



21世纪全国普通高校城市管理系列规划教材

城市管理法学

Urban Management Law



李闫岩 主编



大连理工大学出版社

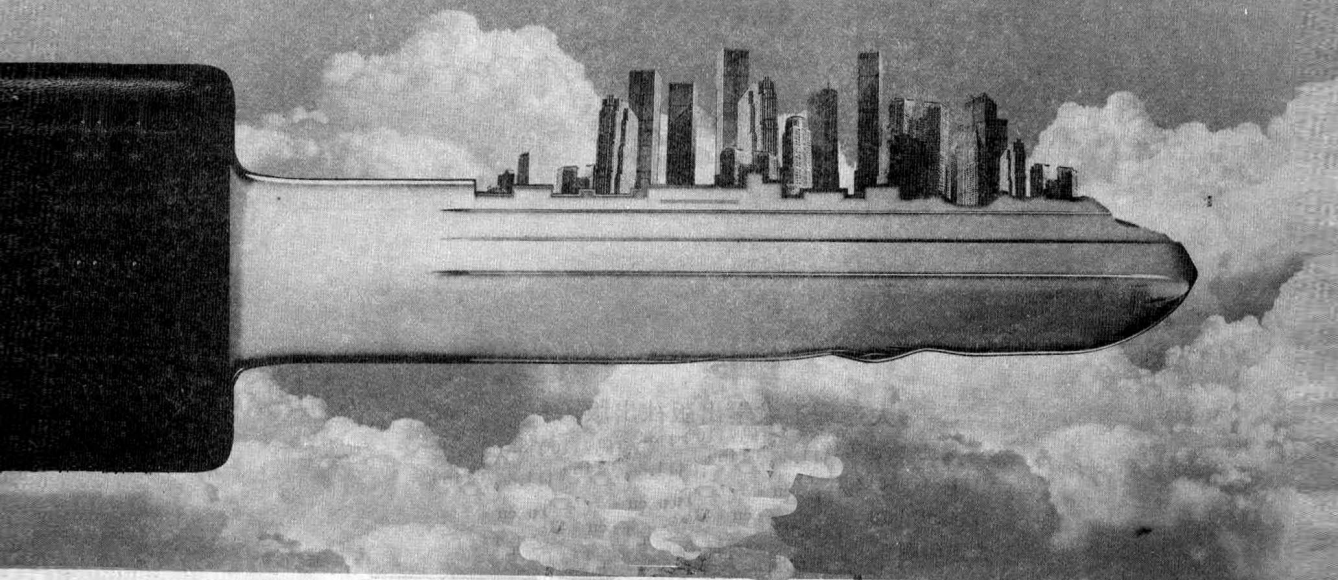


21世纪全国普通

规划教材

城市管理法学

Urban Management Law



李闫岩 主 编
佟 曾 张慧彦 刘 飞 金晓玲 副主编



大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市管理法学 / 李闫岩主编. — 大连 : 大连理工大学出版社, 2012. 4

21 世纪全国普通高校城市管理系列规划教材

ISBN 978-7-5611-6882-0

I. ①城… II. ①李… III. ①城市管理—法规—高等学校—教材 IV. ①D922. 297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 070365 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84708842 邮购:0411-84703636 传真:0411-84701466

E-mail:dutp@dutp.cn URL:<http://www.dutp.cn>

大连印刷三厂印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:180mm×255mm	印张:16.25	字数:400 千字
2012 年 4 月第 1 版	2012 年 4 月第 1 次印刷	

