

龙瀛 张冰 主编

2008

全国注册城市规划师  
执业资格考试  
备考精要及习题精练

城市规划管理与法规



化学工业出版社

张冰 主编

2008

# 全国注册城市规划师 执业资格考试 备考精要及习题精练

## 城市规划管理与法规



化学工业出版社

·北京·

ISBN 978-7-122-02232-7

B. 直系血亲关系

C. 三代以内旁系血亲关系

## 图书在版编目 (CIP) 数据

城市规划管理与法规/龙瀛, 张冰主编. —北京: 化学工业出版社, 2008. 7

(全国注册城市规划师执业资格考试备考精要及习题精练)  
ISBN 978-7-122-02225-7

I. 城… II. ①龙…②张… III. ①城市规划-城市管理-中国-建筑师-资格考核-自学参考资料②城市规划-法规-中国-建筑师-资格考核-自学参考资料 IV. TU984 D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 022805 号

---

责任编辑: 左晨燕 刘砚哲  
责任校对: 顾淑云

装帧设计: 史利平

---

出版发行: 化学工业出版社 (北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)

印刷: 大厂聚鑫印刷有限责任公司

装订: 三河市延风装订厂

787mm×1092mm 1/16 印张 14 1/4 字数 360 千字 2008 年 7 月北京第 1 版第 1 次印刷

---

购书咨询: 010-64518888 (传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。

---

定 价: 40.00 元

版权所有 违者必究



# 前 言

近年来，通过对国内外超大型城市发展历程中经验教训的总结，人们逐渐认识到城市规划工作在一个城市未来建设中发挥的作用越来越显著，规划设计得好，城市的建设和发展才能真正走上良性循环的道路，现有城市发展中遇到的种种问题，比如环境污染严重、能源消耗严重，人口过度增长等，才能得到有效的解决。

全国注册城市规划师执业资格考试从2000年起实施，到如今已经有8年的历程，这项考试制度为我国的城市规划事业培养了大批高素质的工程师。随着执业资格制度的日益完善，其考试难度不断增大，竞争越来越激烈，据统计，从2004年以来，全国注册城市规划师执业资格考试的通过率每年都不超过10%，为了帮助考生顺利通过考试，我们组织一批在城市规划局、设计院工作多年的工程师共同编写了《全国注册城市规划师执业资格考试备考精要及习题精练》和《全国注册城市规划师执业资格考试配套模拟试卷》这两套丛书。在编写过程中，我们在全面把握考试大纲的基础上，将多年来的监理实践经验与课本上的知识点相结合，使考生能够灵活掌握所学知识，最大可能地增强应试能力。

本套丛书由龙瀛、张冰主编，参加编写的人员有（以姓氏拼音为序）：邓军华、范萍、高永华、郭振、何春丽、李明、李让彬、李瑞、刘平、刘绍勋、卢远友、罗志洪、秦启友、任远、孙东华、孙红玲、徐阳、严炜炜、杨铮、易海、张磊、周海军、周树辉。

由于时间紧迫，书中不妥之处在所难免，恳请读者批评指正。为了更有效地帮助考生，应对可能出现的变化，我们将尽可能把有关考试复习内容的补充和更新在化学工业出版社网站（<http://www.cip.com.cn>）的“资格考试专区”及时予以公布，敬请广大考生留意。

最后祝广大考生顺利通过考试！

编 者  
2008年4月



# 目 录

<b>第 1 章 城乡管理基本知识</b> .....	1
1.1 行政管理学的有关知识 .....	1
1.1.1 基本概念 .....	1
1.1.2 行政沟通的作用和原则 .....	2
1.1.3 提高行政效能的方法 .....	3
1.2 行政法学的有关知识 .....	4
1.2.1 基本概念 .....	4
1.2.2 行政行为 .....	6
1.2.3 行政立法 .....	7
1.2.4 行政责任和监督 .....	8
1.3 城乡管理的基本知识 .....	9
1.3.1 概述 .....	10
1.3.2 城乡管理决策与管理控制 .....	11
1.3.3 城乡管理的内容 .....	12
1.4 模拟练习 .....	14
1.4.1 单项选择题 .....	14
1.4.2 多项选择题 .....	24
1.4.3 答案 .....	30
<b>第 2 章 城乡编制与审批管理</b> .....	31
2.1 城乡编制组织编制管理 .....	31
2.1.1 城乡编制的组织编制主体 .....	31
2.1.2 城乡编制的编制、调整和报批程序 .....	32
2.1.3 村镇编制的编制 .....	35
2.2 城乡编制审批管理 .....	35
2.2.1 城乡编制的审批主体与程序 .....	35
2.2.2 城乡编制的审核 .....	37
2.3 城市编制编制单位资质管理 .....	39
2.3.1 各级城市编制编制单位资质条件 .....	39
2.3.2 各级城市编制编制单位承担项目的内容 .....	40
2.3.3 各级城市编制编制单位资质审批程序 .....	41
2.4 模拟练习 .....	42
2.4.1 单项选择题 .....	42
2.4.2 多项选择题 .....	49
2.4.3 答案 .....	50
<b>第 3 章 城乡实施管理</b> .....	51
3.1 建设项目选址规划管理 .....	51

