

全国注册城市规划师执业资格考试指定参考用书之三

城市规划 管理与法规

全国城市规划执业制度管理委员会

**CHENGSHI GUIHUA
GUANLI YU FAGUI**

84-43

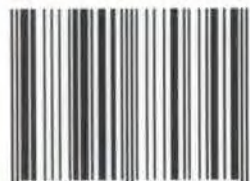


中国计划出版社
CHINA PLANNING PRESS

- 城市规划原理
- 城市规划相关知识
- 城市规划管理与法规
- 城市规划实务

● 责任编辑：吕兰英
● 封面设计：樊 嵘

ISBN 7-80177-074-9



9 787801 770745 >

ISBN 7-80177-074-9 / TU · 044 定价：24.00元

全国注册城市规划师执业资格考试指定参考用书之三

711984-43
6293

城市规划管理与法规

全国城市规划执业制度管理委员会



A0974412

中国计划出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市规划管理与法规/全国城市规划执业制度管理委员会编. —北京: 中国计划出版社, 2002. 4

(全国注册城市规划师执业资格考试指定参考用书: 3)

ISBN 7-80177-074-9

I. 城… II. 全… III. ①城市规划—城市管理—中国—建筑师—资格考核—教学参考资料
②城市规划—法规—中国—建筑师—资格考核—教学参考资料 IV. TU984 D922. 297. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 022597 号

全国注册城市规划师执业资格考试指定参考用书之三

城市规划管理与法规

全国城市规划执业制度管理委员会

☆

中国计划出版社出版、发行

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906413 63906416)

三河富华印刷包装有限公司印刷

787×1092 毫米 1/16 11 印张 257 千字

2002 年 4 月第一版 2002 年 4 月第一次印刷

印数 1—5000 册

☆

ISBN 7-80177-074-9/TU·044

定价: 24.00 元

全国注册城市规划师执业资格 考试指定参考用书

修编组组长：邹时萌

审定组组长：王祖毅

总 顾 问：赵士修

修编组成员（按姓氏笔划排序）：

文国玮	王景慧	吕 斌	陈永川	沈 迟
李兵弟	李迪华	杨保军	邱 跃	官大雨
张文奇	周 俭	孟晓晨	赵中枢	赵 民
秦琪明	耿毓修	曹广忠		

审定组成员（按姓氏笔划排序）：

文国玮	冯 容	石 楠	李兵弟	任致远
吕 斌	陈友华	陈永川	陈 锋	汪志明
杨保军	林秋华	赵 瑾		

前 言

自从人事部、建设部于1999年颁布《注册城市规划师执业资格制度暂行规定》以来，已经举行了两次全国统一的注册城市规划师执业资格考试。为了方便参加考试人员复习以及相关业务人员学习，我们对2000年出版的《全国注册城市规划师执业考试指定用书》，结合近两年来实际使用情况，听取各方面意见，组织专家进行了一次全面、系统的修编，具体编审工作我们专门在管委会培训专家组和考试专家组的基础上广泛吸收有关城市规划设计和管理部门、大专院校的专家，成立了修编组和审定组，负责修编和审定工作。这次修编的指导思想是：以考试大纲为基准，删除重复和繁琐，补充疏漏和不足，修正错误和不准确的内容，使之较为完善。修编、审定后的书稿经过研究，改名为《全国注册城市规划师执业资格考试指定参考用书》，并正式出版。

