

《最高人民法院  
关于执行〈行政诉讼法〉  
若干问题的解释》  
系列丛书

# 城市规划行政诉讼

## 解析

## 判例

## 参考

顾问：曹 志（全国人大常委会副委员长）

主编：李国光（最高人民法院副院长）

CHENGSHI GUIHUA XINGZHENG SUSONG

中国民主法制出版社

《最高人民法院  
关于执行〈行政诉讼法〉  
若干问题的解释》  
系列丛书

# 城市规划行政诉讼

## 解析

## 判例

## 参考

顾 问：曹 志  
主 编：李国光  
副主编：黎启华

CHENGSHI GUIHUA XINGZHENG SUSONG

中国民主法制出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

城市规划行政诉讼解析·判例·参考/李国光主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2000.2

(最高人民法院关于执行《行政诉讼法》若干问题的解释系列丛书)

ISBN 7-80078-478-9

I. 城… II. 城… III. 城市规划-行政诉讼法-法律解释-中国 IV  
.D923.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 63350 号

---

书名/城市规划行政诉讼解析·判例·参考

作者/李国光 主编

---

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100054)

电话/63292534 (发行部) 63056977 (编辑部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850×1168 毫米

印张/15.75 字数/404 千字

版本/2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

印数/1—5000 册

印刷/河北省保定市印刷厂

---

书号/ISBN 7-80078-478-9/D·388

定价/30.00 元

出版声明/版本所有, 侵权必究。

---

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

## 丛书编委会名单

顾问 曹 志

主编 李国光

编委(按姓氏笔划排列)

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 万延勇 | 马文庆 | 计 冰 | 王 达 | 王树辉 |
| 王文友 | 王振华 | 王振清 | 王国昌 | 王润蕾 |
| 邓治团 | 仇登涛 | 付宗楠 | 任信谦 | 刘继武 |
| 刘建文 | 许文英 | 许振祥 | 孙 涛 | 闫凤翔 |
| 李 刚 | 李中和 | 李献敏 | 谷辽海 | 吴 勇 |
| 吴素良 | 肖瑞堂 | 别 涛 | 陈 英 | 陈 江 |
| 陈有贤 | 张志贤 | 张志峰 | 张国民 | 张新建 |
| 张德瑞 | 张志君 | 张 浩 | 张少平 | 周应华 |
| 杨行良 | 杨树尧 | 杨世海 | 杨端午 | 郝明金 |
| 郅红旗 | 姜小平 | 原思宗 | 栗铁生 | 唐刚如 |
| 唐光柱 | 陶凯文 | 黄昌龙 | 黄国清 | 黄列格 |
| 康 英 | 喻 红 | 黎启华 | 霍增广 | 霍增辉 |

## 前 言

1990年10月1日,《中华人民共和国行政诉讼法》开始实施,它标志着我国行政管理工作正式走向法制的轨道,也标志着“民告官”的开始。回顾十年来行政诉讼的司法实践,从“不敢告、不想告、不会告、不能告”到行政相对人逐步愿意通过行政诉讼来保护其合法权益。十年来,积累了一大批成熟的案例及经验。“相对人敢告、行政机关积极应诉”的局面已经形成,依法行政已成共识,与行政诉讼法相配套的国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法、立法法等法律的相继出台,为依法行政提供了良好的法律环境。

但是,行政诉讼法是在十年前制定的,随着新情况、新问题的出现,原规定有些条款已难以完全适应新形势下行政审判的需要。为了解决行政审判中出现的新问题,最高人民法院制定了《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》(本书中简称本解释),该解释的施行将会对我国行政诉讼制度的日趋完善起到更为积极的促进作用。

为配合本解释的贯彻实施,我们组织编写了《最高人民法院关于执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释》系列丛书,该丛书共分十六册:工商行政诉讼解析·判例·参考;公安行政诉讼解析·判例·参考;海关行政诉讼解析·判例·参考;文化出版行政诉讼解析·判例·参考;技术监督行政诉讼解析·判例·参考;土地、房地产行政诉讼解析·判例·参考;城市规划行政诉讼解析·判例·参考;商标、专利行政诉讼解析·判例·参考;卫生行政诉讼解析·判例·参考;侵犯企业经营自主权行政诉讼解析·判例·参考;财

