

行政法制丛书

民法法律制度教程

主 编 曾祥平 孙士杰

中国政法大学出版社

行政法制丛书

民政法律制度教程

主 编 曾祥平 孙士杰

中国政法大学出版社

(京)新登字185号

行政法制丛书

民政法律制度教程

主编 曾祥平 孙士杰

中国政法大学出版社出版

北京市昌平东旭印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168毫米 32开本 9.875 印张 249千字

1994年1月第1版 1994年1月第1次印刷

ISBN 7—5620—0890—6/D·840

印数：2,000 定价：8.60元

编写说明

《民政法律制度教程》是由民政部政策法规司组织编写的。本书围绕民政工作的各项业务，较为详尽地阐述了民政法制建设概况、沿革及基本内容，同时也较全面地反映了近年来民政制度改革和民政立法的最新成果，是完整、系统地了解民政法律制度的重要书籍之一。本书由民政部政策法规司曾祥平、孙士杰同志主编，各章的撰稿人分别是：（按章顺序排列）

刘 辉	第一章
徐 华	第二章
杨诗和	第三章
曾晓红	第四—十六章
阎 湜	第七、十二章
孙绍骋	第八、九章
史国山	第十章
高 帆	第十一章
王光祥	第十三章
魏素娟	第十四章

由于水平有限，书中难免存在这样或那样的疏漏和错误，恳请读者批评指正。

《民政法律制度教程》编写组

1992年5月

《行政法制丛书》编委会

主任委员 江 平 黄曙海

副主任委员 应松年 高 帆

委员（以姓氏笔画为序）：

王成栋 池源淳 朱维究

袁建国 率蕴铤

序

我国改革的深入发展和政府职能的转变，迫切需要有计划地培养一支素质较高的政府法制工作干部队伍。根据培训政府法制干部的要求，国务院有关部门与中国政法大学联合编写了行政法制丛书。这套丛书分基础学科与部门法学科两部分。基本法律课程是由中国政法大学的教授、学者编写，专门法律课程由国务院有关部门的专家和具有丰富经验的实际工作者编写。它不仅适用于政府部门法制干部进修和自学，对于大学法律院系师生以及对自学法律知识有兴趣的人都有参考价值。

行政管理是一门科学。研究这门科学为的是掌握行政管理的规律，减少盲目性，提高自觉性。要提高行政管理的效率，并达到预期的管理目标，必须学习和掌握行政管理的规律。行政管理更需要法治，现代的行政管理从根本上说，是法律的管理。在政府法制中不仅要有完整的行政法律规范体系，而且要求有严格的行政法律监督手段和严明的行政执法体制。只有把行政管理纳入有章可循的法治轨道，才能够抗御个人擅权和以权谋私的行为。正因如此，党的十三大给予行政管理法制化以高度重视，明确指出，“要使行政管理走上法制化的道路。”

行政管理还需要懂法治善管理的人才。实施国家公务员制度需要培养和造就一大批行政管理的公务人员，使合格的优秀人才进入各级政府机关。对现有行政工作人员，首先是政府法制工作人员进行政府法制培训，是达到公务员标准的重大措施之一。

国务院法制局与中国政法大学为此联合举办政府法制干部培训班，我们希望编写这套法制教育丛书，能够在促进我国政府法制工作方面起一定作用。从发展趋势看，这套教材对于各级领导干部

