一　直接选举的制度设计

（一）人民代表大会制度的基础研究

人民代表大会制度，是代表中华人民共和国政体的一项根本政治制度。

中华人民共和国建立以来，人民代表大会的制度建设走过的曾是曲折发展的道路，既有成功的经验，也有深刻的教训[①]。

历史著作合理地率先承担了描述人民代表大会发生和发展历史的任务，对当代中国历史（主要是政治史）进程中的宪政体制、法治社会和民主政治因素加以关注[②]，分析中华人民共和国建国初期政治体制的弊端[③]，陈述“文化大革命”中对宪法粗暴践踏和非正常环境下召开全国人民代表大会的事实[④]。并对改革

① 见文正邦等著：《共和国宪政历程》，河南人民出版社 1994 年版。

② 见林蕴晖、范守信、张弓著：《1949—1989 年的中国：凯歌行进的时期》，河南人民出版社 1989 年版，第 416—435 页。

③ 见何理主编：《中华人民共和国史》，中国档案出版社 1989 年初版，1995 年增订本，第 160—168 页。

④ 见王年一著：《1949—1989 年的中国：大动乱的年代》，河南人民出版社 1989 年版，第 230—256、505—512 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

开放后民主与法制建设的恢复与发展给予了充分肯定[①]。当然，制度性演变在通史性著作中是很难看到的，因为它不是这类著作的重点所在。在用于教学的一般性中华人民共和国史教材中，也无须展开人民代表大会制度的论述[②]。但是，为高等学校开设中华人民共和国政治制度史课程编写的教材，则不仅需要从历史学角度对制度成因与制度演变进行系统阐述，还应该从政治学角度深入分析人民代表大会制度的内涵及制度的合理性、实用性等问题，南开大学新出版的教材，显然注意到了这些问题[③]。教材毕竟不能完全等同于研究著作。相形之下，全国人民代表大会常务委员会研究机构对人民代表大会制度发展演变的叙述，虽然没有冠以“史”的名称，实际上已是一部专史著作，可惜其下限只到1990年[④]。

就人民代表大会制度而言，历史的研究是必要的，但政治学的研究更为重要，因为后者既要诠释制度的整体性功能和政治价值，也要分析各种子制度如选举制度、代表制度的存在形式与具体功能；既要承认现实制度的合理性，也要注意制度设计与社会实践之间的距离，揭示合理存在下的不合理因素，为未来制度寻找更为合理的机制。

对人民代表大会制度整体性功能和政治价值的陈述，主要出

① 见王洪模等著：《1949—1989 年的中国：改革开放的历程》，河南人民出版社 1989 年版，第 97—101、159—162、302—304 页。

② 如王希良主编：《中华人民共和国史》（全国高等师范专科学校教材），陕西师范大学出版社 1990 年初版，1995 年再版

③ 陈明显主编的《中华人民共和国政治制度史》（南开大学出版社 1998 年版）第三章为“人民代表大会制度的建立与发展”（第 87—146 页），下分人民代表大会制度的建立与发展、人民代表大会制度的内涵与职能、人民代表大会制度的性质与特点、历届人民代表大会概况和任务四节。

④ 见全国人大常委会办公厅研究室编著：《人民代表大会制度建设四十年》，中国民主法制出版社 1991 年版。

自人大系统，即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会常设机构，当然其中都必不可少地涉及各种子制度的存在形式与具体功能[①]。而从事政治学研究尤其是从事政治制度研究的学者，不少照搬他人的论述，仅仅在讲述中国当代政治制度时给予人民代表大会制度特别的地位，由此出现了不少雷同之作[②]。真正具有政治学意义的研究，是对人民代表大会在中国政府过程中的角色进行的总体分析[③]。

专述人民代表大会制度各种子制度的著作亦多出自人大系统，主要是具有工作指导性质的单项制度介绍，如专门介绍选举制度[④]、人大代表制度[⑤]、人大监督机制[⑥]、地方人民代表大会[⑦]，等等。这类著作大多依据宪法和有关法律、法规阐释各种

