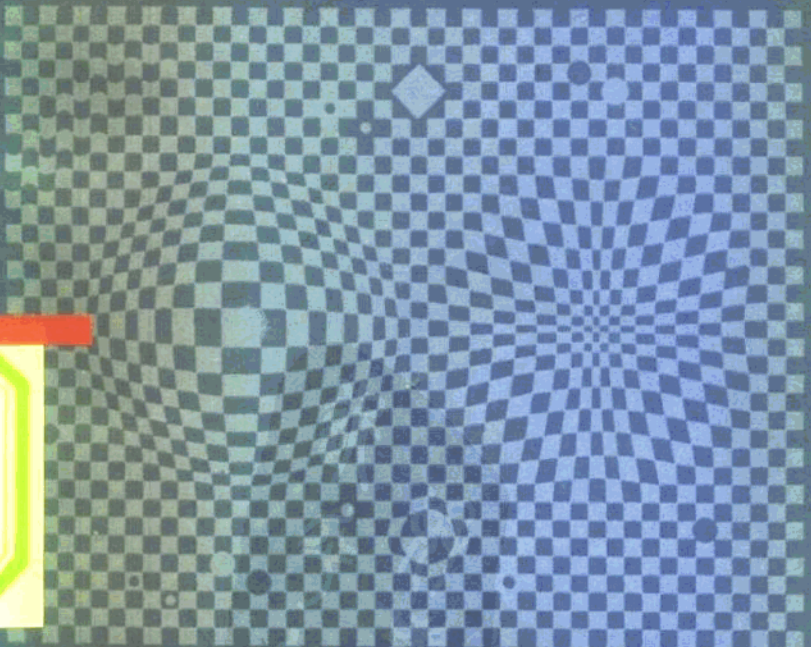


街道管理知识

主 编 陈济民

副主编 王先引

周水平



冶金工业出版社

序

我国城市街道办事处产生与发展，已有近四十年的历史。街道工作是一项光荣而繁重的任务。当我接过并读完这本《街道管理知识》手稿后，感到由衷的高兴，高兴千百万献身于街道事业的工作者开始有了一本内容丰富可供学习的专著。

街道办事处是城市的基层行政机构，也是城市各项工作的落脚点。随着城市经济体制改革和政治体制改革的深化，街道的地位越来越重要，任务越来越繁重，但是目前的街道管理体制很不适应新形势发展的需要，街道管理人员的素质与街道所担负的日益繁重的任务很不适应。迅速完善街道管理体制和制度，提高街道管理人员的素质，已成了发展社会主义有计划商品经济的一项紧迫任务。《街道管理知识》一书的出版，正是适应了这一任务的需要。

《街道管理知识》一书的作者，既有长期置身街道的实际工作者，又有近年来潜心研究街道管理的理论工作者，还有一直从事街道岗位职务培训的的教学工作者。他们运用马克思主义的立场、观点、方法，把理论与实践经验结合起来，使本书内容具有很强的实用性、新颖性和综合性。全书根据多年来街道事业发展的新情况和新特点，对街道管理的各个领域给予了全面的分析和总结，在分章阐述街道各类管

理的同时，又充分重视了彼此之间的联系，构成了街道管理的完整体系，街道工作者可从中学到做好街道管理工作所应遵循的原理、原则和行之有效的方式、方法等。可以说，这是街道岗位职务培训的较理想的教材，也是城市工作者和理论工作者的一本不可多得的参考书。

当然，街道工作目前正处在不断深化改革之中，对街道工作的总结、研究和探讨，还仅仅是开始。这本书的内容尽管还有不足之处，那是今后继续完善的问题。基于这一点，我愿向广大城市工作者推荐这本书。

