

# 准确把握新时代城市居委会组织的功能价值及实现路径

叶继红

**摘要:** 城市居民委员会组织法修订是基层治理回应社会变迁与治理现代化需求的制度性革新,其本质是基层治理场域国家与社会关系的再校准,核心是推动城市居民委员会组织功能进一步向自治主导型的深刻转型。新修订的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》赋予了居民委员会自治法人地位,重构了居民委员会宣传引导、公共服务、协商调解与监督指导等组织功能,这四大功能分别蕴含着价值共识凝聚、需求精准回应、矛盾协同化解与治理结构优化的治理目标。构建党建引领、专业分工、多元协同、民主监督等具体运行机制是推动居民委员会组织功能有效实现的重要内在基础;提升居民委员会履职能力、厘清政社权责边界以及强化法律执行力度则是保障居民委员会治理绩效产出的必要条件。此次城市居民委员会组织法修订与城市居民委员会功能转型,为中国式现代化进程中发展基层民主、推进基层治理体系和治理能力现代化提供了更完备的法律保障和制度支持。

**关键词:** 新时代;城市居民委员会;组织功能;实现机制

**中图分类号:** D422.61 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2026)01-0095-09

2026年1月,新修订的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(以下简称“新修订的《居委会组织法》”)正式施行。这是自1989年该法颁布以来的首次全面修订。在此之前,1954年12月,一届全国人大常委会制定并实施了《中华人民共和国城市居民委员会组织条例》,并于1989年由条例上升为专门法律。《居委会组织法》自实施以来在保障城市基层自治、维护人民群众合法权益、发展基层民主等方面发挥了重要作用。该法本次修订将条文从23条扩展至7章50条,修订的幅度较大,扩展的内容亦较多。这不仅表明基层党组织领导的基层群众自治机制不断健全和完善,还体现着在新修订的《居委会组织法》框架下城市居民委员会(以下简称“居委会”)组织职责和任务体系的系统性重构。

任何组织的存在都是为了实现特定的价值目

标。组织价值目标的实现意味着组织的作用得到了切实发挥。因此,组织功能可以理解为通过组织运行所产生的作用或效能,其本质是组织发挥作用的一种方式。基层群众自治制度是我国宪法规定的一项基本政治制度。新修订的《居委会组织法》对居委会组织架构与职责拓展的进一步细化和规定为重新认识居委会组织功能在基层治理中的重要作用和意义提供了一个窗口。居委会作为基层群众性自治组织,承载着居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的重任,是基层群众自治的核心组织载体。基层群众自治不仅是全过程人民民主的重要体现,也是基层治理的关键环节<sup>[1]</sup>,还是“提升基层群众的理性参与意识和参与能力”的必要途径<sup>[2]</sup>。新修订的《居委会组织法》第十二条首次明确居委会具有基层群众性自治组织法人资格,赋予其独立的民

**收稿日期:** 2025-11-16

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“农转居社区合作治理的结构、机制与路径”(25F5HB030);教育部人文社会科学青年项目“老旧小区环境微更新的协同情性与化解路径研究”(25YJC810003)。

**作者简介:** 叶继红,男,苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,苏州大学江苏苏南治理现代化研究基地首席专家(江苏苏州 215123)。

事行为能力,并在第九条提出创设环境和物业管理委员会、老年人和妇女儿童工作委员会等专业化机构,精准回应一老一小等群体需求以及物业纠纷频发等现实问题。这些都为居委会组织功能调适与服务升级提供了法治支点,使基层自治在法治轨道上展现出更强的活力和动力。因而,此次修订对于强化居委会组织功能、完善基层自治制度具有重要的现实意义和实践价值。本文从组织功能的角度对新修订的《居委会组织法》实施后居委会的组织功能拓展及实现方式进行阐释性研究,以期为新修订的《居委会组织法》各项规定落到实处提供理论支持。

## 一、新时代城市居委会组织功能调适的必然性

法律制度的适应性调适是其维持规范效力与制度生命力的内在机理,当其所因应的社会关系及其结构发生系统性变迁时,必然需要通过规范文本的修订实现制度逻辑与现实需求的重新耦合。同样,城市居委会组织法的修订也是基于新时代基层治理的新变化、新任务而对居委会组织结构与运行机制等方面进行的调整和优化。

### (一) 适应社会结构转型与治理需求升级的需要

我国城镇化发展新趋势和基层治理新需求是推动城市居委会组织法修订的重要背景。进入新时代,随着经济社会的快速发展,“城市基层社会结构、利益格局、治理模式、思想观念也在深刻变化,对居民委员会工作不断提出新的要求”<sup>①</sup>。其一,人口流动与社区异质化重构服务需求。异质性是新时代城市社会的一个基本特点。当前中国城乡格局正经历系统性重构,城镇化率已达67%<sup>[3]</sup>。伴随城镇化进程的不断加快,城市社会人口不断分化与重组,形成了不同的利益群体,社区异质性特征愈加凸显。不同群体之间越来越显著的需求差异性,必然要求改进社区服务工作,推动传统社区服务模式转型升级,建立以居民需求为导向、与人口需求变化相适配的公共服务供给体系,尤其要强化针对老年人、残疾人、未成年人、低收入人口等群体的社会公共服务。其二,基层矛盾纠纷增多倒逼治理范式革新。社区是城市基层社会生活共同体,也是各种社会矛盾的主要聚集点。在各类矛盾纠纷中,物业纠纷问题比较突出,纠纷主要涉及物业服务水平、停车管理、电梯管理、物业收费等方面。此外,因居民小区业委会

