

选举与 中国政治丛书

白钢 主编

中国社区居民 委员会选举研究

史卫民 郭巍青 王金华 刘勇 王时浩 著

中国社会科学出版社





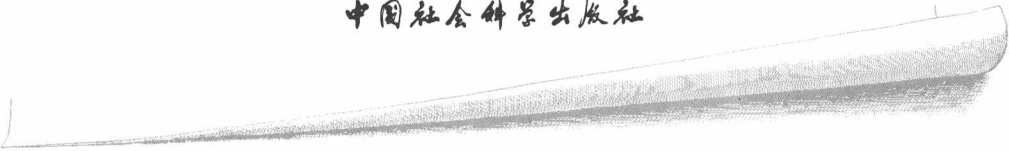
选举与中国政治丛书

白钢 主编

中国社区居民 委员会选举研究

史卫民 郭巍青 王金华 刘勇 王时浩 著

中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国社区居民委员会选举研究 / 史卫民, 郭巍青, 王金华,
刘勇, 王时浩著. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 10
(选举与中国政治丛书)

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8223 - 9

I. 中… II. 史… III. 居民委员会—选举—研
究—中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 176957 号

责任编辑 史慕鸿
责任校对 王玉兰
封面设计 王 华
技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印刷装订 北京新魏印刷厂

版 次 2009 年 10 月第 1 版 印 次 2009 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 24.5 插 页 2

字 数 412 千字

定 价 42.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

中国社会科学院“中国县政与农村政治建设研究” 课题组

研究成果之一：

《中国村民委员会选举——历史发展与比较研究》
上篇《村民委员会选举的历史进程》

研究成果之二：

《中国村民委员会选举——历史发展与比较研究》
下篇《各省、自治区、直辖市村民委员会选举综合比较》

研究成果之三：

《中国社区居民委员会选举研究》

总 序

“选举”是一个古老而常新的话题。从辞源学上诠释，选举就是择善者而举之。它作为公共行为，属于政治活动范畴。用现代政治学的观点来分析，选举是一种具有公认规则的程序形式，其实质是人民主权的寄存过程。

“选举”这个词在中国出现很早，至少在汉代已被经常使用。《淮南子·兵略》中就有“选举足以得贤士之心”的说法；《汉书·鲍宣传》也有“龚胜为司直，郡国皆慎选举”的记载。二十四史自《旧唐书》至《明史》皆有“选举志”。不过，中国古代的所谓“选举”，如西周之宾兴，^①汉代之举孝廉及贤良方正，无论是“选士”还是“选官”，都与现代的选举不可同日而语。严格来讲，中国古代的“选举”，实际上是一种居高临下的“选拔”，是统治阶级按照自己的意志和需要，设定程序，挑选代理人的过程。换言之，选拔的实质是统治阶级“治权”的寄存过程，其权力合法性的来源，是统治阶级的同意，而非人民的同意。因此，选拔出来的人因其并非人民的代表而眼睛朝上，他们只对上级负责而不对人民负责，这是中国古代的“选举”与现代选举的根本区别所在。

在古代西方，如雅典和古罗马，有用选举形式来选择官吏、教皇甚至皇帝的传统，然而由于对选举权限制极严，而且是有组织地公开投票，所以即使平民参加选举，也改变不了贵族专政的实质，选举成为贵族阶级治

^① 语出《周礼·地官大司徒》。其云：“以乡三物教万民，而宾兴之。”注：“物犹事也，兴犹举也。民三事教成，乡大夫举其贤者、能者，以饮酒之礼宾客之，既则献其书于王矣。”

权寄存的方式。不过,随着选举权的逐步放宽,民众选择的实质性要素已在中世纪的教皇选举会议和一些国家的议会中初露端倪。

扩大选举权,在近代,是新兴的资产阶级同封建贵族势力斗争的产物;在现代,是工人阶级同资产阶级斗争的结果。19世纪法国政治思想家托克维尔说过:“每当一个国家开始规定选举资格的时候,就可以预见总有一天要全部取消已做的规定,只是到来的时间有早有晚而已。这是支配社会发展的不变规律之一。选举权的范围越扩大,人们越想把它扩大,因为在每得到一次新的让步之后,民主的力量便有所增加,而民主的要求又随其力量的增加而增加。没有选举资格的人奋起争取选举资格,其争取的劲头与有选举资格的人的多寡成正比。最后,例外终于成了常规,即接连让步,直到实行普选为止。”^①

