

前瞻性 · 理论性 · 实践性 · 服务性 · 可读性

城市治理

Urban Governance



2016 · 03

重点关注：城市规划与城市管理



扫一扫 请关注
微信公众账号二维码



南京大学出版社

前瞻性 · 理论性 · 实践性 · 服务性 · 可读性

城市治理

Urban Governance



2016·03



南京大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

城市治理：城市规划与城市管理 / 於强海主编. —
南京：南京大学出版社，2016.7
ISBN 978-7-305-17146-8

I. ①城… II. ①於… III. ①城市管理—研究 IV.
①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 136064 号

出版者 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出版人 金鑫荣

书 名 城市治理——城市规划与城市管理
主 编 於强海
责任编辑 范国宇 肖自强 编辑热线 025-83685720

印 刷 南京爱德印刷有限公司
开 本 880×1230 1/16 印张 4.5 字数 154 千
版 次 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-17146-8
定 价 35.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>
新浪微博: <http://weibo.com/njupco>
官方微信号: njupress
销售咨询热线: (025) 83594756

* 版权所有，侵权必究

* 凡购买南大版图书，如有印装质量问题，请与所购
图书销售部门联系调换





目 录

CONTENTS

重点关注

- 08 浅谈面向城市管理与治理的城市规划变革 \ 王兴平
- 10 违法建设的执法困境与治理之道 \ 邹艳丽
- 12 规划管理与城市管理的盲区与衔接 \ 涂志华
- 14 一个面向城管的微观规划案例 \ 许闻博 徐 嘉

理论研究

- 17 江苏城市管理执法体制的现状 & 改革路径 \ 朱未易
- 21 城管执法人员职业心态及其健康培植 \ 万书玉

观察思考

- 26 城市建筑垃圾工程渣土处置现状调查 \ 吴 刚
- 31 城市生活垃圾的收集和运输 \ 黄成峰
- 34 强化城管宣传 提升城管形象 传播正能量
——探索新形势下，如何深化城管宣传工作 \ 孙千福
- 38 关于高档住宅小区内违法建设的监管与查处的探讨 \ 黄永久

舆情聚焦

- 41 全国城管舆情综述：城管执法从管理转服务 \ 张 妍
- 43 网传江苏丰县城管殴打围观者官方澄清陷被动 \ 陈天源

法苑指南

- 45 关于沿街小区红线范围内擅自设置汽车地锁问题的探究
- 47 浅析违法建设案件中相对人的认定 \ 梁 程

动态扫描

- 48 南京市城管局开展“两学一做”突出“四早”
 - 49 统一城市管理执法制服和标志标识 \ 张 斌
- 



- 49 灌南县城管局为执法车辆张贴公务用车监督卡\秦宁建
50 秦淮城管精细化工作全力保障六百年佛塔重建\王兴
50 高淳区城管局:积极推广自动自助洗车项目\陈文卿
51 湖滨分局探索流动摊点管理\周红权
51 清理僵尸车 还路于民\刘欣
52 南京栖霞区推广新型五防窨井盖\朱亚君 刘子峰
52 化工园城管局与驻区大企业建立环卫保洁联席机制\谢忠平

专题报道

- 53 坚持执法为民,始终心怀群众\姚晓晖
55 溧水区白马镇倾力打造园林绿化新景观\赵丽

城市风采

- 58 城管暖男的“一碗热汤”
——记江苏省如皋市第八届爱心大使城管队员纪勇波\王小星
60 心系环卫 真诚奉献
——记全国“五一劳动奖章”获得者张玉仙\潘金龙 夏明
63 一面锦旗的由来\王骁
64 老旧小区改造升级 “名小吃”何去何从?\严啸辰
65 空巢老人突发疾病,保洁员低调救人\邵洋
66 用辛勤汗水换来整洁环境\赵丽 沈科达
66 用爱心书写3.8节——记无偿献血保洁女工越广云

他山之石

- 67 瑞典:用一代人的时间普及垃圾分类

百花文苑

- 70 做一片美丽的绿叶\于萍
71 我们是城市的守护者\朱亚君 范小燕
72 城管局长是作家\范进

城市治理

Urban Governance

本书承全国政策科学研究会指导

编委会主任:许卫宁

编委会执行主任:唐磊

编委会副主任:(以姓氏笔画为序)