履职不到位引发的问题也比较突出。笔者在对山东一小区的调研中发现,该小区换届后成立的新一届业委会在原先一家物业公司履约到期还未退出的情况下又引入一家新的物业公司,导致同一小区两家物业同时服务的“双物业”现象,并因此引发一系列问题,成为令当地社区和街道办事处倍感棘手的治理难题。这些现实挑战倒逼居委会作为基层群众性自治组织必须通过法律赋权实现功能转型。因此,修订居委会组织法是新形势下应对基层治理新挑战的一种必然选择与结果,也是居委会组织与外部环境之间进行的一种互动调适。居委会组织作为一个开放的系统,需要始终能够“感知、响应环境并与环境联动”<sup>[4]</sup>。“随着社会复杂性、不确定性和互依性的增大,组织的结构必须调整以提高其信息处理的能力。”<sup>[5]</sup>总之,面对社会结构转型背景下的治理新要求和居民需求新变化,新修订的《居委会组织法》在第九条增加“居民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生、环境和物业管理、老年人和妇女儿童工作等委员会”<sup>[6]</sup><sup>5</sup>的新内容,为“基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办”提供了制度支撑。

### (二) 拓展基层民主自治广度与深度的需要

基层民主是全过程人民民主的重要组成部分,并主要通过基层群众广泛的自治实践得以体现,因此,构建完善的基层群众自治制度,提升基层自治成效就显得尤为必要。新修订的《居委会组织法》开宗明义地强调,本法制定的主要目的是“为了健全基层群众自治制度,由城市居民依法办理自己的事情”<sup>[6]</sup><sup>3</sup>。基层群众自治制度源于中华人民共和国成立后建立的街居制。基层群众自治制度是我国政治制度体系中的重要组成部分,是在长期实践中不断摸索和总结形成的符合中国国情的一项基本政治制度,具有鲜明的制度优势。从实践来看,城市基层群众自治以居委会为组织载体,围绕居委会的运行经历了从“行政型”到“合作型”再到“自治型”的治理模式变迁<sup>[7]</sup>。并逐步形成一套行之有效的制度规范与经验。如由社区成员代表大会、社区协商议事委员会和社区管理委员会(即居委会)三类自治组织构成的“沈阳模式”;由社区居民代表大会、社区协商议事委员会和社区居委会构成的“江汉模式”等。然而,总体而言,当前基层群众自治在发展中还面临如何进一步拓展基层自治空间,激发基层自治活力,促进基层自组织多样性等问题<sup>[8]</sup>。而且,由于业委会是一个新生事物,其在促进基层自组

织多样化的同时也常引发因监管不力导致业委会乱象的问题,这些都迫切要求加强居委会对业委会的指导和监管。这些新情况新问题的出现都对当前基层自治系统的有效运行提出挑战,亟须进一步完善基层自治制度,即以法律修订的形式将一些新举措、新经验纳入居委会组织法。新修订的《居委会组织法》第十条提出:“居委会指导和协助设立业主大会和选举业主委员会,协助指导和监督业主大会和业主委员会依法履行职责,协助调解物业纠纷。”<sup>[6]</sup><sup>6</sup>这就使制度更好契合了拓展基层民主自治广度与深度需要的实践要求。

### (三) 夯实国家治理现代化的需要

居委会作为服务居民的“神经末梢”,承担着连接政府与群众的桥梁和纽带作用,是国家治理的重要基础力量。2013年,党的十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题。由此,推进国家治理体系和治理能力现代化成为党和国家的一项重大战略任务,亦成为学界关注的重大研究领域。这表明,国家开始从顶层设计的角度系统推进经济、社会等领域的治理现代化工作。随着国家这一总体设计自上而下逐层推进落实,也内在地要求基层社会进行响应和变革。2021年,《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确指出,“统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”,要“提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”<sup>②</sup>。基层治理现代化的重要性开始凸显,基层治理现代化也成为推进国家治理现代化的关键路径。而紧随其后的居委会组织法修订无疑为推进基层治理现代化提供了强有力的组织化、制度化、法治化保障。“推进基层治理体系和治理能力现代化”<sup>[6]</sup><sup>3</sup>也被顺理成章地写进了新修订的《居委会组织法》的“总则”,体现了立法宗旨,彰显了鲜明的时代性。新修订的《居委会组织法》对居委会组织运行、职责边界、保障机制等方面的具体规定,为基层治理现代化提供了基本依循和法治保障,有利于促进基层治理合法性认同与治理秩序的生成,夯实国家治理基石。

