

现代城市街道管理

主 编 胡 忠 明

副主编 文 风

广东人民出版社

前 言

城市是一个地区政治、经济、文化的中心。随着改革开放、经济建设发展的进程，生活在城市的人们对城市管理的要求越来越高，希望城市能给人们提供一个较高素质的生活环境和条件。因此，现代城市的管理越趋重要，在研究城市管理这一新课题时，我们不难发现“社区管理”在城市管理中占有重要的地位。所以，我们在研究城市管理时必须重视研究社区管理。

社区管理是城市现代化管理的基础，在我国，城市里的“社区”便是街道办事处或居委会管理和服务的地域范围。城市体制改革赋予了街道在城市管理中的职能和事权，街道的职责重了、管的事多了、权力大了。在这种新形势下，如何搞好街道的管理——实际工作者迫切希望得到系统的理论指导。前两年，一些街道工作者就提出企业管理的书很多，行政管理书也很多，怎么就是找不到街道管理的书呢？他们建议编写一本街道管理的书以供街道工作者学习使用。本书的主编胡忠明同志经过近三年的街道工作实践，对街道工作和管理从感性到理性都有了较全面的认识。为了适应城市管理体制改革的需要，适应街道领导干部和街道工作人员的需要，我们决定编写本书。1998年5月我们草拟了编写提纲，其后征求了部分街道领导干部的意见，对提纲进行修改。适逢16个城市的区党校在珠海召集会议，我们又把提纲交给与会者征求意见。与会者对该书的提纲给予充分的肯定，并提出了一些宝贵的意见，

还希望能尽快出书。

本书终能成稿是集体的智慧，是“现代城市街道管理”课题组的劳动成果。本书各章的作者是：胡忠明第一、五、七、十四章；文风第二、八、九、十章；胡月珍第三章；李娜第四、十二章；庾爱银第十一、十三章；何毅英等十五章。全书由胡忠明统稿定稿。

本书在写作过程中得到了广州市海珠区委、区人民政府的大力支持，特别是区委常委宣传部部长夏国培同志审阅了部分初稿，给了一些很好的修改意见。对此，我们诚挚地表示衷心感谢！

本书在编写中，充分吸收了全国研究的新成果，并在此基础上力求有所创新，写出特点，坚持以科学管理理论为指导，坚持理论性与应用性相结合，努力做到科学性、指导性和实用性，使之对街道干部具有较高的参考价值。

由于我们的水平有限，本书难免有不足之处，敬请读者批评指正。

编者

2000年9月

序

街道是城市的“细胞”，城市管理的基础。在改革开放的近20年来，我国在大规模推进城市现代化建设和改造的进程中，街道管理已逐步成为城市建设、管理、执法等部门实现工作目标的重要依托。

目前，城市街道办事处的性质和任务仍然是以1954年颁布的《城市街道办事处组织条例》为法律依据。根据《城市街道办事处组织条例》规定，街道办事处是市辖区、不设区的市人民政府的派出机构。据统计，至1999年底全国共有667个城市，749个市辖区，5904个街道办事处，在街道办事处工作的干部和居委会工作人员超出100万人。如何尽快提高这些城市基层干部，特别是街道办事处领导干部的素质，使之适应我国城市建设和管理发展的要求，是摆在我们面前的一项十分紧迫的任务。

改革开放以来，人民的生活有了很大的提高，人民群众不仅仅满足于物质生活的丰富，更要求提供一个高素质的生活环境和工作环境。因此，城市现代化的建设会越来越快，随之管理问题就越显重要。城市现代化建设的发展，把街道推向城市管理的前沿。在这种形势下，街道干部迫切地希望理论工作者给予他们以理论的指导。不无遗憾的是在这个领域中，理论研究滞后于实践的问题相当严重，这是应该迅速解决的。

《现代城市街道管理》一书在我国关于城市街道工作理论著述甚少的情況下增加了新的成果。这本书运用管理学、行政

学等学科的基础理论，研究论述了街道的历史沿革、街道的体制和机构、街道的职责和事权、街道的管理方法等等，既有理论指导，又能紧密联系街道的实际，深入浅出，通俗易懂，并且有不少见解富于启发性，确是反映了街道工作的基本规律，读起来具有很强的可操作性。因此，我乐意向广大街道干部特别是领导干部推荐这本书，希望它能在提高街道基层干部的管理水平方面起到应有的作用。

