

● 乡镇干部培训教材



乡镇法制建设

主 编：薛刚凌

党建读物出版社

※ 乡镇干部培训教材

乡镇法制建设

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇法制建设 / 薛刚凌主编. —北京: 党建读物出版社, 2007. 1

乡镇干部培训教材

ISBN 978-7-80098-829-5

I. 乡… II. 薛… III. 乡镇-社会主义法制建设-中国-干部教育-教材 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 016025 号

责任编辑: 刘宗琴 封面设计: 燕 童

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编: 100036 电话: 010-68219430)

新华书店经销 北京京科印刷有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.75 印张 268 千字

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1 3000

ISBN 978-7-80098-829-5/D·702 定价: 29.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话: 010-68278452)

目 录

第一章 法学基本原理	(1)
第一节 法的概念	(1)
第二节 法律关系与法律体系	(6)
第三节 法的效力	(10)
第四节 法律责任与法律制裁	(14)
第五节 法的制定、实施与法律监督	(16)
第二章 政权组织法制	(22)
第一节 我国的政权体系	(22)
第二节 乡镇政权组织	(29)
第三节 村民自治组织	(36)
第三章 行政行为法制	(50)
第一节 行政行为概述	(50)
第二节 行政立法	(55)
第三节 行政许可	(59)
第四节 行政处罚	(71)
第四章 行政监督法制	(93)
第一节 权力机关的监督	(93)
第二节 行政系统内部的监督:(一)层级 监督	(97)

第三节	行政系统内部的监督:(二)专门监督	(106)
第四节	司法机关的监督:行政诉讼制度	(111)
第五节	行政信访制度	(127)
第五章	乡镇经济管理	(134)
第一节	生产经营主体	(134)
第二节	农业生产资料管理	(141)
第三节	农产品生产与流通	(157)
第四节	市场监管制度	(166)
第六章	乡镇社会管理	(182)
第一节	社会治安管理	(182)
第二节	计划生育管理	(199)
第三节	农村义务教育	(209)
第四节	农村社会保障	(216)
第七章	乡村资源环境管理	(224)
第一节	农村土地承包经营制度	(225)
第二节	农村土地管理制度	(250)
第三节	环境保护制度	(264)
第八章	乡镇公共卫生管理	(277)
第一节	传染病防治制度	(277)
第二节	食品卫生管理	(288)
第三节	动物防疫制度	(293)
第九章	乡村基本民事法律制度	(301)
第一节	民法基础知识	(301)
第二节	物权及相邻关系	(312)

第三节	合同	(319)
第四节	婚姻、家庭与继承	(323)
第五节	侵权行为	(334)

第一章

法学基本原理

第一节 法的概念

一、法的含义与特征

1. 法的一般含义

在我国目前的主流法学理论中,笼统地讲,“法”一般指“国法”。具体包括:

第一,国家有立法权限的机关制定的“法”,又称为成文法。如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,有关地方人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规等。第二,国家通过一定方式认可的习惯法,称为不成文法。例如我国民事法律中都没有关于典当的规定,但典当作为传统法律制度的一部分,在民间作为民事习惯继续存在,最高人民法院在指导下级人民法院的办案过程中,通过司法批复认可了典当作为民事习惯法的法律效力。与我国不同的是,在有些国家,如英美等国,法院或者法官在判决中创制的规则,也是法的一部分,称为判例法;在有些国家,如伊斯兰国家,有关宗教戒律、教义等,也承担着国家法的职能,这也是法的一部分。

2. 法的特征

法的特征是法与相近的社会现象,如道德、宗教、政策等,相比较的过程中显示出来的特殊标志。在法学理论中,一般把法的外在特征概括为四个方面:

(1) 法是调整人们的行为或者社会关系的规范。法首先是一种社会规范,规定人们的行为模式,调整人们之间的相互关系即社会关系,这被称为法的规范性,是法的一个基本特征。在这一点上,法不同于语言规范(即通常所说的语法规则),也不同于技术规范。语言规范仅仅调整语言如何使用,以正确表达语义。当一个人使用语言表达他的意思时,只要遵循语言规范就够了,这时不与他人发生社会关系;但如果他谩骂别人时,使用语言的行为就与他人发生了联系,应受法律和道德等社会规范的调整。技术规范的调整对象是人与自然的关系,不涉及人们之间的相互行为,如关于电的使用规范。但如果违反技术规范,可能引发伤亡事故,损害自己以及他人的利益,这时一个人的行为就与他人的利益发生了社会联系。为了防止这类行为发生,需要将技术规范上升为法律规范,强迫人们遵守。由技术规范构成的法,理论上称为“技术规范”。如我国关于具有放射性、毒害性、易燃易爆的危险物品的管理性法律法规,很多内容就是技术性规范。

(2) 法是由国家制定或者认可的社会规范。法不是一般的社会规范,而是由国家制定或者认可的社会规范,体现了国家的意志,因此法具有统一性与权威性。国家的存在是法存在的前提条件。国家通过制定和认可两种方式形成全社会共同遵守的法。国家制定的法,就是国家具有立法权限的机关按照法定立法程序创制的法。我国的大部分法律,如《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)等都是通过这种方式产生的。国家认可的法,就是国家通过一定方式承认的其他社会规范,如道德、风俗习惯等,同样具有法律效力。

如《中华人民共和国婚姻法》(以下简称《婚姻法》)第 21 条规定,“父母对子女有抚养教育的义务;子女对父母有赡养扶助的义务”,就是对“养老抚幼”的传统道德在法律中的明确认可。这是明示的认可。如果国家没有明文把某些社会规范规定在法律中,而是通过法院判决援引它们,承认它们具有实际法律效力,为默示的认可。前面所说的我国对典当的认可就是默示认可。我国法院在审判案件时也曾认可某些乡规民约具有实际法律效力。

(3) 法是以国家强制力为后盾、通过法律程序保证实施的社会规范。一切社会规范都具有强制性,可以借助一定的方式和社会力量强迫人们遵守。如道德通过公众舆论的评判,对有关人员造成心理上的压力,迫使其遵守道德规范,纠正不道德的行为;纪律由一定的组织通过组织内部的力量,约束它的成员遵守。但是,法作为体现国家意志的社会规范,具有国家强制性,以国家的强制力为后盾保证得到实施。在所有的社会规范中,法的强制性最强,无论人们愿不愿意,都必须遵守,否则将导致国家强制力的干涉,并可能受到相应的制裁。

需要特别指出的是,国家运用强制力保证法得到实施,必须由有权的国家机关通过法定程序进行,否则,同样属违法行为,也要受到法的制裁。此外,国家以暴力手段保证法的实施,仅仅是最后的手段,在此之前要教育人们自觉守法,或者自我纠正违法行为。对于轻微违法行为,如果违法者主动依法纠正,国家没有必要使用暴力,也不应该使用暴力。如《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第 27 条规定:“违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。”

(4) 法是在国家权力管辖范围内有普遍约束力的社会规范。任何社会规范都有约束力,但法与其他社会规范相比,它的约束力具有普遍性,即普遍适用性。意思是说,第一,法的效力具有广泛性。在地域上,无论东西南北,法在一国主权范围内普遍有效;在

对象上,无论民族、种族、性别、职业等是否相同,所有人的合法行为都要受到法的保护,所有人的违法行为都要受到法的制裁,即法律面前人人平等。第二,法的效力具有重复性。法规定的是社会生活中的一般事项,在同样的情况下,法可以反复适用。法不为专门处理某一特殊情况而制定,专门处理某一特殊事项的决定和命令,不是这里所讲的法。需要指出的是,法的普遍性是针对法的共性来说的,但对于某一具体的法律法规来说,情况不一定是这样,如《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称《香港特别行政区基本法》)仅仅在香港地区实施,《中华人民共和国妇女权益保障法》保护的對象是妇女,《中华人民共和国教师法》(以下简称《教师法》)规范的对象是教师等。

