

● 基层领导干部能力与素质培训系列教材

法律基础

与 依法行政

刘 丹 主编

红旗出版社

基层领导干部能力与素质培训系列教材

法律基础 与 依法行政

主 编 / 刘 丹

副主编 / 吴传毅 杨启敬

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法律基础与依法行政/刘丹主编.

—北京:红旗出版社,2005.1

(基层领导干部能力与素质培训系列教材)

ISBN 7-5051-1161-2

I. 法…

II. 刘…

III. ①法律—中国—干部教育—教材

②行政执法—中国—干部教育—教材

IV. ①D920.4②D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 004782 号

法律基础与依法行政

刘 丹 主编

责任编辑:张素兰 封面设计:孙翠之

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

E-mail: hqcbbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部:64037147 发行部:64037154

印刷:北京振兴源印务有限公司

2005年1月北京第1版 2005年3月北京第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:29.25 字数:760千字

ISBN 7-5051-1161-2

定价:60.00元(全套共五册)

基层领导干部能力与素质培训系列教材

编写委员会

主 编：徐晨光

执行主编：郑昌华

委 员：	彭运华	谢志军	傅端林	王 勇
	冷福榜	赵达军	覃正爱	肖万春
	刘 丹	彭民安	赖建明	范定生
	赵远琪	曹基荣	许卫国	万传明
	彭发勇	贺先平	唐中明	文锦菊
	吴庭菊	廖楚雄	秦贤义	

目 录

第一讲 法的基本理论	(1)
一、法的概念与作用	(1)
二、法与法治	(6)
三、法与其他行为规范	(11)
第二讲 宪法与公民的基本权利	(18)
一、宪法是国家的根本大法	(18)
二、宪法对公民权利的保障作用	(24)
三、我国宪法规定公民享有的基本权利	(27)
第三讲 依法行政与基层执法	(38)
一、依法行政的基本含义	(38)
二、依法行政的主要法律依据	(40)
三、依法行政的基本要求	(42)
四、基层政府执法与依法行政	(46)
第四讲 民事、商事法律制度	(52)
一、民事法律制度	(52)
二、商事法律制度	(60)
三、婚姻家庭法律制度	(65)

第五讲 违法犯罪行为的认定与处理	(70)
一、违法与犯罪	(70)
二、农村常见违法犯罪的种类及处理	(75)
三、农村社会治安的综合治理	(82)
第六讲 纠纷解决的法律机制	(87)
一、农村基层常见纠纷种类及成因	(87)
二、纠纷解决的诉讼机制	(88)
三、纠纷解决的非诉讼机制	(96)
第七讲 社会保障法律制度	(102)
一、社会保障法律制度概述	(102)
二、社会保障法律制度的主要内容	(107)
三、建立和完善农村社会保障法律制度	(111)
第八讲 农业基本法	(117)
一、农业基本法的地位与作用	(118)
二、农业法的基本体系与内容	(122)
三、农业法实施的基本保障	(127)
第九讲 农村经济法律制度	(130)
一、合伙企业法	(130)
二、乡镇企业法	(136)
三、农村土地承包法	(139)
第十讲 农村社会发展法律制度	(148)
一、农业自然资源法律制度	(149)
二、农业环境保护法律制度	(153)
三、人口法律制度	(157)
四、教育法律制度	(162)
后 记	(169)

第一讲

法的基本理论

一、法的概念与作用

（一）法的概念和特征

什么是法，这是我们首先必须弄清的最基本问题。在我国，“法”与“法律”常常通用，但有广义和狭义之分。广义的法律是指由国家制定或认可的，以权利义务为主要内容的，体现国家意志，并以国家强制力保障实施的人们行为规范的总称，包括由国家机关制定的宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章等规范性文件。狭义的法律仅指全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件。

从广义上法的含义可以得知，法具有如下基本特征：

第一，法是调整社会关系的行为规范。人是天生的社会动物，离开了社会、离开了他人，任何人都无法生存下去。所以就必然有一个人们之间的相互关系、也就是社会关系问题。人们在

相互交往中常常会发生矛盾、冲突，这就要求有一系列规则，以规范人们的行为，这样人们之间才能正常有序地进行交往。恩格斯曾经从生产、分配和交换规则的角度，对这个问题作了论述，他说：“在社会发展某个很早的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的产品生产、分配和交换用一个共同规则约束起来，借以使个人服从生产和交换的共同条件。这个规则首先表现为习惯，不久便成了法律。”^①可见，法是基于调整社会关系的需要而存在的，是调整社会关系的行为规范。这是法区别于调整人与自然之间关系的技术规范的重要特征。

