



中央民族大学“985工程”项目成果

中国民族自治地方政府 自治权研究

hongGuo MinZu ZiZhi DiFang ZhengFu
ZiZhiQuan YanJiu

■ 宋才发 等著



人民出版社

中国民族自治地方政府 自治权研究

宋才发 等著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

中国民族自治地方政府自治权研究/宋才发 等著

—北京:人民出版社,2008.12

ISBN 978-7-01-007330-9

I. 中… II. 宋… III. 民族自治地方-地方政府-行政管理-研究-中国 IV. D633.2

中国版本图书馆 CIP 数据核(2008)第 144948 号

中国民族自治地方政府自治权研究

ZHONGGUO MINZU ZIZHI DIFANG ZHENGFU ZIZHIQUAN YANJIU

宋才发 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司 新华书店经销

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:31.25

字数:477 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-007330-9 定价:60.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

导 论	1
第一章 民族自治地方政府自治权的基本理论	21
第一节 民族自治地方政府自治权的理论基础	21
一、自治理论的思想溯源	21
二、自治思想的历史演进	27
三、自治理论在中国独特实践	37
四、民族自治地方政府自治权是民族区域自治权的载体和核心	41
第二节 民族自治地方政府自治权的基本内涵	43
一、民族自治地方政府自治权的含义和性质	43
二、民族自治地方政府自治权的本质	46
三、民族自治地方政府自治权的特征	49
四、民族自治地方政府自治权的法律关系	53
五、民族自治地方政府自治权的法律调整原则	54
第三节 民族自治地方政府自治权的法律渊源	57
一、法律渊源的一般理论	57
二、民族自治地方政府自治权的法律表现形式	62
第四节 民族自治地方政府自治权的主要内容	66
一、民族自治地方政府的人事管理自治权	66
二、民族自治地方政府的经济管理自治权	69
三、民族自治地方政府的财政税收管理自治权	74
四、民族自治地方政府的资源开发利用和环境保护管理自治权	79

五、民族自治地方政府的各项社会事业的自治权·····	82
六、民族自治地方政府的其他社会管理自治权·····	88
第二章 国外政府对少数民族聚居区的治理与借鉴 ·····	90
第一节 北美国家政府对少数民族聚居区的治理 ·····	90
一、美国政府对少数民族聚居区的治理·····	91
二、加拿大政府对少数民族聚居区的治理·····	96
第二节 西欧国家政府对少数民族聚居区的治理·····	101
一、英国政府对少数民族聚居区的治理 ·····	101
二、德国政府对少数民族聚居区的治理 ·····	105
三、意大利政府对少数民族聚居区的治理 ·····	106
四、西班牙政府对少数民族聚居区的治理 ·····	109
第三节 俄罗斯、东欧国家政府对少数民族聚居区的治理 ·····	111
一、俄罗斯政府对少数民族聚居区的治理 ·····	111
二、南斯拉夫政府对少数民族聚居区的治理 ·····	115
三、捷克与斯洛伐克政府对少数民族聚居区的治理 ·····	118
第四节 亚洲国家政府对少数民族聚居区的治理·····	119
一、日本政府对少数民族聚居区的治理 ·····	119
二、马来西亚政府对少数民族聚居区的治理 ·····	122
三、印度尼西亚政府对少数民族聚居区的治理 ·····	123
四、印度政府对少数民族聚居区的治理 ·····	126
第五节 国外政府治理少数民族聚居区的启示与借鉴·····	133
一、国外政府治理少数民族聚居区的主要经验 ·····	133
二、国外政府治理少数民族聚居区的重要启示 ·····	137
三、国外政府治理少数民族聚居区的主要借鉴 ·····	140
第三章 历代中央政府对少数民族聚居区治理的政策 ·····	147
第一节 中国古代中央政府对少数民族聚居区治理政策·····	147
一、中国古代国家与民族关系 ·····	148
二、中国古代中央政府对少数民族的基本政策 ·····	155

