

高等学校法学试用教材

民法行政法

司法部法学教材编辑部编审

主编 曾祥平 胡建森

doosive-文川网
入驻商家 百篇书城
在文川网搜索书籍 获取更多电子书

中国人事出版社

高等学校法学试用教材

民 政 行 政 法

司法部法学教材编辑部编审

主 编

曾祥平

胡建森

撰稿人

(以姓氏笔画为序)

朱新力 孙国平 金传峰

胡建森 钟 越 高 杰

钱小平 曾祥平

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

民政行政法

司法部法学教材编辑部编审

曾祥平 胡建森 主编

*

中国人事出版社出版

(北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

(邮政编码 100028)

新华书店经销

北京京建照排厂激光照排

北京市通县永乐印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 6 印张 132 千字 插页 2

1993 年 10 月第 1 版 1993 年 10 月第 1 次印刷

印数:1-5000 册

ISBN7-80076-446-X/D·096

定价 4.60 元

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

高等学校部门行政法教材编委会

顾问 余叔通
主任 罗豪才
副主任 应松年 沈忠俊 姜明安
编委 (以姓氏笔画为序)
王连昌 叶必丰 方世荣
张焕光 张树义 皮纯协
应松年 沈忠俊 姜明安
罗豪才 胡建淼 郁忠民
杨海坤 杨小君 袁曙宏
湛中乐 熊文钊 潘祜周

60035/10

序 言

近十几年来,在建设有中国特色社会主义的理论的指引下,我国政治、经济、文化和社会生活各方面发生了深刻的变化,出现了充满生机、活力的好形势。建立和发展社会主义市场经济体制,发扬社会主义民主和完善社会主义法制,是我们国家当前和今后发展的重要战略任务。现代市场经济应该是规范化、制度化、法制化的有序运行的经济体制,从这个意义上说,也就是法制经济。因此,加强行政法制建设,加强对市场的宏观调控和对社会的管理,是我们面临的一项重要任务。

我国的行政法正从不完善到比较完善。行政机关的各个部门都已有了与自己任务相适应的具有初步规模的行政法体系,依法行政的机制在整个政府部门逐步形成。但是,这一切并不意味着我国已经是一个完善的社会主义法治国家了。事实上,我国行政法的立法任务还相当艰巨,即使有了法,还有一个守法的问题。无论是行政机关及其工作人员,还是公民、法人或其他组织,都应该遵守法律,受法律的制约,特别是行政主体,必须依法行政。因此,我们还面临着宣传普及行政法的艰巨任务。正是为了适应这一需要,我们组织编写了这套部门行政法试用教材。

本套教材具有以下特点:

(一)本教材的中心内容是部门行政法。关于部门行政法的研究,目前刚在起步,书市上不仅没有系统的部门行政法系列教材,就是个别的部门行政法著作也不多见。迄今为止,行政法学界几乎

都集中于研究行政法总论,部门行政法尚未引起人们足够的重视。至于部门行政管理学丛书,现在已出版了一些。本教材与部门行政管理学丛书的区别在于:本教材是探讨各部门行政的法律问题,而部门行政管理学丛书是研究各部门管理规律、管理制度和管理技术问题。

(二)本教材遵循理论联系实际的原则。部门行政法学属于应用法学,源于实践,为实践服务。为了保证理论和实际的密切结合,参加本教材撰写的有从事高等院校教学和科研部门研究机关的理论工作者和相应政府部门的以及政府机关从事实际工作的同志,最后由编委会审定。

(三)本教材涉及内容较为全面。包括该部门行政法的概念、调整对象、范围、历史发展;现行的主要法律、法规;主要管理制度、主管机关及其职责、权限;该部门的行政违法行为、行政处罚、行政复议、行政裁决、行政诉讼等。

中国部门行政法教材编委会

1993年8月

编审说明

为了满足行政法教学的需要,在各有关部门的支持下,由司法部法学教材编辑部、北京大学法律系、中国人民大学法律系、中国政法大学法律系、中国法学会行政法研究会和中国社会科学院法学所等单位的一部分教授和学者组成中国部门行政法系列教材编委会,组织、策划和编写了一套部门行政法试用教材,供高等院校法律专业和实际部门培训干部选用或参考。这套教材将分批出版,第一批出版的计有:《民政行政法》、《土地行政法》、《工商行政法》、《审计行政法》、《环境行政法》、《海关行政法》共六种。

每种教材,都是由有关学者和实际部门的专家相结合并以实际部门专家为主编写的。力求理论与实践相结合,坚持以建设有中国特色社会主义的理论为指导,比较系统地阐述和介绍本部门行政法学的基本制度、主要法律法规及其实施中的法律问题和事实问题,并注意教材的科学性、实践性和相对稳定性。

