

山东省“二五” 全民普及法律常识 读本

山东省普法工作领导小组办公室编写

山东人民出版社

《山东省“二五”全民普及法律常识读本》

编委会

顾问：高昌礼 卢洪
主任：江仁宝 陈光林
副主任：任高远 赵喜臣 崔同顺
成员：李延丰 王兆成 鲁士恭 姜铁军
赵学贵 冯殿美 尹 铭 张卫华

山东省“二五”全民普及法律常识读本

山东省普法工作领导小组办公室编写

★

山东人民出版社出版

《济南路九路胜利大街》

山东省新华书店发行 山东新华印刷厂潍坊厂印刷

★

787×1092毫米32开本 8.5印张 178千字
1991年7月第1版 1991年7月第1次印刷

ISBN 7-209-00966-3

D·280 定价：2.85元

出版说明

中共中央、全国人大常委会、国务院决定，从1991年到1995年，用五年的时间，继续向全体公民进行第二个五年普及法律常识教育。我省根据中央的指示精神，制定了《山东省在公民中开展法制宣传教育的第二个五年规划》，确定了“二五”普法期间我省公民共同学习的同政治、经济、社会稳定发展密切相关的“十四法二条例”，即：选举法、行政诉讼法、国旗法、集会游行示威法、义务教育法、土地管理法、水法、森林法、环境保护法、矿产资源法、食品卫生法、文物保护法、军事设施保护法、残疾人保障法及山东省计划生育条例、山东省未成年人保护条例。为了帮助全省公民学好“十四法二条例”，我们组织编写了这本适宜全省普法对象共同学习的《山东省“二五”全民普及法律常识读本》。

以党的社会主义初级阶段的基本路线和中共十三届七中全会以及七届全国人大四次会议精神为指针，以宪法和现行法律法规为依据，着眼于不同层次普法对象的接受能力，联系经济发展和社会进步中遇到的各种法律问题，深入浅出地分别讲述“十四法二条例”，帮助干部群众加深对这些法律法规的理解，增强法律意识和法制观念，提高依法办事的自觉性，是本书的指導思想和总体要求。

准确、规范、通俗、实用、生动、健康，是编写本书的

基本原则。

本书采用讲话的形式，以每个法律、条例为一讲，共十六讲。每讲独立成章，但又保持着一定的系统性、统一性和连贯性。

本书各讲的作者是：第一讲 史坤娥、朱春潮；第二讲 杨生、王恒春；第三讲 魏之骅、王德志、霍玉琛；第四讲 赵喜臣；第五讲 杨尊田、杜希福、李海峰、王军；第六讲 马绪鸿；第七讲 郭吉顺、乔兰山；第八讲 张理、于向阳、张瑞峰；第九讲 唐明轩、徐贵一、黄元庆；第十讲 冯静、周力、张富兵；第十一讲 张卫华、曲延波；第十二讲 刘登远、李庚元；第十三讲 石效贵、李金峰、陈春江；第十四讲 赵喜臣；第十五讲 齐洪儒、王新声、张伟、辛艺；第十六讲 李玉国、陈箭、刘民安。

各讲的初稿写出后，各有关业务主管部门的负责同志作了初审。省普法领导小组办公室的同志集体进行编审后，由省政法管理干部学院赵喜臣副院长审阅了全部书稿。由于我们水平所限，疏漏之处在所难免，敬请广大读者指正。

序

马自秋

在省委、省人大常委会、省政府的领导和监督下，我省认真贯彻执行党和国家制定的从1986年开始实施的第一个全民普法五年规划，经过各方面的共同努力，顺利地完成了任务，取得了显著成效。广大干部群众的法制观念有了增强，对维护稳定、发展经济发挥了积极作用。

为了巩固和发展第一个五年普法的成果，推进社会主义民主与法制建设，促进经济发展和社会进步，必须在全省公民中继续坚持不懈地开展普法教育。省委、省政府已将《山东省在公民中开展法制宣传教育的第二个五年规划》批转全省实施；省人大常委会为此作出了《决议》，“二五”普法已经启动。

根据“二五”普法规划的要求，为了有助于开展普法教育，省普法办公室组织省直有关业务主管部门和教学科研人员编写了《山东省“二五”全民普及法律常识读本》。这本书较为详细、通俗地讲解了我省“二五”普法规划中规定必学的“十四法二条例”的主要内容，是一部全民普法学习的好教材。

