



城市管理知识干部读本

城CITY市

管理基础教程

唐凤岗 / 李九燕 编著

河北科学技术出版社

城市管理知识干部读本

唐凤岗 / 李九燕 编著

城CITY市

管理基础教程

河北科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市管理基础教程 / 唐凤岗, 李九燕编著. ——石家庄:
河北科学技术出版社, 2008.10
ISBN 978-7-5375-3938-8

I. 城 … II. ①唐 …②李 … III. 城市管理 — 教材 IV.
F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 157557 号

城市管理基础教程

唐凤岗 李九燕 编著

出版发行 河北科学技术出版社

地 址 石家庄市友谊北大街 330 号 (邮编 :050061)

印 刷 唐山十月制版印刷有限公司

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 1/16

印 张 30.75

字 数 516000

版 次 2009 年 2 月第 1 版

2009 年 2 月第 1 次印刷

印 数 1000

定 价 48.00 元

前 言

城市管理是城市政府的重要职能,是城市政府为保证城市各项功能高效运转和建设活动有序进行而采取的必要的调控行为。在 21 世纪的今天,随着经济社会的飞速发展,城市管理工作发生了重大变革。城市管理既面临着由经济实力增强和城市建设快速发展带来的新机遇,也面临着经济利益多元化和体制、机制转换所带来的新挑战。如何做好新形势下的城市管理工作,提高城市管理水平,建立与社会主义市场经济要求相适应的现代化城市管理体制和运行机制,是城市政府当前一项十分重要而迫切的现实任务。

现代化的城市管理,就是以城市基础设施为重点对象,以发挥城市综合效益为目的的综合性管理。它包括了设计阶段的规划管理、实施阶段的建设管理、运行阶段的功能管理三项重要内容。搞好城市管理,规划是依据,建设是基础,管理是龙头,素质是关键。一个现代化的城市,不但要规划好、建设好,更重要的是管理好。“三分建七分管”,城市管理体现了城市现代化的水平,是两个文明建设的有效载体。今天,各级政府都把城市管理提到了重要议事日程。为搞好城市管理,各级领导同志和城市规划建设管理部门的干部,都在学习和钻研现代城市管理的理论,认真进行城市管理的实践,因此,他们也亟须了解和掌握系统的城市管理的基础知识。

目前,全国系统介绍城市规划建设管理基础知识的著作较少。为培训建设系统管理干部和专业人员,我们结合我国城市发展实际,吸收国内外城市规划建设管理研究成果编写了本书。本书注重总结国内外的城市规划建设管理经验,着重从城市管理基础理论、城市的法治管理、城市的规划管理、城市的市政设施管理、城市的公用事业管理、城市环境与环境卫生管理、小城镇建设和管理、城建监察管理等方面,进行了简练的阐述,并注重将当前广大城市规划建设管理工作者在实践中总结的经验融入各个章节,力求将理论和实践有机结合,全面系统和简明扼要地阐述城市管理的基础知识,努力实现研究成果的前瞻性、指导性和可操作性。本书不仅是城市领导干部和城市规划建设管理工作掌握城市管理知识以指导工作的业务读物,也是为新踏入城市管理领域的人们提供的一部基础培训教材,并可作为大专院校城市管理专业的辅助教材。

本书最后附录了部分城市管理重点指标和名词解释,并提供了有关城市规划、建设、管理的部分法律、法规和行政规章的目录(其内容可搜索互联网),供城市管理干部学习和工作时参考。

本书的编写,参阅了国内外有关城市管理的专业书籍,参阅了国家住房和城乡建设部及部分省、市有关城市规划、建设、管理的法律法规和行政规章,广泛吸收了各界人士有关城市管理的理论精髓。在此,谨向这些书籍资料的作者和编者表示衷心的感谢。

本书的编写从2003年开始,前后用了6年时间,经过8次大的修改。由于编著者水平有限,加之当代城市管理的理论和实践都在不断地发展,书中难免有纰漏之处,恳请读者批评指正。

编著者

2009年2月

目 录

第一篇 城市发展和城市化

第一章 对于城市的基本认识	(2)
第一节 城市的定义和特征	(2)
第二节 城市的职能和类型	(3)
第二章 世界城市 and 城市化进程	(6)
第一节 城市的发展和城市化的内容	(6)
第二节 城市化的发展历史	(7)
第三章 我国城市发展态势	(13)
第一节 世界经济一体化对我国城市发展的影响	(13)
第二节 我国城市空间结构加快重组	(14)
第四章 我国城市发展简况	(17)
第一节 新石器时代至清鸦片战争前的城市发展	(17)
第二节 鸦片战争至新中国成立前半封建半殖民地社会的城市发展	(20)
第三节 当代中国的城市发展	(23)

