

我国都市居民委员会的 现实状况及其问题

——中国都市社会基层居民组织的结构与功能研究之二

刘 祖 云

当代中国都市社会的基层居民组织——居民委员会究竟是怎样的一个组织，其结构与功能究竟如何？这不仅可以通过对它进行历史考察而得到说明，而且可以通过对它进行现状分析而得到解答。

一、居民委员会的内部结构及其功能

居委会组织的内部结构主要是指居委会成员的相互关系及其构成方式，是居委会组织的各方面各层次之间所建立的一种相互关系模式，也可以说它是实现组织目标的工具。根据笔者调查，我国都市居委会组织的内部结构存在着两种形式，即正式结构和非正式结构。所谓正式结构是指一种经过正式规划的发生于组织成员之间的相互关系模式，如一些常设性的机构。正式结构是实现组织目标的主要工具，是描述组织各部分功能活动及其相互关系的一个主要构架，并体现了该组织的一般功能。非正式结构是未经正式规划的发生于组织成员之间的相互关系模式，如一些自发性或为处理某些重要问题而设立的临时性机构。它是实现组织目标的辅助工具，并体现了该组织的特殊功能。基于这一观点，下面将分别考察居委会的正式结构和非正式结构。

从其正式结构看，我国都市的居民委员会是一个纵向为层和横向为科的科层组织。下面以武汉市江岸区四唯街进化一村居委会（以下简称进一居委会）为例来说明居委会的正式结构。从纵向联系看，进一居委会设委员会、居民小组和门栋3个工作层次。居委会由7人组成，其中1人为主任，5人为副主任，其余1人为党支部书记（注：武汉市的每个居委会设一党支部，支部成员一般由居委会的主任或副主任担任）；居民小组共设10个，每组设组长1人、副组长1人；共设23个门栋，各门栋设栋长1人，平均每个门栋由27户121人组成，总共625户、2793人。从横向联系看，进一居委会设人民调解、治安保卫、文教卫生、民政妇女、生产服务共5个工作委员会，每个工作委员会由5人组成，其主任由居委会的副主任兼任，其委员由居民组长或居民积极分子兼任。上述居委会干部除其正副主任和党支部书记外，其他人均为义务职，但有承包某项工作的补贴或因工作突出而有不定期的奖金。

此外，居委会下设的工作委员会还各自形成了相对独立的工作系统。如治保委员会在居

民小组的管辖范围内设立了治保小组,治保小组又下设10个治保员^①和33个关照员^②;调解委员会在居民小组的管辖范围内设调解小组,调解小组又下设30个预测员^③和23个调解员,^④文教卫生委员会一方面在居民小组的管辖范围内设立卫生小组,卫生小组下设23个保洁员,^⑤另一方面在全居民委员会范围内设立一个文化室;民政妇女委员会也根据居民小组的管辖范围设立民政妇女小组,并设立包户服务承包员;生产服务委员会下设皮革厂、婴儿鞋厂、布鞋加工厂、建材商店和搬运部,共有职工70人。

进一委员会的正式结构反映了武汉市居民委员会组织结构的一般状况。据笔者调查,凡武汉市市区的居委会都是分居委会、居民小组、门栋3个工作层次和人民调解、治安保卫、文教卫生、民政妇女、生产服务:个工作部门。同时,进一居委会的正式结构在全国也具有一定的代表性,据民政部民政司统计,全国大中都市的居委会一般设居委会、居民小组等不同的工作层次和调解、治保等不同的工作部门。所不同的是:(1)有的都市的居委会的工作部门的设立及其设立的多少不同。如北京市的居委会大多设人民调解、治安保卫、妇女、卫生、计划生育、青少年教育、社会福利7个工作委员会,广东省中山市的居委会设人民调解、治安保卫、妇女、计划生育、卫生、民政、侨务等工作部门(他们称工作小组)。北京、中山等市虽然设置的工作部门较多,但其工作内容则与武汉市居委会的工作内容基本相同。

