



统筹城乡与社会治理丛书

省直管自治县体制研究

SHENGZHIGUAN ZIZHIXIAN
TIZHI YANJIU

陈永亮◎著



人民出版社



统筹城乡与社会治理丛书

省直管自治县体制研究

SHENGZHIGUAN ZIZHIXIAN
TIZHI YANJIU

陈永亮◎著



人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

省直管自治县体制研究/陈永亮 著. —北京:人民出版社,2018.3

ISBN 978-7-01-019082-2

I. ①省… II. ①陈… III. ①县-行政管理体制-体制改革-研究-中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 050526 号

省直管自治县体制研究

SHENG ZHIGUAN ZIZHIXIAN TIZHI YANJIU

陈永亮 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.75

字数:236 千字

ISBN 978-7-01-019082-2 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

国家社科基金项目“新型城镇化进程中民族自治县
体制完善与发展研究”(17XMZ033)阶段性成果

以习近平新时代民族工作思想为指导 进一步坚持和完善民族区域自治制度

习近平新时代中国特色社会主义思想,是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展,是马克思主义中国化的最新成果,是全国各族人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南,而习近平新时代民族工作思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,对坚持和完善民族区域自治制度具有直接的指导作用。民族区域自治制度,是我们国家的一项基本政治制度,是以人民代表大会为根本政治制度的中国特色社会主义政治制度体系的重要组成部分,也是国家治理体系的重要组成部分。以习近平新时代民族工作思想为指导,进一步坚持和完善民族区域自治制度,对于全面深化政治体制改革,实现国家治理体系和治理能力现代化,具有重要的意义。

以习近平新时代民族工作思想为指导,进一步坚持和完善民族区域自治制度,是我国民族工作的一项长期任务,也是当前的工作任务;既要加强实际工作的推进,又要加强理论研究,为实际工作提供理论依据。在理论研究方面,多年来专家和学者写了很多论著和论文,但总的来说“有高原,没有高峰”,此外还缺乏比较研究:如自治区与省和直辖市比较,自治州与设区的市比较,自治县与县和县级市比较,还没有人涉猎。至于省直管自治县体制研究,以前相对较少,十分可喜的是,陈永亮的博士学位论文弥补了这一缺憾。

从2014年开始,我与陈永亮博士开始了一段“师徒之缘”。他是我民族法学专业硕士研究生必修课程《民族区域自治法》的旁听生,一个学期从始至终从未间断,他问我答,彼此讨论甚多。后来就他博士论文的选题和内容,我提出过一些建议,他大多都采纳了。从他的身上,我看到了踏实读书、认真做学问的一

代年轻学者的身影。当陈永亮提出希望我为其书稿《省直管自治县体制研究》这部书写一篇序时,我欣然同意。

该书的创新之处主要有三点:一是对自治县的类型进行系统地多方面的划分,主要从行政层级因素、经济发展因素、人口因素、贫困因素、边境因素等几个方面进行分类,为省直管自治县体制拟解决上述问题做好了铺垫。同时细化行政层级因素分型,把省直管自治县体制分为“一元型”、“二元型”、其他类型三个基本定型。二是结合民族区域自治制度和省直管县理论,力图在民族区域自治制度的框架内探索省直管自治县与落实自治机关自治权的问题。三是在研究方法上有创新。该书在田野调查的基础上进行思考,直接面对现实问题。自治县在深化体制改革和新型城镇化背景下,面临着城镇化建设与民族区域自治制度兼容、同步全面建成小康社会的发展困惑,需要不断创新体制来完善民族区域自治制度。该书观察和研究改革过程中不同类型自治县面临的问题,解析社会主义市场经济不断深入发展对自治县发展的影响,并以《宪法》和《民族区域自治法》为依据,探讨“有条件的地方”省直管自治县的优越性,提出以“赋权”的方式有效解决城镇化进程中自治县面临的制度困惑,为自治机关自治权的进一步落实,为加快自治县同步全面建成小康社会创造良好条件,是坚持和完善民族区域自治制度的一种创新路径。我相信,关心中国民族问题的读者在阅读这本书时一定会有所收获。

