

<<城市社区体制改革与法制建设研究>>

图书基本信息

书名：<<城市社区体制改革与法制建设研究>>

13位ISBN编号：9787313036421

10位ISBN编号：7313036426

出版时间：2004-4

出版时间：上海交通大学出版社

作者：杨鸿台

页数：176

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

前言

在世纪转换的历史时刻，中华民族前所未有地感受到了实行法治对国家发展和强盛的重要意义；在千年更替的重要关头。

中国人民也更加坚定地确立了法治的目标。

1999年3月，九届全国人大第二次会议通过的《宪法修正案》，把“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略载入了宪法，勾画出了我国法治建设在新世纪发展的宏伟蓝图。

法治目标的实现，需要全体人民的共同努力，更需要法学研究者和法律工作者的不懈追求。法律高等院校一方面承担着培养法律专业工作后备力量的重任，同时也是法学研究的一支重要力量。华东政法学院是司法部属普通高等院校之一，拥有一支法律教学和研究的师资队伍，长期以来，许多教师在从事法律教学工作的同时，辛勤地耕耘在法学研究的园地，并取得了一批成果，不仅为立法和司法实践提供了不少卓有价值的建议，也在法学理论研究方面提出了一些富有创见的观点。这些研究反过来又促进了教学质量的提高，它证明了法学研究和法学教育相互依存、相互促进的关系。

法学理论研究应当为法制建设服务，这是不言自明的道理。我国的法制建设在最近20多年取得了令世人瞩目的巨大进步和飞速发展，丰富多彩的法律实践和法治活动为法学理论工作者提供了一展身手的宽阔舞台和任意驰骋的广袤天地，也向法学研究人员提出了大量亟待解决的课题，这些都是法学研究走向繁荣的不可缺少的原动力和必要条件。

法学理论研究应当为法制建设提供指导，这是法学理论工作者必须承担的职责。我国的法治实践是在独特的历史背景和现实条件下进行的。一方面我们拥有上千年陈陈相因、绵延不绝的中华法系的传统，这一传统在近代以来却遇到了西方法律制度巨大冲击与严峻挑战而几近中断；另一方面我们在建设社会主义现代化强国和构建社会主义市场经济体制的过程中，又需要形成有自己特色的法律体系，而这一法律体系又必须能积极应对当今世界的共同法律规则。这些都要求我国的法学研究具有更高的立意、更广阔的视野和更新颖的理念。

正是基于上述认识，华东政法学院和上海交通大学出版社联手推出了这套《东方法学丛书》。以期尽自己绵薄之力，推动我国法学研究的开展。丛书取“东方”之名，是因为中国处于世界之东方，而上海又位居中国之东方，华东政法学院地处上海，原司法部部长、现任最高人民法院院长的肖扬同志曾称誉华东政法学院为“法学教育的东方明珠”，以“东方”二字来命名，固可区别于其他各种法学丛书，更期望能借得风气之先的这块宝地之地利，为我们这套丛书更多地汲取来自于生活这棵常青之树的养分。

收入这套丛书的著作均为华东政法学院教师的学术专著，这些著作中的观点不一定成熟，但却凝聚了作者对有关法律问题的思考。而且我们也想借丛书出版的机会，广泛地征求各方面的意见，使作者们在此基础上，能进一步深入研究，为我们奉献出更多更优秀的学术成果。

东方法学丛书编委会

## <<城市社区体制改革与法制建设研究>>

### 内容概要

《城市社区体制改革与法制建设研究》由城市社区体制改革；城市社区法制建设和城市社区立法研究三个部分组成。

作者从我国经济、政治、社会等领域正在发生的深刻变化着手，深入探讨了社会结构转型与城市社区体制重组的必然性，分析了我国城市社区法制建设研究的现状、思路和方法，阐述了加快城市社区法制建设的重要性、现实性和紧迫性，并提出了城市社区法制建设体系构建等设想。

#### 作者简介

杨鸿台，华东政法学院刑事司法学院硕士生导师、出版专著：《错位的爱》、《死亡社会学》、《实用禁毒知识手册》和《知识经济与法制创新》等4种；合著出版《中华性学词典》（副主编）和《学生实用法律知识读本》等；发表论文、文章、调研报告等逾170篇。

