

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

——2025年6月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

全国人大社会建设委员会主任委员 杨振武

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大社会建设委员会委托，作关于《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工作制度的基本法律，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，是新中国成立初期的 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，人际关系弱化，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。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。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”。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。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。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。

(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。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。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。四是规范居民小组的设置，完善居民代表制度。

(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。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。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”。四是规范不同选举方式下的选举程序；规范委托投票。五是完善居民委员会成员罢免、辞职、职务终止、补选制度。六是规定对破坏选举的处理。

(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。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。三

是规定居民自治章程、居民公约制定、修改、备案有关要求。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。

(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。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。三是设立居务监督委员会，监督居民委员会的工作。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。五是加强居务档案管理。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。

(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。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。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。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。

(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。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各级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。

此外，还作了个别文字修改。

城市居民委员会组织法修订草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国城市居民委员会组织法 (修订草案)》审议结果的报告

——2025年10月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 王洪祥

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十六次会议对城市居民委员会组织法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（自治区、直辖市）人大、

中央有关部门和部分基层立法联系点、全国人大代表、高等院校等征求意见，并在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、社会建设委员会、法制工作委员会联合召开

座谈会，听取有关方面包括基层代表的意见；并赴一些地方调研，就草案的有关问题同有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于9月29日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。社会建设委员会、中央社会工作部有关负责同志列席了会议。10月15日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，修订草案贯彻落实习近平总书记关于基层治理的重要论述和党中央决策部署，深入总结实践经验，有利于进一步加强党建引领基层治理，完善基层群众自治制度；草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、修订草案第四条第一款规定，居民委员会工作坚持中国共产党的领导。一些常委会组成人员、地方和部门提出，党的二十大报告和二十届三中全会决定明确提出“基层民主是全过程人民民主的重要体现”、“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”，建议将党的上述重大创新理念在草案中予以体现。宪法和法律委员会赞成这一意见，建议增加规定：居民委员会工作“坚持和发展全过程人民民主，坚持自治、法治、德治相结合”。

二、一些常委会组成人员、地方和部门提出，随着我国人口形势的变化，老年人和儿童需要给予更多的关心关爱，建议进一步强化居民委员会在这方面的职责。宪法和法律委员会经研究，建议对草案相关条文作以下修改：一是在居民委员会下设委员会中增加“老年人和妇女儿童工作”委员会；二是在居民委员会的职责中增加关心关爱“老年人、儿童”。

三、修订草案第十条中对居民委员会协助指导业主大会和业主委员会依法履行职责作了规

定。一些常委会组成人员、地方和社会公众建议，根据有关规定和实践做法，进一步发挥居民委员会的相关监督职能，并明确其在调解物业纠纷中的职责。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：居民委员会协助指导和“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”。

四、修订草案第二十条第二款规定，居民委员会应当按照产生时的选举方式组织进行投票，罢免居民委员会成员，须有选民或者户的代表、居民代表过半数投票，并须经投票的人员过半数通过。有的地方和部门提出，罢免居民委员会成员的投票要求应当与选举时的要求保持一致，建议明确罢免居民委员会成员，同样应有超过三分之二的居民代表投票。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

五、修订草案第三十四条对居务公开制度作了规定。一些常委会组成人员、地方和部门建议，进一步明确居务公开的形式和期限要求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“居民委员会应当设立居务公开栏，可以采用现代信息技术进行居务公开。公布的期限不得少于十五日。”

六、修订草案第三十六条对居务监督委员会的产生和职责作了规定。一些常委会组成人员和部门建议，进一步充实居务监督委员会的有关规定，强化其对居民委员会及其成员的监督。宪法和法律委员会经研究，建议增加以下规定：一是居务监督委员会的任期与居民委员会的任期相同；二是居务监督委员会成员可以列席居民代表会议；三是居务监督委员会在履行职责过程中发现有侵害群众利益等违纪违法行为的，应当向街道办事处或者不设区的市、市辖区的人民政府和监察机关反映。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

10月14日，法制工作委员会召开会议，邀请中央有关部门和部分全国人大代表、居民委员会负责人以及专家学者就修订草案中主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，修订草案坚持以人民为中心，积极回应基层关切，有利于加强党对基层群众自治工作的领导，进一步发挥基层群众自治在基层治理中的作用，推动

形成共建共治共享的社会治理新格局。草案经过修改，充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议审议通过。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，经研究，对有的意见予以采纳。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国城市居民委员会组织法 (修订草案二次审议稿)》修改意见的报告

——2025年10月27日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月25日上午对城市居民委员会组织法修订草案二次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于10月25日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修订草案进行统一审议。社会建设委员会、中央社会工作部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修订草案二次审议稿第十条对居民委员会的职责作了具体规定。有些常委会组成人员建

议增加关心关爱“残疾人”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、有些常委委员提出，一些地方的居民小组在居民自治工作中发挥着重要作用，建议进一步充实居民小组有关规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“居民小组在居民委员会的组织下开展活动。”

三、修订草案二次审议稿第十三条中规定，居民代表由居民小组一般按每二十户至五十户推选一人产生。有的常委会组成人员提出，实践中有的社区规模较大，即使按每五十户推选居民代表，居民代表人数仍比较多，组织召开会议存在一定困难，以作灵活规定为宜。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：居民代表“也可以根

据实际需要在适当范围内推选产生”。

四、修订草案二次审议稿第四十三条中对地方人民政府委托居民委员会协助开展工作的事项作了规定。有些常委委员建议，根据党中央有关精神，明确为基层减负的相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：地方各级人民政府“应当建立健全整治形式主义为基层减负长效机制”。

经与有关部门研究，建议将修订后的城市居

民委员会组织法的施行时间确定为 2026 年 1 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

修订草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。