3.1.1	建设项目选址规划管理目的与任务	51
3.1.2	建设项目选址规划管理程序及操作要求	52
3.2	建设用地规划管理	54
3.2.1	建设用地规划许可证的管理	54
3.2.2	管理程序及操作要求	56
3.2.3	建设用地性质变更管理	58
3.3	建设工程规划管理	58
3.3.1	建设工程规划许可证的管理	59
3.3.2	建筑工程规划管理	62
3.3.3	市政管线工程规划管理	63
3.3.4	市政交通工程规划管理	64
3.4	历史文化遗产保护规划管理	65
3.4.1	基本概念	65
3.4.2	历史文化遗产保护规划管理	66
3.4.3	管理程序及操作要求	67
3.5	城乡规划实施监督检查	69
3.5.1	城乡规划实施监督检查的任务	69
3.5.2	城乡规划实施监督检查的特点与方法	71
3.5.3	城乡规划实施监督检查的内容与操作要求	71
3.5.4	查处违法用地和建设	72
3.6	模拟练习	74
3.6.1	单项选择题	74
3.6.2	多项选择题	84
3.6.3	答案	87
<b>第4章</b>	<b>城乡规划法规文件</b>	<b>89</b>
4.1	城乡规划法制建设概况	89
4.1.1	我国城乡规划法制建设的历史演进	89
4.1.2	我国城乡规划法规体系框架	90
4.2	《中华人民共和国城乡规划法》(中华人民共和国主席令第七十四号)	90
4.2.1	《中华人民共和国城乡规划法》立法背景和重要意义	90
4.2.2	《中华人民共和国城乡规划法》内容	91
4.3	《中华人民共和国城乡规划法》配套法规	98
4.3.1	《城市规划编制办法》(建设部令第146号)	98
4.3.2	《城镇体系规划编制审批办法》(建设部令第36号)	103
4.3.3	《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》(建设部令第22号)	104
4.3.4	《建设项目选址规划管理办法》(建设部/国家计委建规[1991]583号)	105
4.3.5	《村庄和集镇规划建设管理条例》(国务院令第一百一十六号)	106
4.3.6	《城建监察规定》(建设部令第55号)	110
4.3.7	《城市地下空间开发利用管理规定》(建设部令第108号)	111
4.3.8	《停车场建设和管理暂行规定》(公安部/建设部[88]公(交管)字90号)	114
4.3.9	《城市规划编制单位资质管理规定》(建设部令第84号)	114
4.4	城乡规划技术标准、技术规范	117
4.4.1	《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ137—90)	117
4.4.2	《城市居住区规划设计规范》[GB50180—93(2002年版)]	119

4.4.3	《城市道路交通规划设计规范》(GB 50220—95)	126
4.4.4	《城市工程管线综合规划设计规范》(GB 50289—98)	134
4.4.5	《防洪标准》(GB 50201—94)	136
4.4.6	《建设设计防火规范》(GB 50016—2006)	139
4.5	城乡规划相关法律、法规	140
4.5.1	《中华人民共和国土地管理法》(中华人民共和国主席令第二十八号)	140
4.5.2	《中华人民共和国环境保护法》(中华人民共和国主席令第二十二号)	147
4.5.3	《中华人民共和国文物保护法》(中华人民共和国主席令第七十六号)	149
4.5.4	《中华人民共和国城市房地产管理法》(中华人民共和国主席令第七十二号)	152
4.5.5	《中华人民共和国水法》(中华人民共和国主席令第七十四号)	156
4.5.6	《中华人民共和国军事设施保护法》(中华人民共和国主席令第二十五号)	162
4.5.7	《中华人民共和国人民防空法》(中华人民共和国主席令第七十八号)	164
4.5.8	《中华人民共和国广告法》(中华人民共和国主席令第三十四号)	166
4.5.9	《中华人民共和国保守国家秘密法》(中华人民共和国主席令第六号)	167
4.5.10	《城市绿化条例》(国务院令第一百号)	168
4.5.11	《风景名胜区条例》(国务院令第四百七十四号)	170
4.5.12	《中华人民共和国建筑法》(中华人民共和国主席令第九十一号)	173
4.5.13	《中华人民共和国森林法》(中华人民共和国主席令第三号)	174
4.5.14	《中华人民共和国公路法》(中华人民共和国主席令第十九号)	175
4.5.15	《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》(国务院令第四百零五号)	176
4.5.16	《基本农田保护条例》(国务院令第二百五十七号)	177
4.5.17	《城市黄线管理办法》(建设部令第144号)	178
4.5.18	《城市蓝线管理办法》(建设部令第145号)	180
4.5.19	《城市绿线管理办法》(建设部令第112号)	181
4.5.20	《城市紫线管理办法》(建设部令第119号)	182
4.6	行政管理法制监督法律	184
4.6.1	《中华人民共和国行政复议法》(中华人民共和国主席令第十六号)	184
4.6.2	《中华人民共和国行政诉讼法》(中华人民共和国主席令第十六号)	187
4.6.3	《中华人民共和国行政处罚法》(中华人民共和国主席令第六十三号)	189
4.6.4	《中华人民共和国国家赔偿法》(中华人民共和国主席令第二十三号)	191
4.7	模拟练习	192
4.7.1	单项选择题	192
4.7.2	多项选择题	207
4.7.3	答案	211
<b>第5章 城乡规划方针政策和职业道德</b>		<b>213</b>
5.1	城乡建设和规划的方针政策	213
5.1.1	我国现行城市建设和城乡规划方针政策	213
5.1.2	与城市建设和城乡规划有关的其他重要方针政策	214
5.2	城乡规划行业职业道德	217
5.2.1	城乡规划行业特点	217
5.2.2	城乡规划行业职业道德标准	217
5.3	模拟练习	218
5.3.1	单项选择题	218
5.3.2	多项选择题	219
5.3.3	答案	220



