



社会科学进社区丛书·钟浩天主编

人大制度 普法读本

RENDA ZHIDU PUFA DUBEN 吴纪元 编著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

COL 中文在线



图书在版编目 (CIP) 数据

人大制度普法读本/吴纪元编著. —广州:暨南大学出版社,
2015. 2

(社会科学进社区丛书)

ISBN 978-7-5668-1338-1

I. ①人… II. ①吴… III. ①全国人民代表大会—机构组织
法—基本知识 IV. ①D921. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 022063 号

出版发行:暨南大学出版社

地 址:中国广州暨南大学

电 话:总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真:(8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编:510630

网 址:<http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版:广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷:佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:6

字 数:125 千

版 次:2015 年 2 月第 1 版

印 次:2015 年 2 月第 1 次

定 价:22.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题,请与出版社总编室联系调换)



依法治國
長治久安

甲午中秋 方苞書

广东省人大常委会原副主任方苞同志题字



潤物
霖聲
和風
細雨

韓英題詞
吳覺生書

佛山市委原副书记、市人大常委会主任韩英题词
佛山市禅城区人大常委会原副主任吴觉生书



前 言

2000年，我从公安机关选调到人大机关工作，先后担任佛山市石湾区、禅城区人大常委会办公室副主任，禅城区人大常委会城建环资工委主任、办公室主任、选联任免工委主任，两次担任区人大换届选举办副主任兼选举组组长。15年来，我结合本职工作，努力学习与人大制度相关的法律法规、报纸杂志和文件资料，根据工作需要，认真编写了《选举法讲义》、《代表法讲义》、《监督法讲义》等宣讲稿，深入到各镇街代表联组、区政府职能部门、选举工作人员培训班，积极开展人大制度普法宣讲活动，对提高人大代表的履职能力、增强国家机关工作人员的人大意识、确保代表选举工作的顺利完成，发挥了积极作用。

为了贯彻落实党的十八届三中、四中全会关于推动人民代表大会制度与时俱进和全面推进依法治国的精神，进一步做好人大制度普法工作，为佛山市、禅城区“六五”普法工作添砖献瓦，同时也对自己的工作经历进行总结提升，向全国人大成立六十周年暨地方人大设立常委会三十五周年献上微薄之礼，现将有关人大制度的7篇普法宣讲稿汇编成《人大制度普法读本》。

此书有三个特点：一是针对性强。它是人大机关工作



人员、人大代表及国家机关工作人员“应知应会”的基本常识。二是说理性强。在讲解法律条文时，上接“天气”，下接“地气”，精选了全国各地人大工作先进经验和典型案例进行阐述，比如中国第一起质询案、第一起罢免副省长案、第一起中级人民法院工作报告不通过案等等，让人看得见、摸得着、记得住。三是实用性强。如《选举组工作实录》原汁原味地记录了选举组在不违法的前提下，如何采取“简单、高效”的方法去解决复杂问题的过程，对换届选举工作有较好的学习、参考、借鉴作用。

此书请广东省人大常委会原副主任方苞、佛山市人大常委会原主任韩英、禅城区人大常委会原副主任吴觉生等同志审阅修改，尤其是佛山市人大常委会选联任免工委夏向昭科长、荣山中学王勋华副校长在校阅过程中，一丝不苟，严格把关。此书由广东省城市社区建设研究会编入社会科学进社区丛书结集出版，得到该会执行会长钟浩天、广东省社科院副研究员张勇、暨南大学出版社副社长李战等同志的大力支持，在此一并表示衷心的感谢！

另外，有些引用的图片，因客观原因未联系上作者，在此表示歉意和感谢！

由于作者水平有限，书中错漏在所难免，恳请读者朋友们批评指正。

吴纪元

2014年10月23日于禅城



序 言

社会科学普及春天的来临

——寄语社会科学进社区丛书出版

广东省政协常委、广东省社科联原主席 田丰

历时8年之久、承载着全省30多万社会科学工作者共同心愿的《广东省社会科学普及条例》（下称《条例》）自2014年9月1日起正式实施了。这是我省社会科学界的一件大事，对整合全省社会科学资源、提升社会科学普及工作水平、发展和繁荣广东社会科学事业具有里程碑式的意义，预示着我省社会科学普及春天的到来。

一、社会科学普及立法是时代发展的必然要求

党的十八大报告指出，要“推进马克思主义中国化、时代化、大众化，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民”。马克思主义大众化，就是把马克思主义的基本原理和基本观点通俗化、具体化、生活化，使之更好地为人民大众所理解、所接受、所运用。社会科学普及是指采取公众易于理解、接受和参与的方式，普及社会科学知识、传播科学思想、倡导科学方法、弘扬科学



精神和人文精神的活动。社会科学普及就是要向全社会大力宣传马克思主义中国化的最新理论成果，把马克思主义理论用简单质朴的语言讲清楚、用群众喜闻乐见的方式说明白，使之更好地为广大党员和人民群众所理解、所接受，使广大干部群众掌握科学的世界观和方法论，从而更好地认识规律，推动工作发展。

在新的历史时期，开展社会科学普及工作，有利于推动文化服务社会、服务人民、服务基层，有利于实现公共文化产品服务同群众文化需求的有效对接，有利于促进文化惠民和改善文化民生。

社会科学普及正是通过建立没有围墙的“开放型大学”，让专家学者走出校园，服务社会，搭建专家学者与公众交流学习的桥梁，帮助全社会树立全民终身学习理念，提高全社会科学文化素养和道德修养，培育社会理性。

二、社会科学普及立法是提升社会科学管理水平的重要保障

广东省委、省政府历来重视我省社会科学普及工作，强调要“加强理论武装工作，推进中国特色社会主义理论体系的宣传普及，建立百个优质社会科学普及基地”。这为我省社会科学普及工作指明了方向，为我省社会科学普及及制度化、规范化提供了坚实组织保障。

根据省委、省政府的工作部署，省社科联按照社会科学普及工作的规律和特点，发挥联系广泛、智力密集的优势



势，积极探索创新社会科学普及平台载体，建立社会科学普及工作机制，提升社会科学普及管理水平，推进社会科学普及立法等，取得了一定成效。如打造了“岭南大讲坛”、“社会科学普及周”等社会科学普及工作品牌，编写了大量图文并茂、通俗易懂、群众喜闻乐见的社会科学普及读物，建立了一批功能完善、分布合理、作用积极的社会科学普及基地，开展了主题鲜明的形势教育宣讲活动，有力提升了社会科学普及的社会影响力。但总体来说，我省社会科学普及工作还存在着人员经费不足、体制机制不完善、组织化程度不高等问题，亟须引起各级党委、政府重视，并予以解决。

《条例》的实施是法治广东建设的重要创举，有利于提升我省社会科学普及的管理水平，发挥立法对社会科学普及事业的引领、推动和保障作用，建立起促进社会科学普及事业发展的长效机制；确保我省社会科学普及事业有法可依，必将有力推进我省社会科学普及工作不断走上制度化、规范化、法制化的轨道。

三、社会科学进社区丛书是宣传贯彻落实《条例》、推动社会科学普及“三贴近”、“三深入”的崭新尝试

《条例》明确规定，社会科学普及是全社会的共同责任，是社会科学工作的重要组成部分。从事社会科学研究的学会、协会、研究会等组织，应当根据全省社会科学普及规划，结合自身学科优势，组织创作社会科学普及作品、撰写社会科学普及读物，以及举办讲座、论坛等活动



人大制度普法读本

方式，开展社会科学普及活动。

为在城乡社区深入推动社会科学普及工作，广东省城市社区建设研究会积极履行职责，在广东省社科联和社科院的直接指导下，充分发挥社会科学工作者的积极性，全面启动社会科学进社区丛书编辑出版工作。首批三本书，即《新型社区理论读本：中国人的新型生活共同体》、《青少年法制安全教育读本》、《人大制度普法读本》已经完稿，即将向社会推出。这套丛书通过向社区干部、群众广泛宣传社会科学、法制安全知识，实现社会科学“三贴近”（贴近实际、贴近生活、贴近群众）、“三深入”（深入实际、深入生活、深入群众），是推动社会科学普及社会化的一次崭新尝试。

社会科学普及的春天已经来临。我衷心希望全省社会科学工作者都行动起来，积极参与社会科学、法制安全知识的传播和普及工作，用中国话语讲好“中国故事”、介绍“中国经验”、解读“中国道路”、传播“中国声音”，全面提升中国“软实力”，努力实现中华民族伟大复兴的“中国梦”！

在《条例》颁布实施和社会科学进社区丛书出版之际，我写下以上寄语，是为序。

2015年元旦于广州



社会科学进社区丛书编委会

顾 问：李子彪
主 编：钟浩天
主 任：田 丰 王 珺 顾润清
编 委：蔡 禾 范 英 刘小敏 张兴杰
 王永平 王 廉 王文琦 张 勇
 王行书 李 阳 吴纪元



目 录

序 言 社会科学普及春天的来临 ——寄语社会科学进社区丛书出版	1
前 言	1
第一讲 选举法讲义	1
第二讲 选举法十五个要点讲义	39
第三讲 人民代表大会制度讲义	52
第四讲 代表法讲义	70
第五讲 监督法讲义	95
第六讲 选举组工作实录	118
第七讲 选举法实施的几点思考	173
参考文献	180
后 记	181



第一讲 选举法讲义

《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》）于1979年7月1日经第五届全国人大第二次会议通过，于1980年1月1日起施行。到2010年3月，先后进行了五次修改，共十二章五十七条。为了使大家熟悉选举法的原则和选举操作程序，在党委的统一领导下，充分发扬民主，严格依法办事，确保区、镇两级人大换届选举工作任务的顺利完成，现与大家共同学习选举法，讲十二个问题：

一、总则

总则就是选举工作总的原则，有七条：

（一）规定制定选举法的依据是宪法

第一条规定：“根据中华人民共和国宪法，制定全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法。”

宪法中直接涉及人大代表选举方面的规定有八条。比如《宪法》第三十四条规定：“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。”还有规定“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成。各少数民族都应当有适当名额的代表”，等等。选举法就是根据宪法的这些规定来制定的。

（二）规定人大代表选举产生的方法

第二条规定，人大代表选举产生的方法有两种：一是间接选举。是指地级以上的人大代表由下一级人大代表投票选举产生。比如佛山市的人大代表由下辖五个区的人大代表投票选举产生。二是直接选举。是指县、乡级的人大代表由选民投票选举产生。比如禅城区、南庄镇的人大代表由选民投票选举产生。

（三）规定哪些人有选举权和被选举权

第三条规定：除依法剥夺政治权利的人以外，凡是中华人民共和国年满十八岁的公民都有选举权和被选举权。比如被关在看守所，正在受侦查、起诉、审判，检察院或法院没有决定停止行使选举权的，正在劳改服刑没有被剥夺政治权利的，以及强制隔离戒毒的等，都有选举权和被选举权。

（四）规定一人一票的原则

第四条规定：每一选民在一次选举中只有一个投票权。

这是指选民不能同时参加两个选区的投票选举。但是并不等于不能参加两个地方的投票选举。由于我国县乡换



届选举的时间跨度比较大，有一年半左右。有的选民在一个地方参加完选举，因工作、学习、生活等原因，迁到另一个行政区域，又赶上县、乡级的人大代表选举，这时该选民有权登记为选民，参加新居住地的直接选举。

（五）规定解放军选举办法

第五条规定：人民解放军单独进行选举。现行《人民解放军选举办法》共八章三十九条。我国县级以上地方各级人民代表大会中，都有解放军代表，但名额多少，法律没有规定（1953年选举法曾规定应选县人大代表5名，市人大代表2至10名，省人大代表3至15名，全国人大代表50名；1979年修订选举法时考虑到全国各地情况不同，对地方各级人大中应选解放军代表名额没有作出具体规定），由驻军所在地的各级人大常委会作出决定。目前，佛山市第十四届人大解放军代表有2名（军分区司令员武志、政委魏辉），禅城区第三届人大解放军代表有1名（武装部政委李东文）。

（六）规定妇女、归侨代表与华侨的选举

第六条规定：全国和地方各级人大代表中，应当有适当数量的妇女代表，并逐步提高比例。省人大常委会规定市、区、镇人大代表中妇女比例不低于24%、23%、22%。禅城区第三届人大妇女代表有69人，占31.8%，大大超过这个比例。

全国人大和归侨人数较多地区的地方人大，应当有适当名额的归侨代表。禅城区第三届人大归侨、侨眷代表有



3 人。

（七）规定选举经费

第七条规定：选举经费由国库开支。目的是保障民主选举工作顺利进行，保证人民充分行使当家作主的权利，这是社会主义制度优越性的体现。

二、选举机构

（一）规定主持、领导和指导选举工作的机构

第八条规定：全国和省、地级的人大常委会主持本级人大代表的选举。县、乡级设立选举委员会主持本级人大代表的选举，受县级人大常委会的领导。省、地级人大常委会指导本行政区域内县、乡级人大代表的选举工作。

（二）规定选举委员会的组成

第九条规定：县、乡两级选举委员会组成人员由县级人大常委会任命。选举委员会的组成人员为代表候选人的，应当辞去选举委员会职务。

县级选举委员会一般由 13~19 人组成，设主任 1 人，副主任 2~3 人。根据选举工作需要，组成人员应由党委、人大常委会以及组织、宣传、统战、民政、财政、公安、法院、检察院、纪委、计生、工青妇等负责人组成，并注意吸收驻本地区人口数较多的企事业单位、大专院校负责人参加。

在 2011 年人大换届代表选举工作中，禅城区划分 160 个选区，分三大块：市属组、区属组和“一镇三街”组。



其中市属组工作难度最大。我们上门请求支持时，市直党工委有位领导说：“前天你们有位同志打电话叫我当选举委员会成员，昨天又说不用了。当不当无所谓，但我觉得这样做很不严肃。”从这话可以听出他有意愿参加选举委员会，关键是我们的工作没有做到位。所以，为了争取市属单位领导的重视与支持，我们要用足用够政策，区选举委员会成员应该定最高限额数 19 人。同时可以创新工作方法：一是吸收市直机关党工委、公控公司、金融办、佛科院等大单位的负责人担任选举委成员，有利于广泛做好宣传发动工作。二是从市属大单位抽调人员参加选举组工作，有利于保证市属单位选举工作的顺利开展。三是选举组 50 多人部署每个阶段的工作时，可以扩大到每个选区派一名工作人员一起参加，减少传达环节，直接领受任务开展工作，提高效率。

镇选举委员会一般由 7~12 人组成，设主任 1 人，副主任 1~2 人。组成人员应包括党委、人大、政府及民政、财政、公安和人民团体的负责人。

区人大主任会议将区、镇选举委员会组成人员名单提交区人大常委会审议作出决定，要印发通知，发布公告。

（三）规定选举委员会的职责和要求

第十条规定选举委员会有七项职责：

- （1）划分选区，分配各选区应选代表名额。
- （2）进行选民登记，审查选民资格，公布选民名单；受理对选民名单不同意见的申诉，并作出决定。
- （3）确定选举日期。



(4) 了解核实并组织介绍代表候选人情况；根据较多数选民的意见，确定和公布正式代表候选人名单。

(5) 主持投票选举。

(6) 确定选举结果是否有效，公布当选代表名单。

(7) 法律规定的其他职责。

同时要求选举委员会应当及时公布选举信息。

三、地方各级人大代表的名额

(一) 规定地方各级人大代表的名额

第十一条规定四级人大代表名额：

(1) 省级代表名额的基数为 350 名，省、自治区每 15 万人可以增加 1 名代表。如广东省有 6 750 多万人，每 15 万人增加 1 名共增加 450 名，加基数 350 名，确定代表数为 800 名。直辖市每 2.5 万人可以增加 1 名代表，但代表总额不得超过 1 000 名。如重庆市人口超过 3 000 万，每 2.5 万人增加 1 名共 1 200 名，再加基数 350 名共 1 550 名，突破了 1 000 名，只能确定 1 000 名。

(2) 地级代表名额基数为 240 名，每 2.5 万人可以增加 1 名代表，不得超过 650 名。如佛山市 1983 年设立地级市时人口总数为 320 万，每 2.5 万人增加 1 名代表共增加 128 名，加基数 240 名，确定代表名额 368 名。随着人口增长，目前，佛山市第十四届人大代表名额为 403 名。

(3) 县级代表名额基数为 120 名，每 5 000 人可以增加 1 名代表，不得超过 450 名。比如，禅城区 2003 年成立



时人口总数为 58.5 万，每 5 000 人增加 1 名代表共增加 117 名，加基数 120 名，确定代表名额 237 名。

(4) 乡级代表名额基数为 40 名，每 1 500 人可以增加 1 名代表，不得超过 160 名。比如，南庄镇成立时人口总数是 7.3 万，每 1 500 人增加 1 名代表共增加 48 名，加基数 40 名，确定代表名额 88 名。

(二) 规定代表名额的确定程序

第十二条规定：省级人大代表的具体名额由全国人大常委会依法确定；地、县级人大代表的具体名额由省级人大常委会依法确定，报全国人大常委会备案；乡级人大代表的具体名额由县级人大常委会依法确定，报上一级人大常委会备案。

(三) 规定代表名额确定后不再变动

第十三条规定：地方各级人大代表总名额经确定后，不再变动。如果由于行政区域变动或重大工程建设等原因造成人口较大变动的，该级人大代表总名额依照本法的规定重新确定。这里“不再变动”是指以后换届不因当地人口自然增长或减少而变动。国外许多国家议会的议员总数一经确定，几十年甚至上百年不变，这是保证法律的严肃性和民主发展的要求。比如，石湾区 1984 年成立时，经省人大常委会确定代表名额为 143 名，如果不是 2003 年由于区域调整与城区合并成立禅城区，这个名额则不再变动。

(四) 规定代表名额如何分配

第十四条规定：地方各级人民代表大会代表名额，由



本级人大常委会或者本级选举委员会根据本行政区域所辖的下一级各行政区域或者各选区的人口数，按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则，以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。在人口特少的乡、镇，至少应有代表1人。

四、全国人民代表大会代表名额

(一) 规定全国人大代表的产生单位及名额

第十五条规定：全国人大代表，由省、自治区、直辖市的人民代表大会和人民解放军选举产生。名额不超过3 000人。香港、澳门特别行政区的名额和产生办法，由全国人民代表大会另行规定。

我国现有23个省（包括台湾省）、5个自治区、4个直辖市、人民解放军、香港、澳门共35个选举单位。2012年12月至2013年1月选举产生第十二届全国人大代表2 987名。

例如，台湾省的全国人大代表，由各省、自治区、直辖市和人民解放军中的台湾籍同胞推选120名协商选举会议成员，在人民大会堂台湾厅投票，选举产生13名全国人大代表。

香港的全国人大代表，由香港选举会议成员选举产生。选举会议成员由香港推选委员会的中国公民、香港居民中的全国政协委员、香港立法委员会的中国公民共1 234人组成。由全国人大常委会主持选举会议成员选举产生11



名主席团成员，其中1名主席，主持选举产生36名全国人大代表。

（二）规定全国人大代表的分配

第十六条规定：全国人大代表名额由全国人大常委会根据各省、自治区、直辖市的人口数，按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则，以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。由根据人口计算确定的名额数、相同的地区基本名额数和其他应选名额数构成。比如人数最多的是山东代表团175名，人数最少的是澳门代表团12名。广东代表团160名，其中佛山市7名。

（三）规定少数民族应选全国人大代表名额

第十七条规定：全国少数民族应选全国人大代表，由全国人大常委会参照各少数民族的人口数和分布等情况，分配给省、自治区、直辖市人大选出。人口特少的民族，至少应有一名代表。

因为我国是一个统一的具有56个民族的多民族国家，每个民族都应当有自己的代表参与决定国家大事。但是我国除汉族外，其他55个少数民族的人口都较少，只占全国总人口的6.7%，却分布在全国总面积近60%的土地上，而且形成小聚居、大杂居的局面，又由于少数民族不是一个独立的选举单位，因此对于少数民族应选全国人大代表名额，必须由全国人大常委会参照少数民族人口数和居住分布情况计算确定应选全国人大代表的名额，再分配各



省、自治区、直辖市人大进行选举。按应占全国人大代表总额 12% 的规定，我国 55 个少数民族应选全国人大代表 360 人左右。

五、各少数民族的选举

（一）规定少数民族代表名额

第十八条规定：有少数民族聚居的地方，每一聚居的少数民族都应有代表参加当地的人大。

聚居境内同一少数民族总人口占当地人口 30% 以上的，每一代表所代表的人口数应相当于当地每一代表所代表的人口数。因为 30% 以上已占有相当比例，不需给予特殊照顾，比如当地人大代表是 4 000 人选 1 人，少数民族也是 4 000 人选 1 人。

聚居境内同一少数民族的总人口不足当地总人口 15% 的，每一代表所代表的人口数可以少于当地人大代表所代表的人口数，但不得少于二分之一。即当地人大代表是 4 000 人选 1 人，那么少数民族 2 000 人可以选 1 人。人口特少的聚居的其他民族，至少应有代表 1 人。主要是保证少数民族都有代表参政议政，享受平等的当家作主权利。

少数民族的总人口占聚居境内总人口 15% 以上，不足 30% 的，每一代表所代表的人口数，可以少于当地人大代表所代表的人口数。

（二）规定自治地方其他民族代表名额

第十九条规定：自治区、自治州、自治县和有少数民



族聚居的民族乡镇的人大，对于聚居在境内的其他少数民族和汉族代表的选举，适用本法第十八条规定。

（三）规定散居少数民族代表名额

第二十条规定：每一代表所代表的人口数可以少于当地每一人大代表所代表的人口数。

（四）规定少数民族的选民可以单独选举或联合选举

第二十一条规定：有少数民族聚居的县乡级人大代表的产生，按照当地的民族关系和居住状况，可以单独选举或联合选举。

就是说，具备一定条件的各少数民族应尽量单独划分选区进行选举，有利于按比例选出各少数民族的代表，便于与本民族联系，及时反映他们的意愿和要求。

（五）规定选举文件应当同时使用当地通用民族文字

第二十二条规定：自治区、自治州、自治县制定或公布的选举文件、选民名单、选民证、代表候选人名单、代表当选证书和选举委员会的印章等，都应当同时使用当地通用的民族文字。这条规定，有利于选民识别判断，选出自己信赖的代表，实现其民主权利。

（六）规定少数民族选举的其他事项，参照本法有关规定办理

第二十三条规定：少数民族选举的其他事项，参照本法有关各条的规定办理。如选举工作中的选举权确定、代表名额确定和分配、选区划分等等，参照选举法的其他条



文规定办理。

六、选区划分

(一) 规定选区划分的原则

第二十四条规定：县、乡级的人大代表名额分配到选区，按选区进行选举。选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。选区的大小，按照每一选区选一至三名代表划分。

在实践中，农村基本上按居住状况划分，城市则主要按生产工作单位划分，按生产工作单位划分有困难的，如退休居民、尚未就业居民，所属单位规模较小等，再按居住状况划分。

选区的大小，按照每一选区选1~3名代表划分。因为选区划得比较小，选民对候选人比较熟悉，有利于选出自己满意的代表。选区划得大，代表名额多，选民对候选人不容易了解，不利于选民行使选举的权利，也不便于选举的组织工作。同时考虑到在选举中，除了选举当地代表外，还需要照顾各方面的代表人物选为人大代表，如职务代表：区委领导、区人大常委会组成人员，以及法院院长、检察院检察长、民主党派人士等等。所以规定每一选区选1~3名代表比较适宜。具体选几名，要结合实际因地制宜。一般每个选区选2~3名代表为宜。特别对下派“戴帽”代表的选区，一定要考虑给该选区安排一个代表名额，如果只选1名代表，很可能使该选区的选民产生逆反



情绪，结果事与愿违。所以选区大小的划分，按照安排 2~3 名应选代表名额为宜，有利于一次选举成功。还有垂直领导或双重管理的单位，如公安、工商、税务、银信、执法、学校、医院等单位，是划入块块选区，还是条条选区，要认真开展调查研究，尊重单位领导和选民的意愿，一般以财政供给关系为主来划分。在城市街道的，可注明含下属单位划入条条选区；在乡镇的，则划入块块选区为好。一是方便选民就近参加选举；二是从服务基层的角度考虑，有利于乡镇国家权力机关建设，推进乡镇经济文化事业发展。

（二）规定划分选区遵循的原则

第二十五条规定：本行政区域内各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等。

这条规定是指划分选区时，不论是城市还是农村的选区，各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等，有利于保证选民选举的平等性。比如禅城区第二届选举方案分配给南庄镇的区代表有 23 名，人口数是 77 441，那么每 1 个代表所代表的人口数是 3 367；张槎街道的区代表是 18 人，人口数是 90 737，那么每 1 个代表所代表的人口数是 5 040。张槎虽然名称叫街道，实际上下辖 15 个村委会、7 个居委会，与南庄镇下辖 18 个村委会、2 个居委会的性质相似，但每一个代表所代表的人口数相差太大，与法律规定精神不符。所以，第三届选举方案调整为南庄镇区代表减少 1 名为 22 名，张槎街道区代表增加 7 名为 25 名。它



们每一个代表分别代表的人口数是 3 520 和 3 629，符合法律规定大体相等的精神。

这里的人口数大体相等，不是选民数大体相等，人口数也不可能完全相等。在这个原则的指导下，根据实际情况，对代表名额的分配合情合理地处理。比如禅城区第一届人大选举时，张槎镇 16 个村 1 个居委会，户籍人口数 4 万多。第二届人大选举时，由于区域调整，镇改街道后增加了 7 个居委会 4 万多人。如果完全按照人口数来划分选区和分配代表名额的话，那么张槎街道的代表 50% 都将是居委主任，明显行不通。因此要结合实际，兼顾行政区域等因素，合情合理地处理。

七、选民登记

（一）规定选民登记办法

第二十六条规定：选民登记按选区进行，经登记确认的选民资格长期有效。每次选举前对上次选民登记以后新满十八周岁的、被剥夺政治权利期满后恢复政治权利的选民以及新迁入本选区的选民，予以登记。对迁出本选区的选民，不列入本选区选民名单，对死亡的和依照法律被剥夺政治权利的人，从选民名单上除名。

精神病患者不能行使选举权的，经选举委员会确认，不列入选民名单。

各地实际做法是，在选举前由选举工作部门对选区内的选民重新进行一次登记，由于选民登记是确认选民资



格、实现选民选举权利的重要程序，选民登记必须准确全面，避免错登、漏登、重登。可以采取选民主动登记和选举机关主动登记并举的办法。选民登记之前一定要加大宣传力度，要由选举委员会统一印发《关于确定选举日、代表候选人提名截止时间和选民登记办法公告》，选举委员会领导还应作电视讲话，动员全体选民踊跃参加选举活动，做到家喻户晓、人人皆知，才能避免选民因漏登、错过联名推荐代表候选人而投诉的现象发生。

在选民登记中值得注意的是流动人口的登记问题，给换届选举提出了新课题。如何解决这个问题，可按照 1983 年全国人大常委会关于县级以上人大代表直接选举的若干规定中的规定办理：“选民在选举期间临时在异地劳动、工作或居住，不能回原选区参加选举的，可以书面委托有选举权的亲属或其他选民在原选区代为投票。选民实际上已经迁居外地但是没有转出户口的，在取得原选区选民资格的证明后，可以在现居住地参加选举。”还有离退休人员、在校学生、在编的干部职工户口不在选区单位的；户口挂在单位或住地，但人员不明去向的；国有企业转制为民营企业的；农民征地进城因工厂倒闭回迁农村的；被司法机关限制人身自由没有剥夺政治权利的，等等，都要认真开展调查研究，广泛听取干部群众意见，结合本地实际，明确统一登记办法，加大宣传，避免政出多门和频繁的咨询。

（二）规定选民名单的公布

第二十七条规定：选民名单应在选举日的二十日以前



公布。实行凭选民证参加投票选举的，应当发给选民证。

这条规定，一是便于发现选民名单有错、漏、重的，及时更改；二是为了让选民有充分的时间酝酿、讨论代表候选人；三是对于被提名的代表候选人，有时间向选民介绍。

在实际工作中，实行凭选民证还是身份证领取选票参加投票选举，由选举委员会决定。

（三）规定选民名单不同意见的处理

第二十八条规定：对于公布的选民名单有不同意见的，可以在公布之日起五日内向选举委员会提出申诉，选举委员会应在三日内作出处理决定。申诉人如果不服，可以在选举日的五日以前向人民法院起诉，人民法院应在选举日以前作出判决。人民法院的判决为最后决定。

八、代表候选人的提出

（一）规定代表候选人如何提出

第二十九条规定：“全国和地方各级人大代表候选人，按选区或者选举单位提名产生。”即采取直接选举方式选举人大代表的，如县、乡级的按选区提名产生代表候选人；采取间接选举方式选举人大代表的，如地级以上代表按选举单位提名产生代表候选人。