法作为调整社会关系的行为规范或行为规则，具有规范性、概括性或一般性的特征，体现在：法在规定人们可以做什么、应当做什么或禁止做什么的行为准则时，它针对的是一般人的行为，而不是具体的、个别的人的行为；法不是仅一次使用，而是在其生效期内反复使用。这些特征使法区别于那些适用法律、法规的非规范性文件，如判决书、逮捕证、公证书等。

第二，法是由国家制定或认可的行为规范。人们的社会行为规范有多种，如习惯、教义、道德、政策、纪律等等，法律规范与它们不同，是由国家制定或认可的。由国家机关制定的法，通常称之为成文法，国家认可的法一般是指习惯法，又称之为不成文法。我国法律主要出自于国家机关的制定，包括“宪法”；全国人民代表大会制定的“基本法律”；全国人大常委会制定的其他“法律”；国务院制定的“行政法规”；省、自治区、直辖市人民代表大会制定的“省级地方性法规”；国务院各部委制定的“部委规章”；省一级人民政府制定的“政府规章”；省会所在地的市和经国务院批准的较大市的人民代表大会和政府制定的“地方性法规”和“政府规章”；自治区、自治州、自治县人民代表大会制定的“自治条例”和“单行条例”；通过特别授权，某些

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1994年版，第211页。

市（深圳、厦门等）的人民代表大会和政府制定的“地方性法规”和“政府规章”。县和乡的权力机关和政府、地级和县级市的权力机关和政府可以制定一些规范性文件，但它们不属于“法”的范围，不得与法律、法规、规章相抵触，否则无效。

法由国家制定或认可，体现国家意志，这并不意味着国家可以随自己的意志任意立法。在西文中，law 指“法律”的同时，还含有“规律”的意思。这就是说立法者在制定法律时，必须从本国、本地实际出发，实事求是，尽可能使主观意志符合客观实际，反映客观规律。在我国，法是党的意志和人民意志相统一的体现，是客观规律和社会主义初级阶段国情的有机结合。也正因为如此，法律具有普遍性和极大的权威性，任何组织和个人都必须遵从法律，不得与法律相违背。

第三，法是以规定权利和义务的方式来运作的行为规范。法是通过规定各法律主体的权利和义务来影响人们的行为动机，指引人们的行为，调节社会关系的。法所规定的权利和义务，不仅包括个人、组织（法人）及国家（作为普通法律关系主体）的权利和义务，还包括国家机关及公职人员在依法执行公务时的职权和责任。它明确地告诉人们应该怎样做，必须怎样做；禁止怎样做。必须做的未做，禁止做的做了，就要追究法律责任。法的这种调整和指导方式也使它与道德和宗教相区别。道德和宗教一般说来是以规定人对人的义务或人对神的义务而调整社会关系的。法的这种独特的调整方式，使它为人们提供了比道德和宗教更广泛的选择自由和机会，因而更有助于充分发挥人们的主动性、积极性和创造性。这也使得法律较之于其他社会规范在国家生活、社会生活中起着更为重要的作用，担当更为重要的角色。

第四，法是由国家强制力保证实施的行为规范。法没有国家强制力作保证，违反法律的行为得不到制裁，法律也就会形同虚设。因而警察、法庭、监狱等，是法的后盾。但是，这并不意味着每一法律规范的实施或者法律实施的每一环节都伴随着国家的

暴力。国家强制力只对少数违法犯罪分子来说会显现出来，而在大多数情况下，国家强制力是不显现的，具有潜在性和间接性。社会主义法律主要依靠人们的自觉遵守得以实施。

法除了具有以上四个基本特征以显示其同其他社会规范相区别外，还具有以下一些重要特点：一是确定性。法律规范的内容必须具体明确，以保证法的可操作性和可预测性，从而使人们在执法、司法与守法中确切知道自己该做什么、不该做什么。二是程序性。无论立法、执法、司法都应遵循一定的程序，以保证和体现法的公正性、客观性和科学性。在某种意义上说，程序是法的生命形式。三是公开性。法必须公布，“内部规定”不是法。四是平等性。当法被制定出来后，对任何人都应平等适用，即法律面前人人平等。五是不溯及既往。法一般只适用于它生效后发生的行为。如果国家用今天的法去评价、追究人们昨天的行为，显然是不合理的。当然也有例外，但必须由法作出明确规定。

