

中国特色社会主义政治制度集成



耕读文库

# 中国行政制度

李文阁 等◎编著

ZHONGGUO  
XINGZHENG  
ZHIDU

阐释中国特色社会主义政治制度内涵  
解析中国特色社会主义政治制度本质



中国出版集团  
中国民主法制出版社

全国百佳图书  
出版单位

◆ 中国特色社会主义政治制度集成



# 中国行政制度

李文阁 等◎ 编著

ZHONGGUO  
XINGZHENG  
ZHIDU



中国出版集团 | 全国百佳图书  
中国民主法制出版社 | 出版单位

2017·北京

## 图书在版编目(CIP)数据

中国行政制度/李文阁等编著. --北京:中国民主  
法制出版社,2017. 1

(中国特色社会主义政治制度集成)

ISBN 978-7-5162-1442-8

I. ①中… II. ①中… III. ①行政管理—政治制度—  
中国—通俗读物 IV. ①D63-49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 321202 号

图书出品人:刘海涛

出版统筹:赵卜慧

责任编辑:陈棣芳 胡百涛

---

书名/ 中国行政制度

作者/ 李文阁 李 辉 田 林 杨 威 张 涛 贺佐琪 编著

---

出版·发行/ 中国民主法制出版社

地址/ 北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/ (010) 63292534 63057714(发行部) 63055259(总编室)

传真/ (010) 63056975 63055378

http:// www. npcpub. com

E-mail: mzfz@npcpub. com

经销/ 新华书店

开本/ 32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/ 8. 875 字数/ 128 千字

版本/ 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

印刷/ 北京建宏印刷有限公司

---

书号/ ISBN 978-7-5162-1442-8

定价/ 25. 00 元

出版声明/ 版权所有,侵权必究

---

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

# 目 录

## ◎ 引言 行政与行政制度 / 1

## ◎ 中国的行政组织制度 / 3

中国的行政区划 /3

中国的行政机构及其职责 /5

## ◎ 依法行政的基本原则 / 19

依法行政的基本要求 /20

深入推进依法行政 /24

## ◎ 行政监督体制 / 29

行政层级监督 /29

审计监督 /38

监察监督 /42

## ◎ 行政立法制度 / 47

行政立法概述 /47

行政立法的权限 /52

行政立法的程序 /55

行政立法的监督 /69

## ◎ 行政许可制度 / 77

行政许可概述 /77

行政许可法的制定 /83

行政许可的基本原则 /84

行政许可的设定 /88

行政许可的实施机关 /95

行政许可的实施程序 /99

行政许可的费用 /113

监督检查 /114

行政许可的撤销、注销和撤回 /116

## ◎ 行政处罚制度 / 119

行政处罚概述 /119

行政处罚法的立法背景和过程 /126

行政处罚的种类和设定 /129

行政处罚的实施机关 /136

行政处罚的管辖和适用 /139

行政处罚的程序 /149

行政处罚的执行 /158

◎ **行政强制制度 / 163**

行政强制概述 /163

行政强制的种类和设定 /169

行政强制措施实施程序 /178

行政机关强制执行程序 /182

申请人民法院强制执行 /191

行政强制中涉及的国家赔偿问题 /199

关于行政机关强制执行决定的复议和诉讼 /202

◎ **行政监察制度 / 203**

监察体制 /203

监察权限 /204

监察程序 /211

监察方式 /217

举报制度 /222

纠正行业不正之风工作 /225

◎ **行政复议制度 / 231**

行政复议概述 /231

行政复议范围 /242

行政复议申请	/246
行政复议受理	/255
行政复议审理	/258
行政复议决定	/263
行政复议工作的指导和监督	/268
法律责任	/270
行政复议与行政诉讼的关系	/272

## 引言 行政与行政制度

自从国家诞生以来，国家行政就与每个人息息相关。人是社会动物，行政对人的影响，从生到死，从摇篮到坟墓，最为深刻和密切。就拿我们的日常生活来说，早晨起床开灯用电、洗脸用水，涉及行政的公共事业功能；在家分类整理垃圾和各类废弃物，出门按指定位置倾倒，涉及行政的环境保护功能；红绿灯或者交通限行指令，电梯里的安全检查提示，公园里的避难场所标志等等，这都体现出行政管理控制功能。又如毕业时的学位授予、就业后的人职培训、生病时的就诊检查、退休后的养老待遇，也与国家行政和行政制度密切相关。