部，特别是对各级主要行政领导干部，也是必读的教材。

编写这类丛书在我国尚属初次尝试。初试者，必有新颖、独特之处；当然也会有不足之处。相信这套丛书定会在使用过程中更加成熟、完善。

江 平

黄曙海

1992年8月

目 录

第一章 民政法律制度概述	(1)
第一节 民政法律制度概述.....	(1)
第二节 民政法律关系.....	(10)
第三节 民政法制建设.....	(16)
第二章 基层政权建设法律制度	(30)
第一节 基层政权建设概述.....	(30)
第二节 我国基层政权体制的确立.....	(32)
第三节 我国基层政权基本法律制度.....	(43)
第三章 基层群众性自治组织法律制度	(51)
第一节 基层群众性自治组织概述.....	(51)
第二节 基层群众性自治组织的建立和发展.....	(57)
第三节 基层群众性自治组织的基本法律制度.....	(63)
第四章 行政区划法律制度	(71)
第一节 行政区划概述.....	(71)
第二节 行政区划管理法律制度.....	(75)
第三节 市镇建制法律制度.....	(77)
第四节 行政区划界线法律制度.....	(84)
第五章 地名管理制度	(95)
第一节 地名管理概述.....	(95)
第二节 地名管理法律制度沿革.....	(100)
第三节 地名管理法律制度的主要内容.....	(105)
第六章 优抚法律制度	(116)
第一节 概述.....	(116)
第二节 优抚法律制度立法沿革.....	(117)
第三节 优抚法律制度的主要内容.....	(127)

第七章 复员退伍军人、军队离休退休干部安置

法律制度	(142)
------	-------

第一节 复员退伍军人、军队离休退休干部安置的概念及其意义	(142)
------------------------------	-------

第二节 复员退伍军人、军队离休退休干部安置法律制度的历史发展	(143)
--------------------------------	-------

第三节 复员退伍军人、军队离休退休干部安置的基本法律制度	(152)
------------------------------	-------

复员退伍军人、军队离休退休干部安置法律规定	(158)
-----------------------	-------

第八章 救灾法律制度	(160)
------------	-------

第一节 救灾法律制度概述	(160)
--------------	-------

第二节 救灾工作的方针和任务	(168)
----------------	-------

第三节 救灾工作的基本制度	(171)
---------------	-------

第四节 救灾工作的改革	(179)
-------------	-------

第九章 社会救济法律制度	(182)
--------------	-------

第一节 社会救济法律制度概述	(182)
----------------	-------

第二节 社会救济工作的方针、原则、任务和对象	(189)
------------------------	-------

第三节 社会救济工作的基本法律制度	(191)
-------------------	-------

第四节 我国救灾立法的改革	(201)
---------------	-------

第十章 社会福利法律制度	(203)
--------------	-------

第一节 社会福利法律制度概述	(203)
----------------	-------

第二节 社会福利工作的历史沿革	(210)
-----------------	-------

第三节 保障残疾人合法权益的法律规定	(228)
--------------------	-------

第四节 社会福利生产基本法律制度	(233)
------------------	-------

第五节 城市社会福利事业单位基本法律制度	(237)
----------------------	-------

第六节 城市社区服务工作的主要法律制度	(239)
---------------------	-------

第十一章	社会团体管理法律制度 ·····	(241)
第一节	社会团体管理法律制度概述·····	(241)
第二节	社团管理的历史沿革和现状·····	(246)
第三节	社团管理的基本法律制度·····	(250)
第十二章	婚姻管理法律制度 ·····	(262)
第一节	婚姻管理法律制度概述·····	(262)
第二节	婚姻管理法律制度的历史沿革·····	(263)
第三节	婚姻管理法律制度的建立·····	(266)
第十三章	收容遣送法律制度 ·····	(280)
第一节	概述·····	(280)
第二节	收容遣送的历史沿革·····	(283)
第三节	收容遣送法律制度的基本内容·····	(287)
第十四章	殡葬法律制度 ·····	(296)
第一节	概述·····	(296)
第二节	殡葬法律制度·····	(299)
第三节	殡葬法律制度的成就及急需解决的问题 ·····	(306)

第一章 民政法律制度概述

第一节 民政法律制度概述

一、民政的含义与民政工作的历史沿革

民政，有广义和狭义之分。广义的民政与军政相对立，泛指国家对除军事以外的一切社会事务的管理。狭义是指国家对一部分特定的社会事务的管理，并且这一部分特定的社会事务在不同的历史时期其内容和涵义也有所不同。本书所讨论的民政法律制度中“民政”一词，是就其狭义而言，即国家对特定的部分社会事务的管理。