这本书内容广泛，体系也较完整，实际可行性和可操作性强，但理论性方面似稍感不足，有些问题仍有待于实践的继续探索和不断完善。但总的来说它不失为一本好书。我也希望包括本书编写者在内的一切关心、研究城市区街建设与管理的干部、专家、学者能够继续努力写出更多更好的著作来，以满足广大城市基层干部求知和改进工作的渴望，使这些街道基层干部能浇灌出更多、更美丽的城市之花来。

夏书章

2000年10月于广州中山大学

目 录

序.....	1
第一章 绪论.....	1
第一节 城市管理与城市街道管理.....	1
一、城市街道管理的含义及其研究对象.....	1
二、城市街道管理与相关学科理论的运用.....	3
第二节 城市街道管理的原则及发展趋势.....	6
一、城市街道管理的原则.....	6
二、城市街道管理的发展趋势.....	8
第二章 城市街道和街道办事处.....	11
第一节 城市街道的历史发展.....	11
一、城市街道的产生和发展.....	11
二、城市街道管理体制的设置和历史沿革...13	
第二节 街道办事处在城市管理中的地位 和作用.....	18
一、城市街道办事处的性质和特点.....	18
二、街道办事处的地位和作用.....	22
第三节 加强街道建设的意义.....	24
一、城市街道管理体制目前存在的主要 问题及其原因.....	24
二、加强街道建设的意义.....	28

第三章	城市街道行政体制的设置	32
第一节	城市街道体制设置原则和标准	32
一、	街道行政体制设置的原则	32
二、	街道行政体制设置的标准	36
第二节	城市街道行政体制的设置	37
一、	街道党委系统机构设置	37
二、	街道行政系统机构设置	39
三、	街道保安系统机构设置	41
四、	街道社区议事协调机构的设置	43
第四章	城市街道办事处的事权和职责	46
第一节	街道办事处的职责和事权	46
一、	街道办事处的职责和任务	46
二、	街道办事处的主要事权	48
第二节	街道办事处各科室的的职责和事权	49
一、	街道党委办公室的的职责和事权	49
二、	行政办公室的的职责和事权	51
三、	民政科的的职责和事权	53
四、	城市管理科的的职责和事权	57
五、	计划生育办公室的的职责和事权	61
六、	经济管理科的的职责和事权	62
七、	社会治安综合治理委员会办公室的 职责和事权	63
八、	司法所的的职责和事权	64
九、	街道人民武装部	65
十、	街道文化站	67

第五章	城市街道市容和环境卫生管理	68
第一节	街道市容管理	68
一、	市容管理是街道工作的重要内容	68
二、	街道市容管理的目标和内容	70
三、	街道市容管理的措施	72
第二节	街道环境保护和园林绿化	73
一、	街道环境保护管理	73
二、	街道园林绿化管理	76
第三节	街道卫生管理	78
一、	街道卫生管理的含义和任务	78
二、	街道卫生管理的措施	79
第六章	城市街道的人口和治安管理	81
第一节	街道的人口管理	81
一、	街道人口管理的含义及其重要性	81
二、	街道人口管理的内容	82
三、	加强街道流动人口管理	88
第二节	街道社会治安管理	91
一、	街道社会治安管理的含义及作用	91
二、	街道社会治安管理的内容	93
三、	街道社会治安的综合治理	98
第七章	城市街道经济管理	105
第一节	城市街道经济的地位和作用	105
一、	城市街道经济的历史发展和现状	105
二、	街道经济的地位和作用	106

第二节	街道经济的管理组织及领导体制.....	108
一、	街道经济的管理组织与机构.....	108
二、	街道经济领导体制和管理职能.....	110
第三节	街道经济信息管理.....	113
一、	经济信息在街道经济管理中的作用.....	114
二、	街道经济信息的收集和加工处理.....	115
第四节	街道的财务管理.....	118
一、	财务和财务管理的概念.....	118
二、	街道财务管理的内容和任务.....	120
三、	街道财务管理的方法.....	121
第五节	街道经济监督.....	122
一、	街道经济监督的含义与作用.....	123
二、	街道经济监督机构与监督职能.....	124
三、	街道经济监督的内容.....	126
第八章	城市街道文化管理.....	128
第一节	街道文化与社会主义精神文明建设.....	128
一、	街道文化的含义.....	128
二、	街道文化的特点.....	130
三、	街道文化在社会主义精神文明建设中的作用.....	131
第二节	街道文化管理的机构和任务.....	134
一、	街道文化管理的机构.....	134
二、	街道文化管理的任务.....	136
三、	街道文化管理的内容.....	136

