

上海市“五五”普法读本

上海市公务员

· 法律知识读本 ·



上海市委组织部

上海市委宣传部

上海市人事局

上海市司法局

上海市法制宣传教育联席会议办公室



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

上海市“五五”普法读本

上海市公务员 · 法律知识读本 ·



上海市委组织部

上海市委宣传部

上海市人事局

上海市司法局

上海市法制宣传教育联席会议办公室



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

上海市公务员法律知识读本/上海市委组织部等. —北京:法律出版社,2008.7

(上海市“五五”普法读本)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 8654 - 2

I. 上… II. 上… III. 法律—基本知识—中国 IV. D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 104059 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/彭 雨	装帧设计/马 帅
出版/法律出版社	编辑统筹/法律出版社上海出版中心
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷有限责任公司	责任印制/陶 松
开本/A5	印张/12 字数/288 千
版本/2008 年 9 月第 1 版	印次/2008 年 9 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636	北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995
书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 8654 - 2	定价:20.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《上海市公务员法律知识读本》编委会

主 任:王 瑜

副主任:刘忠定 薛晓峰

编委会成员(以姓氏笔画为序):

王伯军 尤存 陈震宇 陈勇 郑国瑞 徐锦林

《上海市公务员法律知识读本》写作组名单

主 编:陈保中

统 稿:梅义征

写作组成员:

陈保中(引言、第一编第二章部分)

朱应平(第一编第一章)

桂林(第一编第二章)

陶海荣(第二编第一章)

郭艳(第二编第二章)

蔡爱平(第二编第三章、第三编)

芦琦(第二编第四章)

张志京(第四编)

胡稼东、张国明、陈军参加了本书部分章节的写作和修改工作。

序

加强法制宣传教育,在全社会弘扬法治精神,是党中央在构建社会主义和谐社会的新的历史时期对法制宣传教育工作提出的新要求。进一步增强各级党委依法执政的意识,增强各级政府依法行政的水平和能力,增强各级领导干部和公务员依法办事的素质和本领,是法制宣传教育工作的首要任务。为便于本市公务员全面系统地了解 and 把握国家的基本法律法规,市委组织部、市委宣传部、市人事局、市司法局和市法宣办特组织有关专家编写了《上海市公务员法律知识读本》一书,作为本市“五五”普法期间公务员法制培训的参考教材。

法律是一种实践性知识,在任何一个社会中,每一个个体对法律的服从和遵守是法律的普遍有效性的基础。法律所确定的各项规范需要我们每一个社会成员,尤其是我们的各级领导干部和国家工作人员在日常工作和社会交往中,用自己的理念和行动来诠释和检验。我们衷心希望,本市广大公务员自觉地将学习法律作为自己履行职责的前提和基础,进一步增强依法办事的意识,为不断提高城市法治化水平发挥应有的榜样和示范作用。

本书虽力求通俗、生动,但仍力有不逮;对有关法律法规精神的把握也不一定全面。敬请各位读者不吝提出批评意见,以便我们及时改进。

《上海市公务员法律知识读本》编委会

目 录

引言 牢固树立社会主义法治理念 全面落实依法治国 基本方略.....	1
第一编 我国宪法与行政法律制度	27
第一章 宪法基本原理	27
第一节 宪法的基本原则	27
第二节 宪法制度	30
第三节 宪法权利	37
第四节 国家机构和国家机关	46
第二章 依法行政基本规范	58
第一节 行政法基本理论	58
第二节 行政执法体制改革	70
第三节 行政执法方式改革	80
第四节 我国行政救济制度	93
第二编 我国的民商事法律制度.....	107
第一章 我国民事基本法律.....	107
第一节 民法的概念与原则.....	107
第二节 民法的基本原理和制度.....	110
第二章 我国物权法基本理论.....	123
第一节 物权与我国物权制度.....	123
第二节 所有权基本制度.....	137
第三节 物权制度与政府法治.....	147

第三章 我国企业法律制度	150
第一节 企业法律制度的基本内容	150
第二节 我国公司法的新发展	153
第三节 新企业破产法的主要精神	161
第四章 科技创新保护与知识产权法律制度	168
第一节 科技创新法律保护制度	169
第二节 知识产权法律制度概览	172
第三编 我国经济法律制度	200
第一章 我国经济法律制度与政府法治	200
第二章 我国税收法律制度	206
第一节 我国税收管理制度	206
第二节 我国税法的原则与体系	210
第三节 我国所得税法的主要发展	211
第三章 我国市场规制法律制度	221
第一节 竞争法律制度	222
第二节 消费者权益保护法律制度	229
第三节 产品质量法律制度	234
第四节 特别市场规制法律制度	241
第四章 我国环境保护法律制度	245
第一节 《环境保护法》的基本原则	245
第二节 《环境保护法》的基本制度	248
第三节 《环境保护法》的转型	253
第四编 我国社会法律制度	256
第一章 社会法与政府法治	256
第一节 社会法概述	256
第二节 社会法与政府法治	262
第二章 社会保障制度	268

