

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



新中国民族地区 行政区划研究

田烨 / 著

XINZHONGGUO
MINZU DIQU
XINGZHENG
GUIHUA YANJIU

中国民族大学出版社



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

新中国民族地区 行政区划研究

XINZHONGGUO MINZU DIQU
XINGZHENG GUIHUA YANJIU

田 烨◎著



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

图书在版编目 (CIP) 数据

新中国民族地区行政区划研究/田烨著. —北京:
中央民族大学出版社, 2010.1

ISBN 978-7-81108-747-5

I. 新… II. 田… III. 民族地区—政区沿革—
研究—中国 IV. K928.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 204150 号

新中国民族地区行政区划研究

作 者 田 烨

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:7.625

字 数 191 千字

版 次 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81108-747-5

定 价 19.00 元

版权所有 翻印必究

序：民族区域自治与 民族地区行政区划的理论

民族区域自治是中国共产党在长期的革命实践中根据马列主义民族理论，结合中国民族的实际采取的解决我国民族问题的基本形式，是中国共产党和我国政府在处理民族关系、解决民族问题方面坚持走自己的道路的一个史无前例的创举。

历史需要回顾，经验有待总结。回顾历史，能吸取教训，以史为鉴；总结经验，能探索成功之道，少走弯路。中国共产党经过 60 多年的民族区域自治的探索前进，把民族区域自治制度同人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度一起确立为我国的三大基本政治制度，民族区域自治制度在我国有了很大的发展，取得了辉煌的成就。在新世纪新阶段，随着社会主义民主政治制度的发展和完善，民族区域自治制度也需要进一步发展和完善。

民族区域自治是通过在少数民族聚居地区设立民族自治地方来实现的，不可避免地涉及民族地区的行政区划调整。新中国成立 60 年来，民族地区的行政区划经历了多次调整，很多民族自治地方反复合并撤建，有些民族自治地方还出现了“一体化”和撤自治县设市（区）等现象，对整个民族地区的行政区划和民族区域自治产生了重要影响。研究民族地区行政区划，理顺民族地区行政管理体制，完善民族区域自治制度，无论是对维护国家的稳定和民族的团结，还是促进民族地区的和谐发展，都具有重要的作用。

田烨是我的学生，敏而好学，在 6 年的学习期间（硕士阶段和博士阶段），他利用各种机会，实地考察自治州、自治县和民

族地区县市近 30 个，积累了大量民族地区行政区划调整的一手资料，六年磨一剑，最终形成这部著作。

田烨的这部著作，首次比较系统地论述了民族地区行政区划的理论，拓宽了民族理论学科的研究范围。他以民族地区行政区划为选题，重点研究民族地区行政区划的历史、现状及未来的发展方向。第一次将新中国成立 60 年间民族地区行政区划沿革划分为 4 个阶段，系统地梳理了每个阶段发生的民族地区行政区划变革，分析了每个阶段民族地区行政区划的特点以及对民族地区经济和社会发展产生的影响；第一次较为系统地研究了乌昌一体化、延龙图一体化等民族地区“一体化”现象，并对二者进行了对比分析，探讨民族地区“一体化”对自治权和民族关系的影响，提出了民族地区“一体化”中存在的问题及解决的办法；在对当前民族地区行政区划系统分析的基础上，他对民族地区未来的行政区划发展方向进行了大胆的设计，提出了在当前我国民族地区行政区划建制体系中增设“民族自治市”行政建制的建议。

格物致知，止于至善。理论的力量在于指导实践，否则再完美的理论也只是镜中之花，水中之月。希望田烨提出的民族地区行政区划理论，能发挥出积极作用，在完善民族区域自治制度、促进民族地区和谐发展等方面做出贡献。

金炳镐

2009 年 11 月 15 日

目 录

绪 论	(1)
一、选题缘由及主要概念说明	(1)
二、相关研究综述	(3)
三、研究方法	(7)
四、本研究框架说明	(8)
五、本研究的创新和不足	(10)
第一章 民族地区行政区划现状及研究的意义	(11)
第一节 民族地区行政区划相关概念研究	(11)
第二节 我国民族地区行政区划现状	(27)
第三节 研究民族地区行政区划的意义	(45)
第二章 新中国民族地区行政区划沿革	(51)
第一节 新中国建立到“五四宪法”实施前我国民族地区的行政区划变革	(51)
第二节 “五四宪法”实施后到 1958 年人民公社化运动前我国民族地区的行政区划变革	(78)
第三节 1958 年人民公社化运动到 1978 年改革开放前我国民族地区的行政区划变革	(99)
第四节 改革开放以来我国民族地区的行政区划变革	(117)
第三章 我国自治县撤县设市(区)现象研究	(133)
第一节 撤民族自治县设市(区)的原因	(133)
第二节 经济社会发展状况和存在的问题	(135)
第三节 民族政策执行状况和存在的问题	(145)
第四节 解决这类问题的建议	(150)

