

● 人|大|工|作|实|务|丛|书

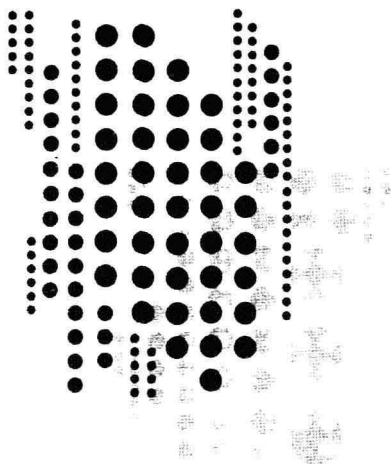
人大选举 工作手册

◎ 姜晓玲 / 主编

RENDAXUANJU
GONGZUOSHOUC

● 人|大|工|作|实|务|丛|书

丛书主编：王云奇



人大选举 工作手册

◎ 姜晓玲 / 主编

RENDAXUANJU
GONGZUOSHOUCÉ



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

人大选举工作手册/姜晓玲主编. —北京:
中国民主法制出版社, 2008. 11
ISBN 978-7-80219-489-2
I. 人… II. 姜… III. 全国人民代表大会—
选举—工作—中国—手册 IV. D622-62
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 165997 号

书名/人大选举工作手册

RENDAXUANJUGONGZUOSHOUCE

作者/姜晓玲 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63292519(人大室)

传真/63056975 63056983

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米 × 1230 毫米

印张/10.5 字数/218 千字

版本/2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

印刷/河北霸州福利胶印厂

书号/ISBN 978-7-80219-489-2/D · 1433

定价/21.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

人大工作实务丛书编委会名单

主 编 王云奇

编 委 王云奇 张 利 李树春 王中位

张洪明 宋立群 李华菊 姜晓玲

金 哲

主 编 简 介

姜晓玲,女,1956年生于哈尔滨市。现任黑龙江省人大人事委员会选举指导处处长。在人大常委会机关工作21年,对人民代表大会制度理论和人大工作有一定的研究,并有若干论文和书籍问世。近年来,参加编撰有关人大工作方面的书籍有《人大工作手册》、《人大制度通论》、《地方人大会务操作手册》等,发表的论文有《提高人代会会议质量的几点思考》、《浅谈直接选举投票过程面临的难题及其涉及的法律问题》、《改进县乡两级国家机关领导人员候选人提名程序之管见》、《人大监督工作刍议》和《完善县乡国家机关领导人员民主选举程序的现实思考》等。

《人大工作实务丛书》序

人民代表大会是人民行使国家权力的机关。我国从中央到地方各级行政区域都设有人民代表大会,即:全国人民代表大会;省、自治区、直辖市人民代表大会;设区的市、自治州人民代表大会;不设区的市、市辖区、县、自治县人民代表大会;乡、民族乡、镇人民代表大会。全国人民代表大会是最高国家权力机关,地方各级人民代表大会是地方各级国家权力机关。

党的十一届三中全会以来,人民代表大会制度不断得到加强和完善。首先,改革和完善了人大代表的选举制度。法律规定,政党、社会团体,选民或代表联名都可以提出代表候选人;将等额选举改为差额选举;把直接选举的范围由市辖区、不设区的市、乡、民族乡、镇扩大到县;简化了直接选举的程序;规范了各级人大代表的名额;缩小了农村与城市每一代表所代表的人口数的比例等。第二,扩大了各级人大常委会的职权,从中央到地方都设立了人民代表大会。1982年宪法扩大了全国人大常委会的立法权,规定全国人大及其常委会共同行使国家立法权。全国人大常委会制定和修改除应当由全国人大制定和修改的基本法律以外的其他法律,并可对全国人大制定的法律进行部分补充和修改。县级以上地方各级人大设立常委会。赋予省级和较大市人大及其常委会一定的立法权。第三,完善了国家权力机关的运行机制。制定全国人大和全国人大常委会

议事规则,与此同时,地方人大及其常委会的运行机制也有了相应的健全和完善,法律明确赋予了地方人大及其常委会以相应的立法权、决定权、监督权和任免权。国家权力机关的工作逐步走上制度化、规范化的轨道。

人大工作伴随人大制度的产生而产生,伴随人大制度的发展而发展。人大工作是党和国家工作的重要组成部分,也是一项比较新的工作。说它是一项新的工作,是相对于党和国家的其他工作而言的。人大工作需要理论的思考和探索,同时也需要实践经验的总结和交流。对于从事人大工作的实际工作者,对于受人大监督、对人大负责的人民政府、人民法院、人民检察院的领导同志,对于领导人大工作的党委领导同志,都应当熟悉人大工作实务,研究人大工作实务。

