

关于街道管理体制的改革与思考

(上)

◆ 北京市人民政府法制办公室 魏 力

2004年9月14日市委、市政府召开了第五次城市管理工作会议,部署了进一步推进城市管理体制改革的任务。根据会议精神,一些城区政府也将进一步深化街道管理体制改革的议事日程,并进行了有益的探索。本文试图在学习、调研的基础上,以法制的视角,对城市管理体制以及街道管理体制的现状与问题进行一些分析和思考,提出一些改革的建议。

一、街道管理体制的简要回顾
市、区、街“两级政府,三级管理”的体制是我们国家城市管理的基本体制。在这个总体框架下,随着社会经济以及城市的发展变迁,街道管理体制也历经了不断改革发展的渐进过程。对于这个过程,从国家以及本市现有的为数不多的相关法律法规和政策规定中,可以略见一斑。

建国以来,从国家到本市专门规范街道和居委会的法律规范较少,本市有关街道机构职责的政策规定也有限。现从几个主要法律、规章和政策文件中,简要回顾一下街道以及居委会的体制沿革。

(一)《城市街道办事处组织条例》(1954年12月31日全国人大常委会颁布)

这是我国目前级别最高的、也是建国后最早的一部关于街道办事处的法律规范。虽然时间比

较久远,但其中关于街道办事处的机构性质、设置办法、工作任务、人员编制以及工作机制和经费拨付等事项,都作出了明确规定。从中看出,城市街道办事处作为政府派出机构的性质从一开始就十分明确,几十年来也未曾改变过,其最初的职责任务也是非常具体、明确的。

《条例》第一条规定了机构性质: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。

第四条规定了街道办事处的任务主要是:办理市、市辖区的人民委员会有关居民工作的交办事项;指导居民委员会的工作;反映居民的意见和要求。

第五条规定了人员编制:街道办事处设主任一人,按照工作的繁简和管辖区域的大小,设干事若干人,在必要的时候,可以设副主任一人。街道办事处共设专职干部三人至七人,内有做街道妇女工作的干部一人。

(二)市委、市政府《关于切实加强街道工作的通知》(1996年9月30日京发[1996]14号文件)

这个文件主要是按照政企分开原则,解决街道经济的问题,是本市有关街道工作的一个重要文件。当中明确了“九五”期间街道工作的指导思想和目标,对街

道工委、办事处及其职能,街道与区有关职能部门的关系,相关工作机制,以及城管执法体制、街道财政体制等各个方面提出要求,并提出了加强居委会建设的若干要求。这个文件,奠定了目前街道管理体制的基本格局。

关于街道工作机构的体制和职权,文件中主要明确了下列事项:

——街道工委是区委的派出机关,根据党章规定和区委的授权,领导辖区内政治、经济和社会文化、人民武装等各项工作。

街道办事处是区人民政府的派出机关,根据法律、法规、规章的规定,在区人民政府授予的职权范围内,依法行使行政管理职能,对地区性、社会性、群众性的工作全面负责。

——区有关职能部门设在辖区内的派出(下属)机构或专职人员接受街道办事处和区有关职能部门的双重领导。

——依法按程序赋予街道办事处领导辖区内的城市管理执法职能。

——完善分税制财政体制,严格街道办事处财务制度,街道财政实行预算管理,增加街道财政对公益性事业的投入,切实为居民办实事。

——按照政企分开、政事分

开的原则,街道经济要逐步由街道办事处直接管理向间接管理、由行政管理向资产管理过渡。今后,街道办事处不得直接开办集贸市场。

此外,该文件还就居委会干部选派、选聘,增加居委会办公经费,保证居委会办公用房,居(家)委会开展便民服务活动等方面做出了一些规定。

(三)《北京市街道办事处工作规定》(1999年1月14日北京市人民政府第23号令)

这是市政府在第一次城市管理工作会后出台的、全面规范街道工作的政府规章,对街道办事处的组织机构、工作职责、工作职权、工作制度以及经费等作了具体详细的规定。其中仅工作职责一章就列出了街道在城市管理、社会管理、社区服务、居民工作各方面共17大项职责;同时规定了街道办事处有关统筹、协调、监督、检查方面的5项职权。从这个规定中我们看到,到90年代末,街道办事处的组织机构、人员、职责任务都有了较大的扩展,与此同时街道办事处也面临了一方面具体的管理职责任务日益增多,另一方面还要承担统筹监督职能的交叉定位。

