

法学专家解读选举法修改亮点
周婷玉;黄小希

实现“同票同权” 强化“透明”选举

——法学专家解读选举法修改亮点

选举权和被选举权是公民的基本政治权利。选举制度的日渐完善，是观察我国社会主义民主政治不断发展的重要窗口。

8日，备受关注的选举法修正案草案提请全国人大审议。新华社记者就此次选举法修改的亮点采访了权威法学专家。

专家指出，修改选举法是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容，将成为我国扩大人民民主，保证人民当家作主，发展社会主义民主政治的一大历史性进步。

取消城乡选举差别 实现“同票同权”

实行城乡按相同人口比例选举人大代表，这无疑是此次选举法修改最引人关注的内容。

根据现行法律，我国农村与城市每一代表所代表的人口比例为4比1。审议中的选举法修正案草案则修改相关规定，明确“全国人民代表大会代表名额，由全国人民代表大会常务委员会根据各省、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。”

“这一修改意味着农村人口在选举上及政治权利的实现上向平等原则迈出了一大步，促成宪法规定的平等原则的充分实现。”中国人民大学法学院院长韩大元说。

同时韩大元指出，在保障人人平等的基础上，此次修改还体现了地区平等和民族平等，即各行政区域无论人口多少都应有相同的基本名额数，人口再少的民族也要有一名代表，以保障各地方、各民族的利益在国家权力机关中得到体现。“三者是相互密切联系的统一体，要综合地分析，不能相互割裂开来。”

新中国首部选举法制定于1953年，当时规定全国人大代表的选举，各省按每80万人选代表1人，直辖市和人口在50万以上的省辖市按每10万人选代表1人。

全国人大常委会副委员长王兆国说，1953年我国城镇人口只有13.26%，考虑到我国当时工人阶级主要集中在城市的具体情况，为了体现工人阶级在国家政治生活中的领导地位和工业化发展方向，选举法对农村和城市选举每一



代表所需的人口数作了不同的规定。“这样规定，符合我国的政治制度和当时的实际情况。”

自1979年对选举法重新修订后，我国又四次修改选举法，并于1995年将全国和省、自治区农村与城市每一代表所代表的人口数比例确定为4比1。

随着改革开放的深入推进，我国城市化进程不断加速，全国城市化率已达46%。另据统计，2008年我国城乡人口比例为46比54，城乡人口结构发生了巨大变化。

与此同时，“我国各级人大经历了数次换届选举，积累了丰富的经验。社会主义民主政治建设和法制建设取得巨大成就，党领导的人民民主专政的阶级基础和群众基础不断巩固和扩大。修改选举法，实行城乡按相同人口比例选举人大代表的客观条件已经具备。”王兆国说。

2007年10月，党的十七大报告明确提出：“建议逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表。”这次选举法的修改，就是为落实这一精神，完善选举制度，扩大人民民主。

“这次选举法修改很及时，符合当今城乡发展的新变化和新要求。”中国社科院法学所研究员莫纪宏表示，修改后人大代表名额分配更加科学。

韩大元指出，这一修改有利于调整人大代表的构成，反映多种利益需求，扩大公民的政治参与，为人大制度作用的发挥提供主体条件。

增强候选人“透明度” 保障选民知情权

个人简历、政治面貌、学历……代表候选人基本情况仅限于这些简单介绍，选民对候选人缺乏深入了解，投票积极性受到影响。

针对一些地方和基层选民反映的这些问题，此次的草案明确规定：“选举委员会根据选民的要求，应当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。”而现行法律只是规定“选举委员会可以组织代表候选人与选民见面，回答选民的问题。”

莫纪宏表示，从“可以”到“应当”，这意味着组织代表候选人与选民见面不再是可有可无，这有利于选民深入了解候选人，鉴别候选人参政议政能力，以便选民更好地选举。

此外，草案规定：“接受推荐的代表候选人应当向选举委员会或者大会主席团如实提供个人身份、简历等基本情况。提供的基本情况不实的，应当向选民或者代表通报。”莫纪宏认为，这样规定可以避免出现加入外国国籍的人担任人大代表等情况。



草案还规定，“正式代表候选人名单及代表候选人的基本情况应当在选举日的五日以前公布。”而此前只是公布正式代表候选人名单。

韩大元说：“这些规定，有助于进一步扩大选民行使了解权，使选民与候选人的见面形式具有一定实效性，提高透明度。”

确保“一线”代表数量 解决“官民比例”失衡

近几届全国人大代表构成中，工人和农民代表比例呈下降趋势，尤其是一线的工人、农民代表人数偏少。针对这一问题，此次的选举法修正案草案增加规定：“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表应当具有广泛的代表性，应当有适当数量的基层代表，特别是工人、农民和知识分子代表。”

此前，为解决人大代表“官民比例”失衡现象，十届全国人大五次会议通过的关于十一届全国人大代表名额和选举问题的决定规定：十一届全国人大代表中，来自一线的工人和农民代表人数应高于上一届。在十一届全国人大代表中，一线工人代表比上届增加了一倍以上，基层农民代表比上届增加了70%以上。

