



“新时期乡镇干部素质培训”系列

总主编 王伟光

乡镇工作法律基础

杨润时 主编



中共中央党校出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡镇工作法律基础/杨润时主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2001. 8

新时期乡镇干部素质培训系列

ISBN 7-309-02318-2

I. 乡… II. 杨… III. 法律—基本知识—中国—干部素质—系列 IV. D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 043904 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北三河丰华装订厂装订

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 6.75

字数: 182 千字 印数: 1—5000 册

定价: 11.00 元

《新时期乡镇干部素质培训》系列编委会

主编 王伟光

编委会成员

马世青 孙钱章 刘福垣 祁茗田

杨润时 李忠杰 李新泰 陆学艺

胡建华 黄亮宜 梁志忠 曾明德

序言

按照“三个代表”要求，全面 提高乡镇干部整体素质

郑 必 坚

我们的国家正处于新的历史大转折中，同样，我国的农业和农村经济也进入了一个新的发展阶段。既有历史的机遇，也有严峻的挑战。

之所以说我国农业和农村发展进入了“新阶段”，我理解有两层意思，一是从农业和农村经济发展面临的大环境而言，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，农业和农村正逐步摆脱自然经济半自然经济，成为现代市场经济的重要组成部分；而随着经济全球化趋势的加快，尤其是在我国加入 WTO 后，我国的农业和农村经济将与国际市场接轨，将与北美、澳洲、欧洲高效率的现代化农业面对面地竞争。这是非常严峻的，也是令人激动的挑战。二是从农业和农村经济发展本身来看：我国农业和农村发展进入了更高的阶段，农业和农村经济发展速度比较快，农业和农村经济发展取得了历史性的巨大成就，农业综合生产能力大幅度提高，农产品由长期短缺到总量大体平衡、丰年有余；乡镇企业异军突起，进入了“第二次创业”时期；各地积极研究和探索新阶段农业和农村经济的发展规律，面向市场调整结构；农村社会稳定，农民的生活稳步提高；等等。但是我国的农业和农村经济发展也遇到了前所未有的新问题、新情况，有些问题还比较突出和尖锐，如农民负担重、收入增长缓慢，甚至有些地区出现了“增产不增收”的现象；有的地方干群关系紧张，甚至矛盾激化，

诱发群体性事件；有的地方封建迷信抬头，腐朽思想蔓延，非法宗教活动猖獗等。而有些情况，是我们建国以后从来没有遇到过的。

进入 21 世纪的我国农业和农村发展，对农村基层干部的素质提出新的要求。客观地说，我国农村基层干部的队伍是好的，是可以信赖的，他们长期工作在第一线，具有比较高的思想政治觉悟、一定的理论文化水平和比较丰富的实际工作经验，吃苦耐劳，任劳任怨，克服困难，扎实工作，为推进农村的改革、发展和维护社会的稳定作出了巨大的贡献。但也应清醒地看到，我国农村基层干部队伍中还存在不少问题，有些是老的没有解决的问题，有的是新出现的问题，这主要表现在：一是有的基层干部理想信念发生了动摇，精神不振作，信仰不坚定，不思进取，而且宗旨观念淡薄，不关心群众疾苦，不热心为群众办事，一些乡镇机关的“门难进、脸难看、事难办”和“吃、拿、卡、要”等问题一直没有得到有效的解决。二是对市场经济的规律还不太熟悉，对当前农业和农村经济发展的形势和任务认识不够，而且缺乏农业的管理知识和科技知识，特别是缺乏带领农民群众调整经济结构、发展农村经济的本领和解决农村各种矛盾的能力。三是一些基层干部在工作中只习惯于使用行政命令，官僚主义作风严重，工作方法简单粗暴，不善于运用与新的形势相适应的办法来解决实际问题。四是个别基层干部热衷于搞形式主义和花架子，不顾农民的利益，弄虚作假，虚报浮夸，欺上瞒下，甚至对中央方针政策有抵抗情绪，抱着“你有政策，我有对策”意识。五是一些基层干部办事不公，处事不明，拉帮结派，以权谋私，用公款大吃大喝，铺张浪费，甚至贪污受贿，参与和支持非法宗教和宗族活动，极个别人甚至同地方恶势力相勾结。可以说，我们的一些基层干部的理论素养和知识水平、思想境界和精神状态、工作作风和工作方法还不适应甚至很不适应新形势新任务的要求。这些问题必须尽快解决，否则就会直接影响到农业和农村经济的