责任编辑:汪会武

责任校对:千 川

封面设计:波 朗

ISBN 978-7-5611-6882-0

定 价:28.00 元

21 世纪全国普通高校城市管理系列规划教材

编 委 会

主任委员：刘 军 沈阳建筑大学 教授

副主任委员：石铁矛 沈阳建筑大学 教授

刘志虹 辽宁省住房和城乡建设厅 副厅长

刘亚臣(常务) 沈阳建筑大学 教授

成 员：齐宝库 沈阳建筑大学 教授

孔凡文 沈阳建筑大学 教授

姚宏韬 沈阳建筑大学 教授

王立国 东北财经大学 教授

陈起俊 山东建筑大学 教授

吴访非 沈阳建筑大学 教授

李亚峰 沈阳建筑大学 教授

包红霏 沈阳建筑大学 副教授

项英辉 沈阳建筑大学 副教授

张 嵩 沈阳建筑大学 副教授

常春光 沈阳建筑大学 副教授

李闫岩 沈阳建筑大学 副教授

鲁 博 沈阳市城乡建设委员会 副主任,教授级高级工程师

李华一 大连建工集团 副董事长,教授级高级工程师

C 序

“十二五”开局之年,凝结着出版社、编委会和各位作者心血和努力的“21 世纪全国普通高校城市管理系列规划教材”开始出版了。站在时代发展的重要节点,思索背景,展望未来,我们认识到,社会越发展,城市管理越重要。高等教育城市管理专业,是伴随着我国城镇化和城镇建设的快速发展,伴随着我国社会经济发展和人民物质文化生活水平的不断提高而产生的一个新兴专业。是我国高等教育大家庭的新生事物。城市,一个人类历史发展中文明和繁荣的代名词,管理城市,标志文明的进步与发展的可控和可持续;从历史到现在,人类赖以生存的城市的发展,需要消耗大量的人力、物力资源和一定的建造时间,更需要专业、优化的管理。人们有理由对城市的丰富功能和提供服务的质量要求越来越高,这必然基于更高水平的对城市的专业建设、专业监督和专业管理。2010 年末,我国百万城镇人口以上的特大城市超过 120 个,与之相配套的市政基础设施、公用事业、交通管理、市容景观管理、生态环境管理等众多专业领域亟需大量具备综合素质的高质量人才,人才需求量主要集中在城市建设与管理部门、城市公用事业单位、城市社区组织、城市企事业单位等城市建设与管理部门。

提高高等教育人才培养质量,教材建设是一个绝对基础又十分关键的因素。经教育部批准,沈阳建筑大学管理学院于 2010 年开设城市管理本科专业,出版一套适合的专业教材成为了我们义不容辞的责任!本套专业教材的策划与编写,由沈阳建筑大学副校长、国家级教学名师、国务院特殊津贴获得者、辽宁省土木建筑学会副理事长刘军教授任编委会主任委员。本套教材的编写队伍以沈阳建筑大学为主,兼并组织了国内相关高校中具备多年教学与工程实践经验的专业教师和工程师参与和写作。这套系列教材以城市建设、基础设施建设和城市更新改造等城市建设与管理内容为主线展开,以既有的、成熟的知识体系为框架,结合了国内外最新的研究成果;这套教材以建筑、规划、土木、工程管理学科为基础,源于教师多年的点滴积累和心得。我们期许一套好教材的诞生和应用!

沈阳建筑大学对于城市管理领域的关注最早可追溯至 1983 年开设的城镇建设专业,2007 年,学校被全国市长培训中心设为首个京外教学基地,2009 年,经辽宁省教育厅批准,开设了工商管理(城市建设管理方向)专业;2010 年,开设了城市管理本科专业。为了进一步推进城市管理领域理论知识与专业实践的进一步完善成熟,适应人才培养规模和层次的不断扩大,在大连理工大学出版社的倡导下,启动了面向一线教学的基础化、系列

化、现代化的城市管理系列教材。城市管理系列教材涵盖和设计的理论体系和知识结构不仅面向城市经济和社会发展,面向政府机关、城市规划与建设部门、城市市容环境和园林绿化管理部门、城市公用事业单位、城市社区和城市企事业单位,更主张“立足工程、拓宽基础、面向实践、创新发展”的编写目标,也涵盖了比较宽广的城市建设技术和全面的管理知识。在本套教材编写的指导思想中,我们力求最大限度地汲取本学科领域的最新科研成果,强化现代城市建设管理基本理论知识的科学性、系统性和操作技术的针对性、实用性,使其成为我国高等学校城市管理专业人才培养的基础型、普及型的系列教材,为城市管理学科和专业发展培养高级管理人才做出贡献。

本套系列教材包括:《城市经济学》、《城市社会学》、《城市功能与组织》、《城市土地利用管理》、《城市规划与管理》、《城市管理信息系统》、《社区建设与发展》、《城市基础设施建设工程管理》、《城市建设史》、《城市交通与组织》、《社会调查方法》、《城市管理法学》、《旧城区改造与更新》、《城镇景观设计》和《城市管理概论》等。

