

# 法治职权视野下的民族自治县政府经济职能

和 沁

(云南行政学院 文化与科技教研部, 云南 昆明 650111)

**摘 要:** 政府经济职权的合法性配置决定着民族自治县政府经济职能。不同时期、不同地方的政府经济职能内容和履行方式随着政府经济职权配置的变化而变化。在市场经济条件下, 政府经济职权指向客体不同, 决定了民族自治县政府的经济职能包括规制市场职能、县域经济持续健康发展职能、高效配置资源职能、公共财政职能、完善公平分配职能和维护经济安全职能。但在履行经济职能中还存在着规制不到位、发展经济职能疲软、配置资源中错位问题和法治不力共存、财政收支倒挂和管理不规范并行、基本处于虚拟空间的公平分配等难题, 需要通过加强立法、合理配置经济职权, 提高民族自治县政府各类公务员法治素质, 依法规范与强化服务并重, 依靠法律保障、大力发展经济等举措来转变政府经济职能。

**关键词:** 法治职权; 民族自治县; 政府经济职能; 转变

【中图分类号】F127.8

【文献标识码】A

【文章编号】1672-867X (2014) 01-0110-06

DOI:10.13727/j.cnki.53-1191/c.2014.01.020

中国现有120个民族自治县(旗), 其中少数民族人口1782.84万人, 占自治县总人口的52.66%。民族自治县政府根据本地方实际, 依法正确履行经济职能, 提高县域经济发展水平, 对于保证中国各民族团结平等、国家和谐稳定具有重要的意义; 对于实现建设全面小康社会的奋斗目标具有举足轻重的作用。但是, 在实践中, 由于历史和现实的原因, 民族自治县政府在履行经济职能中仍然存在着缺位、移位、越位、不到位等问题, 亟待在理性界定政府经济职能的前提下, 依法转变。

## 一、科学界定民族自治县政府经济职能的前提

### (一) 把握民族自治县政府经济职能的普遍性和特殊性

民族自治县政府经济职能的普遍性在于作为国家行政机关, 必须履行由宪法和法律明确规定的国家行政机关经济职能。其特殊性则包括自治权赋予的特殊经济职能; 特殊的行政生态也决定着民族自治县政府经济职能的特殊性。但是, 目前还没有针对民族自治县政府经济职能的专门研究, 相关的论述主要散见于地方政府经济职能、民族自治地方政府经济职能和县级政府经济职能的单独研究成果中, 论述缺乏针对性, 没有完全把握民族自治县的特殊性; 没有认真考虑宪法和民族区域自治法的精

神和规定, 没有从政府经济职权法定配置角度研究, 故而难以为转变民族自治县政府经济职能提供科学而又合法的路径。

事实上, 政府履行职能本质上就是政府职权的行使。政府经济职能是政府行使经济职权, 管理社会经济中应有的职责和功能。所以, 民族自治县政府经济职能, 就是自治县政府在运用合法经济职权管理本县域内经济中应有的职责和功能。民族自治县政府履行经济职能不仅需要有合理性, 而且需要有合法性: 其合法性源于政府经济职权的合法配置, 即由政治体制、法律法规、上级政府的政策规定和授权或默许而产生, 具体表现为履行经济职能符合宪法、民族区域自治法、地方组织法和有关法律所规定的范围、种类、程序和限度; 而其合理性在于经济职能履行要根据民族自治地方特别是自治县的特殊性, 在遵循社会经济发展普遍规律, 符合国家、民族、国民的利益的前提下, 解决好民族问题, 落实和实现民族自治县的科学发展。