(2)有的都市居委会的正副主任(即专职居民干部)的设置及设置的多少不同。北京、天津、上海、武汉、广州等大都市的居民委员会一般是设主任1人,副主任4至8人,而有的都市的居委会则是“三大主任制”,即居民委员会虽然同样下设若干的工作委员会,但主任、副主任总共只有3人。黑龙江的哈尔滨市、河北的邯郸市、四川的泸州市以及湖南的湘潭市等大中都市的居委会都是“三大主任制”。

居委会组织的正式结构,特别是其工作部门的划分表明,居委会组织具有多方面的功能。然而,居委会的功能具体有哪些呢,究竟是何性质的功能?对此,我们还可以通过对居委会的各个工作委员会实际所担负的工作进行分析得到说明。根据笔者调查,武汉市进一居委会所经常从事的工作有如下方面。

一是人民调解工作。这一工作由居委会的人民调解委员会担任,主要内容是调解一般民事纠纷和轻微刑事案件。一般民事纠纷,是指因合法权益受到侵犯、或者发生争议而引起的纠纷,如夫妻吵架、婆媳不和、兄弟分家、子女继承、抚养赡养以及居民之中的房屋租赁、宅基地使用、损害赔偿等一般性争执。轻微刑事案件是指一般违法行为引起的案件,如打架斗殴、小偷小摸、损害名誉、轻微伤害、虐待和干涉婚姻自由等。调解必须出于当事人的自愿,必须按政策法律进行。凡是违反《治安管理处罚条例》的,由公安部门处理,凡是构成犯罪的反革命案件和其他刑事案件,由人民法院依法审理。我国都市居民委员会的人民调解

① 治保员一般由离退休人员担任,其职责是维护本居民小组范围内各个家庭的安全。治保员每月报酬35元,如果在居民上班期间,居民家庭出现被盗等治安问题,那么治保员的工作报酬将酌情减少。

② 关照员一般由离退休人员担任,其职责是维护本门栋或庭院内各个家庭的安全。关照员一般为义务职,但一年中有两次物质奖励。

③ 预测员一般由居民积极分子担任,其职责是事先或及时向居委会或调解员报告本门栋或庭院可能发生或即将发生的一般民事纠纷或轻微刑事案件。预测员的待遇与关照员基本相同。

④ 调解员的职责是调解本居民小组范围内的一般民事纠纷和轻微刑事案件,一般由居委会专职干部或治保员兼任。兼职人员不得拿双份工作报酬,只是在原有报酬的基础上适当增加。

⑤ 保洁员一般由居民积极分子担任,其职责是督促本门栋或庭院内的各个家庭或居民搞好门栋卫生、家庭卫生和个人卫生。保洁员的待遇与关照员基本相同。

工作,在国内被称为司法战线的“第一道防线”,在国际被誉为服务于社会的“东方经验”。

二是治安保卫工作。这一工作由居委会的治安保卫委员会担任。主要包括:(1)对居民进行经常性的法制教育和安全教育,提高居民法制观念和遵纪守法的自觉性;(2)经常对青少年进行教育,特别是经常地、有计划地对青少年进行挽救工作;(3)制订并组织实施防火、防盗、安全用电、安全生产的措施,保护居民生命财产的安全;(4)对盗窃、聚赌等严重违法行为及时进行调查处理,保证有一个良好的社会秩序;(5)协助公、检、法部门对各种犯罪案件进行侦察、破案和调查处理;(6)协助上级政府维护国家和集体的财产;(7)发动居民民主制定并共同遵守“街规民约”。

三是文教卫生工作。这一工作由文教卫生委员会担任,内容包括两个方面。一方面是文教工作,包括:(1)建立图书室、满足居民学习的需要;(2)建立文化站或组织娱乐群体,满足居民娱乐的需要;(3)帮助居民订送报刊杂志;(4)组织居民办学习专栏和文艺墙报等。另一方面是卫生工作,包括:(1)坚持不懈地治理本居住区的脏、乱、差,创建文明卫生居委会和卫生光荣户,不断搞好环境卫生、家庭卫生和个人卫生;(2)种植和保护花草和树木;(3)协助政府卫生部门抓好各种传染病和流行性疾病的预防和治疗,关心居民身体健康。

