

城乡规划行政法学基础09城市规划师考试 PDF转换可能丢失
图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/645/2021_2022__E5_9F_8E_E4_B9_A1_E8_A7_84_E5_c61_645993.htm 行政法学是一门独立的

的法学学科，研究对象为行政法，范围比较广。行政法是政府行政管理和依法行政的主要法律依据，也是我国走上社会主义法制轨道的重要保证。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、法制化。

一、法律与法律规范
1、法律的概念 法律泛指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；一般指国家制定和认可，并由国家强制力实施的的反应统治阶级意志的规范系统。而严格意义上的法律专指指国家立法机关制定的规范性文件。法律的基本特征：（1）法律是一种行为规则（2）法律是国家制定和认可的（3）法律是通过规定社会关系参加者的权利和义务来确认、保护和发展一定社会关系的，法律与权利、义务的概念不可分。（4）法律是通过国家强制力来保障的规范。

违反了它，就要受到国家的制裁。这是法律规范区别与其他社会规范和技术规范的重大特点。

2、法律规范 法律规范是构成法律整体的基本要素或单位。是指国家制定或认可的、逻辑上周全的，遇有普遍约束力的行为规则；它规定了社会关系参加者在法律形式上的权利和义务，并由国家强制力作为其实施的保证。法律规范不同于法律条文。法律条文是法律规范的文字表现形式，是规范性法律文件的构成要素，但并不是唯一的表现形式。

3、法律规范的组成要素 一个完整的法律规范必定由3个要素：假定、处理和制裁。假定是适

用规范的必要条件,即实施某种行为可以适用法律规范;本文来源:百考试题网 处理是行为规范本身的基本要求,即以权利和义务的形式规定人们应当作什,不能做什么。制裁是法律规范中规定主体违反法律规定时应当承担何种法律责任、接受何种国家强制措施的部分。假定、处理和制裁三要素密切联系、缺一不可。否则就不能构成法律规范。

4、法律规范的效力

法律规范的效力,也成为法律效力,就是法律的约束力。法律效力包括:等级效力和效力范围。

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。一是,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,法律规范效力的等级越高。二是,同一主体制定的法律规范中,按照特定的、更为严格的程序制定的法律规范,其效力等级高于按照普通程序制定的法律规范,三是,同一制定机关按照相同的程序就同一领域问题制定了两个以上法律规范时,后来的法律规范的效力高于先前制定的法律规范,四是,同一主体在某领域既有一般立法又有特殊立法时,特殊立法通常高于一般性立法。五是,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、规范。

效力范围:

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。

时间效力范围:

即法律何时生效,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以前发生的事实不适用该法律的规定。如有例外,必须说明。

空间效力范围:

即地域效力范围,是指从地域范围上确定法律对人、对事的效力。

对人的效力:

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、无国籍人员以及他们举办的企业组织或社会团体，同样必须遵守我国的法律，如我国另有规定，则依该法律办理。

二、行政法学基础

1、行政法学的概念、作用和调整对象

概念：行政法是关于行政权利的手续、行使以及对行政权利进行监督的法律规范的总称。行政法在国家的法律体系中居于仅次于宪法的法律地位。居于各子法之首。

作用：行政法保障了行政政权的有效行使；保障行政相对人的合法权益；促进了民主与法制的发展。

调整的对象：是行政主体在行使行政职权的过程中产生的特定的社会关系，包括行政关系和监督行政关系。

行政关系：是在行政主体在实施行政管理的过程中与行政相对人发生的各种社会关系。包括：行政主体与公民、法人、和其它组织之间的关系；行政主体与其它国家机关之间的关系。

监督行政关系：是国家权利机关对行政主体的监督关系。包括：国家权利机关与行政主体之间的监督与被监督的关系，司法机关与行政主体之间的监督与被监督的关系，行政监察机关与行政主体之间的监督与被监督的关系。

2、行政法的渊源

行政法的渊源也就是行政法的表现形式。在我国，行政法一般来源于成文法。宪法、法律、地方性法规、行政法规和行政规章、自治条例和单行条例构成了我国的法律体系，成为我国行政法的渊源。