（二）法的基本作用

法律自身所固有的区别于其他社会规范的内在属性，决定了法律必然对人们的行为和社会生活发生重大的影响，并在国家、社会、经济、文化管理中起着非常重要的作用。这些作用主要体现在两个方面：一是法律作为一种特殊的行为规则对人们的行为发生的规范作用；二是法律通过作用于人们行为进而调整社会关系而对社会发生的作用。

法自产生以来，它始终是以人的行为规范、社会关系的调整器而存在的，并且首先对人的行为发生作用，进而作用于社会关系的。我国古代思想家管仲曾说：“法者所以兴功惧暴也，律者所以定分止争也，令者所以令人知事也，法律政令者，吏民规矩绳墨也。”^① 这实质上就是说法是通过“令人知事”和“规矩绳

^① 《管仲·七臣七主》。

墨”的这种规范作用，起到“兴功惧暴”和“定分止争”的社会作用的。规范作用是手段，社会作用是目的。

从法的规范作用来看，法律具有指引、评价、预测、教育和强制等作用。法律是一种特殊的行为规则，它能通过确定人们的权利与义务以及特定行为的法律后果，把人们的行为引导到一定的方向上去；能够为人们判断他人的行为正误、合法与违法提供普遍的准则或尺度；能够帮助人们预先估计到他们相互之间将如何行为及行为后果，从而作出合理的行为安排。同时，法律通过对人们合法行为的肯定和保护，通过对违法行为的否定和制裁，对行为人和他人会起到鼓励和警戒作用，从而启迪和教育人们应当如何行为，促使人们按照法律的要求作出自己的行为选择。

从法的社会作用来看，表现为法通过发挥其本身的作用而对社会生活产生的影响。法的社会作用反映了法的本质和目的，是与国家的作用相联系的。不同社会制度的法，其社会作用是不一样的。在私有制社会中，法的社会作用主要从两个方面来考察：一方面法律具有阶级统治的职能。法是实现阶级统治的工具，体现了统治阶级政治和经济的客观需要。另一方面法又执行社会公共事务，是实现社会公共职能的工具，用以维护社会生存和发展的基本秩序。如维护人类社会基本生活条件、维护生产和交换秩序、确认技术规范等。从根本上讲，这也是统治阶级维护自身统治地位所必需的。在社会主义社会中，法的社会作用主要体现在：一是保障、引导和推进社会主义市场经济；二是保障、引导和推进社会主义民主政治；三是保障、引导和推进社会主义精神文明；四是推进对外开放，维护世界和平和发展。

值得一提的是，在对待法的作用问题上，我们既要反对法律无用论，充分认识和重视法特有的规范作用和社会作用，又要反对法律万能论，应认识到像任何事物一样，法的作用也是有局限性的。法的局限性主要表现在法作用于社会生活的范围、方式和实施条件等方面的不足。例如，涉及人们的思想、认识、信仰、

情感等属于私人生活领域的问题，不宜采用法律手段强行干预、限制、禁止。否则，不仅不可能起到应有的效果，而且往往导致有害的结果。因此，法是调整社会关系的重要手段，但不是唯一手段。

二、法与法治

（一）从法到法治

法与法治，源远流长。这两者都是历史地产生，但并不是同步的。法治是法律发展进入近代，伴随着资产阶级政权的建立而出现的。随着社会的不断进步，法治已成为当今法律发展的重要趋势。

法律作为一种调整和维系社会关系与社会秩序的规范，是在社会生产力发展到一定阶段，随着私有制、阶级和国家的出现而出现的。处于人类社会早期发展阶段的原始社会，由于生产力水平极端低下，生产资料归氏族成员共同享有，实行集体生产、共同消费和平均分配的制度，所谓“共寒其寒，共饥其饥。”^①氏族成员之间相互平等，没有剥削和压迫，也没有国家与法制。调整氏族成员之间关系的社会规范，是人们在长期生产与生活的过程中所形成的习惯，它代表了氏族社会全体成员的共同意志和共同利益，具有普遍的约束力，依靠社会公共道德准则和社会共同舆论谴责等力量被人们严格遵守。正如恩格斯所指出的那样：在氏族社会“没有大兵、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条有理的……一切问题，都由当事人自己解决，在大多数情况下，历来的习俗

