

高端
释法

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会国家法室 / 编著

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 解读

主 编

许安标

(全国人大常委会法制工作委员会国家法室主任)

武 增

(全国人大常委会法制工作委员会国家法室副主任)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会国家法室 / 编著

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

解读

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

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解读/全国人大常委会法制工作委员会国家法室编著. —北京: 中国法制出版社, 2010. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1808 - 9

I. ①中… II. ①全… III. ①全国人民代表大会 - 选举法 - 法律解释 - 中国②地方各级人民代表大会 - 选举法 - 法律解释 - 中国 IV. ①D921. 25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 041477 号

责任编辑: 马颖 谢玲玉

封面设计: 蒋怡

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解读

ZHONGHUARENMINCONGHEGUO QUANGUO RENMIN DAIBIAO DAHUI HE
DIFANG GEJI RENMIN DAIBIAO DAHUI XUANJUFA JIEDU

编著/全国人大常委会法制工作委员会国家法室

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/9.75 字数/189 千

版次/2010 年 4 月第 1 版

2010 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1808 - 9

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66066324

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前 言

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》，根据这个修改决定，选举法进行了1979年重新修订以来的第五次修正。这次选举法修改的指导思想是，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照党的十七大的要求，总结实践经验，完善选举制度，实行城乡按相同人口比例选举人大代表，更好地体现人人平等、地区平等和民族平等原则，扩大人民民主，保证人民当家作主，为坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治提供坚实的制度保障。这次选举法修改，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大代表的要求，同时统筹对选举法其他内容进行必要的修改，如增加规定代表候选人要填报个人身份情况，同一公民不得担任两地代表；提名推荐代表候选人，不得超过应选名额；加大组织代表候选人与选民见面的力度，增强对候选人的了解；明确对破坏选举行为的调查处理机关，防范、打击破坏选举的行为，等等。通过修改选举法，推进中国特色社会主义选举制度的自我完善与发展，是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容，是发展社会主义民主政治的必然要求，将进一步保障城乡居民享有平等的选举权，推进我国的人权事业不断发展，对充分调动各方面的积极性，统筹城乡协

调发展和促进社会和谐，具有重大而深远的历史意义。

为了配合对我国选举制度，特别是 2010 年选举法修改内容的学习、宣传，全国人大常委会法制工作委员会国家法室参加选举法修改工作的同志集体编著了本书。本书采用逐条解读的方式，力求将我国选举制度的基本原则、主要内容和 2010 年选举法修改的内容和意义清晰准确地介绍给广大读者，希望有助于深入理解并准确贯彻执行选举法，为即将开展的换届选举工作尽一份力量。

本书由全国人大常委会法制工作委员会国家法室许安标主任、武增副主任担任主编，李菊、陈国刚、陈希文、谭喻、黄宇菲等同志参加了撰稿工作。

值本书出版之际，特别感谢大力支持选举法修改工作的有关领导同志、有关部门、有关地方、有关专家学者和选举工作的实践者。

因作者水平有限，本书难免有疏漏之处，敬请广大读者批评指正。

编著者

2010 年 3 月

目 录

前 言	1
第一章 总 则	1
第一条 【立法依据】	1
第二条 【选举方式】	3
第三条 【选举权和被选举权】	6
第四条 【一人一票原则】	10
第五条 【解放军选举办法】	12
第六条 【人大代表的广泛性】	15
第七条 【选举经费】	21
第二章 选举机构	23
第八条 【选举的主持】	23
第九条 【选举委员会的人员组成】	26
第十条 【选举委员会职责和工作要求】	28
第三章 地方各级人民代表大会代表名额	33
第十一条 【地方各级人大代表名额】	33
第十二条 【地方各级人大代表具体名额的确定】	41
第十三条 【地方各级人大代表名额变动】	43
第十四条 【地方各级人大代表名额分配】	45
第四章 全国人民代表大会代表名额	48

