

县乡人大换届选举 工作指南

杨孟才 主编



中国民主法制出版社

序 言

阿木冬·尼牙孜

在进入新的世纪,今明两年我国乡级和县级以上地方各级人大将依法进行换届选举之际,《县乡人大换届选举工作指南》一书历经 10 年的实践、修订,现在由中国民主法制出版社出版了,这是一件好事,我对该书的出版表示祝贺!

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。选举制度是人民代表大会制度的组织基础,是人民代表大会制度的重要组成部分。宪法规定:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。”各级人民代表大会定期进行换届选举,这是社会主义民主制度化、法制化的重要体现,也是坚持和完善人民代表大会制度的基础。选举的民主程度是衡量一个国家民主政治建设程度的重要标志,而选举的程序是民主选举的生命线,是体现选举公开、公正、公平,保障选民和代表的政治权利,实现选举原则的有力保证。从法律体系上说,程序法与实体法具有同等的法律地位;从具体法律上说,法定内容和法定程序具有同等的法律尊严、权威和效力。因此,法定的选举原则、选举内容和法定的选举程序绝无软硬之分、轻重之别,更无可执行或者不执行的回旋余地。在选举工作中,那种认为法律规定的选举程序是“软规定”,可以随意简化或背弃的思想是错误的,必须予以纠正;

那种怕麻烦、图省事,或者以权压法,长官意志,随意超越、取消法定选举程序的行为,是违法行为,必须受到法律的追究。党和国家自1953年公布第一部选举法实行普选以来,不仅着重于选举原则和选举制度的建设和完善,而且随着“两个文明”建设的发展,不断地对选民和代表行使民主权利和选举的程序作出新的规定,使选举程序逐步规范化、法律化。但由于种种原因,在换届选举的实际工作中,还存在着一些违反选举程序的错误思想和做法。因此,编写这方面的材料,强调严格按照选举程序办事就显得很有必要。乡级和县以上地方各级国家机关换届选举,是我国各族人民政治生活中的一件大事,也是一项艰巨复杂的社会系统工程。加强党的领导,充分发扬民主,严格按照法律规定和法定程序做好这一工作,对于在新的世纪高举邓小平建设有中国特色社会主义理论的伟大旗帜,贯彻江泽民总书记提出的“三个代表”的重要思想,调动各族人民当家作主、管理国家事务的积极性,加强地方政权和社会主义民主政治建设,促进改革开放和经济建设的新发展,巩固和发展安定团结的政治局面,具有十分重要的意义。

《县乡人大换届选举工作指南》以宪法、法律为依据,在认真总结建国以来,特别是20多年来县乡换届选举实践经验的基础上,对县乡换届选举工作进一步规范化、程序化作了积极的探索和有益的尝试,从换届选举的准备工作,选举人民代表,到举行新的一届县乡人民代表大会第一次会议,选举、任命地方国家机关领导人员和组成人员的工作程序及应注意的问题,作了较为系统详细地阐述,并举例作了介绍。法理清晰,内容翔实,通俗易懂,切合实际,具有较强的指导性、实用性和可操作性,为严格按照法律规定和法定程序搞好县乡换届选举工作提供了依据和参考,是地方各级人大常委会、各级选举机构和选举工作干部应备之书。

由于时间仓促等原因,这本书难免还有一些不够完善的地方,有待于在县乡换届选举的实践中不断总结经验,加以补充修订,使之逐步臻于完善。

目 录

序 言	阿木冬·尼牙孜
-----	---------

第一章 换届选举的准备工作

第一节 建立选举工作机构	(1)
〔法律依据〕	(1)
〔工作程序〕	(2)
一、县级人大常委会在县、乡换届选举中的主要任务	(2)
二、县级人大常委会在筹备县、乡换届选举工作中应注意的几个问题	(3)
三、建立各级选举工作机构	(8)
四、选举工作队的组成及其职责	(15)
第二节 制定选举工作实施方案	(16)
一、制定选举工作实施方案的原则	(16)
二、制定选举工作实施方案的程序	(17)
第三节 培训选举工作干部和骨干	(18)
一、培训选举工作干部和骨干的步骤、方法、要求	(18)
二、培训选举工作干部和骨干应注意的几个问题	(19)
第四节 做好换届选举的宣传发动工作	(20)
一、做好宣传发动工作的意义、要求	(20)