《民政行政法》是部门行政法试用教材的一种,由曾祥平、胡建森同志任主编,胡建森统稿,撰写人员分别为(按编写章节先后为序):

- | | |
|-----|---------|
| 胡建森 | 第一章 |
| 高杰 | 第二章 |
| 孙国平 | 第三章、附录 |
| 钟越 | 第三章 |
| 金传峰 | 第一章、第四章 |
| 朱欣丽 | 第四章 |

钱小平 第五章、第六章

由于水平有限,缺点和错误在所难免,请读者批评、指正,以便再版时修正补充。

司法部法学教材编辑部

1993年8月

目 录

第一章 民政行政法绪论	(1)
第一节 民政行政	(1)
一、民政行政的性质和特征	(1)
二、民政行政的范围	(2)
三、民政行政的作用	(4)
第二节 民政行政法	(4)
一、民政行政法的调整对象	(5)
二、民政行政法的内容与形式	(6)
三、民政行政法在法律体系中的地位	(9)
第三节 民政行政法律关系	(10)
一、民政行政法律关系的涵义.....	(10)
二、民政行政法律关系的构成.....	(10)
三、民政行政法律关系的发生、变更与消灭	(12)
第四节 民政行政法基本原则	(13)
一、民政行政法基本原则的涵义和作用.....	(13)
二、民政行政法基本原则的内容.....	(15)
第二章 民政行政体制	(18)
第一节 民政行政体制概述	(18)
一、民政行政体制历史沿革.....	(18)
二、现行民政行政体制特点.....	(20)
第二节 民政行政机关	(21)

一、民政行政机关概述·····	(21)
二、民政行政机关设置原则·····	(24)
三、民政行政机关结构与分类·····	(26)
四、民政行政机关职责分工·····	(29)
五、民政行政机关之间的关系·····	(32)
第三节 民政行政工作人员·····	(34)
一、民政行政工作人员概述·····	(34)
二、民政行政工作人员的法律地位·····	(35)
三、民政行政工作人员的管理制度·····	(37)
四、民政行政编制·····	(42)
第三章 民政行政制度 ·····	(43)
第一节 民政行政制度概述·····	(43)
一、民政行政制度的涵义·····	(43)
二、民政行政制度的构成·····	(45)
三、民政行政制度的功能和作用·····	(46)
第二节 几种主要的民政行政制度·····	(49)
一、优待抚恤制度·····	(49)
二、救灾救济制度·····	(51)
三、基层政权建设制度·····	(53)
四、行政区划制度·····	(53)
五、社会团体管理制度·····	(55)
六、婚姻登记管理制度·····	(56)
七、殡葬管理制度·····	(59)
八、复员退伍安置制度·····	(59)
九、军队离退休干部安置管理制度·····	(61)
十、社会福利制度·····	(62)
十一、地名管理制度·····	(66)
十二、收容遣送制度·····	(67)

第四章 民政行政行为与责任	(71)
第一节 民政行政行为	(71)
一、民政行政行为的涵义与类型	(71)
二、民政行政行为的内容和实施形式	(75)
三、民政行政行为的法律效力	(77)
四、民政行政行为的撤销、废止、变更与消灭	(80)
五、民政行政程序	(81)
第二节 民政行政违法	(85)
一、民政行政违法的概念与特点	(85)
二、民政行政违法的构成要件	(86)
三、民政行政违法的种类	(87)
四、民政行政违法的具体表现形式	(88)
五、民政行政违法的确认和法律后果	(95)
第三节 民政行政责任	(97)
一、民政行政责任的概念和特征	(97)
二、民政行政责任的种类	(98)
三、民政行政行为人之间行政责任的划分	(103)
四、民政行政责任的履行	(105)
第五章 民政行政复议	(107)
第一节 民政行政复议概述	(107)
一、民政行政复议的概念	(108)
二、民政行政复议的作用	(108)
三、民政行政复议的工作特点	(110)
第二节 民政行政复议范围	(112)
一、确定民政行政复议范围的依据	(113)
二、民政行政复议范围的界定	(113)
三、民政行政复议范围的排除	(116)
第三节 民政行政复议管辖	(117)