曾先后多次参加国家社会科学、司法部、上海市重点研科项目等，均为各课题组主要成员。

2001年起连续两年担任上海市人民政府法制办公室“城市社会结构转型中的社区法制建设研究”和“法制政府、责任政府及其与政府职能转变的关系研究”课题组组长。

## <<城市社区体制改革与法制建设研究>>

### 书籍目录

第一章 背景分析：城市社会变迁与重组 一、社区发展：概念和历史 二、城市社区体制改革与社区法制建设的社会背景分析 三、我国城市社区发展的特征和内容 四、城市社区发展呼唤法制建设

第二章 城市社区法制建设的研究现状、思路和方法 一、城市社区法制建设的研究现状 二、城市社区法制建设的研究思路和研究方法 三、主要的概念界定及一些说明

第三章 我国城市社区法制建设状况以及台湾地区经验 一、改革开放前城市社区法制建设状况 二、新时期城市社区法制建设的现状 三、我国城市社区法制建设中存在的若干问题 四、台湾地区城市社区发展的法制建设经验

第四章 城市社区法的体系建设 一、要重视城市社区法的研究和制定 二、城市社区法的概念和特征 三、城市社区法的体系及其构建原则 四、城市社区法律规范体系中存在的现实问题 五、根据当前城市社区发展的迫切需要，逐步构建城市社区法的体系 六、我国城市社区法体系的构成

第五章 城市社区管理体制的改革与法制建设 一、调整中的城市社区行政组织体制 二、街道行政管理中的法制问题 三、城市社区管理体制改革的思路 四、城市社区管理法规的修订

第六章 城市社区自治组织立法 一、当前城市社区自治管理组织存在的法制问题 二、科学界定社区概念是划分城市社区自治地域的必要前提 三、关于城市社区规模的确定 四、关于设置三级城市社区自治体制的设想与建议 五、关于居委会重组的思考 六、《城市社区自治委员会组织条例》的立法建议 七、浦东新区某街道居委会组织模式评价与分析……

## 章节摘录

书摘 二、街道行政管理中的法制问题 现阶段,无论从法律规定来界定还是从实际管理情况来判断,街道层面的管理主要属于行政管理范畴,或者说主体管理行为属于行政行为,因而街道层面的管理主要依据国家和地方的行政法进行管理。

街道层面行政管理的主体是“块”与“条”,即街道办事处与区政府有关职能部门的派出机构。

从理论上说,条与块各应该分别依据法律、法规的规定来行使各自的行政管理职能,并且在这过程中相互之间形成一种法定的行政关系。

但由于体制的原因、法律的原因以及其他原因,街道的行政管理实践并没有走上法制化的轨道,在依法“治区”、依法行政中存在着诸多法制上的问题。

(一)条块关系矛盾及其法律问题 条块关系是街道管理中的最基本行政关系。

然而,长期以来,条块关系似乎经常处于不和谐状态。

这种不和谐关系以及矛盾主要表现在履行行政职能过程中相互推诿、相互扯皮、相互指责等。

尤其在与城市建设与城市管理有关的工作中,如危棚简屋动拆迁、旧城改造、市政建设、清除违章搭建、解决马路设摊等,遇到诸如居民阻力较大、比较棘手的问题时,或者涉及各自的资源及利益问题时,相互之间推诿和扯皮的现象就更为严重。

街道办事处常常指责派出机构不履行职责、工作不到位,抱怨派出机构把属于自己职责范围的工作甚至是专业性行政工作推卸给街道办事处,街道办事处反过来请求派出机构履行本应该履行的职责,或者在无奈之下代替派出机构履行本不属于自己的分外职责。

派出机构则认为街道办事处应该承担这些责任和义务,同时对街道办事处一些谋利行为表示不满,如有些经济状况欠佳的街道办事处为能够收取一些管理费而默许马路设摊、为利用资源而自行违章搭建等。

条块存在不和谐关系和矛盾的原因是多方面的。

其中一个源头性的原因是法律对条块关系及其各自行政职能及职责缺乏明确的规定。

上簿地区条块关系的法律渊源,一是《上海市街道办事处条例》(以下简称《条例》);二是与街道管理有关的130多个法律文件中的“相关法”。

《条例》只是在11、12条涉及条与块的关系,《条例》第11条规定“街道办事处有权组织、协调辖区内的公安、工商、税务等机构,依法支持、配合街道监察队的执法活动”;《条例》第12条规定:“街道办事处有权对区人民政府有关部门派出机构主要负责人的任免、调动、考核和奖惩,提出意见和建议。”

