

引 言

我想政治体制改革的目的是调动群众的积极性，提高效率，克服官僚主义。改革的内容首先是党政要分开，解决党如何善于领导的问题。这是关键，要放在第一位。第二个内容是权力要下放，解决中央和地方的关系，同时地方各级也都有一个权力下放问题。第三个内容是精简机构，这和权力下放有关。

—— 邓小平

（一）

改革开放的汹涌波涛，一浪高一浪地拍击着中国的漫长海岸线。20世纪80年代，沿海城市作为改革开放的前沿阵地，首先获得了前所未有的发展机遇。在经济体制改革逐渐深入、社会生产力水平不断提高的背景下，如何搞好以政府机构改革为基本内容的行政系统改革，就成为沿海开放城市加速经济社会全面发展的关键问题。

正是基于这样一种认识，我们在 90 年代的第一个春天策划酝酿了一项研究课题——沿海开放城市行政组织系统研究。当年 7 月 30 日，我们填报了《国家社会科学基金研究课题申请书》（学科分类 政治学）经过评审 国家社会科学基金委员会于 11 月下发了立项资助通知。

（二）

本书是上述研究课题的综合研究报告。1990 年在进行课题研究方案设计时，曾设想利用大约一年的时间，除以大连为基地而外，课题组成员还将分赴天津、威海、连云港、上海、厦门、深圳、广州等沿海开放城市、沿海经济特区城市和海南大特区省会海口市，进行访谈调查，力求比较全面地掌握我国各类沿海城市行政系统的现状和以往的改革历程。因为我们知道，依据大量调查材料撰写研究报告，即使报告中所阐发的观点没有多少可取之处，至少得之于实地调查的资料尚可供他人作为研究的素材。然而，在实际的研究中，限于财力和精力，全面访谈调查这条路对我们来说是走不通的。于是，我们只能在重点调查的基础上，充分利用可以查找到的各种文献资料，按我们的思路梳理出几个有关行政系统建设和改革的基本问题。严格地说，我们的研究报告只是提出了问题，无意于追求对问题的完满的解答。

在课题研究和撰写研究报告的过程中，我们感到，沿海开放城市行政系统的改革和建设在目标、内容、原则等方面与其他城市并无很大的差别，因此本课题的研究范围不必仅局限于沿海开放城市。于是，这份课题研究报告，先是定名为《城市行政系统研究》，后来又考虑到“研究”二字范围过宽，最终定名为《中国城市行政系统建设与改革》。

(三)

城市行政系统是指在一个城市辖区内由各级政府及其派出机关所构成的有机整体。从行政级别上看,我国的城市有省级市(直辖市)副省级市(计划单列市)地级市(省辖市)和县级市之分。由于省级市、副省级市数量较少,因此本课题的主要研究对象是地级市,当然也可以把省级市、副省级市包含在其中。

对地级以上城市而言,城市行政系统通常包括三个层次的行政组织,第一个层次是城市政府,第二个层次是城区政府、县级市政府或市辖县政府,第三个层次是街道办事处和镇政府、乡政府。每一层次的行政组织又有各自的内部结构层次。本课题有些内容涉及城市行政系统的某些局部,但更多的还是着眼于城市行政系统的整体。

在整个国家的行政系统中,城市行政系统是基础子系统。从一定意义上来说,国家行政系统的运行效能,最终要通过城市行政系统这个“输出端”来体现。广大市民也往往通过城市行政系统的运行状态和实际业绩,来评价国家行政系统改革和建设的效果。因为在市民的眼中,城市行政系统中的各级行政组织是“看得见”的政府。它们的形象,自然也就成为市民心目中的政府形象。由此不难看出,探讨城市行政系统的改革和建设问题,具有重要的现实意义。

(四)

中华人民共和国成立以来,党和国家始终将行政系统的建设摆在重要议事日程之中。四十多年来,以反对官僚主义、

提高办事效率为主要内容的行政建设和以精简机构为核心的行政改革，常抓不懈，几乎没有间断过。

党的十一届三中全会以后，邓小平一直关注着行政系统的建设和改革，把党和国家领导制度的改革作为建设有中国特色社会主义的重要内容。1982年1月，邓小平在中共中央政治局讨论中央机构精简问题的会议上说：“精简机构是一场革命。”“当然，这不是对人的革命，而是对体制的革命。”^①1986年6月，邓小平在中共中央政治局常委会上又强调指出：“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。”^②同年9月11日，他在几次谈话^③中进一步论述了政治体制改革的必要性、紧迫性及其目的、总目标。

