

中央民族大学国家“985工程”
民族理论与政策研究中心博士文丛



中国城市 民族区运行研究

张勇 / 著

ZHONGGUO CHENGSHI
MINZUQU YUNXING
YANJIU



中央民族大学出版社
China Minzu University Press



中央民族大学国家“985工程”

民族理论与政策研究中心博士文丛

-18

中国城市民族区 运行研究

ZHONGGUO CHENGSHI MINZUQU

YUNXING YANJIU

张 勇 / 著

D633

Z232



中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市民族区运行研究/张勇著. —北京: 中央民族大学出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-81108-748-2

I. ①中… II. ①张… III. ①城市—民族聚居区—研究—中国 IV. ①D633

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 046418 号

中国城市民族区运行研究

作 者 张 勇

责任编辑 红 梅

封面设计 汤建军

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081

电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 者 北京华正印刷有限公司

开 本 880×1230(毫米) 1/32 印张:10

字 数 250 千字

印 数 1000 册

版 次 2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81108-748-2

定 价 25.00 元

版权所有 翻印必究



张勇 1969年8月生于河南省固始县，汉族，法学博士，现供职于河南省民族事务委员会政法处。研究方向：散杂居地区民族宗教问题。1991年6月信阳师范学院中文系专科班毕业；1991年9月—1999年8月河南省固始县黎集高级中学任教（其间1997年6月河南教育学院中文系本科班毕业）；2002年7月毕业于郑州大学新闻系，获文学硕士学位；2008年6月，毕业于中央民族大学中国民族理论与民族政策研究院马克思主义民族理论与民族政策专业，获法学博士学位。

序

——填补空白的城市民族区研究

民族区域自治是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，也是具有中国特色的解决中国民族问题的基本形式。民族区域自治制度是中华人民共和国成立前后开始在民族地区实施的，其自治形式完全符合当时中国的实际，对中国革命和建设事业的发展起到了积极作用。历史发展到今天，社会正从传统的计划经济向市场经济转型，从初步的小康生活向全面小康迈进，少数民族和民族地区同样处于这前所未有的有利于其充分发展的的大好时机。民族区域自治制度的实施为少数民族和民族地区的发展提供了充分的制度保障和政策支持。在建立社会主义市场经济的新形势下，民族区域自治制度必须适应形势的发展，创新其自治的实现形式，更加有利于少数民族和民族地区的发展。

民族区域自治实现形式创新，必须把握以下几个基本问题。首先，要有利于国家的统一、民族的团结和少数民族平等权益的实现。历史和现实已经证明，民族区域自治三大表现形式自治区、自治州、自治县成功地保障了国家的统一、民族的团结和少数民族平等权益实现的有机统一。其次，对于当前和今后我国各民族大规模迁移、流动、交往的发展趋势要给予高度重视，尤其将来我国的户籍管理制度改革后，少数民族散杂居的程度越来越高。民族区域自治形式如何适应这样一个少数民族居住格局发展趋势，无疑要具有挑战性、创新性。第三，我们民族理论研究界应该进一步研究中国民族区域自治制度建立、发展历史进程，尤其要研究新中国成立初期民族区域自治制度建立的那段波澜壮阔的历史。当时，中国共产党人在马克思主义民族理论指导下，深

人探索了民族区域自治制度各种形式，从大到省级的自治区直至村级自治单位，从传统的民族聚居地区到少数民族聚居的城市，可以说民族自治地方如雨后春笋般出现在当时的中华大地上。20世纪50年代党和国家在全国推行民族区域自治过程中，为了保障在城镇聚居的少数民族当家做主、自我管理的权利，在一些城镇也设置了城镇少数民族自治区。1954年第一部宪法实施后，结合城镇民族自治区几年实践情况，国家撤销了这些在城镇建立的民族自治区，在此基础上设置了城市民族区和民族镇。

