

行政法教程

参考资料

张尚鸾 梁根林 编

中央广播电视大学出版社

行政法教程参考资料

张尚鸾 梁根林 编

•

中央广播电视大学出版社出版

新华书店北京发行所发行

北京印刷三厂印装

•

开本 787 × 1092 1/32 印张 10.75 千字 241

1988 年 7 月第 1 版 1988 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—36,700

定价 1.95 元

ISBN7—304—00316—2/D·29

编写说明

行政法是我国社会主义法律体系中一个重要的法律部门,行政法学是有中国特色的社会主义法学理论体系中一个重要的分支学科。为了帮助电大学员和其他各界读者学习、研究行政法和行政法学,我们编辑了这本《行政法教程参考资料》。

(一)《行政法教程参考资料》,是中央广播电视大学一九八八级法律专业“行政法学”课程主教材《行政法教程》的辅助教材,其内容和体系,基本上是根据主教材的内容及教学需要安排的。

(二)《行政法教程参考资料》,主要编选了党的十一届三中全会以来颁布施行的行政法律文件,仅个别法规取自三中全会以前。由于行政法调整对象极为广泛,内容极为丰富,体系相当庞杂,有权制定行政法律文件的国家机关也很多,所以本书不可能将各种行政法律文件汇纂殆尽,而只能从中精选若干有代表性的法规,加以整理汇编,以使大家对我国行政法有一个概貌性的了解,从而深化对主教材讲授的理论知识的理解。

(三)《行政法教程参考资料》,还编选了邓小平、赵紫阳、李鹏等党和国家领导人关于政治体制改革和政府机构改革的重要论述。学习这些重要论述,有助于理论联系实际,进一步提高对加强行政法制建设的意义、过程、步骤的认识。

(四)为提示、帮助学生了解我国行政法律文件的全貌,我们在主要选编若干有代表性的行政法律文件的同时,又以存目的方式列举了其他一些重要的行政法律文件的名称,以

备查阅。

(五) 由于编选时间仓促和编者水平限制，本书肯定存在不少不尽妥贴之处，恳请批评、指正。

编 者

一九八八年四月

目 录

邓小平论政治体制改革·····	(1)
赵紫阳论政治体制改革·····	(19)
李鹏论政府机构改革·····	(31)
中华人民共和国宪法(节录)·····	(37)

行政组织法

中华人民共和国国务院组织法·····	(64)
中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民 政府组织法(修正本)·····	(66)
城市街道办事处组织条例·····	(84)
国务院关于建立民族乡问题的通知·····	(86)
中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知·····	(87)
中共中央组织部、劳动人事部关于严格控制机构膨胀 的通知·····	(89)
国务院关于清理非常设机构的通知·····	(91)
中华人民共和国民族区域自治法(存目)	

国家行政工作人员法

(一) 任 用

国务院任免行政人员办法·····	(93)
县级以上人民委员会任免国家机关工作人员条例·····	(95)
劳动人事部关于做好招聘工作的通知·····	(99)

(二) 培 训

中共中央、国务院关于中央党政机关干部教育工作的

决定.....	(101)
中共中央、国务院关于加强职工教育工作的决定.....	(109)

(三) 调 配

干部调配工作暂行规定.....	(117)
-----------------	-------

(四) 奖 惩

国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定.....	(120)
-----------------------------	-------

(五) 考 核

中共中央组织部关于实行干部考核制度的意见.....	(126)
---------------------------	-------

(六) 退休、离休和退職

国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定.....	(129)
国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法.....	(133)
国务院关于高级专家离休退休若干问题的暂行规定.....	(139)
国务院关于老干部离职休养的暂行规定.....	(141)
国务院关于工人职员退職处理的暂行规定(草案).....	(144)

(七) 权利和义务

保守国家机密暂行条例.....	(146)
国务院工作人员守则.....	(150)
国务院关于职工探亲待遇的规定.....	(151)
国家机关工作人员病假期间生活待遇的规定.....	(153)
国务院关于女工作人员生产假期的通知.....	(155)
国家机关、事业单位工作人员死亡后遗嘱生活困难补助 暂行规定.....	(155)