一、上级管辖	(118)
二、本级管辖	(118)
三、其他管辖	(119)
第四节 民政行政复议机关与复议参加人	(120)
一、民政行政复议机关	(120)
二、民政行政复议机构	(122)
三、民政行政复议参加人	(123)
第五节 民政行政复议程序	(126)
一、民政行政复议申请	(127)
二、民政行政复议受理	(128)
三、民政行政复议审理	(129)
四、民政行政复议决定及其执行	(131)
第六章 民政行政诉讼	(135)
第一节 民政行政诉讼概述	(135)
一、民政行政诉讼的概念和特征	(135)
二、民政行政诉讼参加人	(136)
三、民政行政诉讼程序	(140)
四、民政行政诉讼的法律适用	(144)
第二节 民政行政诉讼范围和管辖	(148)
一、民政行政诉讼肯定范围	(148)
二、民政行政诉讼否定范围	(149)
三、民政行政诉讼管辖	(150)
第三节 民政行政赔偿及其诉讼特点	(151)
一、民政行政赔偿的概念和特征	(151)
二、可能引起赔偿的几种情况	(152)
三、民政行政赔偿诉讼特点	(152)
第四节 民政行政应诉	(153)
一、民政行政应诉概述	(153)

二、民政行政应诉的组织机构及其工作制度	·····	(157)
三、民政行政应诉的举证	·····	(159)
四、民政行政应诉实务	·····	(161)
附录 民政行政主要法律法规简介	·····	(166)
1.《中华人民共和国宪法》	·····	(166)
2.《中华人民共和国婚姻法》	·····	(167)
3.《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》	·····	(167)
4.《中华人民共和国城市居民委员会组织法》	·····	(168)
5.《中华人民共和国残疾人保障法》	·····	(168)
6.《军人抚恤优待条例》	·····	(169)
7.《革命烈士褒扬条例》	·····	(170)
8.《退伍义务兵安置条例》	·····	(170)
9.《国务院关于行政区划管理的规定》	·····	(171)
10.《行政区域边界争议条例》	·····	(172)
11.《婚姻登记办法》	·····	(172)
12.《殡葬管理的暂行规定》	·····	(173)
13.《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》	·····	(173)
14.《地名管理条例》	·····	(173)
15.《国务院关于地名命名、更名的暂行规定》	·····	(174)
16.《社会团体登记管理条例》	·····	(174)
17.《国务院中央军委关于军队干部退休 的暂行规定》	·····	(175)
18.《国务院中央军委关于军队干部离职休养 的暂行规定》	·····	(175)
19.《基金会管理办法》	·····	(176)

第一章 民政行政法绪论

第一节 民政行政

一、民政行政的性质和特征

民政行政法是有关民政行政的法。因而，民政行政成了研究民政行政法的起点。

“民政”一词由“民”和“政”二字构成。从字义看，“民”即民众，泛指全体公民；“政”则指政务，即管理国家和社会事务。可见，民政在性质上是国家对有关民政事务所实施的一种行政管理。从这种意义上说，“民政”是民政行政管理的简称。

民政行政既不同于一般的社会管理，也不同于其他行政管理，它具有自身的特征。这主要表现在以下两个方面：

1. 民政行政是一种国家管理和法律管理，体现了国家意志性和法律强制性。这是民政行政与一般社会管理的根本区别。

民政行政是一种国家管理，它是国家通过民政行政机关和民政行政工作人员进行的。民政行政机关和民政行政工作人员必须以国家名义实施民政行政管理，并体现国家的意志。

民政行政是一种法律管理。现代国家行政管理的一个重要特点在于它首先是一种法律管理。依法行政已成为一项基本原则。一方面，行政活动必须借助法律手段，以提高行政效率；另一方面，行政活动须受法律控制，以防止行政权被滥用，

侵害人民民主。所以民政行政具有法律的强制性。例如，公民、法人和其他组织对民政行政机关的具体行政行为在法定期限内既不提起诉讼又不履行的，民政行政机关可以申请人民法院强制执行，或者依法强制执行。

2. 民政行政以民政行政事务为特定对象。民政行政事务不同于其他行政事务，具有多元性、社会性和群众性等特点。

所谓多元性，是指民政工作项目多、内容杂，包括基层政权建设、优待抚恤、救灾救济、社会福利、行政区划、婚姻登记、社团管理等几十项，涉及政权建设、社会保障和其他行政管理。

所谓社会性，是指民政事务涉及面广，有的甚至涉及全社会，涉及各个方面、各个领域。

所谓群众性，是指民政工作对象主要是广大人民群众。特别是在社会主义国家，人民群众还直接参与民政行政管理。

民政行政的上述特征表明，民政行政既有行政性，又有社会性，是行政性和社会性的有机统一。

二、民政行政的范围

民政行政的范围取决于民政行政工作的对象。民政行政工作的对象是指民政行政工作所涉及的人和事的总和。所以，民政行政的范围可以从主体和客体两方面考察。

从客体上考察，民政行政的范围因不同时期和不同国家而有所不同。例如，将警政列入民政门类内是清朝末期和国民党统治时期的事；地方官吏的任免、考核由民政部门管，是民国以来的事，以前也没有过。