产生代表候选人的方式主要有两种：一是各政党、人民团体可以联合或者单独推荐代表候选人。哪一级的政党、人民团体法律没有规定，实际操作中是同级和下一级的政党、人民团体都可以推荐代表候选人；二是选民或者



代表十人以上联名，也可以推荐代表候选人。推荐者应向选举委员会或者大会主席团介绍候选人的情况，且推荐的候选人人数不能超过本选区应选代表人数。

提名推荐代表候选人的起止时间要向选民公告，以免造成不必要的麻烦。如祖庙街道选举办未雨绸缪，针对区域调整前原环市街道情况比较复杂，在原管辖范围的各选区公告了提名推荐代表候选人的起止时间。后来在代表候选人公布之后，北江居委选区还有五六个选民吵嚷着要提名推荐候选人，经过解释，他们自知理亏，只好作罢。

无论是各政党、各人民团体，还是选民或代表十人以上联名推荐的代表候选人都具有同等的法律地位，都应列入初步代表候选人名单。经过酝酿讨论或预选，得到较多的选民或代表支持，就可以成为正式代表候选人。

接受推荐的代表候选人应当向选举委员会如实提供个人身份、简历等基本情况。有的人大代表拥有外国国籍或永久居留权，社会上议论大。我国《国籍法》第九条规定：“定居外国的中国公民，自愿加入或者取得外国国籍的，即自动丧失中国国籍。”根据选举法第三条规定：只有中国公民，才享有选举权和被选举权。也就是说，中国公民一旦获得外国国籍，就不再享有中国的选举权和被选举权。获得外国永久居留权的中国公民，情况比较复杂，他们并没有丧失中国国籍，仍享有选举权和被选举权。但由于常年旅居国外，难于履行代表职责，也不适宜当选代表。



（二）规定选举人大代表必须实行差额选举

第三十条规定：全国和地方各级人大代表实行差额选举，代表候选人的人数应多于应选代表的名额。

在县、乡级代表的直接选举中，要多于三分之一至一倍。如某选区应选代表3名，那么代表候选人必须有4~6名。确定4名还是6名，要结合实际，因地制宜。一般情况下，把正式代表候选人确定为最低差额数4名，有利于选票集中一次选举成功。但在问题较多的选区，尤其是姓氏宗族矛盾较突出的选区，则要全面考虑，周密部署，要照顾到各姓氏、各宗族都有代表候选人，可以确定5名或者6名，即使选不上，他们也心服口服，不会找碴儿，可以减少很多麻烦。

例如，南庄镇堤田村选区在选举第十四届镇人大代表时，应选3名，确定4名正式代表候选人都没过半，选举失败。在组织另行选举时，按照第一次选举得票多少的顺序确定正式代表候选人。由于只考虑选票集中些以便选举成功（过三分之一赞成票），没有考虑到该村三大姓氏的矛盾问题，只确定4名正式代表候选人，其中1名姓黄、3名姓刘，名列第5位姓梁的没有列入正式代表候选人。梁姓选民认为，正式代表候选人没有我们姓梁的，选也是白选。个别人乘机煽动罢选，继而抓住设计的选票没有留空格和注明“另选他人选票作废”这两个问题不放，质问有何法律依据，提出不准开票箱，还扬言要烧毁选票，惊动了省、市领导，麻烦多多。最后通过多层请示、多方协



商，决定封存选票。后来经过多次研究讨论，组织第三次选举，才选出2名镇代表，另1名空额不再选举。堤田选区确定4名正式代表候选人的做法，如果放在其他选区可能不会出问题，但放在有问题的选区就出现大问题了。因此，在确定正式代表候选人的差额数时，要在依法的前提下，结合实际，灵活处理，切不可生搬硬套。

在地级以上代表的间接选举中，要多于五分之一至二分之一，如应选代表100名，代表候选人必须有120~150人。

（三）规定正式代表候选人的确定及公布

第三十一条规定：由选民直接选举人大代表的，代表候选人由各选区选民和各政党、人民团体提名推荐。选举委员会汇总后，将代表候选人名单及基本情况在选举日的十五日以前公布，并交各选区的选民小组讨论、协商，确定正式代表候选人名单。

具体操作：各选区将代表候选人名单报区选举委员会组织审批后张榜公布，同时，选举委员会要把名单及时送区纪委、公安、检察、计生等部门审查，审查部门要及时认真履行职责，发现问题要及时反映。选举委员会对不适宜的人选要及时调换，严防“带病”者当选人大代表。

例如，选举禅城区第二届代表时，佛科院选区推荐的其中1名女教授，曾参加“法轮功”邪教组织受过处理，由于公安部门没有及时审查，在选举日前两天才接到群众投诉，选举委员会急忙调换了1名正式代表候选人，但必



须公布五日后才能选举，这就拖了全区选举工作的后腿。为此，区公安局长受到区委书记的严厉批评。

代表候选人除了接受有关部门审查外，还要接受群众监督。

例如，禅城区祖庙街道升平选区推荐的其中1人曾违反计划生育受处罚，虽已满5年，符合推荐条件，但群众认为还有比他更优秀的人选，为什么要推荐他当代表？祖庙街道选举办采纳群众意见，及时调换了人选。

在酝酿确定正式代表候选人的时候，会碰到各选民小组推荐的大多是单位一把手（2011年换届选举时，省委文件才规定政府组成人员原则上不担任人大代表），谁去谁留难以取舍。选举委员会应协调相关部门及时把区“戴帽”代表建议名单、市人大代表建议名单和分配代表名额，及时下发到有关选区，为该选区酝酿确定正式代表候选人减轻压力。如区经贸选区由经贸、发改、财政、劳动等10个局组成，应选区代表只有2名，各单位推荐的局长都很优秀，酝酿谁去谁留，确实难办。当区委决定了代表建议名单后，我们第一时间告知该选区领导：财政局长是区“戴帽”代表候选人，区经贸局长是市人大代表候选人。这样就有效地化解了该选区酝酿确定正式代表候选人的压力。

如果所提候选人的人数超过法定最高差额即2倍的比例，由选举委员会交各选区的选民小组讨论、协商，根据较多数选民的意见，确定正式代表候选人名单；如果不能形成较为一致的意见，则进行预选，根据预选时得票多少



的顺序，确定正式代表候选人名单。

在实际操作中，不主张预选。因为预选不是必经程序，是劳民伤财的事，不到万不得已不要搞预选。我们要在讨论协商方面做足功夫，讨论协商的方法是多种多样的，可以谦让、推荐、举手、投票等等，其中无记名投票是最民主、最公正、最简单高效的方法。

例如，上届选举时，第 118 选区由南庄镇的梧村村和村尾村组成，应选代表 1 名，提名代表候选人有 3 人，要确定 2 名正式代表候选人（两个村各 1 名）。由于梧村村的党支部和村委会班子各推荐 1 名候选人，经多次协商互不相让。当时有市、区、镇领导参加讨论，多数人认为要依法采取预选方式确定 2 名正式代表候选人。在组织两村干部商量时，村尾村的书记强烈反对：“预选不用钱吗？你们村有病，为什么要我们村陪你吃药？你们村的事你们自己搞定！我们村不陪你预选！”大家都点头称是，认为很有道理。原来认为很难寻找的办法，给“吵”了出来。结果，由梧村村组织本村选民，采取投票方式（每票 20 元误工费）在 2 个代表候选人中以得票多者确定 1 人为正式代表候选人。

还有市直选区只有 1 名应选代表，11 个选民小组推荐的 10 多个初步候选人，在讨论协商确定 2 名正式代表候选人的时候，碰到难以取舍的问题。后来采取了两个办法：一是有市人大代表名额分配的单位不再参与区人大代表的提名推荐，如市人大、组织部、市委办等等；二是剩下市直机关、人事局、老干局 3 个单位提名推荐的 4 人，由选



区领导小组成员投票确定 2 名正式代表候选人。

正式代表候选人名单应当在选举日的七日以前公布。具体操作：各选区确定正式代表候选人后，报区选举委组织审批后公布。

县级以上人民代表大会间接选举上一级人大代表时，“提名、酝酿代表候选人的时间不得少于两天”。大会主席团将依法提出的代表候选人名单印发给全体代表酝酿、讨论，如果所提代表候选人人数超过最高差额即二分之一的比例，则要进行预选，按得票多少的顺序确定正式候选人名单，进行投票选举。

（四）规定间接选举中代表候选人的范围

第三十二条规定：县级以上的地方各级人民代表大会在选举上一级人大代表时，代表候选人不限于本级人大代表。

就是说，选举上一级人大代表时，其候选人可以是该级人大代表，也可以不是该级人大代表，而且提倡尽量不要交叉。比如禅城区第一届人大会议选出 127 名市人大代表，其中 24 名是区代表作为正式代表候选人当选市人大代表的。

（五）规定如何介绍代表候选人

第三十三条规定：选举委员会或大会主席团应当向选民或代表介绍代表候选人的情况。推荐代表候选人的政党、人民团体和选民或代表可以在选民小组或者代表小组会议上介绍代表候选人的情况。选举委员会应当根据选民



的要求，组织代表候选人与选民见面，由代表候选人介绍本人的情况，回答选民的问题。但是，在选举日必须停止对代表候选人的介绍。

在实际操作中，还可以印发书面材料、在宣传栏张贴介绍。不论什么方式，都要求全面客观地介绍。

介绍代表候选人的工作很重要，尤其对一些选民不熟悉的代表候选人，关系到选举能否一次成功的问题。

例如，区属单位盈康选区共有大小企业单位 160 多个，大都是转制企业，部分职工面临下岗，有些工资不能依时发出，集资款没法兑现，职工意见较大，是选举工作难度最大的一个选区。该选区领导高度重视，统一认识，认为在选举日之前，一定要充分发挥各选民小组党工团组织做政治思想工作的优势，把介绍代表候选人的工作做深、做够、做透，确保选举一次成功，否则，要组织另行选举，是自找麻烦。于是，带领正式代表候选人上门，到选民较多的单位与选民见面，其中一个年轻的孕妇，挺着大肚子上门，回答选民提出的问题，赢得了选民的信赖，结果 2 名应选代表的赞成票均顺利过半数当选。

九、选举程序

（一）规定保障选民和代表的选举权

第三十四条规定：全国和地方各级人大代表的选举，应当依照法定程序进行，并接受监督。任何组织或者个人都不得以任何方式干预选民或者代表自由行使选举权。



（二）规定直接选举中如何领取选票

第三十五条规定：在选民直接选举人大代表时，根据选举委员会的规定，凭身份证或选民证领取选票。

（三）规定直接选举中的投票场所

第三十六条规定：选举委员会应当根据选区选民分布状况，按照方便选民投票原则设立投票站，进行选举。选民居住比较集中的，可以召开选举大会，进行选举；因患有疾病等原因行动不便或者居住分散并且交通不便的选民，可以在流动票箱投票。



区领导带头投下自己神圣的一票（吴纪元 摄）



《广东省各级人民代表大会选举实施细则》（以下简称《省选举实施细则》）第三十三条规定：“选区应当召开选举大会进行选举。……可铺设投票站，也可以设置流动票箱进行投票选举。”第三十四条规定：“投票选举在选举委员会的指导下，由选区工作领导小组组织。”

（四）规定间接选举的主持机关

第三十七条规定：县级以上的地方各级人大代表选举上一级人大代表时，由该级人大主席团主持。

（五）规定投票方法和代写选票

第三十八条规定：全国和地方各级人大代表的选举，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，可以委托自己信任的人代写。

（六）规定选举人如何填写选票

第三十九条规定：选举人对于代表候选人可以投赞成票，可以投反对票，可以另选其他任何选民，也可以弃权。

这里的选举人包括选民和选举上一级人大代表的代表，在完全自愿的原则下，对代表候选人作出四种选择：赞成、反对、另选他人、弃权。

（七）规定委托投票

第四十条规定：选民如果在选举期间外出，可以书面委托其他选民代为投票。每一选民接受的委托不得超过三



人，并应当按照委托人的意愿代为投票。

在实际操作中，农村选举工作多年来搞不跨户委托，即允许户代表投全家人的票，往往超过3张，怎么办？我认为要尊重选区领导和全体选民的意愿，不提倡，也不反对。既然大家认可，已形成习惯，我们就不要过多地干预、纠缠细节，只要有利于选举工作顺利开展就行。

（八）规定核算选票

第四十一条规定：投票结束后，由选民或者代表推选的监票、计票人员将投票人数和票数加以核对，作出记录，并由监票人签字。

代表候选人的近亲属不得担任监票人、计票人。

在直接选举中，一般由选民小组推选监票员和计票员。在间接选举中，由各代表团推选监票员和计票员。在监票员中还要推选出一名总监票员，他们在选区领导小组或主席团的领导下，对发票、投票、计票工作进行监督。总监票员负责宣读计票结果。

（九）规定选举结果和选票是否有效

第四十二条规定：每次选举所投的票数，多于投票人数的无效，等于或少于投票人数的有效。

每一选票所选的人数，多于规定应选代表人数的作废，等于或少于规定应选代表人数的有效。

上届选举中，有个选区的计票员询问：“有张选票选了其中一个正式代表候选人，另选了一个非选区内的选民，有没有效？”我们认为：这张票只要没有超出应选代



表的名额，另选的是有被选举权的公民，这张票就是有效票，要如实记录，张榜公布。

（十）规定如何确定代表候选人当选

第四十三条规定有五种情形：

一是在直接选举县、乡级人大代表时，选区全体选民的过半数参加投票，选举有效。代表候选人获得参加投票的选民过半数的选票，始得当选。也就是大家常说的要有“两个过半数”，代表候选人才能当选。

二是在间接选举上一级人大代表时，代表候选人获得全体代表过半数的选票时，始得当选。这里只有一个过半数，即代表候选人要获得全体代表过半数的选票，而不是参加投票代表过半数的选票，始得当选。

三是获得过半数选票的代表候选人的人数超过应选代表名额时，以得票多的当选。如遇票数相等不能确定当选人时，应当就票数相等的候选人再次投票，以得票多的当选。这叫再次投票，也叫再选。

四是获得过半数选票的代表候选人少于应选代表名额时，不足的名额另行选举。另行选举根据第一次投票时得票多少的顺序，按差额比例确定代表候选人名单。如果只选一人，候选人应为二人。

五是另行选举县、乡级人大代表时，代表候选人以得票多的当选，但不得少于选票的三分之一；另行选举市级以上人大代表时，代表候选人获得全体代表过半数的选票，始得当选。另外，正式候选人名单以外的人如果获得



上述当选票数，当选有效。

（十一）规定选举结果及是否有效由谁宣布

第四十四条规定：选举结果由选举委员会或人大主席团根据本法确定是否有效，并予以宣布。

具体操作：各选区将当选代表名单报区选举委员会组织审批后，再张榜公布。然后，还要经区人大代表资格审查委员会（《组织法》第五十条规定由常委会组成人员担任）审查后报区人大常委会审议通过。新当选的代表的准确称呼是候任代表，到新一届人大一次会议开始时才能行使代表职务，任期到下一届人大一次会议结束。

（十二）规定公民不得担任两地代表

第四十五条规定：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。

过去法律没有此条规定，由于一些人到异地办厂或挂职，出现一人同时担任两地人大代表的情况。这违反了选举权平等的原则，无法保证代表依法履职，不利于切实代表选区选民的利益。所以，这次修改选举法，从结果上明确规定公民不得担任两地代表，从而使代表选举制度更加完善。

十、对代表的监督和罢免、辞职、补选

（一）规定对代表的监督

第四十六条规定：全国和地方各级人大代表，受选民和原选举单位监督。选民或者选举单位都有权罢免自己选



出的代表。

在我国，人民是国家的主人，国家的一切权力属于人民，人民有权选出自己的代表，还有权监督他们。毛主席曾指出：“只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。”因此，人民有权监督自己选出的代表，是保障国家权力掌握在人民手中的一项重要措施。

例如，自中共十八大加大反腐力度以来，仅2013年3月至2014年间，第十二届全国人大代表中就有16名被终止代表资格，不能参加第二次会议。其中有4名被罢免，如南京市原市长季建业、江西省人大常委会副主任兼总工会主席陈安众，均因贪污腐败，失去原选举单位的信任，2014年初被依法罢免。也有引咎辞职的，如广东省科技厅原厅长李兴华因贪污腐败，东窗事发请求辞职。

（二）规定如何罢免直接选举产生的代表

第四十七条规定：对于县级人大代表，原选区选民五十人以上联名；对于乡级人大代表，原选区选民三十人以上联名，可以向县级人大常委会书面提出罢免要求。

这次修改前，对于县、乡级人大代表都是原选区三十人以上联名就可以提出罢免要求。

例如，2003年5月，深圳市南山区麻岭社区居委会选区就发生一起33名选民联名要求罢免陈慧斌刚当选区人大代表的罢免案。理由是她不关心群众疾苦，工作严重失职。最后由于有4名选民放弃签名，未能启动罢免程序。



这次修改把罢免县级人大代表的选民提高到五十人以上联名，主要考虑到保持罢免程序的严肃性，为代表履职提供稳定的环境，不能随便提出罢免要求，使代表不能安心工作。同时也不能把罢免门槛设得过高，否则不利于选民对代表履职情况进行监督。

罢免要求应写明罢免理由。被提出罢免的代表有权在选民会上提出申辩意见，也可以书面提出申辩意见。

县级人大常委会应当将罢免要求和申辩意见印发原选区选民。

表决罢免要求，由县级人大常委会派有关负责人员主持。

（三）规定如何罢免间接选举的人大代表

第四十八条规定：县级以上的地方各级人大举行会议的时候，主席团或者十分之一以上代表联名，可以提出对上一级人大代表的罢免案。在闭会期间，地方各级人大常委会主任会议或常委会五分之一以上组成人员联名，可以向常委会提出对上一级人大代表的罢免案，罢免案应当写明罢免理由。

在举行人大会议的时候，被提出罢免的代表有权在主席团会议和大会全体会议上提出申辩意见，由主席团印发会议。罢免案经会议审议后，由主席团提请全体会议表决。如1989年5月，湖南省人大会议期间，发生了新中国第一起罢免副省长的事件，陈汇泉成为第一个被人大代表罢免的省部级官员。



在举行人大常委会会议的时候，被提出罢免的代表有权在主任会议和常委会会议上提出申辩意见。罢免案经会议审议后，提请全体会议表决。

(四) 规定罢免案的表决方式

第四十九条规定：罢免代表采用无记名投票的表决方式。

(五) 规定罢免案通过的条件

第五十条规定：罢免县、乡级人大代表，须经原选区过半数的选民通过。要注意不是原选区参加投票选民的过半数，它比选举代表要求更严格。罢免通过时即生效，应及时将结果报县级人大常委会或乡级人大主席团。

罢免地级以上的人大代表，须经全体人大代表或全体常委会组成人员的过半数通过。罢免的决议须报上一级人大常委会备案、公告。

(六) 规定代表资格被罢免后相关职务的处理

第五十一条规定：县级以上各级人大常委会组成人员、专门委员会成员，乡级人大主席、副主席的代表职务被罢免的，其职务相应撤销，由县级以上人大主席团或常委会或乡级人大主席团予以公告。

(七) 规定代表如何辞职

第五十二条规定：全国、省、地级的人大代表，可以向选举他的人大常委会书面提出辞职。常委会接受辞职，须经常委会组成人员的过半数通过。接受辞职的决议，须



报送上一级人大常委会备案、公告。

县级人大代表可以向本级人大常委会书面提出辞职，接受辞职须经常委会组成人员的过半数通过。乡级人大代表可以向本级人大书面提出辞职，接受辞职须经人大过半数的代表通过。接受辞职的，应当予以公告。

(八) 规定代表辞职后相关职务的处理

第五十三条规定：县级以上各级人大常委会组成人员、专门委员会成员，乡级人大主席、副主席辞去代表职务被接受的，其职务相应终止。由县级以上人大常委会或乡级人大主席团予以公告。

(九) 规定代表如何补选

第五十四条规定：代表在任期内，因故出缺，由原选区或原选举单位补选。

因故出缺有七种情况：辞去职务的；被罢免的；死亡的；被剥夺政治权利的；未经批准两次不出席本级人大会议的；调离或迁出本行政区域的；丧失国籍的。

地方各级人大代表在任期内调离或迁出本行政区域的，其代表资格自行终止，缺额另行补选。

自行终止就是自行失效，不需专门通过终止其代表资格的决定。县级以上的各级人大代表资格的终止，由代表资格审查委员会报本级人大常委会，由本级人大常委会予以公告。乡级人大代表资格终止，由代表资格审查委员会报本级人大，由本级人大予以公告。

县级以上的地方各级人大闭会期间，可由本级人大常



委会补选上一级人大代表。补选时，可以差额选举，也可以等额选举。实际操作中，均选择等额选举。

（十）其他具体问题的规定

在选举中，还会碰到常见的具体问题，《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》）和《省选举实施细则》都作了明确规定：

（1）《地方组织法》第十六条规定：地方各级人大每届第一次会议，在代表选举完成后的两个月内召开。



人大代表选举完成后，召开区第二届人大一次会议
(吴纪元 摄)



(2) 《省选举实施细则》第四十一条规定：县级以上人大换届选举本级国家机关领导成员和上一级人大代表时，主席团将候选人名单提交代表酝酿至提名候选人截止的时间不得少于四十八小时；乡镇人大换届选举本级国家机关领导成员时，主席团将候选人名单提交代表酝酿至提名候选人截止的时间不得少于二十四小时。

(3) 《省选举实施细则》第四十六条规定：地方国家机关领导成员出缺补选时，候选人数可以同应选人数相等。

(4) 《省选举实施细则》第五十八条规定：补选和另行选举时，在选举日的五日前公布选民人数和代表候选人名单及基本情况，在选举日的三日以前公布正式代表候选人名单基本情况。

另外，乡镇人大召开会议经常碰到补选人大主席、镇长、副镇长的问題。这些领导有的是调离，有的受刑事处分，按照《地方组织法》第二十六、二十七条关于罢免和辞职的规定，应该由其本人提出辞职申请、主席团或五分之一以上的代表联名提出罢免案，由大会通过后，才可以根据相应的出缺依法进行补选。不经过辞职或罢免就进行补选，不符合法律程序，也谈不上对代表的尊重和体现人大制度的严肃性、权威性。

比如，某镇副镇长因受贿被判处刑罚，叫他辞职还是对他进行罢免？虽然法律没有明确规定，但辞职和罢免是完全不同性质的处理方式。辞职是因为工作调动或力不从心等原因，自己主动请求解除职务的处理方式；罢免是对



选举或任命的国家机关工作人员，由于不称职或违法犯罪等原因，在任期届满前，选民或任命机关依法撤销其职务的处理方式。所以，我认为副镇长被判处有期徒刑，应该对其采取罢免的处理方式，必须依法采取无记名投票方式表决，全体代表过半数通过罢免案，并由主席团予以公告。这样更能彰显人大作为国家权力机关的作用，更能体现人民当家作主的主人翁地位，更有利于增强国家机关工作人员的公仆意识。

又如，多年前，广东省乐昌市长来镇副镇长徐文华因拉票贿选（选举前采用打电话和拿出1300元贿赂7名代表），东窗事发后，该镇召开第十五届人民代表大会第一次临时会议，参会49名代表认真审议了由44名代表联名提出对徐文华副镇长的罢免案和《关于徐文华当选长来镇副镇长的错误事实报告》，采取无记名投票方式表决通过罢免案，并由主席团予以公告。这起罢免案，有效地遏止了拉票贿选的风气，对国家机关领导候选人起到很好的警示作用。

十一、对破坏选举的制裁

（一）规定制裁破坏选举的行为

第五十五条规定：为保障选民和代表自由行使选举权和被选举权，对有下列行为之一，破坏选举，违反治安管理规定的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。



一是以金钱或其他财物贿赂选民或者代表，妨害选民或代表自由行使选举权和被选举权的。

例如，2013年12月，湖南省查处了一起严重巨额贿选案，涉及省、市两级人大代表576名。经查明：一年前，衡阳市召开第十四届人大一次会议时，共有527名市人大代表出席会议。在差额选举省人大代表过程中，有56名当选的省人大代表存在送钱拉票行为，涉案金额人民币1.1亿余元，有518名衡阳市人大代表和68名大会工作人员收受钱物。这是一起性质严重、影响恶劣的破坏选举案。

根据我国选举法和代表法的有关规定，湖南省人大常委会决定对以贿赂手段当选的56名省人大代表依法确认当选无效，并予以公告；对5名未送钱拉票，但工作严重失职的省人大代表，依法公告终止其代表资格。

衡阳市有关县（市、区）人大常委会分别决定，接受512名收受钱物的衡阳市人大代表及3名未收受钱物，但工作严重失职的市人大代表辞职。

同时，中纪委、最高检对湖南省政协原副主席童名谦（时任衡阳市委书记、市人大换届领导小组组长）涉嫌玩忽职守罪，依法决定对其立案侦查并采取强制措施，其成为党的十八大之后首个涉嫌玩忽职守罪被查处的高官。而后，其被北京市第二中级人民法院判处有期徒刑五年。衡阳市原人大常委会主任胡国初，以玩忽职守罪、受贿罪判处有期徒刑五年六个月。还有涉嫌此案的67人，在湖南省12家相关法院依法分别判处有期徒刑、拘役或剥夺政治权利等刑罚。



二是以暴力、威胁、欺骗或者其他非法手段妨害选民或者代表自由行使选举权和被选举权的。

三是伪造选举文件、虚报选举票数或者有其他违法行为的。

四是对于控告、检举选举中违法行为的人，或者对提出要求罢免代表的人进行压制、报复的。

这条还规定：“国家工作人员有前款所列行为的，还应当依法给予行政处分。”

行政处分有警告、记过、记大过、降级、撤职、开除六种。

例如，2003年12月，吴川市塘缀镇和板桥镇合并为塘缀镇。2004年8月24—25日举行塘缀镇第十四届第三次人民代表大会，选举镇长、人大副主席、副镇长。由于领导职数减少，原任塘缀镇副镇长鲁成礼没有被列为副镇长候选人。他是换届时当选副镇长的，没到不惑之年，怎么两镇合并就丢了官呢？为此，他愤愤不平，为了能当上副镇长，策划花10万重金进行贿选活动。

召开大会前两天，他在廉江市平坦镇宴请谢某等12名人大代表，拿出3300元，通过谢某给另外11名人大代表，每人送300元，要求他们联名推荐他为副镇长候选人。

召开大会当晚，他又拿出10万元，通过塘缀镇广生堂药店老板李某和原粮所主任林某，每个信封装1000元，分别送给55名人大代表，要他们投票选举他当副镇长。

召开大会次日上午，以李某为首的12名人大代表联名推荐鲁成礼为副镇长候选人，送交主席团而成为正式候选



人。下午召开选举大会时，鲁成礼成为一匹黑马，获 75 张赞成票高票当选为副镇长。

然而，纸始终包不住火，鲁成礼当选不久，就有人向上级举报他贿选的违法违纪行为。湛江市纪委、监察局会同吴川市纪委、监察局对鲁成礼贿选案进行了查处，认为鲁成礼的行为违反了选举法规定，构成贿选行为，且贿选金额巨大，性质恶劣，影响很坏，给予开除党籍、撤销副镇长职务的处分。

该条还规定：“以本条第一款所列行为当选的，其当选无效。”这样规定，使有破坏选举行为的人不但要承担法律责任，同时对其追求的目标也作出无效的规定，从而使其承担更高的违法成本，有效地遏制和打击破坏选举行为，保障公民的选举权和被选举权。

（二）规定要及时查处破坏选举行为

第五十六条规定：主持选举的机构发现有破坏选举的行为或者收到对破坏选举行为的举报，应及时依法调查处理；需追究法律责任的，及时移送有关机关予以处理。

十二、附则

《选举法》第五十七条规定：省级人大常委会可以制定实施细则，报全国人大常委会备案。



第二讲 选举法十五个要点讲义

为了让大家了解掌握新修改后的选举法十五个要点，以便依法高效地开展选举工作，现与大家共同学习选举法十五个要点：

一、2011年县、乡人大换届选举与往届有哪些不同

2011年县、乡人大换届选举，是1979年以来我国依法进行的第九次县级人大代表选举和第十次乡级人大代表选举，将选举产生县、乡两级人大代表200多万人，涉及县级政权2000多个，乡镇政权3万多个，这是全国人民政治生活中的一件大事，是人民当家作主的又一次重要实践。

2010年3月14日，第十一届全国人大三次会议通过了关于修改选举法的决定，这次选举法修改的突出特点和主要精神，可以概括为：实行“一个相同”，体现“三个平等”。

实行“一个相同”，就是落实党的十七大提出的要求，实行城乡按相同人口比例选举人大代表。往届城乡比例是1:4，本届是1:1。

体现“三个平等”包括：



一是人人平等。保障公民都有平等的选举权和被选举权。

二是地区平等。保障各地方国家权力机关有平等参与权。有关行政区域，不论人口多少，都有相同的基本名额数，都能选出一定数量的代表。比如，第十一届全国人大代表名额 2 987 名，其中分配给广东 151 名（佛山 6 名），约 50 万人选 1 名。澳门是弹丸之地，面积小（29.7 平方公里），人口少（55.25 万），但分配名额有 12 名，不到 5 万人选 1 名。因为它是省级行政区域，这是地区平等的体现。

