

中国基层群众性自治组织

浦增元 主编

上海社会科学院出版社

中国基层群众性自治组织

浦增元 主编

上海社会科学院出版社

责任编辑 周 河

封面设计 傅惟本 闵 敏

中国基层群众性自治组织

浦增元 主编

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路622弄7号)

新华书店上海发行所发行 上海中行印刷厂常熟分厂印刷

开本787×1092 1/32 印张9.5 字数210000

1989年12月第1版 1989年12月第1次印刷

印数1—1000

ISBN7—80515—434—1/D·67

定价4.00元

中国基层群众性

自治组织

張友漁

序

居民委员会、村民委员会是具有中国特色的城乡基层群众性自治组织，在建国四十年以来的社会主义革命和社会主义建设中发挥了十分重要的作用，同时也积累了十分丰富的经验。但是，遗憾的是，有关这方面的著述很少，这不能不说是我国社会科学研究方面的一个缺陷。令人高兴的是，按照一九八三年全国法学政治学“六五”规划会议的安排，上海社会科学院法学研究所和山东社会科学院科学社会主义研究所的同志，花费三年多的时间，经过艰苦努力，终于写成了《中国基层群众性自治组织》一书，填补了这方面的缺陷。这无疑是对我国基层政权建设做了一件十分有意义的工作，对我国城乡基层组织的建设和发展做出了可贵的贡献。

这本书有这样几个特点：一是论述比较系统、完整，使人看后对我国农村村民委员会、城市居民委员会这两个基层群众性自治组织的历史发展、性质、任务、机构设置、活动方式等能有一个清晰的、全面的了解。二是理论与实践相结合，注意运用马列主义、毛泽东思想关于发展基层社会主义民主和社会主义法制建设的理论，结合我国基层群众性自治组织的实践和历史经验，说明和探讨村委会、居委会建设中的问题，给人以深刻启发。三是辑录了一些有关村委会、居委会建设方面的资料，便于人们了解历史和现实情况，给人以实感。尽管这本书还需要进一步提高，但不失为一本好的论著。因此，我愿意向广大读者，特别是从事基层政权建设

的理论工作者和实际工作者推荐这本书，希望它能够为促进我国城乡基层组织建设工作的巩固和发展发挥一定的作用。

我国正处于社会主义初级阶段。在这一历史时期中，村委会、居委会在国家政权建设中有着十分重要的地位和作用。同时，在村委会、居委会建设过程中也出现了许多新情况和新问题，需要我们认真加以研究。我希望一切关心、支持我国基层政权建设的理论工作者以及从事基层政权建设的实际工作者，能够深入基层，深入实际，坚持四项基本原则，反对资产阶级自由化，运用马列主义、毛泽东思想的理论武器，结合我国政权建设工作的实际，写出更多更好的文章和书籍来，为我国的社会主义现代化建设事业，为巩固人民民主专政贡献力量。

邹恩同

1989年8月

前 言

“什么叫群众自治？我们每一个街道、每一个农村，从有解放区、有根据地的时候开始，就有它的群众自治的活动。有一些外国的法学家或者其他方面的学者到中国来，看到中国在这方面的成就，感到非常羡慕，认为这是中国独有的创造。非常可惜，一直到现在为止，就我所看到的，我们还没有人写过这方面的著作。”这是1982年10月全国哲学社会科学规划座谈会上中央一位领导同志的一段讲话。1983年全国法学政治学“六五”规划会议上，确定了中国基层群众性自治组织的研究项目。上海社会科学院法学研究所和山东社会科学院科学社会主义研究所的有关研究人员，共同承担了这一课题，化费近三年的时间，编著了这本书。

根据《中华人民共和国宪法》的规定，居民委员会和村民委员会是基层群众性自治组织。它们是我国城乡居民在共产党的领导和人民政府的指导下，由群众进行自我教育、自我管理、自我服务，实行人民当家作主的组织，也是社会主义直接民主的一种形式。我们的党和国家要求把社会主义物质文明和精神文明的建设落实到基层。居民委员会、村民委员会在落实两个文明建设，特别是在建设社会主义精神文明、建立新的社会关系方面起着重要的作用。我们力图在这些方面总结出一些经验。这是我们写作的总的指导思想。

