

中国城市社区直接选举改革：
1998 - 2003

李 凡 主编

西北大学出版社

目 录

前言..... (1)

第一编 城市社区直接选举改革状况

1 中国城市社区居委会直接选举改革的启动 :1998~2003
..... (3)

2 对于社区直选的几个问题的看法 (47)

3 浦东新区完善居委会运行模式选举阶段试点分析报告
..... (66)

4 令人关注的广西城市社区直选 (86)

5 共同行动的达成和社区关系格局的重构——广州市
HQ 村社区居委会直选观察 (93)

6 社区直选需要解决的几个问题 (110)

7 直选后社区体制的问题 (116)

8 中国基层民主：从农村向城市转移 (120)

第二编 建立规范社区直接选举制度的探讨

1 建立一个规范的城市社区选举制度 (127)

- 2 社区居民委员会直接选举规程 (142)
- 3 宁波市海曙区社区居民委员会选举办法(试行) (192)
- 4 规范化城市社区选举的成功尝试 (199)

第三编 各地选举试点报告和总结

- 1 青岛市四方区瑞昌路街道办事处第六居委会选举报告 (213)
- 2 上海市卢湾区瑞金二路街道居委会直接选举试点工作总结 (219)
- 3 卢湾区居委会直接选举情况简报 (227)
- 4 石景山区园北居委会第五届换届选举工作报告 (234)
- 5 2000年浦东新区居委会选举工作总结 (239)
- 6 南京市白下区淮海路街道游府西街社区选举观察 ... (249)
- 7 广西城市社区直选试点调查 (254)
- 8 《人民日报》对广西选举的报道 (266)
- 9 武鸣县城厢镇6个社区居委会的“直选”调查 (274)
- 10 广西柳州市新鹅社区直选观察 (281)
- 11 广西来宾县良江镇社区直接选举观察 (288)
- 12 桂林市秀峰区成建制推行社区直选透析 (296)
- 13 北京市九道湾社区选举的观察 (303)
- 14 广州市华侨新村直接选举报告 (311)
- 15 沈阳市和平区202医院社区直接选举工作报告 (317)
- 16 宁波市海曙区社区居委会直选试点工作报告 (323)
- 17 宁波市月湖街道社区直选的几点体会 (331)

第四编 各地社区直接选举办法和方案汇编

- 1 广西社区直选的基本做法 (339)
- 2 广西民主选举自治组织的办法 (344)
- 3 广西社区直选基本导向 (353)
- 4 广西社区居民委员会选举工作规范(直选) (363)
- 5 广西社区居民委员会竞选施治演说规则 (366)
- 6 广西壮族自治区民政厅关于社区居民委员会选举工作
有关问题的通知 (369)
- 7 上海市卢湾区居民委员会选举办法 (374)
- 8 北京市八角街道园北居委会直选工作方案 (376)
- 9 南京市玄武区红山街道北苑社区委员会(居委会)
选举办法 (381)
- 10 广西武鸣县社区居民委员会选举暂行办法 (383)
- 11 沈阳市 202 医院社区直接选举社区委员会工作
方案 (393)
- 12 深圳市社区居民委员会选举规程(试行) (398)
- 13 广州市棠下街道办事处关于棠德北社区居委会选举
工作实施方案 (407)
- 14 北京市九道湾社区自治组织正式候选人产生办法 ... (413)
- 15 北京市石景山公园北社区第一届社区居民委员会
选举办法 (415)

前 言

在中国基层民主的发展过程中，城市社区的基层民主是一个非常重要的发展阶段。就像在农村中农村村委会的直接选举是农村基层民主的重要组成部分一样，城市社区的直接选举也是城市基层民主发展过程中一个非常重要的组成部分。从1998年开始，中国城市社区的选举改革在山东青岛启动，之后走了一条艰难而曲折的道路，最初各地的响应者并不是很多。一直到2002年和2003年，中国城市社区的直接选举才算获得了比较大的进步，得到了社会和政府两个方面的共同认可。从2003年的情况来看，城市社区的直接选举已经到了可以大发展的时候了。到这个时候才可以说中国城市社区直接选举的启动和试点已经获得成功了，城市社区的选举改革可以较大规模地发展了。当然我们也要承认，在城市社区直接选举的发展道路上仍然有许多的障碍需要克服，许多的问题需要解决。要想在中国全部城市普及社区的直接选举还有一段很长的路要走，但是改革既然已经启动，也就不会再有回头之路。对于前景还是应该乐观的。

