

求索

街道工作论文调查报告选编



求索

街道工作论文调查报告选编

中共天津市和平区委街道工作委员会
天津市和平区街道委员会 编

序

刘福生

继《都市基石》之后，又一部以和平区街道工作为主要内容的专著——《求索》与广大读者见面了。所不同的是，前者是以广大街道干部、居民委员会积极分子全心全意为人民服务的事迹为素材，以纪实性文学为手段，挥笔写就的报告文学集；后者则是以街道工作为对象，以调查研究和理性思考为手段，经过提炼升华的论文与调查报告集。因此可以说，《求索》是《都市基石》的姊妹篇。

这本论文与调查报告选编之所以冠以“求索”，寓意有三：

一是因为街道工作是一门科学，它集党、政、企各方面于一身，融城市管理、行政管理、经济管理，党的建设为一体，涉及方方面面，影响千家万户，内涵丰富，外延广泛。要研究其运行规律，分析其变化特点，预测其发展前景，从“必然王国”走向“自由王国”，就必须对街道工作进行全方位、多层次的求索。这本书的作者们在这方面进行了有益的尝试。他们对街道体制、党的建设、社区工作和集体经济等方面，从理论与实践的结合上做了调查与论述。一些文章的理论性、指导性和可操作性都很强，在街道工作研究的专著中可称为上乘之作。如国家民政部基层政权建设司白益华副

司长撰写的《城市街道体制现状与战略设想》，天津社会科学院社会学所唐忠新主任撰写的《和平区新兴街社区服务的总体调查报告》等。

二是因为街道工作的发展是一个渐进的过程，它既包括过去的难忘岁月，又离不开今天的火红年华，更憧憬着未来的现代化。所以，要全面认识街道工作，必须把它作为一个过程，用辩证唯物主义与历史唯物主义的观点作指导，分析它的过去，研究它的现在，预测它的未来。只有这样，才能作到，“有所发现，有所发明，有所创造，有所前进”。可喜的是，这本书的作者们按照这个思路，对和平区的街道工作进行了上上下下的求索。其中，既有对和平区自1987年以来街道体制改革的思索，又有对邓小平同志南巡重要谈话发表以后街道面临的形势与发展策略的论证，还有对建立社会主义市场经济体制与街道建设、发展关系的中肯分析。这些，都对和平区街道工作的振兴，对和平区经济的繁荣与发展有着积极的推动作用。北京社会科学院金轩轩同志撰写的《关于深化街道体制改革的理性思考》、和平区人民政府黄桂银副区长撰写的《发展街道第三产业，方便人民群众生活》、中共和平区委街道工作委员会、和平区街道委员会祁文通、任占军同志撰写的《建设一支过硬的街道干部队伍》等文还是值得认真一读的。

三是因为街道工作的主体是广大区、街干部和居民委员会积极分子，街道工作的发展与振兴，在相当的程度上取决于他们的认识与努力。所以，对街道工作的研究应该把他们

的积极性、主动性和创造性激发出来，把他们的聪明才智挖掘出来，自下而上，自上而下，个个奉献，“众人拾柴火焰高”。在《求索》中，中共天津市委副书记李建国同志留下了墨笔，国家民政部基层政权建设司白益华副司长、马学理处长等参与了研讨，中共和平区党委副书记刘文荣、和平区人民政府副区长黄桂银、蒋继盛等同志撰写了论文，和平区民政局、审计局、文化局等12个部门的领导选送了材料，特别是全区12个街道党委、办事处的同志们集中了他们的智慧，只是限于篇目，不能全部编入。这些，都体现了参与的广泛性与群众性。美中不足的是这本书中没有居民委员会积极分子们的文章。其实，随着街道工作的发展，居民委员会积极分子的素质已经发生了很大的变化。他们中，不乏对街道工作有研究的同志；他们的一些认识与分析，还是很有见地的。我希望在《求索》的系列篇中，能听到他们的心声。

