

世界银行第四期技术援助项目
《地方政府改革研究及试点》子课题之六

贵州省城市管理体制改革研究

《贵州省城市管理体制改革研究》课题组

二〇〇三年七月

世界银行第四期技术援助项目
《地方政府改革研究及试点》子课题之六

贵州省城市管理体制改革研究

江苏工业学院图书馆
藏书章

《贵州省城市管理体制改革研究》课题组

二 00 三年七月

《贵州省城市管理体制改革研究》课题组

成 员 名 单

组 长:张万铎

副 组 长:谢 一 刘 杰

主要成员:杨胜坤 张万铎 谢 一

刘 杰 苟以勇 周启云

执 笔:张万铎 杨胜坤 谢 一 刘 杰

《贵州省城市管理体制改革研究》

专家评审委员会成员名单

主任:黄钧儒 贵州省社会科学院院长、研究员

秘书长:刘庆和 贵州省社会科学院经济研究所副所长、副研究员

委员:陈必炎 原贵州省体改委主任

江厥中 贵州省人大环资委主任委员、高级建筑师、高级规划师

姬宝山 贵州省建设厅副厅长、高级经济师

黄培庄 中共都匀市委副书记

刘邦华 贵州省民政厅副厅长

许文益 贵州省民政厅副处长

贵州省城市管理体制改革研究课题评审意见

2003年11月28日,贵州省世界银行项目办公室在贵阳市组织召开《贵州省城市管理体制改革研究》项目评审会。由经济管理、城建、城管、民政等领域的8位专家(其中2人未与会,但有书面评审意见)组成的项目评审委员会认真听取了课题组关于课题开展情况的陈述,对项目研究成果进行了深入细致的评审,一致认为:

第一,该项目研究视角独特,思路新颖,具有一定的原创性。课题组熟练地运用管理学、组织学、经济学和社会学等相关学科的基本原理,撇开对城市管理体制内部结构的具体描述和分析,在简要定义城管体制的基础上,直接从城管主体、城管方式及城管组织形式这三个构成城市管理体制的主要方面的基本问题入手,紧紧围绕这三个基本问题开展调研,提出改革方案和配套措施,展示了与众不同的研究视角、研究思路和创新精神。

第二,项目调研深入,方法得当,论证充分,结论可靠。报告在准确描述贵州传统及现行城市管理体制的基本特征、充分剖析其主要弊端的基础上,以破解现行体制与市场化改革和城市化发展之间的矛盾和冲突为出发点,提出并论证了“民众与政府合力共管”、“有利于经营城市”、“科学民主决策”、“有效制衡监督”等改革原则;勾画了一个包括勤政爱民、廉洁高效的城市政府管理系统,充满活力、奋发向上的民间社区管理系统,公平、公正、公开的城管绩效监评系统和准确迅捷的城管信息收集、处理、反馈系统的新型城市管理体制的基本框架,并以此为基础设计了具体的改革方案、实施路径和相关配套措施。较为坚实的实证基础保证了研究结论的可靠性和试点方案的可操作性,也体现了整个研究的内在逻辑一致性与外在逻辑一致性的统一。

第三,研究重点突出,若干结论和建议具有战略眼光。项目关注的重点是城市管理主体的重构、城市管理方式的转换和城市管理组织制度的创新,抓住了问

题的实质和关键。项目关于重构管理主体、转换城管方式、创新城管组织制度的主张和建议既有相关理论(主要是管理学、组织学、经济学、政治学和社会学)的支撑,又有扎实的实证基础;既立足于现实,又超越现实,看到了城市管理现代化、社会化和市场化的大趋势。所有这些不仅可以给相关理论研究和实际工作者以深刻启发,更具有重要的决策参考价值。

同时,评审委员会各位专家对课题成果提出了一些技术性修改意见和建议,请课题组酌情采纳修改,进一步完善项目成果,以发挥其应有的社会效益。

评审委员会一致认为,课题研究圆满完成了项目合同规定的任务,同意通过评审。

评审委员会主任



2003 年 11 月 28 日

前 言

《贵州省城市管理体制改革研究》是世界银行第四期技术援助项目《地方政府改革研究与试点》的一个子课题。该课题是在贵州省政府世界银行项目办公室的统一组织下进行的,项目的执行单位为贵州省社会科学院,试点城市为黔南州州府都匀市。