邓小平关于国家政治制度建设和政治体制改革的这些重要思想，对于我国今后的行政改革和行政建设仍然具有根本性的指导作用。

（五）

谈到行政改革，人们往往首先想到政府机构改革或精简机构。应当说，行政改革除涉及政府组织机构的调整变化而外，还包括行政领导体制、行政职能范围、行政管理方式等方面的改革。

行政改革既包含“破旧”的成分又包含“立新”的成分，是“立”而“破”、“破”与“立”的辩证统一。而行政建设则既包

① 《邓小平文选》第2卷，第396页、397页。

② 《邓小平文选》第3卷，第164页。

③ 《邓小平文选》第3卷，第176页~180页。

含“立新”的成分，又必然地包含“破旧”的成分，是“立”中有“破”，是“立”与“破”的辩证统一。因此，行政改革与行政建设是两个互相渗透、互为依托、相辅相成的行政过程。

本课题将在行政改革与行政建设相统一的基础上探讨城市行政系统的有关问题。

(六)

本书内容包括三个部分。

第一部分是历史回顾篇，概述本世纪 50 年代以来我国城市行政系统基本框架的形成和演进过程，总结了四十多年城市行政改革正反两个方面的主要经验。

第二部分是系统改革篇，运用系统论的基本思想，论析城市系统改革的主体要素和基本原则，阐释城市行政系统改革的内容，并对城区政府、街道办事处和开发区管理机关的改革、建设问题提出了初步的看法。

第三部分是探讨展望篇，论及城市行政系统的约束监督机制和廉政建设方略，提出在城市化进程中城市行政系统建设有待解决的几个问题。

(七)

就全国范围而言，肇始于 1988 年的这一轮行政改革，1993 年推及地方政府，至 1996 年已经基本上完成机构改革的既定任务。这一轮改革取得了很大的成绩。从行政改革的长过程来看，这一轮改革仍具有过渡的性质，其成果也只是阶段性的。在社会大变革时期，行政改革的步伐是不会停止的。就在我们这份课题研究报告即将交付印刷的时候，中国共产

党召开了具有跨世纪重大历史意义的第十五次全国代表大会。江泽民同志代表党中央做了题为《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》的报告。这是中国共产党迈向新世纪的政治宣言，是中华民族再创辉煌的行动纲领。

这篇报告的第六部分提出了我国政治体制改革和民主法制建设的五项任务，其中第三项即为“推进机构改革”。江泽民同志指出：“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。这个问题亟待解决，必须通盘考虑，组织专门力量，抓紧制定方案，积极推进。要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业；根据精简、统一、效能的原则进行机构改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，提高为人民服务水平；把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法监管部门，培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革，实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化，严格控制机构膨胀，坚决裁减冗员。深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。”

这是即将开始的下一轮行政改革的号召书和动员令。江泽民同志在这里既指明了下一轮行政改革的意义、目标、基本任务，又提出了下一轮行政改革将要重点解决的问题和改革的内容、方案、措施。可以肯定地说，未来的行政改革必将深化、完善已有的改革成果，找到一条适应中国国情和社会主义市场经济体制的行政建设道路，创建规范化的现代政府制度。

历史回顾篇

城市是人类社会发展到一定阶段的产物。城市的产生，是人类社会由野蛮、蒙昧时代进入文明时代的一个重要标志。城市是人类文明的结晶，也是人类文明不断丰富和发展的主要基地。

中国的城市已有数千年的悠久历史。“城”，是阶级分化的产物；“市”是商品经济发展的产物。最初的城市，是为适应阶级统治和军事防御的需要而形成的。随着人口的不断集中和工商业的持续发展，城市在一个国家中的地位越来越重要。现代城市，是国家或地区的政治中心、经济中心、文化中心、信息中心和交通中心。城市管理问题，早已成为现代行政科学的一个重要课题。

