



普通高等教育“十三五”规划教材

城乡规划管理与法规

高早亮 ● 主编



化学工业出版社



普通高等教育“十三五”规划教材

城乡规划管理与法规

高早亮◎主编



化学工业出版社

·北京·

《城乡规划管理与法规》根据《城乡规划专业教育培养目标》和原《全国注册城市规划师考试大纲》编写。本书简要介绍了城市管理、决策、法律、行政法等基础知识，系统地阐述了城乡规划法和城乡规划管理体系。全书分为四篇：第一篇为城乡规划法学基础知识，包括行政法学、法制体系、依法行政、方针政策4章；第二篇为城乡规划管理，包括公共行政学、管理基础知识、编制管理、审批与修改管理、实施管理、文化和自然遗产规划管理、监督检查与法律责任7章；第三篇为城乡规划法规基础知识，包括城乡规划行政法规与规章、技术标准与规范、相关法律与法规3章；第四篇为附录，收录了与城乡规划管理有关的“一书三证”办理流程、“一书三证”审批表和“变更规划”办理流程、违法建设查处、规划行业职业道德和行业准则等。

本教材不仅可以作为高等学校城乡规划专业和建筑学专业本科教材及教学参考书，同时也可以作为从事建筑设计、城市规划设计、园林景观设计级城市规划研究人员和城市规划管理人员的工具书及参考书。

图书在版编目(CIP)数据

城乡规划管理与法规/高早亮主编. —北京:化学工业出版社, 2016.8

普通高等教育“十三五”规划教材

ISBN 978-7-122-27593-6

I. ①城… II. ①高… III. ①城乡规划-管理-中国-高等学校-教材②城乡规划-法规-中国-高等学校-教材 IV. ①TU984.2②D922.297

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第159000号

责任编辑: 尤彩霞

装帧设计: 韩 飞

责任校对: 王素芹

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 装: 三河市航远印刷有限公司

787mm×1092mm 1/16 印张18 字数495千字 2016年10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: 39.80元

版权所有 违者必究

《城乡规划管理与法规》编写人员名单

主 编：高早亮

副 主 编：赵晓铭 张俊杰 魏毓洁
郭 楠

参加编写人员（按姓氏拼音排序）：

高早亮 黑龙江科技大学

郭 楠 河南农业大学

刘素丽 开封大学

马 聪 西南林业大学

邱巧玲 华南农业大学

魏毓洁 仲恺农业工程大学

张俊杰 广东工业大学

赵晓铭 华南农业大学

前 言

“城乡规划管理与法规”被全国城乡规划学科专业指导委员会制定的《城乡规划专业教育培养目标》列为专业核心课程，同时也是原全国注册城市规划师必考的科目之一。城乡规划管理不仅是一门综合性工作，而且涉及行政、管理、经济、法律等诸多方面，是一门正在发展中的学科。《中华人民共和国城乡规划法》的颁布和实施，进一步确立了城乡规划的制定、实施、修改、监督检查的法律地位 and 法律责任。

《城乡规划管理与法规》核心内容根据《城乡规划专业教育培养目标》和原《全国注册城市规划师考试大纲》编写，主要内容有行政法学基础知识、城乡规划法规体系、公共行政管理、城乡规划编制、审批、实施管理和监督检查以及与《城乡规划》配套的行政法规、规章、技术标准与规范等。本教材的主要编写教师都有从事相应专业课程教学10多年的经验，在编写教材的过程中，广泛收集最新资料，特别是最近几年新颁布的法律、法规、技术标准、行业规范和实践材料。教材在深入讨论、反复征求意见及修改的基础上完成，可以说是一套比较成熟的城乡规划专业本科教材。

本教材注重知识的系统性、完整性、科学性，同时与实践相结合，引入相关案例分析，设置课后练习题，以帮助、引导学生积极自觉思考和分析问题，力求培养学生理论联系实际、解决实际问题的能力，使我们的教学更具开放性和时效性。

《城乡规划管理与法规》由高早亮任主编，赵晓铭、张俊杰、魏毓洁、郭楠任副主编，刘素丽、马聪、邱巧玲参编。各章节具体编写分工如下：第一章、第九章、附录由高早亮编写；第二章、第八章由赵晓铭编写；第三章、第七章由张俊杰编写；第四章、第五章由邱巧玲编写；第六章、第十章由魏毓洁编写；第十一章由郭楠编写；第十二章由刘素丽编写；第十三章、第十四章由马聪编写。

