



城市街政管理 100 题解答

赵家璋 主编 曹长胜 副主编

南海出版公司

序

马学理

去年秋天，中共北京市西城区委党校教学科研部主任赵家璋和该区的几位年轻的街道办事处主任找到我，说想写一本关于城市街政管理的书，这当然是件大好事，我是很支持的。

按 1954 年《城市街道办事处组织条例》规定，街道本没有街政管理这项职能。那时候，街道办事处的任务只规定了 3 条，职能也就是政府联系人民群众的桥梁和指导居民委员会建设两项。以后，在实际操作过程中，情况却发生了很大的变化。街道办事处的工作任务不断地增多，以 3 项发展到 15 项，有的甚至归纳为二三十项，政治、经济、文化、军事、社会等无所不包。职能从两项发展到 8 项：一是领导职能，二是管理职能，三是服务职能，四是协调职能，五是经济职能，六是桥梁纽带职能，七是指导职能，同时还有一部分监督职能，基本上包含了一个区域性政府的所有职能。因此，这就给我们提出了一个课题，如何从实践和理论的结合上讲清街道担负这些任务和职能的必要性和可行性。弄清这些问题不仅对于加强街道建设，推进街道工作具有重要的指导意义；而且对于今后制定《街道办事处组织法》也会有很大的参考价值。这是一个重大的使

命，单靠街道的实际工作者去完成比较困难，需要有理论工作者的帮助，只有这两方面珠联璧合，优势互补，研究的成果才能在实践中具有可操作性，在理论上上层次、上水平。赵家璋主任和西城区政府街道办事处曹长胜主任、西城区原厂桥街道办事处王新副主任、二龙路街道办事处刘西扬副主任、原福绥境街道办事处孙振年副主任及西城区委党校邵力员讲师等，在这个问题上带了一个好头，而且取得了丰硕的成果。

这几年研究街道工作一般规律，用理论去指导街道实践的书出了一些，但不多。目前街道工作正处于一个大转折和大发展时期，有很多新问题需要回答，有很多新情况需要探索，我们希望有更多的理论工作者和实际工作者，能像北京市西城区的同志们那样，拿起笔来，认真地进行研究和思考，积极地为全国 5233 个街道同行多提供一些精神食粮，努力为建立起街道工作的理论体系作贡献。我和大家都期待着。

1993 年 7 月

目 录

序	(1)
---------	-----

总论部分

一、城市街道行政管理学的研究对象是什么?	(1)
二、城市街道行政管理学的研究方法是什么?	(3)
三、学习城市街道行政管理学的意义和目的是什么?	(5)
四、街道概念的确切内涵是什么?	(7)
五、如何理解街道办事处机构的性质?	(10)
六、如何认识现阶段街道办事处的地位和作用? ...	(12)
七、城市街道行政管理具有哪些特点?	(14)
八、城市街道区域内包含哪些社会组织?	(17)
九、城市街道管理体制是怎样沿革下来的?	(19)
十、城市街道管理体制目前存在的主要问题有哪些?	(22)
十一、现阶段街道办事处有哪些基本职能?	(24)
十二、确定街道办事处基本职能的依据是什么? ...	(26)
十三、街道办事处如何建立和推行目标管理责任制?	(28)
十四、街道办事处在城市基层政权建设中的主要工作 是什么?	(31)

民政管理部分

- 十五、怎样理解城市基层社会组织的历史发展过程？ (34)
- 十六、城市居民委员会是什么性质的组织？ (37)
- 十七、在城市建设和管理中，居民委员会有哪些重要作用？ (40)
- 十八、现阶段居民委员会应承担哪些基本任务？ ... (42)
- 十九、现阶段居民委员会的工作任务应侧重在哪些方面？ (46)
- 二十、街道办事处在指导居民委员会工作中应采取哪些基本方法？ (48)
- 二十一、居民委员会在开展工作中应采取哪些基本工作方法？ (51)
- 二十二、街道办事处在指导居民委员会工作中应坚持哪些基本原则？ (54)
- 二十三、现阶段居民委员会在自身建设中存在哪些问题？ (57)
- 二十四、居民委员会解决目前问题的基本方法有哪些？ (59)
- 二十五、现阶段街道办事处在指导居民委员会工作中，应特别注意解决哪些方面的问题？ (61)
- 二十六、现阶段城市区街群众工作有哪些新特点？ (64)
- 二十七、街道办事处在做群众工作中应坚持哪些基本方法？ (66)
- 二十八、城市街道民政管理的基本职能有哪些？ ... (69)
- 二十九、街道办事处在城市基层人民代表大会的人民

