



中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

Travel 旅游政策与法规

(旅游服务与管理专业)

主编 姚晓玲 张 琥



2.0-43



高等教育出版社

中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

旅游政策与法规

(旅游服务与管理专业)

主 编 姚晓玲 张 琥
责任主审 李 曦
审 稿 王莉霞 蔡凌燕

高等教育出版社

内容提要

本书是中等职业教育旅游服务与管理专业国家规划教材。

本书共十三章,内容包括:法学基础理论,宪法,合同法律制度,消费者权益保护法律制度,旅行社管理法规制度,导游人员管理法规制度,旅游饭店管理法规制度,旅游安全管理法规制度,旅游投诉法规制度,旅游者出入境管理法律、法规制度,旅游交通管理法律制度,旅游资源保护法律、法规制度,娱乐场所管理法规制度。本书内容丰富,层次清楚,适用面广,理论联系实际,可操作性强。

本书可作为中等职业学校旅游服务与管理专业教材,也可作为旅行社岗位培训教材和导游人员等级考试用书。

图书在版编目(CIP)数据

旅游政策与法规 / 姚晓玲, 张琥主编. —北京: 高等教育出版社, 2002. 7

中等职业学校教材

ISBN 7-04-010954-9

I. 旅... II. ①姚... ②张... III. ①旅游业-方针政策-中国-专业学校-教材 ②旅游业-法规-中国-专业学校-教材 IV. ①F592.0 ②D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 041279 号

旅游政策与法规

姚晓玲 张琥 主编

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号
邮政编码 100009
传 真 010-64014048

购书热线 010-64054588
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>

经 销 新华书店北京发行所
印 刷 高等教育出版社印刷厂

开 本 787×1092 1/16
印 张 9.5
字 数 220 000

版 次 2002 年 7 月第 1 版
印 次 2002 年 7 月第 1 次印刷
定 价 11.70 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

前言

在新旧世纪交替之际,国内外政治、经济和科技的巨大变化和飞速发展,给我国教育事业的发展提出了新的要求。我国教育战线的形势也随之发生了深刻的变化,特别是第三次全教会以后,党中央、国务院提出了“深化教育改革、全面推进素质教育”的要求,各级各类教育都加快了改革的步伐,相继出台了不少具体的政策和措施。中等职业教育提出了“以提高全面素质为目的,培养学生创新精神和实践能力为重点”的教学改革指导思想。为此,中等职业教育对现有人才的培养规格、专业设置、办学规模、办学模式和学制等方面作了相应的调整,并对课程改革和教材建设也提出了新的要求。“旅游政策与法规”作为旅游服务与管理专业课程之一,在提高学生思想政治素质,培养学生社会主义法律意识,增强学生法制观念的教育中,起着非常重要作用。因此,为适应实践的需要,根据教育部颁布的中等职业学校旅游服务与管理专业“旅游政策与法规教学基本要求”,我们编写了《旅游政策与法规》教材。

《旅游政策与法规》教材由法学原理、基本法律知识和旅游法规三部分组成。教材中三个模块内容既相互独立,又相互联系,各章中的知识点以节来体现,顺序按学生的认知规律和本学科固有的特点来排列,以方便教学。

《旅游政策与法规》教材体现国家颁布的最新法律、法规。教材在兼顾到教材规范、系统性的基础上,考虑到专业的要求,重点阐述旅游法规,突出该教材和培养目标的符合性,体现旅游教学为旅游业服务的精神。教材在介绍国家的法律法规时,对每一法律规范的含义有科学的、通俗易懂的解释,注意培养学生对法律、法规的运用能力,通过案例教学,使学生真正地掌握相关的法律规范。

由于各地区旅游教育发展水平和教学实习环境存在差距,在本课程的教学可根据本地区的实际情况,有选择地进行学习,具体学时安排建议如下(总学时72):

章 名	课 程 内 容	学 时
第一章	法学基础理论	6
第二章	宪法	6
第三章	合同法律制度	6
第四章	消费者权益保护法律制度	6
第五章	旅行社管理法规制度	6
第六章	导游人员管理法规制度	6
第七章	旅游饭店管理法规制度	6
第八章	旅游安全管理法规制度	6
第九章	旅游投诉法规制度	6
第十章	旅游者出入境管理法律、法规制度	6
第十一章	旅游交通管理法律制度	4
第十二章	旅游资源保护法律、法规制度	4
第十三章	娱乐场所管理法规制度	4

参加本教材编写的有：浙江省旅游学校姚晓玲（第六章、第八章、第十章、第十一章、第十三章）、四川省旅游学校张琥（第五章、第七章、第九章、第十二章）和云南省旅游学校荀传美（第一章、第二章、第三章、第四章）。全书由姚晓玲、张琥主编。