沈因洛

1990年1月

前 言

为了迅速提高街道管理人员的素质，适应深化城市经济体制改革和政治体制改革的迫切需要，中共武汉市武昌区委党校在区组织部和武汉冶金管理干部学院的支持下，组织了有关专家、学者、教师以及长期从事街道管理工作的领导干部，经过对北京、上海、重庆、成都、广州、武汉等城市街道管理工作的调查研究，在广泛收集资料的基础上，编写了这本《街道管理知识》。

本书由武汉冶金管理干部学院陈济民任主编，中共武昌区委党校王先引、周水平任副主编。参加编写的人员（按章节顺序排列）有：周水平、王先引、吴胜家、李景琰、胡光明、侯东昌、王建强、薛峰、郝春雷、王安明、李义民、李和平、夏汉萍、魏北陶、封彩云和陈新华。

本书编写过程中，得到了中共武汉市委研究室、武汉市政府政策研究室、武汉市民政局、武汉钢铁公司等单位的大力协助，湖北省政协主席沈因洛为本书撰写了序言并题写了书名，在此一并致谢。

由于街道管理的科学研究刚刚起步，街道管理体制与职能在深化改革中还处于探索阶段，加上编者的水平有限，本书难免出现一些疏漏或错误，敬请读者批评指正。

编 者

一九八九年十二月

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 街道与街道办事处.....	1
第二节 街道管理及其作用.....	7
第二章 街道办事处的机构设置与人 员配备.....	17
第一节 街道行政机构的设置.....	17
第二节 街道党务机构的设置.....	23
第三节 街道人员配备与管理.....	34
第三章 街道经济管理.....	55
第一节 街道经济的特点及管理内 容.....	55
第二节 街道工业管理.....	61
第三节 街道第三产业管理.....	66
第四章 街道财务与审计管理.....	72
第一节 街道财务管理.....	72
第二节 街道财务审计管理.....	81
第五章 街道市场管理.....	86
第一节 街道市场管理的特点、功 能与任务.....	86
第二节 街道市场管理的内容.....	90
第三节 街道市场管理的原则和方 法.....	97
第六章 街道文化教育与健康事业管 理.....	100
第一节 街道文化教育管理.....	100

第二节	街道卫生事业管理·····	109
第七章	街道社区服务管理·····	115
第一节	街道社区服务的基本特征·····	115
第二节	街道社区服务的内容·····	120
第三节	街道社区服务的基本原则·····	123
第四节	街道社区服务管理的任务·····	125
第八章	街道人口管理·····	131
第一节	街道人口管理及其意义·····	131
第二节	街道居住人口管理·····	136
第三节	街道计划生育管理·····	138
第九章	街道治安管理·····	142
第一节	街道治安综合治理·····	142
第二节	街道的法制宣传教育·····	146
第三节	街道人民调解工作·····	150
第四节	街道治安保卫工作·····	157
第十章	街道环境管理·····	165
第一节	街道环境管理的基本内容·····	165
第二节	街道市容管理·····	174
第十一章	街道住宅和土地管理·····	185
第一节	街道住宅管理·····	185
第二节	街道土地管理·····	195

第一章 绪 论

第一节 街道与街道办事处

一、街道

“街道”与“城市”虽然是密不可分的，但它们毕竟是两个不同的概念。首先，“街道”先于城市的产生而产生，“城市”是在“街道”的基础上发展起来的。早在原始社会末期，由于社会的分工和剩余产品的增多，人们就选择交通方便的地方进行产品交换，这交通方便之地便是“街”，在“街”上进行买卖便形成了“市”。“街”是长存的，“市”是间隙的。这时已有了“街”，有了“市”，但尚未形成“城”，尚未成为政治、经济和文化的中心。当城市形成之后，“街”便成了城市不可或缺的组成部分。有些已发展为以政治、经济和文化中心为标志的城市的，也只是数量众多的“街”的极少部分，其大部分仍然规模不大，不被称之为“城”，而被称之为“镇”，而“镇”也是由一条或数条“街”构成的。

