



*Xinfang Yu
Shehui Maodun Chongtu Guanli
Yanjiusheng Jiaocai*

信访与社会矛盾冲突管理研究生教材

信访法制[上]

信访法制通论

主 编 陈小君

副主编 甄增水 张 红 李 栋

信访与社会矛盾冲突管理研究生教材

信访法制[上]

信访法制通论

主 编 陈小君

副主编 甄增水 张 红 李 栋

图书在版编目 (CIP) 数据

信访法制: 全2册/陈小君主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2012. 8

(信访与社会矛盾冲突管理研究生教材)

ISBN 978-7-5162-0118-3

I. ①信… II. ①陈… III. ①信访工作—法律—
中国—研究生—教学参考资料 IV. ①D922.182

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 186767 号

图书出品人: 肖启明

出版统筹: 赵卜慧

选题策划: 张霞

责任编辑: 王菊芳

书名/信访法制 (上)

XINFANGFAZHI (SHANG)

作者/陈小君 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100069)

电话/(010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/(010) 63056975 63292520

E-mail: mzfz@263.net

经销/新华书店

开本/16开 170毫米×235毫米

印张/21.75 字数/354千字

版本/2012年8月第1版 2012年8月第1次印刷

印刷/北京天宇星印刷厂

书号/ISBN 978-7-5162-0118-3

定价/75.00元(上下册)

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

信访与社会矛盾冲突管理研究生教材

编辑出版编委会

- 主 任：**薄 钢 中共北京市委北京市人民政府信访办公室主任
- 执行主任：**张宗林 中共北京市委北京市人民政府信访办公室副主任
中南财经政法大学、北京工业大学兼职教授
- 刘 林 北京城市学院党委书记、校长
- 顾 问：**陆学艺 中国社会学会名誉会长，中国社会科学院荣誉学部委员
北京工业大学人文社会科学学院院长
- 朱维究 国务院参事，中国行政管理学会副会长，中国法学会行政
法学研究会副会长，中国政法大学台湾法研究中心主任
- 委 员：**刘树年 中共北京市委北京市人民政府信访办公室副主任
- 李培林 中国社会学会副会长，中国社会科学院学部委员，中国社会
科学院社会学研究所所长
- 谢立中 中国社会学会副会长，北京大学社会学系主任
- 沈 原 中国社会学会副会长，清华大学社会学系主任
- 李路路 中国社会学会副会长，中国人民大学国家社会发展研究院
常务副院长，中国人民大学调查与数据中心副主任
- 许传玺 北京市社会科学院党组成员、副院长
- 单光鼐 中国社会科学院社会学所研究员，《青年研究》主编
- 刘承水 北京城市学院校长助理、研究部主任
- 田培源 北京城市学院党委副书记
- 胡丽琴 北京城市学院教务长
- 郑广森 北京市信访矛盾分析研究中心副主任
- 刘二伟 北京市信访矛盾分析研究中心专题部主任



主 编：陈小君

副 主 编：甄增水 张 红 李 栋

撰 稿 人：

陈小君	甄增水	张 红
李 栋	资 琳	江登琴
童德华	郭倍倍	

信访法制（上）

信访法制
通论

总 序

中国社会学会名誉会长

中国社会科学院荣誉学部委员

北京工业大学人文社会科学学院院长

北京市信访矛盾分析研究中心特聘专家

陆学艺

中国改革开放 30 多年来，坚持以经济建设为中心，艰苦奋斗、几经曲折，终于基本实现了经济现代化。近年来有关我国经济发展的宏观数据表明，我国的经济结构已经达到了工业社会中期阶段水平。与此同时，我国的社会建设也取得了很大成就，社会结构发生了深刻的变化。但是，与经济发展相比较，我国的社会建设还相对落后。国内国外的经验和教训充分说明，经济结构不能孤军独进，社会结构可以稍后于经济结构的变动，但这种滞后有一个合理的限度，超过了这个限度，如果长期滞后，就会影响经济社会的协调发展，影响经济的持续发展，阻碍经济结构持续变化。因此，目前摆在我们面前的首要任务不仅要促进经济长期平稳较快发展，还要兼顾社会的发展与建设。在目前经济快速发展的阶段，重视社会体制改革和社会政策调整，加强社会建设和管理，以此来促进经济社会协调发展，促进社会和谐稳定，使我国顺利进入现代化国家行列，已成为我们的一项紧迫任务。