# 第1章 城乡规划管理基本知识

## 1.1 行政管理学的有关知识

### 1.1.1 基本概念

#### (1) 行政

一种社会组织有序进行活动的形态、社会现象和社会活动，它通过一定的形式、活动和关系表现出来。广义上的行政是国家机关和非国家机关中的计划、决策、协调、人事、后勤等管理活动，如企事业单位、社会团体或私人组织。狭义的行政是政府机关执行的任务和进行的活动。

#### (2) 行政管理

研究国家行政组织对社会进行有效管理体制的规律的科学。行政管理学和管理学、政治学、经济学、法学、社会学、心理学、数学等社会科学、自然科学知识均有密切关系。但它具有不同于其他学科的研究对象和研究宗旨，它是一门独立的指导政府管理的科学。广义的行政管理是政府行政组织、非政府的公共组织对公共事务的管理和公共服务的提供。这种管理活动主要是由政府——社会中最大、最具权威性的公共组织来承担和完成的。从这一意义上说，行政管理就是政府管理，行政管理学是研究政府的管理活动及其规律的科学。

#### (3) 行政机构

行政机构的设置一般以职能的科学配置为基础，做到职能明确、分工合理、机构精简，有利于提高行政效能。行政机构的设立原则如下。

① 职能目标原则 职能目标是任何一个组织存在的基础，也是进行组织设计的依据。组织设计必须根据职能目标的变化而相应调整。行政组织决定于行政职能目标，合理的职能结构才可能有合理的组织结构。行政职能变化、管理方式变化、行政职权转移、临时管理任务的需要等，都会对行政组织的变化产生影响。

② 分权管理原则 行政组织是一个庞杂的权力体系，既要完整统一，又要分权管理。纵向要按层级划分，横向要按部门和地区划分。

③ 完整统一原则 行政组织是一个完整统一体，要形成统一指挥的权力系统，不能政出多门，多头指挥。在确定行政组织层级时，要使上下级之间形成一条连续的等级链条，并且在上级领导下级、下级组织只接受直接上级的原则下，明确行政链条上各级行政组织和各个行政工作岗位之间的工作关系，自上而下成为一个便于指挥的完整统一的组织系统。

④ 职权责一致原则 行政组织和行政人员在行政管理中，职务、职权、职责三者必须相称，才能做到在其位、谋其政、尽其责。在其位，就是确定每一个人的具体工作职位；谋其政，就是根据所在职位确定职权范围内获得与职位和岗位对应的职权；负其责，就是在获得职位权力的同时要承担与之相应的行政责任。体现职权责一致原则的组织设计就有了保证行政组织平衡运行的基础。

⑤ 依法设置原则 政府行政组织是国家管理组织中的一个系统,是受权力主体委托行使公共事务管理和公共服务职能的。用法律手段管理政府工作机构设置,有助于精简机构,提高效率。

⑥ 管理幅度和层次适度原则 管理幅度是领导者直接管辖的下属的数额,管理层次是组织系统中纵向管理的级数。管理幅度与管理层次是组织设计和职能划分的两个重要因素。幅度构成组织的横向结构,层次构成组织的纵向结构,水平与垂直相结合构成组织的整体结构。一般在行政组织的任务和人员不变情况下,领导者有效管理幅度与机构管理层次成反比。行政行为的变化、领导者的素质、被领导人的素质、信息沟通情况、规章制度健全情况等都会影响管理的幅度和层次。

⑦ 民主参与管理原则 人民群众参与国家事务管理是由社会主义国家性质决定的。通过多种渠道吸收人民群众参政议政,在行政组织内部充分调动全体工作人员的积极性。社会协商对话制度、民主监督制度是民主参与管理的好形式。

### (4) 行政领导

行政领导是在行政组织或机构中管理者通过依法行使行政权力,为实现一定的行政目标所进行的组织、管理、决策、指挥等的社会活动过程。行政领导者是行政领导的决定性因素,被领导者(国家公务员)是行政领导的制约性因素,行政环境是行政领导的保障性因素。行政领导是国家行政管理活动中的领导活动,贯穿于行政管理的全过程,它既是行政管理协调统一的保证,又是行政管理成败的关键。其主要特点如下。

① 政治性 行政领导是国家出现以后为适应行政管理活动的需要而产生的一种领导行为,具有鲜明的政治性。

② 依法性 依法行政是现代行政管理的突出特点。现代行政领导的权力、职责在国家的宪法、政府组织法和有关的法律中都有明确的规定,行政领导必须依据国家法律和政府政策执行公务。

③ 权威性 领导实质上是一种影响力,而这种影响力源于领导的权威性。行政领导的权威性,一方面来自于法定的地位和职权,另一方面来自于行政领导者自身的品德、能力、经验以及人际关系等因素所产生的威信。

