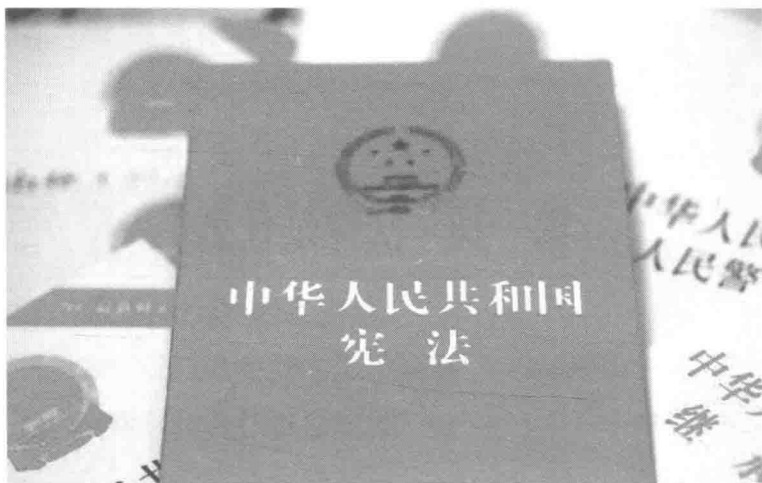


第一篇 法律是什么

一、法律是什么

法律是国家按照统治阶级的利益和意志制定或认可、并由国家强制力保证并实施的行为规范总和，包括宪法、法律（就狭义而言）、法令、行政法规、条例、规章、判例、习惯法等各种成文法和不成文法。法律最为明显的、极为重要的功能就是规范人们的行为，所以法律首先是一种行为规范或行为规则。法律规定人们可以做什么，应当做什么，不能做什么。如《刑法》规定故意杀人罪、盗窃罪、贪污罪等罪名，即法律禁止故意杀人、盗窃、贪污等行为的发生。又如《物权法》规定所有权，意味着人们对其所有的财产可以在法律允许的范围内任意处置，而其他入，甚至国家机关也无权干涉。通过这样的方式，法律规范人们的行为，使人们的行为选择有规可循。通过规范人们的行为，法律调节着人与人之间的社会关系。

法律具有明显的国家性，其中最重要的体现就是绝大多数法律都是由国家立法机关以国家的名义制定的。马克思主义认为，国家具有阶级性，法律是统治阶级意志的体现。统治阶级的意志通过法



宪法

律规定的程序上升为国家的意志，以法律的形式表现出来。所以，法律不可避免地也带有阶级的本质属性。我国是社会主义国家，人民是国家的统治阶级，法律必然体现出人民的意志。同时，法律也是社会公共管理的一种手段。许多国家都把法治作为治国理政的基本方略，把法律作为社会治理的基本方法。与其他治国方式和社会管理方式相比，法治、法律具有许多不可比拟的优势。即便是在典型的人治国家，法律仍然发挥着举足轻重的作用。

法律是一种行为规范，它主要通过权利和义务的方式来调整、规范人们的行为。什么是权利，什么是义务，法学理论界有不同的认识和解释。有人把权利理解为做某事的一种资格，比如张三有选举权意味着张三有参加选举和投票的资格，李四没有选举权也就意味着李四不能参加选举。有人把权利理解为一种法律允许的自由，如公民享有人身自由，这是《宪法》规定的公民的基本权利，意味着只要法律没有禁止，公民可以自主支配自己的身体、自由安排自己的行动，身体和行动自由不受国家机关和他人的非法限制与干涉。也有人把权利理解为一种法律所承认和保障

的利益。比如民法中的债权，张某借给王某一万元，张某即对王某享有一万元的债权，这种债权首先所体现的就是张某一万元的财产利益。与此相对应，义务就意味着一种强制或负担。如前例中的王某对张某就承担着一万元的债务，这就意味着王某只能根据合同约定偿还张某的一万元，如果王某不还钱，张某可以通过向人民法院起诉等方式强制性要求王某偿还债务，因此债务对于债务人王某而言带有强制性。再如李某违反交通规则，被交警处以 200 元罚款，这 200 元的罚款对李某而言就是一项新增的负担。综上所述，权利和义务相互依存，相互配合，都是法律调整和规范人们行为的方法和手段。

