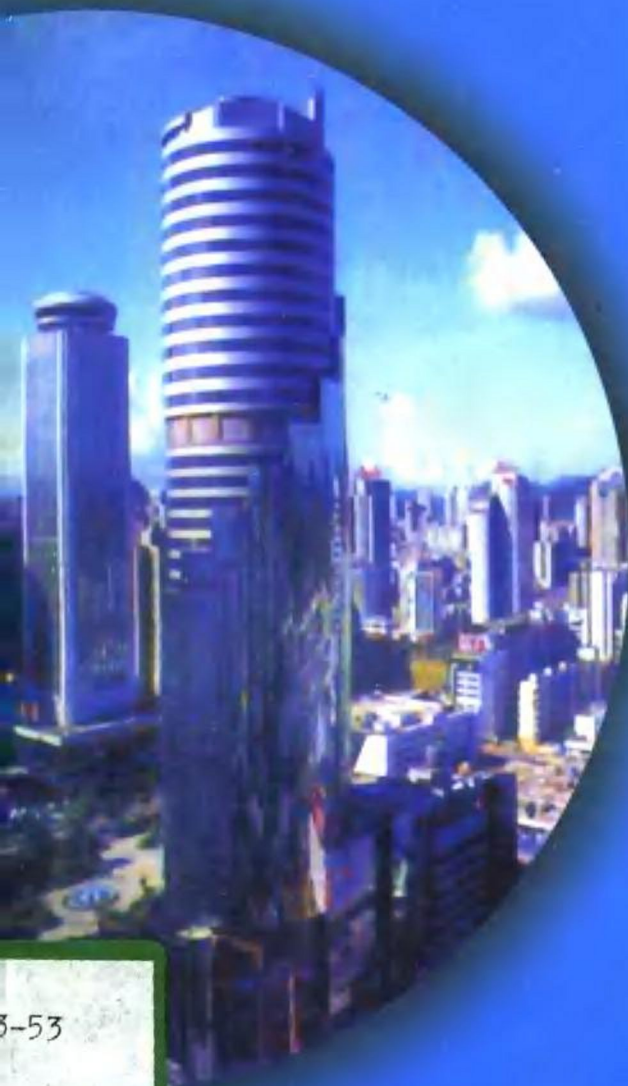


城市管理初探



3-53

贵州教育出版社

城市管理初探

主 编：李 静 陈 捷

出版发行：贵州教育出版社

社 址：贵阳市中华北路 289 号 邮编：550001

印 刷：贵州义信印务有限公司

开 本：850 × 1168 毫米 1/32

印 张：7.5

字 数：190 千字

印 数：1060 册

版 次：1998 年 7 月第 1 版

印 次：1998 年 7 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 7 - 80583 - 915 - 8/C·909

定 价：20.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换。

厂址：贵阳市扶风路 8 号 电话：5935916 邮编：550001

《城市管理初探》

编辑委员会

主 审	陈文辉	苏安娜		
副 主 审	李 瞰	于建新	樊中黔	
	杨迪闻	黄亚平	陈国辉	酆子江
主 编	李 静	陈 捷		
副 主 编	李德能	徐永贵		
编 委	(以姓氏笔画序)			
	王 军	卢庆敏	龙贵安	吕 进
	李 勇	张兴胜	初 平	况洪涛
	杨宁强	陈 刚	孙传华	国绍荣
	国兴飞	郭 彦		

目 录

努力把城市管理工作提高到一个新的水平（代序）	王三运（1）
围绕创卫目标，打好五大战役，把“讲文明、 树新风”活动深入持久地进行下去	王三运（11）
加强领导，严格管理，为把贵阳建成文明城市 而努力	刘长贵（22）
加大管理力度，营造优美整洁的城市环境	辛维光（26）
实现创卫目标，建设文明城市	辛维光（33）
提高城市管理水平，创建全国卫生城市	王亚光（43）
加强城市管理，创建整洁、卫生、文明的 城市环境	陈文辉（46）
谈在城管岗位上女性领导干部的领导艺术及权威	苏安娜 李 静（52）
贵阳市城管工作的回顾与思考	李 瞰（59）
为建设一支政治强、业务精、作风硬的城市管 理监察队伍而奋斗	陈国辉（66）
坚持创卫标准，营造良好的城市环境	樊中黔 王亚平（73）
浅议中国城市建设中的法制管理	刘 健（78）
论创卫的功能、途径及需要处理的关系	求 实（93）
正确处理城市管理中的十个关系	李 静（100）
为建设文明城市脚踏实地创新绩	李德能（108）
加大城管力度，夯实创卫基础	李 静 冯燕鸣（114）