加强社会主义法制，建设高度的社会主义民主政治，是建设有中国特色的社会主义的重要组成部分。无论是发展社会主义有计划的商品经济，还是建设高度的社会主义精神文明，都必须有法律作保障。法制宣传教育是社会主义民主与

法制建设的基础工作，也是意识形态领域里的一项基本建设。我们开展法制宣传教育，目的在于进一步增强广大干部群众的法律知识和法制观念，提高全民族的法律素质。从根本上讲，是为社会主义民主与法制建设创造思想条件。

第二个五年普法教育，要以宪法为核心，以专业法为重点。宪法是国家的根本大法，它以法律的形式确认了四项基本原则在我们国家生活中的核心地位。我们开展法制宣传教育的一个重要任务，就是要引导人民增强宪法意识，更好地坚持四项基本原则，运用法律武器同资产阶级自由化以及各种破坏社会稳定的行为作斗争。专业法律法规是各项事业依法管理的依据，是我国宪法和党的各项方针政策的具体化。只有认真学习专业法、执行专业法，才能确保各项工作真正纳入法制轨道，实现全方位的依法管理。各单位、各系统要认真组织干部群众学习同工作、生产相关的专业法律法规。要坚持学用结合的原则。各级干部，特别是县以上各级领导干部，要带头学法用法，严格依法办事，促进各行各业、方方面面的依法管理，逐步达到依法治省，把全省各项事业纳入民主与法制轨道，为治理整顿和深化改革创造良好的法制环境，保证政治、经济、社会的稳定发展和国家的长治久安。

实施全民普法教育的第二个五年规划，是一项重大的社会教育工程。各级党委、人大和政府要切实加强领导和监督，以保证这项工作的顺利进行。

愿全省人民在第二个五年普法教育中，学法用法、依法治理，取得丰硕成果，让民主与法制建设的灿烂之花开遍齐鲁大地！

1991年6月30日

目 录

第一讲	我国的选举制度	1
第二讲	我国的行政诉讼制度	14
第三讲	国旗法常识	42
第四讲	正确行使集会游行示威的权利	51
第五讲	我国的义务教育制度	78
第六讲	依法保护国家文物	95
第七讲	军事设施应予以保护	109
第八讲	依法管理好食品卫生	118
第九讲	依法保护环境	132
第十讲	依法管理土地资源	145
第十一讲	依法管理矿产资源	162
第十二讲	依法管理水资源	182
第十三讲	依法管理森林资源	198
第十四讲	保障残疾人权益 发展残疾人事业	214
第十五讲	实行计划生育是我国的一项基本国策	228
第十六讲	未成年人的合法权益应当受到法律保护	249

第一讲 我国的选举制度

一、选举制度的概念和产生

选举制度，是指选举国家代表机关的议员或代表、国家元首，以及重要国家机关公职人员应遵循的各项规定的总称。它是国家政治制度的重要组成部分。它的基本内容包括选举的基本原则，选举权利的确定，组织选举程序和方法，选民和所选代表的关系，以及选举经费的开支等。对此，世界各国通常都要制定专门的选举法加以规定和确认。

我国从民主革命时期便逐步形成了民主选举制度。虽然它在形式上、内容上还不够完善，但却都是从当时的具体情况出发，最大限度地发扬了民主，团结和动员了广大人民群众，巩固了人民政权。同时，它所确立的许多民主原则也为新中国成立后建立更完备的选举制度积累了宝贵的经验。

1953年2月，中央人民政府委员会通过了《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，这是我国第一部比较完备的选举法。它吸收了我国各个时期革命根据地和建国初期的选举经验，以及外国选举的有益经验，结合我国的实际情况，规定了我国选举制度的基本原则、程序和方法，从而产生了我国真正民主的选举制度。

1979年，第五届全国人民代表大会第二次会议通过并公布了新的《选举法》。新的《选举法》总结了我国近30年来

特别是10年内乱期间政治生活的经验教训，根据我们党和国家在新的历史时期工作重点的转移和新时期我国阶级关系的重大变化，补充了许多新内容。经过一段实践，全国人大常委会又先后三次进行了修改，使新《选举法》进一步发扬和扩大了社会主义民主，无论从法律形式还是从内容上来看，都是一部比较完备的社会主义选举法。它标志着我国选举制度进入了一个新的发展阶段。

