

全国普及法律常识办公室审定
全国“三五”普法推荐教材

党员干部法律知识 读本

本书编写组

中共中央党校出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

党员干部法律知识读本/《党员干部法律知识读本》编写组编. —北京: 中共中央党校出版社, 1996. 9
ISBN 7-5035-1482-5

I. 党… I. 党… II. 法律-中国-普及读物 IV.D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 17225 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1996 年 9 月第 1 版 1997 年 4 月第 2 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8.625

字数: 227 千字 印数: 21001—32000 册

定价: 11.50 元

本书编写组成员名单

主 编：石 正

撰稿人：王晓光 林 莉
 宋冰冰 王 昕
 黄 伟 施 晨

出 版 说 明

《中共中央、国务院关于批转〈中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第三个五年规划〉的通知》中指出，各级干部特别是县处级以上领导干部要带头学习法律知识，提高依法管理、依法决策的水平。为贯彻落实“三五”普法规划，经中共中央党校领导批准，我社组织有关专家学者，针对党员干部普法教育的特点，编写了《党员干部法律知识读本》，作为党校系统学员和广大党员干部的普法培训教材。

该书经全国普及法律常识办公室审定，列为全国“三五”普法推荐教材。

中共中央党校出版社
一九九六年九月

目 录

第一编 法律基本知识

一、法律的概念和本质·····	(1)
二、社会主义法律与共产党的政策·····	(6)
三、社会主义法律与道德·····	(14)
四、社会主义法律关系·····	(20)
五、社会主义法律适用·····	(34)
六、违法与法律责任·····	(45)

第二编 邓小平民主与法制思想

一、没有民主就没有社会主义，就没有 社会主义现代化·····	(56)
二、搞社会主义现代化，必须一手抓建设， 一手抓法制·····	(60)
三、我们实行的是社会主义民主·····	(64)
四、发扬民主不是不要专政·····	(69)
五、民主必须制度化、法律化·····	(77)
六、社会主义法制建设的基本方针·····	(82)
七、坚持在法律和制度面前人人平等·····	(85)
八、加强法制根本问题是教育人·····	(90)
九、发展法学教育，加强政法队伍建设 ·····	(96)
十、实现民主与法制一定要有步骤有领导·····	(100)

第三编 市场经济法律知识

一、市场经济与法制建设·····	(107)
二、市场经济主体法律制度·····	(115)
三、市场交易行为与市场秩序法律制度·····	(147)
四、市场经济宏观调控法律制度·····	(167)
五、市场经济社会保障法律制度·····	(178)

第四编 民主政治法律知识

一、中华人民共和国的一切权力属于人民·····	(187)
二、人民代表大会制度是我国的根本政治制度·····	(196)
三、共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的 一项基本政治制度·····	(209)
四、我国公民的基本权利和义务是统一的·····	(219)
五、行政诉讼法律制度·····	(233)
六、行政处罚法律制度·····	(244)
七、国家赔偿法律制度·····	(255)

第一编 法律基本知识

一、法律的概念和本质

(一) 法律的本质

什么是法律，法律的本质究竟是什么？对于这个问题，马克思主义给予了科学的解释。马克思和恩格斯在《共产党宣言》中，在剖析资产阶级意识形态时指出：“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物，正象你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志一样，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”这一论断虽然是针对资产阶级法律而言的，但对于我们了解一切类型法律的本质和特点具有普遍的指导意义。

在阶级社会中，由于统治阶级和被统治阶级利益的根本对立，法律不是也不可能是社会各阶级共同意志的表现，而只能是在经济上、政治上居于支配地位的阶级，即掌握国家政权的统治阶级意志的表现，是统治阶级的根本利益和共同愿望的反映。因为只有掌握国家政权的统治阶级，才能把自己的意志用法律的形式表现出来。所以，法律决不是什么超阶级的，它具有强烈的阶级性。

法律固然是统治阶级意志的体现，但统治阶级的意志同时还反映在它的哲学、政治、道德、文学艺术等方面。而法律与这些意识形态的不同之处，就在于它是被提升为国家意志的统治阶级的意志。就是说，统治阶级通过它所掌握的国家政权，把自己的

意志上升为国家意志，使之具有普遍的约束力，成为人人都必须遵守的行为规则。列宁说：“意志如果是国家的，就应该表现为政权机关所制定的法律，否则‘意志’这两个字只是毫无意义的空气震动而已。”

