

城市区街工作

廖冬民 廖汉云 主编



中国城市经济社会出版社

城市区街工作

廖务民 兼汉云 主编

中国城市经济出版社

序 言

随着我国经济体制和政治体制改革的深化，城市区街的地位越来越重要，已开始受到各界人士的重视。由廖务民和栗汉云等理论工作者与实际工作者共同编写的《城市区街工作》一书，即将出版了，这是值得赞许的事。

城市区街是我国城市地方政权的重要组成部分，工作的领域相当广阔。搞好城市区街工作，不仅对加强我国地方政权建设和城市建设具有重要作用，而且对整个国家的政治、经济、文化和社会的发展都具有极其深远的意义。目前，我国经济与政治体制改革正在深入进行，对区街工作进行全面、系统地研究和探索，将有助于加强城市基层政权建设和城市的管理，有助于城市的综合配套改革。本书作者的愿望是想站在改革之中，研究和探索有中国特色的社会主义城市基层管理体系；研究和探索区街工作的地位、作用、现状和未来；研究和探索区街工作的内容、方法和基本规律。该书注重理论与实践相结合，以介绍知识和各地区街工作的实践经验、改革成果为主，虚实结合，注意了系统性、知识性、针对性、实用性和可读性。

加强基层政权建设是民政工作的一项基本任务。加强城市区街工作研究，全面系统地探索和总结城市区街工作，对

民政工作必将起到促进作用。为了使城市区街和居委会工作逐步走向规范化、科学化，以适应商品经济发展的需要，适应现代化城市发展的需要，希望广大理论工作者和实际工作者，继续围绕经济建设这个中心，结合区街工作实践，以改革的精神，积极探索，研究新情况，总结新经验，提出新观点，使我国城市区街和居委会工作的研究不断繁荣发达，进而推动城市区街工作，开创城市工作的新局面。

崔乃夫

一九八八年八月

目 录

第一章 概论	1
第一节 城市区街工作的历史沿革	1
第二节 城市区街的地位与功能	6
第三节 城市区街工作的性质与特点	13
第四节 研究城市区街工作的意义与方法	19

第一篇 区街规划、建设和管理

第二章 区街城市规划与建设	24
第一节 区街城市规划工作	24
第二节 区街城市建设综合开发	31
第三节 城市土地的管理	36
第四节 区街园林绿化	42
第三章 区街城市管理	50
第一节 区街城市管理的内容和基本方法	50
第二节 区街环境保护工作	57
第三节 区街环境卫生工作	64
第四节 区街市政设施管理	70

第二篇 区街经济

第四章 区街经济建设	86
第一节 区街经济的发展变化	80
第二节 区街经济的地位和作用	84
第三节 区街经济的性质与特点	88
第四节 发展区街经济的基本对策	91
第五章 区街财政、税务、物价、工商行政管理和金融工作	101
第一节 区街财政工作	101
第二节 区街税收工作	104
第三节 区街物价管理工作	117
第四节 区街工商行政管理	123
第五节 区街城市信用社	132
第六章 区街劳动与就业	137
第一节 区街劳动就业的意义和特点	138
第二节 区街劳动就业的方针和原则	142
第三节 区街劳动就业的组织与管理	144
第四节 区街劳动就业的途径和措施	152

第三篇 区街社会工作

第七章 城市社区服务	156
第一节 社区服务的性质和特征	156
第二节 社区服务的目标与原则	161

第三节	社区服务的内容	161
第四节	社区服务的方法	173
第五节	社区服务与民政、区街工作的关系	180
第八章	区街计划生育工作	185
第一节	实行计划生育的意义	185
第二节	计划生育的政策	188
第三节	区街计划生育工作的管理	191
第四节	区街计划生育工作的基本经验	195
第九章	区街科技、教育、文化、 卫生、体育工作	198
第一节	区街科技、文教、卫生、体育工作的 特点	198
第二节	区街科技工作	200
第三节	区街教育工作	207
第四节	区街文化工作	211
第五节	区街卫生和体育工作	216
第十章	区街精神文明建设	220
第一节	区街精神文明建设的地位、作用 及其特点	220
第二节	区街精神文明建设的基本内容	225
第三节	区街精神文明建设的形式和手段	229

第四篇 政党与群众团体工作

第十一章	区街党群工作	239
第一节	区街党群工作的地位和作用	239

第二节	区街党的工作·····	244
第三节	区街工会工作·····	250
第四节	区街共青团工作·····	254
第五节	区街妇女工作·····	260
第六节	正确处理区街党、政、群工作的 关系·····	264

