



2014 执业资格考试丛书

全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材（第九版）

第3分册 城市规划管理与法规

邱 跃 苏海龙 主编

中国建筑工业出版社

执业资格考试丛书

全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材(第九版)

第3分册 城市规划管理与法规

邱 跃 苏海龙 主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材. 第3分册 城市规划管理与法规/邱跃, 苏海龙主编. —9版. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 6

(执业资格考试丛书)

ISBN 978-7-112-16868-2

I. ①全… II. ①邱…②苏… III. ①城市规划-中国-建筑师-资格考试-自学参考资料②城市规划-城市管理-中国-建筑师-资格考试-自学参考资料③城市规划法-中国-建筑师-资格考试-自学参考资料 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 100660 号

责任编辑: 陆新之 何楠

责任校对: 姜小莲 刘梦然

执业资格考试丛书

全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材(第九版)

第3分册 城市规划管理与法规

邱跃 苏海龙 主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京富生印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 18 $\frac{3}{4}$ 字数: 450 千字

2014 年 6 月第九版 2014 年 6 月第十二次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978-7-112-16868-2

(25486)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

《全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材》(第九版)

总编辑委员会

主 任：邱 跃

副主任(以姓氏笔画为序)：

王 玮 王翠萍 甘靖中 苏海龙
惠 劼

委 员(以姓氏笔画为序)：

王宇新 王殿芳 李金波 李祥平
迟志武 陆新之 罗 西 屈 牛
胡晓春 徐晓飞 栾耀华 梁利军
粟亚娟 潘育耕

第九版前言

建设部和人事部决定自 2000 年起实施注册城市规划师执业资格考试制度，迄今已有 14 年。2008 年 6 月全国城市规划执业制度管理委员会公布了《全国城市规划师执业资格考试大纲（修订版）》，对考试大纲作了新的调整，对注册城市规划师执业提出了新的、更高的要求，考试内容和题型也有新的变化。

针对新的考试大纲的修订和考试题型将出现的新变化，中国建筑业出版社组织成立了编委会，共同编写这套《全国注册城市规划师执业考试辅导教材》（第九版）。为方便考生在较短时间内达成复习效果以备迎考，辅导教材共分四册：《城市规划原理》、《城市规划相关知识》、《城市规划管理与法规》、《城市规划实务》。

本书编写阵容齐整，分工合理，由多年从事北京市城市规划管理实践工作的专家和上海复旦规划建筑设计研究院的专家编写《城市规划管理与法规》、《城市规划实务》，西安建筑科技大学城市规划专业资深教师编写《城市规划相关知识》、《城市规划原理》。编委会成员既有担任过全国注册规划师考试辅导班教师，也有对全国注册城市规划师执业考试研究颇深的专家。他们熟悉考试要点、难点，对题型尤其是近年新出现的多选题型有深入的研究。其中《城市规划原理》由惠劼、迟志武、罗西、李祥平主编，惠劼统稿；《城市规划相关知识》由王翠萍、王宇新主编，王翠萍统稿；《城市规划管理与法规》由邱跃、苏海龙主编；《城市规划实务》由苏海龙、邱跃主编。

辅导教材每分册主要分成复习指导、复习题解、模拟试题三部分内容。复习指导既包括对考试大纲的解析，也对考试要点、难点进行归纳总结，便于考生强化记忆。复习题解针对前几次考试已经统计出来的经常出现的疑难点，进行重点分析，为考生澄清错误的思维方式，理清正确的答题思路，其中《城市规划原理》、《城市规划相关知识》、《城市规划管理与法规》三个分册增加了大量的多选题，《城市规划实务》针对前几次考试卷分析中存在的问题，提供直截了当的分析方法和简明扼要的答题思路，使考生准确地掌握考试得分点。模拟试题题多面广，其中《城市规划相关知识》分册增加了对新大纲的分析解读，《城市规划实务》采用“真题”模拟，四个分册的辅导教材的模拟试题都对考试的适用性强，且具有很强的针对性。

