

以新修订的选举法、代表法为依据

地方人大选举、任免工作必读

实施选举法操作手册

杨孟才 编著



人民出版社

以新修订的选举法、代表法为依据

实施选举法操作手册

杨孟才 编著

责任编辑:张 立
责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

实施选举法操作手册/杨孟才 编著. —北京:人民出版社,2011.6
ISBN 978-7-01-009901-9

I. ①实… II. ①杨… III. ①选举法-中国-手册 IV. ①D921.2-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 084210 号

实施选举法操作手册

SHISHI XUANJUFA CAOZUO SHOUCE

杨孟才 编著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:705 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28.75

字数:450 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-009901-9 定价:39.60 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

选举，是民主政治的源头；选举权，是公民政治权利的基石；选举制度，是我国人民代表大会制度的组织基础；选举法，是保障公民行使选举权和被选举权，依法产生各级人大代表的法律根据。选举的民主程度，是衡量一个国家民主政治建设程度的重要标志。而民主的制度化取决于程序的法律化，法定的选举程序及其实施质量是民主选举的生命和灵魂，是体现选举公平、公正、规范、透明，保障选民和代表的政治权利，实现选举原则的有力保证。“没有细节就没有民主”。规范严密的程序正是在选举的各个“细节”上为选民或代表自由行使选举权利、真实表达选举意志提供了保障。

从2011年开始，地方各级人大换届选举工作将在全国陆续展开，为了认真贯彻落实新修改的选举法、代表法，我们认真总结地方各级人大在施行选举法实践中探索创新的成功经验，博采众长，集思广益，精心编撰了这本《实施选举法操作手册》。全书以选举法、地方组织法、代表法为根据，既详述了选举各级人大代表的全过程，又包括了选举地方国家机关领导人员、人大常委会任命“一府两院”组成人员、对人大代表监督和罢免、辞职、补选、代表资格终止、停止执行代表职务及代表人身权利的保障等内容，既是搞好换届选举工作的专用教材，又是地方各级人大日常工作的必备之书。

实用性、可操作性是本书之生命，系统性、指导性是其价值之所在。“新”、“全”、“实”、“精”是其鲜明的特点：

2 实施选举法操作手册

“新”：坚持以党中央关于在新形势下进一步健全、完善人民代表大会制度，发展社会主义民主政治的精神为指导，以修正后的选举法为依据，总结、吸取、收录了全国诸多地方在换届选举中探索、创新的成功经验，特别是对城乡按相同人口比例选举代表、实行“同票同权”，任命选举委员会组成人员，组织代表候选人同选民见面、回答选民提出的问题等新情况、新问题，从操作和程序上作了阐述，使该书具有较强的时代特色和全新的内容结构。

“全”：从地方各级人大换届选举的准备工作、选举人大代表，到对代表的监督和罢免、辞职、补选、代表资格终止、停止执行代表职务及代表人身权利的保护；从举行新的一届地方各级人大第一次会议，选举地方国家机关领导人员和上一级人大代表，到举行新的一届人大常委会第一次会议，任命“一府两院”组成人员等，都作了全面、系统、翔实的阐述，一书在手，不仅地方各级人大换届选举工作的全过程一目了然，而且人大日常工作中常遇到的诸多难点问题都有权威答复。同时，编撰了换届选举讲座10讲，违法事例100余个，公文样式200多个，针对性地收录了全国人大常委会法工委关于换届选举及其有关方面工作的法律问答350多个。

“实”：每节基本上都由“概述”、“法律依据”、“工作程序”、“公文样式”、“注意事项”、“问题解答”、“违法事例”等七个部分组成。通过学习，可使各级人大和选举工作人员更加精通地方各级人大换届选举工作，使新到人大和选举工作岗位的领导和干部尽快掌握选举法律和人大工作程序，尽快进入角色。