本教材不仅可以作为高等学校城乡规划专业和建筑学专业本科教材及教学参考书，同时也可以作为从事建筑设计、城市规划设计、园林景观设计级城市规划研究人员和城市规划管理人员的工具书及参考书。

由于编者水平有限，而且城乡规划和科学技术在不断发展，书中不足之处在所难免，恳请读者对教材中的不足之处提出批评、指正，以便今后进一步修改、补充和完善。

编者

2016年7月

目 录

第一篇 城乡规划法学基础知识

第一章 城乡规划行政法学基础..... 2	课后练习题..... 47
第一节 行政法学基础知识..... 2	
第二节 行政立法..... 21	
第三节 行政许可..... 23	
第四节 行政复议..... 26	
第五节 行政诉讼..... 30	
第六节 行政处罚..... 33	
课后练习题..... 35	
第二章 城乡规划法制体系..... 39	
第一节 城乡规划法规体系的构成及其框架..... 39	
第二节 城乡规划技术标准体系..... 42	
第三节 《城乡规划法》内容简介..... 45	
第三章 城乡规划依法行政..... 52	
第一节 城乡规划依法行政特点及依据..... 52	
第二节 城乡规划依法行政行为和制度..... 54	
第三节 城乡规划行政主管部门..... 59	
课后练习题..... 63	
第四章 城乡规划方针政策..... 64	
第一节 国家有关方针政策..... 64	
第二节 其他有关城乡规划方针政策..... 69	
课后练习题..... 80	

第二篇 城乡规划管理

第五章 公共行政学基础..... 82	第七章 城乡规划编制管理..... 117
第一节 行政与公共行政..... 82	第一节 城乡规划编制体系..... 117
第二节 行政体制和行政机构..... 84	第二节 城乡规划组织编制主体、依据、内容和程序..... 118
第三节 行政权力与行政责任..... 85	第三节 城乡规划编制单位资质管理..... 122
第四节 行政领导..... 87	课后练习题..... 125
第五节 公共政策..... 88	
课后练习题..... 90	
第六章 城乡规划管理基础知识..... 92	第八章 城乡规划审批与修改管理..... 129
第一节 城乡规划管理概述..... 92	第一节 城乡规划审批管理的主体、依据和内容..... 129
第二节 城乡规划管理决策..... 96	第二节 城乡规划编制成果审批程序..... 131
第三节 城乡规划管理系统..... 99	第三节 城乡规划修改管理..... 133
第四节 城乡规划管理的现代观念..... 103	课后练习题..... 135
第五节 城乡规划管理职能..... 107	
课后练习题..... 115	

第九章 城乡规划实施管理	138
第一节 城乡规划实施管理概述	138
第二节 建设项目选址规划管理	143
第三节 建设用地规划实施管理	146
第四节 建设工程规划实施管理	150
第五节 乡村规划实施管理	156
第六节 临时建设和临时用地 规划管理	160
课后练习题	164

第十章 文化和自然遗产规划管理	170
第一节 历史文化遗产保护管理	170
第二节 历史文化名城名镇名村	

保护管理	176
第三节 风景名胜区资源保护与 规划管理	182
课后练习题	190

第十一章 城乡规划监督检查与 法律责任	193
第一节 城乡规划的监督检查	193
第二节 违法用地和违法建设 的查处	195
第三节 违反《城乡规划法》的 法律责任	199
课后练习题	202

第三篇 城乡规划法规基础知识

第十二章 《城乡规划法》配套行政 法规与规章	206
第一节 行政法规	206
第二节 部门规章及规范性文件	210
课后练习题	220

第十三章 城乡规划技术标准与规范	223
------------------	-----

第一节 技术标准	223
第二节 技术规范	229
课后练习题	239

第十四章 城乡规划相关法律与法规	243
------------------	-----

第一节 相关法律	243
第二节 相关法规	251
课后练习题	254

第四篇 附录

附录	260
附录一：城乡规划行业准则	260
附录二：城乡规划职业道德规范	261
附录三：“一书三证”办理流程	262
附录四：变更规划办理流程	264
附录五：“一书三证”审批表	266
附录六：“一书三证”样表	270
附录七：建设工程验线结果表	274
附录八：建设工程规划验收合格书	275
附录九：建设工程规划验收整改	

意见通知书	275
附录十：建设项目竣工规划验收 申请表	276
附录十一：立案审批表	277
附录十二：询问笔录	278
附录十三：送达回证	278
附录十四：违法建设停用通知书	279
附录十五：罚款决定通知书	279
附录十六：行政处罚强制执行 申请书	280