三是民族平等。保障各民族都有适当数量的代表。比如，全国 56 个民族中人口最少的赫哲族（居住在黑龙江省同江市津山脚下，以捕鱼为生），只有 4 640 人，也有 1 个全国人大代表名额，这是民族平等的体现。

三个平等体现了我国的国体、政体的内在要求。

二、我国人大代表选举制度有哪些基本原则

新中国成立以来，我国于 1953 年制定颁布选举法，1979 年修订颁布选举法，其后又进行了五次修改，不断完善，形成了普遍性、平等性、直接选举与间接选举相结合、差额、无记名投票的选举原则。

（一）普遍性原则

普遍性原则是指享有选举权和被选举权的公民具有广泛性、普遍性。凡是年满 18 周岁、没有被剥夺政治权利的



中国公民，都有选举权和被选举权。被剥夺政治权利的人是极少数。根据《刑法》第五十六条和第五十七条的规定，附加适用剥夺政治权利是一种剥夺资格的附加刑，适用对象主要是以下三种犯罪分子：①危害国家安全的犯罪分子。②故意杀人、强奸、放火、爆炸、投毒、抢劫等严重破坏社会秩序的犯罪分子。③被判处死刑和无期徒刑的犯罪分子。这三种犯罪分子，在我国公民中属极少数。

（二）平等性原则

平等性原则是指公民在选举中的地位平等，享有同等的选举权和被选举权。不管你是区长，还是平民，在选举时都只有一个投票权，而且每一张选票的效力都相同。

（三）直接选举与间接选举相结合的原则

我国县、乡人大代表采取直接选举产生，地级市以上、省、全国的人大代表则由下一级人大代表间接选举产生。

（四）差额选举的原则

差额选举的原则是指代表候选人的人数多于应选代表名额。选举法规定：直接选举中，代表候选人的人数应多于应选代表名额的三分之一至一倍；间接选举中，应多于五分之一至二分之一。

（五）无记名投票原则

无记名投票原则，又称秘密选举原则，即选票上不署投票人姓名，投票时对代表候选人按照规定的符号可以表



示赞同、反对、弃权，或者另选他人。

三、在我国哪些人享有选举权和被选举权

根据宪法和选举法的规定：中华人民共和国年满 18 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除外。也就是说，只要符合三个条件就有选举权和被选举权：一是具有中国的国籍；二是年满 18 周岁；三是依法享有政治权利。所以，在选民登记的时候，在监狱服刑的，关在看守所正在接受侦查、起诉、审判的，关在戒毒所的，被劳教的（2013 年 12 月 28 日废止），只要没有被剥夺政治权利，或人民检察院、法院没有作出停止行使选举权利的，都要给予登记。

四、县、乡人大换届选举由谁主持

根据选举法的规定：县、乡设立选举委员会，主持本级人大代表的选举。选举委员会成员由县级人大常委会任命。选举法还规定：选举委员会的组成人员为代表候选人的，应当辞去选举委员会职务。

选举委员会的职责有九项：一是划分选举本级人大代表的选区；二是分配各选区应选代表名额；三是进行选民登记、审查选民资格、公布选民名单；四是受理对于选民名单不同意见的申诉，并作出决定；五是确定选举日期；六是了解核实并组织介绍代表候选人的情况；七是根据较



多数选民的意见，确定和公布正式代表候选人；八是主持投票选举；九是确定选举结果是否有效，公布代表当选名单。

五、选民在哪里参加选举

选举县、乡人大代表，由选举委员会将本行政区域划分为若干个选区，代表名额分配到选区，按选区进行选举。选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分。实际操作中，有工作单位的按工作单位划分，没工作单位的按居住状况划分。选区划分要遵循三个原则：一是选区大小按每一选区选一至三名代表划分；二是各选区代表所代表的人口数大体相等；三是方便选民参加选举活动。

比如南庄镇考虑区、镇同步选举人大代表，采取选举区人大代表的选区套若干个选举镇人大代表的选区的方法进行选举，共享选民登记信息，降低成本，方便选举活动的组织开展。

选区划分后，除因单位、人口变化大的，比如祖庙东华里片区改造、佛山名镇建设、澜石片区改造、区高新区划归张槎管理、区教育局把小学下放到街道管理等要作适当调整之外，选区一般保持相对稳定。

选民在选区进行选民登记，参加选举。不能在两个以上选区参加选举。每一选民在换届选举中只有一个投票权。



六、如何进行选民登记

选民登记按选区进行，经登记确认的选民资格长期有效。选民登记有两种方式：一是选举委员会派工作人员到选民住所或工作单位进行登记；二是选民自己持有效证件主动到选举委员会设立的工作机构（选民小组）进行登记。

选民名单应当在选举日的20日前公布，选民对公布的选民名单有不同意见的，应在公布之日起5日内提出申诉，选举委员会对申诉意见应在3日内作出处理决定。申诉人如果不服，可以在选举日5日前，向选区所在地的人民法院起诉，人民法院应在选举日前作出判决。人民法院的判决为最后决定。

七、如何推荐代表候选人

县、乡人大代表候选人按选区提名产生。提名方式有两种：一是各政党、人民团体，可以联合或单独推荐代表候选人；二是本选区选民10人以上联名，也可以推荐代表候选人。

推荐的代表候选人应具备五个条件：一是享有选举和被选举权利；二是模范遵守宪法和法律；三是具有履职的素质和能力；四是能与选区选民保持密切联系，听取和反映他们的意见，努力为人民服务；五是能自觉遵守社会公德、廉洁自律、公道正派、勤勉尽职。各政党、人民团体推荐和选民10人以上联名推荐的代表候选人人数，均不得



超过本选区应选代表的名额。

接受推荐的代表候选人应当向选举委员会如实提供个人身份、简历等基本情况，提供的情况不属实的，选举委员会应当向选民通报。

八、如何确定正式代表候选人

县、乡人大代表实行差额选举。代表候选人的人数多于应选代表的三分之一至一倍。如果应选代表为1人，那么正式代表候选人为2人；如果应选代表为2人，则正式代表候选人为3~4人。那么是定3人还是4人呢？一般情况下定3人，票数较集中，有利于一次性成功选出代表。但如果碰到宗族姓氏矛盾比较突出的，如某个村有4个较大的姓氏，矛盾较大，竞争意识强，面对这样的选区，我们就应该定4人为正式代表候选人。照顾到各个姓氏都有正式代表候选人，选不上选民也心服口服，能有效避免闹事、起哄等扰乱破坏选举行为的发生。

选举委员会应当将汇总后的代表候选人的基本情况在选举日的十五日前公布，并交给选区的选民小组讨论、协商。选区领导小组根据较多数选民的意見，确定正式代表候选人。意见不一致时，选举法规定，通过预选确定正式代表候选人。实际操作中，尽量不要搞预选，搞预选涉及选区全体选民，成本太大，劳民伤财。我们可以召开选区领导小组成员会议，采取举手表决或投票方式协商、确定正式代表候选人。

正式代表候选人名单及基本情况应当在选举日的七日



前公布（修改前选举法规定五日前）。

九、如何介绍代表候选人

选举法规定有三种形式：

一是推荐者在选举委员会的统一安排下，向选民小组会议介绍所推荐的代表候选人情况。

二是选举委员会向选民介绍代表候选人的基本情况。

三是选举委员会根据选民要求，组织代表候选人与选民见面。由代表候选人介绍本人情况，回答选民提出的问题。为争取一次投票顺利选出代表，避免另行选举，我们一定要把介绍代表候选人的工作做实、做细、做到位。

十、选民如何进行投票

选民根据选举委员会的规定，凭身份证或选民证领取选票。选举县、乡人大代表，可以设立投票站进行选举。选民居住、工作比较集中的，可以召开选举大会进行选举。具体方式由选举委员会制定选举办法决定。选民因患有疾病等原因行动不便，或选民居住分散并且交通不便的，可以在流动票箱投票。

为了保证选民依法自由行使选举权，选举时要设立秘密写票处。



禅城区第一选区选民踊跃投票选举区人大代表（吴纪元 摄）

十一、投票时要注意哪些事项

投票是选民选举权利的直接体现，是一项严肃的法律行为。投票时要注意以下问题：

（1）在领到选票时，要检查选票是否清楚，有无加盖选举委员会印章；

（2）书写前要弄清应选代表名额，要按规定的办法写票、投票；

（3）如果是文盲或残疾不能写选票的，可委托自己信任的人代写；

（4）对代表候选人可以投赞成票、反对票，可以另选其他选民，也可以弃权。



结合上届选举的教训，要注意以下两点：

(1) 选举委员会要制定选区选举办法，规范选举的程序、方法，避免就某个问题因不同看法而争论纠缠不休。

(2) 要用规范的选票样式。上届南庄镇堤田选区另行选举3名镇人大代表时，由于没有制定选举办法和使用规范的选票样式，工作人员急于求成，把选票空格去掉，在选票说明内容处加上“另选他人无效”字样。结果被先锋村梁姓选民抓住失误，起哄闹事，砸打票箱，造成很坏的影响。该选区先后组织了三次选举才选出2名代表，缺额1名，不再选举。

十二、如何委托投票

选民一般应在选举日携带身份证或选民证亲自去参加投票活动。如果确因客观情况不能亲自参加选举，可以委托他人代为投票。委托投票必须符合五个条件：

(1) 选民在选举日因客观原因确实不能亲自参与选举；

(2) 委托必须是书面委托，口头委托无效；

(3) 被委托人必须是选民；

(4) 每一选民所接受的委托不得超过3人；

(5) 被委托人应当按照委托人的意愿代为投票。

在实际操作中，农村多年来选举的习惯做法是委托不跨户。比如，一户人家中有四五个选民的，都是委托一名户代表进行投票。对此，我们要灵活处理。



十三、流动人口怎样参选

保障流动人口的选举权和被选举权，是县、乡人大换届选举中应当重视和解决的问题。流动人口参选的途径主要有以下两种：

(1) 在户口所在地参选，如果不能回去，可以委托其他选民代为投票；

(2) 在现居住地或工作单位的选区参选，但需取得户口所在地选区选民资格的证明。

对于户口不在本地的正式干部职工，如异地交流领导干部、公务员、政府聘员等不应视为流动人口，应在工作单位参加选举。选举委员会工作机构登记选民后，要主动通知其户口所在地不要重登。

选举委员会要采取措施为流动人口参选创造便利条件。户口所在地的选举委员会可以为本地外出在同一居住地的流动人口集体开具选民资格证明，也可将流动人口的传真委托视为书面委托。

现居住地的选举委员会也可以主动联系户口所在地的选举机构确认流动人口的选民资格。对于已在居住地参加过上一届选举的选民，经核对资格后，可以不再开具选民资格证明，继续在居住地参加选举。

十四、选举结果如何确认和公布

选举委员会根据选举法的规定，及时确认选举结果是否有效并予以公布。



认定选举是否有效有两个标准：一是选区全体选民的过半数参加投票，选举有效，不足半数的选民参加投票无效；二是所投的票数等于或少于投票人数有效，多于投票人数无效。

在有效选举中，代表候选人获得参加投票选民的过半数的选票始得当选。当获得过半数选票的代表候选人超过应选代表名额时，以得票多的当选。如果获得过半数选票的代表候选人的人数超过应选代表名额，并且票数相等不能确定当选人，应当就票数相等的代表候选人再次投票，以得票多者当选，这种选举叫再选。如果获得过半数选票的当选人数少于应选代表名额，对未选出的名额进行选举叫另行选举。另行选举时，也要实行差额选举，根据第一次选举得票多少的顺序确定代表候选人名单，以得票多的当选，但票数不得少于选票的三分之一。

十五、对破坏选举的行为如何查处

选举法规定：对有下列行为之一，破坏选举，违反治安管理规定的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。当选无效。

- (1) 以金钱或其他财物贿赂选民或者代表的；
- (2) 以暴力、威胁、欺骗或者其他非法手段妨害选民或者代表自由行使选举权和被选举权的；
- (3) 伪造选举文件、虚报选举票数的；
- (4) 对于控告、检举选举中违法行为的人，或者对提出要求罢免代表的人进行压制、报复的。



例如，2001年，和平县发生了一宗震动全国的贿选县长案。时任县人大代表、县委副书记钟洪茂，曾当过三年组织部长，是该县第三号人物。在补选县长时，组织上没有推荐他当候选人。为了坐上县长宝座，他花了1.65万元，采取托人送钱、送毛毯等方法，行贿了29名农民代表。6月25日补选县长时，在224张选票中，不是候选人的他得票126张，过半数“光荣”当选。而正式候选人却因未过半数而名落孙山。

但是，钟洪茂的县长宝座只坐了30天，他就被市纪委请去喝“咖啡”了。没想到，钟洪茂花钱买“县长”，竟把自己卖到监牢里去了。同年10月30日，他被河源中级人民法院以破坏选举罪判处有期徒刑二年。钟洪茂由于当官心切，急于求成，置法律于不顾，最终毁了自己的大好前程。



第三讲 人民代表大会制度讲义

习近平总书记在首个宪法日（2014年12月4日）作出重要指示：要切实增强宪法意识，推动全面贯彻实施宪法。他强调，宪法是国家根本大法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现，具有最高的法律地位、法律权威和法律效力。坚持依法治国，首先要坚持依宪治国；坚持依法执政，首先要坚持依宪执政。

《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）规定了国家的根本制度是社会主义制度；根本任务是根据建设有中国特色社会主义理论，集中力量进行社会主义现代化建设；根本政治制度是人民代表大会制度。

作为一名国家工作人员，如果对国家的根本政治制度都不了解，你的事业就难于有所成就。前几年，我们组织市、区两级人大代表到市某单位视察时，有位宣传干事当众提问：“你们人大是干什么的？”人大代表反问他：“这个基本常识你都不懂？你是怎样混进公务员队伍的？”弄得他面红耳赤，满脸尴尬。

这里有两个问题值得我们反思：一是有些公务员学习不够，人大意识淡薄；二是人大制度宣传不够，仍有公务员不知道人大是干什么的。为贯彻落实党的十八届三中全



会关于推动人民代表大会制度与时俱进的精神，发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度，现与大家共同学习人民代表大会制度常识，主要介绍人大的性质、人大的机构和人大的职权，让大家知道人大是干什么的。

一、人大的性质

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。为什么说根本政治制度？因为在我国有很多制度，比如，中国共产党领导下多党合作的政治协商制度、民族区域自治制度、税收制度、司法制度等等，这些制度只能反映我们国家政治生活的一个方面，只有人民代表大会制度才能全面反映我国的政治生活，即人民采取什么形式去组织国家政权机关，从而实现管理国家经济、文化、社会事务的目的。所以说它是我国的根本政治制度。它主要包括以下六方面内容。

（一）人民是国家的主人

《宪法》第二条第一款规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这是人大制度的核心，它回答了国家权力的归属和来源问题。也许有的同志会认为，权力都掌握在区长、局长手中，怎么属于人民呢？那么我告诉你，区长是人大代表选举产生的，局长是人大常委会任命的，如果你不行使好人民赋予你的权力，为人民服务，而是滥使用权，谋取私利，贪污腐化，总有一天，人民会把你拉下



台，送进监狱。

例如，党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央掀起了反腐风暴，“老虎苍蝇一起打”。从2012年12月6日至2014年11月四中全会召开不到两年，超过18万名官员落马。国资委原主任蒋敏洁、公安部原副部长李东生、总后勤部原副部长谷俊山、安徽省原副省长倪发科等等，都是省部级高官。其中有3名副国级以上官员，一个是曾主政青海、甘肃、江西三省的全国政协副主席苏荣，另一个是已退休的中央政治局委员、中央军委副主席徐才厚，还有一个是中央政治局原常委、政法委书记周永康；2014年12月22日，又一名副国级官员，全国政协副主席、中央统战部长令计划涉嫌严重违纪被查，成为目前中央反腐的四大“老虎”。这些官员均因贪污腐败难逃恢恢法网。专家预测：反腐将缓解贿赂对商业的拖累，将在未来提高中国GDP，红利或超700亿美元。

不到两年时间，王岐山主政的中纪委用行动让公众刮目相看，一个改革开放以来“最强大”的纪委形象呼之欲出。

（二）人民通过人民代表大会行使国家权力

《宪法》第二条第二款规定：“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。”

例如，选举和罢免国家主席、中央军委主席、最高人民法院院长和最高人民检察院检察长；审查和批准国民经济和社会发展规划、国家的预算和预算的执行情况报告、



决定战争和和平等国家权力，都只有全国人民代表大会才有权行使。

（三）各级人民代表大会同人民的关系

《宪法》第三条第二款规定：“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。”如果代表不称职，选民可以罢免其代表职务。

例如，东莞的全国人大代表梁耀辉，1967年6月出生，华南师范大学毕业。初期创业艰难，开过理发店、发廊。1980年开始与人从事走私生意，赚了第一桶金。1995年看准当时东莞酒店和色情的市场需求，投资兴建了东莞太子酒店，因经营有方，很有名气，被称为“太子辉”。后担任奥威斯集团董事长，兴建东莞奥威斯国际会议酒店，被称为“全国最大酒店”。随后，创建中源石油公司，他在哈萨克斯坦就拥有10个油井。2008年以20亿资产荣登胡润全球富豪榜第406名。同年，他步入政坛，连续两届当选全国人大代表。在履职方面，他提的议案、建议大都针对社会热点，如关于解决农民工子女读书难的问题，建议修改完善食品法，建议严厉打击地沟油非法加工和销售行为，引起媒体的广泛关注而提升了知名度。他还捐款五六千万元给家乡兴建公益事业。2014年初，因中央电视台报道太子酒店进行裸舞选秀，涉嫌嫖娼卖淫被警方查处。4月14日，梁耀辉被广东省人大常委会罢免全国人大代表职务，并因涉嫌组织卖淫罪被警方刑事拘留。



（四）各级政府、法院、检察院同本级人大的关系

《宪法》第三条第三款规定：“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。”第十二届国务院总理李克强、最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长曹建明以及“一府两院”组成人员，都由全国人民代表大会选举产生或常委会任命产生，他们必须对人大负责，接受人大的监督。所以人大与“一府两院”是监督与被监督的关系，是决定机关与执行机关的关系。也许有人会想，人大只不过是橡皮图章，如果不接受你的监督，不执行你的决议，你又能怎么样？

人大可以先提出批评建议或发出法律监督改正书，还可以对你质询甚至罢免你的职务。

例如，早在1989年5月，湖南省第七届人大二次会议就发生了一起罢免副省长的事件。当时长沙市代表团周霞生等31名代表，就贯彻省人大常委关于整顿公司决议不力等问题，向省政府质询。继而伍先勇等117名代表联名提出对负主要领导责任的副省长杨汇泉的罢免案，最后大会以506张赞成票（超过代表数三分之二）罢免了杨汇泉的副省长职务。

俗话说：“当官不为民作主，不如回家卖红薯。”换句话说，“当官不为民办事，人大就可罢免你！”罢免应该成为人大的监督常态，在让不称职官员下课的同时，更能以儆效尤，倒逼各级领导干部敬畏人民权益，更好地为人民办实事、谋福祉。



（五）中央和地方的关系

《宪法》第三条第四款规定：“中央和地方的国家机构职权划分，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。”

我国历史上就是中央集权的单一制国家，我们不搞联邦制。不像苏联由 15 个联邦共和国组成，由于戈尔巴乔夫推行新思维改革政治开放的错误路线，中央集权削弱，大局失控，导致世界上第一个社会主义国家、具有 70 年历史的超级大国苏联于 1991 年 12 月 25 日解体，全体党员占十分之一人口的苏共崩溃。所以有个顺口溜嘲笑苏共：20 万党员时夺取政权，200 万党员时打败希特勒，2 000 万党员时亡党亡国。

我们不搞联邦制，但要总结和吸取历史经验，注意发挥中央和地方两个积极性。

例如，1994 年 7 月 1 日税务局分设国家税务局，目的就是加强中央集权，将地方的钱征收到中央统一调配，用于国家重点建设项目和促进贫困地区发展。2005 年 8 月 1 日发出的《国务院关于完善中央与地方出口退税负担机制的通知》把中央与地方出口退税的比例从 75 : 25 调整为 92.5 : 7.5，使地方财政出口退税负担大幅下降。东莞地方财政因此节省了 4 亿多元，禅城区节省了 6 742 万元，这是注意发挥地方积极性的具体体现。



(六) 各少数民族聚居的地方实行民族区域自治,设立自治机关,行使自治权

我国是一个具有 56 个民族的多民族国家。历史上有昭君出塞、文成公主入藏、西夏王朝、岳飞抗金、康熙帝三征噶尔丹等典故,说明少数民族关系处理不好,就可能闹分裂,闹独立。所以宪法规定少数民族聚居的地方实行民族区域自治,尊重少数民族的风俗习惯,不搞一刀切。这既能保证少数民族充分享有和行使管理地方国家事务的权力,又有利于维护民族团结和国家统一。

上述六个方面基本反映了人民代表大会制度的内容,所以,我们不能把人民代表大会制度简单理解为人大及其常委会,它还包括人大与人民的关系,人大与“一府两院”、少数民族的关系,以及中央与地方的关系。只有全面了解这些内容,才能正确认识人民代表大会制度是我国的根本政治制度。

二、人大的机构

人大的机构,主要分四个层面:

(一) 人民代表大会

人民代表大会是人民行使国家权力的机关。我国从中央到地方各级行政区域都设有人民代表大会,共有五级:全国人民代表大会;省、自治区、直辖市人民代表大会;设区的市、自治州人民代表大会;县、不设区的市、市辖区人民代表大会;乡、镇人民代表大会。



全国人大代表是最高权力机关的组成人员，由省、自治区、直辖市、香港特别行政区、澳门特别行政区、中国人民解放军共 35 个选举单位选举产生。这些代表由省级人民代表大会选举产生，其中中国人民解放军的全国人大代表由军人选举产生；香港、澳门特别行政区的全国人大代表由香港、澳门居民中的中国公民选举产生；台湾省的全国人大代表由在祖国大陆的台湾籍同胞协商选举会议选举产生。现在，第十二届全国人大代表 2 987 名，广东省第十二届人大代表 787 名，佛山市第十四届人大代表 378 名，禅城区第三届人大代表 223 名，南庄镇第十六届人大代表 88 名，他们是各级国家权力机关的组成人员，代表人民当家作主，行使管理各级国家经济、文化和社会各项事务的权力。

（二）人大常委会

人大常委会是本级人民代表大会的常设机关，对本级人民代表大会负责并报告工作。组织法规定它在闭会期间依法行使国家权力机关的职权，它同本级人民代表大会一样，享有国家权力机关的崇高法律地位。它一般每两个月召开一次会议，讨论决定本区域的重大事项，听取和审议“一府两院”专项工作报告。常委会对代表大会负责，并报告工作。每年的人大会议上，常委会都要向代表大会报告一年来的工作，在换届的代表大会上，要报告五年来的工作，请代表审议。大会作出的决议，常委会必须贯彻执行。



人大常委会的组成。全国人大常委会由委员长、副委员长若干人、秘书长、委员若干人组成。名额没有具体规定，由每届全国人大一次会议选举和决定任命办法确定。新中国成立以来，历届全国人大常委会组成人员名额都不同：第一、二届 79 人，第三届 115 人，第四届 167 人，第五届 196 人，第六、七、八、九届 155 人，第十届 175 人，第十一、十二届 176 人。本届全国人大选举张德江任委员长，李建国等 13 人任副委员长，王晨任秘书长，丁仲礼等 161 人任委员。全国人大常委会与全国人大代表一样任期 5 年，委员长、副委员长连任不得超过两届，其他组成人员的任职届数法律没有规定。

《地方组织法》第四十一条对地方各级人大常委会组成人员的职数作了规定：省级 35 至 65 人，人口超过 8 000 万的不超过 85 人；地市级 13 至 35 人，人口超过 800 万的不超过 45 人；县级 11 至 19 人，人口超过 100 万的不超过 29 人。禅城区 2003 年成立时户籍人口 58 万，加上外来常住人口超百万。因此经省人大常委会批准：区人大常委会组成人员名额为 27 人，现有 24 人。其中主任 1 人、副主任 6 人、委员 17 人。地方各级人大常委会是地方国家权力机关的常设机关，在闭会期间行使管理地方国家经济、文化和社会事务的权力。

（三）主任会议

按照《地方组织法》第四十八条的规定，人大常委会主任会议的组成有两种情况：一是省和地市级的由主任、



副主任和秘书长组成；二是县级的由主任、副主任组成。主任会议是处理常委会重要日常工作的常设组织，无权代替常委会行使职权，只能为常委会行使职权服务。

主任会议的具体职责本条文没有规定，但《全国人大组织法》规定委员长会议的职责可供参考，主要有三项：决定常委会会议的会期；拟订常委会会议议程草案；指导和协调各专门委员会的工作。另外，《地方组织法》其他条文规定主任会议的职责还有：闭会期间提名专门委员会的个别副主任委员和部分委员的人选，以及代表资格审查委员会组成人员的人选；对议案是否交付常委会会议审议作出决定；决定质询案答复的方式和时间。

主任会议应采取会议的方式决定问题，可以定期召开，也可以不定期召开，以便随时处理问题。主任会议实行集体负责制，任何问题的决定，都要发扬民主，充分讨论，以少数服从多数的原则来决定。

（四）人大机关

人大机关分为专门委员会和工作委员会。

专门委员会是人大的常设机构，在本级人大及其常委会领导下，研究审议和拟订有关议案，对属于本级人大及其常委会职权范围内同本委员会有关的问题进行调研，提出建议。它和人大常委会虽属人大的常设机关，但没有实体性权力，主要任务是协助人大及其常委会开展工作。设区的市以上的人大可以设立专门委员会。

工作委员会是各级人大常委会的工作机构。其任务是



为人大及其常委会、专门委员会、常委会组成人员及人大代表依法行使职权、履行职务、发挥作用，提供专业性的服务。

例如，全国人大设立9个专门委员会和5个工作机构。9个专门委员会是民族委员会、法律委员会、内务司法委员会、财政经济委员会、教科文卫委员会、外事委员会、华侨委员会、环资委员会和农业农村委员会。每个专门委员会由主任委员、副主任委员若干人和委员若干人组成。由于工作专业倾向经常化的特点，各专门委员会组成人员大都由某一领域的专家、学者组成，共有210人。5个工作机构是办公厅（下设秘书局、研究室、联络局等19个部门）、法制工作委员会、预算工作委员会、香港特别行政区基本法工作委员会、澳门特别行政区基本法工作委员会。

禅城区人大常委会下设6个工作机构：办公室、选举联络人事任免工作委员会、法制工作委员会、教育科学文化卫生华侨工作委员会、财政经济工作委员会、城乡建设环境资源保护工作委员会。这些委（室）是正科级编制，另外代管区依法治区领导小组办公室，由区人大常委会副主任兼任主任。

三、人大的职权

宪法规定：全国人大有修改宪法，选举、罢免国家主席、中央军委主席、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长，决定和罢免国务院总理、副总理，审查和批准国



民经济和社会发展计划，决定战争和和平等 15 项职权。全国人大常委会解释监督宪法实施，监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院的工作等 21 项职权。人大的职权可以概括为“四权”，即立法权、决定权、监督权、任免权。

（一）立法权

这里的法包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例 5 种形式。宪法和法律规定有立法权的：一是全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权，有权制定、修改和废止法律；二是国务院有权制定行政法规；三是省、直辖市、特别行政区、省会所在的 27 个市、国务院批准的 18 个较大的市（唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、无锡、淮南、青岛、洛阳、宁波、淄博、邯郸、本溪、徐州、苏州）、经济特区所在的 4 个市（深圳、厦门、珠海、汕头）的人大及其常委会有权制定地方性法规；四是民族自治区、自治州、自治县有权制定自治条例和单行条例。除此之外，其他市、县、区的人大及其常委会都没有立法权。

例如，佛山市人大常委会在 1994 年制定颁布的《佛山市人民警察巡查条例》不能作为地方性法规执行，因为佛山不是国务院批准的较大的城市，本级人大常委会没有立法权。因此该条例在 1996 年行政处罚法出台后就被清理取消了。



（二）决定权

决定权主要包括讨论、决定本行政区域的政治、经济、科学、文化、教育、卫生、民政、民族等工作的重大事项。比如决定李克强为国务院总理人选，决定中央军委副主席、国务院各部部长人选，决定设立香港、澳门特别行政区，决定战争和和平等重大事项，都只有全国人民代表大会才有权决定。又如禅城区第三届政府拟投资 150 亿元的城市升级三年行动计划、拟投资 24 亿元季华路升级改造工程等重大事项，都先后经过区人大和常委会审议通过，形成决议、决定才能实施。