韩大元说：“这次修改选举法则从制度上保证一线的工人、农民的代表比例，其目的是扩大人民代表大会制度的民主基础，强化人大的监督权，扩大群众参与国家政治生活的途径，是对人大制度发展的新探索。”

北京行政学院教授袁达毅表示，这样规定有利于在国家、地方和基层重大事务决策过程中，更充分地听取来自基层的意见和要求，更好地反映基层群众的利益诉求。

禁止“身兼两地人大代表” 确保更好履职

2008年，“亿万富翁”梁广镇同时担任广东云浮市和广西百色市两地人大代表的相关报道曾引起广泛关注。社会各界对这一情形是否适当众说不一。这次修改选举法对此给出明确的说法。

草案规定：“公民不得同时担任两个以上无隶属关系的行政区域的人民代表大会代表。”莫纪宏说：“这一修改能保证人大代表更好地履职，能有效代表选民利益。”

莫纪宏指出，“身兼两地人大代表”的情形，违背了选举法所规定的公民选举权平等的精神，不利于代表履行职责，不利于切实代表一个选区选民的利益和意志参加行使国家权力。比如最直接的一个问题：两地同时召开会议时，代表如何保证能参加会议并行使表决权利等？

规范投票形式 完善“细节”保护选民意愿

投票是选举过程的关键环节。虽然现行选举法规定了无记名投票制度，但在选举实践中，无记名投票并不能完全保证秘密选举。



此次的选举法修正案草案特别规定：“选举时应当设有秘密写票处。”韩大元说：“这样规定将更有效地保护选民自由地表达自己的意志，排除外界的不当干预，选择自己满意的候选人，更好地保持选举的公正性与纯洁性。”

同时，草案还进一步规范投票站的设立和选举大会的召开，并加强对流动票箱的管理。

草案规定：按照方便选民投票的原则设立投票站，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。

袁达毅指出，草案对投票方式进行具体规定，是更加关注选举程序中的技术细节问题的表现，目的是方便选民参加投票选举，更好地保障选民行使选举权利。

此外，草案还完善了代为投票的规定。明确“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”。这些规定都进一步规范了投票选举细节，更好地保护选民意愿。

保障依法选举 加大“贿选”等查处力度

针对基层选举工作中出现的违反法定程序，妨碍选民和代表自由行使选举权的情况，选举法修正案草案特别增加了一条有针对性的规定：全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的选举，应当严格依照法定程序进行，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。

袁达毅说：“这一规定有利于选举依法进行，保障公民依法行使选举权利，维护选举的公平公正，增强人民对于选举的信心，保证各级人民代表大会的组成更加符合人民意愿。”

同时，为了及时有效查处以暴力、威胁、贿赂等手段破坏选举的行为，草案增加规定，对调查处理机关及其责任予以明确。

草案规定：主持选举的机构或者其他有关机关，发现有破坏选举的行为或者收到对破坏选举行为的举报，应当及时依法调查处理；必要时移送有关机关予以处理。对此，袁达毅认为，这样规定更加明确了各有关机关的职权职责，也有利于及时查处和纠正选举违法行为。

明确代表辞职程序 细化选举机构“六大”职责

现行选举法规定人大代表可以向选举他的人大常委会书面提出辞职。但代表提出辞职后，由谁接受辞职？按照什么样的程序接受辞职？现行法律则没有明确。

根据一些常委会委员和地方的建议，此次的选举法修正案草案增加条款，对代表辞职程序进行了完善：



——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。

——县级的人民代表大会常务委员会接受辞职，须经常务委员会组成人员的过半数通过。乡级的人民代表大会接受辞职，须经人民代表大会过半数的代表通过。接受辞职的，应当予以公告。

袁达毅认为，明确代表辞职程序，有利于加强人大代表制度建设，也是对代表个人意愿的尊重。“更重要的是，这从程序上保证了代表在不能履行职务时，有健全的退出机制，使社会更好地认识到人大代表是一种职务，而不仅仅是一种荣誉。”

还有专家指出，有些人大代表，因工作变动，虽没离开本行政区域，但已离开了原选区和原选举单位，就选区和选举单位而言已失去代表性，应当辞去代表职务。

同时，草案还增设“选举机构”专章，进一步细化选举委员会的六大职责：一是划分选举本级人民代表大会代表的选区，分配各选区应选代表的名额；二是进行选民登记，审查选民资格，公布选民名单；受理对于选民名单不同意见的申诉，并作出决定；三是确定选举日期；四是了解核实并组织介绍代表候选人的情况；根据较多数选民的意见，确定和公布正式代表候选人名单；五是主持投票选举；六是确定选举结果是否有效，公布当选代表名单。

中国政法大学法学院副院长焦洪昌指出，草案增设“选举机构”专章强调选举委员会的地位与作用，充分体现了选举委员会的重要性。

