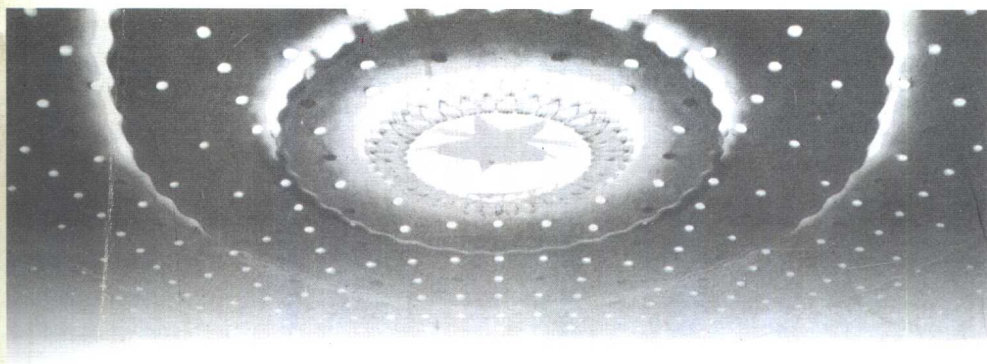




全国“四五”普法统编教材

干部法律知识读本

上册

主 编 张福森

副主编 刘 鹏 刘 飏 胡泽君

法律出版社

全国“四五”普法统编教材

干部法律知识读本

上册

主 编 张福森

副主编 刘 鹏 刘 飏 胡泽君

法律出版社

本书编委会：张福森 刘 鹏 刘 飏 胡泽君
杨新力 肖义舜 贾京平 杜 茂

本书编写组：（以姓氏笔画为序）

于海涌	王明远	王保树	文学国	石泰峰
左卫民	田平安	冉 昊	吕晓杰	朱慈蕴
孙美兰	孙宪忠	杜 茂	杨 峰	肖义舜
陈岱松	周传荣	赵秉志	赵冀韬	胡锦涛
施汉生	贺小勇	袁曙宏	钱玉林	曹建明
曹顺明	常鹏翱	阙 波	慕亚平	

编者的话

2001年4月26日,党中央、国务院以中发(2001)8号文件批转了《中央宣传部、司法部关于开展法制宣传教育的第四个五年规划》,随后的4月28日九届全国人大常委会第21次会议作出了《关于进一步开展法制宣传教育的决议》。这两个纲领性文件充分体现了以江泽民同志为核心的党中央对法制宣传教育工作的高度重视,标志着以提高广大公民法律素质,提高全社会法治化管理水平为总体目标的“四五”普法工作的正式开始,标志着我国法制建设事业又进入了一个新的发展阶段。

依法治国,建设社会主义法治国家,是社会主义现代化的重要目标之一。加强社会主义民主法制建设,实施依法治国方略,一个重要任务就是要深入开展法制宣传教育,不断提高全体公民首先是各级领导干部的法律意识和法律素质。所以,我们要认真学习和深刻领会党中央、国务院文件和全国人大决议的精神,统一思想,提高认识,真抓实干,把各级干部学法用法活动当作“四五”普法的首要任务抓紧抓好,努力实现江泽民总书记提出的“我们的干部要通过持之以恒的学习和实践,使自己的法律知识水平和依法办事的工作能力有一个大的提高”的要求。

为了配合“四五”普法工作的启动,推动各级干部学法用法活动更加深入地开展,中宣部宣教局、司法部宣传司和全国普法办公室组织有关专家、学者编写了《干部法律知识读本》(上下册),作为“四五”

普法期间各级干部的统编教材。本书侧重法律知识传授,对各级干部应当掌握了解的主要法律的基本内容分别进行介绍,包括邓小平法制理论与依法治国、中国宪法制度、中国行政法律制度、中国刑事法律制度、中国民事法律制度、中国商事及经济法律制度、国际法、国际经济法与国际私法基本知识等。为便于学习理解,书中还根据内容设计了一些图表,列出相关法律法规目录及思考题,力求为“四五”期间广大党政干部比较系统地学法提供通俗易懂的教材。

