

JICENG SHEHUIGUANLI
CHANGYONG FALUFAGUI
DAODU JI ANLI

许安标 主编 孙镇平 副主编

基层社会管理

常用法律法规导读及案例

全国人大常委会法制工作委员会国家法室 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



基层社会管理

常用法律法规导读及案例

全国人大常委会法制工作委员会国家法室 编

撰稿人

许安标 孙镇平 汪 洋
张 晶 梁 菲 陈亦超

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

基层社会管理常用法律法规导读及案例 / 全国人大常委会法制工作委员会国家法室编. —北京: 中国法制出版社, 2011. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3064 - 7

I. ①基… II. ①全… III. ①法律 - 汇编 - 中国
IV. ①D920. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 157079 号

策划编辑 马颖

封面设计 杨泽江

基层社会管理常用法律法规导读及案例

JICENG SHEHUI GUANLI CHANGYONG FALU FAGUI DAODU JI ANLI

编著/全国人大常委会法制工作委员会国家法室

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2011 年 8 月第 1 版

印张/12 字数/229 千

2011 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3064 - 7

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

前 言

加强和创新社会管理，事关党的执政地位巩固，事关国家长治久安，事关人民安居乐业，是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业的必然要求，是构建社会主义和谐社会的必然要求，是维护最广大人民根本利益的必然要求，是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求，对实现全面建设小康社会宏伟目标、实现党和国家长治久安具有重大战略意义。

为学习贯彻中央关于加强和创新社会管理的精神，根据社会管理的基本任务，结合基层社会管理中经常遇到的法律问题，全国人大常委会法制工作委员会国家法室组织有关同志编写了本书，对相关法律制度进行介绍，对典型案例进行点评，并附录相关法律法规条文，以便于基层社会管理组织和工作者在工作中使用。本书由国家法室主任许安标同志任主编，国家法室副主任孙镇平同志任副主编，许安标、孙镇平、汪洋、张晶、梁菲、陈亦超同志撰稿，孙镇平同志负责统稿，许安标同志负责审定。

因作者水平有限，本书难免有疏漏之处，敬请广大读者批评指正。

编 者

2011 年 7 月

目 录

第一部分 基层社会管理中常用法律法规导读

一、基层社会管理组织	2
(一) 乡镇人民政府和街道办事处	2
(二) 村民委员会和居民委员会	6
二、基层社会保障与服务	10
(一) 城市居民最低生活保障	11
(二) 新农保与新农合	13
(三) 农村五保户供养	17
(四) 城市生活无着的流浪乞讨人员救助	19
(五) 老年人、妇女、未成年人、残疾人权益保障 和保护	20
(六) 市容环境卫生	24
三、基层公共安全管理	25
(一) 刑事犯罪处罚	26
(二) 治安管理处罚	27
(三) 流动人口管理	28
(四) 特殊人群管理	30

2 基层社会管理常用法律法规导读及案例

(五) 治安防控管理	35
(六) 食品安全管理	38
(七) 自然灾害救助	40
四、基层社会矛盾纠纷的调处依据	42
(一) 农村土地征收	43
(二) 城镇房屋拆迁管理	47
(三) 劳资纠纷	49
(四) 环境污染纠纷	51
五、基层社会矛盾纠纷调处机制	52
(一) 人民调解制度	52
(二) 土地承包经营纠纷调解仲裁制度	55
(三) 劳动争议调解仲裁	58
(四) 信访工作责任制	60

第二部分 基层社会管理典型案例

(一) 自助肾透析事件	64
(二) 紫金矿业污染事件	67
(三) 史上最牛钉子户案	69
(四) 出嫁女维护土地承包权案	71
(五) 开胸验肺事件	73
(六) 故宫失窃案	75
(七) 邻里纠纷调解	78

第三部分 基层社会管理中常用法律法规汇编

一、基层社会管理组织	82
中华人民共和国宪法（节录）	82
中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民 政府组织法（节录）	90
中华人民共和国村民委员会组织法	92
中华人民共和国城市居民委员会组织法	103
二、基层社会保障与服务	107
城市居民最低生活保障条例	107
中华人民共和国社会保险法（节录）	111
农村五保供养工作条例（节录）	129
城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法	134
中华人民共和国老年人权益保障法（节录）	137
中华人民共和国妇女权益保障法（节录）	142
中华人民共和国未成年人保护法（节录）	150
中华人民共和国残疾人保障法（节录）	153
三、基层公共安全管理	159
中华人民共和国刑法（节录）	159
中华人民共和国治安管理处罚法（节录）	169
中华人民共和国居民身份证法（节录）	192
中华人民共和国人口与计划生育法（节录）	194
中华人民共和国户口登记条例（节录）	196
流动人口计划生育工作条例（节录）	198