### (二) 把握民族自治县政府一般经济职能和特殊经济职能

政府职权是国家行政机关依法享有、被具体定位到职位上、对特定行政事务以特定的方式进行管理的权力。政府经济职权是政府利用经济资源支配

【作者简介】和沁, 云南行政学院文化与科技教研部教授, 哲学与发展研究所副所长, 博士。

【基金项目】国家社会科学基金西部研究项目“县级政府行政权配置研究”(项目编号: 09XZZ009) 阶段成果。

和影响经济客体行为,支配社会物质生产和再生产的过程,使社会经济发展按政府意志运行的职权<sup>①</sup>,表现为通过对社会经济活动的组织、指挥、计划、管理和监督,影响社会经济系统的生产、分配、交换和消费行为来达到政府行政目标。政府经济职权源于国家的职权设定和授予:通过立法(宪法和行政组织法)直接授予行政机关以固有职权的法律制度属于政府经济职权设定,产生经济职权主体;国家以法律、法规或有权机关赋予有关行政机关或其他组织以非固有经济职权的活动为政府经济职权的授予。<sup>②</sup>在中国,国家把经济总权授予中央政府,中央政府再次将经济总权通过自上而下的层级间的授权,把经济职权配置到各级政府和各部门中,因此民族自治县政府经济职权源自中央政府和上级政府的府际授权,其经济职权的大小由中央政府和上级政府的授权和放权决定。所以,就一般性说来,政府经济职权是抽象的,它必须通过政府的具体经济职能来体现,所以政府经济职权的正当行使和良性运转,又必须以政府职能的准确定位和行政机构的合理配置为前提。

从特殊性方面看,政府经济职权又是一个动态的概念。社会需求是政府职能存在的理由,政府经济职能的内容也会随着社会需求的变化而不断调整。其内容随着时代及一定时期任务的变化而有所不同,所以政府职能的内容也是发展变化的。不同时期,同一个政府的职能会不同;政府经济职权的配置也会随国家战略的调整而变化,所以民族自治县政府经济职能会因中央的集权性或分权性配置而发生变化。

## 二、市场经济条件下的民族自治县政府经济职能界定

### (一) 规制市场职能

保护全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护国民私人所有的合法财产,维护经济秩序,保护各种市场主体的合法权益是市场经济条件下民族自治县政府履行规制职能的目标所在,所以其规制市场职能主要包括通过制定、执行和监督执行产权契约规制、行业规制、价格规制、产品数量和质量规制、会计统计规制等<sup>③</sup>,规范市场主体行

为,保护经济主体合法权益,维护市场秩序。如通过公平的市场准入规制,保障市场竞争的公平;依法治价,配合中央宏观经济政策加强对市场价格监督,维护市场公平和经济稳定;对市场主体的运营进行质量、安全、合法监管,打击危害消费者合法权益的行为。民族自治县政府规制职能的履行就是为了建立发达统一的市场体系。

### (二) 县域经济持续健康发展职能

市场经济条件下民族自治县政府具有推进县域经济持续健康发展的重要职能。县级政府职权执行性特征明显,根据2004年修改的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第59条“县级以上地方各级人民政府行使下列职权:执行国民经济和社会发展规划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作”的规定,民族自治县政府主要是通过执行国务院、上级政府下达的决定和命令,和本级人大及常委会的决议,全面管理县域内的各项经济行政事务,如执行国民经济与社会发展规划和计划,管理本县域内的经济、财政等行政工作。同时民族自治县政府还拥有经济发展自主权,《中华人民共和国民族区域自治法》第25、30条规定,民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下,根据本地方的特点和需要,制定经济建设的方针、政策和计划,自主地安排和管理地方性的经济建设事业;民族自治地方的自治机关自主地管理隶属于本地方的企业、事业。所以民族自治县政府通过自主管理隶属于本地方的企业,制定符合本地实际的经济发展计划和规划,安排地方性经济建设事业,培育市场主体,发展优势产业等途径来推动县域经济的持续健康发展。

### (三) 高效配置资源职能

1993年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题决定》中关于“政府管理经济的职能主要是制定和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境”的规定,成为民族自治县政府履行高效配置资源职能的目标。市场经济就是要充分发挥市场和政府在资源配置领

① 李中华 《权力学》,济南: 济南出版社,2005年,第96页。

② 陈党 《政府权力制约论》,北京: 中共中央党校出版社,2004年,第57页。

③ 谢自强 《政府干预理论与政府经济职能》,长沙: 湖南大学出版社,2004年,第82~86页。

域的作用,发挥各自优势,提高资源配置效率。在微观经济领域的资源配置主要靠市场,而提供公共产品、纠正外部不经济性、自然垄断资源的配置等市场失灵领域由政府来配置资源。