努力建立城市管理以人为本观念的新机制	陈 捷	(120)
试论城市管理的特点及其方法		
.....	陈 捷 况洪涛	(123)
理思路，聚人心，顾大局，树形象		
.....	李 勇 卢庆敏 陈 刚	(128)
解决城市管理资金的途径与对策	求 实	(132)
宣、管、罚、收、曝——搞好城市市容环境		
卫生的五大要素	张兴胜 徐永贵 杨宁强	(136)
转变观念开拓城管新天地	初 平	(140)
对城市基础管理的几点思考	王 军	(143)
创建全国卫生城，让政府放心，让人民满意		
.....	李 静 陈 捷	(146)
创建国家卫生城市必须切实加大城市管理		
工作力度	初 平	(155)
改革呼唤市场经济理论	求 实	(170)
谈把企业推向市场	求 实	(178)
都市新愚公	李德能 吕 进 吴茹烈	(183)
谈谈贵阳经济技术开发区一九九七年创卫工作		
思路及安排	徐永贵	(188)
贵阳经济技术开发区一九九八年创建全国卫生		
城市的安排意见		(194)
贵阳经济技术开发区关于加大管理力度进一步		
整治城市容貌环境的实施方案		(200)
附件一		(207)
附件二		(208)
附件三		(210)
附件四		(212)
附件五		(214)

附件六	(216)
附件七	(218)
表格一 贵阳市经济技术开发区环卫职工创卫 路段承包一览表	(220)
表格二 贵阳市经济技术开发区城管监察岗一览表	(221)
表格三 开发区环卫站“5. 28”以前工作安排	(222)
表格四 “5. 28”前贵阳经济技术开发区城管、创卫工作安 排落实一览表	(226)
表格五 贵阳经济技术开发区“5. 28”活动街景布置、街 头文艺活动安排落实一览表	(228)
编后	(231)

努力把城市管理工作提高到一个新的水平

(代序)

王三运

多年来，贵阳市各级党委和政府以及管理部门，根据国家 and 省关于城市管理的方针、政策和法规，坚持把加强城市管理作为一项重要工作来抓，进行了多方面的改革和探索，取得了很大成绩，积累了宝贵的经验，城市管理水平不断提高。但是，在肯定成绩的同时，必须清醒地看到存在的问题。一些基础管理工作还是依靠粗放的传统经验管理，城市管理的专业化、现代化、法制程度和管理的效益还不高，“脏、乱、差”的问题没有从根本上解决，与先进省会城市比较还有很大的差距。因此，我们必须从把贵阳建设成开放式、多功能、综合型、现代化的内陆开放城市的战略高度，来认识城市管理的重要意义，自觉而有力程度地推动整个城市管理工作上水平、上台阶。

一、不断深化对城市管理意义的认识

管理是一门科学。城市的管理更是一门系统、综合的管理科学。现代化的城市建设，必须有现代化的城市管理，只有形成了严格、规范、系统、经常的管理格局，城市的综合服务功能才能切实增强，城市的辐射能力才能真正提高。我在市委六届六次全会上强调，城市建设要重品位。中心城市作为一个地区经济、政治、科学技术和文化教育中心，是现代化城市的主要基地，在经

济和社会发展中起着主导作用。而高品位的现代化城市至少要具备以下六个基本要素：一是健全的生态环境；二是配套的社会服务；三是完善的基础设施；四是合理的产业结构；五是科学的管理系统；六是良好的市民素质。因此，高品位的城市建设，必须有高水平的管理基础作保障。从这个意义上讲，进一步提高城市的管理水平，是贵阳市改革开放和社会主义现代化建设的一项重要任务，也是实现两个根本性转变的重要内容，对于促进全市社会主义物质文明建设和精神文明建设都具有重要的意义。

