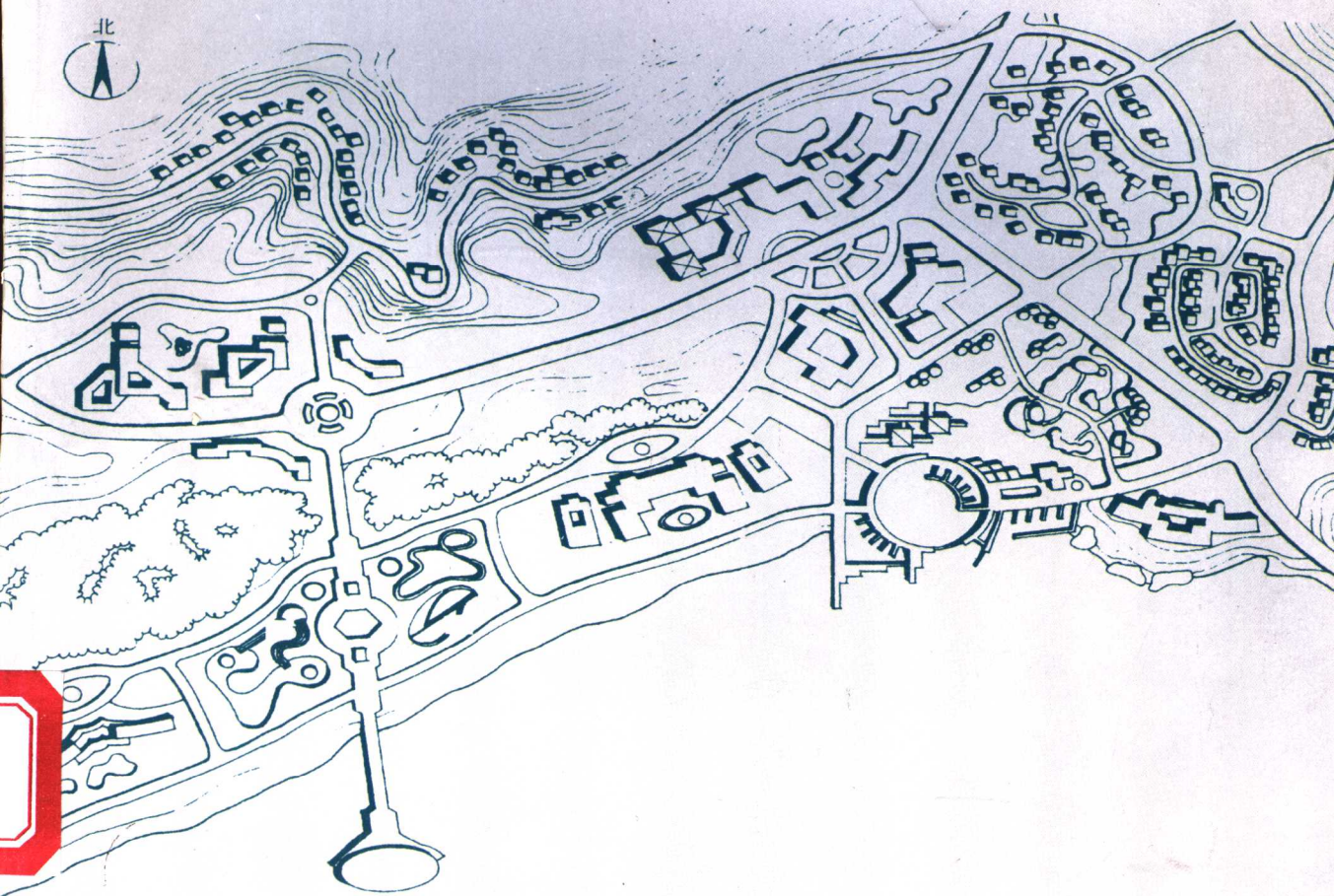


高等学校城市规划专业系列教材

城市规划管理与法规

华中科技大学 王国恩 编著



中国建筑工业出版社

高等学校城市规划专业系列教材

城市规划管理与法规

华中科技大学 王国恩 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市规划管理与法规/王国恩编著. —北京:中国建筑工业出版社, 2002

高等学校城市规划专业系列教材

ISBN 7-112-05117-7

I. 城… II. 王… III. ①城市规划—城市管理—高等学校—教材②城市规划—法规—中国—高等学校—教材

IV. ①TU984②D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 046866 号

本书主要根据《城市规划专业本科(五年制)教育培养目标》和《全国注册城市规划师考试大纲》要求编写,简要介绍了城市管理、决策、法律、行政法等基础知识,较系统地阐述了城市规划法规和城市规划管理体系。全书分为四部分,第一部分为管理决策与法律基本知识,包括城市管理概述、决策概论、行政管理学、行政法学概述 4 章;第二部分为城市规划法规知识,包括城市规划法规概论、城市规划依法行政、城市规划文本编制 3 章;第三部分为城市规划管理,包括城市规划管理基本知识、城市用地规划管理、建设工程规划管理、道路交通及市政工程规划管理、城市规划实施的监督检查 5 章;第四部分为附录,收集了《城市规划法》、《城市规划法解说》,并摘录了 39 部城市规划法配套法、相关法律法规的有关内容,以便查阅。