由于城市规划工作涉及面广，修编、审定工作量大，也难免还有错漏之处，敬请读者指正，以利于今后结合考试大纲的修订，使之进一步满足广大读者的需求。

借此，对参加本书修编和审定工作的专家和对此付出努力并做出贡献的有关单位，特别是建设部执业资格注册中心一并表示衷心的感谢。

全国城市规划执业制度管理委员会

主任 陈晓丽

2002年4月22日

目 录

第一章 行政管理学有关知识	(1)
一、行政和行政管理的概念	(1)
二、行政机构概述	(2)
三、行政领导概述	(3)
四、行政沟通概述	(5)
五、行政效能概述	(6)
第二章 行政法学有关知识	(8)
一、法律的概念	(8)
二、行政法概述	(8)
三、行政法治原则	(10)
四、行政法律关系与公务员	(11)
五、行政行为概述	(13)
六、行政立法概述	(14)
七、行政法律责任与法制监督	(15)
八、行政复议	(16)
第三章 城市规划管理的基本知识	(20)
一、城市规划管理的概念和基本特征	(20)
二、城市规划管理的原则	(22)
三、城市规划管理的任务和基本工作内容	(25)
四、城市规划管理系统的关系	(26)
五、城市规划管理的控制	(32)
六、城市规划管理的决策	(35)
七、城市规划管理的方法与技术	(40)
第四章 依法编制与审批城市规划	(45)
一、综述	(45)
二、组织编制和审批城市规划的主体	(45)
三、编制城市规划的依据	(46)
四、审批和调整城市规划的程序	(48)
五、依法管理城市规划编制单位的资质	(49)

第五章 依法进行城市规划实施管理	(52)
一、综述	(52)
二、建设项目选址规划管理	(56)
三、建设用地规划管理	(59)
四、建设工程规划管理	(63)
五、历史文化遗产保护规划管理	(72)
第六章 依法进行城市规划行政监督检查	(79)
一、综述	(79)
二、城市规划行政检查	(80)
三、城市规划行政处罚	(82)
第七章 城市规划法律规范	(88)
一、综述	(88)
二、《中华人民共和国城市规划法》	(98)
三、《中华人民共和国城市规划法》配套法规、规章	(102)
(一)《城市规划编制办法》	(102)
(二)《城市规划编制办法实施细则》	(104)
(三)《历史文化名城保护规划编制要求》	(106)
(四)《城镇体系规划编制审批办法》	(107)
(五)《县城城镇体系规划编制要点》(试行)	(108)
(六)《城市总体规划审查工作规则》	(108)
(七)《村镇规划编制办法》(试行)	(109)
(八)《城市国有土地使用权出让、转让规划管理办法》	(109)
(九)《建设项目选址规划管理办法》	(111)
(十)《建制镇规划建设管理办法》	(111)
(十一)《开发区规划管理办法》	(112)
(十二)《村庄和集镇建设规划管理条例》	(113)
(十三)《城建监察规定》	(113)
(十四)《城市绿化规划建设指标的规定》	(114)
(十五)《城市地下空间开发利用管理规定》	(114)
(十六)《停车场建设和管理暂行规定》	(115)
(十七)《城市规划编制单位资质管理规定》	(115)
(十八)《注册城市规划师执业资格制度暂行规定》	(117)
四、城市规划技术标准和技术规范	(119)
(一)《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280—98)	(119)
(二)《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137—90)	(119)
(三)《城市规划工程地质勘察规范》(CJJ 57—94)	(120)
(四)《城市用地竖向规划规范》(CJJ 83—99)	(121)

(五)《城市居住区规划设计规范》(GB 50180—93)	(122)
(六)《风景名胜区规划规范》(GB 50298—1999)	(123)
(七)《城市道路交通规划设计规范》(GB 50220—95)	(124)
(八)《城市道路绿化规划与设计规范》(CJJ 75—97)	(126)
(九)《停车场规划设计规则》(试行)	(127)
(十)《城市工程管线综合规划规范》(GB 50289—98)	(128)
(十一)《城市给水工程规划规范》(GB 50282—98)	(129)
(十二)《城市排水工程规划规范》(GB 50318—2000)	(130)
(十三)《城市电力规划规范》(GB 50293—1999)	(131)
(十四)《村镇规划标准》(GB 50188—93)	(132)
(十五)《防洪标准》(GB 50201—94)	(133)

