Open Journal of Legal Science 法学, 2022, 10(4), 603-609
Published Online July 2022 in Hans. http://www.hanspub.org/journal/ojls
https://doi.org/10.12677/ojls.2022.104078

街道办事处的履职困境与制度改进研究

钟珺雯

西北政法大学行政法学院，陕西 西安

收稿日期：2022年6月7日；录用日期：2022年6月23日；发布日期：2022年7月27日

摘 要

我国现行街道办事处制度运行缺少顶层设计，各地执行情况大有不同。街道办事处存废问题影响我国下一步基层治理模式变革方向。基于我国当前政府工作与人民需求存在衔接困难的情况，保有街道办事处作为缓冲部门确有必要。在社会力量完善与组织能力提升后，可逐步引导其退出历史舞台。

关键词

街道办事处制度，依法行政，基层治理体系和治理能力现代化

Research into the Performance Dilemma and System Improvement of Sub-District Office

Junwen Zhong

School of Administrative Law, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an Shaanxi

Received: Jun. 7th, 2022; accepted: Jun. 23rd, 2022; published: Jul. 27th, 2022

Abstract

The current sub-district office system in China lacks top-level design, and the implementation is very different in different regions. The problem of sub-district offices' reservation and abolition will affect the next reform direction of the grass-root governance model in China. Based on the current difficulties in linking the work of the government with the needs of the people, it is necessary to keep the sub-district office as a buffer department. After the improvement of social forces and organizational capacity, the sub-district office can gradually withdraw from the historical stage.

文章引用: 钟珺雯. 街道办事处的履职困境与制度改进研究[J]. 法学, 2022, 10(4): 603-609.
DOI: 10.12677/ojls.2022.104078

Keywords

System of Sub-District Office, Administration According to Law, Modernization of the System and Capacity for Primary-Level Governance

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

目前中国正处于向高质量发展的新阶段，社会治理面临着许多新矛盾新挑战，而街道是社会治理的第一线，必须把街道工作摆在更加突出的位置，把抓基层打基础作为长久之计和固本之策，下大力气破解街道工作中职能定位不清，权责体系失衡、统筹能力不强、服务市民能力不足等突出问题，才有可能实现构建具有中国特色的城市治理体系的工作目标。

在基层治理过程中存在一组概念值得辨析，即“街道办事处”与“乡镇人民政府”。此二者在一般认知中都作为最基层的政权组织参与社会治理的环节，是我国庞大社会治理体系深入基层民生的触角，但其在本质、人事权、财权以及工作侧重方向存在着较大的不同。从本质上来看，乡镇政府是宪法明确规定的地方一级政府，属于“完全政府”；街道办事处是县(市、区)人民政府或不设区的市人民政府的派出机关，属于“不完全政府”。从人事权的角度来看，乡镇设有人大机构，每 5 年进行选举换届，正副职领导成员由乡镇人大选举产生对其负责；街道办事处的正副职领导成员由上级党委直接任命，对上级人民政府负责。从财权的角度来看，乡镇政府拥有较为独立的财权，经费问题多数可自行决定，个别经济大镇可以实行分税制，享受税收分成；街道办事处对上级人民的财政依赖较为严重，经费开支需要报请上级人民政府决定。从工作侧重的角度来看，乡镇政府作为基层人民政府，主要负责经济发展、社会综合治理等方方面面的工作，普及面更为广泛；街道办事处主要应当集中于对社会综合治理的负责，对于经济发展方面的工作任务较轻[1]。

新时期，根据中共中央、国务院发布的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(以下简称为《意见》)，街道办事处作为我国基层治理体系的重要抓手，承担着一体化服务平台的责任，对于发挥基层政权治理能力、基层智慧治理能力、加强全国一体化政务服务建设等方面具有重大意义[2]。基于对社会治理模式的探索，本文拟立足于提升基层政权组织社会服务能力的视角，通过比较分析我国各地现行的基层治理模式，就现存治理困境提出建议。

2. 街道办事处的履职困境

随着管辖地域的扩大、人口数量的激增、社会问题的增多，街道办事处作用的有效发挥严重受限于滞后的现有制度设计，政府与人民之间的“最后一公里”变得难以通行。其主要问题为：