① 蔡定剑：《中国人大制度》，中国民主法制出版社 1992 年版；刘政、程湘清等著：《人民代表大会制度讲话》，中国民主法制出版社 1995 年版。

② 见浦兴祖主编：《当代中国政治制度》，上海人民出版社 1990 年版，第 1—155 页；谢庆奎主编：《当代中国政府》，辽宁人民出版社 1991 年版，第 121—156、243—284 页；罗成徽主编：《中国当代政治制度》，中山大学出版社 1993 年版，第 61—98 页 李寿初编著：《中国政府制度》，中央民族大学出版社 1997 年版，第 105—127、161—171 页。

③见朱光磊：《当代中国政府过程》，天津人民出版社 1997年版，第 141—185 页。

④见中国民主法制出版社 1997 年出版的《中国的选举制度与操作程序》和《选举工作实用全书》(崇连山主编)。

⑤ 见王伊景编著：《人大代表论》，中国民主法制出版社 1996年版；全国人大常委会办公厅编：《人大代表手册》，中国方正出版社 1997 年版。

⑥ 见全国人大内务司法委员会司法室编：《人大监督工作手册》，中国民主法制出版社 1997 年版。

⑦ 见敬延年、韩肇文、张文麟等编著：《现阶段的地方人大》，中国民主法制出版社 1991 年版 介满盈：《地方人大会务操作手册》，中国民主法制出版社 1995 年版；曹启瑞、黄士孝、郭大材主编：《地方人大是怎样开展工作的》，中国民主法制出版社 1996 年版 黄士孝、王应、王亚平主编：《地方人大常委会组成人员必读》，中国民主法制出版社 1997年版；湖北省武穴市人大常委会编著：《县乡人大工作研究》，中国民主法制出版社 1994 年版。

规定和做法，实用价值远远超过了研究价值。

现实制度合理性的突出表现，是近年来大量出版了各级人大的工作经验总结[①]。有些著述虽然称之为人大工作研究，实际上还是工作经验汇编。来自人大系统的实际工作经验，已经引起研究者的高度重视，因为它们提供了大量的实证资料[②]。

指导性和工作性的论述无疑为深入开展学术性研究铺平了道路。对人民代表大会制度的实证研究从 80 年代起步，研究成果在 90 年代相继出版，其中既有全国人大常委会办公厅研究室的专题研究[③]，也有国内高等学校、科研机构课题组的研究报告[④]和少量专著[⑤]。

国外学术界对我国的人民代表大会制度一向比较漠视[⑥]。在重要的当代历史著作中，对人民代表大会制度的叙述往往一笔带

① 见全国人大常委会办公厅研究室编：《地方人大监督工作探索》，中国民主法制出版社 1997 年版；全国人大常委会办公厅研究室编：《地方人大行使职权实例选编》，中国民主法制出版社 1996 年版；中国民主法制出版社还于 1997 年出版了(在省级人大工作岗位上》(杨逢春主编)、《中心城市人大工作的新进展》(杭州市人大主编)、《前进中的市级人大》(李慎宽主编)、《开创城市区级人大工作的新局面》(白广全主编)、《锐意进取的县级人大工作》(陈耀良主编)系列丛书。

② 黄学有：《人大工作研究》，中国民主法制出版社 1998 年版。

③ 见全国人大常委会办公厅研究室编：（人民代表大会制度论丛）（第一辑），中国民主法制出版社 1992 年版。

④ 见赵宝煦主编：《民主政治与地方人大——调查与思考之一》，陕西人民出版社 1990 年版；荣敬本等著：《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社 1998 年版。

⑤ 如台湾学者石之瑜在大陆调查后撰写的《中国大陆基层民主改革》，桂冠图书股份有限公司 1998 年版。

⑥ 如特里尔（Ross Terrill）在《毛泽东传》中所说，在中国全国人民代表大会是一个共产党与权力机关相分离的没有实权的议会（见河北人民出版社 1993 年中译本，第 270 页），就是很有代表性的观点。

