

质检普法丛书

通用

法律基础教材

ZHIJIAN PUFA CONGSHU
Tongyong Falü Jichu Jiaocai

国家质量监督检验检疫总局法规司 编



中国质检出版社
中国标准出版社

质检普法丛书

通用

法律基础教材

ZHIJIAN PUFA CONGSHU

Tongyong Falü Jichu Jiaocai

国家质量监督检验检疫总局法规司 编

中国质检出版社
中国标准出版社

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

通用法律基础教材/国家质量监督检验检疫总局法规司编. —北京: 中国质检出版社, 2015. 2

(质检普法丛书)

ISBN 978 - 7 - 5026 - 4017 - 0

I. ①质… II. ①国… III. ①质量检验—法规—中国—教材 IV. ①D922. 292. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 146253 号

中国质检出版社 出版发行
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号 (100029)

北京市西城区三里河北街 16 号 (100045)

网址: www.spc.net.cn

总编室: (010)68533533 发行中心: (010)51780238

读者服务部: (010)68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 700 × 1000 B5 印张 15 字数 341 千字

2015 年 2 月第一版 2015 年 2 月第一次印刷

*

定价 65.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 68510107

质检普法丛书编委会

顾 问 梅克保

主 编 许新建

副主编 薛国芹

编 委 南 军 关添天 阴兆軼 刘 侃

李清源 杨 芬 葛思扬 张其利

俞 斌 王敏俊 钟哲斐 陈巧栋

刘阳中 黄志杰 曾茹勇 莫 勇

前 言

普法是建设法治质检的重要基础性工作。为做好质检系统“五五”普法工作，2008年4月国家质检总局组织编写了全国质检系统普法专用教材。教材的出版对增强质检系统干部职工法律素质和法治意识，提高依法行政能力和水平发挥了重要作用。为深入推进质检系统“六五”普法工作，在进一步梳理质检法律法规规章基础上，国家质检总局于2013年启动了普法专用教材的修订工作。

党的十八届四中全会对全面推进依法治国做出战略部署，开启了建设法治中国新航程。当前，以质检法律、行政法规为主干，以部门规章为基础，以地方法规规章为补充的质检法律规范体系已经初步建立。质检法律规范体系所确立的法定职责、行为规范和工作制度，为质检依法履职尽责，为质检事业的发展壮大，为坚定走中国特色质检之路奠定了坚实基础。强化质检普法工作是构建质检法治保障体系的重要组成部分，是推动质检法治实施体系高效运行的重要手段和措施。以贯彻落实四中全会精神为契机，经系统全面修改和完善，现正式出版《质检普法丛书》。

《丛书》吸收了社会主义法治研究的最新理论成果，对法律基础知识部分进行了更新，使法律基础理论与时俱进，理论常新；及时补充完善了近年来新颁布实施的质检法律法规相关内容，使质检法律制度内容更加全面和丰富。同时，基于教材内容组织编制了配套试题库，供质检系统领导干部法律知识测试，行政执法人员考试等选择使用，提升教材使用效能。

我们相信，教材修订是因时而需，应需而为。新版教材一定会为质检系统全面推进依法行政、依法治检，有效提高干部职工尊法守法用法的法治理念和法治思维做出应有的贡献。

编 者

2015年1月

目 录

第一篇 法理学、《宪法》基础知识

第一章 法理学基础知识	(3)
第一节 法的一般原理	(3)
第二节 法的制定	(13)
第三节 法的实施	(22)
第四节 法 治	(33)
第二章 《宪法》基础知识	(41)
第一节 《宪法》概述	(41)
第二节 国家性质	(45)
第三节 国家形式	(47)
第四节 公民的基本权利与义务	(51)
第五节 国家机构	(53)

第二篇 行政法律制度

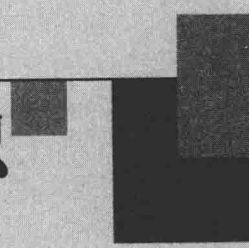
第一章 行政法原理	(63)
第一节 行政法的基本概念	(63)
第二节 行政法律关系	(66)
第三节 行政法的基本原则	(69)
第四节 行政法律体系	(71)
第五节 行政执法	(72)
第二章 行政许可法律制度	(80)
第一节 概 述	(80)
第二节 行政许可的设定	(88)

