

国家公务员必读丛书

# 国家公务员培训教程

CIVIL SERVICE TRAINING

# 法律基础知识

国家人事部原副部长 徐颂陶 主编  
国家人才研究会会长

中国人事出版社

国家公务员录用考试专用教材

## 国家公务员培训教程

公共行政学 组织行为学 公共政策 公共管理 公共财政学

# 法律基础知识

国家公务员录用考试专用教材 法律基础 分册

中国人民大学出版社

国家公务员必读丛书

# 国家公务员培训教程

## 法律基础知识

编著 雷 堂  
孙燕山

中国人事出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

法律基础知识/雷堂, 孙燕山编著. —北京: 中国人事出版社, 2003.12

(国家公务员必读丛书/徐颂陶主编)

国家公务员培训教程

ISBN 7-80189-114-7

I. 法... II. ①雷... ②孙... III. 法律—中国—干部教育—教材 IV. D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 106468 号

书 名: **国家公务员培训教程——法律基础知识**

作 者: 雷 堂 孙燕山

责任编辑: 李惠普

---

出版发行: 中国人事出版社 邮政编码: 100101

地 址: 北京朝阳区育慧里 5 号楼

经 销: 新华书店

印 刷: 北京忠信诚胶印厂

开 本: 880×1230 毫米 1/32 印 张: 15.75

字 数: 690 千字

版 次: 2004 年 1 月第 1 版

印 次: 2004 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80189-114-7

定 价: 28.00 元

---

中国人事出版社独家拥有本书中文版版权, 严禁盗版, 侵权必纠。

## 丛书总序言

自党的十三大和七届全国人大提出建立国家公务员制度，党的十四大和八届全国人大提出尽快推行国家公务员制度，到党的十五大和九届全国人大提出完善国家公务员制度，党的十六大提出“健全公务员制度”。国家公务员制度不断趋于完善，实施工作不断走向深入。建立和推行国家公务员制度，是党和国家的重大决策，是社会主义政治文明建设的重要内容。

1993年8月，《国家公务员暂行条例》颁布。这10年正是我国承前启后、继往开来、向新世纪迈进的重要历史时期，也是我国干部人事制度改革不断深化、人才队伍不断发展壮大、人事人才工作实现较快发展的时期。在党中央、国务院的领导下，各级组织人事部门认真组织实施，全面贯彻落实，公务员制度取得了显著成绩：完整的法规体系初步形成，公务员管理步入法治化轨道；各项机制开始发挥作用，公务员管理步入科学化轨道；具有公仆意识、高素质、专业化的公务员队伍初步形成，为人民服务的水平不断提高。

今后几年公务员制度建设和队伍建设的总体思路、工作目标是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十六大提出的要求，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度，以建设高素质、专业化公务员队伍为目标，以制度完善创新为动力，以能力建设为核心，以作风建设为重点，创新公务员管理机制，优化公务员成长环境，努力创造公务员人才辈出、人尽其才的良好局面，力争再用几年时间，建立起充满生机活力、法制体系完备的公务员制度，造就一文政治合格、作风优良、业务熟练、纪律严明的公务员队伍，为全面建设小康社会，为推动我国物质文明、精神文明、政治文明建设，提供有力的组织保障和制度保障。

1996年,国家人事部制定下发了《国家公务员培训暂行规定》,使公务员培训工作步入制度化、规范化、科学化轨道。目前,公务员培训类别体系逐步确立,形成了以初任培训、任职培训、更新知识培训和专门业务培训为主要形式,以出国(境)培训、对口培训、学历教育等为有益补充的公务员培训门类体系。公务员培训基础建设逐步完备,以行政学院和各类公务员(干部)培训中心为主体的施教机构网络初步形成,高等院校也越来越多地承担一些公务员培训任务。我国推行国家公务员制度十年来,全国已开展各类公务员培训1700多万人次。最近几年,中国公务员参训率不断提高,由1996年的26%提高到2002年的62.3%,每年有230万人次参加培训。

