



“148”

法律咨询服务工具书

第三辑

公民与行政管理

主编 马怀德

司法部基层工作指导司审定

知识出版社

“148”法律咨询专用工具书（第3辑）

公民与行政管理

主编 马怀德

知 识 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

公民与行政管理/马怀德主编. - 北京: 知识出版社,
2000.1

(“148” 法律咨询专用工具书)

ISBN 7-5015-2509-9

I. 公… II. 马… III. 行政法 - 基本知识 - 中国
IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 76585 号

丛书编辑: 张高里

责任编辑: 陈荫民

封面设计: 刘家峰

责任印制: 徐继康

知识出版社出版发行

(100037 北京阜成门北大街 17 号 电话: 6834 3259)

北京宏伟胶印厂印刷 新华书店经销

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 18.25

字数: 520 千字 印数: 1-5000 册

定价: 33.00 元

本书如有印装质量问题, 可与出版社联系调换。

《“148”法律咨询专用工具书》编辑委员会

顾问：高昌礼（司法部部长）

徐惟诚（原中宣部常务副部长、中国大百科全书出版社总编辑）

主任：段正坤（司法部副部长）

副主任：陈琪（司法部基层工作指导司司长）

单基夫（中国大百科全书出版社社长）

杜春（司法部基层工作指导司副司长）

委员（按姓氏笔画排列）：

马怀德（中国政法大学教授、行政法专家）

王学泽（司法部基层工作指导司干部）

任大鹏（中国农业大学法律系主任、教授）

杜晓光（知识出版社副总编辑）

李明（司法部办公厅副主任）

肖义舜（司法部法制宣传司司长）

陈俊生（司法部基层工作指导司处长）

佟丽华（北京市致诚律师事务所主任）

张高里（知识出版社编辑部主任）

姜小川（中央政法管理干部学院副院长、教授）

贾午光（司法部律师公证工作指导司副司长）

韩晓武（司法部基层工作指导司副司长）

谢刚（知识出版社社长）

翟德芳（知识出版社总编辑）

本辑主编：马怀德

撰稿人（按姓氏笔画为序）：

马怀德 李红枫 李迎宾

吴 华 张 丽 张江红

陆云霞 殷志文 崔文俊

梁风云 喻文光

序

司法部副部长 段正坤

1998年3月，山东省东明县司法局在全国率先开通“148”法律服务专用电话，利用方便、快捷的现代化电信工具和网络为广大群众提供法律咨询和法律服务，取得了非常好的社会效果。司法部党组对这一新生事物高度重视，认为这是一件利国利民的好事实事，是贯彻实施依法治国基本方略的有益举措，决定在全国大力推广和普及。一年多来，经过各级司法行政机关的艰苦耕耘和党委政府及社会各界的热心扶持，“148”这株中国司法行政的奇葩已如早春的桃花，一夜之间红透了大江南北，绽开了绚丽多彩的花朵。在众多的普通百姓心目中，“148”已经成为了中国司法行政工作的代名词。

一年多来，“148”服务工程建设成就令人瞩目。至1999年12月初，全国各地已有238个地（市、州）、2857个县（市、区）开通“148”，开通率分别达到69.2%和93.5%。其中，有20个省（区、市）及新疆生产建设兵团在县级全部开通“148”。如今，“148”法律服务专用电话已遍布中国的广大城市和乡村，群众遇到涉法问题，只需拨打当地的“148”专用电话，就可以得到司法行政机关方便、及时、周到热情的法律服务。仅1999年1至10月份，各级司法行政机关就通过“148”专用电话为群众解答法律咨询求助电话80多万次，接待群众来访20多万人次，受托承办法律事务17万多件，调解各类纠纷6万多件，提供法律援助1万多种，为当事人避免和挽回经济损失14亿元，同时协助党委政府，运用法律手段，

发挥信息功能和协调联动优势，化解了大量社会矛盾和群众关注的热点问题，为维护社会稳定，保障经济发展，推进依法治理做出了突出贡献。

“148”法律服务专用电话在各地陆续开通、运转以来，赢得了广大人民群众、各级党委政府和社会各界的高度评价和普遍赞誉。广大群众亲切地把“148”喻为传播普及法律的“开心锁”，密切党和政府与群众关系的“连心桥”，维护群众合法权益的“守护神”。许多地方的党委政府把“148”视为维护社会政治稳定的“护堤工程”，密切党和政府与人民群众联系的“民心工程”，推进依法治国进程的“基础工程”，给予了高度重视和热情扶持。不少人大代表、政协委员对这一新生事物也给予了充分肯定和极大关注。一些外国政府、司法部门及新闻媒体对中国“148”的创设也给予了极高的评价。