#### (四) 公共财政职能

民族自治县政府公共财政职能包括县级政府一般公共财政职能和由财政自治权赋予的公共财政自治职能。一般公共财政职能主要包括在1994年实行分税制财政体制以来的县级公共财政职能。按照《民族区域自治法》第32条“凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入,都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。民族自治地方在全国统一的财政体制下,通过国家实行的规范的财政转移支付制度,享受上级财政的照顾。民族自治地方的财政预算支出,按照国家规定,设机动资金,预备费在预算中所占比例高于一般地区”的规定,民族自治县政府拥有公共财政自治职能,包括财政收支和税收方面的自治职能,如对属于地方财政收入的某些需要从税收上加以照顾和鼓励的,报省或者自治区人民政府批准,可以实行减税或者免税;有权自主地安排使用属于自治地方的财政资金等。

#### (五) 完善公平分配职能

市场机制容易造成分配不公和贫富两级分化,民族自治县政府通过落实中央及上级政府收入再分配政策来缩小分配差距,达到分配公平的实现。中国社会保障机制的建立和完善是民族自治县政府履行公平分配职能的制度保障。

#### (六) 维护经济安全职能

民族自治县政府通过建立和完善国有资产管理、营运、监督体制,履行国有资产出资人职能,增强国有经济对县域经济的带动、引导和控制,实现社会主义国家经济的安全;规范管理对外经济贸易活动,保障国家经济安全;加强经济安全基础设施建设。

### 三、民族自治县政府依法履行经济职能中的难题

当前中国既存在法律对民族自治县政府授权不明晰、不到位的问题,也存在民族自治县政府在履行经济职能中的“越位”、“缺位”、“错位”和“不到位”问题,致使政府效能不高,政府公共产品供给能力十分弱小,公共基础设施建设很落后,阻碍着民族自治县域经济的可持续发展。

#### (一) 规制不到位问题较突出

在市场经济条件下,市场主体的自利性要求民族自治县政府履行好规制职能,这是维护市场秩序,保证公平竞争的前提。但是,民族自治县政府作为地方利益主体,种种原因往往驱使政府放松对市场主体的规制,使公共利益受到严重损害。例如,在产品质量规制中疏于管制,使一些不法商贩通过降低产品的质量获取非法利益,甚至假冒伪劣产品在民族地区横行肆虐,危害消费者权益;在市场准入规制中放低门槛,各种审批、评估鉴定流于形式,甚至乱批乱放,使一些科技含量低、环境污染严重、粗放经营的企业能够顺利实现投产运营,甚至使专门进行“炒作”的资本大行其道;在价格规制中价格信息反应机制不灵敏或不管制,导致不公平交易;消费者的盲目攀比消费行为对资源环境造成巨大压力却没有相应的规制办法引导、纠正,造成不可逆的资源环境问题。另外,还存在规制方法不符合市场经济规律的问题,过分依赖行政手段规制,经济手段和法律手段应用不足,造成规制空隙和断面;对垄断性行业规制薄弱和规制缺乏科学性的问题也较为普遍。

#### (二) 发展经济职能疲软

作为中国政权体系中最接近基层的政权组织,同时又作为经济比较落后的民族地区的自治权力的体现者,民族自治县政府在整个县域内承担着促进经济发展职责。改革开放以来,发展民族自治县经济是自治县政府最热衷最关心的,因为各少数民族都有在经济上实现共同繁荣的要求。而就具体动力来说,按照现行分税制规定,只有地方经济的发展,才能扩大税源,增加地方财政收入,这不仅是扩大自治县政府财政能力的需要,更是政府官员体现政绩的需要,为此,历届自治县政府都做了很多的努力。但是,往往事与愿违,民族自治县政府发展经济职能成效不明显,经济相对落后的状况没有根本的改变。

原因何在呢?这一方面是由于民族自治县政府官员执行政策能力不足,如对中央和上级的政策理解和创造性执行不足,出台的经济发展规划和办法缺乏可行性、市场适应性和预见性;对市场主体的培育缺乏科学论证,“长官意志”的随意性较大;发展经济的措施和办法不多等。另一方面是因为民族自治县原有的经济发展水平低下,而中央和上级政府对自治县政府的经济职权配置又未能真正落实宪法和法律规定的民族自治县经济自治权。如,国

