

民族区域自治地方行政管理的特点与改革

□李俊清

(中央民族大学 管理学院,北京 100081)

摘要:在中国政府体系中,民族区域自治地方政府既具有一般地方政府的共性,又有其自身独具的特点。特殊的行政环境、特殊的使命与职责、特殊的法律地位与权力构成等等,使民族区域自治地方政府在全国市场经济体制不断完善和行政管理改革逐步深入的背景下,承担着重要的职责和艰巨的任务。

关键词:行政管理;民族区域自治地方;行政改革

中国是一个统一的多民族国家,各民族一律平等,为尊重和保障各少数民族自主管理本民族内部事务的权力,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1100多个民族乡。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。各级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、文化和各项社会事业的职责,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。因此,在中国的政府体系中,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。

一、特殊的行政管理环境

从行政生态学的角度来看,行政环境是行政管理主体赖以存在的基础,是行政管理目标设定、

行政组织结构形态和运行方式选择、行政资源的汲取与调配等重要的限定和约束条件。民族区域自治地方行政环境的特殊性,决定了其行政管理的特点。

第一,自然地理条件。中国的民族区域自治地方地域广袤,且大多分布于高寒、荒漠、山地、草原等自然条件相对恶劣的边疆地区,经济发展受到的约束因素较多,公共服务的供应成本高昂。例如西藏自治区120万平方公里区域,平均海拔超过了4000米;新疆160万平方公里面积中,沙漠、戈壁占到了一半以上;云南、贵州等地则群山峻岭密布,交通极为不便。

第二,人口环境。中国的边疆民族地区虽然人口总量相对较少,但人口增长速度很快,1949年全国仅有3600多万少数民族人口,到2000年全国人口普查时,少数民族人口已达到了10643万。由于客观条件限制,民族地区文盲比例远高于全国其他地区,而各项教育指标则普遍偏低。此外在许多地区还存在着性别失衡、城市化水平低、农牧业生产人口比例高、青壮年人口多、就业压力大等诸多问题。民族区域自治地方政府在教育、医疗、就业、社会保障等方面,承受着巨大的压力。

第三,经济发展水平。建国60年来,民族地区经济社会发展有了巨大变化,但与全国平均水平,特别是东部发达地区相比,依然存在着巨大的差距。2008年,占到国土面积64%的民族地区经济总量只占全国的9.7%,广东GDP为35696亿元,

收稿日期:2009-12-31

基金项目:国家社科基金重大项目(08&ZD052)

作者简介:李俊清(1958-),男,中央民族大学管理学院院长,教授,博士生导师。

而西藏仅为 392 亿元,宁夏为 1070 亿元,新疆为 4203 亿元。民族地区规模以上工业企业总数远低于其人口在全国所占的比例,教育、医疗、交通、通讯等基础设施相对薄弱,农村绝对贫困人口占全国总数的 52.3%, 贫困发生率比全国平均水平高 4.8 个百分点。因此,民族区域自治地方政府发展经济,改善民生的任务十分艰巨。

第四,社会习俗和文化传统。各少数民族主要聚居区在社会习俗和文化传统方面也存在较大差异。例如藏族、维族聚居区,几乎全民信教,西藏有藏传佛教各类活动场所 1700 多处,新疆有清真寺 2.43 万座,宗教氛围浓郁,宗教生活对社会治理有着直接的影响力;在西南部分少数民族聚居区,部落、家族、宗亲势力的社会影响力很大。这种社会习俗和文化传统方面的差异,使得当地社会结构、社会整合方式、社会治理理念与一般地区也有着显著差异。

第五,传统的治理模式。社会治理特别是行政管理具有历史惯性,过去的治理经验会对现实社会治理结构产生较大影响。在历史上,中国的民族地区在治理模式上,不但与一般地区存在较大差异,而且民族地区内部也存在较大差异。如西藏实行的是政教合一的封建农奴制度,西南部分地区实行土司制度,内蒙部分地方实行盟旗制度。这些历史上的治理模式,对新中国成立后民族地区社会治理都产生了或大或小的影响。

第六,国际环境。中国有陆地边界线 2 万多公里,分布着 135 个县、旗、市、市辖区,其中 107 个是民族自治地方;边境县总人口约 2000 多万,其中近半数是少数民族。在中国 55 个少数民族中,有 30 多个民族与境外同一民族相邻而居。近年来,随着中国的快速崛起,国际反华势力企图利用所谓中国的“民族问题”牵制甚至肢解中国,而“藏独”、“疆独”活动也十分猖獗。因此,维护边疆民族地区社会稳定与国家安全,也是民族地区各级政府一项重要而紧迫的职责。

二、特殊的使命与职责

民族地区特殊的行政环境,决定了民族自治地方行政管理的特殊性。

第一,从政府职能的角度来看,民族自治地方各级政府除了履行一般的公共管理和公共服务职能之外,还必须承担一些特殊的职责。例如在政治方面,民族自治地方各级政府是直接面对少数民族群众,直接应对具有高度敏感性的民