本项目所说的城市管理体制,系城市规划管理体制、城市建设管理体制、城市基础设施及其他公共物品和公益事业营运管理体制、城市社区管理体制及其相关运行机制之总称。作为城市日常运行和总体发展的一种基本组织架构与制度安排,概括地说,它主要界定三个方面:一是管理主体,即由谁来管理城市的规划、建设、营运和城市社区的发展;二是管理方式,即以何种方式对城市的规划、建设、营运和社区发展进行管理;三是管理组织形式,即以何种组织形式对城市的规划、建设、营运和社区发展进行管理。因此本项目把研究的视角主要集中在这三个方面,在考察分析传统(包括现行的)城市管理体制的基本特征和主要缺陷的基础上,研究在市场化转轨和城市化加速发展的背景下,通过管理主体的重构、管理方式的转换及管理组织制度的创新,调整官(政府)民(社区自治组织)之间、条块之间、上下之间、多方面的多重责权关系,实现相关资源的高效配置,促进城市管理现代化的必要性、可能性,并提出可供选择的改革方案及相关建议。

根据课题设计的研究目标和研究程序,我们主要做了以下几方面的工作:

1、2000年3月,先后就上海、南京、青岛三市的社区建设和城管体制改革情况进行了实地考察。

2、2000年5月-2001年7月,对都匀市的城市管理体制和社区情况进行了调研。

3、2001年8-12月,在上述考察、调研的基础上,对所得材料进行了分析研究,在此基础上结合都匀实际,进行了都匀市城管体制改革试点方案和都匀市城区社区建设试点方案的初步设计,并就试点方案广泛征求了有关方面的意见。

4、2002年1月,赴加拿大和美国就北美的城市管理问题进行了考察,并在此

基础上对《都匀市城市管理体制改革试点方案》和《都匀市城区社区建设试点方案》进行了进一步的修改和论证。

在机构改革过程中,我们提出的试点方案大都为中共都匀市委、市政府所采纳。其主要方面包括:第一,调整了市政府相关部门的职能,并新组建了市规划局和市综合执法局;第二,调整了办事处的内设机构及其职责,并在一定程度上调整了市级相关部门与街道办事处之间的关系;第三,参照《都匀市城区社区建设方案》,开始了居民委员会的调整工作,并已开始社区建设试点。

5、对试点工作进行了跟踪评估,并提出了相关建议。

我们认为:贵州传统的(包括现行的)城市管理体制的主要弊端在于管理主体单一、权力配置失衡、组织结构不健全、制度建设滞后、运作方式缺乏激励约束机制,结果导致可利用的城管社会资源的严重闲置和误置、城管社会成本高昂和城管“X非效率”,不利于充分调动整个城市社会各界参与城市管理的积极性和推进城市管理的社会化、现代化,甚至有可能危及城市社会经济的持续稳定发展。因此城市管理体制改革应顺应市场化转轨和城市化加速发展的客观要求,按照“人民城市人民建,人民城市人民管”的基本精神,以经营城市、效率优先和促进城市管理社会化、现代化为基本指向,遵循“民众与政府合力共管”、“有利于经营城市”、“科学民主决策”、“有效制衡监督”四大原则,关注三个重点:一是城市管理主体的重构——打破政府部门一统到底的格局,大力培育城市社区管理系统的发展,并使之与政府管理系统紧密联系、合理分工、有机协调、功能互补;二是城市管理方式的转换——强化经营城市、效率优先的理念,规范的行政管理与高效的市场经济管理和社会化管理相结合,以实现城市相关资源配置的最优化、城市管理效率和社会福利的最大化;三是管理组织制度的创新——在有效整合政府城管组织架构的同时,大力培育与城市管理有关的民间自治性、咨询性团体的发展,以便在具体的城市管理工作中广开言路、集思广益,充分发挥城市中每一份子特别是社会精英的聪明才智和主观能动性,真正形成“人民城市人民建,人民城市人民管”的可喜局面。

贵州省城市管理体制改革研究课题组

2003年7月

目 录

一、序论.....	(1)
二、传统城管体制的基本特征与主要弊端.....	(2)
三、改革的背景与基本原则.....	(6)
四、新型城市管理体制的基本框架.....	(9)
五、改革的路径与步骤	(10)
六、政府管理系统的机构设置与职能定位	(12)
七、社区调整与社区建设	(16)
八、基本运作制度建设	(22)
九、配套措施	(22)
十、试点评估与建议	(23)
附件一：都匀市城市管理体制改革试点方案	(27)
附件二：都匀市社区建设试点方案	(36)
附件三：“小政府、大社会”的成功实践.....	(46)
附件四：美、加城市管理体制概况	(55)

