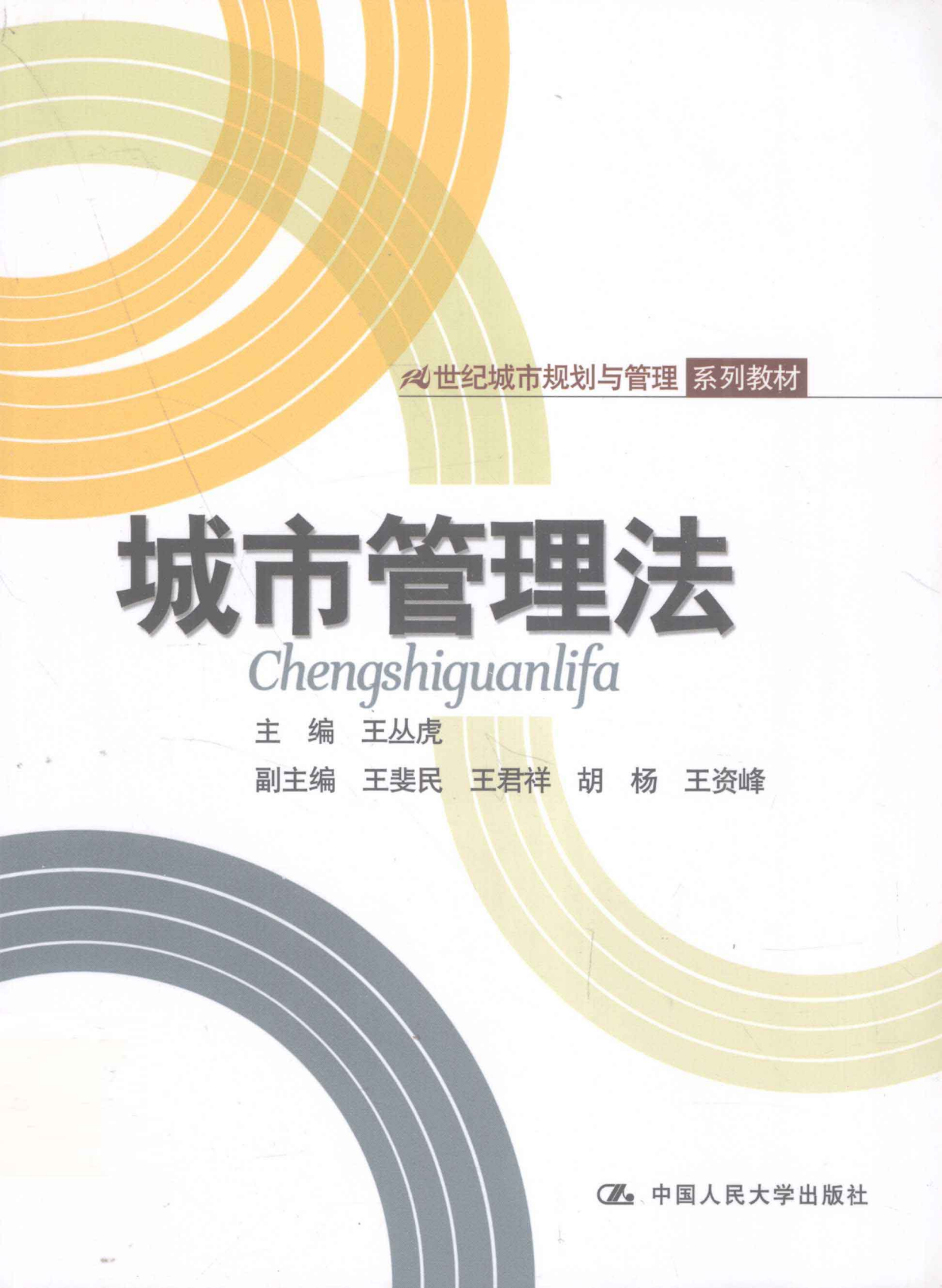




21世纪城市规划与管理 系列教材

城市管理法

Chengshiguanlifa

主 编 王丛虎

副主编 王斐民 王君祥 胡 杨 王资峰

 中国人民大学出版社

21 世纪城市规划与管理系列教材

城市管理法

主 编 王丛虎

副主编 王斐民 王君祥 胡 杨 王资峰

撰稿人(以姓氏笔画为序)

