

# 民族区域自治制度的发展与完善

· 自治州自治条例研究 ·

黄元姍 著



中国社会科学出版社

■ 国家社会科学基金项目（批准号：08BFX011）

# 民族区域自治制度的发展与完善

## · 自治州自治条例研究 ·

黄元姍 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

民族区域自治制度的发展与完善: 自治州自治条例研究 / 黄元姍著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 4  
ISBN 978 - 7 - 5161 - 4008 - 6

I. ①民… II. ①黄… III. ①民族区域自治—研究—中国 IV. ①D633. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 040077 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 孔继萍  
责任校对 刘 娟  
责任印制 王炳图

---

出 版 **中国社会科学出版社**  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 北京市兴怀印刷厂  
版 次 2014 年 4 月第 1 版  
印 次 2014 年 4 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 14.5  
插 页 2  
字 数 245 千字  
定 价 45.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换  
电话: 010 - 64009791  
版权所有 侵权必究

## 序

自治条例是规范民族自治地方自治机关依法行使自治权的重要法规，也是自治机关实现自治权的重要方式，是我国民族法体系的重要组成部分和完善民族区域自治制度的关键环节。《宪法》第116条明确规定，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。根据我国民族区域自治地方层级，自治区自治条例、自治州自治条例、自治县（旗）自治条例是民族自治地方的基本自治法规。其中，自治州自治条例是一个非常具有研究价值的课题。在全国现有的30个自治州中，早在20世纪80年代和90年代初，就有25个自治州制定了自治条例，这是随着国家法治建设的发展，民族法制建设同步推进的重要标志。目前，只有新疆维吾尔自治区的5个自治州仍然没有制定出台自治条例。

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完成了对《民族区域自治法》的修正。据此，作为下位法的自治州自治条例，从2002年12月16日至2011年4月1日，随着临夏回族自治州自治条例的修改，已颁布的25个自治州自治条例也全部完成了修订程序。但是，自治条例作为自治州自治权的主要表现形式，其实施状况并不尽如人意，学术界的研究也有待深入。该书作者黄元姍教授在民族区域自治制度方面的研究颇有心得，2005年出版专著《民族地区宪政研究》，2008年课题《民族区域自治制度的发展与完善——自治州自治条例研究》获得国家社科基金立项资助，2009年考入华中师范大学政治学研究院宪政与法治专业博士研究生，跟随我一同研习宪政建设与地方治理的相关理论问题，其间，参与了多项国家和省部级课题的研究。根据自己的研究方向和课题重点，她不辞辛苦深入民族地区开展调查研究，全面了解自治州自治条例实施状况及所存在的问题，并凭借其敏锐的学术判断力，将自治州

自治条例研究确定为博士论文的选题，该书正是在其博士论文的基础上修改、完善而形成的成果，其基本内容及学术价值主要体现在以下三个方面：

首先，运用政治学、宪法学等学科理论，以自治权为核心，全面阐释自治州自治条例的立法权限及其效力等级，拓展了自治州自治条例的研究领域，为准确定位自治州自治条例奠定基础。自治州自治条例是自治州的人民代表大会根据《宪法》、《民族区域自治法》和《立法法》规定的自治立法权限，依照本地政治、经济的文化特点制定的用以调整本地基本社会关系的法律文件，它具有规范性、区域性与自主性特征，它由省、自治区、直辖市人大常委会批准后生效，是自治州通往真正自治的桥梁。其立法权限包括：（一）自治州自治机关组成的规范；（二）自治州自治机关行为的规范。自治州自治条例与省级地方性法规竞合，应当优先适用自治州自治条例。自治州自治条例是自治州的基本法，在自治州的法规体系中居最高的位阶。自治州自治条例与自治州单行条例相比较，自治州自治条例的效力更高。自治州自治条例与其同级行政规范性文件相比较，同级行政规范性文件不能对抗自治州自治条例。自治州自治条例的法律位阶，并不完全依赖于法律位阶一般理论，自治州与下辖自治县自治条例的效力等级，必须充分考虑和把握自治权平等理论。根据民族平等理论，自治州自治条例与下辖自治县自治条例应处于同一位阶。