正是因为上述三个原因，我认为“求索”还是很贴切的，其政治性、理论性、指导性和实用性也是很强的，在和平区编辑出版的同类书籍中水平也是比较高的。为此，我祝贺《求索》的问世，感谢为《求索》做出贡献的方方面面的同志们。因为，街道是城区工作的基础；对街道工作的支持，就是对城区工作的帮助。

党和政府历来十分重视区、街工作，刚刚闭幕的党的十四大通过的报告和《中国共产党章程》中多处提到了街道工作，明确了街道党委的领导地位，指出“街道、乡、镇党的基层委员会和村党支部，领导本地区的工作，支持和保证行

政组织、经济组织充分发挥职权”；强调了街道党委的自身建设，要求“根据自己的特点，加强和改进自身建设”；“提出了“加强基层民主建设，切实发挥职工代表大会、居民委员会和村民委员会的作用”的要求。这些都是我们做好街道工作的重要保证。希望和平区的街道干部和居民委员会积极份子，认真贯彻落实党的十四大精神，坚持以经济建设为中心，深化改革，扩大开放，抓住机遇，发展自己，把市委、市政府，“一切为了人民，一切依靠人民”的基本工作思路和我区“廉洁、公道、团结、高效”的八字政风创造性地融于各项街道工作之中，把街道建设成为“安定团结，文明整洁，经济繁荣，各业兴旺”的现代化社区！也希望各方面的领导与同志们，一如既往地给街道工作给予支持和帮助，为夯实城区工作基础，加强基层社区建设，繁荣和平，发展和平做出新的贡献！

1992 年 12 月

目 录

体制改革篇

城市街道体制现状与战略设想	白益华 (1)
认真总结经验, 不断推进改革	刘福生 (10)
街道体制改革的回顾及改革再深化的思考	蒋继盛 (20)
和平区街道体制改革工作的回顾与思考	祁文通 (31)
街道领导体制改革的几个问题	任占军 (40)
关于深化街道体制改革的理性思考	金轩轩 (49)
改革街道管理体制, 增强街道工作活力	张津华 冀春亚 (62)

发展经济篇

发展街道第三产业, 方便人民群众生活	黄桂银 (67)
关于和平区街道第三产业经营管理 情况的调查报告	张津生 李淑青 (74)
发挥地区优势, 大力兴办 街道便民服务事业	王行安 张铃 陈思平 (81)
沈阳道古物市场的崛起	张淑芬 (88)
街道财政略探	王富强 (93)

党群建设篇

关于街道集体企业党组织建设状况的调查 ...	刘文荣 祁文通 (98)
------------------------	--------------

关于和平区街道干部素质的调查报告·····	祁文通	任占军	(105)
调解人际关系是做好社会性思想			
政治工作的一条途径·····	祁文通		(114)
从宏观和微观上加强街道机关思想政治工作的体会···	乔增表		(119)
妇联思想工作要走社会化的路子·····	毕志明		(123)
加强居民区党支部建设工作初探·····	贾凤莲	王晓琳	(130)
塑造良好的街道干部形象·····	杨战岗		(136)
我们是如何建立党的宣传员队伍的·····	李文卿		(142)
运用科学方法, 增强干部考核的激励作用·····	赵建发		(151)

社区工作篇

对社区建设几个问题的再思考·····	马学理		(156)
增强居民委员会的生机与活力——关于和平区			
居民委员会建设的调查报告·····	黄桂银	靳福海	(164)
街道功能与社区建设·····	任占军		(173)
街道在社区教育中的优势与功能·····	任占军	吕成月	(179)
民政工作改革中的思路·····	刘学贵		(188)
依法管理是做好城市计划生育工作的关键·····	刘保溢		(191)
坚持“三位一体”, 搞好社区服务·····	周庆芳		(197)
如何做好街道信访工作 ·····	李长运	刘连珍	(203)
我们是如何做好街道工作的·····	江望来	翟建友	(209)
建立办事机构, 促进社会治安综合治理·····	江彦福		(213)
适应新形势的需要, 做好拥军优属工作·····	赵光普		(217)
需要全社会给予更多关注的群体·····	贾文廉	刘世平	(222)
关于社区文化的界定、内涵及特点·····	张志玉		(227)