于 静 王斐民 王丛虎 王资峰

王君祥 邓晓梅 刘志刚 刘 洋

李 哲 吴 鹏 郑海军 赵银翠

胡 杨 韩春晖

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理法/王丛虎主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2011
(21 世纪城市规划与管理系列教材)
ISBN 978-7-300-13519-9

I. ①城… II. ①王… III. ①城市管理-法规-高等学校-教材 IV. ①D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 043142 号

21 世纪城市规划与管理系列教材

城市管理法

主 编 王丛虎

副主编 王斐民 王君祥 胡 杨 王资峰

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京密兴印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 22.5

字 数 404 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2011 年 5 月第 1 版

印 次 2011 年 5 月第 1 次印刷

定 价 39.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序

21 世纪是城市化的世纪，21 世纪的中国是城市化的中国。过去 30 年，中国经历了世界城市化史上规模最大、背景最复杂、任务最艰巨、受益人口最多、矛盾与冲突也最激烈的城市化过程。未来 30 年，中国城市人口将继续以每年 1 000 万人~1 500 万人的速度增长，直至将中国送达城市社会。城市化的健康发展将与国家命运、民族崛起紧密相连。

30 年来，中国的城市化取得了巨大的成就。1978—2008 年，中国的城市化水平由 17.9% 增长到 45.7%，是世界城市化发展史上实现城市化高速增长延续时间最长的国家之一。30 年来，中国平均每年有 1 400 万乡村人口进入城市就业和生活，合计进入城市人口达到 4.3 亿人，相当于日本总人口的 3.3 倍；美国总人口的 1.4 倍；英、法、德、意四国合计总人口的 1.64 倍。同期中国城市居民年人均可支配收入由 343.4 元增加到 15 781 元，乡村居民年人均纯收入由 133.6 元增加到 4 761 元，中国广大居民在城市化过程中得到了实惠。特别需要指出的是：得益于中国的工业化与城市化发展，中国贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人下降到 2008 年的 4 007 万人。联合国开发计划署在《2005 年人类发展报告》中这样评价：“如果没有中国的进步，整个世界在减贫方面从总体上说是倒退了。”

然而，城市是人类创造的复杂巨系统，它不仅承载和引领了成功与进步，还隐匿有灰暗，潜伏着危机。世界城市化过程如此，中国当前的城市化与城市发展也面临着严峻的挑战。社会分化和歧视加剧，低收入人口比例居高不下，教育与培训严重缺失，失业与疾病长期困扰，住房高度紧张，公共产品供给严重不足，城乡分治制度没有得到根本改革从而导致城乡对立和分化严重。这些问题在发展中产生，又在发展中得到解决或部分解决，但有些问题还没有被充分认识，或者解决问题的成本较高，因此问题仍然存在着、增加着、积累着。中国城市发展正面临着最为关键的历史转折，必须面对矛盾与困难，通过科学规划与管理实现转型发展，谋求城市的安宁、和谐、稳定和繁荣。

转型是未来时期城市发展的主题。所谓转型，一般认为有三种类型：制度转型，即城市管理体制从计划经济体制向市场经济体制的转变；经济转型，即根据



工业化发展的六大阶段，城市发展由低级阶段向高级阶段攀升和转化，谋求产业结构和技术结构高级化，同时提高广大居民的生活质量；社会转型，即调整社会结构并建立和谐的城市社会秩序，其中形成以中产阶级为主的社会结构是核心和关键。

城市转型是一种综合意义上的转型，制度转型、经济转型与社会转型同时推进。城市政府是城市转型发展的主导力量，面对转型，各城市政府采取的战略不同，转型的类型也不同。根据城市转型战略的主动性程度及其后果，可以将城市发展转型分为三种类型：先导转型、竞争转型和危机转型。

