

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

一、修改的必要性和重大意义

基层群众自治制度是我国的一项基本政治制度。居民委员会是城市基层群众性自治组织，城市居民委员会组织法是关于居民委员会组织制度和制度的基本法律，是宪法关于基层群众自治制度规定的立法实施。1954年12月，一届全国人大常委会制定了城市居民委员会组织条例；1989年12月，七届全国人大常委会制定了城市居民委员会组织法。2018年12月，十三届全国人大常委会对城市居民委员会组织法做了个别修改，将居民委员会任期由三年修改为五年。城市居民委员会组织法施行以来，对加强居民委员会建设、维护群众合法权益、发展基层民主发挥了重要作用。同时，现行法施行30多年间，我国经历了历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，城市规模不断扩大，城市面貌日新月异，现行法已经明显不适应时代发展需要。社会各界修改现行法的呼声日益强烈，全国人大代表、政协委员多次提出修改现行法的议案、建议和提案。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视基层治理，对健全中国共产党领导下充满活力的基层群众自治制度，加强基层党组织的领导作用，发挥基层群众性自治组织功能做出一系列重大决策部署，取得重大成就。党的二

十大明确要求：健全基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善基层直接民主制度体系和工作体系，增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。党的二十届三中全会明确提出：健全基层党组织领导的基层群众自治机制，完善基层民主制度体系和工作体系。

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，学习贯彻习近平总书记关于基层治理的重要论述，贯彻落实党中央决策部署，有必要认真总结城市居民委员会组织法实施以来特别是党的十八大以来基层治理和基层群众自治的实践经验，适应新形势新任务新要求，回应社会关切，对现行法进行全面修改完善。

（一）修改城市居民委员会组织法，是坚持和加强党对基层治理全面领导的必然要求

基层治理是国家治理的基石。基层治理必须坚持党的全面领导。习近平总书记多次就强化党建引领基层治理作出重要论述，强调要持续夯实基层基础，推进以党建引领基层治理，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用；要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层治理体系。党的二十大和二十届三中全会要求健全基层党组织领导的基层群众自治机制。近年来，党中央先后制定出台《关于加强和完善城乡社区治理的意见》、《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》等重要文件，2023年党和国家机构改革，组建中央社会工作部，2024年首次召开中

央社会工作会议等，都是加强党对基层治理全面领导的重要决策部署。修改城市居民委员会组织法，明确居民委员会的工作要坚持党的领导，党在社区的基层组织领导和支持居民委员会行使职权；中央和地方基层群众自治指导监督部门指导和监督城市基层群众自治工作；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；需由居民会议或者居民代表会议决定的重要事项，应当先经社区党组织研究讨论等，进一步强化基层党组织的政治功能和组织功能，确保党在基层治理领域充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，为党全面领导基层治理提供法治保障。

（二）修改城市居民委员会组织法，是坚持和完善基层群众自治制度，发展全过程人民民主的重要举措

我国基层群众自治制度经过长期实践积累，形成了自身的鲜明特点和独特的政治优势。居民委员会作为基层群众自治的重要载体，在联系群众方面具有广泛性、直接性，在巩固党的执政基础、服务居民生活、维护基层社会稳定方面发挥着重要作用。党的十八大以来，基层群众自治创新更加活跃，从小院“圆桌会”到线上“议事群”，社区党组织和居民委员会组织群众创造出更多充满烟火气的基层自治新形式，基层自治活力进一步增强。基层群众自治制度看得见、摸得着，行得通、有成效，增强了群众的民主意识和民主能力，培养了群众的民主习惯，充分彰显了全过程人民民主的真实性、广泛性和有效性。全国 14 亿人民生产生活的重心在基层，

健全基层民主制度体系和工作体系，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，是社会主义民主最广泛的实践，是社会主义民主政治建设的基础性工程。修改城市居民委员会组织法，坚持和发展基层群众自治制度，把基层民主的伟大变革、重大成就、丰富经验上升为法律，将为全过程人民民主发展不断注入新的动力。