法律以国家强制力为后盾，依靠国家强制力保障实施。如果法律脱离国家强制力，那么违反法律的行为就得不到应有的制裁和惩罚，在许多方面法律就会失去其应有的功能和意义。国家强制力指的是军队、警察、人民法院、监狱等国家设立的合法暴力。当然，国家强制力并不是直接发挥作用，而仅仅是一种可能，只有在人们违反法律时，才会作用于违法行为人身上。

法律是人们应当遵守的行为规范，但除法律之外，还有其他行为规范调整、约束人们的行为，其中最重要的是道德规范。在内容上，法律和道德有所重合，法律的内容必然会反映出一定的道德观念。如盗窃、欺诈为道德观念所不允许，法律也把盗窃、诈骗作为刑事犯罪予以打击。如见义勇为是社会的主流价值观，很多地方的人民代表大会或人民政府都制定关于见义勇为的奖励条例或奖励办法。当然，法律和道德并不完全重合，法律规定的是最低限度的道德要求，即把最基本的道德要求规定为法律义务。较高层次的道德规范，如见义勇为，法律只是通过奖励等方式加以引导，并不把较高层次的道德作为法律义务加以规定。此外，

法律与道德的显著区别在于强制性。法律具有较高的强制性，可以依靠国家强制力保障实施。道德虽然也具有一定的强制性，但只能通过舆论压力、道德谴责等较弱的强制性方式予以实施，道德更主要的是通过人们内心的道德认知和自身的道德约束发挥作用。

相关链接

不懂法错失良机 担保人逃脱责任

赵老汉是个老实巴交的农民，自己身体不咋样，儿子又身带残疾，老大不小的还要人照顾，一家人守着几亩田，日子过得挺紧的。在赵老汉家里，老婆就是主心骨。可偏偏天有不测风云，家里的主心骨在2001年3月的一天不慎从车上摔下致死。经交警调处，赵老汉与肇事司机小付达成协议，由小付赔偿经济损失21400元。当时给付了一部分现金后，余下赔偿款由小付出具了两份欠据并由小付的表叔老杨担保。欠据分别载明“欠到赵某某车事故费计币10000元，限于2001年12月31日前付款。欠款人：付某某，担保人杨某某。”“欠到赵某某车事故费计币4600元，限于2002年6月30日前付款。欠款人：付某某，担保人杨某某。”接下来的日子，赵老汉与儿子相依为命，生活过得更苦，一心指望着早日要回赔偿款，料理料理不成样子的家。中间找了小付几次，小付均以种种借口一再拖延，几年来一分钱都没要到。

2005年7月29日，赵老汉诉至人民法院，请求判令小

付和老杨偿还欠款 14 600 元并从逾期之日起按中国人民银行同类贷款利率计付利息至款付清之日止，同时承担诉讼费用。人民法院经审理认为，被告因车祸致死原告之妻，双方就经济损失达成了赔偿协议并给原告出具了欠据，原、被告双方形成了侵权赔偿之债，被告理应按期偿付原告债务。遂判决：一、被告付某某偿付原告赵某某借款人民币 14 600 元，并从逾期之日起按中国人民银行同类贷款利率计付利息至款付清之日止。二、被告杨某某对被告付某某不承担连带清偿责任。本案诉讼费用 950 元，由被告付某某负担。

接到判决，赵老汉傻眼了：起诉的明明是两个人，判决却只要一个人赔，担保人的担保就不算数么？且不说小付根本没有赔偿能力，现在连人都找不到，不知到哪儿打工去了，现在找得到的只有老杨，老杨家庭富裕有赔偿能力，人民法院却不判他赔。这个理，赵老汉怎么也想不通！

肇事者无力赔偿，担保人责任免除，受害者索赔无路。但是，人民法院判决没有错。错就错在赵老汉不懂法，错过了索赔的最佳时机，没有在保证期间内就主债务要求杨某某承担保证责任。明白这个道理后，赵老汉后悔得直叫唤，但又很无奈。根据我国《担保法》第十九条的规定，本案当事人双方对保证方式没有约定，被告人杨某某应按照连带责任保证承担保证责任。而该法第二十六条规定：“连带责任保证的保证人与债权人未约定保证期间的，债权人有权自主债务履行期届满之日起 6 个月内要求保证人承担保证责任。在合同约定的保证期间和前款规定