4 基层社会管理常用法律法规导读及案例

社会抚养费征收管理办法（节录）	203
禁止传销条例（节录）	204
社会团体登记管理条例（节录）	206
民办非企业单位登记管理暂行条例（节录）	209
中华人民共和国禁毒法（节录）	212
戒毒条例（节录）	214
卖淫嫖娼人员收容教育办法（节录）	218
中华人民共和国预防未成年人犯罪法（节录）	219
企业事业单位内部治安保卫条例（节录）	221
中华人民共和国消防法（节录）	225
大型群众性活动安全管理条例（节录）	227
中华人民共和国食品安全法（节录）	229
中华人民共和国食品安全法实施条例（节录）	249
中华人民共和国突发事件应对法（节录）	255
中华人民共和国防震减灾法（节录）	260
突发公共卫生事件应急条例（节录）	266
自然灾害救助条例（节录）	267
四、基层社会矛盾纠纷的调处依据	274
中华人民共和国民法通则（节录）	274
中华人民共和国侵权责任法（节录）	278
中华人民共和国物权法（节录）	279
中华人民共和国土地管理法（节录）	287
中华人民共和国农村土地承包法（节录）	295
中华人民共和国土地管理法实施条例（节录）	299
中华人民共和国城乡规划法（节录）	301

中华人民共和国城市房地产管理法（节录）	304
国有土地上房屋征收与补偿条例	306
中华人民共和国劳动合同法（节录）	314
中华人民共和国劳动合同法实施条例（节录）	320
中华人民共和国海洋环境保护法（节录）	322
中华人民共和国水污染防治法（节录）	323
中华人民共和国大气污染防治法（节录）	325
中华人民共和国固体废物污染环境防治法（节录）	326
中华人民共和国环境噪声污染防治法（节录）	330
五、基层社会矛盾纠纷调处机制	332
中华人民共和国民事诉讼法（节录）	332
中华人民共和国人民调解法	335
人民调解委员会组织条例	340
中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法	343
中华人民共和国劳动争议调解仲裁法	353
信访条例	363

第一部分 基层社会管理中常用 法律法规导读

发展社会主义民主，健全社会主义法制，是建设中国特色社会主义的一项重要战略任务。新中国成立以来特别是改革开放 30 多年来，在中国共产党的正确领导下，经过各方面坚持不懈的共同努力，中国特色社会主义法律体系已经形成。截止 2011 年 2 月底，除宪法和宪法修正案以外，我国已制定现行有效法律 239 件、行政法规 690 多件、地方性法规 8600 多件，社会生活的各个方面总体上实现了有法可依。社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等，现行的法律法规基本能够涵盖以上各个方面，为依法进行社会管理提供了坚实的法律保障。但是也应该看到，当前我国既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾凸显期，社会管理领域存在的问题还不少。这其中有一些问题需要进一步加强社会管理法制建设才能解决，而更多问题则需要社会管理主体切实落实法律相关规定，抓好法律实施，真正做到有法必依。

一、基层社会管理组织

按照现行的行政管理体制，乡镇人民政府是最基层的政权组织，街道办事处是市辖区和不设区的市的人民政府的派出机构，二者依照法律规定承担了大量的基层社会管理职能。村民委员会和居民委员会是基层群众性自治组织，由村民和居民自我管理、自我教育、自我服务，同时协助人民政府或者政府派出机构做好有关工作。此外，各类基层人民团体、社会组织也在基层社会管理和服务中发挥了重要作用。

要指出的是，基层政府和基层群众自治组织要在党的领导下开展工作，党的领导是通过基层委员会和支部的工作实现的。基层委员会和支部是党在农村、城市基层各种组织和各项工作的领导核心。街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党支部，领导本地区的工作，支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。这是党章的规定，有关的法律中也有规定。依法治国，要求党的基层组织也要在法律规定的范围内活动。

