

现代实用行政法律词典

张尚族

主编

北京出版社

现代实用行政法律词典
XIANDAI SHIYONG XINGZHENG FALU CIDIAN

张尚族 主编

*

北京出版社出版
(北京北三环中路6号)

邮政编码:100011

北京出版社总发行
新华书店北京发行所经销
印刷

*

850×1168毫米 32开本 印张 字
1996年2月第1版 1996年2月第2次印刷
印数1500

IISBN 7-200-02785-5/D.228

定 价:33 元

前 言

一、在我国，行政法是一个长期被误解、被遗忘了的法律部门。党的十一届三中全会以后，在中央大力贯彻关于发展人民民主、健全社会主义法制的方针指引下，在改革开放的过程中，行政法逐步提上了党和国家的重要议事日程。党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制以后，行政法在我国法制建设中的重要地位和作用已突出地显现出来。目前，依法行政四个大字已经正式写进了党中央的决定和国务院总理在八届全国人大大会上所作的《政府工作报告》。建国40多年以来，这还是第一次哩！

社会主义市场经济的法制建设强烈地呼唤着行政法！认真研究和完善我国的政府法制建设，已成为我们国家当今面临的一件大事。在这样的形势下，北京出版社的同志在十四大以后建议我尽快编写出一本中型的《现代实用行政法律词典》，以满足广大读者的需要，这同我近年来致力于研究有中国特色的行政法学，不谋而合。因此，就欣然应命了。

二、本词典是同北京出版社从前出版的《现代实用民法词典》和《现代实用刑事法律词典》相配套的。因为那两本词典只各有40万字左右，所以这本词典也确定只写40万字左右。其实，行政法这个法律部门涉及的面极广；行政法律文件数量之多，也是众所周知。真要编一本较完善的中国行政法词典，上百万字是很自然的。但目前只写40万字左右，却也符合我国当前的国情。因为目前我们正处在从计划经济体制向市场经济体制转换的过程之中，许多行政法问题还有待在实践中逐步解决。所以我就按这个要求动笔了。

三、本词典所选辞条主要包括两大部分：（一）一些重要的行政法律文件及其他有关文件的简介；（二）中外古今行政法基

本知识的简介。在第一部分中，则以目前大体上有定论的涉及市场经济体制的一些法律文件为主，如关于公务员制度、关于劳动法、关于税务、关于公司法等的辞条就选得多一些，其他方面的辞条就选得少一些，以便与改革开放和建立市场经济体制的过程相适应，重点反映改革开放和建立市场经济体制的法制成果。

四、本词典作为一本实用词典，力求知识性、理论性与实用性并重。因此，根据行政法的特点，作为工具书，把一些能提供读者作为日常工具用的行政法律文件尽可能都收入了。例如，在本词典中，转载了《简化字总表》、《标点符号用法》、《出版物上数字用法》。另外还列入了历史文化名城、全国重点文物保护单位、国家重点风景名胜区、部分国家级自然保护区等的名单。

五、本词典所选法律文件，主要是行政法律文件，但也选录了一些有关的文件；而且还选录了个别已经废止但有历史文献价值的法律文件。

六、本词典在文字方面，未能遵循辞书专家们关于“言简意赅”的建议，为了实用，而是力求编写得通俗一些，阐述的清楚一些。所以，有时就不免显得“有点嗦”。关于这一点，就让实践来检验吧！

七、本词典辞条中的释文，特别是涉及行政法学理论的一些释文，力求把各种观点都简要地作一个介绍。常有一个辞条包括几种释义的情况，分别用 来标出。其中的一种意见，只能作为作者在学术上的一家之言来看待。

八、行政法律文件，由于其立、改、废、立的运转过程一般比其他法律文件要快一些，随着国家各方面行政管理的不断发展，许多文件的内容不可避免地要有变动。因此，读者在使用本词典时务请注意：本词典辞条中所采用的资料，截至1995年3月底。特别是简介行政法律文件的一些辞条，今后如有变动，一律以1995年3月底以后新颁发的正式文件为准。届时，本书原有释义就只供参考之用了。

