

## 城镇化进程中民族区域自治制度面临的挑战

○ 刘 玲

(中国社会科学院 民族学与人类学研究所, 北京 100081)

[摘要]民族区域自治制度是为实现民族聚居区经济社会全面发展和推动现代中国国家整合的一项基本政治制度,这一制度的前提和基础是民族人口聚居,其根本目的是借助制度来保障民族平等和各民族共同繁荣发展。随着城镇化进程的日益加速,以民族人口聚居为基础的民族区域自治制度面临新的现实挑战。城镇化使民族人口分布散居化程度不断提高,对民族区域自治制度供给和民族区域自治权实现形式产生了新的要求,将制度的创新发展提上议事日程。在新形势下坚持和完善民族区域自治制度,需要顶层设计与制度实践的有机统一。

[关键词]城镇化;民族区域自治;挑战

2011年,中国城镇人口首次超过农村人口,城镇化率达到51.5%,<sup>[1]</sup>这标志着我国开始由乡村中国向城市中国转变,城镇化进入新的发展阶段。党的十八届三中全会在“坚持走中国特色新型城镇化道路”的基础上,提出了完善城镇化发展体制机制的框架和目标,即“推进以人为核心的城镇化,推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展,促进城镇化和新农村建设协调推进”,从而为我国城镇化健康发展指明了方向。<sup>[2]</sup>

民族地区城镇化是国家城镇化发展战略的重要组成部分,同时因其制度因素和地域因素的特殊性又有着自身的特性和发展规律。城镇化深刻地影响着中国社会政策的投入方式,对政府社会治理提出了更高的要求。城市结构和形式的变化导致各民族利益关系格局发生了新的变化,使民族区域自治制度运行面

---

作者简介:刘玲,中国社会科学院民族学与人类学研究所助理研究员,博士,研究方向:民族政策与民族法学。

面临着新的形势与任务。深入研究和有效解决城镇化进程中民族区域自治制度遇到的新情况新问题,使民族自治地方发展权与自治权在制度和法律框架内得以兼顾,是一个从理论到实践都亟需解决的问题。

## 一、民族自治地方人口分布格局变化带来的挑战

城镇化进程对人口分布格局产生着直接影响,并形成偏移式迁移特征,即农村人口向城市的迁移、西部人口向中东部的迁移,这是财富和人才流动的基本走向。民族自治地方大多位于西部欠发达地区,城镇化引起的少数民族聚居分布的减少,民族精英人士向发达地区的迁移,既对民族自治地方社会治理能力和内在发展能力形成较大影响,也影响着少数民族的利益实现和权益保障形式。与此同时,民族区域自治相关政策举措的落实不力,也阻滞了少数民族就近城镇化的步伐,影响着城镇空间分布和规模结构的合理布局。

### (一) 民族自治地方少数民族聚居分布的减少影响着民族区域自治实施效果

由于发展程度、文化传统和地理区位等的差别,不同民族的城镇化水平存在较大差异。本文以朝鲜族为例说明城镇化带来的人口外流对民族区域自治制度实施效果的影响。

朝鲜族是城镇人口较多、现代化进程较快的民族,其城镇化水平高于全国平均水平。在1994-2014年20年间,朝鲜族的城市人口比例从34.59%上升到65%左右,城镇化率从50.2%提高到80%左右,经历了“压缩型城市化”过程,在这一背景下,朝鲜族人口日益“散居化”,这直接导致了传统聚居地区的“空巢化”。<sup>[3]</sup>