信访工作是我们党和政府联系群众的桥梁和纽带，是社会建设和社

会管理的组成部分，也是我们洞察当前我国社会矛盾复杂变化的一个主要渠道和窗口。

信访制度是在我国革命和建设进程中逐步形成的一项群众工作制度，是国家进行政治、经济和社会管理的重要手段之一，也是公民参与社会治理的一种基本方式。在新的历史时期，信访制度具有多方面的功能：第一，信访制度有利于密切党和政府与人民群众的血肉联系，有利于发扬“从群众中来，到群众中去”的优良传统；第二，信访制度具有政治、经济和社会信息的汇集功能，是送上门来的“情报”；第三，信访制度具有保障人民群众权利表达和权利救济功能；第四，信访制度是人民群众的政治参与和监督、纠错机制。

党的十六大以来，信访工作的定位得到进一步明确，即信访工作是党和政府的一项重要工作，是构建社会主义和谐社会的基础性、重点工作，是社会建设和社会管理贯穿始终的工作。通过信访工作实践，可以研究当前我国社会转型时期经济、政治、文化、社会等各个方面的形势和存在的问题，为加强社会建设、创新社会管理提供调整政策、改进工作的依据，从而做到多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

近几年来，北京市信访工作不断创新工作理念，改变传统思维模式，改革传统的工作模式，推动信访工作从过去表层汇总型信访向深层剖析型信访转变，从过去实务操作型信访向理论研究型信访转变，从过去参与保障型信访向参与决策型信访转变，使首都信访工作发生了重大变化，走在了全国前列。

2009年11月25日，经市委市政府批准，北京市信访办在全国率先成立北京市信访矛盾分析研究中心。“中心”为中共北京市委、北京市人民政府信访办公室直属事业单位，是全国信访系统中第一个分析和研究通过信访渠道反映出来的社会矛盾和社会问题的专门机构，也是北京市党政机关中唯一一个利用信访资源从事社会矛盾和社会问题研究的专门机构。我认为，这家研究中心的成立是一个创举，是北京市委市政府

适应新的形势需要而作出的一项重要决定。

研究中心成立之后，一方面开展对信访基础理论、信访态势和信访风险评估等重点问题的系列研究，已经做出了多项成果，产生很好的社会影响；另一方面，还致力于信访专业人才培养。

在推动信访工作实现专业化的过程中，信访专业人才的培养尤为关键。加强新时期信访工作人才队伍建设和培养，是做好新时期信访与社会管理创新工作的重要前提。中共中央十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中有一节专门提出要“建设宏大的社会工作人才队伍。造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍，是构建社会主义和谐社会的迫切需要”。有关方面计算过，如按工业化国家每千人有1.5—2个社会工作人员计算，中国需要200—270万社会工作者。这还只是就社会建设和社会管理等几个专门领域说的，如果按十六届六中全会决定中讲到的“坚持正确的用人导向，选好配强领导班子，注重培养选拔熟悉社会建设和管理的优秀干部”的要求，缺的社会工作人才就更多了。《决定》还明确指出：要“加强专业培训，提高社会工作人员职业素质和专业水平。制定人才培养规划，加快高等院校社会工作人才培养体系建设，抓紧培养大批社会急需的各类专门人才。充实公共服务和社会管理部门，配备社会工作专门人员，完善社会工作岗位设置，通过多种渠道吸纳社会工作人才，提高专业化社会服务水平”。

遵照中共中央十六届六中全会《决定》的精神，也结合信访工作急需专门人才的迫切要求，2011年末，中共北京市委、北京市人民政府信访办公室和北京城市学院研究协商决定，将在北京城市学院开设“信访与社会矛盾冲突管理”研究生班。该研究生班是由国务院学位委员会审定的全国首个信访研究生班，通过全国硕士研究生统一入学考试录取考生。“信访与社会矛盾冲突管理”研究生班的设立是当前加强和创新社会管理工作的重要举措，必将有力推动信访工作向专业化方向迈进，为信访工作培养专业化人才，为提高广