其次，综合运用田野调查、文本分析和个案研究，以现行有效的 25 个自治州自治条例为文本依据，在深入调查的基础上，对自治州自治条例的文本内容、实施现状进行分析，研究方法独具匠心。全书对自治条例的文本结构、立法语言、实施机制等问题进行了全面评估和检讨，揭示了现有自治州自治条例存在的主要问题，诸如宣示性规范多，重复立法突出，立法宗旨不明，操作性不强，自治机关一个主体两种角色、权力混乱，多民族自治区域保障平等自治权措施缺失，越权立法和违反上位法现象严重，等等。由于《民族区域自治法》只是重申了宪法第 116 条的规定，并没有对自治条例的文本内容、实施过程规定进一步的约束和保障措施，上述问题在实践中长期得不到解决。该项研究可为今后自治州自治条例的制定与完善提供方向和参考。

最后，指出自治州自治条例实施不力的根本原因在于自治州的权力配置，为自治州自治条例的未来研究提供了全新路径。具体来说，一是自治

州自治机关是“一个主体两种角色”，但两种角色的权力是不相同的。作者以排除法，正确分析了两种角色权力的范围；二是在30个自治州中有10个两个民族联合自治的自治州，自治州自治机关人员的构成，是自治机关建设的核心问题，书中明确提出，在多民族联合自治的自治州，自治机关干部人事管理应充分遵循民族平等的宪法原则，重视联合自治民族的平等权；三是明确提出自治权无大小之分，只有自治范围的大小之别。因此，自治州与下辖自治县的自治权是平等的。在现行的监督机制中，自治地方与上级国家机关的争议以及自治州辖区之间的争议无法解决，应不断完善监督机制并确立法律责任制度，以保证自治州自治条例的有效实施。

此外，作者还以城市化为背景，结合自治州发展的多样性、差异化，指出了自治州的未来发展方向，但限于篇幅，并没有将这一思路深入阐释、论证，颇为遗憾。可喜的是，这一问题已经得到中央政府的高度重视，《国务院关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见》[国发（2012）2号]明确提出：“率先开展自治州辖区行政体制改革研究。”随即，国家民族事务委员会设置了相应研究课题并将其委托给黄元姍教授开展前期研究，我期待她在这一领域作出更多更有价值的研究成果。

总之，自治州在我国现行政治架构中地位特殊，是民族区域自治制度实现的重要环节。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”现代治理是德治与法治的结合、道德治理与法律治理的统一、制度治理与非制度治理的契合，更是文化认同、文化共识之上的规则之治、宪政之治。民族区域治理作为地方治理的特别治理模式是我国国家治理体系的重要组成部分，可以期待，全面深化改革的推进将为民族区域自治制度的完善与发展提供新的契机。与此同时，民族区域治理能力和治理水平的提升也可为国家治理体系和治理能力的现代化提供经验与借鉴。

戴小明

2013年11月18日

## 内容摘要

从国家形态产生后，我国就是一个多元民族的国家共同体，在中国历史上从来没有出现纯粹的单一民族建立的政权。因此，如何处理国内民族问题，始终是历代王朝面临的重要问题。“属国制”（秦汉时期）、“羁縻府州制”（唐、宋时期）、土司制度（元明时期及清前期），以及“改土归流”措施（清代），采用的是民族自治和民族的区域自治来解决国内民族问题。

民族区域自治，是中国的一项基本政治制度。中国的民族区域自治，是指在国家的统一领导下，各少数民族聚居地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。迄今为止，全国共建立了5个自治区、30个自治州、120个自治县（旗），共155个民族自治地方。

《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第一百一十六条规定：“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济、文化的特点，制定自治条例、单行条例。”自治条例是自治机关实现自治权的重要方式，它是规范自治机关的组成和自治机关的行为的规范性法律文件，是我国民族法学体系的重要组成部分。就自治条例而言，有自治区自治条例、自治州自治条例、自治县（旗）自治条例。

自治州自治条例是自治州的人民代表大会，根据《宪法》、《中华人民共和国民族区域自治法》（以下简称《民族区域自治法》）和其他法律规定的自治立法权限，依照本自治州的政治、经济、文化特点制定的用以调整本自治州内基本社会关系的具有规范性、自主性和区域性的法律性文件，它由省、自治区人大常委会批准后生效，是自治州通往真正自治的桥梁。自治州自治条例与其他规范性法律文件竞合时效力等级如何划分？《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）对此没有作明确规定。自治州自治条例与省级地方性法规相关条款发生竞合时，优先适用自治州