《全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材》编委会

2014 年 3 月 9 日

目 录

第一章 引言	1
一、关于试题题型	1
二、《城市规划管理与法规》考试试卷出题内容的分析	2
三、历年考试中存在问题的分析	3
四、《城市规划管理与法规》应试建议	5
第二章 城乡规划行政法学基础	7
一、新形势对依法行政的总体要求	7
二、行政法学有关知识	10
三、城乡规划法制建设	18
第三章 城乡规划行政法律与规范标准框架	27
一、《中华人民共和国城乡规划法》的基本内容	27
二、《中华人民共和国城乡规划法》的配套法规、规章	41
三、城乡规划技术标准和技术规范	78
四、城乡规划相关法律、法规及文件	107
第四章 城乡规划当前方针政策及职业道德	155
一、城乡规划建设方针政策	155
二、城乡规划行业职业道德	156
第五章 城乡规划管理	157
一、行政管理学有关知识	157
二、城乡规划管理的基本知识	161
三、依法编制与审批城乡规划	163
四、依法管理城乡规划编制单位的资质	171
五、依法进行城乡规划实施管理	173
六、历史文化遗产保护规划管理	180
七、风景名胜区规划管理	182
八、依法进行城乡规划行政监督检查	183
第六章 例题分析与解答	186
一、单项选择题	186

二、多项选择题 206

第七章 模拟试题 227

一、单项选择题 227

二、多项选择题 243

三、模拟试题一 253

四、模拟试题二 265

五、模拟试题三 277

参考文献 290

后记 291

第一章 引言

自 2000 年始，注册城市规划师考试已历经了 14 年了。在这 14 年的时间里，我国经济的快速发展及城市化进程的明显加快，对现阶段的城市规划工作提出了新的、更高的要求。随着《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）的颁布实施，城乡规划工作的理念、目标、基本概念、内容、方式方法都发生了深刻的变化。《城乡规划法》在城乡统筹发展、确立城乡规划体系、规划管理程序设定、监督制约行政权力等方面有很多重大突破。尤其是，从法律层面上明确了城乡规划由物质平面设计走向综合规划，由技术管制走向公共政策。城市规划具有公共政策的属性，是促进经济社会全面协调发展的综合性部署，这是很大的转变，这个转变意味着城市规划是政府的一个重要职能，并且体现在公共服务上。

由于《城乡规划法》在界定城乡规划编制上，更加注重前瞻性和科学性，规划管理和执法更加强调程序性和规范性，在理论上和实践上都出现了许多有益的探索和科学的创新，使城乡规划既提高了科学性，又增加了很强的适应和可操作性。在这样的背景下，新版《全国城市规划师执业资格考试大纲》对注册规划师的专业技术知识和实际工作能力提出了更高的要求。《考试大纲》关于本科目的内容包括两个方面：一是城乡规划法规，含城乡规划行政法学基础、城乡规划法、城乡规划法配套法规、城乡规划技术标准与规范、城乡规划相关法律法规和方针政策；二是城乡规划管理，含城乡规划管理基础知识、城乡规划编制与审批管理、城乡规划实施管理、城乡规划监督检查和城乡规划行业职业道德。

近几年，《城市规划管理与法规》的考试通过率，呈连续下降趋势。但通过对考生的回访，大家都反映与前几年相比，《城市规划管理与法规》考试中的难题比例有所下降，比较容易回答的试题比例有所增加。但为什么会出现《城市规划管理与法规》的考试通过率都是呈下降趋势呢？经过分析我们认为，《城乡规划法》的颁布实施是很大的原因。正是因为《城乡规划法》对城乡规划工作的理念、目标、基本概念、内容、方式方法等方面有很多重大突破，我们的考生对法的一些基本概念和内容还是理解得不够，而这几年考题又加大了《城乡规划法》的测试内容，出现这种现象也就容易理解了。

