

新时期基层领导干部能力培养与素质教育 **教材**

基层领导工作法律基础与运用

JI CENG LING DAO GONG ZUO FA LV JI CHU YU YUN YONG

余凌云 主编



中共中央党校出版社

◆ 新时期基层领导干部能力培养与素质教育 教材

基层领导工作法律基础与运用

余凌云 主编

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

基层领导工作法律基础与运用/余凌云主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2004.5

新时期基层领导干部能力培养与素质教育 教材
ISBN 7-5035-2936-9

I. 基… II. 余… III. 法律 - 中国 - 干部教育 -
学习参考资料 IV. D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 031248 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) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

河北省三河燕华印刷厂印刷装订

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 8.625

字数: 224 千字 印数: 1—6000 册

定价: 15.00 元

目 录

第一章 充分运用法律规范, 促进农村乡镇经济

与社会发展 (1)

第一节 加强法制建设, 促进农村乡镇经济 与社会的发展 (3)

第二节 运用法律规范, 为乡镇经济和社会 发展创造良好的经济、市场秩序 (15)

第三节 运用法律规范, 发展乡镇农村的民 主政治文明和法治文化 (24)

第四节 运用法律规范, 为农村乡镇经济与社会 的发展提供良好的社会治安环境 (33)

第五节 应对 WTO 的机遇和挑战, 促进乡镇 经济和社会的发展 (42)

思考题 (48)

案 例 (49)

第二章 保护公民权利, 认真做好基层组织

建设 (52)

第一节 宪法是我国的根本大法 (52)

第二节 保障公民基本权利 (57)

第三节 加强基层民主选举 (63)

第四节 村民自治 (71)

思考题 (79)

第三章 依法行政与行政执法	(80)
第一节 概述	(80)
第二节 行政管理法律关系主体及其权利 义务	(88)
第三节 行政执法行为	(90)
第四节 行政执法程序	(98)
第五节 行政复议	(104)
第六节 行政诉讼	(112)
第七节 行政赔偿	(137)
第八节 行政补偿	(145)
思考题	(150)
案 例	(151)
第四章 刑事犯罪及其制裁	(152)
第一节 概述	(152)
第二节 危害公共安全罪	(155)
第三节 破坏社会主义市场经济秩序罪	(162)
第四节 侵犯公民人身权利、民主权利罪	(170)
第五节 侵犯财产罪	(185)
第六节 妨害社会管理秩序罪	(191)
第七节 贪污贿赂罪	(208)
第八节 渎职罪	(213)
思考题	(221)
案 例	(221)
第五章 基层常见民事纠纷及其解决	(223)
第一节 民法	(223)

第二节 合同.....	(248)
第三节 婚姻、家庭.....	(253)
思考题.....	(271)
案 例.....	(271)

第一章

充分运用法律规范，促进农村 乡镇经济与社会发展

内容提要 本章从贯彻落实依法治国基本国策、加强乡镇法制建设的必要性和必然性、以法促进乡镇的经济政治文化建设等方面，阐述了农村法治化建设及其对乡镇经济与社会发展的重大意义，为乡镇干部和基层党政工作者介绍现代法治理念，使其真正领悟“依法治国”和“市场经济要求法治”的真谛，进而充分运用法律规范，促进乡镇经济与社会的发展，为全面建设小康社会服务。

1978年的十一届三中全会是我国法制建设的转折点。党的十五大提出了“依法治国”的基本治国方略，我国的宪法第五条明确规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”社会主义法治的治国方略是从历史教训中得出的，“法治”与“人治”相对，表现出了更加稳定和科学的特质，是我国社会主义市场经济发展的要求和法制保障，更是我国民族振兴和国家强盛的伟大方略。事实证明，“依法治国”适合我国的社会和国情，表现出了强大的生命力和巨大的社会推动作用。

党的十六大确立了全面建设小康社会的目标，提出要“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程。统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”“要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城

镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。”“尊重农户的市场主体地位，推动农村经营体制创新。增强集体经济实力。建立健全农业社会化服务体系。”“改善农村金融服务。继续推进农村税费改革，减轻农民负担，保护农民利益。”“发展城乡社会救济和社会福利事业。有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。”“扩大基层民主，是发展社会主义民主的基础性工作。健全基层自治组织和民主管理制度，完善公开办事制度，保证人民群众依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。完善村民自治，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。”“健全现代市场体系，加强和完善宏观调控。在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用，健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。”“坚持和完善社会主义民主制度。”“加强社会主义法制建设。坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。”“坚持法律面前人人平等。加强对执法活动的监督，推进依法行政，维护司法公正，提高执法水平，确保法律的严格实施。”“维护法制的统一和尊严，防止和克服地方和部门的保护主义”，等等。所有这些都为乡镇的法制发展以及社会经济的进步提供了良好的政策环境。