张勇在这样一个现实和理论背景下，把中国城市民族区作为博士论文研究对象和出发点，并以中国民族区域自治形式创新为全文落脚点。其新的视角、新的切入点，大大提升了该论文的理论 and 现实价值。为了做好这篇博士学位论文，在我指导下，张勇利用两个假期，顶着炎热酷暑奔赴三省（自治区）五个城市民族区进行实地调查，查阅、收集了大量第一手资料，在此基础上潜心分析研究完成了博士论文。该论文探讨了中国城市民族区的建立和发展过程，对于城市民族区运行的现状以及由于“法律缺位”带来的问题进行了深入的分析，并对进一步完善城市民族区工作提出了新的思路。论文对城市民族区的研究，填补了城市民族工作理论研究领域的一个空白，具有很好的理论价值和开创性，对进一步完善城市民族工作具有很好的现实意义。论文立足于社会调查，根基于马克思主义民族理论分析，纵向脉络梳理和横向层面剖析相结合，体现了作者较好的驾驭能力和理论素养。该论文对中国城市民族区的深入、独到的研究得到了答辩委员会的充分肯定，认为这是一篇优秀的博士论文。

张勇的这本书是在他的博士论文基础上修改完成的。作者在该书中提出的一些理论观点对中国民族区域自治形式创新研究具有启示意义。如，城市民族区作为党和国家规范民族区域自治制度的产物，属于民族区域自治制度的衍生形式；城市民族区、民

族乡（镇）与自治区、自治州、自治县（旗）都是中国共产党解决国内不同类型民族问题的政治形式和制度性安排；民族区域自治、民族乡、城市民族区（包括民族镇）是截至目前我党解决中国民族问题基本方式的完整内涵；城市民族区的建立和发展，标志着党和国家高度重视城市聚居少数民族的民族平等权利的实现和保障，体现了党和国家对国内民族问题发展规律准确、深刻的把握。又如，少数民族和民族地区现代化、城市化是中国现代化、城市化的必然结果和内容，不依任何人意志为转移。中国民族区域自治制度如何适应这必然的趋势，作者进行了有益的探讨。

我在《中国民族区域自治形式创新研究》一书中曾提出，民族地区的城市化，将对民族区域自治制度形成挑战；城市化必将导致改自治县设市、改自治州设市的要求不断出现，这是历史的正确发展方向，符合少数民族的根本利益。另外我还认为，城市民族区顽强地存在至今，表明保障城市化的聚居少数民族平等权益的途径是多样的，民族自治市是一种选择，城市民族区也是一种选择，这是中国民族问题复杂性使然。若此，这也是该书在理论和实践上给我们留下了广阔的思考空间。

金炳镐

2009年3月10日

目 录

绪 论	(1)
第一节 选题依据与意义	(1)
一、加强城市民族区的研究是依法治国的要求,也是城市民族区和谐发展的需要	(1)
二、加强城市民族区的研究,将拓宽马克思主义民族区域自治理论研究领域	(3)
三、加强城市民族区的研究,对当前我国城市民族关系、城市民族问题和城市民族工作的研究具有重要启示意义	(4)
四、加强城市民族区的研究,可为妥善解决民族地区城市化过程中部分自治州、自治县撤州、县改市问题,提供可借鉴的思路和启示	(5)
第二节 城市民族区的研究现状	(6)
一、民族区域自治研究现状	(7)
二、城市民族区相关研究领域(城市民族关系、城市民族问题与城市民族工作)的研究现状	(15)
三、城市民族区是我国民族问题研究很少涉及的领域	(19)
第三节 主要概念、研究方法和框架说明	(20)
一、主要概念	(20)
二、研究方法	(22)
三、本书框架	(23)

四、本书的创新与不足·····	(24)
第一章 中国城市民族区的历史沿革·····	(26)
第一节 新中国成立初期民族区域自治制度的建立·····	(26)
一、新中国成立前党的民族区域自治思想与实践 发展的脉络·····	(27)
二、新中国成立初期民族区域自治制度的确立·····	(40)
三、新宪法颁布前后民族区域自治地方的建立·····	(44)
第二节 中国城市民族自治区·····	(45)
一、新中国成立前后的城市少数民族·····	(46)
二、城市民族自治区的建立·····	(51)
三、城市民族自治区的实践及其意义·····	(62)
第三节 中国城市民族区的建立与变更·····	(65)
一、城市民族自治区更改的依据·····	(66)
二、城市民族区的建立·····	(71)
三、城市民族区的变更·····	(77)
第二章 中国城市民族区经济社会的发展·····	(80)
第一节 城市民族区良好的经济社会发展·····	(80)
一、城市民族区经济社会发展的优势·····	(80)
二、城市民族区经济发展势头良好·····	(85)
三、城市民族区社会事业比较全面、协调的发展·····	(99)
第二节 城市民族区经济社会发展存在的问题·····	(107)
一、城市民族区经济社会发展的优势并没有充分 发挥出来·····	(107)
二、城市民族区之间发展不平衡,与同城其他市辖区 相比居中等偏下水平·····	(111)
三、城市民族区经济社会发展存在的其他 共性问题·····	(115)
四、齐齐哈尔市梅里斯达斡尔族区存在的	