2.1. 相关法律法规欠缺，街道依法行政困难

城市街道办事处存在着立法上的缺失与空白。一方面，作为县(市、区)人民政府或不设区的市人民政府派出机关的街道办事处，在《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中并没有明确的阐明其权力的来源与去向，各地对于街道办事处权力的范围边界各有不同。仅就街道办事处的行政执法权来看，北京市人民政府赋予了街道办事处依法行使与居民生活密切相关且能够有效承接的行

政执法权，而深圳市人民政府则赋予了街道办事处综合行政执法权，福建省人民政府甚至赋予街道办事处部分行政处罚权。上位法的缺位引发了各地在制定下位法的任意性，造成同样的机构不同的权力范围的局面。另一方面《城市街道办事处组织条例》的缺失意味着街道办事处制度没有形成体系化的法律规定，从源头上划定街道办事处的性质，对其的权力行使、机构设计、行政程序、财政经费等方面作出规定。同时，有关街道办事处的规定散见于其他法律法规中，其中对于街道办事处相关职能的条文通常只进行不完全列举，并未形成具有概括性质的总职能定义，这将引发的一大问题在于居民在对街道办事处行政不作为或者行政违法案件提起诉讼时，如果穷尽其他法律法规条文中所涉及的职能也没有找到适合的法律时，是否即意味着街道办事处不承担该相应职能。

2.2. 权责划分明显失衡，条块分割管理受限

我国现行的城市管理模式是“条块结合、属地管理”，但在实际操作中，往往达不到“条块结合”的目标。条上有权难管理，块上管事没有权，“权依责转”无法灵活贯彻。对于危房改造、垃圾处理、道路损坏等与群众密切相关的问题，群众往往依赖“可见”的街道办事处。但是，解决这些问题的职能和经费在上级有关部门，街道办事处对此束手无策，难以及时有效地解决问题，不可避免地会招致群众的上访。在计划生育、环境保护、征兵宣传等分区域核算工作中，繁杂复杂的党、政、业务关系使作为负责主体的街道办事处疲于应付，难以协调。区块划分未能积极主动地反馈和处理预定问题，影响了政府与人民群众的关系，也违背了街道办事处制度推行的初衷。以长沙市人民广场夜市烧烤摊问题为例，由于街道办事处行政执法权有限，无权对商贩进行行政处罚，烧烤摊抢占马路问题屡劝不止。区职能部门权大责小，街道有责无权，管理职能错位，责权不统一，政府有关职能部门“该管的没管好”，街道办无权无经费，“有心无力”。

2.3. 街道社区关系错位，职能越位问题严重

街道办事处作为市、区政府的派出机关，最初成立的目的是加强政府与社区之间的关系，并向城市居民开放从政府到城市居民的“最后一公里”。《宪法》第 111 条和《城市居民委员会组织法》第 2 条规定，居民委员会是城市基层群众自治组织，其任务是做好居民的“三自”(自我管理、自我教育、自我服务) [3]。居委会和街道办事处之间存在着一种指导和被指导的关系[4]。居民委员会通过居民大会、居民会议等形式对小区内居民的自决问题进行民主商议并最终得出结论，街道办事处则通过指导工作辅助小区居民形成行之有效的居民委员会和相关议程。然而，随着城市管理重心的逐渐下移，基层群众性自治组织被各类行政事务包围是不争的事实。媒体报道，“杜甫很忙，纪委很忙，居委会也很忙，它们负责开很多证明，盖很多章，制作很多台账”。仅以学者统计的北京市 C 区 24 个居委会为例，街道办事处行政由党政机关职能部门、群团人民团体下派给社区的行政事务共计 221 项；由党政、群团、事业单位机关下派给社区居委会的事务为 75 项；由区行政机关、群团或事业单位下达给社区服务站的事务为 112 项，主要为需要统计上报的大量台账数据。统计社区居委会承接的主要日常行政职务，事务集中在采集并协助核查信息、协助上级检查、排查与核实情况、培训与组织学习、开具证明，制作台账、录入并上报指定数据、人民调解、发现并上报信访事件、各类评优推举等[5]。主要办事人员不超过十数人的社区居委会承担着如此繁重的行政事务，还要求其积极履职起到自治组织的作用无异于痴人说梦。

3. 街道办事处制度改革发展现状与分析

想要探求一条更适于当下中国的基层治理模式，应当将视线先回归到我国当下现存的几种基层治理方案中，通过比较不同方案的共性与个性，寻求其优劣之所在，提取出更具有普适价值的方案。

