

中国都市居民委员会的历史沿革及其特点

——中国都市社会基层居民组织的结构与功能研究之一

刘 祖 云

在都市的基层社会生活中建立群众性的自治组织，这在世界各国并不少见。但是，建立结构完整、功能齐全，并介于基层政权组织与家庭组织之间的居民委员会则为社会主义的新中国所特有。那么，这种组织是怎样建立和如何发展的呢？根据笔者于1986年9月至1987年3月对武汉、天津等中国都市的基层居民组织的考察，并参照有关的历史文献资料，笔者认为，中国都市的基层居民组织——居民委员会的建立和发展大致经历了如下阶段。

一、草创阶段（1949年至1954年）

1949年，随着旧的国家政权的覆灭和新的国家政权的诞生，作为旧的国家政权在都市社会的基层组织——保甲制度也随之被废除。此时，都市的组织和管理所面临的任務主要有两个方面。一方面是如何建立基层政权组织与居民的联系，广泛吸收居民参与国家管理从而防止阶级敌人的破坏、镇压阶级敌人的反抗、尽快恢复国民经济等工作；另一方面是如何组织都市居民办理他们自己的公共福利事项，满足他们的各种生活需求，协调他们的相互关系等。居民委员会正是在这种情况下应运而生的。

然而，人们起初并没有想到建立居民委员会这样的组织。居民委员会的建立经历了一个过程，即经历了一个从基层行政组织向基层群众自治组织演变的过程。

我国都市社会基层居民组织以基层行政组织的身份而存在的时间大约在1949年至1951年期间。解放前，国民党为了维护其大地主资产阶级的统治，在都市社会也实行保甲制。解放后，随着社会主义制度的建立，都市社会建立了市、区、街三级人民政府。在都市基层政权建立的过程中，将其原来的保改为街，将其原来的甲改为闾，街设正副街长，闾设正副闾长。街、闾组织实质上是基层行政组织，当时对于摧毁国民党的保甲制，完成战后紧急工作（如收容顽伪流杂、改造游民、宣传党的政策、消除群众疑虑、扶贫救灾、清查户口等），促进工商业恢复，建立正常的社会秩序起了很大作用。随着都市的各项工作走向正轨，社会秩序逐渐安定，为了适应形势发展和居民生活的需要，各大都市先后在1949年底或1950年初取消了街、闾两级组织。取代街政府而领导和管理居民工作的是街道派出所。为了领导居民工作，每一派出所内设民政干部2至3人，这就是所谓的“警政合一”时期。取代闾组织在各大都市不大一样，如武汉是治安保卫委员会，天津是居民小组，上海是冬防队，等等。有的

到后来直接取名为居民委员会,但与现在的居民委员会不一样。此时居民组织的主要领导人大都由街道派出所指定专职国家干部担任,其他成员则在当地居民中聘任。此时,居民组织的主要任务是:传达政府的方针、政策和法规,反映居民的意见和建议,防空、防特、防火、防盗,并兼办一些居民的公益事项。由此可见,此时的居民组织实际上是后来的居民委员会的雏型,它标志着基层居民组织开始从基层行政组织向基层自治组织转变。