中华人民共和国成立四十多年来，除个别历史时期而外，城市的数量不断增多，城市的规模也在不断扩大。特别是在改革开放的新时期，城市的数量加速增长。

城市行政系统是为管理各个城市而设置的管理机关。在新的形势下，如何按照城市经济、社会发展的需要改革城市行政系统，已成为当前城市行政系统建设的一项迫切任务。

本篇将追溯我国城市行政系统基本框架的形成、演进过程和四十多年来所进行的几次行政改革，总结城市行政系统建设正反两个方面的经验，以便为正在进行的和今后还将进行的城市行政系统改革提供必要的借鉴。

第 1 章

城市行政系统基本框架的形成和演进

不同的国家有着不尽相同的城市行政管理模式。新中国的城市行政系统，在没有理想模式可资参照的情况下，经历了从无到有、从简单到复杂的发展、演进历程。

1.1 城市建制标准的设立和 城市行政系统的结构

社会生产发展而引起的社会分工，是城市产生的根本原因和决定性因素。正如马克思、恩格斯所说：“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工，就是城市和乡村的分离。城乡之间的对立是随着野蛮向文明的过渡、部落制度向国家的过渡、地方局限性向民族的过渡而开始的，它贯穿着全部文明的历史并一直延续到现在。”^① 城市作为同乡村相对立的聚落，其基本特点是人口密度高于乡村，具有一定的人口规模而且多为非农业人口。

在中国长达数千年的城市发展史上，一直到近代尚未出现具有管理学意义的城市建制标准，对市、镇、乡等行政单位也未做过明确的区分。在中国封建帝制面临崩溃的前夜，清朝

^① 《马克思恩格斯全集》第 3 卷，第 56 页～57 页。

政府为了挽救统治危机，玩弄预备立宪和地方自治的骗局，于 1909 年年初颁布了《城镇乡地方自治章程》。在中国政治制度史上，这部《章程》第一次以法律法规的形式将城镇区域与乡村区域区别开来，确认城、镇和乡都是县领导下的基层行政建制。该《章程》规定府、州、县治城厢为“城”城厢以外的聚居地人口满 5 万以上的为“镇”，不满 5 万的为“乡”。由此开始，城与乡成为不同的行政建制。辛亥革命之初，江苏省临时参议会于 1911 年 11 月制定了《江苏暂行市乡制》，实行了城乡分治。“市乡制”中所谓的“市”是清制中“城”和“镇”的通称，即县治所在的城厢区域和人口 5 万以上的聚居地。

中国城市建制标准的真正确立始于 1955 年。这一年，刚组建不久的中华人民共和国国务院（原称政务院）颁布了《国务院关于设置市、镇建制的规定》，明确了城镇的设立标准。该文件规定：在中华人民共和国领土范围内，“常住人口在 2000 人以上，居民 50% 以上是非农业人口的居民区定为城镇”。“中央直辖市、省辖市以及常住人口在 3 万以上的县人民委员会所在地、工商区都属城市。”；市是属于省、自治区、自治州领导的行政单位。聚居人口 10 万以上的城镇，可以设置市建制。居住人口不足 10 万的城镇，必须是重要的工矿基地，省级地方国家机关所在地、规模较大的物资集散地或者边远地区的重要城镇，并确有必要时，方可设置市的建制。市的郊区不宜过大。”工矿基地规模较大、聚居人口较多，由省领导的，可以设置市的建制。工矿基地，规模小、人口不多，在市的附近，且在经济建设上与市联系密切的，可以划为市辖区。”这一文件基本上确立了市一级行政层次的设置标准。

截止 1996 年年底，我国已设置各类城市 666 个。这些城

市的规模等级也不尽相同。我国城市的分级主要以城市市区的非农业人口为标准。1984年2月5日颁布的《中华人民共和国城市规划条例》规定：城区非农业人口在20万人以下为小城市，20万~50万人为中等城市，50万~100万人为大城市，超过100万人为特大城市。