发展。

江泽民同志多次用“基础不牢，地动山摇”来告诫全党，农村基层党组织建设意义重大，农村基层干部的责任重大。农村基层干部是农村工作的骨干力量，中央的各项方针政策，最终都要靠他们去落实，党在农村的各项任务，要靠他们带领群众去完成。正如胡锦涛同志在《开展“三个代表”重要思想学习教育 促进农村经济发展和社会全面进步》讲话中所强调的，农村“三个代表”思想学习，“要着眼于提高广大农村基层干部的素质”，因为“农村基层干部是建设社会主义新农村的骨干力量，担负着直接联系群众、团结群众、宣传群众、组织群众，把党的各项方针政策落实到基层的重要责任。特别是乡镇干部处于农村工作的前沿，是发展农村经济和搞好农村工作的直接领导者和组织者，也是党和政府联系广大农民群众的重要桥梁和纽带。从整体上提高农村基层干部特别是乡镇干部的素质，是做好农村工作的关键环节。”从这个角度上讲，对乡镇干部素质的培养，不仅具有现实性和紧迫性，而且具有时代和战略意义。我们的各级领导都应该重视，应该从战略角度来看待基层干部的素质问题。

我们党历来重视党的基层建设，重视对农村基层干部的政治思想教育和整体素质的提高。党的十五届三中全会决定就明确指出：“建设有中国特色社会主义新农村，关键在于加强和改善党的领导，充分发挥乡（镇）党委和村支部的领导核心作用，建设一支高素质的农村基层干部队伍。”中共中央《2001—2005年全国干部教育培训规划》中，对基层干部的素质培训予以极大重视，要求严格按照“三个代表”的要求，有步骤、有计划地安排基层干部的培训。基层干部的素质问题到了必须解决的时候了。

中央党校出版社组织编写出版的这套书，可以说是“应运而生，适得其时”，为农村基层干部深入“三个代表”重要思想学习和提高乡镇干部的整体素质，提供了非常及时的培训教材。这套书在国家计委、中央党校、农业部、最高人民法院、中国社会

科学院等有关部门和一些地方党校的专家学者共同努力下，按照江泽民同志“三个代表”重要思想，紧扣当前我国农村改革开放以来的实际情况和问题，在对乡镇干部素质准确把握的基础上，有的放矢，深入浅出，坚持理论与实际、继承与创新、普及与提高相结合的原则，对乡镇干部急需的关于党的方针政策、邓小平农村建设思想、市场经济知识、农业现代化规律、法律知识、科技知识与运用、基层党的建设、领导方法与领导方式等，进行了比较系统的、准确的阐述。我相信，这套书的出版，对乡镇干部整体素质的提高将是有所裨益的，它必将受到广大基层干部的欢迎。是为序。

二〇〇一年八月

目 录

第一章 宪法与乡镇民主建设·····	(1)
第一节 宪法基本内容·····	(1)
第二节 宪法与乡镇基层民主政治·····	(13)
第三节 宪法与农村基层组织建设·····	(26)
第二章 行政法与乡镇行政管理·····	(31)
第一节 基本认识·····	(31)
第二节 行政组织·····	(35)
第三节 行政行为·····	(38)
第四节 行政处罚·····	(41)
第五节 行政合同·····	(45)
第六节 行政裁决·····	(48)
第七节 行政程序·····	(49)
第八节 行政救济之一——行政复议·····	(52)
第九节 行政救济之二——行政诉讼·····	(55)
第十节 行政救济之三——行政赔偿·····	(59)
第三章 刑法总则·····	(64)
第一节 刑法的基本原则·····	(65)
第二节 犯罪和刑事责任的基本内容·····	(69)
第三节 刑罚的具体运用·····	(76)
第四节 国家工作人员·····	(80)