本系列教材的编写得到了大连理工大学出版社和沈阳建筑大学、辽宁省住房和城乡建设厅、辽宁省教育厅等主管部门及相关企业领导、专家们的大力支持,在此深表谢意。

城市管理专业在我国仍是一个崭新的学科领域,其学科内涵和理论与实践知识体系尚在不断发展之中,加之时间有限,尽管作者们做出了极大努力,但新系列教材不妥之处仍在所难免,恳请各位同行和读者提出宝贵意见。

城市管理系列教材编委会
2011 年 4 月于沈阳建筑大学

C 前言

中国的城市化,仅用短短 30 年的时间,完成了发达国家 100~200 年间的进程。城市化的超高速发展,为中国经济带来繁荣的同时,也带来了必须面对的挑战,环境污染、能源短缺、通货膨胀的压力、交通拥堵、流动人口治安问题等等。暴露出城市化高速发展与现代城市管理水平不适应的问题:公共交通工具的增长小于城市建设的扩张、土地的城市化水平快于人口的城市化、基本公共服务大小城市分布不均衡等。

2011 年 5 月 30 日,胡锦涛主席主持召开中共中央政治局会议,研究加强和创新社会管理,指出社会管理事关党的执政地位,事关国家长治久安,要求推进社会管理改革创新。城市管理是社会管理的一部分,面对城市化进程中的诸多问题,对城市管理者提出更高的要求。

城市管理法是城市行政组织在对城市的各个系统行使管理权的过程中所涉及的法律规范的总称。随着城市化进程的加快,城市管理的内容不断丰富,面临的新问题越来越多,城市管理法也必将随之丰富、发展。城市管理包罗万象,涉及城市生活的各个方面,从城市规划到基础设施,从公共服务到房地产,从社会管理到城市环境。这就决定了以此作为调整对象的城市管理法纷繁复杂。

全书由城市管理法概述、城乡规划法、城市基础设施管理法、城市公共服务管理法、城市房地产管理法、城市社会管理法、城市人居环境管理法、信息化城市管理法、城市管理行政执法与行政救济等九部分组成。本书是沈阳建筑大学管理学院法学教师理论教学和实践经验的集体结晶,由李闫岩主编并统撰定稿,佟曾、张慧彦、刘飞、金晓玲任副主编,各章编写具体分工如下:佟曾:第一、二章;张慧彦:第三章;刘飞:第四、七章;李闫岩:第五章;金晓玲:第六、八章;李闫岩、乔立新:第九章。

由于城市管理法内容庞杂,涉及范围广,加之参考资料有限,编写时间短等,本书一定有不尽完善之处,敬请指正。

编者

2012 年 4 月

目录

第 1 章 城市管理法规概述 / 1

1.1 城市管理概述 / 1

1.1.1 城市 / 1

1.1.2 城市管理 / 2

1.1.3 城市管理的特征 / 3

1.1.4 城市管理的基本内容 / 3

1.2 我国城市管理体制的沿革 / 4

1.2.1 第一阶段:1988~1993 年 / 4

1.2.2 第二阶段:1993 年至今 / 5

1.3 城市管理工作的总体要求 / 6

1.3.1 城市管理工作的总体目标 / 6

1.3.2 城市管理工作的基本要求 / 6

1.4 城市管理模式 / 7

1.4.1 我国传统的城市管理模式 / 7

1.4.2 城市管理体制的缺陷 / 8

1.4.3 创新城市管理机制 / 9

1.5 中国的城市管理法律法规 / 11

1.5.1 我国城市管理法律法规组成 / 11

1.5.2 我国城市管理法律法规制定程序 / 11

1.6 城市管理立法方面的完善 / 12

1.6.1 在完善城市管理方面的立法时,应尽快出台《城市管理法》 / 12

1.6.2 尽快出台规范违法建设管理的相关法律法规 / 13

1.6.3 尽快出台规范引导社区管理功能的相关法律法规 / 13

1.6.4 通过出台相应的建筑材料补偿标准,处理好“拆违”过程中的利益纠纷 / 14

1.6.5 多元参与城市治理模式的价值:善治 / 14

思考题 / 15

案例 23 年老宅两月之内 8 起车祸,持续上演“百慕大”悲剧 / 15

第2章 城乡规划法 / 17

2.1 城乡规划法概述 / 17

- 2.1.1 城乡的概念及决定因素 / 17
- 2.1.2 城乡规划的概念及特征 / 18
- 2.1.3 城乡规划的作用 / 19
- 2.1.4 城乡规划法的概念及特点 / 20
- 2.1.5 城乡规划法的基本原则 / 22
- 2.1.6 城乡规划法的立法背景和进步意义 / 23
- 2.1.7 城乡规划法规体系 / 24

