

# 城市街道社区和城区街道 体制的改革

——重庆市市中区街道体制改革的实践与思考

李 慎

重庆市是我国长江上游的经济中心城市，管辖9区12县，土地总面积为23113.95平方公里，人口1405.5万人，其中城镇人口为326.6万人，占人口总数的22.9%。重庆市又是党中央、国务院决定进行经济体制综合改革试点的第一个大城市。随着改革的发展，城区改革提上了议事日程，中共重庆市委书记廖伯康同志说：“城市改革有两个支撑点，一个是搞活企业，一个是搞活城区。”重庆市委、市府决定把中心城区——市中区作为城区综合改革的试点区。市中区是重庆市的政治行政中心、商业贸易中心、金融活动中心和水陆客运交通枢纽，面积14.5平方公里（其中陆地面积仅9.33平方公里），常住人口48万。

## 一、改革开放使城市街道发生了深刻的变化，街道体制改革势在必行

党的十一届三中全会以来，随着社会主义有计划商品经济发展和对外开放、对内搞活经济方针的贯彻，城乡社会生活经济生活都发生了前所未有的巨大变化。从重庆市中区的情况看来，一方面是人流、物流、资金流、信息流汇集到大城市的中心城区。各类商品市场犹如雨后春笋，相继涌现，百业兴旺，交易活跃，中心城区的综合服务功能逐步恢复和发展。地处繁华闹市的解放碑街道，面积为0.51平方公里，每天的流动人口多达10余万人。1985年，这一街区的各类经营单位（含国营商业批发站、公司）销售额达15.7亿元，约占当年全市总销售额的四分之一。原大阳沟街道面积只有0.19平方公里，过去只有一个国营的蔬菜副食品市场，年销售额不过二三千万元。改革开放以来，这个地区已迅速发展了3个农副土特产品贸易市场、3个以经营服装、小百货为主的摊区市场、1个花鸟虫鱼市场，还有1个房屋互换市场和1条小吃街。在7个商品市场中，有国营、集体企业67家，个体经营户2100多家，外地到这里开店设点的有240多家，每天进入市场交易的农民约2000多人。据调查统计，1985年，这个地区市场成交额7124万元，成为重庆市农副特产品的销售中心和服装、小商品的重要集散地。另一方面，改革开放也带来了许多新的问题，一是市场建设跟不上经济发展的需要，“爆市”严重，“一条大道、两边摆摊”的现象比比皆是，目前全区以街为市的摊位、摊点已达3600户，从业人员达4000人，而要求申请办理执照的还有增无减；二是市场管理难度增大，市场秩序混乱。大阳沟派出所1985年全年受理的治安案件1998件，其中仅有18件发生在居民区，而在市场摊区发生的多达1980件，占发案总数的99%。市场上黑市交易、投机违法、

欺行霸市的问题也较为严重。个体从业人员偷税抗税屡见不鲜，在社会上已引起强烈反响。新华路小商品和服装摊区市场，容纳了个体经营户1000余人，其中劳改、劳教释放人员以及被单位开除、除名人员占40.16%。个体户中有偷漏税行为的占94%。1985年，这个市场实收税款只及应收税款的六分之一，国家少收税款上百万元。还有一个值得重视的新动向是，农村劳动力大量流入城区，城市青年待业问题又突出起来。据调查，目前进入市中区的农村劳动力就有2.1万人，占全区就业人数的10%以上。过去已经就业后又离职转为待业的人员也大量增加，仅解放碑街道就有400余人，这些人大都涌入街道摊区经商或作帮工，而且多数没有营业执照，于是形成“有照不如无照，守摊不如乱跳”的不正常状况；三是执法部门很多，缺乏统筹协调。据统计，在解放碑街道收费罚款的多达16个部门，他们都是各业务主管部门政策、法规的执行者和监督者，但缺乏统筹协调，有时甚至相互扯皮，彼此力量抵消，在群众中造成不良的影响。在城区街道这个最基层的条块结合部上，严重地存在着条块分割的局面，使市、区两级政府的许多精力耗费在处理琐碎繁杂的事务和调解条块纠纷上，陷于被动局面。尽管设立了市长、区长、局长公开电话，也难以及时解决基层发生的纷繁复杂的问题。为了解决这些矛盾，适应发展社会主义有计划商品经济的需要，必须发挥街道这一层次应有的作用，健全和强化其基层综合管理的职能。

