

SHE QU JU WEI HUI
XUAN JU GONG ZUO
JIN ZHAN BAO GAO

詹成付

主编

社区居委会选举工作进展报告

SHE QU JU WEI HUI XUAN JU GONG ZUO JIN ZHAN BAO GAO

中国社会出版社

社区居委会选举 工作进展报告

詹成付 主编

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区居委会选举工作进展报告/詹成付主编. —北京: 中国
出版社, 2006. 8

ISBN 7-5087-1004-5

I. 社... II. 詹... III. 选举法—基本知识—中国 IV
. D921.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 072837 号

书 名: 社区居委会选举工作进展报告

主 编: 詹成付

责任编辑: 何晓玲

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 电传: 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 145mm×210mm 1/32

印 张: 13.875

字 数: 346 千字

版 次: 2006 年 8 月第 1 版

印 次: 2006 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

(凡中国出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

《社区居委会选举工作进展报告》

主 编	詹成付			
副主编	陈光耀	汤晋苏	刘 勇	王时浩
编 委	詹成付	陈光耀	戚锦芳	何晓玲
	汤晋苏	刘 勇	王时浩	张永英
	黄观鸿	李 扬	李 勇	

编者的话

为了交流各地社区居委会选举情况,总结社区居委会选举工作经验,分析存在的问题,修改、完善社区居委会选举规程,推动社区居委会选举工作的规范化,加快社区居民自治进程,更好地指导“十一·五”期间社区居委会选举工作,2006年3月,民政部基层政权和社区建设司在广西壮族自治区桂林市召开全国第一次社区居委会选举分析座谈会。在会议材料的基础上,形成了目前的《社区居委会选举工作进展报告》,供各地从事社区居委会选举工作的同志参考。

该书较为完整地收集了有关社区居委会选举的国家法律法规和地方性法规以及部分省市制定的工作规程,具有较好的参考价值。

目 录

全国社区居委会选举情况报告	1
全国社区居委会选举工作分析座谈会纪要	28
社区居民委员会直接选举规程	33
《社区居民委员会直接选举规程》使用指南	55

第一篇 社区居委会选举情况交流

北京市第五届居民委员会换届选举工作报告	67
辽宁省第六届社区居民委员会换届选举工作情况报告	75
上海市民政局关于本市居委会第七次换届选举情况的报告	84
浙江省社区居民委员会选举工作情况报告	92
陕西省社区居委会换届选举工作情况	96
南京市第二届社区居委会换届选举工作情况报告	100
济南市第六届社区居委会换届全面推行社区直选	108
北京市丰台区社区居委会选举工作汇报	115
石家庄市桥西区社区居委会换届选举情况报告	123
长春市朝阳区社区换届选举工作情况报告	127
南京市玄武区社区居委会“海选”的实践与思考	133
杭州市下城区社区居委会换届选举工作总结	140
青岛市市南区扩大直选范围,拓宽基层民主建设渠道	149
武汉市江汉区社区居委会换届直接选举试点工作总结	154
成都市锦江区居(村)民委员会换届选举工作报告	162
西安市碑林区扎扎实实做好社区换届选举工作	168

第二篇 宪法 法律

中华人民共和国宪法(节选) 177

中华人民共和国城市居民委员会组织法 177

附 录

民政部关于贯彻执行《中华人民共和国城市居民委员会
组织法》的通知 181

民政部关于做好 2006 年社区居民委员会换届选举工作的通知 183

参考资料

城市居民委员会组织条例 189

第三篇 地方性法规

北京市贯彻《中华人民共和国城市居民委员会组织法》实施
办法 195

天津市实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 200

河北省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 205

山西省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 209

辽宁省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 214

吉林省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 218

黑龙江省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 224

安徽省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 229

江西省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 234

山东省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 241

河南省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 247

湖南省《城市居民委员会组织法》实施办法 252

湖北省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 257

广东省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法 263

广西壮族自治区实施《中华人民共和国城市居民委员会组织
法》办法 265

四川省《中华人民共和国城市居民委员会组织法》实施办法	271
贵州省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法	277
云南省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法	281
西藏自治区实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》 办法	285
陕西省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法	290
甘肃省实施《城市居民委员会组织法》办法	295
青海省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法	300
宁夏回族自治区实施《中华人民共和国城市居民委员会组织 法》办法	305
新疆维吾尔自治区实施《中华人民共和国城市居民委员会组 织法》办法	310
杭州市实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法	315
齐齐哈尔市实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》 细则	322