政、税收行政诉讼解析·判例·参考；婚姻、计划生育行政诉讼解析·判例·参考；农业、林业、渔业行政诉讼解析·判例·参考；环境保护行政诉讼解析·判例·参考；水利矿产行政诉讼解析·判例·参考；交通行政诉讼解析·判例·参考等。本丛书既考虑整体的系统性更考虑每一种书的完整性，即行政诉讼的基本知识为每一种书均具有的部分；疑难问题解析部分主要涉及相关行业行政执法行政诉讼的基本知识；典型判例部分是终审判决，为便于读者更真实地了解案情，不曲解案例判决的原意，大多数没有隐去当事人的真实姓名或名称；相关法律法规参考部分主要包括相关行政诉讼中常用的法律规范。

由于时间仓促加之水平所限，本书定会有错误和纰漏之处，敬请广大读者指正。

作 者

二〇〇〇年九月

# 目 录

---

## 一、疑难问题解析

### (一) 城市规划

1. 哪个是城市规划的编制组织部门? ..... ( 1 )
2. 编制城市规划应注意哪些要点? ..... ( 1 )
3. 编制城市规划分为哪两个阶段? ..... ( 1 )
4. 城市规划如何实行分级审批? ..... ( 2 )
5. 城市新区开发和旧区改建必须注意哪些问题? ..... ( 3 )
6. 在城市规划区内进行建设需要申请用地的如何办理手续? ..... ( 3 )
7. 在城市规划区内新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施如何办理手续? ..... ( 3 )
8. 违反城市规划法律法规进行建设的应担负什么法律责任? ..... ( 4 )
9. 当事人不服城市规划行政处罚决定, 怎么办? ..... ( 4 )
10. 如何加强对城市规划工作的领导? ..... ( 5 )
11. 如何控制城市规模? ..... ( 5 )
12. 如何保障城市规划的实施? ..... ( 7 )

## (二) 城市房地产管理

1. 何谓房地产开发与交易? 哪个是房地产工作的管理部门? ..... (7)
2. 何谓土地使用权出让? 土地使用权出让如何报批? ..... (8)
3. 土地使用权出让可采用哪些方式? 一方未履行出让合同应如何处罚? ..... (8)
4. 土地使用者需要改变土地使用权出让合同约定的土地用途的是否还应审批? ..... (9)
5. 土地使用权在何种情况下可依法收回? ..... (9)
6. 何谓土地使用权划拨? 哪些建设用地的土地使用权可由县级以上人民政府批准划拨? ..... (9)
7. 对以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的工程延期应承担什么责任? ..... (10)
8. 设立房地产开发企业应具备哪些条件? ..... (10)
9. 房屋的所有权和该房屋占用范围内的土地使用权是否同时转让、抵押? ..... (10)
10. 房地产交易有哪些制度? ..... (11)
11. 哪些房地产不得转让? ..... (11)
12. 以出让方式取得土地使用权的, 转让房地产应符合哪些条件? ..... (11)
13. 以划拨方式取得土地使用权的, 转让房地产应符合哪些条件? ..... (12)
14. 商品房预售应当符合哪些条件? ..... (12)
15. 何谓房地产抵押? 以何种方法取得的土地使用权可以设定抵押权? ..... (12)
16. 在何种情况下, 抵押权人对房屋拍卖款可优先受偿? ..... (13)

17. 如何进行房屋租赁? ..... (13)
18. 哪些是房地产中介服务机构? 其应具备哪些条件? ..... (13)
19. 房地产取得、建设、转让、变更或抵押的如何进行登记? ..... (14)
20. 违反房地产开发、转让、交易的规定应承担什么法律责任? ..... (14)
21. 房产管理部门、土地管理部门工作人员违反城市房地产管理法应承担什么法律责任? ..... (15)
22. 房地产开发经营由哪个部门负责? ..... (15)
23. 设立房地产开发企业应具备哪些条件? ..... (15)
24. 设立房地产开发企业如何进行登记审批? ..... (16)
25. 哪些文件需进行备案? 如何核定房地产开发企业的资质等级? ..... (16)
26. 确定房地产开发项目应注意哪些问题? ..... (16)
27. 房地产开发主管部门应当对哪些项目提出书面意见? ..... (16)
28. 房地产开发项目资本金占项目总投资的比例为多少? ..... (17)
29. 如何对群体房地产开发项目进行验收? ..... (17)
30. 对违反规定从事房地产开发经营的行为如何处罚? ..... (17)
31. 将未经验收或验收不合格的房屋交付使用应承担什么法律责任? ..... (18)