第二篇 城市管理概述

第一章 城市管理的内容、原则和特征	(34)
第一节 城市管理的含义和内容	(34)
第二节 城市管理的原则和特征	(38)
第二章 城市管理的理念、方法和发展趋势	(41)
第一节 城市管理的新理念	(41)
第二节 城市管理方法和方式的转变	(49)
第三节 城市管理的发展趋势	(53)

第三章 城市管理体制和管理机构 (56)

第一节 城市管理体制的变化及弊端 (56)

第二节 我国现行城市管理模式的特点和问题 (59)

第三节 城市管理体制改革 (61)

第四节 国外城市管理组织模式 (68)

第五节 城市行政管理机构的设置 (71)

第六节 城市行政管理机构的改革 (77)

第三篇 城市的法制管理

第一章 城市法律体系 (86)

第一节 法律体系的内容 (86)

第二节 城市法制 (87)

第二章 城市法规规章的制定 (89)

第一节 城市法规规章的分类 (89)

第二节 城市法规规章的立法程序 (90)

第三节 城市法规和规章起草中的协调工作 (92)

第四节 城市法规和规章起草的要求 (93)

第五节 城市法规规章的效力及实施保证 (94)

第三章 城市法律法规的实施 (97)

第一节 广泛进行法制宣传教育 (97)

第二节 城市的行政执法 (98)

第三节 城市的行政司法 (101)

第四节 城市管理的法律监督 (102)

第四篇 城乡规划管理

第一章 城乡规划管理概述 (106)

第一节 城乡规划管理的内容和分工 (106)

第二节 《城乡规划法》的立法背景和立法特点	(107)
第二章 城乡规划的制定和实施	(110)
第一节 城乡规划的制定要求	(110)
第二节 城乡规划的实施	(114)
第三章 城乡规划的修改和监督检查	(117)
第一节 城乡规划的修改	(117)
第二节 城乡规划的监督检查和违法责任	(119)
第四章 城乡规划的行政执法	(122)
第一节 城乡规划的行政执法管理	(122)
第二节 城乡规划的依法行政	(124)
第五章 建设项目用地规划管理	(128)
第一节 建设项目用地规划管理的概念和范围	(128)
第二节 建设项目用地规划审核程序和要求	(128)
第六章 建设工程规划管理	(132)
第一节 建设工程规划管理的概念和内容	(132)
第二节 建设工程规划管理程序及申办要求	(132)
第七章 道路交通和市政管线工程规划管理	(136)
第一节 道路交通工程规划管理	(136)
第二节 市政管线工程规划管理	(141)

第五篇 城市市政公用事业管理

第一章 市政公用事业概述	(148)
第一节 市政公用事业的概念及范围	(148)
第二节 市政公用事业特许经营管理	(150)
第三节 推进市政公用事业市场化改革	(155)
第二章 城市道路管理	(159)
第一节 城市道路概述	(159)
第二节 城市道路的建设	(162)

第三节	城市道路养护和维修	(165)
第四节	城市道路的路政管理	(167)
第三章	城市防洪管理	(170)
第一节	城市防洪内容和管理	(170)
第二节	城市防洪规划的制定和实施	(171)
第三节	城市防洪设施建设和维护	(173)
第四章	城市防汛管理	(176)
第一节	城市防汛的内容和要求	(176)
第二节	城市防汛工作的方针、任务和组织	(177)
第三节	城市防汛的汛前准备和汛期任务	(178)
第四节	城市防汛的工程措施	(182)
第五节	城市防汛抢险	(184)
第五章	城市排水管理	(187)
第一节	城市排水的内容和任务	(187)
第二节	城市排水系统的规划与建设	(188)
第三节	城市排水管理和设施的维护	(191)
第六章	城市供水和节约用水管理	(196)
第一节	水资源的管理	(196)
第二节	城市供水的内容、体制和管理	(198)
第三节	城市供水企业管理	(202)
第四节	城市供水工程建设和设施维护	(205)
第五节	城市节约用水管理	(206)
第七章	城市能源管理	(213)
第一节	能源概念和能源管理	(213)
第二节	城市供电管理	(214)
第三节	城市照明管理	(217)
第四节	城市夜景亮化管理	(223)
第五节	城市燃气管理	(226)
第六节	城市供热管理	(235)

第八章 城市公共交通运输管理 (243)

 第一节 城市公共交通发展概述 (243)

 第二节 城市公共交通的概念和规划 (246)

 第三节 城市公共客运交通的管理 (249)

 第四节 优先发展城市公共交通 (257)

第九章 城市园林绿化管理 (263)

 第一节 城市园林绿化概述 (263)

 第二节 城市园林绿化的规划和建设 (265)

 第三节 城市园林绿化的管理和养护 (268)

 第四节 城市绿化水平及评价标准 (269)