浅谈区街精神文明建设载体及其应用价值.....	赵文厚 (234)
和平区新兴街社区服务的总体调查报告.....	唐忠新 (240)
制定地区性社会治安综合治理规划刍议.....	孙连龙 (250)
后记	(258)

体制改革篇

城市街道体制现状与战略设想

白益华

一、城市街道体制改革概况

中华人民共和国成立四十年来，城市基层政权比较稳定。党的十一届三中全会以来，特别是1984年，中共中央作出了《关于经济体制改革的决定》后，城市经济体制的改革全面展开，城市基层政权管理体制方面存在的问题便逐渐暴露出来，上层建筑与经济基础的矛盾日益尖锐，城市基层政权管理体制的改革摆到了人们面前。

到目前为止，我国城市基层政权组织一直是不设区的市和市辖区。随着社会主义革命和建设事业的发展，我国城市基层政权越来越不适应它应当具有的地位、职责和应当发挥的作用。它的主要问题：一是管辖范围过大，管辖人口过多，距离群众太远。现在，一般每个市和市辖区都管理10个左右街道办事处，20~50万人口。上海、北京等大城市市辖区一般管辖10多个街道办事处，50多万人口，有的超过100万人口，实际上成了一级中层政权，根子很难扎到下面去。二是街道办事处虽然是市、市辖区的派出机构，但人员机构逐渐增加，几乎是区里有什么机构，街道办事处也有什么机构，市、市辖区

各项工作都离不开街道办事处。三是街道办事处已远远超过了 1954 年《城市街道办事处组织条例》所规定的三项任务，早已不是派出机构的性质，实际上起着基层政府的作用。因此，一些城市提出了改革城市基层政权管理体制的要求。

1982 年，在讨论修改《中华人民共和国宪法修改草案》的过程中，民政部门 and 中央有关部门及一些省市对城市基层政权管理体制改革问题进行了调查研究，同年 9 月，民政部组织召开了城市基层政权管理体制座谈会，北京、天津、上海、广州、西安、常州等 10 个大中城市和民政局的领导参加了会议。当时会议上对城市基层政权管理体制的改革，主要有两种意见：一是多数主张将城市基层政权设在街道，名称叫街道人民政府。二是主张维持现状，仍然将基层政权设在市和市辖区。此次会议揭开了研究、探讨城市基层政权管理体制改革的序幕。

1982 年这次座谈会以后，各地开始对城市基层政权管理体制进行了探索。1985 年北京召开了市区工作会议，对城市街道定了三句话，即“街道办事处是派出机构的性质，基本完成一级政权的任务，给予相适应的权力。”北京市市长陈希同同志指出：“街道办事处目前权力太小，可以考虑不定派出机构，最好定一级政权，这样才能把辖区管好，治安发案才能降到最低限度，才能搞好服务。”上海市委及市政府的领导同志对上海市城区政权建设做了调查研究以后，多次提出要搞街道管理体制改革的试点，指出：“街道办事处是一级直接接触居民的政权机构，街道居民委员会工作做好了，整个政权建设才有好的基础”，其他省、市的领导同志也很重视这方面的改革。在党政领导的重视下，城市基层政权管理体制的改革工作逐渐在各地开展起来。

1985 年 10 月，上海市人民政府选择了黄浦区广东路街道、长安区天山街道、虹口区曲阳路街道进行了街道行政管理体制改革的试点。他们总的指导思想是：放权街道，激发街道的活力，把街道建设成为强有力的基层政府，为上海的经济繁荣、社会安定、环境整洁、文明昌盛做出贡献。改革的主要内容是：1. 明确街道一级的性质和