由于时间较紧,书中难免存在不足,请读者指正。

2001年5月15日

目 录

(上 册)

第一章 邓小平法制理论与依法治国	(1)
一、邓小平法制理论	(1)
二、依法治国的基本理论	(18)
第二章 中国宪法制度	(54)
一、宪法是我国的国家根本法	(54)
二、我国是人民民主专政的社会主义国家	(58)
三、人民代表大会制度是我国的根本政治制度	(61)
四、我国是统一的多民族国家	(65)
五、我国的选举制度	(75)
六、我国的国家机构	(80)
七、我国的立法体制	(95)
八、我国的司法体制	(100)
九、我国公民的基本权利和义务	(105)
附：	
一、问题与思考	(118)
二、主要法律目录	(119)
三、中华人民共和国国家机构体系示意图	(120)

四、中华人民共和国立法体系示意图	(121)
五、中华人民共和国法律体系示意图	(122)
第三章 中国行政法律制度	(123)
一、行政法概述	(123)
二、国家行政机关和公务员	(132)
三、行政行为	(138)
四、行政处罚	(148)
五、行政强制	(158)
六、行政复议	(164)
七、行政诉讼	(178)
八、国家赔偿	(200)
附:	
一、问题与思考	(211)
二、主要法律目录	(212)
第四章 中国刑事法律制度	(213)
一、刑法概述	(213)
二、犯罪	(217)
三、刑罚	(240)
四、刑法规定的主要犯罪	(255)
五、刑事诉讼法基本知识	(302)
附:	
一、问题与思考	(340)
二、主要法律目录	(342)

第一章 邓小平法制理论与依法治国

一、邓小平法制理论

江泽民总书记在党的十五大报告中指出：“实践证明，作为毛泽东思想的继承和发展，邓小平理论是指导中国人民在改革开放中胜利实现社会主义现代化的正确理论。在当代中国，只有把马克思主义同当代中国实践和时代特征结合起来的邓小平理论，而没有别的理论能够解决社会主义的前途和命运问题。邓小平理论是当代中国的马克思主义，是马克思主义在中国发展的新阶段。”邓小平法制理论是邓小平理论的重要组成部分，是马克思主义民主法制理论的新发展，是中国一百多年来民主法治追求的科学总结，是党的十一届三中全会以来社会主义民主法制建设新经验，新创造的总结和升华，是当代中国实行依法治国，建设社会主义法治国家的指导思想。

邓小平法制理论的主要内容包括：

（一）邓小平法制理论确立了社会主义民主法制的战略地位

邓小平法制理论一个十分鲜明的特征，就是从建设有中国特色社会主义的战略高度来思考民主法制问题。邓小平始终围绕什么是社会主义，如何建设社会主义这一首要的基本的问题来论述民主法制的战略地位，揭示了民主法制与社会主义必然的内在联系。高度的民主和完备的法制是社会主义制度的重要特征和本质要求。没有民主和法制，就没有社会主义，就没有社会主义现代化，这是邓小平

