



# 少数民族地区行政管理



金安江 罗世舟 著



贵州民族出版社

# 少数民族地区行政管理

金安江 罗世舟 著

贵州民族出版社

责任编辑：周国茂  
封面设计：王荣强

**少数民族地区行政管理 金安江 罗世舟 著**

---

贵州民族出版社出版发行（贵阳市八角岩省府院内）

贵州省新华书店经销 贵州新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.75印张 267千字

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数1——1,000册

---

ISBN 7-5412-0161-8/C·4 定价：4.50元

## 序

我国是一个统一的多民族的社会主义国家，除汉族外，经识别确认的少数民族有55个，少数民族人口占全国总人口的8%，居住在占国土面积66%以上的广大地区。少数民族地区的行政管理是社会主义国家行政管理的不可缺少的重要组成部分。党和国家实行马克思主义的民族政策，坚持各民族一律平等，禁止对任何民族的歧视和压迫；加强民族团结，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为；在各少数民族聚居的地方实行区域自治，帮助少数民族发展经济文化，积极培养少数民族干部、各种专业人才和技术工人；尊重少数民族的语言文字、风俗习惯和宗教信仰；维护和发展各民族平等、团结、互助的关系。党和国家的民族政策是少数民族地区行政管理的基本依据，贯穿于少数民族地区行政管理的各个方面和全过程。同时，少数民族地区由于受旧中国反动统治阶级长期实行的民族剥削和压迫政策的影响以及各民族在其发展过程中其他主客观条件的限制，各民族之间事实上的不平等依然存在，逐步消除这种事实上的不平等，实现各民族的共同发展和繁荣，是少数民族地区行政管理的一个重要内容。此外，少数民族地区各民族在其长期的发展过程中，在政治、经济、文化等方面形成了独自的特点，具有独特的语言文字、风俗习惯、宗教信仰和民族共同心理素质等等，对少数民族地区的行政管理产生重要影响。所有这些，使少数民族地区的行政管理具有不同于一般行政管理的特点和发展规律，研究这些特点和规律，对于加强和改进少数民族地区的行政管理，促进少数民族地区各项建

设事业的发展，加强民族团结，巩固国防，维护国家统一和实现社会主义现代化具有十分重要的意义。

行政管理是一门内容十分丰富、涉及面非常广泛的新兴学科，在社会发展中起着重要作用。尤其是在现代，管理科学愈来愈重要，社会的进步和发展离不开科学的行政管理。近几年来，我国行政管理科学发展迅速，已经取得了许多重要成果，在行政管理实践中发挥了积极的作用，促进了我国社会的进步和发展。然而，目前少数民族地区行政管理的研究还是一个全新的领域，还未见专著问世，发表的文章也很少，是行政管理学中的一个薄弱环节，这种落后状况既与行政管理科学的发展要求不相适应，也与少数民族地区社会进步和发展的要求不相适应。所以，开展对少数民族地区行政管理的研究，探索少数民族地区行政管理的特点和发展规律的任务迫在眉睫。

《少数民族地区行政管理》一书理论联系实际，对少数民族地区的行政管理进行了系统的研究，体系新颖，材料丰富，论证有力，通俗易懂。特别是对少数民族地区行政管理实践中一系列重要问题进行了大胆的理论探讨，突出了少数民族地区的特点，具有重要的理论价值和实践价值。因此，它是一本少数民族地区的党政干部、大中专行政管理和政治理论以及相关专业的师生值得一读的好书；也是有关的科研工作者值得一看的重要参考资料。