四是民政妇女工作。民政妇女委员会所担任的工作实际上是两项工作。一项是民政工作,主要包括:(1)组织居民为鳏寡孤独和老弱病残等丧失或部分丧失生活自理能力的居民进行包户服务、定期服务或专项服务;(2)协助政府民政部门经常关心和定期看望烈军属、荣誉退伍军人、鳏寡孤独者和老弱病残者,并及时解决他们在生活中和经济上遭到的困难;(3)定期向民政部门申报“优抚对象”,并协助民政部门定期向“优抚对象”发放生活补贴费和困难补助费。这些工作表明,居委会具有社会保障的功能。另一项工作是妇女工作,这一工作的内容包括:(1)保护妇女、老人及儿童的合法权宜,提倡男女平等、尊老爱幼的新风尚;(2)开展“五好家庭”和“五好门栋”的评比活动,创造家庭和睦、邻里友好的人际环境;(3)协助政府有关部门组织托幼工作,开展文明园(主要是品德教育好)和合格园(主要是文化教育好)的评比活动;(4)协助政府有关部门开展计划生育工作。

五是生产服务工作。这一工作由生产服务委员会承担。主要内容是因地因人兴办商业、修理、加工、劳务等行业和服务项目,并对这些行业和服务项目的生产和经营活动进行领导和实施管理。进一居委会兴办了“三厂一店一部”(已于前述),年收入约40万元,年利润约2万元,这在武汉市只是中等偏下水平。居委会厂组每年按销售收入的2%或加工、修理、服务收入的3%向居委会缴纳管理费。居委会将其管理费的三分之一上交街道办事处的管理部门,作为对居委会厂组的管理费用,将其管理费的三分之二交街道办事处统一掌握,作为专职居委会干部的生活补贴和居委会的工作经费。居委会厂组每年将税后利润的75%留厂组,用于发展生产、扩大经营和补充企业自有流动资金和改善职工福利;25%交居委会,用于居民区的公益事业和集体福利事业。居委会厂组每年为100人左右的无业人员提供就业机会(如1985年有123位职工,1986年有70位职工),同时每年还根据自身的经济条件,在征收所得税前,提取一定数额的社会保险基金,逐步解决长期在厂组工作的职工丧失劳动能力后的生活保障问题。由此可见,居委会办“经济”不仅能改善居委会的工作条件,实现居委会干部生活补贴的工资化,而且能安排待业青年等社会闲散人员就业,促进社会公益事业的发展,方便居民的社会生活。

居委会的上述工作表明,对于都市居民的社会生活来说,居委会组织具有人际协调、安全保卫、文化教育、卫生、社会保障及生产服务等多方面的功能。而从其整体上看,这些功能又可划分为两个方面,即自治功能和行政功能。前者通过居委会自我开展的大量工作得到体现,后者通过居委会协助政府开展的某些工作得到体现。这再次说明,居委会是一个自治为主、行政为辅的具有多方面功能的组织。

从其非正式结构看,居委会为了服务于居民的日常生活或协助政府开展工作,还设立了许多编外机构。这些编外机构因时间和地点的不同而有不同的形式,建立的原因和存在时间的长短也不一样。根据笔者调查,武汉市进一居委会的编外机构有如下3种类型。

一是为了适应不断发展的社会生活的需要,居委会新设立了一些办事机构。譬如,由于都市居民家庭生活的现代化和家庭结构的核心化,居民家庭的家务劳动日益社会化,日益需要社会来解决家庭生活问题,为此,居委会专门设立了一个家庭生活服务站(天津叫便民服务站)。服务站的站长由居委会主任或副主任兼任,常务工作人员1至2人,有时由居民干部兼任,有时向社会招聘。站长并不因为他兼职而增加原来的工作报酬,常务工作人员则以服务或服务管理所得费的部分作为其报酬。