我国都市社会基层居民组织开始以基层群众自治组织的身份出现的时间大约在1952年至1954年上半年期间。1952年,我国各都市都开展了一场民主建政的运动。这次运动的一项重要内容就是广泛发动群众,肃清反动政权的流毒,在提高广大居民政治觉悟的基础上进行建立具有自治性质的基层居民组织的试点。在这一活动中,首先是在街道建立街公所(天津)或街政府(武汉),然后在街政府或街公所的领导下建立居民自治组织——居民委员会。此时建立的居民委员会,其组织成员(包括主任、副主任)均从居民中产生;其组织结构是“委员制”,即正副主任和委员都是专职居民干部,但都是义务职。居民委员会设主任、副主任、治保委员、调解委员、卫生委员等;其组织的主要任务是:宣传党和政府的各项政策和法规,收集和反映居民群众的意见和要求,开展治安保卫、民事调解、公共卫生、公用事业、文化娱乐、优抚救济及消防等工作。从这些试建立的居委会的结构与功能看,它们已具有了自治性质,即基层居民组织基本成了基层群众自治组织。在此期间,基层居民组织还先后发生了两次变化。第一次变化发生在1952年的下半年。1952年8月11日经政务院批准,公安部公布了《治安保卫委员会暂行条例》,①于是我国各都市都根据这一《条例》的规定在街道政府和派出所下设了治安保卫委员会。治保会在基层政府和公安机关领导下负责进行工作,在尚未建立居委会的街道,治保会受派出所的具体领导。在已经建立居委会的街道,治保会受派出所和居委会的双重领导。治保会由3至11人组成,设主任1人,副主任1至2人,根据情况可下设治安小组,由群众积极分子3至5人组成,内设组长一人。治保会在当时的主要任务是发动群众,协助人民政府防奸、防谍、防火、肃清反革命活动,以保卫国家和公众的治安。具体任务有进行治保教育,开展治保活动以及制定并执行治保公约等4个方面。第二次变化是发生在1954年的上半年。1954年3月22日政务院直接颁布了《人民调解委员会暂行组织条例》,②于是我国各都市也纷纷根据这一《条例》在街道政府下设了人民调解委员会。人民调解委员会在基层人民政府和人民法院指导下进行工作。在已经设立居委会的街道,调解委员会受居委会的领导。调解委员会由3至11人组成,并由居民代表推选主任1人,副主任1至2人。调解委员的主要任务是调解一般民事纠纷和轻微刑事案件,并通过调解进行政策法令的宣传教育。由此可见,这两次变化使业已建立的居委会的组织结构更加复杂,组织机能得到增强。居委会组织内部不仅有专职委员,而且有了专门的工作委员会;居委会不仅要接受基层政府的指导,而且要接受公安部门和人民法院的领导或指导。同时,上述情况也表明,在一些街道,治安保卫委员会和人民调解委员会是先于居民委员会而建立的。

二、建设阶段(1954年底至1958年)

1954年底,中央人民政府内务部(1954年至1965年,街道居民委员会工作归口内务部管

①② 《人民日报》,1980年1月19日。

理)总结了包括天津、武汉等都市建立居民组织和开展居民工作的经验,经1954年12月31日的第一届人大常委会第四次会议通过,正式颁布了《城市居民委员会组织条例》^①(以下简称《条例》)。《条例》对居民委员会组织作了如下规定:(1)确立了居民委员会的性质。《条例》规定,“居民委员会是群众自治性的居民组织”。这一规定具有重要意义,一方面它是马克思主义的国家学说和自治思想在中国都市社会基层居民组织建设中的具体运用,另一方面它是旧中国我党领导的解放区内的基层居民组织建设尤其是解放后都市基层居民组织建设的历史总结。此外,是否具有自治性质是社会主义新中国的都市基层居民组织与封建主义的或半殖民地半封建的旧中国的都市基层居民组织(如什伍制度、保甲制度)的根本区别所在。(2)确立了居民委员会的组织结构。《条例》规定居民委员会按照居住地区设立,一般规模为100户至600户;居委会设主任1人,副主任1至3人,委员7至17人,主任和委员均由居民推选,每届任期1年;居委会下设小组,一般规模为15户至40户,居民小组设组长1人,一般由居委会委员兼任,特殊情况下可增选副组长1至2人;居委会规模大并因工作需要,可设立常设的和临时的工作委员会。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,最多不得超过5个。临时的工作委员会应当在工作结束时宣布撤销。(3)确立了居民委员会的主要任务。其任务是办理居民的公共福利事项,领导治安保卫工作,调解民间纠纷以及向上反映居民的意见和要求,向下动员居民响应和遵守政府的号召和法律。(4)确立了处理居民委员会组织内外关系的原则。其中处理居委会内部关系的原则是:一方面“居民应当遵守居民委员会关于公共利益的决议和公约”,另一方面“居民委员会进行工作的时候,应当根据民主集中制和群众自愿的原则充分发扬民主,不得强迫命令”;处理居委会与有关社会单位的关系的原则是“机关、学校和较大的企业等单位,一般不参加居民委员会,但应当派代表参加居民委员会所召集的与他们有关的会议,并且遵守居民委员会有关居民公共利益的决议和公约”;处理居委会与上级行政组织的关系的原则是“市、市辖区的人民委员会的工作部门和其他机关,如果必须向居民委员会或者它的工作委员会布置任务,应当经市、市辖区的人民委员会批准统一布置,市、市辖区的人民委员会的工作部门,可以对居民委员会的有关工作委员会进行业务指导。此外,《条例》还对居委会的公杂费和居委会委员的生活补助费及其来源等问题作了原则规定。在《条例》颁布的同时,也颁布了《城市街道办事处组织条例》,^②这不仅使街政府改为街道办事处(政府的派出机关),而且进一步明确了居委会与政府组织的关系。1955年12月21日,内务部和财政部联合发布了《关于规定城市居民委员会经费开支标准的联合通知》,进一步完善了《条例》的有关规定。《通知》指出,对于居委会委员,“应该根据他们所担任的工作的繁简,耽误他们生产时间的多少,生活困难程度的大小等情况予以适当补助,但不应作为定期的工资或津贴费发给。”《通知》规定每个居委会委员的生活补助费每月平均不超过15元,每个居委会的公杂费平均每月不超过5元。上述开支由市政府统一拨发。