二、我国选举制度的意义和作用

选举制度在我国人民政治生活中占有极其重要的地位。因而，明确选举制度的意义和作用是非常必要的。

（一）有效地保证人民行使管理国家的权力

我国《宪法》明确规定，人民行使权力的机关是各级人民代表大会。而各级人民代表大会的代表，都是由人民直接或间接选举产生的。人民通过行使选举权利，直接参加国家管理，是国家的真正主人。谢觉哉同志曾经说过：民主即民权，人民有了权，又知道行使，才算民主。民主的第一着，就是由老百姓来选举代表他们出来管事的人。全面贯彻选举制度，搞好选举，是保证人民当家作主、管理国家事务的必要条件。人民通过选举可以学会民主、学会管理国家事务，从而掌握自己的、民族的和国家的命运。

（二）有利于国家政权机关的建设

我们国家建立国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关和检察机关，都要依靠民主的选举制度。广大人民群众经过亲身的实践最了解干部，所以，完全能够按照任人唯贤、德才兼备的标准，来挑选忠于人民事业的人作为自己的

代表，并进而通过人民代表挑选出最优秀的分子进入各级国家机关的领导班子。这样，就能够保持政权机关的纯洁性，提高政权机关的领导能力和威信。同时，民主选举制度也是加强人民群众对国家机关和机关工作人员的监督，促使国家机关和机关工作人员发扬民主作风，防止官僚主义，当好人民公仆的有效武器。

（三）有利于调动各族人民和广大干部的社会主义积极性，加快四化建设的步伐

我国要实现四化建设的伟大任务，必须依靠亿万人民充分发挥社会主义积极性和创造精神。只有让人民充分行使自己的民主权利，才能增强人民的主人翁责任感，才能有效地提高人民建设四化的积极性、主动性和创造性，满腔热情地投身于四化建设的伟大事业之中，为四化建设作出积极贡献。

三、我国选举制度的社会主义民主原则

根据我国《宪法》制定的《选举法》，着眼于民主的实质和尽可能完善的民主形式，集中体现了我国选举制度的社会主义民主原则。这些原则主要有：

（一）选举权的普遍性原则

选举权的普遍性，是指一个国家内享有选举权的公民的广泛程度。我国是人民民主专政的社会主义国家，实行的是广大人民群众对极少数敌对分子的统治，所以，享有选举权的公民是普遍的、广泛的。选举权的普遍性原则，在我国《选举法》的许多条文中得到了清楚的体现。例如，《选举法》第3条规定：“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民

族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，都有选举权和被选举权。”第6条规定：

“旅居国外的中华人民共和国公民在县级以下人民代表大会选举期间在国内的，可以参加原籍地或者出国前居住地的选举。”第5条规定了人民解放军单独进行选举。这些规定表明，我国广大人民群众普遍地享有选举权利。据1981年全国普选统计，选民占18周岁以上公民人数的99.97%，被剥夺政治权利的占0.03%，据全国1925个县级直接选举单位统计，参加投票的选民占96.56%。从我省1981年至1990年间的四届县、乡级直接选举的统计数字看，依法被剥夺政治权利的人数仅占选民人数的0.02%或0.01%，参加投票的选民占登记选民的93%以上。这些情况，充分证明了我国公民选举权的普遍性。

随着我国剥削阶级的消灭，1983年第五届全国人大常委会第26次会议通过的《关于县级以下人民代表大会直接选举的若干规定》，又明确规定准予下列人员行使选举权利：第一，被判处有期徒刑、拘役、管制而没有附加剥夺政治权利的；第二，被羁押，正在受侦查、起诉、审判，人民检察院或者人民法院没有决定停止行使选举权利的；第三，正在取保候审或者被监视居住的；第四，正在被劳动教养的；第五，正在受拘留处罚的。这一规定，进一步扩大了我国享有选举权利的公民的范围，从而进一步发展了我国社会主义民主。

（二）选举权的平等性原则

《选举法》第4条规定：“每一选民在一次选举中只有一个投票权。”这就是说，每个年满18周岁的选民，没有财产、民族、性别、职业、居住期限、文化程度等限制，都在平等的基础上行使选举权，任何选民都没有特权，任何选民都不

