

人民代表大会制度丛书

# 中国的选举制度 与操作程序

中国民主法制出版社

# 中国的选举制度与操作程序

本书编写组 编写

中国民主法制出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国的选举制度与操作程序/《中国的选举制度与操作程序》  
编写组编. - 北京:中国民主法制出版社,1997  
ISBN 7-80078-257-3

I. 中… II. 中… III. 选举制度 - 中国 IV. D621.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 24878 号

## 中国的选举制度与操作程序

本书编写组 编写

\*

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

中国铁道建筑总公司印刷厂印刷

新华书店经销

\*

850 × 1168 毫米 32 开 9.125 印张 232 千字

1997 年 11 月第 1 版 1997 年 11 月第 1 次印刷

印数:1—10000 册

ISBN7-80078-257-3/D·186

定价:13 元

本书如有倒装、错页或破损,我社负责调换。

联系电话:63097459

## 编委会人员名单

编委会主任:曹 志

顾 问:刘 政 程湘清

主 编:杨逢春

副 主 编:艾其来 刘 沛 王曙立

### 参加编写人员

全国人大:杨逢春 艾其来 刘 沛 王曙立 刘 智

周晓东 吴运浩

甘肃人大:马耕夫 邹通祥

河南人大:杜光富 李有亮 冯 鸣 王国旗

陕西人大:柴建政 李惠琦

江苏人大:钱文剑 孙庭兆 高咏沂

湖南人大:孟凡志 汤伟谊 伍先芳

安徽人大:张世俊 韦大伟

# 目 录

## 第一章 选举与选举制度

### 第一节 选举和选举制度的概念

- 一、选举 ..... (1)
- 二、选举制度 ..... (2)
- 三、现代民主选举制度的确立及其理论基础 ..... (2)
- 四、选举制度与选举法 ..... (3)

### 第二节 我国选举制度的理论来源

- 一、马克思主义的民主理论与中国实践相结合的产物 ... (4)
- 二、对资产阶级选举制度的理论和实践的批判继承 ..... (5)
- 三、对原苏联选举制度的学习和借鉴 ..... (7)

### 第三节 我国选举制度的确立和发展

- 一、选举制度的确立 ..... (8)
- 二、选举制度的改革和完善 ..... (16)

### 第四节 我国选举制度的性质和作用

- 一、选举制度在人民代表大会制度中的地位 ..... (26)
- 二、我国选举制度的性质 ..... (28)
- 三、选举制度在国家政治生活中的作用 ..... (29)

## 第二章 选举制度的基本原则

### 第一节 普遍原则

- 一、什么是选举权的普遍原则: ..... (32)
- 二、我国基本政治制度决定了我国要坚持普遍选举的

|                                          |      |
|------------------------------------------|------|
| 原则 .....                                 | (33) |
| 三、选举法及有关的法律和决定保障了普遍原则的实现 .....           | (34) |
| 第二节 平等原则                                 |      |
| 一、什么是选举权的平等原则 .....                      | (37) |
| 二、选举法关于代表比例的规定体现了我国选举制度着眼于选举权的实质平等 ..... | (38) |
| 第三节 直接选举与间接选举相结合原则                       |      |
| 一、什么是直接选举与间接选举相结合原则 .....                | (41) |
| 二、直接选举与间接选举相结合的原则的确立和发展 .....            | (41) |
| 第四节 无记名投票原则                              |      |
| 一、什么是无记名投票原则 .....                       | (42) |
| 二、法律关于无记名投票的规定 .....                     | (43) |
| 第五节 差额选举原则                               |      |
| 一、什么是差额选举原则 .....                        | (44) |
| 二、差额选举原则的确立和不断完善 .....                   | (44) |
| 三、差额选举原则是我们必须坚持的一项选举原则 .....             | (45) |
| 第六节 选举权利保障原则                             |      |
| 一、选举权利的物质保障 .....                        | (46) |
| 二、选举权利的程序保障 .....                        | (46) |
| <b>第三章 直接选举的程序和工作步骤</b>                  |      |
| 第一节 直接选举的准备工作                            |      |
| 一、省级人大常委会的工作 .....                       | (50) |
| 二、地市县乡的工作 .....                          | (56) |
| 第二节 确定和分配代表名额                            |      |
| 一、县级人大代表名额的确定分配 .....                    | (65) |
| 二、乡级人大代表名额的确定和分配 .....                   | (66) |

