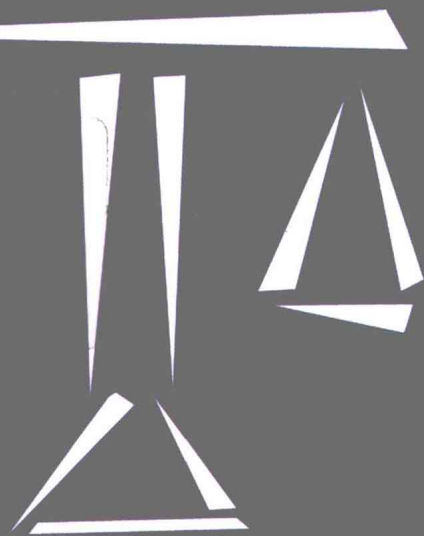




国家公务员 法律知识

培训读本



国家公务员 法律知识

培训读本

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员法律知识培训读本/《国家公务员培训教材系列》编写组. —北京: 中共中央党校出版社, 2011. 7

ISBN 978-7-5035-4496-5

I. 国… II. 国… III. 法律-中国-公务员-学习参考资料 IV. D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 043645 号

国家公务员法律知识培训读本

责任编辑 崔宪涛 冯 研

版式设计 李 灵

责任校对 马 晶

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 291 千字

版 次 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 17.875

定 价 36.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

《国家公务员培训教材系列》编委会

(按姓氏笔画排列)

丁恒龙	王 君	卢晓强	刘兴先
汪玉凯	吴与融	李智祥	张 云
孟宪平	傅思明	翟校义	

编辑组成员

崔宪涛	井 琪	冯 研	李 云
-----	-----	-----	-----

引言

深刻认识依法执政内涵 提高法律意识和依法行政水平

依法执政是我们党长期执政的基本方式，是中国共产党治国理政的基础，是改革和完善党的领导方式和执政方式的重点，是努力建设社会主义法治国家的有力保证。

党的十七大报告指出，依法执政是党治国理政的基本方式，是改革和完善党的领导方式和执政方式、提高党的执政能力的必然选择和根本要求。新的历史条件下，依法执政就是坚持为人民执政、靠人民执政，支持和保证人民当家作主，加强对权力运行的制约和监督，确保人民享有广泛的民主权利；就是加强党对国家机关工作的领导，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施。

作为国家法律法规政策的贯彻执行者，公务员首先必须要知法，了解和熟悉国家法律政策，其次才是执法，按照法律法规办事。因此，提高依法行政能力，对国家公务员来说既是一个新的任务，也是一个新的考验。

一、依法执政的科学内涵

依法执政是指一个国家拥有执政权的政党依据法律进入国家政权并在其中处于主导地位，并且依照法律从事对全体社会成员发生约束性的影响的国家政务管理活动。

依法执政是建立社会主义法治国家的需要，是党的领导方式和执政方式的重大变革，是我们党对执政规律认识的进一步深化，也是社会主义法

治建设不断发展的要求，体现了坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，是一种全新的领导思维。

依法治国是党的领导方式和执政方式的重大变革。坚持依法治国，标志着党必须首先坚持依法执政。建国以后，我们仍然长期沿用战争年代获得执政地位而形成的领导方式来执政。虽然也制定了一些法律，但是国家和社会生活中的基本问题主要不是依靠法律来解决，而是依靠政策和群众运动。这在一定程度上影响了党的执政方式问题的解决。经历“十年动乱”以后，邓小平在提出健全法制的同时，强调指出我们要改善党的领导状况、改善党的领导制度。我们党是执政党，在国家生活中处于领导地位，但是党只是国家之中的执政党，而不是居于国家之上的执政党。党的领导主要是政治、思想和组织领导。政治领导是党的领导中最为基本的内容，它是指政治原则、政治方式、重大决策的领导和向国家政权推荐重要干部。作为执政党，就是要领导和支持人民掌握管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。中国共产党执政的性质、任务和社会主义现代化建设的发展方向，要求我们党实现领导方式尤其是执政方式的创新，实行依法领导、依法执政。坚持和实行依法治国，标志着党必须在宪法和法律范围内活动。党坚持在宪法和法律范围内活动，这是我们党作为执政党真正走向成熟的标志。