另一方面，贵阳作为西南重要的交通枢纽和商贸重镇，外地客商往往是通过贵阳认识贵州，通过了解贵阳看贵州的改革开放、经济发展和社会进步。因此，贵阳是贵州对外开放最重要的窗口，贵阳展示在外界和客人面前的形象事关贵州的形象，这种举足轻重的地位和作用，不仅决定了贵阳城市建设要体现出独特而富有时代感的风格，而且决定了贵阳城市管理要有更高的标准和要求，包括贵阳市民的良好素质和精神风貌。我们决不能就贵阳论贵阳，一定要从树立贵州新形象的高度，在城市现代化管理上下大功夫，起带头作用。

提高思想认识是为了开拓进取。随着改革的深化，建设的发展，贵阳市各方面都发生了深刻的变化，城市管理遇到了许多新情况和新问题。主要表现：一是城市的规模不断扩大，人口不断增多，特别是流动人口增多，给城市管理增大了压力。二是市场化程度不断提高，利益主体多元化的趋势明显，利益驱动强烈，以牺牲公共利益和环境效益为代价谋求自身经济利益的矛盾日渐突出，给城市管理造成了很大的难度。三是城市管理体制改革滞后，专业管理与综合管理脱节，法规体系不完备，在一定程度上制约了城市管理的效率和规范化程度。四是旧城改造正处在高峰期，这从长远看将为城市管理创造好的条件，但从目前看也给城市管理带来了暂时困难。面对这些新情况和新问题，我们必须

按照市场经济规律，以全新的思维方式，不断探索城市管理的新办法，努力开拓城市管理的新思路，全面开创城市管理现代化的新局面，把城市管理提高到一个新的水平。

二、强化城市管理重点环节

现代化城市管理的内涵极为丰富，现代城市的复杂性和管理的艰巨性已经从理论和实践上提出了“大城管”的概念，城市管理已成为一项庞大的系统工程。仅就“脏、乱、差”而言，就不是城管部门一家能管得好的，其根治的基本对策在于综合治理，在于全社会齐抓共管。我们必须进一步充分发动群众，协调好各方面的力量，强化城市管理的三个重点环节。

（一）坚决整顿交通秩序。要按照“全面规划，突出重点，科学管理，依法治路”的方针，以治理城市交通秩序为突破口，通过综合治理，全面推进城市交通管理水平。其基本任务：一要科学的建立城市道路运行系统，形成畅通的中心环、区域环和主次干道相连接的运行路线，解决机动车辆在易堵路口左转弯、调头的问题，合理调整城市公共交通线路及站点，清除违章占道，加强现场指挥，及时疏导交通，充分发挥道路通行功能；构建布局合理的停车场点，改善静态交通，实现有序停车。二要加强驾驶人员培训和整顿，未经考核合格者，要进行强制培训，对无故不服从管理者，要吊销其驾驶执照；要对驾驶人员进行讲文明礼貌，为贵阳争光的教育和培训；加强对交通管理人员和交通执法人员的教育，提高他们遵纪执法的自觉性，严格管理，依法办事。三要加强车辆的维护和保养监督，提高车辆的完好率，处理好非机动车和残疾人车营运的问题。四要广泛宣传教育人民群众，严格遵守交通法规。五要逐步完善城市性交通法规建设，逐步理顺管理体制，划分职能，明确分工，建立目标责任制，加大执法力度。通过整顿，达到道路畅通，车况良好，车容整洁，

服务周到，收费合理，行驶安全的要求。

(二) 大力改善市容市貌。必须按照“整体动员，明确分工，突出重点，显著改观”的原则和创建全国卫生城市标准的要求，大力进行综合整治。由市城管委牵头，市工商局、市公安局、交警等有关部门配合，并组织市、区、街城管监察队伍共同组织实施。要重点搞好遵义路、中华路等 16 条主干道。整治的主要任务是：坚决拆除影响市容市貌和环境卫生的违章建（构）筑物；严禁在临街空地、车行道、人行道、临街阳台上乱堆、乱放、乱挂、乱贴，以及进行违章占道经营活动。抓紧更换、修复或清除残损广告标牌、霓虹灯、雨棚；清洗、粉刷不清洁的墙体、玻璃幕墙和门面；高层建筑要安装轮廓灯、泛光灯；沿街工地必须文明施工，围场作业；搞好街道绿化和清扫保洁工作。对一些有碍观瞻但又一时难以解决的问题，要采取诸如挡墙、广告牌等遮挡临时措施。通过整治达到净化、美化、绿化的要求。在抓好 16 条主干道整治的同时，各区、县（市）和贵阳高新技术产业开发区、贵阳经济技术开发区，要按照以上要求大力抓好辖区内的街道整治工作。