城市从形成的那天起，国家就要对其实行管理，使之在社会发展中发挥应有的作用。随着社会的发展，城市的数量逐年增多，规模日益扩大，城市人口日益增长，城市所负载的功能也愈来愈多。城市的管理是国家管理的重要组成部分，发展到现代，已形成了复杂的城市管理系统。

一般说来，城市管理系统包括城市权力系统、城市行政系统、城市审判系统和城市检察系统。由城市人民政府及其所辖各级行政机关、派出机关所构成的城市行政系统是城市管理系统的基本组成部分，直接指挥整个城市的运行。因此，国家历来重视城市行政系统的建设及其职能的发挥。

经过四十多年的渐进演变，城市行政系统的结构已呈现多层次化、复杂化。就中等以上规模而且实行市管县体制的城市而言，其行政系统是由三个层次子系统构成的整体。第一层次，城市人民政府及其工作部门。第二层次，城区人民政府及其工作部门，市辖县人民政府及其工作部门。第三层次，作为城区人民政府派出机关的街道办事处，郊区镇人民政府，市辖县范围内的(乡镇)人民政府。

由于受国家政治体制的制约以及城市所处的地理位置、自然环境、自然资源、历史条件等诸多因素的影响，城市行政系统基本框架的形成经历了曲折的发展过程。纵观建国四十多年的历史，可将城市行政系统的形成过程划分为本章后面

几节所述的四个阶段，即城市行政系统的初创、城市行政系统的正规化、特殊历史时期的城市行政系统和改革开放时期的城市行政系统。

1.2 城市行政系统的初创 (1949年~1954年)

中国人民在中国共产党的领导下，经过艰苦卓绝的斗争，终于在 1949 年取得了新民主主义革命的胜利。创建新的国家，首先要解决的一个重要问题是国家的组织形式。

中华人民共和国诞生前夕的 1949 年 6 月 15 日新政治协商会议筹备会成立。同年 9 月，它更名为中国人民政治协商会议，于 9 月 21 日至 23 日举行了全国大会。这次会议代行了后来的全国人民代表大会的职权，选出了中央人民政府委员会，设立了国家政府机构。10 月 1 日，中央人民政府委员会宣告成立并召开了第一次会议，选举并任命了政府机构的负责人。至此，确立了新中国最高行政机关的雏形。

中华人民共和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。其过渡时期政权的组织形式多种多样，但本质上都是一致的，即实行无产阶级专政。在中央，设立了中央人民政府，由中央人民政府委员会、政务院及其工作部门、最高人民法院、最高人民检察署和人民革命军事委员会五部分组成。

在地方，全国划分为六大行政区，即华东、中南、东北、西北、华北、西南行政区，一个自治区（内蒙古自治区）和西藏地方，共辖 29 个省（包括台湾省）、8 个行署、13 个中央直辖市和大行政区直辖市。这 13 个城市是建国之初规模较大、人口较

多、经济相对发达的城市。它们分别是：中央直属的北京市、天津市，华东区直属的南京市、上海市，中南区直属的武汉市、广州市，西南区直属的重庆市，西北区直属的西安市，东北区直属的沈阳市、铁岭市、抚顺市、旅大市、鞍山市。其后有的城市改为省辖市，如南京市。1955年年初，以上直辖市均改为中央直辖市。1955年9月，哈尔滨市、长春市改为中央直辖市。至此，中央直辖市总计14个。到1956年下半年，全国行政区划又进行了一次大调整，设立25个省（含台湾）、3个直辖市（北京、天津、上海）内蒙古自治区、西藏地方和昌都地区，大多数中央直辖市改为省辖市。

建国初期，全国各城市尚不具备召开人民代表大会、选举人民政府的条件。根据1950年1月6日政务院第十四次政务会议通过的《市人民政府组织通则》的规定，第一届市人民政府委员会由上级人民政府或上级军事管制机关任命，任期一年。自第二届开始，市人民政府委员会由市人民代表大会选举市长一人（必要时可设副市长）及委员若干人组成，并根据中央人民政府政务院关于任免工作人员的暂行办法，提请上级人民政府转请政务院或由政务院转请中央人民政府委员会批准任命。关于市人民政府的性质和隶属关系，该《通则》第一条明确规定：“市人民行使政权的机关为市人民代表大会（或市各界人民代表会议）和市人民政府。在市人民代表大会闭会期间，市人民政府即为市的行使政权的机关。市人民政府委员会为市地方政权机关，按其隶属关系分别受中央或大行政区或省的直接领导。”

