

城 / 市 / 科 / 学 / 丛 / 书



城市规划行政与法制

CHENGSHI GUIHUA XINGZHENG YU FAZHI

耿毓修 黄均德 主编

上海科学技术文献出版社

国家“十五”重点图书
城市科学丛书

城市规划行政与法制

CHENGSHI GUIHUA XINGZHENG YU FAZHI

耿毓修 黄均德 主编

上海科学技术文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市规划行政与法制 / 耿毓修, 黄均德编著. —上海:
上海科学技术文献出版社, 2002.5
ISBN 7-5439-1973-7

I.城... II.①耿... ②黄... III.城市规划—行政执法—
研究—中国 IV.D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 029238 号

责任编辑: 吕梅萍

封面设计: 徐 利

书 名 城市规划行政与法制
主 编 耿毓修 黄均德
出版发行 上海科学技术文献出版社
地 址 上海市武康路 2 号
邮 编 200031
经 销 全国新华书店
印 刷 常熟人民印刷厂
规 格 890 × 1240 1/32 印张 13.875 字数 348 000
2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月第 1 次印刷
印 数 1-10 000
书 号 ISBN 7-5439-1973-7/D · 002
定 价 32.00 元

内 容 提 要

本书是城市规划管理依法行政方面的专业性论著,系国家“十五”重点图书。内容包括法、法制和行政法的基本知识;行政基本知识以及城市规划行政的任务和特点;城市规划管理主要行政行为及其依法行政要点;城市规划行政的法制监督、行政违法和行政救济;某些发达国家的城市规划行政和法制建设概况。书后附录了相关资料。

此书可作为城市规划工作人员继续教育的教材,也可作为高等院校城市规划专业的辅助读物。

《城市规划行政与法制》编审委员会

主 任：夏丽卿

委 员：钟德浩、简逢敏、吕民元、汤志平、
严 润、耿毓修、黄均德

主 编：耿毓修、黄均德

编写人员：耿毓修、黄均德、赵 民、胡建东、
谷士杨、张定琨、陶卓杰、胡志瑜

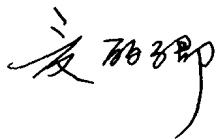
序 言

1997年9月,中国共产党第十五次全国代表大会在北京隆重召开。在这次为我国新世纪发展奠基的会议上,党确定了跨世纪的执政纲领,明确宣告了“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略和宏图大业。之后,“依法治国,建设社会主义法治国家”载入了我国宪法,成为我国人民和各级行政机关奋斗的目标。依法决策、依法行政是依法治国的核心。为此,1999年11月8日,国务院作出国发(1999)23号《关于全面推进依法行政的决定》。2000年4月27日,上海市人民政府以沪府发(2000)30号通知,印发了《上海市全面推进依法行政实施方案》,对各级行政机关提出了依法行政的具体要求。城市规划从组织编制、审批到实施管理是一种政府的行政行为,城市规划管理的依法行政是需要我们深入研究和认真实践的重要课题,推进城市规划管理工作的依法行政是党和国家赋予我们的历史责任,这是我们研究和编写《城市规划行政与法制》的背景和初衷。

本书的主题是如何实现城市规划管理的依法行政。依法行政应遵循社会主义法制原则,即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。这也是我们编著本书的指导思想。本书在结构上分为六部分内容:第一章,简述法、法制和行政法的基本知识,它是依法行政必须具备的一些主要

的基础知识。第二章,概述了行政的基本知识和城市规划行政任务与特点,并简要回顾了我国城市规划行政发展的历程,其目的在于认识城市规划行政的地位和作用。第三章,介绍了城市规划行政的法律规范,它是依法行政的主要依据。第四章,围绕城市规划主要行政行为,即城市规划的制定、城市规划许可的审批、城市规划行政检查和行政处罚等,论述依法行政的要点。第五章,阐述了城市规划行政的法制监督、行政违法和行政救济等内容。它是依法行政的重要的法制保障。第六章,介绍了某些发达国家的城市规划行政和法制建设的概况,用以借鉴有益的经验。书后附录了相关的资料。本书的内容集知识性、指导性和资料性于一体,可作为城市规划工作人员继续教育的教材,也可作为高等院校城市规划专业的辅助读物。

