

城市街道工作纲要

主 编 胡 正

副主编 刘 连 歧

陶 岳 潮



党校出版社

城市街道工作纲要

主 编 胡 正
副主编 刘连歧
陶岳潮

城市街道工作纲要

主 编 胡 正
副主编 刘连歧
陶岳潮

中共中央党校出版

（北京）

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

封面题字：史怀璧

责任编辑：吉勇夫

封面设计：张 正

李光映

主 编

副主编

编 委

城市街道工作纲要

主 编 胡 正

副主编 刘连岐

陶岳潮

中共中央党校出版社出版发行

贵阳南明兴东印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 9印张 200千字

1989年6月第1版 1989年6月第1次印刷

印 数：1~8000册

书号：ISBN7—5035—0201—0/D·104

定 价：3.80元

序 言

连 尹

城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，是现代化工业和工人阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起着主导作用。街道工作是城市工作的重要组成部分。依据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，街道办事处是不设区的市、市辖区人民政府的派出机关，是城市基层政权的有机组成部分，是最接近于人民群众的国家政权的基层组织。目前，全国5600多个城市街道办事处承担着城市大量的群众性、社会性工作。把城市街道办事处建设好，对于充分发挥城市在社会主义建设中的主导作用，贯彻落实党在社会主义初级阶段的基本路线，巩固和发展安定、团结、民主、和谐的政治局面，把我国尽快地建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家，具有十分重要的意义。

当前，我国的改革正处于一个关键的时期，基层政权包括城市基层政权管理体制的改革正在深入进行。在这种情况下，由中共中央党校出版社组织编写的《城市街道工作纲要》一书的出版，对城市基层政权管理体制的改革，对加强城市街道办事处的建设，将会起到一定的促进作用。

改革的实践需要理论的指导。理论的作用在于指导和支持实践。理论对实践中提出的问题，回答得越清楚、越透

彻、越全面，它的作用就越大。正确的理论，不仅可以提高我们的预见性，增强我们在改革中的勇气和坚定性，而且可以避免工作受到损失，保证改革的顺利进行。希望一切关心我国基层政权建设，有志于研究我国基层政权建设改革和发展的专家、学者，能够深入基层，深入群众，深入改革的洪流，加强对我国基层政权方面的理论研究工作，写出更多更好的文章和书籍。为促进我国基层政权的改革和发展，为我国社会主义现代化建设事业作出贡献。

1989年4月29日

(08)	序 言	连 尹
(08)	总 论	(1)
(08)	一、城市的形成和发展	(2)
(08)	二、城市街道在城市中的地位 and 作用	(3)
(08)	三、城市街道办事处的管理功能	(9)
(08)	四、城市街道工作的改革	(13)
(08)	建 设 篇	
(08)	第一章 城市街道的民主政治建设	(16)
(08)	一、街道民主政治建设的意义和目标	(17)
(08)	二、街道民主政治建设的原则和途径	(22)
(08)	三、街道民主政治建设的内容与方法	(27)
(08)	第二章 城市街道的经济建设	(35)
(08)	一、城市街道经济的性质、地位和基本特征	(36)
(08)	二、城市街道经济结构与发展模式	(44)
(08)	三、城市街道经济的发展战略	(49)
(08)	第三章 城市街道的社会主义精神文明建设	(56)
(08)	一、街道精神文明建设的地位和作用	(57)
(08)	二、街道社会主义精神文明建设的 content 和特点	(62)
(08)	三、街道精神文明建设的 basic 要求和组织形式	(75)

