



江苏省“四五”普法指定教材

「四五」 普法干部读本

（国家公务员通用）



江苏省司法厅 编
江苏省人事厅

SIWU
PUFA
GANBU
DUBEN

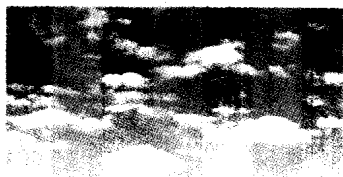
江苏省“四五”普法指定教材

7720.442

C47

「四五」
普法干部读本

(国家公务员通用)



江苏省司法厅
江苏省人事厅

编

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“四五”普法干部读本/江苏省司法厅,江苏省人事
厅编. —徐州:中国矿业大学出版社,2001.10
(2002.4重印)

ISBN 7-81070-370-6

I. 四... I. ①江... ②江... III. 法律—中国—通
俗读物 N.D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 049087 号

书 名 “四五”普法干部读本
编 者 江苏省司法厅 江苏省人事厅
责任编辑 朱明华 陈玉和
责任校对 崔永春
出版发行 中国矿业大学出版社
(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)
排 版 中国矿业大学出版社排版中心
印 刷 江苏省海安县印刷总厂
经 销 新华书店
开 本 850×1168 1/32 印张 10 字数 257 千字
版次印次 2001 年 10 月第 1 版 2002 年 4 月第 5 次印刷
印 数 200201~220300 册
定 价 12.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

《“四五”普法丛书》序

王霞林

根据党中央、国务院关于实施“四五”普法规划的总体部署，省委、省政府决定自 2001 年至 2005 年在全省继续广泛深入地开展全民法制宣传教育，这是贯彻落实依法治国基本方略、进一步推进依法治省进程的一项重要举措。

党的十五大把“依法治国，建设社会主义法治国家”确定为党领导人民治理国家的基本方略。实行和坚持依法治国，对保证国家经济生活、政治生活和社会生活的有序进行，对维护社会稳定和保障国家长治久安，对把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪，具有极其重大的战略意义。依法治省是依法治国方略在省级行政区域的具体实践。实施依法治国方略，推进依法治省进程，立法是前提，执法是关键，监督是保障，普法是基础。依法治国，教育为本。法制宣传教育是提高公民法律素质的一项根本性措施，是实施依法治国方略、推进依法治省进程的一项基础性工程，也是加强思想政治工作和社会主义道德建设的一项重要内容。

当前和今后一个时期，是我省全面建设富裕的小康社会、为率先基本实现现代化奠定坚实基础的关键时期。为了实现我省“十五”经济和社会发展奋斗目标，必须推进市场化、信息化、城市化和经济国际化进程，同时也必须大力加强民主法制建设和精神文明建设，积极推进依法治省进程，努力实现政治生活、经济生活和社

会生活的法治化。现代化是一个全面发展的概念,不仅包括以信息技术为核心的经济的现代化,而且也包括以民主法制建设为主要内容的民主化、法治化。因此,必须从建设有中国特色社会主义政治和率先基本实现现代化的高度来认识加强法制宣传教育、提高全体公民素质的极端重要性。应该充分肯定,经过三个五年的普法教育,广大人民群众的法制观念大大增强了,但是整个社会的法制环境和人们的法律素质还远不能适应建设社会主义法治国家的需要,不适应发展社会主义市场经济的需要。所以,必须高度重视法制宣传教育,认真实施《“四五”普法规划》,进一步提高全体公民的法律素质。

要深入、扎实地搞好“四五”普法,必须编写一套适合我省各类普法对象需要的、深入浅出的“四五”普法教材,这是今年启动我省“四五”普法的一项重要工作。省委宣传部、省司法厅、省人事厅邀请有关法学专家和省有关部门的负责同志,在充分调研的基础上,编写了《“四五”普法干部读本》、《“四五”普法群众读本》(城市版)、《“四五”普法群众读本》(农村版)、《新婚姻法释义》和《新婚姻法图说》(挂图),为在全省广大干部和职工群众中开展“四五”普法学习提供了一套很好的教材。

按照《“四五”普法规划》要求,“四五”普法教育的对象是全省一切有接受能力的公民,其中各级国家机关工作人员尤其是担任领导职务的人员、从事司法和行政执法工作的人员,企业经营管理人员和青少年,仍然是法制宣传教育的重点对象。外来务工经商人员集中的地区,也可把这些暂住人口列为重点对象。希望全省各级领导干部要带头学法、严格执法,不断提高自己的法律意识和法律素质,以适应建设社会主义法治国家、实现现代化的客观需要,同时也以自己的模范行动带动全省广大群众学法守法、依法办事,从而为逐步实现社会法治化的目标奠定坚实的基础。