参考文献	281
------	-----

第一篇 城乡规划法学基础知识

第一章

城乡规划行政法学基础

教学目标与要求

了解：法、法律、行政法基本概念；行政行为的分类；行政法的渊源；行政立法的主体和权限；行政复议、诉讼、处罚的基本概念和特征。

熟悉：行政法的分类和法律效力，行政法的基本原则和行政立法原则、程序、法律效力；行政程序法的基本原则；行政许可的分类、程序；行政处罚的种类、基本原则和程序。

掌握：法律规范的组成要素和效力；依法行政的要求；行政法律关系的内容和特征；行政行为的效力与合法要件；行政程序的基本原则；行政法律责任；行政复议与行政诉讼的区别；行政处罚与行政处分、刑罚的区别。

第一节 行政法学基础知识

行政法学是一门独立的法学学科，它以行政法为研究对象。行政法是政府行政管理和实施依法行政的主要法律依据，也是我国走上社会主义法治轨道的重要保证，对于“规范权力、保障权利”，即规范公共权力的行使、保障公民合法权利、促进社会公平正义等具有重要意义。依法行政是城乡规划管理的一项基本原则，学习行政法学基本知识的目的是推进我国城乡规划管理的科学化、现代化、法治化。

一、法、法律、法律规范

1. 法

现代意义上的法的概念，从广义上说，是泛指国家机关制定和认可，并由国家强制力保证实施的反映着统治阶级意志的行为规范的总称，所谓统治阶级的意志不是统治阶级的随心所欲，主要是由统治阶级所代表的与一定生产力发展水平相适应的生产关系所决定的；狭义的法是指具体的法律规范，包括宪法、法令、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、判例、习惯法等各种成文法和不成文法。

2. 法律

广义上的法律泛指国家机关制定或者认可，并由国家强制力保证实施的行为规范的总称；狭义上的法律专指国家立法机关制定的具有约束力的规范性文件。

3. 法律的基本特征

(1) 法律是调控人们行为的社会规范

规范就是人们的行为规则，大致可以分为技术规范和社会规范两大类。技术规范如技术标准、操作规程等，是调整人与自然之间关系的行为规则，它通过国家制定或认可，便成为法律

规范即技术规范。社会规范是调整人与人之间关系的行为规范，如道德规范、社会团体规范等。技术规范不同于道德、宗教等社会规范，一般来说，它控制人们的行为，不直接调控人们的思想和信仰。

法律规范规定人们可以做（授权）什么、应该做（义务）什么、禁止做什么，从而成为评价人们行为合法与否的标准，也是警戒和制裁违法行为的依据。

法律具有概括性，它适用于一般的人，而不是特定的人；它是反复使用的，而不只是适用一次。国家机关制定的非规范性文件，如判决书、公证书、委任令、逮捕令、结婚证等，虽具有相应的法律效力，但它们仅是适用法律产生的文件，不是法律。

（2）法律是由国家制定或认可，并具有普遍约束力

制定，就是国家机关按照一定的程序，创制具有不同法律效力的规范；认可，就是国家机关通过一定的形式，赋予某些已经存在的行为规范（如习惯、道德规范等）以法律效力。由国家机关制定或认可的法律，对全社会成员具有普遍的约束力，任何人都必须毫无例外地遵守。

（3）法律由国家强制力保证实施

任何社会规范的实施都有赖于某种强制力，如由社会舆论、人们内心的驱使、习惯和传统的力量加以维持。法律的实施具有特殊的强制性，它是由国家强制力保证实施的。国家强制力的组织形式主要包括军队、警察、法庭、监狱等国家机关。