行政行为法

(一) 行政法律文件的制定

全国人民代表大会常务委员会关于中华人民共和国建国以来制定的法律、法令效力问题的决议·····	(158)
国务院办公厅转发经济法规研究中心《关于对国务院系统过去颁发法规、规章进行清理的建议》的通知·····	(159)
国务院经济法规研究中心关于对国务院系统过去颁发的法规、规章进行清理的建议(摘要)·····	(160)
国家行政机关公文处理暂行办法·····	(162)
行政法规制定程序暂行条例·····	(169)

(二) 企业行政管理

中华人民共和国全民所有制国营工业企业法·····	(172)
国务院关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定(存目)	

(三) 商业行政管理

中华人民共和国商标法·····	(184)
城乡集市贸易管理办法(存目)	

(四) 森林和其他资源行政管理

中华人民共和国森林法·····	(192)
中华人民共和国草原法(存目)	
中华人民共和国矿产资源法(存目)	
中华人民共和国土地管理法(存目)	

(五) 卫生行政管理

中华人民共和国食品卫生法(试行)·····	(202)
-----------------------	-------

中华人民共和国药品管理法(存目)

中华人民共和国国境卫生检疫法(存目)

(六) 文教行政管理

中华人民共和国义务教育法..... (213)

中华人民共和国文物保护法..... (217)

(七) 科技行政管理

中华人民共和国专利法..... (226)

中华人民共和国标准化管理条例(存目)

关于推进科研设计单位进入大中型工业企业的规定(存目)

(八) 国防行政管理

中华人民共和国兵役法..... (238)

(九) 公安行政管理

中华人民共和国治安管理处罚条例..... (251)

中华人民共和国枪支管理办法(存目)

中华人民共和国消防条例(存目)

中华人民共和国居民身份证条例(存目)

(十) 海关行政管理

中华人民共和国海关法..... (264)

中华人民共和国公民出境入境管理法(存目)

中华人民共和国外国人入境出境管理法(存目)

(十一) 税务行政管理

中华人民共和国中外合资经营企业所得税法(存目)

中华人民共和国外国企业所得税法(存目)
中华人民共和国国营企业所得税条例草案(存目)
中华人民共和国个人所得税法(存目)
中华人民共和国城乡个体工商户所得税暂行条例(存目)

(十二) 财政金融行政管理

国务院关于实行“划分收支，分级包干”财政管理体制的
通知(存目)
中华人民共和国金银管理条例(存目)
中华人民共和国外汇管理暂行条例(存目)

(十三) 行政监督

国务院关于审计工作的暂行规定……………(278)
国务院批转审计署关于改进对地方审计工作的领导和设立派出
机构问题的报告的通知……………(282)

(十四) 行政奖励和行政制裁

中华人民共和国自然科学奖励条例……………(285)
中华人民共和国发明奖励条例……………(286)
国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定……………(289)
违反财政法规处罚的暂行规定施行细则……………(295)
投机倒把行政处罚暂行条例……………(304)
中华人民共和国海关法行政处罚实施细则……………(308)

行政争讼法

中华人民共和国民事诉讼法(试行)第三条第二款……………(317)
国家建设征用土地条例……………(317)
中华人民共和国药品管理法第五十五、五十六条……………(317)
中华人民共和国食品卫生法(试行)第三十八条……………(318)

中华人民共和国商标法第三十六、三十九条·····	(318)
中华人民共和国专利法第六十一六十六条·····	(319)
中华人民共和国合同法第四十八条·····	(320)
中华人民共和国森林法第十四、第三十九条·····	(321)
中华人民共和国中外合资经营企业所得税法第十五条·····	(321)
中华人民共和国外国企业所得税法第十六条·····	(322)
中华人民共和国个人所得税法第十三条·····	(322)
行政区域边界争议处理办法·····	(322)
中华人民共和国经济合同仲裁条例·····	(324)
最高人民法院关于人民法院审理经济行政案件不应进行 调解的通知·····	(332)
最高人民法院关于印发《人民法院审理治安行政案件具体应 用法律的若干问题的暂行规定》的通知 (附《暂行规定》)·····	(333)

邓小平论政治体制改革

一、关于政治体制改革的意义、 目标、内容和方针

我们的国家已经进入社会主义现代化建设的新时期。我们要在大幅度提高社会生产力的同时，改革和完善社会主义的经济制度和政治制度，发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。

