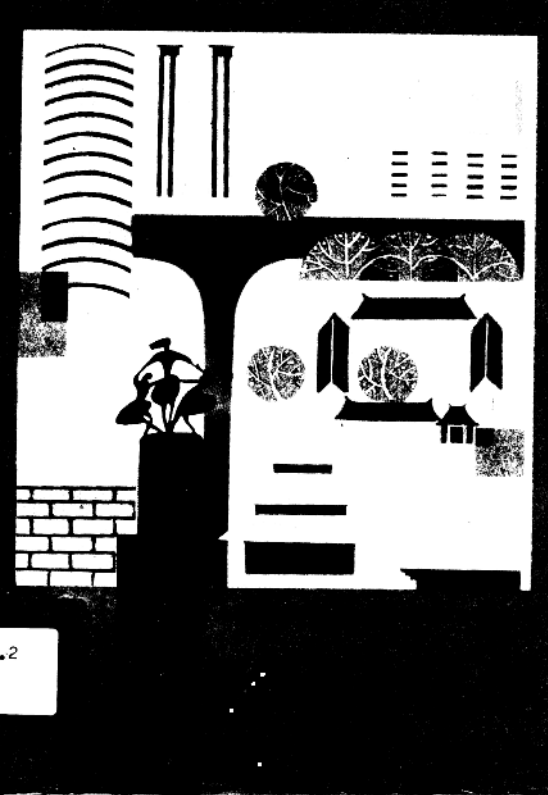




主 编 高云厚 李炳华

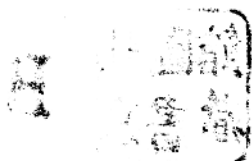
副主编 张春林 刘富启

编 委 (以姓氏笔划为序)

弓也修 王克义 李宝琴 李超钢

吴元增 张春贵 张克勤 梁建杰

梁克昌 董兰英 魏晓欣



提高街政管理水平
加强城市基层建设。

赵东宛

一九九〇年八月

1990年8月中华人民共和国人事部部
长赵东宛为本书题词

街道管理是一门科学
要在实践同时加强理
论研究

白介夫
七月十九日

1990年7月19日北京市政协主席白介夫为
本书题词

编者的话

“街道”是城市的“细胞”，是国家行政系统的基层行政管理机构。街政管理是国家行政管理、市政管理的重要组成部分。随着我国经济体制和政治体制改革的不断深化，街道办事处在社会主义物质文明和精神文明建设中，越来越显示出它的重要作用。为了尽快提高街道管理干部的政治素质和业务水平，根据现代管理的一般规律和街政管理的特殊规律，并结合北京市街政管理的特点，我们尝试编写了《城市街政管理》这本书。

本书是在西城区对分配到街道办事处工作的军队转业干部进行业务培训的讲义基础上，多次组织有关方面的专家、学者对讲义进行研究、论证，经过反复修改，不断完善，最后由北京联合大学文法学院讲师魏晓欣执笔并统稿，由中国政法大学刘圣恩教授审定而成。

本书是对城市街道管理工作的经验总结，具有一定的实用价值和研究价值。它对广大街道管理干部来说，是一部提高自身业务水平的必备之书，对凡与街道管理工作有联系的行政管理部门及有关的教学科研部门，也具有一定的参考价值。

本书是集体智慧的结晶。在此特向为本书提供素材和提出宝贵修改意见的街道管理干部及有关方面的专家、学者表示谢意；向对本书给予大力支持的北京市政府办公厅和北京市民政局表示谢意。