习近平总书记满怀信心地指出,中华民族伟大复兴的中国梦终将在一代代青年的接力奋斗中变为现实。希望更多的青年学者积极主动地投身到民族区域自治的研究领域,为进一步坚持和完善民族区域自治制度,作出应有的贡献。

是为序。

敖俊德

2018年3月10日

于北京椿树园

目 录

第一章 导 论 / 1

第一节 研究背景及意义 / 1

第二节 相关研究动态 / 4

第三节 理论基础 / 12

第四节 研究思路与方法 / 23

第二章 定位与构成:自治县体制类型分析 / 27

第一节 自治县的法定地位和构成 / 27

第二节 自治县类型划分标准 / 35

第三节 自治县的法定权限及运行 / 45

第四节 市管自治县体制利弊分析 / 55

第三章 冲击与变迁:省直管自治县体制改革案例分析 / 64

第一节 行政区划变革动因下的自治县行政体制改革 / 64

第二节 改革发展动因下的自治县行政体制改革 / 78

第四章 淬炼与反思:省直管自治县体制改革的实践与经验 / 93

第一节 省直管自治县体制改革的实践 / 93

第二节 省直管自治县体制改革的经验教训 / 100

第五章 策略与分析:省直管自治县体制改革路径 / 110

第一节 高位推动省直管自治县体制改革 / 110

第二节 省直管自治县体制改革与落实《民族区域自治法》 / 113

第三节 坚持“差别化区域政策”原则 / 118

第六章 构建与创新:民族区域自治制度完善中的省直管自治县 / 121

第一节 自治县体制改革与民族区域自治理论自信 / 121

第二节 省直管自治县与民族区域自治制度自信 / 127

结 语 全球化视域下的民族区域自治 / 132

参考文献 / 136

附录一 调研报告/ 142

附录二 访谈提纲/ 182

附录三 全国自治县(旗)汇总表/ 185

附录四 全国撤销自治县设市(区)汇总表/ 190

附录五 本书涉及的部分民族法规/ 191

后 记 / 226

第一章 导 论

第一节 研究背景及意义

党的十八届五中全会提出:“不断推进理论创新、制度创新等各方面创新,让创新贯穿党和国家一切工作,让创新在全社会蔚然成风。”^①民族区域自治,无论在理念架构还是制度实践层面,都符合当今时代潮流和我国基本国情,全面落实和完善这一制度才能使之更具有活力和优越性。民族区域自治理论要与时俱进,制度也要不断发展和完善。民族自治地方行政体制改革是民族地区深化行政体制改革的重点和难点,如何兼备民族区域自治因素来优化行政体制改革成为引发笔者思考的缘由之一。

改革开放以来,民族自治地方在改革过程中不断出现新情况,可归纳为四类。第一类是撤销自治县^②设市(区)。例如,辽宁省撤销北镇满族自治县设北宁市,重庆市撤销黔江土家族苗族自治县成立黔江区。第二类是撤销自治县合并到自治州。例如,茂汶羌族自治县合并到阿坝藏族自治州改称阿坝藏族羌族自治州。第三类是撤销自治州设市、县、自治县。例如,撤销海南黎族苗族自治州,设立三亚市、通什市(五指山市)、白沙黎族自治县、昌江黎族自治县、乐东黎族自治县、陵水黎族自治县、保亭黎族苗族自治县、琼中黎族苗族自治县、东方黎族自治县。

^① 《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》,人民出版社 2015 年版,第 7 页。

^② 关于“自治县”或者“民族自治县”一词,一般情况下,多采用自治区、自治州、自治县,主要依据《中华人民共和国宪法》1954 年版第五十三条、1982 年版(2004 年修订)第三十条规定,“自治区、自治州、自治县都是民族自治地方”。而国家民族事务委员会及相关部委出台文件过程中也出现过民族自治区、民族自治州、民族自治县。虽然自治县和民族自治县在我国语境内涵义相同,但本着与宪法保持一致的精神,本书统一采用自治区、自治州、自治县。