现在我国已经建立居民委员会7万多个，村民委员会90多

万个,城乡基层群众性自治组织共达100万以上。成千成万的干部、工作人员和居民群众非常需要了解这方面的系统知识。国内外的政治学家、法学家、社会学家以及广大哲学社会科学工作者也希望有这方面的研究资料。我们这本书,虽然是在对十多个省、市、自治区进行实地调查的基础上编写的,可是,由于主观力量的不足和客观条件的限制,无论在理论上还是实践上,都还不能尽如人意。加以中国的改革正在不断深入,各地基层群众性自治组织的工作不断出现的新情况和新问题,包括一些不同的看法和做法,还有待于继续深入探索。因此,我们这个在短时期内初步研究的成果是非常粗糙的,充其量也只能为填补这个题目的空白起到抛砖引玉的作用,希望读者批评指正。

在我们进行调查研究和写作的过程中,得到了中华人民共和国民政部、山东省民政厅、上海市民政局、无锡市民政局等有关国家机关和各地居民委员会、村民委员会的大力支持和协助。1985年3月在无锡举行了我国首次基层群众性自治组织理论讨论会,到会的有关领导和专家、学者也给了我们许多有益的启示和帮助。本书有些内容曾吸收了其他一些同志的研究成果,在此一并致谢。

本书各章执笔人是:第一、三(前半部分)、八、九章,鲁士恭;第二、十章,于向阳;第三(后半部分)、四章,柳岚生、刘传琛;第五章,刘传琛;第六章,潘伯文;第七章,孙斌;结束语,程辑雍、浦增元。各章经过集体讨论,相互吸收了其他参加者的意见,最后由浦增元统编定稿。附录的资料由山东和上海共同搜集,刘传琛选编。在调查研究和讨论、写作过程中,山东的孙斌和上海的刘传琛各自负责了本单位参加者的组织领导工作。此外,曾经参加过本课题部分工作的有姜士林、李匡

夫、杨海坤、史宇航等。

需要提及的是，在本书出版过程中，全国人大常委会于1987年11月24日通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，1989年6月17日国务院发布了《人民调解委员会组织条例》。为了便于参阅，我们将它们收入附录的第一部分内。但是全书的论述和所用的资料，仍保持1985年底脱稿时的情况，未作更动，供继续研究时参考，请读者鉴谅。

最后，在本书付印前夕，承著名法学家、政治学家张友渔同志题字，中国法学会负责人、原民政部副部长邹恩同同志作序，为本书增添光彩，在此，表示感谢。

浦增元

1989年9月

目 录

第一章 概貌	1
一、居民.....	1
二、家庭.....	5
三、类型.....	8
四、分布.....	10
五、规模.....	11
第二章 历史发展	15
一、新民主主义革命时期的基层群众性自治组织.....	15
二、社会主义革命和建设时期的基层群众性自治组织.....	22
第三章 性质和任务	31
一、性质.....	31
二、任务.....	39
第四章 组织机构和工作人员	51
一、机构的设置.....	51
二、组织活动的原则.....	53
三、居民委员会、村民委员会同基层	

政权的关系	55
四、工作人员	58
第五章 人民调解委员会	65
一、性质	65
二、机构	69
三、任务和作用	73
四、工作原则、方法、纪律和程序	82
第六章 治安保卫委员会	95
一、机构	95
二、任务和作用	101
三、工作原则和纪律	121
四、与公安机关的关系	126
第七章 公共卫生委员会	129
一、机构	129
二、任务	130
三、作用	134
四、工作经验	140
第八章 民政委员会	147
一、机构	147
二、任务	150
三、作用	164
第九章 生产、生活服务组织	168