先导转型，即城市政府主动遵循城市经济社会发展规律，在城市健康快速发展的时期科学预测城市发展的方向，面对可能产生的问题和矛盾，居安思危，制定具有前瞻性的滚动发展规划和有效的管理架构，避免城市停滞和衰退，保持城市平稳地实现结构升级和发展转型。

竞争转型，即城市健康快速增长势头减弱，新的发展动力机制尚未形成，城市增长趋缓，企业业绩开始下滑，社会矛盾凸现，城市竞争力相对下降。这时城市居危思危，及时制定具有针对性的发展战略规划和管理对策，大力创造条件，构建新兴产业发展基础，努力培育新一轮主导产业，防止城市继续被边缘化。

危机转型，即城市前一轮经济社会发展高潮已过，城市明显衰退，企业破产倒闭迁移不断出现，失业严重，各类社会矛盾不断激化。面对危机，城市梳理危机时期各类矛盾与冲突，针对危机根源，制定应对危机的城市规划和管理制度，特别是增加培训，扩大就业，开拓市场，鼓励投资，选择新兴主导产业着力培育和发展，推动城市逐步复苏。

可见，不论城市处于什么发展阶段，面对何种转型，具有前瞻性和针对性的城市规划和整合的城市管理制度始终是城市走向科学发展的有效途径。

当前，中国整体上处于工业化中期阶段，各种矛盾冲突交织是本阶段的基本特征和必然规律。在这一大背景下，中国的大部分城市都面临各类不同转型发展的机遇和挑战。如何判断城市发展所处阶段和发展态势，分析城市发展中面临的各类矛盾的轻重缓急，协调不同利益群体和城市发展固有的矛盾冲突，富有效率地创造下一阶段发展所必需的产业基础和发展环境，为城市经济、社会、文化与环境的和谐发展提供必要支撑？对这些问题的系统深刻探索是新时期中国城市规划与管理的历史责任，是“21 世纪城市规划与管理系列教材”的基本目标。

“21 世纪城市规划与管理系列教材”以现代城市为对象，特别针对中国国情及未来 30 年发展趋势，以经济学、管理学和城市规划为基本视角，对正在蓬勃兴起的城市发展规划与管理理论和方法进行系统的介绍，比较全面地涵盖了城市



发展规划与管理的主要领域，包括城市经济学、城市管理学、城市管理法、城市发展战略规划与管理、城市总体规划原理、城市土地与不动产管理、城市交通管理、城市社区发展与管理、数字城市的建设与管理。城市发展规划与管理属于新兴学科，本套教材又以本科生作为第一读者群，因此非常重视对基本概念、理论和方法的系统介绍，力求建立一个“21 世纪城市规划与管理系列教材”较完整的知识结构，同时重视案例分析，以有益于学生实际应用能力的培养，并为城市政府运用本套教材中的基础理论分析解决城市问题提供决策参考。

叶裕民

2009 年 5 月 3 日

于中国人民大学求是楼

前 言

历时四年的伏案劳作终于有了一个阶段性结果。四年来，我一直在苦苦地思索，在城市化进程如此迅猛、城市管理如此需要理论指导和法制化手段的今天，如何才能尽一个学者的本分？自从开始给中国人民大学公共管理学院第一届城市规划与管理专业的学生上“城市管理法”课以来，我就有一个想法：一定要给同学们及城市管理实践部门的同仁们提供一些参考书目！然而，当我尽其所能、搜遍可查之处而一无所获时，我感到了责任的压力！正值叶裕民教授和中国人民大学出版社邀请我编写一本“城市管理法”课程的教材，我欣然同意，并郑重承诺：责无旁贷地准时完成这项任务！

然而，当我开始构思时就遇到了从未有过的障碍：在法学的成熟分类中，并没有城市管理法之说！也没有任何前辈的教材可参阅！而且，更为困难的是：城市管理法的内容包罗万象、涉及的法典多如繁星！虽从未奢望做一个拓荒者，但我必须兑现诺言！还好，多年的“城市管理法”课程教学素材积累，以及来自国内外同行的无私帮助，使我总算有了一个供各位同仁“攻击的靶子”！

