

ZUIXIN JICENG CHENGGUAN GONGZUO BIBEI SHOUCE

最新基层城管工作 必备手册

主编 池启演



中国大地出版社

最新基层城管工作必备手册

主 编 池启演

中国大地出版社

· 北 京 ·

内容提要

本书主要介绍了城市管理的相关概念、社区的建设与管理、城市管理与建设实务,以及城管执法的相关理论与实务知识,并收录了相关法律法规。

图书在版编目(CIP)数据

最新基层城管工作必备手册/池启演主编. —北京:中国大地出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-80246-095-9

I. 最… II. 池… III. 城市管理—中国—手册 IV. F299.23-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 059675 号

责任编辑: 祝方 陈维平 刘迪

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电话: 010-82329127 (发行部) 010-82329007 (编辑部)

传真: 010-82329024

网址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印刷: 北京荣玉印刷有限公司

开本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印张: 64.5

字数: 950 千字

版次: 2008 年 5 月第 1 版

印次: 2008 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1~700 册

书号: ISBN 978-7-80246-095-9/F·288

定价: 298.00 元

版权所有·侵权必究

前 言

在大多数人的印象中，城市管理工作就是东奔西走，四处灭火，以维持城市基本的文明和卫生面貌的简单劳动。可是，从发展的眼光来看，城市管理是一门科学，它需要用到包括环境、卫生、规划、法律、建筑、文化等各种专业知识。

中央领导提出的加快行政管理体制改革、建设服务型政府的指示精神，为城管执法工作指明了方向。城市管理部门要不断总结经验，研究新问题，创新执法方式，坚持依法执政、文明执法，积极运用行政指导、劝告、建议、提醒等管理方式，实现城管执法效果与社会效果的统一；要深入研究城市管理中发现问题、研究问题、分解任务、落实责任、督促检查、协调服务的工作机制和工作方法，努力提高城市管理水平，为广大市民创建整洁、优美、和谐、有序的城市环境。

在网上搜索一下“城管打人”或者“暴力抗法”等关键词，就能找到上万条关于这方面的报道，似乎预示着中国陷入了“暴力执法”和“暴力抗法”的怪圈。那么，到底什么是城管执法？城管执法的作用如何？为什么上述悲剧在重复地上演，相关报道屡见不鲜地出现在各大媒体呢？本书就此简要介绍了关于城市管理的概况，包括概念、职责以及目前存在的问题，并对此提出一些可行性建议。

城市管理是一项复杂的过程，既要使城市整治有序，又要使城市群众生活方便，需要城市管理者对此进行统筹兼顾。由于我国存在片面强调城市经济增长的发展观以及优先增长的发展战略，城乡差距进一步扩大。因此，出现了大量的农村人口涌入城市务

工的现象，使城市流动人口增加，出现了大量的乱搭乱建现象，城市市容、绿化等屡屡遭到破坏，也增加了城管执法的难度。而目前相关法律规定城管只能使用罚款、暂扣物品等简单的手段，使城管执法人员可供执法的手段过于单一，但城管执法又为了依法办事，往往对违法行为采取“运动战”、“大兵压镇”的方式进行，如此机械地运用法律，往往无法形成长效的管理机制。

社会要发展，城市要有序，管理要规范，加强城管执法确实很有必要。鉴于此，我们特邀请了一批专家、学者，历经一年时间，编著了《最新基层城管工作必备手册》。该书第一篇为城市管理与建设实务，其中，第一章为概述；第二章为城市社区的建设与管理；第三章为城市管理与建设实务之一；第四章为城市管理与建设实务之二；第五章为网格化城市管理新模式。第二篇为城管执法实务，其中，第六章为城市规划及资金管理法律实务；第七章为城市环境管理法律实务；第八章为城市公共设施管理法律实务；第九章为城市管理行政执法实务；第十章为城市管理行政执法法律援助。第三篇为相关法律法规。需要说明的是，书中关于城市规划部分的内容，是按照《中华人民共和国城市规划法》进行编写的，但成稿时，《中华人民共和国城乡规划法》已生效。由于时间仓促，没能按《中华人民共和国城乡规划法》修改，请读者谅解。