扩大选举权,既是政府寻求民众对其合法性认可的途径,又是民众寻求选择政府的发言权的具体表现,其最佳形态便是普选权的彻底实现。普选权意味着只有公民选举产生的政府才具有合法性。这既是一种政治理念,又是一种政治原则。它向世人宣示:公民有权选择政府。因此,普选权奠定了现代民主政治的基础。普选制的功能在于,周期地通过非暴力的、有序的方式,即公民普选的方式,实现公共权力机构的产生、让渡与更迭。作为现代民主政治的一种制度保障,它对于维护政治稳定和推动政治发展起着决定性的作用。它不仅是人民主权原则、社会契约原则以及公民的平等、自由权利的实现形式,而且是公共权力机构运作过程中,参与机制、竞争机制、制衡机制、纠错机制、法治机制的制动杠杆。从这个意义上说,选举是民主纵向结构的起点。

不过在西方,取消对选举人的财产、教育程度、种族、性别等资格的限制,差不多花费了一个多世纪的时间,直到20世纪,普选制才陆续建立:北欧各国大体上在第一次世界大战后建立起普选制;英国于1928年议会通过“国民参政(男女选举平等)法”,实现了普选制;法国于1944年、意大利于1945年实行普选制;美国则是1970年尼克松总统签署了保证黑人选举权的法案,才算是基本实现了普选制。

现代中国不存在西方国家曾经有过的对选举人的财产、教育程度、种族、性别等资格限制的问题。中国基层民主政治的发展,滥觞于农村基层

^① [法]托克维尔:《论美国的民主》上卷,商务印书馆1996年版,第61页。

自治组织的直接选举制度的确立。这种基层直接选举制度，属于规范的普选制范畴，可以与任何国家的普选制相匹畴。

一般说来，选举制度是由一些基本规则组成的，包括：（1）确定选民和候选人的资格，如国籍、年龄、条件等；确定选民和候选人的基本程序，如选民登记与候选人的产生办法等。（2）选区的划分。现代选举是以一定的单位来进行的，一般的做法是以一定的地域为基本单位，称为“地域代表制”；也有采用“行业代表制”的，即按职业或行业划分选举单位。（3）选举方式，主要有直接选举和间接选举。虽然一般认为直接选举比间接选举更具民主性，但切不可把直接选举误认为是直接民主。纯粹的直接民主是指人民自己统治自己，是人民不间断地直接参与行使权力。直接民主根本不需要选举代表，更不需要选举官员，一切事情都由全体公民大会投票解决。投票不等于选举，简单地说，选举并不制定政策，选举只决定由谁来制定政策。凡需要选举代表的民主，都是间接民主，不管是直接选举还是间接选举。（4）选票计算制度，分多数代表制（又分为相对多数代表制和绝对多数代表制）和比例代表制两种基本类型。多数代表制规定，得票最多的个人或团体得到某个选区的代表席位；比例代表制规定，根据一定的政党获得的选票总数来确定当选人数。此外，还包括选举的具体办法和程序，如候选人如何竞选，选举费用的获得与使用等等。西方国家的选举制度十分复杂，选举制度不同导致选举结果不同，里面大有文章可作。

从各国确定的选举制度来看，尽管某些基本原则是普遍适用的，但如何在制度安排中体现这些原则，并落实在现实政治生活中，却表现不一。由此可见，选举是极为复杂的现象，它涉及政治和社会生活的所有方面。因此，孤立地研究选举不可能得出正确的结论，必须把选举与政治结合起来研究。在国外，选举和公民投票的研究，已经形成一门独立的学问。1949年，牛津大学的学者弗兰克·哈迪率先在英语中创造了“选举学”这一概念，1952年便出现在印刷品中。“选举学”涵盖了法律结构、选举制度、个人行为、候选人选择、政党与舆论媒介的竞选运动、民意测验、选举结果的统计分析以及选举地理学等重要命题，成为政治学、历史学、社会学、统计学等多学科交叉的一门显学。从理论上说，选举制度能够影响一个国家政治生活的许多方面。当选举导致政府组成的交换时，新的面孔和能力便会给政治体制带来生机和灵活性，这也许是“选举学”日益

引起人们关注的真正原因。

以发展基层民主为目标而兴起的农村基层选举和县、乡人民代表大会代表选举，为开展以选举为切入点的中国政治研究提供了舞台。中国社会科学院的政治学家为此立项进行跟踪研究，并推出“选举与中国政治丛书”，抛砖引玉，以期加深对中国政治变迁的理解。

“选举与中国政治丛书”以中外选举和中国政治两大主题为研究宗旨，编选相关的课题研究成果（包括专著、研究报告、译著和编著），系统探索选举政治与民主建设问题，为推进中国的政治发展和现代化建设贡献绵薄之力。