第五篇 区街政法工作与社会治安综合治理

第十二章	区街政法工作·····	266
第一节	区街政法工作的基本内容和作用·····	266
第二节	区街政法机构的设置·····	271
第三节	区街政法机构的职能·····	273
第四节	搞好区街政法工作的途径·····	280
第十三章	区街社会治安的综合治理·····	288
第一节	区街社会治安综合治理的含义和 作用·····	288
第二节	社会治安综合治理基本的原则和 方法、措施·····	292
第三节	社会治安综合治理中的基层基础 工作·····	297
第四节	青少年犯罪的综合治理·····	301
第五节	暂住流动人口的管理·····	311
第六节	人民调解工作·····	314

第六篇 区街工作体系与改革及基础工作

第十四章	城市区街工作体系与改革	319
第一节	城市区街工作体系	319
第二节	城市区街改革的必要性	327
第三节	城市区街改革的内容和步骤	333
第四节	城市区街改革的目标	341
第十五章	新时期的居民委员会工作	345
第一节	居委会的作用与主要工作	345
第二节	居委会的组织机构与职责	352
第三节	居委会的工作原则和方法	358
第四节	居委会的自身建设	361
第十六章	区街工作人员	365
第一节	区街工作人员的构成	365
第二节	区街工作人员的条件	372
第三节	区街工作人员的管理	380
后记		391

第一章 概 论

城市区街是城市社会各种关系的汇合点，是一个政治、经济、社会的实体。城市的多功能作用是由城市与区街共同承担的。要建设好、管理好社会主义的新型城市，增强城市的吸引力和辐射力，必须充分发挥城市区街的作用，加强城市区街工作，把城市区街工作纳入整个城市管理制度化、科学化、规范化的轨道。本章着重讨论城市区街工作的历史沿革、性质、地位、功能、特点和工作体系等问题，以求对城市区街工作有一个总体的认识。

第一节 城市区街工作的历史沿革

所谓“城市区街”，就是指城市的市辖区以及城市街道办事处。对于这一概念，可具体从以下三个方面来进行分析：

（一）区街反映了城市人口的集聚程度。如人口不足5万的市，一般不设市辖区和街道办事处（5万人口的县级市设镇）；5万人口以上的市，下面可设街道办事处；20万人口以上的市可以设置市辖区，区下设街道办事处。因此，人口数量是建立城市区街体制的决定因素。

(二)从法律规定的角度看，区街行政管理系统是地方国家机关的组成部分。市辖区是宪法规定的行政区域建制，是一级政权机关，街道为其派出机构。它可以根据法律规定的权限，管理本行政区域内的部分行政事务。

(三)区街属城市行政区域的一部分。区街行政区域的划分，具有相当的严肃性和法律地位。各级人民政府都必须严格按照法律的规定进行区街行政区域的划分和调整。城市区街的划分都较为明确，如街道办事处管辖区域，一般同公安派出所的管辖区域相同。

区街作为国家政权组织的一部分，在全部国家机构中占有十分重要的地位。没有一定的政权机关，就不能代表国家。要有效地行使国家权力，必须要有一定的组织保证和一整套完整的机构。区街就是随着城市政治、经济的发展，随着社会的变革、城市人口数量的增多，适应国家管理城市的需要而设置的城市基层管理层次，这种管理层次是与行政区划、地方政权相统一的。因此说，区街各级机构既是城市管理工作的基础，又是国家地方政权的组成部分。地方基层政权的作用是与国家政治制度紧密相关的。综观我国历史，任何阶级为了巩固其统治地位，无不重视基层政权的作用。周朝时即设有比、闾、族、党、州、乡组织。商鞅变法，即令百姓五家为伍，十家为什，什伍相连，一人犯法，互相连坐。秦始皇统一中国后，基层政权日趋完备。县下设乡、亭、里、什、伍，分设三老、有秩、嗇夫、游缴。北宋王安石变法，创立了保甲法。明代建立了里甲制，清朝实行了保甲制。国民党统治时期，在保甲的基础上又建立起联保组织，以后又设立区、乡、镇政权，下设保甲组织，其目的是为了镇压人

民群众，控制人民的言行，维护其反动统治。

无产阶级的基层政权的性质及主要任务与历代反动政权有着本质的区别，它代表了绝大多数人民群众的利益和意志。我党重视基层组织建设，一方面是为了巩固无产阶级的国家政权，稳定社会治安，保证人民的国家政权能更好地担负起自己的历史使命；另一方面是为了更好地完善民主制度，组织广大人民参政、议政、管理国家事务和社会事务，管理经济和文化事业。我们党早在1931年11月第二次国内革命战争时期，就通过了《苏维埃地方政府暂行组织条例》，1933年12月又制定了《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法》，1937年，党中央还在陕甘宁边区的首府——延安设立了市的建制。革命战争时期，城市基层工作在很大程度上带有武装斗争的特点。中华人民共和国成立后，城市区街的任务也随着我国政治、经济形势在各个历史阶段的发展变化而有所不同。解放后城市区街工作大致经历了以下四个时期。