“精”：在选题取材上力求精，文字力求精练。

该书法理清晰，内容翔实，通俗易懂，切合实际，具有较强的实用性、业务性、指导性、可操作性，为严格按照法律规定和法定程序搞好地方各级人大换届选举工作提供了依据和参考，是加强对各级选举机构组成人员、选举工作队干部和基层选举骨干进行培训的实用教材，是地方各级人大常委会、乡（镇）人大主席团、各级选举机构和选举工作干部领导、主持、指导、组织、开展换届选举工作必备之书。

本书在编写中参考、吸收了有关书籍、材料的真知灼见和程序规范，在此表示诚挚的感谢！由于我们水平有限，疏漏、不妥之处，敬祈人大战线上的同行、常委会和选举工作机构的组成人员、选举工作干部、人大代表和关心地方人大换届选举工作的广大读者批评指正。

编 者

2011 年 4 月

目 录

第一章 换届选举的准备工作	(1)
第一节 建立选举工作机构	(3)
一、建立县、乡两级人大换届选举工作机构	(4)
二、建立县以上地方各级人大换届选举工作机构	(21)
第二节 制定选举工作实施方案	(24)
一、制定选举工作实施方案的原则	(24)
二、制定《实施方案》的程序	(24)
第三节 培训选举工作干部和骨干	(26)
一、培训选举工作干部和骨干的步骤、方法、要求	(26)
二、培训选举工作干部和骨干应注意的几个问题	(27)
第四节 做好换届选举的宣传发动工作	(27)
一、做好宣传发动工作的意义、要求	(27)
二、宣传发动工作的组织领导	(28)
三、宣传发动的准备	(28)
四、制发标语口号	(28)
五、编印宣传提纲、选民须知或给全体选民的一封信	(30)
六、拟订宣传工作计划	(35)
七、组建宣传工作班子	(35)
八、选举开始要掀起宣传高潮	(36)
九、新闻媒体要加强对县乡换届选举的宣传报道	(36)
十、在公共场所大造宣传声势	(36)
十一、在单位内部形成宣传声势	(37)
十二、面对面地向选民宣讲选举法	(37)

2 实施选举法操作手册

十三、代表候选人提出阶段的宣传引导	(37)
十四、投票选举阶段的宣传发动	(38)
十五、认真总结宣传发动工作的经验	(38)
第二章 选举人大代表	(39)
第一节 划分选区	(39)
一、把握好选区的四个特性	(40)
二、划分选区的七个原则	(40)
三、选区的类型	(41)
四、划分选区的程序	(42)
五、成立选区领导小组	(45)
六、划编选民小组	(46)
七、划分选区应注意的问题	(47)
第二节 选民登记	(48)
一、选民登记是直接选举的法定程序	(50)
二、选民的基本条件	(50)
三、选民登记的基本原则	(50)
四、选民登记的基本要求	(50)
五、选民登记的基本方法	(51)
六、不予选民登记的几种特殊规定	(53)
七、军队、武警、华侨、“五种人”、无户口人员、离退休 人员、农村长期外出人员、转产改制、停产破产企业 人员等选民登记	(55)
八、做好选民登记前的准备工作	(59)
九、选民登记的具体做法和把好“六关”	(59)
十、选民资格审查的条件	(61)
十一、选民登记的审核与复查	(62)
十二、公布选民名单	(62)
十三、认真处理对选民名单不同意见的申诉	(63)
十四、投票选举前核实选民名单	(64)
第三节 确定、分配代表名额	(68)