一、机构·····	168
二、任务·····	172
三、作用·····	173
四、需要注意的几个问题·····	182
第十章 村规民约和街规民约·····	187
一、发展历史·····	187
二、特征和类型·····	189
三、制定和执行·····	193
四、作用·····	198
结束语·····	200
附 录	
第一部分 历史的和现行的有关法律和条例·····	204
第二部分 居民委员会、村民委员会及其附属 组织的典型调查报告·····	226
第三部分 调解、治保的典型案例和事例·····	270
第四部分 村(街)规民约·····	286

第一章 概 貌

中国基层群众性自治组织,是中国人民在中国共产党的领导下,继承和发扬新民主主义革命时期民主建政的历史经验和群众自治的优良传统,把马克思主义的民主思想具体地运用到中国社会主义革命和建设的实践中,在社会生活方面实现人民直接民主的一个伟大创造。1978年,党的十一届三中全会以后,特别是1982年宪法颁布实施以来,我国基层群众性自治组织获得了健康和迅速的发展。截止1985年底,城乡基层群众性自治组织已经达到100万多个,遍布全国(台湾省除外),为扩大和发展我国社会主义民主,巩固人民民主专政,促进社会主义物质文明和精神文明建设发挥着越来越大的作用。

中国基层群众性自治组织,因其所处地域环境、经济文化发达程度、民族状况的不同,在类型、布局、规模、家庭、居民等方面呈现出多样性。

一、居 民

中国的居民,是基层群众性自治组织实行基层社会生活自治的主体。在一定的社会条件下,居民的多寡和素质,在很大程度上反映了基层群众性自治组织的状况与水平。我国是世界上居民最多的国家。截止1983年底统计,我国有居民

103495万人^①，占世界人口总数的20%以上。按性别划分，我国男性居民有52865万人，占全国居民总数的51.6%；女性居民有49630万人，占居民总数的48.4%。按年龄划分，据1982年7月1日人口普查10%抽样汇总资料整理的推算，0至14岁的少年儿童有34438万人，占居民总数的33.6%；15至59岁劳动年龄居民有60226万人，占居民总数的58.76%；60岁以上的居民有7834万人，占居民总数的7.64%。按文化水平划分，据1982年全国人口普查，我国具有大学（含在校生）文化水平的居民约有600余万人，占全国居民的0.59%；具有中学（含有高、初中）的居民约有24470余万人，占全国居民总数的24.1%；具有小学文化水平的居民有35500万人，约占全国居民总人数的35%；还有占居民总数五分之一以上的文盲、半文盲居民（详见表1）。按民族划分，我国有56个民族，据1982年7月1日人口普查，汉族居民93670万人，占全国居民总数的93.3%；55个少数民族居民有6724万人，占全国居民的6.7%。

表1 1982年全国居民文化程度统计表

文化程度	居 民 数(人)	占总居民数的比重(%)
大学毕业	4 414 495	0.435
大学肄业或在校	1 602 474	0.158
高 中	66 478 028	6.55
初 中	178 227 140	17.55
小 学	355 160 310	34.98
文盲或半文盲	235 820 002	23.22

① 不包括台湾省和福建的金门、马祖等岛屿的居民数。引自《中国统计摘要》，中国统计出版社，1984年7月版。

55个少数民族中,居民超过100万的有15个,居民超过10 万的有13个,居民超过 5 万的有 7 个。

城镇和农村基层群众性自治组织的居民,由于经济、文化发展水平和地域的不同,有着明显的区别。居民数量上,有近80%,计79734万人,分布于农村基层群众性自治组织,约有20%,计20658万余人(不含市辖县居民数),分布于城、镇基层群众性自治组织。①

在文化程度上,城市基层群众性自治组织居民的文化程度高于农村基层群众性自治组织居民的文化程度(见表2)。

表2 1982年广东省城、乡居民文化程度对比

	每千居民拥有各种文化程度人数(人)					12岁及12岁以上 居民中文盲、半 文盲比重(%)
	合计	大学	高中	初中	小学	
市	774.7	2.10	180.7	230.7	342.3	13.46
县(含镇)	642.1	1.8	65.2	160.4	414.7	24.49
县比市多 (+)少(-)	-132.6	-19.2	-115.5	-170.3	+72.4	+11.03