在现阶段，我国社会主义民政行政工作的客体范围，可以概括为三个“一部分”：即政权建设的一部分，社会保障的一部分和专门行政管理的一部分。主要包括以下 20 项内容：

1. 城乡基层政权建设；
2. 村民委员会和居民委员会建设；
3. 优待抚恤和烈士褒扬；
4. 退伍军人和军队离退休干部接收安置；
5. 农村救灾；
6. 社会救济；
7. 社会福利事业；
8. 社区服务工作；
9. 社会福利生产；
10. 假肢科研与生产；
11. 农村基层社会保障探索；
12. 行政区划；
13. 边界争议调处；
14. 社团登记管理；
15. 婚姻登记管理；
16. 殡葬管理；
17. 地名管理；
18. 印支难民接收安置；
19. 流浪乞讨人员收容遣送；
20. 指导残疾人联合会和老龄问题委员会工作。

民政行政工作客体对象的多元性决定了其主体对象的广泛性。民政行政工作的主体对象主要是广大人民群众，具有广泛的群众性。例如，优待抚恤对象，包括烈士家属、失踪军人家属、现役军人家属、革命残废军人、复员军人、退伍军人、退伍老红军战士以及现役军人、转业军人、军队离退休干部等；社会救济保障对象，包括无依无靠的孤老残幼人员、盲聋哑人员、社会贫困户、救济户、五保户、灾民、流浪乞讨人员等；社会服务对象，包括登记结婚、离婚、复婚的当事人，处理丧葬的丧

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

主、安装使用假肢的人员等。除上述直接对象外,民政行政工作的主体对象还包括与民政工作有关或与民政工作发生间接作用的人,如复员军人家属等。

三、民政行政的作用

民政行政是社会性的行政管理工作,它在国家和社会生活中发挥着多方面的重要作用,集中表现在以下几方面:

1. 通过做好基层政权建设和村民委员会、居民委员会建设工作,促进城乡社会经济发展,推进基层民主生活的制度化;

2. 通过管理社会行政事务,调整人际关系,缓解社会矛盾,推进社会行政管理的法制化;

3. 通过发展社会福利事业和社会保障事业,推进公共福利事业的社会化;

4. 通过做好优待抚恤工作,加强党、政、军团结,推进国防建设现代化。

第二节 民政行政法

民政行政法的概念,关系到整个民政行政法学的体系和结构,是学习和研究民政行政法必须解决的基本问题。

对民政行政法下定义,应符合两个要求:第一,民政行政法的定义应充分反映民政行政法的内涵和外延,这是科学定义本身的逻辑要求;第二,民政行政法作为法律体系的一个组成部分,其定义应充分体现民政行政法在法律体系中的地位。

所以,民政行政法的定义涉及到许多问题,包括民政行政法的调整对象、民政行政法的内容与形式、民政行政法在法律体系中的地位,等等。下面分别阐述。

一、民政行政法的调整对象

法律是社会关系的调节器,任何法(无论其是否为独立的部门法)均以一定范围的社会关系为调整对象。民政行政法也不例外,它也调整一定的社会关系。这种特定的社会关系就是民政行政关系。

民政行政关系,是民政行政主体在实施民政行政管理过程中发生的各种社会关系的总和。这种特定的社会关系具有以下特征:

1. 在民政行政关系的当事人中,至少有一方是民政行政主体(包括民政行政机关和其他依法有权实施民政行政管理的组织)。民政行政关系的这一特征表明,民政行政关系可以发生在民政行政主体相互之间,也可发生在民政行政主体与非民政行政主体(如作为民政行政管理相对人的公民法人和其他组织)之间,但不可能发生在非民政行政主体相互之间。

2. 民政行政关系是在民政行政管理中发生的,该特征表明两点:首先,民政行政关系在性质上属于行政关系,它与行政管理直接相关。如果与行政管理无涉,即使主体一方甚至双方都是民政行政机关,也不构成行政关系。其次,民政行政关系发生于民政行政这一特定的行政管理领域,所以民政行政关系不同于其他行政关系,如军事行政关系、外交行政关系、公安行政关系、经济行政关系等等。