3.1. 上海市制度改革情况

上海市的改革措施是充实、强化街道办事处权限，赋予其“准一级政府”的权力，减轻市、区政府的城市管理任务，核心是实现城市管理重心的下移。通过逐步扩大街道办事处的管理权限，配套下放各类资源的支配权；理顺条块关系，根据权利与责任一致的原则，由街道办事处对辖区内的社会工作承担全面责任；重组街道办事处内设机构，推进各类组织在社区建设中共同发展；探索建立街道办事处综合管理队伍，强化街道办事处行政执法职能。进一步明确了街道执法的权力清单和责任清单，并付诸实施。2018 年至 2019 年，拆除违法建筑 6351 万平方米，查处无序摊贩案件 6.3 万余件，查乱立摊贩案件 21.74 万余件；查处非违规运输和处置建筑垃圾案件 18000 多起。

此种模式反映出《意见》中对于街道办事处行政职权方面的要求，即增强街道行政执行能力。该种做法最具特色之处在于依法赋予街道综合管理权、统一协调权和应急处置权，强化对区域重大决策、重大规划和重大项目的参与和提出权。根据当地实际情况，赋予街道行政执法权，整合现有的执法权力和资源，在一定程度上满足权责相当需求，使街道能够更为机变灵活的在市容环境、市场监管、社会治安、民生事业等领域发挥作用。

3.2. 广州市制度改革情况

广州的改革涉及三个方面。在精简机构方面，广州市按照统一规划，将老城区和中心城区的小街道合并，将小街道办事处整合为规模适中的街道办事处。在制定街道办事处管理模式方面，将城市管理重点转移到街道，确定“两级政府、三级管理、四级网络”的工作模式，创新地把居委会作为政府城市管理的一级网络。在法制框架方面，广州市先后出台了《关于深化城市管理体制改革的决定》《关于加强街道工作的意见》《广州市街道办事处工作规定》等一系列规范性文件，明确街道办事处的主要职责和办公权力，理顺关系，逐步将工作重点转移到社会管理和居民服务上来。例如，东莞成立了街道公共服务委员会及其办公室，在全市 32 条街道上建立了标准化的政府服务中心，在街道上构建了“大民生服务”模式，系统解决了管理体制中的“服务”问题。全面推行“前台综合接待、后台分类审核、统一窗口认证”的综合窗口服务模式，建设街道“数据小脑”数据中心，接入市政府数据大脑，实现数据实时聚合、交换和共享。

该模式特色之处着眼于提高《意见》中强调的社会服务能力，有助于提升街道为人民服务的能力。通过市、县级政府规范政府服务、公共服务、公共安全等事项，并依法直接委派面向群众和街道的服务事项，街道主要负责市容管理、流动人口服务管理、社会组织培训指导等。通过抽离街道办事处过多的行政职能，放人放权于社会服务职能，切实为街道办事处提高社会服务能力提供可能性。

3.3. 北京市(鲁谷社区)制度改革情况

鲁谷社区规划建设鲁谷社区“三套工作制度”、精简机构人员，明确职能分配[6]。成立社区党工作委员会，作为区党委和区政府的派出机构，全面负责辖区内地域性、社会性和群众性事务；建立社区行政事务管理中心，管理辖区内的城市管理、城市建设和社会事务；民选产生社区代表大会及其委员会作为代表社区居民和社会单位利益的群众性自治组织，承担政府剥离的部分社会事务，监督政府依法行政。将传统的 17 个部门改为“三部一室”，建立社区社会保障办公室、社区企业服务办公室、社区委员会办公室三个事业单位。通过实行“条专到底”和“撤科设所”等方式，将不属于社区承担的职能归还政府相关职能部门，由社区组织承担过去政府直接管理的文教体卫等社会事务[7]。2021 年，鲁谷社区与中央团校党的群众工作教研部、北京中青社会工作发展中心签署三方战略合作协议，加强与国内高校、专业社工机构合作，积极探索“产、学、研、用”一体化社区治理新体系。

这一模式创新适用了《意见》中规定，有助于提升社区审议咨询能力。其特色之处在于直接将街道办事处移除，上级政府直接对接基层人民自治组织，通过加强社区党工委对基层政权建设的领导，完善基层民主协商制度。县委、县政府着眼于人民群众的切身利益，社区党工委带头讨论协商，通过座谈会、听证会等协商方式，充分发挥人大代表、政协委员的作用。此种做法将间接式的“转达沟通”变成面对面的“直接沟通”，使社区居民的民情民意以一种更为积极的姿态直接与政府有关部门发生联系，利于建立更顺畅的沟通－反馈机制。