呈现在读者面前的这本教材有以下几个特点：

(1) 注重理论与实践的紧密结合。本教材定位于供非法律专业的公共管理、城市规划与管理、公共事业管理等专业同学学习之用，所以，本教材尽量把管理学、公共管理学、法学等的基础知识融入城市管理法中。为此，本教材的每一章的内容都非常注意这一问题，尤其在第一章和第二章更是强化了这方面知识与实践的结合。

(2) 注重每章知识点与案例分析的照应。“城市管理法”是一门实践性很强的课程。因此，每章后面我们都附有案例和案例分析。这些案例来源于实际生活，是真实发生的事件。结合每章的知识对案例进行分析有助于学生对该章知识点的理解。

(3) 注重选取与城市管理结合最紧密的法律内容。城市管理的法律内容包罗万象，我们在构建本教材十章的内容时，特别注意了城市管理中最为重要、与实践联系最为紧密的内容，同时参考了当今城市管理学的发展动向。应该说，本教



材所选的十章内容基本包括了“城市管理法”这门课程所要求学习的内容。

(4) 注重城市管理法的框架结构。城市管理法虽然目前还不能称其为一门独立的学科，但是，随着城市化进程的进一步加快、城市管理法制的进一步完善，城市管理法的知识必将为更多的同仁所认知。为此，我在构建教材内容时，充分考虑了其内在的逻辑体系。我们基本上本着从概论到分论，从理论到实践，从主体到行为，从规划、建设到运行、服务，从常态到非常态的逻辑思路。

本教材得到了兄弟院校同仁的鼎力相助，他们是：北方工业大学的王斐民、李哲；河南科技大学的王君祥；郑州大学的胡杨；山西大学的赵银翠；中国人民大学的王资峰、吴鹏；清华大学的邓晓梅；复旦大学的刘志刚；北京青年政治学院的于静；南京工业大学的刘洋；北京政法职业学院的郑海军；中国政法大学的韩春晖等。具体章节的分工如下：第一章：王丛虎、于静；第二章：王丛虎、韩春晖、赵银翠、刘志刚；第三章：王丛虎、邓晓梅；第四章：王君祥、刘洋；第五章：王斐民、李哲；第六章：王丛虎、吴鹏；第七章：王君祥；第八章：王斐民、李哲；第九章：王资峰；第十章：胡杨。

本教材为多人合作的结晶，主编极力尽到统一规则、整理修剪的职责。对于不同观点，我尽量选取主流；对于法律法规，我尽量选取最新；等等。但由于作者不同的学术风格、学术水平等原因，本教材必然会存在这样或那样的问题。所以，真诚期待各位同仁批评指导。本教材存在的所有问题当由主编负全部的责任，欢迎您随时联系责任人：中国人民大学公共管理学院王丛虎(wangconghu@ruc.edu.cn)。

王丛虎

2010年12月15日

目 录

第 1 章 城市管理法基础知识	1
1.1 城市管理权与城市管理法	2
1.2 城市管理法律关系概述	10
1.3 城市管理法律纠纷解决机制	18
本章小结	26
关键术语	27
复习思考题	27
案例：湖南长沙市老张的七次车祸案	27
第 2 章 城市行政组织法	32
2.1 城市行政组织法概述	33
2.2 城市行政组织法的基本内容	45
2.3 城市行政机关	49
本章小结	62
关键术语	63
复习思考题	63
案例：深圳市城管执法人员遭遇被脱裤子案	63
第 3 章 城乡规划法	68
3.1 城乡规划法概述	69
3.2 城乡规划的制定	73
3.3 城乡规划的实施	78
3.4 城乡规划行政执法与法律责任	85
本章小结	88