（三）监督权

人大与“一府两院”都是在党委的领导下开展工作，目标是一致的，都是为了建设富裕和谐的社会。所以人大的监督权包含督促和支持两个含义。督促就是人大发现“一府两院”有违法行政、司法不公的问题，及时提出批评意见，督促它们改进工作；支持就是“一府两院”在依法行政、公正司法过程中碰到困难、阻力时，人大站出来为它们撑腰，支持协助它们推行工作。

例如，前几年，禅城区政府在拆除违法建筑时碰到重重阻力，区人大常委会听取报告后，组织市、区两级人大代表到张槎、江湾违法建筑工地视察，促使业主雇请民工自行拆除违法建筑，大力支持政府推进拆除违法建筑工作。因此，人大的监督既是一种必要的制约，更是一种有力的支持。



区人大常委会曾令庭副主任带领人大代表视察违法建筑工地（吴纪元 摄）

人大监督包括法律监督和工作监督两个方面。

（1）法律监督指对宪法、法律、行政法规、地方性法规的执行情况进行监督。

例如，前几年，外来工华树明到人大投诉，他被汽车撞伤，法院判决黄某赔偿1.6万元，申请和缴交了执行费，可时过8个月仍没有拿到赔偿。人大有关工作人员向法院问明情况后，一方面督促法院对被执行人的行踪、财产开展调查；另一方面耐心做投诉人的解释工作，消除其对法院的误解，使其主动配合法院执行判决。过了不久，投诉人发现被执行人的踪迹，马上报警，法警将其传唤到庭，



责令其向投诉人支付了 1.6 万元赔偿款。华树明连声感谢是人大帮他讨回了公道。

(2) 工作监督是指对本级“一府两院”的工作进行监督，包括对有关工作情况进行视察、调查；听取和审议“一府两院”专项工作报告；受理人民群众对有关国家机关和工作人员的申诉和意见；撤销本级人民政府不适当的决定和命令，提出批评、意见和建议甚至质询等。

例如，禅城区第三届人大常委会从第一年开始，每年选择 4~5 个区政府职能部门的工作开展考察评议，在本届 5 年内对区政府 20 多个职能部门的工作全部考察评议完毕，在佛山市五区中首开先河。

考察评议活动由区人大常委会选联任免工委组织部分人大代表，到职能部门开展调研。其中包括进行民主测评、听取汇报、实地考察、撰写调研报告及提出初审意见；然后，由政府职能部门主持工作的常务副局长在常委会会议上作工作报告，选联任免工委主任宣读调研报告，常委会组成人员进行审议、提问互动；再由常委会全体组成人员采取无记名投票方式进行满意度测评，测评结果向社会公开；会后，选联任免工委综合会议审议情况形成常委会会议审议意见，由办公室发送区政府及相关职能部门，要求在三个月内将办理情况书面报告人大常委会。

在考察评议中，不少局长面对代表的提问和批评，紧张得额头直冒汗。通过考察评议活动，有效增强了区政府职能部门的法律意识、人大意识和公仆意识，同时针对存在的问题提出了中肯可行的建议。



例如，2014年对水务、人社、公用、经科4个部门开展考察评议时，常委会针对水务部门铺设污水管网时，由于屏蔽挖路过宽、施工停停打打，影响市民出行，导致市民意见大等问题，提出要把好事办好，在推进污水管网建设工程时，要认真做好调研，完善方案，一鼓作气完成建设工程。同时要加强宣传，让市民了解管网建设的意义和施工期限，争取市民的理解和支持。这些建议可促进和支持他们的工作顺利开展。

（四）任免权

任免权指地方各级人大常委会在闭会期间，决定本级人民政府副职领导人的任免。

例如，佛山市禅城区2014年4月决定任命挂职干部曾阳春、丁伟为区人民政府副区长，必须经过区人大常委会任命才发生法律效力。又如，在“一府两院”正职领导人因故不能担任职务时，从副职人员中决定代理的人选；根据本级人民政府正职领导提名，决定任免本级政府秘书长和各局局长；根据人民法院院长、人民检察院检察长提名，任免法院副院长、庭长、副庭长，审判委员会委员、审判员、副检察长、检察委员会委员、检察员；根据人大主任会议的提请，任免人大机关各委（室）的主任、副主任，这些都必须经本级人大常委会任命才能发生法律效力。

也许有人说，谁当官，还不是党委说了算！这话有一定道理。因为党委推荐的干部人选绝大多数都是德才兼备，能够得到人民认可的。所以，大多数人都能顺利通过



人大常委会的任命。但这话不完全正确，因为党委只有推荐干部人选的权力，没有决定干部人选的权力，被推荐的人选能否顺利当官，还得经过人大常委会讨论，采取无记名投票表决，赞成票超半数以上才能戴上乌纱帽。因为现实中，党委推荐的并非 100% 都是好干部，不排除还存在选人不准的官僚主义现象或者跑官卖官的腐败现象。

例如，2000 年，三水市委组织部在某领导的授意下，推荐原六和镇书记陈志宁任农业局长，人大常委会 17 名组成人员投票表决时，就因只有 8 票赞成、9 票弃权和反对而没有通过。主要原因是陈人大意识淡薄、作风独断专行、经济上有说不清的问题。市委某领导为了使其第二次推荐能顺利通过，授意组织部领导分头找“反对派”做工作。其中一位部长找到人大常委会叶志强副主任，做了两小时工作后叫他表态。叶旗帜鲜明地表态：“就凭你要两小时嘴皮我就改变自己的观点，那我不就成了东边吹来西边倒的顺风竹，很没有人格?!” 当市委第二次把陈提请人大常委会讨论时，只有 7 票赞成，比原来还少了 1 票。按照广东省人事任免办法规定，经两次提请未获通过的人选，在本届人大会议期间，不得再提请担任本行政区域的同一职务。市委只好任命陈当旅游局副局长。不到半年，陈被检察院立案侦查，后被人民法院以贪污受贿罪判处有期徒刑 6 年。

这个典型事例给了我们三点启示：第一，人大要善于把党的主张通过法律程序变为国家意志，而不是把某个领导的意志变为国家意志；第二，人大工作必须坚持党的领



导，党必须在法律规定的范围内活动。当党组织推荐的人选与人大任免规程发生冲突时，最终的解决途径是依法办事，以人大常委会的表决为准；第三，人大必须理直气壮地行使好宪法和法律赋予的职权，严格把好任免关，为人民当好家、作好主、掌好权，才能不负人民的重托！

上述人大制度常识主要包括三个内容：一是人大的性质；二是人大的机构；三是人大的职权。人大是干什么的？可以用一句话来概括，就是监督和支持“一府两院”依法行政，公正司法。这一讲的主要目的，是为了进一步增强国家机关工作人员的宪法意识、人大意识和公仆意识，尊重和支持人大依法行使职权。



第四讲 代表法讲义

《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》）于1992年4月3日第七届人大五次会议通过施行，分别于2009年、2010年两次修正，分六章五十二条。为了让代表们明确自己的职权和义务，更好地行使管理国家事务的权力，为人民服务，现从以下六方面入手与大家一起学习代表法。

一、什么是代表法

代表法是一部保证人大代表依法行使代表职权，履行代表义务，发挥代表作用的重要法律。

因为代表法规定了人大代表是国家权力机关的组成人员，赋予人大代表监督“一府两院”的权力，并为人大代表履行职务提供了法律保障。

例如，河南省焦作市的全国人大代表姚秀荣，是人大代表的一面光辉旗帜。她是焦作市起重机厂的一名刨床工，从1992年开始当了两届全国人大代表。因热心为民请愿，又长得胖，她被百姓亲切地称为“肥妈”。她常说，人民选我当代表，我当代表为人民。在任期内，她与钳工出身的省人大代表李朝义等6名平民代表（还有4名代表



分别是2名医生、1名个体户、1名退休编辑),嫉恶如仇,仗义执言。在她们的监督下,有违法乱纪行为的5个检察长、2个反贪局长、2个科长、9个派出所所长被撤职,17个民警被关禁闭。她们被焦作市人民群众称为“平民包青天”。

有一年,河南省洛阳市吉利区建委副主任等人因经济问题受到区检察院查处,但他们用公款向检察院行贿10万元后都被放了出来。身为财务科科长兼会计的李英吉对这些丑恶行径一清二楚,并表示不满。这些人联合编个假预算,从银行提出1.2万元,交给下属一个工程队,示意队长向领导反映,此钱给了李英吉,并与检察院串通,指控李英吉涉嫌贪污。李被恐吓打骂,刑讯逼供,打得伤痕累累,经区法院两次审理均判决无罪,但检察院两次抗诉,不把他送进监狱决不罢休。李英吉在保外就医期间,无意得知焦作有“平民包青天”,于是从洛阳赶到焦作,长跪在6位代表面前哭诉冤情,恳求她们管管他的事。6位代表中,有4位是焦作市代表,按规定不能联手监督洛阳的案子。省代表卢靖之出了个主意,以全国和省人大代表委托的形式,使另外4位代表顺理成章地参加洛阳庭审。在再次庭审中,几位代表明显感到所谓的证人证言漏洞百出,牛头不对马嘴。建委行贿,检察院受贿,事实清清楚楚。她们及时把情况向省人大常委会反映,强烈要求查处。在她们的监督下,李英吉的冤情终于得到澄清,检察长及受贿的检察官分别受到撤职查办。姚秀荣等6位代表能充分行使职权,取得骄人的监督效果,靠的就是代表法



为她们提供的法律保障。

二、代表法对代表提出哪些要求

《代表法》第二条至第六条规定了代表的产生、代表的权利和义务，概括起来有以下五点要求：

（一）代表依照法律规定选举产生，代表人民的利益和意志，依法参加行使国家权力

目前，我国选举人大代表的方式有两种：

一是直接选举。县、乡级人大代表由选民直接选举，要掌握两个“过半数”，即选区全体选民过半数参加投票，选举有效；另一个是候选人获得参加投票选民过半数的选票始得当选。如2006年禅城区有2名“戴帽”代表候选人，放到市属选区选举，因未获得投票选民过半数而未当选。

二是间接选举。如全国、省、地级人大代表，由下一级人大代表选举产生，候选人必须获得应到会代表的过半数始得当选。1988年，某自治区选出的全国人大代表中，有5人的赞成票只获得出席会议代表的过半数，未获得应到会代表的过半数，因此，全国人大常委会代表资格审查委员会不予确认这5人的代表资格。

（二）代表要模范遵守宪法和法律，保守国家机密，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

例如，广东省人大代表潘柱升，当兵退伍后在贵州打拼。他拥有贵州最大的家居装饰博览城，还有广告、酒业



等十几家大型企业、公司。在区、镇领导的多次劝说下，2007年11月26日，他回乡高票当选南庄镇紫南村党支部书记、主任。面对经济落后、管理混乱、历史遗留问题多、村民意见大的烂摊子，他以身作则，遵纪守法，团结班子，运用管理企业的先进理念和方法，大刀阔斧进行改革，在生产工作中起模范带头作用。他当村干部6年，每年20万元的村干部工资他一分未取，专门设立“书记基金”，全部用于帮扶孤寡老人、贫困家庭和困难学生。他带领村民建起了紫南商贸城、易运物流市场、水暖器材城、粤祥产业园等4个专业市场，还发展饮食产业链，大力发展集体经济。短短6年，村物业收入由原来800多万元上升到5000多万元，村民年分红由846元上升到7000多元。他重视加强治安管理，在全村范围内设置监控视频和报警系统；大力发展教育事业，投资2000万元改造了紫南小学、兴建了幼儿园；还兴建了农贸超市、外来工公寓；另外，还为全体村民买了二次医保，村民到门诊看病只需交4元挂号费，住院治疗只需交400元，其他费用全免。6年前，该村是上访大户，50人结队到省、市机关上访达16次。自他上任书记以来，村民到镇以上机关上访案件为零。今日的紫南村，成为幼有所托、老有所养、病有所医、环境优美、治安良好、生活富裕和谐的小康之村。潘柱升也成为远近闻名的带领村民奔小康的“义工”书记。



(三) 代表要同原选区选民或原选举单位的人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求,努力为人民服务

例如,多年前,石湾区人大代表、榴苑居委主任区建梅,经常深入原选区听取选民群众意见,了解到榴苑五街居民由于地下管道淤塞,一遇暴雨,地面便一片汪洋,群众苦不堪言。由于多种原因,这个问题多年来没有得到解决。在人大会议期间,她领衔21名代表联名提出整治榴苑五街卫生环境的议案,引起区政府高度重视。政府相关职能部门组织发动“四方五国”单位筹集了85万元,改造管道、修筑马路、安装路灯、栽花种树,使昔日污水横流、垃圾满地的榴苑五街,变为干净整洁、花木成行的生活小区,小区居民盛赞人大代表为群众办了一件大好事。

又如,2014年7月,佛山市禅城区人大常委会为了贯彻落实党的十八届三中全会关于密切代表同人民群众联系的精神,在市人大常委会的指导下,在全市五区率先创建了15个代表联络站,把辖区的全国、省、市、区、镇五级人大代表411名,分别安排到各个代表联络站接待选民群众,每年不少于两次,为代表联系选民群众,依法履职提供了一个平台。代表联络站建立了各项规章制度,规定每个月第二个星期三上午为接待日,每次安排2名代表进站接待、听取选民群众的建议和意见。如何处理选民群众提出的意见和建议,是个值得探讨的问题。我们充分发挥“两个作用”:一是充分发挥代表主体作用。虽然代表不直



接处理问题，但要身体力行，通过法定途径向相关职能部门反映并督促解决问题。比如刘耀淳代表听取了张槎街道选民群众提出“禁摩”政策实施后群众出行难的意见，第二天便向市交通局局长反映并督促办理。市、区两级交通部门为此专门开展调研，并根据张槎辖区的实际情况，新增了30个公交站点、10条新公交线路和3条镇巴专线，有效缓解了群众出行难的问题。二是充分发挥代表联络站收集社情民意的作用。各镇街人大还根据联络站收集到群众反映比较集中的教育、交通、社保等民生热点问题，或通过组织代表实地视察，督促相关部门解决问题，或通过组织相关代表开展调研，撰写议案、建议提交大会处理。通过建立代表联络站，既密切了代表同选民群众的联系，又解决了一批民生热点问题，还提高了代表撰写议案、建议的质量水平。

(四) 代表接受原选区选民或原选举单位的监督,并回答他们对代表工作和代表活动提出的问题

例如，2003年5月25日，深圳市南山区麻岭社区居委会选区33名选民将一份坚决要求罢免陈慧斌南山区人大代表的函送到南山区人大常委会办公室。理由是她不关心群众疾苦，工作严重失职。其中一件事是5月上旬，一场暴雨袭击深圳，该社区所属凯丽花园100多米围墙被冲垮，陈下午4时接到通知，晚上7时才姗姗来迟。还有非典时期没有组织大家认真清理卫生死角，社区仍存在较大的卫生隐患。陈是刚当选两星期的代表，还未履职就被选民联



名罢免，在广东乃至全国属第一次。罢免理由是否充分？罢免能否启动？南山区人大常委会专门成立调查组对陈慧斌履行代表职务情况进行调查。后来，由于有4名选民放弃了签名，联名的33名选民只剩下29名，未达到法律上30人联名的要求，未启动罢免程序。但这一事件引起法律界一场大讨论，给人大代表上了一堂深刻的教育课。人大代表要自觉接受选民的监督，积极为选民办好事、办实事。如果得不到选民的信任，新修改《选举法》第四十七条规定，对于县级人大代表，原选区选民五十人以上联名；对于乡级人大代表，原选区选民三十人以上联名，可以向县级人大常委会以书面形式提出罢免案。

(五) 代表在大会期间的工作和闭会期间的活动, 都是执行代表职务

代表法明确规定代表职务包括两方面内容：一是人大会议期间的工作，二是闭会期间的活动，都属于执行代表职务。

三、代表在人民代表大会期间有哪些工作

《代表法》第七条至第十八条规定代表在大会期间主要有十项工作：

(一) 出席本级人民代表大会

这是对代表的最基本要求，如果会议都不参加，你当什么代表？更谈不上执行代表职务。另外，出席人数达不到法定人数（全体代表三分之二以上），代表大会就不能



召开，即使召开也是无效的。所以，代表法规定出席本级人民代表大会作为代表第一项工作。

（二）审议列入大会议程的各项议案和报告

例如，2003年1月召开的省人大会议，佛山市选出的省人大代表林浩坤在审议省政府工作报告中，提出省委已决定对佛山进行区划调整，提出把佛山建设成为广东第三大城市，但政府报告只字未提。因此提出修改意见：在第二部分第六点讲到加强广州、深圳经济建设之后，应加上“力促佛山成为具有较强经济实力的我省第三大城市”。会议采纳了这一意见，这对引起各级领导和各有关部门重视发展佛山起到了积极推动作用。

（三）向大会提出属于本级人民代表大会职权范围的议案

议案是人大代表向国家权力机关提出的议事原案，是人大代表对某一问题的办法、措施、意见和方案。它是代表的一项重要工作，也是衡量一个代表议政水平高低、参加管理国家事务能力大小的重要标尺。依法提出议案，必须具备三个条件：一是主体。要具有法定资格即人大代表才有资格，法定人数即全国人大会议要有30个代表以上联名、县级以上人大会议要有10人以上联名、乡镇人大会议要有5人以上联名。二是内容。要属于本级人大会议职权范围。三是时间。要在规定的截止时间内提出。

例如，佛山市的全国人大代表吴青，是我们学习的榜样。吴代表在任省人大代表十年期间，提出立法议案13



件、建议 21 件，闭会期间参与了 83 次法规调研，提出了 46 份法规修改意见，均被立法部门采纳。2013 年 3 月 9 日，在第十二届全国人大一次会议上，吴青所准备的《土壤污染防治法》议案，获得 30 多名人大代表联署签名，获准提交全国人大议案组。由于在环保立法方面成绩显著，吴青成为国际律师协会（IBA）环保专业委员会唯一的亚洲官员。

（四）参加本级人民代表大会的各项选举

例如，2013 年 1 月，禅城区第三届人大三次会议，补选了罗涧华为区人大常委会主任、国兴华为副主任，另行选举了 2 名委员、6 名市人大代表。

（五）在审议列入大会议程的各项议案和报告时，对不清楚的问题，可以向国家机关提出询问

询问是人大代表的一项权利，目的是为了更好地了解知情政，更好地进行审议和表决。

例如，2001 年石湾镇召开人大会议期间，代表们对镇财政报告决算超出预算 60% 表示不满，提出询问。他们认为当年增收幅度大，增大财政开支亦在情理之中，但为什么不按法律规定，提请镇人大审议批准？后来镇政府专门向大会作了详细解释，表决时才勉强予以通过。

（六）可以向大会提出质询案

质询有严格的程序规定：①在全国人大会议，要有一个代表团或 30 名代表联名、地方各级人大会议要有 10 名



代表联名才能提出对“一府两院”的质询案；②质询案必须书面提出，并写明质询对象、质询问题和内容；③大会主席团接到代表质询案，应立即作出决定，送交受质询机关答复；④受质询机关接到质询案，机关负责人要到会上作口头答复；⑤提出质询案的代表半数以上对答复不满意的可以要求受质询机关再作答复。

例如，2000年1月召开的省第九届人大三次会议，佛山代表团钟信才等25名代表就四会市在北江边南江工业园建电镀城的问题，对省环保局进行了长达2小时的严厉质询，被全国新闻媒体称为“广东现象”。质询会上，钟信才首先出示材料证明四会电镀城存在严重的污染问题，有9家工厂开工，8家直接排放氰化物、砒霜等有害物质进入北江，严重威胁下游的佛山、广州地区上千万人口的生命健康安全，而省环保局对此事的处理存在严重失职行为。接着阮巨源、杨军辉等代表发出一条条质询和批评：该项目环境影响涉及佛山，为何事前不征求佛山意见？珠江是广东人民的生命河，怎么允许在江边建污染严重的工业项目？我们反映近半年时间，你们迟迟没有采取果断措施整治，把我们代表和上千万人民摆在什么位置？你们的环保意识比老百姓还差！面对质询，省环保局两位领导态度截然不同。局长王荫琨态度诚恳，接受批评，承认工作没有做好，表示会给代表一个满意答复。而副局长王子葵则极力辩解，罗列该局曾三次到实地检查，头尾两次结果全部达标等等。29名参会代表对环保局的答复进行表决：不满意23人，满意5人，弃权1人。当天下午再次答复，



还是不满意。代表团要求省环保局第二天上午 11 时之前再交一份书面答复，并保留约见分管省长的权力。副省长汤炳权闻讯，当晚致信佛山代表团团长韩英，他说全省环保工作存在问题本人负有重要责任，对代表提出的批评意见要认真听取，并感谢大家对环保工作的关心、监督和支持。第二天，钟信才等 21 名代表联名建议省人民政府撤换王子葵省环保局副局长职务。理由是：公仆意识不强！法律意识不强！环保意识不强！按规定，省政府具体承办单位必须在大会闭幕之日起三个月内向代表答复。据说当时王子葵是常务副局长，组织上已决定调局长王荫琨到政协任常委，王子葵是接任局长的第一人选，但他因为这次质询会上的表现，失去了走马上任的机会，在 5 个副局长中，由原来常务副局长的位置，降到最末位。

（七）可以提出罢免案

罢免案是人大代表提出的罢免有关国家机关组成人员职务的议事原案，是最严厉的监督形式。

它有严格的程序规定：①全国人大会议必须有三个代表团或十分之一以上代表联名、县级以上各级人大会议必须有十分之一以上代表联名、乡镇人大会议必须有五分之一以上代表联名才可以提出罢免案；②罢免案应以书面形式提出并写明罢免理由；③罢免提出后，由大会主席团提交大会审议；④被罢免人员有权在主席团或大会上申辩；⑤由主席团提交大会全体会议表决，也可以由主席团提议、大会决定，组织特定问题调查委员会，由下一次会议



根据调查报告审议表决。

例如，1989年5月，湖南省第七届人大二次会议，长沙市代表团周霞生等31名代表，就贯彻省人大常委会关于整顿公司决议不力等问题，向省政府质询。

主要问题是：新成立不久的湖南省国际经济开发公司，靠申请批文倒买倒卖等手段，两年间非法经营获利300多万元。省人大常委会作出决议清理整顿期间，总经理却全家定居香港，一走了之。而副省长杨汇泉是分管领导，其女婿是该公司副总经理，1988年春交会期间，杨及其女婿夫妇3人在广州东方宾馆接受相关公司宴请，一顿饭就吃掉4437.1元。

由于杨在答复代表质询中，对重大关键问题，以“不清楚”来搪塞，代表们很不满意。继而伍先勇等117名代表联名提出对负有主要领导责任的副省长杨汇泉的罢免案。

大会应到会代表870人，到会766人，投票结果以506张赞成票，罢免了杨汇泉的副省长职务。当时代表纷纷站起来鼓掌，并有代表高呼“人民万岁！”因为此前，有不少代表对罢免案持怀疑态度：人大真的能罢免副省长吗？结果出来后，湖南省人大罢免副省长，成为中华人民共和国历史上的首例。

(八) 县级以上各级人大代表可以依法提出组织特定问题调查委员会

特定问题调查委员会是人大常委会为了查证某个重大



问题而成立的临时性调查组织，是一项非常措施，有严格的法律程序。县级以上地方各级人大须由主席团或十分之一以上代表联名提议，并经全体代表会议决定，才能成立；特委会由主任委员、副主任委员和委员组成，这些成员在代表中提名，并须全体会议通过。

例如，1995年，四川省绵阳市人大会议针对当时影响极坏的期货案作出决议，组织特定问题调查委员会，对市政府职能部门造成市民数千万元损失的期货案的责任进行调查，并对处理工作进行跟踪监督。最终挽回了受骗群众的部分损失，对市政府职能部门的领导分别给予降职、记大过等行政处分，使该案的风波逐步平息。

（九）参加本级人民代表大会的各项表决

表决是代表经过审议大会的议程和报告后，以投票或按表决器的方式表示最后的态度：赞成、反对、弃权。这是人大代表参与国家权力行使的最集中体现。

例如，2001年2月14日，在辽宁省沈阳市第十二届人大四次会议上，代表们认真审议法院工作报告，认为近年来沈阳市发生系列腐败案，包括常务副市长马向东到澳门豪赌、检察长刘实泄露国家机密、法院副院长贪污受贿、市长慕绥新辞职等大批社会腐败现象，人民法院司法不公是一个重要原因。在表决会上，出席代表474人，对法院工作报告投赞成票的只有218人，没有超过半数未通过。这在中国各级人大会议的历史上是首次。中国人民大学法学院教授、我国宪法学权威许崇德评价说：这是好现



象，是民主进步的表现，表明人大逐渐成为真正的权力机关。人大代表不满意，就是人民不满意，人民不满意，就意味着要摘乌纱帽。

同年3月底，市委及时调整法院领导班子，4月3日，市人大常委会决定任命丁仁恕为法院代院长。新班子不负全市720万人民重托，带领广大法官振奋精神，以廉政勤政为主攻目标，重塑形象。

半年过去，沈阳市召开人大代表特别会议，专门再审法院工作报告。代表们认为沈阳中院在短短4个月内，发生了市民公认的可喜变化，代表表决时，以89.4%的高票率顺利通过。

2014年3月召开的第十二届全国人大二次会议对“一府两院”和人大工作报告用电子表决器进行表决时，应出席代表2983人，出席2910人。政府工作报告获赞成票2887票，达99.2%，是2008年以来通过率最高的一年，反对票15票，是近年来获得最少的一次，此前最少的一次是17票。人大常委会工作报告的反对票44票，最高人民法院工作报告的反对票378票，最高人民检察院工作报告的反对票390票。电子表决器从1990年开始使用，它真正体现了民主。一位拍了十几年巴掌的代表说，人大代表不是拍掌、举手的机器，我们需要一个能够敢于表达真实意愿的制度和环境，而鼓掌和举手一致通过是背离民主的。反对票是一种无形的压力，最高人民检察院赞成票多年来首次低于最高人民法院，这与代表期盼检察机关加大反贪力度，惩治腐败分不开，是一种鞭策和督促。



(十) 可以对各方面工作提出建议、批评和意见

人大代表在会议期间和闭会期间，有权向本级人大及其常委会和“一府两院”提出建议、批评和意见。按照广东省关于各级人大代表建议、批评、意见办理规定，承办单位必须研究处理，在3个月内答复代表，最长不超过6个月，再次答复不超过2个月。

四、代表在人民代表大会闭会期间有哪些活动

《代表法》第十九条至第三十条规定代表在闭会期间主要有八项活动：

(一) 组织代表小组开展代表活动

《地方组织法》第三十七条规定：有代表三人以上的居民地区或生产单位，可以组织代表小组，开展代表活动。活动内容：一是听取有关部门工作汇报和群众意见；二是组织学习，提高法律、经济、科技等知识水平；三是协助政府推行工作。

(二) 开展代表视察活动

视察是人大代表闭会期间的一项重要活动，也是人大代表的一项重要权利。人大代表根据群众反映的热点、难点问题，对“一府两院”有关部门的工作开展视察，从中发现问题，提出建议、批评和意见，督促其改进工作。

例如，2014年6月6日，禅城区人大常委会主任冯永康同志带领10多位人大代表对东平路连接线的建设工程进行视察。这条路按三年行动计划应该在2013年春节开通，



因为建设汾江路地铁南延线沉管隧道而隔断，拖了一年多仍未打通。冯主任等代表们严词发问施工方负责人：“何时还路于民？请你们当着人大代表、新闻媒体作个公开承诺。”佛山市新城开发建设有限公司董事长胡勇前、项目部部长叶桂莹当众承诺：“本月30日之前竣工。”邝达荣代表询问：“完不成任务，找谁负责？”叶部长勇于担当：“找我负责。”王勋华代表追着问：“如何负责？”“登报向佛山人民道歉。”叶部长肯定回答后诚恳地说：“我们一定会按时按质竣工，请代表们监督。”代表们为他的承诺热烈鼓掌。



施工方承诺东平路缺口6月30日铁定修通，人大代表为其鼓掌（谭兼之 摄）



当时沉管隧道距地面 13 米深、宽 45 米，像个“小峡谷”，这个承诺能否兑现？代表们仍持怀疑态度，只能拭目以待。胡董事长、叶部长为了兑现承诺，亲自驻扎工地，指挥协调数百名员工马不停蹄，数十台“泥头车”日夜加班，回填了 3.2 万立方米泥土，把“小峡谷”填平，并铺好双向 6 车道沥青路，只用 20 多天时间就如期竣工，兑现了承诺，受到人大代表的高度赞扬。禅城区人大常委会善于运用代表视察的监督形式，对推动政府工作顺利开展发挥了重要作用。