3. 在民政行政关系中,当事人的地位在大多数情况下是不平等的。民政行政主体往往处于主导地位,它是民政行政关系中的核心主体。民政行政关系的发生、变更和消灭主要取决于民政行政主体。例如,民政行政处罚由民政行政主体单方作出,无需被处罚人同意。另外,为了保证民政行政关系的实现,法律还赋予民政行政主体以一定的行政强制执行权。

根据民政行政关系的上述特征,民政行政关系可归结为三种类型:

1. 民政行政主体之间的关系。民政行政主体之间的关系包括纵向关系和横向关系。前者发生在上下级民政行政主体之间,如上级民政行政机关对下级民政行政机关的领导 and 监督,下级民政行政机关对上级民政行政机关的请示和汇报;后者发生在平行民政行政主体之间,如民政行政主体之间的公务协作关系。

2. 民政行政主体与民政行政工作人员的关系。民政行政主体作为一个抽象的组织,其行为是通过具体的个人,即民政行政工作人员作出的,所以,为了实施民政行政管理,民政行政主体首先须对民政行政工作人员进行管理,如任免、考核、奖惩、培训等。

3. 民政行政主体与民政行政相对人的关系。民政行政关系的实质是民政行政管理关系。在民政行政管理中,作为管理方的民政行政主体与作为被管理方的民政行政相对人发生的关系构成了民政行政关系的核心内容。我国现阶段的民政行政工作的主要内容均反映了民政行政主体与民政行政相对人的关系。

在上述三类民政行政关系中,前两类属于内部关系,反映了民政行政主体对自身的管理;后者则属外部关系,反映了民政行政主体对整个社会的管理。民政行政法是以外部民政行政关系为主要规范对象的。

二、民政行政法的内容与形式

民政行政法是有关民政行政的法,其内容是民政行政的法律规范(简称民政行政法规范)。从现有民政行政法律规范看,民政行政法的内容具体包括以下三部分:

1. 关于民政行政关系当事人法律地位的规范,包括有关民政行政主体法律地位的规范,有关民政行政工作人员法律地位的规范以及有关民政行政相对人法律地位的规范。其中,有关民政行政主体和民政行政工作人员法律地位的规范占有重要地位。

2. 关于民政行政管理的内容、形式、方法和程序的规范,包括有关民政行政立法的规范和有关民政行政执法的规范。

3. 关于民政行政法制监督的规范。如有关民政行政责任的规范,有关民政行政复议的规范,有关民政行政诉讼的规范等。

上述民政行政法律规范分散在各种不同形式的规范性文件文件中。作为民政行政法表现形式(民政行政法渊源)的规范性文件主要有以下几种:

1. 宪法。宪法是国家的根本大法。它规定的是国家和社会生活中最根本的问题。宪法对民政行政工作也作了许多原则规定。例如,宪法第 45 条规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残疾军人的生活,抚恤烈士家属,优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”这些规定不仅是民政行政法的重要组成部分,而且是民政行政立法的根本依据。

2. 法律。法律是指由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的规范性文件。民政行政法的许多重大内容是由法律直接规定的。例如,《中华人民共和国婚姻法》(1980 年 9 月 10 日第五届全国人民代表大会第三次会议通过,1981 年 1 月 1 日起施行)规定了我国的婚姻登记和管理

制度;《中华人民共和国兵役法》(1984年5月31日第六届全国人民代表大会第二次会议通过,1984年10月1日起施行)规定了我国的兵役制度;《中华人民共和国残疾人保障法》(1990年12月28日第七届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过,1991年5月15日起施行)规定了我国的残疾人保障制度,等等。

3. 行政法规。行政法规是国务院为领导和管理各项工作,根据宪法和法律制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。在行政法规中,相当一部分直接涉及民政行政管理。例如:《革命烈士褒扬条例》(1980年4月29日国务院常务会议通过)、《中国公民同外国人办理婚姻登记的几项规定》(1983年8月17日国务院批准,8月26日民政部颁布)、《婚姻登记办法》(1985年12月31日国务院批准,1986年3月15日民政部发布施行)、《行政区域边界争议处理条例》(1988年12月27日国务院常务会议通过)、《社会团体登记管理条例》(1989年10月13日国务院常务会议通过),等等。

4. 地方性法规和自治条例或单行条例。地方性法规是指由省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定的规范性文件,或者是由省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定,并报省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行的规范性文件;自治条例或单行条例则是民族自治地方(自治区、自治州、自治县)的人民代表大会根据当地民族的政治、经济和文化特点制定的规范性文件。在地方性法规、自治条例或单行条例中,凡是涉及民政行政管理的,都是民政行政法的内容。

