

地方选举

操作规程

北京市人大常委会政法委员会办公室 编著



法律出版社

PUBLISHING HOUSE OF LAW

地方选举操作规程

北京市人大常委会政法委员会办公室编著

法律出版社

(京)新登字 080 号

地方选举操作规程

北京市人大常委会政法委员会办公室编著

法律出版社出版发行

(北京市宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

北京印刷三厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 6.875 印张 145,000 字

1992 年 10 月第一版 1992 年 10 月第一次印刷

印数 00,001—15,000

ISBN7-5036-1268-1/D·1029

定价 3.20 元

31368

主 编 余绪新

副主编 刘竹泉

撰稿人 余绪新

李小娟

钟蔚延

刘竹泉

苏林春

董洁

毕正培

罗林

前 言

自 1953 年 3 月我国中央人民政府制定第一部选举法以来,至今已 39 年有余了。其间,第五届全国人民代表大会第 2 次会议于 1979 年 7 月重新通过颁布了《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》;全国人大常委会于 1982 年 12 月、1986 年 12 月两次对其进行了修正,并制定了《关于县级以下人民代表大会直接选举的若干规定》、《中国人民解放军选举全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表办法》;各省、自治区、直辖市普遍制定了实施选举法律的地方性法规,形成了具有中国特色的社会主义选举制度并日臻完善。在历届选举工作中,各级人民代表大会及其常委会、选举机构和广大选民,创造并积累了丰富的经验。

为了更好地实施选举法律、法规,做好选举地方各级人民代表大会代表以及地方国家机构组成人员和领导人员的工作,我们编写了这部《地方选举操作规程》。这本书依据有关的法律、法规和全国人大常委会对有关问题的解答,力求反映各地的选举实践经验和解决选举中出现的各种问题的办法,注重理论与实践密切结合,突出地解决实际操作中的问题。本书可供地方各级人大常委会和选举机构制定计划、指导工作使用,也可作为培训选举工作干部的教材,亦可为政法院校师

生、其他法律工作者、各政党、各人民团体、各级人大代表和广大选民提供法律方面的帮助。

本书由北京市人大常委会政法委员会办公室的同志编撰。主编余绪新，副主编刘竹泉；第一章由刘竹泉撰写；第二章分别由毕正培、李小娟、苏林春、余绪新、罗林、钟蔚延撰写；第三章、第四章由刘竹泉撰写；第五章、第六章由董洁撰写；第七章由余绪新撰写；最后由余绪新统稿审定。由于我们水平有限，经验不足，本书难免有不妥之处，欢迎读者批评、指正。

本书由北京市人大常委会副主任黎光题写书名。在编写过程中得到北京市人大常委会有关委、室和一些区、县人大常委会的支持和帮助。在此，一并表示诚挚的谢意。

编者

1992年5月

目 录

第一章 我国的人民代表大会制度和选举制度	(1)
第一节 人民代表大会制度是我国的根本政治制度	(1)
第二节 我国的选举制度是社会主义性质的选举制度	(11)
第三节 选举工作的重要意义	(25)
第二章 县、乡两级人民代表的直接选举	(28)
第一节 选举的准备工作	(28)
第二节 选举工作机构的职责、任务	(33)
第三节 制定选举工作计划	(36)
第四节 选举的动员和组织	(41)
第五节 县、乡两级人民代表名额	(44)
第六节 少数民族和归国华侨的选举	(48)
第七节 中国人民解放军和人民武装警察部队的选举	(50)
第八节 划分选区	(51)
第九节 选民登记	(53)
第十节 代表候选人的产生	(63)
第十一节 投票程序和公布选举结果	(78)
第三章 县级以上人大选举上一级人民代表	(99)

第一节	一般规定	(99)
第二节	候选人初步名单的提出	(109)
第三节	正式候选人名单的确定	(113)
第四节	投票选举	(116)
第四章	地方国家机构组成人员和领导人员的 选举	(120)
第一节	一般规定	(121)
第二节	人大常委会组成人员的选举	(130)
第三节	人民政府领导人员的选举	(133)
第四节	人民法院院长、人民检察院检察长的选举	(135)
第五章	对代表的监督、罢免和补选	(139)
第一节	对代表的监督和罢免	(139)
第二节	对代表的补选	(143)
第六章	选举总结、统计和资料整理归档	(147)
第七章	加强中国共产党的领导是顺利完成选 举工作的根本保证	(162)
〔附录〕		
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		(165)
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		(176)
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		(195)
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		(205)
姓氏笔数排列表		(208)