第四章 我国民族地区“一体化”现象研究	(152)
第一节 乌昌一体化	(152)
第二节 延龙图一体化	(161)
第三节 乌昌一体化与延龙图一体化对比研究	(171)
第四节 民族地区“一体化”中存在的问题	(175)
第五章 民族地区城市化和“一体化”中的行政建制选择	(184)
第一节 设立“民族自治市”是少数民族城市化进程中的必然要求	(184)
第二节 设立“民族自治市”是解决民族地区“一体化”困境的有效途径	(194)
第三节 设立“民族自治市”是少数民族发展的必要途径	(196)
第四节 设立“民族自治市”是协调民族关系的重要形式	(200)
第六章 “民族自治市”可行性研究	(204)
第一节 “民族自治市”的内涵界定	(204)
第二节 设立“民族自治市”的标准	(208)
第三节 设立“民族自治市”的模式	(213)
第四节 确定“民族自治市”的法律地位	(218)
参考文献	(226)
后记	(236)

绪 论

一、选题缘由及主要概念说明

行政区划属于上层建筑，是国体、政体结构的重要表现形式。地方政府的各级行政管理体制、经济管理体制、社会管理体制都与行政区划密切相关。根据马克思主义关于生产关系、上层建筑与生产力关系的经典理论，生产关系和上层建筑都要随着生产力的发展而发展，如果它们不能适应生产力发展的要求，而成为生产力发展和社会进步的障碍，那就必然要调整和变革。^① 行政区划是否合理，关系到国家和地区的政治、经济、社会发展全局，关系到国家及地方的繁荣昌盛和长治久安，关系到所在地区人民生活的方方面面。

目前我国民族自治地方分为自治区、自治州、自治县（旗）三级。我国的民族地区除了民族自治地方外，还有少数民族聚居的地区。对于占我国国土总面积的 70% 以上广大民族地区而言（包括占国土总面积 63.75% 的民族自治地方和民族区、民族乡等民族聚居的地区），研究民族地区行政区划，总结新中国成立以来民族地区行政区划的历史经验，分析民族地区城市化进程中出现的撤自治县设市（区）及“一体化”现象，理顺民族地区行

^① 多吉才让：《应积极研究行政区划体制创新的问题》，载《中国民政》，2002 年第 11 期。

政管理体制，既是促进民族地区发展和推进民族地区城市化进程的手段，也是进一步完善民族区域自治制度的需要，同时与维护民族地区政治稳定和保障少数民族群众切身利益关系密切。因此，本书以民族地区行政区划为选题开展研究。

本书主要概念有三个：民族地区、行政区划、民族自治市。民族地区是本书研究的范围，行政区划是本书研究的主要内容，“民族自治市”是基于研究范围和研究内容上提出的解决问题的一种方法和途径。

本书第一章第一节对民族地区及其相关概念进行了阐述，总结出民族地区涵盖了民族自治地方（自治区、自治州、自治县〈旗〉）、民族乡、3个少数民族聚居的省（青海、贵州、云南）、5个特殊的民族区、民族镇，以及少数民族聚居的市、少数民族聚居的县、少数民族聚居的区、少数民族聚居的镇（非民族镇）、少数民族聚居的乡（非民族乡）、少数民族聚居的村，即民族地区泛指所有少数民族聚居的地方。民族地区的概念是随着少数民族的概念产生而产生的，而民族自治地方的概念是随着民族区域自治制度的确立而产生的，因此民族自治地方这个概念产生的时间比民族地区这个概念产生的时间要晚。

本书研究的民族地区行政区划，主要研究对象是县级以上（含县级）的民族地区，包括自治区、自治州、自治县（旗）三级民族自治地方，以及自治区、自治州管辖的县市，还包括撤县设自治县、撤地区设自治州、撤自治县设市（区）和“一体化”中涉及的民族地区。对于民族乡、民族镇等县级以下的民族地区，本书未做深入研究。

本书研究的民族地区行政区划，一方面对新中国成立60周年以来民族地区行政区划沿革进行了系统的归纳和总结，首次提出了民族地区行政区划发展的四个阶段的划分；另一方面对民族地区行政区划中撤自治县设市（区）、“一体化”等热点问题进行了