第四篇 部分省、市社区居委会选举制度

北京市居民委员会选举办法	333
北京市社区居民委员会选举工作规程	339
天津市社区居民委员会选举规程(试行)	377
辽宁省社区居民委员会换届选举办法(试行)	384
上海市居民委员会选举工作规则	390
上海市居民委员会选举工作流程	396
上海市居委会选举工作参考表式	399
浙江省社区居民委员会换届选举工作暂行规定	414
武汉市社区居委会直接选举操作规程	424

全国社区居委会选举情况报告

一、我国城市社区居民委员会选举发展概要

我国的城市社区建设是在 20 世纪 90 年代初提出,于 21 世纪初开始在全国全面铺开的,但作为社会学意义上的城市社区自有城市形成以来就已经存在了,作为社区重要组织形式之一的居民委员会(以下简称居委会)则是在新中国成立以后才产生的。纵观社区选举产生和发展的历史,可以看出,我国的城市社区选举是与居委会相伴而生,并与居委会发展的脉搏一同跳动和发展的。

在长期的封建专制社会里,无论其城市社区组织的形式如何,都不可能民主选举。在国民党统治时期,社区的主要组织制度是保甲制度。保甲制度以户为单位,户有户长;十户为一甲,设甲长;十甲为一保,设保长;十保为一区,设区长。保长受区长指挥监督,甲长承保长指挥监督。保甲长实行委任制。保甲组织内部不是自治关系,而是“连坐”关系。作为国民党反动统治工具的保甲制度与以选举为基础的民主自治制度是背道而驰的。

在社区层面出现选举是在新中国成立和居委会出现之后。新中国一成立,保甲制度即被废除,功能单一的各种不同形式的自治组织开始出现。不久以后,具有综合功能的居民自治组织——居委会在众多组织中脱颖而出,成为主要的组织形式。1949 年 12 月,杭州市人民政府在《关于取消保甲制度建立居民委员会的指示》中要求,在工作方法上,提倡采用“搭架子”的办法,由下而上,先成立居民小组,打好群众工作基础,然后再选举产生居委会。1951 年,上海将具有群众自治性质的“人民冬防服务队”更名为居委会,并按里弄的居住范围进行居民民主选举。1952 年,天津在开展“民主建政”运动中,明确居委会是

自治性质的居民组织,居委会成员全部由居民选举产生。1953年6月8日,时任北京市市长的彭真同志向中央提交了《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》。报告指出,居民委员会的性质是群众自治组织,不是政权组织,应由居民小组选举产生。1954年12月31日,第一届全国人大常委会第四次会议通过了《城市居民委员会组织条例》(以下简称《条例》)。《条例》规定,居委会设委员7人至17人,由居民小组各选委员1人组成,并由委员互推主任1人,副主任3人。这一时期的选举虽然谈不上规范,但选举的意识和形式已经产生。

2 社区居委会的选举随着居委会的普及而得到广泛扩展。《条例》的颁布实施,为居委会的普遍建立和选举提供了法律保障。在民政部门的指导下,尚未建立居委会的地方,依据《条例》开始组建居委会;已经建立居委会的地方,依据《条例》进行整顿和规范。到1956年,居委会在全国普遍建立起来。随着居委会的普遍建立,居委会的选举在全国范围内普遍展开。直到1958年,居委会的性质一直是自治的,成员都是由选举产生的。这是我国历史上城市基层组织第一次大面积选举。