吉林省的朝鲜族人口占全国朝鲜族人口的60%左右,是中国朝鲜族最为集中的省份,全国唯一的朝鲜族自治州和自治县均位于吉林省。延边朝鲜族自治州是我国最大的朝鲜族聚居区,近十几年来延边州朝鲜族人口一直呈负增长态势。朝鲜族人口占延边朝鲜族自治州总人口的比重由1952年自治州成立时的62%<sup>[4]</sup>下降到2014年底的36.3%<sup>[5]</sup>。长白朝鲜族自治县是我国唯一的朝鲜族自治县,朝鲜族人口占全县总人口比例的下降趋势也较为明显,由1958年自治县成立时的24.96%下降到2014年6月末的13.71%<sup>[6]</sup>。当前,部分朝鲜族偏远村屯群众生产生活水平低,发展前景不乐观,造成人口大量外流,“空心村”现象较为严重。2000-2009年间,长白县农村常住朝鲜族人口由7585人减少到6597人,10年间减少988人,平均每年减少99人,下降幅度为13%。<sup>[7]</sup>由于农村青年大多数外出打工,导致乡村干部队伍结构失衡,个别村甚至找不到35岁以下适龄青年,后备干部配备、年轻党员培养和征兵工作都成为难点问题。长白县地处中朝边境,边境线长260.5公里,是吉林省边境线最长的县份。如果朝鲜族人口外流的境况进一步加剧,自治县的朝鲜族人口基础将会发生动摇,严重影响着自治县民族干部队伍建设的可持续发展,更会对长白县的边境安全和社会稳定造成严重隐患。

在急速城镇化的影响下,民族自治地方自治主体民族人口的大量外迁,导致民族人口在总人口中比例下降,民族人口聚居性下降不利于民族干部培养使用和民族文化遗产保护,直接影响民族区域自治制度的运行基础。同时,人口的外向流动也意味着人才的流失,代表先进技术水平和先进治理理念的少数民族精英分子的大量外流,影响着民族自治地方的社会治理能力和治理水平的现代化程度。

(二) 民族区域自治制度的落实不充分阻滞了少数民族就近城镇化的步伐

民族地区是我国的资源富集区、水系源头区、生态屏障区、文化特色区,也是边疆地区、贫困地区,这是民族地区的独特优势和特色,也是我国民族工作的“家底”,充分说明了加快民族地区发展的复杂性和艰巨性。<sup>[8]</sup>为保障输出资源的民族地区和资源地少数民族的合法权益,宪法、民族区域自治法和国务院实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定(以下简称国务院若干规定)明确了国家在民族自治地方进行资源开发和建设过程中,应当在“优先开发利用本地方自然资源、资源就地加工、带动相关产业发展和促进当地少数民族就业以及对资源地进行生态补偿”<sup>[9]</sup>等方面照顾民族自治地方的利益。同时,国家还提倡发达地区对民族自治地方的经济技术协作和对口支援工作,以促进民族自治地方经济文化各项事业的发展。民族地区的发展应当主要依托当地少数民族的人力资源现状,而且,现行制度框架已经为少数民族实现就近城镇化提供可能性和巨大空间。但是,由于缺乏有力的实施机制,这些政策落实并不充分。于是出现了民族自治地方各项建设事业需要大量人才,而大量当地少数民族却不能实现本地就业的悖论。

城镇化意味着人口分布空间的重塑,但人口在地理空间上的集中趋势并非一成不变,而是呈现出明显的“动态演进”趋势。<sup>[10]</sup>随着西部大开发战略和兴边富民行动的实施,国家持续加大对民族地区在资源开发、基础设施建设、对外开放开放等方面的政策和资金投入,为民族地区加快发展注入了强大的活力,“一带一路”建设的有序推进,又将民族地区推向了改革开放的“最前沿、重要节点和关键枢纽”<sup>[11]</sup>,民族地区将迎来新的发展机遇,将会吸引越来越多的人才投身于民族地区和边疆地区建设。同时,在民族自治地方范围内也存在从农村向中小城镇、从郊区向城市的流动。这表明,民族地区是城镇化的实际参与者和潜在接纳者,制度空间的扩展和创新必须容纳这些发展的可能性。然而,现实的情况是,一方面,民族地区人口大量流向大城市,增加了流入地城市公共服务、社会治理和民族工作的复杂性;另一方面,由于产业结构、企业效益等方面的原因,民族地区城市不能有效吸纳本地人口,从而影响着民族地区城镇化的质量和水平。