第三节 行政许可的实施主体	(89)
第四节 行政许可的实施程序	(93)
第五节 行政许可的审查与决定程序	(96)
第三章 行政处罚法律制度	(106)
第一节 概 述	(106)
第二节 行政处罚的法定种类	(109)
第三节 行政处罚的设定	(111)
第四节 行政处罚的实施机关、管辖与适用	(112)
第五节 行政处罚的程序	(116)
第六节 行政处罚的救济监督途径	(121)
第四章 行政强制法律制度	(124)
第一节 概 述	(124)
第二节 行政强制措施	(126)
第三节 行政强制执行	(136)
第五章 政府信息公开法律制度	(144)
第一节 概 述	(144)
第二节 政府信息公开的标准	(147)
第三节 政府信息公开制度	(148)
第六章 行政复议法律制度	(151)
第一节 概 述	(151)
第二节 行政复议中的各方主体	(153)
第三节 行政复议范围	(156)
第四节 行政复议的申请与受理	(157)
第五节 行政复议案件的审理	(162)
第六节 行政复议决定	(164)
第七节 行政复议法律责任及指导监督	(166)
第七章 行政诉讼法律制度	(169)
第一节 概 述	(169)
第二节 行政诉讼的受案范围	(170)
第三节 行政诉讼的管辖	(174)
第四节 行政诉讼参加人	(175)

第五节 行政诉讼证据	(178)
第六节 行政诉讼的起诉与受理	(182)
第七节 行政诉讼的执行	(184)
第八章 国家赔偿法律制度	(187)
第一节 概 述	(187)
第二节 国家赔偿的构成要件	(188)
第三节 行政赔偿	(191)
第四节 国家赔偿的实施	(197)
第九章 信访法律制度	(200)
第一节 概 述	(200)
第二节 信访程序	(202)
第三节 信访的法律责任	(206)
第十章 行政监察法律制度	(208)
第一节 概 述	(208)
第二节 行政监察机关的职责与权限	(209)
第三节 行政监察程序	(210)
第十一章 公务员法律制度	(213)
第一节 概 述	(213)
第二节 公务员管理的原则	(214)
第三节 公务员基本资格、义务与权利	(219)
第四节 公务员的职务和级别	(219)
第五节 公务员的录用与任免	(222)
第六节 公务员管理制度	(225)
第七节 法律责任	(227)

第一篇

法理学、《宪法》基础知识



第一章 法理学基础知识

第一节 法的一般原理

一、法的概念

(一) 法的定义

法是由国家制定、认可并由国家强制力保证实施的规范体系。法是国家意志的体现，由社会物质生活条件决定，其目的在于确认、保护和发展国家所期望的社会关系、社会秩序和价值目标。在阶级对立社会，法体现的国家意志实质上是统治阶层的意志。

法在很多场合与法律通用。在我国，广义的法律包括作为国家根本法的宪法，全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律，国务院制定的行政法规以及其他国家机关制定的地方性法规、自治条例和单行条例、规章等。狭义的法律仅指全国人大及其常委会制定的法律。

(二) 法的特征

1. 法是调整人们行为的社会规范，即法具有规范性

法是一种社会规范。法的规范性体现在它为人们的行为提供了一个模式、标准和方向，其内容具有概括性，并且能够反复适用。而作为一种社会规范，法仅仅约束和调整人的外在行为。法的这一特征使法既区别于思想意识、社会舆论等其他社会调整手段，又区别于非规范性的决定、命令，如法院判决。

2. 法是出自国家的社会规范，即法具有国家意志性

法是由国家专门机关制定或认可的。所谓国家制定，是指国家机关通过立法活动产生规范性法文件。所谓国家认可，是指国家承认或赋予某种习惯、判例、法理具有法律效力。从产生途径上看，法是以国家名义允许、要求或禁止人们作出某种行为，具有国家意志的属性。法的这一特征使法区别于政党的章程、道德规范、宗教规范等其他社会规范。