《条例》及其有关文件的公布,大大推动了全国都市居民委员会建设的全面展开。当时还尚未建立居民委员会的都市或街道都依据《条例》的规定建立居民委员会,当时已经建立居委会的都市或街道都根据《条例》的规定调整其居委会。如天津市根据《条例》对全市的

^{①②} 《人民日报》,1980年1月19日。

居委会进行改选和整顿，大都按500户左右建立居民委员会，并设治保、调解、卫生、福利、民政等5方面的工作系统。武汉市则将原来的两个居委会合并为1个，在居委会内设治保、调解、卫生、妇女等工作系统。由于粮、棉、油实行统购统销，当时武汉市的居委会还增设了一名财粮主任或委员。在此期间，居委会按照《条例》中所规定的“5项任务”^①做了大量工作。居民干部上班不计时间、工作不计报酬，串百家门、解千人忧，勤勤恳恳、任劳任怨，热心为居民服务。居民群众把居委会当作保护自己利益、反映自己要求的组织，他们以主人翁的态度维护、支持和参与居委会的工作。现在每当人们回忆这一期间的时候，他们都称之为居民工作的“黄金时期”。但遗憾的是这一时期并没有延续多久，它很快被人民公社化的浪潮卷为历史。

三、取代阶段（1958年至1962年）

1958年，随着人民公社化高潮的掀起，都市基层政府组织和基层居民组织很快被“党政合一”、“政企合一”及“工农商学兵五位一体”的人民公社组织所代替。在天津，各个街道都成立了人民公社，其管辖范围相当于原来街道办事处。街道公社下设分社，其管辖范围相当于原来4至5个居民委员会，此时居民委员会自然消失。在武汉，区政府改为人民公社，若干个街道办事处合并为一个分社，若干个居民委员会合并为分社下属的管理区，管理区下面仍保留居民委员会。但此时的居委会是名存而实亡，因为它已不是作为介于基层政府组织与居民家庭组织之间的具有独立地位和自治性质的居民组织而存在，而是作为人民公社行政体系中的一个组成部分而存在，是人民公社之网的网上纽带。