世界与中国研究所在关注农村和乡镇一级选举的同时，也在关注着城市社区选举的变化和发展。我们在2000年就到南京观摩了淮海街道一个社区直接选举的过程，之后我们更加注意中国城市社区直接选举这个问题。2001年以来，我们又在广西、北京、宁波等地现场观摩了选举，另外还在上海、沈阳对当地的选举进行了调查研究。这些年来，一些重要的报刊杂志上刊登了我们有关城市社区选举改革的报道。我们研究所在出版的《中国基层民主发展报告：2000～2001》和《中国基层民主发展报告：

2002》中也刊登了一些关于城市社区选举的观察报告和分析研究。我们一直有一个想法，就是出一本单独的关于城市社区选举的书，将1998~2003年期间中国各地对于城市社区选举的情况做些分析，也将散落在各地的有关资料加以整理。这样的目的是为了更好地将城市社区的选举开展起来，并找到选举中存在的问题和障碍，以便于后来的改革少走弯路。这实际上就是我们出版本书的目的。

这本书里包括了对1998年到2003年上半年中国城市社区选举改革状况的分析和描述，我们认为，这个阶段是中国城市社区选举发展过程中非常重要的阶段，打下了进一步推动城市社区选举的基础。由于目前中国学术界对于城市社区选举的关注程度还非常低，有关的学术著作基本没有，因此对于城市社区直接选举的学术研究是完全没有办法和目前农村选举的研究相比较的，这对我们的这个工作也造成了一定的困难。我们在这本书中所做的研究和描述只能是初步的，也是很简单的。我们的工作不想从理论上提出和解决什么问题，而只是想描述改革的进程，回答在改革的过程中所出现的实际的认识和制度问题。除了我们研究所的研究以外，我们还将一些选举试点进行得比较好的地方经验拿来放在书里，供读者参考。

在对于城市社区选举研究的过程中，我们感觉到当前城市社区选举的一个迫切需要解决的问题就是如何建立一个规范的选举制度，这更多的不是一个理论问题，而是一个实践问题。因为城市过去没有这样的实践，各地都不清楚社区直接选举应该怎样进行，也不清楚什么是一个规范的选举制度。在这本书里我们对此下了一番功夫。我们将各地的经验加以总结，试图建立一个可以应用在中国城市社区直接选举改革中规范的选举制度的框架，我们的意见可以供各地参考。从中国的实践来看，也确实到了建立一个规范的城市社区选举制度的时候了。

为了各地在选举工作中的方便，我们还试图将这本书变成一个可以拿来进行实际选举操作的工作指南。因此，我们选登了一些各地比较好的选举办法和规则，并对各地一些力图建立规范选举制度尝试的案例做了重点的介绍，供读者和地方实际工作者参考。

这本书还从一些散落的对于各个试点地区的选举案例的观察报告和各地政府的工作报告中挑选了一部分，同时也挑选了一些各地有代表性的选举办法一起放在了书中。由于城市社区选举制度还没有建立起一个规范的样本，这些散落在各地的办法也不规范，我们对他们的做法也不完全赞成，但是我们仍然将它们放在一起，因为这是一个中国城市社区选举改革在启动阶段的发展记录，放在一起本身就是很有历史意义的。

我们希望这本书的出版能够对各地将要开展的城市社区选举改革起到一定的帮助作用，如果能够达到这个目的我们也就心满意足了。

在这本书出版的时候，我们要对多年来对世界与中国研究所从事的社区选举研究工作提供了大量帮助的各地政府官员、地方街道领导和社区居委会成员、社区群众以及各方面的学者专家和社区活动者表示我们的真诚的谢意。没有他们的帮助，我们的工作是没有办法开展的，这本书也没有办法出版。这本书的出版是对他们所给予的热诚帮助的最好回报。

当然，我也要借这个机会，对我们研究所的同事和所有参加过我们研究所活动的朋友们表示我个人的谢意。

李 凡

2003年7月3日

A decorative border consisting of a repeating pattern of small, stylized floral or leaf motifs arranged in a rectangular frame around the central text.

