

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 选举法问答

主 编 吴爱英
副主编 张苏军

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO
QUANGUORENMINDAIBIAODAHUI HE DIFANGGEJIRENMINDAIBIAODAHUI
XUANJUFAWENDA



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

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 选举法问答

主 编 吴爱英
副主编 张苏军



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

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问答 / 吴爱英主编, 张苏军副主编. —北京: 法律出版社, 2010. 4

ISBN 978 - 7 - 5118 - 0659 - 8

I. ①中… II. ①吴…②张… III. ①全国人民代表大会—选举法—中国—问答②地方各级人民代表大会—选举法—中国 IV. ①D921.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 054206 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘秀丽 董晶晶

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/6.625 字数/153 千

版本/2010 年 4 月第 1 版

印次/2010 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 0659 - 8

定价:23.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编写说明

《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》(以下简称选举法)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,是换届选举和人民代表大会工作的重要法律依据,也是一部重要的宪法相关性法律。2010年3月14日第十一届全国人民代表大会第三次会议通过了《全国人民代表大会关于修改〈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》,对选举法进行了自1979年重新修订以来的第五次修改。这次选举法的修改,重点是落实党的十七大提出的实行城乡按相同人口比例选举人民代表大会代表的要求,同时统筹对选举法其他内容进行必要的修改。为了便于学习、贯彻实施选举法,准确理解这次选举法修改的重要意义和主要内容,我们编写了这本《〈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〉问答》。编写过程中,我们注意把握以下几点:一是对我国选举制度的确立、发展过程,特别

是针对本次选举法修改,重点对修改的背景、内容、意义进行阐释和解答。二是紧扣选举法条文设计问题,对法律条文的原意和主要精神,特别是对条文容易产生不同理解的问题,从理论和实践上进行了回答和阐释。三是紧密结合人民代表大会代表选举工作的实际情况,对选举工作中出现的一些普遍性、典型性的问题进行了解答。四是对国外选举制度及其最新发展情况作了适当的介绍,以便读者在理解我国选举制度的同时,能够对国外选举制度有所了解。参加本书编写工作的有肖义舜、武增、李志路、朱江华、姚振怀、李菊、陈国刚、谭喻、陈希文、黄宇菲、杨蔚莉等同志,李菊、陈国刚同志负责组织统稿。由于水平有限,书中难免有不足之处,恳请读者批评指正。

编 者

2010年3月

目 录

一 选举理论与选举原则

1. 什么是选举？什么是选举制度？	1
2. 什么是选举法？	2
3. 选举法的制定依据是什么？	3
4. 什么是选举权与被选举权？	5
5. 什么是选民？	6
6. 什么是选举原则？	6
7. 什么是选举权的普遍原则？	7
8. 什么是选举权的平等原则？	10
9. 什么是直接选举和间接选举并用原则？	11
10. 什么是差额选举原则？	13
11. 什么是无记名投票原则？	15
12. 什么是选举权利保障原则？	16
13. 人民解放军如何选举人民代表大会代表？	18
14. 如何保障人民代表大会代表的广泛性？	20
15. 全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的 选举经费由谁开支？	22

二 我国选举制度的确立、发展和本次修改情况

1. 我国选举制度是如何确立的？	23
2. 我国选举制度是如何发展完善的？	25

3. 2010 年修改选举法的过程是怎样的? 28
4. 2010 年修改选举法的指导思想和工作原则是什么? 31
5. 为什么要一步到位实行城乡按相同人口比例选举人民代表大会代表? 33
6. 实行城乡按相同人口比例选举人民代表大会代表的原则是什么? 36
7. 城乡按相同人口比例选举人民代表大会代表与代表的结构比例有何关系? 38
8. 2010 年修改选举法的其他主要内容是什么? 40
9. 选举法修改的重要意义有哪些? 41

三 选举机构

1. 各级人民代表大会代表的选举工作由谁来主持? 44
2. 选举委员会的组成人员如何产生? 45
3. 为什么选举委员会的组成人员不能同时是代表候选人? 46
4. 选举委员会的职责有哪些? 47

四 代表名额的确定与分配

1. 地方各级人民代表大会代表的名额是如何确定的? 50
2. 对聚居的少数民族多和人口居住分散的地方, 人民代表大会代表名额的确定有何照顾? 52
3. 采用什么程序确定地方各级人民代表大会代表名额? 54
4. 地方各级人民代表大会代表的总名额经确定后可以变动吗? 55
5. 地方各级人民代表大会代表名额如何进行分配? 57