由于人民公社是“党政合一”的组织，公社设党委，党委下设组织、宣传、群工、办公室等机构，分社设党支部，党支部下设组织、宣传等委员或干事。行政上公社和分社都设正副社长，正副社长在党委领导下开展工作，多数由党委正副书记兼任。居民干部回忆说，“当时事无巨细都是党委书记说了算数”。可见，都市基层人民公社的建立在我国都市基层政权组织的建设中开了党政不分，以党代政的历史先河。

由于人民公社是“政企合一”的组织，公社及分社的正副社长主要抓经济工作，同时兼管一些街道社会工作。当时公社的主要任务是大办工业。为此，公社不仅利用已有的企业和兴建工厂发展工业生产，而且发动居民群众以邻里为单位兴办一些小型的简单的手工加工业，以实行生产自救。此时居民联合兴办的手工加工业是后来居委会所属企业或厂组的前身。公社在大办工业的同时，也兼办一些公益事项，如调派行政人员兼管街道治保和民事调解工作；调派中、小学教师为居民扫盲或向居民宣传党的政策和政府的法规；调派工厂生产人员打扫街道、整理市容，等等。后来，随着公社所属的工厂、企业、医院、学校、幼儿园及托儿所等社会组织的定型化，即随着它们各自成为相对独立的经济实体和社会单位，这些组织的人员都不愿兼做街道社会工作了，于是出现了愈来愈多的人参加生产，而居民生活愈来愈无人管的矛盾现象。这一矛盾的加剧导致了后来的政社分开，是街道人民公社最终解体的原因之一。

^① 《城市居民委员会组织条例》所规定的“五项任务”或“五项职责”是：（1）办理有关居民的公共福利事项；（2）向当地人民委员会或者其它的派出机关反映居民的意见和要求；（3）动员居民响应政府号召并遵守法律；（4）领导群众性的治安保卫工作；（5）调解居民间的纠纷。

四、恢复阶段（1962年至1965年）

由于街道办事处和居民委员会的取消给都市街道管理和居民生活带来许多不便，大约在1962年或前后，都市基层组织实行政社分开。政社分开也经历了一个过程。大约在1962年至1963年，首先将“一家”分为“两摊”，一方面将公社改为一个只是领导工厂、企业、医院等定型了的社会经济单位的纯粹的职能组织，其管辖范围相当于原来或当时恢复的2至3个街道办事处的管辖范围，另一方面恢复人民公社化前的街道办事处和居民委员会组织来负责组织和管理居民生活、兴办街道公益事业等工作。大约在1964年至1965年，公社所领导的一些定型企业或单位交给政府的有关职能部门管理，如机械厂交区机械工业局，生产肥皂的企业交区化工局，金笔厂交区轻工业局，医院交区卫生局，学校交区教育局，公社领导的一些分散在街道居民区的小型加工厂和经营活动点交街道办事处管理。随着这些交办事项的完毕，人民公社随之消失。此时，街道办事处通过成立生产管理站来管理本街道的一些分散的小型工业和经营服务活动，居民委员会也通过专职人员或兼职人员对本辖区内的小型工业和经营服务活动进行管理。

随着都市街道办事处和居民委员会的全面恢复，为了适应社会发展和居民生活的需要，各都市先后分别对居民委员会进行了调整。如天津按照市人委起草的《天津市居民委员会工作纲要（草案）》，根据便利群众、便利工作、规模不宜过大、结构不宜复杂的原则，调整了居民委员会的组织规模和组织结构。经过调整，天津市的居民委员会普遍实行“四大主任制”，即设居委会主任、治保主任、调解主任和妇联主任，与此相应地设立治保工作委员会、调解工作委员会和妇女工作委员会，后3个主任就是这3个工作委员会的主任。有的居委会还另外设立了文教卫生、社会救济和福利方面的专职委员，有的居委会则是由“四大主任”兼做这些工作。由此可见，当时的居委会组织基本上是根据1954年公布的《条例》所规定的“5项任务”开展工作的。所不同的是居委会工作有所侧重。当时的“四大主任”及专职委员可得到不定期的生活补助，居委会工作委员的委员、居民小组长及其他居民干部仍然是义务职，但他们工作积极性高、工作责任感强，在他们的努力下，居委会工作重新有了起色，街道工作又回到了主要为居民生活服务的轨道上来了。