特殊问题·····	(123)
第三章 中国城市民族区民族关系的发展·····	(126)
第一节 城市民族区的少数民族权利·····	(126)
一、我国少数民族权利的内涵·····	(127)
二、城市民族区少数民族权利现状·····	(132)
三、城市民族区少数民族权利的特点·····	(139)
第二节 城市民族区的民族关系·····	(145)
一、城市民族区少数民族特点·····	(145)
二、当前城市民族区和谐的民族关系·····	(149)
三、当前城市民族区民族关系的特点与发展趋势·····	(160)
第三节 城市民族区的民族问题·····	(169)
一、当前我国城市民族问题概述·····	(170)
二、当前我国城市民族区民族问题的主要类型·····	(175)
三、城市民族区民族问题的特点·····	(182)
第四章 中国城市民族区性质与法律地位的分析·····	(186)
第一节 城市民族区是特殊的市辖区·····	(187)
一、城市民族区是市辖区·····	(187)
二、城市民族区是特殊的市辖区 ——一种特殊的城市基层政权形式·····	(191)
三、城市民族区是党和国家保障城市聚居少数民族 平等权利的一种政治形式与“制度性”探索·····	(199)
第二节 梅里斯达斡尔族区性质与法律地位 的实践探索·····	(205)
一、梅里斯达斡尔族区与其他 4 个城市回族区 的比较·····	(206)
二、黑龙江省对梅里斯达斡尔族区性质与法律地位 的探索·····	(210)
三、齐齐哈尔市对梅里斯达斡尔族区性质与法律	

地位的探索·····	(215)
四、城市民族区性质和法律地位实践探索的特点·····	(223)
第三节 城市民族区性质与法律地位的不明确·····	(226)
一、国家一直没有明确城市民族区性质与 法律地位·····	(227)
二、城市民族区性质与法律地位不明确 原因分析·····	(230)
三、城市民族区性质与法律地位不明确的影响·····	(232)
第五章 中国城市民族区运行的启示与对策·····	(238)
第一节 城市民族区运行的意义和主要经验·····	(238)
一、城市民族区的建立和“文化大革命”后的恢复、 发展,表明党和国家高度重视城市少数民族 平等权益问题,执行彻底的马克思主义民族 平等政策·····	(238)
二、解决中国民族问题必须从实际出发,从少数民族 切身利益出发,从民族问题不同阶段新情况出发, 与时俱进,大胆创新·····	(239)
三、地方各级党委、政府创造性地贯彻党的民族政策, 是成功解决城市民族区民族问题重要条件·····	(240)
四、城市民族区是中国共产党解决国内民族问题的 政治形式——民族区域自治制度的衍生形式, 丰富了党解决国内民族问题基本方式的内涵, 发展了马克思主义民族理论·····	(241)
第二节 城市民族区运行的实践启示·····	(242)
一、城市民族区发展对民族地区城市化的启示·····	(243)
二、城市民族区民族工作的启示·····	(251)
第三节 城市民族区运行的对策和建议·····	(262)
一、要全面推进城市民族区经济社会发展·····	(262)

二、要大力发展城市民族区社会主义和谐民族关系·····	(269)
三、要尽快明确城市民族区性质与法律地位·····	(271)
四、要切实加强城市民族区的研究·····	(274)
结 语·····	(275)
参考文献·····	(276)
附件一：《齐齐哈尔市梅里斯达斡尔族区条例》·····	(284)
附件二：《莫力达瓦达斡尔族自治旗自治条例》·····	(290)
附件三：《河南省少数民族权益保障条例》（节选）·····	(303)
附件四：中国城市民族区运行情况调查问卷·····	(305)
后 记·····	(309)