本书的作用就是在此基础上与应试者共享复习、应考的有效方法，使应试者发挥出应有的水平。

一、关于试题题型

《城市规划管理与法规》科目考试一直都是客观试题。题型从全部是单项选择题，变化为单项选择题和多项选择题两大类。单项选择题，每题 1 分，每题的备选项中，只有一个最符合题意；多项选择题，每题 1 分，每题的备选项中，有二至四个选项符合题意，少选、错选都不得分。答题采用在答题卡上将所选选项对应的字母涂黑的方式。

近两年，多项选择题的数量在逐年减少，所占比例从 30% 逐步降至 20%，估计在今后两年内单项选择题和多项选择题的比例会稳定在 8：2 左右。到目前为止，注册规划师考试还没有采用不定项选择题的题型，但是不能保证今后不出现这种题型，尤其是在考试内容枯竭之后，就很有可能从题型上有所改变，以扩大题库的容量。

做好选择题，尤其是多项选择题，需要考生熟练掌握基本知识，理解考试题目所涉及的知识点，熟悉出题专家的习惯，并在此基础上进行分析选择。

二、《城市规划管理与法规》考试试卷出题内容的分析

为了做到知己知彼，还需要对历年《城市规划管理与法规》的试题做一番回顾。根据应试考生回访调查的统计分析结果，在《城市规划管理与法规》科目试卷出题内容中，考试重点主要有行政法学基础（包括行政管理知识）、《城乡规划法》、相关法律法规、标准规范以及历史文化和风景名胜重点内容。近两年不同板块内容的考题分布如下：

	行政法学基础	城乡规划法	标准规范	相关法律法规	历史文化、风景名胜等其他	时政考题
2012 年考题	14%	20%	20%	30%	15%	1%
2013 年考题	18%	17%	24%	31%	9%	1%

试题内容出现上述分布特征不是偶然现象，主要是由于以下几个方面的原因。首先，行政法是政府行政管理和实施依法行政的主要法律依据，也是我国社会主义民主法治建设的重要保障，规范公共权力的行使、保障公民合法权益、促进社会公平正义等具有重要意义。因此，从这几年出题的比例中加大了行政法学基础知识方面的题份，应该是必然的。

其次，《城乡规划法》是城乡规划制定和管理的基本法，是城乡规划编制、审批，城乡规划管理以及城乡规划实施的最基本依据。2008 年 1 月 1 日起实施的《城乡规划法》在城乡统筹发展、确立城乡规划体系、规划管理程序设定、监督制约行政权力等方面有很多重大突破，为了更好地贯彻实施《城乡规划法》，加大涉及《城乡规划法》内容的试题比例是理所当然的。但是近两年的考生反映，《城乡规划法》具体条款及应用在考试中的比例似有所下降，我们分析，《城乡规划法》实施四年以来，我国又先后修订或出台了多部与规划管理有关的法律法规规范性文件，如《中华人民共和国行政强制法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》、《省域城镇体系规划编制审批办法》、《建设用地容积率管理办法》等，这都会使该项科目考试中关于直接涉及《城乡规划法》考试比重有所降低，考察要点更趋于分散。

第三，近两年，随着新出台的《城市用地分类与规划用地建设标准》（GB 50137—2011）使用的普及，本项考试对城乡规划的标准规范考察力度加大，重点考察的除上述用地分类标准外，还有《城市居住区规划设计规范》、《城市规划制图标准》、《道路交通规划规范》等。值得一提的是对于规范标准的考察近年有增加宏观层次把握的考题出现，对于我国法规体系框架、技术标准体系分类等统领内容也必须掌握。

第四，随着贯彻落实科学发展观活动的逐步深入，对生态文明建设的要求越来越高。

在加强低碳生态和环境保护意识，提倡改善人居和发展环境，促进经济、社会、人口、资源、环境全面协调可持续发展的大背景下，对于自然保护、风景名胜、文化遗产保护等相关方面，也加大了出题比例和分量。