第一节 社会保障制度概述·····	268
第二节 社会保险制度·····	275
第三章 劳动法律制度·····	284
第一节 劳动合同制度·····	285
第二节 劳动基准制度·····	302
第三节 劳动监察与劳动争议处理制度·····	313
附录 1:《中国的法治建设》白皮书(国务院新闻办公室, 2008 年 2 月) ·····	321
附录 2:中华人民共和国现行有效法律分类目录(截至 2008 年 3 月,共 229 件) ·····	355

引言

牢固树立社会主义法治理念 全面落实依法治国基本方略

1997年9月,“依法治国”作为党领导人民治理国家的基本方略,写入党的十五大报告。经过多年的努力,尽管法治建设诸多领域仍然“尚需努力”,但我们欣喜地看到,法治已逐渐成为一种社会普遍接受的价值观,法律已成为了人们判断是非的基本标准,通过法律来控制公共权力、保障公民权利等法治理念得到了社会的普遍认同。

国庆长假让2007年10月1日开始施行的物权法“晚熟”了一周。10月8日,节后法院的第一个工作日,尽管有“罗莎”台风的侵袭,尽管一些地区降温达10℃左右,但都没有挡住各地“物权法第一案”的高调出炉。在湖南,长沙市芙蓉区人民法院依据物权法对一起房东诉租住户案作出一审判决;在北京,一批与物权法有关的案件在多家法院立案;在云南,一男子依据物权法索要村民待遇的案件在昆明市官渡区人民法院立案;在山东,济宁市中级人民法院开庭审理了一起房屋买卖合同案件,庭审中,原被告双方围绕物权法有关条文,就各自观点展开激烈争论……^①

^① 参见法制日报网, http://www.legaldaily.com.cn/0705/2007-10/11/content_714739.htm, 2007年10月11日访问。

我国的法治进程在人们的这种持续努力中不断前行。各种社会矛盾、种种诉讼争辩,局部的问题、困惑,最终都将汇聚于中国法治发展的历史长河,成为其中绚烂的浪花。在处理这些矛盾、困顿,努力寻求和谐规范的解决之道时,我们的法治在不断壮大、成长。

我们党作为执政党,指引着我们在法治的正确轨道上稳步前行。党的十七大报告深刻阐述了中国特色社会主义民主法治建设问题,强调“依法治国是社会主义民主政治的基本要求”,必须“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”。

广大公务员必须认真研究、自觉实践社会主义法治精神,努力以十七大精神为指导,全面落实依法治国基本方略,将法治内化为理念,外化为行动;努力以自己的自觉行动促进法治从理论形态转化为具体的法律原则、规则、概念和技术,转化为法律秩序,为这个行进着的法治时代添砖加瓦。



新时期社会变迁矛盾凸显,社会利益结构多元化、社会经济生活市场化、社会政治生活民主化和法治化以及公民主体意识明朗化,市场、民主、法治、开放等要素构成了当代中国社会的基本图景。传统的计划经济、权威政治、人治国家、单一文化、封闭社会已经或者正在成为历史。与此相适应,政府行政模式正经历一个全方位重构的过程,这个过程就是我国法治化不断演进的过程。

从历史纵向发展看,我国正处于法治进步最为迅速的年代,我们从来没有像今天这样面对如此丰富的制度体系,从来没有如此深刻感受着法律对社会发展的深刻影响,从来没有如此深刻地感受着公众对法治的执著追求。从横向比较看,我们探索的是中国

特色社会主义民主法治发展道路,是前无古人的开创性的伟大事业。

尽管制度建设在很多领域尚不够完善,民主法治观念在很多人那里还很薄弱,但是,改革开放以来的民主法治建设成就举世瞩目。

正如胡锦涛同志强调的那样,“上层建筑的发展要适应经济基础发展的要求。我也认为,没有民主就没有现代化。如果把28年来中国经济社会发展所取得的成就,仅仅归因于中国进行了经济体制改革,这显然是不全面的,也是完全不符合实际的。事实是,从1978年以来,中国进行了包括经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革等在内的全面改革。凡是对中国有比较深入了解的人就会得出这样的结论。无论是在经济体制改革方面还是在政治体制改革方面,中国都取得了重要成果。20多年来中国经济持续快速发展的事实也表明,中国的政治体制是基本适应中国经济发展的要求的”。^①