（4）法律规定人们的权利和义务

法律以规定人们的权利和义务作为自己的主要内容。所谓权利通常表现为法律允许人们做或不做某种行为；义务是指法律指令人们必须做或不做某种行为。

4. 法律规范

（1）法律规范的定义

是指通过国家的立法机关制定或认可的，反映国家意志的，具体规定权利和义务及法律后果的，逻辑上周全的、具有普遍约束力的行为规则，由国家强制力保证其实施。

法律规范是构成法律的细胞。法律规范不同于法律条文。法律规范表现为法律条文，法律条文是法律规范的文字表现形式之一。

（2）法律规范的分类

按照法律规范的行为模式的不同，可以分为授权性规范、义务性规范和禁止性规范。

① 授权性规范 即规定主体可以为一定的行为或不为一定的行为，以及可以要求他人行为一定的行为或者不为一定的行为的法律规范。

② 义务性规范 即规定主体必须积极做出一定行为的法律规范。

③ 禁止性规范 即规定主体不得做出某种行为的法律规范。

按照法律规范强制性的程度，可以分为强制性规范和任意性规范

① 强制性规范 是指法律规范所确定的权利和义务十分明确、肯定，不允许有任何方式的变更或违反的法律规范。

② 任意性规范 是指法律规范允许法律关系的参加者在一定的范围内可以自行确定其权利和义务的法律规范。

（3）法律规范的组成要素

一个完整的法律规范在结构上必须由假定、处理、制裁三个要素构成。

① 假定 是指适应该法律规范的必要条件，它告诉人们在什么情况下才能使用这种法律规范，也就是规定了适用法律规范的空间条件、时间条件和行为条件。如《中华人民共和国刑事诉讼法》第37条：“凡是知道案件情况的人，都有作证的义务。”这个法律规范中，“凡是知道案件情况的人”就是假定部分。如《中华人民共和国婚姻法》第18条：“夫妻有相互继承遗产的权利。”即夫妻一方先亡而有遗产，便是假定。

② 处理 是指当某种条件或场合出现时，行政法律关系主体（即当事人）应当做什么、允许做什么、禁止做什么，也就是规定了当事人如何享有权利和履行义务。这是法律规范的中心部分，是规范的主要内容。如《中华人民共和国婚姻法》第15条：“父母对子女有抚养教育的义务；子女对父母有赡养扶助的义务。”这是规定应当做什么；第21条：“继父母与继子女间，不得虐待或歧视”，这是规定禁止做什么；第10条：“夫妻双方都有各用自己姓名的权利”，这是规定允许做什么。

③ 制裁 是指主体对违反法律规范规定应当承担的法律后果。如损害赔偿、行政处罚、经济制裁、判处刑罚等。如《中华人民共和国刑法》第187条：“国家工作人员由于玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，处五年以下有期徒刑或者拘役。”

法律规范这三个部分是密切联系不可缺少的，否则就不能构成法律规范。但这三个部分不一定都明确规定在一个法律条文中，有的条文未叙述假定部分，有的把假定与处理结合在一起，有的未直接规定制裁。

（4）法律规范的效力

是指法律规范的生效即法律规范在什么时间、什么地方、对什么人具有法律上的约束力。包括：等级效力和效力范围。

① 等级效力 是指法律体系中不同渊源法律形式的法律在规范效力方面的等级差别。

A. 法律效力的等级首先决定于其制定机构在国家机关体系中的地位，制定机关的地位越高，法律规范的效力等级也就越高。

B. 同一制定机关按照相同程序就同一领域问题制定了两个以上法律规范时，后来法律规范的效力高于先前制定的法律规范，即“后法优于前法”。

C. 同一主体在某领域既有一般性立法又有特殊立法时，特殊立法通常优于一般性立法，即所谓“特殊优于一般”。

D. 某国家机关授权下级国家机关制定属于自己职能范围内的法律、法规时，该项法律、法规在效力上等同于授权机关自己制定的法律、法规。

② 效力范围 是指法律规范的约束力所及的范围，包括时间效力范围、空间效力范围和对人的效力范围。

A. 时间效力范围：即法律规范何时生效，何时失效以及是否溯及既往。我国法律一般不溯及既往，即对法律规范性文件生效前所发生的事实不适用该法律的规定。如有例外，必须加以说明。

B. 空间效力范围：即法律规范在哪些地方、区域有效。我国法律规范的空间效力有在全国范围内生效、在局部区域生效；某些法律、法规还具有一定域外效力。

C. 对人的效力范围：即法律规范适用于哪些人。各国大致有以下几种原则：属地主义原则，属人主义原则，保护主义原则，以属地主义为基础、以属人主义、保护主义为补充的折中主义原则。中国公民在国内一律适用我国法律；在国外，原则上仍然受到中国法律的保护。在我国的外国公民、无国籍人以及他们组织成立的企业组织或者社会团体，同样必须遵守我国的法律。如果我国另有规定，则依该法律办理。

二、行政法学基础

1. 行政法的概念

行政法是指行政主体在行使行政职权和接受行政法制监督过程中与行政相对人、行政法制监督主体之间发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系的法律规范的总称。

2. 行政法的调整对象

行政法调整的对象是行政关系。行政关系，是指行政主体行使行政职能和接受行政法制监

督而与行政相对人、行政法制监督主体发生的各种关系，以及行政主体内部发生的各种关系。包括：

① 行政管理关系 即行政主体在行使行政职权的过程中与行政相对人之间发生的各种关系。行政主体的大量行政行为，如行政许可、行政裁决、行政处罚等，大部分都是以行政相对人为对象实施的，从而与行政相对人之间产生行政关系。