通过卓有成效的培训,中国公务员队伍素质、能力明显增强,工作作风也有明显改变。从学历上看,公务员大专以上学历人员占总数比例提高了三十七个百分点;从知识结构上看,公务员在岗位专门业务知识、现代科技知识、现代行政管理知识、依法行政知识以及世界贸易组织知识、市场经济知识、外语、计算机知识等方面均得到有效补充。

国家公务员制度建设和队伍建设面临着新的形势。从世界范围看,经济全球化趋势继续发展,科技进步日新月异,综合国力竞争日趋激烈。自上个世纪八十年代以来,西方发达国家先后开始了“新公共管理”运动,重塑政府,改进服务,已成为世界性的潮流。在管理思路,引入市场机制和企业管理经验,坚持顾客导向,突出绩效,坚持以人为本,关注职业发展,等等。从国内看,我国已进入了全面建设小康社会、加快推进现代化的新的发展阶段。社会主义市场经济体制初步建立,民主法制建设不断深入,人民群众对政府服务的期望增强,特别是加入世界贸易组织以后,对我国政府管理工作提出了新挑战,对公务员队伍素质提出了新要求,对公务员管理提出了新课题。

当前和今后一个时期是公务员培训工作的重要战略机遇期。党

中央、国务院站在全局和战略的高度，紧密联系国内外发展的新形势，提出要开展大规模的公务员培训。国家将全面贯彻落实“十五”干部教育培训规划和《2001年—2005年国家公务员培训纲要》，以提高公务员队伍素质为目标，以加强公务员能力建设为重点，以改革创新为动力，一手抓扩大培训规模，一手抓提高培训质量，积极探索培训工作新机制，通过5到10年的努力，建成一个管理制度配套、组织机构健全、基地布局合理、内容方法科学、运行机制灵活的培训体系，逐步形成抓重点、分层次、多渠道、大规模、有特色的公务员培训工作新格局，使公务员培训工作走上制度化、科学化和社会化的轨道，为全面实现小康社会的奋斗目标提供高素质的公务员人才支持。

一是要扩大培训规模，确保全员轮训。以公务员四类培训为主要形式，五年内将全体公务员轮训一遍，下大力气使每一名公务员都能参加年均12天以上的脱产培训。首先，要切实抓好初任培训，参训率要达到100%；其次，要突出抓好任职培训，严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》和《国家公务员培训暂行规定》，不断提高参训率；第三，根据经济社会发展和政府中心工作，及时跟进更新知识培训；第四，大力推进专门业务培训，鼓励公务员参加公共管理硕士专业教育，为政府机关培养高层次、复合型人才；第五，加大公务员出国（境）培训力度，加强与外国政府所属培训机构及国际著名公共管理院校的联系，探索合作开展公务员培训的路子。

二是要创新方式方法，提高培训质量。首先，要及时更新培训内容。培训内容要贴近改革开放和现代化建设，贴近党委和政府的中心工作，贴近学员需求，围绕提高公务员的理论素养、知识水平、业务本领和管理能力，适应公务员职业发展的需要，确定培训的内容和重点，“需要什么，学什么；缺少什么，补什么”，提高培训的针对性；其次，要创新培训方式。根据不同的培训对象，采取灵活多样的培训方式，多搞短期强化培训，推广个性化、差别化培

训，积极开展网络教育和远程教育；第三，要改革培训方法。积极采用小组教授式教学、情景模拟和案例教学等现代培训方法，增强培训的吸引力，要结合实际，总结一套效果明显的成型的培训方法，并加以推广；第四，要实行培训质量评估制度。

三是要整合培训资源，加强基础建设。首先，要整合基地资源。开展公务员培训施教机构资格认可工作，选一批信誉好、质量高的培训机构作为公务员培训的基地。鼓励高等院校创办公务员培训基地。人事部将在全国确定 10 个左右国家级公务员培训示范基地；其次，要整合师资资源。建立培训教师到机关挂职锻炼制度。从高校、党政机关和企业等单位聘请兼职教师，建设一支专兼结合、以兼为主的培训师资队伍。