分析,并在此基础上提出了建立“民族自治市”建制的建议。

“民族自治市”是本书基于对现有民族地区行政区划利弊分析的基础上,提出的一种解决民族地区城市化进程等问题的新的行政建制。“民族自治市”最大的特点是民族自治和城市化进程的结合,和现行市制一样,“民族自治市”也有地级、县级之分,县级的自治县在达到了国家规定的撤县设市标准后,可以选择设立县级“民族自治市”;地级的自治州在达到了国家规定的设立地级市的标准后,可以选择设立地级的“民族自治市”,实行市领导县体制;民族地区“一体化”发展而形成的中心城市,也可以根据具体情况设置不同级别的“民族自治市”。

二、相关研究综述

近年来,国内民族理论界很多专家学者围绕如何完善民族地区行政区划设置,以便更好地促进民族地区经济社会发展以及少数民族权益保障等问题,从不同的角度进行了大量的研究和有益的探索。

这些论著中,有关注于某一类民族地区行政建制的,例如中央民族大学金炳镐教授及其博士生张勇在2007年第4期《中南民族大学学报》(社会科学版)上发表的《中国城市民族区运行现状的调研报告》,对我国现有5个城市民族区——呼和浩特市回民区、齐齐哈尔市梅里斯达斡尔族区、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,针对城市民族区的性质、法律地位以及城市民族区内少数民族权益保障问题,提出了具体

的、具有可行性的建议。^①

有关关注于民族区域自治创新发展的，例如金炳镐教授在2005年第1期《黑龙江民族丛刊》上发表的《论我国民族区域自治的创新与发展的几个问题》，从我国民族区域自治制度的组织形式、实现形式、自治机关民族化和自治机关设置、民族区域自治法律制度及政策等方面对民族区域自治的创新与发展进行了探讨。^② 金炳镐教授在2007年第4期《满族研究》上发表的《中国民族区域自治理论创新思路》提出，新世纪新阶段民族区域自治理论必须继续坚持和完善，民族区域自治组织形式的创新与发展、民族区域自治实现形式的创新与发展、民族区域自治法律制度的创新与发展是民族区域自治制度与时俱进的“三个创新思路”。^③ 金炳镐教授及其博士生田烨在2007年第5期《西北民族大学学报》上发表的《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”》，提出了民族区域自治创新的必要性以及对推动民族地区发展的积极作用。^④

有关关注于“民族自治市”设置的，例如隋青发表在2003年第7期《中国民族》上的《自治市：加快民族自治地方城市化进程的必然选择》一文，对建立自治市的有关问题作了一些探索，阐述了建立自治市的必要性和重要性。^⑤ 2006年本人撰写的硕

① 金炳镐、张勇：《中国城市民族区运行现状的调查报告》，载《中南民族大学学报》（社会科学版），2007年第4期。

② 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》，载《黑龙江民族丛刊》，2005年第1期。

③ 金炳镐：《中国民族区域自治理论创新思路》，载《满族研究》，2007年第4期。

④ 金炳镐、田烨：《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”》，载《西北民族大学学报》，2007年第5期。

⑤ 隋青：《自治市加快民族自治地方城市化进程的必然选择》，载《中国民族》，2003年第7期。

士毕业论文《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”》，对设置“民族自治市”可行性及设置方式进行了研究。

有关关注民族地区城市化进程的，如中国社会科学院民族学与人类学研究所王希恩教授在 2007 年第 3 期《广西民族大学学报》（哲学社会科学版）上发表的《推进少数民族城市化进程刍议》一文，提出少数民族城市化进程中发生的各类矛盾和纠纷可归结为两方面的问题，一是现有的城市环境不利于少数民族的融入，二是少数民族自身对于既有城市环境的不适应。^① 鲍明在 2003 年第 1 期《民族研究》上发表的《中国民族区域自治的城市制度安排与制度创新》一文，对民族地区的城市化趋势进行了分析，提出了重视和扩大民族城市区域自治并设立自治市的建议。^② 张金良在 2007 年第 3 期《大理学院学报》上发表的《城市化浪潮下民族区域自治制度的走向思考》一文，对民族自治地方的城市化现状、特点进行了分析，阐述了城市化浪潮与民族区域自治制度的关系及影响。^③ 中国社会科学院民族学与人类学研究所郑信哲研究员和周竞红在 2002 年第 4 期《中南民族大学学报》（人文社会科学版）上发表的《少数民族人口流动与城市民族关系研究》指出，伴随着城市化的进程，少数民族人口向城市迁移，加速了城市居民的多民族化，城市成为越来越多少数民族的新居地，强调了城市民族关系问题的重要性，并提出了建立、健全、