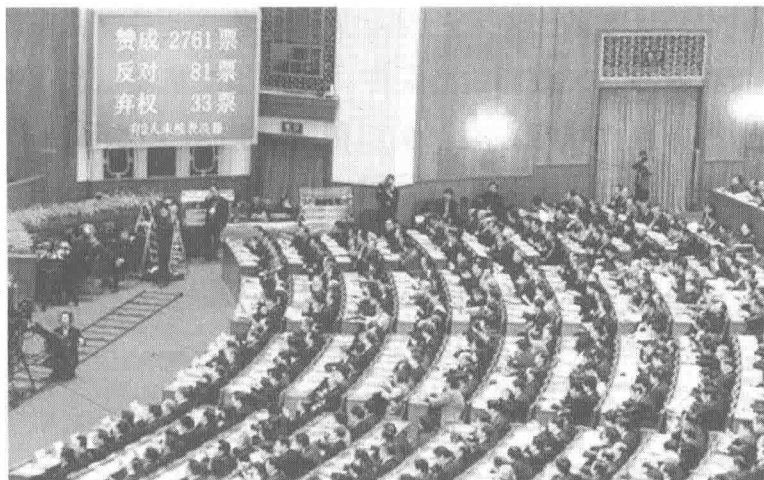
的保证期间，债权人未要求保证人承担保证责任的，保证人免除保证责任。”本案中，被告杨某某对被告付某某债务履行本应按照连带责任保证承担保证责任，但杨某某并未与债权人赵某某约定保证期间，因此，赵某某依法就应在主债务履行期届满之日起六个月内要求杨某某承担保证责任。而本案主债务履行期届满之日分别为2001年12月31日和2002年6月30日，赵某某应该分别在2002年6月30日前和2002年12月30日前要求杨某某就主债务10 000元和4 600元承担保证责任。但其直至2005年7月29日才向人民法院主张要求杨某某承担保证责任，而此时杨某某的保证责任依法早已免除。虽然原告代理人提出主债务诉讼时效中断的主张，但根据高法关于适用《担保法》若干问题的解释第三十六条的规定，本案保证债务时效并不中断。因此，人民法院只能判决被告杨某某对被告付某某不承担连带清偿责任。

二、法律的运行过程

法律的运行指的是法律从无到有，从制定到执行再到司法、守法、法律监督的整个过程。本部分内容主要介绍立法、执法、司法、守法和法律监督的基本原理和制度。

（一）立法

立法，简单来讲就是制定法律的活动。立法是整个法律运行过程的基础。没有法律的制定，也就没有法律，就更谈不上法律的执行和司法等各个后续环节。具体而言，立法是指享有



立法

立法权的国家机关依照法定的权限和程序，制定、修改、废止法律的专门性活动。也就是说，立法活动不仅仅指的是制定新的法律，还包括修改旧的法律和废止不适合社会实际和时代需求的法律。

立法是享有立法权的国家机关的专门性活动。立法权，即制定、修改和废止法律的权力。立法权是一项极为重要的国家权力，只有少数国家机关依照《宪法》和相关法律的规定才能享有。在我国，立法权被分为中央立法权和地方立法权两个层次。中央立法权是中央国家机关享有的立法权，具体包括：全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会享有国家立法权，国务院和国务院的部委享有行政立法权。全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会是我国最为重要的立法机关，所有重要的法律——《民法通则》《刑法》《行政处罚法》《农业法》《环境保护法》《物权法》《劳动法》等——都是由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会制定的。国务院可以制定行政法规，如《畜禽规模养殖污染防治条例》《植物新品种保护

条例》《农药管理条例》《农业保险条例》等。此外，国务院的部委，如农业部、民政部、公安部、发展与改革委员会等还可以在报请国务院立项后在自己的权限范围内制定部门行政规章，如农业部制定的《饲料质量安全管理规范》、民政部制定的《城乡最低生活保障资金管理办法》、公安部制定的《机动车驾驶证申领和使用规定》、发改委制定的《价格违法行为举报处理规定》等。