（三）可以约见本级或下级国家机关负责人

约见是人大代表执行代表职务的一种具体形式。

例如，1998 年，省人大代表，南庄镇罗南村党委书记、主任关润尧参加省人大组织视察调研活动。在南海区黄岐镇，当地干部群众强烈反映：广州市在黄岐对面选址兴建环保垃圾发电厂，已开始征收、平整土地，将会严重影响黄岐生态环境，并对珠江流域造成二次污染。

他和几个省代表开船过去现场考察，经过反复研究，认为作为省人大代表，不能站在佛山的角度，以影响黄岐生态环境提建议，而应该从珠江流域会造成二次污染的角度，采用直通车的方式，向省人大和省环保局提建议，并提出约见省长。

建议发出第四天便得到答复，主管环保的副省长汤炳权接受了省代表的约见，当时代表约见省长在全国还是首例。



通过约见活动，省政府作出决定，广州环保垃圾发电厂另行选址。事后，在省人大会议上，汤副省长感谢关润尧等代表及时约见并提出建议。他说：当时选址花了近亿元，如果动工兴建了再搬迁，那损失就更大！

(四) 有权依照法律规定提出临时召集本级人民代表大会会议

这是一项非常措施，非有严重又紧急的情况不采用这种措施。一旦采用，通常是国内或本地区内发生了重大事件。所以提出临时召集本级人大会议需经严格的法律程序，必须由大会五分之一以上代表联名提出，才能启动临时召开会议的程序。

(五) 可以应邀列席本级人大常委会会议、本级人大各专门委员会会议和原选举单位的人民代表大会及其常委会会议

例如，禅城区每次召开人大常委会会议，均邀请“一镇三街”及参与专题调研工作的代表列席会议，为代表知情知政提供平台。

(六) 采取多种方式经常听取人民群众的意见，协助本级人民政府推行工作

例如，2012年，禅城区在全省率先成立“两代表一委员”民意联络工作领导小组，并在“一镇三街”设立联络室。我们组织60名“两代表一委员”，对季华路升级改造工程采取“两谈四进”的方法，开展专题民意征询活动，



共召开不同类别的座谈会 70 多场，共听取、收集了 5 000 多名社会各界人士的意见、建议 3 465 条，其中 99% 的群众表示支持，坚定了区委、区政府启动该项工程的决心。由于在征询民意活动中对群众进行了广泛宣传，即使在施工期间造成一定的交通拥堵，也得到了群众的理解和支持，没有以往怨声载道的情况发生，在协助区政府推行工作中收到良好效果。

（七）可以参加特定问题调查委员会

闭会期间，特定问题调查委员会必须有主任会议提议或者有五分之一以上常委会委员联名提议，并由常委会会议决定，才能成立。

（八）可以对各方面工作提出建议、批评和意见

例如，2013 年 4 月 9 日，广州市交通工作领导小组办公室为了治堵，公布了《关于对非本市籍载客汽车采取交通管理措施的通告（征求意见稿）》，简称“限外令”，把广佛交界的多数交通要道列入限制范围。佛山人民震惊发怒了！市人大代表张旗康率先放炮：“广州不应以一己之私，扰乱珠三角！”“广州限外政策，不是以人为本，于法于理于情都不该。没有尊重佛山和其他城市包括在佛山居住的广州市民的权益，在广佛同城化的背景下，广州限外简直是一个笑话！”全国人大代表吴青态度鲜明地表示反对：“限外有损广州包容开放的形象，不是如何限的问题，是根本不应该限的问题！”并领衔撰写《关于督促广州市审慎出台“限外”政策的建议》，佛山有 6 名全国人大代



表、26名省人大代表，以及佛山五区的市、区、镇三级代表300多人签名附议，上书省人大常委会。同时采取“直通车”方式送交省委书记胡春华、省长朱小丹、省人大常委会主任黄云龙等领导。佛山五级人大代表的呼声，引起省领导的高度重视，胡春华书记亲自批转广州市委万庆良书记处理。在佛山人大代表的抗争下，广州市不得不暂时放弃“限外令”政策的出台。

五、代表执行代表职务有哪些保障

《代表法》第三十一条至第四十四条规定，代表执行代表职务主要有四项保障：

（一）司法保障，包括言论免责保障和人身自由保障

言论免责保障是司法保障的一项重要内容。《代表法》第三十一条规定：“代表在人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。”目的是保障人大代表可以自由表达自己的意愿，即使发言过于偏激，也不受法律追究。

人身自由保障是司法保障最重要的内容。《代表法》第三十二条规定：“县级以上各级人大代表，非经本级人大主席团或常委会许可，不受逮捕或者刑事审判。”

例如，2002年，石湾区人大代表、太阳包装公司总经理谢伟志，涉嫌票据诈骗7000万元。云南省楚雄州警方多次派员向区人大常委会提请许可对其执行拘捕措施，而且一并递交公安局局长签发的逮捕证。



区人大常委会马上派员调查，弄清谢与楚雄州农业银行发生承兑汇票 29 笔共 7 000 万元，已归还了 5 700 万元，还欠 2 000 万元。这 2 000 万元共 33 笔，均清楚反映在与张槎工业材料公司的购销往来上，而且该公司亦承认这笔欠款，并积极制订还款计划。

据此，区人大常委会会议审查认为，楚雄州公安局认定谢构成承兑汇票诈骗罪定性不准，证据不足，作出不许可的决定。如果谢不是人大代表，即使公安局作出的是错误决定，也不能避免被逮捕，受到法律追究。

如果人大代表是现行犯被拘留，执行拘留机关应当立即向该级人大主席团或人大常委会报告。

如果乡级人大代表受逮捕、刑事审判等限制人身自由措施的，则无须许可，但执行机关应当立即向乡镇人大主席团报告。

（二）时间保障

我国人大代表不是专职的，日常工作时间主要用于做好本职工作，执行代表职务主要用业余时间。因此，为了保证代表有时间执行代表职务，《代表法》第三十三条规定：“代表在闭会期间参加代表活动，所在单位必须给予时间保障。”即人大代表执行代表职务，其所在单位按正常出勤对待，享受所在单位的工资和其他待遇。代表执行代表职务包括开会的工作时间和闭会的活动时间。《省实施代表法办法》第九条规定：闭会期间执行代表职务时间，省级代表不少于十五日，地市级代表不少于十二日，



县级代表不少于十日，乡级代表不少于七日。

（三）物质保障

我国人大代表没有代表薪金，有的代表是无固定收入的。因此，法律对代表执行代表职务规定了相应的物质保障，主要有三种形式：一是代表执行代表职务时所需的经费列入本级财政预算，由本级财政开支；二是代表平时参加活动，其单位按正常出勤对待；三是无固定工资收入的代表，给予适当补贴。如全国人大第八届会议时，给这些代表每年补贴 600 元；第九届会议时补贴 800 元，以后逐年增加。

（四）组织保障

为了便于代表执行代表职务，代表法为代表执行代表职务提供组织保障作了相应规定，主要体现在：一是人大常委会要加强同本级人大代表的联系，为代表执行代表职务提供必要条件；二是《代表法》第四十四条规定：“一切组织和个人都必须尊重代表权利，支持代表执行代表职务。”对阻碍和干涉代表执行代表职务的，要给予相应处分或处罚。

例如，1997 年 1 月 16 日，四川省双流县法院院长郭开德，在办理成都恩威集团总裁薛永新指控北京恩威集团总经理荣金明对其侮辱诽谤案时，感情用事，在未经内江市人大常委会许可的情况下，便作出逮捕荣金明（内江市人大代表）的决定。当逮捕执行人提出需经特殊程序时，郭拒不听取，并签发了逮捕决定书，交公安局执行，造成



人大代表荣金明被非法拘禁 72 小时的严重后果。

这起明目张胆执法违法案件，在时任委员长李鹏的关注和最高人民检察院的督办下，成都市检察院依法立案侦查。

2000 年 3 月 31 日，双流县人大常委会召开第十七次会议，通过了关于批准对郭开德提起公诉并暂停其执行代表职务的决定，同时通过了撤销其法院院长职务的决定。2000 年 4 月 4 日，市检察院以郭开德构成非法拘禁罪依法提起公诉，追究其刑事责任。

六、如何对代表进行监督

人大代表享有人身特别保护权，但不能以人大代表的身份作为进行违法犯罪的挡箭牌。《代表法》第四十五条至第五十条对代表的监督作出规定，主要掌握两点：

（一）暂时停止执行代表职务

以下两种情形可暂时停止执行代表职务：

（1）因刑事案件被羁押正在受侦查、起诉审判的。例如，2012 年 10 月，石湾镇街道湾华村主任陈某因涉嫌滋事罪，公安机关准备对其采取刑事拘留，但因其是区人大代表，必须向区人大常委会提请审议许可后方可实施。后经区人大常委会审议，决定许可公安机关对其采取强制措施，并暂停陈某执行代表职务。所以人大代表更应该严格要求自己，模范带头遵守党纪国法，不能把代表的身份当作保护伞。只要你犯了罪，谁也保护不了你，迟早会受到



法律的制裁。

(2) 被依法管制、拘役或者处以有期徒刑而没有附加剥夺政治权利、正在服刑的。

上述情形在代表任期内消失后，恢复其执行代表职务，但代表资格终止者除外。

暂时停止执行代表职务和恢复执行代表职务，都要由代表资格审查委员会向本级人大常委会或乡镇人大报告。这是修改后的代表法赋予代表资格审查委员会一项新的职责，是一项新的报告制度。根据全国人大常委会代表资格审查委员会办公室主任李伯钧对《正确理解暂时停止执行代表职务的法律规定》的解释：报告经人大常委会或乡镇人大会议通过并作出决定后，要以书面形式告知该代表及其所在的原选区选民或原选举单位及有关执行机关。

(二) 终止代表资格

有七种情形可终止代表资格：

(1) 代表迁出或调离本行政区域的。例如，2013年，禅城区武装部李东文政委，因调任顺德区武装部长，其禅城区代表资格自行终止。

(2) 辞职被接受的。例如，原市人大代表潘柱升、谢大志、刘必胜等因当选省人大代表，按组织上一般不兼任两级代表的要求，区人大常委会接受了他们的辞职，他们的市人大代表资格从接受之日起终止。

(3) 未经批准两次不出席本级人民代表大会的。例如，广州市白云区选出的市人大代表、广州市新苑企业集



团公司董事长陈万光，就因未批准而两次不出席代表大会，而且工作人员多次致电致函，既不接听，也不回复，被依法终止代表资格。

(4) 已被罢免的。例如，2002年10月13日，广东省第九届人大常委会第三十七次会议，根据广东省高级人民检察院报告，广东省选出的第九届全国人大代表李经纬因涉嫌贪污犯罪，已不适宜再担任全国人大代表职务。据此，常委会根据《选举法》第四十三条的规定，决定罢免李经纬的第九届全国人大代表职务。

(5) 丧失中华人民共和国国籍的。《中华人民共和国户籍法》第三条规定，中华人民共和国不承认中国公民具有双重国籍。所以，入了外国籍的，依法终止代表资格。

(6) 依照法律被剥夺政治权利的。如果代表犯罪被判刑，但未剥夺政治权利的，仍保留代表资格；如果被剥夺政治权利的，依法终止代表资格。

(7) 自然死亡的。例如，佛山市第三人民医院院长王建国病逝，其区人大代表资格自然终止。

终止代表资格程序，由本级人大常委会代表资格审查委员会提出代表资格终止报告，报常委会并予以公告。



第五讲 监督法讲义

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称《监督法》）于2006年8月27日第十届全国人大常委会第二十三次会议通过，于2007年1月1日起施行，共九章四十八条。为了让大家对监督法有个大概的了解，现与大家共同学习三方面的知识：一是为什么要制定监督法，二是监督法有哪些原则，三是监督法规定了哪些监督形式。

一、为什么要制定监督法

《监督法》第一条规定：“为保障全国人大常委会和县级以上地方各级人大常委会依法行使监督职权，发展社会主义民主，推进依法治国，根据宪法，制定本法。”制定监督法主要有四个需要：

（一）确保法律正确实施的需要

人大常委会的监督权，是宪法赋予人大的一项重要职权，是党和国家监督体系的重要组成部分。人大常委会对“一府两院”的监督，包括工作监督和法律监督（工作监督包括“一府两院”专项工作、计划和预算执行情况以及法



律法规实施情况的监督；法律监督是对规范性文件是否符合宪法、法律规定进行监督），是代表国家权力机关和人民进行具有法律效力的监督，是最高层次的监督。人大常委会监督的目的，在于确保宪法和法律得到正确实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使，确保公民、法人和其他组织的合法权益得到尊重和保护。

（二）依法开展监督的需要

人大常委会如何行使好监督权？要做到既不失职，又不越权，需要相应的法律使之规范化、程序化。因此，监督法的制定工作，早在1986年第六届全国人大期间就开始酝酿，而且地方各级人大都进行了积极探索，创新了不少监督形式，积累了一定的实践经验。如山西、辽宁等地方各级人大常委会把述职评议工作涵盖到副省长级的干部。广东省人大常委会在1994年就颁布了监督条例，而后还颁布了评议工作、实施个案监督工作等规定，对加强人大常委会监督工作，促进“一府两院”依法行政、公正司法发挥了积极作用。

但是，备受瞩目的监督法，从起草、审议到表决通过，却历经了20年。自1987年到2006年，历次全国人民代表大会共收到222件关于制定监督法的代表议案，参与联名代表达4044人次，经过全国人大常委会四次审议和修改，千呼万唤始出来，被称为“二十年磨一剑”，这在我国立法史上是极为罕见的。因为监督法的政治性很强，涉及我国的政治制度和国家体制，涉及人大与“一府两



院”的关系，要准确把握人大监督的特点，充分发挥人大监督的优势，这些都是非常重大的问题，需要一定的时间，需要通过实践积累经验，统一认识，形成法律，才能有效保障人大行使监督权。

（三）预防减少腐败的需要

早在1945年7月，抗战胜利前夜，黄炎培等6位参政员到延安访问，向毛主席提出一个十分重大的问题：“我生六十多年，耳闻的不说，所亲眼看到的，真所谓‘其兴也勃焉，其亡也忽焉’。一人，一家，一团体，一地方，乃至一国，都没能跳出周期律的支配。”毛主席回答：“我们已经找到新路，我们能跳出这个周期律。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”

建党90多年来，中国共产党经历革命、建设和改革，由为夺取政权而奋斗的党，成为掌握政权并长期执政的党。特别是在对外开放和发展社会主义市场经济的条件下，国家工作人员如果不能保持头脑清醒，不摆正自己与人民的关系，人民公仆就有可能变为人民的主人，人民的权力就有可能转化为个人的权力，就会产生以权谋私、权钱交易、贪赃枉法、腐化堕落等腐败现象，就有可能导致政息人亡。因此，必须加强对国家工作人员的监督。

（四）推进依法治国的需要

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。依法治国的前提是有法可依。宪法和法律已赋予人大对“一府两



院”的监督权。实践中的突出问题是监督的形式和程序不够完善，各地做法又不尽一致，迫切需要通过制定监督法加以规范、引导。在实施监督工作中，把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，有利于坚持和完善人民代表大会制度，健全监督机制，增强监督实效，推进依法治国工作的顺利开展。

二、监督法有哪些原则

《监督法》第二条至第七条作了具体规定，主要有五条原则：

（一）依法行使监督职权原则

依法行使监督职权，是指各级人大常委会依照法律规定的职权、程序和方法对“一府两院”开展监督，做到“既不失职，又不越权”。

人大与“一府两院”的职权有明确划分，它们的关系既有监督又有支持，既要依法监督，又不能代行使行政权、审判权和检察权。人大的职权主要通过听取和审议“一府两院”专项工作报告、执法检查等形式提出建议、批评和意见，督促他们依法行政，公正司法，而不直接处理具体问题。

以前地方各级人大常委会积极探索，创新制定的述职评议、个案监督等监督形式，虽然取得了积极效果，但由于各地做法不一，一些程序和制度还有不完善的地方，特别是与坚持党管干部的原则还未形成制度上的衔接，因而



没有被纳入作为监督的形式。我们在开展监督工作中，暂时不采取这些形式。但不等于对司法机关的错案不闻不问，而是要通过听取和审议专项工作报告、执法检查 and 交办信访件等形式，督促法院内部监督功能和检察院法律监督功能发挥作用，去纠正错案。

（二）坚持党的领导原则

坚持党的领导，是指各级人大常委会要在党委的统一领导下，围绕国家工作大局，以经济建设为中心开展监督工作。

我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务，是沿着中国特色社会主义道路，集中力量进行社会主义现代化建设。在建设过程中，必须坚持党的领导，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，这是我们党和国家的基本路线。坚持基本路线，最重要、最关键、最根本的是坚持党的领导。因为我国地大物博，人口众多，要把全国各民族 13 亿多人的思想和力量统一起来，唯有共产党才能担当这一历史使命。否则，中国就会成为一盘散沙，四分五裂。革命历史实践证明，没有共产党的领导，就没有新中国，就没有改革开放，就没有社会主义现代化。

因此，各级人大常委会要自觉接受党的领导，在依法履职过程中，全面贯彻党的路线、方针和政策，使党的主张经过法定程序成为国家意志，切实把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合起来，这是人大工作必须



坚持的政治原则，也是做好人大工作最根本的政治保证。

（三）集体行使监督职权原则

人大作为国家权力机关，它的运作方式既不同于政府的首长负责制，也不同于党委的分工负责制。彭真同志曾说过，人大是集体负责制。人大的权力是由集体来行使、来作决定的。他还形象地说，在人大是集体有权，个人无权，作为委员长，我也只有一票之权。因此，人大常委会在行使监督权的过程中所作出的决定、决议，都要依照法定程序，经集体讨论，通过会议表决，得到全体组成人员过半数的赞成票才能获得通过。常委会组成人员，不管是主任，还是副主任，个人都无权作出任何决定或决议。这是我国人民代表大会制度确保人民当家作主宗旨所决定的，也是人大常委会行使监督权必须遵循的重要原则。

（四）接受人大监督原则

宪法规定，人大常委会是人民代表大会的常设机关，是人民代表大会闭会期间行使国家权力的机关。它对本级人民代表大会负责并报告工作，接受其监督。人民代表大会有权罢免常委会组成人员，改变或撤销常委会不适当的决定。因此，各级人大常委会行使监督权的情况，应当向本级人民代表大会报告。闭会期间的具体监督情况，要向本级人大代表通报，主要是保障人大代表对人大工作的知情权，同时也便于人民代表大会监督常委会的工作。

（五）向社会公开原则

各级人民代表大会常务委员会行使监督权的情况要向



社会公开。这是我国法律首次明确规定常委会行使监督权的公开原则。

因为我国宪法规定，国家的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国和地方各级人民代表大会。各级人大对人民负责，受人民监督。因此，人大常委会对“一府两院”进行监督的情况，监督法规定应当向社会公开，提高透明度，以便进一步发挥舆论监督和群众监督的作用，使人大常委会的监督工作更加符合人民的意志和代表人民的利益。

例如，2003年，全国人大常委会听取和审议审计署工作报告后，就将审计长李金华大量曝光的各部委预算执行存在的问题及组成人员提出的建议、批评和意见向社会公开。其中，人事部使用结余款93万元违规购买轿车，铁道部做大铁路建设基金预算56.2亿元，国贸促进会未将行政事业性收费1.6亿元产生的利息732万元及仲裁收入3790万元上缴财政专户等问题，均“指名道姓”向社会公开，引起社会各界强烈反响。人大监督就应该敢于碰硬，发现问题就应该曝光，不遮遮掩掩，才能充分发挥舆论监督和群众监督作用，才能有效推进“一府两院”落实整改工作。

三、监督法规定了哪些监督形式

《监督法》第二章至第八章规定了以下七种监督形式：

（一）听取和审议“一府两院”专项工作报告

听取和审议“一府两院”专项工作报告，也就是工作



评议，它是人大常委会行使监督职权主要的、基本的形式。《监督法》第八条至第十四条规定了这种监督形式，主要掌握以下三个要点：

1. 监督的重点

《监督法》第八条明确规定各级人大常委会工作监督的三个重点：一是关系改革发展稳定大局的重大问题。如经济建设、社会保障、三农等问题。二是关系群众切身利益的重大问题。如义务教育、医疗卫生、食品药品安全等问题。三是社会普遍关注的重大问题。如社会治安、拆迁补偿、环境保护等问题。

对上述重大问题，常委会要有计划地安排听取和审议“一府两院”专项工作报告，提出建议、批评和意见，督促“一府两院”依法行政，公正司法。

2. 确定听取和审议专项工作报告的途径

主要有6个途径：①本级人大常委会在执法检查中发现的突出问题；②本级人大代表对“一府两院”提出的建议、批评和意见集中反映的问题；③本级人大常委会组成人员提出的比较集中的问题；④本级人大专门委员会、常委会工作机构在调研中发现的突出问题；⑤人民来信来访集中反映的问题；⑥社会普遍关注的其他问题。

“一府两院”可以向本级人大常委会要求报告专项工作。

3. 听取和审议专项工作报告的程序

(1) 常委会听取和审议专项工作报告前，可以组织人大代表对有关工作进行视察或专题调研，可以安排参加视



察或调研的代表列席常委会会议听取专项工作报告，提出意见。

(2) “一府两院”应当在常委会举行会议二十日前，将专项工作报告送交常委会有关工作机构征求意见，修改后于常委会举行会议十日前送交常委会。常委会办事机构应当在常委会举行会议七日前，将专项工作报告发给常委会组成人员。

(3) 专项工作报告由“一府两院”负责人向常委会报告，人民政府也可委托有关部门负责人报告。也就是说，政府向常委会报告有四种人选：第一，是政府负责人的正职。如周恩来担任国务院总理时，就很注意接受人大常委会监督，先后向全国人大常委会作了16次报告。现任贵州省省长陈敏尔任职不到两年时间，就已经三次主动到省人大常委会作专项工作报告。第二，是政府负责人的副职。第三，是部门负责人的正职。第四，是部门负责人的副职。不是政府部门的负责人，没有资格向人大常委会报告。

(4) 常委会组成人员听取和审议专项工作报告提出的建议、批评和意见，要综合形成常委会审议意见，交由“一府两院”研究处理，“一府两院”应当将处理情况以书面形式向常委会报告。常委会认为有必要时，可以对专项工作报告作出决议，“一府两院”应当在决议规定期限内，将执行决议的情况向常委会报告。

例如，佛山市禅城区第三届人大常委会大胆行使监督权，从2012年开始，每年选择4~5个政府职能部门进行工作评议，21个政府职能部门在本届内全部评议完毕，这



在佛山市五区中属首开先河。

工作评议的主要程序是：首先，常委会选联任免工委组织有关代表到政府职能部门开展调研，通过听取汇报、民主测评、召开座谈会、实地视察等活动，撰写调研报告，为常委会会议听取和审议政府职能部门工作报告提供依据。其次，召开人大常委会会议，由主持工作的常务副局长作工作报告，选联任免工委作调研报告，常委会全体组成人员听取和审议后，采取无记名投票方式进行满意度测评，测评结果向社会公开，让后进的部门“红红脸，冒冒汗”。最后，常委会相关部门综合组成人员审议意见，形成常委会会议审议意见，交由政府职能部门办理，规定三个月内将办理情况以书面形式向常委会报告。

通过工作评议，把对工作的监督和对人的监督有机统一起来，有效促进区政府职能部门自觉接受人大的监督，牢固树立公仆意识、法律意识和服务意识，更好地依法行政，推动经济、文化和社会各项事业的发展。

(二) 审查和批准决算,听取和审议计划、预算执行情况和审计工作报告

审查和批准决算，听取和审议计划、预算执行情况和审计工作报告简称计划和预算监督，它是人大常委会的重要监督形式。《监督法》第十五条至第二十一条对这种监督形式作了规定，主要掌握四个要点：

(1) 审查和批准决算。县级以上地方各级人民政府应当在每年六月至九月期间，将上一年度本级决算草案提请



本级人大常委会审查批准。

(2) 听取和审议计划、预算执行情况。县级以上地方各级人民政府应当在每年六月至九月期间，向本级人大常委会报告本年度上一阶段国民经济和社会发展规划、预算的执行情况。如果在执行过程中需要作部分调整的，应当将调整方案提请常委会批准。

(3) 重点审查内容有六个：①预算收支平衡情况；②重点支出的安排和资金到位情况；③预算超收收入的安排和使用情况；④部门预算制度建立和执行情况；⑤向下级财政转移支付情况；⑥本级人大关于批准预算的决议的执行情况。

(4) 听取和审议审计工作报告。常委会每年审查和批准决算的同时，听取和审议本级人民政府提出的审计机关关于上一年度预算执行和其他财政收支的审计报告。

常委会将审议意见和政府研究处理情况，向本级人大代表通报并向社会公布。

例如，2013年8月29日，全国人大常委会听取和审议财政部长楼继伟关于当年预算执行情况的报告。

组成人员针对目前逃税、骗税比较严重的情况，指出有些地方擅自出台变相减免税政策，也有些地方政府为了完成预算任务，巧立名目多征多收，这两种情况都必须坚决制止和纠正，要做到应收尽收，坚决防止收过头税；同时针对地方财政收入高度依赖土地和房地产业，当年1—7月国有土地使用权出让收入达20151亿元，增长49.4%的情况，认为土地是不可再生资源，这种做法存在



较大风险，提出要深入研究对策，加强土地使用管理，从根源上解决“土地财政”问题；还针对国家财政支出安排超 13 万亿元的情况，认为稍微紧一紧，可以节约相当数量的资金，提出各级政府要带头过紧日子，要规范“三公”经费开支和审批程序，严格因公出国、出境的数量规模，规范公务用车配备使用管理，严格公务接待规定，加大违规处罚力度，从根本上控制“三公”经费的铺张浪费。

这些中肯、可行的建议，对严格预算执行和推动我国经济平稳运行，将发挥积极作用。

（三）法律法规实施情况的检查

法律法规实施情况的检查，通常称为执法检查，是人大常委会行使监督权的重要方式和经常性的工作。《监督法》第二十二条至第二十七条对这种监督形式作了规定，主要掌握四个要点：

（1）执法检查的重点。要选择关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地对有关法律法规实施情况组织执法检查。

目前，全国人大及其常委会制定的法律有 200 多部，每年组织全国性的执法检查大体有四到五次，只能有选择地组织执法检查。如最近几年，先后对食品安全法、劳动合同法、义务教育法等法律进行执法检查，都体现了这一精神。

常委会年度执法检查计划，经委员长会议或主任会议通过，向社会公布。如全国人大常委会 2014 年计划对旅游



法、大气污染防治法、未成年人保护法和专利法四部法律的实施情况组织执法检查，经委员长会议讨论通过后，向社会公布。

全国和省级人大常委会可以委托下一级人大常委会进行执法检查。

(2) 执法人员的组成。执法检查的组成人员由常委会组成人员、有关专门委员会组成人员及有关人大代表组成。执法检查的监督对象是负责法律实施的主管机关。

(3) 执法检查的主要内容。一是对所检查的法律法规实施情况进行评价，提出执法中存在的问题和改进执法工作的建议；二是对有关法律法规提出修改完善的建议。

(4) 常委会将执法检查报告连同审议意见一并交由“一府两院”研究处理，研究处理情况要以书面形式向常委会报告，并向社会公布。

例如，2014年5月，全国人大常委会组织四个执法组，分赴京津冀、长三角、珠三角等地，对大气污染防治法的实施情况开展了执法检查。

其中，全国人大环资委副主任委员王鸿举带领检查组到广东进行执法检查。检查组认真听取副省长许穗生、省环保厅厅长李清关于大气污染防治工作的汇报，并到广州、深圳、佛山、中山进行实地检查。

检查组对广东建立了多层次联防联控机制，省政府与各地市签订了大气污染防治目标责任书，重点开展工业、机动车污染治理，按期完成总量减排任务；进一步优化产业结构，严格建设项目准入政策和环保审批验收，促进落



后产能淘汰取得的成效表示肯定。同时，对广东颁布了《广东省机动车排气污染防治条例》和《广东省机动车环保分类标志管理办法》，在全国率先在机动车环保标志管理、黄标车限行、加油站、油罐车油气回收等立法方面取得重大突破表示赞赏。据监测，全省城市二氧化硫和二氧化氮年均浓度达到国家一级标准，珠三角城区空气质量平均达标天数比例为76.3%。

检查组要求广东继续努力，创新方法，在大气污染防治方面为全国树立榜样。



全国人大常委会执法检查组到广东省对大气污染防治法实施情况进行检查（林洪演 提供）



(四) 规范性文件的备案审查

规范性文件是指除宪法、法律之外的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、国务院和地方政府规章，还包括国家机关制定的决议、决定、命令和司法解释。人大常委会行使备案审查权，就是审查它们是否与宪法和法律相抵触，提出修改意见或作出撤销决定，目的是维护法制的统一与尊严。《监督法》第二十八条至第三十三条对这种监督形式作了规定，主要掌握三个要点：