二、宣传发动工作的组织领导·····	(20)
三、宣传发动的准备·····	(21)
四、制发标语口号·····	(21)
五、编印宣传提纲、选民须知或给全体选民的一封信·····	(23)
六、拟定宣传工作计划·····	(30)
七、组建宣传工作组·····	(30)
八、选举开始要掀起宣传高潮·····	(30)
九、报纸、广播、电视要加强对县乡换届 选举的宣传报道·····	(31)
十、在公共场所大造宣传声势·····	(31)
十一、在单位内部形成宣传声势·····	(31)
十二、面对面地普遍向选民宣讲选举法·····	(32)
十三、候选人提出阶段的宣传引导·····	(32)
十四、投票选举阶段的宣传发动·····	(33)
十五、认真总结宣传发动工作的经验·····	(33)

第二章 投票选举人民代表大会代表

第一节 划分选区·····	(34)
〔法律依据〕·····	(34)
〔工作程序〕·····	(34)
一、把握好选区的四个特性·····	(34)
二、划分选区的四个原则·····	(35)
三、划分选区应注意的问题·····	(35)
四、选区的类型·····	(36)
五、划分选区前做好调查摸底·····	(36)
六、选区的划定·····	(37)

七、成立选区选举工作领导小组	(39)
八、划编选民小组	(40)
〔问题解答〕	(44)
〔违法事例〕	(44)
第二节 选民登记	(44)
〔法律依据〕	(44)
〔工作程序〕	(45)
一、选民登记是直接选举的法定程序	(45)
二、选民的基本条件	(46)
三、不予选民登记的几种特殊规定	(46)
四、选民登记按选区进行	(49)
五、选民登记工作的基本要求	(49)
六、军队人员的选民登记	(51)
七、回国华侨和在内地港澳台胞的登记	(51)
八、驻市区和驻乡的一些单位人员的选民登记	(51)
九、准予行使选举权利的五种人员的选民登记	(52)
十、临时外出人员的选民登记	(52)
十一、无户口人员的选民登记	(53)
十二、外地常住本地机构人员的选民登记	(54)
十三、离退休人员的选民登记	(54)
十四、临时工的选民登记	(54)
十五、做好选民登记前的准备工作	(55)
十六、选民登记的具体做法	(56)
十七、公布选民名单	(56)
十八、认真处理对选民名单不同意见的申诉	(58)
十九、投票选举前核实选民名单	(58)

〔问题解答〕	(59)
〔违法事例〕	(60)
第三节 确定、分配代表名额	(62)
〔法律依据〕	(62)
〔工作程序〕	(64)
一、制定具体分配方案	(64)
二、分配代表名额应遵循的原则	(64)
〔问题解答〕	(66)
〔违法事例〕	(66)
第四节 提名、酝酿、协商、确定代表候选人	(67)
〔法律依据〕	(67)
〔工作程序〕	(68)
一、代表候选人的提出必须分两步走	(68)
二、第一步的工作程序	(68)
三、第二步的工作程序	(69)
四、发动和引导选民积极郑重地联名推荐代表候选人	(69)
五、积极恰当地运用政党团体推荐候选人的形式	(71)
六、注意防止不符合选举法规定的种种做法	(72)
七、汇总公布候选人推荐名单	(73)
八、按照差额选举的规定和各民族的候选人在 本民族中差额选举的原则确定 正式代表候选人名单	(74)
九、酝酿、讨论、协商正式候选人名单的具体做法	(75)
十、讨论、协商、确定正式候选人中容易出现的问题	(76)
十一、提高确定正式代表候选人的透明度	(77)
十二、提名、协商代表候选人应注意的问题	(77)

〔问题解答〕	(82)
〔违法事例〕	(85)
第五节 投票选举人大代表	(88)
〔法律依据〕	(88)
〔工作程序〕	(90)
一、准备工作	(90)
二、投票选举	(98)
三、投票选举中应坚持的原则	(103)
〔问题解答〕	(105)
〔违法事例〕	(109)
第六节 代表资格审查	(120)
〔法律依据〕	(120)
〔工作程序〕	(120)
一、代表资格审查的程序	(120)
二、代表资格审查的内容	(120)
三、颁发代表当选证书	(121)
第七节 对破坏选举的制裁	(121)
〔法律依据〕	(121)
〔工作程序〕	(123)
一、破坏选举行为的几种表现	(123)
二、选举违法的两种类型	(123)
三、构成破坏选举罪的基本特征	(124)
四、对破坏选举制裁的两种处罚方式	(125)
五、对破坏选举行为的处罚,要严格区分罪与 非罪,犯罪与违法的界限	(126)
〔违法事例〕	(126)