五、破坏阶段（1966年至1976年）即“文化大革命”时期

在此期间，具有“摧枯拉朽之势”和“排山倒海之力”的文化大革命的“急风暴雨”，不仅破坏了都市的各级党政组织，而且席卷了都市基层社会，使经过恢复和调整而逐步健全的居委会组织和刚刚走上正轨的居委会工作遭到严重破坏。

文化大革命初期，在“政治建街”的口号下，有些都市的街道组织实行军事编制。如天津市在街道设立革命委员会，以取代原来的街道办事处。街道革命委员会下设连、排、班。连设正副连长，其规模相当于原来1至2个居民委员会管辖的范围；排设正副排长，但它不是一级居民组织，是由一些“居民积极分子”组成的直接听从连长指挥的基本骨干队伍，因而有“基于排”之称；班设班长1人，它是由原来的居民小组改变而来。随着街道基层居民组织结构的变化，其组织功能也发生了变化。一些从“居民积极分子”（实际是革命造反

派)中新选拔出来的连、排、班干部不是考虑如何去为居民的生活服务,而是一天到晚地对原来的街道办事处和居委会干部以及居民工作积极分子进行围攻、批斗和抄家,从而使基层居民工作完全陷入瘫痪状态

1968年,随着国家政治形势的变化,都市基层居民组织也发生了一些变化。街道革命委员会继续存在,街道下面的连、排、班的军事编制被取消,恢复“文革”前的居民委员会的组织结构和规模,但组织名称“革命化”了,即改名为“革命居民委员会”,简称“革居会”。

革居会基本沿袭原来居委会的组织形式,但随着形势的发展,特别是到了70年代也发生了一些变化。如天津、武汉的革居会的组织结构是“六大主任制”,即设革居会主任、副主任(主管革居会所属企业或厂组的生产)、治保主任、调解主任、妇女主任、文教卫生主任。与此相应地设治保、调解、妇女、文教卫生4个工作委员会,后4个主任分别是其工作委员会的主任。此外,革居会内还设立了一个专职的“群防员”(相当于当时农村大队的赤脚医生)。在此期间,由于街道和革居会所属企业和厂组的发展,居民干部的生活补贴开始由不定期向定期发展。

革居会的工作任务表现为两个方面。一方面,由于它是革命居民委员会,其组织结构是居民委员会的,因而它在一定程度上覆行了《条例》所规定的“5项职责”,并在此基础上有所发展,如1970年,革居会根据毛泽东主席的《五·七指示》将原来居委会辖区内的零散的小型工业和服务业集中起来兴办企业,使“委办经济”^①由自然经济发展为商品经济,这不仅为待业人员提供了就业机会,方便了居民的生活,而且为居委会组织的活动经费和居委会干部的生活补贴费提供了资金来源。又如,革居会根据毛泽东主席要把医疗卫生工作的重点放到基层去的号召,在革居会设立了一个专门的群防员,从而为居民的看病提供了方便。另一方面,由于革居会是革命的居民委员会,其组织目标主要是“革命”,而不是为居民服务,因而它的中心任务是抓阶级斗争。如在清队、一批三查、遣反、疏散人口、抄家、逼迫下乡、“批林批孔”、学习小靳庄搞“群众专政”、反击“右倾翻案风”等一系列的政治运动中,革居会成了前沿阵地和“专政”工具。在这一系列的运动中,革居会干部的工作方法行政化、工作作风官僚化。从而使居民干部与居民群众之间的关系日益疏远,对立情绪日益增强。所有这些都为后来的居委会工作以及人们对居委会干部的看法造成了不好的影响。

六、复兴阶段(1976年至1986年)

