

程千远 著



小城镇的行政法律管理

.1101



社会科学出版社

责任编辑：吴绍中 查建国
封面设计：邹越非

小城镇的行政法律管理

程干远 著

上海社会科学院出版社出版
(上海淮海中路622弄7号)

总发行所上海发行所发行 上海崇明红卫印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 6.5 字数 135,000

1988年4月第1版 1988年4月第1次印刷

印数 1—2,000

书号 6299·030 定价 1.50元

序

新型小城镇的崛起，是农村商品经济迅速发展的产物，是我国农村经济变革最直观的结果之一。它不仅是一定区域的生产中心，基层政权的中心，也是文化、科学、教育的中心，对缩小城乡差别起到了积极的作用。

随着体制改革的深入进行，从理论上探讨小城镇行政管理的问题，尤为重要和紧迫。加强对小城镇行政管理理论的研究，可使广大理论工作者和实际工作者共同关心小城镇建设，从理论上为小城镇的行政管理体制改革，提供可行性论证，有助于建立具有中国特色的行政管理学和行政法学的科学体系。

《小城镇的行政法律管理》一书，运用社会调查资料，从法律的角度，阐述了一些基层干部共同关心的问题，并提出了许多值得讨论、研究的课题，以期得到更多同志的关心和兴趣。

顾秀莲

一九八七年十一月十三日

目 录

引 言.....	1
第一章 研究小城镇行政法律管理的重要性.....	3
一、法律管理是国家行政管理的主要形式.....	3
二、小城镇的行政管理必须法制化、科学化.....	11
三、研究小城镇行政法律管理有重大现实意义.....	15
第二章 小城镇的目标管理和行政立法的宏观控制.....	20
一、镇的法律地位和行政区划的法律管理.....	22
二、镇的总体规划和规划实施的法律管理.....	39
三、小城镇的土地利用和土地的法律管理.....	50
四、小城镇的建设资金和财税的法律管理.....	64
五、小城镇的人口政策和户籍的法律管理.....	78
第三章 小城镇的社会管理和行政法规的微观调节.....	93
一、小城镇的经济发展和对乡镇企业的法律管理...	94
二、小城镇的集市贸易和工商行政管理.....	108
三、小城镇环境保护的法律管理.....	120
四、小城镇的精神文明建设和对教育、文化、科技的 法律管理.....	133
五、小城镇的治安管理和交通管理.....	146
第四章 小城镇的行政组织和管理体制的改革.....	159
一、镇的政权组织和管理幅度.....	159

二、行政体制改革和管理机构层次.....	166
三、党政分工和实行镇长负责制问题.....	169
第五章 小城镇的行政效率和行政管理的加强.....	173
一、衡量小城镇行政效率的标准.....	173
二、提高小城镇行政效率的途径.....	176
三、怎样做一个合格的人民镇长.....	182
附 录 十一届三中全会以来我国制定的有关小城镇 的主要政策、法律、法规目录.....	188
后 记.....	200

引 言

党的十一届三中全会以来，随着改革的进程，我国城乡经济和社会结构都发生深刻的变化。农村正由自给半自给的小农经济向专业化、商品化、现代化的方向转变；城市工业，技术也通过各种渠道向乡镇扩展。作为联结城乡商品生产和流通的纽带，全国星罗棋布的小城镇也得到复苏和繁荣。一大批新兴的小城镇、小集镇如雨后春笋，拔地而起。小城镇在国民经济发展中的战略地位，越来越为人们重视。近年来在著名社会学家费孝通先生倡导下开展的“小城镇，大问题”的专题研究，取得可喜的进展，不仅社会学理论工作者，而且还吸引了一批经、济学、人口学、地理学的专家、学者，在这个新的领域得到开拓和创新。社会经济的发展必然引起上层建筑的变革。小城镇的研究也向政治学、法学理论界提出“小城镇的上层建筑如何适应改革新形势？”这样一个理论课题。

现代科学的发展已进入一个多种学科交叉渗透，大量边缘学科应运而生的时代。作为政治学和法学两个分支学科的行政管理学和行政法学也在“小城镇”发现共同的研究领域，这就是国家行政机关如何运用法律手段对小城镇实行行政管理这个课题的渊源。