第二节 中国古代中央政府对少数民族聚居区治理政策的历史演变···	164
一、中国古代中央政权治理少数民族聚居区政策论析·····	164
二、先秦时期中央政府对少数民族聚居区的主要政策·····	166
三、秦汉时期中央政府对少数民族聚居区的主要政策·····	168
四、魏晋隋唐时期中央政府对少数民族聚居区的主要政策·····	171
五、宋明时期中央政府对少数民族聚居区的主要政策·····	173
六、民国时期中央政府对少数民族聚居区的主要政策·····	179
第三节 元、清两代中央政府对少数民族聚居区的治理政策·····	183
一、元朝中央政府对少数民族聚居区的主要政策·····	184
二、清朝中央政府对少数民族聚居区的主要政策·····	193
第四章 少数民族自治地方政府自治权与其他地方政府权力的比较·····	201
第一节 民族自治地方政府自治权与一般地方政府权力·····	202
一、我国现行地方政府的模式·····	202
二、我国一般地方政府权限的法律规定·····	205
三、民族自治地方政府自治权与一般地方政府权力的比较·····	209
第二节 民族自治地方政府自治权与“较大的市”政府权力·····	214
一、我国“较大的市”的界定和分布·····	214
二、我国“较大的市”的法律地位·····	216
三、民族自治地方政府自治权与“较大的市”政府权力的比较·····	217
第三节 民族自治地方政府自治权与经济特区政府权力·····	219
一、我国经济特区的设立和发展·····	219
二、关于我国经济特区的法律规定·····	221
三、民族自治地方政府自治权与经济特区政府权力的比较·····	224
第四节 民族自治地方政府自治权与特别行政区政府权力·····	228
一、我国设立特别行政区的历史背景·····	228
二、香港特别行政区政府权力的法律规定·····	232
三、澳门特别行政区政府权力的法律规定·····	235
四、民族自治地方政府自治权与香港、澳门特别行政区政府权力的	

比较	237
第五章 民族自治地方政府自治权实施的成就及其经验	241
第一节 民族自治地方政府自治权的历史进程及发展趋势	241
一、民族自治地方政府自治权实施的历史进程	241
二、民族自治地方政府自治权拓展的演变趋势	244
第二节 民族自治地方政府经济自治权全面实施的成就	246
一、民族自治地方政府经济管理自治权实施的主要成就	246
二、民族自治地方政府财政自治权实施的主要成就	250
三、民族自治地方政府税收自治权实施的主要成就	253
四、民族自治地方政府贸易管理自治权实施的主要成就	256
五、民族自治地方政府环境资源管理自治权实施的主要成就	260
第三节 民族自治地方政府社会自治权全面实施的成就	264
一、民族自治地方政府教育发展自治权实施的主要成就	264
二、民族自治地方政府文化事业发展自治权实施的主要成就	268
三、民族自治地方政府医疗卫生事业发展自治权实施的主要成就	273
四、民族自治地方政府社会保障事业发展自治权实施的主要成就	276
第四节 民族自治地方政府自治权全面实施的经验	278
一、民族自治地方自治机关实施民族法制建设的经验	278
二、民族自治地方政府实施经济发展自主权的经验	281
三、民族自治地方政府实施社会发展自治权的经验	284
第六章 民族自治地方政府自治权实施存在的问题及原因	289
第一节 民族自治地方政府自治权经济权能实施存在的问题	289
一、民族自治地方经济管理自主权实施存在的问题	290
二、民族自治地方财政金融管理自主权实施存在的问题	293
三、民族自治地方贸易管理自主权实施存在的问题	301
四、民族自治地方环境资源自主权落实存在的问题	304
第二节 民族自治地方政府自治权社会权能实施存在的问题	309
一、民族自治地方公共设施建设自主权实施存在的问题	309

二、民族自治地方教育自主权实施存在的问题	312
三、民族自治地方文化自主权实施存在的问题	317
第三节 民族自治地方政府行政能力影响自治权的实施	321
一、民族自治地方政府行政管理体制缺乏创新	321
二、民族自治地方政府依法行政水平偏低	326
第四节 民族自治地方法制建设水平制约自治权的实施	329
一、民族自治地方法制化建设存在法律意识障碍	329
二、民族区域自治法规制定严重滞后	330
三、民族区域自治法规适用、实施、监督机制不健全	333
第七章 优化中央政府与民族自治地方政府的权力划分	335
第一节 中央政府与地方政府权力划分的理论	335
一、国家结构形式及其基本理论	335
二、联邦制国家形式及其主要特点	337
三、单一制国家形式及其主要特点	338
第二节 中央政府与地方政府权力划分的实践	339
一、外国的中央政府与地方政府权力划分	339
二、中国中央政府与地方政府权力划分的历史沿革	348
第三节 优化中央政府与民族自治地方政府的权力划分	358
一、优化中央政府与自治区政府权力划分的原则	358
二、优化中央政府与自治区政府权力划分的制度创新	364
三、优化中央政府与自治区政府权力划分的核心内容	369
四、优化中央政府与自治区政府权力划分的法律保障	374
第八章 健全民族自治地方政府自治权的法律法规体系	379
第一节 法制建设是完善民族自治地方政府自治权的有效途径和 根本保障	380
一、民族政策与法律的历史嬗变	380
二、民族区域自治法律在我国法律体系中的地位	385
三、民族区域自治法律法规对民族自治地方政府自治权的保障作用	392

