

78234

其本館



做好城市居民工作

內務部民政司編



通俗讀物出版社

5423

1071

43

23

內 容 說 明

本書是為城市居民委員會工作人員、城市基層幹部和城市居委會編寫的。書中講述：為什麼要成立居民委員會，居民委員會的性質和任務，怎樣組織居民委員會，居民委員會怎樣進行工作，居民委員會工作人員和居民群眾應該怎樣對待居民工作，國家行政機關怎樣指導居民委員會的工作等問題。本書講述了城市居民工作的重要性和工作原則，並介紹了各地城市居民工作的工作經驗和工作方法，可供從事城市居民工作的人員參考。

做好城市居民工作

內務部民政司編

*

通俗讀物出版社出版

(北京香樹胡同73號)

北京市書刊出版業營業許可證051號

外文印刷廠印刷·新華書店發行

*

總號0821 開本 787×1092 1/32

印張 1 1/2 字數27,000

1956年5月第一版 1956年5月第一次印刷

印數：1—35,000

統一書號：T3008·5

定價：(5)一角二分

目 錄

一	为什么要成立居民委员会.....	1
二	居民委员会的性质和任务.....	7
三	怎样组织居民委员会.....	16
四	居民委员会怎样进行工作.....	24
五	居民委员会的工作人员和居民群众应该怎样对待居民工作.....	31
六	国家行政机关怎样指导居民委员会的工作.....	39

一 为什么要成立居民委员会

1954年12月31日，毛主席發布命令，公布了“城市居民委员会組織条例”。这个条例指出：成立居民委员会是“为了加强城市中街道居民的組織和工作，增進居民的公共福利”。

为什么要做好城市居民工作呢？这就必須認識居民工作的重要性。我們知道，做好居民工作，不僅对城市居民的日常生活有利，而且能有力地支援社会主义建設和社会主义改造事業。比如街道衛生搞好了，居民的健康增進了，就可以使职工减少病假缺勤；职工家屬工作搞好了，就可以減輕职工的家務牽累，更加提高生產热情；羣众性的治安工作加强了，就使反革命分子沒有藏身之所，保障城市各項建設事業的順利進行；宣傳動員工作做好了，政策、法令深入貫徹了，就可大大提高居民羣众的社会主义積極性，使他們緊密地團結在党和政府的周圍，共同為建設社会主义社会而奮鬥。

各城市建立居民委员会的經驗証明，居民委员会这一組織形式，是適合城市居民工作的發展需要的。它有着以下几方面的好处。

(一) 居民委员会能够把城市居民更好地組織起來。

城市社会主义改造的高潮已經到來，城市里的街道居民，一部分已經參加或者就要參加某些固定的組織單位，進行日常的活動；另一部分人，像家庭婦女，老年人和其他的人，一般是經常在自己居住的地區分散活動的。隨着城市社会主义改造事業的發展，后一部分人的社会主义覺悟也大大提高，普遍要求更好地組織起來，一起辦理大家的事情，共同學習，一塊進步。但是，過去我們在城市里建立的居民組織，却存在着一些問題：主要是組織設的多，會議多，指揮多头；居民積極分子雖然忙得受不了，可是應該給羣眾做的主要事情，並沒有做好，因而滿足不了居民羣眾組織起來的願望。

各城市按照居民的居住地區成立了居民委員會以後，把原來居民羣眾的組織充實，統一起來，改變了過去的混亂現象：對原來居民中許多重疊繁雜的組織，分別實行簡化、合併和撤銷；居民委員會的委員大多數只任一職；居民委員和居民羣眾的會議隨着減少了；有關居民工作，也由區人民委員會或街道辦事處統一指導，其他行政部門不再直接向居民委員會布置工作。這樣，居民中的積極分子不再是“積極不起”，而是能夠集中力量做好自己擔負的工作，也能夠“照顧家，不耽誤做活”。居民羣眾找居民委員會辦事、提意見，也感到十分方便。就是政權機關指導居民工作，也比以前更利。這些情況說明，運用居民委員會這一組織形式，就可以把街道居民更好地組織起來，使各項居民工作加強。