二是为了适应一些阶段性工作的需要,居委会届时设立一些办事机构,如为了组织和领导几年一届的人大代表选举工作,每到选举,居委会就成立一个选举领导小组或选举站,其负责人由居委会党支部书记兼职,其成员由居民代表和辖区内所在单位(工厂、机关、学校等)的代表组成。选举领导小组或选举站的主要工作是:(1)在选举之前,向选民宣传与选举有关的法律知识和文件;(2)对选民逐一进行登记和资格审查;(3)组织选民进行投票选举。又如:为了加强对青少年学生寒暑假活动的管理,每到学生放假,居委会就成立一个青少年学生假期活动领导小组,其组长由居委会的文教卫生主任兼任,其成员由居委会其他干部和辖区内小中小学教师联合组成。

三是为了适应一些临时性工作的需要,居委会还临时设立一些办事机构。如为了协助政府的有关部门进行人口普查、地名普查和车辆普查,居委会成立相应的领导小组;为了向居民进行“五讲四美三热爱”的教育,居委会成立一个“五四三活动”领导小组;为了活跃居民的家庭生活,使居民学在家中、美在家中、乐在家中,居委会成立一个“学美乐活动”领导小组,等等。

由此可见,居委会组织不仅存在着一个正式结构,而且存在一个非正式结构即编外机构。这些非正式结构的存在表明,居委会组织不仅要从事人们事先预想和规划的一些工作,而且要解决或处理许许多多不断发生的预想不到的及来自各方的问题或事务。

二、居民委员会的外部联系及其作用

居委会的外部联系就是指居委会组织与都市社会中其它社会组织的关系。对这些关系进行研究是进一步认识和了解居委会组织的结构与功能的需要。

居委会的外部联系主要表现为两个方面:一方面,由于居委会是整个都市社会的基层组织,因此它要同它之上的各级政府及其职能组织打交道,即要与它的上层组织发生纵向联系;另一方面,由于居委会是以一定的地域为基础的居民生活组织,因此它要同与它平行的相邻或有关的各种专业性社会组织(学校、工厂、机关等)打交道,即要与相邻或有关的组织

发生横向联系。居委会在都市社会中的纵横联系体现了它的地位和作用，反映了它在整个都市社会系统中的整体功能。为此，下面从纵向和横向两个角度来考察居委会的外部联系。

居委会在整个都市社会系统中的纵向联系可分为两类。一类是居委会与都市中各级政府组织的关系。我国的大中都市一般设市、区两级人民政府，而小都市一般只设市级政府。10万以上人口的市辖区和不设区的市一般根据地域和人口的划分下设若干个街道办事处，作为它的派生机关。因此，居委会与政府的关系首先并直接表现为它与街道办事处的关系。另一类是居委会与都市中各级政府的职能组织的关系。居委会不仅与都市的各级政府组织发生关系，而且与都市各级政府的职能组织发生联系。经常并直接与居委会发生直接联系的政府职能组织有公安局、司法局、民政局、卫生局、城建局、工商局、税务局、房产局、文化局、教育局、邮政局、人民法院及妇女联合会等。这些职能组织与居委会发生直接的工作联系的方式不一样，有的是通过街道办事处与居委会发生工作联系，如民政局是通过街道办事处的居民科，城建局是通过街道办事处的城管科来与居委会发生工作联系，有的是通过在街道设立自己的派出机关与居委会发生工作联系，如公安局在街道设立派出所与居委会发生工作联系。由此可见，居委会同时要与众多的政府职能组织打交道，要应付和处理来自各个方面的事务。这就是居委会干部所常说的“上面千条线，下边一颗针”。

居委会在整个都市社会系统中的纵向联系体现了居委会的基础作用和桥梁作用。居委会的上述联系表明，居委会是整个都市社会大厦的根基。因此，居委会自身的稳定和发展是整个都市社会稳定和发展的基础。同时，上述联系还表明，居委会是人民政府与人民群众的纽带或桥梁，它一方面沟通政府与居民之间的思想和信息渠道，另一方面架起政府与居民之间的工作桥梁。