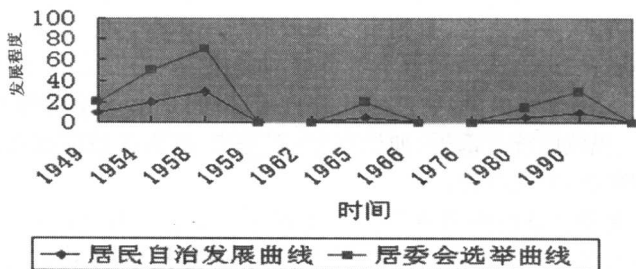
居委会的选举因居委会自治性质的消失而停止。1958年,“政社合一”的人民公社化运动在城市基层掀起,居委会逐渐成为城市人民公社的一部分,成为街道办事处的“派出机构”,承担了越来越多的行政任务,其自治性质及功能严重萎缩,名存实亡。与此相应,居委会成员变居民选举为由街道办事处指派,选举活动消失。1962年至1965年,由于城市人民公社的解体,居委会的自治性质、功能和选举活动得到短期恢复。随后不久发生的文化大革命,使居委会的专政工具特性和行政化色彩甚浓,而其自治性质、功能消失殆尽,选举随之消失。

居委会选举因居委会性质和功能的恢复而恢复,选举的规范化、制度化步伐加快。“文化大革命”结束以后,随着“拨乱反正”的全面进行,居委会的自治性质、功能和选举活动逐渐得以恢复。1980年1月,全国人大常委会重新颁布了《居委会组织条例》;1982年全国人大通过的宪法中专门有一条关于居委会选举的规定;1989年12月全国人大常委会通过了《居委会组织法》。根据《居委会组织法》的规定,全国26

个省、自治区、直辖市相继制定了本省(区、市)的实施办法。由于宪法和法律的保障,居委会选举在全国全面恢复和展开,大部分省、自治区、直辖市居委会选举的届期即由《居委会组织法》开始实施的1990年以后起算。

居委会选举发展的起伏脉络可以通过下图来表示。

居民自治与居委会选举发展脉络图



二、社区居委会选举的制度化建设

伴随居委会的成长和发展,居委会选举逐步纳入制度化轨道,选举制度由无到有,内容逐步丰富,水平不断提高。1954年的《条例》,第一次出现居委会选举的内容。虽然其关于选举的文字很少,规定也很笼统,但是此《条例》的颁布,实现了居委会选举制度化建设零的突破,是居委会选举制度化建设的开端。1982年颁布的宪法,第一次将居委会及其选举写入国家的根本大法,为居委会选举提供了宪法保障。1989年年底颁布、1990年年初实施的《居委会组织法》,对居委会选举做了进一步规定,使居委会选举的制度化建设迈出了新的步伐。根据《居委会组织法》的规定和本地的实际,全国有26个省、自治区、直辖市的人大常委会相继制定颁布了实施办法。北京、天津、沈阳、上海、浙江还制定了选举方面的制度。北京市人民政府于2000年以政府令的形式下发了《北京市居民委员会选举办法》,北京市民政局制定下发了《北京市居民委员会选举工作规程(试行)》;经沈阳市政府审查同意,该市民政局下发了《沈阳市社区委员会选举暂行办法》,上海、湖北等地还制定颁布了选举办法。现已初步形成以宪法为根本,以居委会

组织法为基础,以各地实施办法和选举规定为主要内容的居委会选举制度体系。

各地实施办法和选举规定对居委会组织法关于选举的条款进行了细化,山东、四川等省在实施办法中将居委会选举单列一章专门做出规定。各地关于居委会选举的规定大致包括以下一些内容:

(一)换届选举工作的领导、指导和主持

1、关于居委会换届选举工作的领导。对居委会换届选举的领导有五种方式:一是由省、直辖市人民政府统一部署,如北京市、天津市和吉林省;二是由选举领导小组负责,如山西省;三是由不设区的市、市辖区人民政府提出,如广西壮族自治区;四是由不设区的市、市辖区、县人民政府统一部署,如云南省;五是市、区人民政府或者上级人民政府部署,如江西省。

