

# 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）。

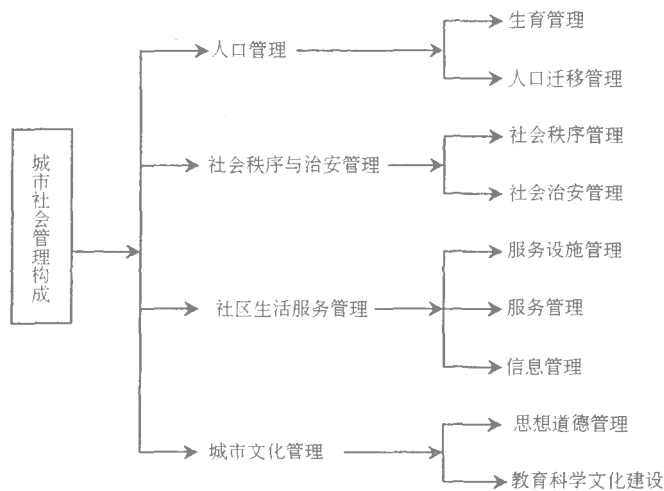


图 1-1 城市社会管理内容

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。五类是体育设施 如体育场馆。六类是教育科研设施 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

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 and 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。城市管理搞得不好,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城市管理的社会力量，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，有大量供外国人居住的旅馆、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施行政和法律监督。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。

#### 4. 咨询管理方法

所谓咨询管理方法是指决策者吸取智囊团或各类咨询研究机构中专家的集体智慧,对复杂社会事务进行决策的一种方式。现代城市管理中运用咨询方法,既能减少领导者决策的失误,又能集思广益,从而能比较充分、准确地反映社会的需要,科学地确定各种发展目标和实施对策,以取得尽可能大的综合效益。近几年来,随着我国经济建设的发展,各类咨询机构如政策研究机构、科技咨询机构、工程咨询机构、管理咨询机构、综合咨询机构、专业咨询机构等大量涌现出来。咨询机构的发展,为城市管理中运用咨询方法提供了现实的可能性。

现代各类咨询机构在城市管理决策中的主要作用是:

(1) 在广泛深入调查研究的基础上,对城市人口、经济、社会、公用事业等专业性问题进行科学预测,提出战略性指导建议。

(2) 在领导碰到难以解决的重大的城市问题时,帮助提供决策意见。

(3) 就领导交议的未决事项,提出会审意见。

(4) 在决策之后,根据需要提供可供选择的具体实施方案。

#### 5. 数学管理方法

数学方法是指在研究城市各方面活动的数量关系和变化规律的基础上,通过建立数学模型等手段,模拟实际的城市活动,或通过计算、分析和总结,为城市管理提供科学依据。现代城市管理的数学方法,以运筹学和计算机运用为主要特征。运筹学研究运用规划、存储、排队、对策、模拟技术等协助解决管理中一些复杂问题。计算机技术的应用更为普遍,一些城市已在政府机构中普及办公自动化,提高管理效率。许多城市利用计算机对城市的一些重大问题,进行模拟实验,为城市管理者科学决策提供了必要的依据。利用计算机管理现代城市具有迅速、准确、省时省力等优点,这已成为城市现代化管理的重要标志。现代城市管理中数学方法的应用,有助于进一步深化和精确认识城市问题内在的规律,通过对城市问题进行模拟试验,对各种备选方案进行筛选优化,提高决策的准确性,减少经济损失。如在预测城市发展规模时,通过分析过去一定年限的国民生产总值、人均收入等经济指标,进行相关分析,建立数学模型,可以预测规划期末城市人口规模。

#### 6. 城市规划管理方法

城市规划是近百年来兴起的一种科学性城市管理方法,其主要内容是对城市性质、规模、总体布局、交通、市政设施、建筑及环境、防灾等重要设施进行近期和远期规划,目的在于优化城市结构布局,改善生产、生活、交通、游憩环境,并促进城乡一体化发展。规划是一个城市长远的发展蓝图,事实也是一种长期管理方法。