总之,我国是社会主义国家,我国的法是由国家制定或认可的,体现工人阶级领导的广大人民的意志,并由国家强制力保障实施的,具有普遍约束力的行为规范体系。

二、法与政策

政策是指国家或者执政党在一定历史时期内,基于政治经济形势的发展而作出的政治决策和对策。在我国目前的政治和法律生活中,政策作为一种社会规范、社会调整手段,发挥着独特的作用。

1. 法与政策的关系

法与政策的制定与实施,既体现了国家意志,也是执政党与统治阶级意志的体现。它们在调整社会关系的过程中,既承担着各自的职能,发挥着各自不可替代的作用,又相互配合、相互作用。

(1) 法要以政策为指导。首先,政策是立法的重要依据。国家和执政党制定的一些基本国策或行动纲领,往往在立法中体现,作为法的基本原则;一些经过实践检验较成熟的政策,可以直接体现为法律规范。其次,政策是法的实施的重要指导。执法人员不仅应通晓法律条文,而且应当熟悉党和国家在各时期制定的政策,

这样才能既正确合法、又公正合理地适用法律处理问题。最后,在某一领域还没有法加以调整时,可以将政策作为非正式的法的渊源,代行法的作用。我国在明确提出依法治国之前,事实上政策就起着代行法律的作用。

(2) 政策要受法的制约,要依靠法贯彻实施。首先,《宪法》是我国的根本大法,具有最高法律权威。一切国家机关和武装力量,各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。所以,无论是国家还是执政党,都不能违反宪法的规定制定政策。政策要受法的制约,要体现其合法性。其次,法是国家政策和执政党政策的定型化、条文化,这就意味着法的贯彻实施同时就是政策的贯彻实施。法的实施以国家强制力为后盾,是实现政策的最为重要、有力的手段。

2. 正确处理法与政策的冲突

在实践中,政策和法的实际地位和效力可能存在某种冲突和矛盾,如何合理解决这些冲突是非常重要的问题。从近现代国家治国方式发展的趋势看,法日益成为最主要的社会调整手段,依法治国是现代国家奉行的基本原则。

经过 20 年的民主法制建设,我国也已确定了依法治国的基本方略,即从过去“政策至上”、主要依靠政策治国,过渡到“既要靠政策、又要靠法制”,再过渡到“依法治国,建设社会主义法治国家”。这意味着,法的地位一般而言高于政策,法的适用效力优先于政策;而且,政策越来越受到法的制约,对政策的合法性要求越来越高。但是,重视法治,也不能排斥政策,法不可能完全取代政策的作用。如果法与政策在实践中发生冲突时,既要坚持依法办事,维护法的权威性,又要根据新的政策适时修订法,使二者协调一致。

第二节 法律关系与法律体系

一、法律关系

1. 法律关系的概念及构成要素

法律关系是法律规范在调整一定社会关系的过程中形成的人们之间的权利义务关系,包括法律关系的主体、客体和内容三方面的构成要素。

(1) 法律关系的主体。法律关系的主体是指法律关系的参加者,即在法律关系中一定权利的享有者和一定义务的承担者。权利的享有者,被称为权利人;义务的承担者,被称为义务人。法律关系的主体一般包括公民(自然人)、各种机构和组织以及国家。

(2) 法律关系的客体。法律关系的客体,是指法律关系主体之间权利和义务所指向的对象,具体包括物、人身、精神产品以及行为。

(3) 法律关系的内容。法律关系的内容就是法律关系主体之间的法律权利和法律义务。

法律权利是国家通过法律规定,对法律关系主体可以自主决定作出某种行为的许可和保障手段。其结构和内容包括:第一,权利人可以自主决定作出一定行为的权利;第二,权利人要求他人履行一定法定义务的权利;第三,权利人在自己的权利受到侵犯时,请求国家机关予以保护的权力。第一项是权利结构的核心,其他都是为实现第一项而产生的保护手段。

法律义务是国家通过法律规定,对法律主体的行为的一种约束手段,它或者表现为要求人们必须根据权利的内容作出一定的行为,或者表现为要求人们不得作出一定的行为。必须作出一定的行为,在法学上被称为“作为义务”,如赡养父母、抚育子女;不得作出一定的行为,被称为“不作为义务”,如严禁刑讯逼供。

义务人履行义务是保障法律权利实现的手段,不履行义务则构成对他人权利的侵犯,需承担一定的法律责任。所以,不履行法律义务是构成法律责任的法定前提。

2. 法律关系的产生、变更、消灭

(1) 法律关系产生、变更、消灭的条件。法律关系处于不断产生、变更、消灭的过程中,它的产生、变更、消灭,需要具备一定的条件。其中最主要的条件有两个:一是法律规范,二是法律事实。法律规范是法律关系产生、变更、消灭的法律依据,没有一定的法律规范存在,不可能产生法律关系。法律事实是法律关系产生、变更、消灭的直接条件,是连接法律规范和法律关系的中介。

法律事实,就是法律规范所规定的,能够引起法律关系产生、变更、消灭的客观情况或者现象。

(2) 法律事实的种类。法律事实又分为法律事件和法律行为。法律事件是法律规范规定的、不以当事人的意志为转移而引起法律关系产生、变更、消灭的客观事实。法律事件分为社会事件和自然事件,前者如战争、暴动,后者如人的生老病死、自然灾害。法律事件的发生,会使一定的法律关系产生、变更、消灭。如人的出生产生父母与子女之间的抚养关系和监护关系,死亡则可能导致抚养关系、婚姻关系、赡养关系消灭,而继承关系发生。

法律行为是法律关系主体的意志的表现,是导致法律关系产生、变更、消灭的重要法律事实。如杀人行为导致刑事法律关系产生,同时可能导致继承法律关系产生,也可能导致婚姻法律关系消灭;清偿债务的行为导致债权债务关系消灭。

二、法律体系

1. 法律部门

法律部门,也称部门法,是根据一定的标准和原则所划定的调整同一类社会关系的法律规范的总称。划分法律部门的主要标准

是法律规范所调整的不同社会关系,即调整对象;其次是调整方法;此外,有关法律规范的多寡也是需要考虑的因素。

社会关系错综复杂、彼此联系,一种社会关系往往需要多个法律部门调整。如经济关系就需要经济法、民法、行政法、劳动法等调整。

2. 法律体系

法律体系,是指一国的全部现行法律规范按照一定的标准和原则,划分为不同的法律部门而形成的内部和谐一致、有机联系的整体,反映了法的统一性和系统性。

法律体系是一国国内法构成的体系,不包括完整意义上的国际法;是一国现行有效的法律规范构成的体系,不包括历史上存在的法律规范。

3. 当代中国的法律部门

当代中国的法律部门包括:宪法、行政法、民法、商法、经济法、刑法、诉讼法、劳动法与社会保障法、环境法。

(1) 宪法。宪法是我国的根本大法,具有最高法律地位,规定了我国的各种基本制度、原则、方针、政策,公民的基本权利义务,各主要国家机关的地位、职权和职责等。宪法作为一个法律部门,是整个法律体系的基础。

宪法规范包括:《宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《中华人民共和国民族区域自治法》(以下简称《民族区域自治法》)、《香港特别行政区基本法》、《中华人民共和国国籍法》等。

(2) 行政法。行政法是调整国家行政管理活动中各种社会关系的各种法律规范的总称,规定行政权力的产生、取得、分配、行使以及对行政权力的行使的监督与救济等。行政法是宪法的重要实施法,较之其他部门法,它与宪法的关系尤为密切。

行政法规包括:《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)、《行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)等。