① 王希恩：《推进少数民族城市化进程刍议》，载《广西民族大学学报》（哲学社会科学版），2007 年第 3 期。

② 鲍明：《中国民族区域自治的城市制度安排与制度创新》，载《民族研究》，2003 年第 1 期。

③ 张金良：《城市化浪潮下民族区域自治制度的走向思考》，载《大理学院学报》，2007 年第 3 期。

协调城市民族关系、做好城市民族工作的新机制的迫切性及其设想。^①

也有对整个民族自治地方行政区划进行评析的,例如吉首大学民族研究所罗维庆在2007年第4期《吉首大学学报》(社会科学版)上发表的《国家转型时期民族自治地方行政区划的规范与整合》,对民族自治地方行政区划的变化及现状、民族自治地方行政区划现存的问题进行了分析,提出了民族自治地方行政区划规范与整合的建议,提倡将二元制行政区划体系合为一元制的行政体系,统一为省、市、县、乡。民族自治地区为自治省、自治市、自治县、民族乡。^② 湖南大学行政管理系2008届硕士生张素敏的硕士论文《我国民族自治地方行政区划体制创新研究》也对整个民族自治地方的行政区划体制从历史上进行了梳理,提出了民族自治地方行政区划体制创新的原则:相对稳定的原则,分类指导、因地制宜的原则,有利于民族自治地方经济社会发展的原则,有利于民族自治地方环境保护的原则,尊重民意的原则,有利于民族团结的原则。

对于民族地区“一体化”现象,也有专家学者进行研究,但少有以民族理论的视角分析这一热点现象,大多从区域经济学和行政学的视野进行分析,例如奇海兰发表在2007年第1期《中国集体经济》上的《延龙图地区经济一体化的可能性与制约因素》一文,从经济学的视角分析了延龙图地区经济一体化的可能性和制约因素。^③ 伍文中发表在2007年第16期《金融经济》上

① 郑信哲、周竞红:《少数民族人口流动与城市民族关系研究》,载《中南民族大学学报》(人文社会科学版),2002年第4期。

② 罗维庆:《国家转型时期民族自治地方行政区划的规范与整合》,载《吉首大学学报》(社会科学版),2007年第4期。

③ 奇海兰:《延龙图地区经济一体化的可能性与制约因素》,载《中国集体经济》,2007年第1期。

的《乌昌一体化进程中多元化基础设施融资机制的构建》一文，分析基础设施建设状况对乌昌经济一体化进程的制约，总结出乌昌两地政府基础设施融资的特点及其存在的问题，提出了加速乌昌经济一体化进程的若干建议。^①

总的来看，目前对我国民族地区行政区划的研究还不够系统深入，主要关注在“点”上，未从“面”上对整个民族地区的行政区划做系统的梳理。对于民族地区行政区划中出现的热点问题如“一体化”现象，也未能引起民族理论界的充分重视，缺乏系统深入的研究。

三、研究方法

为了深入研究民族地区行政区划对当地经济社会文化生活的影响，以及民族地区行政区划调整中存在的问题，自考取中央民族大学马克思主义民族理论与政策专业研究生以来，在金炳镐教授的悉心指导下，本人对民族地区行政区划开展了历时5年的调查研究，走访自治区、自治州、自治县以及民族地区市县区近30个，分别是（按走访时间顺序排列）：2005年8—10月对辽宁省凤城市、宽甸满族自治县、丹东市、锦州市、北镇市，湖南省张家界市、桑植县、永定区，重庆市黔江区、彭水县，海南省三亚市、东方市，广西壮族自治区防城港市、港口区涉及自治县改市（区）进行了调研，了解自20世纪90年代以来自治县改市、区行政区划变动对民族政策的实施以及对当地少数民族群众生活的影响；2006年8月对云南省楚雄彝族自治州、南华县历史行

^① 伍文中：《乌昌一体化进程中多元化基础设施融资机制的构建》，载《金融经济》，2007年第16期。

政区划变动进行了走访,了解民族地区行政区划的变动对少数民族聚居区群众生产生活的影响;2007年10月对河北省大厂回族自治县、宽城满族自治县、青龙满族自治县历史行政区划变动进行了走访,了解经济发展过程中行政区划变动对当地少数民族经济和社会发展的影响;2008年7—8月对吉林省延边朝鲜族自治州延吉市、龙井市、图们市、珲春市、和龙市、汪清县、安图县、敦化市进行了调研,了解延龙图一体化的实施过程以及对当地社会经济的影响;2008年11月对新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市、昌吉回族自治州昌吉市进行了调研,了解乌昌一体化的实施过程以及产生的影响。虽然对有些民族地区的调研并没有在本书中得到体现,但是通过调研加深了民族地区行政区划调整对当地少数民族群众生产生活产生的影响的认识。