 第五节 古树名木的保护 (275)

 第六节 风景名胜区建设与管理 (277)

 第七节 建设节约型城市园林绿化 (283)

 第八节 创建生态园林城市 (286)

第六篇 城市环境与市容环境卫生管理

第一章 城市环境与环境治理现状 (294)

 第一节 城市环境概述 (294)

 第二节 我国城市环境存在的问题及治理效果 (297)

第二章 城市环境管理和环境治理重点 (303)

 第一节 城市环境管理的内容 (303)

 第二节 城市环境污染源的危害及治理重点 (307)

第三章 城市市容和环境卫生管理 (316)

 第一节 市容和环境卫生管理概述 (316)

 第二节 城市生活废弃物管理 (323)

 第三节 环境卫生设施建设和管理 (335)

第七篇 房地产建设与管理

第一章 城市房地产管理概述	(340)
第一节 房地产的内容及作用	(340)
第二节 房地产管理的一般法律规定	(341)
第二章 土地资源管理	(344)
第一节 土地管理的制度要求	(344)
第二节 征用土地管理及征地程序	(345)
第三节 国有土地使用权的出让与划拨	(348)
第三章 城市住宅建设与管理	(353)
第一节 城市住宅建设的发展	(353)
第二节 经济适用住房和单位集资合作建房的管理	(354)
第三节 城市住宅的管理	(359)
第四章 房地产开发与交易管理	(362)
第一节 房地产开发的管理	(362)
第二节 房地产交易管理	(366)
第五章 城市房屋拆迁管理	(379)
第一节 城市房屋拆迁的管理内容	(379)
第二节 城市房屋拆迁的实施与补偿安置	(381)
第三节 城市房屋拆迁纠纷的处理方式	(384)

第八篇 城镇化和小城镇建设

第一章 我国城镇化概述	(386)
第一节 城镇化的概念及其特征	(386)
第二节 新中国成立以来的城镇化发展	(389)
第三节 我国城镇化发展的经验教训	(393)
第二章 小城镇的发展与建设	(395)
第一节 小城镇的发展及其模式	(395)

第二节 小城镇发展中存在的问题及对策 (398)

第三节 小城镇的规划与建设 (401)

第九篇 城建监察管理和改革

第一章 城建监察管理概述 (406)

第一节 城建监察管理的内容和监察队伍的作用 (406)

第二节 城建监察的组织管理 (408)

第三节 城建监察的法制管理 (409)

第二章 城市管理重点项目的监察标准 (415)

第一节 建设施工现场监察标准 (415)

第二节 城市市容环境卫生监察标准 (419)

第三章 相对集中行政处罚权改革 (423)

第一节 相对集中行政处罚权的内容 (423)

第二节 相对集中行政处罚权的改革 (424)

第三节 相对集中行政处罚权改革的成效和应注意的问题 (426)

附 录

附录一 城市建设管理主要指标及解释 (430)

附录二 城市建设管理重点法律法规规章索引 (466)

附录三 有关参考文件和资料 (469)

主要参考文献 (479)

第一篇 城市发展和城市化

第一章 对于城市的基本认识

城市是什么？为什么会产生城市？城市是如何形成的？城市的特征是什么？这些是我们认识城市管理首先要回答的问题。

第一节 城市的定义和特征

一、城市的定义

城市又称都市。城市的概念有多种解释。美国人口普查局把常住居民不少于 5 万人的地区称为一个“城市”。联合国为了进行国际性对比调查,建议所有国家的人口普查和官方统计,把集中居住人口达 10 万人以上的地方称为城市。《简明不列颠百科全书》第二卷中对城市的定义为“一个相对永久性的、高度组织起来的人口集中的地方,比城镇和村庄规模大,也更重要”。《中外城市知识辞典》把城市界定为“区别于乡村的一种相对永久性的大型聚落,是以非农业活动为主体,人口、经济、政治、文化高度集中的社会物质系统”。

鉴于城市的定义很不统一,法国城市地理学家潘什梅尔总结说“城市现象是一个很难下定义的现实:城市既是一个景观,一片经济空间,一种人口密度;也是一个生活中心和劳动中心;更具体点说,也可能是一种气氛,一种特征或者一个灵魂。”潘什梅尔所归纳的城市概念虽然松散,但却蕴涵丰富,解析透彻。他从城市社会学的角度将城市看成社会活动的载体和政治、经济、文化、思想的一种聚集。

与城市社会学意义上的城市所不同的是行政建制意义上的城市,这也是我们讲城市管理所依据的城市定义。在国家建设部综合财务司《城市建设统计指标解释》(中国建筑工业出版社出版)中,是这样介绍城市的:

“城市(城镇)指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇,即以非农业和非农业人口聚集为主要特征的居民点。”