3. 法是具有普遍性的社会规范

法具有普遍性，包括普遍有效性、普遍平等对待性和普遍一致性。所谓普遍有效性，是指法在其管辖范围内具有普遍的效力和约束力。所谓普遍平等对待性，是指法律面前人人平等，任何单位和个人都不具有法外之权。所谓普遍一致性，是指尽管有

民族性和地域性特点，但法的内容总体上与人类的普遍要求相一致。

4. 法是规定权利和义务的社会规范

法通过权利和义务的设定与运行实现对人们行为的调整，因而法的内容主要表现为权利和义务。这是法区别于其他社会规范的又一特征。法所规定的权利和义务是相对应的。一般来说，一方的权利，意味着其他有关方面承担的义务。反之亦然。没有无权利的义务，也没有无义务的权利。而道德规范、宗教规范等社会规范，基本上是义务性的，不包含权利内容。政党章程虽然也有权利和义务的内容，但权利和义务并不构成其主要内容。

5. 法是由国家保证实施的社会规范

任何一种社会规范都有保证其实施的社会力量。但不同规范的强制性在性质、范围、程度和方式方面不尽相同。法由国家强制力保证实施。法的国家强制性既表现为国家对违法行为的否定和制裁，也表现为对合法行为的肯定和保护。需要强调的是，法由国家强制力保证实施，是指国家强制力是法实施的最后一道防线，并不意味着法的每一个实施过程都要借助国家暴力，也不意味着国家强制力是保证法实施的唯一力量。社会成员的自觉遵守，也是法实施的重要方式。

（三）法的本质

对于法的本质，学者有过多种解释。自然法学将法的本质归结为人的理性，认为法的终极目标是实现公平正义，世界上存在着一个理想和绝对的完美法律，它是一切法律的基础。分析法学认为，实在法之外没有超越性的理想法存在，法是主权者的命令。社会法学认为，法可以是“非国家的法”和“行动中的法”，即法并不限于国家制定或认可，它还包括一切社会生活中通行的、能够有效约束人们行为的规范，以及现实中的各种法律行为和法律活动。

根据马克思主义法学理论，法的本质可以从以下两个方面来概括：

1. 法是国家意志的体现

法是以国家政权意志形式出现的，具有正式性，即国家性。在阶级对立社会，法首先和主要体现了统治阶层的意志。但即便如此，在统治阶层形成共识的过程中，其他阶层的意见和利益并不能被完全排除。由于法调整的社会关系的复杂性，法在处理社会公共事务，执行社会职能时，往往以反映全社会利益的面目出现，具有广泛的社会性。

2. 法最终决定于社会物质生活条件

法是人们有意识创造的，而人的意识是由生活在其中的社会物质生活条件所决定的。因此，法是建立在一定社会经济基础之上的上层建筑的一个重要组成部分。法的性质和发展由经济基础决定，反过来，又对经济基础具有能动作用。这就要求国家在立法时注意现实的经济条件以及相应的经济规律。此外，法的内容还要受到经济以外诸多因素不同程度的影响，如地理环境、人口状况、历史传统、国家形式、道德、文化、民族、宗教、风俗习惯乃至国际环境等。



二、法的作用

（一）含义与分类

法的作用，是指法对人的行为、社会生活和社会关系所产生的影响。

根据作用对象和形式不同，法的作用可以分为规范作用和社会作用。法的规范作用是指法作为行为规则，直接作用于人的行为所产生的影响。法的社会作用是指法作为社会关系调整器对社会所产生的影响。法的规范作用是法作用于社会的特殊形式，社会作用则是法规制和调整社会关系的目的是。法的规范作用具有形式性和表象性，社会作用则具有内容性和本质性。

（二）法的规范作用

1. 指引作用

指引作用是法首要的规范作用，指法所具有的能够为人们的行为提供一个既定的模式，从而引导人们在法所允许的范围内从事某种社会活动的作用。这里，行为的主体是自己。通过法的指引，人们可以选择如何行为或不行为。