贵州省城市管理体制改革研究

一、序 论

本项目所说的城市管理体制,系城市规划管理体制、城市建设管理体制、城市基础设施及其他公共物品和公益事业营运管理体制、城市社区管理体制及其相关运行机制之总称。作为城市日常运行和总体发展的一种基本组织架构与制度安排,概括地说,它主要界定三个方面:一是管理主体,即由谁来管理城市的规划、建设、营运和城市社区的发展;二是管理方式,即以何种方式对城市的规划、建设、营运和社区发展进行管理;三是管理组织形式,即以何种组织形式对城市的规划、建设、营运和社区发展进行管理。进行城市管理体制改革,就是要适应计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨和城市化发展的客观需要,通过管理主体的重构、管理方式的转换以及管理组织制度的创新,调整官(政府)民(社区自治组织)之间、条块之间、上下之间等多方面的多重责权关系,以实现相关资源的优化配置,从而尽可能促进城市管理工作的现代化。

本项目以黔南布依族苗族自治州州府所在地——都匀市为主要的研究观察点,并以省内的贵阳、仁怀、凯里,省外的青岛、上海、南京,美国马里兰州蒙哥马利市和加拿大渥太华市为辅助研究观察点,按照“调查—设计—试点—评估”的研究程序,在充分调查研究的基础上,评析贵州传统城管体制的基本特征与主要弊端,根据改革的时代背景并按照社会主义市场经济和社会发展的客观要求,探讨新时期城管体制改革所应遵循的基本原则,确立导向性的目标模式及改革的基本路径,并借鉴发达国家和国内先进城市的成功经验,设计城市的政府管理系统与社区自治系统的改革试点方案及基本的运作制度和与之相关的配套措施,并在对试点情况进行总结评估的基础上提出有关建议。

与其他同类研究不同,本项研究从城市社会生活的实际出发,着眼于改革与发展的结合,着重强调以下三个方面:一是城市管理主体的重构——打破政府部

门一统到底的格局,大力培育城市社区管理系统的发展,并使之与政府管理系统紧密联系、合理分工、有机协调、功能互补;二是城市管理方式的转换——强化经营城市、效率优先的理念,规范的行政管理与高效的市场监督管理和社会化管理相结合,以实现城市相关资源配置的最优化、城市管理效率和社会福利的最大化;三是管理组织制度的创新——在有效整合政府城管组织架构的同时,大力培育与城市管理有关的民间自治性、咨询性团体的发展,以便在具体的城市管理工作中广开言路、集思广益,充分发挥城市中每一份子特别是社会精英的聪明才智和主观能动性,真正形成“人民城市人民建,人民城市人民管”的可喜局面。

二、传统城管体制的基本特征与主要弊端

1、基本特征

改革开放以来,在中共贵州省委和省人民政府的大力倡导和支持下,各建制市的市委和市政府都从实际需要出发,对各自的城市管理体制进行了一些大胆的改革探索和局部调整,并在一定程度上改善了城市规划、城市建设、城市公用设施和公益事业营运及城市社区建设等方面的管理工作,促进了全省城市的经济发展和社会进步。^① 尽管如此,但直到世纪之交,全省城市管理体制总体上仍未摆脱传统格局的束缚,计划经济的痕迹还相当深,具体表现在以下几个方面:

第一,政府系统高度集权,管理主体单一。

在计划经济时期,为了实现整个社会经济的所谓“有计划、按比例”发展,国家实行的是高度集权、分部门分级执行的线型管理体制。与此相适应,各城市的规划管理、建设管理、基础设施和其他公共物品及公益事业的营运管理以及城区的社区管理的决策权(规划审批权、项目审批权、经费投放权、机构设置权、人员配备权等等)都主要集中在上级政府乃至中央政府手中,城市政府实际上几乎不拥有管理上的自主权。与此同时,作为城区居民自治组织的居委会,工作上由于几乎完全听命于政府,实际上也失去了城市社区管理主体应有的职能,而变成了