法律体现统治阶级意志，但这种意志的内容并不是统治阶级的随心所欲，而是由这个阶级的物质生活条件决定的。统治阶级的物质生活条件，主要是指统治阶级所代表的、与一定的生产力发展水平相适应的生产关系。生产关系是一种客观的物质关系。恩格斯指出：“每一个社会的经济关系首先是作为利益表现出来。”在阶级社会中，人们的物质利益集中体现为阶级的物质利益。各个阶级所进行的活动，从根本上说，都是为了本阶级的物质利益。所谓统治阶级的意志，实质上就是从统治阶级的物质利益中产生出来的意愿和要求。

综上所述，法律是由一定物质生活条件所决定的统治阶级意志的体现，它是由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的规范体系，它通过对人们的权利与义务的规定，确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

（二）法律的基本特征

法律是一种社会规范，但它与道德规范、礼仪规范、宗教规范等其他社会规范不同。

首先，法律是由国家制定或认可并具有普遍约束力的规范。在所有的社会规范中，只有法律是由国家制定或认可的。所谓国家制定，就是国家机关按照特定的程序，创制具有各种不同法律效力的规范性文件。所谓国家认可，就是国家赋予某些已经存在的有利于统治阶级的社会规范（如某些风俗习惯、道德规范等）以法律效力。由国家制定或认可的法律规范，对全社会成员具有普遍的约束力，不仅被统治阶级，就是统治阶级的成员也必须毫无

例外地遵守，以维护整个统治阶级的根本利益。

其次，法律是以国家强制力保证其实施的规范。任何社会规范的实施，都有赖某种强制力。但除了法律以外，没有一种社会规范是以国家强制力来保证其实施的。法律既然只反映统治阶级的意志和利益，这就必然会遭到被统治阶级的抵制和反对。就是在统治阶级内部，某些成员出于私利，也往往会置法律于不顾。所以，在有阶级存在的社会里，统治阶级为了保证法律的实施，以维护其统治，就必须依靠国家权力，迫使社会全体成员毫无例外地遵守，否则法律就会成为一纸空文。正如列宁所指出的：“如果没有政权，无论什么法律，无论什么选出的机关都等于零。”

再次，法律是规定人们权利和义务的规范。作为一种行为规范的法律，它的规范作用是通过规定人们的权利和义务的方式来实现的。法律上的权利，通常表现为法律允许人们作或不作某种行为。法律上的义务，则通常表现为法律指令人们必须作或不作某种行为。法律上的权利和义务是受国家强制力保障的。其他社会规范，有的虽然也有权利义务的规定，但这种权利义务都不是受国家强制力保障的。法律正是以权利和义务方式来规范人们的行为，调整社会全体成员之间的相互关系，从而使有利于统治阶级的社会关系和社会秩序得到维护和发展，实现统治阶级的阶级统治。

上述法律的三个基本特征，一方面把法律与同样是反映统治阶级意志的统治阶级的哲学、文学、艺术等意识形态区别开来；另一方面又把法律与其他社会规范区别开来。

（三）社会主义法律的本质和特征

社会主义法律是在彻底摧毁旧法体系的基础上建立和发展起来的人类社会新型的法律。它除了具备法律的一般特征之外，还具有区别于其他一切剥削阶级类型法律的本质和特征。

首先，社会主义法律是工人阶级和广大人民意志的表现。社会主义法律是社会主义国家意志的表现。社会主义国家不论采取何种政权组织形式，实质上都是无产阶级专政。在这个政权中，工人阶级是领导阶级。社会主义法律首先反映工人阶级的意志，这是毫无疑问的。工人阶级所处的经济地位，决定了它的阶级意志的内容是要消灭剥削，消灭阶级，建设社会主义，进而过渡到共产主义。这个内容反映了人类社会发展的客观规律，集中体现了工人阶级的根本利益。为保证这一意志的实现，就必须把它上升为国家意志，即用法律的形式把这一意志的内容明确、具体地表现出来，并依靠国家强制力加以贯彻实施。

在社会主义国家里，农民和其他劳动人民都是国家的主人。消灭剥削制度，建设社会主义也是他们的根本利益所在。因此，反映工人阶级意志的社会主义法律，也同样体现了广大劳动人民的意志和利益。