本书为城市规划专业教材,也可作为注册城市规划师及从事城市规划管理工作人员参考。

高等学校城市规划专业系列教材

城市规划管理与法规

华中科技大学 王国恩 编著

*

中国建筑工业出版社出版(北京西郊百万庄)

新华书店总店科技发行所发行

北京市兴顺印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 14½ 字数: 353 千字

2003 年 1 月第一版 2003 年 1 月第一次印刷

印数: 1—3,000 册 定价: 18.00 元

ISBN 7-112-05117-7

TU·4542 (10731)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

前 言

《城市规划管理与法规》被全国城市规划学科专业指导委员会制定的《城市规划专业本科(五年制)教育培养目标》列为专业核心课程,也是全国注册城市规划师必考的科目之一。城市规划管理不仅是一门综合技术性工作,而且涉及到行政、管理、经济、法律等诸多方面,是一门正在发展中的学科。长期以来我国城市规划立法与管理工受干扰较大,《城市规划法》实施 12 年来,城市建设和发展非常迅速,出现的问题也较多,《城市规划法》调整正在酝酿之中,城市规划管理的经验与理论也有待于进一步总结。本书主要为了适应高等院校城市规划课程教学之急需,内容不够成熟在情理之中。

本教材核心内容根据《城市规划专业本科(五年制)教育培养目标》和《全国注册城市规划师考试大纲》编写,另外增加了城市管理、决策等理论介绍,旨在充实工科学生有关管理方面的基本知识,也有助于对城市规划管理系统的理解。

由于编者水平有限,时间仓促,书中缺点、错误在所难免,恳请读者批评、指正,以便今后进一步修改、补充。

目 录

第一部分 管理决策与法律基本知识

第一章 城市管理概述	1
第一节 城市管理的特性、内容	1
第二节 城市管理学理论	5
第三节 城市管理的理念与方法	8
第四节 城市管理体制	14
第二章 决策概论	19
第一节 决策的含义、要素及决策的合理性	19
第二节 决策的类型与特点	21
第三节 决策的程序与方法	24
第四节 城市规划管理决策	27
第三章 行政管理学概述	32
第一节 行政和行政管理的基本概念	32
第二节 行政机关与行政领导	34
第三节 行政效率	37
第四章 行政法学概述	41
第一节 法律及行政法	41
第二节 行政主体与行政行为	47
第三节 行政程序	51
第四节 行政职权	52
第五节 行政责任与行政监督	55

第二部分 城市规划法规知识

第五章 城市规划法规概论	61
第一节 城市规划法规概述	61
第二节 城市规划法规的发展历程	63
第三节 城市规划法规的基本内容	65
第四节 国家城市规划法	66
第六章 城市规划依法行政	69
第一节 城市规划依法行政特点及环境	69

第二节	城市规划依法行政依据	72
第三节	城市规划依法行政行为	73
第四节	城市规划依法行政制度	76
第五节	城市规划行政主管部门	78
第七章	城市规划文本的编制	82
第一节	城市规划文本的界定	82
第二节	城市规划文本的特点	82
第三节	城市规划文本的内容、形式及表达	83

第三部分 城市规划管理

第八章	城市规划管理基本知识	88
第一节	城市规划管理概述	88
第二节	城市规划管理系统	89
第三节	城市规划管理的方法与技术	93
第九章	建设用地规划管理	97
第一节	建设用地规划管理概述	97
第二节	建设用地规划管理的内容	100
第三节	建设用地规划管理程序	103
第十章	建设工程规划管理	112
第一节	建设工程规划管理概念和作用	112
第二节	建设工程规划管理的内容	113
第三节	建设工程规划管理的程序 and 操作要求	116
第四节	历史文化遗址保护规划管理	119
第十一章	道路交通及市政工程规划管理	125
第一节	道路交通工程规划管理	125
第二节	市政管线工程规划管理	129
第十二章	城市规划实施的监督检查	134
第一节	城市规划实施监督检查的任务	134
第二节	城市规划实施监督检查的程序 and 操作要求	135
第三节	城市规划实施监督检查的行政处罚	136

附录 城市规划法及相关法律法规摘录

附录一	中华人民共和国城市规划法	140
附录二	《中华人民共和国城市规划法》解说	145
附录三	《城市规划法》配套法规简介	177
一、	《中华人民共和国城市规划法》配套法规文件	177

二、城市规划设计标准和技术规范	186
附录四:城市规划相关法规文件简介	197
一、城市规划相关法律、法规	197
二、行政管理法律法规	210
附录五:部分样表	216
一、建设用地规划许可证	216
二、建设工程规划许可证	217
三、建设工程选址申请表	219
四、建设工程选址意见书	221
五、建设工程规划许可证申请表	223
参考文献	226

第一部分 管理决策与法律基本知识

第一章 城市管理概述

第一节 城市管理的特性、内容

从人类城市的发展史看,自从有了城市便开始了城市管理的实践性探索。随着城市化水平的提高,城市政府管辖事务日益繁重,城市政府组织比以前庞大。城市现代化进程中,城市管理发生了很大的变化,当今对城市的科学管理和城市规划已成为现代化都市生存和发展的必要条件。

一、现代城市管理的特性

究竟什么是城市管理,它有哪些特性?这个问题在城市学和城市管理学理论研究中一直引人注目,且争论颇多。归纳起来,以下四种观点较有影响和代表性:

(1) 城市管理的对象是城市,是对城市运转和发展所进行的控制、引导行为,它的主要任务是保障城市有机体健康运行,并以此为目标,建立健全完善的社会、经济发展机制,使城市可持续发展。

(2) 广义的城市管理是指包括人口管理、经济管理、社会管理、基础设施管理、科技管理和文教卫生管理等内涵丰富的城市要素群的管理。

(3) 城市管理等同于市政管理,主要指政府部门对城市的公用事业、公共设施等方面的管理,如对教育、医疗卫生、体育设施等的规划和建设进行控制、指导。

(4) 城市管理是指对那些构成影响城市运转的动态因素进行管理,而那些相对静止的构成因素则不在城市管理范围之内,亦称为城市动态要素管理。

上述观点,从不同角度阐述了城市管理的含义,综合述之:城市管理是以城市的可持续发展为目标,保障城市肌体健康运行,以城市的物质要素包括人、财、物、信息等各种资源为对象,对城市运行系统做出的综合性协调、规划、控制和建设活动。

现代城市具有多功能的特性,它集中了工、商、科技、服务等各行业优势,不仅是生产中心、流通中心,而且是文化、交通等中心。现代城市多功能特性还表现在对周围地区的辐射作用,即带动和促进城市周围地区发展的功能。城市是区域经济发展的增长极点,通过城乡间的社会经济交流与合作,城市的产品、技术、人才、信息、生活方式等向周围农村流动与辐射,促进城乡一体发展。一个城市的辐射功能越强,其中心作用就越明显。

现代城市的综合功能,决定了城市必须具有科学的管理。只有科学地认识城市的功能,才能对城市施行有效的管理,为城市提供良好的发展环境和促进机制,促使城市功能的充分

发挥。城市管理的主要目的是为了协调、强化城市功能,保证城市发展计划的实施,促进城市社会与人类的健康发展。

二、城市管理的主要内容

现代城市管理的内容极其丰富,它的对象涉及到城市的各种组织要素。城市管理的内容大致可分作四类,即城市的社会管理、经济管理、生态环境管理和基础设施管理。

1. 城市的社会管理

城市的社会管理主要是指对城市市民的生活管理。城市中的人按一定的社会关系和生产关系,在共同的环境里生活、生产。为了使城市居民生存在一个有序的、良好的社会环境里,必须对城市社会进行有效的组织、全面控制和管理。城市社会管理内容包括:人口管理、社会法治管理、社区生活服务管理及文化建设管理等方面(图 1-1)。

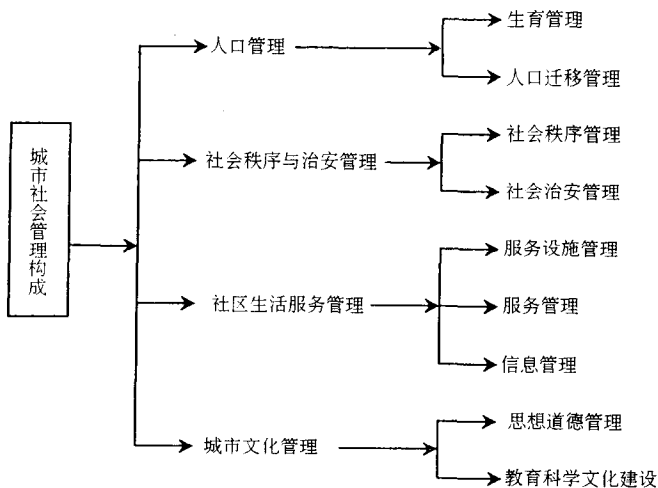


图 1-1 城市社会管理内容

在城市社会管理的四部分中,人口管理是较重要的一方面。我国人口众多,城市人口增长迅速,进行城市人口管理尤其要控制城市人口数量,提高人口素质,使人口增长与经济建设和城市建设速度协调。社会法治管理是为居民提供良好生活环境的重要保障。城市中人口流动量大,社会关系复杂,如果没有健全的法制体系和机构来有效地监督和维持社会的安宁与稳定,居民的人身安全就无法得到保障。城市社区生活服务管理是对社区居民的物质文化生活进行管理,并提供各种服务。城市公共服务设施,可划分为六类:一类是行政办公设施,如街道办事处、居委会、派出所等。二类是商业金融服务设施,如商场、银行、市场等。三类是文化娱乐设施,如影剧院、图书馆、文化活动中心等。四类是医疗卫生设施,如医院、门诊所、医疗站等。五是体育设施,如体育场馆。六是教育科研设施,如大中专院校、中小学、托幼等。除此之外,信息时代的城市社会管理还应对信息的传递和沟通进行管理和建设,电话、报刊杂志、电视等在城市居民的生活中所占地位日益突出,要积极引导居民接受健康信息,对内容不健康的信息加以控制。文化建设的重点是城市居民的思想道德和科学文化建设。在建设高度物质文明的同时,一定要努力建设高度的精神文明,教育帮助市民树立正确的理想和人生观,加强科教文化建设,培育有文化、有知识的人才。