过[①]。国外学者之所以长期忽视人民代表大会制度的存在，主要在于不承认其具有民主实质，认定人民代表大会只具有“橡皮图章”功能，甚至将之排除在政府决策机制之外。短期内，显然不可能纠正这样的偏见。值得注意的是，个别制度尤其是选举制度的发展，近年来已引起国外部分学者的注意，详见后述。

我们在本书开篇概述人民代表大会制度的基本研究状况，并非要对各种成果的优劣加以评说，只是想要说明以下三点：（一）就人民代表大会制度而言，现有的制度描述已远远多于制度研究。（二）制度描述的依据大多来自宪法和有关法律、法规，缺乏实证和综合比较研究，使人们看到的只是制度规定，而不是制度的现实存在。（三）研究理论的混乱已经成为越来越突出的问题，表现之一是理论的随意性，既可以生搬硬套概念，也可以偷换概念或者任意“创造”新理论构架，为研究工作人为地设置了新的误区；表现之二是理论的简单化，或者直接将西方民主理论移人中国，或者机械、教条地引用马克思主义经典作家的论述，显示出来的都是理论的苍白无力；表现之三是理论的片面性，对社会主义民主的片面理解和对社会主义初级阶段民主制度的曲解，使人为拔高的民主理论和不尽人意的现实政治生活之间的矛盾更加突出，并使学者往往陷入不能自圆其说的困境。超现实的理论研究，很容易成为纸上谈兵的民主建设，偏离现实社会的中国政治，既不可能提出具有实际民主意义的前瞻性政策建议，也不可能设计出具有操作性的新制度框架。

就整体而言，当前学术研究已严重滞后于制度发展。人大系统越是强调制度建设、工作指导和经验总结，学术研究滞后的问

① 参见麦克法夸尔（Roderick MacFarquhar）、费正清（John K. Fairbank）主编《剑桥中华人民共和国史》，中国社会科学出版社 1990 年中译本，第 106—107 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

题就越突出。

未来人民代表大会制度的研究，显然最为重要的是科学性。将大量细致的实证研究与理论分析结合起来，使研究成果不但真实地反映出制度的现实存在形态，还能科学地预测出其发展趋势，具有真正的理论指导意义。同时需要注意的是研究的时效性，既能随时抓住制度变化的蛛丝马迹展开研究，也能总揽全局，及时提出建设性意见，彻底改变学术研究严重滞后的局面。当然还要特别注意子制度研究，各种子制度研究的深化，无疑是人民代表大会制度研究整体推进的必备条件。

我们正在开展人民代表大会选举制度的研究，主要研究对象是基层人大代表即县、乡两级人民代表大会代表的选举。为此，我们应首先对相关的法律和制度设计问题进行必要的阐述。

(二)直接选举的法律与制度构架

中华人民共和国建立以来,先后制定颁布过两部选举法,并对第二部选举法进行了三次修改[①]。

第一部选举法是 1953 年 2 月 11 日中央人民政府委员会第 22 次会议通过的《中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，于当年 3月 1 日正式公布实施。1953 年 4 月 3 日公布的《中央选举委员会关于基层选举工作的通知》和《中央选举委员会关于选民资格若干问题的解答》，对选举法作了补充说明。本部选举法早于宪法的颁布，制定选举法的宪法

① 本节所列 1990 年以前颁布的法律及相关规定原文，均已载入全国人大常委会办公厅研究室编：《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编（1949—1990）》，中国民主法制出版社 1990 年版。

依据，是 1949 年 9 月 29 日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过并具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》。1954 年 9 月 20 日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的（中华人民共和国宪法）把选举内容正式列入国家大法。1954 年 9 月 21 日第一届全国人民代表大会第一次会议还通过了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》（9 月 28 日公布）。1956 年 5 月 28 日由国务院总理周恩来签发的《国务院关于 1956 年选举工作的指示》，又对基层选举作出了一些新规定。