族自治县(1997年撤自治县设市,东方市)。第四类是拆分民族自治地方设县(区)。这种类型主要分为三种情况,一是从民族自治地方中划出一部分与其他行政区合并成立新的市、县(区),例如,新疆维吾尔自治区昌吉回族自治州米泉县从自治州划出和乌鲁木齐市东山区合并成立米东区;二是拆分原民族自治地方成立新的市、县(区)和新的民族自治地方,例如,云南省丽江纳西族自治县拆分为古城区和玉龙纳西族自治县;三是拆分若干民族自治地方与一般地方结合,成立新的民族自治地方,例如,广西壮族自治区大化瑶族自治县(1988年成立)是由都安瑶族自治县、巴马瑶族自治县以及南宁地区的边缘结合部组成的。

实践证明,这些情况突显出在深化体制改革和城市化背景下,民族区域自治制度实践遇到的一系列问题,民族区域自治如何适应城市化进程的要求来落实其制度原则,拓展其制度空间,更合理地解决城市化过程中民族自治地方在经济社会发展权限、保障自治机关自治权的落实、民族自治地方与全面建成小康社会等问题值得深思。带着疑问和困惑本书将探索“省直管自治县体制改革”(其中省是指省级行政区划,即省、直辖市、自治区,自治县包括3个自治旗),对全国120个自治县(旗)依据不同因素进行科学分类,并结合全国各地省直管县实施的成效,讨论省直管自治县行政体制改革的必要性、可行性、重要性,旨在探索深化体制改革和城市化背景下自治县行政体制改革方向,破解“市与民族区域自治不可兼得”的制度困境,落实自治机关的自治权,促进“五位一体”全面发展。

一、理论意义

民族区域自治制度是在马克思主义民族理论中国化过程中不断形成、确立和发展的。中国共产党的第一代中央领导集体,将民族区域自治确立为基本国策,开创了中国特色解决民族问题的正确道路;中国共产党的第二代中央领导集体,推进民族法制建设,颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》^①(以下简称《民族区域自治法》),标志着我国民族区域自治进入了法制化的新阶段;中国共产党的第三代中央领导集体,明确地把民族区域自治制度确立为我国必须长期坚持的基本政治制度。面对社会的噪音、杂音及对中国共产党民族政策的质疑,

^① 1984年5月31日第六届全国人民代表大会第二次会议通过,根据2001年2月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议《关于修改〈中华人民共和国民族区域自治法〉的决定》修订。

中国共产党新的中央领导集体从基本经验、基本制度、政治优势角度充分肯定了我国的民族区域自治,提出了“三个不容”^①的论断,并颁布了《国务院实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》(2005年),这是贯彻和落实《民族区域自治法》的重要举措。2014年9月28—29日,习近平总书记在第四次中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会上进一步指出,“要坚持和完善民族区域自治制度,把宪法和民族区域自治法的规定落实好,帮助自治地方发展经济、改善民生”。这项制度“符合我国国情,在维护国家统一、领土完整,在加强民族平等团结、促进民族地区发展、增强中华民族凝聚力等方面都起到了重要作用”^②,明确提出“取消民族区域自治制度这种说法可以休矣!”总体来说,民族区域自治制度作为一项基本政治制度在坚持和完善过程中不断前行。

本书旨在民族区域自治制度的理论框架内探索“省直管自治县体制改革”,探讨民族区域自治理论与省直管县理论的兼容性,通过减少对自治县的管理层级和中间环节,落实民族自治机关的自治权,激发自治县“五位一体”全面发展的活力。这样的探索和研究既能落实上级国家机关帮扶自治县发展的职责,为自治县依法行使自治权创造条件;又可以充分调动和发挥自治县的主动性和积极性,不断完善和发展民族区域自治制度,激发民族区域自治制度活力。因此,在深化行政体制改革和城市化的大背景下探讨“省直管自治县体制改革”,是不断完善民族区域自治制度的需要,是不断践行马克思主义民族理论中国化的需要,将拓宽马克思主义民族理论研究的新角度、新领域和新视野。