(3) 民法。民法是调整作为平等主体的公民之间、法人之间、公民与法人之间的财产关系和人身关系的法律。

民法规范包括:《民法通则》、《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)、《婚姻法》、《中华人民共和国继承法》(以下简称《继承法》)、《中华人民共和国商标法》(以下简称《商标法》)等。

(4) 商法。商法是调整平等主体之间的商事关系或商事行为的法律。

商法规范包括:《中华人民共和国企业破产法》、《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国保险法》、《中华人民共和国海商法》等。

(5) 经济法。经济法是调整国家在经济管理中发生的经济关系的法律。

经济法规范包括:《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国乡镇企业法》、《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》(以下简称《消费者权益保护法》)、《中华人民共和国反不正当竞争法》等。

(6) 刑法。刑法是规定犯罪和刑罚的法律,是一个非常重要的法律部门。

刑法规范包括:《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》);单行刑法,如《全国人民代表大会常务委员会关于惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇犯罪的决定》;附属刑法,即其他法律中关于犯罪与刑罚的规定,如《商标法》中关于侵犯商标专用权犯罪的规定。

(7) 诉讼法。诉讼法,又称为诉讼程序法,是有关各种诉讼活动的法律,以保障实体法正确实施。

诉讼法规范包括:《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)、《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)、《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)、《中华人民共和国律师法》、《中华人民共和国监狱法》等。

(8) 劳动法与社会保障法。劳动法是调整劳动关系的法律。社会保障法是调整有关社会保障、社会福利的法律。

劳动法与社会保障法规范包括:《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)、《中华人民共和国工会法》、《中华人民共和国矿山安全法》等。

(9) 环境法。环境法是关于保护环境和自然资源、防止污染以及其他公害的法律,通常指自然资源法和环境保护法。

自然资源法有《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)、《中华人民共和国草原法》(以下简称《草原法》)、《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)等;环境保护法有《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国环境影响评价法》等。

第三节 法的效力

法的效力,通常有广义和狭义两种解释。广义上法的效力,泛指法的约束力和强制性。狭义上法的效力,指法的生效范围或适用范围,即法在什么时间、什么地方和对什么人、什么事适用,包括法的时间效力、空间效力、对人的效力和对事的效力。

一、时间效力

法的时间效力,指法什么时候生效、什么时候效力终止,以及法对其颁布实施以前的行为和事件有无溯及力的问题。

1. 法的生效时间

法的生效时间,一般根据该法的具体性质和实际需要决定。通常有以下三种情况:

(1) 自法律公布之日起生效。如《中华人民共和国行政监察法》(以下简称《行政监察法》)第 48 条规定:“本法自公布之日起施行。”

(2) 明文规定具体生效时间。如《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)第 35 条规定:“本法自 1995 年 1 月 1 日起施行。”

(3) 规定法公布后到达一定期限后生效。如《中华人民共和国企业破产法(试行)》公布时《中华人民共和国全民所有制工业企业法》还没有制定,但其第 43 条规定:“本法自全民所有制工业企业法实施满三个月之日起试行,实行的具体部署和步骤由国务院规定。”

2. 法的终止效力

法的终止效力,即法被废止,绝对地失去拘束力。可分为明示的废止和默示的废止。

明示的废止,是在新法或者其他法规中明文规定对旧法加以废止。如《行政复议法》第 43 条规定:“本法自 1999 年 10 月 1 日起施行。1990 年 12 月 24 日国务院发布、1994 年 10 月 9 日国务院修订发布的《行政复议条例》同时废止。”

默示的废止,是在适用法律时,如果旧法与新法相冲突,适用新法而使旧法事实上被废止,通常所说的“新法优于旧法”、“后法优于前法”就是这种情况。

3. 法的溯及力

法的溯及力,指法溯及既往的效力,即法颁布施行后,对其生效前发生的事件和行为是否适用的问题。如 2004 年制定的法律是否对 2000 年发生的有关行为适用,如果适用,该法就有溯及力;