1982年党的十二大首次将“党必须在宪法和法律范围内活动”的原则写入党章。同年新颁布的宪法明确规定：“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。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”党的十五大重申了“党领导人民制定宪法和法律，并在宪法和法律范围内活动的原则”，就是要从治国方略和领导制度方面彻底解决党的执政方式问题。宪法和法律是人民群众意志的体现，也是党的主张的体现。严格按照宪法和法律办事，就是为了实现全党和全体人民意志的统一。作为执政党，党不应谋求凌驾于法律之上和超越法律之外的特权。在法律面前，党同其他政党、团体、组织一样，都必须在宪法和法律范围内活动，只有这样才能真正维护法律的尊严和党的权威。

党的第三代中央领导集体建立之后，江泽民同志一再指出，严格依法办事、依法管理国家，这对实现全党和全国人民意志的统一、对维护法律的尊严和中央的权威，具有重大而深远的意义。实行依法治国和依法执政

建设社会主义法治国家，把坚持党的领导和严格依法办事统一起来，才能从制度上和法律上保证党的基本路线与基本方针的实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。党的十五大将依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方针，丰富和发展了党必须在宪法和法律范围内活动的原则，标志着党的执政方式的现代化和执政水平的提高。

党的十六大明确提出，党要坚持依法执政，各级党委和领导干部必须增强法制观念，善于把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一起来。党的十七大关于党章修正案，把“坚持科学执政、民主执政、依法执政”写入了党的章程。这是为了适应党的历史方位和历史任务的新变化而对党的领导提出的原则要求，对执政的中国共产党具有重大的现实意义和长远的指导作用。胡锦涛同志在中共中央政治局第十二次集体学习时强调，要始终坚持依法治国依法执政，提高全社会法制化管理水平，指出坚持依法治国、依法执政，是新形势新任务对我们党领导人民更好地治国理政提出的基本要求，也是提高党的执政能力的重要方面。全党同志特别是各级领导干部都要切实增强法制观念，带头学法守法，在全党全社会营造依法执政、依法治国、依法办事的良好氛围。要进一步加大以宪法为核心的法制宣传教育的力度，提高全民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念。

实行依法执政是改革和完善党的领导方式与执政方式的核心。实行依法执政是履行宪法赋予的权力和责任的必然要求。中国共产党的领导地位、执政地位是宪法明确赋予的。我国宪法第一条就开宗明义地规定：“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。”中国共产党是中国工人阶级的先锋队，工人阶级的领导是通过中国共产党的领导来实现的，这是中国共产党依法执政的宪法原则和基础。同时，执政党同其他任何组织一样没有超越宪法和法律的特权。坚持依法执政是遵守党章的必然要求。《中国共产党章程》明确规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”，共产党员必须“模范遵守国家的法律法规”。我们党是通过法定程序使党的主张上升为国家法律，转化为国家意志，成为全社会必须遵循的制度和规范的，宪法和法律是党的主张与人民意志相统一的体现。党领导人民制定宪法和法律，就要在宪法和法律的范围内活动。党的各级组织、全体党员干部特别是各级基层领导干部，都要自觉提高法律素质，严格依法办事，成为遵守宪法和法律的模范，并带动全社会严格地遵守宪法和法律。

依法执政是贯彻依法治国基本方略的必然要求。依法治国的实质，就是执政党要依法执政，参政党要依法参政，人民政府要依法行政，审判和检察机关要依法司法，人民团体和其他组织要依法活动，国家机关工作人员要依法办事。在宪法和法律的范围内活动，依法治国，建设社会主义法治国家的任务才能顺利实现。

实行依法执政是现代执政党建设的重要内容。我国实行的共产党领导的多党合作和政治协商制度，是中国特色的社会主义政党制度。这种现代政党制度，要求我们善于把党和人民的意志通过法定程序上升为国家意志；要求党执政的各种行为都要于法有据、符合程序，处理好党内党外遵守法律与执行党章的关系；要求从主要依靠党的政策执政向依靠法律执政转变，使党的工作机制更加制度化、规范化和程序化。