6. 全国人民代表大会代表的名额是多少？由哪些选举单位选举产生？	58
7. 香港和澳门特别行政区应选全国人民代表大会代表的名额是如何确定的？	60
8. 解放军应选全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的名额是如何确定和分配的？	62
9. 全国人民代表大会代表名额分配的原则是什么？	62
10. 全国人民代表大会代表名额分配的具体程序是什么？	65
11. 全国人民代表大会代表名额中的少数民族代表的名额是如何确定的？	66

五 各少数民族的选举

1. 聚居的少数民族的代表每一代表所代表的人口数如何确定？	68
2. 散居的少数民族的代表每一代表所代表的人口数如何确定？	70
3. 聚居的少数民族如何直接选举县、乡两级人民代表大会代表？	71
4. 为什么民族自治地方在选举中应同时使用当地通用的民族文字？	72
5. 少数民族选举中如何适用差额选举的规定？	72
6. 少数民族选举中的其他事项应当如何办理？	73

六 选区划分

1. 什么是选区？划分选区有什么意义？	74
2. 什么是选举单位？它与选区有什么不同？	74
3. 选区划分的标准是什么？	75
4. 选区的大小如何划分？	77

5. 各选区的人口数应如何确定? 78
6. 合理划分选区应当注意哪些问题? 79
7. 怎样理解人民解放军单独进行选举? 80

七 选民登记

1. 什么是选民登记? 我国的选民登记如何进行? 81
2. 怎样计算行使选举权的法定年龄? 82
3. 人民解放军如何选举县级人民代表大会代表? 82
4. 华侨如何参加县、乡人民代表大会代表选举? 83
5. 我国台湾地区同胞怎样参加县、乡人民代表大会代表选举? 83
6. 如何做好流动人口参选工作? 84
7. 精神病患者的选举权利如何保障? 86
8. 选民登记过程中出现了哪些新情况、新问题? 应当如何解决? 88
9. 怎样公布选民名单和发放选民证? 89
10. 对公布的选民名单有不同意见, 怎么办? 91

八 代表候选人的提出

1. 如何提名产生人民代表大会代表候选人? 93
2. 我国对代表候选人有何要求? 94
3. 提名推荐代表候选人应当注意哪些问题? 95
4. 人民代表大会代表如何实行差额选举? 99
5. 直接选举中如何确定正式代表候选人? 100
6. 间接选举中如何确定正式代表候选人? 101
7. 直接选举中如何根据较多数选民的意见确定正式代表候选人名单? 102
8. 公布第一轮代表候选人名单后, 可否再提名新的代表候选人? 103

9. 为什么在直接选举中要规定预选程序? 在何种情况下应当进行预选?	103
10. 如果某一选区提出的代表候选人多于选举委员会规定的差额数,但又在选举法规定的最高差额比例内,如何确定候选人人数?	104
11. 选举设区的市、省一级或者全国人民代表大会代表,代表候选人是否必须是下一级人民代表大会代表?	105
12. 法律对代表候选人的介绍,规定了哪些渠道和形式?	105
13. 介绍代表候选人应当注意哪些问题?	107
14. 为什么在选举日必须停止对代表候选人的介绍?	108

九 选举程序

1. 直接选举时如何做好选票的发放?	110
2. 怎样确定选举日?	110
3. 直接选举中选民投票的场所有哪几种?	111
4. 投票选举由谁主持? 投票选举前需要做哪些准备工作?	112
5. 选举人民代表大会代表时采用什么投票方法?	113
6. 选民投票选举时应当注意什么问题?	114
7. 投票人在填写选票时可以作出什么选择?	114
8. 选举时可否委托投票? 委托投票应注意哪些事项?	115
9. 如何做好监票人、计票人的推选工作?	116
10. 核算选票时须注意哪些问题?	117
11. 如何确认选举有效?	118
12. 如何确认代表候选人当选?	119
13. 什么是再次投票? 什么是另行选举? 二者的区	

- 别是什么? 121
14. 什么是代表资格审查? 代表资格审查的内容是什么? 122
15. 人民代表大会代表的资格由谁来审查确认? 是由本级选举委员会还是由本级代表资格审查委员会确认? 122
16. 代表资格审查委员会宣布个别代表当选无效, 是否须经原选举单位同意? 代表资格审查委员会能否因代表有违法行为撤销其代表资格? 123
17. 为什么公民不得同时担任两个以上无隶属关系的行政区域的人民代表大会代表? 如遇这种情况应如何处理? 124