九、本辞典在编写过程中，参考了国内外有关专家的各种著作，得益匪浅；另外，不少单位和同志还曾为作者提供过一些难得的、必要的资料。对此，诚恳地表示感谢。

十、最高人民法院院长任建新同志在百忙中为本词典题词，给予了本书作者很大的支持。在此谨对他重视我国社会主义法制建设的厚意表示衷心的感谢！

十一、作者主编这样大型的词典还是第一次。尽管参加编写的同志对此有着明确的目标，并都为此进行了不懈的努力，但由于水平和各方面条件的限制，不当之处甚至错误在所难免，敬祈各方面的专家学者特别是我国行政法学界的同仁以及广大读者不吝指正。但愿本书出版以后，经过运用，在广大读者的帮助下，通过有关各方面的共同努力，能使它逐步成为一本真正具有中国特色的行政法律词典，在我国的行政法制建设中作出一点贡献。

张尚

1995年4月

目 录

二画

三画

四画

五画

六画

七画

八画

九画

十画

十一画

十二画

十三画以上

(附一) 关于出版物上数字用法的试行规定

(附二) 国务院批转国家语言文字工作委员会《关于废止〈第二次汉字简化方案(草案) 〉和纠正社会用字混乱现象的请示》的通知

(附三) 标点符号用法

(附四) 索引

后记

二 画

八小时工作制 指工作日长度为 8 个小时的工作制度。马克思主义的经典作家在论述工作日时早就阐明过：在资本主义初期，资本家总是千方百计地用延长工人工作日的办法，用增大剩余价值的手段来提高利润，使工作时间不仅突破了道德极限，也突破了工作日的纯粹身体极限。它侵占了人体成长、发育和维持健康所需要的时间。而雇佣工人则被迫每天进行连续的劳动，致使身心健康受到极大的摧残。在无限延长工作日的情况下，女工和童工受害更大。女工很少有时间去料理家务，许多童工则因为极度劳累而夭亡。在资本主义制度下，工人阶级为缩短工作日同资产阶级进行了长期激烈的斗争。1866 年的第一国际日内瓦代表大会，在总结工人阶级斗争经验的基础上，根据马克思的倡议，提出了八小时工作制的口号。大会还作出了关于争取普遍实行八小时工作制的倡议。一般认为，最先争取到实现八小时工作制的是 1855 年举行罢工斗争的澳大利亚悉尼石匠工会的工人；最早的关于八小时工作制的立法则是在新西兰出现的。当时提出了所谓三八制的原则，即在一天之中，实行 8 小时劳动，8 小时休息，8 小时睡眠。而在第一次世界大战以前，大多数西方国家的工作日虽已不再是十六七个小时，却仍普遍为 10—12 小时。直到 1919 年以后，通过各国工人阶级不屈不挠的斗争，八小时工作制才逐步被一些国家接受为标准工时制度。1919 年制定并陆续得到许多国家批准的国际劳动宪章曾明确规定：工厂的工作时间以每日 8 小时或每周 48 小时为标准。在我国，工人阶级在中国共产党领导下，也曾为实现八小时工作制进行过长期的斗

争。早在 1922 年，在广州召开的第一次全国劳动大会上，就通过了中国劳动组合书记部代表李启汉提出的八小时工时制案。但这个愿望直到新中国建立以后才真正得到实现。1994 年 1 月，国务院发布的《关于职工工作时间的规定》明确了“国家实行职工每日工作 8 小时，平均每周工作 44 小时的工作制度”。1995 年 1 月 1 日起施行的《劳动法》第 36 条也明文规定：“国家实行劳动者每日工作时间不超过 8 小时，平均每周工作时间不超过 44 小时的工时制度”。1995 年 3 月，人事部、劳动部又分别发布了贯彻《国务院关于职工工作时间的规定》的两个新的实施办法，规定从 1995 年 5 月 1 日起，国家机关、社会团体和事业单位的职工，企业职工和个体经济组织的劳动者，一律实行每日工作 8 小时、平均每周工作 40 小时的工作制度。