管 理 服 务 篇

第四章 城市街道的经济管理	(86)
一、街道经济管理的涵义、任务与特点.....	(86)
二、街道经济管理的内容.....	(90)
三、街道经济管理的原则、方法与管理体制.....	(98)
第五章 城市街道的城建管理	(106)
(一)、城市街道城建管理的涵义.....	(106)
(二)、城市街道城建管理的内容.....	(107)
(三)、城市街道城建管理的原则与方法.....	(113)
第六章 城市街道的民政管理	(119)
(一)、城市街道民政管理的涵义和基本特征.....	(119)
二、城市街道民政管理的任务.....	(123)
三、城市街道民政管理的原则与方法.....	(132)
第七章 城市街道的司法管理	(134)
(一)、城市街道司法管理的基本特征.....	(135)
(二)、城市街道司法管理的任务.....	(138)
(三)、城市街道司法管理的原则.....	(142)
(四)、城市街道司法管理的方法.....	(144)
第八章 城市街道的计划生育管理	(145)
(一)、街道计划生育管理的意义和作用.....	(146)
(二)、街道计划生育管理的内容及要求.....	(148)
(三)、街道计划生育管理的原则.....	(154)
(四)、街道计划生育管理的方法.....	(156)
第九章 城市街道的社区服务	(158)
(一)、社区服务是社会发展的客观需要.....	(158)

二、社区服务的内容和形式·····	(163)
三、努力做好社区服务工作·····	(173)
第十章 城市街道办事处机关管理 ·····	(177)
一、街道办事处机关管理的含义与功能·····	(178)
二、街道办事处机关管理的内容、要求·····	(179)
三、街道办事处机关管理工作的科学化、合理化、现代化·····	(189)

组 织 方 法 篇

第十一章 城市居民委员会 ·····	(191)
一、城市居民委员会的性质·····	(191)
二、街道居民委员会的地位、作用与任务·····	(195)
三、充分发挥居民委员会的作用·····	(202)
第十二章 城市街道的党组织 ·····	(209)
一、街道党组织的地位和职责·····	(209)
二、以改革精神做好街道党的工作·····	(213)
三、加强党对街道群众组织的领导·····	(222)
第十三章 城市街道组织机构与干部 ·····	(224)
一、街道组织机构·····	(224)
二、街道干部·····	(228)
三、街道领导作风·····	(232)
第十四章 城市街道工作领导方法和艺术 ·····	(238)
一、街道工作科学的领导方法和艺术的重要性·····	(238)
二、街道工作领导方法·····	(240)
三、街道工作的领导艺术·····	(245)

(183)	探索篇	二
(183)	对街道党的领导体制改革的探讨	(251)
	对街道政权性质的探讨	(259)
	对街道经济的探讨	(268)
编 后		(279)
(189)		

黨 委 工 作 規 定

(181)	市委委員名單	章一十第
(181)	市議員名單	一
(181)	市議員名單	二
(303)	市議員名單	三
(303)	市議員名單	章二十第
(303)	市議員名單	一
(313)	市議員名單	二
(333)	市議員名單	三
(334)	市議員名單	章三十第
(334)	市議員名單	一
(338)	市議員名單	二
(338)	市議員名單	三
(338)	市議員名單	章四十第
(338)	市議員名單	一
(340)	市議員名單	二
(342)	市議員名單	三

总 论

街道办事处是城市进行分级管理的产物，属于城市管理系统，并且是这个系统的基本环节。当今的街道办事处，已经不是市、区政府某一个方面职能的派出机构，而是市、区政府多种职能的派出机构，体现着城市作用的具体化过程。这种具体化的组织机构，是由城市工作多功能、多层次、多侧面、多变化的实际情况决定的。街道是城市的末梢神经和毛细血管，触及到辖区内的每一个角落。因此，必须充分认识街道的地位和作用，它既是城市的基础，又对城市的发展起促进或延缓的作用，我们研究街道的目的，在于更好地发挥城市的中心作用。

城市街道具有自然和社会两种属性。自然属性是指在城市中贯穿于建筑物之间的通道和一定的区域。社会属性是指以街道名称为代表的一定区域内的人群，即以街道名称代表的一定范围内的社会。

我们研究城市街道的社会属性，主要是从建设的角度，阐述城市街道的民主政治、经济、精神文明方面的建设；从管理的角度，阐述城市街道的经济、民政、司法、城建、计划生育、办事处机关等方面的管理与社区服务；从组织的角度，阐述城市街道居民委员会、党群组织、街道组织机构与干部；从方法论的角度，阐述城市街道工作领导方法和艺术；最后，对街道党政关系、政权性质、街道经济等问题进行探索性的论述。

