

任何民主的选举都必须建立在及时而又准确的选民登记基础之上，没有选民登记的顺利进行和完成，选举的其他环节就无法继续。

城市化进程中流动人口的选民登记问题

□ 周梅燕

一、我国流动人口的选民登记现状

本文从选民登记意义上所指的流动人口，是指非户籍地的外来暂住人口。

我国计划经济时期的户籍管理制度使得人口的管理处于相对静态之中，基于这种户籍管理制度而设计的选举制度中的选民登记很少出现错登、漏登或重登的情况，也不存在流动人口的选民登记问题。改革开放以来，随着经济的飞速发展，城市化进程的不断加快，城乡人口的流动也在不断增加与变化。有关资料显示，深圳作为国内最早的经济特区和移民城市，其流动人口所占比例非常大：截至2000年底，深圳全市常住人口432.9万，其中户籍人口124万，暂住人口308.9万，暂住人口占常住人口的71.4%。到2002年，深圳市的常住人口达到504万，其中户籍人口140万，暂住人口364万，暂住人口占常住人口的72.2%。

流动人口已经成为城市生产力的一个重要组成部分，农民和其他流动打工经商者，是城市的重要纳税者，为城市的发展做出了很大的贡献。这样一个越来越庞大的社会群体如果游离于他们所生活的城市之外，对城市的管理和稳定都会带来不可忽视的影响。要让这部分人融入其所工作生活的城市，使他们的利益诉求得到回应和保障，使他们关心所在城市的发展，就不能不关注他们的政治权利，其中他们参加选举的权利能否得以实现就显得十分重要。

大量的人口流动给各地的选民登记带来许多困难。由于现行《选举法》及《全国人大常委会关于县级以下人大代表直接选举的若干规定》关于“选民实际上已经迁居外地但是没有转出户口的，在取得原选区选民资格的证明后，可以在现居住地的选区参加选举”的规定，我国对流动人口的选民登记仍然囿于以户籍登记为主的方式，且实际情况五花八门，十分复杂：那些不在户口地工作或生活的人经选区选举委员会按照户口资料登记为选民，但这部分选民一般只能通过委托投票来参选，其权利并没有得到真正的行使；而非当地户籍的外来暂住人员，因为不可能回原籍参选，加上有些地方虽然规定一定工作或生活年限的外来人员，可以凭原籍的户口证明或选民资格证明到现在的暂住地进行选民登记，但是由于受选举利益的关联性及程序设计等因素的制约，这些外来人员一般都不可能专门为此回原籍去开户口证明或选民资格证明，因此，这部分人的选举权利实际上无法得到保障。如果不解决流动人口的选民登记问题，表面上的高参选率所掩盖着的是相当一部分选民权利的失落，他们的政治权利并没有得到法律的保障，相反是被法律或规则排斥在选举之外。

深圳2003年的区级人大代表换届选举中，有9名暂住人员当选为区人大代表，其中外来打工妹陈彩琼当选为所在选区龙岗区的人大代表虽有浓重的制度安排色彩，但对于如何维护流动人口中外来人员的选举权与被选举权，仍具有相当重要的意义。当然，陈彩琼在作为“另选他人”参选前，并未进行过选民登记，也就是说陈彩琼的选民资格并没有得到法律上的确认，因此，她的当选和所在选区的选举显然存在是否有效的问题。这种局面的产生有多方面的原因，但至少在深圳的陈彩琼等暂住人口参选并当选为人大代表及武汉市数十名外来人员当选为区人大代表等事件的出现，揭示了我们该如何帮助包括外来人口在内的公民增强权利意识，如何在选民登记中维护流动人口中的外来人员的选举权利，但更为重要的是我们的立法机关以及选举组织机构应当从法律规则和选举技术的层面加以充分的考虑。

二、完善我国选民登记制度的几点建议

人口信息资源是社会最宝贵的基础资源，外来人口的信息化管理为我国直接选举中的流动人口选民登记提供了重要路径，而我国户籍制度的改革也为流动人口选民登记提供了改革的基础。同时，第十届全国人大常委会第三次会议通过的《中华人民共和国居民身份证法》第六条第二款规定“居民身份证具备视读与机读两种功能”，尽管视读与机读的内容限于该法第三条第一款规定的项目，但是，如果我们的选民登记规则能与居民身份证管理系统接轨，就会有效地解决我国人口流动中的公民选举权保护这一难题。