居委会在整个都市社会系统中的横向联系也表现为两个方面。一是居委会与其辖区内的专业性社会组织（工厂、学校、机关等）的关系。由于这些组织在居委会的管辖区域内，因此居委会把它们也作为服务和管理的对象，因为它们治安、卫生等工作的好坏直接影响整个辖区内的治安、卫生等工作的好坏。另一方面，这些组织又对居委会的工作承担一些义务，即为所在区域的居委会提供人力、物力或财力等。如进一居委会辖区内的专业性组织不仅为该居委会提供了20多平方米的办公用房，而且担负整个辖区内的每月的清洁管理费，同时还每遇居委会工作繁忙时派人协助居委会的工作。当然，并不是所有居委会辖区的专业性组织都给居委会工作承担上述义务，也并不是所有的居委会辖区内都有专业性组织（新建住宅区的居委会和家属委员会的辖区部不存在专业性组织）。二是居委会与其居民所在工作组织的联系。结成这一关系的原因是因为“工作中的人”和“生活中的人”是同一个人，即某一生活区的居民同时又是某一组织的职工。这种内在的必然的联系决定了居委会与其居民的工作组织经常打交道。如居委会在评选“五好家庭”和“优秀家庭成员”时，往往要到被评选人的工作组织去了解其工作表现，而工作组织在评选劳动模范和生产标兵时，往往到居委会了解被评选者在家庭和邻里的表现。

居委会在整个都市社会系统中的横向联系体现了居委会的保证作用和协调作用。居委会的上述联系表明，居民区是人们休息和娱乐的生活基地。因此，相对居民来说，居委会的工作为他们的休养生息提供了保证；相对居民的工作或生产组织来说，居委会的工作为他们的劳动力的再生产提供了保证。居委会的上述联系还表明，居委会的工作不仅协调了居民区内居民之间和邻里之间的关系，而且协调了居民区内各种社会组织之间的关系，不仅协调了居民

的工作组织与生活组织的关系，而且协调了居民的工作角色与生活角色的关系。总之，居委会通过自身的工作协调了都市社会的生产与生活的关系，同时又通过搞好居民的来保证或促进他们更好地从事生产或工作。

三、居民委员会存在的问题

通过对我国都市社会居委会现状的考察，我们了解到，居委会是一个结构完整、功能齐全，并在都市社会中处于重要地位、发挥着重要作用的组织。但是，居委会的现状也同时表明，居委会组织还存在许多问题，由于篇幅有限，这里不能逐一说明，只能就其问题的主要方面稍加分析。

居委会所存在的主要问题是：居委会的工作任务既繁且重，而居委会的专职干部则既“少”且“差”。前者要求居委会组织的机构增加、功能增强，而后者则使居委会组织的结构形同虚设、功能不断削弱。具体表现为如下方面：

一方面是居委会干部的数量与其所担任的工作不相适应。居委会的现状表明，居委会承担的工作任务非常之多。从时间上看，有经常性的工作、阶段性的工作和临时性的工作。据进一居委会统计，经常性的工作共有40多项，阶段性的工作每年有10多项，临时性的工作每月都有，少则几项，多则10多项。然而，实际上担任如此众多的工作任务的人却为数很少。就以进一居委会为例，该居委会虽然既有其正式结构，又有其非正式结构，但专门从事居委会工作的人只有7人，不仅有横向兼职，而且有纵向兼职，兼职过多既延长了居委会干部的工作时间、影响了他们的身体健康，又使他们整天穷于应付，从而降低了工作或服务质量。