## 二、新时代城市居委会组织的整体目标导向

新修订的《居委会组织法》通过强化居委会组织的主体地位、升级服务功能、优化治理结构展示了

该法的整体目标导向,也是对居委会组织提出的整体要求,而居委会主体地位的提升与治理结构的优化也是服务于其核心功能的需要。

### (一) 强化居委会的主体地位

主体地位是与个人或组织扮演的角色或作用发挥有关的一个概念,是主体能动性、实践性的体现。就居委会而言,“尽管主体性应该是伴随组织成立就形成的,但是由于我国居委会形成过程的特殊性,并不排除在行政强力控制之下的组织主体性丧失,因此居委会事实上已成为党政组织的一部分”<sup>[9]</sup>,而主体性不足则在很大程度上制约了居委会自治功能的发挥。事实上,个人或组织的主体地位越明确,越有利于其功能发挥。对此,新修订的《居委会组织法》明确规定:“居民委员会具有基层群众性自治组织法人资格,居民委员会主任为法定代表人。居民委员会可以从事为履行职能所需要的民事活动。”<sup>[6]</sup><sup>7</sup>这就从制度层面解决了长期以来存在的居委会“身份模糊”问题,有助于强化居委会的自治组织主体地位,使其从街道的“腿”转变为居民的“头”,真正成为社区治理的主角,为“全过程人民民主”在城市社区的落实落地提供切实保障。

### (二) 升级居委会的服务功能

#### 1. 服务范围更为合理有效

社区是一个地理区域内人口的集合体或生活共同体,每一个社区都对应着一定规模的人口。社区居委会的设立要与其服务的人口相适配。新修订的《居委会组织法》将居委会设立标准从原先的“一百户至七百户”调整为“一千户至三千户”<sup>[6]</sup><sup>3</sup>,这一设立标准的调整是基于当前我国快速城镇化发展带来的城市人口激增的事实。由于20世纪90年代以来农业转移人口大规模进城务工、经商,导致城市社区居住人口不断扩容,但城市社区实际服务的人口已超出当初设立的标准。据统计,2020年,四川省社区平均常住人口为5796人<sup>③</sup>;同年,北京市3236个社区中规模为1000至3000户的有2168个,占比67%<sup>[10]</sup>。因此,亟须根据社区人口的实际变动情况对居委会服务范围进行相应的调整,以达到服务对象的规模与组织服务资源的有效适配。调整居委会服务范围本质上契合了党的二十大提出的推进以人为核心的新型城镇化发展要求,有利于实现人口规模与治理能力的动态适配,为城镇化高质量发展提供制度保障。

#### 2. 服务对象更为精准精细

居委会作为延伸政府服务、打通服务居民“最

后一米”的重要组织,其服务质量与效果直接影响居民的获得感、幸福感及其对政府的满意度。当前,基层治理主体对服务对象的认识还需要进一步深化,即居委会服务的对象不是笼统或抽象的全体居民,而是具体化的、差异化的居民。新修订的《居委会组织法》除了将原先“做好与居民利益有关的”的表述修改为“办理本社区居民的”表述之外,还特别增加了要“关心关爱老年人、儿童、残疾人和困难居民”<sup>[6]5</sup>,凸显后四类特殊群体的差异化需要,细化服务对象,从而使得服务对象更加精准化、工作更加精细化,进一步强化基层治理中以人民为中心的服务理念与工作导向。

### 3.服务内容更为全面完善

居委会的服务内容主要体现在其履职内容上。1954年,一届全国人大常委会第四次会议通过的《中华人民共和国城市居民委员会组织条例》提出居委会的五大任务:办理公共福利、反映居民意见、社区动员、治安保卫、调解纠纷。1989年,七届全国人大常委会制定的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》将居委会的任务概括为六大类:宣传宪法、法律、法规和国家的政策,办理公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,协助做好公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育,反映居民的意见、要求和提出建议。本次修订在将“公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育”条款进行分解、撤并的基础上,增加了两项支持和引导任务——支持和引导居民践行社会主义核心价值观,支持和引导社会组织、社会工作者、志愿者等社会力量参与社区治理,以及两项指导和协助任务——指导和协助设立业主大会和选举业主委员会,协助指导和监督业主大会和业主委员会依法履行职责,协助调解物业纠纷;协助人民政府或者街道办事处做好与居民利益有关的其他工作。这从法律制度层面拓展了居委会组织的服务内容,不仅有利于推动基层社区从政府主导到多元共治的范式转变,也有利于进一步完善我国社会治理体系和提升治理效能。

### 4.服务方式更为丰富多元

居委会工作的具体开展离不开一定服务方式的有效辅助。新修订的《居委会组织法》对新时代居委会服务方式创新给出了制度上的宏观指导。具体而言,一是“三治结合”的服务方式。新修订的《居委会组织法》提出,居民委员会工作要“坚持自治、法治、德治相结合”<sup>[6]4</sup>。在推进社区自治过程中,要坚持法治手段,为自治提供必要的规范和保障。

如在开展社区协商方面,此次修订提到,“协商可以采取议事会、听证会、恳谈会等多种形式”<sup>[6]14</sup>,从而将协商议事纳入法治化轨道,形成协商治理制度体系。协商议事同时也是全过程人民民主的具体体现,即居民通过议事会、听证会、恳谈会充分参与讨论、发表意见建议,从而真正行使民主决策、民主管理、民主监督的权利。而且,在法治保障下,要高度重视德治教化的作用,通过宣传教育、示范引领、道德感化等各种方式发挥德治教化功效,厚植基层善治底蕴。因此,法德兼治是居委会推进社区自治的重要基础和条件保障。二是数字化服务手段。如此次修订提到,“鼓励和支持居民委员会运用现代信息技术服务居民”<sup>[6]19</sup>。当前,信息技术与数字技术被广泛应用于社区服务,微信群、微信公众号、智慧社区 App 成为社区内部进行信息传播和开展线上服务的重要手段。如苏州市枫桥街道通过开发“住枫桥”App,将政府服务、便民服务、社会服务、社区服务整合在一起,显著提升了社区公共服务效能和居民的体验感,增进了政府与百姓之间的互动频率,更重要的是通过技术赋能与德法共治构建起共建共治共享的基层治理新格局,进而推动人人有责、人人尽责、人人享有的城市社区治理共同体形成。