|                            |      |
|----------------------------|------|
| 三、代表名额保持相对稳定·····          | (67) |
| 第三节 划分选区                   |      |
| 一、选区的概念及选区划分的意义·····       | (69) |
| 二、选区划分的方式与方法·····          | (69) |
| 三、选区划分的基本原则·····           | (71) |
| 四、选区的类型·····               | (71) |
| 五、划分选区应注意的问题·····          | (72) |
| 六、选区的组织机构及其工作·····         | (73) |
| 第四节 选民登记                   |      |
| 一、选民登记的基本原则·····           | (75) |
| 二、选民与选民资格审查·····           | (75) |
| 三、选民登记的方式·····             | (78) |
| 四、选民登记工作的要求·····           | (78) |
| 五、公布选民名单·····              | (79) |
| 六、对选民名单有不同意见的处理·····       | (80) |
| 七、选民登记工作中应注意的问题·····       | (81) |
| 第五节 代表候选人的提出和确定            |      |
| 一、提名权与提名方式·····            | (85) |
| 二、差额选举与差额数·····            | (86) |
| 三、代表候选人与正式代表候选人·····       | (86) |
| 四、提名推荐代表候选人的程序·····        | (87) |
| 五、对代表候选人的介绍·····           | (87) |
| 六、酝酿、确定正式代表候选人·····        | (89) |
| 七、代表候选人提名工作中应注意的问题·····    | (90) |
| 第六节 投票选举                   |      |
| 一、投票选举的准备工作·····           | (94) |
| 二、投票选举的原则·····             | (95) |
| 三、领取选票、投票地点及选举投票的主持机关····· | (96) |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 四、投票选举的方式、方法 .....  | (97)  |
| 五、核对选票及宣布选举结果 ..... | (98)  |
| <b>第七节 代表资格审查</b>   |       |
| 一、代表资格审查的主体 .....   | (102) |
| 二、代表资格审查的程序 .....   | (102) |
| 三、代表资格审查的内容 .....   | (102) |

## **第四章 间接选举的程序和步骤**

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| <b>第一节 间接选举的准备工作</b>             |       |
| 一、确定和分配代表名额 .....                | (106) |
| 二、制定换届选举工作方案 .....               | (110) |
| 三、作出代表名额分配和选举问题的决定 .....         | (110) |
| 四、部署换届选举工作 .....                 | (111) |
| <b>第二节 协商推荐代表候选人</b>             |       |
| 一、提出代表候选人的安排意见 .....             | (113) |
| 二、部署代表候选人的提名推荐工作 .....           | (114) |
| 三、提出代表候选人的初步人选 .....             | (114) |
| 四、协商确定代表候选人建议名单 .....            | (115) |
| 五、在提名代表候选人的过程中应注意的<br>几个问题 ..... | (116) |

|                    |       |
|--------------------|-------|
| <b>第三节 间接选举的程序</b> |       |
| 一、会前准备工作 .....     | (118) |
| 二、表决通过选举办法 .....   | (118) |
| 三、提名推荐代表候选人 .....  | (119) |
| 四、确定正式代表候选人 .....  | (120) |
| 五、进行大会选举 .....     | (121) |

## **第五章 关于几类特殊的选举问题**

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>第一节 关于少数民族的选举问题</b> |  |
| 一、关于全国人民代表大会少数民族代表的    |  |



|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| 选举问题 .....                               | (123) |
| 二、关于出席地方各级人民代表大会少数民族代表名额比例问题 .....       | (125) |
| 三、关于少数民族代表选举问题的其他有关规定 .....              | (130) |
| 第二节 关于人民解放军选举人大代表问题                      |       |
| 一、选举法以及解放军选举办法关于解放军代表选举问题的规定 .....       | (132) |
| 二、全国人民代表大会和县以上地方各级人民代表大会中解放军代表名额问题 ..... | (134) |
| 第三节 关于妇女、华侨代表名额和华侨参加人大选举问题               |       |
| 一、关于各级人大代表中妇女代表比例问题 .....                | (136) |
| 二、关于归侨代表名额及其参加县、乡两级人大直接选举问题 .....        | (137) |
| 第四节 关于港、澳、台同胞参加人大选举的问题                   |       |
| 一、关于香港、澳门同胞参加人大选举问题 .....                | (139) |
| 二、台湾同胞参加人大选举问题 .....                     | (142) |
| <b>第六章 对代表的监督、罢免和补选</b>                  |       |
| 第一节 对代表的监督和罢免                            |       |
| 一、监督和罢免代表的法律规定 .....                     | (144) |
| 二、监督和罢免代表的内容及形式 .....                    | (145) |
| 三、罢免代表的程序 .....                          | (145) |
| 第二节 代表的补选                                |       |
| 一、代表因故出缺 .....                           | (151) |
| 二、县、乡人大代表的补选 .....                       | (152) |
| 三、县级以上各级人民代表大会代表的补选 .....                | (152) |
| <b>第七章 选举和任免国家机关组成人员的基本程序</b>            |       |
| 第一节 国家机关组成人员的选举任免范围                      |       |
| 一、选举范围 .....                             | (156) |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 二、任免范围 .....                | (157) |
| 三、选举任免种类 .....              | (158) |
| 四、几种特殊情况的任免 .....           | (164) |
| <b>第二节 国家机关组成人员候选人的提名程序</b> |       |
| 一、提名主体和提名对象 .....           | (166) |
| 二、提名的程序和要求 .....            | (168) |
| <b>第三节 国家机关组成人员的选举任免程序</b>  |       |
| 一、选举程序 .....                | (171) |
| 二、决定人选和通过人选程序 .....         | (175) |
| 三、罢免程序 .....                | (175) |
| 四、人大常委会的任免程序 .....          | (178) |
| 五、撤职程序 .....                | (181) |