十 对代表的监督和罢免、辞职、补选

1. 人民代表大会代表接受谁的监督? 监督人民代表大会代表有哪些内容? 126
2. 监督人民代表大会代表的形式有哪些? 127
3. 如何罢免直接选举产生的人民代表大会代表? 128
4. 如何罢免间接选举产生的人民代表大会代表? 130
5. 人民解放军选出的人民代表大会代表如何罢免? 133
6. 人民代表大会代表如何提出辞职? 133
7. 香港、澳门特别行政区的全国人民代表大会代表怎样提出辞职? 135
8. 如何补选因故出缺的人民代表大会代表? 选举单位在换届选举时没有选足应选代表, 所余名额能否按出缺处理? 135
9. 人民代表大会代表因故出缺的情况有哪些? 137

十一 国家机关领导人员的选举、罢免、辞职和补选

1. 全国人民代表大会常务委员会组成人员是怎样选举产生的? 140
2. 地方各级人民代表大会常务委员会组成人员名额是如何确定的? 140
3. 地方各级国家机关领导人员的人选如何提名? 141
4. 不同选区或者选举单位的代表是否可以联名提出代表候选人? 142
5. 选举地方国家机关正职领导人员时应注意什么问题? 143
6. 选举地方国家机关副职领导人员的差额幅度是多少? 143
7. 正副乡、镇长是否必须从乡、镇人民代表大会代表中选出? 144
8. 罢免地方国家机关组成人员的法律程序是什么? 144
9. 地方国家机关组成人员提出辞职有什么程序? 145
10. 补选地方国家机关领导人员是否也要实行差额选举? 145

十二 对破坏选举的制裁

1. 哪些行为是破坏选举的行为? 147
2. 对破坏选举的行为应当追究哪些法律责任? 148
3. 如何依法处理破坏选举的行为和选举工作中出现的违法行为? 150
4. 什么是破坏选举罪? 有什么构成要件? 152
5. 选举法对破坏选举行为的调查处理是如何规定的? ... 153
6. 什么是选举诉讼? 我国处理选举争议的方式有哪些? 153

7. 为什么省级人民代表大会要制定选举实施细则? 154
8. 新选举法从何时开始实施? 155

附 录

1. 全国人民代表大会关于修改《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(2010年3月14日) 157
2. 关于《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修正案(草案)》的说明(2010年3月8日) 163
3. 第十一届全国人民代表大会法律委员会关于《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修正案(草案)》审议结果的报告(2010年3月9日) 172
4. 第十一届全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会关于修改〈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》(草案)修改意见的报告(2010年3月13日) 175
5. 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(2010年3月14日修正) 177
6. 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(1983年3月5日) 193

一 选举理论与选举原则

1. 什么是选举？什么是选举制度？

选举的字面含义为选择和推举，但选举作为一种社会现象，从广义上说，是指一定的社会成员根据自己的意愿，按照一定的程序和方法选拔、推举代表或者主要负责人的活动。例如政党、社会团体、企事业组织等，都采用选举的形式产生自己的领导机构和领导人。从狭义上说，选举仅指选民或代表根据自己的意志，按照法律规定的原则、程序和方式，选出国家代表机关代表和国家机关组成人员的行为。按照不同的标准，选举可以有不同的分类。依选举对象来划分，有立法机关成员的选举、政府首脑选举和其他一些国家公职人员的选举；依程序划分，有预选、正式选举和补选；依所涉及的范围划分，有全国性选举和地方性选举；依选举的方式划分，有直接选举和间接选举。

选举制度属于国家制度，是国家的政治制度的重要组成部分，是民主制度的基础环节，是由一系列与选举原则、选举程序、选举方法相关的法律规范形成的各种具体制度构成的整体和总称。选举制度也有广义和狭义之分，广义的选举制度既包括选举国家权力机关的原则、程序和方式，又包括选举其他国家机关（行政机关、审判机关、检察机关）的原则、程序和方式；狭义的选举制度只是指选举国家权力机关的原则和程序。我国的选举法关于选举制度的规定是狭义的，即调整范围只包括全国和地方各级人民代表大会代表的选举。

我国的民主选举制度，早在革命根据地时期就已经产生。1931年11月，中华苏维埃在江西革命根据地公布了《中华苏维

埃共和国选举细则》，1933年8月公布了《苏维埃暂行选举法》。抗日战争时期，我党根据当时形势和阶级关系，对选举制度作了重大修改，在中国选举史上第一次明确提出采用“普遍、直接、平等、无记名投票”的原则。