四是要坚持培训与使用相结合，健全培训激励约束机制。改变“学与不学一个样，学好学坏一个样”的现象，建立以能力和工作业绩为导向的用人机制，引导公务员注重自身素质和能力的提升，激发公务员自觉学习、积极参训的内在动力，形成自觉求学、竞争参训的良好局面，树立终身学习、终身教育、“人的全面发展”的意识。要把培训与使用相结合的各项规定落到实处，逐步做到“不经培训不上岗，不经培训不任职，不经培训不提拔”。

为了满足国家公务员培训工作的需要，我们组织中央党校、国家行政学院、北京大学、中国人民大学等院校的专家学者，根据“十五”干部教育培训规划和《2001 年—2005 年国家公务员培训纲要》，参阅了中共中央组织部颁布的《全国公开选拔党政领导干部考试大纲》，经过反复论证，精心编写了本套“国家公务员培训教程”，教程内容都是作为一个国家公务员应知应会的基础理论知识，适合各级国家公务员培训部门和院校作为培训教材，或者有志于提高自己、有所作为的广大公务员进行自学。

编 者

# 前 言

党在十五大、十六大报告中多次提到“依法治国”，并一再重申“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”。这充分表明党中央在新形势下，对依法治国的高度重视。而全面提高广大人民群众尤其是国家公务员的法律素质、增强其法制观念、提高其法律意识是依法治国必要的前提和关键。为此，十六大报告指出，“加强对执法活动的监督，推进依法行政，维护司法公正，提高执法水平，确保法律的严格实施。……加强法制宣传教育，提高全民法律素质，尤其要增强公职人员的法制观念和依法办事能力。党员和干部特别是领导干部要成为遵守宪法和法律的模范。”

而欲造就一支高素质、懂法律的国家公务员队伍，认真学习、深刻理解和准确把握法律知识是必要的基础和前提。也只有如此，才能灵活地运用法律知识解决现实存在的法律问题，才能切实做到依法办事、依法行政。江泽民同志在中共中央为中央领导同志举办的法律知识讲座上对此曾作过具体阐述：“中共十四届四中全会提出，县级以上党政干部在努力学习和掌握邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的同时，要努力学习法律知识和其他科学知识。

学习和掌握必要的法律知识，努力提高各级领导干部运用法律手段管理经济、管理社会的本领。这是新时期党对各级领导干部坚持党的基本路线，保证深化改革开放、维护社会稳定的重要要求。建设社会主义法制，实行依法治国，是为了把我们国家建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家。我们正在建立社会主义市场经济，必须学会运用法律来规范和引导市场经济的运行，充分发挥市场机制对经济发展的积极作用，把市场经济纳入规范和法制的轨道，保证社会主义市场经济健康发展。依法管理各项事业，是写

入我们的党章总纲和国家宪法的，作为管理国家各项事业的各级领导干部，必须努力学习和掌握必要的法律知识。”

因此，组织在岗的国家公务员紧密联系当前我国依法治国、依法行政的实际，有计划地分期分批进行轮训就显得非常必要。为了满足公务员培训的需要，我们根据中央组织部印发的《全国公开选拔党政领导干部考试大纲》的基本要求，编写了这本《国家公务员培训教程·法律知识必读》。这本教材针对国家公务员的需要编写，具有包容量大、重点突出、内容精练等特点。我们在编写过程中力求以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，并遵循这样的原则：一是取舍得当、针对性强。对所涉及的内容进行合理取舍，突出重点、要点，贯彻少而精的原则，不求面面俱到，平铺直叙，以加强针对性。二是内容浓缩精练、简明扼要、结构科学。三是理论性与可操作性相结合。

