

李定坤 余卫明 著 湖南出版社

民法法律实务教程

MIN ZHENG FA ZHI SHI WU JIAO CHENG

李定坤 余卫明 著

民法法律实务教程

湖南出版社

〔湘〕新登字 001 号

民法法律实务教程

李定坤 余卫明

责任编辑：许久文

*

湖南出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路 67 号)

湖南省新华书店经销 湖南省新华印刷三厂印刷

1991 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：10

字数：253,000 印数：1-5750

ISBN7-5438-0302-X

D·58 定价：4.60 元

序

崔乃夫

《民政法律实务教程》一书的编写和出版，我认为民政法制工作中一件值得庆贺的事。

民政法制建设是我国社会主义法制建设的一个重要组成部分。要搞好民政法制建设，首先就必须加强民政法制的理论研究，从而用科学的民政法制理论来指导民政法制的实践。但长期以来，由于客观的和主观的原因，我国的民政法制理论研究没有得到应有的重视，研究成果也不尽如人意，这与我国民政工作的发展以及整个国家的法制建设是不相适应的。尤其是《行政诉讼法》《行政复议条例》颁布实施以来，随着我国行政诉讼制度和行政复议制度的建立，民政法制工作中出现了许多新情况和新问题。如何适应新形势下民政法制工作中的新情况，如何解决新形势下民政法制工作中的新问题，这都首先需要在理论上加以解决。因此，加强民政法制理论的研究，是发展民政工作，推动民政法制建设的迫切需要。

李定坤、余卫明同志编著的《民政法律实务教程》一书的出版，正好适应了我国民政法制建设的需要。该书从理论与实践相结合的角度，比较系统地论述了民政工作各项业务的法律规范，并就行政诉讼制度、行政复议制度建立后所出现的新情况和新问题，阐明了民政部门应从哪些方面入手来搞好民政行政诉讼和民政行政复议工作，从而为从事民政工作的同志提供了许多有价值

的参考。

当然，作为我国较早出版的民法法制专著，该书也不可避免地存在某些缺点和不足，如体系还欠完善，某些论述还嫌粗糙，但它毕竟填补了我国民法法制理论研究的某些空白，并使我国的民法法制理论研究向前迈进了一步。我希望随着本书的出版，能在民政部门形成一个钻研民法法制理论，研究民法法制问题的风气，取得更新更好更多的研究成果，从而为推进我国的民法法制建设作出贡献。

目 录

上 篇

第一章 民政行政法概述	(1)
第一节 民政行政法的概念与特征	(1)
第二节 民政法律关系	(4)
第三节 民政行政法的本质和作用	(8)
第四节 民政行政法在法律体系中的地位及其表现形式	(10)
第二章 基层群众性自治组织的法律规定	(14)
第一节 基层群众性自治组织及其立法	(14)
第二节 基层群众性自治组织设立、撤销、规模调整的 法律规定	(20)
第三节 基层群众性自治组织机构设置的法律规定	(21)
第四节 基层群众性自治组织工作任务的法律规定	(26)
第三章 行政区划管理的法律规定	(33)
第一节 行政区划与行政区划管理法规	(33)
第二节 设市、设镇标准的法律规定	(37)
第三节 行政区划变更的法律规定	(39)
第四节 边界争议处理的法律规定	(43)
第四章 地名管理的法律规定	(49)
第一节 地名管理与地名管理法规	(49)
第二节 地名命名、更名的法律规定	(53)
第五章 优待抚恤的法律规定	(59)