本教材编写过程中，教育部、国家旅游局以及作者所在省市旅游局、教育厅和学校的有关领导、同事给予了很多指导和帮助，在此表示衷心的感谢。

由于编写者水平所限，加之时间仓促，书中的问题和不足在所难免，祈望专家和读者不吝赐教。

编 者

2002 年 1 月

目 录

第一章 法学基础理论	(1)	第三节 导游人员的权利和义务	(77)
第一节 法的起源与本质	(1)	第四节 导游人员管理办法	(82)
第二节 依法治国, 建设社会主义 法治国家	(4)	思考题	(83)
思考题	(6)	第七章 旅游饭店管理法规制度	(84)
第二章 宪法	(7)	第一节 旅游饭店星级评定制度	(84)
第一节 宪法概述	(7)	第二节 旅游住宿业治安管理条例 制度	(87)
第二节 我国的基本制度	(8)	思考题	(90)
第三节 我国公民的基本权利和义务	(14)	第八章 旅游安全管理法规制度	(91)
思考题	(17)	第一节 旅游安全管理法规制度概述	(91)
第三章 合同法律制度	(18)	第二节 旅游安全事故的处理	(92)
第一节 合同法概述	(18)	第三节 奖励与惩罚	(95)
第二节 合同的订立及其效力	(21)	思考题	(96)
第三节 合同的履行	(27)	第九章 旅游投诉法规制度	(97)
第四节 合同的变更、转让与终止	(29)	第一节 旅游投诉法规制度概述	(97)
第五节 违约责任	(31)	第二节 旅游投诉的条件与管辖	(99)
思考题	(34)	第三节 旅游投诉的受理与处理	(101)
第四章 消费者权益保护法律制度	(35)	思考题	(104)
第一节 消费者权益保护法概述	(35)	第十章 旅游者出入境管理法律、 法规制度	(105)
第二节 消费者的权利和经营者的 义务	(37)	第一节 中华人民共和国公民出入境 管理	(105)
第三节 消费者权益的保护	(42)	第二节 外国人入境出境管理	(107)
第四节 侵犯消费者权益的法律责任	(44)	第三节 出境入境边防检查管理	(109)
思考题	(46)	第四节 中国公民自费出国旅游管理	(111)
第五章 旅行社管理法规制度	(47)	思考题	(115)
第一节 旅行社管理法规制度概述	(47)	第十一章 旅游交通管理法律制度	(116)
第二节 旅行社的经营管理	(52)	第一节 中华人民共和国民用航空法	(116)
第三节 旅行社质量保证金制度	(59)	第二节 中华人民共和国铁路法	(119)
第四节 旅游保险法规制度	(66)	思考题	(122)
思考题	(70)	第十二章 旅游资源保护法律、 法规制度	(123)
第六章 导游人员管理法规制度	(71)	第一节 文籍资源管理	(123)
第一节 导游人员管理法规制度概述	(71)		
第二节 导游人员等级考核制度	(73)		

第二节	风景名胜区管理	(130)
思考题		(135)
第十三章	娱乐场所管理法规制度	(136)
第一节	娱乐场所管理法规制度概述 ...	(136)

第二节	娱乐场所的管理	(137)
思考题		(140)
主要参考书目		(141)

第一章 法学基础理论

法是人类社会发展到一定阶段出现的社会现象。法学即法律科学，是以法或法律这一特定社会现象及其发展规律为研究对象的学科。法学是随着法的产生而出现的，是在法发展到一定的阶段后才形成的。学习法学基础理论，有利于学生提高自身的法律素质，增强法律意识和法制观念。

第一节 法的起源与本质

一、马克思主义关于法的概念

“法”在古汉语中含“平”、“直”、“正”和“公正裁判”之义。“律”在古文释义为：“律，均布也”，意即提供模式，纠偏止邪，使之平均齐一、统一。

在现代汉语中，“法律”作为一个词，指特定或具体意义上的法律，也泛指整体或抽象意义上的法律文件，即一切规范性法律文件的总称。有时也把具体的法律文件称为“法律”，把抽象意义上的法律文件称为“法”。在大多数情况下，“法”与“法律”通用，如“依法治国”、“法律面前，人人平等”等。

马克思主义以辩证唯物主义和历史唯物主义为基础，对法进行了科学地阐述。马克思主义关于法的概念的论述有以下几个方面：

(1) 马克思主义认为，法是一定阶级意志的体现，一定阶级意志是由这一阶级的物质生活条件决定的。法作为一种特定的上层建筑，由社会的经济基础所决定，并反过来为社会经济基础服务。