第一编

城市社区直接选举改革状况

1. 中国城市社区居委会直接选举改革的启动：1998～2003

李 凡

一、中国城市社区直选的制度背景

1. 中国城市选举改革的制度背景

中国城市社区的改革是从1998年开始的。在这之前的几十年中，区政府领导下的派出机构街道办事处（以下简称“街道”）作为城市社区最主要的管理机构，在街道之下成立居委会，由街道对居委会进行管理。居委会就实际上成了城市最基层的政治和社会组织，负责管理居民。按照法律的规定，居委会是中国基层社会政治组织中最基层的城市群众组织，不是一级政府机构。居委会主要有两种形式：一种是某一地域所住居民的组织，在这种居委会中，居民不是来源于同一个单位，在不同的机关或企业工作，但是住在一起。另外一种居委会是由同一个单位的居民组成，在有的情况下这类居委会也叫家属委员会。

在这种基层组织的结构之中，居委会直接接受所在地域的街道管辖，街道是政府的派出机构，负责传递政府的有关指示和政策，并具体地领导各个居委会的管理工作。居委会必须接受街道

的领导和管理，街道和居委会之间是一种上下级的关系。对于某一个单位的家属委员会来讲，则要接受双重的领导；一方面是本单位的领导；另一方面则必须和街道进行协调，并在一定程度上接受街道的领导。在这样的关系中，街道指定居委会主任和居委会的其他组成人员。这些居委会的组成人员或者是离退休人员，或者是街道派出的工作人员，也有可能是街道聘用的一些管理人员。在这样的关系当中，居委会的成员没有任何的主动权，由于是完全由街道所任命的，因此也必须完全服从于街道。在单位的居委会（家委会）中，居委会的成员由单位任命。这就是传统的中国城市基层社会政治组织结构的特点。

从1998年开始，中国城市的基层社会组织开始发生了变革，这一变革酝酿了很长的时间，它是由政府主动推动的，也是由社会经济变化所引发的社会变迁而导致的。

按照1982年中国新宪法的规定，中国农村和城市的基层群众组织为农村的村民委员会和城市的居民委员会，并且是群众的自治组织。1982年宪法的通过，表明在中国农村和城市的基层组织会有可能产生一个大变化。

1987年全国人大通过了《村民委员会组织法（试行）》，自此之后，农村村委会开始逐渐脱离了乡镇政府的命令式的管辖而向村民自治的道路发展。在这个发展过程中，农村开始出现了一系列的制度创新，推动了民主选举、民主管理和民主监督的发展过程。这个发展过程不仅开启了农村村民自治的活动，也开始提出了在适当的条件下可以在城市启动同样的居民自治的过程，可以、而且也应该在城市推动民主选举、民主管理和民主监督的发展过程，并在这个过程中建立起适合城市社区自治发展的制度结构。

除了农村自治发展的过程对城市的影响之外，中国经济体制的改革开放也在实际上带来了中国城市基层结构的重大变迁。这

种变迁主要发生在两个方面：第一，中国城市居民有了流动的自由，社会迁徙的频率和方式都产生了重大的变化；第二，在经济的发展过程中，许多原有的国有企业和社会机构甚至包括政府机构都发生了重大的变化，一些企业破产，机构撤消，而同时民办的企业和机构却在大量出现，取代了原有居民的单位，居民的单位属性开始变为社会属性，大量的居民成了社会人，不再有固定的持久不变的单位。这两项重大变化使得中国城市的基层社会政治结构也必然要发生重大的变化，必须要加以改革，改革的方向就是要按着 1982 年宪法的规定在城市的基层实行居民自治，而这个居民自治的组织形式就是居委会。根据这样的原则，全国人大在 1989 年年底通过了《城市居委会组织法》，规定从 1990 年开始实行这个法律。