过渡时期的城市人民政府工作机构设置比较少，一般为20个左右。例如，1949年上海市人民政府设置机构21个，北

京市人民政府设置机构 20 个。《市人民政府组织通则》第六条规定：“市人民政府委员会，应根据市区之大小及工作需要，设立各部门工作机构，原则上规定如下：

（一）设民政、公安、财政、建设、文教、卫生、劳动等局、处、科；并得设财经委员会。

（二）市设市人民监察委员会。

（三）市设市人民法院。

（四）市设市人民检察署。”

另外，该《通则》还规定市人民政府委员会设秘书长一人，在秘书长领导下设秘书厅或处。例如，1950 年旅大市人民政府下设办公厅、外事处、经济计划局、工业局、商业局、农林局、水产局、公用局、建设局、财政局、税务局、房地产管理处、劳动局、教育局、文化局、卫生局、民政局、公安局、人民法院、人民检察署、人民监察委员会共 21 个厅、局、委。各城市人民政府委员会设秘书长和副秘书长，所属委、厅、办公室设主任，局设局长，处设处长，科设科长。

过渡时期的城市政权刚刚建立，尚不稳固。因此，行政组织的名称、机构设置的变动都比较频繁。以某沿海城市为例，建国初期市级行政组织的名称改变多次：市政府→市行政联合办事处→市公署→市行政公署→市人民政府。每一次随着名称的改变，内部工作机构都有相应的调整，或增或减，有的局合并，有的合署办公，有的改变了隶属关系。

根据 1950 年 11 月 3 日政务院第五十七次政务会议通过的《大城市区人民政府组织通则》，各个大城市（主要是中央直辖市、大区直辖市、省人民政府所在城市）均在市区中建立了区级人民政府。为迅速建立革命秩序，第一届区人民政府委员

会，由市人民政府或市军事管制机关予以任命，任期一年，以后各届则由区人民代表大会选举，提请市人民政府批准任命。该《通则》规定：“区人民行使政权的机关为区人民代表大会（或代行其职权的区各界人民代表会议）和区人民政府，在区人民代表大会闭会期间，区人民政府即为区的行使政权的机关。区人民政府委员会为区一级的地方政权机关，受市人民政府委员会的领导。”该《通则》对区人民政府的工作机构，也做了原则上的规定：

（一）由市人民政府根据工作需要和精简原则，酌设秘书室及民政、文教、卫生建设、工商劳动等科（股）。

（二）区以下在公安派出所内设民政干事一至三人。

1.3 城市行政系统的正规化

（1954 年～1966 年）

1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开。这次会议制定并通过了第一部《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国人民法院组织法》和《中华人民共和国人民检察院组织法》等。会议对我国的国家政权机关的体系及其产生程序做了具体的规定。至此，我国行政系统的建设有了比较完整的法律依据，开始走上正规化的道路。

第一届全国人民代表大会召开后，我国的行政体系发生了很大变动，原政务院改称国务院，政务院所属政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会均予撤销，中央政府工

作部门调整为 64 个。到“文革”前，国务院工作部门为 79 个。大行政区人民政府撤销后，省人民政府成为地方的最高行政机关。省辖市人民政府相继改称为人民委员会，其行政地位、职能等也发生了一定变化。第一部《中华人民共和国宪法》第五十五条规定：“地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关。”第六十二条规定：“地方各级人民委员会，即地方各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。”由于地方各级人民代表大会尚未建立常设机构，因此，在城市人民代表大会闭会期间，城市人民委员会仍然代行城市人民代表大会的职权。城市人民委员会由城市人民代表大会选举市长、副市长和委员若干人组成。我国第一部《宪法》和五个组织法颁布实施后，城市人民委员会组织机构也随着中央和省政府的组织机构的变动相应地进行了调整。城市人民委员会撤销了原有的政治法律委员会、财政经济委员会和文化教育委员会，人民监察委员会改成监察局。有的城市根据实际工作需要增设了新的工作部门。中央撤销的某些部门，城市人民委员会也相应地予以撤销。