(1) 城市规划管理的原则。城市规划管理的目的是要使城市规划发挥对城市社会、经济和建设的指导作用。因此,城市规划管理应体现以下原则:第一是超前性原则。要根据城市发展潜力和现实,依据科学预测手段作出尽可能合理的规划。第二是综合效益原则。市场经济体制下各集团利益纷争,协调好利益集团经济矛盾,兼顾经济效益、社会效益、环境效益三者的关系是城市规划管理的中心任务。规划管理代表的是国家利益和城市的整体利益,而绝不是仅仅代表建设部门的利益,更不是代表个人利益,为公众谋利是规划管理者的永恒追求和社会职责。因此,城市规划管理者需要树立起高尚的职业道德,具备服务大众的理想和价值观。第三是系统性原则。城市规划不仅仅是建设规划,而且应深入研究城市经

济问题，充分发挥城市规划对经济空间布局的指导作用，控制和引导国家和地方的建设规模和发展方向，经济合理地利用城市土地。城市规划的编制、实施与城市经济发展相结合，还应通过城市规划的实施推动城市经济的发展。在经济快速发展时，城市规划管理应注重保证城市经济的有序发展，防止乱占耕地；在经济发展较慢时，在布局和用地安排方面应鼓励新的经济增长点的培育与扶持。对城市系统来说，城市规划管理具有对城市建设和发展的综合调控和服务功能。

(2) 城市规划的体系。城市规划作为公共干预的一种方式，其特殊作用在于对土地利用等的物质性控制。各国的政治、经济和社会背景不同，其规划体系也有差异。从对开发的控制和引导作用角度来看，规划的体系可分为三个层次：战略性规划、实施性规划和规划控制。

战略性规划。我国的城市总体规划、美国的综合规划、英国的结构规划和加拿大的官方规划等基本上都可以归于这个层次。尽管各国的战略性规划的内容、要求和深度不尽相同，但总的来讲都是研究城市发展的经济和社会背景，确定城市发展的目标和政策原则，并在此基础上制定城市发展的空间结构和功能布局。战略性规划主要研究宏观的、方向性的和全局性的问题，一般对于具体的开发活动没有直接的约束作用。但是战略性规划通过土地利用政策，影响供求关系，发挥着对开发活动在整体上的引导作用。战略性规划通常也是按照法定程序编制，但由于其非羁束性的特性，各国都不把它列为操作性的法定规划文件，而是作为政策性文件为详细的法定规划提供框架性指导。

实施性规划。我国的详细规划、美国的区划、英国的地区规划等都可归入这一层次。这一类规划对土地使用的方式和开发强度做出较明确的规定，可以对开发活动提供具体依据。这一层次的规划中，较为普遍的是区划。区划包括区划图则和区划文本。区划图则将规划控制区范围的用地划分为各种用途类型，并确定公共用地和保留用地。区划文本对各类发展用地上的开发活动做出详尽的规定，其中包括各类土地使用的适用性范围、兼容性和排斥性范围、开发强度、形体条件和基础设施等的各种约束条件。区划具有法规的效力，所以又称为法定规划，用作规划实施的行政性程序和司法性程序的依据。

规划控制。规划控制又称规划管理。规划控制是针对具体的开发项目提供具体的规划条件，并依此进行实施建设管理。它既和上述两个基本层次的规划相衔接，又是一个独立的环节。鉴于作为规划控制的依据的各种规划文件的深度、性质和约束性条件的确定性程度等具有很大的差异性，所以规划控制的方式和性质也呈多样性。

(3) 规划审批方式。我国城市规划图纸和文本一般不直接决定开发的许可性，建设方必须申请建设用地许可证和建设工程许可证，这是我国目前通行的规划管理方式。1947年后英国基本上也采用了这一方式。《中华人民共和国城市规划法》规定了城市总体规划和详细规划的编制程序、内容和法定地位，同时也规定了：“在城市规划区内进行建设需要申请用地的，必须持国家批准建设项目的有关文件，向城市规划行政主管部门申请定点，由城市规划行政主管部门核定其用地位置和界限，提供规划设计条件（第三十一条）；在城市规划区内新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施，必须持有关批准文件向城市规划行政主管部门提出申请，由城市规划行政主管部门根据城市规划提出的规划设计要求，核发建设工程规划许可证（第三十二条）。”

我国目前规划控制（规划管理）的审批享有较大的自由量裁权限。这是我国城市建设的

速度较快、规划的技术力量和规划工作的深度比较欠缺的现状所决定的。虽然绝大部分城市都已编制了总体规划，但详细规划的工作还有很大差距，有待进一步完善。所以城市规划可以提供给规划控制和规划管理的依据主要还是轮廓性的，确定性、严密性都还很不够，需要由规划行政主管部门根据规划原则和技术性范围，在个案分析的基础上慎重定夺。