族、宗教事务的社会治理主体。因此要贯彻执行党和国家的民族宗教政策,保障民族平等,促进民族团结,防范和化解民族矛盾,严厉打击民族分裂活动,构建和谐民族关系;管理宗教事务,保障宗教信仰自由,限制非法宗教活动。特别是近些年来,民族分裂势力活动十分猖獗,先后在西藏和新疆制造了破坏力极强、影响极坏的“3.15”和“7.5”事件,因此,维护国家统一和边疆地区的长治久安,是民族区域自治地方政府的首要职责。在发展经济方面,由于许多落后的民族地区普遍存在着市场观念淡漠、市场主体弱小、市场规则残缺、支撑市场运行的社会公共服务体系薄弱等诸多问题,在东部发达地区政府普遍关注政府与市场边界的清晰划分,不断强化市场机制对社会资源配置作用的情况下,一些民族自治地方政府却更多地是需要承担一种市场“保姆”甚至市场“乳母”的角色,只能整合有限的资源,或者从外部引入市场力量并精心培育,或者需要强力介入市场运行以保护本地市场机制的成长。因此,在这些民族自治地方如果一味强调市场自身的作用、政府失灵等现代政府与市场关系理论,至少在现阶段是脱离实际奢侈的空谈。当地经济社会发展的现状,需要行政管理理论解答的紧迫问题是,政府怎样才能迅速在几乎没有市场的地方培育市场?政府如何能够迅速改变社会广泛存在的贫困、封闭和落后状态?在文化职能方面,民族自治地方政府承担着国家统一、民族团结意识形态的塑造,提高少数民族文化素质,保护、传承、弘扬少数民族优秀传统文化,促进民族文化交流等职责。

第二,从行政权力角度来看,民族区域自治地方政府除了拥有一般地方政府的权力之外,作为自治机关,民族区域自治法律法规体系,赋予了民族自治地方政府以许多特殊权力,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,从行政组织的结构来看,民族自治地方地域辽阔,各民族人口分布呈现多样性特点,各地文化传统和历史沿革也有所不同,而民族自治地方政府又行使着特殊的自治权力,这使得民族自治地方行政管理组织在结构上与一般地方也存在一定的差异性。这种差异包括政府纵向层次上的差异,也包括同一层级内组成部门设置的差异。从层级上来看,有些民族自治地方政府层级要多于一般地方,例如新疆就存在5级地方政府,而一般省区只有4级;而不同层级政府享有的权力与一般地方同级之间也有很大差别,例如自治州与一般地级市、地区属于同一级别,但享有的权力差别很大。民族自治地方政府组织结构特殊性,还与政府职能的特殊性联系在一起。例如在民族自治地方,具体管理民族、宗教事务的政府部门,往往承担着更为重要职能。

第四,从公共部门人力资源的角度来看,自治机关的民族化是民族区域自治制度的一项重要内容。民族自治地方行政组织中公务员的任用,对于少数民族人员的比例一般都有特别要求,要合理配备各民族人员,且行政组织的首长一般都由实行自治的主体民族担任。这既是民族自治地方行政管理现实的需要,也是民族区域自治的应有之意。但是,由于民族自治地方教育发展水平较低,少数民族群众受教育程度与汉族往往存在较大差距,这也使得民族自治地方公务员选拔、招录和任用,不能完全遵循竞争择优原则,而是要在相对公平与民族比例方面兼顾。

第五,从行政改革的压力和任务相对特殊的角度来看,由于特殊的文化传统和社会结构的影响,民族自治地方行政改革面临的压力,需要完成的具体任务,与一般地方也有一定差异。从行政改革面临的压力来看,由于民族自治地方大多比较落后,社会传统对行政改革的制约非常明显,而民族区域自治制度下形成的对中央和上级政府特殊照顾政策的依赖,也使部分民族自治地方在行政改革方面缺乏足够动力。同时,由于民族自治地方政府面对的社会问题、应对的社会任务与一般地方有所不同,民族自治地方在行政改革的方向选择、政府职能该如何定位、政府组织结构该如何优化等具体问题上,也需要有不同的思路。

三、特殊的困难与问题

自从新中国成立以来,民族自治地方各级政府通过开展卓有成效的行政管理活动,大大推进了民族地区经济社会发展,促进了中国的民族团结,巩固了边疆安全,使民族地区各族人民生活发生了巨大的变化。

然而,民族自治地方政府虽然在推动民族自治地方发展方面成效显著,但是在开展行政管理活动时,却也遭遇了许多体制上的困难,对自身角色定位存在一些困惑。具体包括:

第一,行政管理活动的法制基础不够完善。行政管理活动需要有法制基础,否则就将失去约束或方向。民族自治地方行政管理既要应对一般地方行政管理所面对的问题,又要行使自治权,因此它事实上既需要一般行政管理的法制基础,又需要区域自治法制基础。但现实状况却是,一些民族自治地方政府对自治权的行使不足,而更多地是像一般地方政府一样处理所面对的各类社会问题。这种情况的出现,一方面是因为行政管理的技术性特征使然,但另一个的原因是我国的民族区域自治法律体系还不够完备,民族自治地方政府自治权的行使缺乏必要的法制基础。《民族区域自治法》的条文大多都是一些抽象的原则性规定,而在民族自治地方,处于最高级别的五大自治区都没有出台《自治条例》,即具体指导本地方自治权行使的主要规则。一些自治州、自治县虽然制定了《自治条例》,但可操作性不强,对指导自治权的行使不具有多少实际意义。民族自治地方应对各种具体事务的一些单行条例,也还不同程度的存在着数量不足和质量不高的问题。截止2007年,各民族自治地方共制定自治条例135个、单行条例447个、变通和补充规定75件。除了五个自治区,还有15个州县没有制定自治条例;单行条例平均算下来,每个自治地方只有3件,远未能适应民族自治地方复杂的社会事务管理。

