

苟华君 主编



CSJM WY  
HGZGY

# 城市居民委员会工作纲要

贵州教育出版社

# 城市居民 委员会 工作纲要

· 贵州教育出版社 ·

本书由中共贵州省委组织部指定  
为全省城市街道（镇）、居民委员会  
干部的培训教材。

**城市居民委员会工作纲要** 主编 苟华君

---

贵州教育出版社出版发行

（贵阳市中华北路289号 邮政编码550001）

\*

贵州新华印刷厂印刷 贵州省新华书店经销

850×1168毫米 32开本 8.75印张 220千字

1992年4月第1版 1992年4月第1次印刷

印数1——7000册

---

ISBN 7-80584 定价：3.95元

---

---

# 序

龙志毅

---

---

城市是我国政治、经济和文化中心，在社会主义现代化建设中起着重要的主导作用。居民委员会是城市国家政权肌体的细胞，基层群众性自治组织，城市社会工作的基础，是党和政府直接联系广大人民群众的桥梁和纽带。把居民委员会建设好，对于团结、动员和带领广大居民群众建设有中国特色的社会主义，巩固和发展安定团结的政治局面，完成治理整顿、深化改革的任务，促进城市的社会主义物质文明和精神文明建设，具有十分重要的意义。

我国是人民当家作主的社会主义国家。在基层政权和基层社会生活中实行人民当家作主的权利，是建设高度的社会主义民主的一个重要方面，也是我们国家兴旺发达、长治久安的重要保证。1989年12月，全国人大常委会第十一次会议审议通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，这是我国城市居民委员会建设的纲领性文件，是城市居民政治生活中的一件大事。实践证明，实行居民自治，有利于调动广大居民的积极性，有利于培养居民的民主意识和民主习惯，有利于密切政府同人民群众的联系，有利于社会主义民主建设的进程。

当前，我们的党和国家正处在一个非常关键的时期，对城市基层基础工作提出了新的更高的要求，各级党委和人民政府特别是市、市辖区人民政府及其派出机关——街道办事处，都要高度重视居委会的建设，把居委会建设列入重要议事日程，切实当作城市的一项重要工作来抓。目前我国已有居委会近10万个，居委会干部36万多人。在我省，有居委会2000多个，居委会干部近万人。要提高他们的光荣感和责任感，妥善解决他们的工作和生活上的困难，关心支持他们的工作。

居委会工作看似平常，实不简单。居委会的干部除了必须是坚持四项基本原则，热心为居民群众服务外，还应当具备从事居委会工作的业务知识。但长期以来，有关居委会工作的系统教材鲜见，给居委会干部培训带来一定困难。基于此，我省从事基层政权建设研究和实务工作的同志，经过大量的调查研究，撰写了《城市居民委员会工作纲要》一书。他们办了一件很有意义的事。

这本书对居委会干部岗位所必需的民主政治建设、党团组织建设、民政、公共卫生管理、人民调解、治安保卫、计划生育、社区服务、精神文明建设、组织机构与干部、工作方法和艺术等10多个方面的知识进行了系统论述，理论联系实际，指导性强；通俗易懂，可读性大。我相信，随着这本书的发行和使用，随着居委会干部岗位培训的开展，我省城市基层基础工作必将出现一个崭新的局面。

1991年10月20日

---

---

# 目 录

---

---

|                              |      |
|------------------------------|------|
| 序.....                       | (1)  |
| 第一章 绪论.....                  | (1)  |
| 一、居民委员会的性质.....              | (1)  |
| 二、居民委员会的地位、作用与任务.....        | (4)  |
| 三、不断加强居民委员会的工作.....          | (10) |
| 第二章 居民委员会的民主政治建设.....        | (15) |
| 一、加强居委会民主政治建设就是加强社会主义民主..... | (16) |
| 二、居委会民主政治建设的内容.....          | (20) |
| 三、怎样加强居委会的民主政治建设.....        | (27) |
| 第三章 居民委员会的党组织建设.....         | (29) |
| 一、居委会党组织建设的地位和作用.....        | (29) |
| 二、居委会党支部的任务.....             | (32) |
| 三、居委会党组织的自身建设.....           | (35) |
| 四、不断加强和改善党对居委会的领导.....       | (43) |
| 第四章 居民委员会的团组织建设.....         | (45) |
| 一、居委会团组织的地位和作用.....          | (45) |