(2) 马克思主义认为，法是由掌握国家权力的阶级所决定的，是为统治阶级利益服务的，世界上根本不存在超阶级利益、代表各阶级“公共意志”的法。

(3) 马克思主义认为，法是人类发展到一定历史阶段的产物。它随着私有制、阶级和国家的出现而出现；随着国家的消亡，阶级意义上的法也将随之而消亡。

二、法的本质

马克思主义深刻揭示了法的真正本质，它主要包含如下三个方面的涵义：

(1) 法是统治阶级意志的体现。意志和利益是紧密地联系在一起的，阶级意志是在阶级利益的基础上产生的，又以维护阶级利益为目的。在阶级社会里，各个阶级都是从本阶级所处的经济、政治地位和共同利益中产生共同的要求和愿望，即都有各自的阶级意志。统治阶级与被统治阶级的意志从根本上说是相对立的，并非任何一个阶级都能把自己的意志表现为法。只有

在社会阶级的激烈较量中取得了胜利，并处于统治地位的阶级，才能把本阶级的意志，以法的形式反映出来。因此，法是统治阶级意志的体现，不是脱离任何阶级关系的抽象的“纯粹意志”、“普遍意志”，也不是统治阶级和被统治阶级的“共同意志”、“全民意志”，更不是被统治阶级的意志。

应当指出，法所表现的统治阶级的意志，是指代表统治阶级作为一个整体的、根本利益的意志，不是统治阶级中少数人或个人的意志，也不是少数人和个人意志的简单总和。这种整体意志一般是由统治阶级的代表人物、集团（政党）来集中代表的。

（2）法是以国家意志的形式表现出来的统治阶级的意志。马克思主义认为法一般是由统治阶级通过国家权力机关把自己的意志上升为国家意志，使它成为经国家制定、认可、颁布并以国家强制力保证其实施，对人们具有普遍约束力的行为规范。其一，它表明统治阶级只有把自己阶级意志变成国家意志，掩盖阶级私利目的，才能成为法律，成为人人受其约束的强制性规范。其二，它表明统治阶级的意志除法之外，还有诸如风俗习惯、伦理道德、宗教信仰，等等。这些内容虽然也是统治阶级意志的表现，对法律也有影响，但它本身不是国家意志，不能成为法。

（3）作为法的国家意志的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。法是建立在一定的经济基础之上的上层建筑的重要组成部分，归根到底是由其经济基础和生产力的发展水平来决定的。任何一个统治阶级都不能离开其物质生活条件而随心所欲地提出要求或制定法。如果离开一定的物质生活条件，统治阶级的意志将无从产生。即使由强权者强行产生，在实际生活中也无法实行。

综上所述，法是由统治阶级物质生活条件所决定的、体现统治阶级意志的、由国家制定并以国家强制力保证实施的行为规范的总和。

三、法的基本特征

法作为一种特殊的行为规范，除具有一般规范的特征外，还具有区别于其他行为规范的特有属性，其基本特征是：

（1）法是阶级社会所特有的，反映统治阶级意志的行为规范，具有鲜明的阶级性。人们的行为规范有很多种，如道德规范、风俗习惯、宗教信仰等。一般的规范如道德规范，不仅存在于阶级社会，还存在于原始社会和未来的共产主义社会。在阶级社会中，道德既可能反映统治阶级的意志，也可能反映被统治阶级的意志。而法只存在阶级社会，只反映统治阶级的意志。

（2）法是由国家制定或认可并具有普遍约束力的行为规范。法由国家制定或认可，表明法是以国家意志表现出来的，具有国家意志的属性。这是法有别于其他社会规范的重要特征。法作为国家意志，具有普遍约束力，国家制定或认可的法，在该国权力管辖范围内要求一体遵行，具有至高无上、神圣不可侵犯的权威和尊严。

（3）法是规定人们的权利和义务的行为规范。法调整人们的关系，一般采取权利、义务规范。允许人们做出某种行为，即指人们享有法律上的权利；禁止或规定必须做的行为，即指人们应承担的法律上的义务。国家以强制力保障权利的实现和义务的履行。其他行为规范虽然也有权利和义务的规定，但它们不像法律规范那样受国家确认和保障。道德、宗教等规范，一般仅规定义务，而不规定权利。

(4) 法是由国家强制力保障实施的行为规范。法和其他行为规范,在保障实施的力度上不同。一般的行为规范大多是靠社会舆论或一定的社会组织纪律来约束;而法则由国家强制力,通常表现为暴力如武装力量、警察、法庭、监狱等来保障实施,以国家政权为后盾,这是由法的本质所决定的。