### (三)优化居委会组织治理结构

事物因为结构而产生相应的功能。治理模式内含着治理理念、治理结构、治理方式、治理实践等,其中治理结构是核心,反映着事物的内在特质<sup>[11]</sup>。在基层治理中,居委会治理结构是指与居委会组织运行相关的“一整套制度与实践”<sup>[12]</sup>。新修订的《居委会组织法》为居委会治理结构逐步完善提供了法律支持。一是议行分开制度得到完善。议行分开是将议事职能与执行职能分开实施的一种制度安排。在基层治理中,居民会议、居民代表会议履行议事职能,居委会履行执行职能。其中,居民代表会议制度是在原有居民会议制度基础上新增加的制度安排。新修订的《居委会组织法》要求,居委会“执行居民会议、居民代表会议的决定、决议”<sup>[6]6</sup>，“居民委员会向居民会议、居民代表会议负责并报告工作”<sup>[6]3</sup>,居民会议和居民代表会议“有权撤销或者变更居民委员会不适当的决定”<sup>[6]13</sup>,使得议行分开制度得到进一步完善。二是工作委员会制度得到加强。工作委员会是居委会组织的内设机构或下属机构,居委会组织可以根据其工作内容设置各种工作委员会,以便于贯彻落实各项工作。此次修订在原先人民调解、治安保卫、公共卫生委员会的基础上

增加了“环境和物业管理、老年人和妇女儿童工作”等工作委员会,完善了工作委员会制度,扩展了居委会服务的组织结构。正是依托上述工作委员会,社区居委会的各项功能才能得以实现。从这个意义上讲,工作委员会的设立是推动组织任务分解和落实的一种结构优化。

### 三、新时代城市居委会组织的功能价值

新修订的《居委会组织法》在主体地位、服务功能、治理结构层面的制度创新,不仅拓展了居委会的实践功能,更推动其功能从行政辅助型向自治主导型的深层转变。这种功能的拓展并非简单的内容叠加,而是蕴含着基层治理以全过程人民民主为核心、以社区共同体构建为目标的内在治理逻辑。

#### (一) 宣传引导功能

宣传引导是凝聚共识、构建基层自治价值基础的基本途径,也是化解由社区异质性所产生的价值分歧的主要策略。居委会发挥自身宣传引导功能主要是通过思想动员、政策解读和文化培育,凝聚社区共识,引导社区自治良性运转。从理论本质来看,居委会的宣传引导并非单纯的政策传递或者信息告知,而是以凝聚价值共识为目的。新修订的《居委会组织法》第十条第一款提出,居委会要“宣传宪法、法律、法规,宣传党和国家的政策,支持和推动居民履行法律规定的义务,维护居民的合法权益”<sup>[6]5</sup>,这就为基层自治筑牢合法性认同提供了制度依据。再如,新修订的《居委会组织法》提出,居委会要“支持和引导居民践行社会主义核心价值观,铸牢中华民族共同体意识,倡导良好社会风俗和文明健康、绿色环保的生活方式”<sup>[6]5</sup>;“支持和引导社会组织、社会工作者、志愿者等社会力量参与社区治理,提供社区服务”<sup>[6]6</sup>。可见,新修订的《居委会组织法》通过社会主义核心价值观培育、中华民族共同体意识铸牢,不仅回应了人口流动背景下社区异质性增强的治理挑战,为化解不同群体的价值差异提供制度性规范,还在此基础上推动共享社区文化与治理共识的形成。从实践来看,居委会宣传引导功能的理论价值亦具有深刻的现实意义。随着城市建设步伐加快,新小区如雨后春笋般涌现,特别是对于那些由撤村建居而来的新型社区而言,居委会的宣传引导工作是推动“上楼农民”从“乡土认同”向“社区认同”转型的关键。对于整体城市社区而言,居委会宣传引导工作的核心作用在于打破居民

原子化居住方式带来的疏离感,以共同价值导向凝聚社区向心力,为后续多元主体参与基层治理打牢思想基础。从理论逻辑看,强化居委会宣传引导功能正是全过程人民民主在基层的价值前置。

#### (二) 公共服务功能

居委会公共服务功能拓展的核心是实现基层公共服务从以政府为主体的行政化供给向以人民需求为导向的供给方式转型。新修订的《居委会组织法》提出,居委会要“办理本社区居民的公共事务和公益事业,开展便民利民的社区服务活动,关心关爱老年人、儿童、残疾人和困难居民”<sup>[6]5</sup>;“协助人民政府或者街道办事处做好与居民利益有关的其他工作”<sup>[6]6</sup>。社区公共服务涉及全体居民的切身利益,与居民生活息息相关。当前居委会多采用一站式服务大厅的形式,服务大厅设立民政、卫健、社保等多个服务窗口,方便居民前来办理各项公共事务,满足居民日常生活需求。与此同时,依托社区公共空间,居委会开展一些文体娱乐活动与志愿服务活动;依托社区日间照料中心,开展面向社区老年人的生活照料与助餐服务等,提升了社区老年人的生活质量。可见,基于需求层次理论而言,居委会公共服务功能不仅覆盖民事务办理与公共卫生服务等“生存性需求”,还覆盖文体娱乐、志愿服务等“发展性需求”,实现了服务供给与需求层次的精准匹配。居委会对老年人、儿童、残疾人和困难居民的重点关爱并非特殊对待,而是通过底线保障与精准赋能弥补不同群体的资源禀赋差异,从而实现公共服务的实质公平。从治理逻辑来看,这一功能将居民需求作为服务供给的起点,通过一站式服务、日间照料等实践形式打通服务居民的“最后一米”。

