



选举法适用问答

XUANJUFA SHIYONG
WENDA

全国人大常委会法制工作委员会国家法室 编写



中国民主法制出版社

选举法适用问答

XUANJUFA SHIYONG
WENDA

全国人大常委会法制工作委员会国家法室 编写

图书在版编目 (CIP) 数据

选举法适用问答 / 全国人大常委会法制工作委员会国家法室编写. —北京: 中国民主法制出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5162 - 1188 - 5

I. ①选… II. ①全… III. ①选举法—法律适用—中国 IV. ①D921. 25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 106245 号

认准正版 拒绝侵权

本书内文采用特制黄色护眼纸张印刷, 凡有不符, 均属盗版。

盗版举报电话: 010 - 57258080

图书出品人 / 刘海涛

出版统筹 / 陈晗雨

责任编辑 / 唐仲江

图书策划 / 刘卫

书名 / 选举法适用问答

作者 / 全国人大常委会法制工作委员会国家法室 编写

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话 / 010 - 57258080 63292513 (发行中心) 63292520 (编辑室)

传真 / 010 - 84815841

Http: //www. rendabook. com. cn

E-mail: flxs2011@163. com

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张 / 7

字数 / 90 千字

版本 / 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

印刷 / 北京中兴印刷有限公司

书号 / ISBN 978 - 7 - 5162 - 1188 - 5

定价 / 25.00 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)

前 言

《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的基本法律，是换届选举和人大工作的重要法律依据，也是一部重要的宪法相关性法律。2015年8月，十二届全国人大常委会第十六次会议通过了关于修改地方组织法、选举法、代表法的决定，对地方组织法、选举法、代表法同时进行了修改。这次修改“三法”，是根据2015年6月中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》（中发〔2015〕18号文件）的要求，重点对县乡人大组织制度和工作制度、代表选举和代表工作等方面的相关规定作出修改完善。这是选举法自1979年重新制订以来的第六次修改。

为了便于贯彻实施选举法，准确理解选举法修改的主要内容，也便于从事选举工作的同志学习把握选举法的基本精神，应中国民主法制出版社之邀，全国人大常委会法工委国家法室部分参与“三法”修改工作的同志结合选举法的基本精神和条文内容，以及我国选举的实践经验，编写了这本《选举法适用问答》。参加本书编写工作的同志有：武增、李菊、陈国刚、刘玫、谭喻、王正斌、黄宇菲、

梁菲、吕丽萍。完稿后由武增同志组织统稿审定。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
2016 年 5 月

目 录

一、选举原则

1. 我国选举法规范调整的对象是什么? (1)
2. 什么是选举权与被选举权? (2)
3. 我国的选举原则包括哪些主要内容? (3)
4. 如何保障人大代表的广泛性? (7)
5. 人民解放军如何选举人大代表? (9)
6. 华侨、归侨如何参加县、乡两级人大代表的选举? (11)
7. 台湾同胞如何参加县、乡两级人大代表的选举? (11)
8. 为什么要县、乡两级人大代表同步换届选举? 人大代表
换届选举包括哪些环节? (12)
9. 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? (14)
10. 为什么要实行城乡按相同人口比例选举人大代表, 其原则
是什么? (15)
11. 城乡按相同人口比例选举人大代表与代表的结构比例有何
关系? (19)

二、选举机构

12. 省级和设区的市、自治州一级人大代表的选举由谁主持?
县、乡两级人大代表的选举工作由谁主持? (21)

13. 选举委员会的组成人员由谁任命? (21)
14. 选举委员会组成人员为什么不能同时是代表候选人? 如果
选举委员会组成人员被确定为正式代表候选人怎么办? (22)
15. 如何做好选举委员会组成人员的推选任命工作? (22)
16. 选举委员会应依法履行哪些职责? (23)