第一节	优待抚恤工作与优待抚恤法规	(59)
第二节	革命烈士褒扬的法律规定	(63)
第三节	革命军人死亡抚恤的法律规定	(68)
第四节	革命军人伤残抚恤的法律规定	(72)
第五节	革命军人优待的法律规定	(78)
第六节	定期定量补助的法律规定	(81)
第六章	军人退役安置的法律规定	(84)
第一节	军人退役安置与军人退役安置法规	(84)
第二节	义务兵退伍安置的法律规定	(88)
第三节	志愿兵退役安置的法律规定	(94)
第四节	军队离退休干部安置的法律规定	(97)
第七章	残疾人保障的法律规定	(107)
第一节	残疾人保障与残疾人保障法规	(107)
第二节	残疾人康复的法律规定	(112)
第三节	残疾人教育的法律规定	(117)
第四节	残疾人劳动就业的法律规定	(122)
第五节	残疾人福利与文化生活的法律规定	(127)
第八章	婚姻登记的法律规定	(129)
第一节	婚姻登记与婚姻登记法规	(129)
第二节	我国婚姻登记制度的建立与意义	(133)
第三节	婚姻登记机关的法律规定	(136)
第四节	申请婚姻登记条件的法律规定	(137)
第五节	婚姻登记程序的法律规定	(141)
第六节	涉外和涉华侨、港澳同胞的婚姻登记	(143)
第七节	关于婚约和事实婚姻	(147)
第九章	社会团体登记管理的法律规定	(148)
第一节	社会团体与社会团体登记管理法规	(148)
第二节	社会团体登记管理机关的法律规定	(154)
第三节	社会团体登记的法律规定	(157)

第四节	社会团体管理的法律规定	(163)
第十章	收容遣送安置的法律规定	(169)
第一节	收容遣送安置与收容遣送安置法规	(169)
第二节	收容遣送安置立法的基本原则	(171)
第三节	收容遣送安置机构的法律规定	(174)
第四节	收容遣送安置对象的法律规定	(181)
第五节	对城市流浪乞讨人员处理程序的法律规定	(185)
第十一章	殡葬管理的法律规定	(189)
第一节	殡葬管理与殡葬管理法	(189)
第二节	殡葬管理的法律规定 (上)	(193)
第三节	殡葬管理的法律规定 (下)	(199)
第四节	殡葬事业单位管理的法律规定	(205)

下 篇

第十二章	行政复议基本知识	(209)
第一节	行政复议的概念与作用	(209)
第二节	行政复议的受案范围与管辖	(212)
第三节	行政复议机构	(218)
第四节	行政复议的申请与对申请的处理	(221)
第五节	行政复议案件的审理	(224)
第六节	行政复议决定	(226)
第十三章	民政行政复议	(229)
第一节	民政行政复议的概念与特征	(229)
第二节	容易引起民政行政复议的具体行政行为	(231)
第三节	民政行政复议机构	(235)
第四节	如何减少民政行政复议案件	(239)
第五节	怎样做好民政行政复议工作	(242)
第十四章	行政诉讼基本知识 (上)	(245)

第一节	行政诉讼法的概念与作用	(245)
第二节	行政诉讼的基本原则与制度	(249)
第三节	行政诉讼的受案范围与管辖	(253)
第四节	行政诉讼参加人	(257)
第五节	行政诉讼证据	(264)
第十五章	行政诉讼基本知识 (下)	(269)
第一节	第一审程序	(269)
第二节	第二审程序	(276)
第三节	审判监督程序	(279)
第四节	执行程序	(284)
第五节	行政侵权赔偿案件的特殊规定	(287)
第六节	审理程序中的几项特殊规定	(290)
第十六章	民政行政诉讼	(293)
第一节	民政行政诉讼的概念与特征	(293)
第二节	容易引起民政行政诉讼的具体行政行为	(296)
第三节	如何做好应诉工作	(296)
第四节	民政行政诉讼文书的撰写	(301)
第五节	应正确对待被告地位与败诉	(308)
后记		(310)

第一章

民政行政法概述

第一节 民政行政法的概念与特征

一 民政行政法的概念

要科学地给民政行政法下定义，首先就要正确地理解民政的含义。我国上古时代原无“民政”一词，民和政是分开使用的。“民”通常指普通的老百姓，意即被统治的人。“政”则常用来表示“政治”、“政务”、“政事”等意思。把“民”和“政”合起来使用，是从宋朝开始的。据《宋史》记载：“军曰兵，州曰民政焉”。意思是当时地方文武分权，“军”指的是有关军队的事情，“州”指的是民政事务。按照宋朝的制度，“民政”一词的涵义极为广泛，基本上包括了除军队之外的全部地方政权工作。