当然，本书所研究的是行政管理科学中一个全新领域的问题，因而在体系、内容、观点等方面不可避免地存在着不足，希望读者批评指正，使之更加完善。

胡原

1990.9.30于武汉华中师大

# 目 录

## 序

<b>第一章 绪 论</b> .....	(1)
一、少数民族地区行政管理的研究对象.....	(1)
二、少数民族地区行政管理同其他学科的关系.....	(5)
三、少数民族地区行政管理的研究方法.....	(13)
四、研究少数民族地区行政管理的意义.....	(18)
<b>第二章 少数民族地区行政管理的历史沿革</b> .....	(22)
一、古代少数民族地区的行政管理.....	(22)
二、近现代少数民族地区的行政管理.....	(30)
三、新中国成立后少数民族地区的行政管理.....	(38)
<b>第三章 少数民族地区行政管理原则</b> .....	(44)
一、党的领导原则.....	(44)
二、各民族一律平等及加强民族团结原则.....	(48)
三、为少数民族地区各民族发展和繁荣服务的原 则.....	(51)
四、提高效率原则.....	(55)
五、依法进行管理原则.....	(58)
<b>第四章 少数民族地区行政组织</b> .....	(63)
一、少数民族地区行政组织概述.....	(63)
二、少数民族地区行政组织同其他组织的关系.....	(66)
三、少数民族地区行政组织结构.....	(69)
四、加强少数民族地区行政组织建设.....	(79)

<b>第五章 少数民族地区行政工作人员</b> ·····	(85)
一、少数民族地区行政工作人员概述·····	(85)
二、少数民族地区行政工作人员的条件·····	(88)
三、少数民族地区行政工作人员的选任和培训·····	(94)
四、少数民族地区行政工作人员的权利义务和考核奖 惩·····	(100)
五、少数民族地区行政工作人员的工资福利和退休 (离休) 退職·····	(103)
六、按照国家公务员制度的要求培养少数民族地区 合格的公务员队伍·····	(106)
<b>第六章 少数民族地区行政领导</b> ·····	(109)
一、少数民族地区行政领导概述·····	(109)
二、少数民族地区行政领导的个体素质·····	(118)
三、少数民族地区行政领导的群体结构·····	(122)
<b>第七章 少数民族地区行政功能</b> ·····	(133)
一、少数民族地区行政功能概述·····	(133)
二、少数民族地区行政功能的基本内容·····	(140)
三、少数民族地区行政功能的实现条件·····	(146)
<b>第八章 少数民族地区行政法规</b> ·····	(156)
一、少数民族地区行政法规概述·····	(156)
二、少数民族地区行政法规的种类和内容·····	(162)
三、少数民族地区行政法规的制定和实施·····	(174)
<b>第九章 少数民族地区行政过程和行为</b> ·····	(179)
一、少数民族地区行政过程·····	(179)
二、少数民族地区行政行为·····	(189)
<b>第十章 少数民族地区民族、宗教事务行政管理</b> ·····	(198)
一、少数民族地区民族事务行政管理·····	(198)
二、少数民族地区宗教事务行政管理·····	(206)

<b>第十一章 少数民族地区经济行政管理</b> .....	(217)
一、少数民族地区经济行政管理概述.....	(217)
二、少数民族地区经济行政管理的范围.....	(220)
三、少数民族地区经济行政管理机构及其职能.....	(224)
四、少数民族地区经济行政管理的依据和基本要 求.....	(230)
<b>第十二章 少数民族地区教育行政管理</b> .....	(239)
一、少数民族地区教育行政管理概述.....	(239)
二、少数民族地区教育行政管理的机构及其职责.....	(245)
三、少数民族地区教育行政管理的法律依据.....	(247)
四、少数民族地区教育行政管理的制度和政策措施.....	(250)
五、进一步完善少数民族地区教育行政管理.....	(257)
<b>第十三章 少数民族地区文化、科技行政管理</b> .....	(262)
一、少数民族地区文化行政管理.....	(262)
二、少数民族地区科技行政管理.....	(275)
<b>第十四章 少数民族地区卫生、体育行政管理</b> .....	(287)
一、少数民族地区卫生行政管理.....	(287)
二、少数民族地区体育行政管理.....	(301)
<b>第十五章 少数民族地区环境保护、计划生育行政管理</b> 理.....	(312)
一、少数民族地区环境保护行政管理.....	(312)
二、少数民族地区计划生育行政管理.....	(323)