|                                      |              |
|--------------------------------------|--------------|
| 二、居委会团组织的任务·····                     | (47)         |
| 三、加强居委会团组织建设·····                    | (50)         |
| <b>第五章 居民委员会的民政工作·····</b>           | <b>(56)</b>  |
| 一、居委会民政工作的性质·····                    | (56)         |
| 二、居委会民政工作的地位和作用·····                 | (57)         |
| 三、居委会民政工作的特点·····                    | (60)         |
| 四、居委会民政工作的主要任务·····                  | (62)         |
| 五、进一步加强居委会的民政工作·····                 | (71)         |
| <b>第六章 居民委员会的公共卫生管理·····</b>         | <b>(74)</b>  |
| 一、居委会在公共卫生管理中的作用·····                | (74)         |
| 二、居委会公共卫生委员会的主要职责·····               | (76)         |
| 三、进一步加强居委会的公共卫生管理工作·····             | (78)         |
| <b>第七章 居民委员会的人民调解工作·····</b>         | <b>(84)</b>  |
| 一、居委会设立人民调解委员会的必要性·····              | (84)         |
| 二、居委会人民调解委员会的设置及其主要职责·····           | (88)         |
| 三、居委会人民调解委员会的工作方针、原则、纪律<br>和制度·····  | (91)         |
| 四、加强居委会人民调解工作的几点建议·····              | (96)         |
| <b>第八章 居民委员会的治安保卫工作·····</b>         | <b>(99)</b>  |
| 一、居委会治保工作在城市社会治安综合治理中的地<br>位和作用····· | (99)         |
| 二、居委会治保会的设置及其工作职责·····               | (103)        |
| 三、居委会治保会的工作制度和工作纪律·····              | (107)        |
| 四、加强居委会治安保卫工作的建议·····                | (108)        |
| <b>第九章 居民委员会的计划生育工作·····</b>         | <b>(112)</b> |
| 一、居委会在贯彻计划生育国策中的地位和作用·····           | (112)        |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 二、居委会计划生育工作的主要内容·····           | (113) |
| 三、进一步加强居委会的计划生育工作·····          | (120) |
| <b>第十章 居民委员会的社区服务</b> ·····     | (123) |
| 一、居委会的社区服务是社会发展的需要·····         | (123) |
| 二、居委会社区服务的内容和形式·····            | (125) |
| 三、居委会如何做好社区服务工作·····            | (129) |
| <b>第十一章 居民委员会的经济工作</b> ·····    | (132) |
| 一、居委会经济工作的性质、地位和作用·····         | (132) |
| 二、居委会经济工作的内容、形式和特点·····         | (141) |
| 三、加强对居委会经济工作的管理·····            | (145) |
| <b>第十二章 居民委员会的精神文明建设</b> ·····  | (151) |
| 一、居委会精神文明建设的地位和作用·····          | (151) |
| 二、居委会精神文明建设的基本内容·····           | (154) |
| 三、居委会精神文明建设的基本特点·····           | (158) |
| 四、居委会精神文明建设的指导方针·····           | (160) |
| 五、居委会精神文明建设的基本要求·····           | (161) |
| 六、居委会精神文明建设的主要活动形式·····         | (164) |
| <b>第十三章 居民委员会的组织机构与干部</b> ····· | (169) |
| 一、居委会的组织建设·····                 | (169) |
| 二、居委会的制度建设·····                 | (177) |
| 三、居委会干部的素质要求·····               | (182) |
| <b>第十四章 居民委员会的工作方法和艺术</b> ····· | (188) |
| 一、提高居委会工作方法和艺术的重要性·····         | (188) |
| 二、居委会的工作方法·····                 | (189) |
| 三、居委会的工作艺术·····                 | (192) |



|   |       |
|---|-------|
| <b>第十五章 居民委员会与基层人民政府及其派出机构的关系</b> ..... | (196) |
| <b>一、基层人民政府及其派出机构指导居委会工作的必要性</b> .....  | (198) |
| <b>二、居委会要自觉接受基层人民政府及其派出机构的指导</b> .....  | (203) |
| <b>三、居委会要积极协助基层人民政府及其派出机构开展工作</b> ..... | (204) |
| <b>第十六章 居民会议与居民公约</b> .....             | (208) |
| <b>一、居民会议的性质、组成、召开及其职权</b> .....        | (208) |
| <b>二、居民公约的制定和执行</b> .....               | (212) |