南宋历史学家徐天麟编撰的《西汉会要》和《东汉会要》专门辟了民政门类，他将户口、风俗、傅籍（编制赋役、人丁名册）、置三老（设置乡官）、尊高年、赐孝悌力田钱帛、恤鰥寡孤独、恤流民、乡三老、乡亭长、民伍（居民基层社会组织）、劝农桑、崇孝行、戒奢侈、荒政、禁厚葬、瘞遗骸（收埋弃尸遗骨）等二十多项有关平民百姓的具体工作列入民政门类。这是中国历史文献中首次较为确切地使用民政一词，从而初步形成了民政概念。

从清朝开始，民政一词得到普遍使用。清朝末年，清政府设置了民政部，掌管地方行政、警政治安、疆里版图、救灾救济、营缮公用、户口户籍、风教礼俗、卫生防疫等社会工作。国民党

统治时期，在继承历史上民政工作的基本内容和传统作法的基础上，出于其统治需要，又增加了征兵征发、地方自卫等内容。

1949年，中华人民共和国成立，中央人民政府设立内务部，管理全国的民政工作，并于1950年在北京召开了第一次全国民政工作会议，确定民主建政、优抚、复员安置、社会救济、生产救灾、困难补助、地政、户籍、国籍、行政区划、边界纠纷、社团登记、婚姻登记、民工动员、移民安置、游民改造、老区建设等为民政工作的主要内容。在这以后，随着形势的变化、国家机构的调整（内务部于1969年被撤销，中央在1978年设立民政部主管民政工作），民政工作的内容时有增减，但其主要内容却始终未变。

从民政工作的内容可以看出，我国的民政工作是以广大人民群众为对象，与人民群众的切身利益密切相关的一些社会性、政治性的国内社会行政管理工作。

为了加强对民政工作的指导和管理，国家制定颁布了一系列的法规，如《乡（行政村）人民代表会议组织通则》（1950年）、《城市街道办事处组织条例》（1954年）、《关于处理行政区划变更事项的规定》（1952年）、《革命残废军人优待抚恤暂行条例》（1950年）、《婚姻登记办法》（1955年制定，1980年和1985年两次修改）、《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》（1982年）、《殡葬管理暂行规定》（1983年）、《残疾人保护法》（1990年）等。这些有关民政管理的法规就是民政法规，属于民政行政法的范畴。

通过对民政、民政工作和民政法规的分析研究，我们可以对民政行政法的概念作这样的表述：民政行政法是体现统治阶级意志的，调整国家在进行民政行政管理活动中所形成的各种社会关系的法律规范的总称。

二 民政行政法的特征

民政行政法与其他部门法相比，有其自身的特征，这些特征主要表现在三个方面：

第一，在形式上具有分散性。民政行政法不象有些部门法那样，有一部系统的、集中的、统一的法典或法律。民政行政法的规范分散在大量的民政单行法规和其他法律、法规之中。同时，民政法规的名称也复杂繁多，极不统一，有条例、暂行条例、办法、暂行办法、规定、决定、通知、规则、通告等等。这主要是因为民政行政管理的范围极为广泛，其调整的对象极为复杂，再加上民政行政法规定的问题比较具体，而客观形势又不断变化，许多民政行政措施要经常改变，以适应客观形势发展的需要，这些原因就决定了民政行政法很难制定出一部系统完整的法典。

第二，在调整对象上具有广泛性。这是由我国民政工作内容的广泛性决定的，我国现阶段的民政工作包括基层政权建设、行政区划、优抚安置、救灾救济、社会福利事业、社会福利生产、社团管理、地名管理、婚姻登记、收容遣送、殡葬管理等内容。这些工作大都缺乏直接的、必然的联系，它们本身很难构成一个相互联系、相互影响的有机整体。因此，民政行政法在调整对象上具有广泛性。

第三，在调整方法上具有多样性。法律的调整方法主要是指它的制裁形式。我国法律规范的制裁形式有民事制裁、行政制裁和刑事制裁三种，民政行政法的制裁方式除了没有民事制裁外，兼具行政制裁和某种意义上的刑事制裁。在刑事制裁中，民政行政机关只能向有关司法机关提供犯罪证据，而不能直接对有关人员处以刑罚。有行政制裁中，民政行政机关对违反民政行政法的当事人可以依其所违反的法律规范处以不同的制裁措施，如对违法的婚姻宣布其无效；对城市的流浪乞讨人员予以收容遣送；对违法的社会团体予以警告或撤销登记；等等。