“选举与中国政治丛书”已经出版两辑，从2009年开始出版第三辑。

“始生之物，其类必丑”。“选举与中国政治丛书”一定存在不少缺点甚至是错误，敬请方家先进不吝指教。

白 钢

2009年6月18日

目 录

第一章	居民委员会向城市社区组织的转变	(1)
一	各省、自治区、直辖市居民委员会调整情况	(1)
二	居民委员会与社区居民委员会数量的比较	(7)
三	社区居民委员会的规模	(14)
四	社区居民委员会的类型	(17)
五	居民委员会“转型”的综合评估	(28)
第二章	社区居民委员会选举的组织化程度	(37)
一	各省、自治区、直辖市社区居民委员会选举情况	(37)
二	社区居民委员会的届期和选举时间	(84)
三	地方法规与社区居民委员会届期的关系	(90)
四	省级单位社区居民委员会选举的统一部署	(94)
五	社区居民委员会选举统一进行的实际状况	(116)
六	社区居民委员会选举组织化进展的综合评估	(123)
第三章	社区居民委员会选举的程序规范	(128)
一	选举的原则与基本要求	(128)
二	选举机构产生方式	(134)
三	对选举人的规定	(146)
四	对候选人的规定	(163)
五	写票与投票方式	(189)
六	计票与公布选举结果	(197)
七	另行选举与重新选举	(206)

八	辞职、罢免和补选	(209)
九	选举违法的处理	(216)
十	社区居民委员会选举程序规范化的综合评估	(221)
第四章	社区居民委员会选举方式的演进	(225)
一	选举方式的规定	(225)
二	各省、自治区、直辖市的选举制度创新试点	(236)
三	不同选举方式的统计数据	(240)
四	居民直选的发展态势	(243)
五	户代表选举的发展态势	(245)
六	新旧选举方式的比例关系	(248)
七	选民登记反映的选举方式转变情况	(251)
八	社区居民委员会选举方式转变的综合评估	(256)
第五章	选举参与和选举竞争	(260)
一	社区居民委员会选举的投票率	(260)
二	候选人提名方式的变化	(264)
三	候选人竞争与当选情况	(267)
四	选举参与和选举竞争综合评估	(270)
第六章	社区居民委员会成员的构成	(274)
一	社区居民委员会成员数量的变化	(274)
二	社区居民委员会平均职数的变化	(284)
三	社区居民委员会妇女成员比例的变化	(290)
四	社区居民委员会中共党员成员比例的变化	(297)
五	社区“两委交叉任职”情况	(301)
六	社区居民委员会成员的年龄构成	(309)
七	社区居民委员会成员的学历水平	(317)
八	社区居民委员会成员的来源	(324)
九	社区居民委员会成员构成的综合评估	(329)
十	社区代表和居民小组基本情况	(335)
第七章	社区居民委员会选举的基本走向	(343)
一	社区居民委员会选举的综合评估	(343)

二	社区居民委员会选举的主要特征	(354)
三	社区居民委员会选举中出现的主要问题	(361)
四	社区居民委员会选举的发展方向	(366)

第一章

居民委员会向城市社区组织的转变

2000年11月19日，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》（中办发〔2000〕23号，简称“中办发〔2000〕23号文件”），^①对指导城市社区建设具有重要意义，并在全国范围内进行了居民委员会调整（由居民委员会、家属委员会、村民委员会等改建为城市社区居民委员会）。

一 各省、自治区、直辖市居民委员会调整情况

中办发〔2000〕23号文件明确指出：“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。”文件要求“适应城市现代化的要求，加强社区党的组织和社区居民自治组织建设，建立起以地域性为特征、以认同感为纽带的新型社区，构建新的社区组织体系”，并对加强社区居民组织建设提出了具体要求：

加强社区居民自治组织建设的前提是科学合理划分社区。要以

^① 载多吉才让主编：《城市社区建设读本》，中国社会科学出版社2001年4月版，第205—212页。

改革创新精神,按照便于服务管理、便于开发社区资源、便于社区居民自治的原则,并考虑地域性、认同感等社区构成要素,对原有街道、居民委员会所辖区域作适当调整,以调整后的居民委员会辖区作为社区地域,并冠名社区。在此基础上,建立社区居民自治组织。社区居民委员会的成员经民主选举产生,负责社区日常事务的管理。社区居民委员会的根本性质是党领导下的社区居民实行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的群众性自治组织。

中办发〔2000〕23号文件发出前后,各省、自治区、直辖市大多发出规范性文件,对推进社区建设提出了具体要求。^①各省、自治区、直辖市开展城市社区建设后,居民委员会的调整情况,见表1-1。^②