关键术语	89
复习思考题	89
案例：任俊杰两告郑州市规划局案	89
第4章 城市房地产管理法	94
4.1 城市土地管理法	95
4.2 城市房产管理法	106
4.3 城市房地产市场管理法	112
4.4 物业管理法律制度	117
本章小结	126
关键术语	127
复习思考题	127
案例：上海市出让土地使用权纠纷案	128
第5章 城市道路交通管理法	132
5.1 城市道路管理法	133
5.2 城市交通管理法	141
5.3 城市车辆管理法	151
本章小结	162
关键术语	163
复习思考题	163
案例：报废车辆运营导致特大交通事故案	163
第6章 城市市政建设管理法	167
6.1 城市市政建设管理法概述	168
6.2 城市市政工程管理法	173
6.3 城市市政公用事业管理法	181
6.4 城市市容和环境卫生管理法	191
本章小结	201
关键术语	201
复习思考题	202
案例：长沙道路“坑”了陈永年的大学梦	202

第 7 章 城市社会管理法	207
7.1 城市人口管理法	208
7.2 城市治安管理法	219
7.3 城市社会保障管理法	225
本章小结	237
关键术语	238
复习思考题	238
案例：桂英杰故意杀人案	239
第 8 章 城市财政管理法	243
8.1 城市财政管理体制	244
8.2 城市财政预算管理法	249
8.3 城市财政收入管理法	259
8.4 城市财政支出管理法	262
本章小结	270
关键术语	271
复习思考题	271
案例：某市交通局公路采购纠纷案	271
第 9 章 城市环境保护与管理法	276
9.1 城市环境管理法概述	277
9.2 城市环境管理法的基本内容	283
9.3 城市环境管理执法的基本内容	292
9.4 城市环境管理法的法律纠纷及法律责任	300
本章小结	307
关键术语	307
复习思考题	308
案例：温州养殖户状告国家环保局不作为案	308
第 10 章 城市应急管理法	313
10.1 城市应急管理法概述	314
10.2 城市突发事件应对法	319

10.3 城市应急管理责任	332
本章小结	337
关键术语	338
复习思考题	338
案例：三鹿奶粉事件引发官员问责风暴	338
主要参考文献	343

第 1 章

城市管理法基础知识

城市管理必然涉及一些基本问题,如谁有权管理、依据什么管理、通过什么方式管理、涉及哪些关系、如何追究责任、如何制裁等等。要回答这些问题,就必须学习城市管理法的基本知识(或者称作基础理论)。城市管理法的基础理论是进行城市管理法学习的基础和出发点。只有从基础出发,才能理解其他内容。

重点问题

- 城市管理权与城市管理法的含义
- 城市管理法律关系与法律纠纷
- 城市管理法律纠纷解决机制
- 城市管理法律责任的类别
- 城市管理法律制裁的种类



1.1 城市管理权与城市管理法

1.1.1 城市管理

1. 城市与城市管理

城市是历史形成的，是以人类为主体，以地域空间和各种设施为环境的生态系统。具体地说，城市就是以人的活动为主体，由经济、社会、环境等系统组成的多层次的动态系统。它是人口与经济活动在空间的集中，是一个地区的经济、政治、文化中心，是一个地区经济和社会发展的标志。

城市管理也称为城市公共管理，是指对城市的公共产品和公共事务所进行的管理活动。城市管理是指城市的公共管理者以城市为对象，通过公共管理的各种手段和技术，围绕城市运行和发展所进行的决策、引导、规范、协调、服务和经营等各种活动的总称。城市管理有广义和狭义之分。广义的城市管理是指政府对城市的经济、社会、文化等各个领域事务的管理，而狭义的城市管理则指政府对城市基础设施、公用事业单位和市容市貌的管理。从管理职能的角度看，城市管理是政府对城市的各项公共事务所进行的计划、决策、执行、组织、指挥、服务、协调、监督等各项活动和过程。从政策角度看，城市管理是指政府制定和执行城市公共政策，并对城市公共政策的执行过程和后果进行评估、监督和反馈的活动。现代的城市管理应该注重实现城市政府、社会组织、居民等城市利益相关者的良性互动，应该强调对城市各种资源的有效整合，共同促使城市有序、安全、高效、和谐运转。