第五，随着每年的热点问题、时事政策等背景的变化，考题的侧重点，也有所微调，例如 2013 年的“五位一体”战略发展思路作为政策背景考题出现；再例如新型城镇化提出后，政策上对小城市、城镇的发展是持鼓励态度，因此 2013 年考题涉及镇规划管理的考题出现了四题；同样，由于当前养老设施缺口成为规划中的热点，引致 2013 年老年设施标准规范出现了三道考题。因此，在复习中关注时事政策、背景形势对某些失分题是较好把握的。

此外，考虑到注册规划师考试自身的专业技术特征、从业人员特点，以及规划行业本身发展的综合、协同规划特性，每年《城市规划管理与法规》试题中城乡规划技术标准与规范、相关法律法规的基本常识，和一些常用的强制性条文，都会占有一定的比例。我们预测，这种趋势在以后几年的考题中还将得到延续。

三、历年考试中存在问题的分析

1. 审题问题

城市规划管理与法规的每道试题基本上都是由题干和选项两部分组成，单项选择题中，在给出的四个答案中只有一个是准确的答案。题干是试题最重要的部分，出题专家们为了检验考生对基本概念掌握的程度，同时也考虑到适当拉开考生的分数，题干一般采取叙述、解释、提问、判断等方式，而在选项中，会出一些与准确答案相似、似是而非的干扰性答案。我们的许多考生，在没有看清题意的情况下，急于进行判断并进行选择，答非所问，往往丢掉了许多不该丢失的分数。

例题 1：

根据《城乡规划法》设定行政许可的主要依据中不包括（ ）。

- A. 社会规范 B. 道德规范 C. 法律规范 D. 技术规范

答案是 B. 道德规范。应该说这道题是比较容易回答的，基本上是送分题，但这道题的答对率很低。从大多数考生选择 C. 法律规范的结果来看，错误是出在没有认真审题上，一定看成是《城乡规划法》设定行政许可的主要依据中包括（ ）。

例题 2：

根据《城市黄线管理办法》规定，（ ）不属于黄线管理的范畴。

- A. 消防站 B. 气象预警中心 C. 高压送电走廊 D. 墓地

这道题选 D，四选项中给出的三个是市政设施，最后一个给出的是墓地，这道题也明显是送分的题，本来蒙也能蒙对，但此题的答对率不到 40%，其中，“城市规划管理与法规”科目得分低于 50 分的考生答对率不到 20%。所以，本科考试得不了高分的首要问题是在审题方面，包括认真审视答案，找出答题线索。应试的第一要务是冷静，其次要准确理解题干的考点，此后再进行选择。

2. 城乡规划管理基础知识不扎实的问题

城乡规划是一项重要的政府职能，经依法批准的城乡规划具有法律效力，城乡规划的

制定和管理应当依据经依法批准的城乡规划。所以，全国注册城市规划师职业资格考试，就是要求考生熟悉和掌握城乡规划法律法规、政策方针，城乡规划管理的基础知识、基本概念、基本程序，城乡规划技术标准与规范的主要内容和强制性条文。

例题 3：

根据《城乡规划法》，城乡规划主管部门不得在（ ）作出行政许可。

- A. 规划区范围外
- B. 文物保护单位的保护区范围内
- C. 风景名胜区范围内
- D. 城乡规划确定的建设用地范围外

答案是 A。

例题 4：

下列用地类型中，不属于《城市居住区规划设计规范》规定的城市居住区用地类别的是（ ）。

- A. 住宅用地
- B. 公建用地
- C. 道路广场用地
- D. 公共绿带

答案是 D。

这两道题全部是检查考生对城乡规划法规和城乡规划管理的基础知识掌握程度的，应该说都不是难题，只要逐条、逐句认真复习了法律、法规和规范，就不容易丢分，这对考察城乡规划法规和管理的基础知识是否扎实很有效。