人大工作要讲民主。人民代表大会制度的本质是人民当家作主。办事讲民主,才能保证人民当家作主。人大代表要通过直接选举或间接选举的方式选举产生。各级国家机关的领导人员要通过选举或任命的途径产生。对人大及其常委会审议的议案,都要在审议前或审议中,广泛听取人民群众和各有关方面的意见。如每年代表大会召开前,组织人大代表进行集中视察,了解情况,听取人民群众的意见,为审议列入代表大会会议的各项议题做准备。在闭会期间加强人大代表与选民的联系。人大机关接待群众来信来访,受理申诉、控告或检举,建立代表接待日制度,开展代表小组活动等,行使各项人大及其常委会的权力,任何问题的决定,都在充分讨论、听取各方面意见后,以少数服从多数的原则决定。不能少数人说了算,更不能一个人说了算。

人大工作要讲法治。依法执政,不仅是对人民政府、人民法院、人民检察院的要求,同时也是对人大及其常委会的要求。人大所进

行的所有工作都应当有法可依。现在,宪法和有关法律对人大及其常委会机构设置、职权范围、会议的举行、议案的提出和审议、听取和审议工作报告、国家机构组成人员的任免、询问和质询、成立特定问题调查委员会、发言和表决等已经作出了系统规范。不仅如此,对人大的内设机构,如全国人大常委会委员长会议、地方人大常委会主任会议等也都制定了相应的工作规则。也就是说,人大开展工作,不仅要按照实体法办事,而且要按照程序法办事;依法行使职权,既不能该作为不作为,也不能不该作为乱作为。程序违法,同样是违法。失职违法,越位同样是违法。人大工作决不能违宪违法。

人大工作要讲公开。从一定意义上说,人大工作是最大的阳光工程。人大工作是亿万人民的事业,亿万人民的事业需要亿万人民都知道。这样,人大工作就有了最坚实的基础,也有了最有力的监督。人大会议一般都公开举行,会议的主要内容都通过新闻媒体向社会公开报道,有些地方还邀请公民旁听人大会议。闭会期间的人大工作,执法检查、代表视察、调查研究、代表小组活动等,一般也要向社会公开,让本行政区域的广大公民都知道。

人大工作要讲务实。人大及其常委会会议期间工作任务繁重,置身其中的人大工作者感同身受,就是各界群众也看得比较清楚。不仅如此,闭会期间的人大工作任务同样繁重。一是要为人大及其常委会开会审议立法案做准备。立法案专业性比较强。这就需要人大代表、常委会组成人员在闭会期间,深入基层、深入群众,做大量艰苦细致的调查研究,就立法案的修改完善征求各方面的意见和要求,对立法中遇到的重点和难点问题能够熟悉和了解,以便在立法案的审议和表决中作出明确的决断。二是对法律的实施情况进行检查。这也是闭会期间经常开展的一项工作。执法检查通常由常委会、专门委员会的一些成员、部分人大代表参加,相关工作人员

提供文秘、后勤等服务。在听取汇报、开座谈会、实地考察、个别走访的基础上,写出执法检查报告,提请会议审议。三是开展代表视察活动。了解民情,体察民意,反映人民群众的呼声。四是开展与外国议会的交往。人大与国外议会或议会国际组织的交往,是国家整体外交的一部分。通过“走出去,请进来”,让更多的外国朋友了解中国,了解我国的人民代表大会制度。同时向外国议会借鉴一些有益的东西,为我所用。五是参加专门委员会的活动。专门委员会是人大的常设工作机构,它们的活动是经常性的,主要是通过研究、审议、拟定有关议案,为本级人大和人大常委会审议各项议案做好准备。这些工作,都需要付出艰辛的劳动,工作要细致、严谨、认真、负责,万万不可粗心大意。任何一点疏忽和漏洞,都可能造成重大失误和损失,影响到人大工作的质量。

人大工作要讲创新。人民代表大会制度是适合我国国情的好制度,它的基本特征是不会改变的。但它同任何别的制度一样,不可能是一成不变的,需要在实践中既坚持又不断加以完善。我国目前还处于社会主义初级阶段,随着社会经济、政治、文化的不断发展,一些具体的制度、机制、程序和工作方式,将不断得到改革和完善。人大工作有其自身的特点和规律,是一门学问。要想做好这项工作,必须下苦功夫,花大气力学习。除了要熟悉宪法、选举法、代表法、全国人大组织法、地方组织法、立法法、监督法等法律外,还要懂得很多专业知识。更重要的是,要向工作实践学习,以实践为师。在人大工作中学会做好人大工作的本领。