2.2 城乡规划管理的指导思想、原则和管理体制 / 25

- 2.2.1 城乡规划管理的指导思想 / 25
- 2.2.2 城乡规划管理的原则 / 25
- 2.2.3 城乡规划管理的管理体制 / 26

2.3 城乡规划的编制和审批 / 28

- 2.3.1 城镇体系规划的编制和审批 / 28
- 2.3.2 城市规划的编制和审批 / 29
- 2.3.3 乡规划、村庄规划的编制和审批 / 31
- 2.3.4 城乡规划编制活动的管理 / 32

2.4 城乡规划的实施 / 33

- 2.4.1 城乡规划实施的原则 / 33
- 2.4.2 新城区的开发与旧城区的改建 / 33
- 2.4.3 风景名胜区的规划和管理 / 34
- 2.4.4 历史文化名城名镇名村的规划和管理 / 35
- 2.4.5 城乡规划实施中应注意的三个问题 / 36
- 2.4.6 城乡规划实施的步骤 / 37

2.5 城乡规划中的公众参与 / 41

- 2.5.1 公众参与在城乡规划中的意义 / 41
- 2.5.2 公众参与制度的具体措施 / 41
- 2.5.3 单位和个人应承担的义务 / 42

2.6 城乡规划的监督检查 / 42

- 2.6.1 城乡规划的监督检查模式 / 42
- 2.6.2 监督检查的责任主体 / 42
- 2.6.3 规划行政主管部门的监督检查权 / 43
- 2.6.4 对规划行政主管部门的监督 / 43

2.7 城乡规划中的法律责任 / 43

- 2.7.1 城乡规划法律责任的概念、特征 / 43

2.7.2	各级人民政府的法律责任 / 44
2.7.3	城乡规划主管部门的法律责任 / 44
2.7.4	相关行政部门的法律责任 / 45
2.7.5	建设单位(或个人)的法律责任 / 45
2.7.6	城乡规划编制单位的法律责任 / 45
	思考题 / 46
	案例 《无极》剧组破坏风景名胜受处罚 / 46
第 3 章	城市基础设施管理法 / 48
3.1	城市基础设施管理法概述 / 48
3.1.1	城市基础设施管理的含义 / 48
3.1.2	我国城市基础设施管理的历史发展 / 49
3.1.3	城市基础设施管理法的内容 / 50
3.2	城市基础设施建设招标投标法 / 51
3.2.1	城市基础设施建设招投标的概念及特征 / 51
3.2.2	我国城市基础设施建设方式的历史发展 / 52
3.2.3	城市基础设施建设招投标的法律规定 / 53
3.3	城市道路交通管理法 / 59
3.3.1	城市道路管理法 / 59
3.3.2	城市交通管理法 / 65
3.4	城市公用事业管理法 / 70
3.4.1	城市公用事业管理法概述 / 70
3.4.2	城市供水管理法 / 71
3.4.3	城市供热管理法 / 74
3.4.4	城市供气管理法 / 75
3.4.5	城市排水设施管理法 / 77
3.5	城市园林绿化管理法 / 78
3.5.1	城市园林绿化管理 / 78
3.5.2	城市园林绿化管理法 / 80
	思考题 / 82
	案例 串通招投标导致中标无效 / 83
第 4 章	城市公共服务管理法 / 84
4.1	城市公共服务管理法概述 / 84
4.1.1	城市公共服务的含义 / 84
4.1.2	传统公共服务的特征 / 85
4.1.3	城市公共事业的发展 / 85