一般地说,边远农村少数民族地区居民文化程度尤其低。如广东省海南岛黎族自治州,黎族居民达74万余人,占全州人口的39%以上,但黎族居民的文化程度,不仅低于全国和广东省居民的文化程度,也低于本州居民平均达到的文化程度(见表3)。

在居民年龄上,由于目前城市开展计划生育效果较好于农村,以及乡村青壮年劳动力流入城镇原因,城市少年儿童在全部居民中的比例一般低于农村,劳动年龄居民在全部居民中的比例则高于农村,比较老的特大城市,如北京、上海、天津

① 据1982年人口普查统计数推算,不包括台湾省居民数。

表3 1982年每千人拥有小学以上文化程度居民比较(单位:人)

地 区	大学毕业	大学在校 或肄业	高中	初中	小学
全 国	4	2	66	178	354
广 东 省	4	1	79	169	406
海南岛黎族 自治州平均数	2.7	0.46	82.4	152.2	331.1
自治州黎族	0.98	0.22	43.3	110.7	288.5

等市,65岁以上的老年居民在全部居民中的比例也大于农村(见表4、5)。

表4 1982年全国城市、镇、乡村各年龄组占全部居民比例(%)

	全国	城市	镇	乡村	城市比农村 多(+)少(-)
0—14岁(少年儿童)	33.6	26.02	28.44	35.37	-9.35
15—64岁(劳动年龄)	61.49	69.32	67.35	59.63	+9.69
(其中20—55岁)	(42.9)	(51.18)	(49.60)	(40.88)	(+10.30)
65岁以上(老年人)	4.91	4.66	4.21	5.00	-0.34

表5 1982年上海、北京、天津各组年龄占全国居民比例(%)

	全 国	上 海	北 京	天 津	乡 村
0—14岁	33.6	18.09	22.12	24.25	35.37
15—64岁	61.49	74.53	72.23	70.21	59.63
65岁以上	4.91	7.38	5.64	5.54	5.00

在职居民①,从绝对数上看,农村基层群众性自治组织的在职居民,远远超过了城镇基层群众性自治组织的在职居民,但是,在在职居民所占各自居民总数的比例上,城、镇高于农

① 在职居民,在城、镇,指全民所有制、集体所有制单位的职工和个体劳动者;在农村,指集体和个体劳动者。

村。据1982年底统计,城市在职居民为11281万人,约占城镇居民总数的55%(不含市辖县人数);农村在职居民为33278万人,约占农村居民总数的41%;农村每100个居民中,有41个社会劳动者,59个非社会劳动者;城、镇每100个居民中,有55个社会劳动者,45个非社会劳动者。北京市天桥区福长街办事处三条居民委员会,是一个劳动职工聚居的地方,包括8条街、巷、胡同,599户,2071人,每户平均有3.4人,其中在职居民1080人,占居民总数的52.1%;在校学生270人,占居民总数的13%;幼儿201人,占居民总数的9.7%;退休、退养人员520人,占居民总数的25.1%;待业人员170人,占居民总数的8.2%。退休、退养和待业人员近700人,共占该居民委员会居民总数的33.3%,他们中的大多数,不象在职居民那样,工作时间去单位,业余生活在居民委员会,而是成年累月地工作、生活在居民委员会中,成为居民委员会的基本群众。居民委员会的领导工作人员和骨干队伍,也往往由他们中的贤者担任和组成。农村基层群众性自治组织,由于在职居民主要是农村社会劳动者,情况与城市基层群众性自治组织不同。农村基层群众性自治组织的领导工作人员和骨干队伍,大多数由那个居住区村民选任的社会劳动者担任、组成。它的社会劳动者就是农民基层群众性自治组织实行自治的基本群众。

二、家 庭

家庭是迄今人类再生产的基本单位,也是社会生活和文化教育生活的基本单元。它在我国基层群众性自治组织的建设中具有举足轻重的地位,是城乡基层群众性自治组织实行社会生活自治的最基本单位。近年来,我国基层群众性自治