一、城市的形成和发展

原始社会末期，人类从完全依赖于自然、过着采集和渔猎生活逐渐转移到依赖农业而定居生活。即农业从狩猎、畜牧业中分离出来，为人类的主要谋生和繁衍手段。农业使人类定居之后，出现了最初的居民点，促进了生产力和社会分工的发展。到了奴隶社会的初期，纺织业、金属冶炼铸造业、工具制造业开始兴起，手工业和农业分离，形成人类历史上又一次大分工，使社会产品出现了剩余，它创造了一个不从事生产而只从事产品交换的阶级——商人。

商业的出现，不但使单个生产者之间的交换变成社会的迫切需要，而且巩固和强化了在这以前的各次分工，人类开始利用剩余产品进行交换，以获取自己需要的使用价值，于是在固定而集中的居民点内，进行斧子和羊、衣服和大米等物品的交换，最初的城市便逐渐产生和形成了。

城市发展到了今天，曾经历了四个阶段：原始城市、传统城市、近代城市、现代城市。随着城市的发展，街道也日益繁荣。我国原始城市和传统城市阶段，在当时世界范围内处于领先地位。而在近代城市阶段，不仅发展缓慢，而且极不平衡，在世界范围内则是落后的，根本原因是封建社会长期形成的自给自足的自然经济，抑制了商品经济的发展，束缚了生产力，城市发展的速度减慢了。

现代城市即现代化城市是在近代城市的基础上发展起来的。当今世界的现代化城市绝大多数集中在经济发达的一些国家，这些城市的经济、文化、科学技术高度发达，具有高度的国际化、信息化、科技化等特点，在发展中国家，由于经济文化比较落后，包括我国在内，目前尚未形成严格意义

上的现代化的城市，这也算是我国国情的一个特点。

二、城市街道在城市中的地位和作用

城市的产生决定了它是一定地区的政治、经济、文化中心，在国民经济与社会发展中起着主导作用。其作用不仅表现在对一定地区所起的横的辐射作用，还表现在对城区、街道的纵的领导作用。因为，横的辐射作用是以纵的领导作用为基础的，城市的纵向管理越科学，其横向作用就越大，辐射面越宽广。

城市中心作用的发挥，要靠城市行政组织机构的保证。随着近代城市的繁荣和发展，对城市系统性、科学性的要求越来越高，因此，城市的行政组织机构也应日趋完善。

我国解放后不久，在市区的行政机构之下设立办事处，其性质是市（不设区的）或市辖区的派出机关；设立的目的是：“为了加强城市的居民工作，密切政府和居民的联系”；工作任务是：“办理市辖区的人民委员会有关居民工作的交办事项；指导居民委员会工作；反映居民的意见和要求。”^①随着30多年我国在经济、政治、文化等方面的情况发展和变化，城市街道的作用，也在发生着重大的变化。

（一）城市街道对所辖区域的经济起着组织、管理、促进发展的重要作用

城市是发展生产力的楔子，从生产效力到经济效益，远比非城市地区高。由于城市生产社会化程度越来越高，分工越来越细，生产的社会化和专业化使生产高度集中，各种不同的企业集中于城市，这就要求城市发挥自身的功能，有效

^①《中华人民共和国街道办事处组织条例》，1954年12月31日颁发

实施对所辖地区经济的组织、管理和领导。为使城市的组织、管理和领导作用全面展开，就必须依靠市区和街道，只有发挥市区和街道的作用，才能使城市管理经济的作用具体化。

由于我国正处于社会主义初级阶段，各种所有制的经济形式同时并存的局面将会长期存在，并且集中在城市地区。城市的国营经济对地区经济不但具有领导作用，而且具有促进其健康发展的作用。一是国营经济对其他各种经济成份能够施加影响；二是能够强化其他各种经济成份对国营经济的依附。街道经济主要是集体和个体经济，街道的作用在具体实施对辖区内各种经济成份的组织和领导，逐步强化各种经济成份对国营经济的依附，使之健康发展。