(二)居民委员会能組織居民共同解决羣众本身的福利要求，

居民羣众的福利要求是多方面的。随着社会主义建設事業的發展，居民生活的提高，居民在生產、生活和學習等方面的要求，也一天比一天增多起來。比如解放前很难“糊口”的居民，现在生活改善了，他們对文化、教育和衛生等方面的要求就增長了。各城市成立了居民委员会以后，進一步發揮了居民羣众的集体力量，就能很好地解决这些不断增长着的居民福利問題。居民委员会把一些居民羣众自身不能解决的問題，反映到政府有关部門，就能够得到帮助和解决；对于許多居民羣众自身能够办理的事情，經過居民委员会組織大家來出主意、想办法、尽力量，就能解决得又快又好，比如遼寧省沈陽市太平街的居民委员会成立以后，一年当中只在衛生設施方面，就新建和修理了382个廁所，185个渗水井，在街道、胡同里安上了1,585个垃圾箱，还修理了許多吃水井。又如河南省新鄉市新榮街，从成立居民委员会起，一年当中，就組織了106戶貧民，参加了長期性的生產組，吸收了92戶貧民，参加了臨時性和季節性的生產組，提高了居民的生活水平。

(三)通过居民委员会能够進一步密切政府和居民羣众的联系

國家進入社会主义建設时期以來，市、市轄区人民委员会的任务越來越重，必須依靠廣大羣众的積極支持，在羣众

的協助和監督之下，來很好地完成各項任務；街道居民為了享受公民的權利，盡到公民的義務，大多數也都願意在社會主義建設事業當中，逐步去掉資本主義思想影響，提高社會主義思想覺悟，並貢獻出自己的全部力量。這就需要進一步密切政府和人民羣眾的聯繫。各城市成立了居民委員會，就能夠適應這一客觀要求。

首先，居民羣眾認識到居民委員會是自己的組織，有什麼問題，意見和要求，都願意向它提出，它也能夠把羣眾的意見和要求，很快地反映給政府，使政府能夠隨時了解情況，得到羣眾的監督和支持，不僅提高了工作，並且改進了幹部作風。比如遼寧省旅大市長興街第六居民委員會，經常同市、區人民代表聯繫，搜集居民意見，在成立後兩個月中，把房產公司修理房子不及時，衛生隊某些幹部不負責、糧食供應調配上有缺點等問題，都反映給有關單位，得到了及時糾正，羣眾非常滿意。

其次，政府通過居民委員會動員和教育居民，就能夠深入貫徹執行黨的政策和國家的法律、法令，推行各項中心工作，從而加強了對居民羣眾的社會主義教育。比如山東省青島市市北區在成立第五居民委員會以前，街道居民在各項政治運動和中心工作中，受到教育的約占60%（念百分之六十）。居民委員會成立後，受到教育的就增加到90%，使居民羣眾的政治覺悟得到普遍的提高。吉林省吉林市大東街第二居民委員會，貫徹執行了糧食計劃供應政策以後，居民羣

众都注意節約粮食，像家庭妇女王靜元的一家，每月平均節約粮食就有20多斤。陕西省西安市中山門街办事处各居民委员会，在征集劳动力参加基本建設的工作中，接受了动员115人参加劳动的任务，由于居民委員們的積極动员，三天內就有140名居民报名参加。这都說明，居民委员会在加强政府和居民的联系上，起了良好的作用。

（四）通过居民委员会可以加强居民羣众的团结。

城市居民由于組織了居民委员会，便加强了相互間的自我教育，樹立了团结互助的新風气。鄰居、夫妻、婆媳之間的一些小爭執，通过居民委员会的調解，就能够很好地得到解决。比如江苏省南京市各居民委员会的調解委员会，一年內調解了18,000余件糾紛；遼寧省鞍山市永乐街，过去每天都要發生三四起羣众糾紛，成立了居民委员会以后，一个月里只發生九起糾紛。这样，就防止和减少了居民間的糾紛，也防止了犯罪行为的發生，减少了居民們進行訴訟所消耗的时間和精力，也使得居民羣众加强了守法观念，并提高了劳动積極性。如山东省青島市民众二院有一对夫妻，鬧了兩年半的糾紛，彼此生產情緒低落，經過居民委员会的耐心調解，兩人言归于好，和睦团结，生產情緒都高漲起來。