^① 比如,贵阳市和都匀市在90年代中后期,就将原有的分部门多头执法体制改为统一的综合执法体制。又如,在90年代后期,贵阳市和凯里市改革了市(区)与街道办事处之间的财政关系,将原来由市(区)财政对街道办事处的完全统收统支体制改成了“划分收支,确定基数,超收分成,超支不补,一定几年不变”的财政体制,其中,凯里市还在街道办事处一级设置了财政所。再如,90年代中期以后,一些城市还在一些方面开始了管干分离的探索,在一定程度上实行了具体作业的企业化。所有这些,都取得了较好的效果(资料来源:课题组的调查)。

政府管理系统在基层社区的“腿”。^① 这样,管理主体实际上就只有一个单一的政府管理系统,一个几乎完全听命于上级乃至中央政府的城市政府管理系统。我们在对贵阳、凯里、都匀、仁怀等城市的调查中发现,无论城市规模的大小、经济发展水平的高低,所有这些城市都在不同程度上存在上述问题。

第二,自上而下的指令性行政型运作。

与高度集权、集中决策、管理主体单一的传统城管构架相适应,其运作方式自然是“计划—指令—动员—督促—评比”型的。其运作流程大致是:①城市政府把上级政府(部门)的有关指令性计划指标逐级分解,直至有关的单位或底层社区;②逐级下达指令性计划;③进行广泛的行政性宣传动员;④自上而下地逐级督促与自下而上地汇报;⑤进行名目繁多、无休无止的检查评比。“上级管得太多太细太死,汇报、检查、评比不断,大多数时间和精力都花在接待和日常事务上了”,在我们调查的所有省内城市中,几乎所有有关方面的负责人都有类似反映。

第三,管理组织以自上而下的垂直型政府部门机构为主。

与上述构架和运作方式相匹配,城市管理系统的组织设置与相互间的职能划分也以垂直型的政府部门机构为主。相对而言,就政府组织系统看,作为城市政府有关部门的“条条”,权责都比较实,从上到下的组织机构也都比较健全;而作为城市一级政府及其派出机构—街道办事处“块块”,却责大权小,很少甚至没有统筹协调的职能和权力,更没有专门从事统筹策划、协调的组织机构。就民间自治组织系统看,在我们调查的所有省内城市中,除了唯独一个几乎完全听命于政府机构的社区居民委员会外,几乎没有其他任何民间性的自治组织。

2、主要弊端

(1)权力配置失衡

第一,政府权力与民间权力配置失衡。如前所述,政府高度集中了有关城市管理(包括社区管理)的绝大部分权力,而民间(社区自治组织)的相关权力非常

^① 按照《居民委员会组织法》规定,居民委员会本是城市基层社区的群众性自治组织,本是城市基层社区建设的决策主体与社区事务的管理主体,亦是城市管理工作中大量基础性管理工作的承担者。其自治职能的发挥直接关系到整个城市管理工作的效率。但我们调查,长期以来,城市各级政府特别是作为政府派出机构的街道办事处在实际上一把居民委员会看作政府在基层社区的派出机构,并直接向其下达至少36种(据不完全统计)以上的指令性任务。从而使其自顾不暇,并直接导致了居民委员会职能的政府化,从而也就在实际继续维持了城市管理主体单一化的传统格局。

有限,形成了所谓“政府权力实民间权力虚”的格局,社区居民自治组织实际上并不能自治。结果是大量应办、急办之事难以即时落到实处。

第二,政府系统内部权力配置失衡。一是“上实下虚”,即中央和省一级的权力实,掌握着有关城市规划、重大建设项目、机构设置、人员编制等重大事项的决策审批权,城市一级基本上只能按经上级审定的方案执行;而在城市内部,则往往是市一级特别是市级部门的权力实,而办事处一级的权力虚。“上实下虚”直接导致“管得着的看不见,看得见的管不着”。二是“条实块虚”,即中央和省一级政府的职能部门权力逐级延伸至基层,虚化了市级政府及其派出机构——街道办事处统筹策划能力和对辖区内部门之间的协调能力,结果是部门之间、条块之间争利推责,扯皮内耗。

(2)组织结构不健全

权力配置失衡导致城市管理的组织结构不合理,相关组织资源不能得到有效整合。从整个城市来看,市(区)一级政府没有统筹策划、协调全市(区)城管工作全局的专门机构,管理多头,各自为政,相互之间缺乏必要的协调配合。从街区来看,办事处作为政府的一级派出机构,负有辖区内城管工作各方面的职责,但由于权限有限,人员配备不足,加之各职能部门权力延伸到基层所形成的对办事处统筹权力事实上的釜底抽薪,因而难以履行其相关职责。从基层社区来看,居民委员会本来是居民自治组织,但由于几乎只能按政府行政指令办事,因而也不能真正履行管理本社区事务的职责。这样,整个城市管理系统的组织结构事实上也就形成了“上层条条无头,下层块块少腿,底层根基虚化”的残缺格局,使得整个城市管理工作缺乏应有的系统性组织保障。