要做好人大工作,应当自觉接受党的领导。关键是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,牢固树立党的观念、政治观念、大局观念和群众观念。要认真贯彻党的路线方针政策,通过人大的工作,使党的主张经过法定程序成为国家意志,使党

组织推荐的人选经过法定程序成为国家政权拟定的领导人员,并对他们进行监督,人大工作中遇到重大问题,要及时向党委请示报告。

这套人大工作实务丛书,正是从人大工作的实际出发,特别是紧密联系地方人大工作的实际,由多年从事人大工作的同志执笔编写的。干什么写什么,怎么干就怎么写,是本丛书的一个基本特色。作者不是作理论研究,虽然也涉及一些人大理论问题,但不作深入细致的论述与探讨,只是作常识性的介绍。把主要的笔墨用在描述人大工作实务上。作为工具书、工作参考书性质的图书,丛书的各个分册都是围绕一个题目,集中介绍该项工作实务的操作要领,并附有大量的工作样本。从事人大工作的同志,参照样本阅读,很快就可以把握工作操作的原则、要点和方法,为自己所用。学了就能用,拿来就能用,可能是本套丛书的平常之处,也可能是成功之处。

毋庸讳言,编写这样一套丛书,不论对出版社,还是对作者,都是一种新的挑战 and 尝试。不当之处,甚至错误和纰漏,都可能在丛书中存在。我们衷心期待使用丛书的各位朋友,不吝指教。

愿人大工作实务丛书成为热爱、关心、支持人大工作的人们的好朋友、好伴侣!

王云奇

2008年9月1日

目 录

《人大工作实务丛书》序	(1)
第一章 人大选举的基本知识和基础工作	(1)
人民代表大会选举制度	(1)
选举法和地方组织法	(1)
人大换届选举	(3)
一、人大换届选举的组织领导	(3)
二、各级人大的任期	(4)
选举权与被选举权	(4)
选举的基本原则	(5)
一、普遍原则	(6)
二、平等原则	(6)
三、直接选举和间接选举相结合原则	(6)
四、无记名投票原则	(7)
五、差额选举原则	(7)
六、选举权利保障原则	(7)
直接选举和间接选举	(8)
等额选举和差额选举	(8)



地方人大及其常委会行使选举、任免权的主要形式	(10)
一、选举	(11)
二、任免和决定任免	(14)
三、决定人选	(15)
四、推选	(15)
五、通过人选	(15)
六、补选	(16)
七、决定代理人选	(17)
八、罢免	(18)
九、撤销职务	(19)
十、接受辞职	(20)
十一、批准	(21)
全国人大代表名额的确定及分配	(21)
地方各级人大代表名额的确定及分配	(22)
人民解放军选举人大代表	(24)
少数民族全国人大代表名额	(26)
少数民族地方人大代表名额	(27)
代表资格审查委员会的组成及审查程序	(29)
对破坏选举行为的制裁	(31)
选举组织准备	(32)
一、大会主席团、秘书长名单草案	(32)
二、代表编组名册	(32)
三、列席人员编组名册	(33)
四、总监票人、监票人建议名单草案	(33)
五、大会选举的组织分工和投票、 计票所用的各种表格	(33)

六、选票	(51)
选举备品准备	(55)
一、选民证	(55)
二、票箱	(55)
三、当选证书	(55)
四、工作人员标志证件	(56)
第二章 县乡两级人大代表的选举	(57)
县级人大常委会在县乡人大换届选举中的主要任务	(57)
县级选举委员会	(63)
乡级选举委员会	(64)
选举工作领导小组	(66)
选举办事处	(67)
选举工作方案	(68)
培训选举工作人员	(69)
选举的宣传教育	(70)
选区划分原则	(73)
选区划分的程序和方法	(75)
选民登记的方法和基本要求	(78)
公布选民名单	(82)
提名推荐代表候选人	(84)
酝酿协商和确定正式代表候选人	(88)
对代表候选人的介绍和宣传	(90)
投票选举县乡人大代表的准备工作	(93)
投票选举县乡人大代表的程序和确认选举结果	(95)
县乡人大代表换届选举的检查验收总结	(106)

第三章 全国、省和设区的市级人大代表的选举 (108)

全国、省和设区的市级人大代表选举的组织领导和

工作机构 (108)

全国、省和设区的市级人大代表选举工作的

指导性意见 (109)

全国、省和设区的市级人大常委会关于选举问题

的决定 (110)

指导各选举单位选举全国、省、设区的市级人大代表 (122)

提名推荐全国、省和设区的市级人大代表候选人 (123)

全国、省和设区的市级人大代表候选人的确定 (128)