三、代表名额的确定与分配

17. 地方各级人大代表的名额是如何确定的? (25)
18. 采用什么程序确定地方各级人民代表大会代表名额? (26)
19. 对聚居的少数民族多和人口居住分散的地方, 人大代表
名额的确定有何照顾? (27)
20. 地方各级人大代表的名额经确定后可以变动吗? 如果
可以重新确定, 需要遵循什么样的程序? (28)
21. 代表名额的确定与代表名额的分配的区别是什么? (29)
22. 地方各级人大代表名额如何进行分配? (30)
23. 全国人大代表的名额是多少? 由哪些选举单位选举
产生? (31)
24. 香港和澳门特别行政区应选全国人大代表的名额是如何
确定的? (31)
25. 全国人大代表名额中的少数民族代表的名额是如何
确定的? (32)
26. 全国人大代表名额分配的原则是什么? (33)
27. 全国人大代表名额分配的具体程序是什么? (35)

四、各少数民族的选举

28. 聚居的少数民族每一代表所代表的人口数如何确定? (37)
29. 散居的少数民族每一代表所代表的人口数如何确定? (38)
30. 聚居的少数民族如何直接选举县、乡两级人大代表? (39)
31. 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? (40)

32. 少数民族选举中如何适用差额选举的规定? (41)
33. 少数民族选举中的其他事项应当如何办理? (41)

五、选区划分

34. 什么是选区? 划分选区有什么意义? (42)
35. 什么是选举单位? 选举单位与选区有什么不同? (42)
36. 选区划分的标准是什么? 选区的大小如何划分? (43)
37. 为什么各选区每一代表所代表的人口数应大体相等? (44)
38. 合理划分选区应当注意哪些问题? (45)

六、选民登记

39. 我国选民登记的方式有哪些? (47)
40. 怎样计算行使选举权的法定年龄? (48)
41. 华侨如何参加县、乡人大代表选举? (48)
42. 台湾地区同胞如何参加县、乡人大代表选举? (49)
43. 如何做好流动人口参选工作? (49)
44. 如何保障精神病患者的选举权利? (50)
45. 怎样公布选民名单和发放选民证? 对公布的选民名单
有不同意见怎么办? (51)
46. 驻在乡、镇的不属于该级政府领导的企事业单位是否参加
所在乡、镇的人大代表选举? (53)
47. 各类开发区的选民如何进行选民登记? (53)
48. 被判处有期徒刑但未被剥夺政治权利正在服刑的罪犯,
改造表现不好, 可否停止其行使选举权利? (54)
49. 选民在原选区参加直接选举后调离, 能否再参加新的
行政区域的选举活动? (54)
50. 出国人员, 包括中国驻外使领馆人员、援外人员以及
留学人员是否参加县、乡人大代表选举? (54)

七、代表候选人的提出

51. 怎样推荐人大代表候选人? (55)

52. 我国对人大代表候选人有何要求? (56)
53. 各政党、各人民团体推荐代表候选人的方式是什么? 各政党、各人民团体的哪一级组织可以推荐代表候选人? (57)
54. 提名推荐代表候选人是按应选人数提, 还是按差额人数提? 选民提名推荐代表候选人是否限于本选区选民? 被推荐者不接受提名怎么办? (58)
55. 接受推荐的代表候选人应当如实提供自己的哪些基本情况? (58)
56. 选举人大代表时, 如何实行差额选举? (59)
57. 直接选举中如何确定正式代表候选人? (60)
58. 间接选举中如何确定正式代表候选人? (61)
59. 如果提出的代表候选人多于选举主持机构规定的差额数, 但又在选举法规定的最高差额比例内, 如何确定代表候选人人数? (62)
60. 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? (63)
61. 如何进行预选? (63)
62. 选举设区的市、省一级或者全国人大代表, 代表候选人是否必须是下一级人大代表? (64)
63. 怎样介绍代表候选人? (64)
64. 为什么在选举日必须停止对代表候选人的介绍? (66)
65. 我国选举法规定, 公民在参加各级人大代表的选举时不得接受境外资助。如遇有此种情况如何处理? (66)

八、选举程序

66. 怎样确定选举日? 直接选举时如何做好选票的发放工作? (68)
67. 直接选举中选民投票的场所有哪几种? (69)

