

城市居民委員會工作

屠基達編寫

上海人民出版社

前 記

居民委員會工作隨着人民民主制度的鞏固和生產建設事業的發展，日益顯示它的重要作用。爲了使城市居民更廣泛地參加國家事務和公共事業的管理，提高政治覺悟；使人民政府和居民羣衆的聯系更加密切，人民民主專政更加鞏固；使社會主義建設和社會主義改造事業順利地進行；居民委員會的工作必須加強。

上海人民出版社要我寫一本關於居民委員會工作的小冊子，給居民委員會的工作同志一些幫助。我是在上海市黨政領導下辦理居民委員會工作的幹部之一，很願意來做好這工作。但由於我的理論水平低，平時工作不深入，了解的情況不多，對居民委員會工作同志所創造的經驗又沒有很好地研究和總結，所以寫得不好，許多道理講得不透徹。另外，我了解的只是一些上海的情況，由於時間匆促沒有向黨政領導和各地的同志請教，書內對問題的看法，很可能有不夠全面和錯誤的地方，因此，這本小冊子中所講的，只能給讀者作參考。上海以外的讀者更不能照樣搬用。

在這裏我有幾點希望：第一，居民委員會工作上存在的問題還很多，如關於工作制度和工作的方法的問題，還沒有得到妥善的解決，希望各地和上海的同志們能夠提供解決這些問題的經驗和辦法；第二，居民委員會的工作同志最需要了解的東

西，這裏也許沒有講到或講得不清楚，希望讀者提出意見，以便以後補充；第三，書中的缺點和錯誤，希望讀者指出來，以便再版時改正。

屠基遠

一九五四年十二月十九日

定價 2,000 元

目 錄

一	為什麼要建立居民委員會	1
二	居民委員會的性質和任務	4
三	居民委員會的組織	10
四	居民委員會的工作人員	17
五	居民委員會的主要工作	26
六	居民委員會的工作方法	37
七	居民委員會同其他組織的關係	43
八	居民委員會的經費	46
九	居民委員會工作的指導問題	49
附：	城市居民委員會組織條例	55

一 爲什麼要建立居民委員會

城市裏地方國家機關的工作，主要是管理工商業經濟以及政治、文化的建設工作。城市工作的領導，不是按地區來進行的，也就是說，城市是一個整體，城市工作不能在分割成爲小塊的地區上分散地進行，必須在集中的領導下來進行。所以，城市的地方政府的轄區，不像農村那樣小，中華人民共和國憲法上規定，在“直轄市和較大的市分爲區”，區以下不再設地方政府；較小的城市，連區也不設。

這樣，在城市裏，一個區的人口數是不少的。像上海市，一個區人口最多的有五十一萬（蓬萊區），最少的也有十一萬人（黃浦區）。其他城市中的區也有三四萬人口。區一級政府要通過各項工作，廣泛地吸收人民羣衆參加國家事務和公共事業的管理。區一級國家機關主要是在市一級國家機關的統一領導下，管理本轄區內的經濟、文化建設和政法工作；同各工廠、企業、學校、機關、團體等單位取得密切的聯系，通過這些單位的組織，聽取羣衆的意見，獲得羣衆的協助，接受羣衆的監督，把城市工作管理好。

但在城市裏，還有一部分居民是沒有直接參加各種單位進行生產、工作或學習的。一般說，在生產、工作、學習單位裏參加了集體的組織生活的，約佔居民的百分之四十左右，其餘百分之六十左右，主要是家庭婦女，老年人，沒有固定工作崗

位的人像攤販、獨立勞動者、臨時工以及沒有職業的人和沒有求學的人。他們是沒有組織的，他們的日常活動是分散的，因此政府不容易聽到他們的意見，在進行工作中也不容易獲得他們的協助和監督。他們經常的活動地點，是他們居住的地方，如里弄、大樓等，因此以里弄等為單位，把他們組織起來，成立居民委員會，政府就可以通過居民委員會這個組織，聽取他們的意見和要求，獲得他們的協助和監督。同時，國家的政策法令，也可以像通過其他單位的組織一樣，通過居民委員會，貫徹到居民羣衆去。