二、城市的特征

1. 聚集性是城市最根本的特征

城市往往是一个地域的政治、经济、文化、军事、教育和服务的中心。城市不但聚集了大量的人口,而且聚集了生产和流通,聚集了科学、文化和社会活动等多种功能。这种聚集功能伴随城市产生和发展的始终。

2. 文化多元化是城市文化最主要的特征

城市既是文化的发祥地,又是文化的传播中心和载体。城市多渠道地吸收整合来自各个地域、城市和民族的优秀文化,形成以地域文化为特色的多元化的城市文化形态。

3. 人口密度大和分工细是城市的典型特征

城市人口数量多、密度大;城市居民大多从事非农产业,具有专业技能。城市中的生产分工较细、工序较多,生产技术比较先进;城市具备市场功能或局部的调解功能;城市消费方式多样化,商业竞争激烈。

4. 社会性是城市活动的本质特征

人类社会的行政管理职能主要在城市进行,城市是开展社会活动的中心;人们的生产和交换活动大部分在城市进行。城市居民的社会交往经常承担着一定的社会角色;城市开展社会活动的基础主要是法律和法规。

第二节 城市的职能和类型

一、城市的职能

城市出现于特定的地域,履行着不同的职能。一是交通城市,这类城市的交通十分发达,往往在江、河、湖、海交汇和铁路、公路等交会处出现,是一个国家或一个地区的交通枢纽,地理位置十分重要。被称为“欧洲门户”的世界最大港口城市鹿特丹,地处北海航运和西欧内陆出海的要冲,并有莱茵河、运河、高速公路、铁路、石油管线通往广阔的欧洲腹地,有 400 多条航线通往世界各地,为全球最大的货物储存、运转和分配中心。我国的山城重庆,位于长江和嘉陵江的汇合处,自古就是西南地区的水运交通枢纽和商品集散地,现在发展成为中国西南地区人口最多、经济

最发达的中心城市和中央直辖市。被称为“火车拉来的城市”的河北省石家庄市,19世纪末还是一个面积仅为0.5平方千米、600多人口的小村庄。1906年和1907年,随着京汉铁路和石太铁路的通车,逐步发展成为重要交通枢纽和山西、河北的物资集散中心。今天已成为总面积455.8平方千米、人口231.3万的河北省政治、经济、文化中心和北方重要中心城市之一。二是战略要地,如前苏联的列宁格勒、斯大林格勒都是第二次世界大战时苏德争夺的战略要地。中国的徐州自古以来就是兵家必争之地,锦州、沈阳、山海关均为解放战争时期的战略要地。三是资源富庶的城市,如河北省的唐山是由于煤炭资源、黑色金属和建筑材料资源的丰富,而于近代出现的资源型城市;四川的成都也是由于生产和生活资源富庶而成为秦代以来重要的西南地区中心城市。

二、城市的类型

由于划分城市类型的标准不同和城市功能的复杂性的影响,城市的外延往往是相互交叉的。

一是以城市的地理位置为标准,将城市划分为:沿海城市、内陆城市和边陲城市等类型。如我国的主要沿海城市有上海、天津、广州、深圳、厦门、大连、青岛等;主要内陆城市有重庆、兰州、西宁、西安、太原、成都等;主要边陲城市有满洲里、丹东、防城港、黑河、喀什、延吉等。

二是以城市的影响力为标准,将城市划分为:国际性城市、全国性城市和地区性城市。如我国的香港为国际性城市;北京、上海、天津、重庆等为全国性中心城市;沈阳、广州、武汉、南京、西安、哈尔滨等为大城市。

三是以城市的主要社会功能为标准,将城市划分为:工业城市、商业城市、工商业中心、文化城市、港口城市、军事城市、宗教城市以及综合性多功能城市等类型。如沈阳、唐山、武汉、包头等为我国的重工业城市;上海、天津、广州、东莞、济南等为中国商业城市;北京、南京、西安、济南、长沙等为中国文化城市;大连、青岛、秦皇岛等为中国的港口城市。

四是以城市的人口规模为标准,将城市划分为:特大城市、大城市和中小城市。国家建设部综合财务司的《城市建设统计指标解释》规定:

“市”又称建制市或设市城市,是指经国家批准设市建制的行政地域。按行政级别分为直辖市、地级市和县级市;按规模分为大城市、中等城市和小城市。

大城市指市区非农业人口 50 万以上的城市。统计上又规定非农业人口在 100 万 ~ 200 万的为特大城市,在 200 万以上的为超大城市。

中等城市指市区非农业人口 20 万以上、不满 50 万的城市。

小城市指市区非农业人口不满 20 万的城市。

镇指经国家批准设镇建制的行政区域,即镇域。包括县人民政府所在地的建制镇(即县城)和县以下的建制镇(即县辖建制镇)。