#### (三) 协商调解功能

协商调解是社会基层治理中处理公共问题与矛盾纠纷的一个重要手段<sup>[13]</sup>。协商调解的目标是构建低成本、高效率的基层矛盾化解机制。基层社区作为矛盾纠纷的第一现场,其治理难点在于矛盾类型的复杂性与主体利益的多元化,如果单纯依赖行政强制或司法途径,很多问题往往难以实现“案结事了”。从理论来看,协商调解不是简单的纠纷平息手段,而是将矛盾化解过程转化为民主参与过程的治理方式。新修订的《居委会组织法》提出,居委会通过设立的人民调解委员会负责对矛盾纠纷进行调解。《中华人民共和国人民调解法》第八条也指出,“居民委员会设立人民调解委员会”。这都从法律制度层面赋予居委会人民调解功能。人民调解是

具有中国特色的非诉讼纠纷解决方式之一,因其便捷、低成本等优势,成为维护社会和谐稳定的“第一道防线”,对于促进城市社区社会和谐稳定具有重要意义。如浙江省诸暨市枫桥镇通过小纠纷“拉家常”、难问题“大家谈”的协商方式解纷止争,成为枫桥经验的典型做法<sup>[14]</sup>。强化居委会的协商调解功能有利于充分发挥居委会在社区公共事务中的主体地位,引导利益相关方充分表达诉求、沟通意见,在保障居民话语权的基础上,通过寻求共识实现解纷止争。这不仅是实践全过程人民民主的重要形式,也是推动共建共治共享社会治理共同体构建的生动实践载体。

#### (四) 指导监督功能

指导监督原本是指基于行政主体身份而享有的一项行政权力,与合同相对人在履约过程中权力的行使方式和行使边界有关<sup>[15]</sup>。新修订的《居委会组织法》赋予居委会指导监督功能的背后蕴含基层治理权力制约与治理结构优化的新意,其核心是理顺社区治理主体间的权力关系,保障自治方向不偏离既定轨道。新修订的《居委会组织法》提出,居委会要“指导和协助设立业主大会和选举业主委员会,协助指导和监督业主大会和业主委员会依法履行职责,协助调解物业纠纷”<sup>[6]6</sup>。这一规定强化了居委会对业委会的指导地位,也重新定位了居委会、业委会和物业公司之间的关系,突出和肯定了居委会在其中的领头作用。从理论层面来讲,业委会作为居民自治的衍生载体,其履职过程可能存在“代理失灵”风险,居委会的监督指导并非干预自治,而是通过法定权限规范其运行,避免自治权力异化,是权力制衡的表现。另外,居委会的领头地位并非行政主导,而是通过指导协调,整合业委会的居民代表优势与物业公司的专业服务优势,形成主导与协同的治理结构,破解各自为政的治理困境,实质是治理结构的优化。强化居委会指导监督功能既有利于明确社区治理主体的权责边界,又可以通过权力制衡确保自治效能,为基层自治提供稳定的制度保障。

## 四、城市居委会组织功能的运行机制与保障条件

组织功能的实现或效能的产生须依托具体的运行机制,才能完成从理论建构到实践落地的转化。落实新修订的《居委会组织法》对居委会工作的各项新要求不能仅靠单一的制度安排,而要围绕居委

会自治主导型功能定位形成机制运行闭环和有利的保障体系,实现运行机制与保障条件相互关联、协同发力。

### (一) 城市居委会组织功能的运行机制

#### 1. 党建引领机制

居委会有效发挥自身功能的首要前提是组织方向明确、主体引领有力。党建引领机制通过组织负责人一肩挑与交叉任职的法定化设计,为组织功能的实现筑牢政治根基,提供组织保障。该机制的核心是解决组织功能实现中靠谁引领不偏向的问题。“党建引领城市基层治理的运行机制,实际上是为适应新时代党的建设总要求,揭示出中国共产党如何与城市基层社会实现链接、不断夯实城市基层执政根基的问题。”<sup>[16]</sup>新修订的《居委会组织法》提到,“中国共产党在社区的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,领导和支持居民委员会行使职权”<sup>[6]4</sup>;“居民委员会主任可以由社区党组织负责人通过法定程序担任。居民委员会成员和社区党组织领导班子成员可以交叉任职”<sup>[6]5</sup>。这并非简单的职务叠加,而是要求交叉任职干部“同时承担党组织和自治组织的职责,既能站在党组织角度统筹全局,又能站在自治组织角度贴近群众”<sup>[17]</sup>,以实现党建与自治的深度融合,确保功能实现始终围绕为人民服务的核心导向。通过这一方式,一方面,有助于加强社区基层党组织对居委会工作的领导,确保居委会的各项工作在党的领导下有条不紊地展开;另一方面,也便于将社区党组织成员吸纳进居委会班子,使其成为领导社区各项工作的硬核力量,体现党员干部的先进性和代表性,从而更好地代表和维护广大人民群众的利益,服务好社区居民的日常生活。