(3)制度建设严重滞后

在权力配置失衡、组织结构不健全的同时,制度建设也严重滞后。一是决策制度不健全,特别是在事关全局和长远发展的一些重大决策上,缺乏科学民主的决策规程,以至于不少决策乃至重大决策严重失误,“学费太高”。二是限权制度不严密,以至于一些权力被部门或小集团利益所驱使而恶性膨胀,越权干预,违规操作而不承担相应责任的情况大量发生。三是监督制度不健全,以至有法不

依,令行不止,争利推责。

(4)运作方式缺乏激励约束机制。

与权力配置失衡、组织结构不健全、制度建设滞后紧密相关的是,城市管理运作方式缺乏激励约束机制。自上而下的指令性行政型运作一方面使得城市相关管理机构对上而言完全处于被动服从的地位,抑制了其工作上的创造性和主动性,另一方面也使得这些机构对下而言拥有了发号施令的权力,为其实施机会主义行为和利用权力“设租”、“寻租”提供了机会和空间。与此同时,这种自上而下的指令性行政型运作把有关权力几乎完全集中在各个部门及其相关领导人的手中,一般职工和普通市民在城市管理方面几乎没有什么实际权力,因而也就没有积极性和主动性参与城市管理,为城市的发展出力、献策。

上述弊端导致的主要后果至少有以下几个方面:

第一,可利用的城管社会资源闲置、误置严重,不利于充分调动整个城市社会各界参与城市管理的积极性和推进城市管理的社会化。一方面,现行城市管理体制及其运作方式基本上把普通民众排除在外,限制了民众的参与,不能充分调动他们参与城市管理的积极性,发挥他们作为城市主人应该发挥的管理城市的作用。另一方面,这种由政府部门单边操作、封闭或半封闭运行的管理体制和运作模式,也使得城市管理部门与社会公众之间缺乏必要的互动,至使即便是一些正确的政策措施也难以得到公众的理解与支持。

第二,社会成本高昂,不利于城市社会经济的持续稳定发展。现行的城市管理体制及其运作模式不仅使得城市管理的直接成本太大,而且更为严重的是为城市管理工作中的形形色色的腐败提供了土壤和温床,因而不能不导致民众的不满,甚至于危及社会的稳定和经济持续发展。

第三,城管“X非效率”阻碍了城市管理现代化进程。随着城市的发展,一方面城管摊子越铺越大,人员配备越来越多,但另一方面城市管理的效率却在无休止的扯皮内耗中不明不白地流失了。从长远看,这无疑是不利于推进城市管理现代化进程的。

三、改革的背景与基本原则

1、改革的背景：市场化、城市化与城市管理现代化

从根本上说,城市管理体制改革是计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的客观要求,是我国经济社会成长进入加速转型时期进一步推进城市化和城市管理现代化的客观而紧迫的要求。这主要表现在以下几个方面:

第一,随着集中决策的计划型经济管理体制加速向分散决策的市场型经济管理体制转变,多种经济成分和多种经营形式各展其能,竞相发展,劳动者的自立、自主性增强,从而出现了地区之间、城乡之间的人口大流动,特别是大量农民进城谋生,使城市政府和作为城市管理底层的社区面临着一系列的新情况和新问题,相应的服务和管理工作的难度都出现了前所未有的难度。

第二,几十年传统的“短缺经济”时代已经基本结束,继之而来的国民经济结构高度化的战略性改组已经拉开序幕,且势必在广度和深度上加速推进。与此相关,难以避免的企业关停并转、减员增效和下岗分流,使一大批失业人员回到城市“社区家园”,等待救济和再就业,从而给城市政府和城市基层社区的工作都增加了新的任务和压力。

第三,居民生活从“温饱”逐渐向“小康”转变,人口进一步老龄化,家务劳动逐步社会化,人们对于社区生活服务的方便性和社区秩序的安全性以及社区环境的舒适性都势必会有越来越高的要求,从而也就给城区政府和社区的服务与管理工作提出了全新的内容。