第八章 城市规划相关法律、法规	(134)
一、城市规划相关专业法律、法规	(134)
(一)《中华人民共和国土地管理法》	(134)
(二)《中华人民共和国环境保护法》	(135)
(三)《建设项目环境保护管理条例》	(136)
(四)《中华人民共和国文物保护法》	(136)
(五)《中华人民共和国城市房地产管理法》	(137)
(六)《中华人民共和国水法》	(138)
(七)《中华人民共和国军事设施保护法》	(140)
(八)《中华人民共和国人民防空法》	(141)
(九)《中华人民共和国广告法》	(141)
(十)《中华人民共和国保守国家秘密法》	(142)
(十一)《城市绿化条例》	(143)
(十二)《风景名胜区管理暂行条例》	(144)
(十三)《中华人民共和国自然保护区条例》	(145)
(十四)《中华人民共和国建筑法》	(146)
(十五)《中华人民共和国森林法》	(147)
(十六)《城市道路管理条例》	(147)
(十七)《中华人民共和国公路法》	(148)
(十八)《基本农田保护条例》	(148)
(十九)《中华人民共和国消防法》	(149)
(二十)《中华人民共和国防震减灾法》	(149)
(二十一)《国家公务员暂行条例》	(150)
二、行政处罚和行政管理法制监督法律	(151)
(一)《中华人民共和国行政复议法》	(151)
(二)《中华人民共和国行政诉讼法》	(153)
(三)《中华人民共和国行政处罚法》	(154)

(四)《中华人民共和国国家赔偿法》 (155)

第九章 城市规划建设现行方针政策与城市规划行业职业道德 (157)

一、城市规划建设的现行方针政策 (157)

二、城市规划行业职业道德 (160)

第一章 行政管理学有关知识

行政管理学是研究国家行政管理的学问，是关于国家行政管理活动及其规律的学科。作为一门独立的学科，其中心任务是研究如何管理好国家事务和社会公共事务，提高行政效率，以促进生产力的发展和社会的进步。在我国改革开放和现代化建设的新的历史时期，学习和研究行政管理学，弄清这门学科的研究对象、主要内容和理论体系，对于强化行政管理，推进行政管理体制改革，实现行政管理的科学化、法制化、现代化，对于促进社会主义现代化建设事业，实现新世纪奋斗目标，都具有十分重要的意义。城市规划管理是一项行政管理工作。城市规划部门是政府管理部门。其管理人员，除了必须掌握和熟悉城市规划专业和相关的理论知识外，还必须掌握和了解行政管理学的有关知识，适应现代社会行政管理需要。有关行政管理学的知识比较广泛，它包括行政组织、行政领导、行政决策、行政规划、行政心理、行政沟通、行政立法、行政控制、行政分析、行政方法、行政公关、行政效能、行政发展、机关管理以及现代科学技术发展提出的行政管理等方面的内容。根据《全国城市规划师执业资格考试大纲》要求，本章仅介绍对于一般行政管理具有普遍意义的行政管理概念、行政组织、行政领导、行政沟通、行政效能等方面的内容；有关行政立法在第二章中介绍；有关行政控制、行政决策、行政方法等，则结合城市规划管理特点在第三章中介绍；其他方面的内容从略。

一、行政和行政管理的概念

（一）行政的概念

关于“行政”的概念，理论上众说纷纭，但其基本内涵则是，国家行政机关为实现国家的职能和任务，维护公共利益，而行使的执行、指挥、组织、监督等活动的过程。

（二）行政管理的概念

在明确了“行政”的概念后，还应明确“管理”的涵义及其与“行政”的关系。从词语上解释，“管理”是管辖、料理、处理的意思；从纵向来看，管理的历史比行政更先，资格更老，自出现人类群体活动以来，就出现了管理活动；从横向上来说，管理的外延更宽，凡人类涉足的地方均有管理，它是一个大系统，而行政的外延窄得多，是这个大系统中的子系统。但从本质上讲，行政和管理并无多大区别。因此，人们常常把“行政”和“管理”通用，“行政”与“行政管理”并提。例如，“人事行政”又可称为“人事管理”，“行政学”又可称为“行政管理学”。