法制理论的一个基本观点,也是邓小平理论对马克思主义民主法制理论和科学社会主义理论的重大贡献。马克思主义认为,人们在社会生产中发生一定的、必然的、不以人的意志为转移的关系,即同生产力的一定发展阶段相适应的生产关系,这些生产关系的总和构成社会的经济结构,即有法律的和政治的上层建筑建立其上的并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。社会主义制度是经济、政治、法律和文化等方面构成的统一体,它不仅要有先进的经济制度,而且要有充分体现人民当家作主的民主制度和反映法治要求的法律制度。民主法制是社会主义的本质规定和必然要求。社会主义社会在人类历史上第一次真正使人民当家作主和法律成为全体人民意志的体现成为可能,因此,社会主义社会应当比任何社会制度更民主,更具备大规模运用法律组织、管理国家的条件。而且,社会主义国家的性质也决定了它同民主法治是不可分离的。社会主义制度从本质上来说,同专制、人治是根本对立的。人民当家作主的社会主义国家,不应当把国家权力的运行和社会秩序的维系依赖于个人或少数人的权威。民主法制从一个重要的方面揭示了社会主义的内在要求和政治特征。正如邓小平所说,社会主义的优越性,首先和主要表现在经济上,迅速发展社会生产力,逐步改善人民的物质文化生活,而且,也表现在政治上,充分发扬人民民主,保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家和社会的权力,享有各项民主权利。不合乎这个要求,不具备这个特征,就不是全面的社会主义,就不是合格的社会主义,甚至不是真正的社会主义。邓小平同志一再强调:“民主是我们的目标。”^① 中国是一个封建历史很长的发展中的社会主义国家,经济文化比较落后,民主法制传统比较少。因此,发展民主政治,健全法制,直接关系到社会主义在中国的历史命运和前途。社会主义应当有高度的民主和完备的法制,这是邓小平理论对社会主义制度的本质要求和基本特征的一个崭新的规律性的阐述。过

^① 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第285页。

去,往往把民主法制仅作为手段,否认民主法制与社会主义制度的本质联系,甚至把民主法制看做是社会主义的对立物而加以排斥。邓小平法制理论从根本上解决了这一关系到社会主义的本质和发展的重大问题。党的十一届三中全会郑重向全党发出了加强社会主义民主健全社会主义法制的伟大号召。党的十二大明确指出,建设高度的社会主义民主,是我们的根本目标和根本任务之一。党的十三大提出,社会主义应当有高度的民主、完备的法制和安定的社会环境。1989年,江泽民同志在庆祝中华人民共和国成立四十周年大会上的讲话中重申:建设高度的社会主义民主和完备的社会主义法制,是我国社会主义现代化建设的一个重要目标和任务,是党和人民群众的共同愿望。党的十四大进一步强调,人民民主是社会主义的本质要求和内在属性,没有民主和法制,就没有社会主义,就没有社会主义现代化。我们应当在发展社会主义民主、健全社会主义法制方面取得明显进展,以巩固和发展稳定的社会政治环境,保证经济建设和改革开放的顺利进行。党的十五大全面阐述了建设有中国特色社会主义政治的基本要求和内容,发展社会主义民主政治,依法治国,建设社会主义法治国家,已经成为建设有中国特色社会主义的重要组成部分和基本目标。

(二)邓小平法制理论深化了对社会主义民主法制的本质特征的认识

发展社会主义民主政治,依法治国,建设社会主义法治国家,必须从中国的实际出发,始终不渝地坚持民主法制的社会主义性质。这是邓小平同志的一贯主张。他强调指出:“什么是中国人民今天所需要的民主呢?中国人民今天需要的民主,只能是社会主义民主或称人民民主,而不是资产阶级的个人主义的民主。”^①邓小平多次指出,我们的民主是共产党领导的人民民主制度,这是我国政治制度的优点和特点。我们的民主法制是社会主义民主法制,与西方国家的

^① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第175页。

资产阶级民主法制有本质的区别。我们要大量吸收西方国家民主法制的有益经验,特别是体现人类政治文明和市场经济要求的民主法制原则和某些形式,但是,决不能照搬资产阶级民主法制。邓小平指出:“西方的民主就是三权分立,多党竞选,等等。我们并不反对西方国家这样搞,但是,我们中国大陆不搞多党竞选,不搞三权分立,两院制。”^① 社会主义民主法制建设必须坚持四项基本原则,这是邓小平同志多次强调的重要思想。他指出:“如果动摇了这四项基本原则中的任何一项,那就动摇了整个社会主义事业,整个现代化事业。”^② 坚持民主法制建设的社会主义性质和方向,一方面要坚决反对资产阶级自由化,另一方面,要坚决肃清封建主义残余的影响。邓小平指出,我们的人民、我们的党受封建主义的害很重,但是一直没有把肃清封建主义的影响作为一个重要任务来对待。各种制度,都要从肃清封建主义影响的角度去考虑,逐步加以改革。他特别指出,党和国家领导制度存在的种种弊端,多少都带有封建主义色彩,“我们进行了二十八年的新民主主义革命,推翻封建主义的反动统治和封建土地所有制,是成功的,彻底的。但是,肃清思想政治方面的封建主义残余影响这个任务,因为我们对它的重要性估计不足,以后很快转入社会主义革命,所以没有能够完成。”^③ 邓小平列举了封建主义残余的种种表现,如个人崇拜、家长制、领导职务终身制、等级特权,等等。封建主义同社会主义民主法制的要求是根本对立的。肃清封建主义残余影响,重点是切实改革党和国家的制度,从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化,整个社会生活的民主化,促进现代化建设事业的顺利发展。

法的本质是法律理论中的一个重要问题。人类对法的本质的认识相当漫长,历史上不同时代、不同阶级的思想家、法学家对法的本

① 《邓小平文选》第三卷,人民出版社 1993 年版,第 220 页。

② 《邓小平文选》第二卷,人民出版社 1994 年版,第 173 页。

③ 《邓小平文选》第二卷,人民出版社 1994 年版,第 335 页。

质问题进行过许多的探讨。但是,在马克思主义法律理论出现之前,形形色色的法的本质理论都没有能够揭示法的本质。马克思主义的创始人根据唯物史观考察了资本主义社会的法律和资本主义社会以前的法律,科学的揭示了阶级对立社会中的法的本质,而且提供了认识法的本质的方法论。马克思主义关于法的本质的基本观点是:第一,法是统治阶级意志的体现;第二,法是以国家意志形式表现出来的统治阶级意志;第三,法的内容是由社会物质生活条件所决定的。如前所述,马克思主义的创始人讨论法的本质是针对阶级对立社会的法律而言的,他们没有也不可能讨论社会主义社会法律的本质。列宁在谈到社会主义国家的法律时,曾经指出,法律是取得胜利,掌握国家政权的阶级意志的体现,重点在于强调法的阶级意志性。这一认识对于列宁时期的法律来说,无疑是符合实际的。但是,后来法的阶级意志性被绝对化、简单化地套用于社会主义国家的任何一个时期,进而将法的阶级意志性作为法的惟一本质属性。法的阶级意志性又被归结为阶级斗争的工具。这种狭隘的法律本质论是社会主义国家长期不重视法制的理论根源之一,

党的十一届三中全会否定了“以阶级斗争为纲”的错误方针,决定将工作重点转移到社会主义现代化建设上来。针对过去把阶级斗争扩大化的错误,邓小平同志指出:“社会主义社会中的阶级斗争是一个客观存在,不应该缩小,也不应该夸大。实践证明,无论缩小或者夸大,两者都要犯严重的错误。”^①他认为,社会主义社会目前和今后的阶级斗争,显然不同于过去历史上阶级社会的阶级斗争,这是客观事实,否认这一点也要犯严重错误。邓小平同志的这一重要思想为彻底否定长期受前苏联教条主义法律理论束缚的阶级斗争工具论,正确认识当代中国社会主义法的本质扫清了思想上的障碍,开拓了新的视野。

正确认识当代中国社会主义法的本质的前提是正确认识我国社

^① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第182页。

会现在所处的历史阶段和基本国情。党的十一届三中全会以后,在不断深化对社会主义认识的过程中,形成了社会主义初级阶段理论。初级阶段理论是把握当代中国社会主义法的本质的理论基础。在社会主义初级阶段,阶级矛盾由于国际国内因素还将在一定范围内长期存在,但社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾。在所有制结构上,以公有制为主体,多种所有制经济共同发展;在分配制度上,实行以按劳分配为主体的多种分配方式。在政治上,人民当家作主,剥削阶级作为一个阶级已经不存在,人民民主专政有了更广泛的社会基础。由上述社会性质、经济关系和阶级关系所决定,当代中国法律不能简单理解为某个阶级的意志的体现,而是工人阶级领导的全国人民共同意志和根本利益的体现。由于多种所有制经济共同发展和多种分配方式的存在,社会主义初级阶段的法必然反映和代表不同经济成分的各类主体的利益。

