

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

龙瀛 张冰 主编



化学工业出版社

· 北京 ·

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 刘视哲
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 $\frac{1}{4}$ 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，最大可能地增强应考能力。

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

第 1 章 城乡管理基本知识

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 定性与定量的统一 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规范的效力低于宪法所确认的行政法规规范，但高于其他形式的行政法规规范。

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用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 坚持以依法治国，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划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,如制定城乡规划管理的规范性文件、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务会议审议通过；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 城乡规划管理的基本知识

城乡规划经过法律规定的程序审批确立后便具有了法规效力，城乡规划区内的各项土地

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

城乡规划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规划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工程活动有计划、有秩序地协调发展，保证城乡规划的顺利实施。城乡规划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) 城乡规划管理的作用

① 城乡规划管理是城市政府的一项职能 城乡规划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，通过城乡规划管理部门的监督、控制，依法妥善处理各方面的关系。

② 城乡规划管理是城乡规划的具体化 城乡规划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) 城乡规划管理的目的和任务

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) 城乡规划的实施管理

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) 城乡规划管理的层次

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、制定城乡规划管理细则、设置和完善城乡规划管理机构、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规划管理细则。为了对城乡实行有效管理，加强城乡规划管理机构，可在一些特大城市中设立市、区二级规划管理机构。

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 城乡规划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。

b. 建设用地规划管理 城乡规划管理的核心内容。该项管理的基本内容是依据城乡规划确定的不同地段的土地使用性质和总体布局, 决定建设工程可以使用哪些土地, 在满足建设项目功能和使用要求的前提下如何经济、合理地使用土地。城乡规划行政主管部门对城乡用地进行统一的规划管理, 实行严格的规划控制是实施城乡规划的基本保证。在城乡规划区内进行建设需要申请用地的, 必须持国家批准建设项目的有关文件, 向城乡规划行政主管部门申请定点, 由城乡规划行政主管部门核定其用地位置和界限, 提供规划设计条件, 核发建设用地规划许可证。土地管理部门在办理征用、划拨建设用地的过程中, 若确需改变建设用地规划许可证核定的用地位置和界限, 必须与城乡规划行政主管部门商议并取得一致意见, 保证修改后的用地位置和范围符合城乡规划要求。

c. 建设工程的管理 主要有建筑管理, 道路管理、堤防管理和各种工程管线管理。城乡规划区内的各项建设活动, 必须服从城乡规划和规划管理。违章行为是指没有按照规定程序办理用地和建设的审批手续, 或未严格按照审批的要求进行的各种违章用地和建设的行为和活动。为确保城乡规划实施, 必须严格查处和严肃管理各种违章用地和违章建设活动。

1.3.2 城乡规划管理决策与管理控制

城乡规划管理的决策是城乡规划制定和实施过程中对相关问题的决策, 属于行政决策的范畴。城乡规划是城市政府的重要职能, 城乡规划制定和实施中有关问题的决策是政府的一种行政行为, 是一种行政决策。

(1) 城乡规划决策的性质

城乡规划决策是一种行政决策, 具有一般行政决策的共性, 同时又具有城乡规划学科的特点。一般具有以下性质。

① 政策性 城乡规划是一项政策性很强的工作。

② 综合性 由于城乡规划的综合性, 城乡规划决策在本质上是综合的, 相关内容相互交织在一起的。

③ 层次性 可分为宏观、中观和微观三个层次。宏观层次上的决策主要涉及城乡发展目标和发展战略的确定、城市总体规划以及相关重大政策和法规的制定、城乡规划实施的组织和重大建设项目的审定。中观层次上的决策包括城市社会、经济结构与空间布局相互关系的确立、城乡空间结构的组织与完善、城乡交通设施和基础设施的基本架构以及城乡各片区发展的方向与组织, 以及分区规划与详细规划的审定等。

④ 连续性 城乡规划决策是一个动态的过程, 具有连续性。

⑤ 技术性 城乡规划决策过程具有很强的技术性, 如道路交通网络、建筑空间组织与环境评价等。

(2) 城乡规划管理决策优化与依据

① 城乡规划决策的科学化 城乡规划管理决策的核心。决策科学化的实质是实事求是, 要求决策者具有科学态度, 尊重科学、尊重规律, 以明确决策科学性的标准, 采取科学的方式进行决策, 以保持决策的科学性。

a. 掌握城乡发展的客观规律 城市的形成和发展是有客观规律的。这些城乡规划的理论对管理城市以及城乡的健康发展具有指导意义。

b. 明确决策科学化的标准 衡量决策科学化的标准包括社会标准、经济标准、国情标准和技术标准。

c. 优化决策结构 科学决策有赖于决策结构的优化。科学的决策结构包括信息系统、智囊系统和决策系统三大部分。

② 城乡规划决策的民主化 城乡规划管理决策的前提。现主要采取公众参与制和分层次决策两种方式来提高决策水平。

③ 规划决策的法制化 城乡规划管理决策的保障。依法决策是城市政府依法行政的核心内容，需将规划决策在内的政府行政行为纳入法制规范的轨道。规划决策法制化的要求有：规划决策必须符合法律、法规原则和具体规定；将城乡规划中公众的知情权、参与权、监督权纳入规划法规；政府规划决策必须建立有效的监督制约机制，为保证决策的科学、正确，政府规划决策应当接受来自上级政府和社会各界的监督。

