

《建设管理》丛书

城市 建设管理

CHENGSHI
JIAN SHE GUAN LI

江景波 叶伯初 奚正修 主编

上海科学技术出版社

城市建设管理

江景波 叶伯初 吴正修 主编

上海科学技术出版社出版发行

(上海瑞金二路 450 号)

新华书店上海发行所经售 江苏 浙江 印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 12.75 字数 163,000

1993 年 5 月第 1 版 1993 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—8,400

ISBN 7-5323-2959-3/TU·99 定价: 5.60 元

(沪)新登字 108 号

内 容 提 要

本书共分十七章,内容包括绪论、城市规划管理、城市建设投资管理、土地管理、房产管理、市政设施管理、公用事业管理、道路交通管理、航政管理、环境保护管理、环境卫生与市容管理、园林绿化管理、城市供电管理、邮电通信管理、建筑业管理、城市建设管理体制与组织、人民城市人民建等。此外,还附录了世界上部分城市的规模、建设投资状况、基础设施建设状况等资料。

本书可供从事城市建设管理的工程技术人员、大专院校有关专业师生参考。



《建设管理》丛书编委会名单

编委会主任 江景波

编委会副主任 叶伯初 何秀杰 沈荣芳

编 委 (以笔划为序)

丁士昭	叶伯初	江景波	沈荣芳	何秀杰
林知炎	林厚祥	周德泉	奚正修	桑荣林
黄渝祥	谭企坤	葛震明	潘宝根	

前 言

作为《建设管理》丛书第一种的《城市建设管理》，和读者见面了。

编写这本书的目的，诚如丛书序言所已经指出的，在于根据我国改革开放的形势和任务，从城市建设的各个有关领域出发，来重点阐明搞好城市建设管理的意义、政策方针和具体做法，从而使城市建设管理能够得到进一步重视和加强，以推动城市总体管理水平的提高。本书编写时，力求做到：理论与实践密切结合；既谈大城市，又尽量兼顾到中小城市的管理；既说明介绍城市建设管理的理论、内容和方法，也适当叙述各类城市建设管理的历史和现状。我们意图使读者通过对这些内容的阅读，可以对城市建设管理有一个比较全面完整的了解。

《城市建设管理》内容广泛，几乎涉及到城市建设管理各个专业的方方面面，因此通用性强，适用面广，一定程度上具有普遍参考价值。全书各章的编写形式，基本统一，以便于参阅应用。大部分篇章，为了提高内容的权威性，都延请学有专长、经验丰富、长期从事这一项专业管理的领导同志或具体负责此项工作的专家担任撰写，可以说，所有这些是他们经年累月辛勤耕耘的成果。本书的编著成员及分工如下。第一章绪论：奚正修；第二章城市规划管理：杨谋；第三章城市建设投资管理：胡名亮、葛伟群；第四章土地管理：谭企坤、刘天同、徐永

吕、凌诚莲、唐天佑、季步瞻、徐乾；第五章房产管理：桑荣林、何克平、朱志平、严永平、孙义皓、贺耀祖、赵龙杰、金履范；第六章市政设施管理：郑定能、余荣森；第七章公用事业管理：蔡君时；第八章道路交通管理：钟榕发；第九章航政管理：冯所泰、沈政；第十章环境保护管理：陆福宽；第十一章环境卫生与市容管理：施振国、朱子仪、张尧官；第十二章园林绿化管理：王焘；第十三章城市供电管理：陈镇亚、唐挺；第十四章邮电通信管理：陈星岩；第十五章建筑业管理：石礼文、卫克武；第十六章：城市建设管理体制与组织：盛道钧；第十七章人民城市人民建：崔广录；附录统计资料：吴鸿政。

本书编写人员较多，各章难免繁简不一，有些内容也可能还有缺点或疏漏。竭诚欢迎读者把发现的问题和意见，随时告诉我们，以便今后补充修正。

主 编

《建设管理》丛书序言

自党的十一届三中全会制订了改革、开放的方针以来，城市建设有了很大的发展。据统计，目前我国建制城市已达441个，城市人口已达57494万人，占全国总人口的51.7%。随着生产力布局的逐步合理化，我国城市分布状况也有了一定的改善，城市规模结构有所调整。严格控制大城市的规模，合理发展中等城市，积极发展小城市的方针逐步得到贯彻。城市建设正朝着与生产力布局相协调的多层次的城镇体系方向前进。