城市街道经济是建立在城市居民就业要求基础之上，是国营经济、创汇出口和城市居民生活拾遗补缺的集体经济，是城市经济中不可缺少的重要组成部分。

街道经济从产业类型上看，主要属于第三产业。第三产业活动主要的是零星商业和小型服务业。街道经济在生产、分配、交换、消费各个领域内，是城市经济伸向社会基层的毛细血管，是城市人民生活的基础。确定一个区域是不是城市，从经济标准上看，除了要看第一产业的规模之外，重要的还要看是否存在与之相适应、相配套街道经济。在我国西北地区和西南地区，曾经以“备战备荒”的战略决策建立的第一产业的重要基地，由于没有配套的街道经济，虽然墙内的工业涉及上天入地的高精技术，但墙外刀耕火种的自足的自然经济，仍然不能称为城市。从街道经济的作用来看，其最显著的特点是属地性。

城市经济离不开街道经济，相反街道经济也同样离不开

城市经济。街道经济多属于第三产业，其内容主要是以基本消费品的供给来满足城市人民生活的需要，保证各行各业劳动力的补充和以一定设施、场地和劳动力为城市第一产业、第二产业提供服务的服务业。城市经济为街道经济创造了良好的市场环境，街道经济必须依附城市经济，才能生存和发展，所以我们又称街道经济是城市经济的配套经济。

不管是街道经济中的工商业，还是服务业，总起来说，都起到服务的作用。这种服务作用，包括社会劳务在内，都是为社会创造价值的劳动。它以服务的数量和质量，在促进和保证被服务者进行价值创造活动过程中，自身也得到发展。

街道发展第三产业的充分有利条件就是有充足的劳力资源，可以更好地为生产者和消费者直接服务。从我国城市经济发展的全局来看，长期以来，我们只重视城市的工业中心的功能，忽视城市还有贸易中心、金融中心、消费中心、信息中心、文化中心等多种功能，致使城市经济中的第三产业发展缓慢，异常薄弱，结果城市整体功能的发挥受到严重影响。因此，把发展第三产业作为街道经济发展战略的重点，对于弥补城市国营经济中第三产业的不足，更好地发挥城市的整体功能有重大的作用。

(二) 城市街道的政治作用，在于表达国家意志，不断进行社会主义民主政治建设。

城市历来就是政治中心，是统治阶级的集中地。对所辖地区进行政治统治，城市的出现也就需要有行政机关、警察、赋税等等，一句话，就是需要有公共的政治机构，也就是说需要一般政治。随着城市的出现，各种政治机构不断建立和完善，在城市中形成了部门之间和区域之间的网络。

我国解放初期，在街道首先成立了公安派出所（警察机构），这是基于民主革命的任务还未最后完成的历史条件而设置的，随着我国城市的发展，城区机构逐步向街道延伸，如：政府、公安局、人民法院、税务局、工商局、财政局等等。这样，街道就成为城市发挥政治作用的依托。

由于各种政治力量集中于城市，体现着国家各阶级、各阶层的力量及其相互关系，因而城市历来是阶级斗争的集中地，任何阶级都是以最后占据城市为斗争胜利的标志。我国社会主义改造基本完成以后，阶级斗争已经不是社会的主要矛盾，但是阶级、阶层仍然存在，各种政治力量集中于城市、相互交往，参与各种政治活动等等，都要以城市为中心，城市要表达国家的意志，不能单靠某些行政机构，还必须实行分级领导和管理，并根据情况的发展变化，迅速作出反映，及时加以调节。街道办事处作为政府派出机构，具有相对的独立性，可以更具体、更有效地施行政府的职能，在公民中进行民主政治建设，协调各种社会力量，把巩固人民民主专政、加强综合治理落实到基层。同时，由政府向街道派出的各种机构已经形成了街道区域块面上的区域性的管理系统，成为整个城市发挥其政治作用的坚实基础。这样，城市所有区域的管理机构相互协调，分工合作，使城市的功能更充分地体现出来。