第二节 我国民族自治立法的基本状况·····	394
一、最高国家权力机关民族自治立法·····	395
二、最高国家行政机关民族自治立法·····	403
三、国务院各部委民族自治立法·····	411
四、民族区域自治地方自治立法·····	413
第三节 民族自治地方政府自治权的法律分析·····	415
一、民族经济管理的法制问题·····	415
二、民族文化建设的法制问题·····	418
三、民族教育发展的法制问题·····	420
四、民族社会进步的法制问题·····	424
第四节 民族自治地方政府自治权的法制建设·····	428
一、法治文明是民族法制建设的核心·····	428
二、必须加强民族自治地方政府自治权的法制建设·····	430
三、必须完善民族自治地方检察监督机制·····	438
第九章 完善民族自治地方政府自治权实施的法律保障机制·····	441
第一节 民族自治地方政府自治权实施的宪法保障·····	441
一、民族自治地方政府自治权的基本含义·····	441
二、民族自治地方政府自治权的宪法基础·····	442
三、民族自治地方政府自治权实施的宪法监督机制·····	445
四、构建民族自治地方政府自治权的宪法公益诉讼保障机制·····	450
第二节 民族自治地方政府自治权实施的行政法保障·····	457
一、民族自治地方政府自治权实施的法律性质·····	457
二、民族自治地方政府自治权实施的法律路径·····	458
三、民族自治地方政府自治权实施的行政责任保障·····	460
四、完善民族自治地方政府自治权实施的保障机制·····	463
第三节 民族自治地方政府自治权实施的多重法律保障·····	470
一、民族自治地方政府自治权实施中刑事手段的合理应用·····	470
二、民族自治地方政府自治权实施的法律制度体系建设·····	473

三、民族自治地方政府自治权实施的人大监督制度建设	476
第四节 民族自治地方自治权实施的法律保障机制的重构	479
一、完善民族自治地方政府自治权实施的法律保障框架体系	479
二、完善民族自治地方政府自治权实施的协调整合机制	481
三、完善民族自治地方政府自治权实施的法律责任机制	484
后 记	490

导 论

世界上的多民族国家在处理民族问题方面有不同的制度模式,中国采用的是民族区域自治。民族区域自治是在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方设立自治机关行使自治权,实行区域自治。中国采用民族区域自治的办法解决民族问题,是根据本国的历史发展、文化特点、民族关系和民族分布等具体情况作出的制度安排,符合各民族人民的共同利益和发展要求。民族区域自治制度是中国的一项基本政治制度。实行民族区域自治体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神,体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。实行民族区域自治,对发挥各族人民当家作主的积极性,发展平等、团结、互助的社会主义民族关系,巩固国家的统一,促进民族自治地方和全国社会主义建设事业的发展都起了巨大的作用。民族自治地方的自治机关行使《中华人民共和国宪法》第三章第五节规定的地方国家机关的职权,同时依照《宪法》、《中华人民共和国民族区域自治法》和其他法律的规定行使自治权,上级国家机关保障民族自治地方自治机关充分行使自治权。

一、民族自治地方政府是民族自治和区域自治的必然产物

自治权是民族区域自治制度的核心。少数民族权利是一个综合性的范畴体系,既包括作为群体的少数民族的集体权利,又包括作为个体的少数民族成员的个人权利;既包括少数民族的生存权、发展权,也包括民族自治权、共治