居住在城市的居民，只有少數人住在工廠、機關、學校裏面，極大部分居民白天出外工作，晚上回到住所——里弄裏，里弄可以說是城市居民的大家庭。在里弄裏有着許多生活上的有關居民共同福利的問題。如管理公用水電表、搞衛生工作、調解居民之間的糾紛等等。這些問題，不僅關係一般經常整天在里弄裏的居民；而且關係到在生產、工作、學習崗位上的朝出晚歸的居民。假如有一個工人，他所居住的里弄是亂七八糟的，那末他回到家裏就不能得到很好的休息，他到工廠去就不能以飽滿的精神進行生產，這對社會主義建設顯然是不利的。所以成立居民委員會，使居民組織起來，共同做好居住地區的共同生活福利工作，解決居民自己可能解決的問題，是非常必要的。

解放以後，人民的覺悟有了很大的提高，絕大多數人都要求進步，迫切地要求能受到社會主義的思想教育。自從進行了國家在過渡時期的總任務的宣傳以後，里弄中社會主義和

資本主義的思想鬥爭是劇烈的，因此組織居民委員會，通過文化宣傳等工作，對居民進行教育，提高他們的政治覺悟，以擴大社會主義的思想陣地，是十分必要的。

里弄裏可能有反革命分子潛伏着，難免有其他壞分子居住着，因此居民羣衆必須組織起來揭發反革命分子和各種違法活動，鞏固社會治安和革命秩序，以保證城市生產建設的進行。

從上面所說的看起來，可以知道組織居民委員會，不論對國家機關來說，或對居民來說，都是非常必要的。居民委員會做好了居民工作，發揮了它的作用，就可以加強國家機關和羣衆的聯系，進一步鞏固人民民主專政，推進社會主義建設和社會主義改造事業。

二 居民委員會的性質和任務

要做好居民委員會的工作，首先應該把居民委員會的性質和任務搞清楚。

居民委員會是羣衆自治性的居民組織，它不是基層國家行政機關，更不是國家權力機關。有些人說：在農村裏，一個鄉政府只管二、三千人口，工作不很複雜；一個居民委員會也要管二、三千人口，而且有些居民委員會還設有各種工作委員會，工作很複雜，這樣，居民委員會不是同鄉政府一樣嗎？有些人甚至於還認為城市居民委員會工作比農村工作多，居民委員會比鄉政府還要大得多。在這種不正確的認識下，他們在進行工作的時候，就下命令，出佈告，甚至派捐款，做居民委員會不應當做的工作。應該了解：居民委員會不是基層國家權力機關或行政機關，它僅是在共同居住的基礎上組織起來的羣衆自治性的居民組織。

也有人問，居民委員會是不是人民羣衆團體。它同一般羣衆團體不完全相同，因為一般羣衆團體，像工會、民主婦聯、民主青聯等，是同一階層成員結成的組織，居民委員會却是包括各階層居民的組織。居民委員會雖然包括各階層居民，但是所做的工作不是關於居民全部生活的，而是做有關增進居民公共福利的工作。像工人在工廠做工，學生到學校裏去讀書，居民委員會就不應該去管；但是工人、學生在居住的里

弄裏是否做好公共衛生工作等，居民委員會就應該管，就應該去幫助和發動他們共同來做好。

居民委員會的所以叫做羣衆自治性組織，是因為它是居民羣衆自己組織起來，自己管理自己的事情，互相幫助，共同來做好公共福利工作的組織。由於居民委員會是按照街道、里弄組織起來的，密切聯系着居民，因此它對於城市基層政權的工作是起着積極支持的作用的。