从 1998 年开始，在民政部的具体指导下，中国城市基层组织的改革开始启动。当时民政部在全国成立了 26 个实验区推行城市基层的改革。改革的思路之一，就是将分散的人员很少、资源也很少的居民委员会改造成居民人数比较多的、资源比较充分的城市社区。城市社区改革的启动同时就指明了要按照自治的道路发展，将城市社区的管理权回归城市社区居民，在城市的基层建立群众的自治组织，走社区居民自治的道路。这一组织目前普遍被称为社区居民委员会，也有称之为社区管理委员会的。无论是什么名字，其核心内容是这一组织是居民自己管理自己的。

在这个改革的启动之下，全国各个实验区都进行了不同类型的实验，有的侧重于居民的自我管理，有的侧重于城市社区和政府的关系等等。在这个过程中，为了体现群众自我管理的精神，有的地方从 1998 年就开始实行由全体居民投票选举产生居委会成员的办法，这一做法在当时也无疑是受了农村村委会的产生是由全体村民直接投票产生的做法的影响。从全国来看，1998 年以来的城市选举制度的改革，出现了五花八门的做法，有的仍然

是用传统的办法，即街道提名，居民投票认可；有的开始进行改革，由居民自己提名，而由居民户代表进行投票。1998年夏天，在山东青岛四方区出现了两个由全体居民直接投票产生的居委会成员的案例，至此中国城市居民的直接选举改革拉开了帷幕。

2. 社区选举的起步条件

城市社区选举的改革基本上是全新的改革，在此之前中国城市居民没有搞过真正意义上的规范选举，更没有直接选举的经验，因此城市社区直接选举怎么搞，只能从实践当中进行摸索。但是在中国的选举实践中，当城市直接选举开始进行的时候，农村基层选举已经开展了10年左右，积累了一些经验，因此是可以借鉴的。

这在一些城市选举的实验当中得到了体现。在一些县一级所进行的直接选举实验中，例如广西武鸣县，在2001年的选举中应用了农村村委会选举的经验，取得了很大的成果。这是一个简洁的运用现存经验的范例，这种例子在和农村打交道比较多的县、乡镇以及中小城市的社区直接选举中比较容易推广，也比较容易学，因此借鉴起来比较容易，从而使得这些地方的城市社区的直接选举的制度安排可以得到一个比较好的来源。

但是在大中城市的社区直选当中，这种现象就很少出现，这是因为大中城市的制度环境和中小城市的制度环境不同，离农村比较远，所以农村村委会选举的经验很难被借鉴到大中城市社区的选举当中来。有的大中城市有郊区，因此农村选举的经验可以作为参考，但是相当多的大城市的区并非郊区，从来没有进行过农村村委会的选举，因此城市社区选举的制度安排不可能从农村取得，必须要在自己的实践中加以摸索。由于没有可借鉴的制度安排，中国城市社区的直接选举在选举制度上出现了五花八门的情况，每个城市都不一样，每个社区也都不一样，有的比较规范和详细，有的则非常的

简单，几个条条就够了。这种制度背景使得城市社区的直接选举从一开始发展就不是非常顺利，走了一段摸索的道路，也使得选举出现了一些混乱，制度上也不规范。这种情况使得在城市选举的推广当中如何摸索和建立一个比较好的选举制度成了城市选举起步阶段中需要面对和加以解决的一个重要内容。

由于在城市中从来没有进行过规范的民主选举，因此从选民的角度上看，在中国城市选举起步的时候选民的意识对于起步并不是十分有利的。这种意识包括两个方面：一个是对于程序的尊重；一个是对于民主的意识。

由于传统的选举不重视程序，只是要完成上级的任务，所以也就无所谓制度的建设，因此当城市选举开始的时候，选民们对于制度的建设不加重视，政府组织选举的官员和机构对制度的重视也同样不够，认为只要居民把票投了就可以了。这样的一种看法在选举改革的起步阶段也同样带来了忽视制度的情况，而选举程序出现一定程度的混乱也就是必然的了。这就提出一个问题，建立城市规范的选举制度并不是一件纯粹制度建设的问题，而是有观念问题在内的，这种情况也为中国城市社区选举的制度建设带来了一定的困难。