——《在中国文学艺术工作者第四次代表大会上的祝辞》（1979年10月30日），《邓小平文选》第180页（以后引此书简称为《文选》）

改革党和国家领导制度及其他制度，是为了充分发挥社会主义制度的优越性，加速现代化建设事业的发展。

我们要充分发挥社会主义制度的优越性，当前和今后一个时期，主要应当努力实现以下三个方面的要求：（一）经济上，迅速发展社会生产力，逐步改善人民的物质文化生活；（二）政治上，充分发扬人民民主，保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家、特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力，享有各项公民权利，健全革命法制，正确处理人民内部矛盾，打击一切敌对力量和犯罪活动，调动人民群众的积极性，巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面；（三）为了实现以上两方面的要求，组织上，迫切需要大量培养、发现、提拔、使用坚持四项基本原则的、比

较年轻的、有专业知识的社会主义现代化建设人才。

我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主，并且造就比这些国家更多更优秀的人才。达到上述三个要求，时间有的可以短些，有的要长些，但是作为一个社会主义大国，我们能够也必须达到。所以，党和国家的各种制度究竟好不好，完善不完善，必须用是否有利于实现这三条来检验。

——《党和国家领导制度的改革》（1980年8月18日），《文选》第282—283页

我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使象毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以致对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。我们今天再不健全社会主义制度，人们就会说，为什么资本主义制度所能解决的一些问题，社会主义制度反而不能解决呢？这种比较方法虽然不全面，但是我们不能因此而不加以重视。斯大林严重破坏社会主义法制，毛泽东同志就说过，这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点，但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了“文化大革命”的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重

视。

如果不坚决改革现行制度中的弊端，过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现，只有对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革，人民才会信任我们的领导，才会信任党和社会主义，我们的事业才有无限的希望。

——同上，第293页

我们进行了二十八年的新民主主义革命，推翻了封建主义的反动统治和封建土地所有制，是成功的，彻底的。但是，肃清思想政治方面的封建主义残余影响这个任务，因为我们对它的重要性估计不足，以后很快转入社会主义革命，所以没有能够完成。现在应该明确提出继续肃清思想政治方面的封建主义残余影响的任务，并在制度上做一系列切实的改革，否则国家和人民还要遭受损失。

对待这一任务，要有实事求是的科学态度。要运用马克思列宁主义、毛泽东思想，对于封建主义遗毒的表现，进行具体的准确的如实的分析。首先，要划清社会主义同封建主义的界限，决不允许借反封建主义之名来反社会主义，也决不允许用“四人帮”所宣扬的那套假社会主义来搞封建主义。其次，也要划清文化遗产中民主性精华同封建性糟粕的界限。还要划清封建主义遗毒同我们工作中由于缺乏经验而产生的某些不科学的办法、不健全的制度的界限。不要又是一阵风，不加分析地把什么都说成是封建主义。

——同上，第295页

改革党和国家的领导制度，不是要削弱党的领导，涣散党的纪律，而正是为了坚持和加强党的领导，坚持和加强党

的纪律。在中国这样的大国，要把几亿人口的思想 and 力量统一起来建设社会主义，没有一个由具有高度觉悟性、纪律性和自我牺牲精神的党员组成的能够真正代表和团结人民群众的党，没有这样一个党的统一领导，是不可能设想的，那就只会四分五裂，一事无成。这是全国各族人民在长期的奋斗实践中深刻认识到的真理。我们人民的团结，社会的安定，民主的发展，国家的统一，都要靠党的领导。坚持四项基本原则的核心，就是坚持党的领导。问题是党要善于领导；要不断地改善领导，才能加强领导。

——同上，第300—301页

在总结经验的基础上，我党十一届三中全会提出一系列新的政策。就国内政策而言，最重大的有两条：一条是政治上发展民主，一条是经济上进行改革，同时相应地进行社会其他领域的改革。

——《政治上发展民主，经济上实行改革》(1985年4月15日)，《建设有中国特色的社会主义》增订本第104页(以后引此书简称为《增订本》)

现在看，不搞政治体制改革不能适应形势。改革，应包括政治体制的改革，而且政治体制改革应作为改革的一个标志。

——《在听取经济情况汇报时的谈话》(1986年6月10日)，《增订本》第133页

对于改革，在党内、国家内有一部分人反对，但是真正反对的并不多。重要的是政治体制不适应经济体制改革的要求。所以不搞政治体制改革就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进。