2. 城市的经济管理

经济的运行和增长历来是城市发展的中心内容,它直接关系到城市社会的进步和繁荣。现代城市,特别是特大城市和大城市,它们在国民经济中具有主导地位,是中央纵向管理、地区横向管理和地方经济微观控制与调节的汇合点。因此,城市经济管理既不同于中央政府的宏观经济管理,也有别于企业的微观管理。可以这样认为,城市经济管理是整个国民经济活动赖以正常进行和健康发展的基本手段之一,是一种中观层次的经济调控方式。城市经济管理的内容十分复杂,在计划经济体制下,要求城市政府在国家的宏观计划指导下,制定城市的社会和经济发展战略,遵循客观规律,正确发挥政府管理经济的职能。在市场经济体制下,要求城市政府运用经济杠杆和法律手段对城市的各种经济活动进行有效的综合控制、指导和协调,取得良好的经济效益和社会效益。城市经济管理主要有以下几方面的内容:

(1) 城市区域产业的宏观规划与管理。城市政府的重要工作是从本市的实际条件出发,统筹制定城市产业发展的长远规划,把全国和地区的国民经济计划、区域规划、国土规划等与本城市的建设规划有机地结合起来,引导城市产业合理发展。

(2) 调整城市经济结构。城市经济结构的合理化对现代城市的发展至关重要,特别是那些经济中心城市和某些具有特殊经济职能的城市,更要求优化内部经济结构。城市经济结构调整,包括产业结构、投资结构、就业结构、生产力布局等的调整。只有产业结构不断更新、优化,扶持战略主导产业、优势产业、新兴产业,才能增强整个经济的发展活力,提升市场竞争力,这是现代城市管理中的一个战略要点。

(3) 城乡一体化进程的管理。城市是国民经济管理纵向和横向管理的结合部。城市经济管理具有上传下达、承上启下的任务,在城市经济发展中,通过城市政府的控制与协调,既促进城市间、产业间的联合协作,又使城市的中心功能得以扩散,带动周围地区经济起飞,促进城市现代化和城乡一体化进程。

3. 城市的生态环境管理

城市生态系统是以人为主体,开发和利用各类型的自然、人工和人文环境资源,经济活动相对集中的复合型生态系统。城市生态环境管理主要指对人类生产、生活及社会活动的环境的管理。一方面生产、生活及社会活动应控制在自然环境允许的范围内,不破坏自然环境;另一方面通过利用和改造自然环境,美化环境并增强自然环境的调适能力。

经济的发展与环境利用保护在发展中有时会发生矛盾,以牺牲环境为代价的经济发展不仅造成环境的恶化,影响人类的健康,而且最终会导致经济效益下降。城市生态环境管理应本着“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、全民发动、保护环境、造福人民”的总方针,从政策上和法制上确保城市可持续发展。

4. 基础设施的建设管理

城市基础设施是城市生产和生活必不可少的物质基础,它包括的范围很广,具体而言可细分为五个方面:一是综合交通系统,包括对外交通和市内交通设施,如航空、铁路、汽车运输、河道海运、城市道路等。二是供应系统,包括供水、供电、燃气、集中供热设施。三是通讯系统,如邮政、电讯、广播设施。四是环境卫生系统,如排水设施、环境卫生和环境保护。五是防灾系统,如防火、防洪、防震等城市防灾设施、城市战备设施。随着生产力的发展和社会生活需求的提高,城市基础设施内容将不断增加。没有完备和高效的现代化基础设施,就无法进行高效率的社会化大生产和提升现代化的生活质量。因此,对城市基础设施的建设与管理首先要制定长远有效的规划,适量超前发展,并将城市基础设施的改建与产业技术改造

相结合,改变基础设施落后面貌。其次在政策上给予支持,改革投资体制,增加基础设施投资渠道。最后应该运用市场机制,提高城市公共设施的综合效益。

三、城市管理的特征

城市管理具有下列特征:

1. 管理的综合性

城市是高度复杂的综合体,社会、经济、环境资源等系统具有各自的运行规律和特征,既自成体系,又相互影响,相互制约,并同外界环境有着密切的联系,从而决定了城市管理具有综合性的特点。城市的综合管理任务首先是要保证城市正常运转,不能仅限于对构成城市的某一要素的运转管理上,还应协调、控制城市构成各因素之间的相互联系,如政府对社会因素、经济因素、环境因素进行协调管理。城市管理涉及到局部和整体,不管是局部管理还是整体管理,都应进行综合性的控制。

2. 管理的开放性

城市是一个有机体,是一个开放型的大系统,无论是对自然资源的依赖还是产品对市场的依赖均使城市与其区域联系十分密切。因此,只有开放式的管理,才能发挥城市的吸引与辐射功能。城市的开放表现在与周围地区的联系加强,即物质、资金、人才、信息、技术、文化的输入和输出日益频繁。

3. 管理的动态性

城市作为一个有机整体,各个局部的运转都会影响到整体的运行,因此,要掌握城市运转的规律,应从长远的、动态的角度来管理实施城市发展战略目标,进行总体动态规划,而不能静止地、独立地管理城市的各构成要素,不仅要管好局部,还要协调好总体的运行,既要重视近期建设,也要顾及长远发展。