#### （1）街道体制改革是城市经济社会发展的客观要求

长期以来，我们的城市政权组织形式是为适应“以阶级斗争为纲”的政治需要和传统经济模式而建立起来的。其特点是权力高度集中，上面机构臃肿，人浮于事；下面事多人少，责大权小，政府工作处于被动局面。且不说城区政府本身应有的权限和职能问题，仅就作为城区政府派出机构的街道办事处而言，在人力、权限等方面与他们实际担负的繁重任务都很不相称，突出的表现在：一是事多人少。市中区各街道配备的行政编制人员，多则十四五人，少则七八个人。但就是这么一点人手，却管理着一个门类俱全的“小社会”。据粗略统计，目前市、区政府各部门给街道布置的经常性工作，共有16个方面，约87项之多。街道干部形象地说：“上边千条线，下边一根针，穿也穿不进，理也理不伸。”上级布置的任务，有的往往只能停留在口头上；落不到实处。二是权限太小。现在市、区许多职能部门的管理权力伸到街道，包揽了许多本应由街道办理的事，但又难以办好。以过去大阳沟街道城市管理为例，在只有0.19平方公里的弹丸之地上，参与管理的市、区职能部门就有12家，光是头戴国徽、身穿制服的就有8支队伍。投入这个街道的城市管理人员多达325人，每月开支费用2万余元。然而，由于这些队伍隶属各自不同的主管部门，各行其是，既有管理上的重复，也造成了许多管理上的“空档”。城市“脏、乱、差”的状况难以从根本上改观，群众反映强烈。街道的同志看得见却管不了，心有余而力不足。三是街道的财力匮乏，职能弱化。因为街道办事处的财源与街道企业密切相关，于是就把主要精力倾注在抓企业的日常经营活动上，政企职责不分。在这种情况下，街道基层组织的职能弱化的问题明显暴露出来。

随着城市的开放和社会主义有计划的商品经济的发展，市、区政府所面临的工作头绪越来越多，不论怎样横向膨胀机构，也无法做到对各项事务的直接管理，大量属于地区性、社会性、群众性的工作，离开街道就寸步难行。现在街道办事处职能作用已经发生了很大的变化，远远超出了1954年政务院颁布的《城市街道办事处组织条例》规定的“办理市、区政府有关民政事项。指导居委会工作和反映居民群众的意见”等项任务。由于城市经济社会的发展需要，客观上要求街道担负起对辖区内实行政务管理、城市管理、治安管理、经济管理的责任。

因此，只有进行街道体制改革，健全街道综合管理的职能，完善市、区、街道三级分层次管理，才能适应城市经济社会发展的客观要求。

### （2）街道体制改革是城区综合改革的“突破口”

进行街道体制改革与整个城区的综合改革有着不可分割的密切关系。街道是城区的基础，是城市综合管理的第一个层次，是协调条块关系的基层结合部，是城市精神文明建设的重要阵地，是党和政府直接联系群众的纽带和桥梁。

重庆市中区改革的实践说明，城区改革也有两个支撑点：一是搞活企业，一是搞活街道。如果没有街道，也就没有城区，离开了搞活街道，城区的综合服务功能就失去了依托。街道不活，城区也难以真正活起来。街道是城区的缩影，街道反映出来的大量问题，很大程度都涉及到街道体制上的弊端。如果不改革街道体制，就会严重束缚城区的活力，影响城区综合服务功能的发挥。

### （3）进行街道体制改革有利于逐步实现政治体制改革的目标

邓小平同志在谈到政治体制改革的设想时指出：政治体制改革要本着三个目标进行，第一个目标是始终保持党和国家的活力。第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。进行街道体制改革，必须认真贯彻和体现这一指示精神。