## 二、民族自治地方行政区划调整带来的挑战

行政区划调整伴随着改革开放和城镇化的整个进程。从20世纪80年代起,我国行政区划先后经历了“县改市(区)”“地市合并”“撤地设市”等类型的调整。在这一过程中,一些民族自治地方参与其中,积极探索行政区划调整的创

新形式。其中,共有7个自治县改市(区),即:辽宁省凤城满族自治县改为凤城市、北镇满族自治县改为北宁市<sup>[12]</sup>,内蒙古额尔古纳左旗改为根河市、额尔古纳右旗改为额尔古纳市、海南省东方黎族自治县改为东方市、广西壮族自治区防城各族自治县改为防城港市防城区、重庆市黔江土家族苗族自治县改为黔江区。

审视我国民族自治地方行政区划调整的过程,主要存在以下问题:

### (一)行政区划变动过程中协商机制的缺位导致民族区域自治效力弱化

民族自治地方行政区划是民族区域自治制度赖以实施的前提和保证,民族自治地方行政建制的优劣直接影响着民族区域自治制度的实施效果。民族区域自治法规定了民族自治地方行政区划调整的法定程序和协商机制,即民族自治地方的建立、撤销、合并或变动过程需要依照法律规定的程序,并且要与民族自治地方自治机关以及有关民族的代表充分协商。这是吸取十年“文革”及“左”的指导思想支配下随意改变民族自治地方行政建制,影响民族关系的历史教训而进行的规定。其中,法定程序主要是指批准程序,即根据宪法规定,自治区、自治州、自治县的区域界线划分及其变动应分别由全国人大或国务院批准。协商机制指的是民族自治地方建立、行政界线划分、名称的组成以及撤销、合并或变动等涉及行政区划调整的事宜均应由上级国家机关会同有关地方的国家机关,与相关民族的代表和自治地方的自治机关充分协商。<sup>[13]</sup>协商机制的确立是对自治地方和自治主体民族自治权利的重要保障。此外,民族区域自治法还规定行政区划的调整要遵循“确实需要”的原则,即民族自治地方行政区划调整要“有利于国家建设和少数民族的繁荣发展,有利于民族区域自治制度的坚持和完善”<sup>[14]</sup>。

然而,民族自治地方在县改市(区)过程中,经济利益的驱动是主要原因,具有广泛内容的自治权却被忽视。受经济利益驱使,尽管当时有些民族自治县的经济及社会指标与设市的相关标准相差较大,但还是通过多次汇报、“创造条件”设立了市。<sup>[15]</sup>人们观察到,自治县改市还掺杂着在位官员追求自身利益的现象,县改市后在位官员可获得行政级别和待遇的提升。与强烈的经济利益驱使和官员政治利益等明显“改革红利”相比较,民族区域自治法在政区变更中规定的“充分协商”“确实需要”等条款由于缺少明确的操作措施而流于形式。民族区域自治制度是我国基本政治制度,但在自治县改市(区)的区划调整过程中,民族区域自治的基本规定并没有被纳入考量,“民族区域自治制度在民族地区的治理中有弱化甚至缺位的趋势”<sup>[16]</sup>。

### (二)自治县改市(区)导致民族区域自治权的丧失

自治权是民族区域自治的核心,是少数民族自主管理本民族、本地区内部事务的前提和保证。在自治县改市过程中,民族自治地方一旦撤销,自治立法权和法定变通权随之丧失,政府行政首长不再有族别要求,民族干部的任用不再有比例要求,这意味着这些地方失去了民族区域自治这一重要的诉求表达和利益实现的制度平台,丧失了自治权。