一、确定地方各级人大的代表名额	(70)
二、分配代表名额	(72)
第四节 提名、酝酿、协商、确定代表候选人	(82)
一、提名、酝酿、协商、确定县、乡两级人大代表候选人	(84)
二、提名、协商、确定县级以上各级人大代表候选人	(116)
第五节 投票选举人大代表	(119)
一、投票选举人大代表应坚持的原则	(121)
二、投票选举的准备工作	(123)
三、投票选举	(132)
四、重新投票、再次投票和另行选举	(139)
五、统一计票	(141)
六、宣布选举结果	(142)
七、公民不得同时担任两个以上无隶属关系的行政区域的 人大代表	(146)
八、切实加强对选举工作的监督	(147)
第六节 代表资格审查	(158)
一、关于县(市、区)人大代表的代表资格审查	(160)
二、关于乡(镇)人大代表的代表资格审查	(173)
三、颁发代表当选证书	(178)
第七节 对破坏选举的制裁	(186)
一、破坏选举行为的具体表现	(188)
二、选举违法的两种类型	(190)
三、对破坏选举行为的责任追究	(190)
四、对破坏选举行为的处罚,要严格区分罪与非罪、犯罪 与违法的界限	(192)
五、人大常委会和选举委员会对破坏选举的行为要及时 查处	(192)

4 实施选举法操作手册

第三章 对代表的监督和罢免、辞职、补选、代表资格终止、暂时停止执行代表职务及代表人身权利的保障	(195)
第一节 对人大代表的监督	(195)
一、监督代表的内容	(196)
二、监督代表的形式	(196)
三、监督代表要保障有知情权	(197)
第二节 罢免人大代表	(197)
一、罢免人大代表案的提出	(199)
二、罢免案的受理和审议	(201)
三、被罢免代表的申辩	(201)
四、进行调查核实	(201)
五、罢免代表案的表决	(201)
六、罢免代表决议的公布	(202)
七、提出罢免间接选举的代表要求和提出罢免直接选举的代表要求在程序上的异同之处	(204)
八、对不作为的代表“劝辞”	(205)
第三节 人大代表辞职	(210)
一、请求辞职的人大代表提交辞职报告	(212)
二、代表辞职的审议和公告	(212)
三、代表请求辞职被依法接受或不被接受的处理	(213)
第四节 补选人大代表	(214)
一、代表在任期内因故出缺的几种情况	(215)
二、补选代表须遵循的原则	(216)
三、补选出缺的人大代表	(216)
第五节 人大代表资格终止	(221)
一、提交关于终止代表资格的报告	(222)
二、终止代表资格的审议和公告	(222)
三、人大代表资格被依法终止并发布公告后，其代表资格即行终止	(223)
第六节 暂时停止人大代表执行职务和代表职务的恢复	(224)

一、暂时停止人大代表执行代表职务应当履行法定程序	(225)
二、暂停人大代表执行代表职务的情形消失后, 应相应恢复人大代表执行代表职务	(225)
第七节 对人大代表人身权利的保障	(230)
一、执行机关就限制某一人身自由问题提交报告	(231)
二、有关工作机构进行初审并提出意见	(232)
三、人大会议主席团或常委会审议决定	(232)
四、在常委会闭会期间, 地方法规授权主任会议决定许可与否, 提请下一次人大常委会会议确认	(233)
第四章 举行新的一届人大第一次会议选举地方国家机关领导人员和上一级人大代表	(245)
第一节 新的一届县以上地方各级人大第一次会议的筹备和召开	(245)
一、新的一届地方各级人大第一次会议召开的法定时间与会议召集	(246)
二、人大会议的届次排列与法定人数	(246)
三、向本级党委呈报请示	(247)
四、组织代表开展视察	(247)
五、培训新一届人大代表	(247)
六、草拟各项工作报告(稿)	(248)
七、召开人大常委会会议, 审议、通过相关筹备事项	(248)
八、组建大会工作机构	(254)
九、搞好会前宣传报道	(260)
十、就召开新的一届人大第一次会议发出通知	(260)
十一、拟定大会日程(草案)、日程表(草案)(略)、大会须知和大会工作人员守则	(262)
十二、做好大会临开前的相关工作	(264)
十三、举行大会预备会议	(265)

