此,如何适应当前社会变迁的潮流,提高政府能力,已经成为摆在自治县政府面前的一项重大课题。

二、研究自治县政府的意义

自治县政府是保持完整规模的基层民族自治地方政府,它向上承接着自治州、自治区或省政府,向下面对基层地方——乡镇政府,既与宏观政策主导层保持有效沟通,又与微观社会组织直接、紧密的联系,在中国行政管理体系中发挥着承上启下的作用,是民族区域自治制度重要实施主体,其行政管理水平的高低不仅较全面反映出我国政府底层政府的运作和变迁,而且也能够较为全面地反映出当前我国民族政策和民族区域自治制度的实施状况。

目前,我国从政府角色认知、运行机制、权力本质、法制建设、发展模式等角度对县级政府进行研究的理论成果已经十分丰硕,但系统性的专门研究民族自治县政府运行的论著却并不多。作为民族区域自治政权体系的重要组成部分和政府体制结构中的重要一环,民族自治县政府的治理过程是一个重要的现实性课题。

在当前社会的大视角下,对自治县政府运行进行全面研究,将有助于国家民族政策和其他公共政策的改善与深化,同时也能引导研究者,将其目光从单纯关注少数民族居民的生存状态引向对民族地区政府创新发展的战略性思考。在政府实践过程中,大多数民族自治地方政府把执行上级政策作为唯一的日常工作,很少谈到县域发展和创新问题,习惯性地依赖国家民族政策和其他优惠政策的支持,那种“存在即是对国家作出的贡献”思维深深植根于许多民族自治地方政府官员之心,而这种被动进行管理、严重依赖外界力量的思维方式,以及建立在此基础上的行政组织、行政文化及行政管理过程,无疑会对民族自治地方,特别是自治县发展具有根本性伤害。这也就意味着,国家制定宏观政策,学者进行理论研究,都需要着力破解民族自治

地方政府存在的这一系列问题。

第二节 研究思路

本书的研究思路主要是以还原的方式,展示民族自治县政府的运行方式和权力分配体系,并分析其在操作过程中所具有的独特风格和方式,进而揭示其存在的问题。

一、研究路径

在具体研究路径上,本书主要从两个层面展开:首先,立足于民族自治县政府自身结构和运行机制,从自治县政府整体的运作模式入手,化整为零地逐步剖析、探讨自治县政府的历史渊源、运行机理、结构形式、权力划分、职能配置、执行程序、决策机制、行政制约机制、财政制度等问题。在此基础上可寻找出自治县政府运行过程中所涉及的各方面关系,了解自治县政府如何处理这些关系。其次,本书将关注自治县政府在中国整个政府结构中发挥的功能和发生作用的方式。自治县政府是直接和少数民族群众打交道的基层国家政权,用一种居高临下的视角,纵向观察县政府在整个国家政权体系中的地位和作用,能使我们更清晰的了解民族自治县政府的运行过程,并更理性的认识民族自治县目前存在的诸多问题。

二、研究方法

本书以行政管理学的学科体系作为理论基础框架,主要采用理论规范分析与实证研究相结合的方法。本书立足于县级政府的权力结构及运行模式,并将其放置于具有独特政治、经济、文化和生态资源禀赋的民族自治地方,归纳综合出民族自治县级政府在公共产品和公共服务供给普遍缺位的现状下,如何调配有限的资源,如何协调层级政权主体之间的利益,如消解基层社会的各种矛盾,以推进本县域经济社会发展,实现县级政府与县域社会的互动。本书努力践行理论和实践紧密结合的原则,对实证案例细化分

析,还原理论在现实中的依据,以更感观、更直接的方式展现少数民族地方政权的运行和变化,并通过实证案例提取目前自治县政府所面临的挑战和所遇到的现实问题,科学地、客观地看待基层政府所面临的困难、存在的问题和应把握的机会,进而提出具有实际意义的改良方法。

另外,本书还采用比较分析法、价值分析法和经济分析法等作为辅助性研究方法。通过借鉴国外地方政府改革的经验教训,对比研究国内一般县级政府运行,比较处于不同发展程度的自治县之间的差别,以发现自治县政府体制中某些独特之处。另外,本书还运用价值分析和经济分析的方法研究自治县政府的权力分配架构和组织结构特点,从比较宏观的层面分析自治县政府的管理机制。

第三节 研究对象基本情况介绍

本书的实证材料,大多取自于贵州省 S 自治县和广西壮族自治区 F 自治县,因此首先有必要先介绍这两个地方的一些基本情况。

一、S 自治县

S 自治县,位于贵州省,是国家级贫困县,上属 Q 自治州,下辖 10 镇 11 乡、270 个行政村、2144 个村民小组和 4 个居民委员会。2003 年末总人口 31.47 万人,密度为每平方公里 119 人,其中,非农业人口 17551 人,少数民族人口 304741 人,占全县总人口的 96.85%,自治主体民族 S 族人口占该民族在全国总人口的 57%。全县土地总面积 2380 平方公里,主要是山地,占全县总面积的 93.22%,全县有耕地面积 18.1 万亩,人均耕地 0.6 亩。农业是 S 县各族人民赖以生存的经济基础。森林覆盖率达 55% 左右,林木蓄积量达 760 万立方米,是贵州省 10 个林业基地县之一。境内有大小河流 42 条,总水量 16.5 亿立方米,水能资源理论储量 25 万千瓦以上,但目前仅开发不到 10%。

S 自治县具有典型的“农业社会”性质,居民生活主要来源依然是农业