- 4.2 公共卫生管理法律制度 / 86
 - 4.2.1 公共卫生管理概述 / 86
 - 4.2.2 公共卫生管理的主要法律 / 88
- 4.3 公共文化服务管理法律制度 / 90
 - 4.3.1 对公共文化的认识 / 90
 - 4.3.2 公共文化服务体系的内容 / 91
 - 4.3.3 公共文化服务的法律制度 / 92
- 4.4 社会福利与社会保障法律制度 / 93
 - 4.4.1 社会保障的概念和特征 / 93
 - 4.4.2 社会保障法的概念 / 93
 - 4.4.3 社会保障法的基本原则 / 94
 - 4.4.4 医疗保险法律制度 / 94
 - 4.4.5 失业保险法律制度 / 95
 - 4.4.6 生育社会保险法律制度 / 95
 - 4.4.7 养老保险法律制度 / 96
 - 4.4.8 社会救济制度 / 97
 - 4.4.9 社会福利与社会优抚 / 98
- 4.5 防灾减灾法律制度 / 99
 - 4.5.1 自然灾害概述 / 99
 - 4.5.2 防洪法律制度 / 100
 - 4.5.3 防震法律制度 / 103
- 4.6 安全管理 / 105
 - 4.6.1 城市公共安全管理概述 / 105
 - 4.6.2 城市公共安全的主要问题 / 106
 - 4.6.3 城市公共安全管理的规定 / 107
- 4.7 城市应急系统管理法 / 109
 - 4.7.1 应急管理 / 109
 - 4.7.2 应急管理法 / 110
 - 4.7.3 城市应急管理法的构成 / 110
 - 4.7.4 城市应急管理法体系建设的意义 / 111
- 思考题 / 112
- 案例 步入老龄社会的城市养老 / 112

第5章 城市房地产管理法 / 114

- 5.1 城市房地产管理法概述 / 114
 - 5.1.1 城市房地产管理法概念及特征 / 114

5.1.2	城市房地产管理体制 / 115
5.2	城市房地产开发用地管理 / 116
5.2.1	房地产开发用地的概念 / 116
5.2.2	土地使用权划拨 / 117
5.2.3	土地使用权出让 / 118
5.3	城市房屋征收补偿 / 121
5.3.1	征收决定 / 121
5.3.2	征收补偿 / 122
5.3.3	法律责任 / 123
5.4	城市房地产交易管理 / 124
5.4.1	房地产交易概述 / 124
5.4.2	房地产交易形式 / 125
5.4.3	房地产交易价格管理 / 129
5.4.4	房地产中介机构管理 / 129
5.5	城市房地产登记管理 / 130
5.5.1	城市房屋登记的种类 / 131
5.5.2	房屋登记的程序 / 133
5.6	城市住房保障体系建设 / 134
5.6.1	经济适用住房 / 134
5.6.2	廉租房 / 136
5.6.3	公租房 / 139
	思考题 / 140
	案例 房屋登记的权利人与实际权利人不一致应如何处理 / 141

第6章 城市社会管理法 / 142

6.1	城市社会管理法概述 / 142
6.2	城市人口管理法 / 143
6.2.1	城市人口管理法概论 / 143
6.2.2	城市计划生育管理法的实施 / 145
6.2.3	控制城市人口的机械增长 / 146
6.2.4	城市常住人口管理 / 147
6.2.5	城市流动人口管理 / 148
6.2.6	城市人口管理执法与法律责任 / 149
6.3	城市治安管理法 / 151
6.3.1	城市治安管理法概述 / 151
6.3.2	违反城市治安管理的行为及其处罚 / 155
6.3.3	特种行业治安管理 / 157