5. 行政规章。行政规章是指国务院各部委,各省、直辖市、

自治区人民政府以及省、自治区人民政府所在地的市和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,在本部门或本地区权限内制定的规范性文件。其中,民政部制定的行政规章以及其他涉及民政行政管理的行政规章,也是民政行政法的表现形式之一。当然,行政规章是否属于法,目前还有争论。

三、民政行政法在法律体系中的地位

法律体系是由一个国家各个法律部门的现行规范所组成的有机统一整体。

社会主义国家根据法律规范调整对象,把法律划分为若干部门,如宪法、行政法、刑法、民法、行政诉讼法、刑事诉讼法、民事诉讼法等。各个法律部门既有各自特点,又互相配合,形成一个有机统一的社会主义法律体系。

在一个法律部门中,又可根据法律规范调整社会关系的某一方面,而划分为不同的分支。例如,根据法律规范涉及的国家行政管理领域,可以把行政法分为经济行政法、军事行政法、外交行政法、公安行政法、司法行政法、民政行政法、文化行政法、教育行政法、卫生行政法、科技行政法、体育行政法等。可见,民政行政法与其他部门行政法一样,并不是一个独立的法律部门,而是行政法的一个重要分支。

以上我们从民政行政法的调整对象、民政行政法的内容与形式、民政行政法在法律体系中的地位三个方面对民政行政法的概念作了分析。据此,我们对民政行政法这一概念作如下定义:民政行政法是以民政行政关系为调整对象的一切民政行政法律规范的总和,是行政法的一个重要分支。

第三节 民政行政法律关系

一、民政行政法律关系的涵义

国家和社会生活中存在着各种各样的社会关系,它们在受到法律规范的调整后,便上升为法律上的权利义务关系;即法律关系。在民政行政管理中,社会关系具体表现为各种民政行政关系,这种民政行政关系经过民政行政法规范的调整,同样会产生法律上的权利义务关系。这种特定的权利义务关系便是民政行政法律关系(简称民政行政法关系)。所以,所谓民政行政法律关系是指民政行政法规范调整民政行政关系所产生的一种民政行政法上的权利义务关系。

民政行政法律关系与民政行政关系既有联系又有区别。一方面,民政行政法律关系是以民政行政关系为基础的,民政行政关系是民政行政法的调整对象,民政行政法律关系是民政行政法调整民政行政关系的结果;另一方面,民政行政法律关系与民政行政关系在范围上不完全吻合。因为在事实上,即使最完备的民政行政法也不可能对每一种民政行政关系进行规范和调整。另外,民政行政法律关系与民政行政关系在性质上也截然不同,前者是一种思想社会关系,属于上层建筑范畴;后者则是一种物质关系,属于经济基础范畴。

二、民政行政法律关系的构成

主体、内容和客体是任何法律关系的必备要素。民政行政法律关系同样是由这三个基本要素构成的。

(一)民政行政法律关系的主体

民政行政法律关系的主体,简称民政行政法主体,是指民政行政法律关系的参加者,即在民政行政法律关系中享有权

利和承担义务的当事人。

民政行政法律关系主体的数量,因法律关系的内容不同而有所不同。但任何一种民政行政关系至少要有两个主体。因为没有两个以上的主体就无法构成法律关系。

法律关系主体的资格,是由一个国家的宪法和法律确认的,在不同国家有不同的规定。根据我国有关民政行政法规,可以成为我国民政行政法律关系主体的组织和个人包括以下几种:

1. 民政行政机关;
2. 其他国家机关;
3. 企业、事业单位和其他社会组织;
4. 中华人民共和国公民;
5. 在中华人民共和国境内的外国人、无国籍人和外国组织。

上述民政行政法律关系的主体,按照它们在民政行政管理中的地位,可以分为三大基本类型,即民政行政主体、民政行政工作人员和民政行政相对人。

(二)民政行政法律关系的内容

民政行政法律关系的内容即指民政行政法上的权利和义务。所谓民政行政法上的权利是指民政行政法赋予民政行政法律关系主体享有某种权益的可能性,表现为这种权利的享有者有权作出一定行为或要求他方作出一定的行为;所谓民政行政法上的义务则指民政行政法为民政行政法律关系主体设定的作出某种行为的必要性。

由于民政行政主体、民政行政工作人员和民政行政相对人在民政行政管理中享有不同的法律地位,所以它们在具体的民政行政法律关系中的权利义务也各不相同(详见第二章的有关内容)。

值得注意的是,民政行政法律关系在内容上明显不同于民事法律关系,它是一种权利义务不对等的关系。例如,在民政行政法律关系中,民政行政主体往往处于主导地位,并且享有较大的特权,这是由民政行政法律关系的单方面性决定的。