自治条例；在自治州的法规体系中，自治州自治条例处于最高的法律地位，自治州单行条例、自治州人民政府的行政行为不能对抗自治州自治条例；同时，由于有些自治州下辖着自治县，依据民族平等理论，当自治州自治条例与辖区内的自治县自治条例发生冲突时，必须充分把握和考虑自治权平等理论。

30个自治州在20世纪80年代到90年代初，有25个自治州制定了自治条例，这是《民族区域自治法》实施的一个重要标志。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完成了对《民族区域自治法》的修正。这样，根据修正后的《民族区域自治法》，作为《民族区域自治法》下位法的自治州自治条例的修改就提到了议事日程。从2002年12月16日至2011年4月1日，随着《临夏回族自治州自治条例》的修改，已颁布的25件自治州自治条例，全部修订完毕。

虽然自治州自治机关对自治州自治条例进行了修订，从修订后的文本来看，仍有许多条款不尽如人意，主要表现在以下几个方面：一是宣言性规范多；二是重复立法严重；三是立法意图不明确且不具有操作性；四是自治机关“一个主体两种角色”权力混乱；五是如何保障两个共同实行自治民族的民族平等权问题没有解决；六是违反上位法和越权立法的情况比较突出。这与《民族区域自治法》的实施现状有关，也与自治州自治机关对民族区域自治制度的认识程度不高、立法技术有待提高有直接关系，从这个意义上说，自治州自治条例的完善，仍然是任重而道远。

自治州是依据宪法确定的民族自治地方，是法定的自治单位之一。30个自治州国土面积为240多万平方公里，约占全国国土面积的24.5%。自治州是民族区域自治制度在民族区域自治地方实现其功能和价值的重要环节。在现行政治体制的架构中，自治州的地位很特殊，就其事权而言，说大不大，其受省或自治区的行政制约很大；而说小又不小，对下管辖着若干县、市，而自治州自治机关的自治权也处于这种上下挤压之中。在这种情况下，要保障自治州自治机关充分行使自治权，就需要构建有效的自治州自治条例实施的监督机制，其中建立自治州自治条例实施争议的解决机制和确立法律责任制度是最有效的制度选择。

30个自治州在自然地理、经济状况、人文环境等方面都具有差异性，自治州自治立法机关应当分析当地的各个民族各有什么特点，有什么特有的风俗习惯，当地的地理条件如何，然后有针对性地制定有关自治的内容

规定，这样才能使少数民族真正地加速发展。

根据《宪法》的规定及民族区域自治地方的设立情况，自治州的民族关系包括纵向民族关系和横向民族关系。纵向民族关系是指高一级行政级别的民族区域自治地方，含有低一级行政级别的民族区域自治地方所形成的民族关系，即大套小的模式，自治州既可以辖自治县，也可能被自治区管辖。横向民族关系是指联合实行自治的民族所形成的关系，10个两个民族联合自治州属此类。这类关系包括有两个自治民族之间的关系、实行自治的民族与未实行自治的少数民族之间的关系、未实行自治的少数民族之间的关系以及民族自治地方内各少数民族与汉族之间的关系。中国的民族分布状况是大杂居小聚居，自治州自治机关在制定自治条例时对自治州的民族关系要有一个全盘的了解，以保障各民族公民的平等参与权。

当今世界是工业化、全球化、城市化的世界，一个国家乃至一个民族的发展是面向世界的工业化、现代化时期，而早已不再是封闭的自然经济时代。伴随着民族地区社会经济的不断发展，自治州也必将走上城镇化、城市化的发展道路。但现行的行政建制，不利于自治州城市化的发展，逐步有条件的撤自治州建立自治市，以保障民族区域自治制度的完整性和民族自治地方权益将成为其必然的路径选择。

**关键词：**民族区域自治 自治州 自治条例

## Abstract

Our country has been a national community of multiple nations since the state pattern developed. The system of regional autonomy for ethnic minorities is a basic political system in China, which has undergone a long period of selection. The regime built by a signal nation has never appeared in Chinese history. Thus, how to deal with the domestic national issues is always the significant problem every dynasty has to face. Shu system (Qin and Han dynasties), Jimifuzhou System (Tang and Song dynasties), Tusi system (Yuan dynasty) and System Reform of Chieftains to Bureaucrats (Qing dynasty), all these systems were established to resolve domestic national problems by exercising ethnic autonomy and regional autonomy of minority of nationalities.