**附 录:**

- 一、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》
- 二、关于《中华人民共和国城市居民委员会组织法（草案）》  
的说明
- 三、民政部关于贯彻执行《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的通知
- 四、《贵州省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》
- 五、关于《贵州省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》（草案）的说明
- 六、有关城市居民委员会的法律规定
- 七、有关城市居民委员会工作的论述

**后 记**

---

---

# 第一章 绪 论

---

---

城市居民委员会是城市社会工作的基础，是党和政府联系人民群众的纽带和桥梁。正确认识城市居民委员会的性质、地位、作用和任务，对于做好居民委员会的工作，充分发挥居民委员会的作用，具有十分重要的意义。

## 一、居民委员会的性质

《中华人民共和国宪法》规定：“城市 and 农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”宪法的这一规定，把居民委员会庄严地载入了国家的根本大法，确认了其合法性，而且具体指出了居委会的性质。这是我们准确认识、全面把握居民委员会的基本依据，同时，也是做好居委会工作的指南。

### （一）居民委员会是群众性组织

群众性是居委会组织的基本属性之一。城市居委会组织具有广泛的群众性，这是它区别于政党和国家组织的基本特征，也是

区别于其他群众团体组织的基本特征。城市居委会的群众性主要表现在：

### **1.组织的广泛性**

居委会组织所包容的人员、成份、职业等是最广泛的，它不像政党或群众团体，按一定政治的、经济的、思想文化的、职业的标准吸收成员，而且要履行一定的手续，经过规范的程序才能加入。居委会这一群众性组织，只要迁入或居住在某一居委会的管辖范围，就自然地加入了这一组织。居委会组织无权选择吸收或不吸收辖区内居民。因此，居委会这一群众性组织包括本辖区范围内各阶级、各阶层的所有居民；包括本辖区内企业、事业单位和机关中的所有职工、干部；包括以工资收入为主的体力劳动者和脑力劳动者，以及没有工资收入的所有老人、儿童和不能参加劳动的残疾人员。总之，凡是在居委会管辖范围内的一切居民，不分性别、年龄、民族、职业、健康状况、政治、宗教信仰，不分先进、中间、后进，都是该居委会这一群众性组织的成员。

### **2.服务的多功能性**

居委会是居民群众自己的组织，为居民群众说话、办事，维护居民群众的利益与合法权益。它的服务功能是多方面、多层次的，如环保、环卫、精神文明、商业网点、托幼保健、街容巷貌、城市建设、服务设施、街居经济等等。既有物质方面的，也有精神方面的；既有政治、经济的，也有文化、教育的；既有生产、工作方面的，也有生活、思想方面的。总之，居民的各种问题都可以列入它的议事日程，并参与解决。它的服务功能可以覆盖到每个居民身上，辐射到生产、生活的所有领域。居民遇到问题和困难，居委会都应协助解决，为居民群众生产、生活全面服务。正是这种多方面的服务功能，编织着具有中国特色的基层社

会保障网。

### 3. 内部生活的民主性

一是居委会的重要问题必须由居民委员会集体讨论决定，不能个人说了算；二是有关群众切身利益的问题必须交群众讨论，民主协商，不能由少数干部决定；三是居委会在进行日常工作时，必须采用民主的、说服的方法。这是居委会群众性特征的又一重要表现。

## （二）居民委员会是自治组织

自治组织是居委会的又一基本特征。居委会的自治性，主要体现在以下两个方面：

### 1. 居民选举居委会干部充分发扬民主

由年满18岁以上的居民行使选举权利，选举居委会的干部，这是居委会自治性的首要体现。居委会的干部是居民意志、利益的代表，只有由居委会所辖范围内的全体居民在严格履行民主选举程序的条件下，充分发扬民主，直接选举产生自己信赖的居委会干部，才能体现居委会的自治性。民主选举居委会的主要干部，关键在于民主，即充分体现绝大多数居民的意愿。只有这样，才能保证居民把那些和自己朝夕相处，了解并熟悉自己，与自己生活相依，在自己心目中享有威信，最知心、最信赖的，愿意为居民服务并有能力做好居委会工作的人选到居委会的领导岗位上。