(三)民政行政法律关系的客体

民政行政法律关系的客体是指民政行政法律关系主体的权利义务所指向的对象,即权利义务的媒介。

法律关系的客体是多种多样的。一般认为,民政行政法律关系的客体包括物和行为。例如,民政救济法律关系的客体是物(救济物资或救济金);婚姻登记法律关系的客体是行为(结婚登记的行为)。

民政行政法律关系的客体不同于民政行政管理的客体。民政行政管理的客体是指民政行政管理活动所指向的目标,它可以是物,也可以是组织和个人。但是,组织和个人在民政行政法律关系中却不能作为客体,而只能作为主体,组织和个人的行为才是民政行政法律关系的客体。

三、民政行政法律关系的发生、变更与消灭

民政行政法律关系的产生,是指民政行政法律关系主体之间形成一定的权利义务关系。例如,民政行政相对人依法向民政行政机关申请复议,民政行政机关对此应予受理,并在审理后作出决定,由此便产生了民政行政机关与民政行政相对人的行政复议关系。

民政行政法律关系的变更,是指民政行政法律关系在形成后、消灭前,主体或内容发生变化。所以,民政行政法律关系的变更,具体包括两种情况:一是主体的变更。例如,民政行政相对人与甲民政行政机关的法律关系发生后,甲民政行政机关合并于乙民政行政机关,此时,原民政行政法律关系对乙民

政行政机关仍然有效,甲民政行政机关的权利义务由乙民政行政机关承受;二是内容的变更。例如,民政行政机关根据新的规定调整某伤残军人的抚恤金,便是内容的变更。

民政行政法律关系的消灭,是指民政行政法律关系主体权利义务的终止。例如,享受抚恤金的伤残军人因病死亡,他与民政行政机关的优抚关系即告终止。

民政行政法律关系的产生、变更和消灭是由一定的法律事实引起的。法律事实包括法律行为和法律事件。法律行为是指法律关系主体所作的有意识的活动,它是民政行政法律关系产生、变更和消灭的重要原因,例如,有特殊困难的公民依法向民政行政机关申请救济,经民政行政机关审查批准,双方便产生了民政救济法律关系。法律事件则是不以人的意志为转移的客观情况(如人的出生、死亡和自然灾害等),它也能引起民政行政法律关系的产生、变更和消灭。例如,自然灾害的发生引起民政行政机关与灾区居民之间的救济法律关系。

第四节 民政行政法基本原则

一、民政行政法基本原则的涵义和作用

所谓民政行政法的基本原则,是指贯穿在民政行政法律规范中,并由它们所确认或体现的基本精神,是民政行政主体和民政行政工作人员在民政行政管理中必须遵循的基本行为准则。

民政行政法基本原则是民政行政法这一部门行政法特有的基本原则,所以它既不同于其他部门法(如刑法、民法、诉讼法等)的基本原则,也不同于整个行政法的基本原则。民政行政法基本原则应能体现民政行政法这一部门行政法的特点。

民政行政法基本原则还有别于具体的民政行政法条文或

民政行政法规范。因为基本原则大多隐藏于法律条文和法律规范的背后，它虽然由具体的法律条文和法律规范所体现，但并不是由具体的法律条文和法律规范直接规定的。所以，民政行政法基本原则应是民政行政法条文和民政行政法规范的高度理论概括。

正如民政行政法与民政行政的关系、民政行政法关系与民政行政关系的关系一样，民政行政法基本原则与民政行政基本原则既有联系又有区别。民政行政法、民政行政法关系分别是民政行政和民政行政关系法制化的结果，所以，民政行政基本原则经民政行政法确认后，同时成了民政行政法基本原则。但是，在事实上，并非所有的民政行政基本原则都能上升为民政行政法基本原则，因此，民政行政法基本原则与民政行政基本原则在层次和范围上是有区别的。另外，民政行政法基本原则旨在解决民政行政管理的合法性问题，即效力问题；而民政行政基本原则则是解决民政行政管理的效率问题。

民政行政法学之所以研究民政行政法基本原则，是因为它具有多方面的重要作用。这些作用是具体的民政行政法条文或民政行政法规范所无法替代的：

首先，民政行政法基本原则具有指导和统帅作用，即民政行政法基本原则指导并统帅着具体的民政行政法规范，民政行政法规范的确立必须以基本原则为依据，其内容必须体现基本原则的精神，如果二者相抵触，民政行政法规范必须修改或撤销。