四、城市管理的趋势

早期管理理论认为:城市管理的对象是人、财、物、生态四大要素。后来有学者加上了信息和时间,现在又增加了包括城市文化和管理方法等新的要素。近几年来,城市学者认为,面对愈来愈复杂的城市管理问题,必须运用系统的控制方法和手段,这反映了现代城市管理理论的内容更趋丰富和科学化。现代城市管理科学还包括三个重要的科学方法,即运筹学、系统分析和决策科学化。20世纪70年代后一些发达国家在管理中率先把数学方法、计算机技术和通讯技术、系统论、控制论、信息论等广泛运用于管理。80年代以来,城市管理理论与应用相结合适应了国际范围内的城市化和现代化的发展潮流,但城市现代化进程中制约因素日益增多,决策难度也越来越大。城市管理科学既面临机遇,也面临挑战,要求城市管理者和研究者密切关注城市社会和科技的急剧变化,积极探索和引进科学管理方式。同时,一些现代大城市管理中呈现的信息化、法制化、系统化的特征和趋势,既反映城市管理现代化的重要变化,也已成为提高城市科学管理水平的重要推动力。

城市管理科学经过了半个世纪的发展,在实践性不断增强的基础上,呈现了以下四方面的发展趋势:

1. 科学化趋势

不断运用现代科学方法和科学手段管理城市。城市管理从决策目标制定到实施每个环节都离不开科学决策,它贯穿于整个城市管理活动的始终。城市管理科学与否直接影响整个城市及各系统的正常协调发展,影响城市管理的成败。城市管理学等多种城市科学直接

应用于现代城市发展和建设实践,已成为新世纪城市管理科学化的重要标志。

2. 信息化趋势

城市是信息中心,信息已成为现代城市发展中重要的生产要素。信息在物质、能源、资金以至人员管理中起着越来越大的作用,特别是在经济组织经营生产活动中,信息的指导作用尤为突出。计算机的诞生与普及使现代城市信息化趋势加快。信息技术的发展,大大缩短了各城市间的空间距离。大量的市场信息、经济信息、技术信息、文化信息,利用电子计算机快速、准确地收集、贮存、传递、加工、分析和利用,并通过互联网传播。这些信息是科学制定发展目标和管理措施的重要依据,也为政府部门决策提供咨询和参考。全面系统的情报信息,是领导制定战略决策、进行系统工程建设的保障。发达的现代化信息技术及信息网络,改变了过去收集信息的传统办法和渠道;高效率的信息分析及选择决策方案的科学手段,提高了管理的科学性,也为城市管理科学化提供了重要条件;信息化同时带来了城市各方面管理的科学化。

3. 系统化趋势

城市是个复杂的大系统和有机体。随着城市功能不断增强,系统诸要素错综复杂。它要求社会系统、经济系统、空间环境系统以及工业、公共设施、交通、市政设施、居住等各子系统既遵循自身规律,同时又又在城市空间内按照一定方式有机联系起来,协调运转。系统化管理正是现代化城市管理区别于传统城市管理的重要特征之一。越是重大决策,越要求严密而完整,并经过可行性研究和科学论证,对现代城市的大量信息,只有经过系统分析、归纳,只有对城市运行进行系统管理,才能促使现代化城市管理有序化,决策科学化。

4. 法制化趋势

法制化趋势是现代社会的重要标志,依法治市才能管理好城市。由于法制具有强制性、规范性和长期性的特点,它能起到经济手段、行政手段等起不到的特殊作用,因此,城市管理的法制化是实现管理目标的重要保障。自1990年以来,随着市场经济体制的确立和城市管理体制改革的深化,法制建设正日益受到重视,现代市民的法制观念也在不断加强,一个具有高度法制文明的城市社会将随着法制化时代的到来而实现。

第二节 城市管理学理论

一、城市管理学的主要学派

20世纪50年代以来,不论是工业化发达国家还是发展中国家,城市管理研究越来越多,将经济学理论、城市规划设计等与新兴的行为理论和管理科学相结合,深入探索现代城市发展中的各类具体问题,成为城市管理学研究中普遍的现象。城市管理学领域的研究成果及论著的数量与日俱增,其中美国城市管理学发展最为迅速,涌现出各不相同的学术观点和理论学派,美国加州大学的城市社会学教授H·孔兹在《城市社会学理论和方法》一书中曾归纳出六大学派:

(1) 管理方法学派——认为城市管理是靠各种科学管理的方法,并把方法作为管理的工具,从而发挥管理的效能。

(2) 管理经验学派——认为城市管理是借助于已有管理者经验的累积,经验愈多,管理愈好。

(3) 行为学派——认为城市管理应着重人性的因素,如何激励管理人员和市民自动自发地发挥潜力,乃是成功的要素。

(4) 社会学派——认为城市是社会体系的一环,亦即城市社区是整个人类社会组织的重要部分,其管理制度与社会制度密不可分,管理应考虑城市与社区的关系。

(5) 决策学派——认为城市管理的关键,在于管理者所作的决策,决策做得好,管理就好;决策做得坏,城市管理就坏。

(6) 数量学派——认为城市管理可以用数学的方法,将管理资料作最佳的处理。

以上各学派的想法,都各自倾向一个管理的侧重点,而没有将城市管理的全貌作综合的考虑。只有在管理的整个过程中综合运用各学派的核心方法,才能充分发挥城市管理效果。

二、我国的城市管理理论

国有国情,中国特色的城市管理理论必须适应中国社会主义初级阶段的城市化进程,并可以指导城市建设和发展实践。21 世纪之初的中国正处于农业社会向工业社会转型、计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的过程,从理论层次上探索当前城市管理的作用、管理原则、管理方式,对城市现代化建设十分重要。