第三节	搞好街道文化服务.....	139
一、	街道文化服务的主要内容.....	139
二、	搞好街道文化服务的现实意义.....	141
第九章	城市街道党群工作管理.....	144
第一节	街道党群工作概述.....	144
一、	党群工作的含义.....	144
二、	街道党群工作的地位和作用.....	144
三、	街道党群工作的组织结构.....	147
第二节	街道党务工作的主要内容.....	148
一、	街道党委工作.....	148
二、	街道党的组织工作.....	150
三、	街道党的宣传工作.....	152
四、	街道党的统一战线工作.....	156
五、	街道党的纪律检查工作.....	159
六、	街道人民武装工作.....	160
第三节	街道群团工作的主要内容.....	161
一、	街道工会工作.....	161
二、	街道共青团的工作.....	162
三、	街道妇女工作.....	163
第四节	正确处理街道党、政、群工作的 关系.....	165
一、	理顺党政与群众团体的关系.....	165
二、	提供必要的活动经费和场地.....	165
三、	做好党、政、群团体之间的工作协调...	166

第十章	城市街道民政管理	167
第一节	街道民政管理概述	167
一、	街道民政管理的历史沿革	167
二、	街道民政管理的特点	170
三、	城市街道民政管理的作用	171
第二节	街道民政管理的内容	173
一、	居民委员会的建设	173
二、	优抚与安置	174
三、	生产救灾和社会救济	174
四、	社会福利生产	175
五、	婚丧礼俗改革	176
六、	社区服务	176
七、	建立城市最低生活保障制度	177
第三节	街道民政工作的改革与发展	177
一、	街道民政工作面临的新形势	178
二、	街道民政工作改革发展的思路 and 方向 ...	183
三、	街道民政工作改革发展的任务、措施和保障	186
第十一章	城市街道社区服务管理	193
第一节	街道与社区服务	193
一、	社区和社区服务的含义	193
二、	社区服务的特点和分类	195
三、	社区服务对街道工作的意义	196
第二节	街道社区服务的主要内容	198

一、	面向社区广大居民，提供便民利民服务.....	199
二、	面向老年人残疾人优抚对象提供社会福利服务.....	200
三、	面向社区企事业单位和机关团体，开展双向服务.....	202
第三节	街道社区服务的目标原则和方法.....	202
一、	街道社区服务的指导思想和发展目标...	203
二、	街道社区服务发展的原则.....	205
三、	街道社区服务工作的方法.....	207
第十二章	城市街道居民委员会.....	211
第一节	居民委员会的产生及其性质地位与作用.....	211
一、	居民委员会的产生.....	211
二、	居民委员会的性质.....	214
三、	居民委员会的地位与作用.....	215
第二节	居民委员会的职责任务和事权.....	218
一、	居民委员会的职责任和事权.....	218
二、	居民委员会的组织建设与机构设置.....	223
第三节	街道办事处与居民委员会.....	227
一、	街道办事处与居民委员会的关系.....	227
二、	街道办事处对居民委员会起指导和帮助的责任.....	228
第十三章	城市街道公共关系与协调.....	231

第一节	街道公共关系.....	231
一、	街道公共关系概述.....	231
二、	街道公共关系的作用.....	233
第二节	街道公共关系协调的原则和方法.....	236
一、	街道公共关系的原则.....	236
二、	街道公共关系的基本任务和方法.....	239
第十四章	城市街道管理的效率、方法和调控 机制.....	246
第一节	街道管理效率的衡量.....	246
一、	研究街道管理效率的意义.....	246
二、	街道管理效率测定的原则和方法.....	248
三、	提高街道管理效率的途径.....	250
第二节	街道管理的方法.....	253
一、	以任务为主的管理方法.....	253
二、	以人为中心的管理方法.....	255
三、	传统而行之有效的管理方法.....	259
四、	计算机在街道管理中的运用.....	261
第三节	街道办事处工作人员行为调控机制.....	265
一、	道德规范.....	265
二、	监督机制.....	270
三、	考核机制.....	276
四、	奖励与惩戒机制.....	278
第十五章	城市街道领导班子素质和自身建设...	281
第一节	街道领导班子的素质.....	281

一、	街道领导者素质的含义	282
二、	街道领导干部的素质要求	282
第二节	街道领导班子的合理结构	288
一、	领导班子结构合理化的标志	289
二、	建立合理的街道领导班子结构	290
第三节	街道领导干部的行为	298
一、	领导行为的含义及特点	298
二、	领导行为对管理的作用	300
第四节	加强领导班子的自身建设	302
一、	搞好街道领导班子自身建设的意义	302
二、	街道领导班子自身建设的内容	304
三、	加强街道领导班子自身建设的基本 方法	315
参考书目	317