^① 《尉繚子·治本》。

把一切调整好了”^①。我国古书中也有“神农无制令而民从”^②的记载。

随着生产工具的进步和社会生产力的提高，人们改造自然的能力得到增强，私有制在生产已有剩余的基础上逐渐形成。社会结构也由于社会的大分工而开始变化，原来的氏族结构逐渐解体，并伴随着私有制的出现形成两大对立的阶级。于是，原有在人们共同劳动、共同生活中形成的习惯，已无力调整日益复杂的社会关系，代表新的社会经济利益关系的奴隶主阶级需要制定新的社会规范和建立保证新的社会规范得以实施的社会组织，以确认和维护新的所有制关系和由此形成的阶级统治秩序，由此就产生了法律和国家。

法律自产生后，伴随着社会形态的依次更替，历经了奴隶制法、封建制法、资本主义法和社会主义法四个不同的发展阶段。在奴隶制、封建制社会时期，法律只是作为统治人民、巩固专制政治的工具而存在。当进入资本主义发展阶段，法律获得了极大的发展。资产阶级在反对封建专制斗争中提出了推行法治的革命主张，法治原则随着资产阶级政权的建立而确立起来，自此，法律不再仅仅是作为统治人民的工具，而且具有了“保障民权，限制政府”的价值目标，成为统治一切（首先是针对当权者）的准则。随着社会科技的不断进步，市场经济的发展，政治民主的建立，法治成为当代世界法律发展的重要趋势。

（二）法治与法制

法治与法制，在资本主义国家没有严格区别，但在我国，它们是既有联系，又有区别的两个概念。

“法治”一词在我国曾长时期被误认为是西方国家专用的概

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1994年版，第96页。

② 《淮南子·汜论训》。

念，因而很少被使用，人们更习惯使用“法制”一词。在实际运用中，“法制”大体上指以下含义：一是法律制度，即法律以及与法律的制定和实施相关的各种制度的统称，不具任何价值含义。从这个意义来说，凡是有法律的社会，便有法制。在人类历史上，就有奴隶社会的法制、封建社会的法制、资本主义法制和社会主义法制四种形态。二是指“依法办事”的原则和制度，也就是“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。^①在此意义上，法制并不是一般意义上的法律制度，而是以市场经济和民主政治为内容的法律制度，即民主政治的制度化、法律化。其要求是，社会不仅有法律制度，而且必须是体现市场经济和民主政治的要求，以“依法办事”为原则的法律制度。这种意义上的法制不是存在于任何国家的普遍形态，而是出现在特定历史阶段的一种特殊形态，是现代意义上的法制。可以说，从广义的法制到狭义的法制，本身就是向“法治”接近的过程。

法治较之法制，其内涵更为丰富。法治是法律制度的一种特殊状态。在这种状态下，法律制度有着特殊的地位、作用和要求。具体体现在：一是法律至上。法律具有至上权威，它高于任何权力、任何其他规范、任何人的权威。二是法律优良。法律的内容和形式必须符合某些价值准则。从实体内容来说，法律必须保障自由、平等、权利等基本人权，体现社会正义；从形式上说，法律须具有不溯及既往、明确性、公开性、普适性、统一性、可诉性等特征。三是法律功能扩展。法治要求国家生活和社会生活的基本方面都纳入法律的轨道，接受法律的调控。不仅普通公民、一般社会组织要依法办事，而且，国家机关、政党、武装力量也要依法办事；尤其是各级党的组织和干部，要带头执行、遵守法律。一言以蔽之，法治就是“法律（善法）的统治”（rule of law），而非“人”的统治。

^① 参见沈宗灵主编《法理学》，高等教育出版社1995年版，第184页。

由此可见，法制与法治是两个不同的概念。法治固然以法制为基础，没有健全的法律制度，没有依法办事的体制，法治是不可能实现的，但有法制却未必有法治。法治强调对法律制度的价值要求。从某种意义上说，法治不仅是一种治国方略，更是一种价值选择。

（三）现代法治的基本理念

法治作为一种治国的原则、方略，早在古希腊时期就已提出。当时亚里斯多德针对柏拉图主张的“贤人政治”，鲜明地提出了“法治应优于一人之治”的政治主张，为近代启蒙思想家创立民主和法治理论奠定了思想基础。

在古代中国，先秦时期法家针对儒家“为政在人”的人治主张，也提出了“以法治国”，主张“君臣上下贵贱皆从法”。然而，法家提出的“法治”主张与现代法治不可同日而语。法家的法治主张与维护君主专制制度结合在一起，法处于专制权力的从属地位，因而法家最终也走不出人治的怪圈。