司徒幸福 朱生根 刘耀东 孙德茂
李鸾鸣 杜大庆 芦明 何金雪
张燕蕾 陈乃栋 陈雷 陈放鸣
迟少彬 周宁 赵桂飞 俞伟宁
顾大松 钱锋 奚晖 靳楠

编委会委员:(以姓氏笔画为序)

王强 王宗武 包庆辉 冯尧
吕道春 任雪梅 刘国强 刘万升
刘斌 许文林 杨超 杨庆枫
李峰斌 张冬林 张超英 陈典树
陈明东 金旭 郑霞 姚晓晖
徐桓峰 唐胜虎 黄晓东 曹海彬
臧锋

名誉顾问:武树帜 应松年

主 编:於强海

副 主 编:钱德文 刘晓丽 郑霞

执行主编:陈要武

责任编辑:范国宇 肖自强

责任校对:黄隽翀

美术编辑:赵晋锋 俞朋

主办单位:

南京市城市治理委员会办公室

南京市城市管理局

(南京市城市管理行政执法局)

承办单位:

南京市城市治理委员会办公室行政秘书处

南京市城市管理局宣传教育处

南京市城市宣传教育中心

前瞻性 · 理论性 · 实践性 · 服务性 · 可读性

城市治理

Urban Governance



2016·03



南京大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

城市治理：城市规划与城市管理 / 於强海主编. —
南京：南京大学出版社，2016.7
ISBN 978-7-305-17146-8

I. ①城… II. ①於… III. ①城市管理—研究 IV.
①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 136064 号

出版者 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出版人 金鑫荣

书 名 城市治理——城市规划与城市管理
主 编 於强海
责任编辑 范国宇 肖自强 编辑热线 025-83685720

印 刷 南京爱德印刷有限公司
开 本 880×1230 1/16 印张 4.5 字数 154 千
版 次 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-17146-8
定 价 35.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>
新浪微博: <http://weibo.com/njupco>
官方微信号: njupress
销售咨询热线: (025) 83594756

* 版权所有，侵权必究

* 凡购买南大版图书，如有印装质量问题，请与所购
图书销售部门联系调换



创新发展，不断改善城管工作

◎武树帜

城市管理工作与城市居民日常生活密切相关，各级政府有关部门应该有创新发展的思维。

创新发展，不断改善城市管理工作，必须在中国特色社会主义理论指导下进行，认真贯彻落实党的十八大以来制定的方针政策，落实习近平总书记一系列重要讲话指示精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放和共享的发展理念，顺应城市发展规律，依法规划、建设和管理城市，着力塑造城市特色风貌，着力提升城市环境质量，着力创新城市管理服务，走出一条具有中国特色的城市管理的健康发展道路。

创新发展，不断改善城市管理工作就是要打造和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市，让人民群众生活更美满、更幸福。

创新发展，不断改善城市管理工作，一定要依法治理，建立城市管理法规、法律制度，使城市管理工作有法可依，有章可循，及时纠正和处理城市管理中的违法行为和现象。

创新发展，不断改善城市管理工作，要健全改革城市管理体制，明确政府城市管理部门的权力、职责和管理范围，完善城市管理机制，增强社区服务功能，实现政府治理、社会调节、居民自治良性互动，使城市管理阳光运行。

创新发展，不断改善城市管理工作，要大力推进城市智慧管理，提升城市治理和服务水平，加强城市交通管理、环境管理、应急管理和市政设施运行管理，建设一批特色鲜明的智慧城市，不断提高城市运行效率。

创新发展，不断改善城市管理工作，关键是提高城市居民的精神文明、思想素质，增强法制意

识，大力开展社会主义核心价值观教育，形成良好的道德素养和社会风尚。

创新发展，不断改善城市管理工作，要吸收和引进先进的科学人才，开展科学研究，改善城市管理。重视和推进城市节能建设，完善城市公共服务，大力推进棚改安居，建设地下综合管廊，优化街区路网结构，优化发展公共交通运输力，健全城市公共服务设施，大力推进无障碍便利措施，打造方便快捷的生活圈，培育城市绿地，服务城市居民日常活动。