這裏舉一些例子來說明。譬如居民委員會的社會救濟工作，是協助政府了解救濟對象的情況，進行評比，提出意見；不是居民要求救濟非經居民委員會審查和批准不可。政府可以通過居民委員會了解需要救濟的居民的情況，也可以直接了解。居民委員會的救濟工作和調解、治安、保衛等工作都是協助性質的。但是過去在上海有些居民委員會的工作人員，由於不認識這一點，不認識居民委員會的性質，所以在工作中常犯錯誤。例如在調解工作中，有些居民委員會的調解委員會常阻止居民向人民法院起訴，認為“要打官司非經過我調解不可”，而且還實行強迫調解，吊人證、物證，坐堂問案；這樣，調解委員會就變成了基層人民法院：這是錯誤的。又如在治安保衛工作中，有些居民委員會裏負責治安保衛工作的人員，進行工作時常常越出居民委員會的職務範圍，如帶隊捉賭，扣人，隨便進入居民住所，等等。要防止這種混亂現象發生，或者要消除這種混亂現象，居民委員會的工作人員和一般居民，首先必須認識居民委員會的性質。

居民委員會的任務，主要是下面五方面：

(一)辦理有關居民公共福利的事項。居民在居住生活上有許多共同的有關福利的問題。在這些問題中，有些是要政府解決的，不是居民委員會能夠解決的，譬如建立醫院，要求開闢電車路綫，等等；有些是居民委員會可以解決的，譬如要組織一個讀報組，要進行一次大掃除，等等。

公共福利工作，包括很廣，這裏要注意的是“公共”二字，所謂公共，不是指個人。有些人認為居民委員會既然做福利工作，我要這樣那樣，居民委員會都應該給我解決，否則不能算“為人民服務”。這是錯誤的想法。居民委員會主要是做對大家有好處的事的，對於個人的事，除了政府規定的或居民委員會認為必須辦的而且有能力辦的以外，一般都不替個人辦事，要居民委員會連個人的事情都負責辦理，是不可能的。居民委員會協助政府做社會救濟工作，雖然不是救濟多數人，而是救濟個別人，替個人解決問題，但這是在政府的指示之下進行的，是政府規定的工作。

(二)向當地人民委員會或者它的派出機關反映居民的意見和要求。居民委員會同居民每天接觸，聯系最密切。居民對於當地人民委員會和它的派出機關所推行的各項法律法令和所做的各項工作，對於國家機關工作人員的作風和工作方法有些什麼意見和要求，居民委員會最了解，所以居民委員會把居民中的意見和要求及時地向當地人民委員會反映，讓國家機關按照居民羣衆的意見和要求辦事，把工作做好，這是一個很重要的任務。

對於居民的意見和要求，居民委員會可以進行研究和討

論，在居民的意見和要求中，有些問題是可以由居民委員會解決的，就加以解決；有些問題是一時不能解決的，可以向居民說明，但是仍需向當地人民委員會或者它的派出機關反映；反映居民的意見和要求時，可以提出居民委員會的看法。

（三）發動居民響應政府號召並遵守法律。政府所發出的各項號召和國家頒佈的法律，都是爲了社會主義建設，爲了人民的幸福，同每一個居民的利益是息息相關的。政府的號召和國家的法律法令，在工廠、企業、機關、學校裏，通過這些單位的行政組織或者工會組織來傳達、組織學習和貫徹執行，在街道里弄，就要通過居民委員會來傳達和貫徹執行。居民委員會必須經常地向居民進行宣傳教育，發動居民積極響應政府號召，使廣大居民都能遵守法律法令，爲社會主義建設和改造服務。例如在上海，在棉布計劃供應的命令頒佈之後，有些居民委員會及時進行了宣傳教育工作，使居民羣衆明白棉布計劃供應這一措施對於社會主義建設和社會主義改造的重大關係，這樣，居民就很少去排隊買布。

在上海，這一方面工作，過去是做得不少的，因此居民的政治覺悟逐步地得到提高，許多不出門的老太太，不識字的勞動婦女，不在生產工作崗位上的其他居民們，都能及時地懂得國家的大事，都能夠緊密地團結在黨和政府的周圍，爲城市的生產建設服務。