1976年10月粉碎“四人帮”后,整个国家的命运和前途有了希望,但当时的各项工作仍处于徘徊阶段。都市街道工作和居委会工作有所恢复,但仍存在方向不明、任务杂乱、职责不清等状况。1978年12月,召开了党的十一届三中全会以后,随着国家的各项工作走向正轨,都市居民委员会组织的建设和工作的开展进入了一个新的历史时期。从1979年至1986年,居民委员会经历了一个恢复、调整和健全的过程。首先是恢复。随着街道革命委员会改为街道办事处,革命居委会也改为居民委员会,并严格履行《条例》所规定的“五项职责”。在恢复“十年动乱”所破坏的居委会的同时,各都市还在新的居民住宅区建立居委会。根据国

^① “委办经济”是居民委员会兴办的生产服务事业,是社会主义劳动群众集体所有制经济的一部分。它的任务是:组织有关单位安排范围以外的待业青年和社会闲散人员从事生产劳动,以便解决他们的生活问题,促进社会秩序的安定,满足人民生活的需要,发展居民区的福利事业。

务院民政部统计,到1984年底为止,全国已恢复和新建的居委会达69万多个。接着是调整。自从1981年居委会工作归口民政部管理以来,各都市先后对居委会进行了整顿,其主要内容是:(1)调整居委会的组织规模和管辖范围,即对“文革”所遗留下来的某些地段划分不合理的居委会和因人口的自然增长而规模过大的居委会进行调整,使它们符合或更符合《条例》所规定的要求。(2)调整居委会的组织结构。对居委会组织结构的调整基本依据《条例》的规定来进行;但由于各地的具体情况不同以及人们的看法不一样,对居委会组织结构调整和设置不完全一样。一方面,大多数都市都根据本市情况在《条例》规定的基础上增设了工作委员会。如武汉市的居委会由于“委办经济”的发展而设立了生产服务委员会,北京市由于老年人增多,有些街道居委会增设了老年工作委员会,等等。另一方面,少数都市为了减轻居委会的工作负担,在《条例》规定的基础上简化了居委会的组织结构。如天津市的居委会恢复了以前的“四大主任制”,居委会主任兼做民政优抚工作,另外设立了一个便民服务管理站,对一些便民服务(也叫家庭生活服务)项目进行管理,居委会下属企业或厂组交街道办事处统一管理。他们认为,居委会不直接管企业,便于居委会干部集中精力做居民工作。此时居委会组织结构的另一变化是,由于离退休职工的增多而引起的党员的增多,各个居委会都设立了党支部。党支部设书记1人,一般兼任居委会的主任或副主任,即使不兼主任,也享受居委会主任的待遇。(3)改选和充实居委会干部。针对中、青年待业人员不愿做居委会工作和居委会在职干部日益老化的状况,各都市都采取措施鼓励离退休人员参加居委会工作,从而充实了居委会干部队伍。如武汉市经过调整和充实,离退休人员占居委会干部总数的74%。北京市海淀区的居委会干部中,有85%是来自离退休人员。(4)合理解决居委会干部的工作报酬。由于党和政府的日益重视和“委办经济”日益兴旺,居委会干部的生活补贴费日益工资化。经过调整,各大都市居委会的正职干部的工作报酬每月30至40元之间,副职干部的工作报酬每月在25至35元之间。此外,每月还有工作奖金和其他补贴。工作奖金和其它补贴的多少取决于街办企业特别是“委办经济”是否兴旺。

经过上述调整,不仅健全了居委会组织,而且调动了居委会干部的积极性,从而使居委会工作重新出现生机并获得发展。但是,到目前为止,居委会组织和工作等方面仍然存在许多问题。如居委会的工作多、任务重,居委会干部的年龄偏大、文化水平偏低,居委会干部的工作报酬少、工作条件差,等等。所有这些都亟待解决。