地方立法权是《宪法》和相关法律授予地方国家机关的立法权限。具体包括：省、自治区和直辖市的人民代表大会及其常务委员会以及较大的市的人民代表大会及其常务委员会可以制定地方性法规、自治区的自治条例和单行条例。如甘肃省人民代表大会常务委员会制定的《甘肃省农业综合开发条例》《甘肃省河道管理条例》、兰州市人民代表大会常务委员会制定的《兰州市公共场所控制吸烟条例》。除普通地方国家机关享有的地方立法权外，民族自治地方的人民代表大会可以制定自治条例和单行条例，如《甘肃省肃北蒙古族自治县自治条例》《甘肃省东乡族自治县农村公路条例》等。省、自治区和直辖市的人民政府和较大的市的人民政府可以制定地方人民政府规章，如甘肃省人民政府制定的《甘肃省石羊河流域地下水资源管理办法》、兰州市人民政府制定的《兰州市大气污染防治示范区管理规定》等。

享有立法权的国家机关制定的各种形式的法律构成了中国最主要的法律体系。不同形式的法律之间效力的高低不同，具体的效力关系如下图所示。



说明：

- ①实线箭头代表不同形式的法律之间存在效力高低关系；
- ②虚线箭头代表一般情况下存在效力高低关系，但自治条例和单行条例可以在不违反宪法、法律和行政法规基本原则的情况下变通某些规定；
- ③无箭头实线代表不同形式的法律之间不存在效力差别。

（二）执法

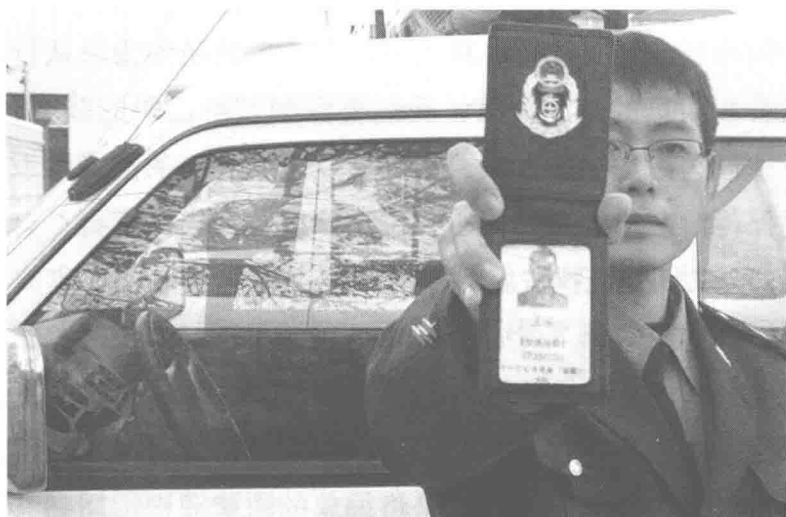
执法，是国家行政机关和公职人员依照法定的职权和程序执行法律的活动。执法是法律实施的基本方式，是实现立法目的的基本手段。国家制定法律，其根本目的就是运用法律去调节社会关系，规范人们的行为。如果脱离执法活动，法律只能是一纸空文，面对社会实际无法发挥任何作用和功能。立法是立法机关制定抽象的、能普遍适用的行为规则。执法则是行政机关将这些抽象的行为规则运用到具体的社会实际情况当中去。如果说立法是不断总结实践经验，将具体的社会实践抽象为行为规则这样一个从具体到抽象的过程，那执法则是从抽象到具体的逆向过程。典型的执法活动是行政处罚，例如《治安管理

处罚法》第26条规定：“有下列行为之一的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款；情节较重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款：（一）结伙斗殴的；（二）追逐、拦截他人的；（三）强拿硬要或者任意损毁、占用公私财物的；（四）其他寻衅滋事行为。”张某召集三个朋友共同殴打李某，但并未给李某的身体造成严重伤害。此时，作为执法机关的公安局可依照上述法律规定对张某处以五日以上十日以下拘留的行政处罚。