街道体制改革的关键是扩大街道综合管理的权限，强化街道综合管理的职能。要使街道担负起对辖区政治、经济、文化和其它社会事务的综合管理的责任，必须赋予它相应的权力，使其具备综合管理、统筹协调的行为能力。在市对区实行放权的同时，区也尽可能地放权给街道，健全和强化街道的综合管理职能，使大量问题就地、及时得到解决。随着权力的下放，区级专业管理部门将逐步精简，遏制机构横向膨胀的趋势，减少中间层次，加强基层管理机构的建设，增强街道的活力，使城区工作在街道这个基础上扎根，从体制上解决党政机构的设置和人员配备“头重脚轻”的问题，克服官僚主义，提高工作效率。街道自身也应在党政分开、政企职责分开上积极地探索。

街道办事处作为城区政府的派出机构，与广大人民群众密切联系，便于组织人民群众直接参与对国家机关的监督和在社会事务的管理。街道体制改革就是充分调动街道基层组织、地段居民自治组织和人民群众的积极性，增强人民群众的参政议政意识，推进政治民主化，逐步实行人民的直接民主。同时，促使政府机关及其工作人员转变作风，联系群众，接受监督，牢固树立“掌权为公，执政为民”的观念。

重庆市中区进行街道体制改革的实践表明，健全和强化街道的综合管理职能，有利于加强城区基础工作，逐步实现市、区、街道合理的分层次管理；有利于推进城区其他各项改革，增强城区综合服务功能；有利于按照政治体制改革的方向，加快社会主义民主和法制建设的步伐。

## 二、重庆市中区街道体制改革的基本思路和初步实践

按照中共重庆市委、重庆市政府的指示精神和中共重庆市市中区第五次党代会的决定，重庆市中区进行城区综合改革所要达到的基本目标是：遵循中央关于经济体制改革的决定，按照在社会主义公有制基础上发展有计划的商品经济的要求，以增强企业活力为中心，不断深化企业内部改革，加快流通体制改革的步伐，逐步建立和完善社会主义商品市场体

系；以街道体制改革为基础，正确发挥城区政府总揽经济全局的职能和街道的综合管理职能，加强和改善宏观控制，并努力使这三方面改革同步配套、协调发展，使整个经济运行机制逐步进入“国家调控市场，市场导向企业”的新轨道。同时，按照中央统一部署，积极进行政治体制改革的探索。

按照上述基本目标，重庆市中区街道体制改革的基本思路是：健全和强化街道的综合管理职能，在街道这一条块结合部上，完善政务管理，完善城市管理，完善治安管理，完善经济管理，实行条块结合，赋予街道对辖区内的各项社会事务进行统筹协调的必要权限，建立起以街道为基础的、市区街分层次管理的新体制。其主要内容是：

(1) 适当调整街道行政区划。行政区划是国家实行行政管理的一种重要手段。重庆市中区过去共有21个街道，平均每个街道区划面积仅有0.44平方公里，平均人口只有2万余人。这个数字小于全国同类城市街道区划的规模。街道区划过小至少带来了两个方面的问题，其一，每个办事处必须设置相应的机构，“麻雀虽小，肝胆俱全”，这必然带来干部编制紧张和街道之间忙闲不均；其二，全区街道干部的力量太分散，而且每个街道管理范围太小，不利于统筹协调各方面力量，不利于综合管理措施的落实，也不利于街区的地块功能和整个城区综合服务功能的发挥。因此，在认真进行调查研究的充分基础上，已按照法定程序，经市人民政府批准，对街道的行政区划进行适当调整。调整区划后的街道办事处，将由现有的20个（不含去年已合并撤减1个），调整为11个。调整后的街道平均管辖面积增大为0.85平方公里，平均居民人口为4.3万人，大体上相当于全国其它大城市街道水平。

(2) 扩大街道的管理权限。区里要从实际出发，放权给街道。能够由街道去办的事，尽可能交给街道去办，并力求使责权利相一致。特别是与基层工作和人民群众生活关系密切的区政府职能部门，要因地制宜、因事制宜，在充分考虑理顺工作关系、有利于强化管理、提高工作效率以及街道的承受能力等诸因素的基础上，逐步将下属机构或人员下伸街道，扩大街道的管理权限。

(3) 改革街道财政体制。区对街道实行“定收定支，逐年递增，支出按预算包干下拨，节余留用，收入全额上缴，超收按档次分成”的财政体制，建立街道财政，逐步改变街道办事处直接向企业收管理费的渠道，有利于政企职责分开，正确行使街道办事处的基本职能。