2、关于居委会换届选举工作的指导。分为六种情况:一是由县(市、区)、乡、民族乡、镇人民政府和街道办事处指导,采用这种方式的有北京、天津和浙江;二是由不设区的市、市辖区人民政府和它的派出机关指导,采用这种方式的有河北、辽宁、安徽、河南、湖北、湖南、广西七个省(区);三是由城市街道办事处和乡、民族乡、镇人民政府指导,采用这种方式的有吉林、贵州和新疆三个省(区);四是由街道办事处指导,采用这种方式的有黑龙江、山东和四川三省;五是由选举领导小组指导,采用这种方式的有云南省;六是由当地人民政府民政部门 and 街道办事处指导,采用这种方式的有江西和河南两省。

3、关于居委会换届选举工作的主持机构及产生方式。关于主持机构,分为两种情况:一是由选举领导小组主持,如北京、吉林、山东、河南、湖北、广西、四川、贵州、西藏、甘肃、新疆;二是由选举委员会主持,如天津、吉林、辽宁、黑龙江、浙江、安徽、云南省。关于选举工作领导小组的产生方式,分五种情况:一是由居委会成立,如北京;二是由居民会议推选产生,如吉林、山东;三是选举领导小组的人选,由街道办事处提名,与居民会议协商确定,如四川;四是由居民小组推荐代表组成;五是由上一届居委会成员为主组成。关于选举委员会的产生方式,分三种情况:一是由居民小组推荐代表组成,居委会成员候选人

不参加居委会选举委员会,如黑龙江;二是在街道办事处指导下,由居民代表推选产生,如天津;三是选举委员会由居民会议推选产生,如安徽。

(二)选举资格的确定

关于选举资格,各实施办法基本上是将居委会组织法第八条选举资格一款原文照抄,即“年满十八周岁的本居住地区居民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权;但是,依照法律被剥夺政治权利的人除外。”吉林省在此基础上做了补充规定:持有暂(寄)住户口、居住时间超过3年并履行居民义务的居民,可以在居住地参加选举,也可以在户籍地参加选举,但不得在两地都参加选举。广东省规定:在本居委会工作的非本居住区的本市居民可以作为居委会成员的候选人。

(三)候选人的条件、提名和确定方式

候选人条件。山西:居委会成员应由热心为居民服务、依法办事、作风民主、不谋私利、有一定办事能力的人担任。黑龙江、湖北:居委会成员应当遵守宪法、法律、法规、规章和国家的政策,作风民主、廉洁奉公、办事公道、热心为居民服务。安徽:居委会成员应当遵守宪法、法律、法规、规章和国家的政策,身体健康,有一定的办事能力,公道正派,热心为居民服务。湖南、广西:模范遵守宪法、法律、法规和国家的政策;廉洁奉公,办事公道,热心为居民服务;工作能力和身体状况能胜任居委会工作。

候选人的提名方式,共有以下几种方式:1、由有选举权的居民联名提出。选民联名提出又可分为3种情况:一是由10人以上联名提出,如北京、天津、山西、辽宁、吉林、浙江、广西、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、新疆;二是由5人以上联名提出,如河南;三是由20人以上联名,如安徽。2、由户代表联名提出。北京、天津、山西、吉林、云南、陕西、新疆规定,由户代表5人以上联名提出;浙江、安徽、广西、甘肃规定,由户代表10人以上联合提名。3、由居民小组代表联名提出。北京、河南规定,由每个居民小组选举的代表联合提名;天津、云南、江西、甘肃规定,居民小组代表3人以上联合提名;山西、浙江、广西、陕西规