The system of region autonomy for ethnic minorities is a basic political system in China. The system, whose development process is from National self-determination to Federal Republic and finally to regional autonomy of minority nationalities, has been gradually developed through a long time of comparing and exploring by the communist party of China with Marxism and Leninism. The system of regional autonomy for ethnic minorities in China is to carry out regional autonomy in areas inhabited by the minority nationalities and to establish local governments under the leadership of the Central Government. At present, in China. There are five autonomous regions, autonomous prefectures, 120 autonomous counties or banners and 155 autonomous regions.

In the current political systems, autonomous prefecture is very special as it is restricted by province or municipality and at the same time, it governs a number of counties or cities. The land area of 30 autonomous prefectures is 240 square kilometers, accounting for 24.5 % of the national land area. As a conse-

quence, autonomous prefectures are the important links in the system of regional autonomy for ethnic minorities.

Article 116 of the constitution stipulates that "People's Congresses in the national autonomous areas enjoy the right to formulate autonomous regulations and specific regulations according to the features of ethnic politics, economy and culture", which is reaffirmed by Article 19 of the Law on Regional Autonomy. Autonomous regulation is one of the important law and regulations which supervise the organs of self-government in autonomous areas to exercise power normally; the crucial form of enforcing autonomy rights; the significant part that constitutes China's National Legal System; the key links that perfect the autonomous system in ethnic areas. In terms of autonomous regulations, they can be divided into three levels —those of autonomous regions, of autonomous prefecture and of autonomous county or banner.

The autonomous regulations in autonomous prefectures, which are formulated by People's Congress, are based on Constitution, the law of Regional National Autonomy and the restriction regulated by other laws. Concerning the features of politics, economies and cultures, these regulations are used to adjust the basic social relations in autonomous prefectures. Being normative, independent and regional, the laws documents take into effect after being approved by provincial and municipal People's Congress Standing Committees and are the effective way for autonomous prefectures to achieve autonomy. The legislative law has no definite rules for how to divide the alternative liability level of the autonomous prefecture decree and other normative legal documents. After being drawn up by the self-government organs of autonomous prefecture, the autonomous prefecture decree must get the approval of the People's Congress standing committee in province and autonomous region, than it will take effect. What's more, the autonomous prefecture can make flexible provisions to law and administrative regulations based on the local characteristics. So, when there is alternative liability between autonomous prefecture decree and provincial local laws and regulations, the autonomous prefecture decree has the priority. In the autonomous prefecture regulation system, the autonomous prefecture decree has the highest legal status, and also the autonomous prefecture separate regulations and the

administrative behavior of the autonomous prefecture government. Meanwhile, because some autonomous prefecture has the jurisdiction over the autonomous counties, according to the national equality theory, when there is conflict between autonomous prefecture decree and autonomous county regulation within the jurisdiction of the prefecture, autonomy equality theory must be grasped and considered fully.

Between the 18 century and the beginning of 19 century, of the thirty autonomous prefectures, twenty five had formed autonomous regulations, which is an important mark of implementing Law on Regional Autonomy. At present, only five autonomous prefectures in Xinjiang province haven't yet formulated autonomous regulations. The ninth session of the National People's Congress standing committee 20th meeting finished the amendment of Law on Regional Autonomy in February 28, 2001. According to the revised one, modifying the regulations has been put into the agenda. From Dec 16, 2002 to April 1, 2011, 25 regulations have been issued and all of them have been revised.

In spite of the fact that organs of self-governments have revised the regulations, many articles are still far from ideal, which can be showed in the following respects: first, for the most part, the reduplicative terms of the legislation are just tendentious; second, the intent of legislation is unclear and inoperable; third, the roles of the two rights are indefinite; fourth, it is still unresolved about how to guarantee ethnic equality when two or even more ethnic autonomies carry out the regulations together; fifth, violating the upper law and making law beyond the authority are obvious and complicated. Those problems are connected with the current situation of Law on Regional Autonomy, and are directly related to people's understanding towards autonomous system, concept and technology of legislation. In this sense, there is still a long way to perfect the regulations of autonomous prefectures.

In the framework of current political systems, the status of autonomous prefectures is very special in terms of the authority of office, since on one hand, these prefectures are administratively restricted by provinces and autonomous regions to a great extent; on the other hand, they govern some counties and cities. So does the right of autonomy. Under this circumstance, it is urgently nee-

ded to solve the problem of how to fully exercise the right of autonomy as well as to establish an effective supervision mechanism. And the most efficient solutions are to set up a mechanism to resolve disputes as well as establish a law and responsibility system.