诚然，由于时间关系，书中难免有些许差错，我们真诚地希望读者能提出宝贵意见，以便在今后的工作中再接再厉。

编 者

2008年5月

第一篇 城市管理与建设实务

第一章 概 述

一、城 市	(3)
(一) 对城市的理解	(3)
(二) 城市的设置	(7)
(三) 城市功能与城市类型	(12)
二、城市发展	(15)
(一) 世界城市的发展历程	(16)
(二) 中国古代城市的发展	(21)
(三) 中国近代城市的发展与市政体制的确立	(27)
三、城市管理总论	(32)
(一) 城市管理的涵义	(32)
(二) 城市管理的特征	(35)
(三) 城市管理学的研究对象	(37)
四、城市化与城市管理模式	(39)
(一) 我国城市化的发展历程	(39)
(二) 我国城市化进程中的制度安排	(43)
(三) 我国城市化发展的政策选择	(47)
(四) 现代城市管理与城市治理	(55)
五、城市管理体制	(66)
(一) 城市管理体制的含义及内外部关系	(66)
(二) 我国的城市管理体制	(73)
(三) 西方国家的城市管理体制	(86)

六、城市文化	(92)
(一) 城市文化的内涵与特征	(92)
(二) 城市文化的载体	(96)
(三) 城市文化的意义	(98)
(四) 城市文化建设	(100)
(五) 现代城市文化问题与发展潮流	(107)
七、数字城市	(114)
(一) 数字城市的含义	(114)
(二) 我国的数字城市发展	(123)
(三) 国际数字城市的发展	(131)
(四) 数字城市中的政府治理	(135)
八、未来城市形态及其构建	(140)
(一) 环境变迁与城市发展	(140)
(二) 信息化与城市发展	(141)
(三) 知识经济与城市发展	(143)
(四) 未来城市的构建	(146)

第二章 城市社区的建设与管理

一、城市社区管理概论	(160)
(一) 社区的含义及构成要素	(160)
(二) 城市社区的特征	(162)
(三) 城市社区管理	(164)
二、我国城市基层管理体制的沿革	(169)
(一) 单位制的变迁	(170)
(二) 街居制的发展	(172)
三、我国城市社区管理的发展趋势	(174)
(一) 社区服务发展的策略	(174)

(二) 社区参与	(177)
(三) 社区自治	(180)
四、数字型社区概论	(183)
(一) 数字型社区的含义	(183)
(二) 数字型社区的基本内容	(186)
五、数字型社区的创建模式	(189)
(一) 优化要素, 提升社区形态	(189)
(二) 创新手段, 促进社区治理	(210)
(三) 提升能力, 完善社区功能	(224)

第三章 城市管理与建设实务之一

一、城市的规划管理与建设	(238)
(一) 城市规划概论	(238)
(二) 城市规划理论的发展	(243)
(三) 城市规划编制与管理	(250)
(四) 我国城市规划管理的现状及发展趋势	(259)
二、城市的环境管理与建设	(266)
(一) 城市环境问题	(266)
(二) 城市环境管理与城市环境管理体制	(272)
(三) 城市环境管理制度	(279)
(四) 城市市容及环境卫生管理	(284)
三、城市的基础设施管理与建设	(291)
(一) 城市基础设施概论	(291)
(二) 城市基础设施的管理	(297)
(三) 我国的城市基础设施建设与管理	(302)
(四) 国外城市基础设施管理的模式及对我国的借鉴	(308)

四、城市土地的管理与建设	(317)
(一) 城市土地的涵义	(318)
(二) 城市土地经济理论	(320)
(三) 城市土地管理的基本内容	(323)
(四) 我国的城市土地管理	(326)
五、城市房产的管理与建设	(333)
(一) 城市房产管理的内容	(333)
(二) 我国的城市房产管理	(339)
六、城市交通管理与建设	(344)
(一) 城市交通概论	(344)
(二) 我国城市交通的现状和存在的问题	(351)
(三) 我国城市交通管理的对策	(357)