人民公社 我国农村属于劳动群众集体所有制性质的经济组织。1958 年在高级农业生产合作社的基础上联合组成。当时是以农林牧副渔全面发展和工农商学兵互相结合为其特征的。人民公社实行公社、生产大队、生产队三级所有，而以生产队为基本核算单位，叫做“三级所有，队为基础”。1975 年宪法和 1978 年宪法曾规定人民公社设立人民代表大会和革命委员会，实行政社合一的体制，取代了乡一级的政权。1982 年宪法颁布后，实行政社分离，重新恢复了乡一级政权组织的建制。随着实行政社分开的体制，人民公社作为农村的基层经济组织也逐步消失。

人民委员会 新中国建国初期的地方各级国家行政机关，即当时的地方各级人民政府。1954 年宪法规定：省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民委员会；地方各级人民委员会是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关；地方各级人民委员会分别由省长、市长、县长、区长、乡长、镇长各一人，副省长、副市长、副县长、副

区长、副乡长、副镇长各若干人和委员各若干人组成，每届任期同本级人大每届任期相同；地方各级人民委员会依照法律规定的权限管理本行政区域内的行政工作；地方各级人民委员会都对本级人大和上一级国家行政机关负责并报告工作，全国地方各级人民委员会都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。

人民政协 参见中国人民政治协商会议。

《人民调解委员会组织条例》 1989年5月5日国务院第四十次常务会议通过，同年6月17日李鹏总理以国务院令发布，自发布之日起施行。《条例》共17个条文，首先规定了制定本条例的目的是为了加强人民调解委员会的建设，及时调解民间纠纷，增进人民团结，维护社会安定，以利于社会主义现代化建设。同时，明确规定了人民调解委员会在基层人民政府和基层人民法院指导下进行工作。此外，还规定了人民调解委员会的组成、任务和应当遵守的原则、纪律等。另外还规定了企业、事业单位根据需要设立的人民调解委员会，参照本条例执行；本条例由司法部负责解释；自本条例发布施行之日起，1954年3月22日原中央人民政府政务院公布的《人民调解委员会暂行组织通则》同时废止。

《人事部贯彻 国务院关于职工工作时间的规定 的实施办法》 人事部发布，自1995年5月1日起施行。《办法》共12个条文，首先规定了本实施办法系根据《国务院关于职工工作时间的规定》制定；本办法适用于中华人民共和国境内的国家机关、社会团体和事业单位的职工。同时明确规定了各级人事部门对《规定》的执行情况进行监督检查。此外，还规定了职工每日工作8小时，每周工作40小时。国家机关、事业单位实行

统一的工作时间，星期六和星期日为周休息日；在特殊条件下从事劳动和有特殊情况需要适当缩短工作时间的，由各省、自治区、直辖市和各主管部门按隶属关系提出意见，报人事部批准；因工作性质或者职责限制，不能实行每日工作 8 小时、每周工作 40 小时标准工时制度的，由国务院行业主管部门制定实施意见，报人事部批准后可实行不定时工作制或综合计算工作时间制等办法；因工作需要，不能执行国家统一的工作和休息时间的部门和单位，可根据实际情况采取轮班制的办法，灵活安排周休息日，并报同级人事部门备案；下列情况可以延长职工工作时间：（一）由于发生严重自然灾害、事故或其他灾害使人民的安全健康和财产遭到严重威胁需要紧急处理的；（二）为完成国家紧急任务或完成上级安排的其他紧急任务的；根据本办法第 6 条延长职工工作时间的，应给职工安排相应的补休；1995 年 5 月 1 日实施《规定》有困难的事业单位，可以适当推迟，但最迟应当自 1996 年 1 月 1 日起施行。在推迟实施期间，仍按国家现行工时制度的有关规定执行等。另外，还规定了各省、自治区、直辖市人民政府人事部门和国务院行业主管部门应根据《规定》和本办法，结合本地区、本行业的实际情况，提出实施意见，并报人事部备案；本办法由人事部负责解释。

