

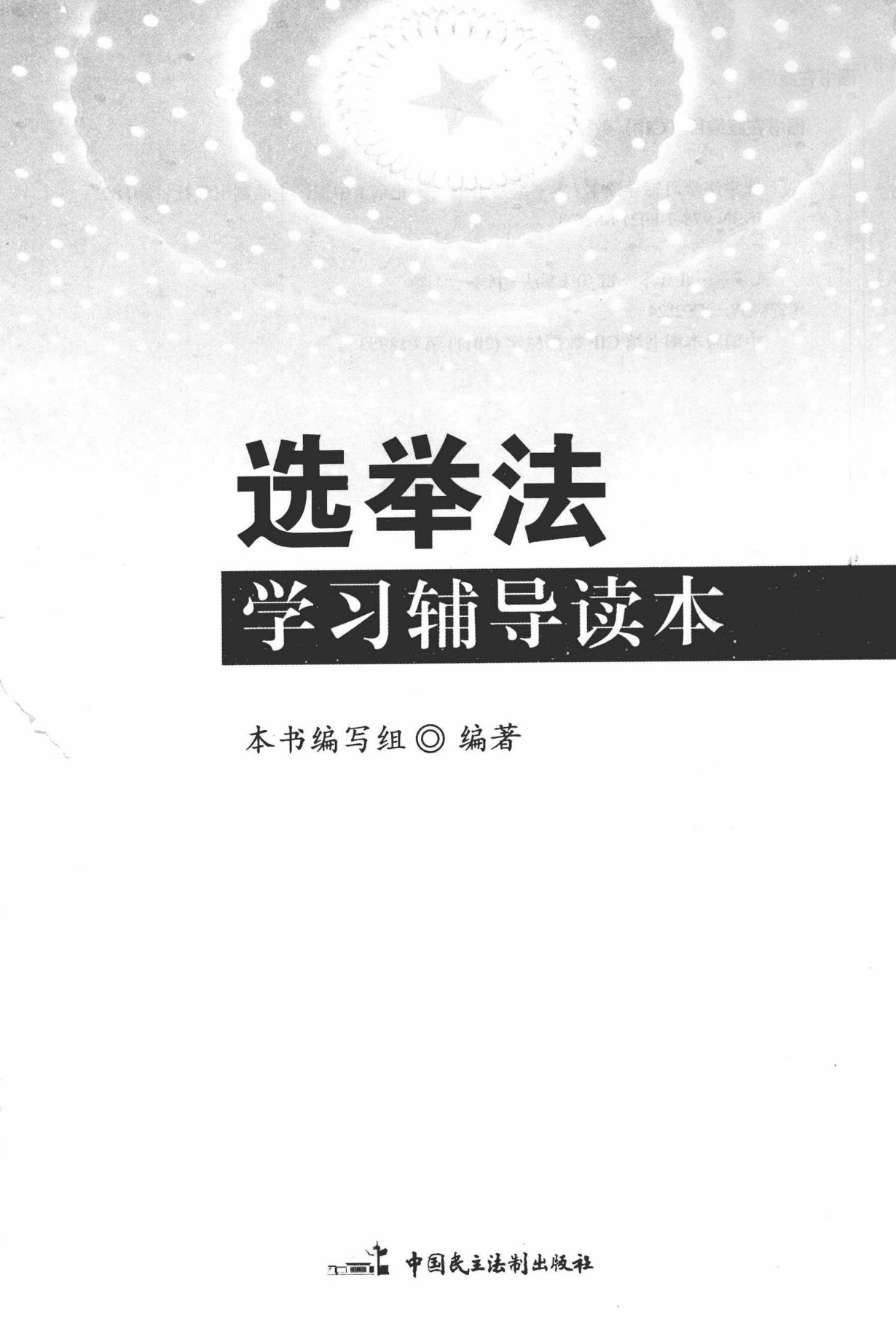


# 选举法

学习辅导读本



中国民主法制出版社



# 选举法

## 学习辅导读本

本书编写组◎编著



中国民主法制出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

选举法学习辅导读本 / 本书编写组编. — 北京 : 中国民主法制出版社, 2011.2  
ISBN 978-7-80219-820-3

I. ①选… II. ①本… III. ①选举法—中国—学习参  
考资料 IV. ①D921.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 018953 号

图书出品人: 肖启明  
文案统筹: 刘海涛  
责任编辑: 胡天焰

---

书 名 / 选举法学习辅导读本  
XUANJUFAXUEXIFUDAODUBEN  
作 者 / 本书编写组 编著

---

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 / (010) 63056573 63292520  
传 真 / (010) 63056983  
E-mail: MZFZ@263.net  
经 销 / 新华书店  
开 本 / 16开 700毫米×1000毫米  
印 张 / 16.5 字数 / 158千字  
版 本 / 2011年3月第1版 2011年3月第1次印刷  
印 刷 / 北京华正印刷有限公司

---

书 号 / ISBN 978-7-80219-820-3  
定 价 / 36.00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)

**顾 问：**

盛华仁 杨景宇 张春生

**编委会：**

胡康生 李适时 何晔晖 李 飞 沈春耀 许安标

**撰稿人：**

胡康生 李适时 李 飞 张春生 许安标

李伯钧 武 增 宋 锐 万其刚

# 前 言

2010年3月14日十一届全国人大第三次会议通过了关于修改选举法的决定，实行城乡按相同人口比例选举人大代表，进一步完善我国选举制度。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。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。

为便于学习、宣传和贯彻实施选举法，准确把握2010年选举法修改的精神、重大意义和主要内容，做好即将开展的换届选举工作，我们组织编写了选举法学习辅导读本。本书由十届全国人大常委会副委员长、秘书长盛华仁同志和十届全国人大法律委员会主任委员杨景宇同志，原全国人大常委会法制工作委员会副主任张春生同志担任顾问，由全国人大法律委员会主任委员胡康生同志，全国人大法律委员会副主任委员、全国人大常委会法制工

作委员会主任李适时同志，全国人大常委会副秘书长何晔晖同志，全国人大常委会法制工作委员会副主任李飞同志，全国人大常委会办公厅研究室主任沈春耀同志，全国人大常委会法制工作委员会国家法室主任许安标同志组成编委会；由全国人大常委会法工委，办公厅研究室、联络局参加选举法修改调研工作的同志参与撰稿；全国人大常委会法制工作委员会国家法室李菊、陈国刚、陈希文、谭喻同志参与了撰稿服务工作。

选举法是一部政治性、法律性很强的法律，内容丰富，寓意深刻，由于我们水平所限，难免有不妥之处，恳请读者批评指正。

编 者

2010 年 12 月

# 目 录

## 前 言

- 第一讲 我国选举制度的历史发展与经验启示……………张春生 (1)