我国在生产资料私有制的社会主义改造基本完成后，阶级关系发生了重大变化，地主阶级、富农阶级已经被消灭，资产阶级已经不复存在。人民的概念不仅包括工人、农民、知识分子等社会主义劳动者，还包括拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者。社会主义法律就是他们的意志和利益的体现。这表明，我国社会主义法律既有鲜明的阶级性，又有广泛的群众基础，是阶级性和人民性的统一。这种阶级性和人民性的统一，正是我国社会主义法律的一个主要特征。

其次，社会主义法律是由社会主义国家制定或认可的，并由社会主义国家强制力保证其实施的行为规则。人们的行为规则，只有当它是通过国家机关制定或认可的，并且具有国家强制性的属性时，才能称之为法律。这是法律的一般特征，社会主义法律也不例外。但是，由于国家的阶级本质不同，法律所具有的强制性的性质也迥然不同。一切剥削阶级国家都是少数剥削者阶级对广大被剥削劳动群众的专政，因此，它们的法律的强制锋芒始终是

针对广大劳动人民的；强制的目的，在于维护剥削制度，巩固有利于剥削阶级的社会关系和社会秩序。社会主义国家是人民当家作主的国家，对人民实行民主，对阶级敌人实行专政，因此，社会主义法律的强制锋芒是指向一小撮敌视和破坏社会主义革命和社会主义建设的阶级敌人的；强制的目的则是为了保护社会主义经济基础，维护有利于工人阶级和广大人民群众的社会关系和社会秩序。当然，这并不是说，社会主义法律对于人民不具有强制性。人民违法，也要受到制裁。但这种强制同说服教育是相辅相成的，体现的是人民内部民主与集中、自由与纪律的辩证统一关系。因为对于人民来说，社会主义法律反映的正是他们自己的意志和利益，所以一般也就能为他们自觉地遵守。这就是说，社会主义法律的国家强制性同人民群众自觉遵守法律是统一的。这也是社会主义法律所独具的一个重要特征。

二、社会主义法律与共产党的政策

法律与党的政策的关系问题，是我国法制建设中一个带根本性的问题，也是当前建立社会主义市场经济体制过程中一个必须认真解决好的重要课题。从理论与实践的结合上正确地理解和阐述这个问题，对于加强社会主义民主和法制建设，促进改革、发展和稳定，具有重要的意义。

（一）政策的概念和层次性

政策是一个复杂的概念，它通常是指一定的阶级、政党和国家组织为调整特定的社会关系和实现特定的任务所规定的行动方针和准则。在我们国家里，政策的范围，不仅指共产党的政策，还有政府的政策，以及党和政府联合发布的政策；不仅有中央的政策，也有地方的政策。

就党的政策的内容结构来说具有多层次性，一般分为总政策、基本政策和具体政策。党在各个时期根据政治和经济发展的客观需要和可能，规定出总的、基本的和具体的任务，为了完成不同的任务，就必须制定出与之相应的总的、基本的和具体的政策，来指导人们的行动，从原则上规定人们应该做什么，应该怎样做，应该怎样做。

总政策是规定党在某一个历史时期根本的、全局性的总方针，它决定各项基本的和具体的政策，在国家生活中起着主导的作用。总政策一经制定，在一定的历史阶段，一般是不会改变的，它具有极大的权威性。基本政策就是在某一领域或某一方面为实现总任务、总政策所规定的重大决策和基本准则，如工业、农业、商

业、文教、民族、统战、军事、外交等方面的基本政策。基本政策在指导国家社会生活中，起着十分重要的作用，它虽然从属于总政策，但也具有很大的权威性和稳定性。具体政策是在总政策和基本政策的指导下，为解决某一类具体问题或完成某一项工作所规定的具体行动准则。比起基本政策来，它具有及时性和较大灵活性的特点。由于客观形势的发展变化，人们实践经验的丰富和认识水平的提高，具体政策也会随之发生这样或那样的变化。具体政策的不断发展和完善，正是保证整个政策的权威性和稳定性所必需的。政策的这种层次性，反映了客观实际生活的复杂多样性以及政策在国家社会生活各个方面所起的不同作用。区分政策的不同层次，对于正确理解和运用政策以及了解政策和法律的相互关系，是十分必要的。