行政管理，是指国家通过行政机关依法对国家事务、社会公共事务实施的有效管理。行政管理的主体是国家行政机关，客体是依法管理的国家事务、社会公共事务，核心是进行公共权力和资源的有效配置，追求高绩效。

在理解和掌握“行政管理”的定义时，必须明确以下几点：

1. 行政管理是一个历史的概念。它是随着阶级和国家的出现而出现的。
2. 行政管理是国家行政机关实施的管理，一般不包括国家立法机关和司法机关的管理。
3. 行政管理是依法管理。它必须依照宪法、法律、行政法规、行政规章等对国家事务和社会公共事务进行管理，而不能随心所欲，想怎么管就怎么管。
4. 行政管理既包括对国家事务的管理，又包括对社会公共事务的管理。
5. 行政管理是指公共管理，即行政管理机关及其工作人员，由中央或地方公共权力机关授权，管理公务，对公众负责。而不同于私人企业、团体或家庭、家族的管理。

二、行政机构概述

（一）行政机构的概念

行政机构是执行国家行政管理职能，行使国家行政权力的机关，也称行政机关。它是统治阶级依照法定程序设置的，对国家行政事务实行执行、指挥、组织和监督等职能的组织系统。它是一个国家行使对内对外职能的主要机关，是国家机构的重要组成部分。它在行政法律关系中居于主导地位，是最重要的主体，又称行政主体。

我国国家行政机关由国家权力机关根据宪法和法律的规定而组建。例如《中华人民共和国城市规划法》第九条规定：“国务院城市规划行政主管部门主管全国的城市规划工作。县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门主管本行政区域内的城市规划工作。”宪法规定：我国是社会主义国家，一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会产生和组织中央人民政府即国务院和地方各级人民政府。我国国家行政机关具有如下特点：

- （1）行政机关是国家权力机关的执行机关。
- （2）行政机关是实现国家管理职能的机关，它行使国家行政权，管理国家政治、经济、军事、教育、文化等各个领域的行政事务，进行直接的、具体的组织和指挥活动。
- （3）行政机关的根本宗旨是为人民服务。

（二）行政机关的结构

国家行政机关的结构是指行政组织系统内，国家行政机关的组合方式。它包括行政机关的纵向层次和横向结构，这两部分相互衔接，构成国家行政机关的统一整体。

1. 国家行政机关的纵向结构，又称层级制结构。行政机关体系内是由若干层次组成的，一个层次就是一个管理层次，每一下级层次都要对上一层次负责。各层次上下之间构成领导与被领导的关系。根据宪法和组织法，我国国家行政机关系系统总的呈金字塔形；最高层为国务院；第二层为省、自治区、直辖市的人民政府；第三层为市（设区）、自治州的人民政府；第四层为市（不设区）、县、自治县的人民政府；第五层为乡、民族乡、镇的人民政府。在这个纵向结构中，下级层次的国家行政机关都要接受上一层次国家行政机关的领导和监督，所有层次的国家行政机关都要接受国务院即最高层次的国家行政机关的统一领导和监督。层级制的特点是：层次清楚，责任明确，指挥统一，步调一致。研究国家行政机关纵向结构的目的是，根据管理对象的特点，寻求和建立适当的管理层次与管理幅度，实现行政管理的科学化目标。

2. 国家行政机关的横向结构, 又称职能结构。它是把国家行政机关平均分为若干部门, 即行政机关的每个层次都由几部分组成, 每部分的管理对象都具有专业化特点, 每一部门都是一个相对独立的系统。每个部门各司其职, 各负其责, 各部门之间是一种协调的、促进的平等关系。由于事务繁简不同, 每一层级的横向结构也不尽相同。国务院的横向工作部门主要是部、委员会和各直属机构, 县级以上地方各级国家行政机关的横向工作部门主要是厅、局、委员会、科等。职能制的特点是分工精细, 专业管理水平高, 行政首长可以摆脱繁琐的事务。研究行政机关横向结构的目的是要从实际出发, 因地制宜, 发挥专业化的优势, 使行政机关的横向结构的分工合理、科学。