② 行政法制监督关系 即行政法制监督主体在对行政主体、国家公务员和其他行政执法组织、人员进行监督时发生的各种关系。行政法制监督主体包括国家权力机关、国家司法机关、行政监察机关等。

③ 行政救济关系 即行政相对人认为其合法权益受到行政主体做出的行政行为的侵犯，向行政救济主体申请救济，行政救济主体对其申请予以审查，做出向相对人提供或不提供救济的决定而发生的各种关系。行政救济主体主要包括法律授权其受理行政相对人申诉、控告、检举和行政复议、行政诉讼的国家机关，如信访机关、行政复议机关以及受理行政诉讼的人民法院。

④ 内部行政关系 即行政主体内部发生的各种关系，包括上下级行政机关之间的关系，平行行政机关之间的关系，行政机关与其内设机构、派出机构之间的关系，行政机关与国家公务员之间的关系等。

3. 行政法的渊源

行政法的渊源也就是行政法的表现形式，具体如表 1-1 所示。我国是一个成文法国家，行政法一般来源于成文法，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和自治条例、单行条例、部门规章和地方政府规章、法律解释、国际条约与协定等。

表 1-1 行政法的法源一览表

层次		制定、修改者	效力范围和等级	作用
宪法		全国人民代表大会常务委员会	全国、最高法律效力	依据
法律	基本法律	全国人民代表大会	全国、仅次于宪法	重要法源
	基本法律以外的法律	全国人民代表大会常务委员会		
行政法规		国务院	全国、低于法律	主要法源
地方性法规		省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会	只在本行政区域内有效，低于行政法规	主要法源
自治法规	自治条例	民族自治地方的权力机关制定，由全国人大常委会批准	只在民族自治区域内有效，与地方性法规效力同等	主要法源
	单行条例			
行政规章	部门规章	国务院各部门	低于其他法律，参照价值	主要法源
	地方规章	市人民政府		
有权法律解释	立法	全国、省、自治区、直辖市人大常委会		主要法源
	司法	最高人民法院和最高人民检察院		
	行政	国家行政机关		
国际条约		以国家名义签订		主要法源
国际协定		由政府签订		
其他行政法渊源		中共中央、国务院联合发布的法律文件、行政机关与有关组织联合发布的文件		主要法源

(1) 宪法

宪法是我国的根本大法，在法律渊源体系中，宪法具有最高的法律地位和效力，是制定法

律的依据。

(2) 法律

法律可以分为基本法律和基本法律以外的法律。基本法律是由全国人民代表大会制定和修改,规定和调整国家和社会生活中某一方面带根本性社会关系的规范性文件。如刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法等。基本法律以外的法律,由全国人民代表大会常务委员会制定和修改,通常规定和调整基本法律调整的问题以外的比较具体的社会关系的规范性文件。

法律的地位和效力次于宪法,但高于其他国家机关制定的规范性文件,是行政法重要的渊源之一。

(3) 行政法规

行政法规,是指国家最高行政机关制定和颁布的有关国家行政管理活动的各种规范性文件。一般用条例、办法、规则、规定等名称。国务院是我国最高权力机关的执行机关,它所制定和发布的行政法规、决定和命令等规范性文件,对在全国范围内贯彻执行法律,实现国家的基本职能,具有十分重要的作用,行政法规通常以国务院令的形式发布。行政法规的效力低于法律,高于地方性法规、规章。

行政法规数量大,是行政法的主要渊源。

(4) 地方性法规

地方性法规,是指省、自治区、直辖市的国家权力机关及其常设机关为执行和实施法律和行政法规,根据本行政区的具体情况和实际需要,在法定权限内制定的规范性文件。较大城市的人大及其常委会根据本市的具体情况和实际需要,可以制定地方性法规,报省、自治区的人大常委会批准后施行。

地方性法规的名称通常有条例、办法、规定、规则和实施细则等。地方性法规不得与法律、行政法规相抵触。较大城市的地方性法规还不得与本省、自治区的地方性法规相抵触,地方性法规只在本行政区域内有效,其效力高于本级和下级地方政府规章。

较大的市是指:A.省、自治区的人民政府所在地的市(哈尔滨、长春、沈阳、石家庄、兰州、西宁、西安、郑州、济南、太原、合肥、武汉、长沙、南京、成都、贵阳、昆明、杭州、南昌、广州、福州、台北、海口;乌鲁木齐、呼和浩特、银川、南宁、拉萨);B.经济特区所在地的市(汕头、深圳、厦门、珠海、海南、喀什、霍尔果斯);C.经国务院批准的计划单列市(如大连、青岛、宁波、厦门、深圳)。

