

## 不可輕視「街道辦事處」的職能

中國的城市行政特色之一，是基層地方管理機關的劃分極為仔細。一般來說，在省轄市一級的地方政府之下，設有區及縣（或民族自治縣）的政府。與海外不同的是，在區政府之下，更進一步分設有街道辦事處，等同於縣以下的鄉政府。

以中型省份江蘇省的省會南京市為例，共分玄武、大廠、浦口、棲霞、下關、鼓樓、白下、建鄴、秦淮、雨花台十區，江寧、江浦、六合、溧水、高淳五縣。每個區及縣下轄五至四十多個街道辦事處或鄉政府。

通常每一個街道辦事處轄下「街道」內的人口介於三萬至十多萬不等，但亦有少至數千人的「街道」。

街道辦事處的法律根據，源於一九五四年十二月第一屆全國人民代表大會常務委員會第四次會議所通過的《街道辦事處組織條例》，該條例其中包括：

第三條·十萬人口以上的市轄區和不設區的市，應當設立街道辦事處；十萬人口以下五萬人口以上的市轄區和不設區的市，如果工作確有需要，也可以設立街道辦事處，五萬人口以下的市轄區和不設區的市，一般不設立街道辦事處。

第四條·街道辦事處的任務是：辦理市、市轄區的人民委員會有關居民工作的交辦事項；指導居民委員會的工作；反映居民的意見和要求。

第五條·街道辦事處設主任一人，按照工作的繁簡和管轄區域的大小，設幹事若干人，在必要的時候，可以設副主任一人。街道辦事處共設專職幹部三至七人，內有做街道婦女工作的幹部一人。

經歷了四十年的轉變，街道辦事處的職能不斷擴充，幹部的編制亦愈來愈龐大。雖然「街道」是區以下的細分單位，但政府在街道辦事處所投下的人力資源卻絕不簡單。

據香港《華僑日報》一九九四年八月四日引述北京大學政治學與行政管理系的一項有關北京海澱區的調查報告指出，海澱區下轄十四個街道辦事處，全區有人口一百四十四萬，而街道辦事處的幹部人數即已多達二千零九十三人。平均每個「街道」有人口七萬八千人，街道辦事處幹部平均編制高達一百五十二點八人。即每萬名市民就有接近二十名街道辦事處的幹部，編制膨脹的程度，可想而知。因此，有人甚至稱街道辦事處為基層一級政府，可算是地方政府的末梢神經。

至於現今街道辦事處的職能，《華僑日報》有這樣的報導，「各街道擔負的行政職能多達二、三百項，範圍包括居民、民政、司法、治安、交通、防火安全、市容、衛生、綠化、環保、人防、計劃生育、勞動管理、文教、集體經濟、第三產業、市場管理、社區服務等等。」

然而，據一些在國內朋友表示，由於街道辦事處的幹部與居民十分接近，原則上一切在居民中發生的事，都可算是街道辦事處幹部的負責範圍。更由於街道辦的幹部以四十歲以上離休幹部為主，其中又以婦女居多，他們往往特別有耐性去了解「街道」內每一位居民的生活實況，所以

街道辦對區內的事務可以說是無所不問，亦無所不知。

街道辦事處對地區事務的了解如此深入，無怪乎新近頒佈的中國「宗教活動場所登記辦法」也將宗教活動場所納入「街道辦」的範圍。

中國國務院宗教事務局於今年五月份，按照國務院法令「六號《宗教活動場所管理條例》」制定了「宗教活動場所登記辦法」。該法「辦法」的第三條指出：

宗教活動場所申請設立登記，應提交下列書面材料：

- 一．設立宗教活動場所的申請書；
- 二．該場所的有關資料和證件；
- 三．鄉（鎮）人民政府或城市街道辦事處的意見。

言下之意是，宗教團體若要成功申請成為合法的宗教活動場所，首先必須得到街道辦事處的肯首。而按中國城市目前的實況，要得到街道辦事處的認可，差不多等於要求宗教團體的一舉一動全部由地區幹部所檢視。

「辦法」的第六條指出：

縣級以上人民政府宗教事務部門自受理設立登記申請之日起六十日內，依照本辦法第二條、第三條的規定和《宗教活動場所管理條例》的有關規定進行審查，並徵求有關方面的意見。凡符合規定的，予以登記，並發給登記證書；對不完全符合規定的，視情況予以臨時登記、暫緩登記，不符合規定的不予登記，並書面通知，說明理由。

按第三條三項所指，有關方面意見就是「街道辦事處的意見」。這即是說，要接受登記，就

要接受「街道辦」的「深入了解」。

新「辦法」的特別之處，在於不強調申請登記的團體必須隸屬官方認可的宗教組織。這方面的問題在「辦法」第二條第四項：「有主持宗教活動的宗教教職人員或者符合各宗教規定的人員」這一句話留有伏筆，足以讓縣級以上的宗教事務部門有足夠的轉圜餘地。再者，宗教團體一旦正式申請登記，經已納入街道辦事處的了解範圍，亦無須借用官方認可的宗教組織作為監察工具了。

從整個「辦法」的條文看來，中國的宗教事務部門一方面要放寬「壓制」，同時卻要加緊「控制」。目標是置一切宗教活動於他們的管制之下。

中國政府將一切對宗教活動的管理工作規範化，若能減輕對各宗教團體的壓制，使他們能享受宗教自由，發揮精神文明的影響力而造福社會，實是一件好事。但現在中國政府運用龐大人力物力對宗教界加強控制，肯定有損及宗教團體的積極因素，亦難免導致對政府內部腐化問題的忽視，以致在視線轉移之下，讓以權謀私者有機可乘，對國家造成重大的損害。這是不能不令人感到憂慮的。

林瑞琪 一九九四年八月五日 書於香港聖神研究中心