68. 投票选举由谁主持？投票选举前需要做哪些准备工作？ (70)
69. 选举人大代表时采用什么投票方法？选民投票选举时应当注意什么问题？ (70)
70. 投票人在填写选票时可以作出什么选择？ (71)
71. 选举时可否委托投票？委托投票应注意哪些事项？ (72)
72. 如何做好监票人、计票人的推选工作？核算选票时须注意哪些问题？ (73)
73. 如何确认选举有效？如何确认代表候选人当选？ (74)
74. 什么是再次投票？什么是另行选举？ (75)
75. 如何宣布选举结果和公布当选代表名单？ (77)
76. 代表资格审查委员会如何产生？其主要职责有哪些？ (77)
77. 代表资格审查的内容是什么？ (78)
78. 人大代表的资格由谁来审查确认？ (79)
79. 代表资格审查委员会提出个别代表当选无效的意见，是否须经原选区选民或者原选举单位同意？ (80)
80. 对补选的人大代表是否须要进行代表资格审查？ (80)
81. 选举法规定，公民不得同时担任两个以上无隶属关系的行政区域的人大代表。如遇这种情况应如何处理？ (81)
82. 如何加强对选举过程的监督，保证选民或者代表自由行使选举权？ (81)

九、对代表的监督和罢免、辞职、补选

83. 人大代表接受谁的监督？ (83)
84. 监督人大代表有哪些内容和形式？在什么情况下可以对代表予以罢免？ (84)
85. 如何罢免直接选举产生的人大代表？ (85)
86. 如何罢免间接选举产生的人大代表？ (87)
87. 人大代表提出辞职的程序是怎样的？ (88)

88. 香港、澳门特别行政区的全国人大代表怎样提出辞职? (89)
89. 怎样把握代表辞职和罢免代表的界限? (89)
90. 代表暂时停止执行代表职务的情形有哪些? 出现这种情形
如何进行报告? (89)
91. 代表资格终止的情形有哪些? 代表资格终止的程序是
怎样的? (90)
92. 如何补选因故出缺的人大代表? 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? (92)

十、对破坏选举的制裁

93. 哪些行为是破坏选举的行为? 对破坏选举的行为应当追究
哪些法律责任? (94)
94. 对破坏选举的行为和选举工作中出现的违法行为, 由谁负责
进行调查处理? (97)
95. 什么情况下构成破坏选举罪? 对破坏选举罪如何
制裁? (99)
96. 什么是选举诉讼? 我国可就选举中的哪些问题向人民
法院提出诉讼? (100)
97. 省级人大及其常委会是否可以就选举相关事项制定实施
细则? (101)

一、选举原则

1. 我国选举法规范调整的对象是什么？

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。

选举制度属于国家制度，是国家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、选举方法相关的经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。

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、全国人大和地方各级人大选举法、地方各级人大和人民政府组织法、全国人大组织法、国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、解放军选举人大代表办法、全国人大议事规则，以及全国人大常委会颁布的一系列有关选举的决议、决定，各省、自治区、直辖市人大常委会依法制定的选举法实施细则等。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大代表的选举，即全国人大制定通过的《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大和地方各级（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）人大代表的选举。对于有关国家权力机关组成人员即人大代表的选举来说，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。其他国家机关组成人员的选举，由宪法、全国人大组织法、地方各级人大和地方各级人民政府组织法规定。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，1983年全国人大常委会作出的《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》仍是现行有效的法律规范，尽管其中的有些规定已经在多次修改选举法中被吸收，但流动人口选举等内容目前仍然适用。

2. 什么是选举权与被选举权？

选举权是指公民依照法律规定享有选举国家代表机关的代表或者其他国家机关组成人员的权利。被选举权是指公民依照法律规定享有被提名推荐为国家代表机关的代表或者其他国家机关组成人员的候选人，并当选为代表或者其他国家机关组成人员的权利。