(5) 自治法规

自治法规是指民族自治地方的国家权力机关行使法定自治权所制定和发布的规范性文件。包括:自治条例和单行条例。自治条例和单行条例要报请上一级人民代表大会常务委员会批准后生效。自治法规只在民族自治机关的管辖区域内有效,在我国的法律渊源中,同地方法规具有同等的法律地位。

(6) 行政规章

行政规章又可分为部门规章和地方规章。部门规章,是指国务院各部门根据法律、行政法规等在本部门权限范围内制定的规范性法律文件。地方规章是指省、自治区、直辖市人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市以及经济特区所在地市人民政府根据法律、行政法规等制定的规范性法律文件。

地方性政府规章作为法律的渊源,其数量大大超过地方性法规,涉及地方行政管理的各个领域。但是,规章虽然是行政法的一种渊源,其效率不及其他法律形式。在我国的司法审判实践中,只具有参照价值。

(7) 有权法律解释

有权法律解释是依法享有法律解释权的特定国家机关对有关法律文件进行具有法律效力的

解释。主要有：

① 立法解释 即由有立法权的国家权力机关依照法定职权所作的法律解释。全国人大常委会负责对法律做出解释；省、自治区、直辖市人大常委会负责对其制定的地方性法规进行解释。

② 司法解释 即由国家司法机关在适用法律过程中，对具体应用法律问题所作的解释。我国的司法解释权由最高人民法院和最高人民检察院行使。

③ 行政解释 即由国家行政机关对其制定的行政法规或者其他法律规范如何具体应用的问题所作的解释。行政解释包括：国务院及其主管部门对其不属于审判和检察工作中的法律具体应用问题所作的解释；国务院及其主管部门对其制定的行政法规或规章具体应用问题所作的解释；省级人民政府及其主管部门对地方性法规或规章的具体应用问题所作的解释。

(8) 国际条约与协定

国际条约，是指规定两个或者两个以上的国家关于政治、经济、文化、贸易、法律、军事等方面相互行使权利和义务的协议。行政协定，是指两个或者两个以上的国家签订的有关政治、经济、文化、贸易、法律、军事等方面相互行使权利和义务的各种协议。二者的区别在于：前者是以国家名义签订，后者则是由政府签订。在我国条约和协定同样是行政法的渊源。

(9) 其他行政法渊源

我国行政法还有一些特殊的法律渊源。包括：中共中央、国务院联合发布的法律文件、行政机关与有关组织联合发布的文件等。

我国港澳特别行政区使用的法律渊源有其特殊性，只适用于该特别行政区。

4. 行政法的分类

行政法调整的社会关系十分广泛，涉及社会生活的各个领域，因此，行政法律规范极为繁杂。有关学者从不同角度，依不同标准，对行政法进行了分类：

① 以行政法的作用为标准 将行政法分为：行政组织法、行政行为法、监督行为法。

② 以行政法调整对象的范围为标准 将行政法分为：一般行政法、特别行政法。一般行政法是对一般行政关系和监督关系加以调整的法律规范和原则的总称。如：行政组织法、公务员法、行政处罚法等。特别行政法也称部门行政法，是对特别行政关系和监督行政关系调整的法律规范和原则的总称。如：城乡规划法、经济行政法、军事行政法、教育行政法、民政行政法等。

③ 以行政规范的性质为标准 行政法可分为：实体法和程序法。实体法是规范实体权利和义务，如城乡规划法、合同法、婚姻法等。程序法则是保证实体权利和义务如何实现的程序规范，如民事诉讼法、仲裁法、刑事诉讼法等。在实践中实体法和程序法总是交织在一起的。

三、行政法的基本原则

行政法的基本原则是行政法治原则，它贯穿于行政法关系之中，是指导行政法的立法与实施的根本原理或基本准则，具有其他原则不可替代的作用。

行政法治原则可以指导行政法的制定、修改、废止工作。有助于人们对行政法的学习、研究及解释，并可以指导行政法的实施，发挥执法者的主观能动性，防止发生执法误差或执法偏差。行政法治原则可以弥补行政法规范的漏洞，直接作为行政法适用。