# 第一章 绪 论

在多民族国家，少数民族地区的行政管理是国家行政管理的重要内容之一。我国是一个统一的多民族的社会主义国家，除汉族外，经识别确认的少数民族有55个。中国共产党一贯坚持实行马克思主义的民族政策和民族区域自治制度，使少数民族地区的行政管理作为社会主义国家行政管理的重要组成部分发挥了重要作用。但是，由于种种原因，理论界和学术界对少数民族地区行政管理这一门新学科的研究还比较薄弱，这种状况同少数民族地区行政管理实践的需要不相适应，必须加强对这一新学科的研究。研究少数民族地区行政管理，首先要了解它的研究对象、同其他学科的关系、研究的方法和意义。

## 一、少数民族地区行政管理的研究对象

科学研究的对象，是根据科学研究对象本身特有的质的规定性决定的。毛泽东同志在《矛盾论》中指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究，就构成某一科学的对象。”<sup>①</sup>无论在自然现象领域，还是社会现象领域，“都是因为具有特殊的矛盾和特殊的本质，才构成了不同的科学研究的对象。”<sup>②</sup>

确定少数民族地区行政管理的研究对象，首先必须明确两点。一是它所指的是少数民族地区，既包括民族自治地方，又包括

<sup>①②</sup>《毛泽东选集》第1卷，第284页。

少数民族聚居未实行自治的地方，它们都是中华人民共和国领土范围内不可分离的一部分，是统一的社会主义民族大家庭的一员。二是它所指的是少数民族地区的行政管理，不包括其他管理。在少数民族地区的管理中，有各种各样的管理，行政管理只是这些众多管理中的一种。

在明确上述两点之后，我们可以把少数民族地区行政管理的研究对象确定为：少数民族地区行政管理现象及其活动规律。

在少数民族地区的社会现象领域中，行政管理现象是极为普遍、极为重要的一种现象。从行政管理现象的普遍性来说：在少数民族地区社会生活的各个领域、各个方面都有行政管理现象存在。例如：文化、教育、卫生、体育行政；经济、财政、商业行政；工业、交通、邮电行政；环境保护、劳动人事、公安、司法、民政行政；民族事务、宗教事务、计划生育行政等等。可以说行政管理涉及到少数民族地区社会生活的各个领域、各个方面，范围极广。即使在少数民族地区的企事业单位，除了经济管理、企业管理等等之外，也有其必要的行政管理。这种普遍的行政管理现象，是一种特殊的社会现象，具有不同于其他社会现象的特殊矛盾和特殊本质。从行政管理现象的重要性来说，少数民族地区的各种社会现象中，行政管理现象处于重要的支配地位，一切经济的、社会的管理活动都要受到行政管理的制约。它以国家政权为基础，以法律、法规作为形式，对社会事务进行具有约束力的管理；推行国家政务，执行国家政权职能；执行无产阶级和劳动人民的意志等等。由于行政管理现象是一种非常重要的现象，所以马克思指出：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是他们就把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”<sup>①</sup>马克思在这里不仅指出了行政管理现象的重要性，同时也指出了

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

行政管理的质的规定性。第一，政行是一种国家的管理活动，少数民族地区的行政是这种国家管理活动的一部分，这就使少数民族地区的行政管理同其他管理区别开来；第二，行政是一种组织活动，是对国家事务直接、具体的组织、指挥和管理，少数民族地区的行政又是这种组织活动的一部分，这就与其他活动如立法、司法、检察等活动区别开来，明确了行政管理现象自身的质的规定性。由于少数民族地区行政管理现象是一种普遍的、重要的社会现象，具有本身特有的质的规定性，所以它是少数民族地区行政管理要研究的对象之一。这种现象，就其本质而言，它是少数民族地区各族人民的意志的表现，反映了人民民主专政的要求。就其形式而言，则是以少数民族地区各级人民政府的面貌出现的，具体表现为各级人民政府及其所属行政机关为贯彻党的路线、方针、政策和决定等，根据宪法、法律和法令，推行、执行政务、政令、行政措施、行政法规与组织、管理所有的行政活动。