(1) 人大常委会对下一级人大常委会作出的决议、决定和本级人民政府发布的决定、命令，经审查，认为有下列三种情形的，有权予以撤销：①超越法定权限，限制或者剥夺公民、法人和其他组织合法权利，或者增加义务的；②同法律、法规相抵触的；③有其他不适当的情形，应当撤销的。

例如，2013年底，广东省人大常委会在全国率先对现行有效的214项地方性法规开展清理工作，对不符合改革要求的法规进行废止和修改。至2014年9月，首批清理34项法规，半数涉行政审批。其中建议废止的有4项，包括《广东省资产评估管理条例》、《广东省高速公路管理条例》和《广东省流动人口劳动就业管理条例》等。

(2) 最高人民法院、最高人民检察院作出的法律解释，应当自公布之日起三十日内报全国人大常委会备案。



(3) 国务院、中央军委和省级人大常委会认为最高人民法院、最高人民检察院作出的法律解释同法律规定相抵触的，或者最高人民法院、最高人民检察院之间认为对方作出的法律解释同法律规定相抵触的，可以向全国人大常委会提出进行审查的要求，由常委会有关专门委员会进行审查、提出意见。

人大常委会对规范性文件的备案审查权一直都有。但全国人大常委会成立专门的备案审查室，是在“孙志刚事件”后的2004年5月，它专司行政法规、地方性法规、司法解释等是否违反宪法、法律事宜。作为地方人大常委会行使这方面的监督权，主要是发现和纠正违法违规的红头文件。因为一份规范性文件的好坏，造福与祸害的都是一大片人民群众，它较之政府违法执法的个案，危害更大。

例如，2014年3月1日，湖南省嘉禾县人大常委会接到一位姓李的农民投诉：“县政府的红头文件对生病住院有限制，损害农民的利益。请求人大管一管。”并附送一份复印的嘉合管委（2013）1号文件《关于进一步加强新农合定点医疗机构管理规定的通知》。

常委会马上成立调查组，听取县合作医疗管委会的汇报，并到县人民医院、中医院等四家医疗机构调研，认为该通知意在确保新农合基金的合理使用，但在控费措施中明显存在问题：一是规定定点医院每月住院人次不得超过指标数，如人民医院每月不超过600人次，超过人次的费用由医疗机构自行承担。这与国务院颁布的《医疗机构管



管理条例》第三条规定“以救死扶伤，防病治病，为公民的健康服务为宗旨”不符，存在超越法定权限，限制、剥夺公民合法权利的问题。二是规定出院病人限量带药，一般不超过3天，最长不得超过7天。这与《湖南省新型农村合作医疗定点医疗机构管理办法》第二十三条规定“一般性疾病不得超过7天，慢性病不得超过15天”不符。同时，该文件由一位副县长签发，以“嘉合管委”临时机构名义印发，没有报人大常委会备案审查，发文和备案程序都有问题，必须依法纠正。

常委会听取和审议调查报告后，向县政府发出建议函：“立即废止该文件，向社会公告，并将研究处理情况向人大常委会报告。”县政府收到人大常委会建议函后，责成县合作医疗管委会纠正处理。3月20日，该管委会决定废止该文件，并在当地报纸公告声明。人大常委会历经20天，严格备案审查，把好最后一关，让“参合”农民不再揪心。

（五）询问和质询

询问和质询是宪法和法律赋予人大常委会组成人员的一项重要权利，是常委会行使监督权的一种重要形式。《监督法》第三十四条至第三十八条对这两种监督形式作了规定：

（1）询问。询问是常委会听取和审议“一府两院”专项工作报告时，对不清楚、不理解的问题，要求作出说明解释的活动。“一府两院”应当派有关负责人到会，听取



意见，回答询问。

例如，2013年8月20日，佛山市第十四届人大常委会十三次会议，对市行政服务中心2012年预算编制和执行情况进行专题询问。这是继广州、韶关之后，广东省开展询问监督的第三个城市。会议有市直79家预算单位的负责人列席“围观”，多家媒体现场采访报道，令市行政服务中心主任万志康忐忑不安。

他在会上介绍：2012年支出902万元，用于“12345”（四风举报）热线建设，并介绍了“12345”取得的良好效果。

人大常委会委员陈少金第一个举手提问：“我想现场拨打‘12345’检验效果。”他拨通电话的同时按下了免提，现场马上安静下来。电话接通后，一名自称“工号509”的接线员应答。陈用普通话问：“我想咨询一下，假如把住房公积金拿出来用，要怎么办？”对方用粤语问陈的姓名。陈说：“我不会听。”于是对方改用普通话询问陈的姓名、在哪买房、房产证是否办了等信息。整个过程接线员都温和耐心，很有礼貌。陈点评：“工作人员态度比较好，热情有礼，业务比较熟，回答有效率，我很满意。”听完点评，现场一片赞赏声。

接下来，对于市人大代表、市人大预算委员会委员刘克俭提出的项目资金的支付率只有75%和市人大代表李达明提出的“12345”政务热线宣传资料上的受理部门和电话有11个难以记住等10多个问题，万志康及其他负责人也都给予当场解释和拍板解决。



通过人大专题询问的监督形式，提醒政府职能部门，花钱要接受人大监督，要用好纳税人的每一分钱，不能巧立名目做大预算，否则要接受问责。

(2) 质询。质询也是宪法和法律赋予人大常委会组成人员的一项重要权利。它和询问都有获取情况的功能，但质询侧重于批评，因而要求也不同。询问可以一个人单独口头提出，质询则有严格要求。《全国人大组织法》第三十三条、《地方组织法》第四十七条规定：全国人大常委会组成人员十人以上联名，省地级五人以上联名，县级三人以上联名，可以书面形式提出质询案，应当写明质询的对象、问题和内容。

对于人大代表提质询案，《代表法》第十四条、《地方组织法》第二十八条规定：全国人大会议期间，一个代表团或三十名以上代表联名；地方各级人大会议期间，代表十人以上联名，可以书面形式提出质询案。

例如，1980年9月，第五届全国人大三次会议北京代表团会议上，由时任清华大学校长刘达、中科院副院长周培源、团中央书记李瑞环等代表发起，对新中国成立以来投资最大的宝钢厂址为什么选择上海，为什么要建在海滩上，国内有大量铁矿为什么要从国外进口等问题，向冶金工业部部长唐克等人质询。唐克及副部长叶志强等人诚恳地回答了代表的质询，详细地介绍了有关数据，对施工中出现基础移位、花了不该花的钱等问题进行反省，并表示正在认真查处完善。代表们仍然不够满意，表示会继续关注宝钢的建设情况。这是我国人大历史上第一起质询案，



对后来湖南省人大代表就整顿公司不力质询副省长杨汇泉，广东省人大代表就四会电镀城污染问题质询环保局长王荫琨、副局长王子葵等，起到了示范作用。

（六）特定问题调查

特定问题调查是国家权力机关为了正确行使职权，就某一专门问题所进行的一种调查活动，是行使监督权的一项非常措施。《监督法》第三十九条至第四十三条对这种监督形式作了规定，主要掌握四个要点：

（1）委员长会议或主任会议或五分之一常委会组成人员书面联名，可以向本级人大常委会提议组织特定问题调查委员会。

（2）调查委员会由主任委员、副主任委员和委员组成。组成人员由委员长会议或主任会议在本级组成人员和代表中提名，可以聘请有关专家参加。

（3）提供材料的公民要求对材料来源保密的，应予保密。调查中，可以不公布调查的情况和材料。

（4）调查委员会应当向产生它的常委会提出调查报告，常委会可以作出相应决议、决定。

例如，2006年，山西省人大常委会接到群众举报：一个横行乡里、作恶多端的“土霸王”周腊成，被山西省晋城市中级人民法院以职务侵占罪、偷税罪、非法拘禁等判处有期徒刑30年，合并执行20年后，山西省高级人民法院二审时，竟然减判为3年，并于宣判当日释放。同样的事实，不同的判决，结果悬殊，反差之大，令人匪夷



所思。

省人大常委会高度重视，依法行使监督权，专门成立了特定问题调查组。在调查中，排除了种种干扰和阻挠，发现省高院二审存在重大错误和部分法官受贿的线索，及时将调查意见送达全国人大法工委和最高人民法院，并敦促省检察院反贪局介入调查，在多方机关密切合作、共同努力下，查明了省高院审判监察庭庭长孟来贵等法官涉嫌巨额受贿，以伪造证据等手段为“土霸王”抹掉罪行，逃避法律制裁的犯罪事实，推动了省高院启动再审程序，牵出了一桩省高院法官收受巨额贿赂的案中案，使“土霸王”受到法律的严厉制裁。贪赃枉法的法官孟来贵先后 21 次收受贿赂 253 万元、美金 1.5 万元，被判处有期徒刑 15 年。

假如没有山西省人大常委会的个案监督，山西省高院的二审判决，就将以终审判决的名义发生法律效力，长期危害百姓、劣迹斑斑的“土霸王”就会像“胡汉三”一样，大摇大摆杀回乡里继续为非作歹。

山西省人大常委会在监督法没有采纳个案监督形式的背景下，通过特定问题调查的监督形式，当仁不让地行使了个案监督权，对惩治司法腐败，维护司法公正，发挥了重要作用，具有典型的示范意义。首先，它们没有在法院审理案件中提前介入，也没有发表指导性意见，没有影响高院独立行使审判权；其次，它们在进行个案监督时，不是单枪匹马逞一时之勇，而是善于协调多方政治、法律资源，形成合力，使案件取得突破性进展。因此，个案监督



要不要用法律的形式固定下来，作为人大监督的一种形式，再次成为人大制度理论研讨的一个热点。

（七）撤职案的审议和决定

撤职是各级人大常委会对违法、违纪或失职、渎职行为的国家工作人员，依法撤销其职务的行为。同罢免一样，具有惩罚性质。它与公务员处分中的撤职的后果都是解除职务，但有所区别。公务员处分中的撤职属纪律监督，被处分人员有申诉和申请复议的权利；而人大常委会的撤职属政治监督，不存在申诉和申请复议问题。《监督法》第四十四条至第四十六条对这种监督形式作了规定，主要掌握三个要点：

（1）各级人大常委会在闭会期间，可以决定撤销本级人民政府的副职和由它任命的“一府两院”工作人员。

（2）“一府两院”、人大常委会主任会议和五分之一以上的组成人员联名，可以向常委会提出撤职案。撤职案应写明撤职的对象和理由，并提供相关材料。

（3）撤职案采取无记名投票的方式，由常委会全体组成人员的过半数通过。

例如，2013年，上海市委接到群众视频举报，有几名高院法官在夜总会娱乐并参与嫖娼。市委高度重视，于8月2日召开专题会议，要求立即成立调查组，迅速查清事实，依纪依法严惩不贷，并将查处结果向社会公开。

经查明，2013年6月9日，上海市高院民一庭副庭长赵明华接受上海建工四建集团综合管理部副总经理郭祥华



邀请，赵又邀请庭长陈雪明、纪检组副组长倪政文、民五庭副庭长王国军参加，当晚在南汇区通济路某农家饭店共进晚餐。之后，以上5人前往惠南镇衡山度假村内夜总会包房唱歌跳舞，接受异性陪侍。而后，除王国军外，他们又到养生馆嫖娼。

三名参与嫖娼的法官陈雪明、倪政文、赵明华被上海市人大常委会依法撤销庭长、副庭长和审判员职务，同时被开除党籍、开除公职，并处治安拘留十天。王国军未参加嫖娼，被免去副庭长、审判员职务，同时给予留党察看二年处分。



第六讲 选举组工作实录

2011年佛山市禅城区区、镇人大换届选举时，我再次担任选举办副主任兼选举组组长。在区人大常委会副主任、选举办主任吴觉生同志的直接领导、支持下，我们认真吸取了上届选举工作的经验教训，虚心听取余琼松、丁勇途等同志的建议，在依法依规的前提下，不断创新方法，完善操作程序。在召开选举组工作会议分阶段部署工作任务时，我们把选举组四个阶段的具体工作任务、操作方法及注意事项，以书面形式印发给选举组53位同志，采取以会代训的方法，统一思想、统一行动、统一做法，确保本届代表选举工作少走弯路、少出问题，圆满顺利完成任务。

现将选举组召开八次会议的讲话稿，以及印发给工作人员的材料汇编如下，供下一届选举组组长、选举工作人员学习、参考和借鉴。



召开选举组成员会议

(2011年7月14日)

会议由选举组副组长甘沛楷主持。会议主要有四个议程：一是请区人大常委会教科文卫工委主任、选举组副组长余志成同志宣读选举组成员分工及工作职责；二是请区人大常委会城建环资工委主任、选举组组长吴纪元同志介绍换届选举工作情况和部署第一阶段工作任务；三是请区人大常委会委员余琼松同志、区人大常委会办公室副主任、选举组副组长丁勇途同志补充意见和回答提问；四是请区人大常委会副主任、选举办主任吴觉生同志讲话。

选举组成员分工及工作职责

(2011年7月14日)

组长：吴纪元。工作职责：负责选举组成员分工，明确工作任务；制定选举组各阶段的具体工作方案；培训工作人员学习选举法和选举工作程序；协调各小组解决有关问题。

选举组下设四个小组：

“一镇三街”小组组长：余志成（21人）。

副组长：曾添祥、翁锡任、朱虹、张广恩。



工作职责：带领镇街抽调的 16 名工作人员指导、督促、服务、联系、完成“一镇三街”原第 12~119 选区的人大换届选举工作。

市属小组组长：贾祖兵（19 人）。

副组长：陈志成、张丽娜。

工作职责：带领机关抽调的 16 名工作人员指导、督促、服务、联系、完成市属单位原第 120~149 选区的人大换届选举工作。

区属小组组长：甘沛楷（10 人）。

副组长：李鸣一。

工作职责：带领机关抽调的 8 名工作人员负责指导、督促、服务、联系、完成区属单位原第 1~11 选区的人大换届选举工作。

内勤小组组长：丁勇途（4 人）。

副组长：余琼松、黄羽婷、毛作勇。

工作职责：负责拟写抽调工作人员函，设计印制工作人员证件、文件袋、通讯录、选举工作各类表格，撰写选区划分等公告，批复各选区领导成员等文件，收集各阶段工作情况、统计数字、撰写各阶段工作总结汇报材料，做好会务、后勤保障等工作。

主持人：下面请选举组组长吴纪元同志介绍换届选举工作情况和部署第一阶段工作任务。

同志们：

2011 年县、乡两级人大换届选举工作，是人大机关最



重要、涉及面最广、难度最大的工作。在人大机关工作，如果没有亲身参与选举工作，就等于没有干过真正意义上的人大工作。

这次换届选举是2010年3月选举法修改后，首次实行城乡按相同人口比例选举人大代表，这是与上届选举最大的不同点。它将更好地体现人人平等、地区平等、民族平等，是我国政治生活中的一件大事。对坚持和完善人民代表大会制度，保障人民当家作主，加强基层政权建设，建设幸福禅城，具有重要意义。

上周五（7月8日），区人大常委会常务副主任安红同志就换届选举工作对人大机关全体同志进行了总动员，宣布了选举办及下设秘书组、组织组、宣传组和选举组成员的名单。本周一（7月11日）召开区人大常委会，通过了区、镇两级换届选举决定和选举委员会成员，要求大家集中精力，各就各位，全力以赴，保证依法按时完成选举工作任务。

在换届选举办四个组的工作中，选举组的工作任务最重，压力最大，人员配备也最多。感谢领导的信任，再次安排我担任选举组组长。选举组现有人大机关15位同志，还要从其他机关抽调38人，由53位同志组成。其中有不少同志是首次参与选举工作，是“大姑娘坐花轿——头一回”，感到心中无数。我会尽自己所能，结合上届选举工作的经验教训，在部署工作时，以书面形式明确每一阶段的工作任务、操作方法及注意事项，让大家有一个比较清晰的思路开展工作。相信在大家的共同努力下，我们一定



能够完成选举工作任务。

我区确定9月8日为区、镇人大代表选举日。按照选举法的规定：选举日20日（8月19日）前要公布选民名单；15日（8月24日）前公布代表候选人名单；选举日7日（9月1日）前公布正式代表候选人名单。《地方组织法》第十六条规定：代表选举完成2个月内（11月8日前）召开第一次人民代表大会，选举产生本级国家机关新的领导人。

人大换届选举工作有严格的法律规定和法定程序，一环扣一环，一个阶段紧接一个阶段，其法律性、政策性、专业性都很强，时间紧，任务重。在座每一位同志既是指挥员，更是战斗员。要明确任务，责任到人，耕好自己的责任田。要依靠发挥集体的智慧，解决选举工作中碰到的问题，把各阶段的工作做细、做实，努力争取一次投票选出人大代表，这是选举组最高的工作目标。

为此，我们要明确选举组第一阶段的工作任务。

选举组第一阶段工作任务

（2011年7月14日）

选举组第一阶段（7月14日至8月1日）工作任务有三项：

一是依法做好选区划分工作。要求做到不错、不漏、不重。7月21日前完成。7月29日前复查完毕，定稿付印、公布。



二是组织学习培训工作。要求选举组全体同志学习、了解、熟悉选举工作有关法律法规、基本程序和操作方法。7月25日前完成。

三是指导督促各选区设立选举工作领导小组及办公室、划分选民小组。选区领导小组成员名单要报区选举委员会批准，7月28日前完成。月底参加区换届选举工作动员暨骨干培训大会。8月1日转入第二阶段做好选民登记工作。

为完成第一阶段工作任务，我们要认真做好以下四项工作：

一、要认真做好选区划分工作

要熟悉本小组负责的选区范围。我区原有选区149个。其中“一镇三街”108个（祖庙50、石湾23、张槎18、南庄17）、区属11个、市属30个。

选区是进行选民登记、分配代表名额、提名代表候选人和进行投票选举产生人大代表的基本单位。

选区划分要遵循三个原则：一是选区的大小按每一选区选一至三名代表；二是各选区每一代表所代表的人口数大体相等；三是方便选民参与选举工作。选区划分后保持相对稳定，只有单位、人口变动大的选区才作适当调整。比如，东华里片区改造、祖庙街道的小学由区下放到街道管理、高新区划归张槎街道管理、区属大部制改革等等，要考虑适当调整。

从明天15日开始至21日，用一周时间深入选区，了



解变化情况，完成选区调整划分任务。各小组组长要对本小组成员做好分工，把选区调整划分责任落实到人。比如，市属组3名成员可各负责10个选区；“一镇三街”组可安排1名成员跟进1个镇街。

然后，选择重点单位开展调研。比如，市属组要走访市直机关党委、金融办、公控公司、佛科院等牵头单位；区属组要走访区编委、教育局、公资办等单位；“一镇三街”组则要重点走访单位人口变化较大的选区单位。

通过走访，了解掌握该系统单位、人口变化情况，征求他们关于选区划分的意见。在下周四（7月21日）前，将走访情况报内勤小组汇总，为印制选区划分公告初稿提供依据。

22日前要将《关于选区设立选举工作领导小组的通知》寄送每一选区的牵头单位，采取双管齐下，用OA文件提前发送。

25日抽调工作人员培训后，按2人一组进行分工，每组负责3~4个选区，指导、督促各选区设立选举工作领导小组及办公室和划分选民小组。同时对选区的单位和选民再次开展调查核实，查漏补缺，做到选区的单位和选民不错、不漏、不重。发现问题，及时报送内勤小组汇总。此项工作29日前完成，为印发选区划分公告提供准确数据。

二、要认真学习选举法、省选举实施细则和选举工作基本程序

选举工作能否成功，是否严格依法办事是关键。选举



工作有一系列环环相扣的程序。比如，选举时间安排、选区划分、选民登记和公布、代表候选人的提出和公布、正式代表候选人的确定和公布、投票、计票、确定当选代表等，每个环节都要周密计划组织。

俗话说，要给学生一杯水，老师要有一桶水。我们要指导选区开展工作，就要通过认真学习，明确选举工作的原则要求，熟悉选举工作的法律规定和基本程序，才能指导选区事半功倍地开展工作。

在选举工作中碰到疑难问题，首先找法律依据，依照法律规定去解决。法律没有规定或禁止的，从有利于选举工作顺利开展出发，采取简单、高效的方法去解决。对选民的提问，自己拿不准的不要轻易表态，先向本小组组长汇报，商量后再答复；还拿不准的，要逐级请示后再答复。

三、做好抽调工作人员和培训的准备工作

（一）物色有选举工作经验或政工人事干部做工作人员

选举组共抽调 38 人。其中“一镇三街”抽 16 人，区属单位抽 22 人。各小组组长可推荐人员，由秘书组（人大办）统筹抽调。要注意提醒抽调工作人员报到时交照片做工作证，要填写基本情况和联系电话。此项工作，由丁勇途同志负责协调落实。

（二）做好培训会准备工作

主持和拟写培训会的议程，由甘沛楷同志负责。印发



培训会的有关材料（抽调选举组的工作人员分工及工作职责、选举组第一阶段工作任务、选举法和省选举实施细则、选举工作日程安排表、本届划分选区的公告、选民年龄对照表等）、工作人员证件、文件袋、通讯录和布置会场等工作，由丁勇途同志负责协调秘书组落实。

（三）组织全体工作人员学习培训

辅导学习选举工作有关法律法规，包括选举法、省选举实施细则、新选举法十五个要点、选举工作基本程序等，由吴纪元同志负责。

（四）提出补充意见和回答培训人员的提问

由余琼松、丁勇途、翁锡任同志负责。

（五）培训后各组工作人员分别集中安排具体任务

一般2人为1组，负责3~4个选区的选举工作，由各小组组长负责。

四、指导、督促、协调各选区设立选举领导小组及办公室、划分选民小组

领导小组由多少人组成，法律没有规定。实际操作中是：选区划分多少个选民小组，领导小组就由多少人组成。然后，物色协商比较权威或选民人数较多的单位做牵头单位，并由该单位分管政工的领导任选区领导小组组长，其他单位分管领导任副组长、成员。

要求每个单位有一名领导参加选区领导小组，这样有利于开展选民登记、酝酿代表候选人和组织选民投票等工



作。选区办公室主任由牵头单位的政工科长或办公室主任担任，在较大的单位再物色一两个副主任协助实施选举工作。选区领导小组成员名单要在7月28日前报区选举委员会批准。

二

召开区属组各选区牵头单位负责人会议

(2011年7月21日)

主持人：会议主要有三个议程：一是请选举组组长吴纪元同志介绍禅城区人大换届选举工作的基本情况和明确选举工作第一阶段的工作任务；二是请选举组副组长丁勇途同志提出注意事项；三是请选举办主任吴觉生同志讲话。

主持人：下面请选举组组长吴纪元同志介绍禅城区人大换届选举工作的基本情况和明确选举工作第一阶段的工作任务。

同志们：

五年一届的全国县乡人大换届选举工作已在各地陆续开展。今年的人大换届选举，将产生县、乡两级人大代表200多万人，涉及县级政权2000多个，乡级政权3万多个，这是全国人民政治生活中的一件大事，是人民当家作主的又一次重要实践。



禅城区区、镇两级人大换届选举工作从7月1日开始启动，至11月上旬结束，时间跨度4个多月。通过换届选举产生新一届人大代表，召开第一次人大会议，选举产生地方国家机关新一届领导人，包括区人大常委会主任、副主任、委员，区长、副区长，法院院长、检察院检察长、市人大代表。

为确保这次换届选举工作顺利完成，我区已成立了区人大换届选举工作领导小组，由区委书记刘宏葆同志任组长；成立了选举委员会，由区人大常务副主任安红同志任主任、副主任吴觉生同志任办公室主任。办公室下设四个组：秘书组、组织组、宣传组、选举组。其中选举组工作任务最重、压力最大。相信有我们在座各选区领导的重视与支持，我们一定能顺利完成这次换届选举工作任务。

我们选举组把全区149个选区分为三个小组：市属小组、区属小组、“一镇三街”小组。其中区属小组的组长由区人大常委会财经委副主任甘沛楷担任，副组长由区人大常委会城建环资工委副主任李鸣一担任，带领8名工作人员指导、督促、服务、联系和完成区属原11个选区的选举工作任务。

在选举区人大代表过程中，我们选举组主要负责四个阶段工作：一是划分选区；二是选民登记；三是提名代表候选人和酝酿确定正式代表候选人；四是投票选举。我们会分阶段地部署具体工作任务、操作方法和提出注意事项，依照法律的规定和程序，一步一个脚印地指导大家开展工作。



禅城区人大换届选举工作，第一阶段的主要工作任务有三项：

一、做好选区划分调整工作

选区划分要遵循三个原则：一是选区的大小按每一选区选一至三名代表；二是各选区每一代表所代表的人口数大体相等；三是方便选民参与选举工作。选区划分后保持相对稳定，只有单位、人口变动大的选区才作适当调整。我们区属组的同志要在原选区划分的基础上，结合区属大部制改革、区教育局把小学下放祖庙街道管理等变动情况，作适当调整。新单位要补上，不存在的或下放的单位要减去，要求做到不错、不漏、不重。请大家争取明天（7月22日）下班前完成，并将调整划分选区意见报内勤小组组长丁勇途同志，为印制选区初稿提供依据。下周抽调工作人员培训后，2人一组，承包2~3个选区，再深入到各选区进行查漏补缺，为印发选区公告提供准确数据。

二、各选区要设立选举工作领导小组及办公室、划分选民小组

选区领导小组由多少人组成，法律没有规定。实际操作中是：比较权威或选民人数较多的单位做牵头单位，牵头单位的领导任选区领导小组组长，其他单位的领导任副组长、成员。要求每个单位有一名领导参加选区领导小组成员，这样有利于开展选民登记、提名确定代表候选人和组织选民投票等工作。



选区办公室主任由牵头单位的政工科长或办公室主任担任，在较大的单位再物色一两个副主任协助主任开展工作。选区领导小组成员名单要在7月28日前报区选举委员会批准。同时要划分好选民小组，一般是一个单位划分一个选民小组，为下一阶段开展选民登记工作打好基础。计划月底各选区要派员参加全区换届选举工作动员暨骨干培训大会。8月1日转入第二阶段开展选民登记工作。

三、要认真学习选举法、省选举实施细则和选举工作基本程序

选举工作能否成功，是否严格依法办事是关键。选举工作有一系列环环相扣的程序。比如，我区选举日确定在9月8日，那么选举日20日前要公布选民名单；15日前要公布代表候选人名单；7日前要公布正式代表候选人名单。还有，如何投票、计票、确定当选代表等，每个环节都要有周密的计划和组织。俗话说，要给学生一杯水，老师要有一桶水。我们要指导选区开展工作，就要通过认真学习，明确选举工作的原则、要求，熟悉选举工作的法律程序和工作方法步骤，才能事半功倍地开展工作。



三

召开选举组全体工作人员培训会议

(2011年7月25日)

主持人：会议主要有四个议程：一是请选举组组长吴纪元同志辅导选举法十五个要点和明确第一阶段具体工作任务；二是请常委会委员余琼松同志提出补充意见及回答提问；三是请副组长丁勇途同志布置内勤工作事务；四是请选举办主任吴觉生同志讲话。

主持人：下面请选举组组长吴纪元同志辅导选举法十五个要点和明确第一阶段具体工作任务。

同志们：

五年一届的全国县、乡两级人大换届选举工作已在我们禅城区全面开展。通过选举产生新一届人大代表，召开第一次会议，选举产生地方国家机关新一届领导人，包括区人大常委会主任、副主任、委员；区长、副区长；法院院长、检察院检察长、市人大代表，这是我区人民政治生活中的一件大事。

为了确保这次换届选举工作顺利完成，我区成立了换届选举工作领导小组，由区委书记刘宏葆同志任组长；成立了选举委员会，由区人大常务副主任安红同志任主任，设立了办公室，由常委会副主任吴觉生同志任主任。办公



室下设四个组：秘书组、组织组、宣传组、选举组。

常委会委员余琼松同志把换届选举工作比喻为一场战役：选举办是司令部，下设的秘书组、组织组和宣传组，相当于参谋部、政治部、后勤部，是出谋划策、制造声势、保障供给的后方机关，选举组则是冲锋陷阵、攻城略地的前线部队。后方机关必须在人力、物力、财力等方面全力支援前线，才能打胜仗。所以，选举组的工作任务最重、压力最大，人员配备也最多。

为打好这一仗，确保选举工作顺利进行，经区委同意，在区属有关单位抽调了 38 名政治文化素质高、工作能力强的同志，加上人大机关 15 人，共 53 名同志担任选举组工作人员。我相信有区人大常委会的直接领导，有在座同志们的积极努力，我们有能力、有信心完成换届选举工作任务！我首先对选举组的新成员表示热烈欢迎和衷心感谢！

从 7 月 14 日开始，选举组 15 名同志已深入选区开展前期走访摸底工作，调整划分选区的意见已基本形成。现在，从机关抽调的 38 名同志已经到位并组织参加培训。培训结束之后，由各小组组长分别召开会议，安排具体工作任务。