（一）乡镇人民政府和街道办事处

1. 乡镇人民政府

乡、民族乡、镇人民政府是基层人民政府，不设工作部门，只设乡长、副乡长，镇长、副镇长，这主要是因为与市、县相比，乡一级政府管辖范围较小，人口较少，行政管

理事务与县一级相比，比较单一。目前，乡镇政府为了开展工作，设置了公安助理、司法助理、民政助理、计划生育助理等，协助乡镇人民政府搞好基层工作。

关于乡镇政府的职权，《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称地方组织法）第61条规定了7项内容，包括：（1）执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，发布决定和命令；（2）执行本行政区域内的经济和社会发展计划、预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作；（3）保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，维护社会秩序，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利；（4）保护各种经济组织的合法权益；（5）保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯；（6）保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利；（7）办理上级人民政府交办的其他事项。具体的工作在法律法规中有详细规定，例如消防法、禁毒法、义务教育法、妇女权益保障法、老年人权益保障法、人口与计划生育法、职业病防治法、兵役法、国防动员法、防震减灾法、农业法、土地管理法、农村土地承包法、农村土地承包经营纠纷调解仲裁法、森林法、草原法、城乡规划法、公路法等法律中都涉及了乡镇人民政府的职责。

需要说明的是，按照宪法、地方组织法、民族区域自治

法等法律规定，民族乡人民政府的法律地位虽然不同于自治区、自治州、自治县的人民政府，不是民族区域自治地方的自治机关，不享有自治权。但民族乡政府也有不同于一般乡政府的特点，主要表现在政府人员构成和职权行使等方面。为了体现我国的少数民族政策，民族乡的乡长由建立民族乡的少数民族公民担任。民族乡人民政府在行使职权时，要依照法律和有关规定，结合本地区的具体情况和民族特点，因地制宜地发展经济、文化、卫生和教育等事业；注意对各民族进行民族政策和民族团结的教育，以不断促进社会主义民族关系的发展，加强各民族之间团结和互助；民族乡政府在工作开展时，使用当地通用的语言；上级人民政府应当切实加强加强对民族乡政府工作的领导，在具体指导工作、布置任务时，要照顾当地民族的特点和少数民族的需要。

2. 街道办事处

街道办事处，是市辖区或者不设区的市的人民政府设置的派出机构，不是一级政权组织。地方组织法第68条规定：“市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关。”目前街道办事处一般由主任、副主任主持工作，内部还设有科（股）、室，除办公室外，一般有居民科、城管科、民政科、文教卫生科、计划生育办、综合治理办等。街道办事处的主要任务是办理市辖区、不设区的市人民政府交办的有关居民的事项，指导居民委员会的工作，反映居民的意见和要求。随着城市建设的不断发展，街道办事处的任务不断增加。现

在街道办事处的工作主要包括：（1）基层政权建设方面的工作，包括民政、人民调解、组织选举人民代表、联系人民代表、治安、交通安全、普法和宣传教育；（2）城市管理和建设方面的有关工作；（3）文教卫生、计划生育和精神文明建设方面的工作；（4）指导居委会开展工作，反映居民的意见和要求；（5）兴办便民、利民的公共事务和公益事业；（6）街道集体企业、农贸市场、个体工商户的管理工作；（7）区政府交办的事项等。

在开展工作中，乡镇政府、街道办事处要注意处理好与基层群众性自治组织的关系。（1）要尊重基层自治组织的自治权力。人民政府及其派出机构与群众性自治组织之间是行政指导与协助的关系，并非领导与被领导的关系。群众基层自治与民族区域自治有本质区别，前者是群众性自治，即人民群众在基层政府指导下，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督；后者是政权性自治，其政府仍是一级政府，负有执行国家法律、法规和上级政府指示、命令的职责，对有关民族事务享有自治权，必须接受上级政府的领导。如果乡、镇政府和街道办事处把群众自治范围内的事项都收到自己手中，人民群众依法享有的自治权利变相缩小或消失，基层群众自治实际上就流于形式。因此村委会组织法、居委会组织法都明确规定，基层人民政府不得干预依法属于基层群众自治组织自治范围内的事项。乡、民族乡、镇的人民政府干预依法属于村民自治范围事项的，由上一级人民政府责令改正。（2）对基层群众性自治组织的工作应当