“街”和“道”的含义也不相同。我国现存最早的辞书《说文解字》是这样解释的：“街，四通道也。”“道，所行路也。一达为之”。两者的区别显而易见，“街”是城市之道的特称。正因为“街”是“四通之道”，自然就成了人们交换商品的理想地点。直至今日，我国许多农村地区的农民仍

把进城上镇买卖货物称之为“上街”。至于街道的合称，则是近代的事，并且是一个偏义复词，专指城镇比较宽阔的道路。

“城”之所以为城，必然不仅只有一条街道；随着城市的建设和发展，其街道也会越来越多。为了方便人们的活动，便形成了以主要街道为标志的城市自然区划，如唐朝故都就有“东长安街”、“西长安街”等划分。这里的“街”就不仅仅指街道，还包括了街道周围的建筑和居民。

为了加强对街道的管理，早在唐朝就设置了巡视街道之官，称为“街吏”。新中国成立后，又在城市自然区划的基础上，设置街道办事处，作为区人民政府和不设区的市人民政府的派出机构，负责街道工作，对街道企事业单位和居民群众进行管理和服 务。这时，“街道”一般泛指街道办事处。

二、街道办事处

（一）街道办事处的性质

街道办事处是当代的产物。中华人民共和国成立之后，城市原有的反动保甲制度被废除。需要有新的权力机构取而代之，这时，各个城市根据自身的特点，建立了不同形式的街道权力机构。如天津设立的是一级政权——街公所，上海设立的是区接管委员会的派出机构——接管专员办事处。直到1954年12月31日，第一届全国人民代表大会第四次会议通过了《城市街道办事处组织条例》，才以法律的形式确立了统一的街道这一城市基层行政机构的组织形式。

《城市街道办事处组织条例》规定：城市街道办事处是市辖区、不设区的市人民政府的派出机构。据此，也就基本限定了街道办事处的以下性质：

1. 街道办事处是派出机构，而不是一级政府。其一，街道办事处只能是市辖区、不设区的市人民政府根据其行使职能的需要，在某一指定区域内设立的代表机构，它的设立必须经过市人民政府的批准，接受市辖区和不设区的市人民政府的领导。其二，街道办事处一经设立，它便成为我国人民民主政权在城市的基层行政机构，但它又是作为上一级人民政府的代表机关出现的，所以只能根据上一级人民政府的授权，行使基层政权的部分权力，管理本辖区的行政工作。

2. 为人民服务是街道办事处的根本宗旨。我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”，“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务”。既然街道办事处是城市基层行政组织，是人民政府的权力代表机关，就必须遵循宪法规定，以为人民服务为其根本宗旨，努力做好为辖区单位和辖区居民群众的服务工作。

（二）街道办事处的特点

街道办事处是在城市以主要街道为标志的自然区划的基础上，由上级政府根据行使职能的需要所设立的派出机构，它具有以下基本特点：

1. 管辖区域的自然性。街道办事处虽然不属于一级行政区划，但是在具体划分的过程中，除新建城市外，都不得不考虑其原有的自然格局。

（1）兼顾以主要街道为标志的自然区划，一般不易人为割裂，故其范围、人口不可能等同。

（2）辖区单位的多少及其密度大小不受行政区域的限定，不可能平均。

(3) 地段的经济价值也不由行政区域决定，更不可能平均分割。

2. 行使权力的间接性。既然街道办事处是上一级人民政府的派出机构，其行政权力的行使不可能是直接的，而只能是间接的。

(1) 行使权力的大小或多少，由上一级人民政府决定，上级人民政府给予什么权力，街道办事处才能行使什么权力。

(2) 街道办事处在行使权力的过程中，往往需要上一级人民政府有关职能部门的配合。

(3) 街道办事处对重大事务的处理都必须向上一级人民政府汇报、请示。

3. 执行事务的琐碎性。街道办事处是办理国家和社会事务的城市基层行政组织，所经办的事务十分琐碎，主要表现在：

(1) 多。据不完全统计，目前街道办事处所承担的经常性任务有70项，加上突击性任务，达170项之多。

(2) 小。街道办事处所承办的一般都是具体的、细小的事务，诸如房屋维修、小孩入托、邻里纠纷、婆媳不和等等，当然也不排斥其他应该承担的重大事务，但以上述“鸡毛蒜皮”的小事为多。