行政机关是最主要的执法主体。我国的行政机关体系可以分成中央行政机关和地方行政机关两类。中央行政机关包括国务院和所属有执法权的行政机构。国务院是全国权力机关的执行机关，也是我国最高行政机关。根据宪法规定，国务院主要的执法权限包括：根据宪法和法律制定行政法规、规定行政措施、发布决定和命令；规定各部和各委员会的任务和职责，统一领导各部和各委员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作；统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分等。其中，制定行政法规是国务院执行法律最主要和最基本的方式，发布各种决定或命令也是国务院行使执法权的常见方式。除国务院外，国务院所属的一些机构也有执法权限，主要包括：国务院的组成部门，如农业部、民政部、发改委等；国务院的直属机构，如海关总署、国家税务总局、国家工商行政管理总局等；国务院部委管理的国家局，如能源局、公务员局等，这些行政机关在其主管领域享有广泛的执法权限。

地方行政机关包括各级地方人民政府和其所属的有执法权的工作部门。各级地方人民政府是中央人民政府统一领导下的

地方国家行政机关，也是各级地方权力机关的执行机关，承担着执行国家法律、行政法规和地方性法规的重要职能。根据宪法规定，目前我国地方人民政府共分为四个级别，即省、自治区、直辖市的人民政府，自治州和设区的市的人民政府，县、自治县、区的人民政府以及乡、民族乡、镇的人民政府。除乡镇一级人民政府之外，其他地方人民政府都设有工作部门，如省级人民政府设有农业厅、公安厅等工作部门，市、州级人民政府和县、区级人民政府设有民政局、教育局等工作部门。这些工作部门在其主管领域内享有处罚、许可、指导等执法权限。



行政执法

除上述行政机关外，还有一些社会公共组织也承担着一些行政执法职能。如《村民委员会组织法》授权村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷、协助维护社会治安等；《工会法》授权工会保障职工合法权益、对侵犯职工合法权益的问题进行调查等；《劳动合同法》授权工会签订集体劳动合同；《企业劳动争议处理条例》授权工会参与劳动争议

处理；《教育法》授权公立学校招收学生、对学生处分、颁发学业证书、聘任教师职工等。这些社会组织在法律或法规授权的范围内，行使法律或法规授予的执法权力，管理某类社会公共事务或提供某种社会公共服务。

行政执法活动必须遵循一些基本的原则，其中最重要的原则是依法行政。依法行政是依法治国、建设社会主义法治国家在行政执法领域的体现和要求。依法行政就是要求行政机关在法律的范围内活动，依法办事；行政机关和执法人员如果违反法律，超越法律活动，就要承担法律责任。依法行政的核心思想就是运用法律来约束行政机关和行政权力，使其不得任意行政、随意行政，要求行政机关有所作为、有所不为。从行政机关和公职人员的角度而言，我们要深刻理解法律的基本知识，熟练掌握运用法律的方法，牢固树立公平公正的法律意识，并时刻保持对法律的敬畏之心，用法律规范自己的言行，自觉地严格公正文明规范执法。

（三）司法

司法，也是法律实施的基本方式。司法是司法机关依照法定职权和法定程序，具体运用法律处理案件的专门性活动。司法活动同行政执法一样，也是将抽象的法律规则运用到具体的案件当中，以做出某种决定或裁决的活动。

司法是司法机关的主要职能。根据宪法、刑事诉讼法等相关法律的规定，我国的司法机关主要包括审判机关、检察机关和公安机关。各级人民法院是我国的审判机关，代表国家行使审判权，对各类案件做出权威性的裁决。目前，人民法院分四个级别设置，分别是最高人民法院、高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院，不同级别的人民法院有不同的案件受理