受限制和歧视。

我国《选举法》还从实际情况出发，着眼于实质上的平等，不把平等变为平均。因而，在代表名额的分配上规定，各级人大代表的名额，应当按照便于召开会议讨论和解决问题，并使各民族、各地区、各方面都有适当数量的代表的原则，以一定的人口数量为基础，按比例分配。《选举法》规定，全国人民代表大会代表的名额不超过3000人。省、自治区、直辖市应选全国人民代表大会代表的名额，由全国人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数8倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配；省、自治区人民代表大会代表的名额，由本级人大常委会按照农村每一代表所代表的人口数5倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配；自治州、县、自治县人民代表大会代表的名额，由本级人大常委会按照农村每一代表所代表的人口数4倍于镇每一代表所代表的人口数的原则分配。对于县、自治县行政区域内，镇的人口特多的，或者不属于县级以下人民政府领导的企业事业组织的职工人数在全县总人口中所占比例较大的，经省、自治区、直辖市的人大常委会决定，农村每一代表所代表的人口数同镇或者企业事业组织职工每一代表所代表的人口数之比可以小于4:1至1:1。同时，选举法又从我国实际情况出发，区别城乡差别和对少数民族适当照顾。规定直辖市、市、市辖区的农村每一代表所代表的人口数，应多于市区每一代表所代表的人口数；有少数民族聚居的地方，每一聚居的少数民族都应有代表参加当地的人民代表大会。聚居境内同一少数民族的总人口数占境内总人口数30%以上的，每一代表所代表的人口数应相当于当地人民代表大会每

一代表所代表的人口数。聚居境内同一少数民族的总人口数不足境内总人口数15%的，每一代表所代表的人口数可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数，但不得少于1/2。聚居境内同一少数民族的总人口数占境内总人口数15%以上、不足30%的和散居的少数民族应选当地人民代表大会的代表，每一代表所代表的人口数可以少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数。在全国人民代表大会中，人口特少的民族和在县、自治县人民代表大会中，人口特少的乡、民族乡、镇，至少应有代表一人。《选举法》对各级人民代表大会代表名额的这些规定，是从我国的历史和现状出发，反映了我国的现实，真正体现了我国各阶层、各民族在国家政治生活中具有平等的权利和地位。

（三）直接选举和间接选举同时并用原则

直接选举，是指国家代表机关的代表，由选民直接投票选举产生的方法。间接选举，是指国家代表机关的代表不是由选民直接投票选出，而是由下一级国家代表机关，或者由选民投票选出的代表（或选举人）选举产生的方法。直接选举和间接选举相比较，直接选举更能充分地反映选民的意志，更有利于选民对代表的监督。1953年我国颁布的第一部《选举法》只规定了在乡一级的基层政权进行直接选举。1979年新《选举法》规定：“全国人民代表大会的代表，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会的代表，由下一级人民代表大会选举。”“不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表，由选民直接选举。”从而把直接选举扩大到县级。这一规定是考虑到县、乡两级政权直接担负着本行政区域内的政治、经济、文化、教育等任务，处在生产发展的第一线，同广大人民群众

有着直接、密切的联系。另一方面，由于我国人口众多，地域广阔，政治、经济、文化发展不平衡，在大行政区域内进行直接选举还不适宜。因此，《选举法》确认直接选举与间接选举仍同时并用，是适合我国国情的。

（四）无记名投票原则

无记名投票，又称秘密投票。是指选举人，包括他委托的人，在填写选票的时候，不对任何人公开，不在选票上署名，并且要亲自或者依照法定程序委托其他选民把选票投进指定的票箱。我国《选举法》第33条规定：“全国和地方各级人民代表大会代表的选举，一律采用无记名投票的方法。”从而使选民能够自由地表达自己的意志。《选举法》的这些规定，保证了秘密投票原则的实施，充分体现出我国公民民主权利的真实性和社会主义民主制度的优越性。

（五）选民对代表的监督和罢免原则

我国的《选举法》，在赋予选民选举权利的同时，还赋予选民对代表的监督和罢免权。《选举法》第40条规定：“全国和地方各级人民代表大会的代表，受选民和原选举单位的监督。选民或者选举单位都有权罢免自己选出的代表。”这就是说，选民和选举单位，有权对自己选出的代表在行使权利的过程中，是否合法，是否忠于职守和能否真实地反映选民的意志和愿望等进行监督和检查。在代表违法乱纪，严重失职或已失去代表意义时，有权依法对其进行罢免或撤换。监督权与罢免权的确立，是社会主义民主原则在选举制度中的重要体现，它深刻地反映了我国选民与代表之间的主人与公仆的关系。