少数民族地区的行政管理活动，由于少数民族地区特殊的条件和环境，使它既反映一般社会主义行政管理的规律和特点，又具有本身的特点和规律。马克思主义非常重视少数民族和少数民族地区特点的研究。列宁曾经说过：要“考察、研究、探索、揣测和把握民族特点和特征。”<sup>①</sup>毛泽东同志在《中华人民共和国宪法（草案）》中指出：“少数民族问题，它有共同性，也有特殊性。”周恩来同志也说过：研究少数民族一定要注意研究民族问题的特点，为促进民族团结提供科学依据，不要死搬教条，要根据具体情况，具体分析。<sup>②</sup>少数民族地区行政管理活动的特点很多，体现在少数民族地区行政管理活动的各个方面。例如：从少数民族地区社会历史方面看：我国各少数民族，由于社会历史的原因，解放前处于不同的社会形态，大约3000万人口的地区处于封建社

<sup>①</sup> 《列宁选集》第4卷，第264页。

<sup>②</sup> 转引自《民族团结》1982年第4期，第27页。

会形态，400万人口的地区还保留着封建农奴制度，100万人口的地区保留着奴隶制度，60万人口的地区保留着浓厚的原始公社制残余。全国解放以后，虽然各个民族都陆续进入了社会主义社会，但社会形态的差异不能马上消失，传统社会遗迹的影响较深，使少数民族地区的行政管理虽属社会主义性质，但在具体形式上确有不同，使行政管理形式多样化，更加复杂化。从民族共同心理素质方面看：民族共同心理素质是形成民族的重要特征之一，是维系和发展民族的强大推动力。在少数民族地区的行政管理中，民族共同心理素质所表现的民族自我意识、民族感情如能正确地加以引导和运用，就能充分发挥民族自我意识的内聚力的作用，增强民族自尊心、自信心和自豪感，使管理能够顺利进行，否则就要遭受挫折。同时，少数民族地区民族成份复杂，各民族都有不同于其他民族的共同心理素质。使各民族在民族共同心理素质上存在差异。民族共同心理素质上的差异容易产生排他性，不仅会影响到汉族同少数民族之间的关系，而且还会影响到少数民族之间的关系，处理不好就会产生大汉族主义和地方民族主义，消除大汉族主义和地方民族主义，是少数民族地区行政管理的重要任务。因此，少数民族地区的行政管理不能不慎重考虑民族共同心理素质的因素。从少数民族地区的民族区域自治机关来看，民族区域自治是我们党和国家依据马克思主义的民族理论，结合我国的实际情况提出的解决我国民族问题的一项基本政策，也是少数民族地区人民实现当家作主的人民民主专政制度的具体体现。民族自治地方的行政管理，主要是通过实行区域自治的自治机关来实现的。自治机关除了具有一般地方国家机关行政管理的职能外，还具有特殊的行政管理职能，这种职能主要集中体现在自治机关的各项自治权利之中，自治机关的行政管理，主要是通过政策、计划、决议、指示、规划、条例等一系列活动，执行党和国家的重大决策，从事直接管理地方性事务的活动。自治机

关在行使行政管理职能中，其组织形式、活动方式、活动原则、管理方法等等都是与一般地方国家行政机关不同的。从少数民族地区行政管理干部方面看。少数民族地区行政管理干部中，少数民族干部具有特殊的作用，因为他们来自本民族，同本民族人民有着紧密的血肉联系，易于理解本民族人民的思想感情和要求；了解本民族的历史，熟悉本民族地区的特点和特殊性，懂得本民族的语言文字和风俗习惯，在本民族中有较高的威信等等。少数民族行政管理干部的特殊作用决定了他们除应具备一般干部的素质外，还必须具有特殊的素质，包括民族自尊自信意识和民族自豪感，马克思主义民族理论与政策，现代科学技术知识和管理才能，开放意识和创造性工作才能等等。这就决定了对少数民族行政管理干部在培养、选拔、使用、监督、考核、奖惩等，从制度到方法上都必须同少数民族干部的特殊素质和作用相适应。所有这些，都使少数民族地区的行政管理活动具有独自的特点和规律，这些特点和规律是少数民族地区行政管理区别于一般地方行政管理的重要标志，也自然而然地成为少数民族地区行政管理研究的对象。少数民族地区行政管理的目的就是分析这些特点，揭示行政管理的规律，为少数民族地区的社会主义现代化建设服务。