2. 城市运行

城市运行是指城市的运转，即构成城市的各要素共同作用的过程，或者是指城市的各要素相互作用所达成的状态。城市运行有广义和狭义之分。广义的城市运行是指构成城市的所有要素之间相互作用的过程或达成的状态，它包括城市的经济、社会、环境等系统组成的多层次的动态过程；而狭义的城市运行是指具体某一领域或行业的运转状况，或者从时间发展角度提出的属于具体某一阶段的运转状况。例如，以市政管理部门为主导、多元主体参与的城市日常运转过程或状态则是指狭义的城市运行；而2007年北京市人民政府工作报告中提出的城市运



行是从时间发展角度来区分的狭义的城市运行。该报告把北京市的工作分为“规划、发展、建设、运行、服务、管理”六个方面。这里的“规划”就是编制并落实好城市总体规划、经济社会发展中长期规划,以及各种专项规划,强化实施监督检查,促进人口资源环境协调发展,促进经济社会可持续发展。“发展”就是创新体制机制,优化发展环境,着力推进结构调整和增长方式转变,解决好“三农”问题,大力发展社会事业,实现科学发展。“建设”就是完善城市的功能与布局,搞好基础设施和公共服务设施建设,推进精神文明建设,提高城市的承载能力、现代化水平和文明程度。“运行”就是加强日常监管,消除安全隐患,及时处置各种突发事件,保证城市基础设施正常运转,保障市民生活必需品的正常供应,维护良好的市容环境。“服务”就是不断丰富“四个服务”的内涵,为各类市场主体服好务,为基层服好务,为市民提供全方位服务。“管理”就是坚持依法行政,不断转变管理观念,改革管理体制,创新管理方式。转变政府职能,既要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,又要切实承担起社会公益事业发展的责任。

具体来说,不管是广义的城市运行,还是狭义的城市运行,都是指为保障城市整体在政治、经济、生活等各方面的运转,采取各种方法,全要素、全覆盖、全过程地对城市各要素进行整合,对各项公共事务进行规划、决策、执行、反馈的动态过程与状态。

城市管理与城市运行关系可以表述为:(1)城市管理的目的是保证城市有序、安全、高效和和谐地运行。城市管理是手段,而城市运行则是目的。城市有序、安全、高效和和谐地运行是现代城市管理或者城市治理所追求的目标。(2)城市运行和管理是一个问题的两个方面。城市管理是现代城市运行的根本动力,也是实现城市运行的一种方法。城市能否有效运行直接取决于城市管理的效果。城市管理被看作以城市为对象,对城市运转和发展所进行的控制行为。当城市管理作为一种行为和过程的时候,城市运行是城市管理在实施层面的重要一环,是对城市基础设施和公共服务设施及其运行状态动态、实时的监测和控制。从这个意义上看,城市运行与管理是一个问题的两个方面,要将城市运行和管理严格区分开来是非常困难的。城市运行和管理其实在本质上是相通的。

1.1.2 城市管理权

1. 权利和权力

权利与权力,在英文中分别对应 right 和 power,是两个不同的概念。权利



是指权能和利益，只有在人与人或组织的社会关系中表现出来。权利总是以一定的社会承认作为前提。这种承认可以是习惯的、道德的、宗教的和法律的，继而表现为习惯权利、道德权利、宗教权利和法律权利。而权力则是指在国家产生以后，由于个人权利的委托而产生的组织权，并由国家的法律加以规定。权力是与国家的强制力密切相关的。国家机关行使职权，在多数情况下，直接或间接地伴随着国家机关的强制力。

权利和权力既有区别又有联系。权利与权力的区别表现为：第一，权利和权力的主体不同。存在于社会关系中的任何主体，都享有权利。就公民权利而言，所有的公民都有权享有。但是，权力不是任何组织和个人都可以享有的，它有特定的主体限制。只有法律明确授予某个主体，这个主体才拥有权力。第二，权利和权力的内容不同。权利涉及社会生活的方方面面，政治、经济、文化、社会生活等等。权力的内容则是有限的，仅限于特定程序和方式所赋予的事项。权利往往并不限于法律的规定。法律所规定的一般也只是基本的权利，而权力则是严格以法律的规定内容为限的，超出了法律规定的范围，即构成违法。第三，权利和权力的行使方式不同。权利主体可以自主决定自己的权利，而权力主体则不能自主决定，只能依据相关法律法规的内容行使自己的权力。权利主体可以放弃自己的权利，而权力则不可以随意放弃，否则可能构成违法。