表1-1 各省、自治区、直辖市居民委员会调整情况表

社区建设主要文件	居民委员会调整情况
中共北京市委、北京市人民政府关于推进城市社区建设的意见(2001年6月28日);北京市人民政府办公厅转发市民政局《关于家委会向社区居委会转制工作的意见》的通知(2001年6月6日,《中国社区建设年鉴(2003)》173—180页)	2004年全面调整,全市共设立2514个社区居民委员会
中共天津市委办公厅、天津市人民政府办公厅关于转发《市民政局关于全面推进我市社区建设的意见》的通知(津党办发〔2001〕43号,见“天津市政府网站”)	2003年社区规模调整基本完成,全市共设社区居民委员会1799个

① 社区建设规范性文件的内容介绍和比较,见潘小娟、史卫民等著:《城市基层权力重组——社区建设探论》(简称《社区建设探论》),中国社会科学出版社2006年8月版,第64—198页。

② 各省、自治区、直辖市居民委员会调整情况,见詹成付主编:《社区建设工作进展报告》,中国社会科学出版社2005年10月版,第11—317页(28个省份的社区建设工作情况报告),第435—490页(8个省份的社区建设专题调研报告,书中缺西藏的情况,参见本书第二章社区居民委员会选举情况所引文献)。

续表

社区建设主要文件	居民委员会调整情况
中共河北省委、河北省人民政府关于全面推进城市社区建设的意见（2001年7月26日，《中国社区建设年鉴（2003）》223—227页）	2001年开始对居民委员会辖区进行调整，2005年10月全省设社区居民委员会2936个，其中市辖区社区居民委员会1801个，比2000年的3773个减少1972个
中共山西省委、山西省人民政府关于大力推进城市社区建设的意见（2001年7月31日，《中国社区建设年鉴（2003）》228—231页）	2005年社区规模调整基本完成，全省重新组建社区居民委员会1692个，比原来的2676个减少984个
内蒙古党委办公厅、政府办公厅关于进一步加强城市社区建设的通知（2000年9月8日，《中国社区建设年鉴（2003）》233—238页）	社区规模调整于2004年完成，全自治区原有居民委员会4718个，调整为2577个
中共辽宁省委、辽宁省人民政府关于加强社区建设的意见（试行，2000年8月15日，《城市社区建设读本》281—287页）	1999—2003年，由原来的10913个居民委员会调整为4266个社区；2005年7月底社区规模调整全部完成，社区由原来的4266个调整为3994个
中共吉林省委办公厅、吉林省人民政府办公厅关于大力推进社区建设工作的实施意见（2002年5月13日，《中国社区建设年鉴（2003）》266—269页）	2004年社区规模调整全部完成，在原来5794个居民委员会基础上，整合、划定社区1439个
中共黑龙江省委、黑龙江省人民政府关于加强城市社区建设的意见（2001年4月25日，《中国社区建设年鉴（2003）》260—263页）	2004年下半年社区规模调整已完成，全省共有3282个社区
中共上海市委、上海市人民政府关于加强街道、居委会建设和社区管理的政策意见（1996年3月25日，《中国社区建设年鉴（2003）》278—280页）	2002年前社区规模调整已完成，全市设2441个社区
中共江苏省委办公厅、江苏省人民政府办公厅关于加强城市社区建设的意见（2001年8月10日，见江苏省政府网站）	2001—2005年，社区规模调整基本完成，整合重组和新建社区居民委员会4206个

4 中国社区居民委员会选举研究

续表

社区建设主要文件	居民委员会调整情况
中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅关于进一步加强城市社区建设的意见(2001年4月20日,见“法律教育网”) 中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅关于印发《浙江省城市社区建设指导纲要(2003—2010年(试行))》的通知(2003年12月31日,见“法搜网”)	2004年年底社区规模调整全部完成,全省共有2557个社区居民委员会
中共安徽省委办公厅、安徽省人民政府办公厅关于全面推进城市社区建设的意见(皖办发[2001]21号,见“安徽省政府网站”)	2003年社区规模调整基本完成,全省共有社区2188个
中共福建省委、福建省人民政府关于大力推进城市社区建设的实施意见(2001年)	2003年社区规模调整基本完成,全省整合成立了1601个社区居民委员会;2005年再整合为1885个社区居民委员会
中共江西省委、江西省人民政府关于加强城市社区建设的意见(2001年8月12日,《中国社区建设年鉴(2003)》334—337页)	2005年社区规模调整基本完成,全省建立城镇社区2225个
中共山东省委、山东省人民政府关于加强城市社区建设的意见(1999年7月15日,《城市社区建设读本》350—356页)	1999—2004年基本完成社区规模调整,全省共组建新型社区4690多个
中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅转发省民政厅《关于在全省推进城市社区建设的意见》(2001年5月)	至2005年3月,全省共有2813个居民委员会,其中整合后的城市社区居民委员会2013个
中共湖北省委、湖北省人民政府关于加强全省城市社区建设的意见(2001年5月9日)	至2004年12月底,全省建成社区居民委员会3220个,未改制居民委员会182个
中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府办公厅关于大力推进城市社区建设的意见(湘办发[2001]17号,见“湖南省政府网站”)	2003年城市社区规模调整基本完成,设立1845个社区居民委员会;小城镇社区规模调整至2006年还在进行中