自治县改市造成了原有自治单位的非自治化。虽然在行政区划调整过程



中,上级政府一般会对利益受损的地区予以政策补偿,除城市建设权限实行统一管理外,在规定的过渡期内,会对被撤销的县给与特殊的政策,使其保留县级行政单位的各项权限,并享受地级市经济社会发展的各项待遇。这些政策往往由省级政府做出,承诺被调整的自治县比照民族自治地方享受各类扶持政策,这些规定符合政策精神但缺乏法律依据。因为从权力渊源来看,民族区域自治权源自于民族区域自治制度的原则精神,源自于宪法和民族区域自治法的明确授权,而非上级国家机关的授予。而且,这种优惠政策的实际获得更多受制于省级政府的统筹,成为一种“地方粮票”,而中央一级的民族优惠政策则普遍落空。此外,由于自治县改市后已经退出了民族自治地方行政区划序列,在民族工作的操作层面也会遭遇尴尬,其经济社会发展数据不再被统计为民族自治地方,专门讨论自治县发展的会议也不会通知这些地方参与,从而使其发展自外于民族自治地方的整体规划和政策体系,导致自治权的丧失。

从学理上讲,“城市形态、规模的改变与民族区域自治并不矛盾,城市升级改制与民族区域自治也不冲突”<sup>[17]</sup>,但现实中,自治权随城市升级改制而消失的做法,必然会动摇民族区域自治作为国家基本政治制度之一的政治合法性基础。根据宪法和法律规定,民族自治地方包括自治区、自治州、自治县,各种行政级别的“市”都不是自治地方的法定形式。从实际情况来看,从民族自治县升格为“市”的,都属于县级市,其规模、人口、少数民族聚居状况及民族成分并未发生实质改变。因此,以城市形态作为唯一标准来区分一般地方与民族自治地方的做法过于简单化、随意化、表面化。尽管行政区划调整是适应城镇化发展的行政举措,但行政区划调整并不能从根本上推动城镇化快速发展,反而由于其自身无法克服的制度困境而产生了一系列新的问题。推动城镇化发展的最终有效手段还是要依托整体的制度创新,探索解决城市民族区域自治问题的行政建制形式,妥善解决民族自治地方城镇化发展过程中出现的问题。

### 三、民族区域自治权实现形式转变带来的挑战

民族自治地方建立之后的运行过程是民族区域自治展开的过程,它表现为民族区域自治权的实现和少数民族权益的保障过程。民族区域自治以少数民族一定程度的聚居为基础,主要是为了实现聚居民族人口的平等发展权。我国宪法和民族区域自治法对民族区域自治的内涵进行了界定,即在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。在民族区域自治制度的实施过程中,中国共产党在坚持其基本涵义的前提下,根据我国民族分布的特点,在其制度运行中强调民族因素与区域因素、政治因素与经济因素、历史因素与现实因素、制度因素与法律因素的统一,不断丰富和完善着民族区域自治的内涵。新中国成立以来,民族区域自治运行场域从涵盖乡(村)、区、县、专区或专区以上等五个行政层级的“民族自治区”<sup>[18]</sup>,发展到在全国范围内以“自治区、自治州和自治县”为基本框架,辅之以民族乡,并在实践中创造性地发

展了民族镇和城市民族区,较为充分地实现了“民族区域自治实现形式在行政建制上的灵活性与多样性,奠定了当代中国民族区域自治制度的体制和机制的基础与核心”。<sup>[19]</sup>在我国,各少数民族无论人口多少、聚居程度如何,几乎都有了相当的自治单位,充分享受了民族自治权利,民族区域自治“不仅使聚居的民族能够享受到自治权利,而且使散居的民族也能够享受到自治权利”。<sup>[20]</sup>

城镇化进程促使少数民族从农村走向城市,相应地,民族关系、民族工作和民族区域自治政策也必然要“进城”,民族区域自治制度与城市管理体制共同决定着城市中民族区域自治权的实现形式。这些变化也对民族区域自治制度供给提出了新的要求。