3. 答题技巧的问题

对一些概念或说法不是很清楚的时候，可以对给出的四个选项，通过使用排除法进行判定。

例题 5：

依据《行政许可法》，下列有关听证程序的说法中，错误的是（ ）。

- A. 听证应当公开举行
- B. 行政机关应当指定审查该行政许可申请的工作人员为听证主持人
- C. 举行听证时，审查该行政许可申请的工作人员应当提供审查意见的证据、理由，申请人、利害关系人可以提出证据，并进行申辩和质证
- D. 听证应当制作笔录，听证笔录应当交听证参加人确认无误后签字或者盖章

从给出的四选答案中分析：A. 听证应当公开举行，肯定是正确的，排除掉；C. 举行听证时，审查该行政许可申请的工作人员应当提供审查意见的证据、理由，申请人、利害关系人可以提出证据，并进行申辩和质证和 D. 听证应当制作笔录，有一点法律常识的人，马上就能判断，C、D 两项肯定是正确的，排除掉。那么错误的说法肯定是 B 了。

例题 6：

下列说法中，不符合《文物保护法》规定的是（ ）。

- A. 非国有不可移动文物不得转让、抵押给外国人
- B. 辟为游览场所的国有文物保护单位可作为企业资产经营
- C. 使用不可移动文物，必须遵守不改变文物原状的原则
- D. 不得损毁、改建、添建或者拆除不可移动文物

此题也可以使用排除法进行选择：通过日常常识，可以很容易判定 A、C、D 应该是准确的，那不正确的，既不符合《文物保护法》的只能是 B 选项了。

在答题的过程中，考生也可以换一个角度从出题专家方面来考虑，字数较多的部分大

多是从法规或标准原文上摘录下来的，如果要有所改动，逻辑上很容易出问题，让考生轻易就能看出来；如果一定要改也是能改好的，但是费时费力。出题专家一个人要负责出几十道题，还要分成 A、B 卷，工作量巨大，所以一般不会这么干。因此，在挑选有错项时，考生要多考虑字数少的选项。

四、《城市规划管理与法规》应试建议

1. 掌握和熟读《城乡规划法》的全部内容

依上述，这几年《城市规划管理与法规》出题类型所占比例以及规划师考试大纲的要求，《城乡规划法》的基本条款内容，仍然是今后专家们出题的重点。《城乡规划法》不但是城乡规划制定和城乡规划管理的基本依据，同时也是城乡规划各项专业法规、技术标准和技术规范，以及城乡规划管理各项制度制定的依据和基础。所以，建议考生，花点时间和精力，熟读《城乡规划法》的全部内容，最好能做到能够默写，这样许多考察法律细节规定的题目就不会再丢分，同时还有助于我们在日常的工作中依法行政、提高工作水平。

2. 熟练掌握法定程序

城市规划管理既是技术性很强的工作，更是政策性很强的执法过程。既然是执法，就要讲究法律依据和法定程序，如果不按照法定程序办理，即使依据法律正确，采取的措施得当，仍然会造成行政违法。例如，在《城市规划管理与法规》考试中，如何处理修改规划、办理规划审批手续和如何进行违法建设处理等问题，考查的就是法定的程序。如果考生对程序很熟，答题自然会很轻松。

3. 力求复习范围全面覆盖，抓住重点和基本内容并熟练掌握

考试大纲要求的范围和内容，考生应当全面通读一至两遍，力求复习范围全面覆盖。对于应当熟悉和掌握的重要内容和基本概念要做重点复习。按照考试出题的趋势和大纲对考生的基本要求，应当对行政法学的基本知识、基本概念、原则、关系、分类、效力以及基本程序等内容熟练掌握；应当熟读《城乡规划法》的全部内容；熟悉文物保护、历史文化名城名镇名村、风景名胜等相关法规规定；掌握城市规划编制办法、历史文化名城保护规划编制要求、城市规划强制性内容等法规规定；掌握城乡规划标准与规范的强制性条款和涉及安全、环境、道路、市政基础设施、自然灾害等常用的数据、图例和基本概念；了解与《城乡规划法》最直接相关的法律法规，如《土地管理法》、《行政许可法》、《文物保护法》、《物权法》以及《行政诉讼法》、《行政复议法》等。