（五）居民委员会能协助公安机关，有力地鎮压反革命活动。

城市工業特別是重工業的發展，在我國社会主义建設中占着首要的地位，因此敌人極力要破坏城市各种建設事業和

社会秩序。暗藏的反革命分子和某些拒絕改造的坏分子，往往隱藏在街道里，同特务互相勾結，加緊進行破坏活动。各城市成立了居民委员会，把街道居民很好地組織起來，就便于揭發和檢舉一切暗藏的反革命分子，协助公安机关加强羣众性的防特，防匪，防盜，防災的活动。比如江苏省南京市下关公安分局，就曾經收到許多起由各居民委员会的治安保衛委員所报告的案件；山东省青島市濟寧路居民委员会在打击流氓，盜匪工作中，檢舉了有关材料40件，在肅清反革命分子运动中，又檢舉有关材料許多件。这对于打击，消滅反革命分子的破坏活动，肅清一切暗藏的反革命分子，巩固社会治安和革命秩序，都起到很大的作用。

从以上五方面可以看出：居民委员会能够把街道居民更好地組織起來，進一步团結，教育各階層居民，來加强各項居民工作。做好了居民工作，对于增進居民的公共福利，密切政府同羣众的联系，巩固人民民主專政，以及推進社会主义建設和社会主义改造事業，都有着重要的作用。所以，成立城市居民委员会是十分必要的，各城市街道居民委员会的組織必須加以充实和健全，工作必須更加提高一步。

二 居民委員會的性質和任務

認識居民委員會的性質和它应当辦理的事情，不論對做居民工作的人或者一般居民羣眾來說，都是很重要的。

（一）居民委員會的性質是什麼？“城市居民委員會組織條例”規定，它是羣眾自治性的居民組織。這就是說，它同國家權力機關和國家行政機關的性質是不一樣的。我們知道，居民委員會是城市街道居民在共同居住的基礎上，自己組織起來，辦理自己事情的組織。它的任務，只是在自己管轄的地區內，辦理有關居民公共福利事項；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；動員居民響應政府的號召並遵守法律；領導羣眾性的治安保衛工作；調解居民間的糾紛等。此外，根據它的工作任務，也可以經過羣眾討論，通過決議和公約。但是，它不像市轄區、鄉、鎮人民代表大會和人民委員會那樣，有權依據法律、法令決定本行政區內的一切重大問題，規劃和管理地方各項經濟、文化、教育事業。所以必須明確認識，居民委員會不是一級政權；它應當協助政府推行有關工作，但決不能代替政府行使國家權力。這裡一定有人要問，居民委員會不是一級政權，是不是同人民團體一樣呢？我們說它同一般人民團體（如工

会、妇联、青联等）也是不一样的。因为这些人民团体是为了解决工人、青年或是妇女群众的特殊利益的，而居民委员会却包括了城市街道中各个階层的居民群众，办理同一地区内全体居民的公共福利事項。居民委员会同人民团体的性質虽然有所区别，但都是在中国共产党領導下的群众組織，都必须团结在党和政府的周圍，遵照党和政府的指示办事，才不致迷失方向，才能把工作做得更好。

認識了居民委员会的性質以后，我們就可以了解它同居民群众的关系、它同城市基層政权和街道办事处的关系，也可以了解它应当用什么方式進行工作。

居民委员会既是群众自治性的居民組織，因此，居民群众就是居民委员会的主人。我們知道，居民委员会的工作人员是由居民群众选举出來的，他們都要对居民群众負責，他們不能担任职务时，居民群众还有权改选或补选；同时，居民委员会的工作又都是为了居民群众，并在居民群众的直接支持下進行的。这就表明，从居民委员会的組成到它的工作，都是由居民群众当家作主的。正因为这样，許多城市的居民們，便把居民委员会当作自己的“家”，有事沒事也願意來坐一坐，大事小事都願意向居民委員談一談，居民委員和居民群众真正打成一片，使居民工作能很好地开展起來。

由于居民委员会是群众自治性的居民組織，因而它同市、市轄区和街道办事处等國家行政機關，就不是上下級的隸屬关系，國家行政機關不是直接領導它而是指導它進行工

作，不能直接命令或指派它完成某項行政任务；应当由國家行政机关直接办理的一些工作，也不應該叫居民委员会去做。避免居民委员会負担过多的行政任务。同时，对居民委员会的工作人員，也不能像机关干部一样对待和要求。但是，这并不是說國家行政机关不可以向居民委员会布置工作，对于一些有关街道居民切身利益的事情，并且需要居民委员会办理的，不僅可以向它布置，而且居民委员会也应全力支持，协助政府完成。此外，对居民委员会通过，制定的決議和公約，如果与國家的法律、法令不符合时，行政机关也有权加以制止和糾正。例如有的居民委员会通过了在平日由居民輪流守夜打更的決議，这样会使羣众疲劳，國家行政机关就要劝告和阻止它执行。又如居民委员会向居民筹募款項的时候，也必須商得國家行政机关的同意，才能通过这种決議，因为經過國家行政机关的慎重考慮和審查，就可以避免增加居民羣众一些不必要的負担。这样做，就使居民工作能更加切合居民羣众的实际需要，保障这种羣众自治性的居民組織的作用，得到充分地發揮。