社会主义初级阶段,是逐步摆脱不发达状态,基本实现社会主义现代化的历史阶段。在社会主义初级阶段,要把集中力量发展生产力摆在首要地位。这就决定了我国社会主义法的根本任务是发展社会生产力。我们说当代中国社会主义法的本质是工人阶级领导的全体人民意志的体现,仅仅是就社会主义法的本质的一个层次而言的,社会主义法的本质,还有更深刻的意义,即社会主义法的本质归根到底体现社会主义的本质。邓小平同志在1992年视察南方的讲话中指出:“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”^① 这一新的概括为我们正确认识社会主义法的本质和作用提供了新的理论视角。解放和发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕,是社会主义法的本质的固有属性,社会主义法存在的根本依据和理由就在于此。若失去这一本质属性,我们的法就不成其为社会主义法。邓小平同志说过,

^① 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第373页。

什么是社会主义,我们过去对这个问题的认识并不是完全清楚的。多年来,我们对社会主义法的本质的认识出现偏差,究其原因,就在于对社会主义的本质没有完全搞清楚。

(三)邓小平法制理论阐明了民主与法制的辩证关系

邓小平深刻总结了我国和其他社会主义国家历史上发生的破坏民主法制的教训,阐明了民主与法制的辩证关系,提出了民主制度化、法律化的理论,发展了马克思主义民主法制理论。

早在1978年,邓小平就指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”^①他多次强调,民主和法制,两个方面都应该加强。要加强民主就要加强法制。没有广泛的民主是不行的,没有健全的法制也是不行的。社会主义民主和社会主义法制是不可分的。邓小平关于民主和法制不可分的观点包含着两个重要的论断:

首先,发展民主必须健全法制,使民主制度化、法律化。民主是一种国家制度,民主必须通过法制来体现和保障。过去,我们在民主政治建设方面的一个沉痛教训,就是忽视了民主的制度化、法律化,没有把发展民主同健全法制结合,甚至把民主简单等同于群众运动,用群众运动的所谓“大民主”方式冲击和破坏法制。邓小平同志深刻地总结了历史的教训,一针见血地指出:“旧中国留给我们的,封建专制传统比较多,民主法制传统很少。解放以后,我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度”。^②他强调:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是,组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反

^① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第146页。

^② 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第332页。

面。”^① 制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。没有法制,社会主义民主就无法制度化,民主就只能是一种理想,或者演变为社会动乱。因此,邓小平一再指出:“我们的民主制度还有不完善的地方,要制定一系列的法律、法令和条例,使民主制度化、法律化。”^② 民主政治建设必须纳入法治的轨道。不要社会主义法制的民主,决不是社会主义民主。

其次,法制必须以民主为基础。社会主义法制的根本出发点和最终目的是确认、保障人民的民主权利。邓小平指出:“要使我们的宪法更加完备、周密、准确,能够确实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力,享有充分的公民权利,要使各少数民族聚居的地方真正实行民族区域自治,要改善人民代表大会制度,等等。关于不允许权力过分集中的原则,也将在宪法上表现出来。”^③ 法治和人治的区别并不在于法律的多少,也不在于是否重视法律或者法律实行的状况如何,根本的区别在于法律是否体现民主的精神和原则。民主决定着社会主义法制建设的性质和发展方向。离开了民主,法制就可能演变成为依法实施的专制或者以法律的名义而实行的人治。