1984年10月20日中共中央关于经济体制改革的决定中明确指出“在无产阶级和全体人民掌握了国家政权以后，领导和

组织经济建设就成为国家机构的一项基本职能。建国三十多年来，我们的国家机构履行了这方面的职责，起了重大作用。但是，国家机构特别是政府部门究竟怎样才能更好地领导和组织经济建设，以适应国民经济和社会发展的要求，还是一个需要认真加以解决的问题”。小城镇在国民经济建设中的重要地位，要求各级政府机关，特别是乡镇一级的领导干部和工作人员，更好地对它实行组织和领导，使小城镇的行政管理走上法制化、科学化和现代化的轨道。

为了从理论上探讨小城镇行政法律管理的重要性，它所包含的法律内容，以及实现科学管理的途径和方法。本书在和江苏省社会科学院社会学所组织的“小城镇”课题组的共同协作研究的基础上，运用大量社会调查资料，力求理论联系实际，为小城镇的行政法律管理提供一个比较清晰的，系统的轮廓。一方面借以引起我国行政法学者和行政管理学理论工作者的兴趣，共同开展更深入的理论研究；另一方面面向广大从事小城镇行政管理的各级政府机关工作人员和领导干部，特别是担任镇长、乡长的领导同志，作为指导实际工作和领导决策的参考。同时也为了更好地适应在全体人民中普及法制宣传教育的需要，使全体小城镇的居民能更好知法、守法，提供法制学习的材料，为小城镇的社会主义法制建设作出一点微薄的贡献。

第一章 研究小城镇行政法律 管理的重要性

一、法律管理是国家行政管理的主要形式

我们在调查“小城镇”问题中，常常遇到一些担任小城镇领导工作的干部提出这样一个问题：怎么样管理好小城镇？如何当一个合格的人民镇长？回答这个问题当然不是简单一两句话可以说清楚的。但从问题提出的本身来看，说明一些从事小城镇管理工作的政府工作人员，迫切想了解管理好小城镇，首先要具备哪些基本的知识。我想如果就这个问题简单地回答，那就是要懂得一点行政管理学和行政法学的基本理论，起码要知道什么是行政管理？什么是行政法？它们两者之间的关系。下面就从这个问题说起。

行政管理和法律管理从字面上看似乎是两个互不相干的概念。正如中共中央“关于经济体制改革的决定”中所说：“社会主义国家机构必须通过计划的和经济的、行政的、法律的手段对企业进行必要的管理”。而在现实生活中国家行政机关运用的行政手段和法律手段，在很多场合是互为条件，紧密联系的。行政管理需要依据法律，就是“依法行政”，而行政法律的制定，执行，监督也离不开国家行政机关的行政行为。长期以来，由于认识上的谬误，往往把“行政”和“法律”分离开来，成了“执法者不行政，行政者不执法”。现在我们

把它联系起来研究，不仅是理论概念上的澄清，更重要的是符合客观社会生活发展的客观需要。马克思曾说过：“社会生活本质上是实践的。凡是把理论导致神秘主义方面的东西，都能在人的实践中，以及对这个实践的理论中得到合理解决。”^①我们所谓的“客观需要”一方面建国以来，我国的国家行政机关如何运用法律手段管理社会、经济、从理论到实践都有很多问题需要解决，另一方面小城镇发展本身出现很多新问题，急需解决，否则将影响“四化”进程，这就使研究小城镇的行政法律管理既有理论的必要性也有现实的紧迫性。

在这里，我们必须从理论上搞清楚以下两个基本问题：

（一）行政管理是一种国家管理

马克思主义的一个基本观点，即国家是建立在一定经济基础之上的上层建筑，是阶级统治的工具。国家职能是通过国家机构所从事的国家活动来行使的，通常把这种活动称为国家管理活动。在不同历史类型的国家国家职能也有其不同的特点。因而国家管理的本质、内容、形式也有它各自的特殊性。那么什么是国家管理呢？简言之，就是国家机构为实现占统治地位的阶级的国家意志，在国家活动中实施的指挥与监督职能。国家管理有广义和狭义的理解。广义的包括国家活动的一切方面，如立法、司法、军事、外交等等。而狭义的理解仅指国家管理机关执行的管理活动，也就是通常所讲的政府机关的行政管理活动。行政管理是一种国家管理，它和其他非国家组织行使的社会管理（如企业、事业单位的管理、社会团体的管理，居民群众的自治管理等）有不同的本质和特征：其表现为：①国家行政管理主体的特定性。只有具备