再从我国的国情看，据国家统计局统计，县域单位国土面积占全国的95%。我国近13亿人中，有9.3亿人口是农村户籍，同时还有1.6亿人生活在2000多个县级单位的小城镇中，这就意味着全国11亿人生活在广大县域单位之内，而全国生活在地级以上城市的人口只有不到2亿人。可见，乡镇的发展在我国整个社会现代化的进程中，具有基础性的作用。乡镇发展问题囊括了占全国总人口70%以上的农民。以乡镇为单位的县域经济是城乡经济的结合部、汇合点，是解决“三农”问题的关键。从这个意义上讲，全面建设小康社会难点在农村，重点在乡镇，乡镇发展好了，县（市）的问题也会迎刃而解。值得注意的是，乡镇

的发展，离不开法制的保驾护航，乡镇的法制建设达不到经济发展的要求，就会出现大面积的问题，河北藁城市增村镇的假烟制造案^①便是明证。

由此看来，乡镇法制建设，是我国依法治国方略实现的重要组成部分，是新时期乡镇工作的重要内容之一。乡镇政府在我国行政体系中发挥着桥头堡的作用，是数量庞大的村民与党和政府紧密联系的纽带。农村问题是不可忽视的问题，国家的基本国策和各项措施的实施，都要依靠乡镇干部和基层党政工作者的作用的发挥。

做好团结群众、宣传群众、发动群众、组织群众的工作，解决棘手的“三农”问题，指导群众走上现代化的道路，当务之急还是要大力加强法制建设。乡镇干部和工作者只有具备了现代的法治观念，掌握全面的法律知识，依法行政，以法律来指导自己的工作，自觉运用法律来解决乡镇工作中出现的新情况、新问题，才能有效地、长远地、稳步地推进乡镇农村社会、经济的进步与发展。

第一节 加强法制建设，促进农村 乡镇经济与社会的发展

从几年来的发展情况来看，乡镇农村的法制建设取得了很大的进步，但还没有达到理想的水平，在我国乡镇农村的法制现状中存在着诸多的不尽人意之处，有的地区还存在着较大的差距。而乡镇农村法制的缺失必然会阻碍社会经济的进步和发展，解决“三农”问题和农村乡镇经济和社会发展，对乡镇农村法治化的呼声越来越高。农村的法制建设是一个系统的工程，建设农村小

^① 详情见章尾案例。

康社会、乡镇农村的城镇化发展、乡镇农村面对 WTO 的发展策略、参与国际化农产品贸易竞争活动、乡镇农村的社会保障的秩序性发展、乡镇农村的社会环境综合治理、村民依法自治和乡镇政府的依法行政、乡镇农村的政治文明建设、生态环保的可持续发展战略的决策与推行、依法集约化的农业用地的开展等等，没有一项内容能够离开法制的支持而单独存在，任何没有法制的乡镇农村的发展行为都会变得不堪一击。

一、加强基层法制建设的必要性和必然性

（一）法律在农村的尴尬处境要依靠法治建设来扭转

对农村熟悉的人都知道，在这样的特殊环境里谈法治显得很尴尬，乡镇农村法治因农村特有的经济形式和乡村文化习俗变得相对复杂。可以说，农村乡镇的法治建设要达到一个理想的水平，绝非一朝一夕之功，但这并不意味着农村乡镇的法治建设进入了无法推进的境地。社会主义市场经济和依法治国两个重大的国家发展命题，如果缺失了农村这片大块的土地，就失去了其存在的意义。农村乡镇经济腾飞和法治发展的基点，正在于“市场经济”和“依法治国”。

不能否认，由于历史的原因，在农村的大部分地区，“法律无用”的观念根深蒂固，甚至在某些地区大有上升的趋势。村民个体的“大事”，依靠农村传统力量解决不了，其主观上也很难寻求诉讼方式的救济。“小事”中法的作用被农村传统的规范力量所掩盖，比如村民个体之间“商量”成的经济约定，很难在他们的脑海里出现“合同”的概念。他们的“合意”只基于其原始的公平观念，于是他们认为这与“法”无关。