（三）修改城市居民委员会组织法，是推进基层治理体系和治理能力现代化的现实需要

健全基层群众自治制度是加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重要内容。居民委员会是城乡基层群众自治的组织者、推动者和实践者。近年来，城市经济社会快速发展，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。一是**工作对象发生变化**。我国常住人口城镇化率已达到 66%，每个居民委员会平均服务约 3000 户、近万人，是建国初期的 10 倍多，社区人口规模显著增加、人口密度显著增大。同时，人口流动和人户分离常态化，人际联系弱化，居民参与公共事务热情降低，组织居民开展自治难度增加。二是**工作内容发生变化**。居民委员会协助基层政府工作的事项更为广泛、作用更为重要；物业管理等方面基层社会矛盾纠纷增多，法律关系复杂，对运用新时代“枫桥经验”预防和化解纠纷、维护社会稳定的要求更高。三是**工作方式发生变化**。随着服务型政府建设和治理重心下移，更多的资源向基层投入，对基层治理人才的需求更大。同时，群众对社区服务的需求日益

多样化、精细化，特别是老年人、残疾人、未成年人、低收入人口等困难弱势群体需要更多帮扶，亟待引入社会力量参与，对居民委员会统筹能力、创新意识提出更高要求，加强居民委员会自身建设和机制能力建设十分紧迫。修改城市居民委员会组织法，以法治思维和法治方式回应实践痛点难点，有助于进一步发挥居民自治在基层治理中的作用，提升基层治理效能，切实推动基层治理体系和治理能力现代化建设。

二、修改的指导思想、原则和工作过程

修改城市居民委员会组织法，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于基层治理的重要论述，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持以人民为中心，着力健全基层群众自治制度，深入发展城市基层民主，为推进基层治理体系和治理能力现代化提供有力的法治保障。

修法工作遵循的原则：一是加强党对居民自治工作的领导，坚持正确政治方向，贯彻落实党中央决策部署，确保党的领导贯穿居民委员会工作的全过程、各方面。二是把握居民委员会作为基层群众性自治组织的性质定位，巩固和发展居民自治制度，平衡好开展居民自治和协助政府工作的关系。三是坚持问题导向，切实回应居民自治各环节的现实问题和困难，增强居民自治工作实效，对实践成熟的经验研究吸收，对各地做法差异较大的作原则规定，为地方实践预留发展空间。四是坚持系统观念，做好与其他相关法律法规的协调

衔接。统筹村民委员会组织法、城市居民委员会组织法修改工作，注意将两部法律的类似情形作一致性规定，对城乡情况确有差异的，作出符合实际的规定。

十四届全国人大常委会将城市居民委员会组织法修改列入五年立法规划和 2024、2025 年度立法工作计划，并确定全国人大社会建设委员会为法律案提请审议机关，社会建设委员会、中央社会工作部、全国人大常委会法制工作委员会共同组建修法工作专班。主要开展了以下工作：一是认真学习习近平总书记关于基层治理尤其是基层群众自治的重要论述，学习中央文件，把握党中央对基层群众自治的最新精神和要求，明确修法方向。二是查阅城市居民委员会组织法立法历史，梳理现行法律法规对居民委员会的规定、地方实施办法等，把握现行法的立法原意和制度机制建设情况。三是召开专家学者座谈会，先后赴五个省（自治区）实地调研。四是向国务院办公厅、38 家中央有关单位、31 个省（区、市）人大和党委社会工作部门、部分全国人大代表以及专家学者书面征求意见，社会建设委员会两次召开全体会议进行讨论。经反复研究论证，形成现在的城市居民委员会组织法修订草案。

三、城市居民委员会组织法修订草案的主要内容

现行城市居民委员会组织法共 23 条，不分章。拟采取修订方式，对现行法进行全面修改。修订草案共 7 章 50 条。修改的主要内容如下：

（一）增加总则。贯彻落实党中央有关文件精神，根据

实践发展情况，一是完善立法宗旨，增加“健全基层群众自治制度”、“发展基层民主，维护居民合法权益，推进基层治理体系和治理能力现代化”等内容（修订草案第一条）。二是明确居民委员会“实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”；增加居民委员会向“居民代表会议”负责并报告工作（修订草案第二条）。三是调整居民委员会设立标准。将现行法规定“一般在一百户至七百户的范围设立”，修改为“一般在一千户至三千户的范围内设立，也可以根据实际需要，在适当范围内设立”（修订草案第三条）。四是增加规定居民委员会工作坚持中国共产党的领导；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；依照宪法和法律，支持和保障居民开展自治活动、直接行使民主权利（修订草案第四条）。五是增加规定中央和地方基层群众自治指导监督部门负责指导和监督城市基层群众自治工作（修订草案第五条）。六是增加表彰奖励条款，对在居民自治工作中做出突出贡献的组织和个人按照规定给予表彰和奖励（修订草案第七条）。