今天我准备根据选举法、省选举实施细节，结合上届选举组工作的经验教训，与大家共同学习两个内容：一是学习新选举法及十五个要点；二是明确选举组第一阶段（下半节）工作任务。

选举法及十五个要点见《人大制度普法读本》第一讲、第二讲。



选举组第一阶段（下半节）工作任务

（2011年7月25日）

选举组第一阶段（下半节7月26日至8月1日），要继续做好三项工作：

一、要继续做好选区划分的调整、核查工作

此项工作要求做到不漏、不错、不重。比如，前期工作了解到，原属市公盈公司管理的163个非公企业党组织，已分别划归市委、禅城、南海、三水区委组织部管理。其中有15个企业划归市“两新”组织党工委管理，有132个划归禅城区委组织部非公党委管理等等。这些选区要进行适当调整，此项工作已经基本完成。过两天可以印出新划分的选区初稿。

我们还要深入各选区再进行查漏补缺，发现遗漏的单位补上，写错的纠正，重复的删除，要求做到不漏、不错、不重。7月29日前完成，为印发选区公告提供准确的数据。

二、要继续督促各选区完成工作任务

其中包括设立选举工作领导小组及办公室、划分好选民小组。选区领导小组成员名单要在8月1日前报区选举委员会批准。同时要划分好选民小组，一般是一个单位划分一个选民小组，为下一阶段开展选民登记工作打好基



础。8月初各选区要派员参加全区选举工作动员暨骨干培训大会，然后转入第二阶段选民登记工作。

三、要认真学习选举法、省选举实施细则和选举工作基本程序

选举工作能否成功，是否严格依法办事是关键。选举工作有一系列环环相扣的程序。比如，我区选举日确定在9月8日，那么选举日20日前要公布选民名单；15日前要公布代表候选人名单；7日前要公布正式代表候选人。还有如何投票、计票、确定当选代表等，每个环节都要周密计划组织，才能事半功倍地开展工作的。

四

召开选举组第二阶段工作任务部署会议

(2011年8月11日)

主持人：会议主要有四个议程：一是请各小组组长总结、汇报本组完成第一阶段工作任务情况；二是请选举组组长吴纪元同志部署第二阶段工作任务和具体操作方法；三是请选举组副组长丁勇途同志提出补充意见及大家互动提问；四是请选举办主任吴觉生同志讲话。

主持人：下面请选举组组长吴纪元同志部署第二阶段工作任务和具体操作方法。



同志们：

选举组第一阶段的工作，是四个阶段中非常重要的打基础的工作。在各小组组长的带领下，大家冒着炎热的天气，深入选区，积极主动，想方设法克服困难，终于顺利完成任务。我们已调整划分好选区，由上届 149 个调整划分为 160 个，各个选区均成立了选举工作领导小组及办公室，划分了选民小组，收集掌握了选民人数，为我区顺利开展人大换届选举工作开了个好头。在此，我对选举组全体同志付出的辛勤劳动和取得的工作成效表示崇高的敬意和衷心的感谢！

我们能够顺利完成第一阶段的工作任务，主要有三点体会：

一是常委会的领导非常重视关心选举组的工作。常委会副主任吴觉生同志每次都抽空参加我们的会议，在业务上给予指导，精神上给予鼓劲，物质上给予关心，全方位为我们加油鼓劲。

二是同志们积极努力、任劳任怨地工作。市、区、镇街三个小组的工作各有难度：市属小组的难度最大。他们的工作对象是上级单位，是上门求人帮忙的事，碰到单位的领导不冷不热是家常便饭的事，如果不讲究工作方法，将难于开展工作。区属小组碰到有的选区反复做工作也不愿做牵头单位的问题，经常委会领导出面才勉强接受。镇街小组碰到市属公盈公司将 132 个非公企业下放镇街管理，其中祖庙街道承接 95 个企业，困难和压力都很大。碰到这些问题，各小组的组长都能亲力亲为，带领工作人员深入



选区，想方设法去解决，保证了第一阶段工作任务的顺利完成。

三是内勤小组充分发挥参谋部的作用，改进创新了四个工作方法：一是在我们上门走访重点单位前，将《划分选区征求意见的函》和《区选举委员会关于做好禅城区人大代表换届选举工作的通知》及市委《关于认真做好我市市、区、镇三级人民代表大会换届选举工作意见的通知》，用 OA 文件发到市、区、镇街各单位，我们再带上书面文件上门走访，为沟通联系重点单位提供了很大的方便；二是给每位同志印制了选举工作委员会工作证；三是印发了《关于确定选区牵头单位的通知》；四是印制了《关于设立××选区选举工作领导小组成员的请示批复》文件，为我们依法、规范、有序、顺利开展第一阶段工作提供了保障。

原计划是 8 月 1 日转入第二阶段工作，由于上级的原因，今天上午才召开全区换届选举工作动员暨骨干培训大会，所以今天下午才布置第二阶段工作任务。我们要明确选举组第二阶段工作任务。

选举组第二阶段工作任务

(2011 年 8 月 11 日)

选举组第二阶段（8 月 12—18 日）工作任务是选民登记。

选民登记是国家对选民资格在法律上的确认，也是确认公民有无选举权和被选举权的必经程序。要求做到不



错、不漏、不重，8月18日完成，8月19日（选举日20日前）公布。

做好选民登记工作，我们必须学习掌握六方面的知识：

一、选民登记四个原则

- (1) 选民登记按选区进行；
- (2) 经登记确认的选民资格长期有效；
- (3) 每一选民只能在一个选区登记；
- (4) 计算年满18周岁以当地选举日为准。

我区的选举日是9月8日，即1993年9月8日前出生的为登记对象。

二、选民资格审查

要把握四个要件：

（一）国籍

必须有中国国籍，外国人和无中国国籍的人在我国不享有选举权和被选举权，不能登记为选民。

（二）年龄

必须年满18周岁，不满18周岁不能登记为选民。

（三）政治权利

被依法剥夺政治权利的人，以及因严重犯罪被羁押，经人民检察院或人民法院作出停止行使选举权的，不能登记为选民。除此两种情形之外的违法犯罪人员，如劳改、



劳教、戒毒、羁押看守所等人员都有选举权，要进行选民登记。

（四）行为能力

精神病患者不能行使选举权的，经选举委员会确认，不列入选民名单。

三、选民登记方式

选民登记方式有以下两种：

（一）补充登记

凡是上次换届选举时选民登记名册保存完整的选区，可以以上次选民登记为基础，将新满18周岁的、从其他选区迁入的、恢复政治权利的三种选民进行补充登记。

（二）重新登记

凡是上届选举时选民名册保存不完整，单位、人口变动较大的选区，要重新进行选民登记。

四、选民登记工作的要求

选民登记工作的要求主要有三个：

（一）培训登记人员

明确掌握登记原则、对象、方法和要求，做到不错、不漏、不重。

（二）加强宣传工作

要采取标语、宣传栏、电视、电台、报纸等多种形式



进行宣传，使群众明白选民条件，增强参与的积极性和自觉性。

（三）加强领导，统一做法

根据我区实际情况，对八类普遍存在的问题作以下规定：

（1）对破产企业职工有两种情况：一是由单位另行安排的，在单位登记；二是已经遣散的，在户口所在地登记。

（2）下岗工人其关系还在单位的在单位登记，办妥离退手续的，在户口所在地居委会登记。

（3）离退休干部在原单位登记，易地安置的在户口所在地登记。退休工人原则上在户口所在地登记，尊重选民意愿也可以在原单位登记。但要做好衔接，防止重登、漏登。

（4）农村进城的回迁户在户口所在地登记，但要明确，有选举权不等于有分红权。

（5）拆迁户、空挂户，原户口所在地居委会应先给予登记，想办法了解其临时居住地，通知其回来参选。

（6）个体户在户口所在地居委会登记。

（7）挂在单位集体户已离开单位的，仍由户口所在单位登记，并通知他们回来参选。

（8）非禅城户籍的务工人员 and 在校学生，按省选举实施细则的规定，在户籍所在地办理登记。

上述八类情况在选民登记中是常见的普遍性问题，我



们要按照区选举办统一的口径进行答复和操作。

我们可能还会遇到其他没有想到的问题，比如干部交流、考上公务员、政府聘用人员户口不在禅城区的，我们本着方便选民参与选举工作的原则，可在单位先登记，再通知户籍地不要重登。

又如，副区长兼任局长，在“两办”的选区还是所在局的选区登记？两边登记都没错。同样本着方便选民参与选举工作的原则，可以征求其本人意见确定登记的选区，关键要加强沟通，不要重登。

再如，对下落不明的公民暂不予登记，在选举日前返回的予以补办登记（《省选举实施细则》第二十三条）。

另外，非禅城户籍年满18周岁的在校学生，学校要不要登记？碰到类似的问题，在不违法的前提下，尊重选区领导小组意见，本着方便选民参与选举工作的原则，灵活处理。比如，区教育局要求各中学对年满18周岁的在校学生进行选民登记，而佛山科学技术学院则对户籍在禅城区的学生才给予登记。两种方法都没有错，不必为之争论不休。

五、公布选民名单

《选举法》第二十七条规定：“选民名单应在选举日的二十日前公布。”我区的选举日是9月8日，那么应在8月19日前公布。这项工作有三个要求：

(1) 选民名单以区选举委员会的名义按统一格式公布；



(2) 选民名单可以按选区公布，也可以按选民小组公布；

(3) 选民名单应在公共场所张榜公布，位置醒目，字迹清晰、工整，便于选民观看。

选民名单公布日，建议区选举委员会通过电视、电台、报纸等新闻媒体，大张旗鼓地宣传、组织选民观看。如发现有错登、漏登、重登的，及时纠正。未列入选民名单又不申请列入的，视为放弃选举权（《省选举实施细则》第二十六条）。

六、对选民名单有不同意见的处理

公民对公布的选民名单有错、漏、重的情况，或者出现错误使公民的选举权和被选举权受到侵害的，依照选举法的规定，处理方法有两种：

（一）申诉

选民可以在选民名单公布之日起五日内向区选举委员会提出申诉，区选举委员会应在三日内作出处理决定。

比如，上届区属某选区有十几个下岗工人，因为在单位仍保留党组织关系，他们不愿在居委会登记，单位又不想为他们登记，投票选举后才到区选举委员会投诉。我们答复他们，依照选举法的规定，公民发现选民名单公布有错、漏、重的，应在公布之日起五日内提出申诉，在时效内不提出申诉，视为放弃选举权。



(二) 起诉

申诉人对区选举委员会的处理结果不服的，可以在选举日的五日之前向区人民法院起诉，区人民法院应在选举日之前作出判决。比如，某公民是否精神患病存在争议，没有列入选民名单。该公民向区选举委员会提出申诉，区选举委员会作出不列入选民名单的处理决定。该公民不服，则可以向区人民法院提出起诉，区人民法院判决该公民能否行使选举权利，应以县以上医院出具的证明为依据。

五

召开选举组第三阶段工作任务部署会议

(2011年9月6日)

主持人：会议主要有五个议程：一是请各小组组长分别总结、汇报选民登记阶段工作情况，特别是在选民登记中碰到什么问题，采取什么方法去解决，把这些好的方法、好的经验与大家分享；二是请选举组组长吴纪元同志部署第三阶段工作任务；三是请组织组吴水添同志讲解推荐代表候选人的问题；四是请选举组副组长丁勇途同志提出补充意见及大家互动提问；五是请选举办主任吴觉生同志讲话。

主持人：下面请选举组组长吴纪元同志部署第三阶段



工作任务。

同志们：

刚才各小组的组长分别总结汇报了上阶段选民登记的工作情况。由于上级的原因，我区选举日推后到9月28日，相应地，选民登记的年龄也推后了20天，给大家增加了工作量。在大家的共同努力下，我们基本完成了第二阶段的选民登记工作任务。全区160个选区共登记选民519 858人，各选区都做好了准备工作，在9月8日全区统一一张榜公布。为了做好下一阶段的工作，今天召开会议提前开展培训，让大家明确选举组第三阶段的工作任务。

选举组第三阶段工作任务

(2011年9月6日)

选举组第三阶段(9月8—21日)工作任务是：提名推荐代表候选人和酝酿确定正式代表候选人。要求9月13日(选举日15日前)公布推荐代表候选人名单，9月21日(选举日7日前)公布正式代表候选人名单。

做好这一阶段工作要掌握五方面的知识：

一、提名权与提名方式

有两种方式：

(一)各政党、人民团体可以联合或单独推荐代表候



选人

选举法规定：同级或下一级的政党和人民团体有权推荐代表候选人。比如，推荐区人大代表候选人时，区级及镇、街级的政党、人民团体都可以推荐代表候选人。

（二）选民十人以上联名可以推荐代表候选人

选民联名不受选民小组限制，只要是在同一个选区范围内，出于选民本人愿意而联合签名就可以推荐代表候选人，但不能以分散提名的人数相加作为选民十人以上联名。

二、提名推荐代表候选人的程序

有五个程序：

（一）代表候选人按选区提名产生

各选区要按照区选举委员会分配的代表名额、类别和要求，引导政党、人民团体或选民联名推荐代表候选人。

比如，区选举委员会这次分配给第 149 选区（市食品药品监督管理局等 6 个单位）代表名额 2 名，其中要求社会科学类知识分子 1 名，无党派人士 1 名，代表中要求中共党员 1 名，妇女 1 名，40 岁以下 1 名。我们要按照代表名额、类别和要求进行推荐。

（二）提名推荐的代表候选人应具备五个条件

- （1）享有选举和被选举权利；
- （2）模范遵守宪法和法律；



- (3) 具有履职的素质和能力；
- (4) 能与选区选民保持密切联系，听取和反映他们的意见，努力为人民服务；
- (5) 能自觉遵守社会公德、廉洁自律、公道正派、勤勉尽职。

(三) 提名推荐代表候选人应采取书面形式

推荐者必须按照区选举委员会印制的《代表候选人推荐表》来填写。选民十人以上联名的，每个提名者应亲自签上自己的姓名。政党、人民团体提名则应在推荐表上盖上公章，才能生效。

选民提名与政党、人民团体提名推荐的代表候选人具有同等法律效力，所提候选人均应列入代表候选人名单并予以公布，任何组织和个人不得调换或增减。

(四) 公布推荐代表候选人名单

各选区将政党、人民团体和选民联名推荐的代表候选人及其情况，要求9月12日前按规定格式填写《代表候选人名单的报告》呈报区选举委员会，区选举委员会要及时作出《代表候选人名单批复》，要请选举办协调组织组到选举组现场办公。

各选区要在9月13日（选举日15日前），将推荐代表候选人及其情况，以姓氏笔画为序排列，张榜公布。代表候选人名单公布之后，不再接受提名推荐。

(五) 代表候选人的义务

选举法规定：接受推荐的代表候选人应向选举委员会



如实提供个人身份、简历等基本情况。提供的基本情况不实的，选举委员会应当向选民通报。

三、确定正式代表候选人的原则

有两个原则：

（一）坚持差额选举的原则

《选举法》第三十条规定：“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的三分之一至一倍。”我们要按照法律规定的差额比例实行差额选举，否则是不合法的、无效的。

如何掌握差额幅度？法律规定每一选区选一至三名代表。如果选区应选代表为一名，则确定正式代表候选人为两名；如果应选代表为两名，则确定正式代表候选人为三至四名。如果应选代表为三名，则正式代表候选人为四至六名，那么定四名还是六名呢？一般情况下先考虑差额比例小的，定四名，票数较集中，有利于一次性成功选出代表。但如果碰到宗族姓氏矛盾比较突出、竞选比较激烈的选区，我们首先考虑的是要照顾到各个宗族姓氏都有正式代表候选人，然后再考虑差额比例小的问题，才能避免起哄、闹事等破坏选举事件的发生。

比如，上届选举时，南庄镇堤田村选区在选举第十四届镇人大代表时，应选3名，确定4名正式代表候选人都没过半，选举失败。在组织另行选举时，按照第一次选举得票多少的顺序确定正式代表候选人。由于只考虑有利于



选票集中，以便选举成功，没有考虑该村三大姓氏的矛盾问题。所以，只确定4名正式代表候选人，其中1名姓黄、3名姓刘，名列第5位姓梁的没有列入正式代表候选人。梁姓选民认为，正式代表候选人没有我们姓梁的，选也是白选。个别人乘机煽动罢选，继而抓住设计的选票没有留空格和注明“另选他人选票作废”这两个问题不放，质问有何法律依据，提出不准开票箱，还扬言要烧毁选票，惊动了省、市领导，麻烦多多。最后通过多层请示、多方协商，决定封存选票。后来经过多次研究讨论，组织第三次选举，才选出2名镇代表，另1名空额不再选举。堤田村选区确定4名正式代表候选人的做法，如果放在其他选区可能不会出问题，但放在有问题的选区就会出现大问题。因此，在确定正式代表候选人的差额数时，要在依法的前提下，结合实际，灵活处理，切不可生搬硬套。

（二）坚持民主集中制的原则

代表候选人必须依照法定程序提出，然后经过选区的选民小组讨论、协商，报选区领导小组再讨论、协商，根据较多数选民的意見，确定正式代表候选人。

四、确定正式代表候选人的步骤

有两个步骤：

（一）酝酿、协商确定正式代表候选人

根据选举工作实践，各选区的政党、人民团体和十人联名推荐的代表候选人，会比法定差额比例的正式代表候



选人名额多几倍。

比如，某选区分配应选代表名额为一名，按法定的差额比例正式代表候选人为两名。但提名推荐的代表候选人可能会有五六名，甚至十多名。选区要将这些提名都张榜公布，并下发到各选民小组进行充分讨论，酝酿协商。再由选区领导小组讨论、协商，根据多数人意见，按法定的差额比例提出正式代表候选人。然后将名单再次下发到各选民小组，经大多数选民同意，选区领导小组才最后确定正式代表候选人名单。

对正式代表候选人不能形成较为一致意见的，可由选区领导小组召集选民小组组长或选民代表会议，通过举手表决、投票等方式确定正式代表候选人。不到万不得已，不要兴师动众去搞预选。搞预选要选区全体选民参加投票，劳民伤财，得不偿失。

比如，上届选举时，我区第 118 选区由南庄镇的梧村村和村尾村组成，应选代表 1 名，提名代表候选人有 3 人，要确定 2 名正式代表候选人（两个村各 1 名）。由于梧村村的党支部和村委班子各推荐 1 名候选人，经多次协商互不相让。当时有市、区、镇领导参加讨论，多数人认为要依法采取预选方式确定 2 名正式代表候选人。在组织两村干部商量讨论预选工作时，村尾村书记罗广亮强烈反对：“预选不用钱吗？你们村有病，为什么要我们村陪你吃药？你们村的事你们自己搞定！我们村不陪你预选！”大家都点头称是，认为很有道理。原来认为很难寻找的办法，给基层干部“吵”了出来。结果，由梧村村组织本村选民，



采取投票方式（每票 20 元误工费），在 2 个代表候选人中以得票多者确定 1 人为正式代表候选人。

为了争取一次投票顺利选出代表，各选区在酝酿、确定正式代表候选人的时候，要讲究策略，选好搭配对象。对于应选代表为 1 名的，确定 2 名正式代表候选人的时候，要注意一强一弱的搭配，即有意识地选择 1 名职务较低、姓氏笔画较多的代表候选人来搭配。所以，在提名推荐代表候选人的时候，选区领导小组就要提前考虑这个问题。

另外，讨论、协商确定选区正式代表候选人的时候，要与组织组加强沟通，当市委、区委分别讨论通过了市人大代表、区“戴帽”代表候选人建议名单后，我们要在第一时间把名单告知相关选区，这样可以有效地减少酝酿协商正式代表候选人的工作难度。

比如，上届选举时，区经贸局牵头的选区由发改、财政、劳动等 10 个局组成，应选代表 2 名，各单位提名推荐的代表候选人都是局长（本届上级规定政府组成人员不担任人大代表），酝酿谁去谁留，确实难办。当市委、区委通过了代表候选人建议名单后，我们第一时间告知该选区领导：财政局长是区“戴帽”代表候选人，区经贸局长是市人大代表候选人。这样就有效地化解了该选区协商确定正式代表候选人的压力。

（二）公布正式代表候选人名单

各选区的正式代表候选人确定后，要按照规定格式填写《正式代表候选人名单的报告》。要求 9 月 18 日前，报



区选举委员会。区选举委员会要及时整理分别送交纪委、检察、公安、计生等部门审查，必须在9月20日前完成。审查部门要认真、按时履行审查责任，实事求是地提出审查意见，防止不符合条件的人被确定为正式代表候选人。

比如，上届选举时，佛山科学技术学院选区推荐的其中1名女教授，曾参加“法轮功”邪教组织受过处理，由于公安部门没有及时审查，在选举日前两天才接到群众投诉，选举委员会急忙调换了1名正式代表候选人，但必须公布五日后才能选举，这就拖了全区选举工作的后腿，为此，区公安局长受到区委书记的严厉批评。

区选举委员会将正式代表候选人名单送交相关部门审查后，再作出《正式代表候选人名单的批复》。各选区以区选举委员会的名义，要在9月21日（选举日七日前），按姓氏笔画顺序排列，将正式代表候选人名单及基本情况张榜公布，包括区委推荐的“戴帽”代表候选人，它不占选区指标。

五、本阶段工作注意事项

(1) 各政党、人民团体或十人联名提名推荐的代表候选人的人数，不得超过本选区应选代表的名额。比如，本选区应选代表为一名，如果推荐两名的无效。

(2) 区委推荐的“戴帽”代表候选人，可以由各政党、人民团体推荐到各选区作为正式代表候选人，即可以跨选区推荐。

(3) 选举委员会的组成人员被提名代表候选人的，应



当辞去选举委员会的职务。

(4) 各小组组长、各选区工作人员都要认真耕好自己的责任田，及时跟进掌握本选区的工作进展情况，特别要及时掌握9月13日公布的推荐代表候选人的名单和数据，以及9月21日公布的正式代表候选人的名单和数据，以便接受领导检查和汇报工作。

六

召开选举组第四阶段工作任务部署会议

(2011年9月19日)

主持人：会议主要有四个议程：一是请各小组组长分别总结、汇报提名推荐代表候选人和酝酿协商确定正式代表候选人的工作情况；二是请选举组组长吴纪元同志部署第四阶段工作任务；三是请选举组副组长丁勇途同志提出补充意见及大家互动提问；四是请选举办主任吴觉生同志讲话。

主持人：下面请选举组组长吴纪元同志部署第四阶段工作任务。

同志们：

在大家的共同努力下，我们基本完成了第三阶段提名推荐代表候选人和酝酿协商确定正式代表候选人的任务：9月13日全区160个选区公布了提名推荐代表候选人472



名；9月21日公布正式代表候选人379名，其中“戴帽”代表候选人46名。

从22日开始转入第四阶段投票选举。投票选举是选举组最后一个工作阶段，也是具有决定性意义的工作阶段。投票选举成功与否，直接关系到人大代表能否顺利产生，是对我们前期三个阶段工作的最终检验。同志们从7月25日第一次集中培训以来，辛苦了近两个月，我们付出的辛勤劳动和汗水，能否结出丰硕的果实，就看第四阶段的工作了！所以，我们要认真做好选举组第四阶段工作任务的各项准备工作。

选举组第四阶段工作任务

(2011年9月19日)

选举组第四阶段(9月22—28日)工作任务是：投票选举，时间为9月28日。最高工作目标：努力争取一次投票顺利选出代表。为此，要认真做好三项准备工作：

一、要认真做好投票选举的准备工作

(一) 制订工作安排方案

各选区要根据区选举委员会的工作要求，结合本选区的实际，制订投票选举工作安排实施方案。对宣传发动选民、介绍代表候选人、组织选民参与投票以及会场的布置、投票站的设置、流动票箱的管理、委托投票的手续问



题都要认真研究部署。要调动全体选举工作人员的积极性，明确分工，责任到人，全力以赴，努力争取一次投票顺利选出代表。

（二）搞好宣传工作

这一阶段宣传工作的重点是介绍正式代表候选人和动员选民积极参选。

（1）在选举日之前，向选民全面介绍代表候选人的情况，加深选民对代表候选人的了解；

（2）采取多种形式，大力宣传选民直接参加选举的目的和意义，最大限度地调动选民参选的积极性；

（3）宣传投票的程序和方法，保证选民按照法定程序参加投票选举。

（三）培训工作人员

培训的重点对象是参加投票选举的工作人员，包括选举大会和投票站的主持人、监票员和计票员、流动票箱的工作人员。让他们懂得选举法的规定和选举的操作程序，明确自己的工作范围、方法和职责，了解对特殊情况和突发事件的处理原则和方法。

（四）做好物质准备

其中包括领取选票（区统一印制）、准备票箱、选择和布置会场，设置投票站及秘密写票处等。

二、要认真做好代表候选人的介绍工作

《选举法》第三十三条对代表候选人的介绍作了明确



规定，目的是为了使选民了解代表候选人的具体情况，从而进行比较，选出自己拥护爱戴的代表，这是一个必经程序，也是保证投票选举顺利进行的一个重要措施。我们要掌握三个要点：

（一）介绍的主体

根据选举法的规定：有资格介绍代表候选人的主体有三个：一是选举委员会；二是推荐代表候选人的政党、人民团体；三是推荐代表候选人的选民。

（二）介绍的方式

主要有四种：

（1）各选区把正式代表候选人的工作简历、现实表现情况以《代表候选人情况简介》的形式张榜公布或印发到选民小组。

（2）由推荐代表候选人的政党、人民团体或选民到选区内的各选民小组会议上介绍所推荐的代表候选人情况。

（3）根据选民的要求，选举委员会组织代表候选人与选民见面，由代表候选人介绍本人情况并回答选民提出的问题。

（4）通过广播、电视、报纸、网络等形式介绍代表候选人。

比如，上届选举工作中的第9选区，由盈康公司和纺机厂组成。盈康公司下属150多个单位，大多数处于转制停产半停产状态，下岗工人多，职工意见大，要组织好选民参加选举工作的难度非常大。因为该选区确定的“重



点”正式代表候选人方艳珊，是纺机厂一名普通女干部（团支部书记），名气不大，很多选民不认识。选区领导为了保证投票选举日能够一次顺利选出代表，想方设法把代表候选人的介绍工作做足、做到位。除了张榜公布外，还带着身怀六甲、挺着大肚子的小方到各选民小组会议上进行介绍，并回答选民提出的问题，赢得了大多数选民的认可。在投票选举日，终于超过半数票顺利当选。

所以，各选区联络员要指导督促选区领导小组认真做好代表候选人的介绍工作。首先要确保区委推荐的“戴帽”代表候选人当选，同时对于名气不大的、选民不熟悉的“重点”代表候选人，要组织他们与选区的领导小组成员和工作人员或选民代表见面，加深认识，以便宣传，确保当选。这次，我们吸取上届市属选区有2名“戴帽”代表候选人落选的教训，46名“戴帽”代表全部安排到区属和“一镇三街”的选区参加选举，提高了当选的保险系数。

（三）介绍内容和要求

我们要对代表候选人的基本情况，如姓名、性别、工作单位及职务、年龄、文化程度、民族、党派和候选人的简历及主要表现情况进行介绍，介绍要全面客观。代表候选人与选民见面时，也应实事求是地介绍自己，如实回答选民提问。按照选举法的规定，选举日必须停止代表候选人的介绍活动，以免干扰、影响选民投票。

但在实际操作中，真正会干扰影响选民投票的，不在



于哪一天介绍代表候选人，而在于金钱贿选、暴力威胁等破坏选举的行为。所以，有些选区为了让更多的选民了解代表候选人的情况，沿用多年的习惯做法，在召开选举大会时，请选区的正式代表候选人集体登台亮相，并作简介，让选民看到代表候选人的模样，经过对比之后再投下自己神圣的一票。这种做法，比起选民连代表候选人长得什么模样都不知道，像盲人摸象一样投票，要好得多。所以，对有些选区沿用多年的习惯做法，我建议要尊重选区领导的做法，不提倡，也不反对。因为这种做法不会干扰、影响选民意愿投票。

三、要严格依照法律的规定和程序投票选举

（一）投票选举必须遵循四个原则

（1）无记名投票的原则，即秘密投票原则。各选区的选举会场、投票站都要设置秘密写票处，供选民秘密填写选票，在选票上填写自己同意或不同意的候选人，或另选他人的姓名。比如，某村村委换届选举时，村委领导为了掌握哪些人支持自己、哪些人反对自己，规定要写实名投票。这是违反原则的选举，选举无效。

（2）选民平等的原则。《选举法》第四条规定：“每一选民在一次选举中只有一个投票权。”这包含两层意思：一是选民不能同时参加两个以上地方的选举；二是每一选民所投的选票的法律效力是相同的，不会因为你是区长、我是平民而有差别。



(3) 选民填写选票自由的原则。选民对代表候选人可以投赞成票，也可以投反对票；可以另选他人，也可以弃权。但赞成的人数不能超过本选区应选代表的名额，否则这张选票为无效票。等于或少于应选代表名额的选票有效。