城市政府行政管理依法行政涉及各行各业的行政管理工作。就城市规划行政工作来讲,又带有许多地方性的特点。依法行政也是一个逐步推进的过程。我们编写这本书,主要以上海市的城市规划行政工作为重点,总结近年来的工作经验和教训,从依法行政的角度提出工作要求。编写本书的过程也是我们学习、总结和探索的过程。由于水平和时间所限,不妥之处在所难免,希望读者提出宝贵意见,帮助我们加以改进,以期推动城市规划行政管理工作的依法行政。



目 录

第一章 法、法制和行政法

第一节 法	1
一、法的概念	1
二、法的基本特征	1
三、法与政策	3
四、法与道德	5
第二节 法制	7
一、法制的概念	7
二、社会主义法制的基本要求	8
三、法制与法治	9
第三节 行政法	11
一、行政法的概念和特点	11
二、行政法的渊源	13
三、行政法律规范的效力及要素	17
四、行政法律关系	20

目
录

第二章 行政与城市规划

第一节 行政	23
一、行政的概念、功能和现代行政	23
二、行政主体	26
三、行政行为	30

四、行政立法	40
第二节 城市规划行政	46
一、城市规划行政的概念和基本工作内容	46
二、城市规划行政的基本任务	47
三、城市规划行政的基本特征	49
四、解放以来我国及上海市城市规划行政与法制的发展	52

第三章 城市规划法律规范

第一节 城市规划法律体系	70
一、纵向体系	70
二、横向体系	71
第二节 城市规划主要法律规范文件	78
一、《中华人民共和国城市规划法》	78
二、《城市规划法》主要配套法律规范文件	87
三、城市规划相关法律规范文件	100
四、建议:对城市规划法律规范若干问题的思考	102

第四章 城市规划管理依法行政

第一节 依法行政概述	107
一、依法行政的概念	107
二、依法行政的原则	109
三、依法行政的意义	113
第二节 依法制定城市规划	114
一、依法制定城市规划的概念	114
二、制定城市规划的主体	115
三、制定城市规划的依据和内容	119

四、制定城市规划的程序和成果	129
五、依法管理城市规划编制单位的资质	133
六、建议:依法制定城市规划需要研究解决的 几个问题	137
第三节 依法审批城市规划许可	141
一、城市规划许可概述	141
二、城市规划许可行政主体及其审批权限	144
三、城市规划许可审核的内容	146
四、城市规划许可的程序和形式	166
五、建议:改进城市规划许可行政工作	170
第四节 依法保护历史文化遗产	183
一、历史文化遗产的几个概念	184
二、历史文化遗产保护规划管理的原则和方法	186
三、历史文化遗产保护规划管理的程序及其 操作要求	194
四、建议:加强历史文化遗产保护规划管理的 若干意见	195
第五节 依法进行城市规划实施的监督检查	197
一、城市规划实施的监督检查概述	197
二、城市规划行政检查	199
三、城市规划行政处罚	204
四、城市规划行政强制执行	216
五、建议:加强城市规划实施的监督检查的若干意见	219
 第五章 城市规划管理依法行政的法制保障	
第一节 城市规划行政的法制监督	221
一、城市规划行政法制监督的概念和特征	221

二、城市规划行政法制监督的重要意义	223
三、国家机关的监督	225
四、社会公众的监督	236
第二节 行政违法	241
一、行政违法的界定	241
二、行政违法的种类和原因	242
三、行政违法的预防	245
第三节 行政救济	250
一、行政救济概述	250
二、行政复议	253
三、行政诉讼	258
四、行政赔偿	263
 第六章 国外城市规划行政与法制的借鉴	
第一节 城市规划行政立法	270
一、城市规划行政立法体制	270
二、城市规划法律体系	271
三、城市规划法	272
四、法律授权与法律责任	274
五、城市规划政策	275
六、借鉴:完善我国城市规划法规体系	276
第二节 城市规划的编制与审批	276
一、城市规划体系	276
二、城市规划的组织编制	278
三、城市规划的审批	279
四、城市规划编制与审批程序	280
五、借鉴:改革我国城市规划编制与审批工作	281