结构合理、充满活力的行政组织, 往往是层级制和职能制的有机结合。在层级制的基础上, 设立合理的职能机构, 即按照行政管理的任务划分若干层次, 每一层次又设立若干单位管理专业化行政事务。这种级职综合式的组织, 即直线层级制和横线职能制相辅相成, 纵横协调, 才是理想的优化组织。

(三) 我国国家行政机关的设置原则

国家行政机关是执行国家职能的机关, 设置得适当与否, 直接影响国家职能的实现, 影响着行政效率。依据宪法、法律的有关规定和我国国家行政机关设置的实践经验, 我国国家行政机关的设置原则可概括为以下五条:

1. 适应工作需要原则。国家行政机关的设置, 要及时适应和社会发展的需要。
2. 精简、精干原则。是要求机构必须尽其职, 人员必须尽其能。
3. 效能原则。行政管理上的效能是指行政活动的综合社会效益, 核心是行政效率。效能与许多因素有关, 其中最主要的是纵向机构要控制管理部门, 紧缩管理幅度; 减少中间层次, 简化审批手续, 减少公文旅行; 横向工作部门的设置要适度, 机构林立只会互相牵制; 建立行政岗位责任制, 机构分工明确, 职能权限清楚, 人员各司其职, 以发挥行政系统的整体最佳效能。
4. 完整、统一原则。是指行政机关的设置, 必须保证上下贯通、左右协调, 政府各层级、各部门应是完整的统一体。机构设置的完整与统一目的在于行政指挥的统一。上级行政机关指挥下级行政机关, 下级行政机关对上级行政负责, 这样一来才能建立合理的机构体制, 实现行政管理的总目标。
5. 依法设置原则。依法设置是指国家行政机关必须根据法律规定和法定程序设立、合并或撤销。

三、行政领导概述

行政领导在整个行政管理系统中处于主导地位, 行政领导的好坏, 决定着行政管理目标的实现和行政效能的高低。熟悉行政领导的有关知识, 对于注册城市规划师有重要意义。

(一) 行政领导的概念

行政领导是行政机构的管理者通过一定方式指挥、影响组织内的个体或群体, 从而实现一定组织目标的活动过程。行政领导的含义, 可以从以下几方面把握:

1. 领导是一种行为活动的过程, 旨在实现某一管理目标。
2. 领导是一种上下双方共同行为的过程。领导活动的主体是领导者, 但只有被领导

者接受领导和指挥，领导活动才得以形成。因此，领导者与被领导者是互为影响的，被领导者对组织活动起一种推动或阻碍的作用。

3. 领导是领导者对被领导者施加影响的过程。这种影响力来自两方面：一是来自权力的影响力。领导职位是与一定法定权力相联系的。这使领导者在权限范围内具有一定的支配力，可以强制被领导者服从某一命令或指示。二是来自非权力的影响力，即领导者的品质、学识、能力、经历、待人接物的态度、处世哲学等所产生的影响力。这两方面的影响力是相辅相成、互为补充的。

4. 领导活动是在特定的环境中进行的，它不能超越环境的制约。领导者应善于审时度势，选择有利的环境和条件，采取有效的手段，引导被领导者去实现管理目标。

以上分析表明，领导者、被领导者和环境构成了领导活动的三个层面，其活动成果是这三种因素互相作用的结果。其中，领导者处于主导地位，具有决定性的意义。

（二）行政领导的作用

1. 行政领导必须贯彻和体现法律、法规确定的意志和意图。离开这一点，行政领导便失去了它的合法性基础。法律、法规通常是国家意志的表现，而行政则是国家意志的执行。它依据国家法律，运用国家赋予的权力，对社会公共事务进行管理。行政领导必须保证管理在恰当的权限范围内进行。