在乡镇农村，农民不相信法律，往往求助于“关系”。比如，2004 年春节刚过，黑龙江省林甸县黎明乡兴隆村村民张景芳四处托人、找关系，追讨明水县富海制糖有限公司欠他的 5145.2

元甜菜款。吸取了以往的教训，张景芳开始直截了当地承诺：“谁帮我要来钱，我给他 2000 元酬谢费。”记者来到张景芳家破旧的土坯房里，得出结论是，这家人绝不是阔绰到了不在乎付出讨债报酬 2000 元的地步。张景芳称该想的办法都想过了，可钱就是要不回来，自己被逼得实在没办法。记者在临行前曾找到一位律师咨询，对方听罢情况，主动表示愿意无偿为张景芳提供法律援助。记者原以为这个消息一定会让张景芳激动不已，没想到他听罢连连摇头说：没用，问过了，就算打赢了也照样是白条子，白搭。^①

这样的案例在农村太常见了，张景芳的话很实在，同时也说明了一个极其普通而又非常重要的问题：农村法治发展到现在，在老百姓面前的地位，我们不得不以“尴尬”来形容。以此看来，农村乡镇的法治化建设远远跟不上全国的法治进程，应该说到了不得不大力扭转的关键时期。

（二）清除乡镇法制建设中“官本位”的遗毒需要法制自身的影响力

实行家庭联产承包责任制以来，农业经历了一个快速发展的时期，但我国的农业始终是一个发展相对滞后的产业，经济发展的滞后直接影响了农村社会的全面进步，包括意识形态的更新。可以说，乡土村民的法律意识仍然非常薄弱。农村观念中沉淀了两千多年的封建残余，现代社会文明对其没有产生足够的影响。市场经济和依法治国在农村的推行，势必产生传统文化与现代文明冲突的阵痛。农村的法治进程也必然会受到影响。

中国的官本位思想历史已久，绵绵几千年的封建制度改变了中国人本为自由的个性，从而走向社会特权和奴役之路，最终积

^① 摘自《农民张景芳悬赏讨债让谁尴尬》，载于《南方都市报》2004 年 2 月 27 日。

重难返，在中国社会留下了难以根除的影响，尤其在农村乡镇更加表现的淋漓尽致。这样的观念在现今的农村中有着绝对的生命力，乡镇村民在不自觉地运用“官本位”指导其社会活动，加上乡镇村民的弱势群体倾向，足以形成农村特有的文化和习俗。

在这样的环境中，乡镇基层政权很容易出现理念上的错误。乡镇基层干部和工作者怎样看待手中的权力？怎样看待自己所处的职位？怎样处理工作中的事务？怎样对待老百姓的信息反馈？怎样认识和老百姓的关系？都会出现根源性的偏向。更通俗一点，老百姓把基层干部和工作者当作“官”来对待，在长期这样的环境中，是不是也会“官”瘾大发呢？这是一个很简单的道理，对基层干部个人来讲，如果没有法制的约束，任何处在“特权”地位上的人都有可能滥用权力的倾向，著名的思想家孟德斯鸠在《论法的精神》中阐释了经典的真理：“绝对的权力产生绝对的腐败”。

（三）乡镇农村法制推行，是发展市场经济和依法治国所决定的必然趋势

让我们看一下在农村出现的鲜活标语：“谁不实行计划生育，就叫他家破人亡”；“一人超生，全村结扎”和关于农业贷款的“人死债不烂，父债子来还！”等等。看到这些标语，悲痛也罢，可笑也好，足以反映出一个现实的问题：乡镇农村基层政府和组织，在处理农村事务中，缺乏最基本法治理念的支撑。这里缺乏农村法治建设所需要的最基本也是最重要的基础。不妨转换到法治的视角，来审视这些标语。

“谁不实行计划生育，就叫他家破人亡”这种标语显然不可能出现在法治化农村的墙上，和依法行政、依法村民自治都是格格不入的；“一人超生，全村结扎”这个标语有点“株连”的味道。一人超生也不足以课以“全村人”结扎的义务。“全村结扎”不成了“故意伤害”了吗！“人死债不烂，父债子来还！”还

是典型封建的债权债务观点，从现代的民法理论和我国现行民法来看，如果是家庭为单位的农业贷款，这个标语就没有意义，因为贷款的不只是父母了，而是全家；如果是父母的个人贷款行为，其儿女就没有偿还的义务。当然这种标语现在可能已经没有了，但我们必须从中吸取教训，政府的一言一行都必须处在法律的框架之下，不然就要承担法律责任。只有自身对法治进行了透彻的了解，才可能自上而下地推行之。