一、过渡时期的城市区街工作。从1949年10月到1956年，我国经历了从新民主主义革命到社会主义建设的过渡时期。在这期间城市区街工作得到迅速恢复。在将要夺取全国胜利之时，党中央要求全党全军“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市，必须学会在城市中同帝国主义、国民党、资产阶级作政治斗争、经济斗争和文化斗争。”为了接管好城市、医治战争的创伤、迅速恢复城市工作，党从军队中抽调了大批干部和战士，“把军队变为工作队”进入各解放城市，迅速打开了城市工作的局面。随着旧政权和保甲制的瓦解，许多城市相继建立了区一级政权。不少城市还成立了新型的群众性自治组织。例如武汉市1950年组建了市政

府的派出机构——区公所，并建立了居民委员会，1951年将区公所改为区人民政府。1952年至1954年期间，经过民主改革、民主建设，在居民代表委员会的基础上逐步建立起街道一级政权，称为街政府。这一时期，城市政府的中心任务是巩固和建设新生政权。区街各级机构围绕巩固和建设新生政权做了大量的工作，如严厉打击哄抬物价、囤积居奇、扰乱市场、牟取暴利的投机奸商，积极组织广大人民群众投入“三反”、“五反”的运动，并在民政优抚、群众服务、协助公安部门了解社情、敌情，防奸、反特、清反、肃反、禁烟、禁毒、禁赌、禁妓等工作中有效地发挥了区街和居委会的作用。实践证明：区街工作，为促进城市建设和管理，迅速恢复国民经济起到了积极的作用。1954年中央人民政府内务部总结了城市管理工作的经验，经全国人大常委会通过，正式颁布了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》。这两个法规的颁布，有力地促进了城市区街工作的开展。这一时期区街工作的特点是，群众热情高、好发动、工作活跃，特别是两个条例颁布后，工作走上了有章可循的轨道。

二、十年建设时期的城市区街工作。1956年至1965年，这是党领导全国人民转入全面的大规模的社会主义建设时期。这十年中，城市区街各级机构在办理公共公益事业、维护社会治安、社会保障、加强政府与群众的联系、发展区街经济等方面作出了贡献。但是由于党的工作在指导思想上出现了失误，使城市区街工作经历了曲折的发展过程。1958年城市区街工作受到“左”倾思想的严重影响，在“大跃进”、“一大二公”、“工农商学兵五位一体”的人民公社化的思

想指导下，凭主观意愿，一哄而起，掀起了大办城市人民公社的高潮。不少区街合并了街道办事处和居委会，街道成了公社。而且，原来的居民区都被打乱，成了“政社合一”、“政企合一”的一部分。当时，区街大办工业成了首要任务，社会公益事业无暇顾及。直至1962年9月和1963年9月，周恩来总理亲自主持召开了两次全国城市工作会议之后，城市公社才陆续改为街道办事处，居民委员会又开始独立出来。随着调整、巩固、充实、提高“八字”方针的贯彻落实，城市区街工作在经历了一段曲折后又逐步得到发展。这一时期区街工作的基本特点是：区街经济得到疾速发展，但群众性的社会工作在整体上有所削弱。

三、十年动乱期间的城市区街工作。“文化大革命”的十年中，许多城市居民委员会的组织被解散，不少区街干部、积极分子被围攻、批斗、抄家，使城市区街工作陷于瘫痪或半瘫痪状况。1968年城市区街大都成立了“革委会”，居民委员会也改名为“革命居民委员会”。在极“左”思潮的影响下，区街组织被当作专政工具，大搞阶级斗争。当时，“清队”、“一批三查”、遣返、疏散人口、抄家、逼迫下乡、“批林批孔”、“群众专政”、反击“右倾翻案风”等，无不波及区街，居民人心惶惶，人人自危，社会秩序相当混乱，区街的正常工作普遍受到冲击。这一时期区街工作的基本特点是：国内的政治、经济和社会生活极不正常，区街各级组织无法正常地行使职权。