1. 现代化进程中城市管理的作用

在实现现代化的过程中,城市是国民经济和社会发展中心,建设社会主义的现代化强国,不能设想没有现代化的城市。现代化城市必须要有高效科学的管理,才能充分发挥龙头和中心的强大功能,因此城市管理的作用必须放在国家现代化的整体进程中加以认识和定位。

城市管理的首要作用在于它是城市现代化的根本动力之一。城市是社会生产力发展的产物,它好比一个有机体,只有功能协调、运转正常才能产生良好的效益,才能显示出蓬勃的生命力。而城市现代化运转的根本动力在于城市管理,通过管理,充分调动城市主体——人的积极性和自觉性,把最活跃的人的因素同其他各种物的因素有机地结合起来,从而推动城市各个系统良性运转和有效运行。

在发展过程中城市所出现的一系列问题,如城市人口膨胀、住房紧缺、交通拥挤、基础设施不足、环境污染等等,单纯依靠某个部门是难以解决的,都需要加强城市的综合管治。城市管理的完整概念是城市的综合管理,一切管理制度和管理方法都需要注意运转的协调性和协同有序性。强调一面而忽视另一面,或调动一方面积极性又压抑了另一方面积极性都是片面的。要处理好专业管理与综合管理的关系,现代城市既要有按照各行各业、各运营规律建立的专业管理,又要有能够反映城市整体利益和长远利益的综合管理,它们之间既相互促进,某些方面又相互制约。

城市管理的作用还在于对城市发展全过程管理。在城市规划、建设和管理三者之中,管理贯穿始终。规划和计划是城市管理的首要职能。城市规划根据一定时期社会经济计划或遵循市场经济规律,研究城市未来发展目标,探索城市发展的性质、规模,合理布局,综合部署城市各项建设。它是一定时期内城市发展的蓝图,对城市建设和发展起到指导、控制和调节作用。而这种作用必须通过城市规划编制、审批、实施、监督等一系列管理来实现。没有严格的管理,就不能保证建设项目按城市规划要求进行,建设质量本身也得不到保证。规划、建设的全过程和各个环节,都离不开管理。城市规划付诸实施和建设完成之后,仍然需要更长期的管理。

城市管理的第三个作用在于它是城市系统工程实施的必要条件和组织保障。建设一个城市不容易,管理好一个城市更难,即所谓“三分规划,七分管理”。城市管理是一项复杂的系统工程,涉及的方面很广,它是领导艺术、决策艺术和管理艺术的综合反映,是建设现代文明城市不可缺少的保障。特别是广大中小城市原有的管理基础薄弱,与农村联系紧密,管理人才缺乏,并且受传统的习惯势力和工作方法的影响,城市管理难度更大。实践证明,管理出效率,管理出效益,管理出财富。城市管理搞得好,可以少花钱,甚至不花钱多办事。相反,只抓建设不顾管理,就会浪费财富和资源。

2. 城市管理的原则

现代城市的管理,要求科学化、合理化,以确保现代化城市充分发挥综合功能,满足人民物质和文化生活的多种需求。城市管理原则,就是管理者在对城市进行管理时所必须遵守的行为准则与规范。尽管每个城市的条件、实现的目标不一,所面临的具体问题各不相同,但总体来说以下基本原则是共同的。

(1) 需求原则。即最大限度满足城市生产、生活、交通、游憩、文化等需要的原则,这是社会主义城市建设的根本目的。必须在当前经济条件(尤其是当前生产力条件)下尽可能最大限度满足人民需要,为城市居民创造合理、美好的生活和工作环境,是每一个城市发展中应追求的目标。城市管理要统筹兼顾居民生活与城市建设,为全体城市居民提供必要的住宅、卫生、教育、娱乐、公交、邮电等服务设施及享受设施和发展设施,城市建设和发展应体现满足市民物质与精神需要的根本目标。

(2) 统一规划、统一投资、统一建设、统一管理的原则。城市是个完整的系统,各子系统只有在城市政府的统一规划指导下,各行各业之间才能合理布局,共同发展。条块分割的管理体制下各自为政,不仅割断了城市各功能之间的有机联系,而且造成重复建设。当前我国城市管理体制处于新旧两种体制转换时期,管理必须从过去的条块分割局面转到统一规划、统一投资、统一建设和统一管理的轨道上来。

(3) 综合效益原则。即指经济效益、社会效益和环境效益三者统一相互促进的原则。坚持追求综合效益原则就是要从城市总体战略目标出发,对经济活动、社会活动、环境条件作全面的综合的规划管理,使城市社会效益、经济效益、环境效益得到协调发展。高度的社会化生产没有相互配套的基础设施不行,高效能的基础设施没有高质量的空间环境也不行。在城市建设与管理中,一定要兼顾这三个方面的利益。城市效益也不应单纯考核经济投入产出效果,而应建立深层次、系统化、多向度的评价体系。

(4) 因地制宜的原则。不同的城市自然条件与发展条件不同,城市功能也不一样。如首都北京,是全国的政治、文化活动中心;上海是综合性经济中心;深圳是经济开发特区;而香港、澳门又是一国两制的特别行政区。这些城市性质不同,甚至管理体制有别,在城市规划建设及管理中都应区别对待,而不能脱离实际,教条主义地盲目照搬别的城市管理方法,否则必然造成失误。