### 2. 自觉建章建制，自我教育，自我管理，自我服务

居委会组织居民制订各种“居民公约”，明确社会主义道德的行为规范，把规章制度公之于众，大家相互监督，共同遵守。这种自我教育、自我管理、自我服务的群众性自治，能有效地解决那些政府管不了，干部管不好，一家一户不好管；涉及到千家万

户切身利益的难题，起到政府和其他行政机关所不能起的作用，是政府和国家机关社会作用的补充。

居民委员会是居民的群众性组织，又是居民的自治组织，居委会性质的这两个方面不是各自孤立的，而是相互依存的辩证的统一体。自治性以群众性为基础，群众性以自治性为前提，在自治中深刻地体现群众性。如果离开了居委会的群众性谈自治，就只能少数人对多数人的管理，也就不可能发挥群众性组织的作用。反之，离开了居委会的自治职能讲群众性，没有统一的行为规范，就会使大家一盘散沙，无政府主义和自由化就会乘机泛滥，因而也就失去了群众性。

## 二、居民委员会的地位、作用与任务

### （一）居民委员会的地位

居民委员会是城市社会工作的基础，是经济建设的后方，是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，是维护社会治安的前哨阵地，是社会主义精神文明和物质文明建设中的一支重要力量。我们这里所讲的居委会的地位，是指居委会在国家政治体制中所处的位置，即：居委会是人民群众的代表，是民主政治建设的基础，是城市社会工作的重要组成部分。

#### 1. 居民委员会是人民群众的代表

党和政府曾多次指出，要重视健全居民委员会，发挥人民群众当家做主的积极性，自己教育自己，自己办理自己的事情。这就明确地肯定了居民委员会是要替居民说话、办事的组织，是人民群众的代表。

居民委员会的工作实践，也充分证明，居民的活动有其自身的特殊性。解决这类带特殊性的矛盾，居民需要有自己的代表，而居民委员会这一组织就是居民最好的代表。这是因为，居民在居住区的各种需求，诸如社会治安的需求、生产生活后勤的需求等，居民从事工作的单位和居民所加入的其他党、团、群众组织很难予以解决，这就需要居委会。还有，居民对党和政府的意见、建议，需要有一个中介予以集中、反映；党和政府对居民的要求，需要有一个中介予以传达、贯彻，这些方面的任务也是其他组织无法代替，没有能力予以完成的。实践证明，居民在居住区这个特定的范围内需要有自己的代表，而这个代表，只能是居委会。

在社会主义制度下，党和政府都是代表人民利益的，这同居委会是居民群众利益的代表并不矛盾。居委会作为群众自治组织，代表居民群众利益，及时反映居民的意见、要求、呼声，维护居民的合法权益，同共青团代表青年的利益、妇联代表妇女的利益一样，只有多方面都有自己的代表，才能使党和政府充分了解各方面的要求和利益关系，正确处理人民内部矛盾。

## 2. 居民委员会是基层民主政治建设的基础

党的十三大报告指出：“社会主义民主政治的本质和核心，是人民当家作主、真正享有各项民主权利，享有管理国家和企事业的权力。现阶段社会主义民主政治建设，必须着眼于实效，着眼于调动基层和群众的积极性，要从办得到的事情做起，致力于基层制度的完善”。居委会的民主政治建设，是建设社会主义民主政治的基础。这个基础主要体现在公民的直接民主上。公民直接选举自己信赖的代表管理自己，这就是自治的真正含义。实行居民自治，是实行基层民主政治的好形式。居委会通过自己的工作，

把居民中蕴藏着的社会主义积极性充分调动起来，把广大居民团结在党的周围，成为国家政权、党的领导和人民民主专政坚实的群众基础。

### 3. 居委会工作是城市基层社会工作的重要组成部分

居民区是居民群众生活、生产、工作、学习的基本场所。居委会工作在城市政治、经济、社会生活的各个方面，都产生着重大的影响。它对推进城市政治生活民主化，经济管理民主化，社会生活民主化，建设社会主义物质文明和精神文明起着积极的作用，是城市基层社会工作的重要组成部分。居委会在城市街道中的社会功能主要有两方面：一是居委会处在居民生活的第一线，城市区街的各项任务，都需要居委会去实施，去完成。离开了居委会这一基层组织，街道办事处和城区政府提出的各项工作任务就无法落实；二是居委会具有完成、实施各项任务的有利条件。由于居委会置身于广大居民群众之中，同广大居民保持着经常的密切联系，能够直接倾听居民群众的呼声；了解居民的生产、工作、生活以及思想情况，因而便于帮助居民解决实际困难和要求。居民委员会的工作面最广，战线最长，能同时容纳党的机构、政府机构以及各种群众团体机构所不能容纳的工作。所有这些都是其他组织难以胜任的。因此，居委会工作做好了，对于推动城市社会各方面工作的开展，具有十分重要的意义。