权力和权利的联系表现为：第一，权力基于权利而产生。在权力产生之前，权利就已经存在。人类社会产生之后，人与人的社会关系则表现为权利的内容。而作为组织的权力，是在人与人之间形成了合意，产生了组织之后的事情。权力的真正意义的形成则是在国家产生以后。第二，权利需要权力的保护。人类社会的私有现象出现后，权利义务逐步分离，个体的强弱也不同，权利受到他人侵犯的现象经常发生。为了保护弱者、维护社会秩序，就需要一种公共权力。公共权力基于人们的合意而产生，其目的就是要维护各个个体的合法权利和利益。第三，权利优越于权力。由于权力是来源于权利的，也由于权力的目的在于维护和实现权利，相对于权利，权力就是手段和工具，而不是目的。背离了这一点，也就是对权力的反动和对权利的否定。

2. 城市管理权

权力作为一种国家意志的体现，受人民委托，并代表人民意志对公共事务进行管理，目的在于维护社会正义和国家的正常运行。作为国家层面的权力，由于各个国家的性质不同，其政权的组织形式也不尽相同。政权组织形式不同，国家权力的分类也就不同。一般而言，可以把权力分为立法权、行政权、司法权等权



力类型。

我国的宪政架构中，人民民主专政是我国的政权组织形式。我国的一切权力属于人民；人民在普选的基础上选举代表，按照民主集中制的原则，组成全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民代表大会集中统一行使国家权力；其他国家机关由人民代表大会产生（这些国家机关包括各级人民政府及其职能部门、人民法院、人民检察院等），受人民代表大会监督，对人民代表大会负责；人民代表大会常委会向本级人民代表大会负责；人民代表大会向人民负责。^①

我国城市政权体系是在国家的宪政架构下建立起来的，包括司法机关、立法机关、行政机关、政党机关和其他单位等完整权力体系。从广义上讲，城市各级国家机关都有对城市进行管理的权力。只是，有的行使间接管理权，而有的则行使直接管理权。考虑到城市各级司法机关、立法机关职权管理的特殊性，所以本教材所说的城市管理主要指行政机关及其他有管理权的单位对城市进行的管理。

城市管理权也称城市公共管理权，即法律授予城市公共管理者对城市进行管理的公权力。城市管理权属于行政权力的范畴，我国的城市管理权表现为：引导，即遵循规律的引领；规范，即通过规则治理和约束；治理，即城市各主体共同参与城市事务；服务，即管理者提供服务和服务性设施。这些城市管理权体现在城市各级行政机关或组织依据城市管理规范对城市所进行的管理上。

1.1.3 城市管理规范

1. 规范与法律规范

规范是对具体事实状态和行为方式的特点和共性的概括与归纳。正是由于规范所提供的是抽象的行为模式，它在适用范围上具有普遍性。规范是一种一般的行为规则。受规范调整的对象范围具有普遍性，不是某一个特定的主体，而是为较为广泛的主体提供的行为方案。也有学者直接把规范称为规则、准则等，为此，基于制定规则的主体不同，人们把规则分为政治规则、法律规则、道德规则、宗教规则或一般社会组织规则等。

法律规范（或称法律规则）是指由国家制定或认可的，逻辑上周全的，具有普遍约束力的行为规则，它规定社会关系参加者在法律上的权利和义务，并以国家强制力作为实施的保障。^② 法律是由法律规范构成的。法律规范是体现国家意

^① 参见许崇德主编：《宪法》，107页，北京，中国人民大学出版社，1999。

^② 参见孙国华、朱景文主编：《法理学》，227页，北京，中国人民大学出版社，1999。