“148”法律服务专用电话之所以取得这样快的进展，产生这样大的成效，并引起如此强烈的社会反响，我看原因有三：

一是“148”的创设，适应了群众和社会日益增长的对法律服务的迫切需求和寻求法律保障的强烈愿望。高昌礼部长在论述“148”产生背景时曾讲过：目前，在我国存在“三多一少”的现象，即法律、法规、规章多，执法（司法）部门多，群众中文盲、法盲多，而为群众提供简便易行的法律服务的窗口少。这一现象的存在，相对我国经济社会发展和实施依法治国的要求，特别是相对人民群众对法律服务和法律保障的强烈呼唤，形成较大的反差。为此，针对我国国情和现实需要，尽快为广大群众提供一个简便、易用、快捷的寻求法律服务的渠道和工具，成为摆在司法机关面前亟待解决的课题。“东明经验”为解决这一难题提供了一个新思路，找到了一个好办法。这就是“148”一经产生，就能让群众高兴、群众满意、群众欢迎的关键所在。

二是“148”的创设，适应了新时期正确处理人民内部矛盾和维护社会政治稳定大局的需要。“148”具有的快捷服务方式、通畅的信息功能和多种手段综合运用、配套联动的工作机制，突出和强化了运用法律手段在调整解决涉法问题和社会矛盾中的功能和作用，为党委政府和政法部门正

确处理新时期人民内部矛盾，及时化解群众关注的热点、难点问题，提供了一种新的途径和机制，为推进依法治国特别是基层依法治理工作提供了一种新的手段和载体，从而赢得了各级党委政府的高度重视和大力支持，这是“148”拥有强大的生命力和得以迅猛发展的重要保证。

三是“148”的创设，适应了新时期司法行政工作改革、强化和发展的需要。利用“148”这一新的工作手段和机制，司法行政机关找到了一个能更快捷、更广泛、更有效地为群众服务、为社会服务、为党和国家中心工作服务的切入点，将原来分散的司法行政工作的各项职能紧密结合起来，联动配套，优势互补，充分发挥整体效能，开拓了新的工作局面，为司法行政工作实现跨世纪的发展奠定了坚实的基础。这也是“148”工作之所以引起了各级司法机关的高度重视、大力推动，并取得显著发展成绩的内在动因。

由此可见，“148”法律服务专用电话的创设，是一件利国利民的好事、实事，是司法行政系统贯彻落实依法治国基本方略的一大创举，对维护社会政治稳定、保障改革和建设的发展、推进依法治国的进程具有十分重要和深远的意义，是一项有旺盛活力和广阔发展前景的新生事物。

1999年6月，司法部与中央综合治理办公室、信息产业部在山东菏泽召开了全国法律服务专用电话建设现场会，提出了“一手抓发展，一手抓提高”的“148”工作方针和“两年基本建成，三年基本完善”的建设发展规划，为“148”工作的发展指明了方向。目前，全国已有90%以上的县（市、区）和70%的地（市）开通了“148”，基本覆盖全国，提前实现了司法部既定的第一步发展目标。当前及今后一个时期，根据司法部确定的方针，“148”工作将全面转入巩固、提高、发展、完善阶段。各级司法行政机关要紧紧紧依靠党委政府的领导和各有关部门的支持，采取有力措施，不断加大力度，切实抓好“148”工作机构和服务队伍建设，抓好“148”工作机制和制度建设，抓好“148”装备设施建设，不断改善提高“148”服务质量和工作水平，推动“148”工作不断向规范化、科学化、制度化的方向发展。当前，在“148”工作发展、提高的各个环节中，队