庭审

范围。人民法院内部设有立案庭、民事审判庭、刑事审判庭、行政审判庭、执行庭等内部机构，分别负责登记立案、不同案件的审理和裁判以及执行工作。

与立法、执法活动相比，各级人民法院的司法活动有其独特的要求。第一，人民法院独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。审判权独立行使是法治国家的基本要求，它关系到国家权力的相互制约和监督功能的发挥，关系到国家审判机关是否真正具有权威性。第二，以事实为根据，以法律为准绳的审判原则。人民法院审理各类案件均应以事实为根据，以法律为准绳。在查清案件事实的基础之上，正确地适用法律，对案件做出处理。第三，合议、回避、公开审判和两审终审制度。合议制度，即人民法院审理案件一般由审判员或人民陪审员组成合议庭，共同审理案件，并以少数服从多数的原则来做出最终的裁判结果。回避制度，如果审判人员、检察人员、侦查人员、书记员、翻译人员、鉴定人或勘验人与案件有利害关系或其他可能影响案件公正审理的情形时，应当主动

申请回避；案件的当事人如果认为上述人员符合回避情形时，也有权利向人民法院、人民检察院或公安机关申请回避。第四，当事人诉讼地位平等。无论是民事案件、刑事案件还是行政案件；无论是原告还是被告，当事人地位平等，享有平等的诉讼权利，承担平等的诉讼义务。当然当事人地位平等，并不是要求原告和被告享有完全相同的诉讼权利和承担完全相同的诉讼义务。第五，辩论原则。辩论是案件审理的核心，在案件审理的各个环节和阶段，当事人都有权利针对案件事实的有无、证据的真伪、适用法律正确与否等问题通过不同的方式发表自己的观点和意见，也可以发言反驳对方的意见。此外，如果案件的当事人或其他参与人员是少数民族，还有用本民族语言文字进行诉讼的权利。

各级人民检察院是我国的法律监督机关，行使检察权。具体包括：对重大犯罪案件行使检察权；对直接受理的刑事案件进行侦查；对公安机关侦查的案件进行审查、批准或决定是否逮捕、起诉或免于起诉；对刑事案件提起公诉、支持公诉；对公安机关的侦查活动，人民法院的审判活动，刑事案件判决和裁定的执行活动以及监狱、看守所的活动是否合法实行监督。

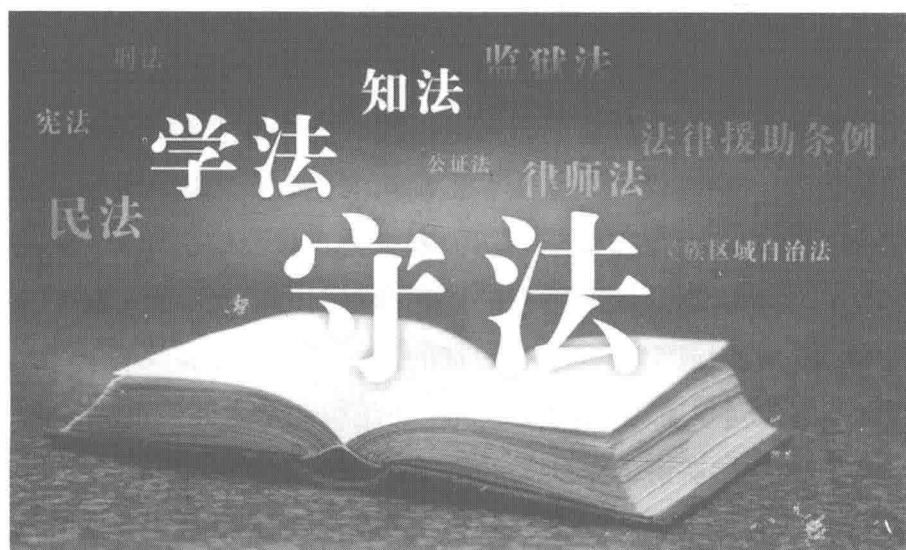
公安机关具有行政机关和司法机关的双重属性。在刑事案件的侦查环节，公安机关是司法机关，享有对刑事案件的侦查权，有权力决定是否立案，有权力采取讯问犯罪嫌疑人，讯问证人，勘验和检查、搜查、查封或扣押物证或书证，鉴定，技术侦查措施，通缉等侦查措施，当然侦查机关的侦查权力与活动也受到法律的严格约束。