四、法的起源与发展

1. 法的起源

法作为人类社会的复杂现象,并不是从来就有的,而是人类社会发展到一定阶段的产物,是随着私有制、阶级和国家的产生而产生的。

人类在进入阶级社会以前,由于生产工具极其简陋,生产力水平极端低下,人们只有共同劳动、共同消费,处于一种原始的平等互助关系之中。原始氏族组织以及由它逐步发展而成的胞族、部落及部落联盟,构成了原始社会的社会组织系统。为了生存和维持生产、生活所必要的秩序,在原始社会组织系统中存在着一定的管理,这些管理主要是依靠各种习惯、习俗来调整人们之间的关系,管理人员(如酋长)一般由选举产生,他们不脱离生产,也不享有任何特权。

原始社会末期,劳动生产率有很大提高,社会分工进一步明细,劳动产品除了维持生存外,有了剩余。在此基础上,产生了私有制经济,人类社会开始步入阶级社会。首先是氏族首领逐渐脱离生产而成为氏族贵族,使氏族成员自我管理的机构变成统治阶级的统治机关。由于阶级利益和阶级矛盾的不可调和,在氏族管理机构中增加了暴力机构,担负起阶级压迫的职能。这时社会管理由按血缘关系划分逐渐转变为按区域划分,从而出现了国家。国家为了体现自己的意志,维护社会秩序,便制定法,强制人们执行。由此可见,国家和法是伴随着阶级、阶级矛盾、阶级斗争而产生的,是阶级利益不可调和的产物。

2. 法的发展

法的产生,有其深刻的经济根源和阶级根源。同样,法作为特殊上层建筑,也随着社会经济基础及社会生产力的发展而发展。当一定法律所维护的经济基础适应社会生产力的发展时,它便处于相对稳定状态。当它所维护的经济基础已经不适应生产力发展的要求时,旧形态的法律必须为新形态的法律所代替。法律的历史发展形态,从总体上可分为奴隶社会的法、封建社会的法、资本主义社会的法、社会主义社会的法。

(1) 奴隶社会的法。奴隶社会的法是奴隶主阶级意志的体现。奴隶制经济基础决定了奴隶社会法的本质,维护有利于奴隶主阶级的社会关系和社会秩序。奴隶社会的法有以下特征:第一,奴隶社会的法律确认奴隶主拥有至高无上的一切权力,奴隶不被当做人看待,不受法律保护。奴隶主可以任意奴役自己的奴隶,而且有权将奴隶出卖、赠与、杀伤或作为自己的娱乐品、殉葬品;还规定土地等生产资料为次于奴隶的财富,严格予以保护。第二,奴隶社会的法律惩罚措施十分野蛮残暴,死刑执行方法也极其残酷,如罗马法中有活焚、钉十字架、拷打致死、绞刑等。第三,奴隶社会的法律维护等级特权,等级森严。奴隶社会的法律还规定不同等级的人,不仅地位不同,而且在服饰、乘舆和用具上都有严格的划分。第四,奴隶社会的法律带有原始社会行为规范的痕迹。

(2) 封建社会的法。封建社会的法是封建主阶级的意志体现,是建立在封建统治基础之上

的上层建筑的重要组成部分。封建社会生产关系的基础是封建主占有土地和不完全占有生产者；农民和农奴有自己的家庭，有少量的生产资料，有一定的人身自由，但还必须耕种封建主的土地，受封建主的残酷剥削。封建社会的法，有利于巩固封建主利益的社会关系和社会秩序。它是实现封建主阶级统治的工具。具有以下特征：第一，封建社会的法律严格保护封建社会土地所有制和农民对封建主的人身依附关系，确认封建主的统治地位神圣不可侵犯。第二，封建社会的法积极维护封建等级制。君主是封建主的总代表，是全国土地的最高所有者，享有至高无上的权威。第三，封建社会的法把奴隶制法的残酷性进一步系统化和制度化。中国封建制法不仅被视作罪行的条目繁多，刑罚残暴和滥施刑法，而且有“夷三族”、“株九族”等株连制，一人犯罪，株连全家、全族甚至亲朋邻里。

(3) 资本主义社会的法。资产阶级建立了自己的国家政权后，才建立起完全意义上的资本主义法。资本主义法是建立在资本主义私有制基础上的上层建筑，是代表资产阶级利益和意志的法。资本主义法的特征有：第一，宣布私有财产神圣不可侵犯。维护资产阶级的财产权始终是资本主义社会的法律制度的核心。第二，确认契约自由。资本主义的契约自由意味着工人可以自由地出卖劳动力，资本家可以自由地购买劳动力，可以自由地交换产品、原料、设备等，从而充分保障资本主义的自由竞争。第三，维护资产阶级的自由、平等和人权。资产阶级在反对封建特权和封建等级制度的斗争中，提出“法律面前人人平等”的口号，把平等与自由概括为“人权”。资产阶级的民主与法制，与中世纪的法律制度比较起来，在历史上是一个大进步，但它在本质上是代表资产阶级的整体利益的。