2. 评价作用

评价作用指法作为一种行为标准，具有判断、衡量他人行为合法与否的评判作用。这里，行为的对象是他人。在现代社会，法越来越成为评价人们行为的基本准则。

3. 预测作用

预测作用指凭借法的存在，可以预先估计到人们相互之间将如何行为，以及会产生怎样的行为后果，进而根据这种预知对自己的行为作出合理的安排。法的预测作用的对象是人际之间的互动关系。法的预测作用是社会秩序的基础。

4. 教育作用

教育作用指通过法自身的存在和实施，对社会公众产生广泛的影响和启发，起到一种示范和示警的作用。法的教育作用对于提高全社会法律意识，促使公民自觉遵守法律具有重要意义。

5. 强制作用

强制作用指通过制裁违法犯罪行为来加强法的权威性、保护人们的正当权利、强制人们遵守法律。强制作用的对象是违法者。

（三）法的社会作用

法的社会作用涉及政治生活、社会经济生活、思想文化生活等多个领域，总的来说，可以分为对国家治理的作用和对社会管理的作用。

1. 法对国家治理的作用

法对国家的存在和国家职能的正常发挥至关重要。

（1）法确立国家的政治格局。一个国家的阶级属性、政权结构形式、国家政治

生活的基本准则、社会经济制度等重大问题，都必须以法的形式解决，否则，国家很难正常运转。确立国家政治格局的任务主要通过宪法来实现。

(2) 法维护国家权力的运行秩序。在现代社会，国家职能的实现依赖于国家公共权力。要维护国家权力的运行秩序，则必须由法对此作出合理规定和设计。概括起来，法对此有三个方面的作用：授予权力以解决其合法性；分配权力以形成相互制衡；调控权力以发挥其功用。

2. 法对社会管理的作用

(1) 维护社会秩序与稳定。法对社会秩序与稳定所起的作用表现在各个方面。法必须维护一个良好的生活秩序。如，通过禁止和惩罚犯罪保证人身安全；通过制定交通规则保证出行安全等。法还必须维护市场经济安全，保护社会公平和国民经济正常运行。如，为市场经济活动确立规则，维护平等有序的竞争秩序；运用税收、金融等机制对市场活动进行调节和约束等。

(2) 保障社会发展与进步。法不仅仅是消极的禁止和惩罚，还必须为社会提供积极的管理和服务，保障公民的经济、社会、文化权利的实现，促进人的进步和社会的全面发展。如，通过设定职权和责任督促政府积极作为，为社会提供全方位服务；健全社会保障制度，保护劳工权益，救助社会贫弱；注重科学、教育、文化事业发展；注重环境保护，实现人与自然和谐发展等。

(3) 解决社会纠纷和争端。在现代社会，法是最权威和最公平的纠纷解决机制。它代表国家，由专业而冷静的职业人员主持，在严格的程序下进行，当事人在法律面前一律平等。

(四) 法的局限性

随着社会的发展进步，法在国家治理和社会管理中发挥着越来越大的作用。但法不是万能的，法有其不可克服的局限性。就法自身而言，法的作用范围有限，法相对于社会生活总是落后和不全面的，法的概括性规定会带来个案处理的不公正。就法的实施而言，法的适用是以事实的确定为前提的，但有些案件事实难以确定甚至无法确定。法的实施效果取决于很多法外因素，且运用成本相对较高。因此，在强调法的作用的同时，还必须重视道德教育，关注行业自律，树立其他社会规范的权威，形成在法主导下的多元化调控。

三、法的要素

法是由若干部分构成的一个统一体。构成法的整体的各个主要组成部分，称为法的要素。一般认为，法由法律概念、法律原则和法律规范三个要素构成，法律规范是法的主体。

(一) 法律概念

法律概念是法律上规定的或人们在法律推理中通用的概念。如产品质量法第四十六条“本法所称缺陷，是指产品存在危及人身、他人财产安全的不合理的危险；产



品有保障人体健康和人身、财产安全的国家标准、行业标准的，是指不符合该标准”，就是一个关于产品缺陷的法律概念。法律概念是法的基础性或技术性要素。理解和把握法律概念，才能有效地构建法的整体，准确地适用或遵守法律。