### (三) 城市道路管理

1. 城市道路由哪个部门主管? ..... (18)
2. 城市道路如何规划和建设? ..... (18)
3. 城市道路建设规划需要注意哪些要点? ..... (19)

4. 城市道路设计、施工需要注意哪些问题? ..... (19)
5. 城市道路养护和维修由什么部门负责? ..... (20)
6. 城市道路养护和维修应注意什么问题? ..... (20)
7. 城市道路范围内禁止哪些行为? ..... (20)
8. 对城市道路上行驶的车辆有何规定? ..... (21)
9. 对占用城市道路的有何规定? ..... (21)
10. 对占用城市道路作为集贸市场的有何规定? ..... (21)
11. 对因工程建设需要挖掘城市道路的有何规定? ..... (21)
12. 如何确定城市道路占用费或城市道路挖掘修复  
复费的收费标准? ..... (22)
13. 违反城市道路管理条例对城市道路设计、施  
工规定的哪些行为应加以处罚? ..... (22)
14. 承担城市道路养护、维修的单位未定期对城  
市道路进行养护、维修的如何处罚? ..... (22)
15. 有哪些行为由市政工程行政主管部门或者其  
他有关部门责令限期改正, 可以处以 2 万元  
以下的罚款? ..... (23)

#### (四) 城市供水

1. 城市供水包括哪些内容? 城市供水工作由哪  
个部门负责? ..... (23)
2. 编制城市供水水源开发利用规划有哪些要求? ..... (24)
3. 如何划定饮用水水源保护区? ..... (24)
4. 如何进行城市供水工程建设? ..... (24)
5. 对城市供水企业的资格有何规定? ..... (25)
6. 对城市供水经营有何规定? ..... (25)
7. 如何维护城市供水设施? ..... (25)
8. 对城市供水设施维护有何禁止性规定? ..... (26)
9. 城市自来水供水企业或者自建设施对外供水

- 的企业有哪些行为的，由城市供水行政主管部门责令改正并可以处以罚款？ ..... (26)
10. 违反城市供水条例的哪些行为由城市供水行政主管部门或者其授权的单位责令限期改正，可以处以罚款？ ..... (27)

### (五) 城市市容和环境卫生管理

1. 全国城市市容和环境卫生工作由哪个部门管理？ ..... (27)
2. 城市人民政府如何作好城市市容和环境卫生工作？ ..... (27)
3. 对城市中的建筑物和设施有何要求？ ..... (28)
4. 对在城市中设置户外广告、标语牌、画廊、橱窗如何管理？ ..... (28)
5. 对城市街道市容如何管理？ ..... (28)
6. 对公共厕所的环境卫生如何管理？ ..... (29)
7. 如何设置环境卫生设施？ ..... (29)
8. 城市保洁工作如何分工负责？ ..... (29)
9. 如何对城市生活废弃物进行收集、运输和处理？ ..... (30)
10. 如何减少城市垃圾？ ..... (30)
11. 城市市容环境卫生管理条例规定哪些行为城市人民政府市容环境卫生行政主管部门或者其委托的单位除责令其纠正违法行为、采取补救措施外，可以并处警告、罚款？ ..... (30)
12. 对不符合城市容貌标准、环境卫生标准的建筑物或设施如何处理？ ..... (31)
13. 对损坏各类环境卫生设施及附属设施的如何处罚？ ..... (31)

14. 当事人不服依据城市市容环境卫生管理条例  
作出的行政处罚决定如何解决? ..... (31)