## **第八章 换届选举的总结和归档**

### **第一节 换届选举工作总结**

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 一、检查验收工作 .....     | (183) |
| 二、起草换届选举工作总结 ..... | (184) |
| 三、召开换届选举总结会议 ..... | (185) |
| 四、填写有关报表 .....     | (187) |
| 五、汇编选举工作文件资料 ..... | (188) |

### **第二节 选举文件资料的归档**

## **第九章 选举活动中的个案分析**

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 一、关于选区划分和选民登记的问题 .....    | (191) |
| 二、关于提名、推存代表候选人的问题 .....   | (194) |
| 三、关于投票选举代表方面的问题 .....     | (195) |
| 四、关于选举国家机关领导人员方面的问题 ..... | (199) |

### **附：有关法律和文件**

|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| 一、中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级<br>人民代表大会选举法 ..... | (202) |
|-------------------------------------------|-------|

|                            |          |
|----------------------------|----------|
| 二、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 .....            | (215)    |
| 三、中华人民共和国全国人民代表大会组织法 ..... | (224)    |
| 四、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 .....            | (233)    |
| 五、中国人民解放军选举全国人民代表大会和县级     |          |
| 以上地方各级人民代表大会代表的办法 .....    | (254)    |
| 六、第八届全国人民代表大会第五次会议关于第九     |          |
| 届全国人民代表大会代表名额和选举问题的        |          |
| 决定 .....                   | (262)    |
| 七、中华人民共和国香港特别行政区选举第九届全     |          |
| 国人民代表大会代表的办法 .....         | (264)    |
| 八、第九届全国人民代表大会少数民族代表名额分配    |          |
| 方案 .....                   | (266)    |
| 九、台湾省出席第九届全国人民代表大会代表协商     |          |
| 选举方案 .....                 | (273)    |
| 十、全国人民代表大会常务委员会关于省、自治区、    |          |
| 直辖市人民代表大会代表名额的决定 .....     | (276)    |
| 十一、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 .....    | (278)    |
| 后 记 .....                  | 杨逢春(281) |

# 第一章

## 选举与选举制度

我国的选举制度是在马克思主义政权理论的指导下，根据我国国情建立的具有中国特色的选举制度。坚持我国的选举制度，正确认识我国选举制度的性质、地位和作用，对于加强人民代表大会制度建设，加强民主法制建设，巩固国家政权，具有重要意义。同时，弄清我国的选举制度及其性质、地位和作用，对于搞好选举工作也是极其重要的。

### 第一节 选举和选举制度的概念

什么叫选举？什么叫选举制度？现代民主选举制度是怎样确立的，其理论基础是什么？选举制度与选举法有何区别？这是研究我国选举制度首先要搞清楚的。

#### 一、选举

选举是公民根据自己的意志，按照一定的形式和程序，选出一定的公民担任国家公职的行为。选举是民主政治的基石。具体办法由各国宪法、选举法和其它有关法律规定，有投票、按表决器、举手、起立、口唱等不同方式。

选举起源于原始社会。在原始部落里，人人都有选举权和被选举权，部落酋长和军事首领都是选举产生的。而作为国家形式

的民主选举，则起源于古希腊、罗马的城邦国家。这些城邦国家实行的是共和制，国家公职人员在公民大会上选举产生。这种选举制度建立在奴隶制基础之上，奴隶和妇女没有选举权和被选举权。近现代意义的选举，是和资产阶级民主制度相联系的，是资产阶级革命的产物。