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第18页。

行使国家行政管理权力的国家机构才能实施这种管理活动，其他非国家行政管理机构不能进行这种活动；②国家行政管理具有强制性。它体现国家意志并由国家强制力来保证其实施；③国家管理的范围具有广泛性。凡是涉及到国家活动的人、事、物(包括领海、领空、领土)都可作为国家行政管理的客体。特别是现代国家，国家管理的范围更是空前广泛；④国家行政管理手段的多样性。它可以通过经济的、法律的、行政的多种手段加以实施；⑤国家行政管理内容的综合性。它必需从整体、全局出发，进行综合平衡，不能仅仅考虑到局部方面。

社会主义国家是人类历史上新型的国家。它的国家行政管理除具有上述一般国家行政管理的共同属性外，还具有和历史上剥削阶级国家行政管理的本质区别，这是由它们的阶级本质不同所决定的。社会主义国家是建立在生产资料公有制经济基础上，实行无产阶级专政(或人民民主专政)的国家，而资本主义国家是建立在生产资料私有制经济基础上，实行资产阶级专政的国家。它们之间在实行国家管理的目的、阶级基础和具体内容都有原则的区别。社会主义国家管理的根本目的，就是要发展社会生产力，建成高度文明、高度民主的社会主义国家，进而完成无产阶级专政的历史使命——实现共产主义。国家管理也将随着这一目标的实现而完成自身的历史任务，为人类更高级的社会管理所代替。因此，“社会主义的根本任务就是要发展社会生产力，就是要使社会财富越来越多地涌现出来，不断地满足人民日益增长的物质和文化需要。”行使社会主义国家行政管理的权力主体，是占人

① 《中共中央关于经济体制改革的决定》。

口绝大多数的工人阶级及其领导下的人民群众，并由他们选出的代表组成的国家机构，而不是资本主义国家占人口极少数的剥削阶级及其代表人物组成的官僚机构。因此社会主义国家管理的本质属性，就是人民参加国家管理，人民真正成为国家的主人，各级政府官员成为“人民的公仆”。

社会主义国家管理的上述本质就决定了它的行政管理具有以下特征：

(1)国家行政管理的客观性。社会主义国家管理是无产阶级和人民群众自觉地按照客观规律的要求对国家实行的科学的管理。《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，国家对经济管理要自觉运用价值规律，发展社会主义商品经济，同时对科技体制、教育体制以及干部管理体制等各方面的管理体制都要按照其自身的客观规律进行改革，要实事求是地从我国客观实际出发，防止主观随意性，克服主观主义和官僚主义。这充分说明社会主义国家管理的客观性。

(2)国家管理的人民性。社会主义国家管理一切活动都必须保证全体人民更好地行使国家权力。人民对国家管理权力的行使主要表现在两个方面：其一，国家政治体制和国家机构的设置从政治上和组织上保证全体人民行使国家权力。就中央而言，要加强全国人民代表大会制度；就地方而言，要加强各级地方政权(包括基层政权)的民主管理，以便在中央统一领导下，因地制宜地发挥地方的积极性。在基层社会生活中，还要加强群众性自治组织，以便发动群众自己管理自己的公共事务和公益事业《中共中央关于经济体制改革的决定》强调城市经济体制改革要正确解决职工和企业的关系，真正做到职工当家作主。其二，一切国家权力机关和国家行

政机关工作人员，都要接受人民的监督，真正成为人民的公仆。一方面行政机关要向权力机关负责，接受它的监督；另一方面一切国家工作人员都要接受人民群众的批评、监督，发扬民主作风，克服官僚主义。

(3)国家行政管理的服务性。社会主义国家管理已不再是列宁所说的资产阶级国家的“警察职能”，“长官职能”，而主要是行使组织社会生产和调整社会经济的管理职能。这就要求一切国家机关都必须树立为生产服务、为基层服务的指导思想。《中共中央关于经济体制改革的决定》提出按照为人民服务和精简、统一、效能的原则，使各级领导机关把自己全部工作切实转移到为发展生产服务，为基层和企业服务，为国家繁荣昌盛和人民富裕幸福服务的轨道上来，这是对社会主义国家管理服务职能的科学表述。一方面国家对经济的管理要在“计划、协调、组织、监督”的范围内，为发展生产服务。《中共中央关于经济体制改革的决定》对政府机构管理经济的职能所作的八点原则性规定，就是国家行政管理职能服务性的具体表述。另一方面要通过经济政策，科技信息，规划管理，人才培养去扶植、支助社会管理的发展和增加经济效益。