④ 等级性 行政组织是按照以权力分层为基础的科层制构建的,所以行政领导活动有较明显的等级性。

⑤ 服务性 行政领导必须以服务为根本宗旨,做好“为人民服务”。

⑥ 综合性 公共行政管理活动涉及国家政治、经济、文化、科技、教育以及社会生活各个领域,是一种全方位的管理活动。

⑦ 变革性 随着社会经济、政治和科学技术的不断发展,行政领导的方式、内容,总是处在不断的变革之中。

### 1.1.2 行政沟通的作用和原则

行政沟通是指行政体系中各种意见、情况、政策、指令等的上传下达及行政组织和成员相互间的合作、协调、反馈等的一种行政活动。行政组织决策、规划、指挥、协调、控制等职能的发挥都离不开行政沟通。

#### (1) 行政沟通的分类

行政沟通是行政协调的前提条件,是有效决策的依据。它能增进行政人员对组织目标、工作环境的了解,促进行政人员对组织的认识和认同,形成一种积极的组织意识,能改善人际关系和组织气氛。按照沟通渠道不同,可划分为正式沟通与非正式沟通。其中,正式沟通

指通过行政组织的正式渠道所进行的沟通,具体又有以下三种。

① 上行沟通 自下而上的沟通,也叫反馈,是按行政组织节制体系由下而上逐级反映情况、意见。

② 下行沟通 按照行政组织层级节制体系自上而下的信息传递,包括下达有关工作指示和决策,它是开展行政工作必不可少的环节。

③ 平行沟通 处于平行关系的府际、部际或者同事之间的横向沟通,多以协商、协调为本,其目的是实现相互支持、彼此促进,以便和谐同步完成行政组织的大目标。

## (2) 行政沟通的作用

从提高行政效率角度来看,随着行政活动的日益复杂和行政信息的日益增加,行政人员要掌握第一手资料,调节行政机构的各种人际和组织的关系,需要从完善的行政沟通入手。从提高行政决策水平来看,现代社会问题的日益复杂化,信息量巨大,要达到决策的科学化和民主化,做好沟通工作是关键。从改善行政作风看,官僚主义历来是行政机构和行政活动中存在的一大弊端。行政沟通能增强行政人员对组织的认同感以及提高他们的责任感。

## (3) 行政沟通的原则

行政沟通旨在为实现某一目标而产生一定的沟通效应、速度、广度和准确度。为了最大限度地取得沟通效应,沟通时应当坚持及时性、真实性、适量性原则。

### 1.1.3 提高行政效能的方法

行政效率是国家行政机关和公务员从事行政管理活动所得到的效果和社会效益,同所消耗的人力、物力、财力、时间的比例关系。它是行政产出的能量、数量、质量与行政投入之间的综合比值关系,是行政能率、行政效率和行政效益的合称。

#### (1) 行政效率的特点

行政效率在政府管理中占有重要地位。行政效率的提高是政府管理的目标。行政效率体现制度的优劣。行政效率是影响社会全部活动效率最重要的因素。

① 定性与被告量的统一 行政管理活动的某些方面只能从性质上来把握,因此对行政效率的定性分析和价值判断是很必要的。另外对行政管理活动在人力物力财力和时间的付出可从数量上作出评价。

② 短期效益与长期效益的统一 行政管理活动具有阶段性和连续性,每一个决策和行动,都要既立足现实,又着眼未来,把短期效益与长期效益相结合。

③ 经济效益与社会效益的统一 任何管理都要追求经济效益,即以最少的经费投入换取最大的经济效益,如行政管理活动中的各种开支,像咨询费、设备费、会议费、人员工资等。但政府行为与企业相比,更加追求社会效益,促进经济稳定增长和社会全面发展,提高人民生活水平。

④ 局部效益与整体效益的统一 行政系统是一个由纵向层级和横向部门交织而成的体系,各层级、各部门对提高整体效益负有相应的责任。所以要从整体出发,考察行政管理的效率,将局部效益与整体效益结合起来。

⑤ 行政效率高是各相关要素、各环节相互作用的结果 从行政管理的主体(人员)、实体(组织),到行政管理的环节(领导、决策、执行、监督),再到行政法制、行政方法等,都以不同的方式对行政效率产生影响。

#### (2) 提高行政效能的方法

① 行政效率的考察 包括:局部与整体,局部效率要从属整体效益;短期与长期,短期效益同长期效益要统一;经济效益和社会效益,单纯经济效益要服从整体效益;正效益和



负效益要作全面衡量,权衡利弊,取其所长。

② 提高行政效率的方法 需从组织体制、领导方式、人员素质、管理制度与方法技术等方面提高行政效率,要通过科学的途径不断进行行政改革。包括:增强现代效率观念,如资源价值观念、效益观念、服务观念和责任观念;完善行政管理体制,不断调适行政职能,调整行政权力关系和调整行政组织结构;建设高素质、专业化国家公务员队伍;改革和完善行政决策机制,实现行政决策的科学化;健全行政法制,实现依法行政;改进工作方法,实现管理手段的现代化。

## 1.2 行政法学的有关知识

### 1.2.1 基本概念

法律是国家机关制定并由国家强制保证实施的行为规范的总称。

#### (1) 行政法的渊源

又称行政法的法源,是行政法产生的依据和来源及其外部表现形式。行政法是由法定的国家机关依法定程序制定的,对社会各项事务实施国家行政管理的法律、法规、规章等具有法律效力的规范性文件的总和。我国行政法的一般渊源,按照制定主体、效力层次、制定程序的差别,可分为下列几种。