选举有广义和狭义两种解释。狭义的选举仅指选举国家代表机关代表的活动；广义的选举除指选举国家代表机关代表的活动之外，还包括选举其他国家机关公职人员和政党、群众团体及企事业单位的代表和领导人的活动。在我国，选举一般指选举人大代表和人大常委会组成人员、乡镇人大主席、副主席、人民政府领导人员、人民法院院长、人民检察院检察长的活动。

在现代社会，选举的适用范围是非常广泛的。

## 二、选举制度

选举制度是选举产生国家政权机关和选举任免其组成人员及有关公职人员的制度的总称。选举制度是国家政治制度的重要内容，一般由宪法和选举法等有关法律规定。选举制度的主要内容有：（1）选举的基本原则；（2）选举权利的确定；（3）选举的组织机构；（4）选举的程序与方法；（5）选举的经费；（6）选举人与当选人的关系；（7）对破坏选举行为的制裁等。

## 三、现代民主选举制度的确立及其理论基础

现代民主选举制度是伴随着议会的产生而建立的，可以这样说，选举制度与议会制度是一对孪生兄弟。因此，要研究现代民主选举制度，就必须首先对议会制即代议制度进行考察。

作为国家权力机关和立法机关的议会最早起源于英国。理论界较为普遍的看法是，13世纪的英国等级议会是议会的开端。当时，由于英国王的残暴统治，英国各阶级联合起来，与之进行斗争，并先后签署制定了《自由大宪章》、《牛津条例》，最后终于在1265年形成了以国王为代表的第一等级、以封建贵族为代

表的第二等级、以骑士和市民为代表的第三等级参加的等级议会。这个等级议会承认了第三等级作为独立的力量加入议会，从而使封建性的议会变成了资产阶级的议会。1343年，英国国会开始分设为上院（贵族院）和下院（平民院）。平民院主要由资产阶级和市民组成。平民参加郡议会选举的制度在1430年得到了正式确认——这就标志着现代选举制度的初步形成。尔后，议会与国王反复较量，资产阶级与国王的矛盾越来越尖锐，于17世纪初爆发了议会与国王的6年战争，将英国王查理一世送上了断头台；后来又爆发了资产阶级“光荣革命”，赶走了国王詹姆士二世。议会与国王的6年战争和资产阶级“光荣革命”的结果，使英国议会成为国家政治生活的核心，彻底完成了英国议会制度的建立，确立了现代意义的民主选举制度。

现代民主选举制度是资产阶级革命的胜利成果，其理论基础是人民主权学说。如果没有人民主权的理论学说，如果不创立人民主权原则，就不会有现代意义的民主选举制度。人民主权原则是当今民主共和政体国家的宪法原则之一。最早由资产阶级启蒙思想家卢梭提出。这个原则认为，主权是公共意志的运用，国家主权的拥有者是人民，因而国家的统治权也应该从君主手中转归人民手中。主权是一种神圣的、不可侵犯的、不可转让的、不可分割的、不能代表的至高无上的权力，它是公共意志的运用。运用主权的人应当、而且必须是人民。人民可以站在公共的立场上，对涉及全国性的公共问题发表意见，通过参加讨论以运用主权。政府只是执行主权者意志的机关，官吏是人民的公仆，他们的去留由全体人民决定。如果他们侵犯了人民的权利，人民就可以推翻它。随着资产阶级革命的胜利，这一在反对封建专制统治的斗争中起到积极作用的原则，被资产阶级宪法确认下来，具体化为民主选举制度和代议制度。

#### **四、选举制度与选举法**

选举法不等于选举制度，选举制度与选举法既有区别又有联系。

选举制度必须由法律来确认，但并非一部选举法就规定了选举制度的全部，选举制度的有些内容是在选举法以外的其它法律中规定的。

选举法是国家法律体系中的一个重要的部门法，是公民实现选举权与被选举权的法律依据，一般是指选举国家代议机关代表的法律。选举制度的内容则比之宽泛得多，不但指代议机关代表的选举制度，而且还包括其它国家政权机关及其组成人员的选举产生的制度。例如，我国的选举法仅仅是关于各级人民代表大会的选举的法律；而我国的选举制度除选举法规定的内容外，主要还有宪法、解放军选举办法、全国人大组织法、地方组织法、代表法、检察院组织法、法院组织法以及有关的地方性法规等法律、法规规定的有关内容。

## 第二节 我国选举制度的理论来源

选举制度作为现代民主政治制度的重要内容，任何一个国家都不可能孤立地产生、存在和发展，它是纵向、横向彼此影响彼此继承的产物，也是近现代民主理论作用于实践的结果。考察我国的选举制度，其理论来源，主要有以下几方面：