大信访干部的能力素质，提升信访工作的质量，更好地研究和化解社会矛盾发挥积极作用。

为了满足“信访与社会矛盾冲突管理”研究生班课程设置的需要，中共北京市委、北京市人民政府信访办公室，北京市信访矛盾分析研究中心和北京城市学院共同约请了社会学、法学、政治学、历史学等方面的专家学者和教学研究人员，共同编写了一套“信访与社会矛盾冲突管理研究生教材”，具体包括：《信访学概论》、《高级信访工作实务》、《中国信访史研究》、《冲突与危机管理》、《信访法制》（上下）。

信访学是一门实践性很强的学科，必须紧跟信访实践的发展，及时回应信访工作实践层面提出的问题，这正是信访学研究的现实意义。本套教材一方面提供一个对信访研究的全方位认识，一方面还与当前新的社会形势相结合，提出了对信访工作更深层次的理论探讨，富有强烈的时代特征。相信这套教材对于推动信访专业人才培养，实现新时期信访工作科学化、学科化、专业化发展，将发挥重要的指导作用。

信访学科是一门刚刚新建的学科，但她是一门适应当今中国经济社会发展需要的学科，是适应我国构建社会主义和谐社会需要应运而生的一门学科。编写的这一套“信访与社会矛盾冲突管理研究生教材”是创建信访学科的一个重要组成部分。经过各方面的共同努力辛勤劳动，现在终于出版了，可喜可贺！“凡事开头难”，新编写的这一套教材，一定还有许多不完善之处，希望各方读者，不吝赐教，提出宝贵意见，使这套教材逐步臻于完善。有人说“草鞋无样，越打越像”，随着社会的发展，随着信访工作的实践和理论的深入开展，随着信访学科的教学和研究不断提高，这套教材一定会逐步完善，越编越好，为新创建的信访学科的成长、发展作出应有的贡献。



2012年8月于北京

前言

信访制度是一项具有中国特色和时代特征的政治法律制度，对化解人民内部矛盾、维护社会稳定、构建和谐社会具有重要的作用。然而，信访制度又是具有激烈争议的制度，它被质疑僭越法律，破坏程序，被认为是“法外”解决路径。但是，信访制度长期存在并发挥了不可替代的作用，这在当下中国是不争的事实。在此前提下，信访工作面临制度缺陷亟待改善、“信访洪峰”亟需疏导的双重不利局面。我们认为，法律在这个“破局”的过程中将扮演重要角色：

其一，信访制度本身应当进行法律重构。淡化政治色彩，强化法治确信，进行法律重构，是完善我国信访制度，使信访活动逐步纳入国家正常法治轨道的不二法门。而这一目标的实现，要求我们对我国整体法律知识具备体系性的认识，对特定的具体法律制度进行重点地了解。

其二，信访活动主体应当具备一定的法律知识。信访纠纷的产生往往既源于国家机关有法不依、执法不严、违法不究，也源于公民不懂法、不守法、不信法。而每一信访案件又往往涉及方方面面的具体的部门法，如行政许可法、物权法、婚姻法、治安管理处罚法、土地管理法、劳动法等。由此可见，信访工作和信访活动与法律息息相关，掌握法律知识无论是对宏观的信访法治化建设还是对微观的信访矛盾化解，无论是对信访工作人员还是对信访人，都具有重要意义。

在中国特色社会主义法律体系基本建成和社会主义改革实践不断深入的时代背景下，我们组织专家学者编写了本书，目的在于介绍中国特色社会主义法律体系的概况，在构建宏观体系性认识的基础上，通过本书的学习，使读者对法学基本理论有一个概况性的了解，并掌握各个部门法的基本知识。

本书作为“信访与社会矛盾冲突管理专业研究生教材”的一部分，在编写过程中，各章作者十分注重对社会改革脉搏的把握，结合社会矛盾化解和信访工作实

际，重点关注跟信访有关的实体法律、法规、政策和程序性规定，侧重实务、兼顾理论，力求内容的科学性、先进性和实用性。

本书上册由陈小君教授任主编，甄增水副教授、张红副教授、李栋副教授任副主编；下册由陈小君教授任主编，张红副教授、李栋副教授、何国强讲师任副主编。参与本书编写的教师均具有副教授以上职称或拥有法学博士学位，参编者及具体执笔情况如下：