第一章 绪 论

党的十一届三中全会以来，由于改革开放和经济建设的发展，因而大大加快了城市现代化的进程。随着城市现代化建设的发展，城市管理学作为一门新兴的学科悄然兴起。在城市现代化的进程中，有一个与城市建设、管理两方面关系都十分密切的课题——街道的建设与管理。这是城市管理中一个既现实又关系未来的重大课题。街道管理，作为城市管理学的分支应运而生。她为城市管理学这座科学大厦添砖加瓦。

第一节 城市管理与城市街道管理

一、城市街道管理的含义及其研究对象

（一）城市街道管理的含义

管理是人类社会的一种有目的、有组织的协调活动，是协调个人活动和群体活动、以完成预定目标和任务的一种指挥职能。它是管理者对系统运行进行决策、计划、组织和控制等一系列活动的过程。

城市管理是一项综合性、科学性很强的社会管理系统，它是伴随着城市的产生而产生，并且随着城市的发展而发展和完善的，特别是城市进入现代化阶段，城市问题日益复杂，对城市进行系统化、科学化管理已经成为城市政府的最重要的基本职能。

城市街道管理作为城市管理的子系统而存在和发展，并日益成为城市管理的重要依托。认识街道管理的含义，可以从街道与城市的个性与共性的关系上把握：

从共性上看，城市是街道的母系统、街道办事处是城区政府的派出机构，城市街道管理是城市管理的一个子系统，它在城市管理的总体目标下完成对街道担负有关政府、社会事务管理的子目标。所以，街道管理具有城市管理的属性。

从个性上看，街道办事处只是城区政府的派出机构，它不是一级政府，它的管理目标和任务是完成派出政府交办的目标和任务。但是，城市中的各个街道办事处由于所处的地理环境不同、居民居住的外部条件不同，因此，街道管理又具有街道的特点。

城市是人类文明的集中，城市人群比农村人群享有更多的文明，为此，城市人群接受更多的行为约束，街道管理从内容上涉及到市民生活方方面面。街道办事处作为街道管理的主体，它直接面对企事业等多种单位以及辖区居民，它代表政府对这些社会组织和市民的行为依法进行管理。因此，管理是街道职责的要求。但是，由于街道管理又涉及到市民的方方面面，因此，街道在管理的同时又要直接为他们搞好服务。

（二）城市街道管理的研究对象

“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。”（《毛泽东选集》，第1卷，第284页）城市管理与其他学科相区别正在于它的特殊的研究对象——城市和城市政府。城市是城市管理的客体，城市政府是城市管理的主体。城市的各项管理活动都需要城市政府来组织实施，因此，城市管理的研究要全面、真实地反映城市的本质和城市的各种构成要素。由此看来，城市管理是以城市管理活动的内在规律和行为规范

为研究对象的一门新兴学科。

街道是城市的细胞，街道管理是城市管理的基础和重要依托。街道办事处是街道管理的主体，街道是街道管理的客体。街道管理是以街道管理活动的内在规律和行为规范作为研究对象。街道管理除了研究街道的历史和发展、街道的特征、街道的功能和事权、街道的地位和作用之外，更应着重研究街道在城市管理中如何履行职能、在履行职能中管理活动的规律，通过揭示管理活动中的规律，更好地指导街道的各项工作，提高街道管理的效能，充分发挥街道在城市管理中的作用。

街道管理的过程人与物是最基本的要素，因此，人与物是街道管理的主要对象。

人是城市街道的重要要素。因为人既是城市街道管理活动的主体，又是城市街道管理的客体。这里指的人，既指一般个体的居民，又指复合的人群组织。城市街道管理就是通过对人与城市街道管理的相关的行为进行规范来实现的。

物是城市街道的另一要素，街道管理中对物的管理是指管理的主体——街道办事处对街道的各种公用设施进行维护和管理。

由于人与物是组成城市街道的重要要素，同时又是街道管理的对象，因此对人与物进行有效的管理极为必要。特别是在我国城市现代化建设快速发展的时代，一方面，城市各类设施日益增多，人们的物质生活越益丰富；另一方面，由于个人的利益驱动带来人的思想护私行为，因此，必须对人们与街道管理的相关行为进行规范和控制。

二、城市街道管理与相关学科理论的运用

（一）行政管理学与街道管理

行政管理学是研究国家行政组织依法管理国家事务，社会