## 二、少数民族地区行政管理同其他学科的关系

少数民族地区行政管理作为一个相对独立的、综合性的边缘学科，是在其他学科有了一定的发展之后才出现的，与其他学科存在着密切的关系。

### 1. 同行政管理学的关系

行政管理学作为管理体系中的一门科学，始于本世纪20年

代。我国行政管理学的兴起是在党的十一届三中全会以后，党中央根据社会主义现代化建设的需要，提出全面进行改革（包括经济体制、政治体制等方面的改革）以后适应改革的需要逐渐兴起的。在行政管理学兴起和发展的基础上，少数民族地区的行政管理日益受到党和国家的高度重视，并作为行政管理学的一个分支学科出现。因此，少数民族地区行政管理与行政管理学之间关系极为密切。

第一，从性质来看，两者的性质相同。少数民族地区行政管理和行政管理学都是综合性的社会科学，都具有很强的政治性和政策性，都是社会主义管理学体系中的一部分。不同的只是少数民族地区行政管理是在行政管理学有了一定的发展的基础上才产生，是行政管理学的一个分支，或者说是行政管理学的具体化和具体运用。行政管理学的发展是少数民族地区行政管理发展的基础和条件，少数民族地区行政管理的发展丰富行政管理学的内容，促进行政管理学的发展。

第二，从研究对象来看，两者都以社会客观存在的行政管理现象及其活动规律作为研究对象，研究行政管理现象及其活动规律是两者同其他学科相区别的根本标志。不同的只是少数民族地区行政管理主要研究的是少数民族地区的行政管理现象及其活动规律，是较为具体的研究；行政管理学是从整体的角度研究整个社会行政管理现象及其活动规律，这种研究本身也包含了对少数民族地区行政管理现象及其活动规律的研究。在这个意义上，可以说两者是整体和局部的关系。

第三，从研究内容来看。两者的内容都包括公共行政管理和专业行政管理两大类。公共行政管理一般指行政原理、行政组织、行政工作人员、行政领导、行政过程和行为、行政功能、行政法规等等，是各级行政管理共有的内容；专业行政则是指军事行政、外交行政、司法行政、工业行政、农业行政、教育行政、

文教、卫生体育行政、环境保护行政、计划生育行政等等，主要研究各职能部门的专业管理。不同的只是由于行政管理学是以国家行政管理现象及其活动规律作为研究对象，所以研究的内容比较广泛，涉及的领域更多；少数民族地区行政管理是以少数民族地区的行政管理现象及其活动规律作为研究对象，所以研究的内容侧重点不同，主要研究少数民族地区不同于其他行政管理的方面，涉及的领域较少。如果在内容上没有这样的区分，那么少数民族地区行政管理就会失去特点，就是照搬照抄行政管理学了。

第四，从作用来看。两者的作用都在于揭示行政管理发展的规律，指导行政管理实践，提高行政管理的效率。不同的是少数民族地区行政管理的作用是揭示少数民族地区行政管理的特点和特殊规律，指导少数民族地区的行政管理实践，提高少数民族地区行政管理效率，而行政管理学主要是揭示整个社会行政管理的一般规律，指导整个社会的行政管理实践活动，提高整个社会行政管理效率。一句话，少数民族地区行政管理主要在少数民族地区发挥作用，行政管理学则在全社会范围内发挥作用。

第五，从任务来看。两者的最终任务是一致的，都是为社会主义现代化建设服务，为改革开放事业服务，从行政管理的角度服务和保证社会主义现代化建设和改革开放事业。不同的只是，少数民族地区行政管理虽然最终也是服务和保证社会主义现代化建设和改革开放事业，但它的直接的任务是为少数民族地区的社会主义现代化建设事业和改革开放事业服务，在这个基础上实现为整个社会主义现代化建设和改革开放事业服务。行政管理学则直接为整个国家的社会主义现代化建设和改革开放事业服务。