上册

第一章 法的基本理论（中南财经政法大学法学院陈小君教授、博士生导师；中南财经政法大学法学院资琳副教授、法学博士）

第二章 宪法（中南财经政法大学法学院江登琴讲师、法学博士）

第三章 行政法律制度（广东警官学院何国强讲师、法学博士；中南财经政法大学法学院李栋副教授、法学博士）

第四章 民事法律制度（华北电力大学甄增水教授、法学博士；中南财经政法大学法学院张红副教授、法学博士）

第五章 刑事法律制度（中南财经政法大学刑事司法学院童德华教授、法学博士）

第六章 诉讼法律制度（中南财经政法大学法学院郭倍倍讲师、法学博士）

下册

第一章 国有土地上房屋征收与补偿条例（广东警官学院何国强讲师、法学博士）

第二章 土地管理法（中南财经政法大学法学院陈小君教授、博士生导师）

第三章 信访条例（中南财经政法大学法学院李栋副教授、法学博士）

第四章 社会救助法律制度（中南财经政法大学法学院张红副教授、法学博士）

第五章 环境保护法（广东警官学院何国强讲师、法学博士）

第六章 户籍制度及相关规定（中南财经政法大学法学院李栋副教授、法学博士）

第七章 教育法律制度（中南财经政法大学法学院李栋副教授、法学博士）

第八章 劳动法律制度（中南财经政法大学法学院张红副教授、法学博士）

本书编写过程中得到中南财经政法大学中国信访与社会稳定研究中心的大力帮助，康咏凯、童航、蒋言、李令、陈健夫、张永亮为本书的付梓付出了辛苦的工作，特此致谢。因时间仓促，本书难免存在疏漏，敬请读者和专家批评指正。

陈小君

2012年7月

目 录

总 序 /I

前 言 /i

第一章 法的基本理论 /1

第一节 法律的概念 /1

第二节 法律的渊源 /5

第三节 法律的构成要素 /9

第四节 法律的内容 /13

第五节 法律体系 /17

第六节 法治的基本理论 /20

第七节 立法 /24

第八节 执法与司法 /26

第九节 法律监督 /30

第十节 法的遵守 /32

第二章 宪 法 /38

第一节 宪法基础理论 /38

第二节 公民基本权利 /54

第三节 国家机构 /68

第四节 其他宪法性法律 /78

第三章 行政法律制度 /96

第一节 行政法 /96

第二节 行政诉讼法 /137

第四章 民事法律制度 /158

第一节 民法总论 /158

第二节 物权法 /170

第三节 合同法 /187

第四节 侵权法 /203

第五节 婚姻法和继承法 /206

第五章 刑事法律制度 /223

第一节 刑法概述 /223

第二节 犯罪论 /226

第三节 刑罚总论 /242

第四节 具体犯罪 /246

第六章 诉讼法律制度 /271

第一节 刑事诉讼法概论 /271

第二节 刑事诉讼主要制度 /276

第三节 刑事诉讼程序 /290

第四节 民事诉讼的主要原则 /301

第五节 普通程序 /305

第六节 二审程序 /317

第七节 再审程序 /322

第八节 诉讼费用 /325

第一章 法的基本理论

【重点提示】法的本体问题在法和法学的许许多多问题中处于中心地位，是贯穿于其他问题、并统率其他问题的根本问题。法的本体问题包括法的概念及特征、法的渊源、法的要素、法的内容以及法的体系等。其中，法的概念及特征，是该部分的核心内容。法的渊源、法的要素、法的内容和法的体系分别从不同的方面继续阐释法律是什么。法的运行问题是指法律的产生、实施、实现等一系列的运行过程以及在此过程中应该遵循的原则。在现代法治社会中，法律的运行要符合法治的要求。法治的基本理论是法的运行的核心，法律运行的各个环节都是在法治原则的指导下进行的。重点需要掌握的是法治的基本理论和社会主义法治理念。熟知立法、执法和司法的概念、特征和原则，掌握法律监督的构成和体系，了解守法的概念和特点。