目前所有城市，大体上都编有详细程度不同的城市总体规划，开始走上按照城市规划进行建设和实行科学管理的轨道。

各个城市逐步改变以往不重视基础设施建设的做法；城市对外交通和邮电通信迅速得到发展；以道路为重点的市政工程建设得到加强；公用事业服务设施渐趋完善；住宅建设以前所未有的速度发展，各个城市建成了一批设施比较齐全、环境比较优美的居住区和街坊；对筒屋成片地段，相对集中地进行了改建，从而改善城市居住条件；高层住宅建设也得到迅速发展，大大丰富了城市景观；同时工业等生产性设施和文教、卫生、体育设施建设也取得了很大发展，为发展城市经济和文化创建物质基础。

在城市建设管理方面，开始改变过去那种条块分割、分散

建设的旧管理体制，逐步建立起“统一规划、综合开发、配套建设”的新管理体制。在城市建设经济政策方面，开始破除违背有计划商品经济规律的建设供给制，推行城市土地有偿使用，使用权出让、转让制度和住房商品化及征收市政建设配套费和设施使用费等。这些改革尽管有的还在试点，有的有待完善，但大多已经在不同程度上显示出生命力，有利于建设资金良性循环、节约城市建设用地，加快城市建设速度。

总之，新中国成立以来，城市建设取得了巨大成就，已使全国各地城市发生了深刻的变化。今日中国的城市，已成为建设社会主义物质文明和精神文明的重要阵地，分别成为国家或一定地区的政治、经济、文化中心。城市建设的发展，对于国家经济与社会的发展，对于改革和开放，对于人民生活水平的提高，都起到良好的作用。

但是，也存在不少问题，有的矛盾还很突出。城市布局有待进一步调整，城市基础设施仍较薄弱，特别是市内交通、公用设施和住房欠帐过多，严重影响投资环境和生活环境，都需要认真切实地加以解决。目前，我国每年全社会固定资产投资已达几千亿元，其中非生产性建设千余亿元，每年竣工房屋面积高达数亿平方米。其中有很大一部分建在城市，但仍跟不上城市建设的需要。因此，必须特别重视有限投资的使用与注意投资效益，使城市建设取得更好的效果。

为了总结40年来我国城市建设管理中的经验和教训，我们组织了一批长期从事城市建设领导工作，具有丰富实践经验的高级工程技术人员和高等学校有关专业的教授们编写了这套丛书，目的在于从我国国情出发，阐明城市建设管理的基本理论，揭示城市建设管理的一般规律，介绍城市建设管理的内容、方法以及今后发展方向，期望促进城市建设管理，从

而提高城市建设管理水平。

本套丛书读者对象是从事城市建设管理的工程技术人员以及高校有关专业师生。

城市建设管理,包括城市规划、建设和管理等方面,内容十分广泛,为了摸索经验,初步列入本丛书出书目录的有:1. 城市建设管理;2. 工程建设管理;3. 建设项目可行性研究;4. 工程监理;5. 房地产经营和管理。

限于我们理论水平和实践经验,书中缺点和错误在所难免,恳请广大读者批评指正。

《建设管理》丛书编委会

1992年6月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 城市建设管理的重要性	1
第二节 城市建设管理的研究对象	3
第三节 城市建设管理的重点内容	4
第四节 城市建设管理的基本原则	5
第二章 城市规划管理	8
第一节 概述	8
第二节 我国城市规划管理体制的现状和发展	11
第三节 地区开发建设的规划管理	14
第四节 建设用地的规划管理	18
第五节 建设工程规划管理	22
第六节 规划实施的检查监督	32
第三章 城市建设投资管理	35
第一节 城市建设投资的基本概念	35
第二节 城市建设的资金来源	39
第三节 加强建设投资管理	45
第四章 土地管理	57
第一节 概述	57
第二节 土地规划和计划管理	60
第三节 地籍管理	65
第四节 建设用地管理	72