(三) 大力提高公用基础设施的完好率。市政、电信等职能部门必须进一步加强城市基础设施的建设和维修保养，提高完好率，千方百计地保证电信畅通和正常供电、供水、供气。加强旅游业的思想建设、制度建设以及基础设施建设，努力提高旅游服务质量。搞好商业、饮食、服务业的建设，深入开展“为人民服务、树行业新风”的活动，努力提高服务水平。各行各业都要大力夯实基础，使各项工作跃上一个新台阶，为人民群众创造一个良好的社会环境。

三、突出搞好城市管理的四个结合

提高城市的文明程度，塑造良好的对外开放形象，要在强化

三个重点环节的同时，突出搞好四个结合：

一是经济发展与城市管理相结合。发展经济，搞现代化建设，追求的是社会全面进步，提高人民群众的生活质量。这就要求我们把经济发展同城市管理有机地结合起来，塑造现代化文明城市的新形象，这是坚持小平同志提出的“两手抓、两手都要硬”的具体体现。当前，由于旧城改造的需要，一些老的商业网点被拆除，加之一部分工业企业开工不足，为解决困难企业职工再就业问题，在一定的时期内，适当批准开辟一些马路市场和停车场所作为临时过渡性措施，缓解当前的矛盾是必要的，但这决不意味着可以牺牲城市市容环境为代价，对此必须要有清醒的认识。摆正“创卫”与“创收”的位置，不能单纯追求局部或少数人的经济利益而忽视全局和广大市民的社会效益、环境效益。批准马路市场和停车场所时，必须要统一规划，布点适当，严格管理，规范行为。对已经批准但不合理的要予以调整，对未经批准的违章占道经营网点要坚决取缔。在“创卫”工作中采取切实有效的办法，要进一步坚持和完善。另一方面，有关部门要认真研究新建的部分商业设施闲置和停车设施不能充分利用的问题，提出可行的措施和办法，认真引导经营户“退路进店”经营，引导车辆“退路进场”停放，逐步减少和最终根除占道经营、停车的混乱现象。经济发展能够为城市管理奠定良好的物质基础，加强城市管理又可以推动经济发展和社会进步，这两者相辅相成，互为促进。不能简单地、片面地看待，更不能把两者对立起来。只要我们坚持正确的指导思想，在发展经济的同时，不断探索城市管理的新路子，实现经济效益、社会效益、环境效益相统一是完全办得到的。

二是条条指导与块块管理相结合。党的城管管理体制在实践中探索出了“统一领导，分级负责，条块结合，以块为主，加强基层，综合管理”的思路，在一定程度上理顺了条块关系，明确

了各自的职责，充实了城管力量，为加强和改进城市管理工作奠定了基础。当前，要在此基础上更好地把条条指导和块块管理结合起来，形成合力，使城市管理上台阶。“条条指导”就是市有关部门要对城市管理工作搞好统一规划，综合协调，指导服务，检查督促，从全市城管大局出发，努力提高城市管理水平，综合运用教育、行政、法律、经济等手段，搞好城市管理。“块块管理”，就是要强化各区、市、县对城市管理工作的责任感和事业心，按照市的统一要求，明确责任和权利，把城市管理工作落实到基层，使城市管理工作既轰轰烈烈，又扎扎实实。中央、省在筑单位、市属各部门都应当强化城市意识和市民意识，在涉及区域内包括社会治安、环境卫生等社会性、公益性方面的问题上，要按属地管理原则，服从区、街的管理，把创建文明卫生城市当成自己的事。区、街两级要按照管理权限，加强城市管理的基层基础工作。使条条指导与块块管理有机地结合起来，全方位、多层次推进城管工作。