由于电视、网络、电话等现代化的信息工具在乡镇农村的出现和使用，更重要的是，由于农村剩余劳动力输出中人口流动带来的各方面的交流，使得村民合法权利自我保护意识会逐渐加强，势必会自下而上地推动法治的进程，这将是不可扭转的客观现实。这种成熟条件下出现的农村法治建设的新动力，将会大大克服农村法治推进消极不力的问题。农村的法治习惯一旦养成，基层政府的工作就会成功地实现转型。

以乡镇村民的“自由、平等、民主”来替代基层政府的“特权”，本身不会给基层干部和工作者带来短期的利益，但这不应该成为基层政府和组织推行法治的障碍。“法治”作为现代文明应该是第一价值取向，是共产党人的追求。在这个过程中，改造与自我改造变得非常重要，主要还是要克服“官本位”的思想或者“官僚”作风。可以说，“法治”就像“时间”一样不可改变，不改造自我和转变观念就无法有效地开展工作，最终被历史所淘汰，这也许是对当今基层干部最严峻的考验。

十五大以来的法治建设，一方面对农村形成了强大的辐射力，另一方面也为乡镇农村的法治推进提供了成熟的条件。在这种形势下，基层干部必须清醒地认识到，现代的农村工作和事务需要有现代的理念来指导，处理农村工作和事务也必须采取合法的程序和手段，只有形成了广大群众认同的法治规则和环境，法律的指导、教育、规范等一系列功能才能有效地发挥，乡镇农村

的综合发展才能走上快车道。乡镇干部和工作者只有以现代的理念武装自己，才能立于不败之地。

为此，“市场经济”和“依法治国”的精髓必须为基层干部所吸收。“市场经济”和“依法治国”是两个开放性的命题，市场的平等、等价交换、自由交易和法的正义、公平以及自由等理念都充分体现了其共同的特点，即开放性。在法律和市场经济面前，人人都有平等的地位和相同的发展机会，这就是法治所推崇和追求的目标。农村作为我国社会不可缺少的一部分，法制必须发挥其应有的作用。乡镇干部与其消极推行，让形势拉着往前走，不如求新求变，主动出击。这不仅是个观念更新的问题，更是引导乡镇村民发展方向、做好政府公共产品的产出、服务于农的关键。起步越早，发展的机会就越多。

总结过去的教训，非法治的乡镇政务中积存了大量的矛盾和问题，人治的最大特点就是有着太多的不确定性，人为的因素占据了太大的比重，出现暗箱操作，催生腐败堕落，最终损害的是老百姓的权利。在乡镇农村民间积聚了大量的隐性矛盾，一旦出现适于矛盾激化的环境，基层政府或组织与村民关系中的问题就会凸现，近年来很多群体性事件都是这么发生的。所以，此种状态绝非长治久安之计，法治才是彻底解决这些问题并在行政中形成良性循环的有效途径，近几年来，各地各级政府纷纷推出的阳光行政或者透明政务活动都是法治作用的结果。

二、加强乡镇法制建设，乡镇干部必须强化法制观念和 提高依法办事能力

首先，我国是一个农村人口占大多数的社会主义大国，要实行依法治国，建设有中国特色的社会主义新农村，依法治农，依法治村是一个至关重要的条件。而实行依法治农，依法治村，首先要加强法制教育和宣传，使农村干部增强法制观念和依法办事

能力，使广大农民知法守法，履行应尽义务，用法律保护自己的合法权益。而干部增强法制观念和依法办事能力，是促进农民学法、知法、守法和用法的重要条件。因此，干部的法制观念如何，依法办事的能力如何，就直接关系到依法治国方略能否在农村得到切实贯彻。

其次，乡镇法制建设，是发展农村基层民主的要求。实行村民自治，实行乡镇人大代表直选，扩大农村基层民主，是党领导亿万农民建设中国特色社会主义民主政治的伟大创造。为了更好地调动广大农民的积极性和创造性，促进农村各项改革和建设事业的全面发展，必须进一步扩大农村基层民主，保障广大农民群众当家作主的权利。“法制”是一个国家法律制度的统称，是民主制度化、法律化的体现。民主建设从来离不开法制建设，民主需要法制来保障。发展农村基层民主，必须贯彻依法治国方针，同健全法制紧密结合起来。坚持有法可依，有法必依，执法必严，违法必究，完善保障农民直接行使民主权利的法律法规。乡镇干部的法制观念和法律素养如何，很大程度地影响着其能否尊重农民的民主权利，能否牢固树立民主意识和民主作风，能否在农村基层民主建设中发挥应有的作用。