任务。在宪法尚未明确街道作为一级政府以前，由市、区授予三个街道行使基层政权的职能，但对外不公布、不挂牌子，他们把这叫做“先予实权，先干实事，不露帽子”。2. 给街道放权。街道辖区内的派出所、房管所、粮管所、工商所、环卫所、地段医院、菜场等单位实行条块结合的双重领导体制，其涉及地区性、群众性的工作，以街道领导为主；系统性、专业性的工作以条条领导为主；街道辖区内的一切企事业单位在安全、消防、计划生育、市容、卫生等地区性的工作方面，必须接受街道的监督和检查，凡违反规定的，街道有权责成改善以至给予应得的处罚；街道辖区内与人民生活有密切相关的商业网点和托幼等公益福利设施的撤并、关闭、转迁要事先征得街道同意；辖区内文明单位的命名，要由街道参加验收，命名后要接受街道的监督；辖区内各类违法、违章事件，街道有权责成有关机关进行检查处理。3. 召开街道居民代表会议。由代表（各地段居民推选）、当然代表（街道办事处党政负责人和“五所一院”的负责人）、邀请代表（辖区内市属区属大单位选派）三部分人组成，听取街道办事处及派出所、房管所等单位的工作报告，收集代表提案，把街道工作置于人民群众监督之下，保证人民当家作主的权利。4. 本着精简、统一、效能的原则，从实际出发，合理设置机构，适当增加人员编制。三个街道设市政卫生科、经济管理科、社会教育科、民政福利科和办公室等四至五个科和一个室，同时给街道增加10个左右的人员编制。5. 增加街道财力。上海市三个街道的试点不仅对上海，而且对全国各地城市基层政权管理体制的改革起到了引路和有力的推动作用。在上海试点的影响下，全国不少地方城市街道的居民代表会议制度纷纷建立起来。同时也程度不同地进行了其他一些改革。

除上海外，北京市在改革城市基层政权管理体制方面也做了大量工作，取得了显著成效。北京市从1986年以来，把区政府有关部门设在街道的分支机构和派驻人员，区别不同情况，先后下放给街道办事处管理。建立了适应当前城市发展和街道管理的格局。他们改革的基本方针是：“积极稳妥，坚定改革，实事求是，逐步完善”。改革的

目标是理顺区、街的条块关系，扩大强化街道办事处的行政管理职权，把街道办事处建设成有活力、有权威的一级行政机构。改革的主要内容是：1. 建立街道财政。在街道建立财政科，实行“划分税种、定收定支、分级包干”和“定收定支、节余留用，超收分成”两种财政体制。2. 设置街道税务所，由区分局和街道双重领导，以分局为主。3. 建立街道市场、个体工商户行政管理所，负责辖区内个体工商户、摊群市场的管理，个体工商户领取执照的初审，取缔无照经营和各种非法交易，维护市场秩序。工商所业务上以工商局为主，人事关系、党团关系、工资及办公经费由街道管理。4. 建立街道市容监察所（站），业务上以区环卫局为主，人事关系、党团关系，工资和经费下放给街道管理。5. 建立街道绿化班（站），人、财、物下放给街道管理。6. 建立街道人事科，街道有权对8年以上干部进行调动，对自然减员进行调剂补充。7. 建立物价计量检查所，人、财、物均由街道管理，业务上受区业务部门指挥。8. 建立街道司法科，司法助理下放给街道管理。负责辖区内的民事调解、法律咨询服务等工作。9. 公安派出所、粮管所、房管所实行双重领导，以业务局领导为主，涉及辖区内的社会性工作，由办事处统一组织领导，列席街道有关的行政会议，执行有关的决议。10. 授权街道统一组织设在街道的工商、市容、公安、财政、税务等部门协同动作，进行地区性综合治理工作的领导权。北京市向街道下放权力，健全了街道办事处的行政管理职能，增强了街道工作活力，提高了地区综合治理水平，促进了街道经济和社会事业的发展，受到了各方面的欢迎。实践证明，加强街道的行政管理权力和与之相适应的财力的改革，方向是对的，效果也是好的。

北京、上海改革基层政权管理体制试点以后，济南、南京、杭州、西安、成都、重庆、哈尔滨等城市也相继在部分街道进行了试点。一些省、市的街道间建立了横向联系，定期召开经验交流，理论研讨会议，积极探索加强城市街道政权建设的问题。目前，城市基层政权管理体制改革的探讨还在进行之中。城市基层政权改革总的方向