《规定》第三章规定了街道办事处的工作职责。第九条规定街道对辖区内城市管理工作履行以下职责:

(一)负责居民区、街巷胡同的环境卫生和绿化美化的管理工作,组织单位和居民开展爱国卫生运动,落实门前三包责任制。

(二)组织和监督对违法建筑、违法占用道路、无照经营以及违反市容环境卫生、绿化管理规定的行为的查处工作。

(三)配合市、区、环境保护部门监督环境污染项目的治理。

(四)协同建设主管部门监督施工单位依法施工,防治施工扬

尘、扰民。配合建设单位、施工单位做好居民工作,维护施工秩序。

(五)对居住小区的物业管理进行指导和监督检查。

第十条规定街道对辖区内社会管理工作履行以下职责:

(一)组织单位和居民开展多种形式的社会主义精神文明建设创建活动。

(二)制定本辖区社会治安综合治理规划,并组织落实。

(三)负责外来人口以及向外来人口出租房屋的综合管理。

(四)负责婚姻登记管理、计划生育、统计、红十字会、人民调解工作。协调有关部门做好劳动就业工作。

(五)负责拥军优属、民兵预备役、征兵、人民防空等工作。

(六)维护老年人、妇女、未成年人和残疾人的合法权益。

第十一条规定街道对社区服务工作履行以下职责:

(一)制定社区服务发展规划,发展社区服务设施,合理配置社区服务资源。

(二)组织社区服务志愿者队伍,动员单位和居民兴办社区服务事业。

(三)兴办社会福利事业,做好社会救助、社会保险等社会保障工作。

第十二条规定街道对居民工作履行以下职责:

(一)指导居(家)委会工作,及时向上级政府反映居民的意见和要求。

(二)对居民进行法制和社会公德教育,组织居民参与社区环境整治等社会公益活动。

(三)组织开展群众文化、体育活动和社区教育、卫生工作,普及科学常识。

《规定》第四章规定了街道办事处的一些工作职权,包括:

——向辖区内机关、团体和

企业事业单位布置地区性、社会性、群众性的工作任务,并监督检查落实情况。

——统筹协调并监督检查公安、工商、税务、环卫、绿化、统计、房管等职能部门派出机构或专职人员的行政执法工作。

——领导、指挥地区城市管理监察分队的行政执法工作。

——参加辖区内新建居住区配套公共设施的验收工作。对未按规划要求落实配套公共设施或者建设质量存在问题的,有权提请规划、建设行政主管部门予以纠正。

——组织辖区内单位和居民对区人民政府职能部门派出机构或专职人员的工作进行考核和民主评议,并将评议结果和考核意见向区人民政府和主管部门报告。有关部门对派出机构负责人或专职人员进行任免、调动、奖惩前,应当听取街道办事处的意见。

(四)《中华人民共和国居民委员会组织法》(1989年12月26日第七届全国人大常委会第十一次会议通过)

这个法律的颁布实施使社区民主自治建设纳入法制轨道。

其中第二条第一款规定了居委会的性质:居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。

第三条规定了居民委员会的任务,包括:宣传、教育居民,维护居民合法权益,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动;办理本居住地区居民的公共事务的公益事业;调解民间纠纷;协助维护社会治安;协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作;向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。同时该法还规定了居民会议、居委会选举等事项。

从上述几个主要规范可以看出,街道办事处是建国后为适应城市建设和管理的需要应运而生的。最初的街道办事处是一个职责有限、机构精简、人员精干的机构,完全是适应当时的城市管理之需。街道办事处以及居民委员会的机构、职能和工作任务,也是随着现代城市的发展变化,随着社会经济的发展以及城市功能的扩展,经历了由小到大,由少到多,由简单到复杂的发展过程。目前街道办事处的机构设置和职责任务的扩展,已经远远不是其成立之初时的格局了。