4. 街道办事处制度改革的道路分析

结合《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》文件内容与国内街道办事处改革经验，我国预期可适用的街道办事处制度改革途径大抵为以下三种：

4.1. “变－改－增”式发展模式

“变－改－增”式发展模式是指通过国家立法，明确将街道办事处由区政府的派出机关转变为一级政府，改街道办事处服务性工作为综合性工作，增设相关的基层对外职能部门窗口，打通政府管理的基层化路径。然而这样的做法在一定程度上来说已经逾越了我国现有法律规范，存在如下问题：

第一，与人民代表大会制度相冲突。

人民代表大会制度是中国的根本政治制度，各级政府必须由本级人民代表大会依法组成。街道办事处既不是一级政府和职能部门，也不是由全国人民代表大会产生的，因此，他们不需要向全国人民代表大会负责，而只需要向派遣他们的政府负责。此外，法律没有规定人民代表大会如何监督和管理街道办事处。街道办事处的权力从何而来，由谁来管理，都存在法律缺陷。

第二，不利于居民委员会自治功能的发挥。

街道办事处从区政府的派出机关向一级政府转变，意味着政府管理重心下移，是政府收紧权力的又一体现。居民自治要求政府部门减少干预，留出自治发展空间。强化街道办事处的行政属性后，街道办事处与居民委员会的关系将转变为上下级关系。居民委员会将成为街道办事处的实质上的派出机关，基层群众自治制度名存实亡。

第三，服务性职能匮乏严重。

街道办事处转变为一级政府意味着传统行政全能主义色彩进一步浓厚。社会职能有限的政府继续扮演着无限政府角色，事无巨细，越位管理。政府以行政行为代替社会力量发展，以强职权迫使社会性组织退出社会服务市场竞争，进一步削弱社会化发展。

4.2. “去－放－补”式发展模式

“去－放－补”式发展模式是指直接去除街道办事处这一区政府派出机关，将与社区相关的社会事务放权社区自治，通过制定明确的法律法规扎紧上层政府推诿事务的口子。该举措看似从源头上解决了街道办事处的尴尬境地，但是却造成一种与实际脱离的错位。北京市石景山区的鲁谷社区已示范性运用“小政府，大社区”的改革模式并取得了一定成效，但其成功案例实际上不具有参考价值。其原因在于，我国幅员辽阔，社会情况复杂，各地区经济发展水平以及群众自治能力均有参差。仅以我国 2020 年全年的 GDP 数值为例，北京鲁谷社区位于北京市石景山区，2020 年全年 GDP 为 855.5 亿元，而全国 977 个市辖区中仅有 100 个市辖区 GDP 水平高于石景山区，占比仅为 10.1%。更何况我国全面脱贫为时尚短，政府对于社会放权式治理构建仍显生涩，倘若直接去除街道办事处这一“承上启下”的派出机关，必然导致实施情况与制度构建的错位。