(4) 按党政分开的原则和党的基层组织属地化原则，适当扩大街道党委的党务工作管理权限，逐步理顺街道的党政关系。

(5) 组织人民群众直接参与政务管理和社会事务的管理，对人民政府实行民主监督。建立街道居民代表会议这一新型的民主监督、参政议政的组织形式。即由居民群众推选代表（一般为地段居委会成员），邀请辖区的市、区人民代表和政协委员参加，组成街道居民代表会议。由街道办事处以及下伸街道各政府职能机构或工作人员，定期向居民代表会议报告工作、听取意见、宣传政策、接受监督。

按照街道体制改革的基本思路，1986年8月初，区委、区府决定将地处闹市中心的解放碑、大阳沟两个街道合并，命名为解放碑街道，进行街道体制改革的试点。其后，中央书记处书记胡启立同志来渝视察工作时，经请示启立同志和省、市委主要负责同志同意，在这个街道朝着建设一级政权的路子进行试点探索。试点进行9个多月以来，取得了一些突破性的进展，主要表现在：

(1) 街道管理权限逐步扩大、街道活力明显增强。通过区对街道“纵向放权”，充实了街道办事处机构，设立了党委办公室、行政办公室、经济管理办公室、城市管理办公室，并建立了街道财政。区政府有关部门在解放碑街道设立了财政所、工商所、税务分所、物价检查分所、房管所、环卫所和司法助理员，促使街道逐步实行政企职责分开，开始对辖区政治、经济、文化和其他社会事务实行“条块结合、统筹协调、综合管理”。

(2) 街道经济稳步发展。1986年，解放碑街道在改革中经受了生产“滑坡”的严峻考验，工业总产值和劳动服务等第三产业营业收入达1265万元。实现利润145万余元。其中，两街合并后的8至12月完成的工业总产值就占年计划的41.16%，比上年同期增长11.94%。这个街道全年工商和市场税收完成150万元，比上年增长19.51%。特别值得一提的是新华路摊区市场由街道牵头成立了市场管理办公室后，税收由上年的36万元增加到81万元。1986年，街道财政收入比建立街道财政前的上一年增长12%。1987年1至4月，这个街道的工业总产值完成202万元，比上年同期增长12.06%；销售完成380万元，比上年同期增长37.54%；实现利润40万元，比上年同期增长17.02%；财政收入完成73万余元，为年计划的51.13%。这样好的经济效益，在全区各街道中是突出的。

(3) 社会主义精神文明建设取得实效。解放碑街道在改革中组建了地区性的“精神文明建设促进委员会”，与辖区内各单位、各社会团体紧密配合，广泛深入地开展了多种形式的共建精神文明活动，创建“文明卫生地段”10个，评选出“五好家庭”1100多户。在“四职”教育活动中，为了把解放碑地区建成文明经商的示范区，街道主动组织街道城管办公室、物价分所、工商所等部门，协助大阳沟副食品商场，努力把该场建成物价、计量信得过市场。街道统筹协调各部门力量，运用综合管理手段，强化了城市管理。同时，街道还加强了地段工作和居委会建设，配齐了下段干部，把社会治安综合治理的各项措施落到了实处。

(4) 发扬社会主义民主，积极为居民群众办好事、办实事。解放碑街道在改革中建立了居民代表会议制度，从1986年8月以来，先后召开了4次居民代表会议，由街道办事处和区政府各部门下伸街道的机构向居民代表报告工作，发动居民群众对政府工作出主意、提建议，实行民主监督。这种由“主人”与“公仆”直接对话的形式和效果很好。街道办事处针对群众反映强烈的问题，运用综合管理手段，解决了辖区居民买煤难、公房维修难、孤老包护难、倒垃圾难等问题。例如解放碑地区煤球运价一段时间一涨再涨，每百斤力资高达3元5角，高出正常力资10倍，居民怨声载道，三天之内，群众打了43次“市长、区长公开电话”，由于层次多，中转慢，鞭长莫及，问题久拖不决。改革街道体制后，由办事处牵头，物价检查分所出面，城管、劳动服务公司、煤炭商店配合，组织了一支送煤队，规定了力资的最高限价，使运费下降到正常水平，群众反映很好。街道办事处与房管所一起清理出长期无人居住的“空关公房”35间，收回5间，用作居委会学习室或安置无房户。同时，街道还牵头在辖区内新建绿点，栽花种树，翻修下水道、消防池，兴办托儿所、幼儿园，支持工商部门和企业开辟夜市，繁荣市场。