### (一)城市社会民族平等保障机制的缺失造成民族区域自治依赖症

城镇化进程有诸多核心因素,首先,城市需要聚人,人口的流动成为普遍现象。作为统一的多民族国家,我国各民族成员有平等的流动迁移权,无论是已经成熟的发达城市,还是正在形成的民族地区中小城市,各民族人口的流动和杂居程度都有了前所未有的提高。但是,受传统管制行政的影响,我们的城市管理或社会治理还刚刚起步,城市的服务能力还不高,在城市服务体系的各层级规范中,还缺少稳定和预期良好的保障各民族成员不受歧视的制度规范。其次,城市还需要聚业,城市业态的支撑要有稳定、公平、公正的市场机制。而由于相应法律机制不健全,本地与外地、强者与弱者在业态竞争中缺少完善、透明的法律和程序,不公平成为人们面对的常态。

城镇化进程中民族平等保障机制的缺失强化了民族区域自治依赖症,或者说民族区域自治的权利保障机制为城市社会的权利保障缺失提供了必要的补充,使人们将民族区域自治模式视为一个固态,试图在民族区域自治制度框架内寻找城市社会民族治理的解决之道。但是,从长远角度来看,城市中民族权益的保障还是要适应城市管理和现代化治理体系和治理理念,寻求民族区域自治制度与城市治理的最佳契合点。

### (二)对民族人口聚居的基层政区单元的政策保障缺乏稳定预期

民族镇和城市民族区是在1954年宪法明确民族自治地方的行政层级之后,对以往在城市中设立的“相当于区或乡的民族自治区”进行更改的产物。根据国务院于1956年10月6日下发的《关于更改相当于区和相当于乡的民族自治区的补充指示》,“过去在城市内建立的相当于区的民族自治区,可以改为民族区。凡适合将所在镇改为民族镇的,可以将所在镇改为民族镇。……除上述改建的情况外,城镇内的少数民族聚居地方,凡是适合建立民族区或者民族镇的,都可以建立民族区或民族镇。”<sup>[21]</sup>这一做法延续将近40年后被叫停,1992年7月17日国务院发布通知指出:“设置‘民族镇’是不符合《中华人民共和国宪法》规定的,必须予以制止,否则将损害《中华人民共和国宪法》作为国家根本大法的尊严,并将造成行政区划体系的混乱,影响国家的行政管理”,因此要求各省、自治区、直辖市人民政府“立即停止审批‘民族镇’,已经设立的将另行研究处理

办法”<sup>[22]</sup>。然而,迄今为止,对于已经设立的民族镇的“处理办法”并未出台。根据1998年国家民委《关于对民族镇问题的答复》,“撤消后的民族镇仍应视为少数民族聚居镇,同样适用《民族乡行政工作条例》和对民族乡的其他有关规定。因此,撤消后的民族镇应当继续享有民族乡的待遇”<sup>[23]</sup>,这应该是工作层面处理民族镇问题的基本思路,但其并未获得法律的明确认可。

城市民族区、民族镇是在民族区域自治制度发展和完善过程中形成的,它们“符合中国城市民族问题实际,比较成功地协调了城市的有机统一发展与城市聚居到一定规模少数民族追求当家做主、自我管理愿望的矛盾”<sup>[24]</sup>,既满足了城市结构转型、空间优化和功能重塑等综合效应的需要,又保障了城市少数民族自我管理本民族、本地区内部事务的权利。但从法律规制现状来看,两者的性质、地位、享受优惠政策幅度和范围等都没有明确的法律规定,关于民族镇的规范存在于《民族乡行政工作条例》中“少数民族聚居镇的行政工作,可以参照本条例执行”的授权和地方性法规或地方政府规章中的零星规定,关于城市民族区以及区域内少数民族权益保障的规定散见于相关地方性法规或规范性文件,而且,法制不完善和实施不力的情况同时困扰着区域内少数民族权益保障<sup>[25]</sup>。

民族镇、城市民族区的建立与城市民族人口一定程度的聚居相关,是为落实民族区域自治而产生的基层政区单元。法律的缺位和规范的不完善致使这些行政单元的权利缺少民族区域自治支撑,国家发布的针对民族自治地方的政策不能惠及这些区域的民族人口,又没有相应的补偿或救济机制,从而使一些普惠性政策成为排他性政策,不利于社会整体公平公正水平的提升。