4.3. “留－转－减”式发展模式

“留－转－减”式发展模式是指保留街道办事处服务地位，将街道现行承担的职能进行划分转移，减少非服务性工作的承接。为加强街道办事处的服务能力，在立法方面，参考各地市已经出台并颁行实践的管理条例，制定颁布《中华人民共和国街道办事处组织法》，用法律形式明确街道办事处派出机关的性质，明确街道办事处的职能、任务、机构设置、人员配备等一系列问题，将街道办事处工作纳入法制化、制度化轨道。同时欲进一步提升街道办事处的服务能力，其实质在于如何做到更好的为街道办事处赋权，这部分的赋权最主要集中于街道办事处的执法权。应松年教授在其《<行政处罚法>二十四年：回望与前瞻》一文中认为大部分乡镇、街道不宜赋予执法权，笔者亦保有同样的看法。从全国的情况来看，适宜由乡镇、街道执法的情况并不普遍，我国的大部分乡镇、街道尚不具备执法的能力、条件和水平，还是应当定位于面向群众的日常服务、一般管理、日常巡查等方面，不宜过多赋予其执法权。同时对于执法权赋予的边界问题应当进行明确：一是明确下放的主体，对于街道办事处执法权的赋予实质上是对于地方政府级别管辖权的再分配，应当制定省政府规章来授权，为达到更好的授权目的或可由省人大制定相应的地方性法规。二是对街道办事处的条件作出一定限制。对于执法权的下放一般应下放给经济较为发达、行政区域广阔、人口比较集中、社会治理水平较高的街道，并对其执法能力作出原则性要求。三是将下放的行政处罚权限定在一定范围内。下放的执法权要属于基层管理迫切需要、符合基层行政管理特点、能够有效承接。此类事项的范围一般主要集中在市容环境、市场监管、社会治安、民生事业等领域[8]。值得注意的是，街道办事处与基层人民政府的工作之间是存在差别且相辅相成的。街道办事处基于其本身派出机关的性质与定位，其主要职能范围因着眼于补充庞大政府机器调动不及之处，工作实效因立足“快、准、细”，真正发挥基层社会治理环节的机动作用；而基层政府虽同样强调“基层”二字，但作为政府环节的末端，其仍需保持政府工作统筹的高瞻远瞩之义。二者在社会基层治理之中的关系譬如“指”与“掌”的关系[9]。

但值得关注的是，如果街道办事处派出机关这一性质无法得到变更，则并不能解决在诸如经费、政策制定权等问题上根深蒂固的老毛病。

5. 结论

为适应我国国情，街道办事处作为联系政府与人民的“最后一公里”，毫无疑问将随着社会情势的变化做弹性发展。短期来看，“变－改－增”和“去－放－补”两种改革模式是难以被采用的，前者涉及的相关法律法规需过多修订，如若变革将严重冲击我国现行的法律制度，并与我国坚持的人民代表大会制度相背离；而倘若不对相应的法律法规做出修改、解释，又有违我国依法治国、依宪治国的根本方略，从经济效益和社会稳定来看，不值得采用。后者或有“贪多嚼不烂”的隐忧，中国城市化进程仅有四十余年，工业化、城市化水平较之西方发达国家仍显落后，此时便彻底采用“大社区”模式，过分高估我国城市居民的自治水平和社会性组织的完整程度，罔顾“因地制宜”的变革要求，未必能达到预期效果。

因此，为了“加强基层治理体系和治理能力现代化”的蓝图，采取“两步走”方案相较适宜。当下，暂留街道办事处作为派出机关，一方面，通过国家立法明确规定其性质、职能、机构组成等重要内容，以维稳为主，充分发挥其在我国基层治理体系中整合社会治理资源、创新社会治理方式的平台作用。另一方面，大力培养社会组织，在就业、养老、文化等领域调动社会力量参与，减轻政府负担，摆脱“全能政府”，形成中流砥柱的社会力量。长期而言，在经济社会发展水平和城市居民自治水平得到长远提升后，可逐区域的推行街道办事处转“大社区”模式，使街道办事处制度退出历史的舞台，真正解决我

国政治结构层级繁多紊乱问题，实现基层治理体系和治理能力的现代化，充分展示中国特色基层治理体系的优势。

参考文献

[1] 唐鸣, 朱可心. 对基层政权定位的重新认识[J]. 中州学刊, 2019(12): 7-11.
[2] 高妍蕊. 加强基层治理体系和治理能力现代化, 夯实国家治理基石[J]. 中国发展观察, 2021(14): 48-51.
[3] 刘冀瑗. 对社区居委会与街道办事处关系的思考[J]. 中共石家庄市委党校学报, 2010(7): 31-34.
[4] 张赫, 刘桂芝. 清单制: 街道办事处与社区居委会关系重塑的制度化路径[J]. 长白学刊, 2021(5): 75-83.
[5] 孙柏瑛. 城市社区居委会“去行政化”何以可能? [J]. 南京社会科学, 2016(7): 51-58.
[6] 北京市“2008”环境建设指挥部办公室. 现代城市运行管理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
[7] 北京市石景山区社区办. 对街道现行体制的一个调查[J]. 社区, 2004(20): 16-17.
[8] 应松年, 张晓莹. 《行政处罚法》二十四年: 回望与前瞻[J]. 国家检察官学院学报, 2020, 28(5): 3-18.
[9] 张雪霖. 街居治理共同体: 街道办事处改革的新方向与路径[J]. 城市问题, 2021(1): 73-80.