目前，许多城市已开展了控制性详细规划的工作。控制性详细规划旨在深化总体规划和分区规划，为规划控制和管理提供既定性又定量的可操作性控制条件。根据目前各地的实践，控制性详细规划对开发活动还不具有直接的法定约束作用，规划审批仍是通行的程序。

审批方式对于规划管理部门来讲，可以体现出很大的灵活性和弹性；即使在规划不健全、不甚合理或条件发生了变化的情况下，规划部门仍有审时度势、权衡利弊而做出决定的余地。但是审批方式不透明，对开发者来说具有不确定性，程序也较复杂。实践中这一方式较易受到各方面的不适当干预，容易滋生不正之风，因而要有相应的制约机制。今后随着规划法律和规范的逐步完善，规划水平的逐步提高，特别是控制性详细规划工作的全面展开，规划审批方式中的法定约束条件应逐步充实和严格，使规划管理的法制化水平不断提高。

#### 7. 现代城市的目标管理法

(1) 目标管理法的内涵。“目标管理”(Management By Objective 简称 MBO) 是指通过建立目标、分解目标、指导目标的实施和对目标进行检查评定来进行管理，使各项管理工作都围绕总目标的实现而统筹运转。它产生于现代科技飞跃发展的时期，20 世纪 50 年代由美国通用汽车公司最先提出，1954 年美国著名管理学家 D. 德鲁克在他的《理论实践》一书中，从理论上对目标管理进行详细阐述，从而创立了目标管理方法。20 世纪 50 年代中期以后，目标管理风行欧美，也在日本取得巨大成就。由于这种管理方式特别适用于对管理人员的管理，所以也被称为“管理的管理”。随着对传统的计划经济管理模式的改革，目标管理的方法逐步移植到城市管理工作中，目前全国已有包括近 20 个省会城市在内的 200 多个城市运用了目标管理法。

城市目标管理的性质是以城市经济和社会事业为整体管理对象，以促进城市协调、稳定、持续发展为目标，针对城市发展水平，依据国家在一定时期内发展目标和城市的发展条件，提出城市的奋斗目标，进而组织全市各部门、各行业和全体市民共同努力实现预期目标的一种综合绩效型管理方式。实践证明，城市目标管理法对推动城市工作的积极作用是多重的。首先它有利于保证国家方针政策的贯彻实施；其次它有利于发挥领导者的创造性，充分调动广大干部群众的积极性；第三它有利于规范政府行为，提高工作效率，加强市民对政务的监督；第四有利于城市职能的强化，通过目标系统的有机整合，可以强化城市职能的整体性，促进城市职能之间的协调。

(2) 目标管理的实施步骤。目标管理是一项动态性的城市工作系统方法，其管理系统包括决策系统、执行系统、反馈系统、评价系统和服务保障系统。从城市目标管理的自身性质和初步实施的情况来看，一般要经过以下程序：目标确定、分解及落实、建立各级目标责任制，组织协调，综合评价。城市目标管理的实施具体可分为四个步骤：

第一步，制定切实可行的总目标。每个城市的经济实力和社会发展水平不一样，实现的目标也不同，但都必须以党的基本路线与总体目标为指针。各级城市政府应根据中央宏观管理的目标制定本市的发展目标，在确定总目标的基础上，再细分为若干个具体部门奋斗的目标。

目标 建立目标层次体系 确立重点和难点的目标 便于实施管理。

第二步 权责利相结合组织实施。目标确认后 为调动各部门积极性 确保目标实现 上级主管部门应根据实现目标授权下级执行单位，建立明确具体的自上而下的各级责任制，层层落实 各负其责。

第三步 定期检查。组织协调 定期检查 监督实现目标进度 及时发现情况和问题 反馈、调整、完善目标计划 解决问题。同时 从全局出发协调各行业发展 使整个城市发展处于稳定、协调状态之中。

第四步，考核评审工作。这是城市目标管理工作的最后环节，应建立严格的考核制度。在评估原计划实施效果的基础上，提出新的努力方向。

在以上四个步骤中，科学规范地确定城市现代化目标是非常重要的，是实行目标管理的工作起点。此外 科学、规范地施行目标管理 还应处理好以下几个问题：一是城市发展年度目标与中期目标的衔接；二是城市经济社会、生态发展的速度目标与效益目标的结合；三是中观目标与宏观目标的协调；四是极限目标与有限目标的关系。