四、拨乱反正、改革开放时期的城市区街工作。粉碎“四人帮”之后，城市区街工作焕发出生机。党的十一届三中全会以来，党和国家对城市工作提出了新的要求，颁布了一

系列有关城市和区街工作的文件、决定与条例。特别是改革、开放、搞活的政策，给城市区街工作注入了新的活力。城市区街改革和区街工作的地位与作用越来越被人们所认识，加强区街工作已提到了各级党委和政府的议事日程。许多城市把搞活区街作为开创城市建设新局面的突破口，区街通过改革，出现了根本性的转变：一是从单纯抓民政管理、社会工作转变到搞活经济、搞好服务上来；二是从重点抓居民工作转变到全面组织城市建设，开辟多种市场，为人民生活服务 and 加强社会治安上来；三是从单纯抓治安管理、卫生管理转变到全面综合治理建设社会主义精神文明上来；四是从单纯上传下达、被动应付转变到主动开创各项工作新局面上来。这一时期区街工作的基本特点是：随着国家政治、经济和社会生活的逐步恢复，区街工作逐步走上正轨，并在改革中不断增强活力，不断积累经验。

综观建国以来城市区街工作的发展历程，成绩是巨大的，道路是曲折的，经验是丰富的。四个发展阶段表明，我国城市区街工作在国情复杂、家底薄弱的特殊困难情况下，为巩固国家政权，解决旧社会遗留的大量社会问题，促进社会安定，支持城市各项事业的发展，建设社会主义民主政治作出了贡献，并初步形成了一套具有中国特色的城市基层工作体系。

第二节 城市区街的地位与功能

城市是社会经济、文化发展的产物，是人类文明的结晶。探索城市区街的地位与功能，对全面开创我国城市工作的新局面，具有重要的理论意义和现实意义。

一、城市区街的地位

长期以来,人们对城市区街的地位认识不足,研究不够,导致城市区街工作得不到应有的重视,缺乏应有的活力。这不仅影响了区街自身的发展,也制约了整个城市服务功能的发挥。城市经济体制改革与政治体制改革的深入发展,客观上要求我们,必须正确认识区街在城市中的地位和作用。

(一) 区街是城市的有机组成部分,是城市工作的重要基础。城市区街在地域上一般具有工业集中、商业繁荣、科技发达、交通便利的特点,并且是城市党、政、军等领导机关的所在地。因此,区街的工作不仅影响所辖范围,而且对全市经济社会的发展也至关重要。“大厦之构,起于砖石”。如果把城市比做一座庞大的现代化建筑的话,那么它的根基就扎在区街。我们城市的政权建设基础、城建管理基础、文教工作基础、社会治安综合治理的基础、社区服务的基础等等,无不与区街工作有关。因此,要搞好城市的精神文明建设 with 物质文明建设,必须重视城市基础工作。要创建第一流城市,没有坚实的基础是不行的,从这一点来讲,创一流城市首先要创一流的城区和街道。

(二) 区街是党和国家各项方针、政策、法律的落脚点。城区是城市的一级政府。国家政权的重要职能之一,就是宣传、贯彻、执行党的各项方针、政策和国家法律、法规。区街是最接近城市居民的政权机关,它可以通过多种形式和方法,把党的路线、方针、政策与法律以及各级政府的工作任务,贯彻到城市广大人民群众中去,并使其成为他们的自觉行动。“上面千条线,下面一针穿”,形象地说明了如果离开基层组织,我们党的方针政策和法律以及各级政府

的各项工作就不可能落到实处。

(三) 区街是党与国家联系人民群众的桥梁和纽带。我国宪法总纲规定：“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家，管理经济和文化事业，管理社会事务。”我国人口众多，幅员辽阔，要发挥人民群众当家作主的作用，必须通过具体的政权机关，直接面对人民群众，才能做到及时地、畅通地、准确地下情上达、上情下达、彼此沟通、互相理解。在城市，一方面是通过区街各级机构把党的有关政策向群众宣传，做到家喻户晓，妇孺皆知，从而在整个社会贯彻落实；另一方面通过区街组织把人民的呼声和意见反映到上级国家机关，把人民组织起来，协助政权机关，管理和解决群众之间的事情与问题。通过这两方面工作，不仅体现了我国人民真正是国家和社会的主人，而且可以充分发挥群众的主动性、积极性和首创精神，保证我们的政权具有更广泛、更坚实的群众基础。

(四) 区街是城市精神文明建设的基地，城市风貌的窗口。区街是城市搞好精神文明建设、搞好社会治安综合治理的基地，许多重要的工作要靠城市区街落实，如文明卫生、中小学教育、文化市场的管理、人民群众的业余文化生活、青少年的教育、社会治安的综合治理等等，都要以区街为主，组织有关部门共同落实。实践证明，区街在精神文明建设这一方面大有可为。如全国城市区街和居委会通过各种途径，开展了“五讲四美三热爱”活动，为居民开展内容健康、形式多样的文体活动，为青少年举办“青少年之家”，为孤寡老人办起了“敬老院”，在基层广泛开展了争创“五好家庭”、“四好家长”、“好婆媳”、“文明邻里”、“拥