(3) 城乡规划管理控制

管理的目的是有效地实施组织目标，管理过程的基本环节包括：决策、组织、领导、控制、创新。在城乡规划中，由于城市建设的复杂性和建设环境的变化性等多种因素的存在，我们需要进行城乡规划管理控制。城乡规划管理控制的目的是为了保证管理目标的实现，在控制进行中我们应做到依法、适度、客观、弹性等方面的要求。城乡规划管理需从三个方面加强控制：系统内部的控制，机关内部管理、制度建设、队伍建设；外部系统对管理系统的控制；管理系统对管理对象的控制。

(4) 城乡规划管理调控过程

根据管理过程，可分别实施事前控制、事中控制和事后控制。

① 事前控制 提出城乡规划编制要求或各类建设工程规划设计要求等。

② 事中控制 进行城乡规划编制中间成果审核，各类建设工程设计方案和施工图纸的规划审核等。

③ 事后控制 对城乡规划实施结果的监控。

1.3.3 城乡规划管理的内容

(1) 城乡规划管理的基本方法

① 行政方法 城乡规划行政主管部门依靠行政组织被授予的权力，运用权威性的行政手段，采取命令、指示、规定、制度、计划、标准、工作程序等行政方式来组织、指挥、监督城乡规划的编制、城乡建设使用土地和各类建设活动。

② 法律方法 城乡规划管理采取法律的方法，要加强立法、执法、守法和司法工作，它是搞好城乡规划的根基本方法。法制建设是由立法、执法、守法和司法相互联系的方面构成的统一体，其中主要是立法。

a. 健全城乡规划管理法律规范 让城乡规划管理做到有法可依，依法办事，必须通过各种立法健全城乡规划管理法律规范，并使之构成完整的法规体系。法规体系由法律、行政法规、地方性法规、部门规章、政府规章和其他相关规范性文件等几个层次的法律规范组成。

b. 城乡规划管理执法 将城乡规划管理纳入法治的轨道。按照城乡规划管理法律法规，在城乡规划管理活动中必须严格执法，切实做到有法必依、执法必严、违法必究，切忌执法者违法。

c. 城乡规划管理法律宣传教育 对法律进行广泛的宣传教育的目的在于强化社会法制观念，增强城乡规划管理相对方的遵法、守法、执法的自觉性。这不但有利于充分发挥法律的事前引导和预防的功能，还有利于及时揭露违法行为。

③ 经济方法 通过经济杠杆，运用价格、税收、奖金、罚款等经济手段，按照客观经济规律的要求来进行规划管理。通过各种经济手段，从物质利益上来处理政府、企事业或集体、个人等各种经济关系。经济方法与其他方法相比，具有灵活性、间接性和利益性的特

征。目前我国城乡规划法规定，对于违法建设的处罚根据不同情况有没收、拆除、罚款等形式。

④ 咨询方法 城乡规划管理部门采用咨询的方法，吸取智囊团或各类现代化咨询研究机构中专家们的集体智慧，帮助政府领导对城市的建设和发展，或帮助开发建设单位对各项开发建设活动进行决策的一种方式。同时发动群众，依靠群众，与人民群众一起共同搞好城乡规划管理工作。通过召开城乡规划管理工作座谈会和举办培训班等，及时了解情况，协调规划管理部门与各部门各单位之间的关系，加强工作配合。并设置基层街道群众监督检查人员和建立城乡规划管理群众信箱，随时发现问题及时提供信息，避免发生建设纠纷。

(2) 城乡规划管理的基本原则

城市总体规划经审批颁布后，即具有法规效力。实施城乡规划的基本原则是：城乡规划区内的土地利用和各项建设必须符合城乡规划，服从规划管理。

① 法制性原则 要体现法制性的原则，就必须做到依法行政。在城乡规划管理中，为避免行政机关滥用职权或不依职权行使管理职能，保护被管理者的合法权益，必须对行政机关的管理职能、权限加以规范。我们必须依靠法律、法规等法制手段来调整相关方面的利益关系，保障公众利益。且在运用规划管理各种方法和手段时，紧密结合法律手段，往往能事半功倍，提高城乡规划管理的效率。

② 集中统一管理原则 实行城市的集中统一的规划管理，是城市本身发展规律提出的客观要求。城乡规划是指导城市合理发展、建设和管理城市的重要依据和手段。进一步加强城乡规划工作，就是要求城市建设和发展要严格按照经法定程序批准的城市总体规划逐步实施，对城市总体规划进行局部调整和重大变更的，必须依法报原审批机关备案或审批。