行政法治原则对行政主体的要求可以概括为：依法行政。具体可分解为行政合法性原则、行政合理性原则等。

1. 行政合法性原则

(1) 行政合法性原则的定义

行政合法性，是指行政主体行使行政权必须依据法律、符合法律，不得与法律相抵触。任

何一个法治国家，行政合法性原则都是其法律制度的重要原则。合法不仅指合乎实体法，也指合乎程序法。

（2）行政合法性原则的内容

① 行政主体合法 即行政主体必须是依法设立的，必须具有法律授权或者授权委托执法的组织及其个人，必须是法定行使行政职权的主体。只有行政机关、受委托的组织以及这些组织中的公务人员，才可以构成行政主体。行政主体合法是依法行政的基础，也是依法行政必不可少的前提条件。

② 行政权限合法 即行政主体运用国家行政权力对社会生活进行调整的行为应当有法律依据，应当在法律授权的范围内进行。包括时间、空间范围限制；职能管辖范围限制；手段、方法限制；权力运用程度（即范围幅度上）限制；目的、动机限制等。超出授权范围的行政是越权行为，而越权行为是无效的行为。

③ 行政行为合法 即行政行为依照法律规定的范围、手段、方式、程序进行。行政机关作出的具体行政行为必须以事实为根据，以法律为准绳。

④ 行政程序合法 即行政主体的行政行为所遵循的方式、步骤、顺序以及时限的总和。程序合法是实体合法、公正的保障，侵犯公民的程序权利同样是违法。程序的作用在于有效防范行政权力的专断和滥用，保障行政机关作出最佳的解决问题的决定，提高公民接受行政决定的能力。严重违反法定程序的行政决定是无效的。

（3）行政合法性的其他原则

行政合法性原则中还有许多具体的原则，例如：法律优位原则、法律保留原则、行政应急性原则等。

① 法律优位原则 也称法律优先原则。在已有法律规定的情况下，任何其他法律规范，包括行政法规、地方性法规和规章，都不得与法律相抵触，凡抵触的都以法律为准。在法律尚无规定、其他法律规范作了规定时，一旦法律对此事项作出规定，其他法律规范的规定都必须服从法律。

② 法律保留原则 凡属宪法、法律规定只能由法律规定的事项，必须在法律明确授权的情况下，行政机关才有权在其所制定的行政规范中作出规定。

③ 行政应急性原则 也称行政应变性原则。指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，行政机关依法可以采取没有法律依据的或与法律依据相抵触的措施。应急性原则是合法性原则的例外，应急性原则并不排斥任何的法律控制。

一般而言，应急性原则应符合以下条件：

- A. 存在明确无误的紧急危险；
- B. 非法定机关行使了紧急权力，事后由有权机关确认；
- C. 行政机关作出应急行为应受有权机关监督；
- D. 应急权利的行使应该适当，应将负面损害控制在最小的程度和范围内。

（4）积极行政与消极行政

应该指出，我们强调依法行政并非限制行政活动。根据公共行政理论，现代行政可以分为两类：积极行政和消极行政。

对行政相对方的权利和义务不产生直接影响的，如行政规划、行政指导、行政咨询、行政建议、行政政策等，这类行政则要求行政机关在法定的权限内积极作为，“法无明文禁止，即可作为”，称之为积极行政或称为“服务行政”。

对行政相对方的权利和义务产生直接影响的，如命令、行政处罚、行政强制措施等，这类行政应受到法律的严格制约，可以说“没有法律规范就没有行政”，称之为消极行政。

在社会主义市场经济条件下，行政机关应该进一步拓展积极行政的范围，提高质量，为维

护公共利益，为维护公民、法人和其他组织的合法权益，提供积极服务。当然，积极服务也应符合法定的权限和程序的要求，不得同宪法和法律相抵触。

2. 行政合理性原则

行政合理性原则，是指行政行为的内容要客观、适度、合乎理性（公平正义的法律理性）。合理行政，是指行政主体在合法的前提下，在行政活动中，公正、客观、适度地处理行政事务。

（1）行政合理性原则的要点

① 行政的目的和动机合理 行政行为必须出自正当合法的目的；必须出于为人民服务、为公益服务；必须与法律追求的价值取向和国家行政管理的根本目的相一致。

② 行政行为的内容和范围合理 行政权力的行使范围被严格限定在法律的积极明示和消极默许的范围内，不能滥用和擅自扩大范围。

③ 行政的行为和方式合理 行政权特别是行政自由裁量权的行使要符合人之常情、包括符合事物的客观规律、日常生活常识、人民普遍遵守的准则和一般人的正常理智的判断。

④ 行政的手段和措施合理 行政机关在作出行政决定时，特别是作出对行政相对人的利益有直接关系的行政处罚，面临多种行政手段和措施时，应该按照必要性、适当性和比例性的要求作出合理选择，择其合理而为之。