由于尚有许多街政管理的理论有待研究，加之我们水平有限，本书难免会有疏误之处，恳请广大读者和各界有识之士提出宝贵意见，使之日臻完善。

编者

1990年6月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 街道与街道办事处	2
第二节 城市街道区域内的各类组织	10
第三节 城市街政管理体制的历史沿革	20
第四节 城市街政管理的现状	28
第二章 街道办事处的主要职能及组织建设	35
第一节 街道办事处的基本职能	35
第二节 街道办事处的人事工作	43
第三节 街道办事处的财务工作	51
第四节 机关工作目标管理责任制	59
第三章 街道办事处对居委会的指导职能	68
第一节 居委会的组织与任务	68
第二节 街道办事处的指导工作	76
第三节 街道办事处的群众工作	83
第四章 街道办事处的城市建设管理职能	90
第一节 城市规划管理工作	90
第二节 市容管理工作	98
第三节 城市环境保护工作	107
第四节 城市防灾变工作	113
第五章 街道办事处的社会治安秩序管理	
职能	122

第一节	社会治安与社会秩序的管理	123
第二节	司法行政工作	132
第三节	人民调解制度的建设	138
第六章	街道办事处的经济管理职能	147
第一节	街道集体经济的管理	148
第二节	市场经济的监督管理	157
第三节	税务行政管理	169
第七章	街道办事处的民政管理职能	180
第一节	基层政权的建设	180
第二节	社会保障工作	185
第三节	社会行政工作	194
第八章	街道办事处的文教管理职能	205
第一节	文明城市建设与文化工作	206
第二节	托幼工作与青少年校外教育	211
第九章	街道办事处的特殊工作任务	221
第一节	人口问题——计划生育和老龄工 作	221
第二节	特定居民群体——民族、宗教、侨 务工作	233
第三节	特殊居民组织——民兵与武装工 作	240
第十章	街道党群组织的工作	246
第一节	街道党组织的工作	246
第二节	街道工会工作	252
第三节	街道共青团工作	260
第四节	街道妇联工作	266

第一章 绪 论

现代城市的行政管理，是一种复杂的、多层次和多方面的系统性与综合性管理工作。它可以从理论上划分为三个不同的层次，即市政、区政和街政，其中街政管理是一个最基本的管理层次。在我国的城市行政管理实践中，无论是大城市还是中小城市，无论是设区的市还是不设区的市，只要其非农业人口在五万人以上，一般都存在街政管理这一管理层次。

城市街政管理的基层性和普遍性，使其在城市行政管理工作中占有极为重要的地位。可以这样说，城市街政管理是城市各方面行政管理工作的基础，是整个城市行政管理水平的一个缩影。要认识或加强城市行政管理工作，就必须从了解城市街政管理的内容与状况入手。

长期以来，由于我们对如何管理现代城市缺乏科学的研究和系统的经验总结，更疏忽了对城市街政管理工作的研究，使城市街政管理工作没有得到应有的重视。随着我国经济体制改革和政治体制改革的逐步深化，城市的街政管理问题日益引起越来越多的人们的关注。改革的实践证明，许多改革方案的实施，无不与街政管理的改革息息相关；另一方面，街政管理中存在的问题，又无不与整个城市行政管理的体制有关。因此，要推动以城市为重点的各项改革的逐步深

化，不能不对街政管理的基本状况和主要问题有所认识。

本章的任务，即在于对城市街政管理的基本概念、历史沿革和现状进行综合的介绍与初步的分析，使读者对城市街政管理有一个概括的了解。

第一节 街道与街道办事处

众所周知，每一座城市都有街道，我国大多数城市都设有街道办事处，这似乎是城市生活的常识。然而，对于“街道”一词的含义，对于街政管理的内容与范围，对于街道办事处这种组织的性质、地位与作用，却并不是每一个人都十分清楚的。在相当多的人们当中，甚至在一些领导者和管理者当中，对街道和街道办事处的认识，存在着许多误解和模糊的概念。这种状况，给街政管理工作的开展带来很多困难。因此，澄清这些误解与模糊认识，是了解和掌握街政管理工作的基本出发点。