另一方面是居委会干部的素质与其所担任的工作不相适应。居委会的现状还表明，居委会所担负的工作不仅非常之多，而且非常之杂。从行政任务方面看，由于凌架于居委会组织之上的政府职能组织的异质程度较高，居委会不仅要完成或协助办理工商、税务、房地产等部门布置或下达的经济方面的工作，而且要完成协助办理党团司法等部门布置式下达的政治方面的工作，同时还要完成和协助办理文化、教育等部门布置或下达的文化教育方面的工作，等等。从自治任务方面看，由于服务对象的异质程度较高，居委会既要为老、中、青、少等不同年龄的居民服务，又要为工人、干部、教师、学生等不同职业的居民服务，既要为不同阶层的人服务，又要为不同文化程度的人服务，等等。根据笔者调查，武汉市市区有9924名居委会干部，这些干部年龄大（51岁以上的人占87%），文化程度低（小学和小学以下文化程度的人占73%），“婆婆、妈妈”多（女性干部占82.1%）。这样一支干部队伍与新时期居委会工作的要求不相适应。一是年龄偏大、身体较差，与所担负的繁重任务不相适应；二是文化水平低，与所服务的对象的要求不相适应；三是工作方法简单而陈旧，与新时期发展变化了的情况不相适应。总之，这样一批干部队伍难以胜任居委会工作。

产生上述两方面问题的原因是什么呢？即为什么居委会的工作任务既多且重，居委会的干部既“少”且“差”呢？据笔者调查，有如下两方面的原因。

第一，居委会的工作任务之所以既多且重，除了都市人口的增多、居民生活水平的提高以及居民家庭生活的现代化和家庭结构的核心化所引起的家务劳动的社会化（这些都会导致居委会工作任务的增多或加重）等客观原因外，其主观原因，也可以说是其主要原因是因为政府的职能组织或派出机关没有尊重重居委会组织的自治地位，而是把居委会当作一个下属

的行政单位或派出的办事机构。譬如，作为政府的派出机构的街道办事处的大部分行政工作任务都是通过居委会而落实到基层的。街道办事处的工作程序是到区政府接受任务，回街道召集居委会干部传达和布置任务，而居委会干部的工作程序是到街道办事处去接受任务，回居委会执行或完成任务。在这种情况下，上面布置的任务愈多，居委会自我决策、自我管理和自我服务的时间就愈少。居委会干部常常为此抱怨说：“我们成了政府的派出机关的派出机构”。再如，作为政府的职能组织的办事机构或办事人员无视《条例》关于他们只能对居委会进行“业务指导”和其“指导”必须经过基层政府“统一布置”的规定，直接向居委会布置工作和下达任务。工商组织要求居委会为他们代管个体户，房管组织要求居委会为他们收房租，卫生组织要求居委会每月为他们向居民收清洁费，税务组织要求居委会为他们收缴有关的税收，邮政组织要求居委会为他们代送代发报刊和信件，等等。各个职能组织在向居委会布置工作任务时都强调各自的工作如何重要，如何与居民生活密切相关。居委会干部也常常为此抱怨说：“我们成了政府的职能组织的职能机构”，“上面千张嘴（发号施令）、下面一条腿（施行任务）”。

第二，居委会的干部之所以既“少”且“差”，除了居委会工作事情多、任务重以外，主要原因是因为居委会干部的社会经济地位低下。具体来说有如下方面的原因：

一是居委会干部的社会地位低下。居委会干部的社会地位低下，不仅仅因为他们是不在国家或集体的正式编制，不拿国家或集体的正式工资的干部，还因为他们的工作没有得到或没有完全得到社会的承认或重视。都市居民虽然需要居委会为他们服务，但他们并不十分重视居委会的工作。都市政府及其职能组织虽然也需要居委会协助他们工作，但在“重生产、轻生活”的思想指导下，他们很少将居委会工作提上议事日程。对于居委会干部，他们一般所奉行的是“只用不管”的原则。此外，我们的大众传播媒介，如报刊、广播及电视等很少介绍居委会干部的工作和事迹；我们的“劳动模范”、“先进工作者”及“三八红旗手”的名单里也很少见到居委会干部的名字；我们的各级人大会议和政协会议上也看不到居委会干部的身影。居委会干部的社会地位低下不仅影响待业青年等社会闲散人员参加居委会工作，而且使那些政府中主管居委会工作的行政干部也自认为不被重用或低人一等。