第一章 我国的人民代表大会制度和选举制度

第一节 人民代表大会制度是我国的根本政治制度

国家的根本政治制度即政体,又称政权组织形式或政权管理形式。是指统治阶级采取何种形式去组织反对敌人、保护自己、协调自己内部关系的政权机关。我国的政体是人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国人民在中国共产党的领导下,根据民主集中制的原则,通过选举组成人民代表大会,并以人民代表大会为基础建立从中央到地方一整套有机联系的全部国家机构,以实现人民民主专政历史任务的政权组织形式。我国的人民代表大会制度,是中国共产党领导中国人民在长期革命斗争中,把马克思主义国家学说同中国革命具体实践相结合的产物,是长期进行人民政权建设的经验总结,也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势。建设社会主义民主政治,最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。

一、人民代表大会制度的基本特征

作为国家的根本政治制度,我国人民代表大会制度具有以下几个基本特征:

(一)这一制度体现了我们国家的阶级本质,保证了人民当家作主。我国《宪法》第1条规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”宪法的这一规定,非常明确地反映了社会各阶级在国家中的地位,直接体现了我国的阶级本质。工人阶级是我国的领导阶级,它同占人口80%的农民结成联盟,同其他社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者结成广泛的爱国统一战线,共同执掌政权,对极少数人民的敌人实行专政。国家的这种阶级本质,要求国家的政权组织形式能够保证11亿人民当家作主,也就是一定的国体要求相应的政体与之相适应。在我们这样一个人口众多、地域广阔的大国里,一切国家大事都由人民直接决定是不可能的,只能采取“代议制”或者“代表制”的形式。所谓“代议制”或者“代表制”,就是人民通过自己选出的代表,组成国家权力机关,行使国家权力。在我国,人民是国家的主人,有当家作主的权利。而全国人民代表大会和地方各级人民代表大会就是代表人民行使这种当家作主权利的权力机关。依据宪法和选举法的规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都是通过民主的选举原则和选举程序由人民选举的代表组成的。它一经成立,就代表人民行使国家权力,选举或决定产生其他国家机构,并决定国家和地方的一切重大事务。它在行使国家权力的过程中,必须要向人民负责,接受人民的监督,人民有权罢免自己选出的不称职的代表。有了人民代表大会制度,各个民族、社会各阶级、阶层在国家中的地位就能够正确地反映出来,就能吸引广大人民群众参加国家管理,实现工人阶级对国家的领导,巩固工农联盟,团结一切爱国力量,发扬社会主义民主,有效地

对极少数人民的敌人实行专政；有了人民代表大会制度，就能够根据国内外阶级力量对比状况和国情，根据国家和人民长远的根本利益和现实需要制定大政方针，建设有中国特色的社会主义。如果没有人民代表大会制度，我们这个具有 11 亿人口的大国，人民当家作主的权利就很难实现。正如江泽民同志在庆祝中国共产党成立 70 周年大会上的讲话中所指出的，“人民通过人民代表大会行使国家权力，保障自己当家作主的地位。”1992 年 4 月，第七届全国人大第五次会议通过的《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代表法》（以下简称《代表法》）第 2 条规定：“全国人民代表大会代表是最高国家权力机关组成人员，地方各级人民代表大会代表是地方各级国家权力机关组成人员。”“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表，代表人民的利益和意志，依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权，参加行使国家权力。”所以说，我国的人民代表大会制度从根本上保证了人民管理国家的权力，保证了人民对极少数敌人的专政，是我国最适宜的政权组织形式——根本政治制度。

（二）这一制度实行“议行合一”，即由人民代表大会统一行使国家权力。我国人民代表大会制度是“议行合一”的制度，国家权力统一由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会行使，它既是议事决策机关，又是工作机关。全国人民代表大会是最高国家权力机关，讨论和决定全国性的重大事项，制定法律和重要制度；地方各级人民代表大会是地方国家权力机关，讨论和决定本行政区域内的重大事项。同时，由人民代表大会选举或决定产生中央和地方的各级国家行政机关、审判机关和检察机关等国家机构，监督这些机关的工作，保证宪

法、法律和代表大会及其常务委员会决议、决定的实施。在国家政权机构体系中,人民代表大会始终居于全权性的首要地位,它除了对人民负责,受人民监督以外,不受其它任何国家机关的制约。在我国,各级人民代表的活动也体现了“议行合一”的原则。人民代表在代表大会会议期间讨论国家的、地方的重大事务,参与立法活动,审议议案,作出决议等均属于议事范畴;然而人民代表在代表大会闭会期间还有责任向人民群众传达会议情况,宣传法律和政策,通过视察、监督和检查法律和决议的执行情况,协助有关部门推动各项工作等,这些又属于“行”的方面。“议行合一”的原则,在人民代表的工作中也得到了体现。