第三节 城市规划行政管理	282
一、城市规划行政管理体制	282
二、城市规划行政管理内容	286
三、城市规划行政管理机制	287
四、借鉴:改进我国城市规划行政管理的启示	291
第四节 城市规划的实施	292
一、城市规划实施的机制	292
二、公共开发与公共设施的建设	294
三、城市规划制定与实施的衔接	295
四、借鉴:加强对城市规划实施机制的研究	296
第五节 城市规划的公众参与和行政复议	297
一、城市规划的公众参与	297
二、城市规划行政复议	301
三、行政复议后的救济措施	304
四、借鉴:健全城市规划公众参与制度	304
附录1 《工程建设标准强制性条文》(城市规划部分)	307
附录2 国外城市规划行政与法制概况	353
主要参考文献	431

第一章 法、法制和行政法

第一节 法

一、法的概念

现代意义上的法的概念,从广义上说,是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;狭义上则是专指国家立法机关制定的具有约束力的规范性文件。

法和国家一样,不是从来就有的,它是伴随着阶级的产生而产生的,法体现的是整个统治阶级的意志。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。法是用来规范社会行为的。

我国是人民民主专政的社会主义国家。我国社会主义法必须反映包括工人、农民、知识分子等社会主义劳动者,以及拥护社会主义和拥护祖国统一的爱国者的意志和利益。这表明,我国社会主义法既有鲜明的阶级性,又有广泛的群众基础,是阶级性和人民性的统一。我国社会主义的法在维护和巩固人民民主专政国家制度方面,在促进和保障社会主义经济、社会和环境建设方面,在维护和促进社会主义精神文明建设方面,都发挥了重要作用。

二、法的基本特征

法的基本特征是法所独具的并以此区别于其他上层建筑现象

的种种重要属性。它包括：

（一）法是一种行为规范，具有规范性

行为规范即行为规则，是人们的行为所应遵循的尺度。

行为规范基本上可以分为两类：一类是社会规范，它调整人与人之间的关系即社会关系，是人们进行社会活动时所应遵循的。如法的规范、道德规范、礼仪规范、社会组织的规章等。一类是技术规范，它调整人与自然界之间的关系，是人们在运用自然力、劳动工具和劳动对象时所应遵循的标准，如常见的技术标准、操作规程等。

法是行为规范的一种。它以明白、肯定的方式向人们宣布，什么行为是可行的，什么行为是必须做的，什么行为是禁止的，以此来规范人们的行为，调整人们之间的相互关系。不过，法作为一种行为规范，并不是为某个特定的人设立的。它向人们提供的行为模式具有一般性的特征，即在相同的条件下，一项法的规范可以被反复适用。

法的规范性及其规范的一般性特征，使人们在行为前就有可能测知自己的行为是否符合规范的要求，以及这种行为将会给行为人带来何种后果，这就是法的可预测性。正是法具有这种属性，人们在社会生活中才会有意识地去做或不做一定的行为。

（二）法由国家制定或认可，并具有普遍约束力

在众多的行为规范中，只有法是由国家制定或认可的。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，使之成为法的规范。

由国家制定或认可的法，对全社会成员具有普遍的约束力，都

必须毫无例外地遵守,因此,法在一国范围内具有普遍约束力。

(三) 法以国家强制力保证它的实施

任何社会规范的实施都有赖于某种强制力。但除了法以外,没有一种社会规范是以国家强制力来保证其实施的。国家强制力是一种特殊的社会强制力,它的组织形式主要是军队、警察、法庭、监狱等。以国家强制力为后盾,迫使社会全体成员毫无例外地遵守,否则,法就会成为一纸空文。

(四) 法律规定人们的权利与义务

法作为一种行为规范,它的作用是通过规定人们的权利和义务来实现的。一般地说,法律上的权利,通常表现为法律允许人们做或不做某种行为,法律上的义务,则通常表现为法律指令人们必须做或不做某种行为。法律规范的内容,说到底,就是一个权利和义务的问题。