伍建设至关重要，而素质建设又是队伍建设的关键。在1999年菏泽会议上，高昌礼部长曾强调指出，“148”值班服务人员应当做到“三懂一会”，就是懂法律，懂政策，懂政治，会做群众工作。在“148”实际工作当中，值班服务人员面对的是广大城乡、各个行业、各个阶层的群众，而群众求助的法律问题会涉及到方方面面，领域非常广泛，有不少是群众普遍关注的热点、难点问题，如果不具备相当的政策法律水平、群众工作经验和咨询服务技能，就不能给群众一个圆满的解答和妥善的处理，就很难让群众感到满意，长此以往就会严重地影响“148”的社会声誉甚至危及到“148”的生存和发展。当前，随着各地“148”的陆续开通，值班服务队伍发展很快，估计全国已接近3万人，但这支队伍的整体素质和服务水平状况同“148”工作发展和各界群众要求相比还有较大差距，在部分地区已成为制约“148”服务质量提高的重要因素。尽快提高“148”值班服务队伍的整体素质，已经成为对“148”工作发展、提高具有举足轻重作用的紧迫课题，必须引起各地司法行政机关的高度重视以及社会各界的关注与支持。要解决这个问题，并能尽快见到实效，各级司法行政机关必须将“148”服务队伍素质建设列入重要工作议程，一方面要在解决“148”工作机构立户列编的基础上，努力探索实现“148”值班服务队伍的专业化和专职化，建设一支高素质的服务队伍；另一方面按照“三懂一会”的要求，采取各种有效措施，加大队伍素质教育和培训的力度，不断提高“148”值班服务队伍的整体素质和服务技能。此外，有针对性、有重点地逐步为“148”第一线的工作人员提供一些高质量的辅助其解答法律咨询的专用工具书和软件数据库，对提高“148”服务质量和整体水平也不失为一个好的办法。

知识出版社在司法部有关部门的支持下，组织有关的法律专家、学者和“148”实际工作者共同参与编写的这套《“148”法律咨询专用工具书》，就是为致力提高“148”服务队伍素质和服务工作水平而做的一件很有意义的事情。这套书的内容设计和编写体例很有特点，它所涉猎的数千个法律问题，是在大量收集、分析“148”实际咨询问题的基础上，精心

筛选出的在社会生活实践中多发的热点、难点涉法问题和群众经常求助的涉及公民权益的法律问题。因此，它具有很强的实用性、指导性和工具性。相信这套书的出版，不论对帮助“148”值班服务人员提高其专业素质而言，还是辅助其提高“148”法律咨询服务质量而言，都会大有裨益。

在此需要特别指出的是，在司法部大力推广“148”服务工程建设的过程中，像知识出版社这样，继1999年年初推出《来自“148”的故事》一书后，又用短短半年时间组织出版了这套为“148”工作服务的大型工具书，实不多见，难能可贵。在本书即将出版之际，我谨对知识出版社表示衷心的感谢，同时也借此机会对一年多来关心、支持“148”工作的新闻界、出版界、学术界的所有朋友们表示诚挚的谢意。愿我们共同携手，为推动“148”这一新生事物的成长和完善，为推进依法治国，建设社会主义法治国家的进程做出新的贡献。

一九九九年十二月十六日

目 录

序

一、行政法的基本要领和原则

1. 什么是行政法? (1)
2. 行政法在社会主义市场经济中有什么作用? (2)
3. 公民与行政法有什么关系? (2)
4. 行政法与其他部门法有何关系? ——公安机关可以干涉
公民出租房屋吗? (3)
5. 行政法有哪些渊源? (5)
6. 如何理解依法行政原则? (5)
7. 行政合理性原则指什么? ——公民未经许可在自家大院内
违章所建的楼房必须拆除吗? (6)
8. 什么是行政应急性原则? (8)
9. 行政公开原则有哪些表现形式——公民能否查阅档案? (8)
10. 如何理解行政公正原则? (9)
11. 行政效率原则与机构精简有什么关系? (10)

二、行政法律关系主体

12. 什么是行政法律关系? 是否行政机关的所有活动均可形成
行政法律关系? (12)
13. 什么是行政主体? 行政机关与行政主体是一回事吗? (13)
14. 公安局治安科、公安派出所能否以自己的名义行使治安
处罚权? (15)
15. 铁路运输企业能否处罚乘客? (15)

16. 乡政府能否行使治安处罚权?	(16)
17. 行政主体可否放弃行使其法定职权?	(18)
18. 什么是公务员? 公务员执行职务中的违法致害行为应由谁 承担赔偿责任?	(18)
19. 什么是行政相对人? 行政机关能成为行政相对人吗?	(19)
20. 行政相对人的权利和义务有哪些?	(20)