此外，正在修改中的《城市居民委员会组织法》亦已淡化了原有的居民概念中的户籍因素，该法修改稿中的第十一条规定：凡社区年满18周岁，居住三年以上，有民事行为能力的人，不受“户籍”所限，有选举与被选举的权利。这条规定如能通过，就为城市中的暂住人口在社区自治组织选举中的民主权利提供了法律保障，也给我国人大代表直接选举时，如何在选民登记时保障流动人口中的公民选举权奠定了基础。

建议全国人大能结合我国户籍制度的一系列改革，制定全国统一的《选民登记规则》，即对全国进行直接选举的农村村民委员会选举、城市社区选举和人大代表的直接选举中的选民登记制定统一的登记规则，对选民的资格确定、登记原则、登记程序、名单公布、信息化手段运用、资料查询与更新及选民资格诉讼等作出统一规定。

在选民登记统一规则出台前，根据我国的国情，流动人口的选民登记可以先从以下几个方面改革：

第一，主动登记与自愿登记相结合原则。我国选举法“一次登记长期有效”规定的目的是为了减少选举登记机构和选民的麻烦，但实际操作中，由于人口的流动及城市化的发展，每次选举前登记选民仍然重新进行。因此，建议国家及地方应常设选民登记机构，选民登记机构可以设在民政部门，接受各级人大常委会的指导。选民登记机构在每次选举前，应根据有关户籍管理资料主动登记选民，及时更新选民信息和公布选民名单。同时，强调选民应主动到选举登记机构去办理登记手续，领取选民证。

第二，网络登记与手工登记相结合原则。充分运用信息化手段来开展选民登记，以提高登记的效率和登记的准确性。当然，由于各地发展不平衡，不可能一下子完全做到网上选民登记，但在有条件的地方试行建立选举网站，普及有关选举知识及选举前公布选举日。同时，也可试行选民网上登记，网上公布选民名单等，以方便选民登记和查询选民名单。

第三，选民资格应作必要的居住或工作年限的限制。从国外的情况来看，流动人口在现居住地的登记都有一定的时间限制。因此，应根据我国直接选举进行的周期，确定一定居住或工作年限较为合适。具体操作中，可以借助公安部门外来人口管理系统，对经过登记并达到一定居住或工作年限的暂住人口予以选民登记。这种限制与宪法和选举法的规定并不抵触，因为这种居住或工作年限的规定仅针对非本地户籍的选民登记，这部分人如回到原籍登记选民资格，并不受年限的限制。

第四，建立起以居民身份证管理为基础的选民登记系统，使选民仅凭身份证号码就可知悉其姓名、年龄、常住户口所在地、证件有效期等基本信息。从公安机关全国联网的口卡资料系统来看，只要有居民身份证号码就可上网查询该公民的基本情况。因此，完全可以在此基础上做好流动人口的选民登记工作。同时，规定法院刑事审判中凡涉及剥夺政治权利的生效法律文书，必须同时报送选民登记管理机构，为选民资格的审核提供及时信息。

第五，鉴于外出或外来人员的选民登记只能在一个选区登记，为避免重登或漏登的现象，建议修改选举法时，取消委托投票的规定。这也是防止选举舞弊，体现公正选举的措施之一。宁愿不要虚假的高参选率，也要坚持选民亲自投票，这样，可以杜绝虚假的选票流入选举。

参考资料：

[1]蔡定剑主编：《中国选举状况的报告》，法律出版社。

[2]史卫民著：《公选与直选》。

[3]阚珂主编：2003年《中国立法研究报告》，中国民主法制出版社。

[4]房保国：《要把外来工的选举权利落到实处》。

[5]孙亚菲：《“居民变法”》，《南方周末》2003年8月28日。

（作者单位：上海市人大常委会信访办公室）

《人大研究》2004年第7期（总第151期）

人大研究
学术期刊网

人大研究
学术期刊网



人大研究
学术期刊网

人大研究
学术期刊网