2. 行政领导是协调组织活动的中心。马克思在论述资本主义生产管理的两重性时指出：“凡是许多人进行协作的劳动、过程的联系和统一都必然要表现在一个指挥的意志上，表现在各种与局部劳动无关而与工场全部活动有关的职能上，就像一个乐队要有一个指挥一样。”国家行政管理是由许多人共同协作、交互影响、相互联系的活动过程，它需要协调统一，需要有统一的意志和统一的指挥，行政领导就担负着这一功能。在当代行政机构日益庞大、行政事务日趋复杂、行政人员不断增加、管理事务高度专业化、行政手段日益现代化的今天，行政领导的作用尤其重要。

3. 行政领导是影响组织活动效益和效率的最直接因素。高效益和高效率是行政活动追求的目标。效益和效率在很大程度上体现在决策中，决策是行政领导活动的一个主要内容，决策正确与否，会对效益和效率产生直接的影响。决策科学，效益就好，效率就高；反之，决策失误，效益就差，效率就低，甚至无效益、无效率。

（三）行政领导者的职能

行政领导者在整个活动中居于中心的位置。在领导组织实现既定目标的过程中，行政领导者通常行使以下几种主要的职能：

1. 贯彻执行。即贯彻执行国家的宪法、法律、法规、规章以及权力机关、上级行政机关的指示、决议和交给的各项具体任务。

2. 计划决策。这是行政领导活动的中心内容，也是行政领导者的主要职能。行政领导者的计划决策主要表现在两个方面：一是主持制定和负责审批本地区、本部门发展的总目标和总规划；二是对工作中的重大问题进行决策。计划决策必须在调查研究的基础上进行，充分听取各方面的意见，充分借助思想库、智囊团的作用。计划决策要有全局观念，要有前瞻性，要分清轻重缓急，抓住中心环节，考虑可行性。

3. 组织指挥。即负责计划决策的实施，以保证组织目标的实现，组织指挥职能主要表现为：一是在法律、法规授权的条件下，主持制定各种执行规范，建立必要的规章制度

和行政程序,使行政工作有章可循,按序进行;二是对组织成员进行思想和业务指导,帮助下级有效地完成工作任务;三是对下级进行合理授权,明确任务、要求,使下级明白该做什么,如何去做。组织指挥要善于运用权力,善于对下级进行激励诱导。组织指挥者要身先士卒。

4. 协调沟通。领导的作用不在于表现个人的力量,而在于表现群体的力量。要充分发挥集体力量,不仅需要有力的组织指挥,而且还需要有效的协调沟通。有效的协调沟通需要正确处理组织成员之间、组织与组织之间的具体利益关系,正确处理矛盾,以求得组织成员精诚团结,行动一致,充分发挥整体功能的优势。

5. 监督控制。监督控制是领导工作中不可缺少的一环,它使领导者得以及时地了解组织活动的进展,保证组织活动按计划进行。它要求行政领导者注重信息反馈,及时发现和解决问题,要求在控制中善于抓住控制点,并通过这些控制点来掌握全局。

6. 选人用人。古人云:“为政之本在于任贤”。毛泽东同志也把用干部看作是领导者的责任之一。优秀的领导者无一不是知人善任,因为能否选好人、用好人很大程度上决定着组织的成功与失败。行政领导者要讲究用人之道,采取正确的方法考察、识别、选拔和使用人才,做到人尽其才,才尽其用。

四、行政沟通概述

行政沟通是行政管理中不可缺少的重要环节。通过信息沟通可使行政组织内部分工合作,协调一致。它是整体行政工作统一认识、统一指挥、统一行动,实现行政管理高效能的重要保证。城市规划管理同样如此。