① 宪法 行政法的最根本的渊源。宪法是国家的根本大法,规定国家的基本制度,具有最高的法律地位和法律效力,是制定各种法律、法规、规章的法律依据和来源。宪法中确认的一系列行政法规范和原则通常是基础性的、纲领性的、指导性的,对所有其他的行政法规范具有统率的作用。

② 法律 常见的行政法渊源。法律包括全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的一般法律。法律中包含的行政法规范的效力低于宪法所确认的行政法规范,但高于其他形式的行政法规范。

③ 行政法规与部门规章 重要的行政法渊源。行政法规是国务院根据宪法和法律制定的关于行政管理的规范性文件的总称。部门规章则是国务院为实施宪法和法律,制定的部门性规章的规范性文件。部门规章的法律效力低于行政法规。

④ 地方性法规和地方规章 地方性法规是省、自治区、直辖市以及省、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代表大会及其常务委员会,按法规程序所制定的规范性文件,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,是制定规章的依据。地方规章是省、自治区、直辖市以及省、自治区的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所制定的规范性文件的总称。

⑤ 自治条例和单行条例 民族自治地方的人民代表大会,依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限,结合当地的政治、经济和文化的特点,所制定的规范性文件。它们的实施范围较窄,在制定机关所辖民族自治地方范围内具有法律效力,是制定规章的依据。

⑥ 法律解释。

⑦ 其他规范性文件,决议、决定和命令等。

#### (2) 依法行政的意义

依法行政是城乡规划管理的一项基本原则,是适应我国经济体制改革和政治体制改革的需要。加强行政法制建设和依法行政的意义如下。

①是提高国家行政管理效率,实现行政管理目标的保障。在社会组织化的进程中,国家管理起着主导作用。行政管理是国家管理中最重要的一部分。

②是实现社会主义民主,建立公平、公正、公开、高效、廉洁的政府,实现全心全意为人民服务宗旨的保障。

③是建设社会主义法治国家的重要保障。依法治国是我国的基本治国方略,在具体工作中我们要做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

### (3) 行政法治原则

行政法治原则是指导行政法的立法和实施的基本原则。具体可分解为行政合法性原则、行政合理性原则和行政应急性原则。

①合法性原则 行政权的存在、行使必须依据法律,符合法律,不得与法律相抵触。合法性原则在行政法中具有不可替代的地位。它要求行政机关实施行政管理时应遵循宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、自治条例和单行条例等。具体内容如下。

a. 行政职权必须基于法律的授予才能存在。要求行政主体(履行国家行政管理职能的国家行政机关和法律、法规、规章授权的组织)在其法定的权限内行使行政职权。任何没有法律根据的职权都是不应存在的。法定权限不容非法超越。

b. 行政职权必须依据法律行使。依据法律行使职权是合法性原则为行政主体设定的一项义务或职责。职权和职责是统一的。合法性原则要求行政主体行使职权,既不能违反行政实体规范,也不能违反行政程序规范。不履行或拖延法定职责,要承担相应的法律责任。

c. 行政授权、行政委托必须有法律依据,按法定程序进行,不得违反法律要旨。

②合理性原则 行政主体的行政行为内容要客观、适度,符合公平正义等法律理性。行政行为要符合客观规律,要符合国家和人民的利益,要有充分的客观依据,要符合正义和公正。其产生的主要原因是由于行政自由裁量权(在法律规定的条件下,行政机关根据其合理的判断,决定作为或不作为)的存在。合理性原则是我国行政法上的一项基本原则,它与行政合法性原则是实现行政法治的两个必不可少的原则。其具体内容如下。

a. 正当性原则 行政主体作出的行政行为,在主观上必须出于正当动机,在客观上必须符合正当目的。

b. 适当性原则 行政主体在执行一项法律的时候,只能够使用那些适合于实现该法目的的方法,而且必须根据客观标准,不是按照行政主体的主观判断来决定某种措施的适当性。

c. 情理性原则 行政主体作出行政行为,必须符合客观规律,合乎情理。不能要求行政相对人承担其无法履行或违背情理的义务。

d. 必要性原则 行政主体在若干个适合于实现法律的目的的方法中,只能够选择使用那些对个人和社会造成最小损害的措施。

③应急性原则 在某些特殊的紧急情况下,出于国家安全、社会秩序或公共利益的需要,行政机关可以采取没有法律依据的或与法律相抵触的措施。应急性原则是合法性原则的例外,但是应急性原则并非排斥任何的法律控制。不受任何限制的行政应急权力同样是行政法治原则所不容许的。从广义上讲,行政应急原则是合法性原则、合理性原则的非常原则,是它们的补充,是行政法治原则特殊的、重要的内容。一般而言,行政应急权力的行使条件包括:存在明确无误的紧急情况;非法定机关行使紧急权力,事后应由有权机关予以确认;行政机关作出应急行为应受有权机关的监督;应急权力的行使应该适当,应将负面损害控制在最小的程度和范围内。

#### (4) 行政合法性与合理性的关系

行政合理性与合法性既有区别又有联系,合法性原则适用于行政法的所有领域,合理性原则适用于自由裁量权领域。通常一个行政行为如果触犯了合法性原则,就不再追究其合理性问题;而一个自由裁量行为,即使没有违反合法性原则,也可能引起合理性问题。

① 行政合理性原则要以合法性原则为前提 行政合法性原则是行政法的一条基本原则,也是首要原则。在行政合法性原则与合理性原则一个方面的相对关系上,后者以前者为前提。这是由法治原则所决定的。