(4) 社会主义社会的法。社会主义国家是建立在社会主义经济基础之上的，由工人阶级及广大人民群众当家作主的国家。社会主义的法充分体现以无产阶级为代表的广大人民的重志，体现无产阶级和广大人民的长远利益、整体利益和根本利益。

我国社会主义法律的基本特征：第一，它具有广泛的人民性。我国社会主义法律是广大人民意志的体现。人民既包含工人、农民、知识分子三大基本力量，又包含一切拥护社会主义的爱国者和一切拥护祖国统一的爱国者。第二，它具有广泛的社会性。我国社会主义法律具有适应社会发展的要求，推动社会前进，管理社会公共事务，组织和领导经济文化建设的社会职能。第三，它具有真正的民主性。我国社会主义法律确认和保障以劳动者为主体的绝大多数人的真正民主。它确认工人阶级领导的全体人民当家作主，规定了一切权利属于人民，废除特权，实行民族平等、男女平等、公民在法律面前一律平等、权利与义务相一致的原则。第四，它具有高度的科学性。我国社会主义法律代表了最广大人民的利益，正确反映了社会发展的客观规律，它能吸收和借鉴古今中外法律的科学成分，因而具有高度的科学性。

第二节 依法治国，建设社会主义法治国家

一、依法治国的含义及其重要意义

人类历史治国之略无非是“人治”和“法治”。人治是集国家立法、行政、司法和军事大权于一身，把治理国家的希望完全寄托在圣人和领袖人物身上，认为国家长治久安和兴旺发达的关键不在于有完善的法律制度，而在于能出现智慧超群、品德出众的领袖人物，由他们完全

根据个人的意志来处理国家和社会事物。法治是比人治开明和进步的治国主张，它要求法律具有至高无上的权威，任何组织和个人都不能凌驾于法律之上，都要严格依法办事。

依法治国就是要实行法治，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法制化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变。依法治国标志着我国治国方略的重大转变，在社会主义现代化建设中，具有重要意义。

1. 依法治国是发展社会主义经济的客观需要

社会主义经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。社会主义经济是法治经济。它既要求有适合这种经济体制的，体现广大人民意愿的，健全的、完善的法律制度，而且要求坚决贯彻依法治国的原则，真正实现民主和法治，使市场经济沿着健康的轨道发展。

2. 依法治国是社会主义政治制度本身的要求

社会主义政治制度本质上是真正民主的政治制度。社会主义民主是社会主义法治的前提和基础。社会主义法治是社会主义民主的体现和保障。不依法治国，脱离社会主义法治轨道，广大人民就不能运用国家的权力实现自己的意志，也就不能实现自己广泛的权利和自由，社会主义民主必然会受到践踏。

3. 依法治国是保障和促进社会主义精神文明建设的需要

依法治国与社会主义精神文明建设紧密相连，相互促进。依法治国，既是精神文明建设的重要内容，又能够为精神文明的建设创造必要的社会、政治条件和保障手段。依法治国与以德治国是相辅相成、相得益彰的。

4. 依法治国符合世界历史的潮流和人民的意愿

当今世界潮流，民主是主流，各国人民无不要求科学、民主，反对专制、独断。要实行科学与民主，必须健全法制，依法治国，真正体现“法律面前人人平等”。在社会主义条件下，实现依法治国，才能坚持人民民主专政的国家制度，才能发挥社会主义制度的优越性，最根本的是才能维护最广大人民群众的利益，符合人民的意愿。

总之，依法治国是社会文明的一个重要标志，是我们建设社会主义国家的必然要求。

二、社会主义国家依法治国的基本特征

1. 社会主义国家依法治国的主体是人民群众

社会主义国家一切权力属于人民，人民是国家的主人。人民有权力参与国家事务、经济文化事业、社会事务的管理。人民行使权力的途径主要是通过自己选出的代表，组成全国及地方各级人民代表大会，决定一切重大事项，产生国家行政、审判、检察机关。

2. 社会主义国家依法治国与以德治国并举

社会主义国家严格按照反映和体现广大人民群众的根本利益和整体意志、反映客观规律的法来治理国家，以法律方式保证党的路线、方针、政策的贯彻执行。社会主义国家也要加强德治，用社会主义思想道德来规范全体社会成员的行为，提高整个民族的道德水平。法治为德治提供法律保障，德治推动法治，推动依法治国。