（四）領導羣衆性的治安保衛工作。在我們國家進行社會主義建設中，城市建設有了很大的發展。敵人爲了阻撓我們的社會主義建設，就極力要破壞我國城市和鄉村的各種建設和

社會秩序。殘餘的和漏網的反革命分子，一些堅決抗拒改造的不法資本家，和一些拒絕改造的地痞流氓和盜匪，在城市裏往往和敵人的特務相勾結，加緊他們的破壞活動。因此所有城市居民就必須配合公安機關，向各種犯罪活動進行鬥爭，以確保國家社會主義建設能夠在完全安定的有秩序的社會環境裏順利進行。

加強城市治安工作，是國家行政機關的任務，同時也是人民羣衆的任務。城市居民組織起來，進行羣衆性的防特、防匪、防盜、防災等活動，積極支持和監督公安機關工作，才能更好地鞏固社會治安和革命秩序，保證城市生產建設的順利進行。所以居民委員會的任務之一是領導羣衆性的治安保衛工作。

居民委員會的工作人員必須注意所進行的治安保衛工作是“羣衆性”的。這就是說，居民委員會要組織居民做國家規定的人民可以進行的治安保衛工作，不可以行使國家行政機關的職權，否則就會產生違法的行爲。譬如居民委員會不能夠隨便拘捕人犯；中華人民共和國逮捕拘留條例第一條中規定：“任何公民，非經人民法院決定或者人民檢察院批准，不受逮捕。”但是，居民委員會要教育工作人員和居民執行條例中第六條的規定；第六條的規定是“對下列人犯，任何公民都可以立即扭送公安機關、人民檢察院或者人民法院處理：一、正在實行犯罪或者在犯罪後即時被發覺的；二、通緝在案的；三、越獄逃跑的；四、正在被追捕的。”那末，居民委員會只能夠進行國家規定的人民羣衆可以做的工作，爲什麼還要建立治安保衛組織呢？這是因爲組織起來便於同公安機關密切聯系，接受

指導，組織羣衆來更有效地進行工作。

(五)調解居民間的糾紛。在居民日常生活裏，加強內部的團結，進行愛國守法的教育，是一個重要的工作。廣大居民隨着政治覺悟的提高，大多數能自覺地遵守國家的法律，居民之間的糾紛比起解放以前已經大大地減少；但由於日常生活在一起，居民之間的糾紛是難免的，因此居民委員會進行調解糾紛的工作是十分必要的，使一些糾紛能夠得到及時的解決，減少居民爲了依法起訴耗費許多時間；而且通過調解工作，能夠使居民熟悉法律，提高政治覺悟，加強守法觀念，預防和減少糾紛和犯罪行爲的發生，這對於生產建設也是有利的。

現在我們的國家已經進入了有計劃地進行建設的時期，居民委員會的一切工作任務，都要爲發展生產服務，爲社會主義建設和改造的事業服務，換句話說，就是要爲實現國家在過渡時期的總任務服務。居民委員會怎麼能爲生產服務，能爲社會主義建設和改造的事業服務呢？譬如居民委員會做好了里弄的清潔衛生工作，減少了疾病的發生和傳染，增進了居民的健康，使職工減少病假缺勤，這就間接幫助了生產；又如居民委員會做好了治安保衛工作，使國家的人民民主政權更加鞏固，這就協助政府做好了保障生產建設的工作；再如居民委員會做好了宣傳教育工作，提高了居民的社會主義思想覺悟，使居民中資本家、手工業者等的家屬，能夠幫助資本家和手工業者接受國家對資本主義工商業和對個體手工業的改造，這就對社會主義改造的事業有了貢獻。居民委員會的工作，必須爲發展生產，爲社會主義建設和改造的事業服務才有積極的意義。

