

山东省“四五” 全民普法读本

山东省全民普法依法治理工作领导小组办公室 编写



山东人民出版社

山东省“四五” 全民普法读本

山东省全民普法依法治理
工作领导小组办公室 编写

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

山东省“四五”全民普法读本/山东省全民普法依法
治理工作领导小组办公室编写. —济南: 山东人民出
版社, 2001. 9

ISBN 7-209-02799-8

I. 山... II. 山... III. 法律-中国-普及读物
IV. D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 054827 号

山东省“四五”全民普法读本

山东省全民普法依法治理
工作领导小组办公室 编写

*

山东人民出版社出版发行

(社址: 济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码: 250001)

新华书店经销 山东新华印刷厂印刷

*

850 × 1168 毫米 32 开本 9.25 印张 240 千字

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 7-209-02799-8
D. 698 定价: 9.50 元

《山东省“四五”全民普法读本》

编委会

顾 问	吴爱英	高新亭			
主 任	梁德超				
副主任	王兆成	姚成林	赵喜臣	尹 铭	
成 员	高玉清	刘爱卿	于向阳	冯殿美	
	刘鲁建	李志愿			

出版说明

在山东省委、省人大、省政府的统一领导和监督下,经过五年的艰苦努力,我省第三个五年普法规划规定的任务已经顺利完成。为巩固和发展前三个五年普法成果,进一步提高全民的法制观念和法律素质,根据中央和省委决定,我省将于 2001 年至 2005 年,在全省公民中实施第四个五年普法规划。在“四五”普法期间要组织全体公民认真学习同政治、经济和社会稳定发展密切相关的法律法规,主要内容包括:宪法,村民委员会组织法,行政复议法,婚姻法,教育法,合同法,产品质量法,土地管理法,预防未成年人犯罪法,刑法以及打击邪教、维护稳定等法律法规和 WTO 法律知识。为了帮助全省广大干部群众学好上述法律法规,保证我省第四个五年普法规划的顺利实施,根据省委、省政府转发的“四五”普法规划,我们组织编写了《山东省“四五”全民普法读本》,作为全省普法对象共同学习的统编教材。

高举邓小平理论伟大旗帜,以党的十五大和十五届五中全会精神为指导,以现行法律法规为依据,认真贯彻江泽民同志“三个代表”的重要论述,着眼于不同层次普法对象的接受能力,紧紧围绕依法治国、建设社会主义法治

国家的宏伟目标,紧密联系社会主义市场经济发展和维护政治稳定、社会安定中遇到的各种法律问题,深入浅出、通俗易懂地阐述“四五”普法的主要内容,扎扎实实地开展法制宣传教育,帮助干部、群众加深对这些法律法规的理解,全面、准确地掌握其精神实质,不断增强全省公民的法律意识,学会运用法律手段管理经济和社会各项事业,进一步提高依法办事的自觉性,全方位推进依法治理,加快依法治省进程,把我省各项事业纳入法制化轨道,为全省改革、发展、稳定创造良好的法制环境,是本书的指导思想和总体要求。

准确、规范、通俗、实用、生动、健康,是编写本书遵循的基本原则。

本书涉及十二个方面的法律法规,每个方面的内容按一编编写,共十二编。每编相对独立,自成体系,但各编之间又保持着一定的系统性、统一性和连贯性。

本书各编的作者是:第一编,主编、撰稿人:刘和海。第二编,主编:于向阳;撰稿人:于向阳、林存柱。第三编,主编:张玮;撰稿人:张玮、徐凤英。第四编,主编:于向阳;撰稿人:于向阳、李化武、李海峰、辛艺。第五编,主编:史坤娥;撰稿人:史坤娥、高亮。第六编,主编、撰稿人:李洪武。第七编,主编:李化武;撰稿人:李化武、李海峰。第八编,主编:辛艺;撰稿人:辛艺、张瑞峰。第九编,主编、撰稿人:辛科。第十编,主编、撰稿人:赵喜臣。第十一编,主编、撰稿人:冯殿美。第十二编,主编、撰稿人:姜作利。