二、现实意义

2014年召开的第四次中央民族工作会议明确指出:“到2020年实现全面建成小康社会的目标只有六年,时间已经不多了;现在看,全面建成小康社会,民族地区是短板,是重点,也是难点……同全国一道实现全面建成小康社会目标难度

① “三个不容”是指,民族区域自治制度作为党解决我国民族问题的一条基本经验不容置疑,作为我国的一项基本政治制度不容动摇,作为我国社会主义一大政治优势不容削弱。胡锦涛:《在中央民族工作会议暨国务院第四次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,人民出版社2006年版,第17页。

② 国家民族事务委员会编:《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,民族出版社2015年版,第71—78页。

较大,必须加快发展,实现跨越式发展。”^①可见,发展是解决民族地区各种问题的关键钥匙,“省直管自治县体制改革”有利于加快民族地区“五位一体”的全面发展,2020 年与全国步调一致实现全面建成小康社会。

本书以自治县如何进行行政体制改革为出发点,结合不同地区的实际经济社会等发展情况对自治县进行分类性研究,在“差别化区域政策”原则下对省直管自治县行政体制实践改革进行探索性分析研究。省直管自治县行政管理体制是省直管县体制改革的一种特殊情况,需要更多考虑如何在省直管模式中更好地推进统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合,从而促进自治县“五位一体”全面发展。省直管自治县体制改革将扩大自治县的经济社会管理权限和落实自治机关的自治权,解决自治县在深化体制改革和城市化背景下的“发展困境”,避免“自治县撤县改市(区)”等行政体制改革的不足,“省直管自治县体制改革”将会成为自治县现实发展过程中的合理路径之一,现实意义深刻,将更好地实现“五位一体”总体布局。

第二节 相关研究动态

一、民族区域自治制度研究

新时期新阶段,民族区域自治制度发展和完善过程中,要以经济建设为中心,一切着眼于发展本民族、本地区的现代化物质文明、政治文明、精神文明、生态文明。民族区域自治是把马克思主义民族理论运用于中国民族问题实际,长期的实践证明我们应该不断坚持和完善该制度。学术界一直关心如何坚持和完善民族区域自治制度,如何在深化体制改革过程中进行民族区域自治制度建设。

从制度本身探讨民族区域自治制度的发展和完善。例如,郝时远在《民族区域自治:中央民族工作会议讲了什么?》^②中指出,坚持和完善民族区域自治制

^① 国家民族事务委员会编:《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,民族出版社 2015 年版,第 136 页。

^② 郝时远:《民族区域自治:中央民族工作会议讲了什么?》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2015 年第 2 期。

度,因为它是党的民族政策源头,有关部门要加强对《民族区域自治法》的普及宣传,做好监督检查工作等;戴晓明等^①进行了国家结构形式与自治权的基础理论研究、民族区域自治制度的正当性研究、自治机关自治权配置的科学化研究、民族自治地方自治权行使的有效性研究、上级国家机关履行法定职责问题研究、民族自治地方行政区划建置和变更的规范化研究等;胡岩在《我们为什么要坚持民族区域自治制度》^②一文中指出,民族区域自治制度是国家对少数民族的政治承诺,得到了我国各民族的拥护和认同。沈寿文在《中国民族区域自治制度的性质》^③一书中,澄清理论界对于民族区域自治制度的一些误读,还原民族区域自治制度的性质,给予党和政府正确实施民族区域自治制度以理论上的支持,通过法律文本分析我国的民族区域自治制度在性质上是在维护国家统一、保障中央统一领导的前提下实施的国家(中央)对特殊地方(民族自治地方)的优惠制度。秦伟江在其博士论文^④中从制度空间角度探讨民族区域自治制度发展和完善的基本规律,重点关注制度空间的多元参与主体、各参与主体之间的互动关系、制度空间的不同形态以及不同形态制度空间之间的关系等等。