② 把握好行政合理性原则与合法性原则间的平衡 坚持以法治国,做到行政合法性原则与合理性原则相并列,政府的行政行为既合法又合理,积极预防、及时纠正任何合法不合理或合理不合法的行为。只有提高行政执法水平与效率,才能达到国家管理社会效率的提高。

### 1.2.2 行政行为

#### (1) 行政行为合法的条件

① 行政行为主体合法 实施行政行为的主体必须是有法定职权的国家行政机关或法律、法规授权的组织,并在其法定权限范围内行使行政行为,不得超越职权和滥用职权。实施城乡规划行政的主体是否具有法律、法规授权的规划行政主体资格,是规划管理行政行为有效成立的首要条件。

② 行政行为内容合法 实施行政行为必须符合法律规定的明确、适当、合法的要求。城乡规划行政行为必须符合规划立法的目的及规划编制的原则,搞清事实,考虑相关因素,不得滥用自由裁量权。

③ 行政行为程序合法 行政行为必须依照法定程序实施,必须符合与该行政行为性质相适应的法定程序要求,符合程序的一般要求。城乡规划法律、法规以及相关法律、法规中已经明确规定的城乡规划行政管理中各个环节的法定程序,必须严格遵守。

④ 行政行为权限合法 行使行政行为必须在一定的地域、时间、条件等方面的限度内,行政主体不能超越行政权限的限度。任何城乡规划行政主体都不享有城乡规划行政的全部权限。同时,城乡规划行政还涉及与计划、土地、房地产、绿化、环卫、环保等行政主管部门行政权限的衔接。

⑤ 行政行为符合法定形式 法律、法规明确规定某些行政行为必须具备一定形式时,行政主体所实施的行为只有符合这些规定,才能成立。如对规划实施进行监督检查,有关执法人员必须出示证件,责令违法建设工程停工要发出“停工通知书”。

#### (2) 城乡规划行政行为的分类

① 抽象行政行为与具体行政行为 抽象行政行为是指人民政府或其规划行政主管部门制定普遍性的行为规则的行为,表现为制定城乡规划的规章、规范性文件,以及制定法定城乡规划文本和图则等,适用于不特定的人和事。城乡规划的具体行政行为是指对规划管理的具体事项作出处理决定,如核发“一书两证”。

② 要式行政行为与非要式行政行为 要式行政行为是指必须依法定方式进行,或者必须具备法定形式才能产生法律效力的行政行为,如对规划的批复、核发建设用地规划许可证。非要式行政行为指法律不要求某种特定的方式或形式,只需口头表示即可生效的行政行为。

③ 羁束行政行为与自由裁量行政行为 羁束行政行为是指行为的范围、方式、程序等均由法律、法规等予以具体、明确的规定,规划行政主体必须严格按照规定实施的行为,如



规划的编制、审批程序,规划实施的管理程序等。自由裁量是指由于法定规划的深度不够,或者规划中仅作了原则性的规定,规划实施管理中有一定的选择余地,可采用个案审定的方式来处理。

④ 依职权行政行为与依申请行政行为 依职权行政行为是指城乡规行政主体根据有关法律、法规赋予的职权,无需相对人请求而主动为之的行政行为,如制定城乡规划的规范性文件、对城乡规划实施进行监督检查和作出处罚等。依申请行政行为是指行政机关须有相对人的申请方能依法实施的行为,如根据建设单位或者个人的申请,提出规划设计要求、核发建设工程规划许可证等。

⑤ 单方行政行为与双方行政行为 以行政行为成立时参与意思表示的当事人是一方还是双方为标准,可将行政行为划分为单方行政行为和双方行政行为。城乡规划管理中的行政行为绝大多数也是只要规划行政主体单方意思表示即可成立的行政行为,如规划批复、核发许可证、行政处罚等。双方行政行为是指相对方当事人参与意思表示,行政主体和相对人意思表示一致时,行政行为方能成立,如行政合同。

### 1.2.3 行政立法

行政立法是制定并颁布行政法规与行政规章的活动。实施行政立法行为的目的在于执行宪法和法律,实现国家行政管理职能,规范国家行政机关对社会各方面事务的行政管理行为、程序、内容和形式,是依法行政的重要法律保证。我国有关行政立法行为的法律规范主要有《立法法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》。

#### (1) 行政立法的内容

行政立法的内容包括立法主体、立法程序、立法表现形式和立法内容,中国有行政立法主体资格的行政有国务院、国务院各部、各委员会、特定的地方人民政府(包括省、自治区、直辖市的人民政府;省、自治区政府所在地的市的人民政府;经过国务院批准的较大的市的人民政府)。

#### ① 行政立法的含义

- a. 泛指关于行政机关的行政法律规范,包括行政机关、立法机关制定的行政法律规范。
- b. 泛指行政机关制定规范性文件的行为和结果。这样的规范性文件包括行政法规、规章,以及其他具有普遍约束力的决定、命令、行政措施等。
- c. 特定的有权行政机关制定规范性文件的行为。规范性文件只包括行政法规和行政规章。