区人民政府有关部门在决定上述事项前,应当听取街道办事处的意见和建议。

”前一条实际上已经不适用(因为街道监察队已经不存在),后一条并不具有规定条块关系的内涵,而且也没有真正落实,因此,《条例》对条块关系并没有作出明确规定。

至于对条块各自行政职能及职责的规定,从《条例》对街道办事处职责的规定和从“相关法”有关条文对相关行政职责的规定来看,街道办事处和派出机构的各自职责中有许多是相互重合的、界限是模糊的。

另一个起因性原因是考核制度的错位。

按照社区行政管理的政策规范,块为“综合管理”机构,条为“专业管理”机构,实行“条包块管”、“条块结合、以块为主”的治理原则,因此,在评价社区管理成效和建设文明社区的考核中,往往对块进行考核,即便是完全属于派出机构专业管理职责范围的事情,也由条的职能部门对街道办事处进行“辖地化”考核。

例如,对马路乱设摊等违规违章现象的整治,属于区城市管理监察队的职责,但上级主管部门在检查整治成效时却首先对街道办事处进行考核,其理由是街道办事处具有监督、协助、协调的职责,而实际上街道办事处难以对派出机构进行有效的监督和协调。

再如,交通安全管理是交警部门的法定职责,但如果街道辖区内出现严重的交通事故或交通事故比同期上升,在对街道办事处的考核中就会被扣分,理由是交通法规及交通安全知识宣传教育不力。

又如,某街道一位被辖区警署登记在案的法轮功练习者,经警署批准后去香港探亲,结果一去不复返

## &lt;&lt;城市社区体制改革与法制建设研究&gt;&gt;

，街道办事处由此失去原有的先进文明社区的称号。

街道办事处的人员把这种错位的考核比喻为“头痛医脚”、“张三生病李四吃药”、“狗抓老鼠猫督战”。

(二)街道办事处工作事项超法律规定的问题 《上海市街道办事处条例》(以下简称《条例》)第2条规定，街道办事处作为区政府的派出机关“受区人民政府领导，依据法律、法规的规定，在本辖区内行使相应的政府管理职能。

”这一条至少有两点法定含义：一是街道办事处接受区政府领导(而非同时接受区政府职能部门的领导)；二是街道办事处的行政职能范围应有法律法规规定。

街道办事处行政职能的法律、法规规定，基本职能范围主要来源于《条例》对街道办事处的14项职责的规定(见本书第44页)；具体工作事项来源于由130多个法律文件所组成的“相关法”的规定。

同时，1954年制订的《城市街道办事处组织条例》，就规定“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。

”街道办事处在依法行使行政管理职能中存在的问题是：《条例》规定的街道办事处14项职责过于笼统；“相关法”规定的街道办事处具体工作事项杂乱无章，而且，其中有一部分工作事项超出《条例》规定的14项职责范围，还有一部分工作事项的规定缺乏街道办事处组织法等上位法的依据；

“相关法”规定的街道办事处具体工作事项，绝大部分属于指导、监督、协助、配合性工作，即指导、监督、协助、配合行政职能部门进行专项行政管理工作，而不是直接承办各项具体工作，但实际情况是街道办事处直接承办了许多本来只是要求进行指导、监督、协助、配合的工作；街道办事处还承担了“相关法”规定之外的工作任务，包括区政府职能部门指派的任务和区政府职能部门派出机构推诿过来的工作。

此外，随着社区各项事业的快速发展，以及城市管理重心的下移，“相关法”规定的街道办事处具体工作事项逐步增多，职能部门指派任务越来越多。

以上几方面问题作为相互联系的原因所导致的结果是：街道办事处的工作事项和工作任务超出了法律规定的范围，尤其是大大超出《条例》规定的街道办事处14项职责范围，使街道办事处的工作任务超负荷。

据统计，目前街道办事处承担的工作事项或工作任务已经达到近150项之多。

与此相关的另一个使街道办事处工作陷于困境的问题是：街道办事处在行使超法律规定的行政职能时又缺乏相应的权与利，即职、责、权、利不配套，只承担职能及职责、不赋有权力及利益。

而产生这一问题的原因又在于：街道办事处是区政府的派出机关，因而不被赋予一级政府所具有的包括执法权在内的行政权力；“相关法”规定的街道办事处具体工作事项，绝大部分属于指导、监督、协助、配合性工作，而指导、监督、协助、配合性工作往往不具有行政权。