人身保护状 英国法上享有监督权的法院，根据被拘禁者或其代理人的申请，对下级法院或行政机关发出的，命令释放非法拘禁的当事人的特别命令。法院对发布人身保护状不享有自由裁量权，不能拒绝当事人的申请。在当事人申请人身保护状时，法院必须对拘禁决定的合法性进行审查，并由拘禁机关负担证明其行为合法的举证责任。自 16 世纪以来，人身保护状就成了英国保护个人自由的基石。在 17 世纪的宪法斗争中，法院和议会利用人身保护状作为限制行政机关非法逮捕的武器，起到了积极作用。在英国，被非法拘禁的任何当事人都可以向有权的法院申请

人身保护状，并且不因当事人已申请其他救济手段而受到限制。

《九十年代中国农业发展纲要》 1993年8月20日国务院第七次常务会议审议通过。《纲要》除序言外，共50个条文，分为十章。序言指出：90年代，是我国农业发展的关键性历史阶段，我们必须全面贯彻党的十三届八中全会决定和党的十四大精神，争取农业和农村经济在80年代的基础上取得新的突破。发展农业要按照社会主义市场经济的要求，坚持靠政策、靠科技、靠投入的指导方针，采取有效的措施，促进农业持续、稳定、协调发展，把农业的综合生产能力和经济效益提高到一个新的水平，农林牧副渔各业和乡镇企业持续发展，促进农业再上新台阶。为此，特制定《我国九十年代农业发展纲要》。50个条文，规定了如下主要内容：一、90年代农业发展的目标和指导思想；二、90年代农业发展的总体布局；三、依靠农业科技进步，提高土地和各种农业资源的单位产出率；四、加强农产品商品生产基地建设；五、加强农业综合开发；六、大力发展乡镇企业；七、加强农业发展支撑体系建设；八、广辟农业投资渠道，增加农业建设资金；九、加强农业社会化服务体系建设；十、加强领导，为农业发展创造良好的社会环境。

《九十年代国家产业政策纲要》 1994年3月25日国务院第十六次常务会议审议通过，同年4月12日国务院发布，自发布之日起执行。《纲要》除序言外，共6个条文。序言指出：制定产业政策是国家加强和改善宏观调控，有效调整和优化产业结构，提高产业素质，促进国民经济持续、快速、健康发展的重要手段。为贯彻党的十四大精神和十四届三中全会决定，根据我国经济发展的现状和趋势，特制定《九十年代国家产业政策纲要》，作为今后制定各项产业政策的指导和依据。此外，还规定了制定国家产业政策必须遵循的四条原则和90年代国家产业政

策要解决的重要课题。6个条文分别规定了如下几个问题：一、大力发展农业和农村经济，增加农民收入；二、切实加强基础设施和基础工业；三、积极振兴支柱产业；四、积极发展对外经济贸易；五、产业组织、产业技术和产业布局；六、产业政策的制定程序和实施。

三 画

三大纪律八项注意 中国人民解放军的三大纪律是指：（1）一切行动听指挥；（2）不拿群众一针一线；（3）一切缴获要归公。八项注意是指：（1）说话和气；（2）买卖公平；（3）借东西要还；（4）损坏东西要赔；（5）不打人骂人；（6）不损坏庄稼；（7）不调戏妇女；（8）不虐待俘虏。

干部“四化”标准 指在干部的选用问题上，同德才兼备原则相联系的干部“革命化、年轻化、知识化、专业化”的“四化”标准。1980年8月，邓小平在《党和国家领导制度的改革》的重要讲话中，阐述了党和国家政治体制改革的目标、指导思想 and 一系列方针、政策，其中讲到：选干部，要注意德才兼备，所谓德，最重要的就是坚持社会主义道路和党的领导，在这个前提下，干部队伍要年轻化、知识化、专业化。1982年9月，党的十二大召开，邓小平在开幕词中讲了全党要抓的四件大事，其中之一就是要“实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化”。党的十二大把这几句话写进了新党章，确定为选用干部的一条重要原则。“四化”标准，是德才兼备的用人原则的具体化。其中，“革命化”同德才兼备的“德”的要求是一致的，“年轻化、知识化、专业化”则是指适应新时期把我国建设成为富强、文明、民主的社会主义强国的历史使命，要大力提高干部的业务素质、专业素质和科学文化素质，以及大力培养和提拔使用优秀的中青年干部，以保证党的事业后继有人，同时完善干部的离退休制度，搞好队伍的新陈代谢。《国家公务员暂行条例》