第三章 举行新的一届县、乡人民代表大会第一次会议

第一节 举行新的一届县(市、区)人民代表大会

第一次会议	(136)
〔法律依据〕	(136)
〔工作程序〕	(137)
一、指导思想	(137)
二、会前准备	(138)
三、举行会议	(147)
〔法律依据〕	(152)
〔工作程序〕	(154)
一、制定大会选举办法及选举工作说明	(154)
二、主席团提名候选人	(160)
三、代表联合提名候选人	(163)
四、讨论、确定正式候选人	(165)
五、大会选举的准备	(166)
六、大会投票选举	(167)
七、选举县(市、区)国家机关领导人员	
应注意的几个问题	(169)
八、通过各项决议、大会闭幕	(171)
九、会后工作	(175)
〔问题解答〕	(175)
〔违法事例〕	(181)
第二节 举行新的一届乡、民族乡、镇人民代表	
大会第一次会议	(184)
〔法律依据〕	(184)

[工作程序].....	(184)
一、会前准备	(184)
二、举行会议	(191)
三、会后工作	(195)
[问题解答].....	(195)
[违法事例].....	(197)
第三节 举行县、乡人民代表大会会议	
应注意的几个问题.....	(200)
一、必须加强党对大会的政治领导和思想工作	(200)
二、“一府两院”和有关机关要认真做好 大会的准备工作.....	(201)
三、必须严密人大会议的工作程序,坚持 法定的各项要求	(201)
四、必须注重会议实效	(202)
第四章 选举工作总结	
第一节 搞好检查验收.....	(203)
一、检查验收的内容、范围、对象	(203)
二、拟定检查验收提纲	(204)
三、组建检查验收小组	(206)
四、周密安排,深入检查.....	(206)
第二节 进行选举工作总结.....	(207)
一、提出选举工作总结提纲	(207)
二、开好选举工作总结会议	(210)
三、填写换届选举统计报表	(210)
第三节 做好选举文书材料立卷归档.....	(210)

一、永久保管类	(211)
二、长期保管类	(212)
三、短期保管类	(212)

第五章 新的一届人大常委会第一次会议任命政府组成人员

[法律依据]	(214)
[工作程序]	(215)
一、会前准备	(215)
二、举行人大常委会第一次会议,任命政府组成人员	(215)
三、召开颁发任命书大会	(216)

第六章 换届选举讲座

第一讲 我国选举制度的形成及其基本内容	(221)
第二讲 我国选举制度的民主实质和基本原则	(225)
第三讲 我国社会主义选举制度与西方资本主义选举制度的根本区别	(230)
第四讲 县、乡换届选举的重大意义	(234)
第五讲 选民和代表要珍惜宪法赋予自己的神圣的民主权利	(239)
第六讲 充分发扬民主,严格依法办事	(241)
第七讲 正确认识和加强党的领导,充分发扬民主,严格依法办事三者的关系	(245)
第八讲 通过换届选举,进一步加强民族团结,巩固和发展安定团结的政治局面	(248)
第九讲 对破坏选举的行为依法予以制裁	(250)
第十讲 加强领导,保证换届选举工作的顺利进行	(251)

附录:换届选举有关资料

县、乡换届选举的十三个法定时间	(256)
有关名词解释	(258)
1. 国体、政体	(258)
2. 人民代表大会制度	(258)
3. 社会主义民主政治	(259)
4. 依法治国	(260)
5. 法治与法制	(260)
6. 宪法、法律、法规	(261)
7. 政策与法律	(262)
8. 选举与选举制度	(263)
9. 直接选举和间接选举	(263)
10. 选举权与被选举权	(264)
11. 差额选举与在本民族内部差额选举	(264)
12. 重新投票与另行选举	(265)
13. 选举有效与无效	(266)
14. 换届选举与补选	(267)
15. 选举违法行为与破坏选举罪	(268)
16. 民族聚居区与民族杂居区	(268)
17. 任免、决定任免、批准任免	(269)
18. 辞职、免职、撤职	(270)
19. 个别任免	(271)
20. 代理人选	(272)
21. 质询案与询问	(272)
22. 代表议案与代表建议	(273)