三 居民委員會的組織

居民委員會的組織，以便於聯系居民和進行工作，不使居民委員的工作負擔過重爲原則。這裏把居民委員會的轄區、組織分工和產生辦法等三個主要問題，分別說明在下面：

(一)居民委員會的轄區

居民委員會的轄區不宜過大。居民委員會是羣衆自治性的居民組織，它的主要工作是要靠聯系居民羣衆來做好的。居民委員會的工作人員都不是專職的，在他們中間，勞動婦女，都有自己的家務；有職業的人，白天都有自己的工作；他們做居民工作都是盡義務的。如果居民委員會的轄區過大，聯系羣衆就不方便。例如上海市在一九五三年結合勞動就業登記工作整理居民委員會時，把原來轄區小的居民委員會合併，成立轄區大的居民委員會，這樣就使居民委員會的工作人員在工作上碰到了很多困難。像上海長寧區中西段街道居民委員會的轄區，東西有兩里多路長，居民委員會發一個通知要發半天，因此許多居民委員不願意搞工作。而且地區大了，人口就多了，居民之間互相不了解，他們的要求和意見很難一致，居民委員會的工作人員辦事情就難了。

也有人歡喜擴大居民委員會的轄區的。在街道辦事處來說，居民委員會的轄區劃大了，居民委員會就少了，領導起來

方便些。還在形式上是這樣，在實際上並不是這樣。居民委員會的轄區劃大了，居民委員會就會脫離羣衆，街道辦事處領導反而不方便。有些居民委員會的工作人員認爲管轄的地區大一些，表示權力大一點，這尤其不是實事求是的想法。

居民委員會的轄區究竟應該怎樣來確定呢？

1. 確定居民委員會轄區的一般標準是：一個居民委員會的轄區包括一個或者兩個公安戶籍段；包括一百戶到六百戶居民，約有五百人到三千人。

2. 居民委員會的轄區要根據居住的自然條件像里、弄、大樓、街道等來確定。根據自然條件來確定轄區的道理是：在同一個里弄裏，建築相同，居民在福利方面的要求也大體相同，居民委員會進行工作就比較便利。因此大的里弄可以單獨組織一個居民委員會，幾個小里弄可以合併組織一個居民委員會。一個大的里弄，居住條件相同，如果分別成立兩個或兩個以上的居民委員會，有時反沒有好處。像上海江寧區金家巷是一個棚戶區，有七千人，一九五三年初，它被劃分爲三個單位，分別成立了三個居民委員會，其中兩個居民委員會是和附近的里弄合併組成的，這樣就把它這一個自然單位打亂了，居民非常不滿。但是在一個大里弄裏，如果住宅建築和居民生活情況並不相同，人口太多，領導不便，分開建立沒有妨礙的話，那末一個大里弄也可以成立兩個或兩個以上的居民委員會。

3. 要照顧到不同里弄的社會情況，不同階層的分佈情況。因爲居住條件有好壞，居民的情況不同，居民的要求也就

不同。在棚戶區或住宅建築比較差的里弄，居民要求搞消防工作；在住宅建築比較好的里弄裏，居民認為防火工作完全不必要。在多數居民的文化程度比較低的地區，他們要求學文化，在多數居民的文化程度比較高的地區，他們要求組織理論學習和專門問題的研究。像有一個居民委員會，它的轄區包括棚戶區和住宅建築很講究的里弄，這就給它的工作增加了不少困難。

4. 要根據居民自願。確定轄區時要和居民商量討論，因為這是一個居民自己的組織，它的轄區要根據大多數居民的意見來決定。要小里弄跟其他里弄合併成立居民委員會時，必須打通居民的思想。一九五二年時，上海長寧區有一個居民委員會，只有五十六個居民，這種組織是太小了，應該同其他里弄的居民委員會合併。在合併的時候，要同其他里弄的居民很好地商量，使能發揮互相團結友愛的精神，來做好工作。

（二）居民委員會的組織分工

關於居民委員會的組織，根據上海市的工作經驗，組織應該簡化，層次少，工作人員應該儘可能避免兼職。

居民委員會是一個羣衆組織，不能把組織搞得太龐大，太複雜，否則組織重疊，分工不明，關係不清楚。例如過去上海虹口區魯關路久慶益壽里居民委員會，有大小委員六十四人，幹事四十一人，工作隊員二百二十一人，小組長九十七人。居民委員會下分五個工作委員會，各工作委員會下又分設幾個工作組。像文教委員會下設文體組（下面又設有越劇組、籃球