实行依法执政是实现党和国家长治久安的根本保障，宪法和法律具有稳定性与强制性，是一个国家和社会稳定的前提与基础。依法参与政治、实施对国家和社会的领导，是法治国家对政党活动的基本要求。把党的政策转变为法律，更能保持党的政策的长期性、稳定性和强制性。实行依法执政，就能从制度和法律上保证党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证党的基本路线和基本纲领的贯彻实施，从而保证党和国家的长治久安。因此各级党委和基层领导干部必须增强依法执政意识，善于把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机地统一起来，改革与完善党的领导方式和执政方式，加强和改善党的领导，进一步提高党的执政能力和水平。

二、依法执政的基本原则

国家公务员在工作实践中，坚持依法行政，必须遵循依法执政的基本原则。依法执政的原则，是指在一切领导活动中要始终贯彻依法执政的思想和要求。

1. 人民主权的执政原则

我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”《中国共产党章程》在总纲部分也有“积极支持人民当家作主”的规定。但是人民当家作主不是一句空洞的口号，而是具有实质性内容的政治原则和政治形式。人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，充分实现人民利益是

我们党的执政追求。只有在执政的各个环节中牢牢把握人民主权的原则，树立执政党的权力来源于人民、属于人民、服务于人民的理念，才能充分实现人民的利益。

中国共产党作为我国居于领导地位的执政党，既非神灵的授权，也非常党的自封，而是历史的必然，人民的选择。党只有高举中国特色社会主义旗帜，深入贯彻落实科学发展观，坚持执政为民，保证党的执政活动始终代表中国最广大人民的根本利益，努力做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋，才能使执政权力始终建立在合法性基础之上，才能巩固自身的执政地位。

坚持依法执政，就意味着坚持执政权力来源于人民的授予，并按照人民的意志和要求行使权力。从制度和法律上保证党的执政活动始终代表最广大人民的根本利益，真正做到执政为民，进而长久地得到人民群众的信任和拥护，巩固执政的合法性基础。

2. 权力制约的执政原则

现代政治是政党政治。追求政治权力，维护本阶级的利益，是政党与生俱来的责任和使命。但是有权力就会有腐败，绝对的权力产生绝对的腐败。由于执政党拥有国家执政权，如果缺乏强有力的约束，它就可能异化为危害公民权利的强大力量。依法执政要求执政党在宪法和法律的范围内活动，从而形成对执政权行使的约束机制，使现在的强势政党成为“有限政党”，为保障公民的基本权利与自由留足空间。但是长期以来在执政的思想观念上，“党的权力来源于人民的权利，党的权力要受人民制约”的观念还未牢固确立。依法执政必然要求从理论上、观念上解决党依法接受监督和制约的问题，执政党依法接受监督，执政权力依法受到制约是依法执政的根本保证。

其一，执政党的权力要受到宪法和法律的制约。要对执政党是否依法将人民的意志上升为国家法律，法律是否尊重广大人民的根本利益，执政党是否依法介入国家政权组织，是否依法运用国家权力进行监督。

其二，在国家权力的配置上建立有效的约束机制，使不同的国家权力相互制约，保持权力运行的平衡。

其三，加强民主党派对执政党的监督。民主监督和参政议政是中国共产党领导的多党合作制的主要方式，要将民主党派对执政党的监督落到实处，形成民主党派对执政党权力有效监督和制约的制度，使执政党接受民

主党派的监督具体化、法制化。

其四，发挥大众传媒对执政权力的监督。我国需要建立健全大众传媒对执政党和国家权力的监督和制约机制，依法保护大众传媒的监督权利，培育对权力进行舆论监督的社会环境，真正发挥一个民主国家“第四权力”的作用。