3. 社会主义国家依法治国是在共产党的领导下进行的

中国共产党是工人阶级的先锋队，是中国各民族利益的忠实代表，是中国社会主义事业的

领导核心，坚持党的领导不仅是社会主义法治的根本保证，更是社会主义法治的根本原则。依法治国是党领导下的依法治国。依法治国是为了从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。

4. 社会主义国家依法治国的目标是建设社会主义法治国家

依法治国就是要保证国家各项工作都依法进行，实现社会主义民主的制度化、法制化，真正做到依法立法、依法行政、依法司法、依法组织和管理各项社会事务，并依法保障人民行使各项权利。

三、努力建设社会主义法治国家

依法治国，建设社会主义法治国家，是一项复杂的系统工程，在立法、执法、司法、守法和法制宣传教育等方面，都有大量的工作要做，需要全党和全国人民付出艰苦的努力。

1. 要实现依法治国，必须加强和完善社会主义法制建设

各级人民代表大会要依法立法，从我国基本国情出发，正确吸收和借鉴外国的立法经验，建立和完善社会主义法制。首先要进一步完善立法机制，在法律、法规起草中，力求立法更合理，便于操作，提高立法的科学性和实用性；其次要进一步建立和完善适应社会主义市场经济的法律体系，为经济体制、政治体制和其他方面的体制改革创造更加稳定的法律环境和法律保障。

2. 要实现依法治国，必须提高公民的法律素质

依法治国，建设社会主义法治国家，不仅仅是少数国家管理人员的使命，而且是一项要全体公民参与的伟大事业。因此，只有提高广大公民的法律素质，才能做到依法治国。必须要加大法律宣传力度，普及法律知识，强化法律权利义务观念，整体提高公民的法律素质。

3. 要实现依法治国，必须从严执法，建立高素质的执法机关和执法队伍

法只有在运用和执行过程中，才能发挥其规范和约束的作用。建设社会主义法治国家就是要做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。执法机关要树立为人民服务的思想，提高执法的自觉性和自律能力，要坚持把“法律面前人人平等”作为高于一切的原则，坚持“以事实为根据，以法律为准绳”来进行公开、公平、公正执法。要加强民主监督制度，强化司法监督制约机制，严惩执法犯法、贪赃枉法分子。

只要坚持制定一整套行之有效的法律体系，有一套公正、合理、科学的执法体制，再加上法律意识和法律观念深入人心，依法治国，建设社会主义法治国家的目标就能实现。

- 
1. 马克思主义如何揭示法的本质属性？
 2. 法的基本特征是什么？
 3. 社会主义国家实施“依法治国”有什么重要意义？

第二章 宪法

宪法是一个国家的根本大法，对一切法律如行政法、民法、经济法、诉讼法等，起统辖作用。学习我国现行宪法的基本内容，能增强学生坚持党的基本路线的信念，提高维护并捍卫宪法的权威和尊严的自觉性，同时也为学习其他法律知识打下基础。

第一节 宪法概述

一、宪法概念

“宪法”一词在古代就已出现。但是其词义与近代宪法产生之后所指称的对象是具有很大差别的。

古希腊著名政治家亚里士多德在其著作《各国宪法》中，最早使用宪法一词，认为宪法是区别于普遍法律的，是规定国家机关的组织与权限的法律。在古罗马帝国的立法中，宪法一词用来表示皇帝的各种建制和诏令，如由皇帝发布的敕令、策令、诏令和谕令等各种文件。在中世纪的欧洲，宪法一词通常被用来特指封建主所享有的特权，如在14世纪的法国，宪法作为与王法相对应的法律，专门指不得由国王随意废止的法律。在我国古籍中，宪法一词也早已有之，如《国语·晋语》中，就有“赏善罚奸，国之宪法也”的论述。随着宪法词义的演化，宪法又通常指法律制度、法令、法令的布告与遵循及法律的惩罚与制裁、法律的御史与机关等概念。19世纪80年代，中国近代改良主义思想家郑观应在《盛世危言》一书中，要求清廷“立宪法”、“开议院”，实现君主立宪政治。直至1908年清政府颁布《钦定宪法大纲》，宪法一词才被作为专门的法律名词术语而使用。

近代意义上的宪法是资产阶级革命胜利并取得国家政权后产生的，它是规定社会制度和国家制度基本原则的国家根本法。根据马克思主义关于宪法的理论，在考察近代民主宪政实践的基础上，可对宪法的概念做如下表述：宪法是反映各种政治力量实际对比关系，确认革命胜利成果和现实的民主政治，规定国家根本制度和根本任务，具有最高法律效力的国家根本法。