创新发展，不断改善城市管理工作，要切实保障城市安全，加强市政基础设施建设，提高城市综合防突能力，妥善处理突发事件，提高危机管理能力，加强城市安全监管，提高社会治安综合治理水平，形成现代化城市安全保障体系。

创新发展，不断改善城市管理工作，还需推进大气、土地、水质污染治理，加强垃圾处理，恢复城市自然状态，营造宜居环境，“天下何处好，乐居在管理好的城市”。创新发展，不断改善城市管理的宗旨是全心全意为人民服务，满足人民日益增长的物质和文化需求，使广大人民群众满意。

创新发展，不断改善城市管理工作，需加强各级政府和政府各部门组织领导迎难而上，攻坚克难，解决工作中遇到的问题，使城市管理迈上一个新台阶，实现城市管理现代化，为全面构建中国特色社会主义小康社会，实现社会主义现代化服务，开创创新发展不断改善城市管理新局面。

（作者系中国行政管理学会副会长、全国政协科学研究会会长、国务院研究室原党组成员、党委书记）





城市规划 与城市管理

◎王兴平 策划

编者按：

城市规划、建设与管理的脱节，是制约我国城市品质、效率提升和功能、形象优化的重要原因，也是长期以来制约住建系统科学发展的顽疾。中央城市工作会议提出要推进城市规划、建设、管理三大环节的统筹，中共中央、国务院关于深入推进城市执法体制改革、改进城市管理工作的指导意见提出要坚持源头治理，增强城市规划、建设、管理的科学性、系统性和协调性的要求。可以看出，城市规划与城市管理的衔接与整合，具有必要性和紧迫性，也具有重要的战略意义。为此，策划本专栏，以“面向城市管理的城市规划”为主题，组织东南大学建筑学院、中国人民大学公共管理学院、南京市规划局城中分局的专家学者、城市规划管理者等围绕这一主题、从不同侧面探讨城市规划服务于城市管理的必要性、可能性以及面向城市管理的新型城市规划的可能模式与技术手段等等。

（作者系东南大学建筑学院教授、东南大学城乡规划与经济社会发展研究中心主任）





浅谈

面向城市管理与治理的城市规划变革

◎ 王兴平

城市空间是城市各类主体高度集聚、密切互动和开展多样化活动的载体与场所，城市的管理与治理既包括对城市物质性空间载体本身的管理，也包括对城市空间内各类活动主体的空间行为、空间业态的管理，简言之，新型城市管理与治理应该是融物质空间形态和社会生活空间行为状态、各类经济活动的空间业态等于一体的综合管理与治理，也要在空间规划、建设、管理高度统筹的模式下推进和建立起新的城市综合管理模式，这也是中央城市管理与

城市规划综合体制改革的重要导向与题中之意。

反观目前城市规划与管理的现实状况，在物质空间形态与空间行为状态、空间经营业态三个领域，城市规划主要停留在对城市物质空间形态领域的规划设计与管理，规划主要针对城市空间建设，管“建”不管“用”，而城市管理则主要针对城市空间上的行为活动状态的管理，兼顾部分经营活动业态管理，也即城管主要针对城市空间使用。可以看出，在体现城市空间使用的行为状态和业态领域，

城市规划是缺失的，城市管理与城市规划存在明显的错位与脱节。由此带来的问题是，一方面，城市规划提出的“美好”的物质空间理想，无法通过有效的城市管理实现，另一方面则是城市管理只有自由裁量或者相对抽象的各类法规依据，而缺乏与具体空间场景对应的具象、明确的依据，影响了城市管理的执法质量和效率。一个典型的场景就是，当城管队员对大街上乱摆放的摊点、对各类扰民的空间活动进行现场制止与执法时，往往对于这些行为是否存在对空间的不当占用及其不当占用的时空边界的界定发生分歧，从而发生执法者与被执法者的冲突。在当前城市由大规模扩张与物质空间建设阶段转向主要进行存量空间优化利用阶段，以及国家推进大城管体制和城管业务领域迅速扩张、城市治理不断创新的新阶段，推进城市规划与新型城管与城市治理的结合与无缝衔接，有可能走出一条城市规划转型的新路。