(5) 可持续发展原则。各国现代化进程中都曾面临一个共同的问题,那就是建设和管理城市没有足够重视保护生态环境,对水体、土地等自然资源的任意使用,工业污染,使得当前许多城市出现了用地紧张、水源不足、人口膨胀、环境污染等城市问题。我国人多地少,许多地区城市生态环境非常脆弱,城市建设必须节约土地、淡水等自然资源,防治污染,控制适度人口规模等。

3. 城市管理的方式

现代城市管理的方式是根据城市现代化大背景和建设需要而定位的,现代化城市管理方式转变要求管理职能、管理重点、管理行为、管理体制以及管理方法等的现代化转换。

(1) 管理职能的转换。随着社会主义市场经济体制的全面建立和完善,我国城市政府的职能也正在进行改革。传统的无所不包的“大政府”,承担了大部分社会职能,由于管理内容繁杂,许多公共职能却未能较好发挥。一方面因为政府机构臃肿,制约了城市社会的活力;另一方面,又因未能完全履行公共职能而影响了城市政府对公共事务的管理作用。九届全国人大通过了关于政府机构改革的方案,城市政府职能转换就是要从不合理的职能转向能促进城市发展、顺应改革开放和市场经济需要的职能。城市政府某些社会职能将逐步淡化,如直接管理经济的职能,而某些职能如市政管理的职能将会得到加强。城市经济体制改革很重要的一方面就是城市政府经济管理职能的转变,即在管理手段上从对企业采取行政命令式的直接干预转向以经济调节手段为主的间接管理;在管理权限上从直接参与微观企业具体经营活动转向以宏观管理、以政策调控为主,搞好统筹规划、协调服务工作,为企业创造外部条件。

(2) 管理重点的转换。在过去相当长的时间里,我国城市建设和管理在“先生产后生活”方针的指导下,片面强调城市经济功能,忽视其他功能,最终影响城市健康发展。部分城市不顾具体的情况和条件,片面强调变消费城市为生产城市,已给许多城市造成严重后果,如住房紧张,城市基础设施不足,文化设施短缺等。现代化城市管理的重点必须从工业化初期城市经济扩张式的发展,转为强调城市发展的内涵和质量,积极发展新兴产业,更加注重人居环境与文化建设,注重城市经济与社会全面协调发展。随着知识经济和信息时代的来临,知识和信息已成为经济增长的重要资源,城市的人文和文化建设,对提高人居环境质量,营造宜人的生存和发展空间,成为城市建设的重要任务。

(3) 管理体制的转换。城市管理和建设的科学性和合理性,需要有一套有效的体制予以保证。城市管理体制是由管理机构的设置、管理权限的划分、管理方式的确定和管理机制的运用等综合起来的一种比较稳定的体系。城市管理是整个国家行政管理的一个组成部分,城市管理必须伴随经济体制的变革而改变。为了减少传统体制产生的弊病,现代化城市管理体制改革的重点措施应包括三个方面:一是简政放权,政企分开;二是打破条块分割格局,切实做到条块结合,对城市进行统一规划、统一建设、统一投资、统一管理;三是部分权力下放,充分发挥社区管理机构和企事业单位自身的主动性和积极性。城市管理体制的改革,要理顺各方面关系,使企业经营有自主权,城区街道有管理权,各社区、各住宅单元的责、权、利相结合,促使城市各系统运行达到最优化。

第三节 城市管理的理念与方法

一、现代城市管理的新理念

从国际城市管理的先进经验以及我国城市现代化趋势来看,当前城市管理的方法论中体现出如下几点新理念。

1. 系统化理念

传统的城市管理往往是就事论事,就行业论行业的具体管理。城市内部各类计划也

大都是短期、零星分散的。系统论、运筹学等学科渗透到城市管理实践中之后,城市管理者越来越善于将经济、社会、生态环境要素协调起来作统筹规划,从而使得城市中复杂的要素组合更加有机联系,有序运作,有条不紊地发展。

2. 民主化理念

传统城市管理往往是自上而下封闭型的行为运作模式,随着城市法制化、民主化进程的加快,现代城市管理越来越需要市民的参与。城市管理的民主化过程通常是由两种主要方式实现的,一是群体社团的集体参与,二是市民志愿者的个体参与。我国城市的群众性团体正日益增多,原有的工会、共青团、妇女联合会、青年联合会、工商业联合会一直是党政机关联系群众的“桥梁”和“纽带”。各种科学技术学会、协会、中介组织也将成为参与管理的社会力量,积极发挥促进管理优化的功能。目前民众个体参与城市管理,主要投入到社区建设、社区服务之中。

社区民众参与城市管理和建设的理念就是强调“使用者参与”,使市民能获得参与决策和平等发展机会,共同创造一个满足使用者需求的城市环境。这种“使用者参与”的主张对于参与者及其所处的社会也将产生正面的效应,居民在与其他个体共同塑造自己邻里的合作经验中,更强化了集体行动的能力,而有机会形成一个强有力的参与性社区。另一方面,对于城市发展而言,参与有助于社区建设的深化及检测规划目标与策略的正确性,减少决策失误,从而提高城市管理的质量,也使城市建设符合市民的共同利益。