二、宪法的法律特征

宪法最显著的法律特征是，它与普通法律相比，是国家的最高法。其最高法的地位，表现在以下四个方面：

1. 在内容上，宪法规定的是一个国家的根本性准则

宪法确立一个国家的根本制度和根本问题。它规定国家制度与基本国策，规定保障基本人权，规定国家权力的运行规程；主要涉及一个社会中谁是统治阶级、宪法的制定者是谁、主权

属于谁等国家性质的内容；涉及一个国家如何设立立法机关、行政机关和司法机关；如何划分国家机关之间的职能和确定它们之间的关系等政权组织形式的内容，以及国家是邦联制还是单一制；如何处理中央与地方的关系等国家结构形式。还涉及公民的基本权利和基本义务，国家机关与公民之间的关系，宪法与一般法律的关系等一系列重大问题。

2. 在效力上，宪法具有最高法律效力

宪法作为根本法具有最高的法律效力，它的最高法律效力表现在任何法律、法规必须基于宪法而产生。法律、法规内容应当符合宪法的要求。当法律、法规产生的程序不符合宪法的要求或者是法律、法规的内容与宪法的规定相抵触时，应当宣布这些法律、法规违宪。违宪的法律、法规一律无效。

3. 在程序上，宪法的制定和修改较普通法律更为严格

宪法的修改必须由全国人民代表大会常务委员会或五分之一以上全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会代表的三分之二以上的多数通过才得以修改。而其他法律的修改只需全国人民代表大会全体代表的超过半数通过即可。宪法的制定与修改程序远比其他法律的制定和修改程序严格。

4. 在监督上，宪法具有最高的权威性和有效性

作为根本法的宪法，一般是由宪法制定者直接来监督实施。在具体监督宪法实施的实践中，宪法往往将监督宪法实施的权力授予最高国家权力机关或者是专门的国家机关。因此，只有宪法明确授予享有宪法监督权的国家机关或者特定的主体才有权监督宪法的实施，而其他非授权主体只能在履行自身职责的过程中负有保障宪法实施的义务，而不能代替宪法制定者来行使监督宪法实施的权力。

第二节 我国的基本制度

一、我国的国体

国体，即国家性质，它表明一个国家掌握在哪个阶级手里，这个阶级又联合哪些阶级，对哪些阶级实行专政。不同阶级专政的国家形成不同的国体。在人类历史上曾经出现过四类性质的国家，即奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家。

中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本政治制度。这就最我国的国体。我国的人民民主专政是建立在生产资料社会主义公有制经济基础上的，工人阶级和其他劳动人民占统治地位，其中工人阶级是领导阶级，工农联盟是阶级基础，它在人民内部实行民主，而对敌人实行专政，是多数人对少数人实行统治的国家。它是人类历史上新型民主与新型专政相结合的新型国家政权。

人民民主专政实质上即无产阶级专政。我国的人民民主专政是有中国特色的无产阶级专政，是无产阶级专政的特殊类型，是在总结国际无产阶级专政的历史经验和中国革命根据地政权建设历史经验的基础上，适应中国国情而创造出来的。因此，它具有鲜明的特点，主要表现在：

1. 人民民主专政直接体现了民主与专政的辩证统一

对人民实行民主和对敌人实行专政，是人民民主专政的两个方面。人民是指推动社会向前发展的那些阶级、阶层和社会集团。在我国现阶段，人民包括社会主义的工人、农民和知识分子以及其他一切拥护社会主义和拥护祖国统一的社会力量和爱国者。民主是指掌握国家政权的阶级在内部依据平等、少数服从多数的原则管理国家，实行阶级统治的国家制度。专政是指掌握国家政权的阶级依靠暴力对被统治阶级进行压迫的国家制度。在社会主义初级阶段，虽然剥削阶级作为阶级已经被消灭，但人民民主专政的国家政权必须对少数破坏社会主义制度的敌对势力和敌对分子进行有效的斗争。民主和专政是一个问题的两个方面，是辩证统一的。对人民实行民主是对敌人实行专政的基础，对敌人专政是对人民民主的保障，把民主和专政联合在一起，这是对无产阶级专政最本质的概括。这样不仅确切地表明我国的阶级状况和政权的广泛社会基础与鲜明的民主特色，而且也科学地反映了我国政权的性质和完整内容。

2. 人民民主专政具有极其广泛的社会基础

工人阶级（通过共产党）对国家的领导，是人民民主专政的首要标志。工人阶级的领导阶级地位，是由工人阶级的阶级本质和历史使命决定的。工人阶级的领导是通过自己的政党来实现的。中国革命和建设的历史经验表明：中国共产党的领导是民主革命胜利的三大法宝之一，也是社会主义现代化建设不可缺少的领导力量。中国共产党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导。