家安排基础设施建设项目时,一律要求下边配套资金,哪里有配套资金,哪里就得到上项目的优先权。按规定,在民族地区要适当减免地方配套资金,但是由于民族自治县政府财力很弱,连最低数额的配套资金都难以兑现,因此,民族自治县难以争取到上级的一般项目,更无法争取到重大项目。又如,在民族地区开发资源、建设企业时,要照顾当地的利益,照顾少数民族的生产和生活,但是由于缺少体现资源价值的资源税征收制度和生态补偿制度,使拥有资源优势、并输出自然资源和国家生态平衡、环境保护作出贡献的民族自治县并未得到相应的回报。民族自治县陷入了越落后越难发展的恶性循环中。

### (三) 配置资源中的错位问题和法治不力共存

资源配置中的有法不依和执法不严普遍存在,无法可依的情况也还不少。首先,存在政府该退出的领域未能退出的情况。在市场经济条件下,政府资源配置的范围是市场失灵的领域,但是在不少民族自治县,仍然存在政府替代市场直接配置资源的问题。如政府通过行政手段为房地产开发商筹集资金;对企业生产经营行为进行直接干预来决定企业生产什么,如何销售等;政府直接指挥和领导企业的筹建、融资、施工等活动;对农业生产进行直接干预等。其次,存在政府该到位却未能到位的情况,对于该由政府来配置资源的领域却重视不够,出现缺位,如公共产品的供给不足问题突出,这些公共产品不仅包括基础设施建设、教育、医疗卫生、文化等供给,而且还包括公共政策的供给;存在对区域性垄断行为管制不足,民生问题解决不力,生态环境资源的保护和建设不力,对资源消耗浪费的控制软弱等问题,导致公共性问题依然十分突出。这也表现了政府有法不依、执法不严的问题。

### (四) 财政收支倒挂和管理不规范并行

民族自治县的财政职能比较软弱。首先,财政问题是无法在自治县自身体制内有效得到解决的难题。由于民族自治县经济基础薄弱,地方税源稀缺,法定的财政自主权难以落实,财政收入低下状况是长期客观存在的。目前,全国120个自治县(旗)政府可支配财力都小于政府基本支出需求。更令人遗憾的是,民族自治县政府在财政管理中效能低下使有限税收流失严重。如,政府领导的一句指示可以让企业应交税款得到减免;税收管理不规范,稽征人员随意处理问题等普遍存在;在预算管

理中缺乏制度约束,再加上财政拮据的尴尬,挪东墙补西墙的事是常态,预算只成为摆设和例行公事,而起不到应有的规范作用。这些都使民族自治县的财政职能变得软弱无力。对此,应当从立法和执法两方面进行考虑。

### (五) 基本处于虚拟空间的公平分配

民族自治县是中央和上级政府制定的公平分配法规 and 政策的落实主体,而且只有通过县一级政府的落实,公平分配目标才能得到实现。但是在具体实践中,民族自治县政府的公平分配职能基本上还处于虚拟空间中。首先,公平分配的法治不力。发达地区和民族自治县之间存在巨大的收入差距和财富差距。如何实现地区间的公平分配?中国目前还缺乏解决社会分配不公平问题的完善的法律法规。因而自治县政府争取自己的公平权利仍然缺乏法律支持。其次,公平分配的认识不到位。政府官员的认识还停留在“让一部分人先富”和“拉开收入档次”的阶段,加上相当部分的自治县领导人考虑自己的升迁,怕得罪上级,怕影响政绩,决策时不容易将公平分配作为需要解决的问题主动提出。在履行社会公平分配职能中缺乏主动性和前瞻性;只是被动执行中央和上级的法规政策,所以导致社会分配不公平问题的信息传递的滞后,民族地区社会问题不断累积,增加了未来事态恶化的可能性。

## 四、转变民族自治县政府 经济职能的法治思考

### (一) 加强立法,合理配置经济职权

合理的政府经济职权配置既是民族自治县政府履行经济职能的基本前提,也是自治县政府职能得以实现的基本保障,所以要通过加强法治,先要从行政权力配置体系解决民族自治县政府经济职能转变问题,并且在职能转变中解决政府低效问题。

事权与财权对称的经济职权配置是根本。民族自治县政府是中央和上级政府有关法规 and 政策的落实主体,是直接面对公众,提供公共服务的基层政府,事权很大,但是由于历史和现实的原因,以及政府间财权配置的原因,财权较小。虽然民族自治县政府有法定的经济自治权,但是在相关法规不配套的情况下,许多经济自治权难以识别,难以落到实处,很多经济自治权形同虚设。这种事权很大但财权很小的权力配置机制是民族自治县政府难以履行好自身经济职能的根本原因。而这个问题是不可能县级行政职权范围内可以解决的,需要通过中