在居委会的恢复和调整过程中,各级政府及居委会工作的主管部门还做了如下两方面的工作。一方面,自上而下地重新颁布或制定了有关居委会的法律规范。1980年,国家重新颁布了有关居民委员会的4个法律性文件:①1982年颁布的新宪法首次以根本大法的形式规定了居委会的性质和任务,②从而为居委会的组织建设提供了最高法律保障。在国家统一颁布或制定有关法律、法令的基础上,各都市根据各自的具体情形,也制定了相应的法律规范。如武汉市人民政府在1983年7月1日颁布了关于居委会组织的“4项规定”。③上述法律规

-
- ① 4个法律文件是指《城市居民委员会组织条例》、《城市街道办事处组织条例》、《治安保卫委员会暂行条例》、《人民调解委员会暂行组织条例》。
- ② 1982年颁布的新宪法的第111条规定:居委会的性质是“基层群众性的自治组织”,居委会的任务是“办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”
- ③ “4项规定”是指《武汉市人民政府关于居民委员会工作的暂行规定》、《武汉市人民政府关于居委会人民调解工作的暂行规定》、《武汉市人民政府关于居民委员会治安保卫工作的暂行规定》、《武汉市人民政府关于居民委员会兴办生产服务事业若干问题的暂行规定》。

范不仅为居委会的建设提供了法律保障，而且为居委会的工作提供了法律依据。另一方面，自下而上地总结和交流了居委会工作的经验和教训。如武汉市自从1983年以来，每年在区、街范围内评比和总结的基础上，召开一次全市的居委会工作经验交流会，以此表彰先进、带动后进。在各个都市总结交流居委会工作的基础上，1986年10月，民政部在石家庄市主持召开了全国居委会工作经验交流会。此次会议标志着我国居委会组织的建设和居委会工作的开展进入了一个新的历史时期。

以上我们粗略地考察了中国都市社会基层居民组织产生和发展的历史过程。由此我们可以发现，居委会的产生和发展经历了一个曲折的过程并表现出如下特点。

第一，居委会的产生和发展受许多因素的制约或影响，但概括起来主要受两方面因素的制约或影响。一方面，居委会组织的产生和发展受居民日常生活需要的制约。居委会组织主要是为其所辖居民的日常生活的组织，因此，居民为了休生养息而产生的各种需要（如生理的需要、安全的需要、卫生的需要、社交的需要、娱乐的需要等）决定了居委会组织结构的建立和功能的发挥。如居委会的福利委员会主要是为了帮助满足居民的生理需要（即衣食住行方面的需要），治保委员会主要是为了满足居民安全的需要，调解委员会主要是为了帮助居民更好地满足社交的需要，文教卫生委员会主要是为了满足居民卫生、娱乐及成就方面的需要。与此同时，居民的日常生活需要是居委会组织产生和发展的动力。居民的日常生活需要不仅使都市基层居民组织从一个行政性的组织（间）发展成为一个自治性组织（居委会），而且使居委会从人民公社的夹缝中重新生长出来，并逐渐恢复和完善，使居委会从“文革”初期的军事编制中挣脱出来，并逐渐甩掉“革命”的帽子，走上正确发展的轨道。总之，居民的日常生活需要是居委会组织产生、存在和发展的决定性因素。另一方面，居委会组织的产生和发展受国家政治生活的影响。居委会产生和发展的历史过程表明，什么时候发扬社会主义民主、健全社会主义法制，居委会组织就得到健全和完善，居委会功能就得到充分发挥。如在建国不久的民主建政活动中，由于在建立基层居民组织时充分发扬了民主，并在民主的基础上制定了有关居民组织的法规，从而使居民委员会这一新型组织很快在人民群众的欢迎、拥护、支持和积极参与下诞生，并在都市基层社会生活中发挥了巨大作用。又如，在中国共产党的十一届三中全会以后，由于在居委会的恢复和整顿的一系列活动中充分发扬了民主，并在民主的基础上重新颁布或制定了有关居委会的法规，从而使居委会很快得到恢复和完善，并在“两个文明”的建设中发挥了重要作用。与此相反，什么时候社会主义民主被破坏、社会主义法制被践踏，居委会组织就会被取代或破坏，居委会功能就会被削弱或歪曲。如在人民公社化时期，我们党在“左”的思想的指导下，为了急于通过人民公社这个“桥梁”走向共产主义的“天堂”，无视当时社会的客观条件、居民的生活需求以及国家的各项法规，把居委会组织也纳入人民公社之中，并当作这个“桥梁”的一根支柱，从而破坏了居委会的组织结构，削弱了居委会的社会功能，使居委会由一个自治组织退变为一个行政组织。还如，在文化大革命时期，由于社会主义的民主和法制遭到林彪、四人帮的破坏和践踏，居委会组织也遭到不幸：一方面居委会组织遭到破坏，如“文革”初期实行军事编制，后来又戴上“革命”的帽子，另一方面居委会的功能被严重歪曲，即不是为居民的日常生活服务，而是为林彪四人帮的“斗争”和“专政”服务。由此可见，国家政治生活的民主化和法制化是居委会组织健全和完善、居委会功能正确和充分发挥的根本保证。