第四章 城市管理与建设实务之二

一、城市公共安全管理与建设	(365)
(一) 城市公共安全的特征及发展关系	(365)
(二) 城市灾害	(367)
(三) 城市人口与社会治安	(374)
(四) 城市公共危机管理	(382)
二、城市公共财政管理与建设	(390)
(一) 城市财政现象及职能	(390)
(二) 城市公共财政收支体系	(392)
(三) 城市公共财政管理	(401)
三、城市社会保障管理与建设	(410)
(一) 城市社会保障的特点及体系	(410)
(二) 城市社会保障制度及历史发展	(414)
(三) 我国城市社会保障制度的发展	(419)

(四) 我国城市社会保障制度的改革	(421)
(五) 城市社会保障管理	(426)
四、城市社会事业管理与建设	(432)
(一) 城市社会事业总论	(432)
(二) 城市教育事业管理	(440)
(三) 城市科技事业管理与建设	(445)
(四) 城市文化事业管理与建设	(448)
(五) 城市卫生事业管理与建设	(451)

第五章 网格化城市管理新模式

一、网格化城市管理新模式的产生	(456)
(一) 当前城市管理存在的突出问题及主要原因	(456)
(二) 城市管理新模式产生的可能性与必然性	(465)
二、网格城市管理新模式的构成	(470)
(一) 万米单元网格管理法	(472)
(二) 城市部件管理法	(474)
(三) “城管通”信息采集器	(480)
(四) 城市管理流程再造	(482)
(五) 城市管理体制“双轴化”	(486)
(六) 综合绩效评价体系	(495)
(七) 多种技术集成的网格化城市管理信息平台	(501)
三、网格城市管理新模式的创新价值	(512)
(一) 城市管理新模式的理论透视	(512)
(二) 城市管理新模式技术集成应用创新	(530)
(三) 新模式促进了政府管理创新	(541)
四、政府对新模式采取的措施	(549)
(一) 政府应当重视和解决城市管理信息不对称问题	(549)

- (二) 改变政府管理方式的前提是改变思维方式 (558)
- (三) 加强信息化建设是政府的重要职责 (565)

第二篇 城管执法实务

第六章 城市规划及资金管理法律实务

一、城市规划法律制度	(579)
(一) 规划法律制度的涵义	(579)
(二) 规范法律制度的历史沿革	(587)
(三) 规划法律制度的特征和意义	(592)
二、规划管理操作法律实务	(594)
(一) 制定规划	(594)
(二) 规划许可	(603)
(三) 规划监督	(619)
三、城市财政管理法律制度	(628)
(一) 我国城市财政管理法律制度的特点	(628)
(二) 城市财政的职能	(631)
四、城市政府资金来源	(637)
(一) 城市政府的税收收入	(638)
(二) 城市政府的非税收入	(641)
(三) 城市政府非税收入的利弊	(645)
五、对城市建设投资的建议	(649)
(一) 摆脱“经营城市”的误区	(649)
(二) 坚持量力而行的科学发展观	(650)
(三) 投资主体多元化	(651)
(四) 切实解决城市产业支撑不足的问题	(652)

(五) 充分利用政策支持, 广招财源	(652)
(六) 加强资金的预算监督	(653)
(七) 严把立项关, 避免资金浪费	(653)
(八) 适度融资	(654)
(九) 正确利用土地资本	(655)

第七章 城市环境管理法律实务

一、城市自然环境污染的防治	(657)
(一) GDP 指标的绿化	(657)
(二) 自然环境保护的执法	(659)
(三) 水资源与环境保护	(663)
(四) 大气污染的防治	(671)
(五) 噪声污染的防治	(680)
二、城市废弃物污染的综合治理	(685)
(一) 我国城市废弃物的管理现状	(685)
(二) 切实执行废弃物环境污染的防治制度	(688)
(三) 城市废弃物污染环境行为的法律责任	(691)
三、城市交通的建设与管理的法律责任	(694)
(一) 现行城市交通管理体制	(694)
(二) 城市交通管理的任务	(699)
(三) 违反城市道路交通管理的法律责任	(702)
(四) 城市道路的保护	(704)
(五) 规范城市公共交通管理	(706)
(六) 城市出租车管理的法律责任	(709)
(七) 改善城市交通的思路	(712)