本书共分三编。第一编法学基本理论。主要介绍法的一般理论、法的制定和实施、依法治国的理论和实践等内容，是系统学习、深刻领会各部门法的基础和前提。它对从事党和国家领导工作的国家公务员而言，尤为重要。因为，“从事公职的人员，不仅必须知道法律而且他还必须知道它是怎样成为这样的法律，以及为什么是这样的法律的缘由”。第二编宪法。主要介绍了我国现行宪法规定的我国的国家性质、国家形式、国家机构及其职权、公民的基本权利和义务等内容。宪法在一个国家的法律体系中居于母法的地位，由各个法律部门构成的法律体系和法律的各种表现形式，都以宪法为依据，都不得与宪法相抵触。因此，学习和研究宪法，就能触类旁通其他法律部门。第三编有关部门法。主要介绍的是与公务员所从事的工作密切相关的几大部门法，即行政法、民法、经济法、社会法、环境法、刑法、诉讼程序法等。它们是公务员应该掌握的最基本的法律，是依法行政的基础。

在编写过程中，采用集体讨论与分别执笔的方式完成。具体分工如下：雷堂（第一编和第二编两编、第三编第六章）；孙燕山

(第三编的第一章至第五章);刘志(第三编第七章)。最后由雷堂统稿。由于作者经验和水平有限,加之时间短促,书中的错误与不妥之处在所难免,恳请诸位专家和读者批评指正、并不吝赐教,以便进一步修改和提高。

本书在编写过程中,参阅了大量的国内外相关的研究成果,采用了许多法学界前辈及其他专家学者的真知灼见,在此一并表示诚挚的敬意和谢忱。

编 者

2003年8月

# 目 录

## 第一篇 法学基本理论

### 第一章 法的基本概念

|     |                  |       |
|-----|------------------|-------|
| 第一节 | 法的基本特征及其作用 ..... | ( 3 ) |
| 第二节 | 权利和义务 .....      | ( 6 ) |
| 第三节 | 法律关系 .....       | ( 9 ) |

### 第二章 我国当代法的体系

|     |                     |      |
|-----|---------------------|------|
| 第一节 | 法的体系的概述 .....       | (12) |
| 第二节 | 法的分类 .....          | (13) |
| 第三节 | 法的部门体系与效力等级体系 ..... | (16) |

### 第三章 法的制定和实施

|     |                    |      |
|-----|--------------------|------|
| 第一节 | 立法及其体制、程序和技术 ..... | (20) |
| 第二节 | 法的实施 .....         | (28) |
| 第三节 | 法的适用及其基本原则 .....   | (29) |
| 第四节 | 法的效力 .....         | (37) |
| 第五节 | 法律解释及其类型 .....     | (42) |
| 第六节 | 违法及其构成 .....       | (47) |
| 第七节 | 法律责任 .....         | (51) |

|                |      |
|----------------|------|
| 第八节 法律监督 ..... | (57) |
|----------------|------|

## 第四章 依法治国的理论与实践

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 第一节 依法治国及其主体、对象和目标 ..... | (62) |
| 第二节 法治与人治 .....          | (67) |
| 第三节 国家权力与公民权利 .....      | (73) |
| 第四节 依法治国与社会主义民主政治 .....  | (76) |

# 第二编 宪法

## 第一章 宪法基本理论

|                  |      |
|------------------|------|
| 第一节 宪法的概念 .....  | (85) |
| 第二节 宪法监督制度 ..... | (90) |

## 第二章 我国的国家性质、国家形式和基本制度

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 第一节 我国的国家性质 .....             | (98)  |
| 第二节 我国的国家形式 .....             | (111) |
| 第三节 我国的民族区域自治制度和特别行政区制度 ..... | (126) |
| 第四节 我国的选举制度 .....             | (136) |