选举权和被选举权是公民的一项基本政治权利，我国宪法将公民的选举权和被选举权列为公民基本权利的首位，它是公民参与国家管理的必要前提和有效途径。在我国，选举权和被选举权是统一的，即凡有选举权的公民，必然同时享有被选举权。因此，我们通常说选举权的时候，一般把选举权和被选举权都包括在内了。而在有些国家，选举权与被选举权是分开的。它们对被选举权规定了更高的资格限制，所以享有被选举权的公民必然享有选举权，但享有选举权的公民未必都享有被选举权。

3. 我国的选举原则包括哪些主要内容？

选举原则，即选举制度的基本原则，是选举活动所实行的基本准则，是选举制度的重要组成部分，也是设计其他各项具体制度的依据。选举原则反映的是选举制度的本质及其内涵，对选举制度的具体实施，具有相应的指示作用。

由于不同国家的具体国情，选举原则在各国的具体实践形式也不完全一致。当代西方国家选举制度的基本原则，通常被归纳为普遍、平等、直接和秘密四项。这些原则是选举制度在西方国家经历长期发展后逐渐形成的。

根据宪法和选举法的规定，我国的选举原则不仅体现了社会主义民主，而且符合我国当前的实际情况，具有中国特色。具体而言，我国的选举原则包括：选举权的普遍原则、选举权的平等原则、直接选举和间接选举相结合原则、差额选举原则、无记名投票原则和选举权利保障原则。

(1) 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。

我国是人民当家作主的社会主义国家，国家的一切权力属于人民。国家权力源于人民，决定了每个公民都享有选举权和被选举权。我国宪法规定：“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。”选举法重申了宪法的规定。根据上述规定，在我国，只要符合以下三个条件，都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18周岁，这是公民成年的标志，可以独立作出判断和选择，具有了行为能力；三是未被剥夺政治权利，剥夺政治权利是刑罚的一种，只能由司法机关根据犯罪性质、危害程度以及情节轻重，依照法定程序决

定。凡具备以上三个条件的人，都享有选举权和被选举权，任何组织和个人都不得以任何其他理由（比如违反村规民约、风俗习惯等）将其剥夺。

（2）选举权的平等原则。选举权的平等原则，就是公民在选举中的地位平等，享有同等的选举权。具体来说，就是每个公民的投票权相等，一人一票；并且每一张选票的价值相等，效力相同，也就是每一张选票在候选人当选中的作用是相同的。平等是相对不平等而言的，选举权不平等，在许多资本主义国家的历史上曾经出现过。如英国 1918 年制定的《国民参政法》规定：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。这样，一个人就可以有两次投票权。这种复选制直到 20 世纪中叶才被废除。我国的选举法确立了平等原则，规定“每一选民在一次选举中只有一个投票权”。同时，还规定妇女享有同男子平等的选举权，并对保障各少数民族享有选举权作出专门规定。选举实践中，选举权平等原则，在理解和执行中经常遇到一个投票权与参加一次选举的关系。由于全国和省级、设区的市（自治州）人大代表实行间接选举，选民选举权平等在直接选举县、乡人大代表中体现得更为明显。由于全国县、乡直接选举是在一个时间段内举行的，跨度一年半左右，实践中经常发生一些公民在一个地方参加完直接选举后，因就业、就学、婚嫁等原因迁入另一地区，恰逢该地区开始直接选举。在这种情况下，能否参选新迁入地区的直接选举，参选是否违背平等原则，这涉及如何理解“一次选举”的问题。“一次选举”是指选举某一特定县、乡人大代表时的同一次选举活动。每一选民在一次选举中只有一个投票权，也就是在同一人民代表大会代表的选举中，不能参加两个或者两个以上选区的选举。两个不同地方前后进行的选举，虽然层级相同，但不属于同一次选举。按照选举法关于公民享有选举权、不受居住期限限制的规定，公民迁入新的地区，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并不矛盾。但是，如果公民在先前选区当选为人大代表，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相等。2010 年修改选举法，贯彻党的十七大精神，实行城乡按相同