第八章 城市公共设施管理法律实务

一、城市公共设施建设与管理	(715)
(一) 城市公用事业建设和管理	(715)
(二) 城市供水建设与管理	(717)
(三) 城市供热供气管理	(722)
(四) 市政设施的建设与管理	(729)
二、城市建设和管理危机的预防手段	(740)
(一) 城市建设和管理听证的法律依据	(740)
(二) 城市建设和管理听证的条件、原则及时间要求	(743)
(三) 听证的相关文书制作	(749)
(四) 听证会的一般程序	(751)
三、建立健全城市建设和管理危机的应对机制	(752)
(一) 城市建设和管理危机的涵义	(753)
(二) 我国公共突发事件预警和应急机制	(757)
(三) 城市建设和管理危机应对机制的要求	(766)
(四) 城市建设和管理危机应对机制要把握的关系	(769)
四、国外城市建设和管理矛盾的解决机制	(772)
(一) 英国的行政裁判所模式	(772)
(二) 美国的行政法官模式	(774)
(三) 北欧国家的行政监察专员模式	(776)

第九章 城市管理行政执法实务

一、城管执法的概述	(778)
(一) 城管执法的概念	(778)

(二) 城管执法的作用	(779)
二、城管执法制度	(780)
(一) 城管执法体制的演变	(780)
(二) 城管执法制度的构成要件和特征	(782)
(三) 城管执法机构	(786)
(四) 城管执法的任务	(794)
三、城市建设管理执法实务	(798)
(一) “选址”的监督执法	(798)
(二) 用地规划许可的执法监督	(800)
(三) 工程规划许可的执法监督	(801)
(四) 城市建设管理的执法检查重点	(803)
四、违章建筑的界定与处理	(807)
(一) 对违章建筑的现行规定	(807)
(二) 对违章建筑的处理原则	(809)
(三) 执行我国《城市规划法》具体标准	(810)
(四) 危害公共利益的建筑之判定标准	(813)
(五) 对违章建筑的处罚手段及执行	(815)
(六) 拆除违章建筑的一般程序	(816)
五、城市市容管理执法实务	(820)
(一) 市容管理的目标与要求	(820)
(二) 城市市容管理执法的主要任务	(825)
六、城市管理的难点之治理——非法小广告	(839)
(一) 非法小广告的突出表现及危害	(839)
(二) 对非法小广告的管理	(842)
(三) 对户外广告管理的反思	(844)
七、城管执法的问题及对策研究	(848)
(一) 城管执法存在的主要问题	(848)
(二) 关于完善城管相对集中处罚权的建议	(854)

第十章 城市管理行政执法法律援助实务

一、城市管理行政执法简述	(858)
二、行政处罚过程中发生的纠纷	(863)
三、行政强制措施过程中发生的纠纷	(880)
四、实施行政许可过程中发生的纠纷	(888)
五、通过行政复议解决与城管之间的行政纠纷	(896)
六、通过行政诉讼解决与城管之间的行政纠纷	(907)
七、通过信访解决与城管的行政纠纷	(920)
八、行政赔偿及合法权益的保护	(929)
附：案例剖析与探讨	(939)

第三篇 相关法律法规

中华人民共和国政府信息公开条例	(959)
中华人民共和国行政复议法	(965)
中华人民共和国行政复议法实施条例	(973)
中华人民共和国行政诉讼法	(983)
信访条例	(992)
中华人民共和国城市规划法	(1001)
中华人民共和国城乡规划法	(1006)
后 记	(1018)

第一篇

城市管理与建设实务