第五节 土地使用权出让和转让	79
第五章 房产管理	88
第一节 房产管理的涵义	88
第二节 房屋产权和产籍管理	91
第三节 房屋租赁管理	97
第四节 房屋使用管理	102
第五节 房屋修缮管理	104
第六节 房产市场管理	109
第七节 房屋纠纷仲裁	113
第八节 房产行业管理	118
第六章 市政设施管理	122
第一节 概述	122
第二节 市政设施的特点及其管理的目标和原则	125
第三节 道路管理	128
第四节 桥梁、护岸和隧道管理	132
第五节 排水设施管理	138
第七章 公用事业管理	143
第一节 公用事业的性质和管理原则	143
第二节 供水管理	146
第三节 供气供热管理	152
第四节 公共交通管理	158
第八章 道路交通管理	169
第一节 概述	169
第二节 道路使用管理	174
第三节 道路交通标志标线管理设施	179
第四节 交通指挥信号控制	180

第五节 道路交通事故	182
第九章 航政管理	184
第一节 概述	184
第二节 船舶管理	185
第三节 通航环境管理	192
第四节 特种管理	205
第五节 水上监督管理系统和违章处罚	207
第六节 海难救助和水上交通事故调查处理	208
第十章 环境保护管理	211
第一节 概述	211
第二节 环境保护规划和标准	214
第三节 环境保护立法与执法	217
第四节 环境保护管理 8 项制度和措施	220
第五节 污染控制与资源综合利用	225
第六节 环境科研与监测	230
第十一章 环境卫生与市容管理	233
第一节 概述	233
第二节 垃圾管理	237
第三节 粪便管理	243
第四节 环境卫生设施管理	247
第五节 市容环境卫生管理	251
第六节 市容环境卫生监察管理	256
第十二章 园林绿化管理	260
第一节 园林绿化的重要性和特点	260
第二节 园林绿化的建设要求和管理原则	262
第三节 公园管理	265
第四节 公共绿地和专用绿地管理	267
第五节 绿化植树管理	269

第六节 花卉苗木的市场管理	270
第十三章 城市供电管理	273
第一节 供电管理的地位和作用	273
第二节 输变电建设管理	275
第三节 供电设备运行、检修管理	278
第四节 用电营业管理	281
第五节 路灯建设管理	284
第十四章 邮电通信管理	288
第一节 概述	288
第二节 邮政通信	290
第三节 电信通信	293
第四节 邮电通信建设和城市建设管理的关系	302
第五节 城市邮电通信的发展前景	304
第十五章 建筑业管理	306
第一节 概述	306
第二节 工程招标投标管理	308
第三节 建筑企业的资质管理	312
第四节 建设工程的质量管理	317
第五节 建设工程产品价格管理	320
第十六章 城市建设管理体制与组织	323
第一节 概述	323
第二节 城市建设管理的机构设置	324
第三节 城市建设的综合协调和机构	328
第十七章 人民城市人民建	330
第一节 依靠人民群众,建设好城市	336
第二节 “人民城市人民建”的意义和作用	332
第三节 发动群众,参与城市规划工作	333
第四节 组织群众,积极投入城市建设	335

第五节 依靠群众, 加强城市管理336

附录 统计资料338

1. 我国部分城市建设固定资产投资完成情况(1989年)338
2. 我国部分城市建设新增生产能力或效益(1989年)340
3. 我国部分城市规模和建设用地(1989年)342
4. 我国部分城市房屋建筑及住房情况(1989年)344
5. 我国部分城市自来水供应情况(1989年)346
6. 我国部分城市煤气、液化石油气供应情况(1989年)348
7. 我国部分城市市政工程情况(1989年)350
8. 我国部分城市公共汽(电)车、出租汽车情况(1989年)352
9. 我国部分城市园林绿化情况(1989年)354
10. 我国部分城市清洁卫生情况(1989年)356
11. 我国部分城市设施水平(1989年)358
12. 世界部分城市规模360
13. 世界部分城市人口动态362
14. 世界部分城市道路和公园364
15. 世界部分城市公共交通366
16. 世界部分城市供水量和供电量368
17. 世界部分城市煤气消费量370

第一章 绪 论

第一节 城市建设管理的重要性

城市的起源甚早,它是同人类文明一起进入历史,并随着人类文明的进步和社会生产力的发展而同时得到发展的。解放 40 多年来,我国城市化进程不断加快。城市作为社会经济文化的载体,其发展的规模和速度,在我国历史上是从未有过的。据统计,我国各类城市解放前只有几十个,到 1989 年底已增达 441 个;其中百万人以上的特大城市,1949 年仅 5 个,现在已有 15 个。从某种意义上讲,城市不单单是人口密集聚居,生产高度发达的地域,而且已成为我国实现现代化建设的重要基地。