## 第三章 我国的国家机构

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第一节 国家机构概述 .....          | (144) |
| 第二节 全国人民代表大会及其常务委员会 ..... | (149) |
| 第三节 中华人民共和国主席 .....       | (154) |

|     |                           |       |
|-----|---------------------------|-------|
| 第四节 | 国务院 .....                 | (156) |
| 第五节 | 中央军事委员会 .....             | (157) |
| 第六节 | 地方各级人民代表大会和地方各级人民政府 ..... | (159) |
| 第七节 | 人民法院和人民检察院 .....          | (164) |

## 第四章 公民的基本权利和义务

|     |                    |       |
|-----|--------------------|-------|
| 第一节 | 公民的基本权利和义务概述 ..... | (167) |
| 第二节 | 公民的基本权利和自由 .....   | (171) |
| 第三节 | 我国公民的基本义务 .....    | (179) |

## 第五章 国家赔偿制度

|     |                       |       |
|-----|-----------------------|-------|
| 第一节 | 国家赔偿法及国家赔偿的归责原则 ..... | (185) |
| 第二节 | 行政赔偿的范围、程序和义务机关 ..... | (189) |
| 第三节 | 刑事赔偿的范围、程序和义务机关 ..... | (195) |
| 第四节 | 国家赔偿的其他制度 .....       | (203) |

# 第三编 有关部门法

## 第一章 行政法

|     |                           |       |
|-----|---------------------------|-------|
| 第一节 | 行政、行政法、行政法律关系 .....       | (213) |
| 第二节 | 行政组织法 .....               | (218) |
| 第三节 | 行政行为及其特征、种类、效力和成立要件 ..... | (228) |
| 第四节 | 行政立法 .....                | (244) |
| 第五节 | 行政许可 .....                | (252) |
| 第六节 | 行政强制 .....                | (255) |

|     |              |       |
|-----|--------------|-------|
| 第七节 | 行政处罚 .....   | (262) |
| 第八节 | 行政复议 .....   | (273) |
| 第九节 | 行政法制监督 ..... | (286) |

## 第二章 民法

|     |                        |       |
|-----|------------------------|-------|
| 第一节 | 民法的调整对象 .....          | (288) |
| 第二节 | 民事法律关系的主体与民事法律行为 ..... | (289) |
| 第三节 | 代理 .....               | (297) |
| 第四节 | 物权及所有权 .....           | (299) |
| 第五节 | 债权和合同 .....            | (305) |
| 第六节 | 人身权 .....              | (317) |
| 第七节 | 知识产权 .....             | (321) |
| 第八节 | 财产继承权 .....            | (328) |
| 第九节 | 民事责任 .....             | (333) |
| 第十节 | 诉讼时效 .....             | (336) |

## 第三章 经济法

|     |                     |       |
|-----|---------------------|-------|
| 第一节 | 公司法与我国的企业法律制度 ..... | (340) |
| 第二节 | 市场监管法律制度 .....      | (348) |
| 第三节 | 金融法律制度 .....        | (353) |
| 第四节 | 财税法律制度 .....        | (359) |
| 第五节 | 对外贸易与国际商贸法律制度 ..... | (375) |

## 第四章 社会法

|     |                       |       |
|-----|-----------------------|-------|
| 第一节 | 劳动法 .....             | (392) |
| 第二节 | 社会保障法的调整对象和主要内容 ..... | (404) |

## 第五章 环境法

- 第一节 自然资源法律体系 ..... (412)
- 第二节 环境保护及其基本制度 ..... (424)

## 第六章 刑法

- 第一节 刑法及其特有原则 ..... (430)
- 第二节 犯罪及其构成 ..... (434)
- 第三节 共同犯罪和单位犯罪 ..... (447)
- 第四节 基本犯罪类型及与国家机关工作人员职务有关的犯罪  
..... (453)

## 第七章 诉讼程序法

- 第一节 诉讼法 ..... (460)
- 第二节 民事诉讼法 ..... (463)
- 第三节 行政诉讼法 ..... (467)
- 第四节 刑事诉讼法 ..... (474)
- 第五节 诉讼程序 ..... (479)
- 第六节 仲裁法 ..... (485)

# 第一编

## 法学基本理论