- 代表选举工作和联系工作中的主要任务是什么？ (70)
- 三十、在社会救济方面街道办事处的主要工作有哪些？ (73)
- 三十一、街道办事处应如何开展残疾人福利工作？ (75)
- 三十二、发展街道社区服务事业的意义有哪些？ ... (78)
- 三十三、街道办事处的优抚工作主要包括哪些内容？ (81)
- 三十四、现阶段街道办事处应如何帮助确有困难的军人家属解决实际问题？ (84)
- 三十五、街道办事处应如何做好退休人员的工作？ (85)
- 三十六、街道办事处应如何做好婚姻登记工作？ ... (88)

社会治安管理部分

- 三十七、为什么要加强城市街道社会治安的综合治理？ (92)
- 三十八、城市街道社会治安综合治理的任务有哪些？ (93)
- 三十九、街道办事处应如何管理好社会秩序？ (96)
- 四十、街道办事处在社会秩序管理工作中的主要任务有哪些？ (97)
- 四十一、怎样理解街道办事处对青少年的帮教工作？ (100)
- 四十二、街道办事处应如何加强对青少年的帮教工作？ (102)
- 四十三、街道办事处司法行政工作的主要任务有哪些？ (105)

- 四十四、如何理解法院调解、行政调解和法律服务机构的调解? (107)
- 四十五、如何理解人民调解和社会调解? (109)
- 四十六、街道办事处应如何搞好人民调解工作? ... (111)
- 四十七、街道办事处如何更好地开展街道法律服务所工作? (113)

城市建设管理部分

- 四十八、什么是城市规划? 有哪些主要类型? (116)
- 四十九、城市规划在城市建设和发展中有哪些重要作用? (119)
- 五十、我国在城市规划管理中都颁布了哪些重要法规, 其主要内容是什么? (122)
- 五十一、街道办事处在城市建设的规划管理中承担哪些具体任务, 应如何开展这项工作? ... (124)
- 五十二、街道市容管理工作的基本内容、任务是什么? (125)
- 五十三、城市市容管理中应遵循哪些行政法规, 其主要内容是什么? (127)
- 五十四、城市区街绿化美化工作的意义有哪些? ... (128)
- 五十五、街道办事处应如何贯彻执行绿化法规? ... (129)
- 五十六、搞好城市区街绿化美化工作应注意哪些方面的问题? (131)
- 五十七、区街环境保护管理部门工作的领域和职责是什么? (132)

- 五十八、城市环保工作的主要方针及工作目标内容
是什么？…………… (133)
- 五十九、街道办事处在城市环保工作中的主要职责
任务是什么？…………… (136)
- 六十、街道办事处在市容、卫生、环境保护中应如
何加强综合治理？…………… (137)
- 六十一、城市防灾变工作的主要内容、核心任务是
什么？…………… (138)
- 六十二、街道办事处人防工作任务是什么？…………… (140)
- 六十三、街道办事处应如何开展节水工作？…………… (141)
- 六十四、街道办事处如何开展爱国卫生运动？…………… (143)
- 六十五、街道办事处应如何加强外地进城务工经营
者的管理？…………… (145)
- 六十六、城市区街管理及研究和体现城市人民生活
方式的特点是什么？…………… (147)

经济管理部分

- 六十七、城镇街道集体经济有哪些特点？…………… (149)
- 六十八、如何认识街道经济的地位和作用？…………… (151)
- 六十九、产业结构与地理环境对街道经济发展有什
么影响？…………… (154)
- 七十、街道经济如何走向市场？…………… (156)
- 七十一、街道办事处的经济管理职能有哪些内容？ (159)
- 七十二、如何改革街道的经济管理体制？…………… (160)
- 七十三、街道企业主管部门应如何转变职能，促进