## 第四节 城市管理体制

### 一、管理体制回顾

城市管理体制有广义和狭义之分。广义的城市管理体制范围很宽，包括政治管理、财税金融等经济管理以及科教、文化、卫生等管理体制；狭义的城市管理体制主要是指当前城市发展建设的主导管理部门，即城市行政管理机构体系。我国城市管理体制经历了几个阶段。

“文革”初期 城市政府工作陷于瘫痪，“革委会”成立后 取代了原来城市政府及党委的工作 其下设组 以各大组为龙头 形成工、农、财、建、文教等职能分工 各大组党政合一 成为市“革委会”和各局、处之间的领导层次 原有的各局、处接受各大组的领导。

1977年后，我国进入了社会主义建设新时期，城市政府机构得到恢复和发展，各地城市政府陆续恢复了文革前的机构设置，并新增设了一些经济管理机构，到1982年 达到了建国以来机构设置的最高峰。虽然机构的恢复发展解决了“文革”期间存在的管理混乱问题，但这时又出现了机构臃肿、部门林立、人浮于事、拖拉扯皮、办事效率低的现象。为改变这种状况，中央决定着手进行机构改革。主要做法一是将大部分经济管理机构改为公司，二是将业务相近的机构合并。进一步改革的基本思路是以转变城市经济管理部门的职能为关键，撤局建委 精简专业管理部门 加强经济综合、监督、调节部门 压缩中间管理层次。

20世纪80年代，城市管理体制改革的又一重大举措是市管县体制的试点与推广。1983年1月和1984年6月国务院先后批准江苏、辽宁两省在全省范围内撤销原有的地区行署 实行“市带县”体制 其他省、自治区也进行了试点。此后 我国“市带县”体制有了巨大的发展。到80年代末，管县地级市增加到165个 辖县689个。实行市管县体制 基本打破了多年来市、县间的行政壁垒和城乡分割，工业、农业分离的封闭式自然经济格局得到改变，使城乡经济日益融合互为依托的区域经济整体，较好地发挥了中心城市的多功能作用。目前我国不少城市都已形成了下设多个委、局、办公室一并管理数县的行政管理体制。

### 二、当前城市管理体制的弊端

尽管这些年我国城市发展成绩斐然，管理体制改革也取得很大进展，随着社会主义市场

经济体制的建立，尤其是加入 WTO 以后，城市管理体制仍存在不适应改革开放的地方。具体表现为以下四个方面：

#### 1. 传统的城市管理组织过于分散

多头、分散的城市管理模式制约着城市管理规范和有序进行。现行城市管理体制和运行机制在计划经济体制下曾发挥了重要作用，但是随着市场机制的确立，旧体制越来越显示出其固有的历史局限性。突出表现在：一是行政执法机构过多，行政执法职能交叉和行政处罚权的分散。二是“以利处事”，一些执法主体从本部门的利益出发，有利的事争着管，无利可图的事互相推诿。三是职能不分，本该一些部门去管的事却无权管，待问题成堆时，上级机构才出面组织集中解决。

#### 2. 管理法规建设不配套

国家有关城市管理的《城市规划法》、《土地管理法》、《房地产管理法》等相继出台，各地城市也据此制定一些相应管理法规和行政规章。但有些指导和规范操作的法规和规章尚不配套，具体执法人员有时无法可依。

#### 3. 城市管理投入少

城市规模日益扩大，功能不断增强，但城市管理投入不足。在城市现代化建设中，市民生活水平不断提高，社区生活服务需求更趋多元化，城市作为多种功能的载体，其负荷不断增加。由于管理措施难以跟上，不少城市出现“脏乱差”现象。城市人口迁移、布局调整、新区建设等使城市出现了许多问题，如新旧市区相差悬殊，城乡结合部地区问题突出，交通不畅、行路难等。政府在城市建设上的投入力度较大，但在城市管理上的投入却相对较少，造成管理工作跟不上，建设好了的设施得不到很好的维护，有的甚至损失较重。