（二）法律与党的政策的区别

在我国，法律与党的政策的基本精神是一致的，但这决不意味着党的政策可以代替法律，决不能把二者等同。正如不能把党和国家等同、不能以党代政一样。

第一，法律有国家意志的属性，是经国家制定或认可的，而党的政策则是党的领导机构制定的。党的政策要取得国家意志的属性，就应当通过国家机关把它制定或认可为法律、法令或国家的政策。正如列宁明确指出的：“在党的代表大会上是不能制定法律的。”又说：“意志如果是国家的，就应该表现为政权机关所制定的法律”。

国家机关通过一定的法定程序，可以使党的政策具有国家意志的属性，但制定法律、法令并不是简单地照搬已有的党的政策，而是在党的领导下，充分发扬民主，以党的相应政策为基础，总结实际经验，集思广益，进一步完善党的政策，形成工人阶级为领导的广大人民的统一意志的过程。经过这个过程，可以起到检

验党的政策、完善党的政策、统一人民的认识和动员人民群众为贯彻实现党的政策而斗争的作用。

第二，法律有国家强制性，任何人的违法行为，都要受到国家法律的制裁。党的政策本身则不具有这一属性。党的政策对党员来说，是必须遵守的，党员违犯党的政策，要受到党的制裁，那是党纪问题。非党人士、党外群众遵守和执行党的政策，是出于对党在政治上的自觉拥护，而不能基于国家强制。党的性质决定了她不是也不应该是一个有必要对群众实行强制的机关。党的纪律不能约束非党群众，党和非党群众的关系不是也不应是建立在强制的基础上。

第三，法律具有规范性，是一种特殊的行为规则，它总是以国家的名义规定人们在一定的关系当中禁止怎样行为、应该怎样行为、允许怎样行为的行为规则。这就便于每一个公民对它的遵守和执行，便于人民群众、社会舆论、专门机关和党对守法实行严格的监督。而党的政策虽然也有规范人们行为的属性，但往往不是很明确、具体，多为比较原则的方针和口号，灵活性较大。

第四，法律具有更大的稳定性。法律一般总是在总结贯彻党的路线、方针、政策的经验的基础上，更加集中了群众的意见、智慧而确定下来的行为规则。所以，一般讲来，被制定为法律、法令、即规范化、法律化了的党的政策，与尚未制定为法律、法令的该项政策相比，总是具有更大的稳定性。

把法律与党的政策简单等同，会导致或者取消党的政策、或者取消法律的错误结论。在党在人民群众中有极高的威信，又是执政党的情况下，实际上往往导致既否定制定法律、法令的必要性，否定法律的权威，也否定在实际工作中严格守法的必要性。问题很明白，如果认为党的政策本身就是法律，那自然就不需要通过国家机关制定法律、法令了；既然党的政策本身就是法律，那末已经制定的法律、法令等法规自然也可以用党的政策取而代之

了。把党的政策同社会主义法简单等同，也往往会助长强迫命令和不民主的作风。人们可以忽视思想工作，而单纯依靠行政命令，强迫人民群众接受党的政策，从而也会使错误政策易于强制推行并不易得到纠正。把党的政策同法律简单等同，实际上就是把党和国家等同，这既不利于加强党的领导，也不利于改进国家机关的工作。

（三）党的政策与法律的相互关系

在社会主义国家，党的政策和法律都是人民意志的体现，都是社会主义上层建筑的重要组成部分，共同为自己的经济基础服务，是建设社会主义不可缺少的工具。在国家生活中，它们相辅相成，相互补充，同步发展，谁也离不开谁，谁也代替不了谁。

1. 党的政策对制定和执行法律具有重要的指导作用

我国是人民民主专政的社会主义国家，工人阶级通过党和国家制定政策来实现自己的领导作用，没有政策就无法指导国家社会生活。正确的政策体现正确的领导，错误的政策体现错误的领导。从总体上说，党的政策对国家的一切活动都起着指导的作用，国家的任何一项工作都离不开政策的指导。法律的制定和实施是国家的一项基本活动，当然也离不开政策的指导。