#### 2. 专业分工机制

针对以往居委会任务繁杂、功能履职粗放的痛点,新修订的《居委会组织法》通过完善工作委员会制度构建专业分工机制,着重解决任务分解和精准落实的问题。工作委员会既是一种建制,也是一种工作方法。居委会工作委员会的建制最早来自上海市的探索。20世纪90年代,上海市在街道内设定了4个工作委员会:市政管理委员会、社区发展委员会、社会治安综合治理委员会、财政经济委员会,将社区纳入街道的行政管理范畴<sup>[18]</sup>,从而使得街道在对日常事务的处理和协调中有了有形的依托。在后续的发展中,工作委员会制度被社区居委会采用。从实际运作情况来看,居委会通过下设的工作委员

会可以有效进行任务分解与落实,扩大社区自治网络。由于居委会工作内容复杂多样,通过设置不同类型的工作委员会就能够精准对接相应的工作任务,也便于将具有不同特长和资源动员能力的居民遴选进相应的工作委员会,既有利于强化居委会在功能履职过程中的专业性,又能够激活居民自治活力,为组织功能实现积蓄内生动力。

### 3. 多元协同机制

居委会功能的实现离不开多元主体协同参与和资源支持。新修订的《居委会组织法》所倡导的共建共治共享机制的核心是通过整合社区内外资源为居委会功能实现聚合动能,从而破解基层治理资源不足、协同力量不强的难题。此次修订明确了居委会在支持和引导“社会组织、社会工作者、志愿者等社会力量参与社区治理,提供社区服务”“组织居民参与群防群治”等方面的职责任务<sup>[6]6</sup>,为居委会在基层治理多元协同机制中发挥引领作用提供了法律依据。在实践中,该机制主要通过分层动员、平台联动发挥作用。比如,在居民层面,以居委会为引领,搭建志愿服务平台、完善激励机制,引导居民自觉自愿组建各种志愿服务队伍,能够形成基层自治的内源性力量。在驻社区单位层面,新修订的《居委会组织法》提及“机关、团体、部队、企业事业组织等驻社区单位,不参加本社区的居民委员会,但是应当支持居民委员会的工作”,并“接受居民委员会指导”,以“促进社区共建共治共享”<sup>[6]19</sup>。此次修订明确了居委会对驻社区单位的指导地位,为居委会指导并请求其给予支持提供了法律依据。驻社区单位拥有各自的资源优势,对其加以整合和利用可以有效缓解社区治理中资源不足的问题。在新修订的《居委会组织法》实施背景下,驻社区单位应与居委会保持良好合作关系,共同致力于社区事务的发展,从而形成社区治理的合力。在多元协同层面,由居委会牵头搭建议事协商平台,组织居民、驻社区单位、社会组织等共同参与社区事务决策与矛盾化解,通过多方协商、凝聚共识,既有利于提升公共服务、协商调解功能的实效,又可以进一步强化宣传引导功能的共识凝聚效果,形成多元主体参与下资源聚合的功能增效。

### 4. 民主监督机制

民主监督是我国监督体系的重要组成部分,在中国政治生活中具有独特优势和重要作用<sup>[19]</sup>。民主监督事关组织功能实现及其优化。新修订的《居委会组织法》确立了民主评议机制,其核心是通过

居民监督倒逼居委会履职改进,从而确保居委会组织功能始终贴合居民需求。新修订的《居委会组织法》明确要求“社区应当建立居务监督委员会,对居民委员会工作进行监督”,“居民委员会成员接受居民会议或者居民代表会议对其履行职责情况的民主评议”<sup>[6]16</sup>。这为民主监督机制的有效运行提供了法定依据。居委会成员接受居民会议或者居民代表会议的民主评议,就是要求将居委会的工作处于广大居民的民主监督之下。在监督过程中,通过居民会议、代表会议等法定形式组织居委会成员公开述职,接受居民质询与无记名测评,可将监督过程转化为居民表达诉求、参与自治的过程,为居委会精准掌握自身的功能短板提供直接反馈,从而确保社区公共事务在“阳光”下公正、透明、规范运行,并形成以民主评议促规范运行、以规范运行促履职效果提升的良性循环。

#### (二) 城市居委会组织功能实现的保障条件

为确保上述运行机制的有效实现,需要由内而外地解决主体履职能力提升、政社权责边界清晰化、相关法律执行力度的问题,三者分别对应功能实现的内生条件、外在条件和中介条件。

