

Language · Standardization · Concepts

语言 · 规范 · 理念

——行政法律制度解析



Analysis Of China's
Administration Law

彭京宜 著



南海出版公司

海南省社会科学研究 2003 年资助课题

语言·规范·理念

——行政法律制度解析

彭京宜，~~著~~

南海出版公司

2004·海口

图书在版编目(CIP)数据

语言·规范·理念:行政法律制度解析/彭京宜著.
海口:南海出版公司,2003.12

ISBN 7-5442-2670-0

I. 语... II. 彭... III. 行政法—语言规范化—研究—中国 IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 121935 号

YUYAN GUIFAN LINIAN——XINGZHENG FALU ZHIDU JIEXI

语言·规范·理念——行政法律制度解析

作 者 彭京宜

责任编辑 吴 键

封面设计 陈所华

出版发行 南海出版公司 电话:(0898)65350227

社 址 海口市蓝天路友利园大厦 B 座 3 楼 邮编:570203J

电子信箱 nhcbgs@0898.net

经 销 新华书店

印 刷 海南大中印刷有限公司

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 12.25

字 数 240 千字

版 次 2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5442-2670-0

定 价 26.00 元

南海版图书 版权所有 盗版必究



作者简介

彭京宜，男，1956年7月出生，湖南宜章人，大学文化。现任海南省社会科学界联合会专职副主席，研究员。荣获全国优秀教师、海南省有突出贡献的优秀专家称号。

主要著述有：《演讲七诀》(1989)、《法律语用教程》(1995)、《校园档案》(1997)、《演讲修辞学》(1998)、《新编行政法学》(1999)、《法律语言的文化解析》(2001)等，多次获省部级社会科学优秀成果奖。

目 录

第一章 行政组织

1.1 中央人民政府·····	(1)
1.2 地方各级人民政府·····	(6)
1.3 公务员的义务权利 ·····	(11)
1.4 公务员的职务级别 ·····	(15)
1.5 公务员“进口” ·····	(18)
1.6 公务员的管理 ·····	(22)
1.7 公务员“出口” ·····	(28)

第二章 行政立法

2.1 行政法规的制定 ·····	(33)
2.2 规章的制定 ·····	(37)
2.3 效力等级与冲突处理 ·····	(41)
2.4 改变与撤销 ·····	(44)

第三章 行政处罚

3.1 处罚的种类 ·····	(49)
3.2 处罚的设定 ·····	(52)
3.3 管辖 ·····	(56)
3.4 处罚的适用 ·····	(59)
3.5 简易程序 ·····	(61)

3.6	一般程序	(64)
3.7	听证程序	(68)
3.8	当场收缴	(71)

第四章 行政复议

4.1	复议范围	(75)
4.2	复议机关	(79)
4.3	复议申请	(83)
4.4	受理	(86)
4.5	决定	(89)

第五章 行政诉讼

5.1	基本原则	(93)
5.2	受案范围	(98)
5.3	管辖	(103)
5.4	原告、被告、第三人、代理人	(106)
5.5	证据	(109)
5.6	起诉制度	(112)
5.7	一审程序	(116)
5.8	二审程序与再审程序	(121)
5.9	执行程序	(126)
5.10	侵权赔偿与涉外行政诉讼	(130)

第六章 行政赔偿

6.1	赔偿范围	(135)
-----	------------	-------

6.2	赔偿请求人与赔偿义务机关	(138)
6.3	赔偿程序	(141)
6.4	赔偿诉讼程序	(144)
6.5	赔偿方式与计算标准	(146)

第七章 治安管理

7.1	违反治安管理的行为	(149)
7.2	处罚种类和适用	(155)
7.3	处罚主体与处罚程序	(158)
7.4	执行与担保	(161)
7.5	申请集会游行示威的条件	(164)
7.6	集会游行示威的举行	(167)

第八章 户籍管理

8.1	户口登记	(171)
8.2	处罚	(176)
8.3	“农转非”制度	(178)
8.4	居民身份证申领	(181)
8.5	居民身份证使用与查验	(185)

第九章 工商管理

9.1	广告准则	(189)
9.2	产品质量责任义务	(193)
9.3	损害赔偿	(196)
9.4	私营企业的权利义务	(200)