6 实施选举法操作手册

十四、举行大会主席团第一次会议	(267)
十五、举行大会第一次全体会议, 听取政府工作报告等	(269)
十六、主席团举行第二次会议	(270)
十七、举行大会第二次全体会议 (大会第三天上午), 听取 人大常委会和“两院”工作报告, 表决通过大会选举和 通过决议的办法	(271)
第二节 选举地方国家机关领导人员和上一级人大代表	(277)
一、制定大会选举办法及选举工作说明	(280)
二、大会主席团提名地方国家机关各项职务和上一级人大 代表候选人	(290)
三、人大代表联合提名地方国家机关各项职务和上一级人大 代表候选人	(292)
四、酝酿、讨论、确定各项职务和上一级人大代表正式候选人	(297)
五、大会选举的准备	(301)
六、大会投票选举	(302)
七、通过各项决议, 大会闭幕	(312)
八、会后工作	(316)
第三节 举行新的一届乡 (镇) 人民代表大会第一次 会议	(317)
一、就召开新的一届乡 (镇) 人大第一次会议向本级党委 请示	(319)
二、会前准备	(321)
三、举行预备会议 (由本届人大主席团主持)	(332)
四、举行全体会议, 听取、审议各项工作报告, 选举乡 (镇) 国家机关领导人员	(334)
五、会后工作	(342)
第四节 举行人民代表大会会议应注意的几个问题	(358)
一、必须加强党对大会的政治领导和思想工作, 把坚持党	

的领导同充分发扬民主、严格依法办事密切结合起来	(358)
二、“一府两院”和有关机关要认真做好大会准备工作	(359)
三、必须严格人大会议的工作程序,坚持法定的各项要求	(359)
四、要充分尊重人大代表的民主权利	(360)
五、要高度重视领导班子和人大代表的民族构成	(360)
六、必须注重会议实效	(360)
第五章 新的一届人大常委会任命本级国家机关工作人员	(361)
一、制定或修订人事任免办法	(363)
二、提出任免地方国家机关工作人员的议案	(363)
三、对提请任命人员进行法律知识考试	(368)
四、有关工作机构对任免案进行初审	(369)
五、人大常委会会议审议、表决	(369)
六、颁发任命证书,常委会领导提出要求,被任命人员作表态发言	(375)
七、人大常委会发任免通知并由新闻媒体公布	(383)
第六章 选举工作总结	(407)
第一节 搞好检查验收	(407)
一、检查验收的内容、范围、对象	(407)
二、拟定检查验收提纲	(407)
三、组建检查验收小组	(409)
四、周密安排,深入检查	(410)
第二节 进行选举工作总结	(410)
一、提出选举工作总结提纲	(410)
二、开好选举工作总结会议	(412)
三、填写换届选举统计报表	(413)
第三节 做好选举文书材料立卷归档	(413)
一、永久保管类	(413)

8 实施选举法操作手册

二、长期保管类	(414)
三、短期保管类	(415)
附录一 换届选举有关法律	(416)
中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表 大会选举法	(416)
全国人民代表大会常务委员会关于县级以下人民代表 大会代表直接选举的若干规定	(429)
附录二 换届选举有关资料	(431)
一、县乡换届选举的十三个法定时间	(431)
二、县乡换届选举的二十七个法定人数	(432)
三、一至一百岁年龄计算表	(436)
四、姓名笔画索引	(440)
后 记	(447)

第一章 换届选举的准备工作

【概述】

选举，其字面含义为选择和举荐，狭义是指选民或者代表根据自己的意志，按照法律规定的原则、程序和方式，选出国家代议机关代表和公职人员的行为。

选举制度，是指选举产生国家权力机关和公职人员的一系列与选举原则、程序、方法相关的经法律规范形成的各种具体制度构成的整体和总称。选举制度是国家政治制度的重要组成部分，我国的选举制度是我国根本政治制度即人民代表大会制度的基础。

选举权，是公民政治权利的基石。指公民依照法律规定，享有选择、推举国家代议机关代表、国家公职人员和被选择、推举为国家代议机关代表、国家公职人员的权利。选举权是公民最基本、最重要的政治权利。在我国，选举权和被选举权是统一的，凡是享有选举权的人都同时享有被选举权。