（四）守法

守法，就是遵守法律。即所有国家机关、社会组织和公民

个人都应当严格依照法律规定从事各种事务的活动。守法是法律实施和实现立法目的最普遍的方式。就法律发展历史和世界各国的普遍情况而言，大多数民众都会主动、自觉地遵守法律，以法律作为自己行为的准则，违反法律的是少数人。

法律的主要内容是规定人们的各种权利和义务，那么守法也就包括依法享有并行使权利和依法承担并履行义务两个方面的内容。守法首先是要求人们依法承担并履行义务。如法律规定公民有纳税的义务，那么我们应当主动、及时、足额地缴纳税款。其次，对于我们享有的权利，在行使过程中和行使方式上，也要符合法律规定。《宪法》第 51 条明确规定，公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法权利。最后，法律规定公民享有的权利，任何机关、组织和个人都不得非法剥夺或干涉。如果我们的合法权利受到侵犯，我们也要积极通过法律途径去维护我们的权利，这也是守法的基本要求。



守法

在法治国家，法律面前人人平等，反对“刑不上大夫”，要求“王子犯法与庶民同罪”。这不仅是对普通公民提出的要求，更是对执政党和国家机关提出的要求。我国宪法明文规定，中国共产党是执政党，是我国社会主义事业的领导核心，这样的政治地位和法律地位要求他必须首先带头遵守宪法和法律，否则宪法和法律将会丧失其应有的作用和功能，我国各项社会主义事业也将缺乏法治的保障和支撑。各级各类国家机关也要模范遵守宪法和法律。各级各类国家机关代表人民行使国家权力，全面管理各类社会公共事务。如果国家机关不守法，不依法办事，那么整个国家和社会都会陷入一种无秩序状态，国家机关在政治、经济和社会生活中的至关重要地位必然要求他们要遵守法律、依法办事。执政党带头守法和国家机关模范守法，也要求国家公职人员，尤其是执政党和国家机关的领导人员守法。当然，守法也是对所有公民提出的基本要求。公民个人要依法行使权利，合法权利受到侵害时也要积极依法维护自己的权利，要主动自觉承担和履行法律所规定的义务。

（五）法律监督

法律监督是法律制定和实施过程的重要组成部分和不可缺少的环节，是确保科学立法、正确执法、公正司法、全民守法的重要保障。法律监督是一切国家机关、社会组织和公民对各种法律活动的合法性所进行的监察和督促。广义而言，任何一个机关、组织或个人都享有一定的法律监督权，相反每一个机关、组织或个人都要接受其他机关、组织或个人的监督。

我们这里所讲的是狭义的法律监督，主要包括三个方面的内容。第一，谁享有监督权，也就是监督主体问题。国家机关都享有一定范围内的监督权限，其中最主要的监督机关是国家

权力机关。从中央层面而言，根据宪法相关规定，全国人民代表大会是我国最高权力机关，其他国家机关由其产生，对其负责，受其监督。也就是说全国人民代表大会有权力监督全国人民代表大会常务委员会、国家主席、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院等国家机关的工作，这些国家机关也要向全国人民代表大会报告工作，接受全国人民代表大会的监督。除宏观的宪法制度中所包含的法律监督之外，一些具体的法律制度当中也有关于法律监督的规定。如《立法法》中规定的法规、规章的备案制度和审查制度，就是国家权力机关对法规、规章进行备案、审查以判断其是否符合宪法和法律的一种法律监督制度。行政诉讼法律制度也是人民法院监督行政机关实施的行政活动是否合法的一种法律监督制度。如《诉讼法》中的抗诉制度和再审制度，就是人民检察院、人民法院和案件当事人对人民法院做出的已经生效的裁判是否合法的法律监督制度。国家机关的法律监督是最主要的法律监督类型，与其他法律监督不同，国家机关的法律监督具有法律效力和强制性，被监督的机关和组织必须接受监督，并根据监督主体做出的监督结论对违法行为做出相应的处理。

所有社会组织和公民对国家机关和国家公职人员也都享有广泛的监督权。《宪法》第41条规定，公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。但公民和社会组织享有的监督权是一种监督活动的申请权和参与权，社会组织和公民在监督过程中无法做出具有法律效力的监督决定，也无法强制性地迫使违法的国家机关纠正自己的违法行为和承担违法责任。