定,居民小组代表5人以上联合提名;吉林省规定,居民小组代表2人以上联合提名。4、由换届选举工作领导小组推荐,如天津、广西、贵州、西藏、甘肃。5、由居民代表会议推荐,如山西。6、由居民小组推荐,如辽宁、安徽、山东、贵州、西藏。7、由街道办事处推荐,如江西。8、全体有选举权的居民直接提出,如浙江。

候选人的确定方式,有以下几种:1、天津、吉林、云南、西藏:对所提候选人反复酝酿协商,根据多数选民的意愿,确定正式候选人。正式候选人名单应当在选举日前公布。2、山西、广西:所提候选人应张榜公布,根据多数居民或户代表或居民小组代表的意见,确定正式候选人。经反复协商讨论后,仍不能确定的,可采用预选的办法,根据得票多少决定正式候选人。3、山东、四川、贵州:经过民主协商,根据较多数居民的意见,由选举领导小组确定。

(四)等额、差额及差额的幅度

关于等额还是差额。多数实施办法首选差额,在特殊情况下实行等额。北京、天津、山西、辽宁、山东、浙江、安徽、河南、湖北、广西、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、宁夏都首选差额。特殊情况有以下几种:一是提名的候选人与应选名额相等的情况,如北京、吉林、河南、浙江、广西、四川;二是经居民会议讨论同意的,也可实行等额选举,如山西省规定,如选民意见一致的,也可以实行等额选举。湖南省规定所提候选人名额不得超过应选人名额。关于差额的幅度。分两种情况:一是对主任、副主任和委员不加以区分而做统一规定的。如北京、安徽、陕西、宁夏、新疆规定候选人一般应多于应选名额1—2人,山东规定候选人数不少于应选人数的120%,湖北规定候选人数应当比应选人数多1—3人;二是将主任、副主任与委员加以区分,实行不同差额幅度的。如天津、山西、吉林、浙江规定主任、副主任的候选人数可以比应选人数多1人,委员的候选人数可以比应选人数多1至2人。

(五)直接选举还是间接选举

多数实施办法都是根据居委会组织法第八条做的规定,西藏规定居委会成员由本居住地区的居民直接选举产生。

(六)选举有效的条件和当选条件

关于选举有效的条件,分为三种情况。天津、湖南、湖北、四川、贵州、云南规定,有选举权的居民、户代表或者居民小组代表过半数参加投票,选举有效;山西、广西要求居民小组代表必须在三分之二以上;吉林要求必须是全体居民小组代表参加投票。

关于当选条件。天津、山西、辽宁、吉林、浙江、安徽省、湖南、广西、四川、云南、贵州规定,候选人必须获得参加选举的人员过半数选票,方可当选。获得过半数选票的候选人名额超过应选名额时,以得票多者当选。如遇票数相等不能确定当选人时,应当就票数相等的候选人重新投票。获得过半数选票的候选人名额少于应选名额时,不足的名额应当在没有当选的候选人中另行选举,以得票多的当选,但是得票数不得少于选票的三分之一。山东省要求不少于二分之一。西藏要求选举时必须要有全体选民过半数同意,方可当选。

(七)选举经费

吉林省规定,居民委员会换届选举经费由各级财政支出。四川省规定,选举经费由街道办事处财政负担;没有街道办事处财政的,由上一级财政负担。

(八)选举结果的处理

天津、吉林、湖南、四川规定,选举结果当场公布,报不设区的市或者市辖区、县民政部门备案,并颁发由省民政部门统一印制的《居民委员会成员当选证书》;安徽、河南、广西规定,当选的居委会成员应报不设区的市、市辖区的人民政府备案,并发给居委会成员证书,选举结果由选举领导小组宣布,报县(市、区)人民政府备案;云南省规定,应将选举结果报上一级人民政府民政主管部门备案;江西省规定,由选举领导小组当场宣布选举结果,并报当地人民政府民政部门和街道办事处备案,由当地人民政府民政部门和街道办事处颁发全省统一样式的当选证书;浙江省规定,社区居民选举委员会应当场宣布当选人姓名,并在社区公告选举结果,由社区居民选举委员会颁发当选证书,并填写选举结果报告单,报街道、乡(镇)人民政府和县(市、区)人民政府民政部门备案。