本书初稿写出后,山东省普法办公室的同志进行了初审,然后由山东省政法管理干部学院院长、教授赵喜臣同志

审阅,最后由山东省普法办公室定稿。由于我们水平所限,不当之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

山东省全民普法依法治理工作领导小组办公室

二〇〇一年七月

序

吴爱英

依法治国,建设社会主义法治国家,是我们的治国基本方略,是社会主义现代化建设的重要目标。它明确载入了国家的根本大法——宪法。江泽民同志在庆祝建党八十周年大会重要讲话中,进一步阐明了依法治国和以德治国的关系,提出了社会全面发展、全面进步的科学论断,为我们指明了方向。

依法治国是一项宏大的社会系统工程,包括立法、执法、司法、法制宣传教育、法律服务和法律监督等诸多方面。法制宣传教育既是依法治国的基本内容,又是依法治国的一项重要基础性工作。深入开展法制宣传教育,是实施依法治国基本方略的基础性工作,是发展社会主义市场经济,维护社会稳定,加强社会主义精神文明和道德建设,提高公民整体素质的需要。江泽民同志指出:“坚持依法治国,一个重要的任务是要不断提高广大干部、群众的法律意识和法制观念。”全体公民掌握一定的法律基本知识,具有一定的法律意识,是实施依法治国的社会基础。如果人们的法律意识和法制观念淡薄,再好的法律和制度也难以发挥应有的规范作用。各级领导干部不仅要具备作为普通公民应

知应懂的法律知识,更重要的是要具备作为管理者应知应懂的法律知识。没有较高法律素质的各级干部,难以真正实现依法治国的目标。

经过十五年的普法宣传教育,包括各级干部在内的广大公民的法律素质有了明显提高,但与实施依法治国基本方略的要求仍有差距。在依法治国的形势下,如何建立普法依法治理工作的有效运行机制,更加注重实际效果,更好地发挥法制的作用等,都是值得重视和需要解决的问题。法制宣传教育工作任重而道远,需要坚持不懈地抓下去。

当前,人类社会已经进入新的世纪,我国的改革开放和社会主义现代化建设也进入一个新的关键时期,新的形势和任务对我省的民主法制建设提出了新的更高的要求。我们必须坚决贯彻落实江泽民同志“七一”重要讲话精神,全面推进依法治国基本方略,努力建设社会主义法治国家。省委、省政府转发了省委宣传部、省司法厅起草的《山东省在公民中开展法制宣传教育第四个五年规划》,省人大常委会也作出了相应的《决议》,标志着新世纪的第一个五年法制宣传教育规划在全省范围内正式启动。作为本世纪第一个五年普法规划,将同国民经济和社会发展“十五”计划、2001—2005年依法治省规划同步实施,任务非常艰巨、繁重。要坚持以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想为指导,紧紧围绕党的中心工作,围绕改革、发展、稳定的大局,充分认识加强法制建设的重大意义,坚持法制教育和法制实践相结合,法制教育和思想道德教育相结合,依法治国和以德治国相结合,运用一切有效形式和方法,切实搞好普法依法治理,努力实现由提高全体公民法律意识向提高

全民法律素质的转变,全面提高全体公民特别是各级领导干部的法律素质,努力实现由注重依靠行政手段管理向注重运用法律手段管理的转变,全方位推进各项事业的依法治理,不断提高全社会法治化管理水平,为依法治国、建设社会主义法治国家奠定坚实的基础。

在“四五”普法中,要根据依法治国的总体要求和依法治省的总体目标,在以领导干部、国家公务员、司法和行政执法人员、青少年学生、企业生产经营管理人员为重点的全体公民中继续开展法制宣传教育,深入学习宣传宪法和国家基本法律及与工作、生产、生活密切相关的法律法规知识,学习宣传社会主义市场经济的法律法规,学习宣传加入世贸组织后涉及的相关法律知识,学习宣传与维护社会稳定有关的法律法规等,不断增强全体公民的法制观念和法律素质,全面提高社会法治化管理水平,整体推进各项事业的依法治理,为实现依法治省的目标奠定坚实的基础。

为适应广大干部群众学法用法的需要,根据省“四五”普法规划的要求,省普法办公室组织部分专家、学者编写了《山东省“四五”全民普法读本》。本书较为详细、通俗地讲解了十二个方面的法律法规,是一部全民普法学习的好教材。希望广大干部群众按照规划和决议的要求,自觉学法用法,严格依法办事,在全社会形成知法、懂法、守法、护法的良好风气,为我省经济发展和社会稳定作出新的贡献。

二〇〇一年七月

目 录

序	吴爱英	1
第一编 宪法		1
第二编 村民委员会组织法		19
第三编 行政复议法		37
第四编 婚姻法		59
第五编 教育法		85
第六编 合同法		113
第七编 产品质量法		142
第八编 土地管理法		167
第九编 预防未成年人犯罪法		186
第十编 刑法		206
第十一编 打击邪教、维护稳定有关规定		240
第十二编 WTO 相关法律问题		258

第一编 宪法

九届全国人大常委会第21次会议通过的《关于进一步开展法制宣传教育的决议》中明确指出,在全国要“继续深入宣传学习宪法,强化全体公民的宪法意识”。必须承认,在“一五”、“二五”和“三五”普法已经取得明显成就的今天,我国公民特别是各级领导干部,在宪法知识的把握和宪法观念的增强方面,都有了较大提高。但是,学习宪法知识、强化宪法意识仍被作为“四五”普法的首要方面。因为,维护宪法的最高权威和尊严,保证宪法在本国范围内得到充分的实施,是当代世界各国法制建设中的永恒主题。这就要求我们必须以正确认识宪法的地位和作用、真正熟悉宪法的基本内容、切实把握宪法的精神实质为基本前提。所以,认识宪法地位,熟悉宪法内容,理解宪法实质,保证宪法实施,仍是我国全体公民和各级领导干部在“四五”普法期间,乃至依法治国、建设社会主义法治国家的整个进程中所面临的共同任务。

第一讲 宪法在国家生活中的地位和作用

一、宪法是国家的根本法

法律是取得胜利、夺取政权的统治阶级的整体意志。这个整体意志最集中、最全面地体现在宪法之中。这就决定了宪法是本国的集中地、全面地规定国家生活、社会生活中各方面应遵循的基本原则的法,是一个国家的总章程。从我国宪法来看,在序言中确认了四项基本原则为立国之本,规定了我国今后的根本任务和内政外交各方面的基本国策;在第一章中规定了我国的国家制度、社会制度和其他基本制度;在第二章中规定了我国公民的基本权利和义务以及公民

行使权利自由的准则;在第三章中规定了国家机构的设置、组织活动原则及各个国家机关的地位、职权、组成及相互关系;在第四章中规定了我国的国家标志。这就囊括了我国国家生活和社会生活中最带有根本性的问题。其他法律则只是规定国家生活、社会生活中某一个或某几个方面的问题。据此把宪法又称为国家的总章程或根本法,把其他法则称为部门法。

二、宪法是国家中具有最高的法律效力的法

宪法在内容上的根本性,决定了它在法律效力上的最高性。这在各国无一例外,且都明确地规定在宪法之中。从我国现行宪法规定来看,它的最高法律效力体现在两个方面:

(一)宪法高于一切法律、法规和其他一切规范性文件。在我国,宪法与基本法律、法律、行政法规、特别行政区法律、地方性法规、自治条例、单行条例和规章以及法律、法规和规章制定机关发布的其他规范性文件一起,构成了我国的完整的社会主义法律体系。宪法在我国的社会主义法律体系中居于最高层次,指导并制约着整个国家的日常的立法工作,是一个国家的立法基础。法律、法规和其他规范性文件,都要直接或间接地依据宪法规范制定,且在内容上均不得与宪法相抵触,进而实现国家法制的统一和尊严。但是,这里所说的其他立法不得相抵触的“宪法”,既指现行宪法的全部宪法规范,也包括了通过宪法规范所体现的立宪目的、宪法原则及宪法精神在内。就某一其他立法来说,其内容尽管不与宪法的明文规定相抵触,但若有悖于立宪目的、宪法原则或宪法精神,则应视为与宪法相抵触,必须予以修改或废除。

(二)宪法高于一切组织和个人。宪法规定,全国范围内的一切组织和个人,都必须以宪法为根本的活动准则,遵守宪法和法律,不得有超越宪法和法律的特权,一切违反宪法和法律的行为,都必须予以追究。从最高国家机关到一切地方国家机关,从中国共产党到各民主党派及其他政治组织,从普通老百姓到党和国家领导人,都必须毫无例外地在宪法和法律范围内活动。宪法所特有的作为直接规范

全体社会成员的最高行为准则的属性,决定了一切组织和个人都负有维护宪法尊严和保证宪法实施的职责。其中,共产党的各级组织和国家权力机关负有特别的责任。共产党是居于领导地位的执政党,它领导人民制定了宪法和法律,就必须带头遵守宪法和法律。作为国家权力机关来说,最高权力机关在全国范围内监督宪法的实施,地方国家权力机关在本行政区域内保证宪法的遵守和执行。只要各级国家权力机关真正依法履行自己的职责,随时在职权范围内有效地纠正一切违宪行为,宪法对一切公民和组织所具有的根本活动准则的作用就能逐步得到实现。正是因为以上两点,人们又把宪法称为“母法”、“最高法”,而把其他法律称为“子法”、“普通法”。

三、宪法是国家中有着特别严格的制定、修改程序的法

由于宪法的最高法律地位,各国对它的制定和变更都特别慎重,决不轻易进行。宪法的起草,大都由专门的制宪机构来进行。它的通过,往往要得到最高代表机关全体组成人员的二分之一或四分之三以上的多数同意,有的还须交全体人民公决,其目的在于保证宪法内容的尽可能的完善。对于宪法的修改,各国大都规定了比普通法律更为严格的程序。我国现行宪法也为我国的修宪规定了严格的条件和程序。只有全国人大常委会和全国人大全体代表的五分之一以上才能提出宪法修正案议案,该议案只有经全国人大全体代表的三分之二以上多数同意才能通过,而法律和其他议案只须全国人大以全体代表的过半数同意即可。

四、宪法是治国安邦、富国利民的保障法

我国是一个有着近 13 亿人口的大国,要实现治国安邦、富国利民,没有法是不行的,没有极大权威和最高法律效力的宪法更是不行的。我国先后颁布了四部社会主义宪法,第一部宪法即 1954 年宪法,内容是比较完善的,它公布后的最初几年中得到了很好的实施。1982 年宪法是我国建国以来最好的一部社会主义宪法,公布后的几年内也得到了很好的实施。在这两个时期中,宪法的权威和尊严得到较好的实现和保障,而这两个时期也就成了我国建国以来在政治、

经济等各方面最好的时期。1957年以后的一段时期内,宪法的一些正确原则被错误地进行了批判,社会即呈现出动荡不安的状况。十年动乱期间,宪法被束之高阁,国家主席不经过全国人大即遭罢免;执政党的各级地方组织和政法各部门几乎统统被砸烂;人民民主专政的各级各类地方国家机关几乎统统被夺权;无数干部和群众饱尝了辛酸。以江泽民同志为核心的党中央把民主与法制建设作为大事来抓,并且强调要沿着法制的轨道推进民主建设,再三重申全党同志、全体干部和全国人民必须按照宪法、法律办事,遵循社会主义法制原则处理各种问题,大大促进了我国社会主义法制建设的进程和宪法的真正贯彻实施。近几年来,我国能在错综复杂、风云变幻的国际环境中立于不败之地,与我国民主法制建设的推进有着直接的关系。这都充分说明,实施宪法则国泰民安,无视宪法则动乱不止,全体公民对此都要有清醒的认识。

第二讲 宪法修正案的内容及意义

一、我国 1982 年宪法修正案的基本内容

(一)《宪法》第一条、第二条修正案的基本内容。1988年4月12日,七届全国人大第一次会议对我国1982年宪法进行了第一次修改。本次会议通过的宪法修正案有两条。一是在《宪法》第十一条中增加了一款,即在我国的经济结构中,设定了私营经济这种经济成分,并规定了国家对私营经济实行引导、监督和管理。二是把《宪法》第十条第四款土地不得买卖、出租的规定,修正为“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。