再次，崇尚法治，依法行政，是改进领导方式和提高工作水平的必然要求。十一届三中全会以后，原有的三级所有、队为基础的人民公社管理体制逐步解体，随之而来的以家庭承包责任制为主的生产组织形式，使广大农民逐步形成了以家庭为单位的独立的利益主体。原来的以行政命令为主，甚至是半军事化的领导方式远远不能适应新的农村经济形式。实践要求产生对农民的新的领导和管理方式，于是，依法行政、依法办事成了历史的必然。市场经济就是法治经济。各种经济行为、管理方式都必须符合市场经济的要求，都必须在一定的法律范围内进行。市场经济呼唤着经济运行与管理中的法制建设与依法治理。在这种新的历

史条件下，乡镇农村干部的领导方式和工作方式必须从简单的行政命令转变到依法办事上来。只有这样，才能适应农村发展市场经济和民主政治的需要，才能适应农村社会多样化发展的趋势。

从现实情况看，农村基层干部办事靠政策、不靠法律的思维定势还没有得到根本改变。许多农村干部，只知政策，不知法律。遇到问题，查红头文件，请示上级领导，而不知道法律对此已做了明确规定，不知道法律的规定更具有规范性、稳定性、强制性和可操作性，法律的手段更具有权威性和有效性。对于农村中发生的各种矛盾和冲突，甚至一些严重侵犯公民人身民主权利和财产权利的犯罪行为，一些村干部也习惯于运用私了的方式来处理，这种处理方法一方面使侵权者逍遥法外，留在社会继续作恶，另一方面也使问题得不到根本解决，为以后产生更大矛盾和冲突埋下祸根。因此，从这个方面讲，增强农村基层干部的法制观念，提高其依法管理政务、调控市场、调解纠纷、解决矛盾等方面的能力已是当务之急。

三、加强乡镇的法制建设，对乡镇农村整个发展和现代化的实现会产生系统的规范作用

符合经济和社会的发展规律，乡镇农村的发展才能取得显著的成效，任何不受法律约束的探索行为都是危险的，在乡镇的探索与发展的过程中，法制无疑为乡镇农村的创业发展活动提供了安全的活动平台，并在规范一方和多方的行为中形成良好的秩序，构成整个社会得以信赖的心理基础，从而形成乡镇农村发展的可控环境。

建设农村小康社会、乡镇农村的城镇化发展、乡镇农村面对WTO的发展策略、参与国际化农产品贸易竞争活动、乡镇农村的社会保障的秩序性发展、乡镇农村的社会环境综合治理、村民自治和乡镇政府的依法行政、乡镇农村的政治文明建设、生

态环保的可持续发展战略的决策与推行、依法集约化的农业用地的开展等等，没有一项内容能够离开法制的支持而单独存在。

(一) 乡镇法制建设的成果，是乡镇小康社会发展的一个重要标准

全面建设乡镇小康社会，改善乡镇村民的居住环境和生活环境，提高乡镇居民的物质生活水平，离不开法制的调整和整合。全面建设乡镇小康社会，广大基层干部和乡镇村民必须牢固树立宪法是国家根本大法的观念、党的领导、人民当家作主和依法治国相统一的观念和诚实守信的观念。

加强乡镇法制建设，既是农村小康社会建设的重要目标，也是农村小康社会建设的保证条件。我国农业和农村经济发展已经进入了一个新的阶段，只有加强农业法制建设，不断为农业投入、科技创新和农产品的生产、流通、加工等提供良好的法制环境，农业和农村经济的健康、稳定、持续发展才有坚实的制度保障。

党的十六大明确指出，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。发展社会主义民主政治，最根本的就是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机结合和辩证统一。只有通过宣传教育，使人民群众懂得，党领导人民制定宪法和法律，又自觉地在宪法和法律的范围内活动，严格依法办事，依法治理国家，对于推进我国民主政治建设，全面建设小康社会具有重大而深远的意义。

从新世纪开始，我国进入了全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。我国已经连续实施了三个法制宣传教育五年规划。2000年底，中央提出了第四个五年普法规划。2001年4月28日九届全国人大常委会第二十一次会议通过了《关于进一步开展法制宣传教育的决议》，要求继续坚持法制教育与法制实践相结合，扎实推行各地区、各部门的依法治理，促进