第十五条	【全国人大代表选举单位和名额】	48
第十六条	【全国人大代表名额分配】	53
第十七条	【少数民族应选全国人大代表】	63
第五章	各少数民族的选举	66
第十八条	【聚居少数民族的代表名额】	66
第十九条	【自治地方其他民族的代表名额】	70
第二十条	【散居少数民族的代表名额】	72
第二十一条	【少数民族单独选举或联合选举】	74
第二十二条	【选举文件的民族文字】	76
第二十三条	【少数民族选举的其他事项】	77
第六章	选区划分	80
第二十四条	【选区划分的原则】	80
第二十五条	【各选区应大体相等】	84
第七章	选民登记	87
第二十六条	【选民资格的确认】	87
第二十七条	【选民名单的公布】	93
第二十八条	【对选民名单不同意见的处理】	94
第八章	代表候选人的提出	100
第二十九条	【代表候选人的推荐】	100
第三十条	【差额选举】	105
第三十一条	【正式代表候选人的确定】	108
第三十二条	【间接选举中代表候选人的广泛性】	114
第三十三条	【对代表候选人的介绍】	115
第九章	选举程序	119
第三十四条	【选举权保障】	119
第三十五条	【领取选票】	121
第三十六条	【选民投票场所】	123

第三十七条	【间接选举的投票主持】	126
第三十八条	【投票方法和代写选票】	127
第三十九条	【填写选票】	130
第四十条	【委托投票】	132
第四十一条	【核算选票】	134
第四十二条	【选举结果有效和有效票】	137
第四十三条	【当选票数】	138
第四十四条	【选举结果公布】	144
第四十五条	【两地代表】	148
第十章	对代表的监督和罢免、辞职、补选	154
第四十六条	【代表接受监督】	154
第四十七条	【直接选举的代表的罢免】	156
第四十八条	【间接选举的代表的罢免】	160
第四十九条	【罢免应无记名表决】	164
第五十条	【通过罢免的票数】	166
第五十一条	【被罢免代表有关职务相应撤销】	168
第五十二条	【代表辞职】	170
第五十三条	【代表辞职被接受有关职务相应终止】	173
第五十四条	【代表出缺的补选】	174
第十一章	对破坏选举的制裁	179
第五十五条	【对破坏选举的制裁】	179
第五十六条	【对破坏选举的调查处理】	184
第十二章	附 则	188
第五十七条	【省级人大及其常委会可制定实施细则】	188

附录:

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.....	192
(2010 年 3 月 14 日)	
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.....	198
(2010 年 3 月 8 日)	
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.....	207
(2010 年 3 月 9 日)	
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.....	211
(2010 年 3 月 13 日)	
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.....	213
(2010 年 3 月 14 日)	
中华人民共和国全国人民代表大会组织法.....	229
(1982 年 12 月 10 日)	
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.....	239
(2004 年 10 月 27 日)	

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	261
(2009 年 8 月 27 日)	
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	270
(1983 年 3 月 5 日)	
选举法修改调研报告	273
关于城乡按相同人口比例选举人大代表对县乡直 接选举工作的影响问题调研简报	283
江苏省射阳县按城乡相同人口比例选举县人大代 表的有关情况	289
一些国家国会议员名额分配的有关情况	294

第一章 总 则

第一条 根据中华人民共和国宪法，制定全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法。

条文主旨

本条是关于本法的立法依据和适用范围的规定。

立法背景

1953年2月11日，中央人民政府委员会通过了新中国第一部选举法。1979年7月1日五届全国人大二次会议根据宪法，对选举法进行了全面修订。此后，1982年、1986年、1995年、2004年和2010年又对选举法进行了修改。

条文解读

一、宪法是选举法的立法依据

选举制度是人民代表大会制度的基础，选举法是保障公民依法行使选举权和被选举权，依法产生各级人大代表，组成各级国家权力机关的重要的基本法律。宪法是国家的根本大法，是制定一切法律的基础。特别是关于国家机构的产生、组成、职责的规定，是宪法中不可或缺的重要内容，因此选举法的制定与修改，必须以宪法为依据。