居民委员会的性質，也决定了它在居民羣众中進行工作时，沒有强制执行的权力，而必須依靠羣众的自动性和政治積極性，啓發羣众自觉地進行各項工作。居民委员会的決議和公約，一般居民和居民委员会範圍內的机关、学校和較大的企業單位都应当遵守，不应当有任何例外；但是，这些都是建立在自觉地遵守社会公德的基礎之上的，对于沒有很好

地遵守和执行的居民，居民委员会不能强制执行或加以制裁。在必要的时候，也只能将这种情况反映到行政机关处理。居民委员会的工作人员認識了这一点，就要不断研究改进工作方法，端正工作态度，以便和居民羣众一道，來很好地完成各項工作。

（二）居民委员会应当办理那些工作？从前面講的为什么要成立居民委员会和它的性質里，就可以得到概括的了解。同时，在城市居民委员会組織条例中，也明确地規定了它的五項任务。这里对各項任务分別說明如下：

第一，办理有关居民的公共福利事項。这是居民委员会的一項主要任务，完成這項任务，一方面要發动居民羣众，用自己的力量解决可能解决的問題；一方面对不能自行解决的事情，要反映到政府有关部門办理，同时居民委员会也要積極协助。居民的公共福利事項范围很廣，包括社会救济、組織生產、水电供应、居住安全、便利交通、衛生保健和文化教育等方面。有关社会救济、組織生產方面，要經常关心貧苦烈、軍屬和貧苦市民的生產和生活，發动羣众自觉地幫助他們解决困难，并且要随时向人民委员会或是它的派出机关——街道办事处，反映他們的情况，以便進行必要的救济，还要在行政机关的指導下組織生產自救。有关水电供应方面，在没有水电設備的居住地区，可以組織居民集体安裝水表电表，或是反映給有关部門安裝，或是采用其他办法，共同解决吃水、照明等問題；已有水电設備的地方，可以幫助建立

合理的共同使用制度，設備破旧的可動員人力財力加以修繕，或幫助改進設備。有關居住安全，便利交通等方面，可以動員或幫助居民修繕私有的危險房屋，發動羣衆進行小型的修葺道路以及其他小型的公共設施。有關衛生保健方面，可發動羣衆搞好環境衛生，撲滅蚊蠅，捕捉鼠雀，積極參加各種預防注射，採用新接生法，辦理托兒站，建立一些必要可行的衛生制度等。有關文教方面，可以組織讀報組、廣播收聽組，辦理識字班，編寫黑板報，舉辦小型文娛活動，組織看电影、參觀展覽會等等。

有關居民公共福利事項的範圍絕不止這几方面，每方面所列举的也不夠完全，這裡所提出的是各城市街道居民帶有普遍性的要求。實際上，城市居民的福利要求，這個城市同那個城市不同，一個城市里這個區同那個區，一個區里這個街道同那個街道，都有所不同。居民委員會必須根據當地具體情況，明確福利工作的重點，積極主動地去做。

第二，向當地人民委員會或是它的派出機關——街道辦事處，反映居民的意見和要求。居民委員會每天都同居民接觸，聯繫最密切，居民有什麼意見和要求，居民委員會也最了解，所以由居民委員會來擔負這一任務是最便當的。居民委員會在進行這項工作的时候，要注意做到兩點：第一要快，不要積壓羣衆的意見和要求，有的居民委員會將當天發生的事情，當天就反映上去，不叫它“過夜”，這是完全應該的。第二要真實，對居民的意見和要求，必須經過調查研

究，把情况弄清楚，具体地反映上去，这样才便于解决问题和防止在工作中发生偏差。

居民委员会反映居民的意见和要求，一般說來沒有固定的范围。但是要着重反映居民对行政机关、事業單位的工作和干部作风等方面的建議和批評；有关公共福利而又是目前國家所能舉辦的一些事業，以及居民对某項政策在具体貫徹执行中的反映等等。个别的意見和要求不切合实际或是目前不易办到的，經過居民委员会研究以后，可以向原提議人加以說明和解釋；但是，这种情况也应该反映到人民委员会或者它的派出机关。至于一些能够由居民委员会本身妥善解决的意見和要求，就可以直接加以解决，不必再作为一个問題向上反映。