城市居民和干部对于民主的意识也是城市直接选举起步阶段所面临的问题之一。多年来的传统，居民们习惯于听上级的安排，街道和单位让怎么做就怎么做。而对于官员们来讲也认为对居民加以领导是天经地义的，街道怎么说居委会照样做就可以了。因此现在以居民的意愿来选举居委会成员，无论对居民还是基层官员们来讲都同样面临不适应的问题。如果对于民主没有一些最基本的看法，例如社区居民的事务是由社区自治管理还是由上级政府管理；居委会成员是社区成员自己选举出来的，代表居民的意志工作还是由上级任命，居民只是服从就行。这样一些最基本的对于民主的看法，也同样是城市居民自治和直接选举能否

进行的一个最基本的条件。在城市社区选举的起步阶段，居民和官员对于民主的认识，对于社区自治的认识是能否开展城市社区直接选举改革的一个必要条件，这种观念需要在社区自治的发展过程中加以转变，需要在民主的实践中加以转变。民主的观念、自治的观念需要不断地加以培养，在这种观念的转变产生以后，城市社区的直接选举就会变得比较容易一些，这也是城市社区起步阶段必须面临和解决的问题。

在城市社区选举改革起步阶段所面临的另一个造成城市选举开展比较艰难的重大问题是城市社区居民的参与问题。除了上边所讲的对于自治和民主的认识问题以外，还有来自于社会结构的形态所可能带来的对于城市社区选举改革启动的影响。中国居民多年以来都是隶属于某一个单位，是一个“单位人”，这个单位会供养他所有的政治、经济和生活的资源，而在社区的生活只是一个“单位人”生活的一个次要部分。在这种情况下，“单位人”关注的是单位的事情，而社区的事情是由政府所管的，这是一个当然的结论。这种社会结构下的居民不太可能去关心和参与社区的事务。使得社区居民开始对社区事务感兴趣的一个主要原因来源于社会经济的发展所造成的单位的转变，许多单位破产了，或者没有了，而新的非政府的单位又在大量产生，这样就造成了大量的“单位人”变成了“社会人”，这些“社会人”开始关心社区的事务，把自己当成了真正的社区居民。从实践上看，许多“单位人”并不关心社区事务，而那些“社会人”则比较关心社区事务，这样的一种社会变化也同样影响了城市社区选举改革的起步阶段。在一些“社会人”比较集中的地方则选举改革容易进行，居民的参与就比较高，也比较热情，而在“单位人”仍然很多很集中的社区，则直接选举的改革就比较难于进行。这种状况也表明了社会的一种客观现实，它对选举改革的启动会有很大的影响，在城市居民“社会人”比较集中的地方，则会有比较高的

参与热情，而在“单位人”集中的地方城市社区的直接选举改革的启动则会困难得多。

以上所讲的是中国城市社区选举起步阶段所面临的问题，有制度方面的，也有观念问题上的，也有社会结构变化带来的影响，这样的一种基本情况决定了中国城市社区选举改革的发展的进度、程度，也影响了城市社区选举的制度化建设。

二、1998年到2003年上半年的选举实践

中国城市社区直接选举的改革从1998年开始，到2003年上半年，大致有四个发展阶段。这四个阶段的发展经历体现了中国城市社区选举从无到有、从小到大、从粗糙到规范的发展过程。

1. 早期的选举改革实验

中国城市基层民主的发展主要是从选举的改革开始的。由于城市社区选举试点是在不多的地方进行的，并没有大范围地推广，因此这个城市基层民主的发展是带有很强的试验性的特点的。改革的动力一般地都来自于地方政府和民政部门，由他们主动在地方推动社区选举的改革。

社区居民的选举改革将过去由街道任命的居委会成员改而为由居民选举产生。这个选举的改革包括了两个方面。一是由户代表进行选举，一是由全体选民按照一人一票的办法进行投票。户代表的选举是由每一户为单位，由户派出代表进行投票。户代表选举改革的理由是，在中国城市，基本上每一个家庭内部在选举谁的问题上的意见是一致的，城市不像农村那样每一个家庭内部有那么大的意见分歧，因此由户代表进行投票就可以，而由户代表投票所进行的选举也可以认为是直接选举，在城市没有必要进行像农村那样的一人一票的投票。而主张进行一人一票的选举的