9个多月来的实践证明：解放碑街道体制改革的试点，方向是正确的，成效是显著的。解放碑街道的改革尝试，引起了全国许多大城市中心区的关注。北京、沈阳、哈尔滨、广州、武汉、南京、成都等地20多批代表先后来到解放碑街道参观考察。一些大中城市的城区也作出了进行街道体制改革，扩大街道管理权限的决定，积极探索街道体制改革的路子。

### 三、街道体制改革中需要正确处理的几个基本问题

街道是城市政权结构的基础，它与社会各方面的联系是全方位的，既有横向的联系，也有纵向的联系。要进行街道体制改革，“牵一发而动全身”，对城市工作乃至城市工作的许多方面都将成为强有力的“冲击波”，产生不可低估的影响。正因为如此，必须十分注重街道体制改革的科学性和可行性，妥善处理改革街道体制所涉及的众多矛盾和问题。从解放碑街道试点的经验和进一步深化街道体制改革的要求来看，需要正确处理四个基本问题。这就是条块关系问题；党政关系问题；政企关系问题；地块功能与政权职能的关系问题。

(1) 正确处理条块关系问题。街道的社会功能是多方面的，主要分为管理性功能与服务性功能两大类。实现这些社会功能的各类社会组织则是按不同的工作系统建立起来的，条条和块块交织在一起，共同担负着管理区域性事务的职能。由于过去相当长的时期内，我们基本上保留着适应战争时期需要的高度集中的经济体制，在经济管理和城市管理上单纯强化纵向的领导，形成了较为突出的条条“专政”的局面。这种局面在街道的表现也是很明显的。区域性的大量社会事务由于条块分割、工作脱节而无法在基层得到落实。这次进行街道体制改革很重要的一条，就是要理顺同一区域内条条与块块的关系，变条块分割为条块结合，变分力为合力。为了达到这一目的，一方面，区政府的有关业务部门要因势利导、因地制宜地对街道“纵向放权”，从街道区域内经济社会发展的实际情况出发，酌情下伸机构或工作人员；另一方面，赋予街道以综合管理和统筹协调的职权。从试点经验看，这样做的结果，基本上使条块关系趋于协调，增强了党政机构的活力；有利于克服官僚主义，提高工作效率；调动了基层（街道、地段、居民群众）的积极性，是符合中央关于政治体制改革的目标的。

目前，有的市、区主管部门对由街道办事处来协调条块关系尚有一些疑虑，担心这样做是否会从过去条条“专政”的局面演变为块块“专政”的局面，导致另一形式的条块分割。无论从市中区进行街道体制改革的指导思想，还是试点情况都表明，这种担心是没有必要的。市、区政府权力下放，职能部门机构下伸街道，赋予街道以综合管理、统筹协调权，并不是由街道办事处取代或包揽各业务主管部门的职责，实际上街道也包揽不了。其目的是使政府职能部门更好地履行自己应尽的职责，加强宏观管理。街道的综合管理，不是改变各职能部门分支机构的隶属关系，而是实行条块结合、双重领导（这里自然有一个以谁为主的问题）。这种综合管理职能也决不是简单的领导和指挥的职能，它包含统筹、协调、监督、服务等若干方面。例如，在一个街道区划内，办事处要代表区政府统筹协调城市管理工作，在这一问题上，它还必须对参与城管工作的各职能部门下伸街道的分支机构有一定程度的统筹协调权限和必要的协调手段（包括行政的、经济的、法律的手段）。但这些分支机构的业务工作，仍应由其业务主管部门统一领导，遵照统一政策和法规办事，不能划地为牢、各行其是，又如，在税收问题上，街道办事处主要是抓好协税护税工作，为强化税收管理创造必要条件，并协调税务部门与其它兄弟部门的关系，归结起来主要是协调和服务的职能。至于依法收税、按率计征等税收业务工作，仍由税务主管部门统一领导。这种条块关系是有机地结合在一起的。从本质上讲都是行使政府职能，是没有根本利害冲突的，因而是可以协调一致的。解放碑街道在对市、区职能部门下伸街道的“六所一员”实行条块结合的双重领导体制上，进行较为成功的探索。其主要作法是：凡属地区性、群众性的工作，以街道领导为主；凡属系统性、专业性的工作，以上级业务部门为主；在不违背政策和法规的前提下，街道有权从实际出发，统筹