第四章 刑法分则	(82)
第一节 刑法分则概述.....	(82)
第二节 危害国家安全罪.....	(83)
第三节 破坏社会主义市场经济秩序罪.....	(84)
第四节 侵犯财产罪.....	(93)
第五节 贪污贿赂罪.....	(94)
第六节 侵犯公民人身权利罪.....	(96)
第七节 刑法对三个“口袋罪”的修改.....	(97)
第五章 我国民法的若干基本问题	(101)
第一节 民法概述.....	(101)
第二节 民法的基本原则.....	(102)
第三节 民事主体.....	(107)
第四节 民事法律行为.....	(115)
第五节 代理.....	(117)
第六节 民事权利.....	(128)
第七节 民事责任.....	(135)
第八节 诉讼时效.....	(138)
第九节 新婚姻法.....	(138)
第十节 民事争议的解决方法.....	(143)
第六章 乡镇企业法律制度	(150)
第一节 乡镇企业法的重要意义.....	(150)
第二节 当前乡镇企业发展的基本情况.....	(152)
第三节 关于保护乡镇企业合法权益问题.....	(153)
第四节 乡镇企业法实施过程中急需解决 的主要问题.....	(155)
第五节 乡镇企业法有关条款的执行情况.....	(157)

第七章 知识产权法与乡镇工作	(161)
第一节 概述.....	(161)
第二节 著作权法.....	(164)
第三节 专利法.....	(171)
第四节 商标法.....	(176)
第五节 反不正当竞争法.....	(180)
 第八章 充分运用法律规范, 促进农村乡镇经济 与社会发展	(184)
第一节 加强法制建设, 对于促进农村乡镇 经济与社会的发展具有重要意义.....	(185)
第二节 充分运用法律规范, 维护农村乡镇 的社会稳定, 为农村乡镇经济与社 会的发展提供良好的社会环境.....	(189)
第三节 依法贯彻落实基本国策, 为农村乡 镇经济与社会可持续性发展创造 良好的自然条件.....	(198)
第四节 依法保护农村乡镇社会主义市场经 济秩序, 为农村乡镇经济的发展创 建良好的市场环境.....	(205)
 后 记	(210)

第一章

宪法与乡镇民主建设

内容提要：本章概述我国新时期的宪法及国家的性质、政权组织形式、经济制度和公民的基本权利义务；阐释在宪法指导下，加强县（市、市辖区）、乡、镇基层政权建设的重要意义和基本方法，重点是加强民主政治和行政职能建设。

第一节 宪法基本内容

宪法是我国国家的根本大法。它规定国家生活中最根本、最重要的问题，如国家性质、政权组织形式、国家结构形式、国家经济制度、公民的基本权利和义务、国家机构的组织活动原则，以及国旗、国徽、国歌、首都等等。这些内容体现着一个国家政治、经济、文化、社会等方面的根本制度和方针政策原则。宪法是我国的法律体系中的母法，任何法律的制定都应当以宪法为依据，不得脱离宪法的规定制定具体的法律。宪法又是具有最高法律效力，任何法律、法规、行政规章等规范性文件如果与宪法的规定相冲突，都没有法律效力。我国现行宪法于1982年颁布，随着形势的发展和改革开放的不断深入，全国人民代表大会于1988年、1993年、1999年，分别通过三个修正案，对其中一些条文进行修改和补充，使这一根本大法更好地适应了我国改革开放和社会主义现代化建设的需要。

一、国家性质

国家性质即国体，是宪法的最基本的内容。它主要规定社会各阶级在国家政治生活中的地位。其内容包括两个方面：一方面指的是统治阶级与被统治阶级在国家中所处的地位，另一方面指的是统治阶级内部领导者与被领导者之间的关系。按照我国宪法的规定，我国的国家性质的核心是以工人阶级为领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政。其具体内容主要体现在以下几个方面：