（2）自由裁量权

合理性原则的产生是基于行政自由裁量权的存在。自由裁量权，是指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以及如何作为的权力。

行政机关自由裁量权的形式有以下几种情况：

A. 在法律没有规定限制的条件下，行政机关在不违反宪法和法律的前提下，采取必要的措施。

B. 法律只规定了模糊的标准，而没有规定明确的范围和方式；行政机关根据实际情况，对法律的合理解释，采取具体措施。

C. 法律规定了具体明确的范围和方式，由行政机关根据具体情况选择采用。

根据社会、经济和文化发展的需要，承认和保护行政自由裁量权是十分必要的。但是也要注意行政自由裁量权的滥用，应当对其行使加以控制。

（3）行政合理性原则的内容

一般认为，行政合理性原则的基本内容包括以下几个方面。

① 平等对待 行政主体针对多个相对人实施行政决定时应遵循的规则。行政主体面对多个行政相对人时，必须一视同仁，不得歧视。行政主体先后面对多个相对人时，对相对人的权利和义务的设定、变更和消灭，应当与以往同类相对人保持基本一致，除非法律已经改变，对不同的情况要求区别对待。

② 比例原则 行政权虽然有法律上的依据，但是必须选择使相对人最小的损害方式来行使。比例原则和平等对待一样，其目的都是为了实现行政决定的公正性和合理性。

③ 正常判断 对于行政决定合理与否，难以用一个量化的标准来衡量。只能用大多数人的判断为合理判断，即舍去高智商和低智商的判断，取两者中间值即为合理判断。

④ 没有偏私 行政决定上的内容没有偏私的存在，而且要求在形式上也不能让人们有理由怀疑可能存在偏私。这就要求行政主体在实施行政决定时不受外部压力的干扰，对所处理之事没有成见，在作出决定之前，未私自与一方当事人接触过等。

3. 合理性原则与合法性原则的关系

合理性原则与合法性原则既有联系又有区别。合法性原则适用于行政法的所有领域，合理性原则只适用于自由裁量权领域。也就是说一个行政行为如果是合法的，一定合理；但如果是合理的行政行为，不一定合法。通常，一个行政行为触犯了合法性原则，就不再追究其合理性

原则；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。随着国家立法进程的推进，原先属于合理性的问题，可能被提升为合法性问题。

行政合理性和合法性原则是统一的整体，不可偏废一方。合法性原则与合理性原则在行政中应该保持一致；合理性原则必须讲求“合理性”的度，与合法性原则相协调。

四、依法行政

1. 依法行政的含义

依法行政是指国家各级行政机关及其工作人员依据宪法和法律赋予的职责权限，在法律规定的职权范围内，对国家的政治、经济、文化、教育、科技等各项社会事务，依法进行有效管理的活动。依法行政的范围包括：行政立法、行政执法、行政司法和行政监督，都要依照法律进行。依法行政的核心是行政执法。

2. 依法行政的基本要求

① 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，行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或增加公民、法人和其他组织义务的决定。

② 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。行使自由裁量权应当符合法律的目的，排除不相关因素的干扰；所采取的手段应当必要、适当。行政机关可以采用多种方式实现行政管理的目的，但应当避免采用损害当事人权益的方式。

③ 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、个人隐私外，应当公开；注意听取公民、法人和其组织意见；要严格遵循法定程序依法保障行政相对人、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行政职责，与行政相对人存在利害关系时，应当回避。

④ 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。

⑤ 诚实守信 行政机关发布的行政信息应当全面、准确、真实。非因法定理由并经法定程序，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法定程序进行，对因此受到财产损失的行政相对人，应依法给予补偿。

⑥ 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，要有法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或不正当行使职权，应当承担法律责任，实现权力和责任的统一。

五、行政法律关系

1. 行政法律关系的含义

行政法律关系，是指经过行政法规范调整的，因实施国家行政权而发生的行政主体与行政相对方之间、行政主体之间的权利与义务的关系。

行政法律关系具体包括：行政主体与行政相对人的直接管理关系、宏观调控关系、服务关系、合作关系、指导关系、行政赔偿关系。国家法律监督机关与行政相对人对行政主体的监督关系。

行政法律关系不同于行政关系。行政关系是行政法调整的对象，而行政法律关系是行政法调整的结果。行政法并不对所有行政关系作出规定或调整，只调整其主要部分。因此，行政法律关系范围比行政关系小，但内容层次较高。