(九)对选举不同职务的处理

居委会成员的选举实行无记名投票。居委会主任、副主任、委员，一般应分别投票，也可以一次性投票，但不得采取先选举委员，然后再由委员选举主任、副主任的方式。

(十)对监票员和计票员的规定

选举应设监票人和计票人，其人员由居民会议决定，候选人不得担任监票人和计票人。

(十一)对使用投票箱的规定

投票应当使用投票箱，投票箱使用前应当众检验加封。

(十二)辞职、补选与撤换

北京市规定，居委会成员可以向居委会提出辞职。居委会可以接受个别成员的辞职。居委会对其出缺的个别成员，可以从本地区居民中聘请代理人员，并提请居民会议补选；山西省规定，居委会成员缺额时，由居委会提名候选人，在居民会议上进行补选。居委会主任出缺，可由居委会在现有成员中推选，或由当地人民政府及其街道办事处提名，并适时安排补选。

居委会成员有以权谋私、违法违纪行为或不称职的，有五分之一以上18周岁以上的居民提名撤换时，居委会应当提请居民会议讨论表决。四川省规定，对不称职的成员，经居民会议讨论通过，可以撤换。补选和撤换居委会主任、副主任，由当地人民政府及其街道办事处组织进行。补选和撤换居民委员会委员，在当地人民政府及其街道办事处指导下，由居委会组织进行。补选或撤换，必须获得参加会议的18周岁以上的居民或户代表或居民小组代表的过半数通过，方为有效。

近5年来，民政部基层政权和社区建设司及各地在指导社区居委会的选举实践的过程中，根据客观实际情况的变化，借鉴农村村委会选举的成功经验，在制度化建设方面进行了一些新的探索（具体情况见下节）。

三、《居委会组织法》颁布实施以来的社区居委会选举实践

《居委会组织法》颁布实施后,各地按照居委会组织法的规定,进行了以民主选举为核心的四个民主,使社区居委会选举的历史翻开了新的一页。

(一)换届情况

1、届期的计算方法。届期的计算方法主要有四种:一是随村委会一起计算。分两种情况:一种情况是在村委会出现之后的第一次选举即为第一届,居委会随之一起计算,在换届时间上比村委会晚一年。如上海,换届从1984年起算,居委会换届从1985年起算。另一种情况是在村委会组织法公布之后。1988年村委会组织法颁布后,村委会开始换届,为了便于工作安排,将居委会换届与村委会换届一并进行,居委会由此开始计算届期,如山东省;二是从居委会组织法颁布实施以后起算,把居委会和社区居委会的换届统一计算,全国大部分省、自治区、直辖市采用此种方法;三是以中办发[2000]23号文件下发为界,认为2000年以前是居委会选举,在此之后是社区居委会选举,按此种方式计算届数的有山西、黑龙江、浙江和云南4省。山西省于2002年改制,当年选举为第一届。黑龙江省以社区体制改革后的2004年进行的换届选举作为第一届,此前,在原有居委会体制下,曾举行5届换届选举;四是从村改居后起算。在届期不统一的省、自治区和直辖市,计算届期的方法也是不一样的,有按上述计算方法两种以上计算的,有按第二种方法计算的,有按第三种方法计算的,还有只按时换届,但不排届次的。

2、社区居委会的届期分布情况。实行社区居委会统一换届的有北京、天津、辽宁、吉林、黑龙江、上海、福建、江西、山东、广东、广西、海南、湖南、重庆、四川、贵州、西藏、宁夏18个省、自治区、直辖市。在未实行统一换届的省、自治区、直辖市,导致不统一的原因,一是省级民政部门尚未考虑做统一要求;二是具体情况不同,如有的是从社区规模重新调整和改制后开始计算,有的是从居委会组织法颁布实施后起算。社区居委会届期分布情况见下表: