

## 从江山事件看深圳社区居委会选举选民资格问题

张芳

【我要评论】 【该文章阅读量: 1510】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

在 2005 年 4 月到 6 月期间深圳市开始的城市社区居委会换届选举的过程中, 关于选民资格的争论一直没有停止, 其中, 以独树社区居民江山为讨要选民资格状告其所在社区居委会换届选举委员会的事件尤为引人关注, 也最具有代表性, 本文就以江山事件谈起, 来探讨深圳城市社区居委会直选的选民资格以及其所引发的一些相关问题。

### 江山事件回顾

30 岁的江山是湖北籍在深人员, 移居深圳已 9 年, 已在深圳购房, 2003 年 12 月入住深圳独树社区碧岭华庭。在 2005 年其所在的独树社区居委会的选举中, 他主动提出要参加居委会竞选, 但最后却因为选民资格问题被选举委员会拒绝参选。他为讨要选民资格七次上法院, 将其居住所在地的独树社区居委会换届选举委员会告上法庭, 但最终法院判他败诉。

独树社区居委会选举委员会否定江山的选民资格的理由是, 他没有按有关规定提交选民登记证明。据了解, 此次社区居民委员会选举的非户籍选民条件为“1+4”, 具体为户籍不在本社区的居民, 必须由户籍所在地的居(村)民选举委员会或村(居)民委员会出具本人不在户籍所在地进行本届选民登记的证明, 居民同时必须具备以下 4 个条件: 在本社区有自有产权的固定居所、有固定合法生活来源、连续居住半年以上、并享有政治权利的居民。因此, 独树社区居委会要求江山提供其所有碧岭华庭小区住房房产证原件、收入证明、无犯罪记录证明等选民资格证明。

5 月 11 日上午, 江山前往罗湖区人民法院, 状告独树社区居委会选举委员会在收到他提交的有关证明材料后, 把他排除在选民之外, 侵犯了他的选举权利。江山要求法院依法裁定选举委员会确认其选民资格, 并发放选民证。

后来江山先后六次到法院, 均未得到受理。5 月 25 日, 罗湖区法院正式受理此案, 并启动了民事诉讼中的特殊程序审理此案。

最终法院裁定起诉人江山败诉, 不具有独树社区居民委员会本届选民资格。法院认为, 依照法律规定, 江山的户籍所在地是武汉市汉阳区, 他要求登记成为深圳市罗湖区东晓街道办事处独树社区的选民, 就必须遵循深圳市居民委员会选举办法的规定和相关的选举程序, 主动地提供可以证明其作为合格选民的证明材料。

法院认为, 江山虽在规定的期限内向选举委员会提交了武汉市汉阳区洲头街和平社区居民委员会出具的《证明》, 但该《证明》仅载明“江山因故不能参加本社区组织的一切社会活动”, 而不是按照深圳所要求的明确证明其“不在户籍所在地进行本届选民登记”, 因此无法证明起诉人江山没有在原籍进行本届居委会选举的选民登记。同时, 法官认为江山在承诺的期限内未提交关于政治权利等相关材料。

经罗湖区法院审判委员会讨论决定, 起诉人江山不具有罗湖区东晓街道办事处独树社区居民委员会本届选民资格。

独树社区所管理的人口将近 2 万, 但公布第一榜选民名单时居然只有 300 人上榜。而江山的碧岭华庭小区共有 1298 户居民, “以户均三人计算也应有 4000 个人, 但最终登记选民资格的只有 30 人……在所有 11 位正式候选人里, 有 9 位是原居委会或社区工作站成员, 2 位是居民。”(据



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展项目实习生招募通知

中央电视台东方时空栏目记者在深圳所进行的调查，独树社区有 990 户住户， 3000 余名居民，而在最终进行的居委会选举中，仅有 24 人登记为选民，最后 14 人参加了选举）

江山事件发生后，引起了深圳当地媒体以及全国媒体的广泛关注和学界的热烈讨论，大家开始关注深圳社区关于城市社区居委会直选的选民资格的规定和执行的问题，并由此进一步引发了关于居委会管理、社区利益主体的矛盾、本地人口与外地人口利益矛盾等一系列问题。

### 深圳对居委会选举选民资格的规定缺少法律依据

城市社区居委会选举的所有程序和办法是要符合我国基层民主所依赖的法律基础的，但是在此次江山事件中，首先最引起争议的就是深圳市出台的关于居委会选举的选民资格的相关政策规定违背了现有的法律基础。

一、对选民资格“4+1”的规定违背了宪法的普选权和《城市居民委员会组织法》的相关规定。

独树社区以及深圳市其它社区的居委会选举对选民资格的规定办法是参考和按照深圳市的《深圳市社区居委会换届选举工作指南》而制定的，其对非户籍选民的规定包括 4 条：户籍不在本社区、但在本社区有自有产权的固定居所、有固定合法生活来源、连续居住半年以上、并享有政治权利的居民；还有 1 条是：户籍不在本社区，符合以上条件的居民，必须由户籍所在地的居（村）民选举委员会或者村（居）民委员会出具本人不在户籍所在地进行本届选民登记的证明。在后来的执行中，对选民资格“4+1”的要求将许多外地移居的居民阻挡在选举的门槛之外，而翻遍所有的关于我国城市社区基层自治的法律规定，我们可以发现所谓的“4+1”要求是缺乏法律基础的。

宪法第一百一十一条对城市居民委员会和农村村民委员会同时作如下规定：居民委员会由居民直接选举产生，选举方式可以是全体有选举权的居民选举产生，也可以组代表或者户代表选举产生。从《城市居民委员会组织法》关于选举权和被选举权的规定表述来看，居民委员会必须从本地区的居民中选举产生。

可以看到，首先，“4+1”标准中以财产标准来判定居民的选举权本身就是违背法律的，实际上超越了《城市居民委员会组织法》的规定，根据该法规第八条第二款的规定：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，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

而选举委员会要求居民从派出所开出无犯罪记录的证明来证明其享有政治权利，也是不合理的。这种做法暗含着“有罪推定”的假设，违背了法律规定的选举权的平等待待原则和无歧视原则。这显然与《宪法》的有关精神有着根本性的抵触。

### 二、对选民资格的规定和执行违背了居委会的群众自治原则

除了遵循相应的法律基础，最需要引起关注的问题还有如何定位城市社区居委会的选举性质问题。按照《城市社区居民委员会组织法》的规定，我国的城市社区居委会是居民的自治组织，那么居委会的选举，是不同于选举人大代表或者政府成员一类的政治选举的，作为群众自治组织的选举，只是要求其组成成员居民进行自由、自愿的选举，居民的身份与政治选举中“选民”的身份不同，作为居住在社区的成员，其本身的性质就是居民，也就自动有了参与社区活动包括选举的权利，这和其他的自治组织——例如一些协会——的规则是一样的，而且一个居民可以承担多种群众自治组织的身份，也就是说他可以在不同的自治组织内进行多次的投票选举，因此要求其证明放弃原户口所在地的选举权更是不合理的。

居委会作为自治组织，其对选举人员的资格要求应该是宽泛的，目的是为了提倡更多的居民的参与，而不是限制居民的参与，因此所有的相关规定都是鼓励参选，而不是限制参选。全国许多地方对居民选举的规定都是依照这样的原则制定的。通过深圳市对选民资格做出的“4+1”规定以及独树社区和其他社区的执行来看，相关的政府部门仍然没有意识到社区的自治组织性质，而仍然将其作为一级地方政府组织来对待，这也违背了法律中对社区自治性质的规定。

### 三、全国其他社区对社区选民资格概念在实践中的理解和贯彻

- 2007年度十大改革新闻评选揭晓
- 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知
- 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

如何确定居民的定义并由此规定居委会直选选民的资格，全国各地都还没有达成一致的规定，但是在全国范围内，还没有其他地区像深圳一样对选民资格做出的类似“4+1”的严格规定。由于城市居民委员会的有关法律都还比较原则，尚未具体化，所以，在基层群众自治的建设中，具体的组织和工作还需要依据实际的情况进行必要的体制创新，从而使其适应现实社会发展所动员起来的群众自治对制度本身的要求。在全国的其他地区城市社区的选举中，在外地移居居民的选民资格的问题上都是按照居民的居住年限（半年或者一年）来判定其选举资格，甚至有些地区对居民的居住年限不做要求，并且不存在必须要求居民放弃原户口所在地的选举权才能享有现居地区选举权的规定，对选民的资格做到了合理和有效的要求，扩大了居民在选举中的参与权，提高了居委会选举的选民参与比例。而通过独树社区的选举结果可以看到，由于深圳对选民资格的严格规定，将绝大多数居民阻拦在选举的门槛之外，最后选举出来的居委会班子绝大多数仍是原来居委会的成员，这样的选举结果的合法性显然受到质疑。

深圳对选民资格的规定引起了一系列城市管理的相关问题

在“江山事件”所引发的对居委会选举选民资格的争议的背后，还反映出城市社区管理中利益主体的争夺和以及外来人口与原居民的矛盾等问题，这也是要引起关注并反思的问题。

• 选举出来的居委会的代表性受到质疑，工作难以开展

在“4+1”的标准下，很多社区居民被阻拦在选举的门槛之外，根据独树社区的最后选民登记结果，只有0.5%的居民最后登记为选民，他们所代表选举出来的结果在多大程度上反映了多数居民的利益和意愿就受到质疑。很显然，这样选举出来的居委会的合法性是有问题的，由于它不是由全体居民选举产生的，在以后的工作中就很难和这个社区的所有居民达成很好的信任和谅解，居委会很有可能形同虚设，难以在社区中正常有效地开展工作。

在城市社区基层建设中，社区居委会发挥着越来越重要的作用。社区居委会能否得到居民的认可与支持，对于提升社区的建设管理水平至关重要。对于居民来说，通过行使提名权和选举权，选出代表大多数人意愿的社区当家人，有利于强化对社区的认同感、归属感和荣誉感。许多城市根据社区实际的发展状况和环境，放宽社区直选的限制，最大限度的调动起社区居民的参选热情，在北京某些直选社区居民参选率超过96%，高度反映出群众对社区居委会寄托的厚望；对于当选的社会居委会成员来说，通过竞争脱颖而出，他们就会感到社区居民对自己的信任，从而有了对社区的责任感，从而会有社区强烈的服务意识，这样就为双方营造了一个充分交流、沟通的平台。深圳的居委会选举从表面上来看，参选率很高，但这不是真正的全体居民的参选，而只是少部分居民的参选，这和上述所提到的全国其他地方的高参选率是完全不一样的。

因此，居委会能否得到居民的认可与支持，居民能否对居委会直接行使《城市居民委员会组织法》规定的选举权、监督权和罢免权，是决定居委会组织能否良性运转，城市社区居民能否自治的关键。居委会的选举一定要切合实际环境的要求，满足居民的参与热情和愿望，否则，一个选举出来的连合法性都受到居民质疑的居委会是难以让居民依赖和信任的，那么它在今后的开展工作中也会是举步维艰，作为官方承认和提倡的居民自治组织，却不能得到居民的拥护，无法发挥其应有的功能，也影响了城市基层自治的健康发展，这是不符合我国基层民主的发展方向的。

二、对选民资格的规定反映出了地方保护主义以及对实际利益的争夺。

随着城市化进程的加快，深圳市已经全面地进行了“城中村”的改造，将村民委员会改为社区居委会，并将已转制的“城中村”集体土地转为国有土地，依法改革“城中村”集体经济的管理模式，组建股份制经济实体取代村委会管理的经济，加速实现城乡一体化。在村民委员会向社区居委会的转变过程中，原来的村委会管辖下的财产也随之由现行的居委会进行管理，而征地、房地产开发和社区企业的发展所带来的经济利益，自然成了各利益主体，尤其是原居民共同关注的焦点，也是矛盾的焦点，由于对利益的关注和维护，造成了本地居民和政府对外来人口话语权的限制，对选民资格做出严格的规定，就抬高了外来人口进入利益分享空间的门槛，这是政府地方保护主义的表现。