协调各所、员的工作，各所、员向业务主管部门报送的工作计划等，须抄报街道办事处。业务主管部门下发的有关文件，也抄送街道；区级各有关部门对下伸街道的分支机构的人员调配、干部任免、奖惩等，也事先征求街道意见。他们还总结出了“五同”、“五不”的经验。即，街道办事处对“六所一员”在学习上同样安排，在政治上同样重视，在工作上同样支持，在生活上同样关心，做出成绩同样奖励。不挪用下伸机构的人员，不挤占下伸机构的经费，不对下伸机构搞瞎指挥，统筹不包办，协调不武断。这些经验是行之有效的。我们相信，随着街道体制改革的不断深化，这种条块结合的新体制将会更加成熟和完善。

(2) 正确处理党政关系问题。邓小平同志指出：政治体制改革的关键是党政要分开。解决党如何领导，如何善于领导的问题。街道党委过去是一级基层党委，对街道办事处实行集中统一领导。改革街道体制，赋予街道办事处较大的管理权限，客观上出现了如何正确处理街道党委与办事处之间的关系问题。按照党政分开的原则和党章的规定，从街道体制改革的实际情况出发，在正确处理党政关系问题上不少城区有如下设想：作为街道党委的发展方向，应逐步赋予其相当于一级地方党委的党务管理权限。它的主要职责是，在区委的统一领导下，坚持四项基本原则，坚持党的民主集中制，坚持集体领导、分工负责。集中精力抓好党的路线方针政策的贯彻执行，抓好所属党的总支、支部的思想建设、组织建设和作风建设。抓好下属单位职工和居民群众的政治思想教育，加强对街道人民武装部和工会、共青团、妇联等群团组织的领导，同区域内有关单位密切配合，促进社会主义物质文明建设和精神文明建设的发展，促进本街道党风和社会风气的好转。随着党的基层组织管理属地化原则的实行，可逐步下放一些小型企事业单位的党组织给所在街道的党委管辖。目前，已将原由区委直接管理的一些党务工作权限逐步下放给街道党委，例如新党员审批权、轻处分审批权、干部管理权等等。街道党委对办事处的领导，主要是政治思想和方针政策的领导，对干部的选拔、考核、监督、培训实行统一领导；对街道区域内改革和两个文明建设的重大问题实行集体决策。同时，保证街道办事处依照宪法、法律的规定和上级政府的指示独立行使职权，支持办事处主任大胆负责地开展工作。

(3) 正确处理政企关系问题。经济体制改革的重要内容之一是政企职责分开，使政府对企业的管理逐步走上间接管理的轨道。进行街道体制改革，也要逐步消除在传统经济模式下造成的政企职责不分的弊端，从街道的实际出发，理顺政企关系。为了矫正街道办事处的管理行为，我们通过建立街道财政，从经费来源上逐步减弱办事处对街属企业的依赖，以至于最终使两者在经济上脱钩。此外，我们还将逐步采取稳妥有效的措施，促使街道工业公司由“行政管理型”转变为“经营管理服务型”，为发展街道经济继续作出新的贡献。理顺街道的政企关系，是一个较为复杂的课题，它不仅需要我们自身作艰苦的努力，也有赖于整个经济体制改革的进一步深化和经济环境的宽松，尤其是在目前仍然实行“分灶吃饭”的财政体制下，政企职责分开条件尚不完全具备，但坚持这一正确的方向是确定无疑的。有的同志担心街道办事处与街道企业在职责上分开，在经济上脱钩，会影响街道经济的发展。从试点经验看，也解答了这个疑问。正是由于街道办事处政权职能的强化，在一定程度上掌握和运用经济杠杆的能力逐步提高，促进了街区经济的发展。街道办事处不直接干预企业的供、产、销业务活动，既保障了街道企业自主权的真正落实，又使办事处摆脱了冗杂的事务，集中精力抓好政府工作和社会工作。对“藏富于街道”这一各城区都十分熟悉的提法的涵义应有准确的理解。“藏富于街道”，是指通过改革街道体制，完善街道的政务管理、经济管