从深化体制改革探讨民族区域自治制度的发展和完善。敖俊德在《全面深化改革与民族区域自治法》^⑤一文中从全面深化改革、民族区域自治制度、民族区域自治法三者之间的相互关系入手,指出全面贯彻落实《民族区域自治法》也要求全面深化体制改革。王希恩在《全面深化改革给民族区域自治带来机遇》^⑥一文中提出,《民族区域自治法》贯彻落实过程中出现的“配套资金减免”“财政转移支付”“民族地区生态补偿”等问题几乎都在全面深化体制改革中有着详细的论述。周竞红在《在深化改革中激发民族区域自治活力》^⑦一文中指出,在全面深化改革过程中,在民族地区社会治理现代化过程中,必然要吸收民族区域自治理念、机制,民族地区推进依法治国,必然要以民族区域自治法为保障。

① 参见戴晓明等:《统一自治发展——单一制国家结构与民族区域自治研究》,中国社会科学出版社2015年版。

② 胡岩:《我们今天为什么要坚持民族区域自治制度》,《科学社会主义》2011年第4期。

③ 参见沈寿文:《中国民族区域自治制度的性质》,法律出版社2013年版。

④ 参见秦伟江:《城市化过程中的民族区域自治研究》,南开大学博士学位论文,2010年。

⑤ 敖俊德:《全面深化改革与民族区域自治法》,《广西民族研究》2014年第3期。

⑥ 王希恩:《全面深化改革给民族区域自治带来机遇——学习十八届三中全会决定的体会》,《中国民族报》2013年9月13日。

⑦ 周竞红:《在深化改革中激发民族区域自治活力》,《中国民族报》2013年12月30日。

从组织建设层面探讨民族区域自治制度的发展和完善。关于“民族自治市”的提出,笔者查询最早见于《对实施〈民族区域自治法〉的意见和建议——中国民族理论学会顾问座谈综述》^①,此综述记录了1989年10月上旬在北京召开的中国民族理论学会顾问和部分从事民族工作的老同志座谈会的内容,在第二部分“当前实施《民族区域自治法》存在的问题和意见、建议”的第八条中明确提出,“关于建立自治市问题”,国务院曾规定城市人口和工业产值等达到一定的条件时,可建市。而自治州、自治县达到条件时,由于宪法没有自治市的规定而不能建市,为了体现民族平等原则和政策,应明确作出规定:自治州、自治县具备建市条件的,在自治权不变的情况下,增加享受同级市的待遇。至于名称,可待将来修改宪法时再考虑。21世纪以来,主张设立“民族自治市”的呼声不断扩大。例如,金炳镐在其主编的《中国民族区域自治形式创新研究》^②一书中对民族区域自治的实现环境、组织形式、实现形式进行研究,提出设置“民族自治市”的理论,更好地使民族区域自治制度与社会主义市场经济相适应。金炳镐、龚志祥在《论我国民族区域自治的创新与发展的几个问题》^③一文中指出,民族区域自治制度需与时俱进,不断创新。建议从机构的政治地位和机构级别上设立与民族区域自治制度相匹配的国家机构和地方机构,从组织形式上创新。金炳镐、田烨在《新世纪中国民族区域自治制度创新的一个亮点——“民族自治市”》一文中指出,从国家的现代化和少数民族地区发展的长远目标出发,国家应该通过设置“民族自治市”来鼓励少数民族地区的城市化发展速度,“民族自治市”的设置解决了一些民族自治地方发展的困局。龚志祥、田孟清在《完善民族区域自治制度的思考与建议》^④中建议增设“自治市”,这样能够更好更快地推动民族自治地方经济社会发展。彭谦在《民族区域自治与和谐社会》^⑤一文中建议国家要以法律和行政手段促进民族区域自治制度成为国家行政管理的一部分。

① 田幸:《对实施〈民族区域自治法〉的意见和建议——中国民族理论学会顾问座谈综述》,《民族理论研究》1990年第1期。

② 参见金炳镐:《中国民族区域制度创新形式研究》,黑龙江教育出版社2008年版。

③ 金炳镐、龚志祥:《论我国民族区域自治的创新与发展的几个问题》,《黑龙江民族丛刊》2005年第1期。

④ 龚志祥、田孟清:《完善民族区域自治制度的思考与建议》,《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》2011年第1期。