街道的社会主义民主建设是社会主义民主政治的基础。这个基础体现在城市街道实行居民自治，其任务是调解民间纠纷、美化居民的生活环境、协助维护社会治安、进行城市的综合治理和组织城市居民社会生活等。党的十一届三中全会以来，随着改革的深入，民主政治建设在一些城市有很大发展，主要是在街道试行居民代表大会、市民代表会议、以及

建立民主管理委员会制度，其目的是充分调动各方面的积极性，推进街道的各项工作。

街道是城市的基础，街道工作内容具体，联系群众直接，它影响着广大公民的切身利益和情绪。而街道工作的好坏，又离不开辖区居民的积极性和创造性的发挥，每一个公民只有当他真正意识到要保证自己的利益，必须把自己作为街道的主体，意识到自己参与决定街道事务的权利，并且有条件行使这种权利的时候，他才会发挥积极性和创造性，这就是城市街道具体的民主。加强城市街道民主政治建设，不仅有利于调动居民参政的积极性，有利于改变过去街道单一管理的状况；而且有利于加强整个城市管理系统中各层次的联系，使各级管理者既对管理对象有真实的认识，又受到管理对象的直接监督。这样，有利于广大居民把维护社会的安定团结作为自觉行为。

街道民主政治建设的形式虽然多种多样，但是根据广大街道工作者的实践和认识，召开居民代表会议是一种有效的方法。居民代表会议（有的地方叫市民代表会议）是近几年在政治体制改革的潮流中，一些大中城市为适应街道综合管理和服务的客观要求，充分发挥居民的自治作用，仿效人民代表大会的组织形式而新创造的一种民主管理形式。居民代表会议的主要任务是：监督街道党政机构及其工作人员执行政策、法律的情况；反映人民群众的批评意见、建议和困难，讨论和通过街道重要工作意见、办法和决定等。根据需要选举民主管理委员会。民主管理委员会是居民代表会议休会期间的常设机构，承担着居民代表会议休会期间的日常工作。以上内容把我国1954年制定的《城市街道办事处组织条例》的

精神具体化了，起着党和政府联系群众的桥梁和纽带作用。

加强街道民主政治建设的关键，是坚持党的领导。因为党内民主建设决定着社会的民主生活的状况，党内民主的程度决定着社会政治生活民主化的程度。街道党委（或工委）在民主政治建设中起着带头示范作用。切实搞好党内民主，以党内民主来逐步推动人民民主，是发展社会主义民主政治的一条切实可行、易于见效的途径。

街道的民主政治建设，除了要坚持党的领导外，还必须发挥工会、共青团、妇联等群众团体的作用，这也是搞好街道民主政治建设的不可缺少的条件。

（三）城市街道在社会主义精神文明建设中起着基础作用
城市是精神产品的集中地。各类高等院校大部分设在城市，90%以上的科技、文化人士分布在城市的各个部门，从事教育、文学艺术、新闻出版、广播影视、卫生、体育、图书、文物等方面的工作，从不同的角度推动着社会主义精神文明的开展，形成以城市为中心的文化发达地区。一般来说，城市文化发展的规模、速度和水平，是与城市经济发展相一致的，并代表着一定区域内文化发展的方向。

城市也是文化交流和传播精神文明的最好的场所。由于城市的文化素质和文明程度优于非城市地区，具有巨大的导向作用和影响力，能够推动非城市地区的文化普及和提高。

街道是城市精神文明建设的出发点和落脚点。街道精神文明程度的高低，直接关系到城市社会风气的好转、安定团结局面的巩固、基层政权的建设和社会生产力的发展。

街道社会主义精神文明建设最显著的特点，是社会性。在进行街道精神文明建设中，必须高屋建瓴，从整体上加以