“议行合一”的人民代表大会制度,把立法和行政、司法,议事和执行真正统一起来,它和资本主义国家实行的“三权分立”有着根本的不同。人民代表大会制度既能保证人民统一地行使国家权力,又为提高整个国家机关的工作效率提供了极为重要的条件。

(三)这一制度体现了民主集中制的原则。民主集中制是社会主义国家政治制度必须坚持的基本原则,是区别于一切剥削阶级国家政治制度的根本标志。我国宪法规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”这一规定确认了民主集中制是人民代表大会制度的基本的组织与活动原则。

在我国,国家利益与人民利益、整体利益与局部利益、中央利益与地方利益在根本上是一致的,因而有可能充分发扬民主,反映广大人民群众意志,也有可能的高度民主的基础上实行高度集中,统一广大人民群众的意见和要求。为了促进

社会主义的物质文明和精神文明的建设,有必要扩大民主制的规模,建设社会主义的民主政治,有利于发挥广大人民群众的政治积极性和劳动热情,也有必要实行高度的集中,以便于统一各个方面的智慧和力量,实行改革开放,建设有中国特色的社会主义。根据宪法的规定,我国的人民代表大会制度的民主集中制原则主要体现在 3 个方面。一是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。各级人民代表由民主选举产生,受原选区选民或者原选举单位的监督,选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表。人民代表与选民或选举单位的这种关系,表明人民是国家的主人,人民代表是人民的公仆,人民代表大会是执行人民意志的代表机关。二是国家行政机关、审判机关、检察机关等都由人民代表大会产生,对它负责并报告工作,受它监督。在我国,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,即人民通过代表大会集中、统一地行使国家权力。人民代表大会同其他国家机关的关系是领导与被领导、监督与被监督的关系。人民代表大会的全权性,是我国人民代表大会制度同资本主义国家议会制的一个重要区别。人民代表大会是高度集中的国家权力机关,而这种高度集中是建立在高度民主的基础之上的,因为我国的各级人民代表大会是由民主选举产生的,是真正代表人民意志和利益的人民代表机关。三是中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。地方人大根据职权的划分,有权议决本行政区域内的一切重大问题,发布决议,决定本地方的经济、文化和公共事业的发展规划;省一级人大有权制定地方性法规,有权批准省会和

其他较大城市制定的地方性法规,民族自治地方还有权依照当地民族的政治、经济和文化特点,制定自治条例和单行条例等。但是,以上均不得同国家宪法,法律相抵触。这样既保证了中央的统一领导,又能发挥地方因地制宜、因时制宜地进行本地区社会主义建设的主动性和积极性。

民主集中制原则还在人民代表大会的工作和议事制度上得到充分体现。既要充分发扬民主,又要严格依法办事。一方面,各级人民代表大会依照法律规定的程序选举本级人大常委会组成人员、人民政府领导人员、人民法院院长、人民检察院检察长,并可以对上述人员进行罢免;举行会议的时候,人民代表可以按照法律的规定,提出属于本级人民代表大会职权范围内的议案,提出对本级人民政府和它所属各工作部门以及人民法院、人民检察院的质询案,可以提出对各方面工作的建议、批评和意见。代表在审议议题的时候,可以各抒己见,畅所欲言,自由地表达自己的意志。各级人民代表、常务委员会组成人员,在人民代表大会和常务委员会会议上的发言和表决,不受法律追究。另一方面,人民代表大会是集体行使职权,进行选举和通过决议,以全体代表的过半数通过。这就保证了在高度民主的基础上达到高度的集中,保证了人民代表大会作出的决议、决定符合人民的根本利益。

(四)这一制度体现了直接民主与间接民主相结合。直接民主,是指人民直接行使民主权利,参与对国家生活与社会生活的民主管理;间接民主,是指人民通过自己选出的代表,代替自己行使民主权利,参与对国家生活与社会生活的民主管理。我国的人民代表大会制度体现了这两种民主方式的结合。一是体现在各级人民代表大会代表的选举上。按照我国宪法