- 第二讲 我国选举制度的基本原则……………胡康生 (25)
- 第三讲 选举法修改的基本情况、主要内容和重要  
意义……………李适时 (43)
- 第四讲 城乡按相同人口比例选举人大代表的背景、  
内容和意义……………李 飞 (63)
- 第五讲 直接选举制度……………许安标 (83)
- 第六讲 间接选举制度……………武 增 (109)
- 第七讲 改革开放以来我国换届选举的实践与经验……李伯钧 (133)
- 第八讲 严格贯彻实施选举法，确保公民自由行使  
选举权……………宋 锐、万其刚 (157)

## 附 录：

- 一、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）……………(175)

|                                                                                                 |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 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）·····                                     | (182) |
| 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）·····                | (192) |
| 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）····· | (196) |
| 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选举法·····                                                            | (198) |
| 三、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·····                                                     | (215) |
| 四、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·····                                                    | (218) |
| 五、第十届全国人民代表大会第五次会议关于第十一届全国人民代表大会代表名额和选举问题的决定·····                                               | (227) |
| 六、第十一届全国人民代表大会代表名额分配方案·····                                                                     | (229) |
| 七、第十一届全国人民代表大会少数民族代表名额分配方案·····                                                                 | (230) |
| 八、中华人民共和国香港特别行政区选举第十一届全国人民代表大会代表的办法·····                                                        | (238) |