意见则认为，真正的选举和城市基层民主的发展要走直接选举的道路，而直接选举必须是一人一票的选举。在一个家庭内部，有的时候是全家人的看法是一致的，而有的时候就不一致，因此户代表的投票不可能代表全家所有人的真正看法。在一个家庭内部观点不一致的情况下，用户代表的投票活动不能正确地反映每一个居民的真正意见，因此如果是直接选举的话，应该进行一人一票的投票，这是真正的直接选举。

目前在中国城市社区选举的改革中，上述两种办法都在进行。在一些地方，有人认为户代表的选举就是直接选举。因此，虽然表面上中国许多地方都进行了社区直接选举，但是实际上有很大的差别。真正的直接选举应该是一人一票的选举。中国城市选举改革的方向应该是走直接选举的道路，户代表的选举是对传统选举的一种改革，但不是直接选举。

中国城市的直接选举改革是从 1998 年在青岛开始的。这年的夏天，在青岛四方区进行了两个居委会直接选举改革的试点。这两个居委会是四方区瑞昌路街道办事处第六居委会和第二居委会。这两个居委会选举的具体方式是由居民 10 名联名提出候选人，然后在居民代表会上进行竞选演说，由居民代表进行投票，从候选人中选出正式的候选人。居民代表将这些正式候选人的情况向居民宣讲，然后召开全体居民参加的选举大会，进行投票。候选人在投票现场要向居民“亮相”。之后根据投票的结果决定了居委会的组成人员。这两个居委会的直接选举的过程并不很严格，但是具备了社区直接选举改革的基本雏形。值得指出的是，青岛这两个居委会在后来社区体制进行改革的时候，都和其他的居委会合并，而成为了较大的社区居委会。这种情况造成的一个最直接的结果是，这两个居委会的选举以后就很少再有人加以关注，也没有人加以提起。

在 1999 年，中国城市的选举改革取得了一个比较大的进展，

这就是在上海进行了比较大范围、而且在制度上也向规范化方向发展的选举试点。

1999年上海选举改革的一个背景就是，从这个时候开始，民政部在许多试点的地方将几个居民委员会合并为一个社区居民委员会。社区居民委员会和原来的居民委员会相比有一些特点上的变化：第一，人员的数量比以前有所扩大，地域范围也扩大了，往往是由原来的几个居委会组成一个社区居委会；第二，过去的居委会许多是由同一个单位的居民组成，所以也叫做家属委员会，现在的社区居民委员会打破了这些限制，一个社区居民委员会往往由几个单位的居民组成；第三，城市社区居民委员会在有些地方进行重新划分的时候，还将所在地的企业、机关、学校等划入该委员会的范围，一同参加居委会的管理。这种新的城市社区居委会的产生，使得该社区的成员不再单一化，居民数量也扩大了许多，这样就具备了实行民主选举和管理的可能性。

上海的社区选举改革就是在这样的情况下进行的。1999年4月17日，卢湾区瑞金二路街道长二居委会在全市首次通过直接选举产生新的居委会班子。5月在浦东新区浦兴街道所辖金桥湾也举行了居委会的直接选举。这个社区共有1071名登记选民，参加投票的人员有855人，参选的人数有13人，经过3场选举演说后进行投票，选举产生的居委会成员有5人。值得注意的是上海的体制采用的是全体选民选举产生的居委会，在卢湾区叫作“理事会”，所有的成员均为兼职，另聘社工为居委会的专职工作人员。在金桥湾社区居委会的成员中，个别的人可以全力投入社区的工作，因此也成了专职的工作人员。

卢湾区和浦东新区的选举改革继续持续进行到2000年，其中卢湾区就在20多个社区进行了直接选举。

从1999年底到2000年1月，北京石景山区八角街道的园北社区也在北京开启了社区直接选举的试点工作。这个选举采取等