街道经济的发展？	(162)
七十四、如何认识和实施街道集体企业股份合作经营？	(163)
七十五、建立街道财政有什么重要意义？	(166)
七十六、税收在街道财政中的重要地位和作用有哪些？	(168)
七十七、地区税务所有哪些职能与任务？	(170)
七十八、街道办事处对地区物价计量监督管理的内容以及应遵循的法规有哪些？	(172)
七十九、街道办事处应如何加强对集贸市场的管理？	(174)
八十、如何认识个体经济在街道经济中的作用？ ..	(176)
八十一、街道办事处应如何做好个体经营户的管理工作？	(178)
八十二、如何管理居民委员会兴办的三产网点？ ..	(179)

文教卫生管理部分

八十三、如何理解街道社区文化工作的重要性？ ..	(182)
八十四、街道社区文化工作包括哪些内容？	(184)
八十五、文明城市建设的目标与要求是什么？	(186)
八十六、城市街道精神文明建设包括哪些内容？ ..	(188)
八十七、搞好街道文化服务有哪些现实意义？	(190)
八十八、街道文化服务包括哪些主要内容？	(193)
八十九、街道办事处如何开展青少年校外教育工作？	(195)

- 九十、街道办事处如何做好托幼园所的管理工作？ (198)
- 九十一、如何进一步发挥街道红十字会的作用？ … (200)
- 九十二、如何在街道范围内贯彻《未成年人保护法》？ …… (202)
- 九十三、城市街道如何加强精神病防治工作？ …… (204)
- 九十四、街道体协如何在街道地区范围内开展群众性体育活动？ …… (205)

其他管理部分

- 九十五、街道办事处应如何做好辖区居民、暂住人口的计划生育工作？ …… (209)
- 九十六、街道办事处应如何进一步加强对无业人员的管理工作？ …… (211)
- 九十七、街道办事处应如何做好街道范围内的老龄工作？ …… (213)
- 九十八、如何认识和开展街道地区的民族工作？ … (216)
- 九十九、如何认识和开展街道地区的双拥工作？ … (218)
- 一百、街道办事处应如何做好侨务工作？ …… (220)
- 后记 …… (222)

总论部分

一、城市街道行政管理学的研究对象是什么？

党的十一届三中全会以来，在以市场取向为基本内容的改革过程中，我国的综合国力和人民生活水平有了显著的增强和提高。作为社会生产力集中所在地的城市的数目也由改革前的不足 200 个发展到今天将近 500 个，城市区政府以及下设区的市政府的派出机构——城道办事处已有 5000 多个，城镇居民委员会已发展到 10 万多个。城市街道办事处和居民委员会已构成城市机体的细胞。它们的作用发挥得如何，直接关系到社会的稳定和无产阶级政权的巩固。

党的“十四大”明确指出经济改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这意味着中国共产党在科学社会主义理论的实践过程中，在坚持马克思主义基本理论的前提下，迈出了具有决定意义的关键一步。建国 40 多年来所形成的以集中计划经济为基本特征的一整套工作方式、工作方法以及工作机构，都将会发生根本的变化。这对于中国共产党和中国人民来说无疑于第二次革命。在这个重要的历史变革期间，城市街道办事处和居民委员会的行政功能、行政组织、行政领导、行政决策与执行，以及行政管理法制化和行政管理技术方法等等也都会发生根本的变化。

科学界定城市街道行政管理学的研究对象，对于提高

城市街道行政效率，为社会主义市场经济体制系统工程的建设，提供一个宽松的和谐的稳定的社会环境，具有重要的意义。其次，为创建更具有中国特色的城市基层政权组织形式以及在社会主义市场经济条件下调整改善人与人之间的关系，也具有重要的意义。城市街道行政管理学，作为一门年轻的科学，比起其他管理学科来说无论从研究的机构和人员，研究的广度和深度，研究所取得的成果及应用，都要逊色一些。然而城市街道行政管理的职能以及对它的要求却在与日俱增。因此，在实践的可操作性上也要进一步明确城市街道行政管理学的研究对象。

