



农村基层干部丛书

农村基层干部 法律知识读本

NONGCUN JICENG GANBU
FALÜ ZHISHI DUBEN

主 编 / 温铁军 周谊 卢祥之

副主编 / 林菁

 湖南科学技术出版社



农村基层干部丛书

农村基层干部 法律知识读本

NONGCUN JICENG GANBU
FALÜ ZHISHI DUBEN

主 编 / 温铁军 周谊 卢祥之

副主编 / 林菁

 湖南科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村基层干部法律知识读本 / 温铁军等主编. —长沙:
湖南科学技术出版社, 2007.7

(农村基层干部丛书)

ISBN 978-7-5357-5005-1

I. 农… II. 温… III. 法律-中国-通俗读物
IV. D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 099690 号

农村基层干部丛书

农村基层干部法律知识读本

主 编: 温铁军 周 谊 卢祥之

副 主 编: 林 菁

责任编辑: 彭少富

出版发行: 湖南科学技术出版社

社 址: 长沙市湘雅路 276 号

<http://www.hnstp.com>

邮购联系: 本社直销科 0731-4375808

印 刷: 湖南省教育印刷厂

(印装质量问题请直接与本厂联系)

厂 址: 长沙市青园路 503 号

邮 编: 410004

出版日期: 2007 年 8 月第 1 版第 1 次

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 11.875

字 数: 317000

书 号: ISBN 978-7-5357-5005-1

定 价: 25.00 元

(版权所有·翻印必究)



农村基层干部丛书编委会及作者名单

丛书编委会

主 编：温铁军 周 谊 卢祥之

副主编：林菁

编 委：张三杰 杨 果 张登科 卢先初 陈 忠
王 萌 孟笑天 卢先春 张秀青 卢燕玲
林 黎 刘爱国 张东杰 林 菁 李 薇
刘玉花 史卜一 路云平 王宏芬

分册作者

史卜一 路云平 王宏芬 张三杰

前 言

2006年1月9日，中央召开了全国科技大会。胡锦涛主席在大会讲话中指出：当今时代，“谁在知识和科技创新方面占据优势，谁就能够在发展上掌握主动”。我们要“加快科技成果向现实生产力转化，以利于为经济社会发展提供持久动力，在国际经济、科技竞争中争取主动权”。“我们也必须清醒地看到，我国进一步发展还面临着一些突出的问题和矛盾，而且比以往任何时候都更加迫切地需要坚实的科学基础和有力的技术支撑”。2月14日至20日，中共中央在中央党校举办了“省部级主要领导干部建设社会主义新农村专题研讨班”，胡锦涛总书记在开班仪式上发表了重要讲话，他强调“三农”问题始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题，农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。他提出，农民应该成为新农村建设的实践主体和主要推动力。如果地方领导干部错误定位，把自己当作新农村建设的主体，仅仅出于中央新农村建设的号召行事，只能是好心办坏事。但是，主体是农民不等于地方干部在新农村建设中可以不管不问。相反，各级地方党委、政府的领导干部，必须转变职能，强化公共服务意识，承担起领导广大农民致富、奔小康，建设社会主义新农村的重要责任。

2006年中央“一号文件”《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》于1月21日正式公布，明确指出“十一五”时期（2006~2010年）是社会主义新农村建设的关键

时期。这是2004年以来中国连续第三个以农业、农村和农民为主题的中央“一号文件”，显示了中国领导人解决“三农”问题的决心。我国是一个农业大国，农村人口有9亿，占全国人口70%。在新时期，解决“三农”问题的关键取决于农村领导干部，取决于这些人在执掌一方，领管一面施政的过程中是否具有明确的思想认识，科学管理水平和科技素质。有这批人掌握现代化的科学技术管理知识，了解科学技术将带来的不可估量的经济发展前景，在决策和业务工作中才能自觉地，甚至是敏锐地发现和支特科技成果的研发和应用，才能够真正实现科技“兴省”、“兴市”、“兴县”。

为此，我们计划为从事农村工作的基层领导干部编写《农村基层干部科技知识读本》、《农村基层干部法律知识读本》、《农村基层干部政策指南》、《农村基层干部管理手册》一套丛书，通过提供大量真实、翔实，有数据、有说服力的案例，指导基层干部，强化科技意识，开阔视野，充分利用科技资源和地方各自的发展潜力和优势，促进农业科技进步。

本书的编写以胡锦涛关于建设社会主义新农村的讲话精神为主线，其内容基本涵盖了农村的各个方面，如村民自治、民事侵权、计划生育、义务兵役制等。本书通过对法律知识通俗易懂的诠释，通过对大量典型案例的分析说明，旨在指导基层干部的工作实践，促进新农村建设。本书每个专题都分为三个部分。第一部分是法律规定。这部分主要是对各专题涉及法律的汇总，为农村干部处理涉及法律的事务提供相关法律法规依据。这部分法条的汇总突破了专门法律的约束，把所有相关的法条加以梳理，供不同主题查询。第二部分是依法解读。抽象的法条晦涩难懂，本部分主要是通过通俗易懂的语言对法条进行全面彻底地分析，但不是对法条的机械解释，而是重点分析法律在社会生活中应该如何进行运用。第三部分是案例分析。

这部分内容主要是选择一些农村经常发生的案例，通过对这些案例的分析，力图让广大农村干部学会如何使用法律解决矛盾，处理好各种问题。

限于经验和时间，本书编写尚存不少不足之处。我们真诚地希望读者提出批评和指正，使之不断完善。

编 者

2007年6月

目 录

第一章 法律概述	(1)
第一节 法律的概念和特征	(1)
第二节 法律与道德	(3)
第三节 法律与政策	(4)
第四节 法律与村规民约	(6)
第五节 我国的法律形式	(8)
第二章 村民自治	(11)
第一节 村民委员会的性质	(11)
第二节 村民的基本权利	(14)
第三节 村民的民主选举权利	(22)
第四节 村民的民主决策权	(29)
第五节 村民的民主监督权利	(37)
第三章 农村的土地和房屋	(44)
第一节 农村土地的承包	(44)
第二节 承包的原则和程序	(56)
第三节 农村土地的流转	(60)
第四节 农村土地的征用补偿	(65)
第五节 农村的宅基地	(71)
第四章 农村常见民事纠纷解析与指导	(76)
第一节 民事纠纷解决中的重要问题	(76)
第二节 民事纠纷主体范围分析	(79)

第三节 常见法律纠纷及其解决·····	(111)
第四节 两个重要疑难法律问题解析·····	(118)
第五章 农村特殊纠纷问题分析与指导·····	(123)
第一节 农村特殊纠纷之一·····	(123)
第二节 农村特殊纠纷之二·····	(135)
第六章 农村常见保证的认识误区·····	(142)
第一节 保证的法律分析·····	(142)
第二节 定金的法律分析·····	(156)
第七章 婚姻和家庭·····	(162)
第一节 结婚·····	(162)
第二节 家庭·····	(174)
第三节 离婚·····	(183)
第八章 遗产继承·····	(191)
第一节 遗产·····	(191)
第二节 继承·····	(196)
第三节 遗赠与遗赠扶养协议·····	(204)
第九章 计划生育与社会保障制度·····	(209)
第一节 计划生育·····	(209)
第二节 妇女权益保障·····	(219)
第十章 我国的兵役制度·····	(232)
第一节 义务兵役制·····	(233)
第二节 志愿兵役制·····	(240)
第三节 预备役制·····	(247)
第十一章 农村治安管理·····	(253)
第一节 违反治安管理的行为·····	(253)
第二节 治安管理处罚的种类与适用·····	(268)
第三节 治安管理处罚的程序·····	(274)
第十二章 行政纠纷及解决·····	(281)

第一节	行政纠纷·····	(281)
第二节	行政复议·····	(288)
第三节	行政诉讼·····	(299)
第四节	行政赔偿·····	(311)
第十三章	刑事犯罪与预防·····	(324)
第一节	犯罪概述·····	(324)
第二节	常见的几种犯罪·····	(332)
第三节	犯罪的处罚及预防·····	(350)
第十四章	诉讼时效·····	(357)
结束语	·····	(368)
参考文献	·····	(369)

第一章 法律概述

俗话说：“没有规矩，不成方圆。”在我们的日常生活中，有着各种各样的行为规范，如道德规范、乡规民约、劳动纪律、国家政策等，用以约束人们的行为，使整个社会稳定运行。法律也是这样一种规定人们行为的规范或规矩。那么，到底什么是法律呢？它与道德规范、乡规民约、劳动纪律、国家政策等规范有什么不同呢？本章知识将对这些问题进行解答。

第一节 法律的概念和特征

1. 法律是什么？

法律是统治阶级意志的表现，它是由国家制定和认可，并且由国家强制力保证贯彻执行的行为规范。法律可以从广义和狭义两个方面来理解。所谓广义上的法律，指的是由国家机关制定或认可并由国家强制力保证实施的行为规范的总和，是由国家代表全体人民意志制定、人人都必须遵守的所有的行为准则。在我们国家，这种行为准则包括了全国人民代表大会（以下简称全国人大）和全国人大常委会制定的各种法律，国务院制定的各种行政法规，地方各级人大和人大常委会制定的地方性法规。我们在平常所讲的全体人民都要遵纪守法，就是指的广义上的法律。所谓狭义上的法律，它仅仅指的是全国人大和全国人大常委会制定和

颁布的法律。

法律不是抽象的概念，而是一种现实存在。它首先表现为一定的法律文件，比如，民法通则、婚姻法、继承法、合同法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法等，具体而明确地规定了人们在某一方面的行为规范。其次，它又具体的体现在人们的日常生活中，合法有效的收养子女、结婚、承包土地或山林等活动，都体现了有关的法律规定。

2. 法律有哪些基本特征？

了解法律的基本特征，以便深入地认识法律。

首先，法律作为社会规范，如道德规范、宗教规范一样，具有规范性即规定人们的行为模式，指导人们行为的性质。法律规范规定了人们的一般行为模式，从而为人们的交互行为提供一个模型、标准或方向。法律不是为某个特定的人而制定的，它所适用的对象是不特定的人；它不仅仅适用一次，而是在其生效期间内反复适用的。

其次，法律是由国家专门机关制定或认可的，体现了国家对人们行为的评价，具有国家意志性。在我国，制定法律的专门机关是全国人民代表大会及常务委员会。国务院根据全国人大的授权，在其职责范围内可以制定相应的行政性法规；各省、自治区、直辖市一级的地方人大可以制定地方性法规。但它们都不得同国家的宪法和法律相违背，以保证国家法制的完整和统一。

再次，法律是由国家强制力为最后保证手段的规范体系，具有国家强制性。其实，一切社会规范都有保证实施的社会力量。例如，道德规范主要依靠社会舆论、传统习惯以及人们的内心确信等来加以维持，宗教规范的实施主要是通过精神强制的方式，但也必须依靠清规戒律、惩罚制度来保证教徒们遵守。而法律不同于其他社会规范，它具有特殊的强制性，即国家强制性。它是

以国家强制力为后盾，由国家强制力保证实施的。也就是说，不管人们的主观愿望如何，人们都必须遵守法律，否则将招致国家强制力的干涉，受到相应的法律制裁。在我国，人民法院、人民检察院、公安机关是国家的司法机关，由这些机构保障我国法律得以贯彻实施。

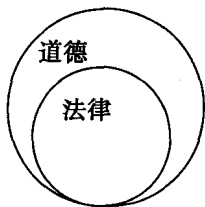
第二节 法律与道德

法律知识

经常有人问：不道德的行为违法吗？或者说违法的行为是不道德的吗？要回答这个问题，首先要了解什么是道德以及它与法律的关系。

道德是一定社会调整人与人之间、个人与社会之间关系的行為规范的总和，是判断人们行为的是与非、善与恶、光荣与耻辱、正义与非正义的标准。这种规范和标准，是由各个社会的经济制度决定的，每个社会并不一样。

在我国，道德和法律都是行为规范，但两者存在区别。道德不是由专门的机关制定的行为规范，而是社会公众所公认的行为规范；道德的实施也不以国家强制力做后盾，而是依靠社会舆论和传统的习惯力量来维持；道德的调整范围，要比法律广泛。法



律与道德的调整范围可以以重叠的两个圆来说明。违法的行为是不道德的行为，但不道德的行为不一定是违法行为。不道德行为发展到一定程度，可能会变成违法行为，不道德行为与违法行为是以是否违反国家的法律为界限的。

典型案例

某村有个青年王小明，喜欢给人起绰号、搞恶作剧。一天，他模仿村里一位残疾人的姿势，拿他的绰号开玩笑。当旁人指出做恶作剧、嘲弄残疾人是不道德行为时，王小明不但不停止嘲弄，反而不以为然，说这是开玩笑，不违法，不受处罚。王小明的行为是否违法？

王小明给他人起绰号、嘲弄他人，这是侮辱他人人格的行为，首先是一种不道德的行为。当这种不道德的行为尚未造成严重后果时，主要是运用道德的力量即社会舆论和内心反省来加以制止或谴责；如果侮辱他人人格，造成了严重的后果，这种不道德的行为就发展成了违法行为，就要依法给予处罚。王小明在村里经常做不道德行为，而且还当众嘲弄残疾人，伤害残疾人人格，性质恶劣，影响社会和谐生活，所以他的行为是不道德的，同时也违反了我国关于保护人格的法律规定，应受法律处罚。

第三节 法律与政策

法律知识

改革开放以来，我们党在农村实行了一系列解决“三农”问题的政策，使很多农民富裕起来了。那么，有了政策，为什么还要法律呢？回答这个问题，就要明确什么是政策及其与法律的关系。

政策是指国家、政党在一定历史时期为实现一定的路线、任务而规定的行为规则。政策通常表现为党委的“红头”文件，上级领导指示、讲话、报告、党报、党刊的重要社论、文章等。比如，中共中央作出的关于建设和谐社会，加强社会主义精神文明

建设指导方针的决议。

我国是社会主义国家，国家的法律和党的政策，都是在中国共产党领导下制定的，都体现了广大人民群众的利益和意志，两者相互依存。具体来说，党的政策既是制定国家法律依据，又指导着法律的实施；而法律则是政策的具体化、条文化、定型化，是政策得以实现的重要保障。比如，计划生育既是党的政策，又是国家的法律规定。我国宪法规定：“国家推行计划生育。”在婚姻法中，计划生育也作为一项基本的法律原则，以保证计划生育政策的贯彻执行。

法律和政策有其内在联系，但也存在区别，两者有着各自的特点、作用和属性。法律是国家意志的体现，依靠国家强制力作后盾，而且法律具有稳定性，一旦制定，短时期内都不会改动。政策则是党的意志的体现，是党根据各个时期国家的政治、经济形势的不同特点、任务制定的，有明确的指导性、针对性和一定的灵活性。它的实现是出于群众对党的爱戴、依靠和拥护，通过党员的模范带头作用，影响、启发群众去自觉遵守，并不依靠国家的强制力保证实施。一般来说，政策经过实践检验，证明是正确的以后，会经过国家专门机关按照立法程序使其上升为法律，并由国家强制力保证全体公民遵守。

要搞好农村工作，仅依靠政策是不够的，还必须依靠法律，以国家强制力保证党的农业政策顺利实现。乡村干部要善于通过法律手段贯彻执行党的政策。凡是有法律规定的，应该执行法律；如果没有法律规定，应该执行政策；如果由于形势变化，政策与法律产生了局部的或个别的矛盾，在法律没有改变之前，不能执行与法律相矛盾的政策。

典型案例

某县政府为了落实农业生产承包制，决定将全县范围内的橘林全部分给农户承包。1年后，县政府又以原承包合同确定的指标太低为由，要求修改承包合同，并决定如果谁不愿意修改，则解除原先的承包合同。县政府的决定，遭到广大承包户的抵制。承包户认为承包合同是经乡政府盖章生效的，如需修改，应按合同法的规定进行协商，县政府的决定是以权压法；而县政府某些领导认为，承包户的要求是用合同法对抗党的政策，是不服从党的领导。那么在这场争议中，到底谁是谁非？

在我国，法律和政策是一致的，都是在中国共产党领导下制定的，都体现了广大人民群众意志和利益，领导干部要善于通过法律手段贯彻执行党的政策，凡是有法律规定的，应该执行法律，如果没有法律规定，才执行政策。土地承包合同在合同法中有明确规定，县政府如果要求修改承包合同，应依法办事，按合同法的规定进行协商。而本案中的县政府不但没有依法办事，执行法律，反而滥用政策来为自己的错误辩护，是把法律与政策对立起来的做法，是极其错误的。

第四节 法律与村规民约

法律知识

农村的公共场所或者村民家庭中一般都张贴了“村规民约”，有人认为这种“村规民约”是一种法律，这种认识正确吗？到底村规民约是什么？

村规民约是由村民会议制定的村民自我管理、自我教育、自我约束的一种自治性行为规范。村规民约的内容有综合性的，也

有就某个方面的规定。比如，治安防范，占地盖房，保护庄稼、果园等内容。从农村颁布的“村规民约”中可以看出，它本身带有一定的规范性和强制性。它明确了什么行为是正确的，什么行为是错误的，什么行为是值得提倡的，什么行为是应该禁止的；而且还规定了给予违反村规民约的行为以必要的处理，比如进行批评教育，直至给予经济处罚。由此看出，村规民约和法律一样，也具有约束力，但村规民约不是法律，它与法律有着明显区别。首先，法律是由国家制定和认可的，依靠国家强制力保证实施，具有国家意志性；而村规民约是村民会议制定的，依靠村民自觉遵守，具有自治属性。违反村规民约虽也有一定处罚，但它属于群众组织的自我处罚、自我教育的性质，不具有国家强制性。其次，法律在全国范围内有普遍约束力，而村规民约仅在该村范围内有约束力，其调整范围较小。

村规民约不是法律，但它有利于法律在农村的贯彻执行。村民会议制定的村规民约不得与宪法、法律和法规相抵触。法律是制定村规民约的依据，村规民约是根据宪法、法律、法规和国家有关政策，结合本地实际制定的行为规范，从一定意义上说，村规民约是宪法、法律、法规和国家有关政策、规定的延伸和“乡土化”，更便于村民理解和执行。

典型案例

某农村的村规民约中规定，子女要孝敬父母，在父母年老或者没有劳动能力时，成年子女要赡养父母。村民李刚结婚后与父母分开居住，李刚父母均年老，没有了劳动能力，便要求李刚耕种他们的责任田，并将收成分一半给父母。但是李刚耕种了父母的责任田，却没有将收成分给父母。李刚父母将李刚的不孝行为告诉了村委会。村委会认为，李刚不但不孝敬父母，而且对没有劳动能力的父母不予赡养，违反了村规民约，便强制把李刚关押