##### 1. 居委会的履职能力是内生条件

在推进中国式现代化背景下,新修订的《居委会组织法》的实施对居委会组织的履职能力提出更高要求。要发挥好居委会在社区自治中的引领和指导作用,就需要居委会班子成员具备足够的履职能力。此次修订明确要求加强居委会成员的培训工作,帮助提升其“政治素质、法治意识、政策水平和服务能力”<sup>[6]19</sup>,以达到胜任岗位职责的要求。另外,居委会的角色扮演也是与居委会履职能力直接相关的重要问题。居委会是一个较为特殊的自治组织,其特殊性在于“双重”身份:一是居委会代表国家向居民提供公共服务,体现着国家意志和利益;二是居委会代表和维护居民利益,体现着社区居民的意志和利益。这种“双重”身份在实际工作中有时会引发两种角色扮演的张力问题。国家利益与社区利益是社会治理中两个相互关联又可能存在张力的重要层面。二者本质上是整体与局部、长远与当下的关系,但在一些特殊情况下,国家整体利益与特定社区利益也可能出现短期矛盾(如重大项目建设、国土空间规划调整、疫情防控等)<sup>[20]</sup>。要实现国家利益与社区利益的动态平衡与相互促进,就需要居委会具有较高的政治站位和充分的履职能力,居委会成员拥有良好的政治素养和过硬的业务能力。

## 2. 政社权责边界清晰化是外在条件

政社权责边界的清晰界定是保障居委会组织功能实现的必要外在条件。在法理层面,居委会作为一个自治组织,遵循自治逻辑,基层政府部门与居委会的关系被界定为“指导”关系,如新修订的《居委会组织法》要求“不设区的市、市辖区的人民政府和街道办事处对居民委员会的工作给予指导”<sup>[6]4</sup>。在实践中,居委会作为一个类行政机构的组织,在日常运作中亦难免存在行政化的工作逻辑。如上级部门往往将居委会作为政府部门习惯性分解任务的“权力落脚点”<sup>[21]</sup>,由此,指导关系就易变成分配任务的上下级关系,影响居委会自治功能的实现。因此,在新修订的《居委会组织法》实施背景下,基层政府部门要摆脱思维定式,准确把握基层政府与居委会之间的关系,厘清政府部门与群众性自治组织的权责边界,确保委托居委会协助开展的工作事项“符合法律、法规规定”<sup>[6]18</sup>。具体来看,法定的协助任务主要包括公共服务、社会治安、矛盾化解、社区矫正与帮教、突发应对等。除了法定的协助行政职能外,还可以尝试采用“约定协助行政职能”的方式,即居委会与基层政府通过充分协商以行政协议等方式履行法定义务之外的协助行政义务<sup>[22]</sup>。

## 3. 新修订的《居委会组织法》执行力度是中介条件

执行力度是制度执行主体所具有和产生的将制度目标和制度手段等制度内容变成现实结果的能力、展力以及效力相统一的力的连续体<sup>[23]</sup>。新修订的《居委会组织法》作为一个更加完备的法律制度文本,反映了法律制度的自我更新与完善过程。新修订的《居委会组织法》为居委会组织功能更好实现提供了法律依据,而从制度文本到制度效能的转化,离不开有效的执行环节,执行是效能转化的关键。无论是强化居委会履职能力,还是清晰界定政社权责边界,都需要通过作为中介条件的执行环节来实现。其一,强化各级人大部门的监督执行。各级人大既是法律法规的制定部门,也是法律法规的监督执行部门。新修订的《居委会组织法》要求“地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会在本行政区域内保证本法的实施,保障居民依法行使自治权利”<sup>[6]20</sup>。其二,重视法律执行的阶段性评估。在新修订的《居委会组织法》实施过程中,相关部门要通过实地走访、群众满意度调查、基层实施情况报告等方式进行阶段性总结评估,以便及时发现执行中存在的问题并予以纠

正,从而确保该法得到高质量执行。

## 结 语

新修订的《居委会组织法》是新发展阶段法律规范顺应时代发展与基层自治新要求的必然结果,体现了立法体系对社会变迁的回应性。如果将居委会组织功能的提升比作一种新质生产力的跃升,那么居委会组织法的修订就是为适应新质生产力发展而进行的生产关系变革,即破除阻碍居委会组织作用发挥的诸多外在约束,本质上是一种制度创新与突破。通过引入新情况、新做法、新经验,进一步充实和完善居委会组织法,实现法律制度的自我完善,为居委会组织功能的最大化发挥提供法治化保障,并形成基层自治新情境推动居委会组织法修订,法律的修订促进基层自治效能提升的良性循环。

本研究基于组织功能理论,对新修订的《居委会组织法》实施后居委会组织的功能变化、变化原因及功能实现的方式、条件等问题进行了分析,以加深对居委会组织运作机理与效能转化过程的认识,实现组织研究从“对象到现象”<sup>[24]</sup>的范式转变,从而更好地回应在中国式现代化进程中基层自治“制度优势”转化为“治理效能”的时代议题。站在居委会组织法修订与实施的历史节点,城市居委会未来研究还需要关注以下方面:从国家与社会关系理论视角看,须重新阐释基层自治组织法人资格确立后,国家、居委会与社会三者互动关系的新形态,破解行政吸纳社会与社会自主生长的传统理论张力,构建适配中国基层治理实践的新型国家—社会关系分析框架。从民主理论视角看,居委会通过议事会、听证会等形式践行的全过程人民民主是一种基层嵌入式民主形态,亟须深入剖析其运行机理、实践效能与优化路径,以丰富全过程人民民主的理论内涵与实践样态。从协同治理理论视角看,在基层治理体系中居委会组织的运行内嵌于由业委会、物业公司、社会组织、驻区单位等构成的组织网络,基于此,居委会作为一个核心行动者,其如何与其他组织进行良性互动,形成协同高效的运行机制与治理合力值得关注。上述理论命题的回应,不仅能深化对中国特色基层治理制度的学理认知,更能为基层自治效能提升提供坚实的理论支撑。