三是重点突破与全面推开相结合。加强城市管理，要选好突破口，找准切入点。1996年以来，我们开展了创建“文明卫生示范一条街活动”，取得了很好的效果。1997年市里又决定推出16条主干道作为“文明卫生示范一条街”，各区、市、县还要再选择1至2条街道作为今年的创建目标，通过以点带面，点、面结合的创建活动，加快建设文明、整洁、优美新贵阳的步伐。各区、市、县都要从两个文明建设的高度，把在点上取得的经验运用到面上去，带动全市城市管理工作上台阶。对创建活动已经取得初步成效的街道，要总结经验，完善措施，标本兼治，使之长期保持，坚决防止回潮。对尚未纳入创建活动的街道，特别是群众反映强烈的卫生死角要采取切实有效的措施，加快整治步伐，加大整治力度，限期改变面貌，确保城管工作各项目标的实现。

四是专业队伍与群众参与相结合。要管理好城市，营造优美

环境，不仅要靠专业队伍，还必须动员全市广大人民群众积极支持和参与城市管理，实行专业队伍和人民群众相结合，发挥好两个积极性，才能收到预期效果。加强专业队伍建设是提高城市综合管理水平的重要环节。我们的城管队伍、环卫职工要加强服务意识，树立敬业精神，全心全意为人民服务。各级党委和政府、各有关部门要进一步关心、爱护和建设好这支队伍，结合实际情况，有计划对他们进行培训。通过学习市容环境管理知识、技术知识、法律知识，提高他们的政治、业务素质，在知法、守法的基础上，把依法管理寓于服务之中，求得人民群众的支持和理解，成为名副其实的城市卫士。另一方面，各级、各部门，要把提高广大市民的素质，增强文明意识和城市环境意识作为城市管理的大事来抓，充分调动每一个市民参与城市管理的积极性，真正做到专业队伍和群众参与相结合，形成人人都为塑造贵阳新形象争光彩的风尚和合力。

四、着力推进城市管理的五项工作

随着社会主义市场经济的发展、改革开放的不断深入和人们物质文化生活的不断改善，科学管理城市显得越来越重要和迫切。因此，必须逐步建立起职责明确、分工合理、运转协调、灵活高效的城市管理运行机制，大力提高城市管理水平和效能。

（一）宣传教育要有深度。做好宣传教育工作，提高市民的环境意识和社会公德意识，是强化城市管理思想基础和前提条件。各级、各部门要充分利用各种宣传工具、新闻媒体，广泛、深入、持久地宣传城市管理的重要意识；要大力宣传依法治市的重要性、必要性，宣传城市管理的法规、规章；要结合开展精神文明创建活动，加强对人民群众的社会公德、思想道德、家庭美德教育，广泛开展创建文明小区、文明街道、文明院落、文明家

庭、文明单位的活动，把城市管理的内容贯穿于创建活动之中，做到精神文明建设和城市管理工作双丰收；要大力表彰创卫活动和城管工作的先进典型，提高市民的城管意识，形成人人为树立城市新形象作贡献的氛围。

（二）管理标准要有高度。搞好现代城市的管理工作，要有整体思路和超前意识，从战略全局出发，坚持高起点、高标准。党的十一届三中全会以来，特别是经过“八五”时期的建设，我们的城市面貌发生了巨大变化，原有的管理制度和管理办法，有许多已不适应新形势、新环境，必须按照现代化管理的高标准，科学地制定和完善相应的规章制度、管理办法，为进一步提高城市管理水平奠定良好基础。制定城市管理制度一定要有超前意识，使我们的管理法规和管理水平，逐步向现代文明城市的管理标准看齐，通过结合配套措施，强化执行和监督机制，把决策、指挥、监察、信息反馈有机地结合起来，把城市的行政监督、立法监督、法律监督、群众监督和舆论监督结合起来，实现城市管理的科学化、规范化。物业管理是一种综合性服务的管理制度，是城市管理的一项重大改革。凡有条件的成片居民住宅区，都应推行物业管理制度；条件一时不具备的住宅区，也要制定新的管理措施和办法，强化管理，同时要创造条件，逐步推行物业管理，使城市管理走上经常化、制度化的轨道。

（三）落实工作要有速度。坚持工作的快节奏，高效率，是落实工作任务并收到实效的重要保证。什么事情都要抓紧，抓而不紧，等于不抓。各级、各部门都必须以只争朝夕的精神，说干就干的气魄，连续作战的作风，抓好城市管理工作。已经决定了的事，要立即催办，狠抓落实，决不能拖拉、扯皮、推诿、不了了之。需要多部门配合的，有关综合部门要主动服务，精心搞好协调工作。群众意见大、反映强烈、要求迫切的事，要及时处理。硬件建设要及时开工，抓紧施工进度，保证工程质量。维修