#### 4. 城市社区管理职能较弱

城市社区管理职能和体制与市场经济发展和城市建设要求极不协调。我国城市社区的管理职能主要由区街政府承担。区街政府承担着城市管理职能、微观经济组织和社会管理职能。在管理体制上，区街政府实际处于严重的条块分离的状况，由于区街中的单位隶属于不同行业或系统，基本属于条条管理，区街行政管理的范围仅局限于区街所属单位以及居委会。而对于占本区面积、人口绝大多数的部、省、市属单位则没有管理权。对于城市建设既没有规划权也没有实施权。区街的职能权限并不具有完整性，因而区街可称为“准政府”或“不完全政府”。随着市场经济的发展，城市建设步伐的加快，城区发展与管理的矛盾也越来越突出，区街的管理权限和管理任务的冲突日显突出。

### 三、现行城市管理模式的缺陷

长期以来，我国逐渐形成的是“建管不分”、“以建代管”的城市管理体制。在这种体制下，城市建设部门与城市管理部门、城市管理部门与其他相关部门（如公安、工商、房地产、环保、卫生等）之间，建设部门内部存在职能交叉、职责不清、关系不顺、管理弱化等问题。当前国内城市管理组织模式主要有以下几种：

(1) 建管合一模式。这种模式下城市管理职能与建设职能混合交叉并集中配置于同一个政府职能部门即建设委员会。其特点是：城市管理职能与城市建设职能合一，行政关系容易理顺，但由于建设委员会的工作精力大多是放在“建设”上，因此，“管理”职能比较弱。

(2) 多头分散模式。这种模式不设建设委员会，城市管理职能分别由几个独立平行的政府职能部门分散行使。如建设局管规划，市政管理局管市政，环卫管理局管环境卫生，园

林管理局管园林绿化等。其特点是：分工明确，职责具体，但城市管理职能分散，不利于综合管理。

(3) 综合协调模式。这种模式的城市管理职能主要是由一个非常设的城市管理机构即城市管理委员会行使。城市管理委员会由市长兼主任，有关分管市长兼副主任，下设办公室，简称“城管办”负责日常工作。其特点是管理综合性协调性好，有权威，但城市管理工作缺乏常规性。城管办不是政府职能部门，有的还是临时机构或事业单位，很难正常行使政府职能部门的职责。

(4) 管理单一模式。这种模式不设“城管办”，只设市容环境卫生管理局，主管城市环境卫生工作。其特点是：虽然管理职能明确，但把城市管理内容仅限于市容环境卫生管理方面是远远不够的。

(5) 实体管理模式。这种模式仍以城市管理委员会为基础，只是将市政管理、园林管理、环境卫生管理等方面的职能划由“城管办”来行使。其特点是管理内容具体、实在，但从体制上未能摆脱临时常设机构的束缚和影响。

“建管不分，以建代管”的问题不同程度地存在于以上管理体制中，具体表现为以下几点：一是“重建轻管”的思想认识没有从根本上得到改变。在具体工作和行动中，往往用建设职能代替管理职能。二是城市管理职能配置不到位。现行城市管理范围和区间比较狭窄，管理内容单一分散，管理机构不规范、不健全。就管理范围而言，不少地方认为城市管理的主要工作是市容卫生，其他如规划管理、市政管理、园林管理等都是建设部门的事。三是职能不明确，交叉重复职能未分清。职能交叉重复是政府部门之间关系不顺，城市管理体制发育不良的重要原因。四是城市管理机构设置不规范。就全国而言，城市管理体制的模式多种多样，机构设置不规范、不统一。城市管理机构有一级局，也有二级局；有建设部门代管，也有几个平行机构分管；有非常设机构统管，也有政府序列职能部门具体管。五是管理职能弱化，建设职能也受影响。“建管不分”的城市管理模式中，建管主体既是建设者又是管理者，既是“运动员”又是“裁判员”。这种体制缺乏约束与被约束、监督与被监督机制，既影响建设职能的正常发挥，又影响管理职能的正常行使。

#### 四、国外城市管理组织模式

##### 1. 美国城市的管理组织模式

世界各国的城市组织中，以美国城市组织形态最为多样化。主要有四种类型：市长议会制、市委员会制、市经理制和市行政长制。

(1) 市长议会体制。市长议会制起源很早，迄今世界许多国家的城市仍沿用这种体制。市长议会制又分为弱市长制和强市长制。所谓弱市长制，即市长只有名誉，缺乏行政权，政府各部门的首长，都由市民直接选举或推选人员担任。市长无法对下属使用处分权，对市议会的决议，市长虽有否决权，但市议会多数议员通过的决议，可使市长的否决权无效，市长的监督权也等于零。弱市长制的缺点在于，责任划分不清，行政不统一，市政容易被政治力量所左右。因此，弱市长制并非一种很好的体制。尽管如此，在美国仍有少数城市实行此制。