第一节 法律的概念

一、法律的释义

（一）法律释义的争论

对于法律究竟是什么，在法学历史上一直争论不休。在这些争论中，具有代表性的有自然法学派、实证分析法学派和社会法学派。自然法学派的学者认为国家制定的规则并不必然是法，只有符合自然正义的规则才是法。依据对自然正义理解的不同，又可以分为神意论、正义论和理性论。实证分析法学派认为国家制定的规则就是法，无论这些规则是否正义，所以他们认为法是国家制定的规则体系或者是国家主权者发布的命令。社会法学派则关注规则实施的社会效果，其中有的学者认为法是法官的判决，有的学者认为法是人们的预测，还有的学者认为法是一种控制社会的工具等。

（二）马克思主义的法的释义

根据我国学者的主流观点，马克思主义的法律释义可以概括为：法是由国家

制定、认可并由国家保证实施的，反映由特定物质生活条件所决定的统治阶级（或人民）意志，以权利和义务为内容，以确认、保护和发展统治阶级（或人民）所期望的社会关系、社会秩序和社会发展目标为目的的行为规范体系。马克思主义的法律观，融合了西方实证分析法学派和社会法学派的观点，这种对法的理解，在现实生活中，有利于确定法的范围，并且体现了法的社会性和阶级性。

二、法律的特征

根据马克思主义的法律观，法律具有以下几个特征：

（一）法律是国家制定或者认可的规范，具有国家意志性

法律首先是一种规范。所谓规范，简单地讲，就是指确立的标准，法律的要求是针对不特定的对象提出的，所以必须蕴涵一定的标准，而不能是杂乱的。作为一种规范，法律对人们如何行为提出了明确的指示。法律通过告知人们可以做什么、禁止做什么、必须做什么，对人们的行为进行规范和指引。

法律的国家意志性的直观表现就在于，法律是由国家制定或者认可的，体现了国家对人们行为的评价。制定法律即具有立法权的国家机关依据自身的立法权限、按照法律程序创制规范性法律文件的活动，这种方式形成的法律是成文法或者制定法，制定法一般具有系统的条文逻辑结构。国家认可的形成本法律的方式，指国家通过一定方式承认其他社会规范，如道德、宗教、习惯等社会规范具有法律约束力的活动，这种活动的结果往往形成习惯法。

国家对其他社会规范的认可也可以分为两种类型：第一种是明示认可，即国家立法机关在规范性法律文件之中明确规定哪种道德或者习惯等规范具有法律上的约束力；第二种是默示认可，即法律并没有明确授予某些道德规范或者习惯规范以法律效力，但是允许法官在审理相关案件时，援引这些规范作为裁判标准。

（二）法律是具有普遍约束力的行为规范

由于法律具有国家意志性，不是为了特殊人而创制的，它所适用的对象是一般的人或者一般的事，而不是特定的人或事，所以它就必然具备普遍的约束力。

法的普遍约束力主要表现在：从空间上讲，法律的约束力范围及于国家主权范围的全部；从对象上讲，法律对一国范围内的所有组织和个人都有效。法律对于具有相同特征的人或物给予同等的对待，并规定相同的法律后果，而其他社会规范作用范围和作用对象的普遍性均不及法，例如道德规范，在不同的区域或不同的人群中，道德的要求或许就有所不同。

法律的普遍约束力从时间上讲,表现为其规定的反复适用性,即每一个具有约束力的法律规定,在其生效期间对于同类案件可以反复应用,并不因为一次适用就使法的效力归于消灭。法律具有普遍的约束力,并不是对于所有事项都具有约束力,它不可能约束所有人类的行为,因此,只有在其约束的范围之内,它才具有普遍性的约束效果。这涉及法律的效力范围这个概念。所谓法律的效力范围,是指规范性法律文件或者制定法在什么时间、何种空间以及对于何种对象有效,从而产生行为拘束的后果。依据这个概念,法律的效力范围可以具体分为如下三个部分:其一,法律的时间效力范围;其二,法律的空间效力范围;其三,法律的对人效力范围。