对我国当代法治建设实践,必须以历史眼光作客观评价,必须以哲学思维作辩证分析。对待问题,不能只见树木不见森林,当然,也不能相反。理性看待问题,积极分析问题,努力解决问题,法治才能进步;消极地对待法治建设进程中的种种困难,不能宏观看待问题,甚至有意放大问题,裹足不前,乃是法治实践中的悲观主义,这无助于法治的进步。

综观我国建国后的法治实践,大致可以分为五个相对独立的阶段:

第一个阶段自1949年始,止于1956年,为社会主义法制的初

^① “胡锦涛耶鲁大学演讲接受提问时谈政治体制改革”,载《人民日报》2006年4月24日版。

创期。建国初期颁布了一些民事、刑事方面的法律。1954 年我国第一部宪法颁布,在社会主义法治史上具有里程碑意义。1956 年党的八大提出“有法可依、有法必依”八字法制理念,代表了我党第一代领导集体社会主义法制建设探索的积极成果。

第二个阶段始于 1957 年始,止于“文革”结束,为中国法制的倒退期、混乱期。从 1965 年 2 月起,全国人民代表大会长达十年不开会、不立法,也不作任何法律性的规定,处于名存实亡的状态。法律院校或停办或转专业,在“彻底砸烂公检法”的口号下,检察机关被取消,其他司法机关也被冲击、陷入瘫痪。我国社会主义法制建设遇到了重大挫折。

第三个阶段始于 1978 年改革开放,为法制的恢复、重建期。邓小平提出“一手抓建设、一手抓法制”方针。这个阶段中,民主法制建设在我国社会主义现代化建设中的战略地位被确立,“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”成为此阶段国家法制建设的指导方针。邓小平同志对改革开放之初的法治实践作出了杰出贡献。

第四个阶段从 1997 年开始,为“依法治国”方略确立期、快速推进期。在党的十五大报告中正式提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”基本方略,并于 1999 年写入《宪法》,“法治”具有了超越法律工具主义的深广意涵,前行着的法治列车获得了澎湃动力,这个时期制度建设速度为中外历史所罕见。

第五个阶段为社会主义法治全面推进期,始于 2002 年党的十六大。十六大以来,党中央把作为普世价值的法治与中国特色社会主义法治建设的实际有机地结合起来,提出一系列重大战略思想,在理论创新方面取得了一系列重大成果。这些重大成果中也包含着大量的社会主义民主法治方面的理论和实践创新。

这些成果主要包括:通过《宪法》修正案,确认“国家尊重和保

障人权”的基本法治准则；提出牢固树立社会主义法治理念；建设民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会；不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力等。在我国民主法治生活中具有重要意义的《监督法》于2006年颁布，关系国计民生基础的《物权法》在2007年获得高票通过，这一切都昭示着我国法治的重要进步。

法治建设需要继往开来，“继往”的首要工作就是对我国社会主义法治建设的理论和实践成就进行总结、梳理、升华，“开来”则是在已有法治成就的基础上，针对法治建设领域存在的主要问题，进行制度创新和实践探索。

客观而言，我国法治建设面临的基本环境已经并正发生许多重要变化，法治的基础条件与改革开放之初有明显区别，甚至与我国社会主义市场经济建设之初的情况也存在明显差别。

比如在立法方面，改革开放之初，在无法可依的情况下，我们比较注重的是立法的数量，强调“有法可依”，这在当时是极为重要的；而在基本建成了我国社会主义法律体系后，则必须更强调完善法律体系，提高立法质量，强调通过立法维护社会公平正义，在立法中坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济、社会和人的全面发展。执法方面，过去比较注重执法的有效性，强调法律实体目标的实现，强调通过强制的执法方式使社会归于有序，而在新的历史时期，强制性不再成为执法常态，我们更要强调依法执法、强调执法手段的多样性，强调文明执法。过去比较注重经济领域的制度建设，强调“市场经济是法制经济”、“经济法制化”，这无疑是极为正确的。但现在则要求全面推进国家政治生活、经济生活、文化生活和社會生活的法治化。

我们更需要在各个层面杜绝以言废法、以权凌法、因人改制的现象,这就要求国家各个机关,包括立法、行政、司法等各个部门都要在党的领导下,依法通过各种途径和方法治理国家,确保依法治国沿着正确的方向前进,真正实现党依法执政,人大依法立法和依法监督,政府依法行政,政协依法参政,各企事业单位依法管理和办事,人民群众依法行使民主权利的法治局面。