社会主义建设事业必须依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量。统一战线是无产阶级在革命斗争中，为反对主要敌人，与一切可能团结的力量结成的联盟。在现阶段，我国存在一个由共产党领导，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线。我国社会主义条件下的统一战线，保证了人民民主专政的广泛社会基础和广泛民主性质，有利于调动一切积极因素，团结一切可以团结的力量，共同致力于社会主义建设；有利于监督执政党和政府工作，发扬社会主义民主，科学决策，推动改革开放和现代化建设；有利于广泛团结和联系台两同胞、港澳同胞和海外侨胞，共同促进祖国统一。

中国政党除中国共产党外，还有中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟等八个民主党派。中国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。这种政党体制，不同于资本主义国家的多党制和两党制，也有别于一些社会主义国家实行的一党制。其规定性包括：第一，中国共产党是执政党，属于领导地位；各民主党派是参政党，属于参政地位。坚持中国共产党的领导，坚持四项基本原则，是多党合作的政治基础。第二，我国有人民政协这种实行多党合作的重要组织形式。第三，中国共产党同民主党派的合作遵循“长期共存，互相监督，肝胆相照，荣辱与共”的基本方针。坚持和完善我国共产党领导的多党合作和政治协商制度，对于加强和改善共产党的领导，巩固和扩大爱国统一战线，发展社会主义民主，促进全国各族人民大团结，保持国家长治久安，都具有重要意义。

3. 我国的人民民主专政以人民代表大会制度为基本形式

我国人民民主专政是国家的政治制度，实行的是符合我国国情和革命传统的人民代表大会制度，它既区别于旧民主主义和资本主义的议会制度，也不同于苏维埃的形式。

二、我国的政体

政体是政权组织形式或国家管理形式，它是一个国家的根本政治制度。政体与国体的关系非常密切，它们之间的关系是形式与内容的关系，政体反映国家的本质，同时又服务于国家本质的要求。政体反映统治阶级的意志，维护统治阶级的利益。

人民代表大会制度，是我国的根本政治制度，是我国人民民主专政的政权组织形式，即政体。它是指我国的一切权力属于人民；人民在普选的基础上选派代表，按照民主集中制的原则，组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会并集中统一行使国家权力；其他国家机关由人民代表大会产生，受人民代表大会监督，对人民代表大会负责；人大常委会向本级人民代表大会负责，人民代表大会向人民负责，并最终实现人民当家作主。

我国人民代表大会制度的本质是人民当家作主。中华人民共和国的一切权力属于人民。在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，明确划分国家的行政权、审判权、检察权，使国家权力机关和行政、审判、检察等机关各司其职，协调一致地工作。国家权力机关集中和代表人民的意志和利益，制定法律和决定国家的重大问题；由国家行政、审判、检察等机关负责贯彻执行，并接受国家权力机关的监督。这样就能够保证国家权力掌握在人民手中，便于人民参加对国家的管理，充分发挥广大人民群众建设社会主义的积极性和创造性，有利于国家机构合理、高效地运转。

全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，它们掌握着国家的根本政治权力或者统治权。在所有的国家机关中，人民代表大会与其他国家机关是主从关系、监督和被监督的关系。在组织上，其他国家机关即行政、审判、检察和军事机关都由人大选举、任命产生；在工作上，其他国家机关向人大负责，并报告工作；在行为上，人大对其他国家机关的行为实行全面监督。

人民代表大会的职权归纳起来可分四大类：立法权、决定权、任免权和监督权。立法权就是制定法律的权力，全国人民代表大会及其常委会行使国家立法权；决定权是宪法和法律赋予各级人大和县级以上各级人大常委会依照法定的程序决定国家重大事项的权力；任免权是指各级人大及其常委会对国家机关领导人及其组成人员进行选举、任命、罢免、撤职等各种权力；监督权是指各级人大及其常委会为全面保证国家法律的实施和维护人民的根本利益，通过法定的程序和方式，对由它产生的国家机关实施检查、调查、督促、纠正、处理的强制性权力。

宪法是人民的权利保障书。因此，规范国家权力的运行，是宪法的一个重要内容，也是保障公民基本权利的一个重要方面。国家权力若没有制约，必然走向专制，也必然侵犯公民权利。我国宪法是通过规定行使国家权力的国家机构设置，明确相应职权和相互关系的方式来规范国家权力的。

我国的国家机关体系由中央国家机关和地方国家机关构成。中央国家机关主要有以下六种：

1. 全国人民代表大会及其常务委员会

全国人民代表大会是我国的最高国家权力机关，是国家的立法机关。它在我国国家机关体系中，属于最高地位。它由省、自治区、直辖市和中国人民解放军选举的人民代表组成。每届任期5年，每年举行一次会议。它主要行使立法权；国家重要职务的人事任免权和监督权；决定国