我国的民政，历史悠久，源远流长。据史料记载，早在西周时期就有了诸如行政区划、救灾救济、社俗、基层行政组织管理等类似现代民政工作意义上的行政管理活动。唐代开始有“安民立政”之说。宋代始用“民政”概念。北宋司马光曾提出过“修治民政”的主张。影响较为深远的应属南宋徐天麟所撰的《两汉会要》和《东汉会要》两书，把“民政”列为国家行政管理的一大门类，并明确了其外延，初步确立了“民政”的基本内容。此后，虽然在漫长的历史发展长河中，民政的内涵和外延均随着时代的更替和社会政治、经济、文化的变化而相应地演变或调整，许多民政管理内容由政府的不同部门所分管，但相当一部分基本的民政事务却始终存在，不曾间断。第一次在中央政府设置专门的民政机构始于1906年，当时的清政府为挽救垂危的统治，效法西方列强改革中央统治机构，撤销了吏、户、礼、兵、刑、工六部，设置外务、民政、吏、学、法、财政、交通等十一部。此后，孙中山领导的临时政府，北洋军阀政府和中华民国政府均设有专管民政事务的机构。

中国共产党领导的人民政权十分重视民政工作，设立了专门的民政机构管理民政事务。第二次国内革命战争时期，中央工农民主政府设置了内务部，由中央执行委员会的内务人民委员主管内务部工作。抗日战争时期，陕甘宁边区政府、晋冀鲁豫边区政府和其他十几个抗日根据地的民主政府都分别设立了民政机构。例如，陕甘宁边区政府设置了民政厅，掌管地方政权组织建设、行政区划、市政建设、选举、户籍、干部人事、动员参军归队、战勤动员、优待抚恤、土地改革、减租减息、土地登记及确定产权、调解、社会救济、卫生行政、礼俗改革、儿童保育、禁烟禁毒禁赌、人民团体登记、宗教信仰和其他民政事项。到解放战争时期，解放区各级人民政府普遍设立了民政机构，负责管理本行政区域内的民政事务。

1949年中华人民共和国成立后，中央人民政府设置了内务部。内务部受中央人民政府政务院领导，政务院政治法律委员会指导。1954年10月内务部改受国务院领导，国务院政法办公室指导。1960年12月国务院政法办公室撤销，内务部直接受国务院领导。在此时期，各大行政区军政委员会设民政部，省、市、自治区设民政厅，大城市设民政局，专区和县设民政处（科），区公所设民政助理员，分别负责管理本行政区域内的民政工作，自上而下形成了全国民政机构和民政管理体系。十年动乱中，由于受极左思想的影响和干扰，民政工作受到冲击，1968年12月，主管民政工作的内务部被撤销，民政工作分别交由有关几个部门分工管理。1978年3月5日，第五届全国人民代表大会第一次会议决定，设立中华人民共和国民政部。确定民政部门的主要业务是优抚安置、救灾救济、社会福利以及党和政府交办的其他工作。此后，又陆续承担了基层政权建设、行政区划和边界调处、军队离退休干部的接收安置等工作。

从民政工作的历史沿革可以看出，尽管历史朝代更替，社会制度演化，但民政事务和民政机构却存在一定的连续性。究其原因，一是社会的客观需要产生民政事务，二是国家的存在及其管理

需要设置民政机构。民政工作体现了国家对民施政的一部分最基本、最广泛的行政管理内容，是历代统治者为维护其统治必须从事的一项重要事务。统治者要维护其统治和利益，必然要对行政区划、户籍人口、社会组织等实施行政管理，必然要通过施教化、倡礼俗来引导和控制人们的意识和行为，必然要通过赈灾救济、恤养鳏寡孤独者以避免发生社会动荡和混乱。这也就是民政事务、民政机构的存在、发展并一直延续至今的客观原因。但是必须指出，新中国的民政工作与以前历代王朝有着本质区别。旧中国的民政，其目的和立足点是对民施政，竭力维护的是统治阶级的利益。新中国的民政工作是社会主义革命和建设的重要组成部分，它体现了广大人民群众的根本利益和愿望，直接为人民群众服务。在全国各族人民齐心协力建设社会主义现代化的新的历史时期，在以经济建设为中心、深化改革扩大开放的今天，民政工作必将为协调社会关系、缓解社会矛盾、促进社会生产力的发展、促进社会主义精神文明和物质文明建设，发挥社会稳定机制的积极作用。