绪 论

第一节 选题依据与意义

我国现有 5 个城市民族区，即呼和浩特市回民区、齐齐哈尔市梅里斯达斡尔族区、郑州市管城回族区、开封市顺河回族区和洛阳市瀍（chán）河回族区。5 个城市民族区的前身——城市民族自治区是新中国成立初期我国民族区域自治的一部分，后来国家把它更改为城市民族区，城市民族区的性质和法律地位一直不明确，民族理论界对城市民族区的研究也很少。

一、加强城市民族区的研究是依法治国的要求，也是城市民族区和谐发展的需要

20 世纪 50 年代中期，党和国家依据新中国第一部宪法精神，在规范民族区域自治制度过程中，为了保障聚居规模达不到一级民族自治地方少数民族的合法权益，分别设立了城市民族区、民族乡与民族镇。宪法和相关法律法规等明确规定民族乡为我国基层政权的组织形式，并逐步对民族乡的性质与政治、经济、文化等权利作出了较明确的界定。^① 虽然城市民族区的建立

^① 1956 年 12 月 29 日国务院《关于建立民族乡若干问题的指示》，1983 年 12 月 29 日国务院《关于建立民族乡的通知》和 1993 年 8 月 29 日国务院批准、国家民委发布实施的《民族乡行政工作条例》等三个文件明确界定了民族乡的性质、法律地位和权利。

和恢复都是经过国务院及其所在省、自治区人民政府批准，但宪法和相关法律法规对城市民族区的性质、法律地位一直未作明确界定，因此，形成了今天“城市民族区事实上存在，但法律上缺位”的尴尬局面。城市民族区的起源、建立和运行过程都证明，它不同于一般的市辖区，它在维护城市聚居少数民族平等权利方面发挥了重要作用。这是我国行政区划工作与民族工作的独特现象。

由于城市民族区的性质与法律地位的不明确，国家针对民族自治地方、民族乡制定的法律法规不适用于城市民族区；同时，城市民族区也没有被国家有关部门列入民族工作指导范围之内。^①目前，国家事实上承认城市民族区的存在，但没有相关的法律确认它的性质、地位，因而引发了一些问题。比如，5个城市民族区的稳定问题，城市民族区所在的省、自治区和市对其制定优惠政策的依据和标准问题。又如黑龙江、河南、内蒙古对所辖城市民族区的优惠政策相差很大，内蒙古自治区和呼和浩特市在相关少数民族的重要文件、法规中并没有考虑到回民区的特殊性问题。

当前，城市民族区政府和少数民族反映最强烈的问题就是城市民族区法律定位、性质的不明确和以建区民族为主少数民族享受权益的界定问题。随着国家西部大开发赋予民族地区更多的优惠政策，随着国家《十一五少数民族经济社会发展规划》、《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》赋予民族地区、民族乡政策性安排的实施，城市民族区要求国家尽快解决上述问题的呼声会更强烈，要求“名正言顺”、“有名有实”的愿望会更迫切。因此，国家明确城市民族区的性质与法律地位，在

^① 以行政区划为单位被国家有关部门列入民族工作范围的是自治区、自治州、自治县和民族乡（民族镇）。

宪法里明确城市民族区为一级行政区划,界定城市民族区拥有哪些不同于一般市辖区的政策,以建区民族为主的少数民族应该享受哪些权利等,不仅是依法治国的要求,也是城市民族区少数民族的呼声,城市民族区和谐发展的需要。

为了明确城市民族区的性质与法律地位,民族理论界可以对城市民族区的历史沿革、性质、法律地位、经济社会发展、民族问题、民族关系、民族工作,以及与民族区域自治的关系等方面进行理论研究,为有关部门提供决策参考。

二、加强城市民族区的研究,将拓宽马克思主义民族区域自治理论研究领域

20世纪50年中期,为了解决国内民族问题、保障少数民族平等权益,党和国家在少数民族聚居地区、杂散居地区的农村和城镇,分别建立了民族自治地方、民族乡、城市民族区和民族镇,其中,“民族乡制度”^①是民族区域自治制度的重要补充形式,已成为共识。而同样诞生于规范民族区域自治制度过程中的城市民族区和民族镇,没有被明确其地位、性质。国家颁布实施的《民族区域自治法》、《民族乡工作条例》等法律法规,进一步发展、完善了民族区域自治制度和民族乡制度,促进了民族自治地方和民族乡各项事业的发展,保障了这些地区少数民族的平等权益。但国家对城市民族区“制度”建设没有给予应有的重视,城市民族区一直处于“有名无实”的尴尬境地。