从一般性上分析，城市街道行政管理学属于行政管理学的一个分支，也是研究国家行政组织依法对社会公共事务进行有效管理及其规律的科学。从特殊性上分析，城市街道办事处可以说是整个国家机器中最基础最基层的行政组织。从这个意义上说城市街道办事处是国家政权机关行政组织的细胞形式或元素形式。因此，城市街道行政管理学的研究对象可以表述为：城市基层政府派出机构依法对街道社区范围内社会公共事务进行有效的管理及其规律的科学。这种表述，明确了基层政府派出机构是街道行政管理中的主体；街政管理是以街道社区范围内社会公共事务为对象的管理；街政管理的特点是追求效率。

以对街道社区社会公共事务进行有效管理为研究对象的街政管理学，它的研究内容随着生产力进步和社会的发展而不断变化。这种变化主要来自社会公共事务范围的扩大以及质量的提高和随之而来街道办事处本身机构设置的变化，工作人员工作方式方法的变化。对街道行政管理规

律的认识不断深化。因此,从本质上说街道行政管理学是一门历史科学。历史会不断赋予街政管理学以新的研究内容。但这并不会改变它仍然对街道社区范围公共事务的有效管理及其规律为研究对象。

二、城市街道行政管理学的研究方法是什么?

对城市街道行政管理学进行研究的基本方法应该是唯物辩证法。马克思主义的历史唯物主义和辩证唯物主义是我们从事一切科学研究的基本世界观和方法论,城市街道行政管理学的研究当然也不能例外。但在今天,在彻底摒弃以往的传统社会主义集中计划经济体制模式,回过头重新建立社会主义市场经济体制的变革中,尤其要注意以下几种研究方法的运用。

理论与实际相结合的研究方法。行政管理学本来就是一门实践性很强的学科。在今天的改革大潮中,不断变化的情况,特别是在市场经济体制下一个新的复杂的系统性的社会经济结构重新建立的过程中,街道行政管理学研究对象的内容将不断地发生变化,表现形式会更加多样化和复杂化。因此,一切从实际情况出发,实事求是,不拘泥于已有的结论和定见,根据客观事物的发展进行理论探讨和研究,成为当前首先要掌握的方法。在紧密结合改革实践的理论研究中,要时刻注意遵守唯物辩证法和认识论的基本原则和观点。这才是建立有中国特色的社会主义城市街道行政管理学学科的唯一途径。

其次是调查研究的方法。街道行政管理实践是街道行政管理学建立、成长、发展的源本。街政管理理论的研究

工作者必须深入到街道行政管理实践活动中去进行科学的调查研究，或取挂职锻炼的方法；或取兼职锻炼的方法；或带课题进行有目的调查研究；或对不同地区或类别的街道和居委会采取共性的考察等等途径，进行研究和探索。然后，可采取种试验田的办法，在政府有关职能部门的协调下，将研究的成果运用到行政实践中去，通过实践去检验、推动、完善理论研究。应当明确指出，目前街道行政管理学的研究还仅仅是处于起步的阶段，研究力量还很薄弱，社会各界的重视也很不够，通过认真地调查研究，加强和推动街政管理的理论研究十分必要。

再次是运用系统论的方法。随着社会的发展，现代城市的功能更加呈现复杂多样，每一个城市都是一个高度复杂的大系统。在城市这个大系统中，街道是大系统之中的一个小系统，是在一定地域范围之内以满足社会公共事务需要而建立的小系统，离开城市大系统，街道小系统就不复存在。而没有若干有机的街道小系统的存在，城市大系统就将是一个空架子，一个没有内容的外壳。因此，街道行政管理学的研究，首先要建立在满足大系统需要的前提下，不能离开这个前提；其次又必须将街道作为一个小系统来看待进行研究。这就必须运用系统论的方法。不这样，既不能全面掌握城市街道管理活动的本质和规律，也不能将街道行政管理学的研究深入下去。

最后是案例分析方法。街道行政案例分析如同医学案例分析一样，是理论与实践的结合点。通过案例分析，达到从具体到一般的目的，有助于通过生动、具体的途径明确和掌握街道行政管理学的规律。特别在今天，案例分析

方法还可以达到解剖麻雀的作用。这是在短时期内解决问题的捷径之一。虽然不同的案例在不同的地区，也可能会有不同的解决方法，但是指导原则都是一样的。这个指导原则，即是街道行政管理学的规律。而且作为街道办事处来说，虽然它们的条件存在千差万别，但职能基本上是一致的。因此，通过案例的分析和讨论，还是可以得出一般的共性原则和规律的。