（二）法律原则

法律原则是法律上规定的可作法律规范的基础或本源的综合性、稳定性的原理和准则。如“维护社会主义法制的统一和尊严”，就是《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）的重要原则。法律原则是法的基本性质、基本内容和基本价值取向的集中反映，对法律的解释和推理有直接的作用。法律原则不仅可以指引人们如何正确适用法律规范，而且在没有相应规范时，可以代替规范来作出裁决。

（三）法律规范

法律规范，又称法的规则，是调整人与人之间一定社会关系的行为规范。

1. 法律规范的逻辑结构

法律规范通常有严密的逻辑结构。对法律规范的逻辑结构的分析，法学界主要有以下两种代表性的观点：

（1）三要素学说。该学说认为法律规范由假定、处理、制裁三部分构成。假定是法律规范中指出适用这一规范的条件或范围；处理是法律规范所要求的作为和不作为；制裁是指法律规范所规定的主体违反规范规定所应当承担的法律责任。近年来又有新的三要素学说，即认为法律规范由假定、处理、法律后果构成，或者由假定、行为模式和法律后果构成。

（2）二要素学说。二要素学说是在三要素学说的基础上形成的一种学说，这里作重点介绍。二要素说认为，每一法律规范都由行为模式和法律后果两要素构成。行为模式是法律规范中为主体如何行为提供标准或准则的范式。大体可分为三类：可以这样行为；应该这样行为；不应该这样行为。这三种行为模式分别对应三种行为规范：授权性规范；命令性规范；禁止性规范。后两类可以合称义务性规范，即通常所说的“令行禁止”。法律后果是法律对主体的具有法律意义的行为赋予的某种后果。大体可分为两类：其一是肯定性法律后果，即法律承认这种行为合法、有效并加以保护或奖励。其二是否定性法律后果，即法律不承认或禁止这种行为，并予以撤销或制裁。

需要指出的是，法律规范与法律条文是既相互联系又相互区别的两个概念。法律规范是法律条文的内容，法律条文是法律规范的表现形式。并不是所有的法律条文都直接规定法律规范，也不是任何条文都完整地表述了一个规范。法律规范逻辑结构中的行为模式和法律后果可以体现在同一法律条文、同一法律中，也可以体现在不同法律条文、不同法律中。

2. 法律规范的分类

法律规范一般分为如下几类：

（1）按法律规范所设定的行为模式不同分类

即分为授权性和义务性两种规范，或者授权性、命令性和禁止性三种规范。

授权性规范是指授权或者允许主体可以这样行为的规范。通常采用“可以”、“有权”、“有……自由”的表述。按其内容又可分为两种形式。其一是授予国家机关、公职人员某种权力（职权），如《行政处罚法》规定“行政机关在收集证据时，可以采取抽样取证的方法”。其二是授予公民或其他社会组织某种权利，如《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）规定“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”

义务性规范是指规定主体必须为或者不得为一定行为的规范，也可分为两类。其一是命令性规范，又称积极义务，通常采用“应当”、“必须”的表述。其二是禁止性规范，又称消极义务，通常采用“不得”、“禁止”的表述。如《中华人民共和国产品质量法》（以下简称《产品质量法》）规定：“产品质量应当检验合格，不得以不合格产品冒充合格产品。”

（2）按法律规范效力强弱或刚性程度不同分类

即分为强制性和任意性规范。

强制性规范指不问主体意愿如何必须加以适用而不得违反或变通的规范。义务性规范通常属于强制性规范。公法如《刑法》、《行政法》、《诉讼法》等，主要涉及社会公共利益，其中的强制性规范较多。

任意性规范指适用与否由主体自行选择的规范。授权性规范多属任意性规范。私法如民商法等，主要涉及私人利益，任意性规范较多。但授权性规范并非任意性规范的另一种说法，授予国家机关职权的规范就不具有任意性。