## (六) 城市绿化

1. 城市绿化工作由哪个部门负责管理? ..... (32)
2. 城市绿化规划应注意哪些问题? ..... (32)
3. 对城市绿化工程的设计有何要求? ..... (33)
4. 对城市绿化工程的建设有何要求? ..... (33)
5. 城市各处绿地的绿化由哪些部门分工管理? ..... (33)
6. 对占用城市绿化用地有何规定? ..... (34)
7. 对城市树木花草和绿化设施如何保护? ..... (34)
8. 在城市的公共绿地内开设商业、服务摊点的  
须办理哪些手续? ..... (34)
9. 对修剪树木有何规定? ..... (34)
10. 如何保护城市的古树名木? ..... (34)
11. 绿化工程的设计方案未经批准或者未按照批  
准的设计方案施工的应如何处罚? ..... (35)
12. 违反城市绿化管理条例的哪些行为由城市人  
民政府绿化行政主管部门或者其授权的单位  
责令停止侵害, 可以并处罚款? ..... (35)
13. 违反城市绿化管理条例中对城市绿化用地的  
规定的如何承担法律责任? ..... (35)
14. 当事人不服依城市绿化管理条例作出的行政  
处罚的, 怎么办? ..... (36)

## (七) 城市房屋拆迁管理

1. 何谓城市房屋拆迁的拆迁人和被拆迁人? ..... (36)
2. 城市房屋拆迁工作由哪些部门管理? ..... (36)
3. 房屋拆迁需办理哪些手续? ..... (37)

4. 拆迁分为哪几种形式? ..... (37)
5. 如何签订补偿、安置协议? ..... (37)
6. 当事人对房屋的补偿事项不服应如何寻求法律途径解决? ..... (38)
7. 被拆迁人无正当理由拒绝拆迁或逾期不拆迁的如何处理? ..... (38)
8. 哪些房屋须给予拆迁补偿? ..... (38)
9. 拆迁补偿采用哪些形式? 其金额如何计算? ..... (38)
10. 拆除有产权纠纷的房屋和对拆除设有抵押权的房屋实行产权调换的如何实施补偿? ..... (39)
11. 如何确定拆迁安置面积? ..... (39)
12. 如何确定因拆迁而应付的费用? ..... (40)
13. 对房屋拆迁过渡期限有哪些规定? ..... (40)
14. 有哪些行为的, 由房屋拆迁主管部门予以警告、责令停止拆迁, 并可处以罚款? ..... (40)
15. 依房屋拆迁管理条例被处罚的当事人不服行政处罚决定应怎么办? ..... (41)

## (八) 城市私有房屋管理

1. 对城市私有房屋如何管理? ..... (41)
2. 城市私有房屋在何种情况下须办理所有权或其变更或转移登记? ..... (41)
3. 办理城市私有房屋所有权登记或所有权转移、变更登记手续时须提交哪些证件? ..... (42)
4. 如何买卖城市私有房屋? ..... (42)
5. 房屋租金如何确定? ..... (42)
6. 承租人与第三者互换住房是否应事先征得出租人同意? ..... (43)
7. 如何修缮出租房屋? ..... (43)

8. 承租人有哪些行为的, 出租人有权解除租赁合同? ..... (43)
9. 城市私有房屋在何种情况下应让人代管? ..... (43)

### (九) 行政诉讼受案范围

1. 如何确定行政诉讼受案范围? ..... (44)
2. 哪七种情形不能提起行政诉讼? ..... (46)
3. 对不具有强制力的行政指导行为能否提起行政诉讼? ..... (52)
4. 对驳回当事人对行政行为提起申诉的重复处理行为能否提起行政诉讼? ..... (53)
5. 对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为能否提起行政诉讼? ..... (53)
6. 对与国家行政职权无关的行为能否提起行政诉讼? ..... (54)
7. 什么是国家行为? ..... (54)
8. 国家行为有哪些特征? ..... (55)
9. 什么是抽象行政行为? ..... (56)
10. 什么是内部行政行为? ..... (57)
11. 行政机关最终裁决权的法律渊源有哪些? ..... (58)

### (十) 管 辖

1. 专门法院能否受理行政诉讼案件? ..... (60)
2. 复议决定有哪些情形属于行政诉讼法规定的“改变原具体行政行为”? ..... (60)
3. 哪些情形属于行政诉讼法第十四条第三项规定的“本辖区内重大、复杂的案件”? ..... (61)
4. 如何理解行政诉讼法第十八条规定的“原告所在地”? ..... (62)

5. 行政诉讼的当事人对人民法院的审判管辖权有异议时应该怎么办？人民法院对诉讼当事人提出管辖异议时应如何处理？ ..... (64)
6. 人民法院对管辖权发生争议如何解决？ ..... (65)