4. 仔细审题

从出题的角度来说，试题要做到言简意赅。因此，试题中可叙述的文字不多，每提到一处必然存在问题。一般来说，《城市规划管理与法规》的答卷时间还是充裕的，所以建议考生在答题的时候，不必紧张，认真审题。在审题时，首先应看清问题，除了要分清是叙述、解释、提问、判断类型等方式外，一定要看清楚题干的问题，是肯定的（符合的）选项，还是否定（不符合的）选项，这样就不会丢掉不应丢的分，从而取得好成绩。

5. 关注每年政策要点

规划管理是国家控制空间资源的直接手段，当前发展的政策、形势，会对方向性的管理理念、侧重点产生影响。2009 年的《城乡规划法》出台是最典型的代表事件，2013 年的“五位一体”发展也同样开启了新的规划管理思路。因此，每年的政策要点、核心关键内容也需要关注熟悉。今年的新型城镇化发展、城市治理、协同规划等内容，也会对出题方向有一定的影响。

第二章 城乡规划行政法学基础

一、新形势对依法行政的总体要求

1. 全面推进依法行政的重要性和迫切性

党的十一届三中全会以来,我国社会主义民主与法制建设取得了显著成绩。党的十五大确立依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略,1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。作为依法治国的重要组成部分,依法行政也取得了明显进展。1999年11月,国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》(国发[1999]23号),要求各级政府及其工作部门加强制度建设,严格行政执法,强化行政执法监督,不断提高依法办事的能力和水平。党的十六大把发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,作为全面建设小康社会的重要目标之一,并明确提出“加强对执法活动的监督,推进依法行政”。

与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比,依法行政还存在不少差距,主要是:行政管理体制与发展社会主义市场经济的要求还不适应,依法行政面临诸多体制性障碍;制度建设反映客观规律不够,难以全面、有效解决实际问题;行政决策程序和机制不够完善;有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生,人民群众反应比较强烈;对行政行为的监督制约机制不够健全,一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正,行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济;一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄,依法行政的能力和水平有待进一步提高。这些问题在一定程度上损害了人民群众的利益和政府的形象,妨碍了经济社会的全面发展。解决这些问题,适应全面建设小康社会的新形势和依法治国的进程,必须全面推进依法行政,建设法治政府。

2. 依法行政的基本原则和基本要求

依法行政必须做到合法行政。行政机关实施行政管理,应当依照法律、法规、规章的规定进行;没有法律、法规、规章的规定,行政机关不得做出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。

依法行政必须做到合理行政。行政机关实施行政管理,应当遵循公平、公正的原则。要平等对待行政管理相对人,不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的,排除不相关因素的干扰;所采取的措施和手段应当必要、适当;行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的,应当避免采用损害当事人权益的方式。

依法行政必须做到程序正当。行政机关实施行政管理,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私以外,应当公开,并注意听取公民、法人和其他组织的意见;要严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行职责,与行政管理相对人存在利害关系时,应当回避。

依法行政必须做到高效便民。行政机关实施行政管理，应当遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务，方便公民、法人和其他组织。

依法行政必须做到诚实守信。行政机关公布的信息应当全面、准确、真实。非因法定事由并经法定程序，行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定；因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的，应当依照法定权限和程序进行，并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。

依法行政必须做到权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责，要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

3. 理顺行政执法体制，加快行政程序建设，规范行政执法行为

依法行政要求各级人民政府不断深化行政执法体制改革，加快建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，继续开展相对集中行政处罚权工作，积极探索相对集中行政许可权，推进综合执法试点。要减少行政执法层次，适当下移执法重心；对与人民群众日常生活、生产直接相关的行政执法活动，主要由市、县两级行政执法机关实施。要逐步完善行政执法机关的内部监督制约机制。