3. 法律至上的执政原则

任何社会秩序的形成和维系，都需要一定的权威。法律是一种非人格化的普遍规则，是人类理性在特定时期的产物，因而人们对法律的服从实质上是一种非人格化的服从。这种非人格化的服从，不仅使法律的权威具有至上性和独立性，而且使法律的权威具有稳定性和社会运行的连续性。而在非法律控制之下，人们服从的往往是人格化的统治。这种人格化的统治使人们对它的服从限于人格效忠所能达到的范围，也使该统治带有极大的随意性和不连续性，极易导致对社会结构、制度稳定性和社会连续性运行的破坏，造成社会秩序的混乱。

我们党领导武装革命夺取了政权，赢得了人民的衷心拥护和爱戴，确立起了自己的政治权威，取得了执政地位。但是由于在革命斗争中，党的领袖人物获得了超常的人格魅力，使得人民群众对执政党权威的认同，相当程度地混合着对领袖魅力的迷信崇拜。这在一定意义上说明执政党权威的合理性被人格化了。“文革”的历史教训充分说明，这种混合着领袖个人魅力的政治权威不利于党和国家的长治久安。依法执政要求严格依照法律治理国家，它必须坚持“法律的统治而非人的统治”，牢固树立法律至上的观念。

4. 正当程序的执政原则

正当程序作为人们进行法律行为必须服从的法律基本原则，是近现代宪政所确定的民主、法治、人权等原则和理念在人们进行法律行为领域的具体体现和运用。正当程序实质上就是对于进行某种事情在空间、时间上的规则性的正当要求，以保证事情进行的有序性、规范性、稳定性和合法性。

民主政治过程中的正当法律程序规定对权力制约机制的实现，是不可缺少的必要环节。没有完善的正当法律程序的民主制度，是一种不完全的民主制度。法律是制约权力、保障人权的重要手段，依法执政意味着依程

序执政。正当法律程序是限制权力的重要机制，是进行理性选择的有效措施，还是法律适用结论成立的前提。设置程序不是窒息与扼杀权力，而是为了抑制权力的腐蚀性，防止权力的过分集中、失控或滥用，使权力运行沿着文明的轨道进行。在党的执政史上，由于执政程序的缺失导致党通过向国家政权机关直接发号施令的执政活动，给我们留下了深刻的教训。

三、依法行政对国家公务员的要求

依法行政是党的领导方式和执政方式的改革和创新。这种新的领导方式和执政方式需要有一系列原则、规则和制度的确立，更需要作为依法行政的主体——各级国家公务员有与之相适应的素质能力。

1. 强化依法行政意识

我国是一个人治历史很长的国家，传统的人治思想和观念根深蒂固。长期以来我国并没有法律至上的意识和观念，反而是法律虚无主义思想普遍存在。人们在权力和法律面前，对权力充满信心，对法律没有信仰，缺乏法律保护的观念。因此要实施依法行政，国家公务员应该具有以下观念和意识。

第一，法律意识。所谓法律意识，是指依法办事、依法行政、依法律己、依法维护自己权利的意识。有了法律意识，法律才能变成群众自觉遵循的规范，成为国家公务员特别是各级基层领导的内在自我要求。国家公务员应具有的法律意识包括三层含义。一是法律信念。这里的法律信念是指领导者对我国法律、法规和党规应抱有深刻的信任感，对法律处于一种向往和追求的精神状态。国家公务员要有法律信念，不能只把法律看做束缚自己行为的规范，而更应对法律有责任感、依赖感，从思想深处相信依靠法律能够实现领导目标。二是法律信仰。即国家公务员对法律要极度信服和尊重，并以法律作为行为准则。对党领导人民制定的法律忠诚，对建立一个民主法治的国家具有极大热情，努力为之奋斗。三是执法守法的自觉性。国家公务员的法律意识不仅应表现出对法律的信念和信仰，而且应表现出一种自觉性和严格执法守法的追求。总之，依法行政必须首先强化和培养各级国家公务员的法律意识，要通过对公务员的普法教育、宪法教育，使各级干部特别是基层领导干部懂法、信法、执法、守法，创造出依法行政的良好氛围。只有这样，才能真正实现领导方式和执政方式的创新。