各地、各部门要进一步提高对“四五”普法工作重要性的认识,

把这项工作纳入重要议事日程,切实加强领导,落实各项保障措施,积极推进领导干部、司法和行政执法人员学法的规范化、制度化建设,真正把“四五”普法教育落到实处,努力提高全省广大公民特别是国家机关工作人员的法律素质,为推进依法治省进程、建设社会主义文明法治省份奠定坚实的思想基础,为富民强省、率先基本实现现代化创造良好的法治环境。

江苏省“四五”普法教材编务委员会

顾问：王霞林

主任：张苏军

副主任：谭 跃 陈尚明

委员：(以姓氏笔画为序)

王明池	王淑琴	方瑞亭	邢鸿飞
朱维宁	任国平	任新华	刘小兵
刘旺洪	刘瑞安	孙 洋	苏建春
李建明	汪兴国	张永祎	陈国栋
陈顺余	邵建东	袁 诚	徐 宁
徐良文	殷国圣	殷美娟	高建军
梅菊兰	戚锡生	喻学信	程建国
童 童			

《“四五”普法干部读本》执行编委会

主	任：	张苏军	谭 跃		
副 主	任：	陈尚明	陈允丰		
委	员：	朱维宁	张永祎	任国平	汪兴国
		孙淮斌	李建明	邵建东	刘旺洪
		邢鸿飞	刘小兵	殷国圣	徐良文
主	编：	陈尚明	陈允丰		
副 主	编：	张永祎	李建明	任国平	

目 录

序.....	1
第一章 法的基本理论	1
第一节 法的概念及其作用.....	1
第二节 法的运行.....	9
第三节 依法治国 建设社会主义法治国家	20
第二章 宪政制度	33
第一节 基本政治制度	33
第二节 基本经济制度	40
第三节 公民的基本权利和义务	42
第三章 行政法制理论	47
第一节 行政法与行政权	47
第二节 行政主体与相对人	53
第三节 行政行为与行政法制监督	59
第四章 国家公务员制度	71
第一节 国家公务员的概念和范围	71
第二节 国家公务员的职位	78
第三节 我国公务员制度的主要内容	79

第五章 行政立法制度	107
第一节 行政立法的涵义及特征.....	107
第二节 行政立法的分类.....	116
第三节 行政立法的程序.....	118
第六章 行政执法制度	127
第一节 行政执法概述.....	127
第二节 行政执法的方式与程序.....	128
第三节 行政执法中存在的突出问题及其对策.....	144
第七章 社会主义市场经济法制	149
第一节 我国社会主义市场经济法律体系基本框架.....	149
第二节 市场主体法律制度.....	151
第三节 市场行为法律制度.....	156
第四节 市场秩序法律制度.....	164
第五节 劳动与社会保障法律制度.....	169
第八章 社会主义刑事法制	
——依法严厉打击刑事犯罪活动.....	175
第一节 目前我国的治安形势与存在的突出问题.....	175
第二节 刑法与社会治安保障.....	179
第三节 刑事诉讼法与社会治安保障.....	189
第四节 社会治安综合治理.....	200
第九章 加入 WTO 与改革开放	209
第一节 世界贸易组织及其基本法律制度.....	209
第二节 世贸法规对政府及现代公共行政管理 的要求.....	218

第三节	WTO 与我国的市场经济法制建设	225
第四节	适应“入世”需要的对策思考	231
第十章	推进司法改革 确保司法公正与效率	239
第一节	司法改革的主题:公正与效率	239
第二节	深化审判和检察改革 保证依法 独立行使审判权与检察权	250
第三节	加强监督 不断提高司法水平	260
第十一章	警钟长鸣——案例与警示	271
案例之一	一个高级领导干部的毁灭	272
案例之二	从副省长沦为死囚犯	277
案例之三	友情的黑色漩涡	284
案例之四	贪污受贿的人大主任	292
案例之五	建设厅长的蜕变之路	298
案例之六	贪财“翻船”的副市长	303
后 记		307

第一章 法的基本理论

第一节 法的概念及其作用

一、法的概念及其特点

法是统治阶级意志的体现,是国家制定或认可,并由国家强制力保证实施的规范的总和。法的本质属于统治阶级的意志,法的内容是由统治阶级的物质生活条件所决定的。法通过规定社会关系主体的权利和义务,确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序。