(二)《宪法》第三条至第十一条修正案的基本内容。1993年3月29日,八届全国人大第一次会议对我国1982年宪法进行了第二次修改。本次会议通过的宪法修正案有九条:

1.对《宪法》序言第七自然段进行了修改,把我国目前的社会发展阶段表述为“我国正处于社会主义初级阶段”;在关于我们国家根

本任务的规定中,增加了“根据建设有中国特色社会主义的理论”、“坚持改革开放”的内容;关于我国的发展目标,用“富强、民主、文明”取代了“高度文明、高度民主”的提法。

2.在《宪法》序言第十自然段末尾增加了“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”的内容。

3.把《宪法》第七条中“国营经济”的提法改变为“国有经济”。

4.把《宪法》第八条第一款“农村人民公社、农村生产合作社”的提法修正为“农村中的家庭联产承包为主的责任制”。

5.把《宪法》第十五条规定的计划经济修正为“国家实行社会主义市场经济”,并增加了“国家加强经济立法,完善宏观调控”的内容。

6.把《宪法》第十六条国家对国有企业的基本方针修正为“国有企业在法律规定的范围内有权自主经营”;“国有企业依照法律规定,通过职工代表大会和其他形式,实行民主管理”。

7.把《宪法》第十七条国家对集体经济组织的基本方针修正为“集体经济组织在遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权”;“集体经济组织实行民主管理,依照法律规定选举和罢免管理人员,决定经营管理的重大问题”。

8.把《宪法》第四十二条第三款中“国营企业”的提法修正为“国有企业”。

9.将县、市、市辖区人大的任期由每届三年改为五年。

(三)《宪法》第十二条至第十七条修正案的基本内容。1999年3月15日,九届全国人大第二次会议对1982年宪法进行了第三次修改。本次会议通过的宪法修正案共有六条,基本内容有:

1.在《宪法》序言第七自然段中,把“我国正处于社会主义初级阶段”修改为“我国将长期处于社会主义初级阶段”;把“根据建设有中国特色社会主义的理论”修改为“沿着建设有中国特色社会主义的道路”;在关于我国指导思想的内容中增加了“邓小平理论”的内容。

2.把“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”的治国基本方略增写在《宪法》第五条之中,并作为第一款。

3.把《宪法》第六条关于我国的经济制度和分配制度的规定,修正为“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”。

4.在《宪法》第八条第一款中,把农村的经营体制由原来的“家庭联产承包为主的责任制”修改为“实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。

5.对《宪法》第十一条进行了修改,把国家对个体经济和私营经济的基本方针统一确认为“引导、监督和管理”。

6.把《宪法》第二十八条中“反革命的活动”一词用“危害国家安全的犯罪活动”所取代。

二、适时、民主、科学修宪的现实意义和历史意义

宪法不能轻易修改,又不能永恒不变。不管是社会主义国家还是资本主义国家,都不可能制定出一部永远不变的宪法和宪法性文件,都要根据本国政治、经济、文化与社会其他因素的发展变化和需要,对宪法进行适时的修改和补充。我国对1982年宪法先后进行的三次修改,都注重了修宪的适时性、民主性和科学性,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

(一)适时修宪,有利于宪法的真正、全面地贯彻实施。在社会发生重大变革时,不随之进行宪法的修改,则无法使宪法与社会发展相协调。一般说来,现代各国对修宪大都把握以下时机:一是在执政党的总路线、总方针、总政策发生重大变更时修改宪法,二是在社会发展异常迅速、宪法某些条款与社会发展明显冲突时修改宪法,三是宪法规范中所确认的某些根本性问题不再具有根本性地位、而未被宪法确认的某些问题上升到根本性地位时修改宪法。我国在1988年对《宪法》第十条和第十一条的修改正是符合这种情况的。允许土地使用权依法转让和允许私营经济的法定存在,这是改革开放的必然产物。1993年修宪中用社会主义市场经济取代计划经济,也正是随着党的十四大建立社会主义市场经济体制要求,总结行宪十年的经