6.4 城市社区管理 / 159

6.4.1 城市社区管理法概述 / 159

6.4.2 城市社区的类型及管理主体 / 159

6.4.3 城市社区管理的特殊性 / 160

6.4.4 城市社区管理体制的改革 / 161

6.4.5 城市社区建设的制度创新 / 162

6.5 城市建设档案管理 / 164

6.5.1 城市建设档案管理法概述 / 164

6.5.2 城市建设档案管理的主体 / 165

6.5.3 城市建设档案的报送及移交 / 165

6.5.4 法律责任 / 166

思考题 / 166

案例 沈阳小贩夏俊峰刺死城管案 / 166

第7章 城市人居环境管理法 / 168

7.1 城市人居环境管理法概述 / 168

7.2 城市环境监管、保护与防治 / 169

7.2.1 环境规划制度 / 169

7.2.2 环境监测制度 / 171

7.2.3 环境标准制度 / 173

7.2.4 环境影响评价制度 / 174

7.3 城市固体废物污染防治 / 177

7.3.1 固体废物与固体废物污染 / 177

7.3.2 固体废物污染环境防治的主要法律规定 / 179

7.4 城市水资源利用与保护 / 183

7.4.1 水资源与水污染 / 183

7.4.2 水污染防治的主要法律规定 / 184

7.4.3 水资源保护的主要法律规定 / 186

7.5 城市大气污染与防治 / 188

7.5.1 大气污染及其危害 / 188

7.5.2 大气污染防治的主要法律规定 / 189

思考题 / 190

案例 果农状告某焦化厂超标排放案 / 190

第8章 信息化城市管理法 / 192

8.1 信息化城市管理的实施背景 / 192

8.2 信息化城市管理的模式 / 193

8.2.1 加拿大模式 / 193

8.2.2	美国模式 / 194
8.2.3	英国模式 / 194
8.2.4	北京市东城区信息化城市管理新模式 / 195
8.3	信息化城市管理对传统城市管理的变革 / 198
8.3.1	提高资源的利用效率,降低管理成本 / 198
8.3.2	促进政府管理现代化 / 198
8.3.3	改变政府结构 / 199
8.3.4	变革政府决策方式 / 200
8.3.5	推动政府领导方式转型 / 200
8.3.6	使政府管理系统建立在与外界的互动基础上 / 201
8.3.7	改进政府服务效率和服务质量 / 202
8.3.8	政府工作人员的工作方式发生变化 / 203
8.3.9	促进工作人员的全面发展 / 203
8.3.10	政府办公出现虚拟化倾向 / 204
8.4	我国信息化城市管理的法律法规建设 / 204
8.4.1	法律框架 / 204
8.4.2	信息公开法 / 205
8.4.3	个人信息保护法 / 206
8.4.4	电子签名法 / 207
	思考题 / 209
	案例 马骋诉求政府信息公开案 / 209

第9章 城市管理行政执法与行政救济 / 212

9.1	城市管理行政执法与行政救济概述 / 212
9.1.1	概念及特点 / 212
9.1.2	相对集中行政处罚权 / 213
9.2	城市管理行政机关及其职能 / 214
9.2.1	中央对口的“四部一局” / 214
9.2.2	地方机构 / 217
9.3	城市管理行政执法程序 / 219
9.3.1	简易程序 / 219
9.3.2	一般程序 / 220
9.3.3	听证程序 / 221
9.4	行政处罚 / 222
9.4.1	行政处罚种类 / 222
9.4.2	行政处罚机关、管辖和适用 / 223
9.4.3	行政处罚执行 / 224

9.5 行政强制 / 225

9.5.1 行政强制措施的种类 / 225

9.5.2 行政强制措施实施 / 227

9.5.3 行政强制执行的方式 / 227

9.5.4 行政强制执行程序 / 228

9.5.5 申请法院强制执行 / 229

9.6 行政救济 / 230

9.6.1 信访救济 / 230

9.6.2 复议救济 / 232

9.6.3 诉讼救济 / 235

9.6.4 行政赔偿 / 239

思考题 / 242

案例 “105 次违章”开出万元罚单 / 242

参考文献 / 244



第1章 城市管理法规概述

本章提示： 城市管理的基础理论,是研究《城市管理法》首先必须掌握的基本内容,是学习后续章节的基础。本章将对城市及城市管理、城市管理基本原则、城市管理发展过程、现行立法体系等问题进行介绍,并对完善我国城市管理法律法规体系提出建议。通过本章的学习,了解城市管理方面的基本知识;掌握城市管理的基本概念和基本原理;理解对城市管理方面实行法律调整的重要性。

关键词： 城市;城市管理;GBCP 一体化

1.1 城市管理概述

近 30 年是我国城市管理现代化进程最快的时期,也是城市管理体制向法制化、制度化、程序化、规范化、现代化和信息化目标转型的重要时期。近 20 年来,我国城市管理体制主要围绕城市管理职能转变,改进管理方式与运行机制,加大社区、街道建设等方面进行了相当大的改革。经过多年城市管理体制改革的实践,我国城市管理取得了一系列成就。中国形成了“两级政府、三级管理、四级网络、重心下移、以区为主、上级监督”的城市管理体制,街道和社区工作的基本框架和工作机制也初步建立。