（二）完善居民委员会组成和职责的规定。一是明确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；规定居民委员会成员中应当有妇女成员、居民委员会成员实行近亲属回避（修订草案第八条）。二是适应发展需要和工作实际，完善居民委员会的职责任务，增加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、协助做好突

发事件应对工作、支持引导社会力量参与社区治理服务、指导协助设立业主大会、选举业委会等职责（修订草案第十条）。三是增加对居民委员会及其成员的工作要求；细化居民委员会作为特别法人、从事民事活动的规定（修订草案第十一条、第十二条）。四是规范居民小组的设置，完善居民代表制度（修订草案第十三条）。

（三）完善居民委员会的选举制度。居民委员会选举是实行居民自治的重要环节，总结各地换届选举工作做法，充实完善选举程序。一是增设居民选举委员会，明确其组成、产生及职责（修订草案第十五条）。二是增加选民登记的规定，适应基层实际，明确户籍不在本社区但在本社区常住的居民、在本社区工作六个月以上的社区工作者可依法参加选举；增加公布选民名单的要求（修订草案第十六条、第十七条）。三是规范居民委员会成员候选人的产生方式及条件，明确“被开除中国共产党党籍，因犯罪受过刑事处罚，利用黑恶势力从事非法活动、组织或者参加非法宗教活动或者邪教活动的，不得作为候选人”（修订草案第十八条）。四是规范不同选举方式下的选举程序；规范委托投票（修订草案第十九条）。五是完善居民委员会成员罢免、辞职、职务终止、补选制度（修订草案第二十条、第二十一条、第二十三条、第二十四条）。六是规定对破坏选举的处理（修订草案第二十二条）。

（四）完善居民会议和居民代表会议制度。议事协商是居民行使民主权利的重要途径，是实现全过程人民民主的重

要制度安排，总结吸收各地经验，着力完善议事协商规则、增强制度实效。一是根据目前社区规模普遍较大的实际，降低提议召集居民会议的法定人数要求，便于居民会议召开；增加居民代表会议制度，规范居民代表会议召开（修订草案第二十六条、第二十八条、第二十九条）。二是明确居民会议、居民代表会议的职权；规定需由居民会议或者居民代表会议决定的重要事项应当先经社区党组织研究讨论（修订草案第三十条）。三是规定居民自治章程、居民公约制定、修改、备案有关要求（修订草案第三十一条）。四是增加居民委员会组织民主协商的专门条款，规范协商事项、主体、协商形式和程序以及协商结果的落实，使群众的诉求表达更加充分顺畅、更加直接有效（修订草案第三十二条）。

（五）完善民主管理和民主监督制度机制。一是完善居民委员会的工作原则（修订草案第三十三条）。二是增加居务公开制度，明确公开的具体事项和要求；明确对违反居务公开的处理机制（修订草案第三十四条、第三十五条）。三是设立居务监督委员会，监督居务公开等制度的落实（修订草案第三十六条）。四是增加对居民委员会成员开展民主评议、对居民委员会主任实行经济责任审计的规定（修订草案第三十七条、第三十八条）。五是加强居务档案管理（修订草案第三十九条）。六是规定在居民自治过程中居民合法权益受侵害的司法和行政救济措施（修订草案第四十条）。

（六）完善居民委员会工作保障制度。根据社会治理重心和资源向基层下沉的需要，强化各方面对居民委员会工作

的保障。一是明确居民委员会可以采取多元化的筹资机制（修订草案第四十二条）。二是落实中央推进基层减负赋能的决策部署，规定基层政府需要居民委员会协助开展工作应当提供必要的经费和条件；有关部门委托居民委员会协助开展工作的事项应当符合法律、法规规定，所需经费由委托部门承担（修订草案第四十三条）。三是明确地方各级人民政府从规划、设施、信息化建设、人员培训等方面对居民委员会做好保障（修订草案第四十四条、第四十五条）。四是强化驻社区单位在支持居民委员会工作、参与社区治理服务中的作用（修订草案第四十六条）。

（七）增加附则。一是明确本法的适用范围，确保设立在城市地域范围外的居民委员会相关工作有法可依（修订草案第四十七条）。二是重申宪法和地方组织法有关精神，增加地方各级人大和县级以上地方人大常委会保证本法实施、保障居民依法行使自治权利的职责（修订草案第四十八条）。

此外，还作了个别文字修改。