续表

社区建设主要文件	居民委员会调整情况
广东省委办公厅、省政府办公厅转发省民政厅关于在全省推进城市社区建设的意见（2001年4月16日，见“广东省政府网站”）	2003—2005年完成社区规模调整，全省共建立社区居民委员会5860个
广西壮族自治区单位办公厅、自治区人民政府办公厅关于整体推进我区城市社区建设的实施意见（桂办发〔2001〕46号）	2002年社区规模调整基本完成，全自治区共有1555个社区
中共海南省委办公厅、海南省人民政府办公厅关于加强城市社区建设的意见（2001年，见“海南民政网站”）	2001年年底完成社区规模调整，全省共有社区居民委员会427个
中共重庆市委、重庆市人民政府关于进一步加强社区建设的意见（1998年9月2日，《城市社区建设读本》438—446页）	2001年完成社区规模调整，由过去的2780个居民委员会，调整为1912个社区
中共四川省委办公厅、四川省人民政府办公厅关于贯彻在全国推进城市社区建设的意见的通知（2001年5月14日，《中国社区建设年鉴（2003）》370—373页）	2005年社区规模调整基本完成，建立社区4143个
中共贵州省委办公厅、贵州省人民政府办公厅转发省民政厅《关于加强全省城市社区建设的意见》（2002年2月）	2004年年底完成社区规模调整，全省共有1539个社区
中共云南省委、云南省人民政府关于加强城市社区建设的意见（2002年5月27日，见“云南省政府网站”）	至2004年年底，共调整或新建社区942个
西藏自治区人民政府办公厅转发自治区民政厅《关于开展城市社区建设工作的意见》的通知（2001年10月15日，《中国社区建设年鉴（2003）》381—385页）	2002年完成社区调整，全自治区共有社区居民委员会158个
中共陕西省委办公厅、陕西省人民政府办公厅关于加强城市社区建设的意见（2000年5月17日，《城市社区建设读本》407—412页）	2004年已完成社区规模调整，将原来的3878个居民委员会整合成1552个新型社区

续表

社区建设主要文件	居民委员会调整情况
中共甘肃省委办公厅、甘肃省人民政府办公厅转发省民政厅关于推进城市社区建设的意见（2000年2月2日，见“中国社区建设网”）	2004年已完成社区规模调整，将原来的2086个居民委员会组建成1044个社区居民委员会
中共青海省委办公厅、青海省人民政府办公厅转发省民政厅《关于大力推进全省城市社区建设的意见》的通知（2001年4月16日，《中国社区建设年鉴（2003）》393—396页）	2005年社区规模调整完成，共组建社区居民委员会352个
宁夏回族自治区党委、自治区人民政府关于加强城镇社区建设的决定（2001年8月）	2004年已完成社区规模调整，全自治区居民委员会由516个减少到452个
新疆维吾尔自治区党委办公厅、自治区人民政府办公厅关于大力开展社区建设的意见（2001年2月15日，《中国社区建设年鉴（2003）》411—414页）	2004年已完成社区规模调整，全自治区共有社区居民委员会1640个

从表1-1列出的情况可以看出，完成或基本完成居民委员会调整的省份，2001—2002年应有5个（上海、广西、海南、重庆、西藏），2003年应有4个（天津、辽宁、安徽、福建），2004年应有11个（北京、内蒙古、吉林、黑龙江、浙江、山东、贵州、陕西、甘肃、宁夏、新疆），2005年应有7个（河北、山西、江苏、江西、广东、四川、青海，此外辽宁、福建2个省份完成了二次调整），2006年及以后应有4个（河南、湖北、湖南、云南）。

表1-1中列出的情况，还需要其他统计数据作进一步论证，才能使居民委员会转变为社区居民委员会的情况更为清楚。