(3) 杂。街道办事处不象上一级人民政府的职能部门，只承担某一方面的工作，比较单一，街道办事处所承担的事务除了“多”、“小”外，还十分庞杂，诸如党群、行政、经济、司法等，无所不包，无所不揽，真可谓：“麻雀虽小，五脏俱全。”

(三) 街道办事处的历史沿革

1. 初创时期（1949年至1954年）。这一时期，由于全国刚刚解放，不少城市在接管了国民党政权所管辖的区公所后，进行了民主改革建立新政权的工作，还来不及对如何实行街道管理制定明确的法规，也不可能实行统一的建制和采取规范的管理方式，而是由各城市根据自身的具体情况自行设立街道管理组织机构。由于各城市的具体情况不同，街道组织机构的形式、规模、权限、隶属关系等也各不一样。

以上海市为例，解放初，上海市人民政府宣布废除反动的保甲制度，市区在原3~5保的区划范围内设立一个区接管委员会的派出机构——接管专员办事处。据1950年6月统计，当时全市20个市区共设有102个接管专员办事处。这是街道办事处的雏形。1952年6月，上海市人民政府公布《上海市市区设置区人民政府办事处试行方案（草案）》，明确区人民政府办事处为区人民政府的派出机构。根据1952年9月统计，全市共有区人民政府的街道办事处135个，平均每个办事处工作人员3人；办事处所辖人口，最少为2万人，最多为5万人。就当时全国范围的许多城市的状况看，街道办事处还处于不稳定、不统一的初创阶段。

2. 发展时期（1954年至1958年）。1954年12月，政务院颁布《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》。各城市按照这两个条例的规定，对原有的街道组织和居民组织进行整顿，建立了统一的街道行政管理体制。在这一时期，由于街道有了比较明确而稳定的行政管理体制，它在组织教育街道居民响应党和政府的号召，贯彻各项政策法规，举办居民公共福利事业，拥军优属，残疾人抚恤，维护社会治安等方面，都做出了显著成绩。这一时期的街道办事处工作比过去有了一定的发展，办事处机构属于单

一的民政优抚型的管理体制。

3. 破坏时期（1958年至1976年）。在1958年的“大跃进”风潮中，街道行政管理体制受到了严重冲击。许多城市的街道办事处纷纷合并为城市人民公社，变成政社合一的一级政权组织。这一时期，它的主要任务是动员家庭妇女走出家门，组织起来参加街道生产，兴办各种生活服务事业。在这种形势下，居民工作受到很大影响。到1962年，经过整顿，许多城市又恢复了街道办事处建制，并在生活、生产服务方面开展了大量工作。但是1966年开始的“文化大革命”又使街道党政机关受到冲击，许多街道工作人员遭受迫害，街道工作处于瘫痪状态。街道成立“革命委员会”后，成为党政合一的一级政权组织。这一时期，在“左”的路线影响下，街道组织以“阶级斗争为纲”，除了组织动员知识青年和城市闲散居民上山下乡和进行人口普查工作外，主要是抓“评法批儒”，“学唱革命样板戏”，以政治运动代替居民工作，伤害了群众的感情，损害了群众的利益，降低了党和政府在人民群众中的威信。这一时期，街道办事处的工作遭到严重的破坏。