权。其中,民族自治权利是少数民族权利中的一种。自治权是国家权力的一部分,属于中央分权制的范畴。但是,自治权与民族自决权或者民族独立权的性质是完全不同的。在民族区域自治制度范围内,自治机关的职能既是各少数民族自主地管理本民族内部事务的具体体现,又是自治机关自主地管理本自治地方各种事务的集中表现。《民族区域自治法》序言开宗明义地指出:“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。民族区域自治是中国共产党运用马克思列宁主义解决我国民族问题的基本政策,是国家的一项基本政治制度。”^①在世界社会主义国家民族发展史上,各国解决民族问题的政治形式大体上有两种:一种是联邦制,即以某一个或者几个民族为主体建立成员国或者分子国,然后再把这些成员国或者分子国联合成一个统一的国家。另一种是民族区域自治制度,即在一个统一的国家内,以民族聚居区为基础划定行政区,使居住在该行政区域内的一个或者几个民族享受自治权。联邦制多用于在宏观上解决民族问题,通常是从国家结构形式通盘考虑的结果。民族区域自治制度除了适用于宏观上解决民族问题之外,更适合于在微观上解决民族问题,它通常不具有国家结构形式的意义。一个国家如果在宏观上已经采用民族区域自治制度解决其总的民族问题,则联邦制自然被排除在外。但是,一个国家如果在宏观上已经采用联邦制解决其总的民族问题,则不排斥在微观上采用民族区域自治的可能性。前苏联和南斯拉夫国家实行的就是联邦制。中国历来是一个统一的多民族国家,迄今为止,通过具体的民族识别并由中央人民政府确认的民族有 56 个。中国各民族之间人口数量相差悬殊,其中汉族人口最多,其他 55 个民族人口相对较少,因而习惯上被称为“少数民族”。据 2000 年第五次全国人口普查,55 个少数民族人口为 10449 万人,占全国人口总数的 8.41%^②。在有 5000 年文字可考的历史长河中,中华民族曾以繁荣的经济、灿烂的文化、辉煌的科学技术成就蜚声世界。

① 《中华人民共和国民族区域自治法》,《中华人民共和国常用法律大全》,法律出版社 2006 年版,第 80 页。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的民族区域自治》,《国务院公报》2005 年第 11 期,第 39 页。

在漫长的历史发展进程中,各自分散存在的许许多多民族,经过相互接触、混杂、联结、融合以及分裂和消亡,逐步形成了一个你中有我、我中有你而又各具个性的统一体。中国的国情决定了中国不可能通过“联邦制”或者“邦联制”来解决民族问题。

民族自治地方政府的建立是新中国民族历史发展的必然结果。《民族区域自治法》序言指出:“民族区域自治是在国家统一领导下,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。实行民族区域自治,体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神,体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。”^①中国共产党在领导新民主主义革命的过程中,提出的“以民族平等、自治和国家统一”为原则的解决国内民族问题的正确主张,可以说就是后来创设民族自治地方政府的理论基石。1949年9月21—30日召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议,经过充分协商,一致赞成《中国人民政治协商会议共同纲领》提出的建立单一制的多民族国家——中华人民共和国,以实行民族区域自治作为解决我国民族问题的基本政策。《共同纲领》明确规定,中华人民共和国境内的各少数民族聚居的地方,应当实行民族区域自治。这个反映了中华民族实际和各族人民共同心愿的决策,作为新中国的一项最基本的国策,载入了后来历次《中华人民共和国宪法》。依据《共同纲领》的规定,中央人民政府在全国范围内积极推行民族区域自治政策。其具体做法体现在如下几个方面:一是在推行民族区域自治的实践中,逐步形成了一批自治州、自治县(旗),还有若干民族乡。1954年9月颁布的《宪法》明确规定了民族自治地方政府的行政地位,依次划分为自治区、自治州、自治县三级,以民族乡作为重要的补充形式。早在1947年5月,已经解放的蒙古族地区就率先建立了第一个省级少数民族自治地方政府——内蒙古自治区人民政府。随后,新疆(1955年10月)、广西(1958年3月)、宁夏(1958年10月)和西藏(1965年9月)四个自治区,也先