第二部选举法的制定和颁布是在“文化大革命”（1966—1976 年）之后。1978 年 3 月 5 日第五届全国人民代表大会第一次会议通过的第三部（中华人民共和国宪法》，重新确定了普选原则①. 1979 年 7 月 1 日，第五届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》（以下简称地方组织法）和《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》，7 月 4 日由全国人民代表大会常务委员会委员长令第二号公布，从 1980 年 1 月 1 日起施行。1981 年 6 月 10 日第五届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过了（中国人民解放军选举全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的办法》，并于当日由全国人民代表大会常务委员会令第六号公布实行。此后，对第二部选举法和地方组织法作了三次修改：1982 年 12 月 10 日第五届全国人民代表大会第五次会议通过了（关于修改〈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〉的若干规定的决议》和《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地

① “文化大革命”期间通过了中华人民共和国的第二部宪法（1975 年 1 月 17 日第四届全国人民代表大会第一次会议通过）。

方人民政府组织法〉的若干规定的决议》，对选举法和地方组织法作了第一次修正和重新公布。1986 年 12 月 2 日第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了《关于修改〈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〉的决定》和《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法）的决定》，对选举法和地方组织法作了第二次修正和重新公布。1995 年 2 月 28 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过了《关于修改〈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〉的决定》和《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法）的决定》，对选举法和地方组织法作了第三次修正和重新公布。此外，还颁布了一些相关规定和法律，如 1983 年 3 月 5 日第五届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过了《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》；1992 年第七届全国人民代表大会第五次会议通过了（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代表法》(以下简称代表法)。

我们将在另一部书中专门讨论法律与选举制度的关系问题，这里仅就与直接选举有关的法律变化加以必要的说明。

1. 直接选举的范围

1953 年颁布的第一部选举法已明确规定，全国人民代表大会代表和地方各级人民代表大会代表均以普选方法产生。普选包括两个层次的选举，乡、镇、市辖区和不设区的市人民代表大会代表由选民直接选举，以上各级人民代表大会代表由下一级人民代表大会选举，即实行间接选举。

1979 年颁布的第二部选举法确定不设区的市、市辖区、

县、自治县、人民公社、镇的人民代表大会代表由选民直接选出，将直接选举的范围扩大到了县级人大代表。1982 年第一次修改选举法时将直接选举范围中的人民公社改成了乡和民族乡。

第一部选举法规定人民武装部队和国外华侨得单独进行选举，其选举方法另订之。1981 年通过的《中国人民解放军选举全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的办法》，将解放军的选举分为军队选举和地方选举两种并作出了具体规定。第二部选举法 1986 年第二次修改时规定，旅居国外的中华人民共和国公民在县级以下人民代表大会选举期间在国内的，可以参加原籍地或者出国前居住地的选举。

2. 选举权与被选举权

第一部选举法规定，凡年满十八周岁之中华人民共和国公民，不分民族和种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，均有选举权和被选举权。妇女有与男子同等的选举权和被选举权。依法尚未改变成份的地主阶级分子、依法被剥夺政治权利的反革命分子、其他依法被剥夺政治权利者和精神病患者无选举权和被选举权。《中央选举委员会关于选民资格若干问题的解答》对无选举权和被选举权的标准作了详细说明。

第二部选举法对选举权和被选举权作了新的认定，规定除依法被剥夺政治权利的人外，其他年满十八周岁的公民都有选举权和被选举权；无法行使选举权和被选举权的精神病患者，不列入选民名单。由于选举法没有具体规定被羁押和正在受侦查、起诉、审判、刑事处罚而没有附加剥夺政治权利的人是否可以行使选举权利，在 1983 年的《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》中特别作出以下规定：

（一）精神病患者不能行使选举权利的，经选举委员会确认，不行使选举权利。

（二）因反革命案或者其他严重刑事犯罪案被羁押，正在受侦查、起诉、审判的人，经人民检察院或者人民法院决定，在被羁押期间停止行使选举权利。

（三）下列人员准予行使选举权利：（1）被判处有期徒刑、拘役、管制而没有附加剥夺政治权利的；（2）被羁押，正在受侦查、起诉、审判，人民检察院或者人民法院没有决定停止行使选举权利的；（3）正在取保候审或者被监视居住的；（4）正在被劳动教养的；（5）正在受拘留处罚的。