党的政策对法律的指导作用，主要表现在立法和司法两个方面。从立法上说，我们所制定的任何一项法律都是要体现政策的，完全不体现政策的法律是没有的，如我们的基本法律要体现党和国家的基本政策，其他的法律和法规也要相应地体现有关政策。我们通常说，法律是政策的具体化、条文化，就是从这个意义上说的。当然，立法是一个复杂的过程，立法机关并不是简单地把政策加以具体化、条文化。实际上每一项新制定的法律比它相应的政策都要前进一步，它更为成熟，更为完善，更符合实际，因而

也更能体现客观规律的要求。

从司法上说，法律制定以后，适用法律同政策的关系，较之立法过程更为复杂些。从原则上说，执行政策同适用法律是一致的，它们本质相同，使命相同，法律一般又是根据政策制定的，适用了法律也就是执行了政策。但是，在具体适用法律中，也还有个政策指导问题。如在审理刑事案件中，一个时期从重从快，一个时期就不一定是从重从快了，这就需要政策指导。这是因为法律规定有一定的适用幅度，在法律规定的幅度内，就需要根据政策的精神来掌握。特别是由于政策反映客观形势的发展比较及时，而法律的稳定性较大，制定与修改的程序也比较复杂，一般都不如政策那样及时、灵活。因而在审理具体案件时，不仅要适用法律有关规定，而且必须参照有关政策精神，进行综合分析处理。但是，必须注意，适用法律要结合考虑政策，只是在法律规定的范围内进行，是以依法办事为前提的。考虑政策要有利于法律的实施，而不应违反法律，更不能以政策改变法律或取代法律。

当法律和政策两者发生矛盾时，怎么办？究竟是依政策？还是依法律？从本质上说，从整体上说，法律与政策是统一的，它们之间不会发生什么矛盾。无论是宪法、法律，都是根据党的总政策和基本政策制定的，都应当是一致的。但在实际生活中，由于客观形势的发展变化，原来与法律相一致的政策已经发生了变化，而应该及时修改的法律还来不及修改，这时两者就可能发生矛盾；也可能是由于某些具体政策不够正确而与某些法律规定相矛盾；当然，也可能是法律和政策的规定都是正确的，只是在实际生活中由于客观存在的某种矛盾而出现的的不一致，如婚姻法中关于结婚的法定年龄和计划生育的晚婚政策的具体规定之间的矛盾，就属于这种情况。从理论原则上说，当政策与法律出现矛盾时，应当按照法律办事。但在具体处理上，又必须根据具体情况，从实际出发，妥善地加以解决。如果是政策错了，就要改变政策。如果是某项法律或法律条文，确实已经过时，不能适应形势发展

的需要，则应通过法定程序，加以修改补充或另立新法。而在应该修改的法律尚未修改之前，原来的法律并未失去法律效力，因而不能简单地以政策取代法律，或由某个领导人，或由上级组织来决定，都是不妥当的、不符合法制原则的。在这种情况下，一方面要遵循依法办事的原则，另一方面，又要根据政策精神来正确适用法律，二者必须很好地结合起来，实事求是地处理好二者关系。如果不是政策规定错误，也不是法律过时，而是现实生活中的矛盾，则应根据法律和政策的精神进行深入细致的思想教育，在此基础上贯彻依法办事的原则，使现实生活中存在的矛盾得到合理的解决。

2. 法律是实现党的政策的重要工具

社会主义法律是根据党的政策制定的，它体现了政策的精神和内容，是条文化、规范化了的党的政策。一旦国家机关将党的政策法律化后，也就赋予党的政策以国家法律的性质。因此，从实质上讲，执行了法律也就是执行了党的政策。由于法律是党的政策的具体化、条文化、规范化，它明确、具体地规定了人们的权利和义务，告诉人们行为的标准和界限，因此，制定和实施法律，就能更好地使人民群众和国家机关工作人员理解、遵守和执行党的政策。同时，由于法律是一种国家意志，具有普遍约束力，党的政策法律化后，就具有了国家意志的属性，就成为由国家强制力保证实施的，全体社会成员必须一体遵行的行为规范。这样，就使党的政策的实施，不仅有了党组织的纪律保证，而且还有了国家强制力的保证，使政策的实施有了双重保证。因此，社会主义法律对贯彻党的政策具有十分重要的意义，它是实现党的政策的一种最有效的手段。

社会主义的法律是贯彻党的政策的重要工具，但并不是贯彻党的政策的唯一工具。首先，并不是党的一切政策都需要制定为法律。譬如关于党内关系的政策就不需要以国家的法律、法令的