第二节 民政法律关系

一 民政法律关系的概念和特征

民政法律关系就是民政行政法所调整的，具有权利义务内容的具体社会关系，它是一定的民政关系在法律上的体现。民政法律关系属于上层建筑的范畴，它与一定的经济基础相适应，其实现是以国家强制力作为后盾的。民政法律关系具有以下三个特征：

第一，民政法律关系只产生于民政行政管理活动之中。民政法律关系的形成是以民政行政法为前提的，所以它只能产生于民政行政法所调整的民政行政管理过程之中。在民政行政管理之外由于形不成任何民政关系，因而也就不可能产生民政法律关系。

第二，民政法律关系主体的一方必须是民政机关，另一方则可能是其他国家机关或企事业单位，也可能是社会团体或公民个人。民政机关是民政法律关系中最主要的当事人，它在民政法律关系中总是居于主导地位。作为国家实现民政行政管理的机关，民政机关享有法律赋予的较广泛的权利。如在优抚法律关系中，民政机关有权依法作出是否给予优抚的决定，而作为优抚法律关系的另一方则明显处于服从或从属的地位。

第三，民政法律关系具有明显的强制性。民政机关的民政行政行为是以国家强制力作为后盾的，这种法律关系一经形成，关系的对方就必须履行作为或不作为的义务。对不履行义务的另一方，民政机关有权强制其履行义务或追究其行政责任。如收容遣送工作人员对不服收容的对象，有权强制收容。

二 民政法律关系的要素

民政法律关系由主体、内容和客体所构成，我们把它们称之

为民政法律关系的要素。

(一) 民政法律关系的主体

民政法律关系的主体是指民政行政管理活动中，依法享有权利、承担义务的当事人。在我国，民政法律关系的主体有以下几种：

1. 国家民政机关。如前所述，民政机关是民政法律关系最主要的当事人，任何一种民政法律关系，都必须有民政机关参与，否则，就构不成民政法律关系。

2. 其他国家机关。民政机关外的其他国家机关参与民政法律关系时，就成了民政法律关系的主体。如民政机关对其他国家机关是否严格遵循和执行行政法规进行监督时，就形成了民政法律关系，被监督的国家机关也就成了民政法律关系的主体。

3. 企事业单位。依据有关法律规定，企事业单位可作为民政法律关系的主体。如福利企业的成立就需得到民政部门的批准，在申请批准的过程中，双方就形成了民政法律关系。

4. 社会团体。依据有关法律，社会团体也可作为民政法律关系的主体。如根据《社会团体登记管理条例》，社会团体的成立需经民政机关登记，民政机关有权监督社会团体的活动。在这些工作中，双方就形成了民政法律关系。

5. 公民。公民是仅次于民政机关的民政法律关系最主要的主体。几乎每个人在一生中都要与民政机关打交道，并与之建立民政法律关系。

(二) 民政法律关系的内容

民政法律关系的内容是指民政法律关系的主体依法享有的权利和承担的义务。民政行政法所规定的权利和义务就是民政法律关系的内容。因此，民政法律关系中的权利，就是民政行政法赋予民政法律关系主体享有的某种权利，它表现为享有权利的一方，有权作出一定的行为和要求对方履行相应的义务。民政法律关系中的义务，就是民政行政法规定民政法律关系主体应承担的