新中国成立后，我国的选举制度经历了一个不断完善的过程。1953年，颁布了第一部选举法，标志着我国社会主义选举制度的正式确立。1978年12月，中国共产党召开了十一届三中全会，提出发展社会主义民主、健全社会主义法制这一伟大任务。1979年7月，第五届全国人民代表大会第二次会议制定颁布了我国第二部选举法。新选举法在继承和坚持1953年选举法基本原则和基本制度的同时，根据新时期的实际情况，对我国选举制度作了一系列改革和发展。随着社会主义民主和法制建设的不断深入，我国于1982年、1986年、1995年、2004年、2010年又对选举法进行了五次修改完善。我国的选举制度无论是内容还是形式都更为完善，更符合我国现阶段的实际情况，逐步形成了一整套有利于发展社会主义民主，有利于发挥人民代表大会制度作用的选举法律制度。

2. 什么是选举法？

与选举制度分为广义和狭义相联系，选举法也有广义和狭义之分。广义的选举法包括有关选举产生国家政权机关的所有法律规范。从广义上讲，我国现行的选举法渊源包括：宪法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、全国人民代表大会组织法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和地方政府组织法、法院组织法、检察院组织法、解放军选举人民代表大会代表办法、全国人民代表大会议事规则，以及全国人民代表大会常务委员会颁布的一系列有关选举的决议决定，各省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会依法制定的选举实施细则

等。它们对我国各级国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关和国家最高军事机关的产生原则、程序和办法等,作出了一系列的具体规定和解释,从而形成了一套系统的选举制度。狭义的选举法仅指选举产生国家权力机关的法律规范。

在我国,通常所说的选举法是指选举各级人民代表大会代表,即全国人民代表大会制定通过的《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》,其适用范围包括:全国人民代表大会和地方各级(省、自治区、直辖市;设区的市、自治州;不设区的市、市辖区、县、自治县;乡、民族乡、镇)人民代表大会代表的选举。对于有关国家权力机关组成人员即人民代表大会代表的选举来说,选举法具有法律强制性。整个选举过程中,如果违反了选举法的各项规定,情节严重的,有关责任人要承担相应的法律责任。除国家政权机关以外的其他各种类型的选举在适用有关的章程和规则的同时,也可以参照选举法的有关规定进行,但选举法本身对这些选举不具有法律约束力。除《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》外,我国还存在一些其他形式的选举法律规范,如1983年全国人民代表大会常务委员会作出的《关于县级以下人民代表大会直接选举的若干规定》等,这些选举法律规范对于规范我国的选举活动也起着十分重要的作用。

3. 选举法的制定依据是什么?

宪法是我国选举法制定的依据。宪法作为国家的根本大法,是一切法律制定的基础,国家立法机关的立法活动要以宪法为依据,任何法律都不得违反宪法,不得与之相抵触。选举法是规定国家选举制度的基本原则和组织程序的法律,是国家的基本法律,它也必须依据宪法规定的有关选举的基本原则制定。

现行宪法中直接涉及全国人民代表大会和地方各级人民代

表大会代表选举以及与之相关问题的规定有八条：(1)第34条：“中华人民共和国年满十八周岁的公民，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；但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”(2)第59条：“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成。各少数民族都应当有适当名额的代表。全国人民代表大会代表的选举由全国人民代表大会常务委员会主持。全国人民代表大会代表名额和代表产生办法由法律规定。”(3)第77条：“全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。”(4)第97条：“省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举；县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。地方各级人民代表大会代表名额和代表产生办法由法律规定。”(5)第102条：“省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表受原选举单位的监督；县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表受选民的监督。地方各级人民代表大会代表的选举单位和选民有权依照法律规定的程序罢免由他们选出的代表。”(6)第104条：“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会……在本级人民代表大会闭会期间，罢免和补选上一级人民代表大会的个别代表。”(7)第113条第1款：“自治区、自治州、自治县的人民代表大会中，除实行区域自治的民族的代表外，其他居住在本行政区域内的民族也应当有适当名额的代表。”(8)第115条：“自治区、自治州、自治县的自治机关行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权……”

宪法作为选举法的制定依据，不但制约着选举法的制定，还制约着选举法的修改。第一，如果宪法进行修改，其内容涉及选举法的有关规定，选举法就必须及时作出相应的修改。如我国1982年关于选举法的修改，就是在新宪法颁布以后及时进行