是遵照党的十三大提出的“凡适宜下面办的事情，应由下面决定和执行的原则”，以逐步建立便于管理、便于为群众直接服务，便于接受人民群众监督的有活力、有权威的管理机构，为城市的社会主义物质文明和精神文明建设服务。

二、我国城市基层政权改革的原则、目标和战略设想

城市基层政权的改革是国家政治体制改革的重要组成部分，在国家政治体制改革中具有十分重要的地位和作用。充分认识城市基层政权改革的重要性和迫切性，是搞好基层政权的前提。党中央、国务院对基层政权的改革十分重视。1986年9月，中共中央发出了22号文件，即《中共中央、国务院关于加强农村基层政权建设工作的通知》。这一文件的精神完全适用于城市基层政权建设。中央指出：“基层政权是人民民主专政的基层组织，一系列的工作都要通过基层政权才能完成。我国有八亿人口在农村，把农村基层政权建设好，对于顺利推进政治体制和经济体制改革，加强社会主义民主和社会主义法制，促进社会主义精神文明建设，实现社会治安和社会风气的根本好转，实现本世纪末全国工农业总产值翻两番的战略目标，建设有中国特色的社会主义，具有十分重要的意义。”

我国基层政权量大、面广，直接面对人民群众。如果说，在战争年代，党领导人民进行革命的主要目标是夺取中央政权的话，那么，夺取政权以后，就应当以更大的注意力重视和加强中央政权和基层政权的建设。中央政权是否稳固，关系国家的前途和命运；基层政权是否稳固，直接关系党的路线、方针、政策、国家的宪法、法律、法规能否贯彻落实到人民群众之中去，也关系到党和国家在人民群众中的形象。如果不把全国七万个城乡基层政权建设好，我国整个国家机器就将无法正常运转，党和国家的方针、政策和一系列的改革措施就将付之东流。从某种意义上讲，基层政权的状况关系到国家的生死存亡。

应当看到，当前我国城乡经济体制改革正处于一个关键时刻，希

望与困难并存，胜利与失误同在。要使经济体制改革最终取得成功，不把基层政权的政治体制的改革搞好，不充分发挥基层政权的作用是不可能的。同时，也要看到，当前一些地方社会秩序不好，精神文明建设薄弱，生产建设步伐缓慢，国家的一些政策和一些任务不能得到落实和完成，无一不与那里的基层政权软弱涣散有关。但是，我们的一些领导干部，特别是直接领导基层政权的干部并没有认识到这一点，因此，有必要大力加强基层政权建设的理论研究和宣传工作，切实把基层政权建设摆到应有的高度上来。

正确认识我国基层政权的性质，特别是城市基层政权的性质，是搞好城市基层政权改革和建设的基础。我国的城市基层政权是社会主义的基层政权，因此，它的改革必须坚持社会主义方向，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马克思主义、毛泽东思想；使人民当家作主，真正享有公民权利，享有管理国家和企事业的权力。我国的城市基层政权是设在最低一级行政区域的国家机关，因此，它的改革必须能使它获得完成其任务的相应权力，以便切实领导和管理好本行政区域内的政治、经济、社会、文化等各项事业，使之有活力、有权威，真正发挥一级政权的作用。

正确认识基层政权的特点，特别是城市基层政权的特点，也是搞好城市基层政权改革和建设的前提。我国的城市基层政权是直接管理社会的政治组织，它和社会乃至人民之间再也没有任何中间层次，它直接联系人民群众，直接接受人民群众的监督，一切活动都表现为直接性。因此，它的改革要有利于基层的社会主义直接民主，要有利于人民群众对基层政府的工作及工作人员的监督，真正方便人民群众到基层政权办事，使他们感到基层政权就在他的身边，总之，就是要使基层政权牢牢地掌握在人民群众自己的手里。