从90年代末开始到现在,正是城市飞速建设与发展、各项体制改革不断深化的时期,街道管理体制也经历了数次变革。而在这个体制不断沿革的过程中也不断积累了一些问题,需要随着社会政治、经济改革的不断深化,进一步加以改革和完善。

二、街道管理体制的现状

仅以德胜街道的情况为例,目前街道内部机构设置和主要职能如下:

(一)机构设置

包括街道工委和街道办事处,即区委的派出机构和区政府的派出机构。

1. 街道工委共10个科室:包括工委办、组织部、宣传部、纪工委(监察科)、武装部,此外还主管群团工作,包括人大工作办、工会、妇联、团委、老干办。

2. 街道办事处共12个科室,包括:行政办、人事科、财政科、社区办、城管科、民政科、残联、计生办、综治办、劳动科、统计科、司法所。

3. 街道办事处所属机构:

城管分队,担负本地区城市综合执法任务,受区域城管大队、街道办事处双重管理,队长由办事处分管城管工作的副主任兼任。

两个事业单位:社会保障事务

所,主要承担为辖区居民办理各类社会保险事务;社区服务中心:主要承担社区服务体系建设的任务,其中还设有绿化队、保洁队。

(二)人员编制

公务员编制100人,事业编24人,工勤人员13人,共137人。目前实有人员155人。其中街道工委设书记1人、专职副书记3人;街道办事处设主任1人(兼任工委副书记),副主任6人。

(三)主要工作职责

1. 街道工委的具体工作任务主要包括:

——社区党建(22个社区,党员4000多名,9个党委,8个党总支,116个党支部);

——组织建设和干部选拔任用,老干部工作;

——宣传工作,精神文明建设工作;

——人民武装:征兵、民兵、人防、国防教育工作;

——纪检监察,依法治理工作;

——联系人大代表、政协委员,统战工作;

——群团工作:工会(劳动仲裁、劳动制度)、共青团、妇联(妇女维权)。

2. 街道办事处实际履行的行政职能主要包括:

——城市管理,包括:城市绿化,建设施工管理,环境保护(施工扬尘、垃圾分类),环境卫生(爱卫会工作、地区保洁、铲冰扫雪)、节水管理、无障碍设施建设、防洪防灾等工作;

——公共安全,包括:社会治安综合治理,内部矛盾排查,安全生产监督,民事纠纷调解,社区矫正,普法宣传等;

——社会事务,包括:劳动用工、劳动就业管理,社会保障,社会救济,民政事务,计划生育管理,社会经济统计;

——指导社区建设,包括:居委会组织、制度建设,社区卫生、科普、教育、文化、体育事务,老年人事务,以及社区体系建设;

——其他事务,包括:街道财政、人事管理,信息工作,信息化与政务公开,科技园区服务以及其它机关内部管理事务等。

(四)财政体制

街道财政实行预算管理,由区政府财政拨付。街道经费构成主要是税收返还、区补助和专项经费。

(五)主要工作制度

1. 书记办公会、工委会、工委扩大会议制度。

2. 主任办公会议制度;

3. 街道管理委员会制度、社区会议制度以及评议制度。

从现行街道管理体制的情况看,在“两级政府,三级管理”的体制下,街道办事处的内部机构设置与上面一一对应,其所实际承担的职责任务,已经远远超越了它最初设立时的任务和功能。随着首都现代化城市的发展和改革的进程,街道办事处已经成为市、区政府各项职能的最终承担和落实者,在城市管理、社会事务、公共服务和社会安全与稳定等各个方面发挥着重要作用。

但是正如第五次城管会议指出的:近年来城市管理体制的改革促进了城市管理水平的提高,但我们必须清醒地看到,改革还是初步的、不系统的。当前城市管理体制中还存在着一些职能错位、功能缺位的现象和问题,不能适应首都现代化城市管理的新发展和新要求。特别是随着《行政许可法》的出台,对于进一步转变政府职能、推进政府依法行政提出了新的更高的要求。因此,进一步深化城市管理体制改革,提高城市的现代化管理水平,仍然是首都现代化建设面临的一项重要任务。(未完待续)