第二，居委会组织产生和发展的历史过程表明，居委会具有多方面的功能。归纳起来，

这些功能也表现为两个方面，一方面是自治的功能，即自我教育（如扫盲及进行政策、法制和道德等教育）、自我管理（如治安保卫管理、卫生管理等）和自我服务（如生产服务、便民服务等的功能，另一个方面是行政的功能，即协助政府向居民传达或贯彻某项指示，帮助政府组织居民执行或完成某项任务。从居委会的产生过程看，居委会组织一开始就具有上述两个方面的功能。这是因为居委会组织是作为国民党的保甲组织的对立面出现的，而国民党的保甲组织是大地主大资产阶级专政在都市的基层支柱，是不顾居民生活需要，专为国民党的独裁统治服务的。因此，与作为大地主大资产阶级专政在都市的基层支柱的保甲组织相反，居委会组织则是人民民主专政在都市的基层组织，因而具有行政的功能。另一方面，与不顾居民的生活需要，专为国民党的独裁统治服务的保甲组织相反，居委会组织则是主要为居民的日常生活服务的组织，因而具有自治的功能。从居委会的发展过程看，居委会组织也始终具有上述两个方面的功能，只是各自的主次地位及强弱程度不同罢了。在居委会的草创阶段、取代阶段及破坏阶段，由于客观的历史原因或主观的人为原因，都市基层居民组织虽然是一个以行政功能为主的行政性组织，但它仍然在为居民的日常生活服务，仍然具有自治的功能，不过这种功能被限制或削弱到很低的程度。与此相反，在居委会的建设阶段、恢复阶段和复兴阶段，由于国泰民安，都市基层居民组织虽然是一个以自治功能为主的自治性组织，但它仍然在为政府的行政服务，仍然具有行政的功能。由此可见，只要不遭到外来的干扰或破坏，居委会组织就是一个以自治功能为主、行政功能为辅的居民生活组织。因此，笔者既反对把居委会组织看作一个行政单位或“官办”机构，因为这种看法忽视了这一组织的特殊地位和作用，又反对把居委会组织当作一个纯粹的群众自治组织，因为这种看法既不符合历史事实，又不符合现实状况。同时，笔者还认为，说居委会具有行政功能不仅符合实际，而且在理论上并没有否定居委会是一个群众性的自治组织：其一，居委会的行政功能只是它的辅功能、次要方面，而其主功能、主要方面是自治功能，因此，从其决定事物性质的主要方面看，居委会是一个群众性的自治组织；其二，居委会的自治功能与行政功能并不相互冲突，因为在我国无论是国家政权组织，还是基层居民组织，都是为人民服务，所不同的是前者为人民的整体或长远利益服务，后者为人民的局部或眼前利益服务。因此，居委会组织的自治功能与行政功能不存在根本的冲突，只存在整体与局部、长远与眼前的矛盾。

作者工作单位：华中师范大学科学社会主义研究所

责任编辑：严立贤