## 注释

①《关于中华人民共和国城市居民委员会组织法(修订草案)的说

明》,全国人大网, [http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202510/t20251030\\_449149.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202510/t20251030_449149.html), 2025年10月30日。②《四川省村(居)常住人口分布概况》,四川省统计局网站, <http://tjj.sc.gov.cn/scstjj/c112117/2021/11/26/2de84ca320864295a2904ffc1c216c53.shtml>, 2021年11月26日。③《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,中央人民政府网, [https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content\\_5624201.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm), 2021年7月11日。

#### 参考文献

- [1] 罗恒,伍俐斌.宪法中基层群众性自治组织“公共事务”概念的法律解释研究[J].江苏行政学院学报,2023(4):130-136.
- [2] 胡刚,严海燕.基层群众自治与公民有序政治参与的推进[J].人民论坛,2014(32):54-56.
- [3] 熊丽.新型城镇化发展空间仍很大[N].经济日报,2025-12-12(5).
- [4] 姚小涛.组织理论[M].北京:北京大学出版社,2024:97.
- [5] 斯科特,戴维斯.组织理论:理性、自然与开放系统的视角[M].高俊山,译.北京:中国人民大学出版社,2011:169.
- [6] 中华人民共和国城市居民委员会组织法[M].北京:人民出版社,2025.
- [7] 魏娜.我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报,2003(1):135-140.
- [8] 徐勇.基层社会自我治理的现代化[N].北京日报,2023-04-24(10).
- [9] 裴元圆,罗中枢.塑造“积极居民”:政党引领社区自治的耦合路径[J].党政研究,2023(4):69-77.
- [10] 王琪鹏.北京市社区居民委员会设立标准发布[N].北京日报,2021-01-19(5).
- [11] 青觉,王敏.边疆民族地区融入国家新发展格局的生成逻辑、面

- 临挑战与路径取向[J].西北民族研究,2022(5):141-159.
- [12] 伊斯顿.政治结构分析[M].王浦劬,译.北京:北京大学出版社,2016:36-44.
- [13] 徐勇,谭松涛.社会治理优先序构建与体制机制创新:兼及共同缔造的实践探索[J].行政论坛,2024(4):125-131.
- [14] 朱海兵,陆乐,周楷华,等.要坚持好发展好新时代“枫桥经验”:习近平总书记在枫桥经验陈列馆考察回访记[N].浙江日报,2023-09-26(9).
- [15] 李颖轶.法国行政合同优益权重述[J].求是学刊,2015(4):97-102.
- [16] 胡柳娟.党建引领与城市基层治理创新[J].理论视野,2025(5):86-91.
- [17] 彭鐔.揭开基层民主治理法制新篇章[N].中国社会科学报,2026-01-09(5).
- [18] 何海兵.我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制[J].管理世界,2003(6):52-62.
- [19] 伍俊斌.论改进人民政协民主监督的路径[J].中州学刊,2017(7):1-7.
- [20] 蔺自豪.国家公园生态保护与社区发展利益调适的法律机制建构[N].江苏经济报,2025-08-15(3).
- [21] 宋维志.何以为社:城市社区的治理过程与组织逻辑[M].北京:社会科学文献出版社,2024:112.
- [22] 徐树杰.论居委会协助行政职能的制度重塑[J].东方法学,2024(6):187-197.
- [23] 黄爱宝.制度执行力及其程度测量的辨析与澄清[J].行政论坛,2022(2):32-38.
- [24] 费埃德伯格.权力与规则:组织行动的动力[M].张月,等译.上海:上海人民出版社,2007:117

## Accurately Grasping the Functional Value and Implementation Paths of Urban Neighborhood Committees in the New Era

Ye Jihong

**Abstract:** The revision of the Organic Law of the Urban Residents Committees of the People's Republic of China is an institutional innovation in grassroots governance that responds to social changes and the demand for governance modernization. Its essence lies in the realignment of the relationship between the state and society in the field of grassroots governance, with the core goal of promoting a profound transformation of the organizational functions of neighborhood committees towards an autonomy-led model. The newly revised law endows residents' committees with the status of autonomous legal persons and restructures their organizational functions, including publicity and guidance, public services, consultation and mediation, and supervision and guidance. These four functions embody the governance goals of consolidating value consensus, accurately responding to needs, collaboratively resolving conflicts, and optimizing governance structures, respectively. In practice, constructing specific operational mechanisms such as Party-building leadership, professional division of labor, multi-subject collaboration, and democratic supervision is an important internal foundation for the effective realization of the organizational functions of residents' committees. Meanwhile, improving the performance capacity of residents' committees, clarifying the boundary of powers and responsibilities between the government and society, and strengthening the enforcement of the law are necessary conditions for ensuring the governance effectiveness of residents' committees. This revision of the law and the functional transformation of urban residents' committees provide more comprehensive legal protection and institutional support for developing grassroots democracy and advancing the modernization of the grassroots governance system and governance capacity in the process of Chinese-style modernization.

**Key words:** new era; urban residents committees; organizational functions; implementation mechanism

责任编辑:翊明