我们提出改革时，就包括政治体制改革。现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就会阻碍生产力的发展，阻碍四化成功。政治体制改革的内容现在还在讨论，因为这个问题太复杂。每项改革涉及的人和事都很广泛，很深刻，触及许多人的利益，会遇到很多的障碍，需要更加审慎从事。我们首先要确定政治体制改革的范围，弄清从哪里着手，要先从一两件事上着手，不能一下子大干，那样就乱了。

——《不改革政治体制会阻碍生产力发展》(1986年9月3日)，《增订本》第138—139页

政治体制改革包括什么内容，应该议一下。我想政治体制改革的目的是调动群众的积极性，提高效率，克服官僚主义。改革的内容，首先是党政要分开，解决党如何领导，如何善于领导的问题。这是关键。第二个内容是权力要下放，解决中央和地方的关系，同时地方各级也都有一个下放权力问题。第三个内容是精简机构，这和权力下放有关。还有一个内容是提高效率。

——《政治体制改革要有一个蓝图》(1986年9月13日)，《增订本》第140页

我们现在提出政治体制改革，……总的目标……无非是三条：第一，巩固社会主义制度；第二，发展社会主义的生产力；第三，发扬社会主义民主，调动广大人民的积极性。

——《根据本国情况进行政治体制改革》(1986年9月29日)，《增订本》第144页

二、关于党政分开

我们要改善党的领导，除了改善党的组织状况以外，还要改善党的领导工作状况，改善党的领导制度。这是个复杂的问题。大家知道，刚进城的时候，毛泽东同志就讲过，我们过去熟悉的东西快要闲起来了，现在面临的是我们不熟悉的东西。由于很长时间没有认真解决，现在这个问题更迫切更严重了。现在领导一个地区、一个部门，领导一个工厂、一个学校、一支部队，工作都比过去复杂多了，困难多了。比如经济工作，我们当然总还是做了不少好事，但是，我们真正有系统地学会了有计划地建设社会主义的经济没有呢？……现在科学技术发展了，国际交流发展了，我们的经济一定要在国际上有竞争力，要拿国际水平的尺度来衡量一下。在不断出现的新问题面前，我们党总是要学，我们共产党人总是要学，我们中国人民总是要学。谁也不能安于落后，落后就不能生存。但是共产党员中具有专业知识的人究竟有多少？特别是我们的领导干部中具有专业知识的有多少？目前的状况不改变行吗？当然，党员就是具有了专业知识，党也不能够代替一切，包办一切，现在尤其不能这样。

关于改善党的领导，现在需要解决的问题很多。比如，我们历来说，工厂要实行党委领导下的厂长负责制；军队是党委领导下的首长分工负责制；学校是党委领导下的校长负责制，如果今后继续实行这个制度，那么，工厂的车间是否也要由党总支领导？班组里边是否也要由党支部或者党小组领导？同样，大学的系是否也要由党总支领导？这样是不是有利于工厂和大学的工作？能不能体现党的领导作用？如果

这个问题解决得不好，可能损害党的领导，削弱党的领导，而不是加强党的领导。共产党实现领导应该通过什么手段？是用这种组织形式，还是用别的办法，比如共产党员的模范作用，包括努力学习专业知识，成为各种专业的内行，并且吃苦在前，享受在后，比一般人负担更多的工作。一个工厂的党委，总必须保证在产品的数量、质量和成本方面完成计划；保证技术先进、管理先进、管理民主；保证所有管理人员有职有权、能够有效率、有纪律地工作；保证全体职工享受民主权利和合理的劳动条件、生活条件、学习条件；保证能够培养、选拔和选举优秀人才，不管是党员非党员，凡是能干的人就要使他们能充分发挥作用。如果能够保证这些，就是党的领导有效，党的领导得力。这比东一件事情、西一件事情到处干预好得多，党的威信自然就会提高。

——《目前的形势和任务》(1980年1月16日)，
《文选》第233—235页

权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题。权力过分集中于个人或少数人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的人负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。这种现象，同我国历史上封建专制主义的影响有关，也同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关。我们历史上多次