三、学习城市街道行政管理学的意义和目的是什么？

城市街道行政管理是整个城市管理工作的的重要组成部分，是整个城市管理工作的基础。城市街政管理不好，整个城市就失去了稳定的社会基础，社会主义的改革也就失去了广大人民群众的有效支持。因此，学习城市街道行政管理学具有重要的意义和作用。

1. 它对于探索和完善有中国特色的社会主义城市街政管理学有重要意义。

街道是城市的“细胞”，是城区的基本结构和基本功能单位。所谓基本结构和基本功能单位，是指在城市生活中，不论街道的分布、结构、经济水平、基础设施、生态环境、人口密度有什么差别和特点，它们都承担着大致相同的任务和起着大致相同的作用。这就是要集中精力协助城市政府管理好城市，做好经常性的社会服务工作，努力为社会主义市场经济体制的建立和完善创造良好的社会环境，促进整个城市综合服务功能场所形成。因此，街道行政管理的好坏直接关系到整个城市行政管理工作的水平。

2. 有利于城区行政管理工作者掌握街道工作的基本规

律，提高街道工作的管理水平。

在马克思主义基本理论指导下建立的具有中国特色的社会主义城市街道行政管理学，它不仅来源于实践，而且指导实践，并随着实践的发展而发展。特别是在今天百事待更新的情况下，如果没有正确的理论指导街政工作实践，是不可能提高街道工作的效率的。不仅如此，摆在今天街道管理者面前的实际工作将会不断出现新的情况。因为在产品计划经济建立起来的一整套街政工作体制，随着社会主义市场经济体制的建立和发展，都将会发生根本的变化。不仅年轻的同志需要学习，而且具有多年街道工作经验的老同志也需要重新学习街政管理理论。某些同志借口街政管理工作执行性较强的特点，忽视理论学习，遇到实际问题，或是缺乏坚定性使上级政府方针政策走样，或是缺乏灵活性不善于从实际出发因地因时制宜，这都属于对街政理论学习不够所致。

3. 学习城市街道行政管理学，可以为制定城市街道工作的方针、政策提供理论依据。

随着社会主义市场经济体制的建立和城市管理体制改革的深入，街道，特别是大城市街道实际上已承担着基层政府的职能。虽然在国家法律上还没有这样认可，但事实上是政府有什么职能，街道办事处一级也具有什么职能了。这样，城市街道决策的事务范围，复杂程度，以及所需处理的问题要都比以前扩大多少倍。在这种情况下，为提高行政办公效率，首先必须解决决策的依据问题。除党的方针政策和上级的指示指定外，还有一点很重要的依据就是街道行政管理的规律和原则。目前，在政府职能转变，机

构精简的情况下，街道一级管理也会比以前有更大的自主权。为解决科学决策而认真学习城市街道行政管理学就显得更有必要。

4. 学习城市街道行政管理学，可以推动城市街道管理体制改革的不断深入和发展。

解放后，我国城市街道管理体制几经改革，但总的都没有离开集中指令型计划体制的大框架。今天，以社会主义市场经济取向为主要内容的改革，将与以前的改革有根本的不同。推动这样的改革深入发展，不学习和掌握街政管理规律是根本不可能的。改革不仅根源于实践，也需要理论提供动力和支持。这个道理已为改革 15 年来的实践所证明。同时，城市街道行政管理改革的深入，反过来又可以推动整个城市管理体制改革的深入和发展。城市整个宏观改革的发展又会促进街道微观改革的发展，相辅相成，相得益彰。

四、街道概念的确切内涵是指什么？

在城市街道行政管理学中，街道是理论研究的出发点，也是街政管理的范围和对象。正确把握街道概念的确切内涵，对于学好街政管理学具有重要的意义。某些国外的人常常把街道理解为一条线的概念，国内的某些人也常常把街道理解为是几条胡同总和的概念。显然这些理解都是不正确的。在街政管理学中的街道是一个地域的概念。城区街道一般在 3~5 平方公里，而城乡结合部的街道可以大到 30 多平方公里。如果更进一步说明，这个地域主要是指城市中的居住区或居民区。只有把街道解释为城市中的居住