央政府和上级政府立法和执法给予相应的授权,使民族自治县政府获得与履行其应有的经济职能相匹配的合法职权。

完善自治县经济自治权立法是政府权能到位的前提。由于长期以来,在计划经济体制下,国家把民族自治县的重点发展项目列为农业、能源、原材料等基础产业,这些资源产品大部分被大大低于市场价格的、逐年增加的指令性计划调出,造成了民族自治县资金、原料的双向流失,再加上历史的原因,使民族自治县经济发展受到了限制,工商业发展水平低下,自我积累、自我发展能力低下,经济的发展水平同全国特别是同内地发达地区相比存在着相当大的差距。市场经济是通过市场导向实现资源配置,以市场为导向的资源配置无法保障中央和上级政府的资金、技术、人才等生产要素能够注入民族地区,许多对民族自治县的优惠政策已经弱化或消失。如《民族区域自治法》第31条规定:民族自治地方的自治机关自主地安排利用完成国家计划收购、上调任务以外的工农业产品和其他土特产品。在计划经济体制下,这一规定使民族地区比一般地区享有安排和利用计划外工农业产品和土特产品的更多的自主权,随着计划经济体制的改革,一般地区也同样享有了这种自主权,因此对自治地方的优惠已不复存在。又如该法第55、56、60等条规定的经济自治权已经不存在。所以,当前亟待中央和上级政府加强与宪法和民族区域自治法相配套的相关立法,出台有操作性的实施细则,使民族自治县的经济自治权真正有法可依,使民族自治县政府能够依法转变经济职能,履行经济职能。

## (二) 提高民族自治县政府各类公务员法治素质

民族自治县域经济的发展程度与政府履行经济职能效果是具有正相关性的,但是在同一个法规和政策框架下,120个民族自治县(旗)的经济社会发展并不是完全均衡的,有的较发达,而有的较落后。这固然有历史和自然禀赋的原因,但政府中各类公务员素质差异是造成这种差距的主要原因。而从法治上来分析,政府各类公务员法治素质尤为重要。因为,民族自治县政府要依法履行经济职能,必须解决有法必依,违法必究,执法必严中的一切困难,提高履行政府经济职能的能力,促进民族地方经济社会发展。

提高民族自治县政府领导人法治素质。一方面是通过使用、重用思想品德好、法治意识强、文化

素质高、工作能力强的政府领导者,另一方面要加强干部教育培训,提高法治意识和执法水平;通过强化在实际岗位的锻炼选拔,造就高素质领导人才。要使他们通过学习和实践能够适应民族自治县政府经济职能转变的需要,能够做到在运用权力中依法行政,有法必依,违法必究,执法必严。克服有法不依,执法不严的现象,本身就是职能的转变和落实。

“官本位”是法治的严重障碍。在中国“官本位”传统思想的影响下,民族自治县政府有些领导者过分关注自身官位的升迁,在行政决策中守法执法观念差,迎合上级领导的多,而依法考虑一个地方发展的少;短期行为盛行,急于出政绩的多,而有长远规划的少,甚至敢冒违法风险去追求“政绩”。有些人只考虑自己利益,很少考虑社会利益。所以要加强思想教育,提升思想水平,增强公仆意识和社会责任感,尤其要提高法治意识和执法水平。这样才能使他们担当起应有的社会责任,才能在履行政府经济职能时以社会利益为导向,才能促使他们理性地依法履行政府经济职能。

提升民族自治县政府一般公务员的法治素质。民族自治县政府中的所有公务员,必须注重提高他们的法治意识,提高法律水平和政策水平,以适应依法履行政府经济职能的要求。一般公务员对于政府经济执法和其他行政工作具有直接的作用和影响,如果不能提高他们的素质就不能实现有法必依,违法必究,执法必严,也就不能实现民族自治县政府职能的转变。