（一）我国是人民民主专政的社会主义国家

我国宪法第一条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”我国的人民民主专政是工人阶级为领导的全国人民推翻半殖民地、半封建社会后建立起来的国家政权，是无产阶级专政的一种形式。从本质上说，我国的人民民主专政实质上就是无产阶级专政。这是因为我国的人民民主专政是以工人阶级为领导的、以工农联盟为基础的，它既包含了对人民实行最广泛的民主，又包含了对敌人实行最坚决的专政。我国人民民主专政所包含的这两个方面，是互相依存，互为条件的：只有在人民内部实行最广泛的民主，人民作为国家主人的地位才能充分体现；只有对敌视并企图推翻人民民主专政的敌人实行专政，人民当家作主的地位才有保障，人民的民主才能真正得到实现。根据我国国家政权的性质，我国的人民民主专政的职能主要包括：保障人民民主和对敌人实行专政；组织经济和文化建设；抵抗外来侵略，保卫国家主权独立和安全。

（二）中国共产党是我国人民民主专政的领导核心

政党是代表一定的阶级、阶层和政治集团为取得政权和巩固政权而进行共同斗争的政治组织，是一定阶级的核心力量。在近

现代社会中，想要掌握和巩固国家政权的阶级，都通过政党来组织自己的阶级力量，开展与自己有利的具体的政治、经济、文化的斗争和各种活动。我国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的社会主义国家，工人阶级对国家的领导是通过自己的先锋队中国共产党来实现的。中国共产党是工人阶级的政党，是工人阶级中最先进、最有组织和觉悟的部分，它是以马列主义、毛泽东思想武装起来的政党，它不仅代表着工人阶级的利益，也反映全国人民的根本利益和意志。中国共产党的这种性质决定了它是我国人民民主专政的领导核心，是我国革命和建设事业的领导核心，这种核心地位和领导作用是任何其他政治力量都不能代替的。

共产党主要是通过以下三个方面实现对国家的领导：（1）政治领导，即党通过制定正确的路线、方针和政策，保证国家的社会主义方向，指导国家的工作，在政治上实现对国家的领导；（2）思想领导，主要是党通过经常性的政治思想工作，通过党员的先锋模范作用，用先进的文化教育和武装工人阶级和广大人民群众，保证国家的社会主义性质；（3）组织领导，就是推荐忠诚而有能力的（包括党和非党的）干部到政权机关中去工作，正确处理、协调同国家机关、群众团体的关系，保证国家机关充分行使自己的职权，保证各种群众团体、组织能在党的路线、方针和政策的指导下，独立负责地、协调地做好各自的工作。总之，中国共产党在国家生活中地位和作用是关系着党和国家的命运和前途。

（三）爱国统一战线

我国的人民民主专政是以工农联盟为基础的。在这一基础上，我国还存在着一个包括工农联盟在内的更为广泛的联盟，这就是爱国统一战线。

我国的爱国统一战线，是由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、拥护社会主

义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的更加广泛的政治联盟。它的任务就是高举爱国主义旗帜，调动一切积极因素，化各种消极因素为积极因素，团结一切可以团结的力量，齐心协力、共同努力，为把我国建设成为富强、民主和文明的社会主义现代化强国，实现祖国统一大业，维护世界和平而奋斗。现阶段我国爱国统一战线包括两个范围的政治联盟：一个是在我国大陆范围内，由以工人、农民、知识分子为主体的全体社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者所组成的政治联盟。这个政治联盟是以社会主义为政治基础，是爱国统一战线的主体。另一个是包括台湾同胞、港澳同胞和海外侨胞在内的，以拥护祖国统一为基础的政治联盟。这个政治联盟是以爱国主义、“一国两制”为政治基础，是爱国统一战线的新的历史时期的重大发展。中国人民政治协商会议，包括全国人民政治协商会议和地方各级人民政治协商会议，是具有广泛性的统一战线组织。它是由中国共产党、各民主党派、各人民团体、各届代表和特别邀请参加的个人组成。其主要职能有三个方面：其一是对国家的大政方针、地方重要事务即人民政治生活中的重要问题进行政治协商；其二是对国家机关的工作、国家大政方针的实施提出建议和批评，进行民主监督；其三是参政议政。

（四）坚持四项基本原则的内容、法律地位和重要意义

四项基本原则是我国宪法总的指导思想和基本精神。我国宪法序言中已确认了它的法律地位，是全国各族人民团结前进的共同的政治基础。宪法修正案第十二条规定：中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。我国将长期处在社会主义初级阶段。国家的根本任务是：沿着有中国特色的社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国

共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论引导下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。