第二，依法行政意识。根据我国宪法，我国现行的大部分法律要由行政机关来实施，依法行政，在很大程度上是通过依法行政来实现的。依法行政要依全国人大及其常务委员会所制定的法律来行政，要根据人大所制定的法律来规范行政行为。国家公务员特别是基层领导干部要树立依法行政意识，就是要明确法律具有极大权威，它是党的主张、人民意志和国家意志高度统一的体现，任何人都必须服从。法大于权，任何权力都要依法行使并受到法律约束，任何人都不得以权压法、以权代法、以权乱法、以权废法。领导者实施领导行为时必须守法，各级公务员在执法时，必须以法律为准绳，依法领导、依法行政，严格按照法律规定的程序办事，在法律的范围内行使领导权和职权。

第三，责任意识。权力和责任是相对应的，有权力就要承担责任。责任包括政治责任和法律责任。国家公务员必须具有责任意识，对自己的领导行为负责，承担相应的政治责任和法律责任。国家公务员要树立责任意识，就是在实施领导行为时，要考虑行为的后果。所作的决策、制定的政策，要以符合国家法律、符合人民意志与利益为准绳。如果决策失误或领导不力造成严重后果，要承担政治责任，应受到记过、降职、罢免等处分；如果违法还要承担法律责任，受到相应的法律制裁。因此，作为各领导者在依法执政的条件下必须尽职尽责，领导者必须具备强烈的责任意识。在使用权力时意识到责任的重大，才能尽责，才能避免或减少领导行为的失误或过失。

2. 维护法律的尊严

胡锦涛同志在纪念全国人民代表大会成立 50 周年大会上的重要讲话明确指出：“依法治国首先要依宪治国，依法执政首先要依宪执政。”宪法是国家根本大法，在一国法律体系中的效力最高，是其他法律制定的基础。宪法是中国共产党执政的最高法律依据，也是党始终坚持执政为民的法律保证。每个党员必须维护宪法和法律的权威和尊严，没有凌驾于法律之上的特权。首先，必须强化党员干部宪法和法律至上的观念，切实树立法律的权威。其次，不断强化执政为民的理念。依法执政作为党的执政理念，来自党对执政权力的正确认识，来自党为民执政的价值取向，其最终目的是实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。我们党是代表和领导人民行使管理国家权力和社会事务的执政党，是全心全意为人民谋利益的执政党。党通过宪法和法律的形式，确立人民在社会生活和国家生活中的

主人翁地位，在执政中坚持既为人民执政又靠人民执政，将全体人民的根本利益法律化、制度化，实现和体现全心全意为人民服务的宗旨。

强化宪法和法律至上，必须正确认识和处理法律与权力的关系，树立法律支配权力的观念，纠正权力支配法律的错误思想，法律具有至高无上的权威，各级国家公务员必须在法律规定的范围内活动，各级政府要依法行政，做到法大于权，法律支配权力。为此，要加强对领导干部进行权力观教育，加强法制学习，提高法律意识，自觉遵守与执行法律，只有提高了国家公务员的法律观念，才能做到依法执政。

3. 具备依法执政的能力

依法执政是一种全新的施政方式，要求国家公务员在法律、法规所规定的范围内实施领导行为，领导主体与守法主体具有同一性，都没有超越法律的特权。这就要求国家公务员必须具备更高的行政水平和施政艺术，具有较强的组织领导、解决矛盾的能力。因此，国家公务员的能力素质在依法执政中显得极为重要。

依法执政的能力，是指国家公务员具有依照我国现行法律、法规行使领导权力的能力。要具有与管理地区事务相关的法律知识；要具有运用法律知识处理地区经济发展和社会事务的能力；要具有使用法律武器维护地方经济、社会、政治秩序，依法行使行政权力的能力。所以依法执政方式的实现必须依赖于各级国家公务员依法行政能力的提高。