“法律”一词可以从三种意义上去理解。广义上的“法律”是指有立法权的国家机关所制定的所有规范性文件。在这种情况下,“法”、“法律”在中文中可以视为同义词。中义上的“法律”是指有立法权的国家机关所制定的除宪法以外的所有规范性文件。狭义上的“法律”只是“法”的一种表现形式,是指全国人大及其常委会所制定的一种特定的规范性文件。

法是由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的行为规范的体系,它反映被一定物质生活条件决定的广大人民的意志,并通过权利和义务的确定来保护和发展社会秩序。因此,法具有以下基本特征:行为规范性、人民意志性、国家意志性、物质制约性。

(一) 行为规范性

法是调整社会关系的行为规范。这主要体现在两个方面:

1. 法是规范

作为规范,法具有一般性或概括性的特点。因此,要区分规范性法律文件和非规范性法律文件。规范性法律文件属于法的范畴,它所适用的对象不是特定人,而是不特定人(一般人)。它不是适用一次,而是在其生效期间被反复适用。非规范性法律文件不属于法的范畴,而是适用一定法律规范的产物(如逮捕证等)。它们适用于特定的人和事,而且仅适用一次(如委任状等)。

2. 法是行为的规范

法的调整对象是社会关系。所谓社会关系实际上就是人与人之间的交互行为。没有人们之间的交互行为,就没有社会关系。因此,人的行为体现并影响着社会关系。法不是通过调整人的思想而是通过调整人的行为来调整社会关系的。否则,法就无法调整和控制社会关系。这是法区别于其他规范的重要特征之一。

(二) 人民意志性

法反映着人民的意志。这一命题的基本含义有以下两个方面:

1. 法体现人民的整体意志

法只能体现人民的整体意志,而不是某些个人的任性,也不是某些个人意志的简单相加。所有个人“通过法律形式来实现自己的意志,同时使其不受他们之中任何一个单个人的任性所左右……由他们的共同利益所决定的这种意志的表现,就是法律。”^①

2. 法体现上升为国家意志的那部分人民意志

法只能体现上升为国家意志的那部分人民意志,而不是全部的人民意志。人民意志在政策等领域中也有体现,但只有那些经过国家确认的人民意志才是法。没有经过国家确认的人民意志不具有法律效力。

(三) 国家意志性

法是具有国家意志性的行为规范。这主要体现在以下三方面:

① 《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1960年版,第378页

1. 从法的产生来看

法是由国家制定或认可的,这是国家创制法的两种基本形式。国家制定是指有权的国家机关依照法定程序创制法的活动,该种法被称为成文(典)法。国家认可是指国家赋予某些既存习惯以法律效力的活动,该种法被称为习惯法或不成文(典)法。

2. 从法的实施来看

虽然法的每个实施过程、每个规范并非都需要国家系统化的强制力,但从终极意义上说,法必须依靠国家强制力才能实施,这是法实现其内在价值的基本保证。

3. 从管辖范围来看

在国家主权范围内,法具有普遍的约束力。在一国领域内的所有行为都受该国法的调整,在一国领域外的行为也依法受该国法的调整。

(四) 物质制约性

法是经济事实与政治事实逻辑发展结果的能动记载,但其内容最终是由物质生活条件所决定的。物质生活条件包括生产方式、地理环境、人口等因素,其中起决定作用的是生产方式。生产方式是生产关系和生产力的有机统一。因此,物质生活条件主要是指与一定生产力发展水平相适应的生产关系,也就是经济基础。法是建立在一定经济基础之上并反作用于经济基础的上层建筑的重要组成部分。

需要注意的是,影响法的因素是多方面的。思想、文化、历史、传统、民族、宗教、习惯、人口和地理环境等都对法的发展发挥着不同程度的作用。换言之,法的发展和运行不是孤立的、纯粹的过程。因此,不能将经济因素理解为决定法的惟一因素。

二、法的作用

(一) 法的规范作用

法的规范作用是指法对人们的行为加以规范、指导和约束的

作用,或者说是因为法的规范性而具有的作用。作为由国家制定或认可的特殊的社会规范,法具有指引、评价、预测、教育和强制等规范作用。

1. 指引作用

这是指法通过确认权利和义务而对人的行为所起的导向作用,其对象是每个人自己的行为。法的指引一般有两种情况:确定性指引和不确定性指引,前者指通过规定义务要求人们作出或抑制一定行为,后者指通过授予权利为人们提供可选择的行为模式。

2. 评价作用

这是指法作为对他人行为的评价标准所起的作用。法的评价可分为两大类:专门评价和社会评价,前者指有权机关、组织及其成员所作的有法律效力的评价,后者指普通主体所作的无法律效力的评价。