“街道”的基本概念

什么是街道？这似乎是个不用解释的问题，而实际上却是一个很难解释的问题。因为，“街道”一词是个很复杂的概念，它具有多层含义。人们在不同的范围内使用这个概念，其内涵大不一样，所以很容易产生误解。另外，人们很少去研究“街道”的确切概念，各学科的理论分析涉及到“街道”一词时也往往是从很模糊的意义上使用。至今为止，社会上对“街道”一词没有统一的理解，理论界也没有公认的“街道”定义。这种状况表明，大多数人们是根据直

觉和习惯来认识街道的，人们对街道的认识还没有上升到科学理论的程度。

从大体上说，人们对街道的认识主要有四种。其一，认为街道就是道路；其二，认为街道是城市的框架；其三，认为街道是城市中的一种行政区划；其四，认为街道是城市中无职业居民的组织。

“街道”一词的字面含义，的确就是道路的意思，人们根据习惯一般又称之为“大街”或“马路”。这种认识实在是太简单了，它仅仅把街道理解为两地之间的一条交通线，它甚至无法区分城市道路与乡间道路，它也无法解释城市街道、里巷和胡同的不同。所以，“街道”一词的字面含义不能做为街政管理理论的基本概念，它的内涵和外延都需要根据社会习惯而定，难以成为一种有价值的科学概念。

在人们的语言习惯中，“街道”一词的使用总是和城市或城镇联系着的。这说明，街道的概念与城市有着密切的关系。由于我国的城市科学研究起步较晚，因此对城市的街道尚缺乏系统全面的研究。仅从城市规划学的角度来看，街道被看做是城市的框架即一种综合性的基础设施，又称为干道或道路网络，具有交通、功能分区、为城市的生产与生活提供服务等方面的作用。对街道的这种认识，比“街道”的字面含义要丰富多了。它说明了街道是一种不同于其它道路的特殊道路，街道的宽度、路面铺砌材料、路面上下的各种设施和道路两侧的各种建筑物等等都可以表明街道的特殊性。但是，城市规划学的街道概念仍是一种道路的概念，还不能作为街政管理理论的基本概念，因为道路或道路网络并不是街政管理的主要对象。

有这样几点十分值得注意：第一，根据实际观察，我们

不难发现，城市街道的两侧一般均有一定数量及各种类型的建筑物，例如住宅、商店、学校、工厂和公共建筑。如果没有这些建筑物，我们很难将一条道路称为街道。这也就是说，街道的概念与街道两侧的建筑物有关，“街市”和“街坊”这两个概念直接反映了街道的这种特殊含义。

第二，根据城市历史学、城市建筑学和城市规划学的观点，城市的街道网络具有对城市土地进行功能分区的作用。我国古籍《周礼》中记载：“匠人营国，方九里，旁三门，国中九经九纬，经涂九轨，左祖右社，面朝后市，市朝一夫”，这里所说的“国”即指城市，“经纬”则为城中街道。城市中的王宫、祖庙、社坛、集市、作坊以及官吏和百姓的住宅均按规定分布于一定区域内。划分这些区域的标志就是街道，街道的名称往往又是其所划分的区域的地名。现代城市规划学的理论也是把街道作为城市功能分区的标志，将城市土地划分为居住区、工业区、商业区、行政区、绿化区、仓库区、口岸区等等。街道网络既起着划分这些区域的作用，又起着联接这些区域的作用。这说明，街道的概念是与其所划分的区域联系着的，有时甚至就是一定区域的概念。

第三，从城市学的角度来说，街道在城市中占有极为重要的地位，两者紧密相关。没有城市也就没有街道，没有街道也就没有城市，街道是城市中最基本最直观的结构要素。再进一步讲，街道作为城市一定区域的划分标志，可以集中反映一定区域内的各种信息；城市街道的网络，可以集中反映一座城市的结构与功能特征。甚至，一条主要的街道就可以代表一座城市，例如北京的东西长安街。因此，可以这样说，街道是城市的全息单元要素，是城市的“细胞”或“窗