三、由选民资格的争议可以看到外来人口与原居民的冲突与矛盾的问题

随着改革开放和城市化进程的加快，越来越多的人离开原出生地，移居到新的城市。深圳市已

经成为一个外来移居人口占多数的城市，这些外来人口在原居住地行使选举权已经变得越来越不现实，其切身利益和新居住地发生日益紧密的联系。这些人事实上已经放弃了原居住地的选举权，但从江山事件可以看出，在人们的观念上、操作层面上，城市非户籍人群要在新居住地行使自己的选举权，还存在诸多问题没有解决。

首先，城市的管理架构和城市管理者的理念，仍然不能适应早已发生了巨大变化的城市人口格局，大多数地方法规和政策依然旨在强化户籍人口与暂住人口之间的壁垒，尤其是限制“新市民”行使其民主权利。即使是居民委员会的选举权和被选举权，也受到诸多限制，江山事件反映出城市中外来人口与本地原居民之间的隔阂与矛盾，反映出本地政府对外来人口的限制，对其本地利益的维护。

非户籍居民在一定程度上被过高的门槛剥夺了政治权利，从而远离了当地公共事务并日益边缘化，这无论是对非户籍群体本身还是整个城市都是无益处的。有效的权力必须以民众的认可为基础。大量外来人口新市民被排斥在城市、社区的公共生活之外，不能参与公共事务，感觉自己受到歧视，当然就对社区、对城市没有认同感；对城市的法规及管理者的权力，也没有认同感。这样的管理秩序当然是脆弱的、低效率的。只有尊重移居的“新市民”的人格，保障他们的权利，让他们融入城市主流生活，城市的管理才是有效的，才能发育出比较健全的秩序。

#### 由江山事件反思城市社区居委会直选选民资格的界定

独树社区 0.5% 的居民最后参加了居委会成员的换届选举，而即使在深圳市选民登记率最高的盐田区，也只有 30% 的居民最后登记为选民，由于对选民资格做出的严格规定，使得多数居民，尤其是外来移居居民不得不放弃自己的选举权，在这样的情况下所选举出来的居委会必然不能代表多数居民的利益和愿望，由上文分析，深圳市对选民资格的规定造成了选举结果的合法性受到质疑，并且也反映出了城市管理中的各方利益主体的冲突和矛盾，在城市基层民主选举中继续这样的规定只会加重这种冲突和矛盾，增加外来人口和本地人口的隔阂，加重地方政府的保护主义，这显然是一点也不有利于城市基层民主发展和建设的。因此，我们认为，对居委会选举选民资格的规定最终仍然应该回归到《城市居民委员会组织法》的相关规定，只按照其在所在社区的居住年限来判定是否具有选民资格，并且在居住年限的规定上面，也应该尽量的放宽，由一年降为半年，甚至更短，在一些地区已经出现了对选民的居住年限不作限制的规定。这样才能够扩大居民的政治参与权，让尽可能多的居民进入到社区基层民主选举的进程中，居委会的选举才会真正得到多数居民的关注和参与，才会真正的发挥出其自治组织的功能。

我们要认识到，深圳市对社区居委会直选选民资格的不合理的规定是违背我国的基层民主的发展方向的。江山事件的背后所反映出的城市管理中的一系列问题都应当引起我们的重视，这样的问题不单在深圳，在我国其他很多地区也同样存在，我国的城市基层民主的步伐才刚刚开始，应该从江山事件深刻反思我国城市社区基层民主建设所存在的问题并且在法律制度的范围内尽可能的进行调整和纠正，使其符合我国基层民主建设的大方向并加快其步伐。

来源：世界与中国研究所 来源日期：2005-6-25 本站发布时间：2005-8-17

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

## 相关链接

用户名:  密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

### ! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