## （二）居民委员会的作用

居委会的作用可以概括为：联系党、政府和居民群众的纽带、桥梁作用；人民民主专政的重要社会支柱作用；建设城市社会主义物质文明和精神文明的作用。

### 1. 联系党、政府和居民群众的纽带和桥梁作用

居委会要起到联系党、政府和人民群众的纽带和桥梁作用，一要接受党的领导，把党和政府的政治纲领作为自己的纲领，执行党和政府的路线、方针、政策。因为党和政府的纲领和路线代表和体现着全体人民的根本利益和社会发展的最高利益。违背党与政府的纲领和路线，不执行党与政府的方针、政策，既不符合居委会的性质与宗旨，也违背居民群众的利益。因此，居委会要积极地向居民群众宣传和贯彻党的路线、方针和政策，使党在每一时期的方针、任务变为广大居民的自觉行动。二要经常地向党和政府反映居民群众的思想、意愿和呼声，作为党制定方针政策的基础。三要从自己的特点出发，积极主动、独立负责地开展适合居委会组织特点的工作和活动，通过自己的活动，把居民中先进的、中间的和落后的群众联系起来，把党和最广大的人民群众联系起来。如果没有这两个方面，居委会同样不能正确地发挥自己作为纽带和桥梁的作用。只有把政治上接受党的领导和组织上按照居委会的特点独立负责地开展工作的结合起来，把党对居委会的要求和群众对居委会的要求正确地结合起来，才能成为联结党和群众的纽带和桥梁。

## 2. 人民民主专政的重要社会支柱作用

我国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的国家。居委会怎样成为国家的重要社会支柱呢？主要从两方面来体现：一方面，居委会是国家和国有企事业单位的亲密合作者，居委会通过教育本区域内的居民群众遵守国家宪法和法律，贯彻执行国家的政策、法令，遵守劳动纪律和各项规章制度；动员广大居民积极参加社会主义经济建设，以主人翁的态度对待生产和工作；正确处理国家、集体、个人三者利益的关系，不断提高劳动生产率和经济效益，出色地完成生产和各项工作任务，这是居



委会在与国家和企事业单位关系中表现为国家支柱的重要特征之一。另一方面，居委会又是本居民区内群众利益的代表者、保护者，有组织群众监督、维护居民合法权益，使居民的民主权利和经济利益免受侵犯，免受社会邪恶势力侵害的职责。居委会通过积极参与和居民群众有关的政策、法令、规定等的讨论和实施，组织群众监督、保证其正确的贯彻执行，反对官僚主义、损公肥私以及各种违法乱纪的行为，在国家的政治、经济、文化、社会生产中发挥作用。居委会的这一作用，是国家支柱作用的重要内容。把上述两个方面结合起来，并坚持在自己的全部活动中付诸实施，居委会就能真正发挥人民民主专政的重要社会支柱作用。

### 3. 城市精神文明建设和物质文明建设的作用

居委会在精神文明建设中是一支不可缺少的重要力量。它通过自我管理、自我教育、自我服务的“三自”活动，对居民进行理想、纪律、爱国主义、集体主义、公共道德等方面的教育，提高居民的思想、政治素质和科学文化素质。通过它卓有成效地工作，可以创造良好的社会秩序，优美的工作居住环境，和睦的家庭与和谐的邻里关系，以及方便的生活服务，激发人们的劳动和工作热情，使精神力量、道德力量转化为物质力量，促进社会生产力的发展。另外，居委会通过组织服务性生产，直接参加物质文明建设，也是大有可为的。根据我国生产力状况，城市街道企业是国民经济不可缺少的组成部分。这些都充分说明，居委会是城市精神文明建设、物质文明建设的重要力量。

## （三）居民委员会的主要工作任务

### 1. 搞好社会主义精神文明建设

居委会要积极主动与驻地单位挂钩，开展军民、警民、厂