人类历史长河滚滚向前，行政和行政制度经历了漫长的社会变革过程。进入近代社会，行政的功能日益复杂，与经济、社会的联系也日益密切。20世纪，因工业化和城市化

的影响，人口集中于大城市，传统的家庭和邻里关系弱化。进入现代社会法治国家后，行政除了消极的维持社会秩序和防御危害之外，还要积极从事社会建设、社会福利，行政对社会生活各方面都产生越来越广泛而深刻的影响。

尽管行政确实无所不在，但在学理上，行政仍然是有其研究范围的。广义上讲，行政是指一定的社会组织进行的各种组织、协调、控制、监督等活动；狭义上讲，行政是指国家行政机关对国家事务和社会事务进行决策、组织、管理和调控的活动。有关这些活动的制度即为行政制度。

本书对我国宪法、法律中的主要代表性行政制度予以列举和分别研究，希望读者通过阅读本书，能够对我国行政和行政制度有个框架性认识。“行政诉讼制度”在《中国司法制度》中已有叙述，故本书从略。尤其需要注意的是，中国实行“一国两制”，香港和澳门是中国的特别行政区，台湾是中国不可分割的一部分。香港、澳门和台湾地区的行政制度与大陆稍有不同，但也应该包括在中国行政制度之内。考虑丛书整体设计，这部分内容没有专章列出。这一点是需要读者特别注意的。由于编者水平有限，如有不当之处，敬请批评指正。

# 中国的行政组织制度

## 中国的行政区划

行政区划是国家为便于行政管理而进行的行政区域划分，是国家进行分权管理，实施有效统治的重要手段之一。

我国行政区域的划分，遵循以下几个重要原则：一是政治原则，即有利于巩固国家政权，有利于国家长治久安。二是经济原则，既要从各地区的具体情况出发，有利于地区经济的发展；又要从整个国家的全局出发，有利于整个国民经济的发展。三是民族平等原则，在不违背整个国家根本利益的前提下，充分考虑各民族的风俗习惯和其他特点，有利于民族团结和共同繁荣。四是精简、统一、效能的原则，以有利于进行有效的行政管理为原则，尽量精简机构，减少层次，政令统一，以达到提高行政管理效率的目的。

依据我国宪法第三十条的规定，中华人民共和国的行政区域划分如下：全国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。也就是说，我国地方政权主要分为省（自治区、直辖市）、县（自治州、自治县）、乡（民族乡、镇）三个层级。

我国行政区划还体现“一国两制”原则。依据我国宪法第三十一条的规定，国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。1997年、1999年我国分别设立了香港特别行政区、澳门特别行政区。依据1997年7月1日实施的《香港特别行政区基本法》和1999年12月20日实施的《澳门特别行政区基本法》的规定，香港特别行政区和澳门特别行政区保持原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变。

根据行政区划网提供的数据，截至2016年6月，全国共有34个省级行政区（其中：4个直辖市、23个省、5个自治区、2个特别行政区），334个地级行政区划单位（其

中包括 293 个地级市)，2851 个县级行政区划单位（其中包括 940 个市辖区、363 个县级市、1377 个县、117 个自治县），39829 个乡镇级行政区划单位（其中包括 8016 个街道、20654 个镇、10169 个乡）。

## 中国的行政机构及其职责

行政机构是个广义概念，学理上又称为“行政机关”或者“行政主体”，就是行政权的行使主体。行政机构的重要特点是实行首长负责制。例如，国务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制，地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。行政机构依据行政层级分为中央行政机构（国务院）和地方行政机构（地方人民政府）。

### 一、中央行政机构及其职责

中央行政机构，是指国家设置的担当中央行政事务、行使国家行政权的中央人民政府及下属行政机关的集合体。在我国，按照宪法和国务院组织法的规定，中央行政机构由国务院、国务院的组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构以及部、委管理的国家局构成。

## （一）国务院

### 1. 国务院的地位

宪法第八十五条规定，中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。国务院在国家行政组织系统中处于最高地位，并能领导、组织、指挥、协调全国的行政管理工作，能够在内政、外交上代表中国政府活动。