民族区域自治是我党解决中国民族问题的基本政策和基本形式,民族区域自治制度是我国三大基本政治制度之一;民族乡制度是民族区域自治制度的重要补充形式。几十年来,有关方面和

^① 沈林:《中国的民族乡》,第七章“坚持和完善民族乡制度”,民族出版社,2001年版。

学者对于民族区域自治制度、民族乡制度及其二者的关系进行了大量的研究，形成了一批重要的理论成果，促进了民族区域自治制度和民族乡制度的发展和完善。作为与民族区域自治制度有着重要联系的城市民族区“制度”，从建立、恢复直至今天，国家有关部门甚至没有把城市民族区列入实际民族工作指导中，民族理论界也“忽略”了对城市民族区的研究，导致了目前城市民族区建设从理论到实践都出现了“缺位”。

城市民族区的性质和法律地位，城市民族区与民族区域自治制度的关系，城市民族区维护和保障城市聚居少数民族合法权益的优势与不足等问题，需要有关方面和民族理论界去关注、思考和研究。本书认为，所有这些相关研究都是新世纪新阶段马克思主义民族理论研究的新角度、新领域和新视野；加强我国城市民族区的研究是马克思主义民族理论中国化、当代化的需要，必将拓宽马克思主义民族理论研究的新领域。

三、加强城市民族区的研究，对当前我国城市民族关系、城市民族问题和城市民族工作的研究具有重要启示意义

城市民族关系、城市民族问题和城市民族工作，是当前我国民族理论研究的重要课题。很好协调城市民族关系，妥善处理城市民族问题，认真开展城市民族工作，切实保障城市少数民族平等权利，是新世纪新阶段我国建设和谐城市、加快城乡一体化、缩小东西发展差距不可忽视的重要议题。

5个城市民族区可分为不同类型。从城市区域上可分为城市市区的民族区（呼和浩特市回民区、郑州市管城回族区、开封市顺河回族区和洛阳市瀍河回族区）和城市近、远郊区的民族区（齐齐哈尔市梅里斯达斡尔族区）；从建区少数民族异同上可分为4个回族区与一个达斡尔族区；从所在省、自治区上可分为自治地方的城市民族区（呼和浩特市回民区）与杂散居地区的城市民

族区（郑州市管城回族区、开封市顺河回族区、洛阳市瀍河回族区和齐齐哈尔市梅里斯达斡尔族区）；从所在城市居于全国位置看可分为广义上的中东部城市民族区（郑州市管城回族区、开封市顺河回族区、洛阳市瀍河回族区）与西部城市民族区（呼和浩特市回民区、齐齐哈尔市梅里斯达斡尔族区）。

城市民族区民族关系显著，民族问题事关城市民族区乃至所在城市的工作全局。甚至可以说，从城市民族区成立至今，民族关系、民族问题和民族工作就是城市民族区整体工作重要组成部分。城市民族区及其所在省、自治区、市在保障以建区民族为主的少数民族平等权利，妥善解决民族问题、协调民族关系等方面形成了诸多经验。城市民族区体现了当前我国城市民族关系、民族问题以及城市民族工作的状况和发展规律，是研究当今中国城市民族关系、民族问题和民族工作一个十分重要的对象，加强城市民族区的研究能够起到举一反三、一叶知秋的作用。

四、加强城市民族区的研究，可为妥善解决民族地区城市化过程中部分自治州、自治县撤州、县改市问题，提供可借鉴的思路和启示

新世纪新阶段，加强城市民族区的研究是中国民族问题研究的一个崭新的视野和角度。关注并研究我国城市民族区问题的理论与现实意义，不仅仅在于解决城市民族区自身的问题，还在于为妥善解决个别自治州、自治县撤州、县改市能否建立“自治市”问题，提供可参考和借鉴的一种思路与启示。

民族地区城市化是少数民族和民族地区实现现代化的必经阶段。民族地区的城市化必然使部分自治州、自治县（旗）提出撤自治州或自治县（旗）建制改为市建制的要求。如何使民族地区行政建制既适应现代化、城市化的需要，又能保障少数民族更好地当家做主，更好地维护少数民族平等权利，“民族自治市”是