现代法治与民主、宪政不可分，其核心是保障民权，限制权力。它包括资本主义法治与社会主义法治。尽管资本主义法治模式与社会主义法治模式有着根本的不同，但法治作为与人治相对立的一种治国方略，其内在精神和理念则是相同的。

现代法治的内在精神和理念表现为一整套关于法律、权利、权力问题的原则、观念、价值体系，它体现了人对法律的价值需要，成为人们设计制度的价值标准和执行法律的指导思想。现代法治所蕴含的这些观念、原则主要归纳为以下几方面：

一是法律至上。法律至上是指宪法和法律在国家和社会生活中具有最高权威，任何组织和个人都必须遵从法律。由于法律是人民意志的体现，遵从法律就是遵从人民的意志，因此，法律至上的实质是人民的意志至高无上。须强调的是，具有至上性的法律并非任何实在法，而必须是良好的法律（即良法）。在现代社

会，良法的本质属性有三：其一，符合广大人民的利益和意志；其二，符合客观规律；其三，具有可行性。

二是权利本位。权利本位是指在国家权力和人民权利的关系中人民权利是决定性的、根本的；在法律权利和法律义务之间，权利是决定性的，起主导作用的。权利是人民本身所应当具有的，国家权力设定和行使的正当理由在于更好地保障社会主体的权利，切实维护人民的利益。同时，法律义务的设定必须是出于维护法律权利，保障权利实现的需要并经必备的法律程序通过。

三是权利平等。权利平等是指全社会范围内人们的权利是平等的，所有社会成员皆为法律上平等的权利主体。权利平等的实质是反对特权，不允许因为人的性别、种族、肤色、语言、信仰等不同而在基本权利和基本义务的分配上有所差异，以及在法律适用过程中受到不同对待。

四是权力制约。权力制约是指所有以国家强制力保证实现的公共权力，在其运行的同时，必须受到其他公共权力的制约。人民主权是现代社会的基本原则。人民通过法律赋予各国家机关法定权力，界定它们的权力范围，并规定权力之间的相互关系，使得一定的国家机关在享有法定权力的同时，又受到其他国家机关法定权力的制约。通过权力的相互制约，促使权力依法行使。

五是正当程序。程序是指行为主体在实现特定目标时所采用的方式、方法和步骤。在法治社会中，程序必须具有一个基本价值，即程序正当。程序正当主要包含以下要素：其一，公开、透明。权力行使一般公开进行，不得“暗箱操作”。作出决定过程要透明，使当事人及公众知情，便于监督。其二，中立。遵循“自己不能做自己的法官”原则，与本事件或案件有利益关涉的人应予回避。其三，听证。即在作出决定、特别是作出事关相对人的权利与利益的决定时，事先必须听取相对人的意见。

三、法与其他行为规范

法律作为社会上层建筑的重要组成部分，从来都不是孤立地存在，不是封闭的规则体系，而是与其他的社会现象有着紧密的联系。在这里，着重阐述法与政策、法与道德、法与村规民约的关系。

（一）法与政策

政策是政治组织为完成一定时期的历史任务而制定的行动方案。根据制定的主体不同，政策可以分为国家政策和党的政策。在我国，中国共产党是我国社会主义事业的领导核心，党的政策在整个国家生活中占据着极其重要的地位。由此，在全面实施依法治国基本方略进程中，处理好社会主义法律与党的政策的关系显得尤为重要。

应该看到，社会主义法律与党的政策这两种不同的行为规范在本质上是一致的，它们有着相同的阶级本质、共同的经济基础和指导思想。但是，它们之间又有明显区别，不能混为一谈。主要表现在：（1）意志属性不同。法律是国家意志的体现，而党的政策是党的意志的体现。虽然我们党没有自己任何的私利，党的意志反映和代表了人民的意志，但党的政策在没有通过法定程序上升为国家意志之前，不具有法律的属性。党的政策只有经国家机关按照法定程序转化为国家法律，才具有国家意志性。（2）内容和表现形式不同。法律的内容一般比较明确、具体、规范性强，形式上表现为宪法、法律、法规等特定的规范性文件。政策的内容一般比较原则、抽象，具有号召性和指导性，形式上表现为决议、决定、纲领、宣言、通知、纪要等党内文件。（3）调整的范围不同。法律和党的政策所调整的社会关系的范围在大多数情况下是一致的，但也有不一致的地方。如党内关系一般只由政