四、选举的组织和程序

为了使我国选举制度的社会主义民主原则得到贯彻执行，《选举法》对选举工作的各个环节都作出了明确规定，从而使选举工作的组织和程序有章可循。具体包括如下几个方面：

（一）选举的组织机构

根据我国目前采取直接选举和间接选举并用的选举方法，我国的选举机构采取两种组织形式。《选举法》第7条规定：“全国人民代表大会常务委员会主持全国人民代表大会代表的选举。省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会常务委员会主持本级人民代表大会代表的选举。不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇设立选举委员会，主持本级人民代表大会代表的选举。”即实行间接选举的由本级人民代表大会常务委员会主持本级人民代表大会代表的选举；实行直接选举的设立选举委员会主持本级人民代表大会代表的选举。同时规定，县、乡选举委员会分别受县级人民代表大会常务委员会和县级选举委员会的领导。省人大常委会要指导本行政区域内县级以上人民代表大会代表的选举工作。

选举委员会的产生方式和职权，根据《关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》，县级选举委员会的组成人员由本级人大常委会任命，乡级选举委员会组成人员由县级人大常委会任命。选举委员会的职权是：第一，主持本级人民代表大会代表的选举；第二，进行选民登记，审查选民资格，公布选民名单；受理对选民名单不同意见的申诉，

并作出决定；第三，划分选举本级人民代表大会代表的选区，分配各选区应选代表的名额；第四，根据较多数人的意见，确定和公布正式代表候选人的名单；第五，规定选举日期；第六，确定选举结果是否有效，公布当选代表名单。

（二）划分选区

选区是进行直接选举的基本单位。《选举法》第22条规定：“不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表名额分配到选区，按选区进行选举。选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。”选区的大小，按照每一选区选1至3名代表划分。就是说，在每一代表所代表的人口数大体相等的前提下，选区最小要能产生1名代表，最大不能多于3名代表。这样，既有利于选民对候选人知名、知人、知情，又有利于选举工作的组织和适当照顾到各方面都有一定数量的代表。

（三）选民登记

选民登记是国家对选民资格在法律上的认可。进行选民登记，首先要明确哪些人享有选举权利，应予登记；哪些人不享有选举权利，不予登记。根据《选举法》第3条规定，我国年满18周岁的公民，除依照法律被剥夺政治权利的人以外，都有选举权和被选举权，应予选民登记。同时，按照全国人大常委会《关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》，精神病患者不能行使选举权利的，经选举委员会确认，不行使选举权利。因反革命案或者其他严重刑事犯罪案被羁押，正在受侦查、起诉、审判的人，经人民检察院或者人民法院决定，在被押期间停止行使选举权利。对这两种人和依法被剥夺政治权利的人，不予进行登记。

有关选民登记的方法和要求,《选举法》第23条规定:

“选民登记按选区进行,经登记确认的选民资格长期有效。每次选举前对上次选民登记以后新满十八周岁的、被剥夺政治权利期满后恢复政治权利的选民,予以登记。对选民经登记后迁出原选区的,列入新迁入的选区的选民名单;对死亡的和依照法律被剥夺政治权利的人,从选民名单上除名。”这样,每次换届选举时只须在上届选民名单基础上进行补充登记。

选民登记一般采取设立选民登记站、流动登记和上门登记相结合的方法进行。凡有选举权的公民要主动到登记站进行登记,积极配合登记工作人员,防止重登、错登和漏登。对不予登记的人员,要有医院诊断证明或司法部门的法律文书为依据,要切实做到既不使每一个有选举权的公民被错误地剥夺选举权和被选举权,也不能让被剥夺了政治权利的人窃取庄严的选举权利。

对登记的选民,要经本级选举委员会批准确认其选民资格,在选举日的30日以前公布,并发给选民证。公民对于公布的选民名单有不同意见的,可以向选举委员会提出申诉。选举委员会对申诉意见,应在3日内作出处理决定。申诉人如果对处理决定不服,可以在选举日的5日以前向选区所在地基层人民法院起诉。人民法院受理选民资格案件后,必须在选举日前审结。审理时,起诉人、选举委员会的代表和有关公民必须参加。人民法院的判决为最后判决。人民法院的判决书,应在选举日前送达选举委员会和起诉人,并且要通知有关公民。

(四) 提出代表候选人

代表候选人的提名,是选举过程中的关键环节。因此,要发动广大选民积极参加酝酿、讨论和推荐代表候选人,把