⑤ 彭谦:《民族区域自治与和谐社会》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2005年第8期。

从法制建设层面探讨民族区域自治制度的发展和完善。例如,敖俊德在《民族立法和民族区域自治法的修改》^①中提出,修改扩大自治机关的自治权,进一步完善了民族区域自治制度,是我国民族区域自治制度史上的一个里程碑。陈云生在《中国民族区域自治制度》^②一书中论述了民族区域自治制度法制化问题,评价了制度本身的价值蕴涵和永恒魅力。宋才发在《自治区自治条例研究》^③一书中提出,新修订的民族法规,提升了各自治地方制定自治条例和单行条例的积极性。彭谦在《自治区自治条例与民族区域自治创新研究——以广西壮族自治区、宁夏回族自治区为例》^④一书中从民族立法理念、内容、体制等方面探讨自治条例制定。李春晖在《民族区域自治权》^⑤一书中探析了民族自治权的宪法监督,建议扩宽全国人大民族委员会的监督内容保障自治机关自治权的落实。

从历代王朝、中华民国时期治理边疆民族地区的经验探讨民族区域自治制度。特别是唐朝的“羁縻制”,宋元明时期的土官土司制度,清朝时期对回疆、苗疆、蒙古、西藏等地区的治理等方面进行了相关对比研究。例如,刘广安在《中国古代民族自治》^⑥一书中以秦、汉、唐、明、清五个朝代中央王朝治理边疆民族地区的政策和制度为研究对象,将“因俗而治”的政策法规等视为“自治”。李鸣在《中国近代民族自治法制研究》^⑦一书中则探讨了清末、南京临时政府、北洋政府、南京国民政府、新民主主义革命时期革命根据地的民族法制等。余梓东在《浅谈清代民族政策的启示》^⑧、来仪在《略论清政府民族观及民族政策对促进各民族“多元一体”化的影响》^⑨中均提出,清代的民族政策是历史发展的产物,具有鲜明的时代性、民族性、综合性、创新性、实效性,在民族政策的灵活性、民族

① 敖俊德:《民族立法和民族区域自治法的修改》,载《民族法学讲座》(三),民族出版社1997年版。

② 陈云生:《中国民族区域自治制度》,经济管理出版社2001年版。

③ 宋才发:《自治区自治条例研究》,《黑龙江民族丛刊》2007年第1期。

④ 彭谦:《自治区自治条例与民族区域自治创新研究——以广西壮族自治区、宁夏回族自治区为例》,中央民族大学出版社2012年版。

⑤ 参见李春晖:《民族区域自治权论》,民族出版社2011年版。

⑥ 参见刘广安等:《中国古代民族自治》,中央民族大学出版社2009年版。

⑦ 参见李鸣:《中国近代民族自治法制研究》,中央民族大学出版社2009年版。

⑧ 余梓东:《浅谈清代民族政策的启示》,《中国民族》2004年第12期。

⑨ 来仪:《略论清政府民族观及民族政策对促进各民族“多元一体”化的影响》,《青海社会科学》2004年第4期。

事务管理的制度化和法治化等方面对现行的民族政策有一定启迪意义。刘强在《羁縻制与民族区域自治制度的比较》^①一文中提出,民族区域自治制度吸收了羁縻制的某些合理成分。

此外,国外学者对民族区域自治制度的研究,主要集中在中外民族政策、制度的对比,以及用西方的人权观和民族自决权等理论架构来分析我国的民族区域自治制度。例如,印第安纳大学中亚研究中心出版的论文集^②中,约翰·菲利普斯从宗教自由化的角度来论述《民族区域自治法》对少数民族信教权利和宗教自由的保护;克里斯托弗·阿特伍德通过对内蒙古地区生态移民的调研提出,蒙古族在内蒙古地区逐渐呈现散居化现象,“民族区域自治”并没有在这些地区得到很好的贯彻落实,特别是与汉族混居的地方,并提出真正实现自治权被纳入立法中还需很长的时间。鲍温·加德纳以新疆为背景解释了“民族内部事务”的含义以及民族法如何维护少数民族权利及其不足之处。澳大利亚学者马克林^③对澳大利亚民族政策和我国民族政策的差异性进行对比研究,并提出了相关的借鉴经验。Lundberg Maria 等^④通过四个领域来描述民族区域自治制度,包括自治区、自治区自治权等,从法律事实和区域自治制度设计角度,简要探讨我国少数民族对自治的选择。日本学者松本真澄^⑤对民族区域自治的研究过多地强调了文化意义上的族群,对自治权的理解有一定的偏见;上野稔弘的《从民族区域自治法修改看中国民族法制现状》^⑥和小林正典的《中国民族法制新发展——以民族区域自治法的实施规定制定为中心》^⑦等文章对《民族区域自治