(二)国家管理主要通过法律的管理加以实施

上面我们讲到行政管理和其他管理的本质区别，就在于行政管理是一种国家管理，它的管理活动是为了巩固国家占统治地位阶级的政治统治，体现国家的根本利益。在现代国家里，这种管理必然表现为一种法律的管理。其理由是：

1.法律管理可以集中地表现占统治地位的统治阶级的国家意志。在阶级社会里，法律制度是统治阶级意志的体现。马

克思和恩格斯在《德意志意识形态》一书中说：统治者为了维护其统治地位，“除了必须以国家的形式组织自己的力量外，他们还必须给予他们自己的由这些特定关系所决定的意志即法律的一般表现形式。”^① 列宁也指出：“法律就是取得胜利、掌握国家政权的阶级的意志和表现。”^② 法律所表示的国家意志，不是个别人的意志，而是整个阶级或某一统治阶层的意志，这种意志也不是无所制约的绝对的自由意志，归根结底，它取决于经济、社会的发展条件。从根本上说是一定社会历史条件的客观反映，在现代社会里，法律制度的形成一般都要经过特定的程序，常常需要相当的手续和时间。在我国，它是一种民主的体现。所以法律制度一经形成，在国家强制力的保护下，它就成为超越个人意志的社会力量，成为人人必须遵循的行为规范，也是人们据以评定个人工作、生活的标准之一，包括制定这些法律的人在内。它将不再为个别人的意志所左右，不会因领导人的改变而改变，也不会因某个领导人的看法和主意的改变而改变。一切破坏法制的行为将受到惩处。法律管理将保证统治阶级的整体利益得到充分的实现。

由于法律是一种规定人们行为准则的普遍性规范。它规定人们可以做什么和不可以做什么，规定人们应该做什么和不应该做什么，它为整个社会提供了行动的方向和准则。在国家强制力的保证下，使一切遵守法律的行为得到保护，一切破坏或规避法律的行为得到制止。因此，法律的管理将保

① 《马克思恩格斯全集》第3卷，第378页。

② 《列宁全集》第13卷，第304页。

证我国“四化”建设在社会主义轨道上迅速而有成效地发展，保证国家行政管理的统一，稳定和强有力，使社会主义国家长治久安。

2.国家的行政管理必须是依法进行的。法律管理要求行政管理必须符合法律管理的规律和特点，在我们社会主义国家，就要求一切国家行政机关都必须严格按照社会主义法制原则活动。我国1982年新宪法总纲第5条明确规定“国家维护社会主义法制的统一和尊严，一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触，一切国家机关和武装力量、各政党、各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律，一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”。这里指的一切国家机关当然也包括国家行政机关。国家行政机关在从事行政管理活动中贯彻社会主义法制原则主要表现两个方面：一方面是要要求国家行政管理在一切主要方面要做到有法可依，有章可循。国家行政机关要充分运用法律武器，按照宪法规定的权限，制定行政法规和规章，使国家行政管理走上法律化、制度化的轨道。党的十一届三中全会以来党和国家十分重视加强行政立法工作。据不完全统计仅对小城镇行政管理有关的法律和行政法规就颁布有五十多个。目前我国行政立法存在的问题一是要对建国以来发布的行政管理法规，进行清理和汇编；明确哪些继续有效，哪些属于废、改、立的范围。二是对尚未制定为法律规范的要按照需要和可能作出规划，集中各方面力量，逐步制定新的行政管理法规。另一方面行政管理要严格按照宪法、法律和行政法规办事，真正做到有法必依，执法必严，违法必究。从我国目前情况看，在行政管理法制化方面，从一定意义上说，依法办事，依法