9.5 私营企业的管理	(203)
-------------------	-------

第十章 税务管理

10.1 税款征收	(207)
10.2 法律责任	(213)
10.3 个人所得税	(218)
10.4 企业所得税	(222)
10.5 增值税	(226)
10.6 消费税	(230)
10.7 营业税	(233)
10.8 印花税	(238)

第十一章 土地城建管理

11.1 土地的所有权与使用权	(243)
11.2 耕地保护	(247)
11.3 建设用地	(251)
11.4 房地产开发与交易	(256)
11.5 建筑许可证	(262)
11.6 工程发包与承包	(265)

第十二章 资源管理

12.1 森林保护	(269)
12.2 植树造林与森林采伐	(273)
12.3 森林防火	(278)
12.4 野生动物保护与管理	(286)

12.5 水资源保护	(291)
------------------	-------

第十三章 教育管理

13.1 义务教育	(297)
13.2 教育机构	(302)
13.3 教师资格与任用	(307)
13.4 高校社科科研管理	(311)
13.5 教育督导	(317)

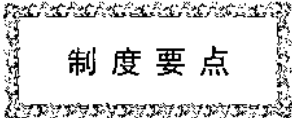
第十四章 文化管理及其他

14.1 文化市场稽查	(323)
14.2 报纸管理	(329)
14.3 药品管理	(334)
14.4 医疗事故处理	(340)
14.5 交通事故处理	(346)

主要参考书目	(352)
--------------	-------

后 记	(353)
-----------	-------

1.1 中央人民政府



制度要点

中央人民政府即国务院，它是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。

中央人民政府由下列人员组成：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。

中央人民政府的职权是：一、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；二、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；三、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；四、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；五、编制和执行国民经济和社会发展

计划和国家预算；六、领导和管理经济工作和城乡建设；七、领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作；八、领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作；九、管理对外事务，同外国缔结条约和协定；十、领导和管理国防建设事业；十一、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；十二、保护华侨的正当权利和利益，保护归侨和侨眷的合法权利和利益；十三、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；十四、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；十五、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；十六、决定省、自治区和直辖市的范围内部分地区的戒严；十七、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；十八、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。以上十八项，依次规定了中央人民政府的抽象行政行为权、提出方案权、领导管理权、监督权、区域划分权、戒严权、编制人事权及其他被授予的权力，构成了中央人民政府职权的较为完整的体系。

问题研究

由总理负责制、部长和主任负责制引出的一系列问题：首长负责制的含义是什么？首长负责制与委员会制的区别

是什么？现实政治生活中在这方面存在哪些问题？

行政机关在决策上一般实行首长负责制。所谓首长负责制，是指首长直接作出决定，或者在召集会议听取意见以后作出重要决定，无需通过表决服从多数人的意见。党委、权力机关和审判机关则不然，它们的决策制度通常是委员会制或合议制，即在决定重要问题时，先经过研究、讨论、辩论或听证，然后按照少数服从多数的原则作出决定。例如《中华人民共和国宪法》第六十四条规定：“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会的全体代表的三分之二以上的多数通过。”“法律和其他议案由全国人民代表大会以全体代表的过半数通过。”简言之，首长负责制的基本特征是在兼顾公正与效率的同时突出了效率，而委员会制的基本特征是在兼顾公正与效率的同时强调了公正。两种决策制度分别适用于性质不同的机关和组织。

应当指出，上述两种决策制度在现实政治生活中都发生了一定程度的“病变”。其一是首长负责制演变为“一言堂”。一些行政机关的首长在作出决定甚至是重大决定时，一不讨论研究，二不听取意见。此种违法行为不仅不受法律追究，反而被冠以“反潮流”、“有魄力”而得到肯定和称赞。其二是委员会制或合议制在一定程度上名存实亡，徒具躯壳。许多党委早已习惯于书记“定调”、“拍板”；讨论、争论和表决，成了可有可无的东西。政治上保持一致被诠释为取消不同意见和压制不同意见；发表不同意见被鉴定为“政治上不成熟”和“离心离德”。在此种语境下，