总之，少数民族地区行政管理同行政管理学的关系是整体和部分的的关系，既要看到它们的联系，也要看到其区别，使之互相促进、共同发展。

## 2. 同民族学科的关系

少数民族地区行政管理同民族学科的关系也是十分密切的。因为：一方面少数民族地区行政管理是从少数民族和少数民族地区的角度来研究行政管理问题的，因而它不能脱离少数民族和少数民族地区，也不能离开民族学科。另一方面，少数民族地区的行政管理是马克思主义理论指导下的社会主义的行政管理，它必须以马克思主义的民族理论和党的民族政策为指导，马克思主义民族理论和党的民族政策是少数民族地区行政管理的指导原则。

马克思主义民族理论是研究民族和民族问题发展规律和解决民族问题途径、方法的科学。马克思主义民族理论解决了民族、民族特征、民族形成、民族发展及其趋势，民族问题和民族问题的产生、发展、民族问题与社会问题的关系，对于民族问题的原则内容、处理民族关系的原则、对待民族问题的态度、解决民族问题的途径和方法等问题。这些理论是无产阶级政党和社会主义国家制定民族政策的依据，社会主义国家在解决民族问题时都必须以马克思主义民族理论为指导。少数民族地区的行政管理，无处不涉及到民族问题，无处不涉及到民族关系，而且行政管理的目的在于促进民族发展，实现各民族的共同繁荣。因此，它必须以马克思主义民族理论为指导，遵循民族和民族问题发展的一般规律，为正确处理民族关系，实现民族共同发展繁荣服务。

中国共产党的民族政策是依据马克思主义的民族理论结合少数民族和少数民族地区的特点而制定的。少数民族地区行政管理的原则、行政管理组织、行政机关及其工作人员、行政法规等等，都是党的民族政策的具体化。如民族区域自治政策，民族干部政策，发展少数民族经济文化的方针和政策，民族语言文字、风俗习惯、宗教信仰自由政策，统一战线政策等等，都是以马克思主义民族理论为指导，结合少数民族和少数民族地区的实际情况制定的。离开了党的马克思主义的民族政策，少数民族地区的

行政管理就会偏离方向，就会成为无源之水，无本之木。在这个意义上，我们可以说少数民族地区行政管理实质上是马克思主义民族政策学。特别是党和国家一贯坚持实行民族区域自治政策，民族区域自治政策的精神充分体现在民族区域自治的基本法——《民族区域自治法》中。民族区域自治法对于自治地方的性质、自治机关的组成、自治机关的自治权利、上级国家机关的帮助等等都作了明确的规定，民族自治地方的行政管理无不与民族区域自治法相关。因此，少数民族地区行政管理与马克思主义民族理论和党的民族政策是密不可分的。

此外，少数民族地区的行政管理同其他民族学科的关系也是很明显的。例如民族史、民族关系史、少数民族宗教信仰、语言文字、风俗习惯等等是行政管理不能不涉及的内容。研究少数民族地区的行政管理，不能不联系各民族的历史发展，历史关系、宗教信仰、语言文字和风俗习惯，不能不考虑各民族在上述各方面的特点。民族史、民族关系史、民族语言文字、宗教信仰、风俗习惯等各门学科的研究为少数民族地区的行政管理提供翔实材料，为从少数民族和少数民族地区的实际情况出发进行具有民族特色的行政管理提供了科学的依据。有了这些科学依据，行政管理就能更加切合实际，更加有效。因此，少数民族地区的行政管理不能离开民族学科的研究，必须结合各民族学科的研究进行。

但是，少数民族地区行政管理同民族学科中各门学科的区别也是明显的。它们不仅有不同的研究对象，而且有不同的研究内容、范围和任务。仅以它们的研究对象就可以看出其差别。例如：马克思主义民族理论是研究民族和民族问题发展的一般规律以及解决民族问题的途径和方法；民族史研究的不仅包括了各少数民族历史发展过程中的经济、政治、军事和文化等各方面的社会现象及其发展规律，而且还要考察在各少数民族历史发展过程