二、民政法律制度的涵义

制度，通常是指有明确规定并要求得到共同遵守和维护的规则、程序和体制。法律制度，即是国家以法律规范予以确认的制度。调整某一特定社会关系的法律制度构成某项具体的法律制度，一国各项具体法律的总和，就是该国总的法律制度。法律制度的基本特点，一是以国家强制力为后盾，使该法律制度得以顺利实施；二是有较为具体的规范，使社会组织和公民有所遵循；三是有相对的稳定性，且无论是制定、修改还是废除某项法律制度均必须经过一定的程序才能实现；四是有公开性。法律制度一经制定立即向社会公布，力求做到家喻户晓。由于法律制度有上述几个特点，所以国家比较重要的法律制度，除需要保密者外，大多以法律规范予以确认，使该项制度得以有效实施。这里所称的法律规范，是指经宪

法、法律、行政法规和部门规章、地方性法规和地方性政府规章、自治条例和单行条例，以及国家立法机关制定的其他规范性文件确认的所有具体规范。民政法律制度属于国家行政管理制度范畴，是一种具体的、关于民政行政管理的法律制度，是国家总的法律制度的组成部分。

关于民政法律制度的涵义，目前尚无统一的界说。根据以上分析，我们认为民政法律制度的涵义似可作如下描述：民政法律制度是国家以法律规范确认的用以调整民政行政管理过程中发生的各类社会关系的行政管理制度。这个涵义表明，第一，民政法律制度是以法律规范的形式确认的，具有强制力；第二，民政法律制度属于国家行政管理制度范畴，它调整的是一种行政关系，即民政行政关系；第三，民政法律制度调整的是民政部门在行使职能过程中发生的社会关系，并以此与其他部门的法律制度相区别。根据当前国务院赋予民政部门的行政管理职能，民政法律制度包括以下几个组成部分：基层政权建设法律制度、基层群众性自治组织建设法律制度、优抚法律制度、安置法律制度、救灾法律制度、社会救济法律制度、社会福利法律制度、行政区划法律制度、地名管理法律制度、社团管理法律制度、婚姻管理法律制度、收容遣送法律制度、殡葬管理法律制度等。

需要说明的是，党和政府关于民政工作的政策，对于民政行政管理，对于调整民政行政管理中发生的各类社会关系，发挥了重要的必不可少的作用，奠定了民政法律制度的基础。目前，民政法规还不太健全配套，民政法制建设有待进一步加强，因此，在今后相当长的一段时间，党和政府的有关政策，仍然是调整民政行政关系的重要方面。由此可以认为，党和政府有关民政工作的政策，是民政法律制度有益的不可缺少的补充。本书在阐述各项具体民政法律制度时都有涉及。另外，对民政法律制度涵义的描述，是我们的一种尝试，尚需得到实践的检验和理论的论证，使之更加准确和完

善，这是毋须多言的。

三、民政法律制度的调整对象

法律是调整社会关系的工具。每一个部门法都有其特定的调整对象。从部门法的角度上看，民政法律制度属于行政法的范畴，它除了具有行政法的一般特征外，还具有自身的特点。在调整对象上，行政法调整国家行政机关在行使职权过程中与相对一方发生的各类社会关系，民政法律制度则是调整作为国家行政机关之一的民政行政机关在行使职权过程中与相对一方发生的各类社会关系。

民政行政机关作为各项具体民政行政职能的承担者，在其存在和行使职权过程中，必然要与相对一方发生各式各样的关系，这种关系称之为民政行政关系。譬如，婚姻登记机关在办理婚姻登记过程中，要与婚姻登记当事人发生一定的关系；社团管理机关在行使社团登记、社团管理的职权的过程中，要与社会团体以及有关部门发生一定的关系；等等。民政法律制度的调整对象就是各类民政行政关系。由于民政行政管理的项目多，内容庞杂，并且直接面对广大群众，所以民政法律制度的调整对象是非常广泛的，具体可以归纳为以下三大类：