各级人民政府应当严格按照法定程序行使权力、履行职责。行政机关做出对行政管理相对人、利害关系人不利的行政决定之前，应当告知行政管理相对人、利害关系人，并给予其陈述和申辩的机会；作出行政决定后，应当告知行政管理相对人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。对重大事项，行政管理相对人、利害关系人依法要求听证的，行政机关应当组织听证。行政机关行使自由裁量权的，应当在行政决定中说明理由。要切实解决行政机关违法行使权力侵犯人民群众切身利益的问题。

各级人民政府要健全行政执法案卷评查制度。行政机关应当建立有关行政处罚、行政许可、行政强制等行政执法的案卷。对公民、法人和其他组织的有关监督检查记录、证据材料、执法文书应当立卷归档。

各级人民政府应当建立健全行政执法主体资格制度。行政执法由行政机关在其法定职权范围内实施，非行政机关的组织未经法律、法规授权或者行政机关的合法委托，不得行使行政执法权；要清理、确认并向社会公告行政执法主体；实行行政执法人员资格制度，没有取得执法资格的不得从事行政执法工作。

要推行行政执法责任制。依法界定执法职责，科学设定执法岗位，规范执法程序。要建立公开、公平、公正的评议考核制和执法过错或者错案责任追究制，评议考核应当听取公众的意见。要积极探索行政执法绩效评估和奖惩办法。

4. 完善行政监督制度和机制，强化对行政行为的监督

各级人民政府应当自觉接受同级人大及其常委会的监督，向其报告工作、接受质询，依法向有关人大常委会备案行政法规、规章；自觉接受政协的民主监督，虚心听取其对政府工作的意见和建议。

各级人民政府应当自觉接受人民法院依照《行政诉讼法》的规定对行政机关实施的监督。对人民法院受理的行政案件，行政机关应当积极出庭应诉、答辩。对人民法院依法做出的生效的行政判决和裁定，行政机关应当自觉履行。

各级人民政府应当自觉加强对规章和规范性文件的监督。规章和规范性文件应当依法报送备案。对报送备案的规章和规范性文件，政府法制机构应当依法严格审查，做到有件必备、有备必审、有错必纠。公民、法人和其他组织对规章和规范性文件提出异议的，制定机关或者实施机关应当依法及时研究处理。

各级人民政府应当自觉认真贯彻《行政复议法》，加强行政复议工作。对符合法律规定的行政复议申请，必须依法受理；审理行政复议案件，要重依据、重证据、重程序，公正作出行政复议决定，坚决纠正违法、明显不当的行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益。要完善行政复议工作制度，积极探索提高行政复议工作质量的新方式、新举措。对事实清楚、争议不大的行政复议案件，要探索建立简易程序解决行政争议。加强行政复议机构的队伍建设，提高行政复议工作人员的素质。完善行政复议责任追究制度，对依法应当受理而不受理行政复议申请，应当撤销、变更或者确认具体行政行为违法而不撤销、变更，或者确认具体行政行为违法，不在法定期限内作出行政复议决定，以及违反《行政复议法》的其他规定的，应当依法追究其法律责任。

各级人民政府应当自觉完善并严格执行行政赔偿和补偿制度。要按照《国家赔偿法》实施行政赔偿。严格执行《国家赔偿费用管理办法》关于赔偿费用核拨的规定，依法从财政支取赔偿费用，保障公民、法人和其他组织依法获得赔偿。要探索在行政赔偿程序中引入听证、协商和和解制度。建立健全行政补偿制度。

各级人民政府应当自觉创新层级监督新机制，强化上级行政机关对下级行政机关的监督。上级行政机关要建立健全经常性的监督制度，探索层级监督的新方式，加强对下级行政机关具体行政行为的监督。

各级行政机关要积极配合监察、审计等专门监督机关的工作，自觉接受监察、审计等专门监督机关的监督决定。拒不履行监督决定的，要依法追究有关机关和责任人员的法律责任。监察、审计等专门监督机关要切实履行职责，依法独立开展专门监督。监察、审计等专门监督机关要与检察机关密切配合，及时通报情况，形成监督合力。