(1) 宪法。宪法是我国的根本大法，由全国人民代表大会制定在法律渊源体系中，宪法具有最高的法律地位和效力，是制定法律的依据。是行政法最根本的渊源。

(2) 法律。由全国人大及其常委会制定，适用全国范围，是制定行政法规和其它法规、规章的依据。法律的地位和

效力次于《宪法》，但高于其它国家机关制定的规范性文件。是行政法最重要的渊源之一。（3）行政法规。由国务院制定，适用全国范围，是制定地方性法规、自治条例及规章的依据。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。省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定，地方性法规不得与法律、行政法规相抵触。较大的市的地方性法规不得与本省、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。来源：www.100test.com（5）自治法规。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的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。行政规章分部门规章和地方规章。部门规章由国务院各部门制定，地方规章由省、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制定。地方性政府规章作为法律渊源，其数量大大超过地方性法规。但其效率不及其它法律形式。在我国的司法审判实践中，只具有参考价值。（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。主要有立法解释、司法解释和行政解释。（8）国际条约与协定。由签约国制定，适用于条约和协定涉及国

内规定的范围（9）其他行政法渊源。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。

3、行政法的分类

（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。（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。来源

：www.100test.com

4、行政法的基本原则

行政法的原则：行政法应当遵循的原则大致可分为三类：一类是政治原则和宪法原则，它规定行政法的发展方向、道路和根本性质。另一类是一般的行政法原则，即基本原则。位于政治原则和宪法原则之下，产生于行政法并指导所有的行政法律规范。在一类是行政法的特别原则，这类原则位于基本原则之下，产生于行政法并指导局部行政规范。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并具有其它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。行政法治原则有助于人们对行政法的学习、研究及解释。行政法治原则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；具体可分为行政合法性原则、行政合理性原则和行政应急性原则。

（1）行政合法性原则。行政合法性原则要求行政必须服从法律的基本准则和法制、民主及人权原则在行政领域的运用和体现。即合法性原则是以法制、民主和人权原则为基

础的。行政合法性，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。行政合法性原则的内容包括：

- 1) 行政主体合法。行政合法性原则要求主体必须是依法设立的，并应具备相应资格。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条件。
- 2) 行政权限合法。行政权限，指行政权力的边界。行政权限合法是指行政主体运用国家行政权力对社会活动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；手段、方法限制；权力运用程度限制；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。行政机关作出对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。行政程序是指行政主体的行政行为在时间和空间上的表现形式，即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。侵犯公民的程序权力，同样是为法。程序的作用是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途径，提高公民接受行政决定的能力。严重违反法定程序多的行政决定是无效的。
- 5) 其他原则。例如：法律优位原则、法律保留原则等。

来源：www.100test.com 强调依法行政并非限制行政活动。现代行政可分为两类：第一类是对行政相对方的权利和义务产生直接影响的，如明亮、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。第二类是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，称之为积极行政，或“服务行政”。（2）行政合理性原则。行政合理性原则的出现和运用是行政法的一个重大发展。行政合理性原则是行政法制原则的另一个重要的组成部分。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。行政合理性原则应该包括：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，则其合理而从之。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：1）在法律没有规定限制的条件下，行政机关在不违宪法和法律的前提下，采取必要的措施。2）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。3) 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。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。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。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。来源：考试大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。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；合法性原则必须讲求“合理性”的度，与合法性原则相协调。（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，处于国家安全、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：来源：考试大

- 1) 存在明确无误的紧急危险；
- 2) 非法定机关行使了紧急权力，事后由有权机关确认；
- 3) 行政机关作出应急行为应受有权机关监督；
- 4) 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。

5. 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）依法行政与依法治国的关系。

依法治国就是广大人民群众在共产党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种形式参与国家的政治、经济、文化事业管理和社会以事务管理，保证国家各项工作都能依法进行。使国家各项工作逐步走向法制化、规范化；逐步实现社会主义民主的制度化、法律化；使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。依法治国和依法行政的关系是密不可分的，依法治国由依法立法

、依法行政、依法司法和依法监督等内容组成的。在这些内容中，依法行政是依法治国的核心和重点。因为一个国家的行政管理活动主要是依靠各级人民政府进行的。如果各级行政机关都能依法行使职权，依法进行管理，这样依法治国就有了基本保证。不坚持依法治国的方略，根本就谈不上依法行政；没有依法行政，依法治国就会落空。因此，依法行政是实现依法治国的根本保证，也是依法治国的核心和关键。

百考试题 - 全国最大教育类网站(www . Examda . com) (3)
依法行政的基本要求。百考试题 - 全国最大教育类网站(www . Examda . com) 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。百考试题 - 全国最大教育类网站(www . Examda . com) 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。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com