3. 预测作用

这是指人们根据法律可以预先估计相互间将怎样行为以及行为的后果等,从而对其行为作出合理的安排。法的预测作用可以减少行为的偶然性和盲目性,进而提高行为的实际效果。

4. 教育作用

这是指法律通过其本身的存在及其运作所产生的广泛社会影响,教育人们进行合法行为的作用。它首先表现为通过把国家和社会对人们行为的基本要求凝固为行为模式,向人们提供占支配地位的意识形态;其次表现为通过法律的实施而对本人和他人今后的行为产生影响。

5. 强制作用

这是指法律以物质暴力制止不法行为并使之承担法律责任的作用。通过强制可以加强法的权威性,保护人们的正当权利,增强人们的安全感。

(二) 法的社会作用

法的社会作用是指法律对社会和人的行为的实际影响。法的规范作用和社会作用是手段和目的的关系。法通过规范作用(作为手段)而实现其社会作用(作为目的)。

在现阶段,我国法的社会作用主要体现在以下四个方面:

1. 保障、引导和推进市场经济建设

法确认和维护我国的基本经济制度,维护和推进社会生产力的发展,维护和促进经济体制改革,解决和预防经济领域的纠纷,制裁和预防经济领域中的违法行为和犯罪行为。

2. 保障、引导和推进民主政治建设

法确认和保障国家一切权力属于人民,确认法律本身是国家权力产生、运作和消灭的惟一来源和基础,确认和保障公民享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权并保证这些权利和自由的真正实现,预防和制裁对政权和人权的任何侵犯。

3. 保障、引导和推进精神文明建设

法确认精神文明是国家的一项基本方针,以不同法律方式体现道德要求并在一定条件下将道德义务转化为法律义务,预防和制裁严重违反精神文明的违法行为,以授权性规范鼓励和奖励公民从事科学研究、发明创造、技术革新,确认知识的精神价值和物质价值,尊重知识分子在物质文明、精神文明和制度文明建设中的巨大作用。

4. 保障和推进对外开放,维护和促进国际和平与发展

法维护国家主权、保卫世界和平,为推进对外开放与国际交流和合作提供法律依据,为外商来华从事商务活动等提供法律保护,支持和保护国内企业和个人到国外进行经济技术合作等,为处理涉外经济贸易争议提供法律依据。

三、法与道德及宗教的关系

(一) 法与道德

道德是人们关于善与恶、美与丑、正义与非正义、光荣与耻辱、

公正与偏私、诚实与虚伪、文明与野蛮等观念、原则以及与之相适应的由社会舆论和内心信念维系的行为规范的体系。“道德”一词在希腊文和拉丁文中都包含着风俗、习俗的意思。在中国古代，“道”指“道路”，人们认识了“道”，“内得于己，外施于人”，便称之为“德”（“德”原与“得”通），合称为“道德”。

法与道德的关系向来是法学家们十分重视的一个问题。儒家的“德主刑辅”、“大德小刑”、“礼法合一”等主张，包含了对法与道德相互关系的认识。17世纪和18世纪的启蒙思想家与法学家对法与道德也多有论述。有学者认为法与道德是实行社会控制的两种平行手段，也有学者认为法是道德的最低限度，法是道德的一部分。而关于“恶法亦法”和“恶法非法”的争论更把法与道德关系的讨论引向了高潮。自然法学家认为法必须合乎道德，不道德的法不能成其为法。实证主义法学家认为只要是有权机关制定和颁布的规范性文件就是法律，法律不会因为违反道德而丧失其效力，恶法亦是法。

在人类历史的早期，法与道德浑然一体。在成文法发达以后，法与道德才开始分化。但法与道德仍然同属于人类社会的社会规范体系，是人类社会生活的两种最主要的调整方法。从这种意义上说，法与道德具有许多相同的方面。作为社会规范，法与道德都具有规范性、概括性、可预测性和强制性，具有普遍性和反复适用性。它们约束的对象不仅仅限于个别的、特定的人，而是抽象的、一般的人。它们在同样的条件下可以反复适用。法与道德作为调整人们关系的行为规范，规定了人们应该怎样行为，不应该怎样行为，可以这样行为，不能那样行为的许多模式，从而为人们的行为提供了标准。法与道德都具有强制性，只是强制的方式与手段不同。法与道德维护的价值基本相同。法与道德的实现都离不开民众的认同。法与道德可以相互转化，有些基本的道德原则可以转化为法