(四)邓小平法制理论揭示了民主法制与现代化的内在关系

在马克思主义的法律理论中,民主法制与现代化的关系问题曾经是一个薄弱环节。长期以来,我们教条主义地对待马克思主义关于民主与法制的阶级性的论述,习惯于只从阶级属性来认识民主与法制的本质和作用,忽视了民主与法制作现代化国家的组织形式和权力运作方式的特点,对现代民主与法制的一些基本原则和形式采取了简单排斥和否定的态度。党的十一届三中全会以后,随着党和国家的工作重点转移到现代化建设上来,邓小平同志站在社会主

① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第333页。

② 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第359页。

③ 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第339页。

义现代化建设的战略全局的高度,再一次审视了民主法制的地位和作用。他一再强调,没有民主就没有社会主义现代化。1979年,邓小平同志指出:“我们的国家已经进入社会主义现代化建设的新时期,我们要在大幅度提高社会生产力的同时,改善和完善社会主义的经济制度和政治制度,发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。”^①

1986年,他提出了关于社会主义现代化建设和法制相互关系的著名论断:“搞四个现代化一定要有两手,只有一手是不行的。所谓两手,即一手抓建设,一手抓法制。”^②这就将法制在中国社会生活中的地位和作用提高到一个前所未有的高度,提高到一个全局性的战略问题的层次上来。

我国的社会主义脱胎于半殖民地、半封建社会,生产力水平和社会的现代化程度远远落后于发达国家。这就决定了我国必须在社会主义条件下经历一个相当长的初级阶段,去实现工业化和经济的社会化、市场化、现代化。第二次世界大战以后,现代化已成为世界性的潮流。现代化实际上并不是一个单纯的经济概念,它是指以经济发展为中心,涉及政治、法律、文化各个方面的社会变迁,民主法制建设是这一社会变迁过程中的重要内容。由于各国社会制度和历史文化传统不同,实现现代化的方式并没有现成的统一模式。但是,现代化又是一个世界性的概念,一个国家的现代化程度是可以在世界范围内来比较和衡量的。任何一个国家的现代化过程都应具备一些共同的因素和标准。民主法制作为现代化国家的组织和管理形式,是衡量一个国家是否实现现代化的重要参数。从现代化的发展过程来看,现代化是社会经济、政治体制向现代类型转变的过程。由民主法制代替个人专断行政是现代化在政治领域内的一块界碑,没有高度合理化的民主法制,要使现代国家的功能合理化是不可能的。由此

① 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第208页。

② 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第154页。

可见,民主法制是现代化社会的标志之一。现代化社会不仅表现在法律数量的大规模增长,而且法律的地位提高,法律的调整范围扩大,成为一种高度专门化的社会组织形式和社会控制的主要手段。如果没有法制,社会达到现代化是无法实现的。目前,许多发展中国家在实现现代化过程中步履艰难,缺乏完备的民主法制是一个重要原因。因此,在社会主义现代化建设过程中,必须始终把民主法制放在十分重要的位置。

(五)邓小平法制理论揭示了有中国特色社会主义民主政治的制度体系

民主政治和法治国家作为现代化的政治文明有其普遍性的要求。但是,民主法制的具体形式、发展过程,总是要受到一定社会的经济、政治、文化及历史传统、民族心理各种因素的制约。民主法制不可能只有一种模式,也不能照搬别国模式。建设有中国特色社会主义民主政治,就要坚持和完善社会主义民主政治的制度体系,即,坚持和完善工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政;坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度。

社会主义民主政治在国家形态的意义上,毫无疑问具有专政的职能。邓小平反复多次讲,对人民实行民主,对敌人实行专政,这就是人民民主专政。人民民主专政实质就是无产阶级专政,但是人民民主专政的提法更适合中国的国情。

邓小平同志指出:“我们实行的就是全国人民代表大会一院制,这最符合中国的实际。”^①人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是我们党领导人民长期进行政权建设的经验总结。实践证明,人民代表大会制度体现了我国社会主义国家的性质,符合我国的国情。人民代表大会制度既能保障全体人民统一行使国家权力,充分调动人民群众当家作主的积极性和主动性,又有利于对国家权力进行监

^① 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第220页。