第二,一些民族区域自治地方行政辖区过大,管理成本居高不下。在中国五个自治区中,有3个面积超过100万平方公里,而世界上近200个国家中,只有不到30个面积超过100万平方公里。其他如新疆巴音郭楞蒙古自治州,面积达47万平方公里,相当于一个中型国家。这样广阔的辖区,使得各自治区的行政成本居高不下,且在管理技术上也增加了许多难题。为这样大的区域范围提供均等化的公共服务,不但成本高昂,而且效益

非常低。尤其是在市场经济条件下,这些问题已经变得越来越突出。

第三,自治州、自治县城市化进程遭遇角色困境。随着中国经济社会的迅速发展,城市化步伐越来越快,全国大多数地方地区行署先后撤地改市,不少县级政府也撤县改市,城市化发展为当地经济腾飞增加了强劲动力。但是,一些发展较快已具备改市条件的自治州、自治县却在城市化进程中遭遇法律瓶颈的制约。因为宪法和民族区域自治法规定,民族区域自治地方政府只有自治区、自治州、自治县三级,没有关于自治地方改市的相关规定。因而,为保持自治地方的特殊地位,只能维持现状,城市化进程的迟缓,无疑会导致本来就相对落后的民族自治地方,失去不少发展机会。

第四,民族乡的法律地位需要进一步明晰。民族乡是为了满足散居少数民族治理本民族、本区域事务要求而设立的一级政府建制,它也享有范围较广泛的自治权力。但是,民族乡却没有被纳入到《民族区域自治法》中,指导1000多个民族乡工作的法规,仅仅是国务院出台的《民族乡工作条例》。这种情况,使得民族乡运行存在许多不确定性,很多具体工作由于面临法律、制度上的限制,而难以开展。

第五,全国行政体制改革后地方权力扩张导致自治权的特殊性淡化。民族区域自治制度是在计划经济时代制定的制度体系,其中最核心的内容是自治权,特别是经济类自治权,许多都是基于计划经济的背景条件。在《民族区域自治法》出台的早期,自治权的内容与其他地方政权机关享有的权力相比,具有明显的特殊性。但是改革开放以来,由于中央不断向地方放权,使得原先许多只有民族自治地方专享的权力,也逐渐被一般地方所享有,特殊性色彩逐渐淡化。当然,这种基于对比而出现的民族自治地方自治权特殊性色彩淡化的

问题,是中国整体经济社会发展和行政体制改革的必然结果,这种变化对于民族自治地方而言,并不一定意味着权力和权利的损失,反而会给民族自治地方带来改革和发展的动力。同时,这些变化趋势也反映出在计划经济体制色彩还较浓的背景下制定的《民族区域自治法》,虽然经过了一次大规模修订,但是与当前市场经济体制发展的步伐相比,与中国整体行政管理体制变革的进程相比,仍需适时调整,以探索新形势下自治权行使更加科学有效的方法。

民族自治地方行政管理面临的这些问题,有一些是民族自治地方通过自身改革和调整可以克服的问题,但更多问题却需要从国家宏观层面去解决,涉及到国家一些基本法律和制度的调整。但是,具体该如何调整,却需要行政管理理论研究和相关法律制度理论研究提供思路。在强调民族自治地方行政管理特殊性的同时,我们也必须注意在理论研究和实践工作领域中的另外一种倾向,那就是将民族自治地方行政管理特殊性,乃至民族自治地方经济社会整体特殊性固化的倾向。中国设立民族自治地方政权体系,赋予民族自治地方特殊政治、行政权力,最终目的不是要扩大民族自治地方与一般地方的差异,而是在充分尊重现实差异的基础上,采取特殊的管理体制,推动民族地区经济社会的超常规发展,进而弱化这种差异,实现各民族“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的政治目标,实现国家与社会的高度整合。因此,民族自治地方行政管理改革和发展的方向,必须是有利于实现民族地区与一般地方的同步发展,有利于民族地区社会与其他地方社会的融合,否则这种特殊性就将会成为一种消解性力量而非建设性力量。

(责任编辑 刘小康)

Abstract Not only with the general characteristics, the local governments of national autonomous regions have their own unique characteristics in the Chinese government system. The local governments of national autonomous regions, with a special administrative environment, special missions and duties, a special legal status and a special power composition, etc. are charged with important responsibilities and heavy undertakings against the background of improving continuously the nation-wide market economic system and carrying out further the administrative reform.

Key words administration; national autonomous regions; administrative reform