法律变得萎缩了。

深一层说，出现上述现象也根于法律自身的缺失。

第一，我国宪法未对“民主集中制”的内涵给予具体的界定。《中华人民共和国宪法》第三条规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”且不说从语法上看“的原则”三字纯属累赘，单是“民主集中制”内涵的不清晰和不确定也带来了负面影响。为了给“民主集中制”正确地定位，需要完成一个转变和澄清两种误解。完成一个转变是指将重心从“集中”转变为“民主”。民主集中制形成于建国前的战争年代，那个时代无疑需要将重心放在“集中”上，因为血与火的斗争决不能容忍软弱与涣散。今天，我们应当适时地将重心转变到“民主”上来，因为改革开放和现代化建设更需要防范专横与腐败。与此同时，需要作出两种澄清：一是“民主基础上的集中”不应是集中“正确意见”，而应是集中多数人的意见；在通常情况下，应当假定大多数人代表了真理、代表了理性，而不是相反。二是“集中指导下的民主”，不应是一把手左右下的民主，而应是依法实行的民主。如果视“集中”为君“民主”为臣，民主集中制就只能是封建主义的一道护身符。因此，应当对民主集中制的内涵加以正确的界定。

第二，有关法律对首长负责制的规定过于粗率，缺乏可操作性。《中华人民共和国国务院组织法》第四条规定：“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。”《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》第六十三条规定：“政府工作中的重大问题，须经政府常务会议或者全体会议

讨论决定。”这里确定了行政机关首长负责制的重要条件和内容，问题是太过简略。什么是“重大问题”？既无概括，也无列举，难以把握。该提交会议讨论决定却未提交会议讨论决定，要承担什么法律责任？无配套规定。因此，宪法和法律中的许多这类规定，只能束之高阁，并未发挥其作用。

1.2 地方各级人民政府

制度要点

县级以上地方人民政府。省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民政府分别由省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长和秘书长，厅长、局长、委员会主任等组成。县级以上的地方各级人民政府行使下列职权：一、执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议，以及上级国家行政机关的决定和命令，规定行政措施，发布决定和命令；二、领导所属各工作部门和下级人民政府的工作；三、改变或撤销所属各工作部门的不适当的命令、指示和下级人民政府的不适当的决定、命令；四、依照法律的规定任免、培训、考核和奖惩国家行政机关工作人员；五、执行国民经济和社会发展规划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、环境和资源保护、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作；六、保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众

集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；七、保护各种经济组织的合法权益；八、保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯，帮助本行政区域内各少数民族聚居的地方依照宪法和法律实行区域自治，帮助各少数民族发展政治、经济和文化的建设事业；九、保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；十、办理上级国家行政机关交办的其他事项。省、自治区、直辖市的人民政府可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章，报国务院和本级人民代表大会常务委员会备案。省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规，制定规章，报国务院和省、自治区人民代表大会常务委员会、人民政府以及本级人民代表大会常务委员会备案。

乡镇人民政府。人民政府设乡长、副乡长。镇人民政府设镇长、副镇长。乡、镇人民政府行使下列职权：一、执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，发布决定和命令；二、执行本行政区域内的经济和社会发展计划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作；三、保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；四、保护各种经济组织的合法权益；五、保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯；六、保

障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；七、办理上级人民政府交办的其他事项。

民族自治地方人民政府。自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任。自治区、自治州、自治县的人民政府的其他组成人员，要尽量配备实行区域自治的民族和其他少数民族的成员。民族自治地方人民政府享有多方面的自治权，主要有：一、上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不符合民族自治地方实际情况的，在报经该上级国家机关批准的前提下，可以变通执行或者停止执行。二、依照本民族自治条例的规定，在执行职务时，可以使用当地通用的一种或者几种语言文字，同时使用当地通用的几种语言文字时，可以以实行区域自治的民族的语言为主。三、可以采取各种措施从当地民族中大量培养各级干部、各种科学技术、经营管理等专业人才和技术工人，充分发挥他们的作用。四、在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业。五、自主安排使用属于民族自治地方的财政收入。六、根据国家的教育方针，依照法律规定，决定本地方的教育规划，各级各类学校的设置、学制、办学形式、教学内容、教学用语和招生办法，自主地发展民族教育。七、自主地发展具有民族形式和民族特点的文学、艺术、新闻、出版、广播、电影、电视等民族文化事业。八、自主地决定本地区的科学技术发展规划、医疗卫生事业的发展规划，自主地开展体育事业。九、根据法律规定，结合本地方的实际情况，制定实行计划生育的办法。

特别行政区政府。我国目前有两个特别行政区，即香