和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)的规定,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,即间接选举。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。这样规定,符合我国现阶段的经济、文化和社会状况。在区、县、乡、镇范围内,人民群众对当地的情况比较熟悉和了解,具备了直接选举人大代表的基本条件,实行直接选举,可以更好的体现社会主义民主,直接反映人民群众的意志,而且便于对基层国家机关和国家工作人员实行有效的监督。同时,区、县、乡、镇人大代表的直接选举,又为县级以上地方人大代表的间接选举奠定了广泛的群众基础。二是体现在人民代表大会的各项制度和人大代表同人民群众的关系上。从总体上说,人民通过人民代表大会行使国家权力,保障自己当家作主的地位,同时法律和实践中又对保障人民所享有的参与国家管理的各项权利有着丰富的内容和规定。比如,各级人民代表大会对人民负责,受人民监督,通过各种途径和方式向人民汇报工作;县级以上地方各级人大常委会受理人民群众对本级行政机关、审判机关、检察机关和国家工作人员的申诉和意见;各级人民代表必须同原选举单位或者选民保持密切的联系,向选民汇报工作,听取和反映选民的意見和要求,努力为人民服务,并受原选举单位或者选民的监督。所有这些,又都具有直接民主的性质。这种直接民主和间接民主的结合,符合我国的国情,有利于保障人民各项民主权利的充分和正确行使,也有利于推动我国社会主义民主与法制的不断健全和发展。

二、人民代表大会制度的优越性

我国的人民代表大会制度具有巨大的优越性,主要表现在以下几个方面:

(一)具有广泛的代表性和民主性,便于人民群众参加国家管理,行使当家作主的权力。人民代表大会来自人民,代表人民,依靠人民。人民群众通过直接选举或间接选举的方式,自下而上地将自己的优秀人物和代表人物选入各级人民代表大会,代表人民管理国家。因而这个制度有着深厚而广泛的群众基础。人民代表大会制度充分体现了各阶级、各阶层、各民族、各地方、各政党、各人民团体、各方面在国家政权中应有的地位,使他们都有相应的代表参加国家管理,并能真实地反映和有效地集中全国广大人民的意志。

我国的人民代表受人民的委托,代表人民行使国家权力,在各级人民代表大会上全面反映各地区、各民族、各阶层和各方面的意见和要求,共同商量和决定国家和地方的一切重大事务,加速进行社会主义四化建设。所以说,我国人民代表大会制度的首要内容,就是建立充分代表人民意志的国家权力机关,便于人民管理国家,保证国家的一切权力属于人民。

(二)便于国家机关联系群众,接受群众的监督。人民代表大会和人民代表与人民群众的联系并非在代表大会闭会之后或者人民代表选出之后就告结束,而是在人民代表大会行使职权的整个过程中始终保持着。我国宪法规定:“全国人民代表大会代表同原选举单位和人民保持联系,听取和反映人民的意见和要求,并且在自己参加的生产、工作和社会活动中,协助宪法和法律的实施。”《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规

定：“地方各级人民代表大会代表应当和原选举单位或者选民保持密切联系，宣传法律和政策，协助本级人民政府推行工作，并且向人民代表大会及其常务委员会、人民政府反映群众的意见和要求。”同时，《代表法》第6条规定：“代表依照本法的规定在本级人民代表大会会议期间的工作和在本级人民代表大会闭会期间的活动，都是执行代表职务。”在实践中，人民代表通过各种形式联系选民，向选民或者选举单位报告工作，接受群众的监督；通过集体视察或者个人持证视察、接待来访等经常了解群众的意见和要求，倾听社会的呼声，随时向人民政府和其他国家机关提出批评和意见。同时，县级以上人民代表大会设立常务委员会，处理人民代表大会闭会期间的工作。从而使国家机关与人民群众的联系进一步制度化和法律化。

（三）实行“议行合一”的原则，便于提高国家机关的效率。我国的人民代表大会制度实行议行合一，并不是说人民代表大会除了制定法律、议决国家大事之外，还直接办理一切行政管理工作，把国务院和地方各级人民政府的工作都包办起来，而是指的它既制定法律、决定国家大事，又选举和组织包括国家行政机关在内的其他国家机关，并监督它们执行法律和决议。国家行政机关和其他国家机关依据国家机关职权的分工，独立行使各自的职权，各司其职，各负其责，但同时要对人民代表大会负责并报告工作，接受它的监督，从而保证国家权力由人民代表大会统一行使。不仅如此，该原则还要求人民代表大会的代表向人民群众宣传人民代表大会所制定的法律和作出的决议的精神，并以自己的模范行动带领人民群众认真贯彻执行。人民代表大会制度实行“议行合一”，渊源于它代表人民行使国家权力，而“议行合一”的适用又加强了它行使国家