1953年2月11日，中央人民政府委员会通过了新中国第一

部选举法。该法第一条规定：“根据中国人民政治协商会议共同纲领第十二条，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由各民族人民用普选方法产生之。”开宗明义地表明其立法依据为中国人民政治协商会议共同纲领。1949年10月1日，中华人民共和国成立，但当时各方面条件还不具备，无法立即由国家的制宪机关通过一部正式的宪法。因此，1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议选举产生了中央人民政府委员会，宣告中华人民共和国成立，并且通过了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》。“共同纲领”第十二条规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产生之。各级人民代表大会选举各级人民政府。各级人民代表大会闭会期间，各级人民政府为行使各级政权的机关。”“国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间，中央人民政府为行使国家政权的最高机关。”“共同纲领”的上述规定，成为制定选举法的宪法性依据。

1979年7月1日五届全国人大二次会议根据宪法，对选举法进行了全面修订。在第一条即明确规定：“根据中华人民共和国宪法，制定全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法。”这一规定一直沿用到今。

1982年12月，国家在历经历史性转变后，五届全国人大五次会议通过了“82宪法”，在经济制度、国家机构等方面，对宪法进行了全面、重大的修订。为与宪法的规定相一致，在同次会议上，全国人大根据新宪法对选举法进行了修改，例如，将条文中的“人民公社”改为“乡、民族乡”；“人民公社管理

委员会”改为“乡、民族乡人民政府”。

二、本法的适用范围

在我国，选举制度有广义和狭义之分。最广义的选举制度，既包括国家权力机关的选举，也包括行政机关、审判机关、检察机关的选举，还可以包括村民委员会、居民委员会等基层群众性组织的选举。狭义的选举制度，仅指国家权力机关的选举。我国选举法，仅适用于全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的选举、监督等。各级行政机关、审判机关、检察机关的产生以及领导人员的选举、任命，由地方组织法等相关法律规定。

相关规定

《中华人民共和国宪法》第三十四条、第五十九条、第七十七条、第九十七条、第一百零二条、第一百零四条、第一百一十三条、第一百一十五条。

第二条 全国人民代表大会的代表，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会的代表，由下一级人民代表大会选举。

不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表，由选民直接选举。

条文主旨

本条是对我国人大代表选举实行直接选举与间接选举相结合的选举方式的规定。

立法背景

选举方式是选举中的重要因素，选举方式是否合理，直接影响选民或选举人能否真实表达个人的选择意愿，直接影响选举结果的真实公正。从不同的角度分类，选举方式可以分为公开选举和秘密选举、直接选举和间接选举。直接选举是指公民直接投票选出国家机构的成员或者其他公职人员。间接选举是指先由公民选举出代表，再由代表选举出当选人。早期的民主选举多为直接选举，随着选举制度的发展，选举的普遍性原则在各国得以确立，这使得选举权扩大，选民人数大量增加。为了在保证公平的同时保证选举的效率，很多国家策略性地选择了间接选举。但随着民主的发展，间接选举的民主性受到不同程度的质疑，一些国家又逐步恢复实行直接选举，但间接选举方式仍在某些选举中得到运用。作为两种选举方式，直接选举和间接选举各有利弊。直接选举由选民以直接投票方式选举产生代议机构议员（代表）或公职人员，选民与被选举人联系密切。但直接选举对组织和技术工作要求高，选举的成本也比较高。与直接选举相反，间接选举成本较低，便于组织，但公民与被选举人之间的联系受到一定阻隔。

条文解读

直接选举和间接选举相结合的选举方式，是由我国的国情决定的，是我国人大代表选举遵循的原则之一，也是我国人大代表选举的一大特色。1953 年第一部选举法即确立了这一选举方式。1953 年选举法第三条规定：“全国人民代表大会之代表，省、县和设区的市人民代表大会之代表，由其下一级人民代表大会选举之。乡、镇、市辖区和不设区的市人民代表大会之代