需要说明的是，除了对精神病患者的规定外，其他规定并未被列入第二次和第三次修改的选举法中。

3．投票权与投票形式

第一部选举法确定的每一选民只有一个投票权的原则没有改变，只是在第二部选举法中改为每一选民在一次选举中只有一个投票权。

第一部选举法规定的投票方法，乡、镇、市辖区和不设区的市的选举采用以举手代投票方法（也可采用无记名投票方法），县以上各级人民代表大会的选举则一律采用无记名投票方法。也就是说，直接选举主要采用举手投票方式。乡、镇、市辖区和不设区的市均采用选举大会形式投票。之所以不采用无记名投票方法，理由是“中国人民还有很多缺乏选举经验以及文盲尚多，如勉强规定一些形式上好像很完备但实际上行不通的选举方法，其结果只能是增加选举的困难和在实际上限制许多公民的选举权

利[①]。《国务院关于 1956 年选举工作的指示》中有了新的规定：农村依旧按选区召开选举大会，城市则按照选区分段设立投票站进行选举；对不能参加选举大会和到投票站的选民，可以采用流动票箱等办法。

第二部选举法取消了举手投票方式，规定各级人民代表大会代表的选举，无论是直接选举还是间接选举，都采取无记名投票方式。在这部选举法中，除了对召开选举大会和设立投票站给以法律认定外，还增加了委托投票内容，规定选民如果在选举期间外出，可以书面委托其他选民代为投票，但事先须经选举委员会认可。在 1986 年第二次修改选举法时增加了对委托投票人数的限制，规定“选民如果在选举期间外出，经选举委员会同意，可以书面委托其他选民代为投票。每一选民接受的委托不得超过三人”。在 1995 年第三次修改选举法时，又在选举大会和设立投票站之外，增加了设立流动票箱的规定。

经人民检察院和人民法院决定准予行使选举权利的正被监禁、羁押、拘留和劳动教养的人，其投票方式在《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》中作了说明，即由选举委员会和执行监督监禁、羁押、拘留或者劳动教养的机关共同决定，可以在流动票箱投票，或者委托有选举权的亲属或者其他选民代为投票；被判处拘役、受拘留处罚或者被劳动教养的人也可以在选举日回原选区参加选举。这些规定，也未被列入第二次和第三次修改的选举法中。

① 邓小平：《关于〈中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法〉草案的说明》（1953 年 2 月 11 日在中央人民政府委员会第二十二次会议上），载《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编（1949—1990）》，第 131—136 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

4. 等额选举与差额选举

第一部选举法没有规定直接选举的人大代表是等额选举还是差额选举，但是在随后公布的《中央选举委员会关于基层选举工作的通知》中规定了选举委员会提交选举大会的代表候选人名额一般应与当选代表人数相等，即实行等额选举。

第二部选举法确定全国人大和地方各级人大代表全部实行差额选举，并规定由选民直接选举的代表候选人名额，应多于应选代表名额的 1/2 至一倍。1986 年第二次修改选举法时规定选民直接选举的代表候选人名额应多于应选代表名额的 1/3 至一倍，实际上缩小了差额选举的比例。

5. 选区划分

第一部选举法施行统一标准的选区划分，规定乡、镇、市辖区和不设区的市的选举均按选民居住情况划分选区。在《中央选举委员会关于基层选举工作的通知》中又补充规定，选区必须在进行人口调查和选民登记以前划定，结合人口与居住的自然条件划分，每一选区的人口数应与当地每一代表所应代表的人口数大体适应，每一选区一般以直径不超过 20 华里为原则；一般的选区以能产生两三个或三个以上的代表为适当；人口稀散、地区辽阔之处，可以一个选区选出一个代表，特殊的还可以两个选区合选一个代表。

选区划分方式的改变，是由（国务院关于 1956 年选举工作的指示）作出的，规定农村以生产单位为基础划分选区，城市以居民居住地区为基础划分选区，较大的厂矿、企业、机关、学校等单位能够产生一名以上代表的可以单独划成一个选区，不够产