面向城市管理与治理的城市规划转型，其要点在以下几个方面：

（1）面向大城管业务领域的需求，对规划缺项和弱项进行梳理和补充，创新规划的业务类型，主要有两个方向可供突破：一类是涉及空间景观、安全等的规划，如城市广告、照明、渣土处置、公共自行车、公共停车与公交专用空间等规划，这是传统城市规划所忽视的城市空间利用领域，需要逐步纳入城市规划体系中予以重视；一类是涉及城市空间活动管理的规划，如大型活动的场地管理与使用规划、城市广场与街道空间使用规划（对不同空间活动如广受关注的广场舞等活动的范围、管理要求等进行明确）、流动摊贩经营场所布点与管理规划、城市与社区的宠物活动空间管理规划、商业服务业业态及其空间使用规划等，是城市管理日常工作所需要但是缺乏可视化、空间化、直观化的执法依据的，完全可以借用、借鉴传统城市空间规划控制的工具，对空间活动的属性、空间范围、空间准入、空间相邻权等进行具象的规定，解决城管执法在具体、即时执法场所空间内执法依据的明确化问题。

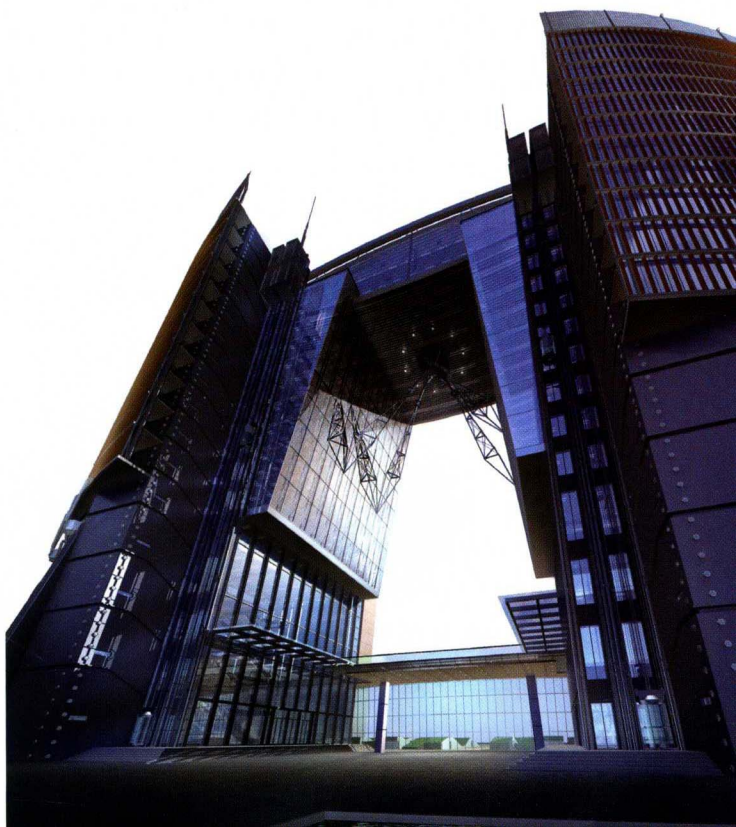
（2）创新规划管理流程和用途，扩大规划与城市综合管理对接的范围。要顺应存量规划时代的转型需要，对有关的法律法规进行系统修正，对规划管理与城市综合管理的行政程序和内容进行充分衔接与合理对接，引导城市规划由单纯地服务于城市建设部门、到走向全面服务于城市管理部门，甚至是服务于与城市业态管理密切相关的工商管理等部门，把空间行为活动、业态控制等空间使用的规划作为城管执法依据、工商审批依据，使得业态、行为活动规划通过城