4. 健全和完善时期（1976年至现在）。1976年粉碎“四人帮”后，特别是在党的十一届三中全会精神指引下，经过拨乱反正，街道行政管理体制由街道革命委员会恢复到街道办事处，街道工作逐步走上了正确轨道。这一时期，街道党政机关认真落实居民工作的各项政策，在“文化大革命”中遭受迫害的街道居民和街道干部的冤假错案得到平反。这样密切了党和政府同居民群众的关系，促进了安定团结，调动了广大群众的社会主义积极性。在以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的新形势下，街道行

政管理体制发生了重大变革，由单一民政优抚型的管理体制转变为综合服务型的管理体制。在实际工作中，街道办事处履行着城市基层政府的相当一部分职能。它的工作对象已由闲散居民和退休职工扩展到所有的辖区生活的社会成员，它的工作任务已发展到街道范围内广泛的城市管理事务。它的工作职责已演变为对街道工作的全面领导。在社会主义现代化建设中，街道办事处为城市服务，为发展生产服务，为人民生活服务，密切党和政府同人民群众的联系，发扬社会主义政治民主，发挥着越来越重要的作用。尤其在社会生活日趋复杂的现实情况下，现代大城市的市、区政府已不可能对纷繁的城市事务包揽无遗，许多工作都要通过街道来落实。同时，随着经济体制和政治体制的深化改革和进一步发展社会主义有计划商品经济的需要，街道也面临着一系列新问题，其中包括街道管理体制的改革问题，需要在实践中加以探索，不断完善和提高。

第二节 街道管理及其作用

一、街道管理的特点

所谓街道管理，是指街道办事处对其所属人员及其工作，运用科学的原理、原则和方法，进行计划、组织、决策、指挥、监督、协调和控制的一系列综合管理活动。

街道管理是城市管理的分支，是管理学中萌生的又一新的学科，是管理学原理在基层管理中的具体应用。街道管理有着自身的特点。

（一）群众性

由街道管理的层次、内容和目的所决定，街道管理首先具有群众性。街道管理属于最基层的管理，是直接牵涉到居

民群众工作、生活和学习的管理。街道管理的目的是为了更好地为居民群众服务。因此，在管理的过程中，不仅要收集群众的意见，了解群众的愿望，尊重群众的要求，更重要的还要发动群众积极参与管理，培养和提高居民群众的自我管理能力。

街道管理群众性这一特点要求街道管理干部应做到如下三点：

(1) 涉及面广、并且居民群众可以自我管理的工作，诸如居委会工作、市场监督管理、居住区的安全防范工作等，应放手交给居民群众自我管理，街道办事处只需做好指导和协调工作。

(2) 街道办事处应把培养和提高居民群众自我管理能力作为一项经常性的工作来抓，以推动居民群众的自我管理。

(3) 街道办事处应把居民群众自我管理的程度作为科室和办事处工作成效评估的重要依据之一。

(二) 社会性

街道是小社会，街道管理也就自然具有社会性。在街道辖区内，农、工、商、学、兵应有尽有；这里，条与块的管理交汇、系统与行业的管理汇合，千头万绪，构成了一个局部的社会网络。因此，街道要管理好这一网络，仅靠自身的力量是不够的，还必须借助各方面的管理力量，形成一股合力。

街道管理的社会性特点也对街道管理工作提出了如下要求：

(1) 要正确处理好同一辖区内不同行业、不同部门的企事业单位的关系，使大家都能同心协力地落实街道的管理

计划。

(2) 要明确街道办事处以及辖区内不同单位在管理过程中的责权利,既要有利于提高管理成效,也要便于管理工作的检查和评比。

(3) 要协调好辖区内各个单位的关系,扫除管理计划实施过程中的人为障碍。

(三) 服务性

街道办事处是城市的最低行政机构,街道管理是城市的最低管理层次。在街道,一般都是直接地、具体地为辖区单位和居民群众的服务工作。街道管理的目的是为了协调街道各个部门、各个管理者的行动,充分挖掘潜力,努力实现街道的各项工作计划,从而更好地为辖区单位和居民群众服务。因此,街道管理具有服务性。