## (三) 依法规范与强化服务并重

依法规范和强化服务是民族自治县政府履行好经济职能的基础。只有依法规范才能建立和完善市场,市场配置资源的作用才能发挥;只有强化服务,才能留得住优质资本和人才。

依法规范。依法履职不仅是法理型社会的特征,也是民族自治县政府履行好应有经济职能的保障。公权法定,民族自治县政府应该履行哪些经济职能由法律规定,法不授权即止,不能逾越;法定经济职能履行要有相应的机构载体,所以政府经济职能机构设置要严格按法律规定,同时依法规范机构,机构设置精简,机构职能不交叉,不重复;执行经济职能的政府公务员依法履职,按法规要求,规范行为。

强化服务。市场经济对民族自治县政府的要求实际上就是建立服务型政府。服务型政府的根本就

是从微观经济领域撤退, 而以提供公共服务、维护公共利益为己任, 如提供好具有消费的非排他性和非竞争性的公共产品、不宜或不应由非政府力量提供的公共产品、非政府部门不愿意或无力提供的公共产品; 而从那些市场可以配置的产品和非政府组织能提供的物品的供应链中退出, 对这块领域主要是加强规制, 规范管理, 通过营造一个服务优质、办事高效的环境来吸引更多的资本和人才流向民族自治县。

#### (四) 依靠法律保障, 促进经济可持续发展

财力不足是民族自治县政府难以发挥应有经济职能的根本原因。目前, 财政收支严重失衡是全国所有民族自治县共同的难题, 除了辽宁省清原满族自治县收入大于支出外, 其他 119 个民族自治县财政收入小于支出, 县均财政赤字达 2.6 亿元人民币, 赤字最大的是重庆市酉阳土家族自治县、吉林省前郭尔罗斯蒙古族自治县, 分别是 6.67 亿元和 5.72 亿元。这种失衡的主因是收入太少, 年均财政收入只有百万元的自治县不少, 如青海省河南蒙古族自治县只有 6 百万元, 甘肃省东乡族自治县只有 7 百万元<sup>①</sup>。所以培育民族自治县域经济增长点, 大力发展经济, 扩大税收来源, 增加财政收入是解决诸多问题的根本。民族自治县政府要发挥好职能, 注重产业结构调整、做强优势产业规划, 并培育市场主体、规范市场、提供良好制度环境, 才

能把县域经济“蛋糕”做大, 才能为政府履行经济职能提供物质保障。

民族自治县大力发展经济, 必须依靠法律的保障。首先, 中央和上级必须通过立法营造民族自治县的发展环境, 保障其自主权, 减少经济上强制性的直接干预, 并且保障自治县获得公平的转移支付。其次, 在执法和行政工作中严格依法办事, 避免轻易削弱民族自治县的自主权。特别在资源利用和开发中必须保障他们的优先权和合理的利益分配权。要注意从法律上防止自治县自主权的“抽象给予, 具体收回; 块块给予, 条条收回; 人大给予, 领导收回”的不良现象。同时要注重打击针对民族地区的经济犯罪和刑事犯罪, 对诈骗民族群众、破坏生态环境、非法掠取资源、垄断控制民族自治县经济命脉和市场的企业和个人必须坚决打击和制裁。再次, 中央和上级必须通过立法保障对于民族自治县的财政扶持和利益返还, 特别要加大环境补偿和资源价值返还。同时, 要加大基本建设支出的扶持力度和科学技术的扶持力度。另外, 在发展项目的审批中要大幅度降低自治县配套资金比例, 一部分项目要取消配套资金的要求。与之相应, 审计监督机构要加强对民族自治县财政资金使用的监督, 防止挪作他用和铺张浪费, 保障上级支持的资金真正促进自治县经济的发展。

### Government Economic Functions of Ethnic Autonomous Counties in the Perspective of Legal Authority

HE Qin

(Institute of Philosophy and Development, Yunnan Administration College, Kunming 650111, China)

**Abstract:** The legal allocation of the government economic authority determines the government economic function of ethnic autonomous counties. The government economic functions and performances change with the changes of the legal allocation of the government economic authority in different times and places. Under the condition of market economy, the government economic authority faces different objects, and its functions needing improvement include the regulation of the market, the sustainable and healthy economic development, the efficient allocation of resources, public finance, the improvement of fair distribution and the economic security. Thus, the solutions include more efficient legislation, better allocation of economic resources, good training of the government staff, better services and legal guarantee.

**Key words:** rule by law; ethnic autonomous counties; economic functions of the government; transformation

(责任编辑 伍琼华)

<sup>①</sup> 根据 2008 年民族统计年鉴数据整理。