---

|                                                   |       |
|---------------------------------------------------|-------|
| 九、中华人民共和国澳门特别行政区选举第十一届全国人民<br>代表大会代表的办法·····      | (243) |
| 十、台湾省出席第十一届全国人民代表大会代表协商<br>选举方案·····              | (248) |
| 十一、全国人民代表大会常务委员会关于省、自治区、<br>直辖市人民代表大会代表名额的决定····· | (251) |

# 第一讲 我国选举制度的 历史发展与经验启示

张春生

## 一、选举制度的基本理论及我国选举制度的基本原则

### （一）选举制度的概念

选举制度是国家政治制度的重要组成部分。所谓选举制度，一般是指国家代议机关代表与国家公职人员的选举产生的原则、程序与方法等各项制度的总称。我国的选举制度对此分别以不同法律予以规范，选举法的调整范围限于全国人大代表与地方人大代表的选举，它具体规定了选举机构、选区划分、选民登记、候选人提名、投票程序等各项具体制度。其他公职人员的选举制度规定在全国人大组织法和地方组织法中。香港和澳门作为两个特别行政区，其代议机关和公职人员的选任制度，则分别由两个特别行政区的基本法予以规定。

## （二）选举制度的基本功能

选举制度作为现代国家和社会的基础与重要组成部分，总体上来看，体现着以下几个基本功能：

### 1. 选举制度反映国家性质，是国家政权民主性的主要体现。

古代国家多实行君主统治，国家权力属于君主或者皇帝个人，他们解释权力来源时，往往宣称“君权神授”，用以欺骗公众。因此，古代专制国家不需要建立选举制度，因而也就称不上民主国家。近代以来，也有一些国家的军政府是通过军事政变上台的，其取得权力的方式也不是通过选举，因此同样难称为民主国家。在现代国家，国家政权的合法性只能来自于人民的委托与授权，委托和授权的方式就是选举，选举成为国家政权的唯一合法来源，选举制度的运行也就成为现代国家民主政治的基础。我国是人民当家作主的社会主义国家，实行社会主义民主政治制度首要体现同样是选举制度的运行。我国人民依法定程序，选举产生人民代表大会代表，由人民代表大会代表组成各级权力机关，并以人民代表大会为基础组成各级国家机关。这是我国社会主义民主的直接体现，反映了我国权力掌握在人民手中，人民当家作主的国家性质。

2. 从我国的情况来说，选举制度是人民代表大会制度的基础，是组建我国国家政权的基础性制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度。按照我国宪法的规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。但是，由全体人民同时直接行使国家权力是难以操作的。我们的制度设计是由人民通过民主选举，产生人民的权力机关即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，由代表大会代表人民集中行使中央和地方国家权力。因此，宪法又规定，

人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。在这个前提下，国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。可见，选举制度是产生国家机关、组建我国政权的基础。只有实施选举制度，人民通过选举产生各级人民代表大会，继而产生各级其他国家机关，我国的国家政权才能得以建立。

3. 从人民群众的角度来说，选举制度是公民参与政治生活、管理国家的基本形式之一。宪法规定，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。其中，最重要的是参与国家的政治生活，管理国家的事务，行使当家作主的权利。而实现这种权力的途径，是公民通过选举，选出自己信任的人成为代表，组成权力机关，通过权力机关来实现自己的意志。公民参加选举的过程，也是公民充分表达利益诉求和对制定公共政策的意见，把属于自己的国家权力委托给自己的代表的过程。选举和人民代表大会的运作过程使广大人民的意志凝聚成公共意志，并通过制定法律等形式上升为国家意志，最终实现公民对国家的管理。