选举法，狭义是指选举、产生各级人大代表的法律，在我国是指《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》。我国各级人大代表的选举分为由选民直接选举和由县级以上地方各级人民代表大会间接选举。

直接选举，是指国家代议机关代表或国家机关公职人员由选民直接投票选举产生的选举方式。我国宪法和法律规定，不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人大代表由选民直接选举，简称为“县、乡直接选举”。

间接选举，指选举国家代议机关代表或国家机关公职人员时，先由选民选出代表或选举人、代表团，再由代表或选举人、代表团投票

2 实施选举法操作手册

选举的选举方式。如我国全国人大代表、省（自治区、直辖市）、设区的市、自治州的人大代表，都是由下一级人民代表大会投票选举产生的。

县级以上各级人民代表大会换届选举，其工作分为准备工作、提名代表候选人、投票选举、审查确认代表资格等环节。

县、乡人大换届选举的准备工作主要包括建立选举工作机构、制定选举工作方案、组织培训选举工作干部和换届选举的宣传发动等。

做好县、乡人大换届选举的准备工作，就必须看到新选举法的实施和形势的发展，使换届选举工作面临了一些新情况、新问题：1. 按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则分配代表名额，取消城乡差别，实行“同票同权”，这使农村人口在政治权利的实现上迈出了一大步，体现了宪法规定的平等原则。但现实中，在县、乡人大换届选举时，一些非农人口比例较少的县、乡，其农村选区将增加，非农人口代表候选人当选可能会增加难度，从而影响代表的广泛性。2. 人大代表结构难以清晰界定。不少地方人大常委会习惯于按传统的工人、农牧民、知识分子、干部等职业以及性别、党派来划分代表结构。随着工业化、城镇化进程加快，社会分工越来越细，新群体、新行业不断涌现，计划经济体制下形成的代表类型已与当今社会不相适应，如工人，既有国营企业工人，又有民营个体企业工人，还有农民工等。3. 由于外出务工经商人员大量流向外地，选民登记难度明显加大。一是农村大量富余劳动力流向外地，城镇国有企业改制后，许多分流下岗职工自谋职业，不少人也外出打工；二是随着城市的建设发展，拆迁过度和迁居的居民大量增加，形成空档户口，还有不少高校毕业生因就业未解决形成人户分离；三是一些选民对参选有厌烦情绪，外出务工经商人员大部分放弃民主权利，不愿回来参选。有些农牧区受宗族、部落势力影响，出现小姓（小部落）选不过大姓（大部落），小村选不过大村的情况，加之由于一些地方选举干部工作简单、生硬，不尊重选民的民主权利，形成变相的“指选”、“派选”等，挫伤了选民参选的积极性。对这些新情况、新问题，各地要从当地的实际出发，认真研究，采取有力措施，针对性地予以解决，促进换届选举工作健康进行。

第一节 建立选举工作机构

【法律依据】

《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》

第八条……

不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇设立选举委员会，主持本级人民代表大会代表的选举。不设区的市、市辖区、县、自治县的选举委员会受本级人民代表大会常务委员会的领导。乡、民族乡、镇的选举委员会受不设区的市、市辖区、县、自治县的人民代表大会常务委员会的领导。

省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会常务委员会指导本行政区域内县级以下人民代表大会代表的选举工作。

第九条 不设区的市、市辖区、县、自治县的选举委员会的组成人员由本级人民代表大会常务委员会任命。乡、民族乡、镇的选举委员会的组成人员由不设区的市、市辖区、县、自治县的人民代表大会常务委员会任命。

选举委员会的组成人员为代表候选人的，应当辞去选举委员会的职务。

第十条 选举委员会履行下列职责：

（一）划分选举本级人民代表大会代表的选区，分配各选区应选代表的名额；

（二）进行选民登记，审查选民资格，公布选民名单；受理对于选民名单不同意见的申诉，并作出决定；

（三）确定选举日期；

（四）了解核实并组织介绍代表候选人的情况；根据较多数选民的意见，确定和公布正式代表候选人名单；

（五）主持投票选举；