各级人民政府及其工作部门要依法保护公民、法人和其他组织对行政行为实施监督的权利，拓宽监督渠道，完善监督机制，为公民、法人和其他组织实施监督创造条件。要完善群众举报违法制度的制度。要高度重视新闻舆论监督，对新闻媒体反映的问题要认真调查、核实，并依法及时做出处理。

5. 不断提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力

国务院要求各级人民政府不断提高领导干部依法行政的能力和水平。各级人民政府及其工作部门的领导干部要带头学习和掌握宪法、法律和法规的规定，不断增强法律意识，提高法律素养，提高依法行政的能力和水平，把依法行政贯穿于行政管理的各个环节，列入各级人民政府经济社会发展的考核内容。要实行领导干部的学法制度，定期或者不定期对领导干部进行依法行政知识培训。积极探索对领导干部任职前实行法律知识考试的制度。

各级人民政府要建立行政机关工作人员学法制度，增强法律意识，提高法律素质，强化依法行政知识培训。要采取自学与集中培训相结合、以自学为主的方式，组织行政机关工作人员学习通用法律知识以及与本职工作有关的专门法律知识。同时建立和完善行政机关工作人员依法行政情况考核制度。要把依法行政情况作为考核行政机关工作人员的重要

内容，完善考核制度，制定具体的措施和办法。

各级人民政府要积极营造全社会遵法守法、依法维权的良好环境。要采取各种形式，加强普法和法制宣传，增强全社会尊重法律、遵守法律的观念和意识，积极引导公民、法人和其他组织依法维护自身权益，逐步形成与建设法治政府相适应的良好社会氛围。

二、行政法学有关知识

《考试大纲》对本部分的要求是：了解法律的本质、作用与法律渊源，熟悉行政法学的概念与原则，熟悉行政法律关系主体和行政行为的内涵，了解行政违法与行政责任，熟悉行政法制监督的内涵和基本要求，了解行政立法概念和我国的法律体系，熟悉行政立法权限与程序，熟悉行政立法的内涵和立法要求，了解行政许可的内涵和行政许可的设定，熟悉行政许可的基本内容与实施程序。

行政法学是一门独立的法学学科，以行政法为其研究对象，范围比较广。行政法是政府行政管理的法律依据。我们主要学习一些对城市规划管理工作有关的需要了解、熟悉和掌握的基本知识和内容。

1. 法的渊源

法的渊源又称法源，是指法的效力来源，包括法的创制方式和法律规范的外部表现形式。即一个行为规则通过什么方式产生、具有何种外部表现形式才被认为是法律规范，才具有法律效力，并且成为国家机关审理案件、处理问题的规范性依据。法的主要渊源形式大致可以分为：制定法、判例法、习惯法、学说和法理四种。

2. 法律的概念

法律从广义上说，泛指国家机关制定并由国家强制力保证实施的行为规范的总称；从狭义上说，专指国家立法机关制定的在全国范围内具有普遍约束力的规范性文件。由此可以看出，法律的外部特征是：法律是由国家制定或认可的；法律是由国家强制力来保证实施的；法律是国家用来规范人们行为的。

3. 行政法

行政法是国家整个法律体系中的一个部门法，是关于行政的法律制度。因此，行政法是为了规范国家对社会事务的行政管理规则，保障和监督国家行政机关职权的有效行使，保护公民、法人和其他组织的合法权益。

行政法产生的依据和来源及其外部表现形式称之为行政法的渊源，又称行政法的法源。我国只有成文法才是行政法的渊源，表 2-1 列出了 9 种我国行政法的主要法源。

行政法主要法源情况一览表

表 2-1

名称	制定者	适用范围	作用
宪法	全国人民代表大会	全国范围	行政法最根本的渊源
法律	全国人大及其常委会	全国范围	制定行政法律规范和其他法规、规章的依据
行政法规	国务院	全国范围	制定地方法规、自治条例及规章的依据