### （三）我国选举制度的基本原则

所谓选举制度的基本原则，指的是选举制度的基本指导思想和运作原则。从世界各国宪法和有关法律来看，现代国家一般都规定实行普遍、直接、自由、平等及秘密投票的原则。根据我国宪法和选举法，我国选举制度主要有以下基本原则。

#### 1. 选举权普遍性原则

选举权普遍性原则是指享有选举权利的公民具有广泛性、普

遍性，绝大多数成年公民都享有选举权与被选举权，被排除在外的人是极少数。我国宪法和选举法规定：“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。”这就是说，在我国，只要符合以下三个条件就有选举权和被选举权：一是具有中华人民共和国国籍，这是确认公民身份的法律依据；二是年满十八周岁，这是公民成年的标志，可以独立作出自己的判断和选择；三是未被剥夺政治权利。凡具备以上三个条件的公民，都享有选举权和被选举权，任何组织和个人都不能以任何其他理由予以剥夺。

在西方资产阶级革命后的一个相当长的时期里，选举权利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、性别等方面。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，在全国三千万人口中，只有 30 岁以上的三万人参加选举。性别限制也是历史上限制选举权的主要表现形式之一。西方选举制度确立后的一个相当长时期里，妇女并不享有选举权利。美国于 1776 年发表《独立宣言》，宣告建国，但是，直到 1890 年，怀俄明州首次实现妇女普选权。美国于 1920 年才普遍给予妇女投票权。种族限制是另一限制选举权的表现。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。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。1970年美国通过民权法废除了文化测验，至此，美国才实行全民享有选举权。与之相比，中华人民共和国建立后，从1953年颁布第一部选举法至今，对于选民资格的规定基本都是一致的，一直坚持选举权利的普遍性原则，公民只要依法具有中华人民共和国国籍，到选举日为止年满十八周岁，享有政治权利，都有选举权和被选举权。

## 2. 选举权平等性原则

选举权平等性原则是指公民在选举中地位平等，享有同等的选举权，具体而言，每一个公民在一次选举中只有一个投票权，一人一票；每一张选票的价值相等、效力相同，每一张选票在候选人当选中的作用相同。与选举权的平等原则相对立的，是不平等选举制，也称为复数选举制，这是一种以身份或财产为标准的选举制，选民的权利和地位不平等，在一次选举中不仅每个人投票的数量不相同，而且所投票的价值也有区别。典型的复数投票制度可以英国为例。英国1918年制定的《国民参政法》曾规定两类复数投票权：拥有固定资产的选举人除在其所居住选区投票外，还可在其产业所在地或营业场所的选区投票。根据这个条件，如果某个选民在若干个选区都拥有独立的住宅、土地、企业和其他不动产，那么这个选民在一次选举中就可以分别在若干个选区各投一票。另外，该法还规定了大学选区，即各个大学可以单独成为一个选区，凡是在该大学取得过某种学位、担任过某种职务或取得过其他某种资格的选民，在一次选举中除可以在各自居住选区投票外，还可以在各自的大学选区投票。从20世纪初开始，特别是第二次世界大战后，世界上越来越多的国家都逐步在法律上

实行选举权的平等原则。

在我国，选举权的平等性原则主要体现在两个方面，一是每一选民在选举人大代表时，只能有一个投票权，既不能在同一选区中投出两张或两张以上的选票，也不能同时参加两个或两个以上选区的投票选举。我国 1953 年的选举法第六条就明确规定：“每一选民只有一个投票权。”现行选举法第四条更具体规定：“每一选民在一次选举中只有一个投票权。”这里的“一次选举”，是指选举某一特定的县级、乡级人大代表的选举活动。二是所有有效选票都具有相等的法律效力，每一选票不能因为身份、地位、民族、种族、性别、年龄的不同而在法律效力上有差别，既不允许任何选民有特权，也不允许对任何选民有任何限制和歧视。