第三，动员居民响应政府号召並遵守法律。國家頒布的法律、法令，居民委员会要及时地向居民進行宣傳，使居民能够了解它的内容，并且能很好地遵守。在开展一个运动和進行一項中心工作的時候，要向居民講清楚这个运动或中心工作的目的、要求是什么，發动和組織居民用实际行动來响应政府的号召。各地的居民委员会成立以來，在这方面做的工作很多，收效也很大。如各地居民委员会对居民進行了國家在过渡时期的总任务和憲法的宣傳以后，居民的社会主义覺悟顯著提高，明确了居民在社会主义建設事業中的作用，加強了守法觀念和愛國主义思想。在糧食、棉布計劃供应，征集补充兵員，反对使用原子武器簽名运动，發行新人民

幣，節約糧食等工作中，通过居民委员会在居民中進行宣傳和教育后，很多地区都勝利和超額地完成了任务。有关以上各項工作中的政策、法令，居民委员会的工作人員和一般居民都能够自觉地遵守，同时也監督了少数不遵守的人，使他們能够和大家共同遵守。如遼寧省旅大市实行棉布計劃供应的时候，在憑票買布以前，有些積極分子組織起來，分別到布店里对買布的人進行宣傳，貫徹执行了棉布計劃供应的政策。此外，由于羣众觉悟的提高，很多羣众对街道中某些人的違法行为，及时地向國家机关進行了檢舉，这样做是完全对的，今后居民委员会还應該更加做好这方面的工作。

第四，領導羣众性的治安保衛工作。什么是羣众性的治安保衛工作呢？根据治安保衛委员会暫行組織条例規定的精神，主要是組織与領導羣众，协助公安机关進行防奸、防諜、防盜、防火；檢舉、監督和管制反革命分子，对反革命分子家屬進行教育改造；对羣众經常進行提高革命警惕、遵守公共秩序、維護社会治安的宣傳等。但是，居民委员会不能行使公安机关的职权。比如对正在進行犯罪活动或是犯罪后立即被發覺的罪犯，对通緝在案的、越獄逃跑的或是正在被追捕的罪犯等，羣众可以把他們扭送公安、檢察或司法机关，但是不能對他們進行審訊、关押和处理；对非現行的反革命分子有調查、監視、檢舉、報告的責任，但是，不能對他們扣押、搜查或取締；对社会治安与管制工作，居民委员会的責任是，教育羣众維護革命秩序，監督被管制分子劳动生產，

不准他們亂說亂動，并向公安機關及時反映他們的表現等，但是，沒有拘留、處罰和驅逐的權力；對反革命分子進行破壞活動的場所，應當協助公安人員維持秩序、保護現場，以便公安機關進行勘查，但不得變更與處理現場等等。

此外，居民委員會分工做治安保衛工作的人員應嚴格遵守如下紀律：遵守政府法令；保守工作秘密，不得洩漏；站穩立場，不得包庇反革命分子；不得挾嫌誣告；不得貪污受賄；團結羣眾，幫助羣眾，不得強迫命令，借勢欺人。

第五，調解居民間的糾紛。居民委員會組成的調解委員會或分工做調解工作的居民委員所進行的工作，是一種羣眾性的調解工作。根據人民調解委員會暫行組織通則規定的原則，它的任務是調解一般的民事糾紛和輕微的刑事案件；通過日常的調解工作，對羣眾進行法律、法令的宣傳及團結和隨的教育；協助司法機關了解訴訟案件的有關情況，反映羣眾對案件處理的意見等等。調解委員會進行調解工作的時候，必須遵照人民政府的政策、法令進行調解；必須取得雙方當事人同意，不得強迫進行調解；必須明確認識，調解不是起訴的必經程序，不得因未經調解或調解不成而阻止當事人向人民法院起訴。調解委員會的工作人員還應該遵守以下的紀律：一、禁止貪污受賄或徇私舞弊；二、禁止對當事人施行處罰或扣押；三、禁止對當事人有任何壓制、報復行為。有很多居民委員會遵照這些規定進行調解工作，都獲得了顯著的成效。相反的，不按照這些規定辦事，就會損害居