1.1.1 城市

在中国古代,“城市”这一概念由“城”与“市”两个部分组成。“城”指的是围绕人群部落修筑起来的环形墙壁,是一种防御用的构筑物。“市”则是指交易的场所。城市是与乡村相对而言的社会历史范畴,具有两重含义。从城市的地理属性来看,它是指聚集一定规模的非农业人口,社会物质财富、精神财富及人们社会活动高度集中的地区,是由人、物、空间三要素构成的高级形式的人工环境。从城市的社会属性来看,它是指国家依据统治阶级的法律规定的条件和程序,在一定规模的城镇地区设置的地方行政建制,是与县及县以下农村政权体系相对而言的城市政权体系,通称为“市”或“市政”。

城市是区域政治、经济、商贸和信息中心,是区域基础设施与公共服务设施的集中地,

对区域经济发展和社会进步起着重要的指挥、协调、控制与示范作用,是人类先进生产力的集聚地,城市文明是人类社会进步的重要标志,城市作为经济发展的一个高级阶段的代表,在国民经济和社会生活中占有重要地位。1987年,联合国环境与发展委员会在《我们共同的未来》一书中正式提出了可持续发展(Sustainable Development)的概念,即“既满足当代人的需求,又不对后代人满足其自身需求的能力构成危害的发展”。此命题一经提出,迅速成为地理、环境、经济、规划等学科研究的焦点和前沿课题。我国的城市化进程还在不断加快中,预计到2020年左右,城市化水平将达到50%以上,绝对人口数将超过7亿。如此庞大的城市人口将给我国的城市建设和管理带来巨大压力。

1.1.2 城市管理

城市管理一词最早是20世纪初西方经济管理学者泰罗(F. W. Taylor)提出的。《中国城市知识辞典》将城市管理定义为:是对人们所从事的社会、经济、思想、文化活动组织协调控制的总称,是一个城市运行的复杂系统。

城市管理有广义和狭义两种不同的解释。广义的城市管理是城市管理者以城市的长期稳定、协调发展和良性运行为目标,以城市中的人、物、信息等各资源为对象,对人们所从事的社会、经济、思想文化等方面活动进行决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列活动的综合。具体讲,有三个层面的内容:第一个层面是指市政、园林、市容环卫、绿化等与城市公共基础设施相关的管理;第二个层面是指社区建设、社会管理;第三个层面是指开发、经营和发展城市经济。

狭义的城市管理等同于市政管理,主要是城市政府及其他部门对城市的公用事业、公共设施、市容环境等方面的规划和建设的控制、指导。城市管理是城市政府的首要职能。良好的城市管理不仅可以提升城市竞争力,改善城市环境,还能提高人民的生活水平,促进城市平衡发展。

城市管理的内涵很丰富,范围也很广泛。城市管理对象主要是人、事、物。其中,人即市民,既是城市管理的主体,也是城市管理的直接对象。城市的各种组织机构,特别是行政组织,是人们在城市生产、生活和社会活动中逐步形成的,城市管理活动都是围绕市民的利益和协调市民间的相互关系展开的。没有人的因素就无所谓管理对象。当然,城市管理也离不开一定的社会环境和经济条件,以及市民之间、人与物之间彼此作用而形成的各项社会事务。但在学术领域,对城市管理的定义一直存在不同的看法,比较有代表性的观点有以下几种:

(1)认为城市管理就是市政管理,是指政府部门对城市的公用事业、公共设施等方面所进行的城市规划和建设,以及对城市活动的管理和控制。

(2)认为城市管理是对城市活动的协调和控制,城市管理是以城市为管理对象,对城市运转和发展进行的控制活动。主要是对城市的经济活动进行管理和调节。

(3)认为城市管理是城市动态要素管理。即对那些影响城市运转的动态因素进行管理,而不考虑那些相对静止的构成要素。

(4)认为城市管理是城市群体要素管理。该理论认为城市管理是对人口、资源、经济、社会、科技、文化、教育,以及城市基础设施等方面的综合管理活动。