(4) 差额选举的原则。《选举法》第三十条规定：“由选民直接选举的代表候选人名额，应多于应选代表名额的三分之一至一倍。”即本选区应选代表为一名时，正式代表候选人为两名；应选代表为两名时，正式代表候选人为三至四名；应选代表为三名时，正式代表候选人为四至六名。那间接选举呢？即区人大代表选举市人大代表时，代表候选人的人数应多于应选代表名额的五分之一至二分之一。本届市人大常委会分配我区的市人大代表名额是80名，其中市直单位产生27名，区单位产生53名，代表候选人应确定为96~120名。

(二) 投票选举的方式

《选举法》第三十六条规定：选举委员会应按照方便选民投票的原则进行选举。主要采取四种方式：

1. 召开选举大会

选举大会由选区领导小组成员代表区选举委员会主持。选民根据区选举委员会的规定，凭选民证或委托书领取选票。选票样式必须规范（应选代表多少名就要留多少空格），说明内容必须合法（可以另选其他选民）。区选举办吸取上届堤田村选民起哄闹事的教训，对选举大会会场



布置、投票选举程序、主持词、选举办法、选票样式均提前下发到各选区。准备工作比上届做得细致、规范，可以有效避免同类破坏选举行为的发生。选举组的同志要把这些文件认真通读一遍，弄清法律规定和操作流程，才能心中有数，有效指导选区依法有序开展选举工作。

2. 设置投票站

各选区可以根据选民生产、工作和居住状况设置若干个投票站，方便选民投票选举。

3. 辅设流动票箱

实践中，使用流动票箱挨家挨户上门收票是居委会常用的辅助方法。因为居民投票不比村民投票有误工补贴，积极性没那么高涨，只好采取这种辅助方式提高参选率。但尽量少用，因为比较容易发生违法违规事件。

每个投票站和流动票箱的工作人员不得少于三人。正式代表候选人的近亲属，不得担任本选区选举主持人、监票人、唱票人、计票人和流动票箱工作人员。

4. 委托投票

《选举法》第四十条规定，委托他人投票要符合四个条件：一是委托必须以书面形式；二是被委托的选民所接受的委托不能超过三人；三是委托必须经选举委员会同意；四是被委托人必须是选民。

在实践中，多年来，村民选举都是每户派一名代表，代表全家选民投票。它不影响选民的意愿，已成为习惯，我们不必为之纠缠。



（三）计算选票及宣布选举结果

1. 计票

《选举法》第四十一条规定：投票结束后，由选民推荐的监票员、计票员和选举委员会工作人员将投票人数和票数加以核对，投票结果作出书面记录，并由监票员签字，这是确定选举是否有效的依据。如果本选区设有投票站或流动票箱的，应先清点票数，作出记录，封存后再集中到中心投票站计票；如果设立多个分会场的，按照《省选举实施细则》第三十五条规定：“应当集中票箱，公开计票。”

2. 有效与无效标准

《选举法》第四十二条规定：每次选举所投的票数，多于投票人数的无效，等于或少于投票人数的有效。每一选票所选的人数，多于规定应选代表人数的作废，等于或少于规定应选代表人数的有效。

比如，上届澜石街道某选区应选代表2名，有一张票选了1名候选人，另选了1名选区外的选民，问是否有效？有位同志答复：选第一个有效，第二个无效。后来我们认真研究认为两个都有效！因为只要是选民，他就有选举和被选举的权利。如“戴帽”代表候选人大多数都是本选区外的选民，选举“戴帽”代表候选人有效，为什么选举选区外的选民就无效呢？显然不能以理服人。

3. 重选

《选举法》第四十三条规定：选区全体选民过半数参



加投票，选举有效。代表候选人获得参加投票的选民过半的选票，始得当选。这就是我们常说的要“双过半”选举才有效，否则就要重选。

4. 再选

获得过半选票的代表候选人的人数超过应选代表名额时，以得票多的当选。

如果遇到票数过半且相等不能确定当选人时，应当就票数相等的候选人再次投票，叫“再选”，以得票多的当选。

5. 另行选举

获得过半数选票的当选代表人数少于应选代表名额时，不足的名额另行选举。另行选举以得票多的当选，但票数不得少于选票的三分之一。

再选和另行选举的区别在于：再选是在已获得了与会选民或全体代表过半数选票，但得票数相等，不能确定当选人的情况下进行的再次投票；另行选举是应选代表的名额没有选够，包括一个代表也没有选出的情况，就不足的名额进行另行投票选举。此外，再选对得票数没有限制，以得票多的当选，而另行选举对得票数则有一定的要求。

例如，上届佛山科学技术学院选区应选代表1名，投票结束后，工作人员把会场的横额等宣传设施都收拾起来了，没想到计票后，发现2名正式代表候选人所得票数均未过半，只好重新布置会场进行另行选举。所以，对竞选较激烈的重点选区，联络员要提醒选区领导小组做好另行



选举的准备工作，包括及时印制领取选票、及时决定另行选举的时间和及时通知选民等。

6. 宣布当选

《选举法》第四十四条规定：选举结果由选举委员会确认是否有效，并予以宣布。

具体操作是：各选区将当选的代表名单，报区选举委员会组织组审批后，再张榜公布。然后，还要经区人大代表资格审查委员会审查后，报区人大常委会审议通过。新当选的代表的准确称呼是候任代表，到新一届人大一次会议开始时，才能行使代表职务，任期到下一届人大一次会议召开时结束。

选举结束后，应当封存选票至本届任期届满。

注意事项：

(1) 选举日，各选区联络员要进驻选区跟进投票选举工作。选举结果出来后，实行层级管理报告制度。联络员要及时上报小组长、内勤小组组长。小组长和内勤小组组长要报告选举组组长、选举办主任。

(2) 选举组组长和各小组长、骨干成员要跟进重点选区的选举工作和了解掌握工作进展情况，力所能及地解决投票选举工作中的问题。如果碰到自己不能解决的疑难问题或突发事件，要及时逐级向上请示报告。

同志们！投票选举是选举工作的最后阶段，也是具有决定性意义的工作阶段。投票选举成功与否，直接关系到人大代表能否顺利产生，是对我们前期三个阶段工作的最终检验。同志们从7月25日第一次集中培训以来，辛苦了



近两个月，我们付出的辛勤劳动和汗水，能否结出丰硕的果实，就看第四阶段的工作了！我们相信，在选举办是直接领导下，选举组和各选区同志的共同努力下，我们有信心、有能力圆满完成选举代表的工作任务！

七

召开选举组选举日注意事项会议

(2011年9月27日)

主持人：会议主要有三个议程：一是请选举组组长吴纪元同志部署选举日注意事项；二是请选举组副组长丁勇途同志提出补充意见，以及大家互动提问；三是请选举办主任吴觉生同志讲话。

主持人：下面请选举组组长吴纪元同志部署选举日注意事项。

同志们：

明天9月28日是投票选举日，是一个非常重要、非常关键的日子。大家辛苦了两个多月，能否顺利选出代表，就看这一天了！这叫作“十月怀胎，一朝分娩”。上次集中大家培训第四阶段工作时，提出了最高工作目标：努力争取一次投票选出代表。要求大家认真做好三件工作：一要认真做好投票选举准备工作；二要认真做好代表候选人介绍工作；三要严格依照法律的规定和程序投票选举。该



做的工作我们都做了，在选举日前夕，再次强调、提醒大家注意三件事：

一、要明确分工，责任到人，全程跟进各选区的选举工作

（一）要清楚掌握所负责选区的全面情况

联络员要非常清楚地了解、掌握所负责选区的全面情况，如设立的主会场、投票站、流动票箱有多少个，投票的地点、时间，正式代表候选人和应选代表的名额。

比如，市中行选区不设主会场，只设 16 个投票站。祖庙街道主会场在办事处十楼，10 时举行投票选举。我们都要清清楚楚，做到心中有数，要把投票时间、地点通知到本选区的相关领导本人。在选举日要进驻选区，全程跟进选举工作。

（二）要全程跟进重点选区的选举工作

各小组长、骨干成员要全程跟进重点选区的选举工作，了解、掌握和确保“戴帽”代表候选人当选，这是选举工作的一项政治任务，尤其是区领导要争取高票当选。

我区 160 个选区共有“戴帽”代表候选人 46 名，其中区领导分别安排到区属和“一镇三街”选区。其中区属组的第 1 选区有区邦敏、罗润华，第 2 选区刘东豪、张辉明，第 5 选区冯永康，第 6 选区卢建华；祖庙街道第 62 选区何家泰、区柱明；石湾街道第 66 选区马志强、第 70 选



区罗永根、第 73 选区徐航；张槎街道第 89 选区黎碧灶、贺友生；南庄镇第 114 选区甘绮霞、第 115 选区郑作勋、第 116 选区吴觉生。我们要询问清楚这些领导是在选民登记选区参加投票选举，还是在“戴帽”选区参加投票选举。现了解到区领导有刘东豪、张辉明、区柱明、卢建华、吴觉生到“戴帽”选区投票选举，其他人在“两办”选区投票选举。我们要督促提醒相关选区的工作人员将选举时间、地点通知到区领导本人，还要提醒他们携带好选民证领取选票，新来的领导没有选民证的要及时补发选民证。

同时还要重点跟进有市领导、区领导参加投票的选区（第 133 选区、第 1 选区）的选举工作。要督促、提醒选区工作人员把投票的时间、地点、注意事项准确无误地通知到领导本人，并配合宣传组和新闻媒体做好宣传报道工作。

二、要及时掌握投票选举工作情况和建立报告制度

我们全程跟进各选区的选举工作，目的是及时掌握投票选举工作的情况和力所能及地为选区解决问题。选举过程中遇到的问题，大体分为三类：

（一）法律有规定的依照法律规定去解决

比如，某选区应选代表 2 名，有张选票选了其中 1 个候选人，另选了 1 个选区外的人，问这张选票是否有效？根据《选举法》第四十一条规定“等于或少于规定应选代



表人数的有效”，不要管他选谁，只要没有超出 2 人，这张选票就是有效票。

（二）法律没有规定、禁止的，选择简单、高效的方法去解决

比如，选民证要不要封存？《选举法》第四十四条规定：选票应当封存至本届任期届满。习惯做法是，选票由各选区牵头单位保存。至于选民证、委托书要不要封存，法律没有规定，由选区领导决定。习惯做法是，选民证、委托书在选民领取选票后做个记号归还选民。

（三）碰到疑难问题，要及时逐级向上报告

选举日当天，内勤小组办公室有专线电话。有选举组、秘书组、组织组等同志一起值班，依靠集体的智慧去解决问题。

选举结果出来，不管成功与否，联络员都要及时向小组长和内勤小组组长报告；小组长和内勤小组组长要向选举组组长和分管领导报告；选举组组长要向选举办主任和选举委员会主任报告。并做好数字统计工作，以便向领导报告。

三、要做好另行选举和处置突发事件的准备工作

我们的最高工作目标是努力争取一次投票选出代表，要求百分之百达到是不可能的。上届有 13 个选区另行选举，本届另行选举同样不可避免。我们要尽量把工作做足做到位，力争少一些。可能市属选区会多一些，一镇三



街、区属选区相对会少一些。我们要先摸查排队，对竞选意识较强、支持代表候选人的选民势均力敌的选区，要做好另行选举的准备工作，包括及时印制领取选票，及时决定投票时间、地点和及时通知选民等等。

同时还要做好处置突发事件的准备工作。像上届堤田村那样有问题的选区，要与公安、司法加强沟通联系，做好处置突发事件的准备工作，预防起哄闹事等扰乱破坏选举行为的发生。

八

召开选举组工作总结会议

(2011年10月10日)

主持人：会议主要有三个议程：一是请各小组组长总结本组工作情况，表扬好人好事；二是请选举组组长吴纪元同志总结选举组的工作；三是请选举办主任吴觉生同志讲话。

主持人：下面请选举组组长吴纪元同志总结选举组的工作。

同志们：

今天召开选举组工作总结会议，我讲三点体会：



一、我们顺利圆满完成了选举人大代表工作任务

主要表现在三个方面：

（一）一次选举成功率高

全区 160 个选区（选民登记 510 359 人，参选 460 300 人，参选率 90.2%）有 153 个选区一次性顺利选出代表。只有 7 个选区 [市中行、石湾黎冲村、南庄梧村村、张槎 4 个（莲塘、海口、村尾、古灶）] 需另行选举，比上届 13 个选区另行选举下降了 46%。

（二）政治任务完成得好

这届选举产生 217 名代表，其中 46 个“戴帽”代表候选人全部一次性顺利高票当选。而上届有 2 个“戴帽”代表候选人落选。

（三）选举过程顺利圆满

整个选举过程依法有序地进行，没有发生破坏选举的违法事件。而上届发生了堤田村选民起哄闹事、围困工作人员等违法事件，还有梧村村正式代表候选人“难产”等事件。

二、有三条选举工作经验值得总结

（一）领导重视，关心同志

区委、区人大领导高度重视选举工作，安排常委会吴觉生副主任担任选举办主任，领导有方，协调有力：



(1) 选举经费追加为 120 万元，比上届 60 万元增加了一倍。

(2) 协调各组积极配合工作。选举组最需要配合的有两件事：一是经费要及时拨到各选区（4 000 元，上届 2 000 元；另外镇、街选举办拨 3 万元，其中祖庙 5 万元）；二是“戴帽”代表和市人大代表候选人建议名单要及时告知选区。在吴主任的领导协调下，秘书组和组织组都做到了积极配合，保证选举组工作的顺利进行。

(3) 关心体贴同志。同志们每天头顶烈日、冒着风雨深入选区开展工作，领导不但在业务上指导、精神上鼓励，还在物质上给予关心。两次给大家发高温补贴费，工作结束后组织大家到环境优雅的锦绣香江温泉城召开总结会，本届工作人员是近几届来完成选举工作任务最好、享受工作福利待遇最高的一次。

（二）同心同德，团结奋战

选举组组长和四位副组长以及全体工作人员，都能心往一处想，劲往一处使，同心同德，团结奋战。其中内勤小组组长丁勇途同志工作量最大，经常加班加点，出谋划策，不愧为优秀参谋长。市属小组组长贾祖兵、区属小组组长甘沛楷、镇街小组组长余志成等同志身先士卒，起模范带头作用。刚才他们分别对本组的好人好事给予了充分肯定和表扬，令人感动。其中市属小组的李金锋同志、区属小组的龙成同志，他们负责的选区，每个阶段的工作都完成得最好最快。还有祖庙街道在人大工委主任李绍华、



副主任俞万红同志的组织协调下，53个选区全部一次顺利选出代表，这是非常难得的战绩！这离不开他们的用心用力和辛勤付出，值得我们学习。

（三）吸取教训,创新方法

我们善于吸取上届选举工作的经验教训，不断创新改进工作方法。有五点经验值得总结：

（1）我们吸取上届工作人员上门开展工作难的教训，我们将《划分选区征求意见的函》和《区选举委员会关于做好禅城区人大代表换届选举工作的通知》及市委《关于做好我市市、区、镇三级人民代表大会换届选举工作意见的通知》，用OA文件提前发到市、区、镇街各单位。同时给每位同志印制了选举工作委员会工作证，为大家上门深入选区开展工作提供了很大的方便。

（2）印发了《关于确定选区牵头单位的通知》和《关于设立××选区选举工作领导小组成员的请示批复》文件，为我们依法、规范、有序、顺利开展第一阶段工作提供了保障。

（3）针对大多数工作人员没干过选举工作的实际情况，在选举组开展四个阶段工作前，我们集中全体同志，采取以会代训的方法，明确每一阶段的工作任务、具体要求和操作方法，并以书面形式发给大家人手一份，方便联络员统一思想、统一行动、统一做法，指导、督促各选区顺利开展工作。

（4）吸取上届有2名“戴帽”代表候选人放到市属选



区落选的教训，这次 46 名“戴帽”代表候选人分别下放到区属和镇街选区选举，保证全部顺利当选。

(5) 吸取上届因印制选票不规范引发堤田村起哄闹事的教训，这次采取由区、镇选举委员会统一印制选票的方法，避免同类违法事件的发生，保证有效推进选举工作的顺利进行。

三、有五项工作仍需完善

(1) 选举委员会成员的人数应定在最高限度 19 人，应吸收市直党工委、公控公司、金融办、佛山科学技术学院等大单位的领导参加，并抽调工作人员，以便取得他们的大力支持，有效地开展选举工作。

(2) 市属组也应召开各选区牵头单位领导会议，以便引起重视，明确具体工作任务，保证选举工作顺利完成。

(3) 选举组分阶段以会代训部署工作任务时，可以直接扩大到市、区属选区的办公室主任和镇街选举办主任，减少工作人员再开会传达的环节，提高工作效率。

(4) 要尽力支持和满足选区的要求。比如，佛山科学技术学院等单位提出派员出席选举大会等等，我们应该尽力支持和满足这些合理要求。

(5) 要定制有“选举工作委员会”字样的公文包，发给全体工作人员，为他们开展工作提供便利。

这些经验和不足值得认真总结和完善，供下一届选举组组长和选举组工作人员学习、参考、借鉴。

这次总结会后，明天大家就要回原单位工作了，但两



个多月的共同战斗、和谐共事的美好时光将会永存。希望大家珍惜、巩固这份感情，加强联系，增进友谊，促进工作。最后，对大家付出的辛勤劳动和取得的显著成绩，再次表示衷心的感谢！祝大家身体健康，阖家幸福，工作顺利！



2011年10月10日，选举组同志留影（武言 摄）



第七讲 选举法实施的几点思考

选举法最早于 1953 年制定，1979 年重新修订，到 2010 年先后经过五次修改，它是一部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重要法律。

世界上任何一部法律都不可能尽善尽美，随着时间的推移和实践的检验，都会有需要完善的地方。

我曾两次担任佛山市禅城区人大换届选举办副主任兼选举组组长，亲身参与了农村基层的选举活动，对选举法的实施有粗浅的认识，现就以“选举法实施的几点思考”为题，抛砖引玉，谈四点不成熟的看法，请同仁们批评指正。

一、关于确定正式代表候选人差额数的问题

《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。……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。”

比如，某选区应选代表 3 名，那么确定正式代表候选人的差额数是 4 至 6 名。在实际操作中，是确定 4 名，还是 6 名呢？这很有学问，值得探讨。

在一般情况下，把正式代表候选人确定为最低差额数



4名，有利于选票集中，以便一次选举成功。但在问题较多的选区，尤其是姓氏宗族矛盾较突出的选区，则要因地制宜，全面考虑，一定要照顾到各姓氏、各宗族都有代表候选人，即使选不上，他们也心服口服，不找麻烦。

2006年县、乡人大换届选举时，我区南庄镇堤田村选区在选举第十四届镇人大代表时，应选代表3名，确定的4名正式代表候选人得票都未过半，选举失败。在组织另行选举时，按照第一次选举得票多少的顺序确定正式代表候选人。由于只考虑选票集中以便选举成功，没有考虑该村三大姓氏的矛盾问题。所以只确定4名正式代表候选人，其中1名姓黄、3名姓刘，名列第5位姓梁的选民没有列入正式代表候选人。梁姓选民有很大意见，认为正式代表候选人没有我们姓梁的，选也是白选。个别选民乘机煽动罢选，继而抓住设计的选票没有留空格，以及说明中有“另选他人无效”等问题不放，质问有何法律依据，提出不准开票箱，还扬言要烧毁选票，并围困工作人员，惊动了市、区领导，麻烦多多。镇选举委员会通过多层请示、多方协商，决定封存选票。后来经过多次研究讨论，吸取教训，组织第三次选举，结果只有2名代表候选人得票超过三分之一当选，还有1个名额不再选举。

堤田村选区确定4名正式代表候选人的做法，如果放在一般的选区不会出问题，但放在有问题的选区就出现大问题。因此，在确定正式代表候选人的差额数时，一定要结合选区实际，因地制宜，全面考虑，周密部署，才能确保代表选举工作顺利进行。



二、关于预选的问题

《选举法》第三十一条规定：对正式代表候选人不能形成较为一致意见的，进行预选，根据预选时得票多少的顺序，确定正式代表候选人名单。

在实际操作中，笔者不赞成预选。因为预选不是法定必经程序，它涉及选区全体选民参与投票，是劳民伤财的事。我们完全可以在选区领导小组成员或选民小组成员范围内，通过讨论协商的方法，确定正式代表候选人。

讨论协商的方法包括谦让、推荐、举手、投票等等，其中采取无记名投票是最民主、最公正、最简单高效的方法。

2006年换届选举时，我区第118选区由南庄镇的梧村村和村尾村组成，应选代表1名，提名代表候选人有3名，超过法定最高差额2名的比例。由于梧村村的党支部和村委班子各推荐1名候选人，经多次讨论协商互不相让，造成该选区确定正式代表候选人“难产”。

为解决这个“难产”问题，南庄镇选举委员会专门召开紧急会议，有市、区、镇领导参加讨论，寻求解决问题的办法。当时我和区人大常委会陈维良副主任都不主张预选，认为应该由梧村村自己想办法产生1名正式代表候选人。但是，参会的多数人认为要依法采取预选方法确定2名正式代表候选人。在组织两村干部商量预选事项时，预选的方案遭到村尾村书记罗广亮的强烈反对：“预选不用钱吗？你们村有病，为什么要我们村陪你吃药？你们村的



事你们自己搞定！我们村不陪你预选！”大家一听，都点头称是，认为很有道理。原来认为很难寻找的办法，给基层干部“吵”了出来。后来，商量决定由梧村村组织本村选民，采取无记名投票方式（每票20元误工费），在2个代表候选人中以得票多者确定1人为正式代表候选人。

还有第120选区，由市直11个单位组成。只有1名应选代表，11个选民小组推荐了12名代表候选人，在讨论协商确定2名正式代表候选人的时候，碰到谁去谁留、难于取舍的问题。经选区领导讨论研究，决定采取两个办法：一是有市人大代表名额分配的单位不再参与区人大代表的提名推荐，如市人大、组织部、市委办等等；二是剩下市直机关、人事局、老干局3个单位提名推荐的4名代表候选人，由11名选区领导小组成员采取无记名投票方法，以得票多者确定2名正式代表候选人。

因此，笔者认为，在选举工作中碰到疑难问题时，在不违法的前提下，能用简单的方法去解决，就不要用复杂的方法去折腾。建议修改选举法时，取消预选的规定。

三、关于在选举日必须停止代表候选人的介绍问题

《选举法》第三十三条规定：“选举委员会或者人民代表大会主席团应当向选民或者代表介绍代表候选人的情况。……但是，在选举日必须停止代表候选人的介绍。”

对代表候选人进行介绍，目的是让参加投票的选民对代表候选人有充分的了解，避免盲目投票。介绍的方法多种多样，可以张贴代表候选人简介，可以在选民小组介绍



代表候选人情况，还可以组织代表候选人与选民见面。

由于我国选民参选热情还不高，专门去关心了解代表候选人情况的选民还不多。而且基层干部的工作千头万绪，上面千条线，下面一根针，不可能放下本职工作不干，只干选举工作。所以，能让更多选民了解代表候选人情况的最好方法和时机，就是选举日召开选举大会，组织代表候选人登台亮相并作简短演说。但是，选举法却规定“在选举日必须停止代表候选人的介绍”。专家解释，其目的是以免干扰、影响选民意愿投票。

在实际操作中，真正会干扰、影响选民意愿投票的，不在于哪一天介绍代表候选人，而在于金钱贿选、暴力威胁、谎言欺骗等行为。所以，不少选区的领导为了让更多的选民了解代表候选人的情况，避免盲目投票，明知“选举日必须停止代表候选人的介绍”，但还是偷偷地沿用习惯做法，在选举日召开选举大会时，请正式代表候选人集体登台亮相，并作简介。让选民看到代表候选人的模样，经过对比之后，再按照自己的意愿投票。在基层，只有这种做法，才能让更多的选民对代表候选人有所了解，真正达到避免盲目投票的目的。

现在选拔干部都要竞争上岗，是马是骡，拉出来遛遛，便一目了然。而介绍代表候选人的方法显然滞后，选民连代表候选人长得啥模样都不知道，就盲目投票的现象比较普遍。尤其是间接选举更为严重，就像《红楼梦》里的“葫芦僧判葫芦案”一样，不利于人大制度和民主法制的建设。



因此，笔者认为，“选举日必须停止代表候选人的介绍”，不能起到以免干扰、影响选民意愿投票的作用。它没有实质意义，而且还限制了选民对代表候选人的了解。建议修改选举法时，取消该规定。另外，人大换届选举，再省时间，再简化程序，都不能把被选举的职务候选人，包括区人大代表，区人大常委会主任、副主任、委员，以及区长、副区长、法院院长、检察院检察长、市人大代表登台亮相演说的程序省掉！建议修改选举法、地方组织法时，要增加“代表（国家机关领导人员）候选人应当在选举大会上亮相演说”的规定。

四、关于每一选民接受委托不得超过三人的问题

《选举法》第四十条规定：“每一选民接受的委托不得超过三人，并应当按照委托人的意愿代为投票。”

在农村选举中，这个规定显得很无奈。因为农村三年一次村委换届选举，五年一次人大代表选举，频繁的选举工作，使得农村基层干部积累了丰富的选举经验。他们普遍实行委托不跨户的做法，即不管你家有3个选民，还是5个选民，均由1个户代表代表全家选民进行投票。这种做法从形式上看是违法的，实际上没有违反选举法的主要精神：保障公民选举权和被选举权，“按照委托人的意愿代为投票”。比如，某家有5个选民，叫一个人和两个人代表全家投票，它的结果是一样的，为什么要浪费时间、浪费人力，叫两个人来投票呢？所以，农村基层干部采取委托不跨户的做法，是一种简单高效的习惯做法，它得到



了选区全体选民的认可。我们在选举工作中，要尊重选区领导和选民的选择，不要去提倡，也不必去反对。

根据内容决定形式的原理，当形式不适应内容发展的时候，新的形式就会取代旧的形式，推动事物的发展。所以，建议修改选举法时，要在“每一选民接受的委托不得超过三人”后面加上一句“农村户代表选举除外”，让选民认可的、简单高效的习惯做法用法律形式固定下来。

上述观点是笔者的一孔之见，可能言不及义，却是真话直说，意在抛砖引玉，请同仁不吝赐教。

（此文刊登于《人民之声》2014年第6期，入选广东省人大制度研究会第25次研讨会）



2014年8月13日广东省人大制度研究会第25次研讨会在河源市委党校召开（吴纪元 摄）



参考文献

1. 李飞主编：《〈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〉导读与释义》，北京：中国民主法制出版社 2010 年版。
2. 杨新农主编：《县乡人大选举工作操作程序与方法》，北京：中国民主法制出版社 2006 年版。
3. 广东省人大常委会选举联络人事任免工作委员会编：《选举工作手册》。
4. 全国人大常委会办公厅组织编写：《人大代表依法履职读本》，北京：中国民主法制出版社 2005 年版。
5. 杨景宇主编：《监督法辅导讲座》，北京：中国民主法制出版社 2006 年版。
6. 《中国人大》（中国人大杂志社）。
7. 《人民之声》（广东省人民之声杂志社）。
8. 《民主与法制》（民主与法制杂志社）。
9. 《人民日报》《南方日报》《人民代表报》《佛山日报》等。
10. 中国人大网、广东人大网、佛山政府网、禅城区政府网等。



后 记

“十月怀胎，一朝分娩。”只有亲身经历了甜蜜的爱情和痛苦的妊娠，才能享受到“双胞胎”呱呱坠地、痛并快乐的幸福和自豪！

绳锯木断，水滴石穿。经过一年多忘我的挑灯夜战，我终于把自己十多年来撰写的22篇法制安全教育宣讲稿整理编成《青少年法制安全教育读本》和《人大制度普法读本》，并交稿付印。那种如释重负、放飞蓝天的心情，只有同仁们才能感同身受。

人生一世，草木一秋。在人类历史长河中，每个人只是一滴过往的水珠，但只要积极投身宇宙，尽心尽力，也能映照出太阳的光辉。今天能把自己的工作经历进行总结和提升，变成劳动成果，供同仁们借鉴参考，做一件有益于社会、有益于后人的事情，在人生旅途中留下一点痕迹，我感到充实满足，今生无悔！

知恩图报，善莫大焉。自己能取得一点成就，要感谢父母的养育之恩，感谢兄弟姐妹的手足之恩，感谢邓小平改革开放恢复高考制度的“再生”之恩，感谢梅州、佛山人民的包容厚爱之恩，感谢省、市、区人大及公安机关的领导、同事的栽培和扶助之恩……



人大制度普法读本

普法教育，法治之要。只有依法治国，才能长治久安。作为一名普法工作者，有责任、有义务贯彻落实好党的十八届四中全会关于全面推进依法治国的精神，积极开展普法教育活动，为增强全民法治观念，推进法制社会建设，实现中华民族伟大复兴的中国梦，作出应有的贡献！

吴纪元

2014年11月23日于禅城