一是民政行政机关与公民之间的关系。后者如优抚安置对象、社会福利和社会救济对象、婚姻登记对象、殡葬工作对象、收容遣送对象等。

二是民政行政机关与社会组织之间的关系。后者如优抚事业单位、社会福利事业单位、社会福利企业、社会团体等。

三是民政行政机关与有关国家机关之间的关系。如民政行政机关在行使基层政权建设、行政区划、调处边界争议等职权时与相对一方的基层人民政府及其派出机构（如城市的市辖区、不设区的市人民政府，街道办事处，农村的乡、民族乡、镇人民政府）、涉及行政区划和边界争议的省级以下人民政府及其有关部门的关系。

四、民政法律制度的渊源

这里所说的民政法律制度的渊源，是指民政法律制度的表现形式。根据制定主体、效力等级以及制定程序的不同，民政法律制度的渊源可以分为以下几种：

1. 宪法。宪法是国家的根本大法，是制定其他一切法律的依据。宪法中确定的国家行政机关的组织体系及其活动的基本原则，是包括民政行政机关在内的所有国家行政机关设置和进行工作的法律依据。其中某些条款，还直接涉及民政业务。比如：我国《宪法》第30条和第31条，关于行政区域划分的规定；第35条，关于结社自由的规定；第45条，关于社会救济、优抚、残疾人工作的规定；第49条，关于保护婚姻、家庭、妇女和儿童的规定；第89条和107条，关于各级人民政府开展民政工作的规定；第111条，关于村民委员会、居民委员会建设的规定；等等。宪法中的这些规定，通常是一般性的原则性的规范，需要通过具体的民政法律规范加以具体化，但这些原则性规范却是具体民政法律规范的根据。

2. 法律。法律包括由全国人民代表大会制定的基本法律和由全国人民代表大会常务委员会制定的基本法律以外的其他法律。法律是民政法律制度的重要渊源之一。基本法律如地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，有关于基层政权建设的规定；婚姻法，有关于结婚、离婚登记的规定；民族区域自治法，有关于民族自治地方的建立、区域界线的划分、名称的组成、自治机关的建设和民族乡的建立的规定；兵役法，专门设置一章，对现役军人的优待和退出现役的安置作出规定。基本法律以外的法律，如村民委员会组织法、居民委员会组织法、残疾人保障法，分别对基层群众性自治组织和残疾人事业作出了具体规定。

3. 行政法规和部门规章。行政法规由国务院制定发布或由国务院批准、部门发布。部门规章由国务院各部门依法在权限内制定发

布。行政法规和部门规章是民政法律制度的主要渊源，大量的民政法律规范都是以行政法规和部门规章的形式发布的。体现民政法律规范的行政法规主要有：《革命烈士褒扬条例》（1980年6月4日发布）、《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》（1982年5月12日发布）、《中国人民解放军志愿兵退出现役安置暂行办法》（1983年2月3日发布）、《地名管理条例》（1986年1月23日发布）、《婚姻登记办法》（国务院1985年12月31日批准，民政部1986年3月15日发布）、《退伍义务兵安置条例》（1987年12月12日发布）、《军人抚恤优待条例》（1988年7月18日发布）、《行政区域边界争议处理条例》（1989年2月3日发布）、《社会团体登记管理条例》（1989年10月25日发布）、《军用饮食供应站供水站管理办法》（国务院、中央军委1989年10月4日批准，民政部、总后勤部1989年11月17日发布）等。部门规章大致可以分为三种形式，一是民政部发布的，如1989年12月29日民政部令第2号发布的《全国救灾扶贫经济实体管理暂行办法》；二是民政部与有关部委联合发布的，如1982年10月15日民政部与公安部联合发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法实施细则（试行）》；三是有关部门发布的，发布后民政部又予以转发，如《国家税务局关于民政部门举办的社会福利生产单位征免税问题的通知》（1990年8月29日发布），民政部于1990年9月18日转发了这个通知。

4. 地方性法规和地方性政府规章。地方性法规是指省、直辖市的人民代表大会及其常委会，省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，所制定的规范性法律文件的总称。地方政府规章是指省、自治区、直辖市的人民政府，省、自治区人民政府所在地的市的人民政府，以及经国务院批准的较大的市的人民政府，根据法律和行政法规，所制定的规范性法律文件的总称。地方性法规和地方政府规章，其包含的法律规范多数属于行政法律