市管理落到实处。

（3）创新规划编制程序和内容表达方式，适应新型城管的需求。引入治理理念改革城管体制，是新型城管的重要方面。作为对存量空间内日常活动设定空间规则的空间使用规划，与市民的具体利益和权益关系更大，必须要全方位引入公众参与、多元协商与协调的规划模式，确保规划设定的空间行为规则能够被认同，在规划实施阶段也要吸纳和保障居民参与；其次，在规划内容和成果表达方面，也要进行革新，全面探索出一套行之有效的空间使用行为、活动的分类系统和相应的控制导则，并形成一套明确、清晰、便于执行的易识性、通俗性和图则化、行为活动空间化表达模式，制定出类似于现有的对空间建设进行控制的空间使用控制性详细规划编制模式。

不过，需要关注的是物质空间本身具有一定的稳定性和变化的周期性，而在空间上的行为活动与业态却具有较强的易变性甚至随机性，同一空间在不同的时段对空间行为也具有不同的适宜性特点，而且空间行为“规则”也具有一定的偶发性与自由裁量性，必须防止空间规划与控制的泛滥、行为空间管控的随意性和全域性，应该科学设定需要通过规划设定的各类行为空间的时空综合边界，并留足规划控制之外、通过通则式规则、规定来管理的空间及其活动，也要留有一定的不规定行为准则的通用性空间。

（作者单位：东南大学建筑学院、东南大学城乡规划与经济社会发展研究中心）





违法建设的 执法困境与治理之道

◎ 邹艳丽

随着城镇化的快速推进，城乡违法建设呈现高发态势，具有存量巨大、分布面广、类型多样、问题复杂等特征，不同程度侵害国家利益、城市利益和公共利益，对城市人口、资源、环境持续造成巨大压力，阻碍社会经济良性发展，威胁社会正常运行秩序，危害社会公平正义。近些年各地政府加大违法建设执法力度，造就了中国最为庞大的执法队伍，但新生违法建设仍然屡禁不止，构建常态的依法治理机制已经到了极为关键的时期。

1 违法建设的执法困境

1.1 违法建设执法面临难以破解的现实困境

违法建设治理一直是城市管理最重要的难题之一，当前违法建设的执法难度较以往更为艰难，违法建设执法主要面临以下现实困境：一是阻力大。由于历史原因，违法建设点多、面广，获益主体众多，治理过程中极易形成广泛性对抗；二是成本高。拆除违法建设工作目前由政府主导，非获益区域不仅拆迁补偿费用由政府支付，涉及的社会民生保障问题也由政府买单，直接成本和间接成本极高；三是涉及广。违法建设执法的钳制条件还包括巨大的市场需求，不仅涉及违法行为相对人，还涉及巨量的违法建设使用者；四是压力大。违法建设按照法理是不受法律保护的，但长期形成的违法建设民间容忍惯性和部分相关案件审理的非客观舆论引导，使得处理和拆迁违法建设面临极大的社会舆论压力。

1.2 违法建设执法面临难以逾越的制度钳制

违法建设执法面临制度钳制：一是法律体系不健全。违法建设执法缺乏规范的法律体系和灵活的市场经济制度参与，存在治理机构不合法、治理过程不合规和治理人员不合章的行政困境，导致行政治理的运动式和人治化，难以应对违法建设的长期性与根植性。二是行政制度不健全。近些年一些地方政府开展了治理违法建设的专项行动，基层执法基础并没有发生根本性的转变，但基层治理效果差异显著。其原因既有执法人员执行力的差别问题，也有基层执法人员考核问责制度的差异，基层治



理缺乏主动担当；三是治理制度不系统。违法建设执法过度依赖行政管理运营，存在基础未根治，违法建设的租住市场、小产权房的交易市场来自于大量的外来流动人口和中低收入群体，低房租、低房价的主动选择与违法建设的数量获益不谋而合，只堵不疏，导致社会违法动力长期存在。