（3）按法律规范内容的确定性程度不同分类

即分为确定性、委托性和准用性规范。

确定性规范明确规定一定行为规范，不必再援用其他法律规范。这是法律规范最常见的形式。

委托性规范并未规定具体行为规范，而是委托（授权）其他机关加以规定。如《中华人民共和国计量法》（以下简称《计量法》）第九条关于“实行强制检定的工作计量器具的目录和管理办法，由国务院制定”的规定，就属于委托性规范。

准用性规范没有规定具体行为规范，而是明确规定可以或应当依照、援引或参照其他法律或法律条文。如《棉花质量监督管理条例》第三十八条关于“毛、绒、茧丝、麻类纤维的质量监督管理，比照本条例执行”的规定，就属于准用性规范。

四、法律关系

法律关系是法律规范在调整人们行为过程中所形成的法律上的权利和义务关系。法律关系以现行法律的存在为前提，以法律上的权利和义务为内容，以国家强制力为保障。

法律关系具有三个构成要素：主体、内容和客体。

（一）法律关系主体

法律关系主体，又称权利主体或权义主体，即法律关系的参加者，是法律关系中



一定权利的享有者和一定义务的承担者。其中享有权利的一方称为权利人, 承担义务的一方称为义务人。

1. 法律关系主体的类别

中国法律关系主体主要有以下三类:

(1) 自然人。自然人包括中国公民、居住在中国境内或在境内活动的外国公民和无国籍人。公民是自然人中最基本的法律关系主体, 能够参加多种法律关系, 如财产、婚姻、劳动、行政等。一些重要的法律关系只能由公民参加, 如选举法律关系。居住在中国境内或在境内活动的外国公民和无国籍人参与法律关系的范围是有限制的, 具体由我国法律以及我国与其他国家签订的国际条约确定。

(2) 法人和非法人组织。法人是具有民事权利能力和民事行为能力, 依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。法人应当具备四个条件: 依法成立; 有必要的财产或经费; 有自己的名称、组织机构和场所; 能独立承担民事责任。《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》) 把法人分为企业法人和机关、事业单位、社会团体法人。其中, 机关法人包括权力机关、行政机关、审判机关和检察机关等, 它们在其职权范围内活动, 能够成为宪法关系、行政法关系、诉讼法关系等多种法律关系的主体。机关法人也可以以民事法律关系主体的身份参加民事法律关系, 只是, 此时其活动不具有行使职权的性质。非法人组织不具备法人条件, 但也是依法享有法律权利的组织, 如企业的分支机构享有依法经营权、名称权等。

(3) 国家。国家作为一个整体, 是某些重要法律关系的参加者。国家作为主权者既可以是国际公法关系的主体, 也可以直接以自己的名义参加国内的法律关系, 如成为国家所有权关系的主体。

2. 权利能力和行为能力

公民和法人要成为法律关系的主体, 享有权利和承担义务, 就必须具有权利能力和行为能力, 即具有法律关系主体构成的资格。

(1) 权利能力。权利能力是权利主体享有权利和承担义务的能力, 它反映了权利主体取得一定权利和承担一定义务的法律资格。权利能力依据享有权利能力的主体范围不同, 可以分为一般权利能力和特殊权利能力。一般权利能力是一国所有公民都能享有的, 如民事权利能力, 中国公民从出生时起到死亡时止, 具有民事权利能力。特殊权利能力是公民在特定条件下具有的法律资格, 如国家机关及其工作人员行使职权的资格。

(2) 行为能力。行为能力是法律关系主体能够通过自己的行为实际取得权利和承担义务的能力。行为能力是将权利能力的可能性化为现实性的一个重要条件。行为能力必须以权利能力为前提。但公民有权利能力却并不一定有行为能力。《民法通则》根据是否达到法定年龄、智力是否健全、能否对自己的行为负完全责任将公民分为完全民事行为能力人、限制民事行为能力人和无民事行为能力人。

① 18 周岁以上的公民是成年人, 具有完全民事行为能力; 16 周岁以上不满 18 周岁的公民, 以自己的劳动收入为主要生活来源, 视为完全民事行为能力人。