### (十一) 诉讼参加人

1. 如何理解行政诉讼法第二十四条规定的“近亲属”？被限制人身自由的公民如何提出行政诉讼？ ..... (65)
2. 依行政诉讼法提起诉讼的原告应有何资格？ ..... (66)
3. 公民、法人或者其他组织在哪些情形下可以依法提起行政诉讼？ ..... (67)
4. 合伙企业、其他合伙组织依法提起行政诉讼时，应如何选定诉讼代表人？ ..... (69)
5. 联营企业、中外合资或者合作企业的联营、合资、合作各方，认为联营、合资、合作企业权益或者自己一方合法权益受具体行政行为侵害的，能否以自己的名义提起行政诉讼？ ..... (70)
6. 农村土地承包人等土地使用权人对行政机关处分其使用的农村集体所有土地的行为不服，能否以自己的名义提起行政诉讼？ ..... (71)
7. 非国有企业被行政机关注销、撤销、合并、强令兼并、出售、分立或者改变企业隶属关系的，该企业或者其法定代表人能否提起行政诉讼？ ..... (72)
8. 股份制企业的股东大会、股东代表大会、董事会等认为行政机关作出的具体行政行为侵犯企业经营自主权的，可否以企业名义提起诉讼？ ..... (73)

9. 当事人不服经上级行政机关批准的具体行政行为, 向人民法院提起行政诉讼, 应怎样确定被告? ..... (75)
10. 对行政机关的内设机构、派出机构或其他组织, 超出法定授权范围实施行政行为, 当事人不服提起行政诉讼时, 应如何确定被告? ..... (76)
11. 行政机关在没有法律、法规或者规章规定的情况下, 授权其内设机构、派出机构或者其他组织行使行政职权的, 当事人不服提起诉讼的, 怎样确定被告? ..... (77)
12. 复议机关在法定期间内不作复议决定, 当事人对原具体行政行为不服提起诉讼的, 怎样确定被告? ..... (78)
13. 原告所起诉的被告不适格和应当追加被告而原告不同意追加的, 人民法院应如何处理? ..... (79)
14. 与同一具体行政行为有利害关系的第三人对人民法院的一审判决不服能否提起上诉? ..... (80)
15. 诉讼当事人如何委托诉讼代理人? ..... (81)

## (十二) 证 据

1. 在行政诉讼中, 被告对其作出的具体行政行为不能举证的法律后果是什么? ..... (83)
2. 在哪些情形下原告承担举证责任? ..... (84)
3. 在哪些情形下, 被告经人民法院准许可以补充相关的证据? ..... (86)
4. 行政诉讼中被告补充证据的种类有哪些? ..... (87)
5. 在哪些情形下, 人民法院有权调取证据? ..... (88)
6. 哪些情形不能作为认定被诉具体行政行为合法根据的证据? ..... (89)

7. 哪些证据不能作为人民法院裁判的根据? ..... (90)

### (十三) 起诉与受理

1. 如何确定行政诉讼立案期限及受理方式? ..... (91)
2. 对行政诉讼复议前置案件应如何处理? ..... (93)
3. 非复议前置案件, 当事人可选择哪些救济途径? ..... (94)
4. 在非复议前置案件中, 相对人撤回复议申请后能否提起行政诉讼? ..... (95)
5. 人民法院裁定准许原告撤诉之后能否再次起诉? ..... (96)
6. 什么是案件受理费? 其有何意义? ..... (98)
7. 在按撤诉处理后, 原告或者上诉人在法定期限内再次起诉或者上诉, 并依法解决诉讼费预交问题的, 人民法院应否受理? ..... (99)
8. 人民法院判决撤销行政机关的具体行政行为后, 公民、法人或者其他组织对行政机关重新作出的具体行政行为不服, 能否向人民法院提起行政诉讼? ..... (99)
9. 对于公民、法人或者其他组织申请行政机关履行法定职责的案件, 人民法院如何处理? ..... (100)
10. 行政机关作出具体行政行为而相对人没有相应法律文书时, 法院应否受理? ..... (102)
11. 当相对人未被告知诉权或起诉期限时, 怎样计算诉讼时效? ..... (103)
12. 相对人不知道具体行政行为内容时, 如何计算诉讼时效? ..... (104)
13. 如何理解行政诉讼中的时效中止? ..... (105)