2010 年选举法的修改对违反选举权平等原则的行为从法律上作了禁止性规定，即同一公民，不能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。当然，按照法律的规定，公民在迁入新的地区时，可以参加当地的选举，这与公民在一次选举中只有一个投票权不矛盾，但如果公民在先前选区当选为人大代表的，其代表资格应当在迁出该行政区域后自行终止。选举权平等原则除了形式上的一人一票外，更深一层是要求代表名额的分配平等，我国 2010 年选举法的修改改变了按人口数分配代表名额时区分城乡的做法，实行城乡按相同人口比例选举人大代表，是我国选举权平等的历史性进步。

### 3. 直接选举与间接选举相结合原则

直接选举是指将代表名额分配到选区，由选区选民直接投票选举产生代表。间接选举是指将代表名额分配到选举单位，由选举单位召开选举会议选举产生。行使选举权利的主体是广大选民。

相对于间接选举而言,由选民直接选举民主程度更高,有利于选民了解和监督代表,也有利于代表更加注重对选民负责。由于我国地域辽阔、人口众多,各地经济社会发展很不平衡,因此,我国实行直接选举与间接选举相结合的原则,即县乡两级人大代表实行直接选举,由选民直接选举产生;设区的市、自治州、省级和全国人大代表实行间接选举,由下一级人民代表大会选举产生。我国直接选举的范围从1953年的乡、镇和不设区的市、市辖区,扩大到1979年的包括县、自治县在内的整个县级,形成了县级以下实行直接选举,设区的市、自治州以上实行间接选举的格局。

#### 4. 差额选举原则

差额选举是与等额选举相对应而言的,指的是候选人人数多于应选名额的一种选举制度。差额选举是选举的应有之义,是民主选举的必然要求。差额选举能够使得选民有更多的选择余地,有利于选民自由表达其意愿,从好中选优,从而选出人民群众满意的、高素质的人大代表。差额选举原则,把适度的竞争机制引入选举活动,也是对代表履职的激励。按照我国选举法的规定,全国和地方各级人民代表大会代表实行差额选举,代表候选人的人数应多于应选代表的名额;由选民直接选举人民代表大会代表的,代表候选人的人数应多于应选代表名额三分之一至一倍;由县级以上的地方各级人民代表大会选举上一级人民代表大会代表的,代表候选人的人数应多于应选代表名额五分之一至二分之一。

#### 5. 无记名投票原则

无记名投票也称秘密投票,是指选民在选票上不署姓名,对候选人按照规定的符号自由地表示赞成、反对或者另选他人,并



将选票投入密封票箱的一种投票方法。为了实现无记名投票原则，通常会设立秘密写票处，以便于投票人写票。无记名投票的用意在于保守秘密，保证选民能够消除顾虑，自由地表达其意志。我国选举法规定，全国和地方各级人民代表大会代表的选举，一律采用无记名投票的方法；选举时应当设有秘密写票处；选民如果是文盲或者因残疾不能写选票的，可以委托他信任的人代写。

## 二、我国选举制度的发展历程

我国的选举制度随我国社会经济文化的发展而发展，经历了一个长期的逐步完善的过程。早在1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》就规定，国家最高政权机关为全国人民代表大会。由于当时实行普选建立全国人民代表大会的条件尚不具备，因此，《中国人民政治协商会议共同纲领》规定，在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权。当时所以说条件不具备，是因为解放战争尚未完全结束，土地改革还没有全面开展，社会也不够稳定，难以开展大规模的普选。直到1953年，实行人民代表大会制度的条件才基本具备。1953年2月11日，中央人民政府委员会通过了《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》（以下简称选举法）。3月4日，中央选举委员会发出了关于基层选举工作的指示，全国范围内开展了中国历史上第一次规模空前的普选。1954年9月15日，第一届全国人大第一次会议召开。从此，选举活动在我国走上了法制化的轨道。虽然我国政治经济