^① 《中华人民共和国民族区域自治法》,《中华人民共和国常用法律大全》,法律出版社2006年版,第80页。

后成立了民族自治地方人民政府。二是根据实际情况着眼于加强民族团结和加快民族地区发展的长远利益,稳固地建设民族自治地方。譬如,对于内蒙古自治区,中央人民政府调整了1947年成立时的行政区域,把绥远并入内蒙古自治区,自治区首府也从乌兰浩特市迁到了呼和浩特市,从而结束了长期以来内蒙古地区蒙古族被分割的局面,彻底实现了中国共产党所主张的统一的内蒙古地区蒙古族区域自治的方针。三是充分考虑到各少数民族的实际情况,在民族自治地方组成形式灵活多样的政府政权组织。这里主要有四种类型:(1)以一个少数民族聚居区为主建立的政府政权组织,如新疆维吾尔自治区、吉林省延边朝鲜族自治州、甘肃省肃南裕固族自治县等。(2)以两个以上少数民族聚居区联合建立的政府政权组织,如湖北省恩施土家族苗族自治州、湖南省靖州苗族侗族自治县,云南省双江拉祜族佤族布朗族傣族自治县和广西隆林各族自治县。(3)在一个大的民族自治地方内建立大的政府政权组织,其他少数民族可以建立行政地位小的自治地方政府政权组织,如广西壮族自治区内就建立有三江侗族、环江毛南族等12个自治县;云南省怒江傈僳族自治州内建有贡山独龙族自治县和兰坪白族普米族自治县。(4)一个民族可以在不同的聚居区内建立相应的自治地方政府政权组织,譬如,藏族除了建立西藏自治区之外,还在云南、四川、青海、甘肃等省建立了10个自治州(其中有一个州与蒙古族联合建立)和四川木里、甘肃天祝两个自治县。总之,到2003年底为止,我国共建立起了155个民族自治地方(5个自治区、30个自治州、120个自治县/旗)。55个少数民族中已有44个建立了自治地方政府政权组织,实行区域自治的少数民族人口占少数民族人口总数的71%,民族自治地方的面积占全国国土总面积的64%。此外,我国在相当于乡的少数民族聚居的地方共建立了1173个民族乡;在11个因人口较少且聚居区域较小又没有实行区域自治的少数民族中,有9个建有民族乡^①。

民族自治地方政府的组建具有专门的规定。《民族区域自治法》第2条

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的民族区域自治》,《国务院公报》2005年第11期,第39页。

规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治。民族自治地方分为自治区、自治州、自治县。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。”^①《民族区域自治法》第12条规定：“少数民族聚居的地方，根据当地民族关系、经济发展等条件，并参酌历史情况，可以建立一个或者几个少数民族聚居区为基础的自治地方。民族自治地方内其他少数民族聚居的地方，建立相应的自治地方或者民族乡。民族自治地方依据本地方的实际情况，可以包括一部分汉族或者其他民族的居民区和城镇。”^②这两条法律不仅明确地规定了民族自治地方政府为自治区、自治州、自治县三级，而且具体地规定了民族自治地方政府组建的基本原则：一是汉族居住区的地方不得设立民族自治地方政府；二是少数民族散居的地方也不得设立民族自治地方政府；三是少数民族聚居的地方实行区域自治，必须依法设立自治地方政府。因为它既不同于脱离少数民族聚居地方的民族文化自治，也不同于与解决民族问题无关的一般地方自治。在民族自治地方政府各自所处的行政地位上，法律规定自治区高于自治州、自治州高于自治县。由于我国实行的是单一制国家而不是联邦制国家，所以，我国的民族自治地方不同于国际上联邦制国家的加盟共和国或者邦。我国任何民族自治地方都没有分离权，各民族自治地方必须自觉地维护国家的统一，这也是全国各族人民的根本利益之所在。《民族区域自治法》第3条还规定：“民族自治地方设立自治区机关，自治机关是国家的一级地方政权机关。民族自治地方的自治机关实行民主集中制的原则。”^③民族自治地方政府作为国家的一级自治地方政权机关，它享有《宪法》、《民族区域自治法》和其他法律赋予的自治权，因而它与一般地方国家机关、特别行政区机关、经济特区机关具有本质的区别。同时，它又是一级地方国家机关，依法享有《宪法》第三章第五节规定的地方国家机关的职权，所以，在权力运行上它又与一般地