### 一、马克思主义的民主理论与中国实践相结合的产物

在马克思、恩格斯、列宁的著作中，反复强调了这样一个观点：工人阶级要求得彻底解放，就必须建立自己的政权，特别是自己的代表机关。马克思在《法兰西内战》中认为，巴黎公社的真正秘密就在于它实质上是工人阶级的政府，是生产者阶级同占有者阶级斗争的结果，是劳动者在经济上获得解放的政治形式；公社必须由各区选民投票选出的城市代表组成；代表会议应当主管一切公共事务，代表会议代表必须严格遵守选民的确切训令，

并且选民可以随时撤换代表；专区的代表会议应派代表参加巴黎的全国代表会议。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中，揭示出了选举等民主权利掌握在有产阶级手中的实质，在私有制国家中，“公民的权利是按照财产状况分级规定的，这直接地宣告国家是有产阶级用来防御无产者阶级的组织”，因此，人民要充分享有自己的公民权利，就必须建立自己的国家、自己的代表机关。对此，列宁有深邃的认识。他在《杜马的解散和无产阶级的任务》中指出：“如果没有政权，无论什么法律，无论什么选出的机关都等于零。”他在《布尔什维克能保持国家政权吗？》中对民主是苏维埃新型国家机构的特性作了精辟的分析：第一，它保证有工农武装力量，并且这个武装力量是同人民极密切地联系着的；第二，这个机构保证同群众、同大多数人民有极其密切的、不可分离的、容易检查和更新的联系，这样的联系从前的国家机构是根本没有的；第三，这个机构的成员不是经过官僚手续而是依民意选出和更换的，所以它比从前的机构民主得多；……第六，它保证能够把议会制的长处和直接民主制的长处结合起来。他在《无产阶级革命和叛徒考茨基》中指出，正因为苏维埃把工农群众联合起来，吸引他们参与政治，苏维埃才是最高的民主制形式和类型。

通观马克思主义的民主政治理论，有三个重要内容：一是在国体方面，工人阶级和人民群众要做国家的主人，要居国家政权的政治地位；二是在政体方面，要建立起实现人民当家作主、人民管理国家和社会事务的政权形式，要建立起人民自己的议会制和选举制度；三是要把民主扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面。人民要从间接当家作主向直接当家作主过渡。

## 二、对资产阶级选举制度的理论和实践的批判继承

资产阶级的民主政治的理论和实践，是在反封建斗争中成长



起来的，在历史上曾起过巨大的进步作用。社会总是在对历史的批判继承中才能得到进步和发展。对待资产阶级的民主政治制度的理论和实践，我们也是持批判继承的态度。“主权在民”是资产阶级启蒙思想家提出的一个反封建专制斗争的理论，它是针对封建社会“主权在君”、“君权神授”的谬论而提出的，它主张国家政权要按照主权在民的原则来组织，由人民来选举代议机构，由代议机构来行使人民委托给的权力。在选举制度中，创制了普遍、直接、自由、平等、秘密等选举原则。这种政权组织形式和选举制度中的这些原则，都不同程度地被后来的社会主义各国所吸收和改造。当然，由于资本主义的私有制和阶级局限性，广大的劳动人民并不能真正行使国家权力。

中国民主革命的先驱孙中山先生，将资产阶级的民主政治制度移植到中国，并将其流弊加以改造，提出把政权完全交到人民手中，真正让人民去管理国事。他创制出相互监督、彼此分立的“民权”和“治权”的政权组织形式，即国家权力分为两种，一种是由立法、行政、司法、考试、监察权组成的“治权”，“治权”就是由那些占人口少数的国家公职人员来管理国家事务；另一种是由选举、罢免、创制、复决权组成的“民权”，其主体是那些占人口大多数的民众。通过“治权”归属“民权”、“民权”决定“治权”的制约关系，把国家政权完全交到人民手中。他根据欧美资本主义国家三权分立的宪法原则，结合我国封建时代的考试权、监察权，把“治权”中的五种权力设置为立法院、行政院、司法院、考试院、监察院，五院独立行使各自的职权，以防止出现专权。其中组织行政院的总统、组成立法院的立法代表，由各县代表选举产生，而司法院、考试院、监察院的院长由总统提名经立法院同意而委任，但不对总统和立法院负责。五院均向国民大会负责。孙中山先生在借鉴资本主义代议制和选举制度的基础上，根据中国当时的情况，进行的这种政体设计及选举制度