街道办事处工作事项的超法律规定和行政职能结构上的责与权分割，使街道办事处处于既要替人做份外事、又没有做事的名分和权威的境地。

(三)街道行政管理中的非法制化倾向 现阶段我国政治生活中还存在着一些非法制化倾向，这种倾向在社区管理中同样在不同程度上表现出来。

表现之一是管理依据上文件往往充当了法律的角色。

不管是对管理体制的规范还是对管理行为的规定，都存在着文件代替法律的现象，如“两级政府、三级管理”、“条块结合、以块为主”就是在1996年上海市城区工作会议后以文件形式确定的体制。

在有些情况下，文件与法律比较，行政人员更习惯于按照文件办事(而不是依法办事)，即使遇到文件与法律不一致甚至矛盾的情况，行政人员还是不以为然地按照文件办事。

表现之二是管理行为上常常更多地服从于上级领导的意志。

在社区管理中，如果说法律不如文件，那么文件又不如上级领导的指示。

诚然，上级领导的指示属于具有权威的领导和管理行为，尤其是体现集体智慧、个人经验、深谋远虑的领导指示，对指导下级工作或及时解决问题具有法律和政策所不及的作用。

但如果上级领导在大小会议上要求基层加强法制建设、依法行政的同时，却习惯于随意发表被下级或基层奉为“指示”的主意或想法，而且这些随意的主意或想法又是多变的，那么，就会使社区街道行政人员的许多精力不断围绕着上级领导的主意或想法转，进而极大地牵制了社区的法定或规划好的常

规管理工作。

.....

媒体关注与评论

序在世纪转换的历史时刻，中华民族前所未有的地感受到了实行法治对国家发展和强盛的重要意义；在千年更替的重要关头。

中国人民也更加坚定地确立了法治的目标。

1999年3月，九届全国人大第二次会议通过的《宪法修正案》，把“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略载入了宪法，勾画出了我国法治建设在新世纪发展的宏伟蓝图。

法治目标的实现，需要全体人民的共同努力，更需要法学研究者和法律工作者的不懈追求。

法律高等院校一方面承担着培养法律专业工作后备力量的重任，同时也是法学研究的一支重要力量。

华东政法学院是司法部属普通高等院校之一，拥有一支法律教学和研究的师资队伍，长期以来，许多教师在从事法律教学工作的同时，辛勤地耕耘在法学研究的园地，并取得了一批成果，不仅为立法和司法实践提供了不少卓有价值的建议，也在法学理论研究方面提出了一些富有创见的观点。

这些研究反过来又促进了教学质量的提高，它证明了法学研究和法学教育相互依存、相互促进的关系。

法学理论研究应当为法制建设服务，这是不言自明的道理。

我国的法制建设在最近20多年取得了令世人瞩目的巨大进步和飞速发展，丰富多彩的法律实践和法治活动为法学理论工作者提供了一展身手的宽阔舞台和任意驰骋的广袤天地，也向法学研究人员提出了大量亟待解决的课题，这些都是法学研究走向繁荣的不可缺少的原动力和必要条件。

法学理论研究应当为法制建设提供指导，这是法学理论工作者必须承担的职责。

我国的法治实践是在独特的历史背景和现实条件下进行的。

一方面我们拥有上千年陈陈相因、绵延不绝的中华法系的传统，这一传统在近代以来却遇到了西方法律制度巨大冲击与严峻挑战而几近中断；另一方面我们在建设社会主义现代化强国和构建社会主义市场经济体制的过程中，又需要形成有自己特色的法律体系，而这一法律体系又必须能积极应对当今世界的共同法律规则。

这些都要求我国的法学研究具有更高的立意、更广阔的视野和更新颖的理念。

正是基于上述认识，华东政法学院和上海交通大学出版社联手推出了这套《东方法学丛书》，以期尽自己绵薄之力，推动我国法学研究的开展。

丛书取“东方”之名，是因为中国处于世界之东方，而上海又位居中国之东方，华东政法学院地处上海，原司法部部长、现任最高人民法院院长的肖扬同志曾称誉华东政法学院为“法学教育的东方明珠”，以“东方”二字来命名，固可区别于其他各种法学丛书，更期望能借得风气之先的这块宝地之地利，为我们这套丛书更多地汲取来自于生活这棵常青之树的养分。

收入这套丛书的著作均为华东政法学院教师的学术专著，这些著作中的观点不一定成熟，但却凝聚了作者对有关法律问题的思考。

而且我们也想借丛书出版的机会，广泛地征求各方面的意见，使作者们在此基础上，能进一步深入研究，为我们奉献出更多更优秀的学术成果。

东方法学丛书编委会

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>