(三) 法律是以国家强制力为后盾,通过法律程序保证实现的社会规范

由于法律是国家意志的体现,所以它的实现则必然由国家强制力保障。社会规范都具有保障自己实现的力量,社会成员违反社会公认的道德规范,会受到舆论和良心的谴责;学生违反学校的规章制度,会受到学校的处分等等。但是,保证这些规范实现的力量都不是以国家强制为后盾的,只有法律强制才是国家强制,是以军队、宪兵、警察、法官、监狱等国家力量作为后盾的强制。这种国家强制性使得法律成为人们解决纠纷的最后一种手段,当道德劝说、单位规定等方式都无法解决纠纷时,人们自然就会想起诉诸于法律来解决。

但是,国家强制力对于法律实现所起到的作用,并不都是直接的,大多数情形下是潜在的、间接的。所谓潜在的,意味着国家强制性并不是时时出现的,它仅仅是在违法行为发生时,才由潜在的国家强制力变为显现的国家强制力。当它作为一种潜在力量,一种强制的可能性存在的时候,实际上就是通过威慑力促使人们自觉遵守法律。因而,国家强制力体现出间接性的特点。

法律的国家强制力还必须通过一定的程序予以实现,这就使得国家的力量处于程序的控制之下,从而最大限度地避免其滥用。

(四) 法律是调整人的行为的社会规范

法律这种规范,只调整人的行为,而不针对思想,如果仅限于内心的想法,而没有表现为外在的行为,则不受法律的约束。例如,甲因为做生意失败,欠下很多债务,一次醉酒之后,他流露出想去抢银行的想法,如果他没有为抢劫银行做出任何准备行为,那么就不能因为甲可能具有抢银行的意图而认定甲触犯了法律,但是,如果甲做出了一些抢劫银行的准备行为,例如购买凶器等行为,则这些行为就可能要受到法律的调整。

法律不针对思想，并不等于它毫不关注行为人的主观心理状态。例如，刑法中的故意与过失、民法中的过错都是对有关行为人主观心理状态的考察。这些主观心理状态可能会构成不同的法律情节，从而使得法律适用的不同。但是法律对行为人主观心理状态的考察有两个前提：首先，行为人已经付诸了一些行为；其次，对主观心理状态的判断是根据行为人外在的行为来推断的，而不是毫无依据的臆想。

法律规范所调整的行为，从其行为方式上来看，可以分为两种：一种是作为的方式，即积极地去做事，比如购买房屋、打伤他人等行为；另一种则是不作为的方式，例如欠债不还，公安人员在执行公务期间见到小偷偷东西而不去制止等。

（五）法律是以权利义务为内容的社会规范

在道德调整无效后，人们一般会寄希望于法律，这不仅仅在于法律的国家强制性，还在于法律规定的内容更能够反映人自利的一面。这是因为法律不仅规定义务，还规定权利。从利益的角度看，权利可以给人们带来利益，而义务则会造成人们的负担和不利益。道德规范更多地规定人的义务，长此以往会压抑人追求自我利益的本能，而法律在规定义务的同时还规定人们享有相应的权利，这意味着人们谋求自身利益的行为获得了正当性，从而可以用利益导向的机制来调整人们的行为。

三、法律的作用

法的作用一般是指法对人的行为和社会关系所产生的影响。法的作用问题实际上包括两个问题：其一，法是以何种方式影响人的行为和社会关系，这就是通常所说的法的规范作用问题；其二，法对社会关系和社会生活产生了哪些实际影响，这就是通常所说的法的社会作用问题。这两种作用是手段与目的的关系，即法通过其规范作用而实现其社会作用。

（一）法律的规范作用

法的规范作用可以分为指引、评价、预测、教育和强制五种，法的这五种规范作用是法律必备的。

1. 指引作用。法的指引作用指法律作为一种行为规范，为人们提供某种行为模式，指引人们可以这样行为、必须这样行为或不得这样行为，从而对行为者本人的行为产生影响。

2. 评价作用。法的评价作用表现在法律对人们的行为是否合法或违法及其违法程度，具有判断、衡量的作用。

3. 预测作用。法律的预测作用表现在人们可以根据法律规范的规定，事先估