人口比例选举人大代表，改变了按人口数分配代表名额时区分城乡的做法，是选举权平等的一大历史性进步。

(3) 直接选举和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。我国 1953 年选举法即实行直接选举和间接选举相结合的原则，当时考虑到我国地域辽阔、人口众多，经济社会发展不平衡，一些地方交通不便，一律实行直接选举有困难。1979 年选举法将直接选举扩大到县，一直沿用至今。我国选举制度采取了以直接选举为基础，直接选举和间接选举相结合的办法。即县、乡两级人大代表实行直接选举，设区的市、自治州、省级和全国人大代表实行间接选举。在直接选举与间接选举相结合的情况下，直接选举具有特别重要的作用，不仅担负着选举产生该级国家权力机关的功能，而且为上级国家权力机关以至最高国家权力机关的产生提供了基础。因此，直接选举是组织国家政权的基础。

(4) 差额选举原则。差额选举是与等额选举相对应而言的，是指候选人数多于应选人数的一种选举制度。差额选举是选举法的重要原则。选举法第三十条规定：全国和地方各级人民代表大会代表实行差额选举，代表候选人的名额应多于应选代表的名额。直接选举中，候选人名额应多于应选名额 $1/3$ 至 1 倍；间接选举中，候选人名额应多于应选名额 $1/5$ 至 $1/2$ 。差额选举是选举的应有之义，是民主选举的必然要求。相对于等额选举，差额选举使选民和代表有更多的选择余地，有利于他们自由地表达选举意愿，从而更有利于选出人民群众满意的、高素质的人大代表。对代表来说，有利于代表认真履职，密切同选民或者选举单位的联系，切实反映选民或者选举单位的意见和要求。在差额选举中，代表候选人来源于两个渠道：一是各政党、人民团体提名；二是选民和代表 10 人以上联名。这体现了上下结合、组织与群众相结合的原则。差额选举制度作为我国选举制度的一大特点，正在实践中不断丰富和发展。

(5) 无记名投票原则。无记名投票原则又称秘密选举原则，指投票人在投票时，在选票上不注明自己的姓名，而且可以在秘密写票处秘密填写

选票，投票人只填写自己同意或者不同意的候选人的姓名，选票填好以后，自己亲自投进票箱的一种投票方式。相对于记名投票或者以起立、举手、鼓掌表决等公开表决方式，无记名投票的方式更民主，投票人不受外界的干扰，更有利于投票人按照自己的意愿进行投票，使选举的结果更加真实。

我国1953年选举法规定，基层选举可以“采用以举手代投票方法，亦得采用无记名投票方法。县以上各级人民代表大会之选举，采用无记名投票方法”。这是从当时文盲较多的实际情况出发而作出的实事求是的规定，以方便选民参加选举。1979年选举法明确规定：“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。”采用无记名投票，其他人不知道投票人投了哪位候选人的票，可以消除投票人的顾虑，更有利于投票人按照自己的意愿进行投票，使选举结果更加真实。

（6）选举权利保障原则。在我国选举制度中，为保障选举制度的民主性，使每个选民都能参加选举，自由地表达意愿，选举法和其他法律规定了对选举人行使选举权的物质上、程序上和法律上的保障。选举权利保障原则在选举中的贯彻实施，为我国公民依法实现选举权和被选举权提供了良好的制度保障。

一是物质保障。选举法规定，全国人大和地方各级人大的选举经费由国库开支。中国人民解放军选举全国人大和县级以上地方各级人大代表的办法规定，军队选举经费由军费开支。选举经费是使民主选举得以进行的物质保障。没有一定的物质保障，选举工作就很难进行。选举法的规定，为选民充分行使选举权和被选举权提供了必要的物质保障，为选民普遍地行使选举权提供了条件。根据预算法的规定，县级以上各级预算必须设立国库；具备条件的乡、民族乡、镇也应当设立国库。各级国库库款的支配权属于本级政府财政部门。除法律、行政法规另有规定外，未经本级政府财政部门同意，任何部门、单位和个人都无权动用国库库款或者以其他方式支配已入国库的库款。

实际上，国库和各级财政紧密联系，也是分级的。实践中，遇到一个问题，即选举经费由哪一级国库开支？选举人大代表，是为了组成各级国