进行行政管理的重要性，决不低于在一切方面都制定行政管理法规。无法可依当然不能实现行政管理法制化，但是有法以后并不依法办事，那就等于没有法，一切立法活动岂不成为徒劳。事实上现在很多方面并非都无法可依，而问题常常出在有法不依，执法不严上。在这方面有认识上的原因，长期以来在一些干部中间和人民群众中都存在着对社会主义法制建设一些旧的传统观念和糊涂认识，这种传统观念主要表现在以下五个方面：①要改变那种一谈到法制建设就仅仅想到加强公检法系统(或政法部门)的法制建设的旧的传统观念。事实上除了需要在公检法系统(或政法部门)加强法制建设以外，在涉及面极广的国家行政管理领域中即各级政府工作中，也需要认真加强法制建设。②要改变那种在政府管理国民经济的工作中和在政府主管的各项国家行政管理工作中单纯强调依靠政策办事而不同时强调法制建设的传统观念。要在国家行政管理的各个方面，实行“逐步过渡”的方针，努力做到不仅依靠政策办事，还要厉行法制，坚持依法办事。③要改变一谈到运用法律手段，就仅仅注意到运用对付犯罪的刑法手段的传统的旧观念。在人民和国家手中掌握着的可以运用法律手段，除刑法手段外，还有民法手段、经济法手段、行政法手段等等。而在我国现阶段的四化建设中，特别是在政企职责分开以后，在涉及面极广的国家行政管理领域中，大量的工作和大量的问题，都是完全可以也必须运用经济法手段特别是行政法手段来解决的。④要改变一谈到运用法律手段，就只知道(或只理解为)运用制裁手段的旧的传统观念。制裁手段包括刑事、民事、经济和行政制裁手段等，但在政府工作中，依法进行管理的管理手段，

则是十分重要的法律手段。我们需要强调在政府工作中依法办事，大量的问题将不是依靠制裁手段来解决，而主要是依靠法律手段中的行政管理手段（即依法实施行政管理）来保证解决的。例如依照某些行政法规给予奖励鼓励人们依法办事也是一种行政法律管理手段。⑤要改变过去那种仅仅把公检法等政法部门看做国家执法机关，而不把政府其他部门也看做国家执法机关的传统的旧观念。我国从中央到地方各级各类国家行政机关在法定职权范围内都是各部门行政管理法规的执法机关。如国家设立建制镇一级基层行政管理机关，也应是国家对小城镇行使行政管辖权和执行各项小城镇行政管理法规的执法机关。各级国家行政工作人员，也应当是各种行政管理法规的责无旁贷的执法者。不少镇政府的工作人员都只认为执法是执行刑法、民法，不把行政管理法规也列入执法的范围。由于上述一些认识上的谬误，加上我国在行政法规的执行上法律执行监督机构不健全，人员素质不符合要求，无法胜任他们所担负的任务，往往使行政法规的执行和监督流于形式，成为纸上谈兵。至使有很多行政管理法规虽然已公布多年，但还没有很好落实。

二、小城镇的行政管理必须法制化、科学化

党的十二次全国代表大会明确提出“党在新的历史时期的奋斗目标，就是要把我们的国家，逐步建设成为具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的，具有高度民主和高度文明的社会主义强国”。“四化”建设的成功需要靠发扬社会主义民主，健全社会主义法制来加以保障。邓小平

同志最近强调要“一手抓建设，一手抓法制”。^①抓法制就是要学会运用法律手段来管理国家，打击各种违法犯罪分子对“四化”建设的破坏活动。赵紫阳总理在六届人大一次会议所作的《政府工作报告》中特别提出“要继续抓紧经济立法和行政立法的工作”，他要求“政府经济部门和经济组织的领导人员，都要学会运用法律手段，来管理经济活动。”行政管理要法制化，是指我国的各级国家行政管理机关，都必须遵循社会主义法制的要求，按照法律管理的规律和特点来实行行政管理。

行政管理法制化、科学化不是一个空洞的口号，要落到实处，需要解决很多理论和实际问题。它涉及到行政机关运用行政法规实行管理的各个环节。如行政法规制定、执行，监督的程序；行政违法行为处理的方式；行政措施和行政决策的合法原则；行政效率的考核办法等等。同时还要从理论上搞清楚行政管理法制化的科学含义，它和行政管理科学化的关系。行政管理是一个复杂的系统工程，需要分层次的研究，大体上可分为三个层次，高层次是中央政府(包括部、委、办、局)的行政管理，中层次是省、市、县、区地方政府(包括它的部、委、办、局)的行政管理，低层次是乡、镇、城市街道办事处一级基层政府的行政管理。我国现有一万个左右建制镇，约占基层政权的五分之一，还有五万多个小集镇大部分是乡政府所在地，这个层次的行政管理不搞好，国家整个行政管理的机器就运转不灵。没有小城镇、农村的政

① 见1986年3月赵紫阳总理关于第七个五年计划草案的报告。