二、政权组织形式

国家政权组织形式即政体，是指特定社会的统治阶级采取何种原则和方式去组织国家政权机关。国家只有通过一定的政权组织形式，合理设置国家机构，分配国家权力，设定工作程序，相互协调，相互配合，提高工作效率，才能有效地实现对内对外职能。

我国宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”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。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生、对它负责受它监督。”

宪法的这些规定充分表明，我国的政权组织形式是人民代表大会制。这一制度是我国的根本政治制度。其具体活动方式是民主集中制。人民代表大会制度具体包含以下特点：首先，国家的一切权力属于人民，这是人民代表大会制的实质；其二，人民通过直接或者间接选举的方式选出人民代表，组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会作为人民行使国家权力的机关；其三，其他国家机关，如行政机关、审判机关、检察机关均由人民代表大会产生，受它监督，向它负责并报告工作；人大常委会作为同级人民代表大会的常设机构向本级人民代表大会负责，人民

代表向人民负责。这就是我国人民代表大会制度的具体含义在理论上的四个主要环节。其最根本的优越性在于，充分体现了国家的一切权力属于人民，人民运用人民代表大会这种政治组织形式行使国家权力，并依照法律规定通过各种途径和形式，管理国家事务，经济、文化事务和社会事务，体现人民当家作主的地位。

三、经济制度

（一）我国社会主义经济制度的基础

经济制度是指经济基础或经济结构，是指在人类社会一定历史发展阶段上占统治地位的生产关系的总和，是社会上层建筑赖以建立的基础。国家的性质与一定的经济制度紧密相联，国家的经济制度的性质决定着国家的性质和政治制度的发展方向。因此，规定国家的经济制度是我国宪法的重要内容。我国宪法第六条规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制即全民所有制和劳动群众集体所有制。”生产资料公有制是社会主义经济制度的基础，是社会主义最基本的特征，宪法修正案第十四条规定：“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。”

（二）我国宪法规定的经济形式的种类、各类经济形式的性质、地位、作用以及国家对各类经济形式的基本政策

按照我国宪法以及有关法律法规的规定，现阶段我国的经济形式主要有以下几种：全民所有制经济；劳动群众集体所有制经济；劳动者个体经济；私营经济；中外合资、合作经营企业和外商独资企业。

1. 全民所有制经济。全民所有制经济是由社会主义国家代表全体人民占有生产资料的一种所有制形式，又称为国有经济。全民所有制经济是我国社会主义公有制经济的一种。我国宪法第

七条规定：“国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。”全民所有制经济即国有经济在国民经济中居于主导地位，掌握着国民经济的命脉，在我国经济中起着决定社会主义方向的作用。国有经济发展的_{好与坏}，质量的高与低，对于国民经济的发展，对于国家经济的社会主义性质具有十分重要的意义。因此，保障国有经济的巩固和发展，是我国社会主义现代化建设的重要任务，国家必须以此为自己的重要职责。

2. 劳动群众集体所有制经济。劳动群众集体所有制经济是由集体经济组织内的劳动者共同占有生产资料的一种经济形式，是我国社会主义公有制经济的另一种形式，是我国目前农村的主要经济形式。宪法修正案第十五条规定：“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种经济形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制。”劳动群众集体所有制经济是我国国民经济的重要组成部分，发展劳动群众集体所有制经济，对国民经济的发展，特别是对农村闲散劳动力转入第二产业和第三产业，在农村全面建设小康社会具有十分重要的意义。因此，对劳动群众集体所有制经济，国家一贯实行保护、鼓励、指导和帮助的基本政策，我国宪法第八条第三款规定：“国家保护城乡集体经济组织的合法的权利和利益，鼓励、指导和帮助集体经济的发展。”

3. 劳动者个体经济。劳动者个体经济是由城乡个体劳动者占有少量生产资料和产品，以个人及其家庭成员从事劳动为基础的一种经济形式。它在法律许可的范围内，在国家工商行政管理机关依法核准、登记和管理下，从事经营活动。经营范围主要是农业、手工业、建筑业、交通运输业、商业和其他服务性行业，经营的规模除了个人及其家庭成员外，还可以请7名以下帮手或者学徒，其性质属于小生产的范围，是一种个体私有经济。