The thirty autonomous prefectures are distinct from each other in natural geography, economy and human environment. Autonomous legislatures, therefore, should form the regulations differently according to the features, customs and geography of each minority. In terms of ethnic customs and ideology, we should hold an objective view: on one hand, some excellent customs should be enhanced and glorified through legislations' approval; on the other hand, despite that customs unbeneficial to social development cannot be completely overcome quickly, we should guide ethnic people to get rid of rudimentary consciousness, which can boost ethnic development.

According to the Constitution and the establishment of autonomous regions, ethnic relations in autonomous prefectures can be divided into two types, namely, vertical and horizontal ones. The former refers to autonomous places of higher administrative levels conclude low administrative levels which means that autonomous prefectures can govern autonomous counties and at the same time can be governed by municipalities. However, the latter belongs to the relations between areas exercising regional autonomy. Moreover, horizontal relations include relations between two ethnic autonomous areas, between ethnic autonomous areas and those without exercising ethnic autonomy, between areas without exercising ethnic autonomy, and between ethnic groups and Han people in ethnic autonomous areas. China's ethnic groups live together over vast areas while some live in concentrated communities in small areas. The self-government should take a comprehensive understanding of the relations in autonomous prefectures before formulating relative regulations, in order to safeguard ethnic people's rights to equal participation.

Nowadays, in an industrialized, globalized and urbanized world, the development of a country and even a nation should face industrialization and globalization. Urbanization is the strong momentum and inevitable trend of China's socio-economic development. Reducing administrative levels and proceeding ur-

banization in a positive and sound manner are a crucial content and also a developmental goal for the reform of China's political system in the future. However, the current organizational systems of administration are unbeneficial to the development of urbanization in autonomous prefectures. With the unceasing development of social economy, autonomous prefecture will turn into the process of urbanization. Removing the autonomous prefecture to build municipality, guaranteeing the integrity of autonomous regional systems and rights of autonomous areas will be an inevitable choice.

**Key words:** regional autonomy of minority; autonomous prefecture; autonomous regulations

# 导 论

## 一 选题背景与意义

全球化是一个不可逆转的历史潮流。中国如何以一国之整体融入世界，同时又使民族区域自治地方在政治上、经济上不被边缘化，在文化上避免被同化；如何应对全球一体化要求的一致性、透明性等原则；独具中国特色的民族区域自治制度在全球一体化的趋势中，其前景如何，这些都是有待论证的命题。在全球化背景下研究民族区域自治制度，对完善我国的民主政治制度建设具有重大意义。全球化不仅仅是经济发展的全球化，也是民主政治发展的全球化。全球化要求规则统一，但规则的统一程度受各国的民主法制发展进程影响。我国属于后发达国家，市场经济起步较晚，与之相配套的法律制度亦不完善，这就使我国在全球化进程中处于不利地位。民族区域自治制度是我国经过长期摸索建立起来的处理国内民族关系的政治制度，具有坚实的历史基础和顽强生命力，成为世界上多民族国家处理国内民族关系的成功范例。但长期以来，它的制度优势没有得到应有的重视和充分发掘，少数民族地区与发达地区的差距进一步拉大，这不仅不利于国家经济的整体发展，更成为我们融入世界经济一体化的障碍。因此，完善民族区域自治制度，是促进我国的民主政治建设、推进我国的政治体制改革的主要内容之一。自治条例是规范自治机关组成和自治机关行为的规范性法律文件，是自治机关行使自治权的重要方式。就我国的法律体系而言，存在着自治区自治条例、自治州自治条例、自治县（旗）自治条例。从《立法法》的规定来看，这三种自治条例的性质是有区别的。它们不仅仅是立法程序不同，在立法草案的提出、审议程序、表决程序、批准程序、备案程序上有差别，而且在适用范围上也是不一样

的。目前已有的30个自治州中有25个自治州制定了自治条例。这25件自治州自治条例,无论是在立法技术、立法内容方面,还是从法律效力以及民族地区的各级政府部门和公民对自治条例的认同来看,很多问题值得我们去研究和探讨,这就是本书的主要意义和价值所在。具体而言,本书有如下意义:

第一,完善民族区域自治制度。民族区域自治制度是我国宪法确立的一项基本政治制度。《民族区域自治法》就是这一制度的法律体现,而自治州自治条例是其中重要的组成部分,自治州自治条例的修订与完善就是完善民族区域自治制度,也是我国政治文明建设的必由之路。