表，由选民直接选举之。”当时我国正处于建国初期，国家的经济还很落后，交通也不便利，人民群众的民主意识和文化水平还不高，实行较大范围的直接选举还有一定困难。1949年9月7日，周恩来在中国人民政治协商会议的讲话中指出：“将来的人民代表大会，是要通过普选的方式产生的。关于普选，本应该做到普遍的、平等的、直接的、不记名的投票，但这对于中国现在的状况来说，是非常困难的……关于直接选举，中国是世界上人口最多的国家，直接选举目前实在不容易办到。由于有上述种种的情况，我们只能强调提出普选一点，其它各项有待将来条件成熟再逐步实现。”邓小平同志在1953年选举法草案说明中指出：“这是由于我国目前的社会情况、人民还有很多缺乏选举经验以及文盲尚多等等实际条件决定的。如果我们无视这些实际条件，在现在就勉强地去规定一些形式上好像很完备而实际行不通的选举方法，其结果，除了增加选举的困难和在实际上限制很多公民的选举权利之外，没有任何好处。”

随着国家的政治、经济、文化和交通等各方面的发展，1979年我国重新修订了选举法，将直接选举扩大到县级。彭真同志在关于选举法等七个法律草案的说明中指出：“在一个县的范围内，群众对于本县国家机关和国家工作人员的情况是比较熟悉和了解的，实行直接选举不仅可以比较容易地保证民主选举，而且便于人民群众对县级国家机关和国家工作人员实行有效监督。”

一个国家的选举制度乃至整个政治制度，只有与国情相适应，才能保证国家的稳定和发展。我国实行直接选举与间接选举相结合的方式，是由于我国幅员辽阔，人口众多，各地的政治、经济、文化发展水平极不平衡，还未达到进一步扩大直接

选举范围的条件，如果我们不考虑实际情况，一味地追求某种形式，结果只会有悖于我们的初衷，给各级人大代表的选举带来困难，使发扬社会主义民主成为一句空话。多年的实践证明，在现阶段我国采用直接选举和间接选举并用的民主选举制度，既符合我国的国情，又能使人民当家作主的民主权利得到较好的实现。

相关条文

《中华人民共和国宪法》第九十七条；《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》。

第三条 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、财产状况和居住期限，都有选举权和被选举权。

依照法律被剥夺政治权利的人没有选举权和被选举权。

条文主旨

本条是对选民资格和候选人资格的规定。

立法背景

一、我国实行选举权的普遍原则

选举权的普遍原则是我国人大代表选举的一项基本原则。选举权的普遍原则是指公民取得选举权的条件只要求为本国公民、已经成年、享有政治权利，除此以外，没有其他任何限制。也就是说，凡是成年的本国公民，只要没有依法被剥夺政治权

利，都具有选举资格，享有选举权。

在资产阶级革命后的一个相当长的时期里，选举权曾受到各种严格限制，这些限制主要体现在财产、受教育程度、种族、性别等。在各种限制条件中，有关财产的限制规定最为突出。例如法国 1814 年将选举资格税定为每年 300 法郎，而当时一个女佣的月薪为 12 法郎。由于这项税款在当时非常之高，因此，在全国 3 千万人口中，只有 30 岁以上的 3 万人参加选举。性别、种族和教育程度的限制也是历史上限制选举权的主要表现形式。美国在建国初期，各州曾普遍规定只有拥有一定财产或纳税的白人成年男子才享有选举权利。选举制度确立后的一个相当长时期里，妇女并不享有任何选举权利。直到 1920 年，美国给予妇女投票权。1870 年，美国通过第十五条宪法修正案，规定不得因种族、肤色或曾为奴隶而拒绝或剥夺公民的选举权。然而，由于黑人中的大多数都处于贫困和缺乏教育的状况，因而有些州通过规定选民必须交纳数量较大的人头税，或必须通过规定的文化测验，才能参加投票，使相当多的黑人选民失去了投票的权利。1964 年美国通过第二十四条宪法修正案取消了人头税，1970 年通过民权法废除了文化测验。

与西方资本主义国家对选民资格的种种限制相比，中国共产党领导的民主选举制度自创建之始，对选民资格的限制范围就比资本主义国家小得多。如 1933 年中华苏维埃共和国颁布的第一部《苏维埃暂行选举法》规定，凡居住在中华苏维埃共和国领土内的劳动者、红军及其家属，在选举日年满 16 周岁的，无男女、宗教、民族的区别，都享有选举权和被选举权，只有剥削者、靠迷信为业者、反动政府的军警宪等反动分子以及他们的家属，没有选举权和被选举权。中华人民共和国建立后，