(一) 行政沟通的概念与作用

行政沟通,是指行政机构及其成员在行政管理中与相关部门交换、传递信息和保持联系。它的内容非常广泛,包括行政机构活动中一切有关行政信息的交换与传递。其中包括各种行政文件、资料、情报的书面往来,电话联系,会议协商,还有行政管理之间对某些问题的意见和看法等。随着科学技术的进步和现代化管理的发展,行政沟通在行政活动中出现了一些新的特点和发展趋势:一是行政沟通的范围越来越广;二是行政沟通的形式趋于多样化;三是行政沟通的反馈作用不断加强;四是行政沟通手段趋于现代化。

从行政管理的角度而言,行政组织决策、规划、指挥、协调、控制等职能的发挥,都离不开行政沟通。在行政活动日益复杂和专门化的今天,行政沟通显得更为重要,它的作用表现在:

1. 它是有效决策的依据。通过沟通能够了解组织内外的有关情况,获得必要的信息。而这一点是管理者有效决策的必要条件。

2. 行政沟通能增进行政人员对组织目标、工作环境的了解,促进行政人员对组织的认识和认同,从而激发其对于工作的兴趣,形成一种积极的组织意识。

3. 行政沟通能改善人际关系和组织气氛。行政活动中的利害冲突和意见分歧在所难免,而有些矛盾往往是由于不准确的消息和意见引起的。行政沟通有助于促进解决某些矛盾,减少误解,增强合作。此外,它也有助于增进上下级之间感情的交流,形成休戚与共的团体意识,从而加强合作,提高工作士气与责任心。

（二）行政沟通的原则

行政沟通旨在为实现某一目标而产生一定的效应。所谓沟通效应，是指在特定的行政体系中，沟通机制传递和交流行政信息所能达到的速度、广度和准确度。如果是保密性的行政信息，那么保密度也是沟通效应的一项重要指标。为了最大程度地取得沟通效应，沟通时应当坚持以下三项原则：

1. 高效率原则。行政沟通的效率是指某一行政信息完成沟通过程所需要的时间。需要的时间越少，沟通效率则越高。现代社会是信息社会，从某种程度上说，信息落后就意味着管理的失败。因为，任何信息都有其特定的时效性，只有在一定时间内才能发生效用，如果不能及时传递，就会延误时机，造成无法弥补的损失。所以，在行政活动中，只有及时处理瞬息万变的信息，才能做到有的放矢，迅速适应变化了的环境，从而作出相应的决策。为了实现行政沟通的高效率原则，必须特别注意以下两个方面：一是保证沟通渠道畅通无阻，减少人为干扰和失真现象；尽可能选择最短、最直接、容量适中的渠道进行沟通。二是沟通技术现代化。先进的通信设施是进行迅速、有效沟通的物质基础。在科学技术突飞猛进的今天，许多新的通信设施竞相涌现，这就为行政机构迅速传递信息和相互沟通开辟了广阔的前景。

2. 高质量原则。行政沟通的质量，是指行政信息在传递过程中所达到的真实性、准确性和全面性。实现行政沟通的高质量，就必须尽可能地减少信息传递过程中的干扰和失真，尤其要注意减少与信息接收者的要求或行政决策活动无关的信息。

3. 民主化原则。行政沟通的民主化，就是要扩大行政人员参与决策的机会，创造一种民主、宽容、和谐的沟通气氛。现代管理不仅是一种高技术、高效率、高质量的管理，而且是一种高情感的管理。每个人都有自己的独立人格和价值。作为行政领导，应该尊重下级的参政权利，要把每个行政人员看作是组织上不可缺少的一员，善于听取他们的批评和建议。只有善于收集各方意见，才能科学地预测各种行政方案可能产生的效果和反应，做到有备无患。那种独断专行、高高在上、脱离群众的官僚主义作风与民主化原则是背道而驰的，也是实现有效沟通的最大阻力之一。

五、行政效能概述

行政效能是行政管理生命力的体现，是行政管理追求的目标，是行政管理活动的起点和归宿。能否实施有效的城市规划管理，很有必要熟悉行政效能的一般知识并掌握提高行政效能的方法。