第二,促进民族地区宪政建设。我国是单一制政体,国家权力集中于中央,地方各级政府统一服从中央政府的管辖。但“民族地区宪政仅仅是国家宪政结构的子系统,这就决定了民族地区宪政建设一定要与整个国家的宪政结构相匹配,它受国家宪政体制的制约,更不能逾越国家宪政体制设定的边际”<sup>①</sup>。同时民族地区宪政建设与一般政权体制架构相比较而言,又具有一定的特殊性。这个特殊性是指,自治机关拥有一定的自治权。因此这就决定了自治机关是“一个主体两种角色”的状况。目前的现实困惑是:什么情况下自治机关承担地方国家政权机关的角色?什么时候它承担的又是自治机关的角色?目前的体制并未认识到这种状况,《宪法》、《民族区域自治法》并没有作出明确的规定,实践中也还没有有意识去厘清它。这样,自治州自治条例在实施中最大的困惑就是难以真正落实。本书的研究,将为之寻求解决途径。

第三,为政治体制改革提供理论支撑。全球化、工业化、现代化是世界的发展主流,一个国家乃至一个民族的发展不再是封闭的自然经济时代,而是面向世界的工业现代化时期。中国的“十一五”规划中明确提出要推进政府职能转变,“深化政府机构改革,优化组织结构,减少行政层级。理顺职责分工,提高行政效率,降低行政成本,实现政府职责,机构和编制的科学化、规范化和法定化。合理规划中央与地方及地方各级政府间在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务方面的权责”;<sup>②</sup>完善

① 黄元嫒、张文山:《民族区域自治权的宪政解读》,《广西民族研究》2007年第1期。

② 新华社:《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,中央政府门户网站: [http://www.gov.cn/ztl/2006-03/16/content\\_228654.htm](http://www.gov.cn/ztl/2006-03/16/content_228654.htm)。

中央和省级政府的财政转移支付制度，“理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方，可实行省级直接对县的管理体制逐步推进基本公共服务均等化”<sup>①</sup>。这实际上是对近几年来一些地方政府进行相关改革的积极回应和肯定。“十二五”规划再次提出：“促进区域协调发展，积极稳妥地推进城镇化。”<sup>②</sup>

20世纪90年代初，中国推行的是城乡一体化的改革措施，各行政区域采取的“地改市”和“县改市”措施成为同时代中国行政体制改革的主要措施。在这一发展趋势的影响下，一些辖有自治州的省、自治区也将自治州下辖的县进行了相应的改革。一是将自治州辖区的县（市）规划一般行政区域管辖。主要有1994年设张家界市，将本属于湘西土家族苗族自治州管辖的大庸市、桑植县划归张家界市管辖，变更为张家界市的永定区和桑植县；2007年新疆维吾尔自治区将昌吉回族自治州管辖的米泉市并入新设立的乌鲁木齐市米东区。二是在推进省直管县改革的过程中，将自治州所辖县（市）作为扩权对象。以湖北省为例，近年来，湖北省委、省政府通过确定几批扩权县等一系列政策措施，有力推动了县域经济的发展，各县市经济呈现出招商引资力度加大、发展速度加快、经济运行质量和效益明显提高的良好发展势头，但是在2003年和2005年分别将恩施土家族苗族自治州下辖的恩施市和利川市作为扩权对象就违反了《宪法》和《民族区域自治法》的有关规定。这是因为：第一，这些措施等于变相地变更了自治州的行政区域，侵犯了自治机关的行政管辖权；第二，对自治州下辖的县、市实行省直管变相地侵犯了自治机关的自治权，这是典型的对自治机关行政权力的侵犯。

在这样的现实背景下，自治州的管理陷入两难境地，实行省直管自治州下辖县（市），就虚化了自治州的权力，但是不直管，自治州及其管辖地又享受不了城市化的成果，更不利于自治州社会经济的发展。为了保障自治州各民族的权益，为了推动自治州社会经济的发展，逐步有条件撤自治州建立自治市是最佳的路径选择。

① 新华社：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，中央政府门户网站：[http://www.gov.cn/jtzl/2006-03/16/content\\_228654.htm](http://www.gov.cn/jtzl/2006-03/16/content_228654.htm)。

② 国务院新闻办公室：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，国务院新闻办公室门户网站：<http://www.scio.gov.cn/zxbd/gdxw/201103/t876235.htm>。