我国宪法和法律所确认的行政立法是最后一种意义上的行政立法,即有权的国家行政机关依照宪法、法律和有权机关的授权而制定行政法规和行政规章的活动。

#### ② 立法的一般程序

a. 编制立法规划 国务院行政法规五年规划和年度计划由国务院法制局编制,报国务院审定。地方政府编制行政立法规划,一般由地方人民政府的职能机关和直属机构根据业务分工拟定本部门的立法规划草案,并于每年年底上报同级人民政府,地方人民政府的法制机构负责汇总部门规划草案,并统一编制地方行政立法规划草案,提请本级人民政府的常务会议审议批准,地方人民政府对于通过的立法规划负责组织执行。

b. 起草 对列入规划、需要制定的行政法规和行政规章,由行政机关相应的主管部门分别草拟的活动。行政法规和行政规章的起草一般有两种。一种是较为重要的行政法规和行政规章,其主要内容涉及几个部门业务的,由政府法制机构或主要部门负责。另一种是行政法规和规章的主要内容不涉及其他部门业务的,由主管部门负责起草。

c. 征求意见 行政立法过程中的征求意见程序一般会听取利害关系人的意见和有关专家的意见,也会广泛听取和征求行政机关和其他国家机关中有关部门的意见。征求利害关系人的意见的主要途径是:通过新闻媒介公布即将制定的法规和规章草案,召开相关问题的座谈会或者举行公开听证等。专家的意见包括技术专家、管理专家和法学家的意见。

d. 审查 行政法规和行政规章的草案拟定之后,送交政府主管机构进行审查。审查职能一般由政府法制机构承担。

e. 通过 行政法规、规章在起草、审查完毕后,交由行政立法机关的正式会议讨论审议。根据相关法规和规章的规定,国务院制定的行政法规应经过国务院全体会议或常委会议审议通过;各部委制定的规章应提交部委常委会议审议通过;地方政府制定的地方规章需提交地方政府全体会议或常务会议审议通过。

f. 公布和备案 公布是指行政法规和行政规章在通过上述程序后公开发布。它是行政法规和行政规章生效的必经程序和必备要件。行政法规和行政规章一般都须通过政府公报或者通过报纸、杂志、电台等宣传舆论工具公开发布。备案是指将已经发布的行政法规、行政规章上报法定的机关,使其知晓,并在必要时备查的程序。

g. 修改和废止 行政法规、规章在实施一定阶段后,由于社会环境的发展变化、主管部门的变更、母法的修改或废止以及进一步规范化的要求,可能需要作一定的修改或加以废止(分为直接废止和间接废止)。直接废止是指明文规定或宣告废止行政法规、规章的全部或部分内容。间接废止是指按照新法优于旧法和效力等级较高的法优于效力等级较低的法等法律原则,废止行政法规和规章的全部或部分内容。

## (2) 行政立法的基本要求

① 依法立法原则 行政立法必须依法进行。“法”主要指宪法和法律,也包括行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例。

② 民主立法原则 行政机关依照法律规定进行行政立法时,应通过各种方式听取各方面的意见,保证民众广泛地参与行政立法。行政立法草案应提前公布,并附以立法说明。将听取意见作为立法的必经环节和法定程序。要向人民公布对立法意见的处理结果。要正式公布已通过的行政立法文件,对直接涉及公民权利义务的行政立法应特别规定实施时间等。

③ 实事求是原则 行政立法要尊重客观实际,符合客观规律。具体包括:必须要深入开展立法调查,既考虑可能性又考虑可行性,使立法符合当前的实际情况;恰如其分地掌握立法时机;行政立法本身在逻辑结构、体系、内容上科学合理,实现各种行政立法的统一协调;行政立法所调整的社会关系发生变化时,要根据客观需要及时进行立、改、废。

④ 加强管理与增进权益相协调原则 任何行政立法都有其立法目的和指导思想,而行政立法的目的是有层次的。具体行政立法的直接目的可能是为了加强或改善某一领域内行政事务的有效管理,但其最终目的都是为实现和增进公民的权益服务的。

### 1.2.4 行政责任和监督

#### (1) 行政法律责任

① 基本概念 行政法律责任是指违反行政法律规范的当事人依法应当承担的责任。

a. 行政主体的行政法律责任 行政机关或法律、法规授权的组织因违反行政法律、法规或不当行为而承担的法律法律责任。

b. 行政相对人的行政法律责任 行政相对人因违反行政法律、法规而承担的法律法律责任,一般直接引起行政处罚。

c. 工作人员的行政法律责任 工作人员个人的行政违法行为,应对内向相应的行政机

关承担内部行政法律责任,其形式主要是行政处分。

## ② 行政法律责任形式

a. 行政处分 行政机关对公务员或者国家机关工作人员违法失职行为的惩戒措施。

b. 行政赔偿 因行政主体违反法定职责而引起的由国家或有关行政主体依法承担的赔偿责任。行政赔偿责任是因为行政主体违反其法定职责而导致的一种赔偿责任。行政赔偿的主体既包括国家,也包括特定的行政主体(行政机关、被授权的组织)。

c. 行政处罚 特定的行政机关或法定授权的组织,依法惩戒违反行政法律规范尚不够给予刑事处罚的个人、组织的一种具体行政行为,是由行政相对人承担的一种法律责任方式。具体包括:警告、罚款、没收违(非)法所得、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证(执照)、行政拘留以及法律、行政法规规定的其他行政处罚。