生一名代表的可以由邻近的几个单位或者同当地居民合起来划成一个选区。

第二部选举法对《国务院关于 1956 年选举工作的指示》中的选区划分方式给予法律认定，规定选区应按生产单位、事业单位、工作单位和居住状况划分。在 1983 年《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》中又增加了选区大小按照每一选区选一至三名代表划分的规定。1986 年第二次修改选举法时对选区划分方式作了进一步说明：选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。

1995 年第三次修改选举法时对选区划分又有了新的标准，即“两个大体相等”：城镇各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等；农村各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。

6. 选民登记

第一部选举法规定每一选民只得进行一次登记，第二部选举法取消了此条内容。

选民登记的具体步骤和做法，有不小变化，分类说明如下：

(1) 选民登记方法

第一部选举法规定由乡、镇、市辖区和不设区的市的选举委员会在选举前办理选民登记并发给选民证。在《中央选举委员会关于基层选举工作的通知》中又补充规定，与选民登记同时，完成全国的人口调查，一次办妥人口和选民两项登记。《国务院关于 1956 年选举工作的指示）中要求第二次选民登记用普遍登记、重点审查方式进行：选民登记可以用原有的选民登记表册核对，把其中婚出、迁出、死亡的选民以及这一时期依法剥夺了选举权利的人划掉，再把婚入、迁入和业已年满 18 岁的选民以及依法

恢复了选举权利的补上；计算年满 18 岁选民年龄的时间，以当地进行选举的日期为标准。

第二部选举法只规定选民登记按选区进行，无法行使选举权和被选举权的精神病患者，不列入选民名单。

1986 年第二次修改选举法时，对选民登记方法进行了重大改革，不但确定了经登记确认的选民资格长期有效的原则，还对新登记选民范围作了如下规定：每次选举前对上次选民登记以后新满十八周岁的、被剥夺政治权利期满后恢复政治权利的选民，予以登记。对选民登记后迁出原选区的，列入新迁入的选区的选民名单（此条规定，在第一部选举法中已有，但在制定第二部选举法时删除）；对死亡的和依照法律被剥夺政治权利的人，从选民名单上除名。

1995 年第三次修改选举法时，增加了选民可以凭身份证或者选民证领取选票的内容，并作出了实行凭选民证参加投票选举的应当发给选民证的相应规定。

（2）选民资格审查

第一部选举法只规定了乡、镇、市辖区和不设区的市选举委员会负责登记、审查和公布选民名单，选民资格审查的标准后由（中央选举委员会关于选民资格若干问题的解答》作具体说明，选民资格审查办法则在（中央选举委员会关于基层选举工作的通知）中有如下规定：选民调查登记站各有一个选举委员会所组织的选民资格审查小组，在各该选区的选民参加之下，在选民登记同时，负责审查选民资格。凡属公认或经当场评议确定其有选举权和被选举权的，当场填发选民证。凡属公认或经当场评议确定其无选举权和被选举权的，则予当场说明，不发选民证，并告以如不同意，可向选举委员会提出申诉。凡属当场不能确定其有无选举权和被选举权的，则由审查小组提到选举委员会审查确定。（国务院关于 1956 年选举工作的指示）又明确指出，审查选民资

格的重点应该是需要依法给予选举权利或者剥夺选举权利的人。

第二部选举法以及其后的三次修改，都未就审查选民资格作出新的规定。

（3）公布选民名单

第一部选举法和第二部选举法均规定选民名单应在选举的30天以前公布。1995年第三次修改选举法时，改为选民名单应在选举日的20天以前公布。

（4）对选民名单不同意见的申诉与处理决定

第一部选举法规定，对公布选民名单有不同意见者，可向选举委员会提出申诉，选举委员会应在五日内作出处理决定。申诉人如对处理意见不服，可向人民法庭或人民法院提起诉讼，人民法庭或人民法院的判决为最后决定。《国务院关于1956年选举工作的指示）更明确规定，不论任何人对于公布的选民名单提出不同意见的时候，都应该充分保障他们行使申诉和诉讼的权利。