① 《中华人民共和国民族区域自治法》，《中华人民共和国常用法律大全》，法律出版社2006年版，第81页。

② 《中华人民共和国民族区域自治法》，《中华人民共和国常用法律大全》，法律出版社2006年版，第81页。

③ 《中华人民共和国民族区域自治法》，《中华人民共和国常用法律大全》，法律出版社2006年版，第81页。

方国家机关有诸多相同之处。这即是说民族自治地方政府与一般地方政府相比较,既有不同的一面,又有相同的一面。民主集中制是我国所有国家机构组织和活动的根本原则,在这问题上民族自治地方政府与一般地方政府一样,都是国务院统一领导下的地方国家行政机关,各民族自治地方政府都必须接受和服从国务院的领导,以保证国家大政方针和政令的统一与畅通。

民族自治地方政府名称的构成具有法定的要求。《民族区域自治法》第13条规定:“民族自治地方的名称,除特殊情况外,按照地方名称、民族名称、行政地位的顺序组成。”^①其实早在1952年8月8日中央人民政府委员会第十八次会议批准并颁布的《民族区域自治实施纲要》中,就已经确定了民族自治地方政府名称组成的具体要求。譬如,在“广西壮族自治区人民政府”的称谓中,“广西”是地方名称,“壮族”是民族名称,“自治区”是人民政府的行政地位。《民族区域自治法》第13条所说的民族自治地方政府名称构成的“特殊情况”,一是指个别民族自治地方政府的称谓中没有地方名称。譬如,“鄂伦春自治旗人民政府”、“鄂温克自治旗人民政府”和“东乡族自治县人民政府”。二是有个别民族自治地方政府的名称中已经包含着民族名称。譬如,在“内蒙古自治区人民政府”和“西藏自治区人民政府”的名称中,“内蒙古”和“西藏”的地方名称就包含了“蒙古”和“藏”的民族名称。关于民族自治地方的建立、合并和撤销以及区域界线变动的程序,法律也给予了明确而具体的规定。譬如,《民族区域自治法》第14条规定:“民族自治地方的建立、区域界线的划分、名称的组成,由上级国家机关会同有关地方的国家机关,和有关民族的代表充分协商拟定,按照法律规定的程序报请批准。民族自治地方一经建立,未经法定程序不得撤销或者合并;民族自治地方的区域界线一经确定,未经法定程序不得变动;确实需要撤销、合并或者变动的,由上级国家机关的有关部门和民族自治地方的自治机关充分协商拟定,按照法定程序报请批

^① 《中华人民共和国民族区域自治法》,《中华人民共和国常用法律大全》,法律出版社2006年版,第81—82页。

准。”^①该条规定既有利于保障民族自治地方政府在少数民族聚居的地方充分行使当家作主的自治权,又充分体现了各民族维护民族团结、保持社会稳定的全局观念。

二、民族自治地方政府是一个特殊类型的地方权力机关

民族自治地方政府是民族自治地方的自治机关。民族自治地方政府既不同于现在的香港、澳门特别行政区政府,也不同于内地沿海地区在改革开放时期建立的经济特区政府,它是一个特殊类型的地方权力机关。《宪法》第112条规定:“民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。”^②在实行民族区域自治的地方,只有自治地方的人民代表大会和人民政府,才是民族自治地方的自治机关。作为实行民族区域自治的中心环节,自治机关既是国家的地方政权组织,又是民族自治的自治组织。在民族自治地方三级政府的行政地位上,“自治区人民政府”与一般地方行政机关的“省人民政府”相对应;“自治县人民政府”与一般地方行政机关的“县人民政府”相对应;“自治州人民政府”是在行政地位上低于自治区人民政府而高于自治县人民政府的权力机关,过去通常错误地把它与一般“地区行署”(又称“专员公署”、“行政公署”)相对应。其实自治州是法律规定的一级地方人民政府,而地区行署不是一级地方政府,它只是省人民政府直接派驻地方的行署机构,今后我们决不能再把自治州等同于地区行署看待。《民族区域自治法》第15条第2款规定:“民族自治地方的人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作,在本级人民代表大会闭会期间,对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。各民族自治地方的人民政府都是

^① 《中华人民共和国民族区域自治法》,《中华人民共和国常用法律大全》,法律出版社2006年版,第82页。

^② 《中华人民共和国宪法》,《中华人民共和国常用法律大全》,法律出版社2006年版,第12页。