其次，民政行政法基本原则具有统一和稳定作用。由于民政行政法没有统一的法典，民政行政法规范具有广泛性、多样性、复杂性的特点。但是，它们所体现的基本精神则应是统一而相对稳定的。所以，确立民政行政法基本原则有助于民政行政法制的统一和稳定。

再次,民政行政法基本原则还具有补充和适用作用,由于国家行政管理的广泛性和复杂性,民政行政法规范不可能对每一种民政行政关系作出相应的法律调整,在这种情况下,民政行政主体和民政行政工作人员的民政管理活动应以基本原则为指导,所以,民政行政基本原则又是具体的民政行政法规范和民政行政法条文的补充。

二、民政行政法基本原则的内容

民政行政法基本原则是由民政行政法规范确认和具体体现的。根据宪法、法律、法规的有关规定,民政行政工作应遵循以下基本原则:

1. 民政行政民主化和法制化原则

民政行政民主化和法律化原则是社会主义民主和法制这一宪法性原则在民政行政工作中的体现和具体化。

民政行政民主化原则是由民政行政工作的社会性决定的。无论是从宏观或微观考察,民政行政工作都具有社会性的特点。从宏观上考察,民政工作的三个“一部分”,即政权建设的一部分(主要是基层政权建设和村民委员会、居民委员会等群众自治组织建设)、社会保障的一部分(主要是社会履行义务)和行政管理的一部分(即调整社会关系、家庭关系等社会性事务)都具有社会性特点;从微观上考察,所有民政工作,包括基层政权和群众自治性组织建设,以及行政区划、福利生产、优待抚恤、退伍军人安置、婚姻登记、殡葬改革等,除个别事务性较强外,绝大部分都具有社会性的特点。

民主,从实质意义上说,它首先是一种国家制度,即人民当家作主的政治制度。这一制度是由宪法确立的。宪法第2条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。

docsriver 文川网
入驻商家 古籍书城

在文川网搜索古籍书城 获取更多电子书

人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事务,管理社会事务。”民政行政民主化,就是人民群众直接参与民政工作与民政管理,通过民政行政工作实现当家作主。

从形式意义上说,民主又是一种工作制度和工作方法。民政行政民主化原则,要求我们在民政行政工作中,做到公正、合理、公开、坚持民主集中制。民政工作的基本方法是依靠群众。依靠社会群体力量,群策群力。

民主是法制的基础,法制是民主的保障。在坚持民主化原则的同时,还必须坚持法制化原则。民政行政的法制化原则要求我们在民政工作中,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。这一要求具体包括以下内容:

(1)必须根据社会主义现代化建设和民政行政管理的客观需要,制定和健全民政法规,加强民政立法;

(2)一切民政行政主体及其工作人员都必须严格遵守宪法和民政行政法规范,谁都不享有法律规定以外的特权;

(3)民政行政行为特别是直接涉及相对人权利义务的行政行为必须有明文的法律依据,并且严格遵循法律规定的程序;

(4)一切违法的民政行政行为均属无效或予以撤销,有关责任主体应承担相应的法律责任。

2. 为人民服务,接受人民监督原则

宪法第 27 条第 2 款规定:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。”宪法确立的这一原则在民政行政工作中得到了充分的体现和具体化,这主要表现在以下三方面。

(1)民政工作对象具有广泛的群众性。“民政行政工作是做人的工作”(毛泽东语),其涉及面非常广,有的甚至是涉及

全社会的,所以它与人民群众的关系十分密切,仅社会保障工作一部分,就涉及到两亿多人口,占全国人口的五分之一。

(2)社会主义民政工作的根本目的就是全心全意为人民群众谋利益,民政工作的全部出发点和归宿就是为人民造福。这是由我国的社会主义性质决定的。

(3)从历史上考察,民政工作历来是党和政府群众工作的重要组成部分,是党和政府同人民群众密切联系的纽带。

3. 统筹兼顾、协调一致原则

民政工作除具有社会性、群众性特点外,还具有多元性的特点。主要表现为民政工作项目多、内容杂。以现阶段民政工作而论,其内容涉及政权建设、社会保障和行政管理,具体包括几十项工作。并且民政工作相互之间有许多并无直接的内在联系,都是独立的,如婚姻登记与殡葬管理两项,就是分别独立存在而无内在联系的。尤其是有些工作内容往往是随着形势发展而增减的。民政工作的多元性特点要求我们在民政工作中,既要根据形势发展和客观需要正确把握各个时期的工作重点,又要统筹兼顾,合理安排,不能顾此失彼,以利于各项事业都得到全面、协调地向前发展。