23. 决议、决定	(274)
24. 重大事项	(274)
25. 述职评议	(275)
26. 执法责任制	(275)
27. 错案责任追究制	(276)
28. 人大代表权利	(276)
29. 人大代表义务	(280)
30. 代表执行职务保障	(281)
一至一百岁年龄计算表	(284)
姓氏笔划索引	(289)
换届选举有关法律	(296)
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	(296)
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	(310)
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	(332)
全国人民代表大会常务委员会关于县级以上人民 代表大会代表直接选举的若干规定	(340)
后 记	(343)

第一章 换届选举的准备工作

县、乡人民代表大会换届选举的准备工作,主要包括建立选举工作机构、制定选举工作方案、组织培训选举工作干部和换届选举的宣传发动等内容。这是做好换届选举工作的基础和保障,应充分重视,认真做好。

第一节 建立选举工作机构

〔法律依据〕

《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》(以下简称选举法)第七条第二款规定:“不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇设立选举委员会,主持本级人民代表大会代表的选举。不设区的市、市辖区、县、自治县的选举委员会受本级人民代表大会常务委员会的领导。乡、民族乡、镇的选举委员会受不设区的市、市辖区、县、自治县的人民代表大会常务委员会的领导。”《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》(以下简称地方组织法)第四十四条第二项规定,县级以上地方各级人大常委会“领导或者主持本级人民代表大会代表的选举”。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》第一项规定:“县、自治县、不设区的市、市辖区的选举委员会的组成人员由本级人民代表大

会常务委员会任命。乡、民族乡、镇的选举委员会的组成人员由县、自治县、不设区的市、市辖区的人民代表大会常务委员会任命”。

〔工作程序〕

一、县级人大常委会在县、乡 换届选举中的主要任务

依照上述法律规定,县级人大常委会在县(市、区)、乡(镇)人大换届选举中的主要职权是:

1. 根据上级党委和人大常委会的统一部署和安排,向同级党委提出关于做好县、乡人大换届选举工作的请示报告或换届选举安排意见,经党委研究同意并批转所属单位后,领导和组织本县(市)、乡(镇)人大代表的换届选举工作。

2. 通过关于县(市、区)、乡(镇)人民代表大会换届选举的决定。

3. 任命本级和所属乡、镇选举委员会组成人员。

4. 发布公告,公布选举工作的开始与结束,公布本级选举委员会组成人员名单。

5. 依法提出本级新的一届人大代表名额及其构成方案,经自治州、设区的市人大常委会或地区人大工作委员会审核后,报省、市、自治区人大常委会确定;依法确定乡级人大代表的名额及其分配方案,报上一级人大常委会或地区人大工作委员会备案。

根据选举法第九条第四项的规定,审查本县市、乡镇代表总名额另加5%的方案,经自治州、设区的市人大常委会或地区人大工作委员会审核后,报省、自治区、直辖市人大常委会审查决定。

6. 保证有关选举的法律、地方法规、上级人大常委会的决议、

决定在本行政区域内的贯彻实施。受理对选举中违法行为的控告、检举。对主要违法人员,根据情节轻重,给予必要的行政处分直至追究法律责任。对破坏选举的,通过司法机关严肃处理。

7. 加强对换届选举工作的领导和监督,经常深入选区了解情况,定期听取选举委员会的工作汇报,及时研究解决选举中出现的问题。

二、县级人大常委会在筹备县、乡换届选举工作中应注意的几个问题

1. 在提出关于做好县、乡两级人大换届选举工作的请示报告时,要根据中央有关文件、全国人大常委会的决定、省、市、自治区的安排和本县(市、区)的实际,写明此次换届选举的指导思想、目的、主要任务、基本要求、时间安排和方法、步骤等,由人大常委会党组报经同级党委批转后,由人大常委会组织实施。

2. 严格挑选选举委员会组成人员的人选。组建选举委员会时,要注意安排懂得党和国家的方针政策,社会主义民主和法制观念强,对法律特别是选举法和地方组织法熟悉,维护祖国统一和民族团结,反对民族分裂,办事公道,作风正派,为广大群众所信任的人参加。选举委员会的人选,应与各政党、人民团体和驻军、武警部队、生产建设兵团等协商推荐。

3. 要加强请示报告。换届选举中重大问题要及时向同级党委请示报告。同时要定期汇报选举进展情况和存在的主要问题。对于在工作中遇到的涉及法律的疑难问题,要及时向上一级人大常委会和选举工作机构请示。