本书主要运用田野调查研究法、案例分析法、系统研究法、理论联系实际法、定量分析方法、文献研究法等,力图通过案例分析,以点带面,通过研究民族地区行政区划变革,了解民族地区行政区划对国家政治体制的改革、民族政策的实施,以及对当地少数民族群众政治经济文化生活产生的影响,同时,对今后民族地区行政区划变革的方向也进行了探讨。

四、本研究框架说明

本书共分为六章。绪论部分主要论述了选题缘由及主要概念,对本选题的研究现状进行了归纳和总结,介绍了本选题的研究方法,提出了研究的创新与不足。

第一章主要对民族地区行政区划相关概念进行了研究,提出了民族地区应包括的范围,论述了民族地区行政区划现状以及民族地区行政区划研究的意义。

第二章主要对新中国成立 60 年来民族地区行政区划沿革进行了系统的归纳和总结,将 60 年分成了 4 个阶段,以表格的形式分别对每个阶段民族地区行政区划的变革进行了归纳,同时对每个阶段民族地区行政区划的特点进行了阐述和分析,并论述了每个阶段民族地区行政区划的作用和意义。

第三章结合实地调查资料对民族地区撤自治县设市(区)现象进行了对比研究,阐述了 5 个自治县撤县设市(区)的原因、撤自治县设市(区)后经济社会发展状况和存在的问题以及民族政策的执行状况,提出了解决民族自治县撤县设市(区)存在的问题的建议。

第四章结合实地调查资料对民族地区“一体化”现象进行了分析,分别对“乌昌一体化”、“延龙图一体化”的原因、进程、制度创新进行了归纳总结,同时将“乌昌一体化”和“延龙图一体化”进行了对比研究,总结了民族地区“一体化”中存在的问题。

第五章在基于第三、第四章对民族地区行政区划热点现象分析的基础上,提出了设立“民族自治市”作为解决民族地区城市化进程等问题中的一种途径,阐述了设立“民族自治市”对促进民族地区城市化进程、加快民族地区经济和社会发展以及协调民族关系的重要意义。

第六章对“民族自治市”的可行性进行了论证,对“民族自治市”的内涵、设立的标准、设立的模式以及法律地位的确定进行了阐述,是“民族自治市”的“可行性研究报告”。

全书六章按照时间顺序,对民族地区行政区划的过去、现状和未来的发展方向进行了总结、阐述和展望。对新中国成立 60 年来民族地区行政区划历史沿革采取资料分析,罗列了 60 年来民族自治地方的行政沿革,并对各个阶段特点进行了归纳总结;对现阶段民族地区行政区划采取了案例分析,通过实地调研的方

式分析了撤自治县设市（区）现象及“乌昌一体化”、“延龙图”一体化现象；对未来民族地区行政区划进行了展望，提出了设立“民族自治市”行政建制的建议。

五、本书研究的创新和不足

本书的创新之处在于提出了民族地区行政区划的概念，扩大了民族理论与民族政策的研究范围，对新中国成立 60 年来民族地区行政区划变动进行了系统的归纳和总结，对当前民族地区撤自治县设市（区）、“一体化”等热点现象进行了分析，探讨了设立“民族自治市”的可能性、可行性。本选题较为系统地研究了中国民族地区行政区划，第一次将新中国成立 60 年来民族地区行政区划沿革划分为 4 个阶段，系统的整理了每个阶段发生的民族地区行政区划变革，分析了每个阶段民族地区行政区划的特点以及对民族地区经济和社会发展产生的影响；较为系统地研究乌昌一体化、延龙图一体化等民族地区“一体化”现象，并对二者进行了对比分析，提出了民族地区“一体化”中存在的问题及解决的办法；在对当前民族地区行政区划系统分析的基础上，对民族地区未来的行政区划发展方向进行了大胆的设计。

本书的不足之处是对民族地区行政区划研究得不够全面深入，主要目光投向于县级和县以上的民族地区行政建制——自治区、自治州、自治县（旗），对县级以下的民族乡、民族镇以及县级的“城市民族区”未做深入研究，此外，本书的重点放在对民族地区行政区划变动的各种客观实践的分析上，在相关理论建设方面还比较薄弱。