第二部选举法将选举委员会对申诉意见的处理决定时间改为三日，提起诉讼的受理只限定为人民法院。

1986年第二次修改选举法时，对向人民法院申诉和判决的时间作了限定：申诉人如果对选举委员会的处理决定不服，可以在选举日的五日以前向人民法院起诉，人民法院应在选举日前作出判决。

7．代表名额

第一部选举法不但确定了直接选举的乡、镇人大代表的基数，还对代表名额的上、下限作出了具体规定：乡、镇人口在2000人以下者，选代表15人至20人；人口超过2000者，选代表20人至35人。人口特少的乡、镇，代表名额得少于15人，但最少不得少于7人；人口特多的乡、镇，代表名额得多于35

人，但最多不得超过 50 人。郊区每一代表所代表的人口数应多于市区每一代表所代表的人口数。

1956 年 5 月 12 日全国人民代表大会常务委员会第四十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于县、市、市辖区、乡、民族乡、镇人民代表大会代表名额等问题的决定》，对乡、镇人大代表数额标准作了调整：乡、民族乡人口在 3000 人以下的，每 50 人至 100 人选代表一人；人口超过 3000 人至 7000 人的，每 100 人至 150 人选代表一人；人口超过 7000 人的，每 150 人至 300 人选代表一人。乡、民族乡人大代表的总名额，至少不得少于 15 人，至多不得超过 70 人。镇人大代表名额，人口在 10000 人以下的，每 100 人至 200 人选代表一人；人口超过 10000 至 30000 人的，每 200 人至 400 人选代表一人；人口超过 30000 人的，每 400 人至 1000 人选代表一人。镇人大代表总名额，至少不得少于 20 人，至多不得超过 90 人。1958 年 3 月 19 日全国人民代表大会常务委员会第九十五次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于地方各级人民代表大会代表名额问题的决定》认可乡级人民代表大会代表名额需要超过选举法规定的时候，由县级人民委员会批准[①]。

面临县、乡两级人大代表直接选举的名额分配问题，第二部选举法改变了过去由全国人大常委会确定各级人民代表大会代表名额上、下限的做法，规定地方各级人民代表大会代表的名额，由各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会，按照便于召开会议、讨论问题和解决问题，并且使各民族、各地区、各方面都能有适当数量的原则自行决定，并报全国人民代表大会常务委员会备案。县、自治县人民代表大会代表的名额，由本级人民

① 见《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编（1949—1990）》，第 144、149 页。

代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于镇每一代表所代表的人口数的原则分配。人口特少的人民公社、镇，也应有代表参加。

1982 年第一次修改选举法时，对县级以下人大代表名额的分配增加了一项内容：县、自治县行政区域内，镇的人口特多的，或者不属于县级以下人民政府领导的企业事业组织的职工人数在全县总人口中所占比例较大的，经省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会决定，农村每一代表所代表的人口数同镇或企业事业组织职工每一代表所代表的人口数之比可以小于四比一直至一比一。

1986 年第二次修改选举法，将“人口特少的乡、民族乡、镇也应有代表参加”改为更为明确的说法：县、自治县的人民代表大会中，人口特少的乡、民族乡、镇，至少应有代表一人。

1995 年第三次修改选举法，增加了县、乡两级人大代表名额确定的六条规定：

（一）县、自治县、不设区的市、市辖区的代表名额基数为 120 名，每 5000 人可以增加一名代表；人口超过 165 万的，代表总名额不得超过 450 名；人口不足 50000 人的，代表名额可以少于 120 名。

（二）乡、民族乡、镇的代表名额基数为 40 名，每 1500 人可以增加一名代表；人口超过 90000 人的乡、民族乡的代表总名额不得超过 100 名；人口超过 13 万的镇的代表总名额不得超过 130 名；人口不足 2000 人的乡、民族乡、镇的代表总名额可以少于 40 名 。

（三）地方各级人民代表大会的代表名额基数与按人口数增加的代表数相加，即为地方各级人民代表大会的代表总名额。

（四）聚居的少数民族多或者人口居住分散的县、自治县、乡、民族乡，经省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会

需要全本请访问 www.ertongbook.com