三、行政行为

21. 什么是行政行为, 它有何特征?	(22)
22. 什么是行政许可?	(22)
23. 行政许可有哪些作用?	(23)
24. 行政许可的内容有哪些?	(24)
25. 公民申请行政许可通常应具备哪些条件?	(25)
26. 行政许可的审批程序是怎样的?	(25)
27. 什么样的行政许可是无效行政许可?	(26)
28. 行政许可在什么情况下失效?	(27)
29. 什么是行政许可的中止?	(27)
30. 什么是强制执行, 它有哪些特征?	(27)
31. 行政强制执行应具备哪些条件?	(28)
32. 行政强制执行的种类有哪些?	(28)
33. 行政强制执行的方式有哪些?	(29)
34. 行政强制执行的程序是怎样的?	(30)
35. 行政强制执行与行政处罚有哪些区别?	(30)
36. 什么是行政奖励?	(31)
37. 实施行政奖励的条件有哪些?	(31)
38. 行政奖励的形式和等级有哪些?	(32)
39. 什么是行政处分, 它与行政处罚有何区别?	(32)
40. 哪些行为应受到行政处分?	(33)

41. 行政处分的种类有哪些?	(34)
42. 实施行政处分应遵循哪些程序?	(34)
43. 行政处罚的种类有哪些?	(35)
44. 设定行政处罚的立法权限是怎样划分的?	(37)
45. 哪些行政机关有权实施行政处罚?	(38)
46. 综合执法机构行使何种权力? 承担何种责任?	(39)
47. 行政处罚由何地、何机关管辖?	(39)
48. 对同一违法行为, 能否给予两次以上处罚?	(41)
49. 未成年人、精神病人实施了违法行为, 是否应当受处罚?	(41)
50. 当事人有哪些情形, 可依法从轻、减轻处罚?	(42)
51. 违法行为同时触犯了行政法律和刑法, 应怎样处理?	(42)
52. 违法行为同时触犯了行政法律和民事法律, 应怎样 追究其责任?	(43)
53. 在实施行政处罚的过程中, 当事人享有哪些权利?	(43)
54. 违法行为在两年内未被发现的, 能否给予行政处罚?	(44)
55. 什么是行政处罚的简易程序? 它有何特点?	(45)
56. 当场处罚的条件和程序分别是什么?	(45)
57. 什么是行政处罚的一般程序? 它有何特点?	(46)
58. 行政处罚一般程序适用的条件及其内容是什么?	(46)
59. 什么是行政处罚听证程序?	(48)
60. 听证程序适用的案件及其内容是什么?	(48)
61. 行政处罚如何实行回避?	(49)
62. 在什么情况下, 行政处罚决定不能成立?	(50)
63. 当事人可以拒绝哪些行政处罚?	(50)
64. 作出罚款决定的机关能否直接收缴罚款?	(51)
65. 当事人逾期不履行处罚决定, 作出处罚决定的行政机关 可采取哪些措施?	(52)

四、行政违法与行政责任

- 66. 什么是行政违法?与民事违法、刑事犯罪有何区别? (53)
- 67. 行政违法的构成要件有哪些? (54)
- 68. 行政违法与行政赔偿的关系是怎样的? (55)
- 69. 行政违法的分类有哪些? (56)
- 70. 行政违法的表现形式有哪些? (57)
- 71. 什么是行政责任? (59)
- 72. 行政责任的构成要件有哪些? (60)
- 73. 确定行政责任的依据是什么? (61)
- 74. 行政责任的内容有哪些? (62)
- 75. 行政责任的形式有哪些? (63)
- 76. 由谁来承担行政责任? (63)
- 77. 谁有权追究行政责任? (64)
- 78. 行政主体的行政法律责任有什么特征?行政公务人员的
行政法律责任有哪些特征? (65)
- 79. 行政主体的行政法律责任方式有哪些?行政公务人员的
行政法律责任的方式有哪些? (66)
- 80. 行政赔偿与民事赔偿有什么关系? (67)
- 81. 行政赔偿责任的归类原则是怎样规定的? (68)
- 82. 行政赔偿的构成要件是什么? (69)
- 83. 在我国,国家对哪些行为承担行政赔偿责任? (70)
- 84. 受害人请求行政赔偿的程序是怎样规定的? (70)

五、监督行政

- 85. 为什么要监督行政行为? (72)
- 86. 什么是行政争议和行政救济? (73)
- 87. 发生行政争议后有哪些解决途径? (74)

- 88. 行政系统的自我监督是怎样的? (75)
- 89. 权力机关对行政机关监督的内容和方式有哪些? (77)
- 90. 司法监督的主要内容是什么? (78)
- 91. 中国共产党对国家行政机关的监督的性质、作用和监督方式
是什么? (79)
- 92. 群众监督和社会监督的方式有哪些? (79)
- 93. 公民个人如何通过批评、建议监督行政? (80)
- 94. 公民个人如何通过申诉监督行政? (81)
- 95. 公民个人如何通过控告监督行政? (82)
- 96. 公民个人如何通过信访监督行政? (83)
- 97. 公民个人如何通过检举与举报监督行政? (83)
- 98. 公民个人如何通过社会协商对话监督行政? (84)