① 刘强:《羁縻制与民族区域自治制度的比较》,《思想战线》2008年第2期。

② “China's Regional Ethnic Autonomy Law: Does It Protect Minority Rights?” Commissions and Temporary Committees, Apr. 11, 2005.

③ Colin Mackerras: “Australia's Aborigines and China's Ethnic Minorities: Some Comparisons and Contrasts”, 载《北京论坛(2007)文明的和谐与共同繁荣——人类文明的多元发展模式:“族群交往与宗教共处”社会学分论坛论文或摘要集》,2007年。

④ Lundberg, Maria, Zhou, Yong, “Regional National Autonomy under Challenge: Law, Practice and Recommendations”, *International Journal on Minority and Group Rights*, 2009, Vol. 16, No. 3, pp. 269-327.

⑤ 参见松本真澄:《中国民族政策之研究——以清末至1945年的“民族论”为中心》,鲁忠慧译,民族出版社2003年版。

⑥ 上野稔弘:《从〈民族区域自治法〉修改看中国民族法制现状》,《东北アジア研究》2002年第6期,第51—76页。

⑦ 小林正典:《中国民族法制新开展——以〈民族区域自治法〉的实施规定制定为中心》,《一橋法学》2006年第3期。

法》的修订进行了详细地论述,通过《民族区域自治法》的两次文本对比分析,探讨修订《民族区域自治法》的背后内涵。

总之,学术界关于民族区域制度完善和发展问题的探讨,主要从民族区域自治制度的性质和意义、深化体制改革背景下的民族区域自治制度、民族区域自治制度的组织层面和法制建设层面等几个方面,提出相关的对策建议,这些前期研究对于本书“省直管自治县体制研究”的探讨具有一定的借鉴意义。

二、省直管县研究

行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求,“优化行政层级和行政区划设置,有条件的地方可探索省直接管理县(市)改革”^①,这是党的十八大的新要求。近年来,在加快统筹城乡发展和城市化进程不断加快的背景下,党和国家的重要文件中多次提及省直管县改革。国家“十二五”乃至更长时期,按照中央的改革要求,继续推进省直管县改革,探索全新的省、市(地级)、县管理模式,减少行政管理层级,再造“府际关系”,实现基层政权和社会稳定,推动县城经济和县域经济发展,更好地解决“三农”问题,已经成为我国改革发展中的重要课题。专家学者针对“省直管县”体制改革研究主要从以下几个方面进行。

从行政体制改革理论出发进行“省直管县”体制改革研究。张占斌主编的《中国省直管县改革研究》^②一书中收录了省直管县体制改革研究的相关论文,提出“十二五”时期加快省直管县体制创新需要解决的重点问题:第一,解冻“市建制”的审批,加快市制创新。第二,重点加强县城中心镇建设,促进县城城市化的快速发展。第三,稳妥进行“镇级市”试点,加快城市化发展。第四,解决垂直管理部门定位模糊问题,理顺和明确权责关系。孙学玉在《垂直权力分合:中国市管县体制研究》^③一书中指出,我国的经济体制与政治体制改革,其实质是实现政府垂直权力的有效配置。从垂直权力运行的县制基础、垂直权力分化的有限整合、垂直权力分合的失序、垂直权力调整的现实生态、垂直权力调

① 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2012年11月8日。

② 参见张占斌主编:《中国省直管县改革研究》,国家行政学院出版社2011年版。

③ 孙学玉:《垂直权力分合:中国市管县体制研究》,人民出版社2013年版,第7—18页。