街道管理的服务性特点对街道管理者提出如下要求:

(1) 摆正管理与服务的位置:对街道来说,管理是手段,服务是目的,加强管理是为了更好地服务。

(2) 加强全心全意为人民服务的思想教育,使每一个街道管理者都能以辖区单位和居民群众的利益为重,不能有丝毫危害辖区单位和居民群众利益的言行。

(3) 管理者、以至科室和整个街道办事处的管理工作,都应以服务质量为评价标准,而不是以局部的经济效益或自身的经济效益来衡量其优劣。

(四) 综合性

街道是一个社会实体,其工作涉及到政治、经济、文化等各个方面。就管理而言,既有行政管理,也有党群管理,还有经济管理和市场管理等,街道管理是综合性管理,而不

是单一性管理。从管理内容来看，街道管理所运用的知识和采用的方式也必然是综合的。街道管理必然是政治学、经济学、社会学、人口学、城市学、党建学以及系统论、信息论、控制论等现代科学知识和现代管理学、领导科学等知识的综合运用，必然是经济管理学、城市管理学、行政管理学、人事管理学等具体管理学科原理的综合运用，必然是党和国家有关方针、政策、法律、法规的综合运用。

街道管理的综合性特点对街道管理工作提出如下要求：

(1) 应具有综合知识和综合管理才能，否则将难以胜任街道管理工作。一方面，街道办事处要为自己的每一个管理工作提供良好的学习条件和锻炼机会，以完善其知识结构，提高其管理能力；另一方面，管理工作者也应自觉地加强学习，不断地丰富知识、提高能力。

(2) 要搞好各个单项管理的协调与配合。街道的各项管理都是互为联系的，它们是按照一定的规律，以不同的运动方式所构成的一个有机的整体，如果互不照应，各行其是，势必造成相互牵制，甚至互为障碍。只有搞好相互之间的协调与配合，才能提高整个街道管理的综合效益。

一、街道管理的主要任务

街道管理的主要任务是准确地决策、周密地计划、科学地组织、严格地控制。

(一) 准确地决策

决策是人们针对需要解决的问题，运用科学的理论和方法，提出各种可行方案，并从中选择最佳方案的活动。街道是上级政府的派出机构，这样就可能给人一种错觉，似乎街道不存在什么决策，上级布置什么工作就完成什么工作，上

级什么时候布置就什么时候完成，倘若如此，街道就会永远处于一种被动的应付局面，工作难以取得好的成效。因此，准确的决策是推进街道高效运转的关键。

决策是一个相对的概念，对上级机关来说，是决定方针政策，对下级机关而言，则是执行方针政策。街道办事处的决策，既包括对本单位方针政策的决策，也包括执行上级政府方针政策过程中的决策。街道办事处应确立一个在党委领导下的以办事处主任为核心的决策中心，避免政出多门，以保证决策的准确。

决策是一个动态过程，有着自身的程序性。街道决策可分为下列四个步骤：

（1）确定决策的具体明确的目标。决策前必须找出街道需要解决的实际问题，然后确定解决问题所期望达到的结果。

（2）在发现问题、确定目标的基础上，利用街道辖区优势或社会力量，发动专家、学者和群众，集思广益，拟定供选择的各种可能的行动方案。

（3）在拟定各种备选方案的基础上，组织评议和审定，依据一定的价值标准、选择出一个最佳方案。

（4）在决策实施的过程中进行追踪决策，对决策可能存在的失误进行修正或重新决策。

（二）周密地计划

所谓计划，就是对决策目标进行分解、计算并筹划人力、物力和财力，拟定实施步骤和方法。街道的工作，无论大小，其过程也是复杂的，也需要对目标进行分解，需要有一定的劳动分工和协作关系，需要使繁杂的机构和个人有机地、科学地组织起来，让其各个环节、各个部门以及各个具