强市长制是指行政权集中于市长之手，拟定政策成为市议会与市长的共同职责。强市长制的特点是负责立法的市议会与负责执行的市长同为民选产生，互相平衡。市民有权任免市长，不受市议会的制约，市议会只能行使市政决策及立法大权，不能干涉城市行政事务。强市长制的缺点在于政治与行政分离，二者往往不能密切配合、相互联系，因而不能充

分发挥城市的政治功能。强市长体制虽不完善，但被大多数城市采用。

(2) 市委员会体制。市委员会是由民选产生的 5 人委员会组成，拥有立法与行政权力，直接对选民负责。委员中 1 人为市长，其余委员各负责一个部门工作。重大问题集体讨论合议，如决议和法令违反市民的愿望，选民可以直接行使创制权，加以废止。如委员有贪污或失职行为，可另选他人接替。市委员会制符合精简原则，立法与行政一体化，行政决策效率高。其缺点在于，5 人各行其是，意见不容易统一。由于大城市事务繁杂，委员会工作往往力不从心，因此这种管理体制相对适宜于小城市，大城市极少采用。

(3) 城市经理体制。市议会由议员若干人组成，负责决定市政方针，行政方面的工作由市议会聘请市经理负责。市议会如同商业团体的董事会，负责制定业务政策，城市经理等于公司的经理，有权管理一切行政，并任免各部门负责人和职员。市议员一般为 5 人，任期 4 年，每 2 年改选一次，一次选 3 人，一次选 2 人。在选 3 人议员时，以得票最多的一位议员为市长，作为本市的代表，同时充任市议会主席，但无实权。城市经理拥有一切行政权，且无任期规定。这种体制在美国、加拿大 50 万人口以下的中小城市比较普遍。

(4) 市行政长体制。市行政长体制是 20 世纪中叶在美国出现的一种新制度，即市长由选民选举产生，为一市的领袖，其下设一个市行政长，协助市长处理市行政事务。但市行政长只有协调各部门工作的权力，而不能监督人事、法律及预算等重大事宜，实际上是一般管理顾问。

根据美国市政年鉴统计表明，20 世纪中后期美国中小城市中的管理组织模式趋向分散多元化，而人口规模在 50 万以上的大城市中 80% 以上实行的是市长议会制，在欧洲也是如此，不少亚洲国家如日本、韩国等也都采用了类似的城市管理模式。

## 2. 欧洲城市管理组织模式

欧洲各国城市的管理组织模式，一般具有双重职能，一方面是中央代理机构；另一方面为适应市民的需要，拥有一定自治权，办理地方公共事务，为市民服务。

(1) 英国。城市设市议会，市议员任期 6 年，每两年改选三分之一，市长由市议员与参议员共同选举产生。在英国不同地区，如英格兰、威尔士、苏格兰各城市政府的职能不尽相同，但英国官方把市政府的职能概括划分为“环境的、保卫的和私人的”三类。“环境的”事务主要指城市的公用设施，如公路、桥梁、街道、公用建筑、公共场所的建设、管理和维修，以及环境卫生等方面。“私人的”事务是指教育、住宅、居民卫生、保护儿童及老年人等社会福利事业。“保卫的”事务则是指警务和消防方面。首都伦敦在管理模式演变中逐渐形成了 28 个首都区，各区设有区议会。区议会下设各个委员会，每个委员会设总干事一人，负责执行委员会所管的行政工作。市议员任命市经理，负责管理全部市政工作。首都区还设置联合委员会，即总委员会，成员由各区指派代表组成。

(2) 法国。在法国法律规定市政府的首要任务是实施中央的法律、法规，贯彻省长的指令，维护市镇的治安。其次是执行市议会的决议，编制市镇预算，管理市镇财产，领导公安和司法工作。

市议会的主要职能则是表决预算，负责税收，制定市政规划，发展保健事业，管理公路，发展文化娱乐，装备教育设施和处理空气污染等。法国共有 3 万多个市，半数以上的市人口不到 50 万。城市设市议会，作为地方自治机关，议员人数不多，但都脱离政治，比较独立。法国城市为数虽多，但市议会无实权，一切有关市政设施方案均须经上级政府批准才能执