1954 年，某沿海城市人民委员会下设工作部门有：计划委员会、编制委员会、统计局、农林局、办公厅、人事局、外事处、民政局、公安局、司法局、监察局、民族事务委员会、教育局、文化局、卫生局、体育运动委员会、宗教事务处、工业局、手工业管理局、劳动局、物资供应局、水产局、财政局、税务局、粮食局、商业局、对外贸易局、城市建设局、公用事业局、房地产管理局、工商管理局 共计 31 个厅、局、委、处。此外，还设立了政法、文教、工业、财粮贸、交通运输、私营工商业改造六个办公室。到 1966 年，这些工作部门虽有调整，但变化幅度不大，

只是根据工作需要而增设、合并或撤销了其中的几个。1966年，根据国家关于精简机构的指示精神，从战备需要出发，对市人民委员会机构进行了调整，精简后的工作部门共 32 个。它们是：计划委员会（市物价委员会并入计委，对外保留名义）、经济委员会、机械局、第一轻工业局、第二轻工业局、基本建设委员会、财税局、粮食局、农业局、教育局、卫生局、文化局、外事处、交际处、人事局、民政局、劳动局、统计局、商检局、海关、体育运动委员会、视察室、办公厅、公安局、法院、检察院、安置城市青年下乡办公室、民族事务委员会。

1954 年《宪法》第五十三条规定：“直辖市和较大的市分为区。”1955 年国务院颁布的《关于设置市、镇建制的规定》曾规定：“人口在 20 万以上的市，如确有分设区的必要，可以设市辖区。”50 年代中期以后，仍然只有直辖市和较大的城市设有市辖区。设区的城市根据实际需要，区人民委员会工作部门比建国初期有所增加。

1954 年 12 月 31 日，全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《城市街道办事处组织条例》，其中第一条规定：“为了加强城市的居民工作，密切政府和居民的联系，市辖区和不设区的市的人民委员会可以根据工作需要设立街道办事处作为它的派出机关。”该《条例》还规定：“街道办事处设主任一人，按照工作繁简和管辖区域的大小，设干事若干人，在必要的时候，可以设副主任一人。”“街道办事处共设专职干部三人至七人，内有做街道妇女工作的干部一人。”后来，随着街道办事处工作任务的不加重，不仅其工作人员超出了这个规定而且在 80 年代以后建立了办公室、民事科、城管科等工作机构。街道办事处主要任务是：办理区或市人民委员会委办

的有关居民工作的各项事务，指导居民委员会工作，反映居民的意见和要求等。《城市街道办事处组织条例》规定：“10 万人以上的市辖区和不设区的市，应当设立街道办事处；10 万人以下 5 万人以上的市辖区和不设区的市，如果工作确实需要，也可以设立街道办事处；5 万人以下的市辖区和不设区的市，一般地不设街道办事处。”街道办事处的管辖区域，一般与公安派出所的管辖区域相同。

1954 年全国人民代表大会常务委员会第四次会议在通过《城市街道办事处组织条例》的同时，还通过了《城市居民委员会组织条例》。居民委员会是群众自治性的居民组织，按照居民的居住情况并且参照公安户籍段的管辖区域设立，一般规模为 100 户至 600 户居民。居民委员会受市辖区、不设区的市的人民委员会或者它的派出机关——街道办事处的指导。根据该《条例》的规定，居民委员会的任务是：

- (一) 办理有关居民的公共福利事项；
- (二) 向当地人民委员会或者它的派出机关反映居民的意见和要求；
- (三) 动员居民响应政府号召并遵守法律；
- (四) 领导群众性的治安保卫工作；
- (五) 调解居民间的纠纷。

居民较多的居民委员会，如果工作确实需要，经市人民委员会批准，可以设立常设的或者临时的工作委员会，在居民委员会统一领导下进行工作。常设的工作委员会可以按照社会福利（包括优抚）、治安保卫、文教卫生、调解、妇女等工作设立，最多不超过五个。居民委员会下设居民小组。一个居民小组一般由 15 户至 40 户居民组成。每个居民委员会所设的小