#### 四、小 结

民族区域自治制度建设是民族自治地方发展的重要推动力量。在城镇化背景下坚持和完善民族区域自治制度,必须面对不断变化的少数民族地区实际,实现创新发展,使民族区域自治制度在新的历史条件下焕发出更加蓬勃的生命力。

第一,加大对民族地区的支持力度,引导民族人口有序流动。

实践证明,越是经济社会发展较为平稳的民族自治地方,人口的外向流动越有秩序并且能够形成较为良性的社会互动。城镇化的核心是人的城镇化,制度创新不仅要使民族自治地方农民走出去,也要使外来人才能够引进来,更重要的是要实现民族地区农民就近城镇化。民族地区城镇化应在不断壮大城镇化动力和提高城镇化质量上下功夫,优化城市管理结构和管理格局,积极引导人口向中小城市流动,形成人口在各类城市和小城镇合理分布的良性格局,最终实现城乡协调发展。

因此,加大对民族地区的投入,除了资金和项目支持外,更多的应是政策的投入和政策实施的保障。这需要加强民族区域自治顶层设计,增强政策的可操作性,使民族区域自治真正走向实施。

第二,加强制度创新,使民族区域自治形式适应城镇化发展的需要。

在计划经济时代,人口流动缓慢,民族区域自治制度和政策的着力点集中于民族自治地方,政策效果在民族地区发展权和少数民族权益保障方面实现了“人地合一”。城镇化的发展使得少数民族离开了聚居地,民族自治地方的权利保护和少数民族权益保障也出现了空间上的分离,这就使得城市中的民族区域自治面临着更加复杂的情况。

民族区域自治的城市制度安排涉及到“少数民族有无进行城市区域自治的权利问题”。<sup>[26]</sup>由于城市民族区域自治形式的不健全,随着城镇化的加速发展,会有更多的自治县或民族乡面临着是要进一步城镇化还是要民族区域自治的艰难抉择。城市发展的潮流与趋势不可阻挡,在民族自治地方城镇化过程中坚持和完善民族区域自治制度,需要更完备的制度创新与整合,实现民族区域自治与城市社会治理的有效契合。

第三,完善顶层设计,将解决城市民族问题现行有效举措纳入法律框架体系。

当前,城镇化已经成为民族地区发展的必然选择。在城镇化进程中,民族乡建制升级为镇,可以在“基础设施建设、小城镇建设专项建设资金、城镇建设资金筹集渠道和招商引资”等方面获得更大的政策支持,有利于民族乡小城镇建设工作的顺利开展。<sup>[27]</sup>但是,由于民族镇的法律地位不明确,无论撤乡建制还是合并建制,都会将民族乡置于两难境地,如果建制为普通镇,则享受不到民族乡原来所享受的优惠待遇;如果不建制为镇,又与城镇化趋势相悖,不利于经济社会的全面发展。为实现民族乡的经济社会发展和民族群众特殊权益保障的双赢,最佳的办法就是明确规定民族镇的法律地位,并允许“民族乡建制为民族镇”<sup>[28]</sup>。如此,在现代化建设中,杂散居少数民族农村地区才会跟上我国城镇化建设的步伐。同时,针对城市民族区建制的法律缺位问题,为保障城市中聚居少数民族的合法权益,应通过制定《城市民族区工作条例》或修订《城市民族工作条例》,增加有关城市民族区条款,明确城市民族区的性质、法律地位,将城市民族区管理纳入法制化轨道。

明确城市民族区和民族镇法律地位具有重要的现实意义。在自治县改区过程中形成的市辖区原本是民族自治地方,设区后仍是少数民族聚居区,但却因为城市升级改制而失去了自治权利,这些城市少数民族聚居区域若能按城市民族区对待,至少可以保留或实际享有自治地方的部分权利,自治权可以得到一定程度的保全。民族镇是自治县的下辖单位,也是自治县行政管理体制的重要组成部分。对于民族镇法律地位的确认和保护,有助于在壮大县域经济的宏观背景下进一步保障少数民族和民族地区发展权利。从制度和法律上明确城市民族区和民族镇的地位,可以为少数民族的经济社会发展提供恰当的组织形式,为城镇型民族区域建制的探索提供参照。