项目要及早安排，及时维修、保养，扎扎实实，不留隐患。

（四）严肃执法要有力度。实行依法治市是对以行政管理为主的传统管理模式的一项重大改革，也是实现城市管理现代化的必要手段。我们要始终坚持这一改革方向，不断强化和完善城市管理的法制建设，强化执法力度。在立法方面，要加强地方性法规的制定、完善和配套工作，对国家陆续制定和颁布的新法规，要结合实际，及时制定相应的实施细则；在法制宣传方面，要以提高市民的法律意识为重点，作好普法工作。在管理方面，要扩大城市管理的辐射面，空间上要从对主干道的管理延伸到对小街小巷的管理，时间上要从上班时间延伸到下班时间的管理。要针对流动人口逐步增多，情况复杂，管理薄弱的状况，按照“规模控制，严格管理，加强服务，依法保护”的方针，制定相应的法律法规，落实管理措施。要通过综合管理、专业管理与群众管理相结合，相互联系，互为补充的管理体制，严格依法管理城市，做到有法必依，执法必严，违法必究。要实行严管重罚政策，同时要坚持文明执法，使受处罚者心悦诚服并愿意改正。

（五）组织指挥要有强度。城市管理是一个庞大的系统工程，涉及各方面的责权利。因此，各级、各部门、各单位都要高度重视，认真履行各自的工作职责，互相支持，通力合作，齐抓共管，发挥管理的综合效能，才能收到预期效果。要坚持行之有效的管理制度，定期研究城市管理状况，分析存在的问题，提出解决问题的对策，制定切实可行的措施。要层层落实工作职责，实行工作目标责任制，建立目标考核奖惩制度。要实行“门前卫生责任制”和区街城管工作的“五定责任制”，开展优胜奖杯等竞赛活动，建立定期、不定期的检查、抽查、考核制度，打一场城市管理的人民战争，促进和加强城市管理工作。对严重失职、不负责任的单位要追究主要负责人的领导责任。城市管理中有些重要工作要实行统一指挥、统一行动，凡是全市部署的大事，各

级、各部门、各单位都要树立全局观念，服从大局，服从全市的统一安排和指挥，当地区、部门、单位的利益与整体利益发生冲突时，要自觉地服从全局利益，以保证工作的整体推进。

在城市管理上水平、城市建设上品位的工作中，任重而道远。我们要立即行动起来，通过自己卓越的工作，切实把城市管理工作提高到一个新的水平，为贵阳市改革开放、经济建设、社会发展树形象、扬声誉、争光彩作出更大贡献。

（作者系贵州省委常委、贵阳市委书记）

围绕创卫目标 打好五大战役 把“讲文明、树新风”活动 深入持久地进行下去

王三运

城市管理是城市工作一个永恒的主题，任何一个城市都离不开管理。城市管理工作又容易反复，如果稍一松懈，马上就会回潮。近几年来，我们加大了城市建设、城市管理的力度，但从总体来看，城市管理的思想基础、硬件基础、管理基础还比较薄弱，反复的可能性较大。“创卫”工作是市委、市政府从贵阳市改革开放和现代化建设的需要出发，自加压力提出的一个近期目标，它不仅是精神文明建设的一个重要内容和城市管理的重要组成部分，而且也是我市推进改革开放、营造良好投资环境的当务之急。中央文明委 1997 年 7 月份部署“讲文明、树新风”的活动以来，我市结合实际，迅速启动，制订方案，明确重点，采取措施，一个以集中解决文明言行、环境卫生、服务质量、交通秩序四个突出问题为主要内容的“讲文明、树新风”活动在我市全面展开。全市各级部门根据市委、市政府制订的《贵阳市开展“讲文明、树新风”活动方案》，组织开展了四项活动，即“遵守‘五不’行为规范，争做文明市民”、“人人作贡献，共创环境美”、“窗口行业优质服务竞赛”和“交通流畅靠大家”活动；打响了三个战役，即“文明言行宣传战役”、“环境卫生整治战役”和“交通秩序整顿”战役。设立了环卫工人节，解决了环卫工人

· 11 ·