理、治安管理和城市管理，为街区里的各类企业提供良好的发展环境和外部条件，繁荣整个街区的经济。这里的富，是指共同富裕，而不能将“藏富于街道”狭义地理解为藏富于街道办事处，从而在多收管理费甚至向企业搞摊派上做文章。街道体制改革后，街道办事处仍然必须十分重视经济工作，仍然要千方百计发展街道经济，包括支持街道企事业和地段“两服务”组织的协调合理发展。街道工业公司的转轨变型，需要通盘考虑，妥善进行，不搞简单的撤并，不搞“一刀切”，要注意调动街道企业和企业管理部门两个方面的积极性，探索建立一个适合市中区街道特点的工业管理新体制。

(4) 正确处理地块功能与政权职能的关系问题。地块功能与政权职能既有联系，也有区别，不能简单地混为一谈。地块功能属于生产力的范畴，它包括自然资源和生产力在劳动地域内的空间布局以及人工建筑设施的布局等复杂的构成要素。从根本上讲，地块功能是一定地域内客观的物质条件。而政权职能则是属于上层建筑的范畴，它的作用是由政治体制决定的。当然，一定地域内的政权组织，必须通过行政的、经济的、法律的手段促使该地域地块功能的充分发挥，而不是相反。正确的指导方针应当是健全政权职能，发挥地块功能，使两者有机地结合起来。这次市中区的街道区划调整，就充分考虑了如何使行政区划与地块功能相一致。例如有的街道绿化育林功能较突出，有的街道文化体育事业方面的功能较突出，有的街道水陆客运服务的功能较突出，等等。但是，由于市中区的国土调查和国土规划工作尚未进行，对地块功能的确定受到很大制约。最近，重庆和市中区城市规划部门经过9个多月工作，初步制订出了市中区的城建分区规划。这个规划对全区的城市性质、人口规模、用地分类、建筑物布局作了较为科学合理的考虑，这对调整区划后的各个街道注意发挥地块功能建立了科学依据。一个地块的功能，既不是单一的，也不是绝对的。某一种功能比较突出，占主导地位，但也有其它功能存在于同一地块之中。当然一个街区内地块功能的发挥，不是单靠街道办事处就能实现。地块功能的发挥，需要调动市、区、街三个层次和街区内所有社会单位以至于居民群众的积极性。区对街道放权，决不是由街道包办街区内一切事务，而是赋予街道办事处以统筹协调、综合管理权。市、区政府职能部门完全应当依照法定的职权在街区内开展工作，与街道办事处共同行使政权职能，共同促使本街区地块功能的发挥。这样，既可保持各业务部门政策的连续性，又弥补了因管理幅度过宽所出现的业务“盲点”和空档。在政权职能问题上，在机构设置以及干部编制和管理权限问题上，街道办事处都不应当也不可能与市、区两级政府完全对应。区政府对街道放权后，仍然要加强对街道办事处的领导，加强对全区经济建设和各项社会发展事业的领导。街道工作加强了，区级机构的改革也就比较容易了，区级机关的工作效率将会比过去有较大的提高。

赵紫阳同志最近指出：三中全会以来的路线，是实事求是，从中国实际出发，建设有中国特色的社会主义路线。这条路线有两个基本点，一是坚持四项基本原则，一是坚持改革、开放、搞活。两个基本点统一起来，才是三中全会以来路线的完整内容，才是有中国特色的社会主义，才是有生命力的，有血有肉的，实践中的科学社会主义。这就是我们进行一切改革的根本指导思想。也是重庆市市中区综合改革和街道体制改革的根本指导思想。坚持这个方向，沿着这条路子，城区街道体制改革，必将不断开拓出新的局面。

作者工作单位：重庆市中区委  
责任编辑：王 颖