#### 注释:

[1]《2011年国务院政府工作报告》,http://www.gov.cn/test/2011-03/15/content\_1825270.htm。



[2]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, [http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm)。

[3]参见朴光星:《“压缩型城市化”下的民族共同体“离散危机”与“重构运动”——基于对朝鲜族城市化进程的考察》,《中央民族大学学报》(哲学社会科学版)2014年第3期。

[4]刘伟江、丁一、杨雪、王晓峰:《延边朝鲜族劳动力外流及其影响研究》,《人口学刊》2014年第1期。

[5]《延边朝鲜族自治州2014年国民经济和社会发展统计公报》, <http://www.ybxx.gov.cn/minute!index!Eid!6417>。

[6]数据由长白朝鲜族自治县人口和计划生育局提供。

[7]数据由长白朝鲜族自治县民族宗教局提供。

[8]人民日报评论员文章:《加快民族地区奔向全面小康的步伐——三论学习贯彻习近平中央民族工作会议重要讲话精神》,《人民日报》2014年10月11日。

[9]参见宪法第一百一十八条,民族区域自治法第二十三条、六十五条、六十六条和六十七条,国务院若干规定第八条、第十五条、第十六条和第十八条。

[10]巴曙松:《城镇化:一个充满矛盾冲突的历程》,《社会科学报》2013年10月10日。

[11]王正伟:《民族地区要在服务“一带一路”战略大局中大有作为》,《求是》2015年第14期。

[12]2006年2月8日,经国务院批准,南宁市更名为北镇市。

[13]参见《民族区域自治法》第十四条。

[14]张殿军:《城市化进程中自治权的流失、偏离与调适——以自治(州)县改市及行政区划调整为视角》,《广西大学学报》(哲学社会科学版)2012年第1期。

[15]参见金炳镐、田焯:《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”》,《西北民族大学学报》(哲学社会科学版)2007年第5期。

[16]陈建樾:《民族区域自治:处理民族问题的制度供给与制度约束》,《北方民族大学学报》(哲学社会科学版)2014年第6期。

[17]参见潘弘祥:《民族自治地方行政区划变更的动因、问题与对策》,《中国民族报》2013年9月13日。

[18]1949年9月制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》第一次提到“民族自治区”,1952年《中华人民共和国民族区域实施纲要》设专章对“自治区”进行具体化,其中第七条规定:各民族自治区的行政地位,即相当于乡(村)、区、县、专区或专区以上的行政地位,依其人口多少及区域大小等条件区分之。

[19]宋月红:《新中国成立初期民族自治地方行政建制研究》,《中共党史研究》2012年第11期。

[20]闵言平:《坚持和完善民族区域自治制度要做到“两个结合”》,《中国民族报》2014年12月12日。

[21]全国人大常委会秘书处秘书组、国家民委政法司编:《中国民族区域自治法律法规通典》,北京:中央民族大学出版社,2002年版,第115-116页。

[22]《国务院关于停止审批民族镇的通知》, <http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/fgxwj/199207/19920700405835.shtml>。

[23]《国家民委关于对民族镇问题的答复》, <http://www.e56.com.cn/publish/dianzi/1999/6-27.htm>。

[24]张勇、黄红梅:《“城市民族区”现象的启示意义》,《中国民族报》2010年7月2日。

[25]如《河南省少数民族权益保障条例》规定:民族区、乡(镇)长,由建立民族区、乡(镇)的少数民族公民担任。但洛阳市瀍河回族区区长并不是回族。这说明,民族区域自治制度平台的缺失使得城市民族区内少数民族权益得不到有效保障。

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

[27]胡桑民:《民族乡与建制镇的比较调查》,《民族论坛》1998年第4期。

[28]朱玉福:《民族镇法律地位刍议》,《内蒙古社会科学》(汉文版)2005年第1期。

[责任编辑:书缘]