3. 人性化理念

城市管理意味着更加突出以人为中心,把人的需求放到第一位。与以往工业化社会中注重物质生产的倾向相比,人性化管理重视精神生活,注重个性化、多元化。人性化城市管理不单重视城市硬件的建设管理,更加强调人的素质、文化修养的提高和精神生活质量的改善,更加重视信息、服务等非物质的价值。管理方式趋向于弹性、柔性,管理过程不仅是高科技化,而且是高接触化(High Touch),旨在促使消费环境及生活方式的多样化、舒适化。在人性化管理中,市民的现代化意识占有举足轻重的地位。

4. 国际化与本土性理念

国际化是指国家间物质、资本、人才、信息技术交流日益频繁,相互渗透,相互影响的发展趋势,国际化进程中各国相互依存的关系将更加紧密。国际化是 21 世纪的世界潮流,这种趋势将变得更为迅速。在国际化都市中,外国居民将大量增加,有大量供外国居住的旅馆、公寓住宅和配套的商店、餐厅及娱乐场所。不同的生活方式和价值观念伴随人员流动带入城市。这些变化都不可避免地都对都市管理与建设规划产生直接影响。近年来,国内一些城市在规划中提出了“国际化大都市”的发展目标,他们从国外不少城市发展经验中得到启示。正在走向现代化的大中城市,的确应该将城市管理方式与国际接轨,借鉴国际先进管理经验。

当然,国际化并不否定民族性,二者应相互促进,扬长避短。国际化不是把各民族文化一体化,造成单一的世界文化,而是在充实本土文化的过程中,让别国的文化移进来,自己的文化输出去,以达到取长补短的文化效应。

二、现代城市管理的方法

科学的管理方法是现代化城市运行的调控机制与重要保障。城市管理方法是城市管理者行使管理职能、实现管理目标的手段与途径。由于现代城市管理是一项复杂的系统工程,

它包括行政管理、经济运行管理、生态环境管理、文化建设管理等,针对不同的对象其管理方式、方法也是多种多样,并且往往多种方法综合施行。以下是较重要的几种城市管理方法。

1. 行政管理方法

城市管理的行政方法是最为古老的管理方法之一,它是由各级城市领导机构与决策者、管理者运用行政手段,按照行政方式来组织、指挥、调控和监督城市各种社会经济活动的方法。行政管理的职能就是综合行使行政决策、行政指导、行政协调、行政管理等手段,依法保障城市各项功能的正常运转。具体来说,城市政府行政管理所起的作用可以归纳为四个方面:

(1) 控制与调节作用,保障城市经济与社会活动正常运转。

(2) 执行国家宏观决策和同级权力机关施政决议。

(3) 城乡协调作用,发挥城市对周围地区的经济、科技、教育带动作用 and 周围地区对城市的资源、农副产品、劳动力等的支持作用。

(4) 协调规划与建设的作用,将城市规划、建设的局部和整体、近期同长远、物质环境建设同历史文化保护有机结合,统筹规划与管理。

行政管理的方法贯穿于城市建设与发展的众多方面,如在经济工作中城市政府依据国家的政策法规,对从事生产经营单位的活动实行政和法律监督。城市政府还同司法机关密切配合,对贪污盗窃、投机倒把、危害社会公共利益、违反经济合同等违法行为,予以经济制裁和法律制裁,保障城市经济活动和社会活动的正常进行。又如在城市规划实施管理中,城市规划行政管理的主要任务是执行国家《城市规划法》有关政策、法律法规,依法行政,严格进行城市规划编制管理、审批管理、用地和建筑工程管理、监督检查管理。

2. 经济管理方法

城市管理的经济方法主要是城市决策管理部门或通过经济管理部门,运用价格、税收、信贷、经济合同、经济责任制等经济杠杆对城市建设、发展进行管理调控。经济管理方法的实质是通过各种经济手段来协调处理政府、经济组织和社会个体间的各种经济关系,为城市高效率运行提供经济上的动力与活力。现代城市管理的经济方法的重要任务还包括:规划和改善城市生产力布局,适应全球经济一体化形势,使城市经济结构趋于合理化;适应社会与经济关系的调整,建立充满生机的社会主义市场经济体制;根据国情和城市特点编制相关的社会经济发展战略,制定正确的经济政策,如技术改造政策、城市公用事业投资政策、社会保障和福利政策等等。

3. 法律管理方法

法制化是衡量民主社会文明进步的重要标志,在社会主义市场经济体制下,依法治市成为我国城市管理中越来越重要的管理方法和建设现代化城市的目标。城市管理的法律方法是城市政府从维护广大市民的根本利益出发,严格依照法律法规要求,管理城市的各项公共事务,实现管理活动的制度化、法治化,保证城市建设在社会主义法制的轨道上顺利进行。

城市的法律管理,首先要制定、健全城市管理的法律、法规体系,逐步形成包括国家法律法规、地方法规、部门规章在内的覆盖城市管理全部领域的城市管理法规体系。要对城市管理组织、管理目标、管理程序、管理方式、违章行为的判定、处罚标准等都做出明确的、可供操作的规定,明确管理部门、社会组织 and 普通公民在城市建设中的责、权、利,从而自觉约束自己的行为。