实施依法执政，要求各级国家公务员在行使领导职能处理经济、社会各类复杂矛盾的过程中依法办事，不能凭自己的主观意志和善恶处理各类事务。这就要求依法执政者必须具有较高的领导艺术和组织领导能力。特别是在改革进入制度创新阶段，各种矛盾日益突出和复杂的情况下，更需要领导者善于解决各类复杂矛盾，处理好社会热点问题，组织领导好各项建设事业。因此在依法执政的条件下，各级国家公务员行政能力和处理复杂矛盾能力的提高，需要努力学习、认真总结工作中的经验教训。只有积极探索依法执政条件下的领导方式和工作方法，才能在实践中不断锻炼和提高自己的能力。

4. 自觉接受人民群众的监督

在市场经济条件下，不仅市场主体，任何社会组织或个人，都有可能出于小集团和个人利益考虑，不执行国家法律、法规规定的义务，出现各

种违法行为，因此必须完善和健全监督机制。领导干部更要自觉接受人民群众的监督，将监督渗透到领导工作的各个方面、各个阶段。要接受监督，就需要动员广大人民群众积极参与，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，充分尊重公民与法人的自主性、自立性和创造性，承认人民在行政管理中的一定程度的主体性；明确公民参与行政的权利和行政机关的责任和义务，共同创造互动、协调、协商和对话的行政程序和制度；保证公众对行政的广泛参与和监督等一系列的制度安排；规范国家公务员的行为方式，强化国家公务员的奉献精神、服务意识和爱岗敬业的价值观，使社会风气不断得到好转，领导效能不断得到提高，依法行政能力不断增强，领导者真正得到人民的拥戴与支持。

目 录

引言	深刻认识依法执政内涵 提高法律意识和依法行政水平	(1)
一	依法执政的科学内涵	(1)
二	依法执政的基本原则	(4)
三	依法执政对国家公务员的要求	(7)

第一部分 理论法学

一	法学与法律基本概念	(2)
二	法律的制定和实施	(22)
三	依法治国的理论与实践	(30)

第二部分 宪 法

一	宪法的地位和作用	(43)
二	中华人民共和国的国体、政体和其他基本制度	(52)
三	公民的基本权利和义务	(59)
四	国家机构	(64)
五	国家赔偿制度	(76)

第三部分 有关部门法

一	行政法	(80)
	(一) 行政法概述	(80)
	(二) 行政法律关系主体	(88)
	(三) 行政行为	(91)
	(四) 行政合同与行政指导	(120)
	(五) 行政程序	(122)

(六) 行政违法与行政责任	(124)
(七) 行政赔偿	(127)
(八) 行政复议	(131)
(九) 行政诉讼	(138)
二 刑 法	(147)
(一) 刑法的性质、任务、基本原则和适用范围	(147)
(二) 犯罪与犯罪构成	(149)
(三) 正当防卫和紧急避险	(154)
(四) 故意犯罪的停止状态	(156)
(五) 共同犯罪	(158)
(六) 刑罚及种类	(159)
(七) 刑罚的具体应用	(162)
(八) 犯罪的种类和国家机关工作人员的犯罪	(166)
(九) 刑事诉讼法	(173)
三 民 法	(178)
(一) 民法基本内容	(178)
(二) 民事法律行为和代理	(182)
(三) 物权与所有权	(187)
(四) 债权	(189)
(五) 合同	(192)
(六) 知识产权	(195)
(七) 人身权	(200)
(八) 民事责任	(201)
(九) 财产继承权	(204)
(十) 婚姻家庭	(208)
(十一) 民事诉讼	(210)
四 商法与经济法	(217)
(一) 经济法和商法的概念	(217)
(二) 企业法律制度	(220)
(三) 金融法律制度	(228)

(四) 财税法律制度	(231)
(五) 反垄断与反不正当竞争法律制度	(235)
(六) 产品质量与消费者权益保护法律制度	(238)
五 社会法	(241)
(一) 劳动法律制度	(241)
(二) 社会保障法律制度	(244)
六 环境与资源保护法	(247)
(一) 环境保护法律制度	(247)
(二) 自然资源法律体系	(251)
七 国际法	(254)
(一) 有关国际法基本概念	(254)
(二) 国际法主要法律制度	(261)