某种责任，它表现为承担义务的一方，必须满足对方提出的合法要求。

民政行政法规规定民政机关可以行使的权力（即作为民政法律关系主体所享有的权利）较多，归纳起来大致可分为四类：

1. 形成权。即民政机关可以依法作出产生、变更或消灭某种民政法律关系的权利。如民政机关对符合法定条件的结婚申请人准予登记；对违法的社会团体予以撤销等等。

2. 命令权。即民政机关有依法发出某种命令的权利。根据宪法第 90 条的规定，民政部可以在本部门的权限内，发布命令。

3. 处罚权。即民政机关有权对违反民政行政法规的单位或个人依法予以行政处罚。

4. 管理权。即民政机关有权对民政事务依法进行管理。

作为民政法律关系主体的其他国家机关、企事业单位、社会团体和公民个人，依据我国宪法、法律和民政行政法规，也享有许多权利和应当履行一定的义务。

（三）民政法律关系的客体

民政法律关系的客体是民政法律关系主体的权利义务所共同指向的对象。能够充当民政法律关系客体的有物和行为。

1. 物。这里的物是指具有一定经济价值，能为人们控制和利用的物质资料以及充当一般等价物的货币。物是民政法律关系中最重要客体，大部分民政法律关系的权利与义务都具有物的内容。如优待金的发放；救灾救济物资的筹措与发放等。

2. 行为。行为是指主体为达到一定的目的所进行的活动。在民政法律关系中，充当客体的行为有很多，如为残疾人安排工作；为老年人、儿童、残疾人提供福利服务；对社会团体予以登记；对城市流浪乞讨人员予以收容遣送；等等。

三 民政法律关系的产生、变更和终止

(一) 民政法律事实的概念与分类

民政法律事实是指符合民政行政法规定，并能引起民政法律关系产生、变更和终止的客观情况。民政法律事实是引起民政法律关系产生、变更和终止的依据，它可分为事件和行为两类：

事件是指与当事人意志无关的法律事实，如自然灾害的发生、人的死亡等，这些都能引起民政法律关系的发生、变更和终止。

行为是指当事人有意识的活动。它是民政法律关系中普遍存在的法律事实，如军人退出现役；行政区划的重新确定；地名的更改等。

(二) 民政法律关系的产生、变更和终止

民政法律关系的产生，是指由于一定民政法律事实的出现，使特定的民政行政法主体之间形成了一定的权利和义务关系。如自然灾害的发生，就使受灾人与民政机关形成了自然灾害救助关系。

民政法律关系的变更，是指已经形成的民政法律关系，由于一定客观情况的出现而引起它的要素的变化。这种要素的变化，就使原来的民政法律关系变更为新的民政法律关系。如社会团体的合并就可导致民政法律关系的变更。

民政法律关系的终止，是指由于一定客观情况的出现，从而导致民政法律关系主体之间权利义务关系的消失。如五保户的死亡，就引起原有“五保”关系的终止。

四 对民政法律关系的保护

任何法律关系一经形成，即受到国家法律的严格保护，民政法律关系也不例外。国家对民政法律关系的保护，是通过行政活动、司法活动对合法行为进行保护、对侵犯民政法律关系的行

进行制止，对针对民政管理领域的犯罪行为予以坚决打击来实现的。违反民政行政法所应承担的法律责任由民政行政法和其他有关法律具体规定。其中，违反民政行政法构成犯罪的，由司法机关追究刑事责任。

第三节 民政行政法的本质和作用

一 民政行政法的本质

马克思主义法学认为，法律属于上层建筑的范畴，其本质决定于一定的社会经济基础。有什么样的经济基础，就有什么样的法律与之相适应。我国的法律是建立在生产资料的社会主义公有制经济基础之上的，是社会主义上层建筑的重要组成部分。因此，我国的法律属于社会主义性质的法律。

作为我国社会主义法律体系一个组成部分的民政行政法，它的本质也就与我国生产资料的社会主义公有制相适应，属于社会主义类型。同时，民政工作的性质也决定了我国民政行政法的本质。在我国，民政工作是一项为人民谋福利的工作，是为广大人民群众服务的。作为调整民政关系的民政行政法，则是促使民政工作顺利开展的法律保证，它的本质必然与民政工作的性质相适应，是工人阶级和广大人民群众意志和利益的体现，是为广大人民群众服务的。

二 民政行政法的作用

民政行政法通过对各种民政关系进行法律调整，就为我国民政工作的开展提供了法律依据和法律保证，从而有利于充分发挥民政工作在国家行政管理中的重要作用。我国民政行政法的作用具体体现在以下几个方面：

第一，民政行政法是巩固人民民主专政的重要工具。人民民