党的十七大提出要“全面落实依法治国方略,加快建设社会主义法治国家”,强调“依法治国是社会主义民主政治的基本要求”,这是中国共产党人在新的历史发展时期,积极把握符合中国国情的法治发展历史规律的主动选择,表明我们对有中国特色的社会主义法治国家建设有了更加深刻的认识,对新时期法治建设取得的成就、存在的问题以及法治建设的目标任务有了更加清晰的判断,也表明了我党持续推进社会主义法治国家建设的坚定决心。

二

依法治国方略确立十多年来,尤其是党的十六大对全面贯彻依法治国基本方略作出新的部署以来,我国在社会主义民主政治建设、坚持依法执政、推进依法治国、建设法治政府、改革司法体制、尊重保障人权、培养社会主义法治意识等方面,取得了明显成就。这些成就的取得为加快推进社会主义法治建设奠定了坚实的基础。

(一)牢固树立社会主义法治理念

人的行为是外在的,隐藏于行为背后的是意识,其中最重要的莫过于法律意识。法治首先是一种理念,一种文化,一种体制,然后才是一种规则体系。理念是推动法治进步的一种内在的、永恒

的巨大动力。“法典背后有强大的思想运动。”^①

法治的实现与否,法律制度的构建无疑是重要的,而更重要的是全社会逐步养成的法治理念。“就现实的考察来说,真正决定法的命运的,可以标志法的文明程度的,不是完备的法典、法律,而是现实生活中的活生生的运行。而能够反映并能够支配这种运行的是法律意识的发达程度。”^②

法治理念的强化,将使法治建设不断远离工具主义误区,使法治在正确的道路上不断前行。

以构建社会主义和谐社会为目标,党中央2005年提出政府工作人员尤其是司法机关工作人员都必须牢固树立“社会主义法治理念”。社会主义法治理念的提出,是以胡锦涛同志为总书记的党中央,从社会主义现代化建设事业全局出发,坚持以马克思主义法学理论为指导,在认真总结我国法治建设实践经验,借鉴世界法治文明成果的基础上,作出的一项重大决策,标志着我们党对建设中国特色社会主义法治国家的规律、中国共产党执政规律有了更加深刻的认识和把握。

在新的历史时期,在公务员队伍中大力强调社会主义法治理念是十分必要的:^③

第一,我国经济社会正经历着深刻的变革,广大公务员必须适应新形势需要,进一步明确执法指导思想,坚持用正确的思想武装我们的头脑,指导工作实践。坚持党对政法工作的领导、坚持马克思主义在政法意识形态领域的指导地位,切实担负起党和人民赋

① [美]费里德曼:《法律制度》,李琼英等译,中国政法大学出版社1994年版,第241页。

② 张文显:《法的一般理论》,辽宁大学出版社1988年版,第244页。

③ 以下内容参见“用社会主义法治理念指导政法实践”,载《瞭望》2006年4月24日。

予的神圣职责,具有重大而深远的意义。

第二,我国社会主义建设事业正处在难得的重要战略机遇期,同时也处在人民内部矛盾凸显、刑事犯罪高发的时期。人民内部矛盾以及由此引发的一些各类群体性事件,已成为影响社会稳定的突出问题。尽快提高化解社会矛盾的能力,妥善调处不同利益主体间的利益纠纷,成为政府工作的重要任务。行政机关只有提高依法办事的能力,用社会主义理念指导各项工作,才能正确处理各种矛盾,促进和谐社会的发展。

第三,随着我国综合国力明显增强,国际地位明显提高,人民生活明显改善,社会主义市场经济深入发展,我国社会各阶层的利益结构发生了深刻变化。在我国经济充满生机活力的同时,市场经济利益法则也影响着人们的人生观、价值观。在这种情况下,公务员队伍难免受到影响。公务员在思想上的任何偏差和动摇,都可能使行政目标和方向发生错误,手中的执法权力都可能被错用和扭曲,给党和人民的事业造成损失。

第四,多年来,同国外法律制度和思想的接触,一方面使我们有效地借鉴吸收了其有益的部分,促进了我国立法和执法水平的提高。但另一方面,西方各种法治思想给我们的法治观念带来的消极影响也不可忽视。在执法实践中,有的简单套用西方的一些“法律术语”,造成执法思想和执法活动的混乱;有的片面崇尚西方的法律思想和法律制度,不从我国国情出发,主张全盘照搬照用,甚至对一些建立在资本主义本质基础上的基本法律制度和思想,如“三权分立”、“政治中立”等,也丧失了起码的政治鉴别力。

社会主义法治理念可以概括为依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导五个方面的基本理念,其中依法治国理念是社会主义法治理念的核心内容,执法为民是社会主义法治的本质要求,公平正义是社会主义法治的价值追求,服务大局是社会主义