口”。

综上所述，街道本身的特殊性，使其概念已不再仅仅局限于“道路”的含义了，它借助其两侧的建筑物已扩展为一种“块块”的概念，即包含“街坊”、“区域”和“单元”等含义在内的概念。我们不妨把街道的“道路”含义称为狭义的街道概念，而把扩展后的含义称为广义的街道概念。

还有一个问题需要搞清楚，作为广义的街道概念，它的确切内涵是什么呢？换句话说，街道作为一种城市中的区域，它的主要功能性质是什么呢？我们认为，街道既不是国家机关和公共建筑集中分布的行政性或公共活动性区域，也不是工厂、商店、仓库等设施密集的经济性区域，更不是仅有交通口岸和公园绿地的环境性区域。街道的主要功能性质，是社会生活性区域。也就是说，街道概念的确切内涵是指城市中的居住区或居民区，社会学理论又把这种区域称为“社区”。

我们说街道概念的内涵指的是城市中的居住区，并不排除在居住区内存在有行政性、经济性和环境性设施与建筑。在一些缺乏整体规划设计和自然发展起来的城市中，城市的功能分区并不很明显，各种设施与建筑常常分布在居住区内。即使在根据完整的城市规划布局建设起来的新城市或城市新建成区内，居住区中除居民住宅以外仍需要有一定数量的为居民生活服务的设施与建筑，例如学校、托幼园所、医院、商店、市政公用设施以及园林绿地等等。虽然如此，无论是从理论上讲还是从习惯上说，街道的概念仍是以居住区为其主要内涵的。

只有把街道解释为城市中的居住区，街道概念才能成为街政管理理论的出发点，因为城市中的居住区正是街政管理的范围与对象。

街道办事处的性质、地位与作用

前面曾经提到，有的同志认为，街道是与省、市、区、县、乡、镇一样的行政区划单位。这种认识其实是一种误解，而且是由对街道办事处的性质及地位缺乏确切的认识而导致的误解。另外，在一定范围内约定俗成地把街道办事处简称为“街道”，也是造成误解的重要原因。要澄清这种误解，必须正确的认识街道办事处的性质及地位，而且首先要搞清楚什么是行政区划。

行政学和民政学理论认为，行政区划是国家对行政区域的划分，行政区域指国家为实行分级管理而划分的地方。实行分级管理主要是为了缩小管理幅度以便于实施管理，同时也为了增加公民的参政机会以便于行使民主权利。各级行政区域内都设有相应的地方国家政权，行政区域是地方国家政权管辖的区域，地方国家政权则是行政区域内的国家行政建制单位。行政区域的划分与地方国家政权的设置是一个统一体的两个侧面，行政区域的单位名称与该区域内的地方国家政权的行政单位名称总是一致的。这也就是说，行政区划包括两方面的内容，一是行政区域的划分，二是地方国家政权的设置，两者之间存在着密不可分的联系。

1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第三十条对我国的行政区划规定如下：

- (一) 全国分为省、自治区、直辖市；
- (二) 省、自治区分为自治州、县、自治县、市；
- (三) 县、自治县分为乡、民族乡、镇。

直辖市和较大的市分为区、县。

很明显，“街道”或“街道办事处”都不在法定的行政区划单位之列。“街道”并不是一级行政区域，“街道办事处”也不是一级地方国家政权。此外，街道区域范围内的某些事务并不在街道办事处的职能权限范围之内，而在市辖区的职能权限范围之中；街道办事处也不是街道区域范围内的唯一国家行政机关，街道区域范围内还设有若干市辖区的其它下属行政机关。因此，我们不能把街道及街道办事处和省、市、区、县、乡、镇及其国家机关相提并论。