六、公民与治安管理

- 99. 违反治安管理的行为有哪些? (85)
- 100. 哪些机关有权作出治安管理处罚决定? (86)
- 101. 对违反治安管理行为的处罚种类有哪些? (87)
- 102. 违反治安管理所得财物、使用工具和违禁品, 应如何处理?
..... (87)
- 103. 违反治安管理造成他人损失或伤害, 由谁赔偿? 怎样赔偿?
..... (88)
- 104. 未成年人和有生理缺陷的人违反治安管理, 能否免于处罚?
..... (89)
- 105. 醉酒的人违反治安管理, 能否免于处罚? 公安机关
可对其采取何种措施? (90)
- 106. 一人有两种以上违反治安管理的行为, 或二人以上
共同违反治安管理的, 应怎样处理? (91)
- 107. 当事人有哪些情形, 可以从轻处罚, 免于处罚? 有哪些

711160

情形, 可以从重处罚?	(91)
108. 违反治安管理的行为, 受追究的期限有多长?	(92)
109. 扰乱公共秩序的行为有哪些? 应受到什么处罚?	(93)
110. 妨害公共安全的行为有哪些? 应受什么处罚?	(94)
111. 侵害他人人身权利的有哪些行为? 应受什么处罚?	(95)
112. 侵犯公私财物的行为有哪些? 应受什么处罚?	(96)
113. 妨害社会管理秩序的行为有哪些? 应受到什么处罚?	(96)
114. 违反消防管理的行为有哪些? 应受到什么处罚?	(97)
115. 违反交通管理的行为有哪些? 应受到什么处罚?	(99)
116. 违反户口管理和居居身分证管理的行为有哪些? 应受到 什么处罚?	(99)
117. 卖淫、嫖宿暗娼以及介绍、容留卖淫、嫖宿暗娼的, 应受何种处罚?	(100)
118. 违反规定种植毒品原植物或非法运输、买卖、存放、使用 罂粟壳的, 又不构成犯罪的, 应受何种处罚?	(101)
119. 赌博和制作、销售、传播淫秽物品的, 应受到什么处罚?	(102)
120. 治安管理当场处罚适用的条件及其他处罚的程序是什么?	(104)
121. 拘留处罚、罚款处罚、没收财物和被裁决赔偿损失或者 负担医疗费用的, 执行方法分别是什么?	(105)
122. 对治安管理处罚不服而提出申诉或提起行政诉讼的, 原裁决继续执行吗?	(106)
123. 在治安管理处罚中, 担保人的条件和交纳保证金的标准 分别是什么?	(107)
124. 公安机关处罚错误, 应如何承担责任?	(108)
125. 中国公民违反出入境管理的, 应受何处罚?	(109)
126. 申请举行集会、游行、示威必须具备哪些条件?	(109)

127. 什么是依法举行的集会、游行、示威？主管机关能否对依法举行的集会、游行、示威放任不管？在哪些情况下，主管机关可采取制止措施？ (110)
128. 对集会、游行、示威中尚未构成犯罪的违法行为如何处罚？ (111)
129. 在什么情况下，可对公民予以劳动教养？劳动教养的对象和范围是什么？ (111)
130. 劳动教养的审批机构和审批程序是怎样的？劳动教养的期限有多长？ (112)
131. 对劳动教养决定不服，可否申请复议或提起行政诉讼？ (113)
132. 劳教人员在劳教期间享有哪些权利？ (114)
133. 劳动教养机关对劳动教养人员给予哪些奖励？实行哪些惩罚措施？ (115)
134. 劳动人员在劳教期间或逃跑期间违法犯罪的，应如何处理？ (115)
135. 对哪些人员可予收容遣送？被收容人员留站待遣的时间有多长？ (116)
136. 强制戒毒由什么机关主管？对哪些人可决定强制戒毒？强制戒毒的期限有多长？ (117)

七、公民与户籍管理

137. 我国户口登记工作的性质和任务是什么？ (118)
138. 我国现行的户口登记制度中，户口登记有哪些种类？ ... (119)
139. 哪些人需要进行户口登记？ (119)
140. 公民暂住外地是否需要进行户口登记？ (120)
141. 如何为婴儿办理出生登记？ (121)
142. 如何为死亡者办理死亡登记？ (121)