2 违法建设的治理之道

2.1 违法建设治理理念的变革

违法建设治理之道体现在以下四个方面的变革：一是单一治理向系统治理转化。疏堵结合，将治理违法建设同实现科学发展、维护安全稳定、促进城市生态环境建设、改善民生与构建和谐社区相结合，从城市管理的高度构建系统化模式；二是运动治理向常态治理转化。将拆除违法建设作为各级政府发展建设的重要手段之一，使专项行动逐步转变为常态化工作，建立起治理违法建设的长效机制；三是对事治理向对人治理转化。加大对违法建设行为相对人的惩戒力度，加强法律角度的违法危害认定，为刑事处罚和经济处罚奠定法律依据；四是行政治理向综合治理转化。通过市场调节、社会保障、舆论监督、司法约束等综合手段控制违法建设行为，实现行政治理手段的突破。

2.2 违法建设治理机制的变革

为实现城市建设管理的长治久安，理念必须转化为

制度。构建违法建设的长效治理机制应从完善政府治理机制入手，主要体现在五个方面：一是形成坚定的国家彻底根治违法建设理念，并确保违法建设治理政策的长期性、连贯性和有效性，将拆违纳入政府考核绩效；二是违法建设治理立法，尽快制定和出台《违法建设禁止法》，出台《违法建设处罚办法》和适用代履行、立即代履行拆除违法建设的程序性规定；三是设立专门治理机构，构建完整的禁违工作体系，将执法人员的无限责任转化为有限责任；四是建立迅速和及时的执法程序，确定刑罚的坚定性，坚持违法建设既得利益的丧失原则；五是加强禁违宣传教育，形成社会共治共识，实施制止奖励机制。

2.3 违法建设治理方法的变革

为逐渐消化存量、严控新增违法建设，需要采取以下措施：一是建立分类治违措施，解决存量违法建设；二是对集体建设用地确权登记，形成覆盖城乡房地一体的不动产登记体系，保持调查成果的现势性，为治理违法建设提供基础信息支撑；三是建立对人处罚制度，将违法建设信息纳入个人征信系统，建立政府强拆的费用追偿机制，对严重的违法行为进行界定并追究当事人刑事责任；四是确定关键时间节点，对新生违法建设实施“零增长”，落实属地责任制。

（作者单位：中国人民大学公共管理学院）





规划管理与 城市管理 的盲区与衔接

◎ 涂志华

一、规划管理与城市管理的盲区

从 1984 年的《城市规划条例》到 1989 年《城市规划法》再到 2007 年的《城乡规划法》，经过 30 多年的发展，规划管理方面无论从机构设置、专业人才、业务管理都变得较为规范和成熟；随着国家对城市环境、城市品质的日益重视，城市管理方面已从传统的查处违规占道经营，拆除违法建设，发展到全方位的城市管理和养护职能以及注重城市品质的提升。尽管如此，二者之间在职责边界上还是存在不少盲区：

例如对于城市细部空间的建设管理，现在较为普遍的人行道上城市公共自行车停放场地的安装，城市广场上座椅、电话亭、景观灯等环境小品的建设，如果是与城市道路、城市广场同步建设时还好，连同城市道路、城市广场一并规划审批；假如是出于城市功能完善、环境提升的补建和完善，对公共自行车、座椅、电话亭、景观灯等环境小品类设施规划管理部门通常认为不属于常见的审批范围，也没有审批的规范和依据；但城市管理部门认为他们的职能在于建成以后的养护、管理，而不是出于行业角度的行政审批。按时下依法行政的要求，严格的讲这部分公共设施即为“违法建设”。

再比如，对商业功能和业态的管理。规划管理部门核发规划许可时在平面图功能标注方面基本为“大中型商场”或“门面房、小商店”或“商业”，至于具体的功能和业态是银行、餐饮、服装店，还是修车行、精品店等规划部门不需要去管，只要是商业就符合规划和土地出让的要求了；城市管理部门也认为不是其职责范围，只要该建筑办理了正规的规划审批手续，不属于违法建设，加上不占道经营也就没他的事了；很多人认为这是工商管理部门的范畴，其实也不是，工商部门主要负责合法经营，产品质量，消费者投诉等。造成商业功能和业态管理的盲区，没有部门能管理，各种混杂的业态交织在一起，给街道及城市品质提升带来天生不足。

二、规划管理与城市管理的衔接

相对于城市治理而言，目前的规划管理在以下两个方面略显不足：一是对