对全国、省和设区的市级人大代表候选人的介绍 (129)

大会选举代表的组织工作 (131)

制定选举代表办法 (137)

大会选举代表的主持及工作程序 (140)

大会选举代表结果的确认 (144)

全国、省和设区的市级人大代表选举结果的报告 (146)

第四章 地方国家机关领导人员的选举 (154)

地方国家机关领导人员换届选举 (154)

大会选举地方国家机关领导人员的组织工作 (156)

对地方国家机关领导人员换届选举的考察 (164)

差额选举地方国家机关领导人员 (167)

提名推荐地方国家机关领导人员候选人 (168)

对地方国家机关领导人员候选人的介绍 (171)

确定地方国家机关领导人员正式候选人 (173)

省和设区的市级人大专门委员会	(174)
地方国家机关领导人员选举结果的确定	(177)
地方人民代表大会个别补选国家机关领导人员	(194)
地方人大对本级国家机关领导人员罢免案的处理程序	(196)
地方人大接受国家机关领导人员的辞职	(201)
地方人大换届选举情况的报告	(204)
第五章 地方国家机关工作人员的任免	(208)
地方人大常委会的设立和任期	(208)
地方人大常委会的组成和名额的确定	(210)
地方人大常委会的任免权	(215)
地方人大常委会任免国家机关工作人员办法	(218)
地方人大常委会主任会议在人事任免中的职责	(225)
地方人大常委会任命人民政府部分组成人员	(228)
地方人大常委会对法检“两院”工作人员的任免范围 及程序	(231)
地方人大常委会对人民陪审员的任免	(237)
第六章 换届选举的后续工作	(242)
换届选举工作总结	(242)
换届选举数据统计	(244)
换届选举资料的立卷归档	(305)
对新当选的地方各级人大常委会主任、乡镇人大 主席的培训	(307)
对新一届各级人大代表的培训	(310)

第一章 人大选举的基本知识和基础工作

人民代表大会选举制度

人民代表大会选举制度(简称“人大选举制度”),是关于人大选举的原则、组织、程序和方法的总和。广义的人大选举制度是指选举各级人大代表和各级国家权力机关组成人员,国家行政机关、审判机关和检察机关领导人员的制度。狭义的人大选举制度是指选举各级人大代表的制度。人大选举制度是人民代表大会制度的重要组成部分。人大选举制度的主要内容包括:选举的基本原则,选举权利的确定,选举的组织机构,选举的程序与方法,选举人与当选人的关系,对破坏选举制度的制裁,以及选举经费等。

选举法和地方组织法

《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》(简称“选举法”)是关于全国人民代表大会代表和地方各级人民代表大会代表选举产生程序的基本法律,是换届选举和人大工作的重要法律依据。选举法主要对地方各级人大代表名额,全国人

大代表名额,各少数民族的选举,选区划分,选民登记,代表候选人的提出,选举程序,对代表的监督、罢免和补选,对破坏选举制度的制裁等作出了具体规定。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(简称“地方组织法”)是关于我国地方政权的组织、产生、职权和工作程序的基本法律,是地方政权建设和人大工作的重要法律依据。地方组织法主要对地方各级人大,县级以上地方各级人大常委会,地方各级人民政府的设置、产生方式和工作程序等作出了具体规定。

现行的选举法和地方组织法是1979年通过的,1982年、1986年、1995年和2004年先后四次进行了修改。1979年颁布的选举法和地方组织法,在1953年选举法的基础上作了重要改进,主要包括将直接选举从乡、镇、市辖区和不设区的市扩大到县和自治县,由等额选举改为差额选举并规定了差额的幅度;赋予选民和代表提名代表候选人的权利;实行无记名投票;可以采取一定形式宣传代表候选人;规范选区划分;增加了对代表的罢免和补选的规定;规定了各少数民族都应有代表参加全国人民代表大会等。1982年修改“两法”,将可以采用一定形式宣传代表候选人改为在选民小组会上介绍候选人;对地方国家机关领导人员和人大常委会组成人员实行差额选举,改为可以实行差额选举,也可以通过预选实行等额选举。1986年修改“两法”,在减少代表名额、简化选民登记手续、保障选民提名权、实行差额选举、充分介绍候选人、简化当选计票方式等选举程序上做了改进。1995年修改“两法”,规定了“差额选举,等额提名制”;代表酝酿提名时间不得少于两天;恢复了间接选举中代表候选人的预选制度;必须通过预选确定正式候选人;选民和代表联合提名的候选人与组织上提名的候选人有同等的权利;规定了对罢免代表的具体程序;增设了代表辞职的具体条款等。2004年修改“两