第四,随着城市管理中的政治动员型运作方式逐步向市场经济条件下的法制型运作方式转变,国家权力正在从不该管也管不好的领域中退出来,把资源配置的权力主要交给市场,把生产经营的权力主要交给企业,把社会管理的权力更多地交给社区,从而使城市传统型的“单位人”越来越多地成为“社区人”,使城市社区在越来越多的领域取代单位而成为市民日常生活最重要的活动场所,成为市民直接而具体的现实“家园”,从而也就大大增加了社区的服务与管理在整个城市管理工作中的重要性。

第五,顺应新时期城市化进程开始加速推进的需要,城市的基础设施和其他公用设施建设已经开始以前所未有的规模展开,新区开发和旧城改造力度也不断加大。物业管理特别是住房私有化后住宅小区的市场化物业管理急待提上议事日程,从而需要原有管理方式的转变和管理组织与管理制度的创新。

如此等等,不一而足。这些正是我国经济社会加速转型过程中城市管理工作所必然出现的新情况和新问题。上述新情况和新问题表明,如果不从体制的层面进行相应的改革与调整,重构城市管理主体,转换管理方式,创新管理组织制度,就不能保证市场化改革和城市化进程的顺利进行。

2、改革的基本原则

鉴于现行城市管理体制的上述种种弊端,特别是考虑到这种政府部门一统到底、以行政命令封闭或半封闭操作的城市管理体制及其运作机制与市场化转轨和城市化发展之间越来越尖锐的矛盾和冲突,贵州城市管理体制改革应把重点放在管理主体的重构、管理方式的转换和管理组织制度的创新三个方面。按照“人民城市人民建,人民城市人民管”的基本精神,以经营城市、效率优先和促进城市管理社会化、现代化为基本指向,贵州城市管理体制改革应遵循五项基本原则:

(1)民众与政府合力共管原则

城市管理应是政府管理与市民管理的协调整合。”市民是城市的主人”、“人民城市人民建,人民城市人民管”等正确理念在不少城市虽然已经成为共识,但由于缺乏具体的组织安排和制度保障,这些理念往往难以落到实处。城市管理实际上只成了政府系统单方面的责任与权利,民众则更多的是处于被动响应或被管者的地位,民间有益于城市管理的各种资源没有得到应有利用。这种格局使得整个城市管理系统犹如单翅之鹰,欲高飞而无能为力,城市管理工作难以真正上一个新的台阶。因此,必须在有效整合城市政府管理系统的同时,大力培育民间社区管理体系的发展,并使之与城市政府管理系统紧密联系、合理分工、有机协调、功能互补。这种民众与政府合力共管的架构,可以较好地体现民众作为城市主人的地位,给他们扮演好管理者角色提供体制基础,并在一定程度上保证

各种城管资源的合理配置和有效利用。

(2)有利于经营城市、效率优先的原则

从现代组织学和管理学的观点来看,一个城市就如同一个庞大的企业或一宗庞大的资产,经营城市就如同经营企业和资产一样,也就是要综合运用城市地域空间中的土地、资金、人力资本及其他各种经济和非经济要素,从总体上整合城市的各种资源,并通过高效的城市管理,从整体上运作城市经济,实现资源配置在容量上的最大化及结构和秩序上的最优化,促进城市经济社会的持续、快速和健康发展。城市管理作为经营城市中的十分重要的一环,在一个方面对城市经营的效率具有决定性的影响。因此,城市管理体的构建必须站在经营城市的高度,服从和服务于经营城市的需要;打破城市规划、建设、管理中的部门分割、封闭运行的低效格局,建立一个真正有利于经营城市的统一协调、开放运行的城市管理体制。

(3)大统一小分散的原则

有关全市城管大局的重大举措与基本的规章制度由市委、市政府统筹;各(区、)街道、社区的局部事务决策权,由各(区、)街道和社区分散掌握。对此应尽可能明确统一与分散决策事项的边界,并严防统一权与分散权的模糊与相互侵占。

(4)科学民主决策原则

城市的发展在社会经济生活的各个方面正使得对城市的管理变得越来越复杂、越来越富有挑战性。为减少城管中的决策失误,新的城市管理体制必须建立一套科学化、民主化的决策制度,如公示制度、预案准备制度、专家咨询制度、市民旁听制度、重大事项听证制度等,并以明确的相关程序制度来保证这些制度的切实执行。

(5)制衡监督原则

有效的监督机制是城市管理体制的有机组成部分。根据国际上先进的城管