人类社会在法产生以前,是无所谓权利和义务的。只是在出现了国家和法以后,才有权利和义务的划分。但并不是所有的社会规范都规定了权利和义务。例如,道德规范就不讲权利和义务,而只讲应当和不当。有的社会规范,如政党、工会等社会团体的章程,虽然也有权利、义务的规定,但它不同于法律上的权利、义务,后者是由国家确认并受国家强制力保障的,表现为当权利享有者的权利受到侵害时,或者当义务承担者拒不履行义务时,有关国家机关可以采取强制性措施,来保证权利的实现或义务的履行。

三、法与政策

(一) 政策的概念

所谓政策,就是政府或政党为实现特定的经济目的和政治目的而制定的行动准则。

政策一般分为总政策、基本政策和具体政策。总政策是为实

现一定历史时期的总任务而规定的总的路线、指导方针和工作布局。在总政策指导下所制定的关于某方面工作的准则为基本政策。为了实现基本政策,往往还需要更加具体的方针和措施。具体政策就是那些为了贯彻总政策和实现基本政策,在某一时期、地点和工作上而提出的行动方针的措施。由此可见,基本政策是根据总政策制定的,而具体政策则是总政策、基本政策在具体的政治、经济任务上的落实。

(二) 法与政策的联系与区别

正是由于法与政策本质上的一致性,政策向法的转化也就具备了可能性。事实上,当实际需要而且条件成熟时,统治阶级就往往将自己的政策转化为法。由此,政策便在立法过程和法律规范中得以反映。所以说,任何国家的法都体现统治阶级的政策,法律的许多内容是统治阶级政策的规范化。而法作为一种强制性的行为规范,又保证了统治阶级政策的实现。

法与政策虽然在本质上和基本精神上是完全一致的,两者之间又存在着紧密联系和相互作用,但它们毕竟是上层建筑中两种不同的社会现象,各自有其本身的特殊性。因此,法与政策又有明显的区别:

1. 它们分属于两种不同的统治手段。法是通过具有普遍效力和明确的准则的规范来实行统治;政策则是通过政治导向、调配社会力量来实现统治阶级的政治意图。在一个国家里,法是定型的设施,政策是导向器和调控器。

2. 它们的实施方式不同。法是以国家强制力保证实施的,不论是宪法、各部门法律,一经国家公布施行,一切国家机关、各政党、社会团体及全体公民都要严格遵守;国家的政策则是指导各级国家机关行政的准则。

3. 它们的表现形式不同。法是作为国家的规范性文件,以宪

法、法律、法规等形式出现,有明确的界限和实施程序;而政策一般则以纲领、宣言、声明、指示和建议等形式出现,它表现为一种纲领、原则和方向。

4. 它们的稳定性程度不同。法的规定具有相对稳定性;政策的规定比较灵活并具有选择性、应变性。

四、法与道德

(一) 道德的概念

道德是人们关于善与恶、美与丑、荣与辱、公正与偏私、诚实与虚伪等观念,以及同这些观念相适应,由人们的内心信念、传统习俗、社会舆论来维系的行为规范的总和。

道德是由一定社会经济基础决定的,并为一定的生产关系和社会关系服务的。道德具有历史性。在阶级社会,道德具有阶级性,适用于一切阶级、一切时代和社会的道德是没有的。强调道德的阶级性,并不意味着否认道德本身的发展和继承。这是因为,一方面道德作为意识形态,一经形成就具有相对的独立性;另一方面,历史上一切先进的阶级在上升时期,总在一定程度上反映了社会发展的需要,因此,他们的道德总还有一定的积极因素。

(二) 法与道德的异同和联系

法和道德都是社会上层建筑的重要组成部分,都是规范人们行为的重要手段,两者相互联系,相互促进,不可偏废。法与道德是不同性质的规范,但它们之间又是互补的,即有的道德已上升为法,有的应立法的规范却以道德在施行。法是外部强制性的管束,道德是发自内心的自我约束。法是由国家制定并强制实施的行为规范,属于社会制度范畴。道德是依靠人们的内心信念、传统习惯和思想教育自觉调整的行为规范,属于意识形态范畴。法