## (2) 行政法制监督

行政法制监督是指享有监督权的国家权力机关、司法机关、专门行政机关以及一般公民依法对国家行政机关及其公务员行使职权和与行使职权有关的行为实施的监督。行政监督法是国家有关行政法制监督的一系列法律规范的总称,它与行政组织法、行政行为法、行政诉讼法一起构成完整的行政法体系,并为后三者实施提供有力的保障。行政法制监督是行政法制的重要组成部分和重要的保障环节。行政法制监督的制度化 and 法制化是社会主义民主和法制建设的重要内容和社会主义建设的法制保障。实施行政法制监督,对于加强行政法制建设,实现行政管理法制化具有重大意义。

① 行政法制监督的特征 以国家行政机关及其工作人员为对象的监督;行政法制监督的主体具有多样性;行政法制监督的范围具有广泛性;行政法制监督的监督方式具有多样性及非行政性。

### ② 行政法制监督主要类型及其特点

a. 执政党的监督 监督内容包括对行政活动合法性、合理性的监督以及国家行政机关工作人员遵纪守法的监督。监督的方式也比较全面,既可采用召开座谈会、民意测验等不带强制性的监督方式,也可采用责令有关部门和人员汇报工作、提交文件等强制性的监督方式。

b. 权力机关的监督 各级人民代表大会及县级以上人民代表大会常务委员会对行政机关及其工作人员的监督。

c. 司法机关的监督 包括人民检察院对行政的监督,以及人民法院对行政的监督。

d. 公民与社会组织的监督 公民有权对国家行政机关及工作人员的活动提出批评和建议、申诉、控告、检举和揭发。

③ 行政法制监督体系 我国行政法制监督体系由国家权力机关、国家行政机关、国家行政机关中的专门机构监察机关和审计机关、国家检察机关、国家审计机关、社会力量为主体的群众或社会、中国共产党和各民主党派七类主体构成。其中,中国共产党的监督起着核心和关键作用。群众和社会监督是非国家机关的监督,在整个监督体系中起着非常重要的作用。其他都是国家机关的监督,是依照法律规定的一项必须履行的职责。

## 1.3 城乡规管理的基本知识

城乡规经过法律规定的程序审批确立后便具有了法规效力,城乡规区内的各项土地



利用和建设活动,都必须按照城乡规划进行。城乡规划是建设城乡和管理城乡的基本依据,是保证城乡土地合理利用和房地产开发等经营活动协调进行的前提和基础,是实现城乡经济和社会发展目标的重要手段。

### 1.3.1 概述

城乡管理是指政府按照法定程序编制和审批城乡规划,并依据国家和各级政府颁布的城乡管理的有关法规和具体规定,对批准的城乡规划,用法制的、行政的、经济的管理办法,对城乡规划区内的各项建设进行统一的安排和控制,使城乡的各项建设用地和建设活动有计划、有序地协调发展,保证城乡规划的顺利实施。城乡管理是政府的一项行政职能,其实质是在城乡规划逐步实施的过程中确保城市各项建设能够按照城乡规划有序进行,具体包括城乡规划的编制和审批、城乡规划实施管理、城乡规划实施的监督检查。

#### (1) 城乡管理的作用

① 城乡管理是城市政府的一项职能 城乡管理涉及各方面的条件和要求,要求我们综合环境保护、交通管理、卫生防疫等部门的要求,通过城乡管理部门的监督、控制,依法妥善处理各方面的关系。

② 城乡管理是城乡规划的具体化 城乡管理根据城乡规划的设想,结合当地的经济、社会、自然资源等情况,将规划落实到具体的空间里,提出城市建设的实施计划、分期实施计划等,并组织城乡规划的编制、审批与实施等具体工作。

#### (2) 城乡管理的目的和任务

① 保障城乡规划建设法律、法规的实施和政令的畅通。

② 保障城乡综合功能的发挥,促进经济、社会和环境的协调发展。

③ 保障城乡各项建设纳入城乡规划的轨道,促进城乡规划的实施。

④ 保障公共利益,维护相关方面的合法权益。

#### (3) 城乡管理的实施管理

① 报建审批管理 主要包括对建设项目选址审批核发项目选址意见书,对城乡用地审批核发建设用地规划许可证,对建设工程审批核发建设工程规划许可证。

② 批后管理 按照规划实施监督检查体系对违章占地和违章建设的查禁工作。

#### (4) 城乡管理的层次

① 宏观管理 包括制定国家与地区性政策,编制国家与地区性法规,申报城市总体规划文件,制定有关经济技术政策以及检查城乡规划设施情况等。制定国家与地区性政策,如制定“城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设”的原则,编制《中华人民共和国城乡规划法》、《城市规划法实施条例》、《城市规划编制办法》等。

② 中观管理 包括领导城市总体规划的编制、制定城乡管理细则、设置和完善城乡管理机构、协调规划管理部门与各部门之间的关系以及严格实行科学管理秩序和制度。城市政府在维护国家法律的原则下,可结合实际情况把法制手段、经济手段,行政手段密切结合起来,制定切实可行的城乡管理细则。为了对城乡实行有效管理,加强城乡管理机构,可在一些特大城市中设立市、区二级管理机构。

③ 微观管理 包括规划编制审批管理、建设用地规划管理、建设工程规划管理和违章管理。

a. 规划编制审批管理 城乡管理的首要环节是城乡规划的编制和审批。该项管理的内容主要是组织编制、调查收集资料、征求各方面意见、负责申报和成果管理等。