③ 系统管理原则 包括：强调城乡规划管理的整体效应；加强城乡规划管理系统内部的协调性；注重城市系统对外界环境的适应性；必须建立城乡规划管理系统的信息反馈网络。

④ 合理性原则 现代科技社会的日新月异，法律法规在某些方面会表现出一些时滞性，所以行政管理机关需要享有一定程度的自由裁量权。也就是说，为了保证城乡规划的顺利实施，行政管理机关可以根据具体情况，灵活应对复杂局面的行为选择权。

⑤ 政务公开原则 城乡规划的实施事关全市的利益，市民对规划管理的各项事务享有知情权、查询权、建议权、参与权、投诉权等权利。实行政务公开的原则是，除应保密外，其他的一律向社会公开。政务公开对增强城乡规划行政主管部门的服务意识、提高效率和依法行政的水平、完善城乡规划管理监督机制，都具有重要意义。

(3) 城乡规划管理的基本特征

城乡规划的管理具有综合性、整体性、系统性、时序性、地方性、政策性、技术性、艺术性等诸多特征，尤其具备以下基本特征。

① 服务性和制约性 从管理职能方面来看，城乡规划管理是一项城市政府行政职能，其管理目标是为社会广大群体服务的。在管理活动中，为了保障城乡的公共利益，需要采取一定量的积极的控制措施，以保证其长远发展。所以，城乡规划管理的根本目的在于服务，规划管理人员应当把服务的思想放在首位。

② 宏观和微观同在 从管理对象方面来看，城乡规划着眼于城市的合理发展，其管理对象包括了城市里的方方面面。宏观管理的重点是要遵循党和政府的路线、方针、政策和一系列的原则。而在具体规划或工程建设项目的处理上，不能就城市论城市，需正确认识整体与局部、现在与将来的关系，树立良好的政策观念和全局观念。

③ 专业性和综合性 从管理内容方面来看,城市管理包括户籍管理、规划管理、土地管理、房屋管理、市容卫生管理、环境保护管理、消防管理、文物保护管理及交通管理等。城乡规划管理本身具有很强的专业性,但由于其自身特点,它又与城市的其他管理有着广泛的联系。

④ 管理阶段性和发展长期性 从管理过程方面来看,城乡规划管理具有一定的历史阶段性。城乡的布局结构和形态是长期的历史发展所形成的,所以要想通过城乡建设和改造来改变城乡布局结构和形态,也需要一个长时间的发展过程。为体现城乡发展的持续性和长期性的要求,规划工作者应重视已有的城市建设经验,在此基础上将远近结合,立足当前的同时做到目光长远。

⑤ 规律性和主观能动性 从管理方法方面来看,城乡规划管理是一门管理科学。城乡规划管理作为一项社会实践活动,不单要从已有的城市发展和建设的一些理论、原则、方法中寻找共性,积极探索城市发展的规律,还得结合经济社会和城市各种因素具体情况特性,具体问题具体处理。所以在规划管理工作中,要遵循客观规律又要充分发挥主观能动性,实事求是地处理问题,使原则性和灵活性相结合,探求管理的思路、方法和途径。

1.4 模拟练习

1.4.1 单项选择题

- 行政管理学是研究()的学科。
 - 社会资源管理活动
 - 国家行政管理活动及其规律
 - 社会控制
 - 社会组织、领导、立法、控制、分析
- 行政管理除必须依照宪法、法律、行政法规、行政规章等对国家事务和社会公共事务管理外,还由()授权,管理公务,对公众负责。
 - 公共权力机关
 - 上级领导机关
 - 同级立法机关
 - 同级党委机关
- 行政管理是围绕执行公共权威而开展的活动,是国家的组织活动。它有三层基本含义,即()。
 - 行政管理是一种活动,行政管理是一种形式,行政管理是一种关系
 - 行政管理是一种实践活动,行政管理具有一定的形式,行政管理体现一种关系
 - 行政管理是一种目标,行政管理是一种协调,行政管理是一种方式
 - 行政管理是一种实践,行政管理是一种组织,行政管理是一种目标
- 对行政管理理解有误的是()。
 - 行政管理是一种实践活动
 - 行政管理是一种社会活动
 - 行政管理具有相同的形式
 - 行政管理体现一种关系
- 行政沟通原则不包括()。
 - 高效率原则
 - 高质量原则
 - 民主化原则
 - 平行化原则
- 下列不属于行政领导权力的来源的是()。
 - 决策权力
 - 归属权
 - 合法权力
 - 奖惩权力
- 忠于政府,维护政府的声誉,忠于职守是()的核心内容。
 - 社会公德
 - 行政道德
 - 职业道德
 - 社会行为规范