在制定过程中，充分注意了贯彻干部“四化”标准，在有关条款中，都作了相应的具体规定。

工业产权 又称工业所有权。指工商业所必需的知识产权，以及其他特定利益的专有权。其中，属于知识产权性质的有专利权、商标权、发明权等；属于其他特定利益专有权的有商号权、产地标记和产地名称使用权、博展会奖牌使用权等。早在 1883 年，西欧一些国家就缔结了《保护工业产权巴黎公约》，并建立了保护工业产权国际联盟，从事工业产权的国际保护活动。《巴黎公约》（工业产权）在经过 6 次修订以后，1967 年修订的现行文本明文规定：（1）工业产权的保护对象是：发明专利、实用新型、外观设计、商标、服务标记、厂商名称、产地标记或原产地名称，以及制止不正当竞争的权利。（2）对工业产权应作最广义的理解，不仅适用于工业、商业本身，而且也应当同样适用于农业和采掘业，适用于一切制成品或天然产品，例如酒类、谷物、烟叶、水果、牲畜、矿产品、矿泉水、啤酒、花卉和谷物粉。工业产权是一种独占权，具有严格的地域性，即根据某一国家法律取得的工业产权，只能在该国境内有效。

工会 工人阶级的群众组织。它以一种独特的社会组织形式出现在人类历史舞台上，至今已有二百多年的历史。18 世纪产业革命以后，现代工人阶级登上了历史舞台。由于工人阶级同资产阶级的利益根本对立，在资本主义条件下，工会是工人阶级为加强内部团结、集中斗争力量而自愿组成的社会团体。19 世纪初开始出现工会性质的工人秘密联盟或工人小组等组织。1812 年，苏格兰格拉斯哥市的织布工人举行总罢工，这种团结起来进行斗争的形式促使他们于 1818 年建立了工会。这是世界上出现最早的工会组织。中国工人阶级是在中国沦为半殖民地半封建社会的过程中产生的。在旧中国，现代工会出现以前，曾经出现过

旧式的工商团体，称为行会。新式的工会是在此之后仿效西方工业先进国家的工会组织起来的，香港和广州是当时成立新式工会的先驱之地。1919年时，广东省的各地劳工已组织了130多个工会。五四运动以后，在上海共产主义小组指导下成立了上海机器工会，这是在马克思主义指导下建立的中国第一个工会组织。中国共产党成立以后，于1921年8月建立了中国劳动组合书记部，作为领导全国工人运动的机关。1925年5月在广州召开的第二次全国劳动大会上，成立了中华全国总工会。1927年以后，全总被迫转入地下，直到1948年8月，在哈尔滨召开的第六次全国劳动大会上才正式恢复。新中国建立以后，在百废待兴的情况下，中央人民政府就制定发布了《中华人民共和国工会法》，这部工会法的颁布，反映了我国工人阶级和工会组织在翻身解放以后社会政治地位的根本变化。此后，在我国，工会组织得到了蓬勃的发展，在团结广大工人群众进行社会主义革命和社会主义建设的事业中，发挥了巨大作用。经过半个世纪的历程，1983年10月全总十大通过的《中国工会章程》中规定的新时期我国工会工作的方针是：以四化建设为中心，为职工说话、办事，维护职工的合法权益，加强对职工的思想政治教育和文化技术教育，建设一支有理想、有道德、有文化、守纪律的职工队伍，充分发挥工人阶级在社会主义物质文明和精神文明建设中的重要作用。1992年4月3日，七届全国人大第五次会议通过了新的《中华人民共和国工会法》，明确规定：工会是群众自愿结合的工人阶级的群众组织；在中国境内的企业事业单位和机关中以工资收入为主要生活来源的体力劳动者和脑力劳动者，不分民族、种族、性别、职业、宗教信仰、教育程度，都有依法参加和组织工会的权利；工会在维护全国人民总体利益的同时，维护职工的合法权益；中华全国总工会根据独立、平等、互相尊重、互不干涉内部事务的原则，加强同各国工会组织的友好合作关系。同时，还设专章从第16条到第29条用14个条文分别规定了工会