（一）行政效能的概念

所谓行政效能，简单地讲就是行政投入与行政产出之间的比值。它是行政产出的能量、数量、质量与行政投入间的综合比值关系，是行政能率、行政效率和行政效益的合称。

上述三个不同的概念，各有其不同的目标，但三者之间又互相联系，这些联系表现在：一是一定的能率是效率、效益的前提。例如城市规划管理机构在面临外部需求和挑战时，反映迟钝或无力应付，未能履行自己的职能，效率、效益也无从谈起；二是行政效率对能率、效益有很大影响，离开一定的数量，能量和质量也不复存在。三是行政效益是能率和效率的归宿，不能离开效益的尺度来谈能率和效率，不以效益为准绳的能率，或者造

成不必要的干涉，或者造成无用功；不顾效益的效率，很可能造成“庸医治病”。在城市规划管理中尤其要注重管理效益，否则难以实现管理的目标，达不到管理的要求。

（二）提高行政效能的途径和方法

影响行政效能的因素是多种多样的，诸如自然条件、社会环境、行政组织、行政人员、行政过程等，因而提高行政效能的途径也是多方面的。在以上影响行政效能的因素中，某个方面的改进都将有助于效能的提高。克服行政效能低下的状况，必须从多种角度进行“综合治理”。综合治理需要突出重点。提高行政效能应该把重点放在改革和完善行政内部的体制、结构、程序和提高人员的素质上。换言之，应把重点放在改善内部环境上。一个行政组织的外部环境一般不会因该组织的努力而直接地、迅速地发生变化。对一个行政组织来说，提高行政效能的最简捷、有效的途径，就是进行自我改革，即“尽其在我”。从长远来说，组织自身素质、效能的提高，终究会导致整个外部环境及条件的改善，从而进一步推动社会走向高效能化。

1. 改革组织体制。首先，要划清楚各项行政职能的内涵和外延，简政放权。其次，根据职能加效能的原则重新考虑行政机构的设置及其编制、规模，多余的、重叠的部分应予以取消或合并。再者，优化组织结构，健全决策机构，加强信息机构和监督机构的职能，控制并适当减少过于庞大的执行机构。

2. 提高行政人员的素质，发挥他们的主动性和积极性。首先，要提高行政人员的政治觉悟和职业道德水平。行政人员政治觉悟和职业道德的核心是服务意识和国家意识。应当使每一个行政人员都真正认识到自己是人民的公仆和国家公务员，一切刁难群众和以权谋私的行为都是与行政人员的身份不相容的。其次，要加强在职人员的知识教育与专业培训。知识与效能一般呈正比，在觉悟、道德水平相当的情况下，知识越多，效能就越高。再者，要改革行政人员的选用办法，建立优胜劣汰的竞争激励机制。为此，尤其需要尽快推行“国家公务员制度”，从制度上保证行政人员的质量。我国实行注册城市规划师制度，也是提高城市规划人员素质的重要举措。此外，要提高行政人员的工作效能，还必须设法调动他们的积极性，发挥他们的创新精神。

3. 完善行政过程。首先，要进一步优化决策，增加决策的科学性和民主性，减少因决策失误而导致的效能损失。其次，通过简化程序、减少中间层次和加强监控等方法消除执行和反馈中的“中间梗塞”和“信号衰减”现象，以改善上下沟通，减少效能损耗。再者，加强协调与合作，杜绝推诿扯皮以及遇事谁都不管或谁都要管的情况。最后，加强规划工作，科学运筹时间、人力、物力、财力等，均匀操作流程，减少临时突击。

4. 实现行政管理方法与手段的现代化。在行政过程中，应大力研究、应用现代化的管理方法，将新的科学理论广泛应用到行政管理实践中去，以提高行政管理的科学化程度。要积极争取采用电脑、图文传真设备等现代技术手段，从物质技术方面促进行政效能的提高。