根据党中央提出的政治体制改革的长远目标和近期目标，结合基层政权改革的实际情况，我个人认为，我国城市基层政权改革的长远目标应当是，把基层政权建设成为高度民主、法制完备、密切联系群众、全心全意为人民服务，并且能够有效地领导和管理本行政区域内

政治、经济、文化和各项事务的有活力、有权威、高效能的一级政权。改革的近期目标应当是提高效率、增强活力、理顺关系、能够担负起领导和管理本行政区域内政治、经济、文化和各项事务的职能完备的一级政权。为了实现这一目标，我国城市基层政权的改革可分三步进行：

第一步，1985 年到 1995 年，用 10 年时间通过探索和试点，确定适合城市基层政权的管理体制。

第二步，1995 年到 2000 年，理顺城市基层政权内部的各种关系，实现近期目标。

第三步，2000 年以后，实现远期目标。

目前，我们正在走第一步，这一步是最为困难的一步。因为，把街道办事处作为一级政权缺乏法律依据，有悖宪法；对在街道建不建一级政权，在认识上很不一致，有人认为，应维持 1954 年公布的街道工作条例；也有人认为，大城市，特别是直辖市可以在街道建立一级政权，把区作为城市的派出机构；有人认为，应当把区的管理范围缩小，仍在区里建立基层政权机关；也有人认为，维持现状，但应该根据目前街道的实际情况，对 1954 年条例进行适当修改，确认街道办事处的权力和职责。

我们认为，为了加强城市基层政权建设，改革势在必行，但是，我们的任何一项改革都必须在民主和法制的轨道上有步骤稳妥地进行。因此，目前的工作是继续试点，并积极围绕修改 1954 年条例进行理论探讨，反复论证，提出建议，在条件成熟的时候，再对是否在街道建立一级政权的问题进行决策。从这个意义上讲，广泛调动实际工作者、研究人员和决策者共同进行理论研究是十分必要的，它必将为我们的科学决策奠定基础。

三、加强城市基层政权建设的理论研究

理论是革命实践的向导。没有革命的理论，就没有革命的成功。十年改革的实践已经给理论提出了许多迫切需要解决的问题，特别是

在城市基层政权建设方面。对于这些问题的回答越清楚、越透彻、越全面，巩固和加强城市基层政权的建设就越有可能。同时，有关城市基层政权建设的理论只有在改革的实践中才能得到发展和完善，并发挥越来越大的作用。

城市基层政权建设是政治体制改革的重要组成部分。三中全会以来，特别是近五年来，有关城市基层政权建设的研究十分活跃。从1985年以来，17城市发起的街道工作经验交流会已召开了五届，今年是在济南召开的。三北，即华北、东北、西北，也召开了类似的经验交流会。在这些会议上，街道工作者就广泛的题目进行了研讨，有力地推动了城市基层政权的改革和建设。

应当指出，几年来，关于基层政权建设的研究还存在一些问题。首先，这方面的研究缺乏整体规划，缺少科学性；其次，基础理论的研究薄弱，研究题目分散，没有形成高水平的理论研究队伍；第三，许多研究实用色彩较浓，缺少宏观和长远的思考。根据党中央对今后几年工作的安排，进一步加强城市基层政权的建设是治理整顿和完善改革的重要方面，当前，特别需要科学地总结几年来城市基层政权建设的经验，从理论的高度给予解释，并为下一步的改革提供理论支持。

我们认为，有关城市基层政权建设的理论研究应坚持四项基本原则，坚持宪法和法律的基本精神，坚持社会主义初级阶段的理论，坚持理论联系实践的学风。只有这样，才可能完成历史赋予我们的任务。

当前，应着重对以下课题进行研究：城市基层政权在国家政权建设中的地位和作用；城市基层政权建设的发展方向和目标；城市基层政权的特点和职能；城市基层政权管理体制的宏观思考；城市基层政权的职能转变；城市经济体制改革和城市基层政权建设；城市基层政权的设置原则和改革设想；城市基层政权和居委会的关系；城市居民自治；城市基层政权机关干部素质、工作作风和工作方法；城市基层政权的干部培养等等。