的各项权利和义务。1994年7月5日，八届全国人大常委会第八次会议又通过了《中华人民共和国劳动法》，重申我国的“劳动者有权依法参加和组织工会”，并明确规定“工会代表和维护劳动者的合法权益，依法独立自主地开展活动”；“劳动者依照法律规定，通过职工大会、职工代表大会或者其他形式，参与民主管理或者就保护劳动者合法权益与用人单位进行平等协商”。在我国，代表和维护劳动者的合法权益，既是工会的任务，也是工会的权利与义务。在这方面，工会依法可以行使的职权主要有：（1）维护职工的民主权利。（2）对用人单位侵犯职工合法权益，违反劳动法规定的违法行为，要求认真处理。（3）帮助、指导职工与用人单位签订劳动合同，代表职工与用人单位签订集体合同。（4）对用人单位不适当地辞退、处分职工提出意见。用人单位在作出开除、除名职工的决定时，应依法事先将理由通知工会。如果用人单位违反法律、法规和有关合同，工会有权要求重新研究处理。（5）参加劳动争议的调解、仲裁工作，支持和帮助职工进行诉讼。（6）对危及职工生命安全的情况提出解决的建议；参加伤亡事故和其他严重危害职工健康问题的调查；要求追究直接负责的行政领导人和有关责任人员的责任。此外，工会对新建、扩建企业和技术改造工程中的劳动条件和安全卫生设施也有权提出意见，企业或主管部门应当认真处理。（7）参与停工、怠工事件的调查处理。

工作日 法律规定一昼夜之内以日为计算单位的工作时间。工作日通常分为下列四种：（1）标准工作日。指在一般情况下法律规定的统一的工作时间。我国目前所执行的标准工作时间是每日工作8小时，平均每周工作40小时。标准工作日是工时立法的基础，其他几种工作日都是同标准工作日相比较而言的。（2）缩短工作日。指每天工作时数少于标准工作日时数的工作日。主要适用于从事有毒有害工种、工作条件艰苦、工作过度紧

张或体力劳动特别繁重的职工。(3) 延长工作日。指每天工作时数超过标准工作日时数的工作日。主要适用于工作突击性、季节性比较强的职工。一般在闲季时要安排补休或给予物质补偿。(4) 无定时工作日。指每天没有固定工作时数的工作日。如专用汽车司机、森林巡视员、外勤工作人员的工作日。

《工商行政管理所条例》 1991年4月1日经国务院批准，同年4月22日国家工商行政管理局局长刘敏学以管理局令发布，自发布之日起施行。《条例》共19个条文，首先规定了制定本条例的目的是为了加强工商行政管理所（简称工商所）的组织建设，使工商所工作规范化、制度化，更好地发挥工商行政管理的职能作用。同时，明确规定了工商所是区、县（含县级市）工商行政管理局（简称工商局）的派出机构。工商所的人员编制、经费开支、干部管理和业务工作等由区、县工商局直接领导和管理。此外，还规定了工商所的基本任务；工商所按经济区域设立；工商所的职责和具体行政行为；对违纪违法的工商所工作人员，由区、县工商局依照国家有关规定给予处分，情节严重构成犯罪的由司法机关依法追究刑事责任等。另外，还规定了工商行政管理系统的其他专业所、队、站参照本条例规定执行；本条例由国家工商行政管理局负责解释。

土地增值税 指对转让房地产，即转让国有土地使用权和地上建筑物及其附着物并取得收入的单位或个人征收的税。在我国，税制改革以后，各地已陆续开征土地增值税。按照宪法规定，土地本身不是商品，国家不允许买卖土地，但是，可以有偿转让土地使用权。政府对批租土地使用权的客户，在批租时要收一笔钱，但这不是营利的行为，而是政府的行政管理行为，因此不征税。土地批租给客户以后，按国家规定，客户可以在土地上搞经营，如修路、盖房子、搞各种设施的建设等，这时就发生增