二是居委会干部的工作报酬低。随着居委会的生产性和服务性厂组的建立和发展，居委会干部的生活补贴费不断提高并逐渐工资化。但是，在物价提高和国家及集体工作人员工资上涨的今天，居委会干部的工作报酬仍然较低，如武汉市进一居委会干部在1985年每个正职干部（居委会主任和书记）每月30元，副职干部（居委会的副主任或专职主任或委员）每月25元，退休干部（原以居委会工作为业现已退休的人员）每月20元，由于“委办经济”的兴旺，1986年分别提升为40元、35元、30元。另外，如果被评选为“文明居委会”，那么正职干部每月可拿10元、副职干部每月可拿8元的奖金。这就是“委办经济”比较兴旺的居委会干部的全部收入。而那些“委办经济”不兴旺甚至没有“委办经济”的居委会干部的工作报酬就更低了。

由于居委会干部的工作报酬低下，那些以就业谋生的待业青年和其他社会闲散人员一般不愿意参加居委会工作，因为无论是叫卖摆摊（当个体户），还是洗衣做饭（做保姆）都要比从事居委会工作的报酬高。前者有可能赚大钱，后者的每月收入也至少在60元以上。不以就业谋生的离退休职工多数也不愿意从事居委会工作，这不仅因为居委会干部的报酬低，而且因为居委会工作太繁重。

三是居委会干部的工作条件差。任何一个社会组织的功能的发挥不仅要依靠人，而且依赖于一定的物质条件，而居委会组织的物质条件则很差。这主要表现为两个方面：一方面是居委会组织的办公费用紧张。据调查，我国都市居委会每月的办公经费加干部生活补贴费的财政拨款较多的都市是上海（365元）、天津（255元）、杭州（240元）、南京（160元）、沈阳（150元）、大连（150元）、宜昌（160元，不包括干部的生活补贴费）。上述都市中，办公经费最高的是宜昌，其次是上海，其它都市居委会的办公经费就很紧张了，因为居委会的专职干部少则5人（指上述都市），多则9人，因此即使有200多元钱，也足够负担居委会干部的生活补贴费。另外，天津市居委会的每月财政拨款虽然达255元，但由于该市的居委会没有“委办经济”，因此其办公经费和干部生活补贴费在上述都市中最低。每月财政拨款较高的都市尚且如此，我国其它都市的居委会的办公经费就更低了。另一方面是居委会的办公用房缺乏。据调查，我国都市居委会的办公用房有如下几种情况：（1）自建房，即居委会通过经营企业厂组赚钱而后建设的房屋；（2）他建房，即居委会辖区内的其他组织和其居民所在组织无偿提供或修建的房屋；（3）遗留房，即完全靠国家供养的鳏寡孤独等人员去世后所遗留下来的私房；（4）租赁房，即租赁某单位或其私人的房屋为居委会办公用房；（5）临时房，即临时或轮流将居委会干部的私房作为居委会办公用房。居委会办公用房的多样化既反映了居委会办公用房的缺乏，又表现了他们取得办公用房的艰难。另据有关材料反映，长沙市到目前为止还有30%的居委会没有办公用房，估计比长沙市的状况好的都市也不会很多。居委会的工作条件差，不仅会影响在职居委会干部的工作积极性，而且会影响有可能从事这一工作的人是否参加这一工作。

以上我们考察和分析了居委会组织在其内部结构和外部联系两个方面所存在的问题。由此我们可以发现，在上述问题中，有些是居委会组织所特有的问题，如居委会的办公经费紧张、办公用房缺乏、居委会干部的社会经济地位低下以及由此造成的居委会干部人手少和素质差等问题，这些问题应该引起居委会工作的主管部门及有关部门的高度重视，他们应该采取有力的措施来切实解决这些问题；有些则是我国政治领导体制中普遍存在的问题，如党政不分的问题，条块分割的问题，事在下面而权在上面的问题以及重生产、轻生活的问题等。这些问题的解决则需要与我国政治体制的改革、特别是与都市领导体制的改革配套进行。

作者工作单位：华中师范大学科社所

责任编辑：严立贤