### 2. 国务院的组成

宪法第八十六条规定，国务院由下列人员组成：总理，副总理若干人，国务委员若干人，各部部长，各委员会主任，审计长，秘书长。国务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制。国务院的组织由法律规定。

宪法第八十八条规定，总理领导国务院的工作。副总理、国务委员协助总理工作。总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议。国务院组织法第四条规定，国务院会议分为国务院全体会议和国务院常务会议。国务院全体会议由国务院全体成员组成。国务院常务会议由总理、副总理、国务委员、秘书长组成。总理召集和主持国务

院全体会议和国务院常务会议。国务院工作中的重大问题，必须经国务院常务会议或者国务院全体会议讨论决定。

### 3. 国务院的权限

宪法第八十九条规定，国务院行使下列职权：（1）根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令；（2）向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案；（3）规定各部和各委员会的任务和职责，统一领导各部和各委员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作；（4）统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分；（5）编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算；（6）领导和管理经济工作和城乡建设；（7）领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作；（8）领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作；（9）管理对外事务，同外国缔结条约和协定；（10）领导和管理国防建设事业；（11）领导和管理民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利；（12）保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益；（13）改变或者撤销各

部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；（14）改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令；（15）批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分；（16）依照法律规定决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态；（17）审定行政机构的编制，依照法律规定任免、培训、考核和奖惩行政人员；（18）全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会授予的其他职权。

## （二）部、委、行、署等

尽管我国宪法规定行政权属于国务院，但由国务院全权处理所有事务并不现实，具体处理行政事务的是属于国务院统辖之下的工作部门，包括国务院办公厅、20 个部、3 个委员会、1 个行（中国人民银行）、1 个署（中华人民共和国审计署）、1 个国务院直属特设机构（国务院国有资产监督管理委员会）、4 个国务院办事机构、13 个国务院直属机构、16 个部委管理的国家局。

### 1. 部、委、行、署等的地位

宪法第九十条规定，国务院各部部长、各委员会主任负责本部门的工作；召集和主持部务会议或者委员会会议、委务会议，讨论决定本部门工作的重大问题。各部、各委

员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。

宪法第九十一条规定，国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

## 2. 部、委、行、署等的设立及工作机制

国务院组织法第八条规定，国务院各部、各委员会的设立、撤销或者合并，经总理提出，由全国人民代表大会决定；在全国人民代表大会闭会期间，由全国人民代表大会常务委员会决定。与此相区别的是，国务院直属机构、办事机构可由国务院自行设置，无须国家权力机关批准。

国务院组织法第九条规定，各部设部长一人，副部长二至四人。各委员会设主任一人，副主任二至四人，委员五至十人。各部、各委员会实行部长、主任负责制。各部部长、各委员会主任领导本部门的工作，召集和主持部务会议或者委员会会议、委务会议，签署上报国务院的重要请示、报告和下达的命令、指示。副部长、副主任协助部长、主任工作。

### 3. 部、委、行、署等的权限

国务院组织法第十条规定，各部、各委员会工作中的方针、政策、计划和重大行政措施，应向国务院请示报告，由国务院决定。根据法律和国务院的决定，主管部、委员会可以在本部门的权限内发布命令、指示和规章。

除此之外，依据国务院组织法第十一条的规定，国务院可以根据工作需要和精简的原则，设立若干直属机构主管各项专门业务，设立若干办事机构协助总理办理专门事项。但是，这些国务院直属机构的规格除总局外，低于国务院组成部门，其负责人不是国务院的组成人员。

部、委、行、署等国务院组成部门和国务院直属机构享有独立对外管理的权限。与此相对应，国务院办事机构是指国务院设立的协助总理办理专门事项的辅助性机构，与国务院组成部门和直属机构不同，国务院侨务办公室、国务院法制办公室、国务院港澳事务办公室、国务院研究室等4个国务院办事机构一般不享有独立对外管理的权限。除此之外，16个部委管理的国家局，属于虽由部委归口管理但又具有相对独立性的行政机关。国家局与其管理归口的部委之间的关系尚无法律规定。根据国务院有关文件的精神，国家局的业务受所在部委领导。凡重要的事项，如