根据我国《宪法》的规定，我国的地方国家政权在农村分为三级：省、县、乡（镇），在城市则分为两级：市、区。具体到每一座城市，情况又有所不同。1955年6月9日《国务院关于设置市、镇建制的决定》规定：“人口在20万以上的市，如确有分设区的必要，可以设市辖区。”1986年4月19日《国务院批转民政部关于调整设市标准和市领导县条件报告的通知》中规定：“市区非农业人口25万以上、年国民生产总值十亿元以上的中等城市（即设区的市），已成为该地区政治、经济和科学、文化中心，并对周围各县有较强的辐射力和吸引力，可实行市领导县的体制。”从上述规定可以看出，人口较多的市下面可以设区和县，人口较少的市则没有区、县这一级。

因此，我国的基层国家政权的设置，根据行政区域的不同特点，是有所区别的。农村地区地广人稀，基层国家政权则设在乡（镇）。城市中人口较为集中，基层国家政权根据人口的多少则分别设在市辖区或不设区的市。

所谓国家政权，指的是国家的权力机关、行政机关、审判机关和检察机关的总和，在我国则包括人民代表大会、人

民政府、人民法院和人民检察院等国家机关。街道办事处显然不是基层国家政权，而且也不是基层人民政府。有的同志习惯地将街道办事处称为“街政府”，还有很多人习惯地把“区、街”并列，是十分不妥当的。那么，街道办事处到底是一种什么性质的机关？它的地位与作用又是怎样的呢？这是一个十分重要的问题，因为它关系到我们如何正确认识街政管理的主体。

根据1986年12月2日第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议的决定第二次修正的《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》第五十九条第三款的规定：“市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关。”简单来说，街道办事处就是城市基层人民政府派驻在街道即居住区的办事机关。具体分析，街道办事处具有如下性质。

1. 行政执行性。街道办事处是政府的行政机构，有别于企事业单位和其它社会组织，它的职能权力有强制约束性。街道办事处是城市基层人民政府行政机构中的执行性机构，有别于决策机构、监督机构和反馈咨询机构，它的主要职责是在街道居住区内贯彻执行城市基层人民政府的有关决定、指示和命令。

2. 派出代表性。街道办事处是城市基层人民政府的派出机构，不同于城市基层人民政府的其它职能机构及综合机构，它的设置依据是居民人口的多少，它的设置目的是为了加强政府与居民的联系。街道办事处在街道居住区中直接代表城市基层人民政府，以城市街道的居民为直接管理和服务对象，具体办理政府的行政事务和街道居住区的居民事务。

3. 区域综合性。街道办事处是以街道即居住区为对象的管理机构,不同于其它以行政事务、专门事务为对象的管理机构,它的权限范围具有区域性,它的职能任务具有综合性。街道办事处的职能权限在区域内并不具有普遍强制性和全面完整性,它只办理与街道居民有关的行政事务和公共事务。

因此,街道办事处是城市基层人民政府的一个机构,一个派出机构,一个办理与居民有关的事物的办事机构。在城市行政管理机构体系中,街道办事处是最基层的行政管理机构,是与城市居民群众直接发生联系的行政管理机构。

1954年12月31日第一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《城市街道办事处组织条例》,曾对街道办事处的性质和任务做出过如下规定:

“第一条 为了加强城市的居民工作,密切政府和居民的联系,市辖区、不设区的市的人民委员会可以按照工作需要设立街道办事处,作为它的派出机关。

“第四条 街道办事处的任务如下:

(一) 办理市、市辖区的人民委员会有关居民工作的交办事项;

(二) 指导居民委员会的工作;

(三) 反映居民的意见和要求。

“第六条 市、市辖区的人民委员会的各工作部门,非经市、市辖区的人民委员会批准,不得直接向街道办事处布置任务。”

上述规定中所提到的“人民委员会”,就是当时法律规定的人民政府的名称。自从1954年国家街道办事处的性质、地位、作用及任务做出了法律规定以来,一直就没有再做出过新的法律规定。因此,1954年通过的这个法律文件,