给予指导、支持和帮助。人民政府在本行政区域内，由上至下，积极、能动地对基层群众性自治组织进行指导，内容是全方位的，包括：指导和帮助基层群众性自治组织实行自治、搞好相关民主选举、开好村民会议或居民会议，真正把德才兼备、群众拥护、有发展思路、全心全意为人民群众服务的人选进村民委员会或居民委员会的领导班子；制定出好的村民自治章程、村规民约、居民公约等与自治事务有关的各项规章制度，进一步健全基层群众性自治组织的民主选举制度、民主议事制度、民主监督制度；发展各种形式的农村与农业经济和便民利民的社区服务活动，在资金、技术、配套设置方面给予支持；指导和帮助基层群众性自治组织制定好本村公共与公益事业的发展规划，指导基层群众性自治组织开展社会主义精神文明建设活动；同时有计划、有组织地培训、轮训村民委员会和居民委员会组成人员等。人民政府有关部门委托基层群众性自治组织开展工作需要经费的，由委托部门承担。

（二）村民委员会和居民委员会

村民委员会、居民委员会，是中国特色社会主义的基层民主制度和基层社会治理的有效方式。宪法和村民委员会组织法规定了村委会在开展村民自治方面有四项基本任务，包括：（1）办理本村的公共事务和公益事业。公务事务指与全体村民生产、生活直接相关的事务，公益事业是本居住区域内的村民的公共福利事业，两者涵盖了与村民生产、生活

有关的各个方面，包括修桥筑路、植树造林、兴办学校、救助灾害等。在办理本村的公共事务和公益事业时，村民委员会应注意首先解决村民最迫切、最急需解决的问题，同时要实事求是、量力而行，还要坚持民主自愿的原则，在办理之前应充分听取广大村民的意见和建议，不违背村民的意愿。

(2) 调解民间纠纷。这是村民委员会的一项常规性工作，直接关系到农村社会的和谐稳定。随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，我国社会发生了深刻变化，呈现出利益多元化的特点，农村村民的利益也呈现出多元、分化的特点，容易在各方面产生纠纷，发生冲突，如果处置不及时，往往由小变大，造成严重后果。而且，有的民间纠纷不宜由司法机关解决，或者难以全部依靠司法机关去及时解决，这就凸显出由村民自己选举出的村民委员会在解决民间纠纷方面的优势。在处理民间纠纷时，村民委员会应在遵循自愿、平等的原则和尊重当事人法律权利的前提下，依法进行调解。

(3) 协助维护社会治安。我国幅员辽阔、人口众多，社会治安问题涉及千家万户，特别是农村地区的社会治安，不可能单纯依靠公安行政机关来处理。村民委员会通过各种举措，协助政府维护社会治安，确保一方平安。对此，村民委员会要动员广大村民，加强治安防范，广泛开展法制宣传和教育，深入开展社会治安综合治理工作。

(4) 向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。还有一些是作为基层群众自治组织，与基层人民政府以及集体经济组织发生关系而承担的任务。毫无疑问，村民委员会是村民与人民政

府之间沟通的桥梁、联系的纽带。村民委员会最知晓村民的诉求，知晓村民在生产、生活方面的要求和困难。而通过村民委员会集中反映村民的诉求，也容易得到上级的重视。上下沟通，下情上达，有利于各级人民政府及时了解村民的情况，及时做出处理，也有利于信息的沟通，避免决策失误。这样可以真正调动起广大村民的生产、生活积极性，进一步密切人民政府与人民群众的血肉联系。

宪法、居民委员会组织法对居民委员会的任务作了规定，包括宣传宪法、法律、法规和国家的政策，维护居民的合法权益，教育居民履行依法应尽的义务，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府或其派出机构反映居民的意见、要求和提出建议。为深入贯彻落实党的十七大和十七届三中、四中全会精神，适应新形势新任务的需要，进一步完善基层群众自治制度，健全城市基层管理和服务体制，经党中央、国务院同意，2010年11月9日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》，明确提出以服务居民群众为宗旨，以提高居民文明素质和社会文明程度、促进社区和谐为目标，着力加强和改进社区居民委员会组织建设、队伍建设、制度建设、设施建设，努力把社区居民委员会建设成为功能完善、充满活力、作用明显、群众满意的基层群众性自治组织，进一步健全完善以社区党组织为核心的城市社区组织体系，为构建社会主义和谐社会奠定组织基础。（1）进一步明确城市社区居民委员会