城市的性质如此重要,决定了城市建设必须加快步伐,很好开展,以提高城市的承载能力,适应社会经济和文化发展的需要。唯有这样,城市才能发挥更积极作用,城市的发展也才能适合现代世界潮流,并对人类进步作出贡献。

解放以来,我国的城市建设取得了重大成就。为数众多的新城市,以其崭新的面貌,在广大国土上相继崛起;不少老城市也在不同程度上得到了开发和改造。解放不久,我国实施第一个五年计划,当时国力不充,百废待举,而期内国家投入的城市建设资金即达 600 亿元以上。之后,由于认识上、政策上的原因,把城市建设片面地当作非生产性建设来看待,在较

长一段时间内，各地投资比率普遍有所降低。但是尽管这样，城市建设总的投入还是十分可观的。

在加强各项城市设施建设的同时，如何对之实施强有力的、积极有效的管理，是需要给以充分重视的一项重大课题。首先，城市建设管理既是整个城市管理的一个组成部分，它又是衡量一个城市总体管理水平和运行机能的主要标志。城市建设管理的好坏，直接体现了这个城市发展水平的高低，也可以说是这个城市市民素质和精神状态的综合反映。其次，城市建设管理直接影响到城市各种功能的正常发挥。只有切实加强各项城市建设管理，才能使已经建成的设施经常处于完好状态，起到应有的作用，才能为城市人民提供清洁、优美、舒适、方便的工作和生活环境，适应人们日益增长的物质文化生活需要，并真正解决困扰着城市人民的诸如交通拥挤、住房紧张、环境污染等一系列突出的城市问题，最终确保城市发展战略目标的实现。再次，在改革开放形势下，我国各大城市特别是沿海开放城市，都积极参与了国际分工和交换，与外部世界有了更为密切广泛的联系。城市各项设施的完善和现代化管理，都直接面向世界。城市建设管理水平，在一定程度上代表了这个城市对外的形象。城市建设即使上去了，并不等于城市的投资环境就此改善了。要使城市面貌确有改观，必须致力于通常所说的“软环境”的大力改善和提高，包括有关城市建设的各项政策法规、管理体制、行政效率等等。

从上可见，城市建设管理无论从政治、经济、文明等各个角度看，对城市的运营和发展，都极为重要。我们采用科学的手段，来研究城市建设管理的规律，交流各地城市建设管理的经验，探讨城市建设管理的理论和方法，显然是具有积极的现实意义的。

第二节 城市建设管理的研究对象

城市建设管理是专门从事对城市各项建设如何开展有效管理的一门科学。它是把城市建设作为一种社会经济现象,从总体上研究它的管理的发生和发展的学科。城市建设管理的研究对象是城市在前进中,有关它的建设发展和管理的规律。通过城市建设管理的研究,运用科学方法,为城市规划、城市基础设施建设以及城市生态环境管理,提供科学的理论依据,总结完整的实践经验,以促使城市建设和管理能够同国民经济现代化平衡发展,并指导城市的各项设施,能够以最小的投资获取最大的经济效益、社会效益和环境效益。

显而易见,城市建设管理这一学科的研究,对推动社会主义现代化城市的协调发展,促进城市的物质文明和精神文明建设,具有十分重要的作用;因此,它已成为近年来发展迅速的新学科之一。当然,城市建设是一个由多种内容组成的综合体,不能把城市建设的管理,仅仅归结为对城市建设某一方面的研究。这就是说:不应当把城市建设中的所有问题,都列作研究的对象,众多的具体管理问题还应由各个专门学科去研究。我们现在所能涉及的,还只是对城市建设的诸项管理,进行综合的整体的研究,试图阐明各自的基本特点以及它们之间的相互联系,为进一步做好这方面研究,提供线索。

另外,正由于城市建设管理的研究范围广,综合性强,它还包含着许多传统管理尚未提出和解决的新问题。目前,不论从管理的理论到方法,实际上尚未形成系统和完善的体系。这就有待于今后在长期的实践中,不断总结经验,从而取得愈来愈成熟和完整的理论成果。