

中华人民共和国主席令

第六十一号

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈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〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2020年10月17日通过，现予公布，自2020年10月18日起施行。

中华人民共和国主席 习 近 平

2020年10月17日

关于《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 (修正草案)》的说明

——2020年10月13日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《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（修正草案）》的说明。

一、修改选举法的必要性

选举制度是人民代表大会制度的基础，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法（以下简称选举法）是保障公民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。我国选举法于1953年制定，1979年重新修订，此后于1982年、1986年、1995年、2004年、

2010年和2015年进行了六次修改。党的十九届四中全会决定提出，健全人大选举制度，适当增加基层人大代表数量。为贯彻落实党中央的部署要求，需要针对各地基层行政区划撤乡并镇改设街道、基层人大代表数量逐届减少的实际情况，对选举法进行适当修改。

代表名额是选举制度的一项重要内容。1953年选举法曾对地方各级人大代表名额的确定办法作出过具体规定。1979年重新修订选举法时删去了这一内容，规定由省级人大常委会“按照便于召开会议、讨论问题和解决问题，并且使各民族、各地区、各方面都有适当数量的代表的原则

自行确定”，并报全国人大常委会备案。由于各省、自治区、直辖市确定代表名额的标准不同，实践中各地的人大代表名额数量很不平衡，地域、人口等情况相近的省、市、县，代表数量相差悬殊。针对这一问题，1995年修改选举法对地方各级人大代表名额采取“基数+人口代表数”的计算办法作出具体规定，并分别明确了省、市、县、乡四级代表名额的标准，以及人口特多、特少地方的代表名额上、下限。根据现行选举法的规定，省、自治区、直辖市代表名额基数为350名，省、自治区每15万人可以增加一名代表，直辖市每2.5万人可以增加一名代表，代表总名额不得超过1千名；设区的市、自治州的代表名额基数为240名，每2.5万人可以增加一名代表，人口超过1000万的，代表总名额不得超过650名；不设区的市、市辖区、县、自治县的代表名额基数为120名，每5千人可以增加一名代表，代表总名额不得超过450名，人口不足5万的，代表总名额可以少于120名；乡、民族乡、镇的代表名额基数为40名，每1500人可以增加一名代表，代表总名额不得超过160名，人口不足2000的，代表总名额可以少于40名。选举法还规定，除因行政区划变动或者重大工程建设等原因造成人口较大变动的以外，地方各级人大代表总名额经确定后，不再变动。1996年至1997年，地方各级人大代表名额首次按照这一规定确定。1997年底，我国五级人大代表总数为312.5万名，其中，县级人大代表共57.98万名，乡镇人大代表共242.34万名。

自1997年以来，虽然我国多数地方的人大代表名额没有变化，但我国五级人大代表总数特别是乡镇人大代表数量却呈逐届减少的趋势。2017年底，全国五级人大代表总数为262.32万名，与1997年底比，减少了50.18万名，降幅为16.05%。其中，全国人大代表和省级以及设

区的市、自治州人大代表数量基本保持稳定；县级人大代表数量略有上升，由1997年的57.98万名增加至2017年的59.65万名，增加了1.67万名，增幅为2.88%；乡镇人大代表数量逐渐减少，由1997年的242.34万名减少至2017年的188.15万名，减少了54.19万名，降幅为22.4%。乡镇人大代表数量减少是五级人大代表总数逐届减少的主要原因。

乡镇人大代表数量之所以减少，主要是因为撤乡并镇和乡镇改设街道。据民政部统计，对应换届选举统计年份，全国乡镇数量由1996年底的45227个减少至2016年底的31755个，减少13472个，降幅为29.8%；街道数量同期由5565个增加至8105个。增加的街道多数由镇改设而来；减少的乡镇有一部分是因为乡镇合并，也有一部分是因为改设街道。每撤并一个乡镇，就减少40名代表名额基数，从而造成乡镇人大代表数量大幅减少。

县乡人大是基层国家权力机关，是我国地方国家政权的重要基础，是实现基层民主的有效形式。县乡两级人大代表由选民直接选举产生，约占我国五级人大代表总数的95%，是党和国家联系人民群众的桥梁纽带。适当增加基层人大代表数量，有利于更好反映人民意愿、代表人民意志，加强与人民群众联系，充分保障人民当家作主权利；有利于加强地方人大建设，结合地方实际，创造性地做好各项工作；有利于更好地坚持和完善人民代表大会制度，不断健全和发展社会主义民主，有力支撑国家治理体系和治理能力现代化。

二、修改选举法的指导思想、遵循原则和工作过程

修改选举法坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神。修改工作遵

循的原则：一是贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，贯彻落实党中央重大决策部署。二是突出重点，此次修改重点是贯彻落实党的十九届四中全会决定要求，增加加强党对选举工作的全面领导的规定，适当增加基层人大代表数量。

修改选举法列入了全国人大常委会 2020 年度立法工作计划。全国人大常委会法制工作委员会于 2019 年底启动选举法修改工作，主要开展了以下工作：一是认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想，学习领会党的十九届四中全会决定精神。二是对 1995 年以来全国历次换届选举地方各级人大代表数量变化情况及其原因作了梳理分析和研究。三是征求各省、自治区、直辖市人大常委会对修改选举法的意见和建议；多次召开网络视频会议，听取部分地方人大常委会法工委、选举联络工委负责同志的意见。四是根据近年来地方行政区划、人口数量和代表名额的变化情况，就适当增加基层人大代表名额的不同方案进行测算；会同有关方面对修法中反映比较集中的问题进行研究、提出修改方案。五是就修改方案征求中央有关部门和各地方人大常委会以及各基层立法联系点的意见。六是到地方进行调研。在此基础上，法制工作委员会拟订了选举法修正草案，委员长会议决定提请本次常委会会议审议。

三、修改选举法的主要内容

（一）关于适当增加县乡两级人大代表数量

贯彻落实党的十九届四中全会决定提出的“适当增加基层人大代表数量”的要求，一方面，需要适当增加乡镇人大代表名额，在一定程度上弥补撤乡并镇后乡镇人大代表数量的减少；另一方面，由于街道不设本级人大代表，只增加乡镇

人大代表名额，难以解决乡镇改设街道后原有的乡镇人大代表名额消减的问题，考虑到改设后的街道一般隶属于市辖区、不设区的市等，适当增加市辖区、不设区的市、县、自治县人大代表名额，在分配这些增加的县级人大代表名额时，重点向由乡镇改设的街道倾斜，进一步优化县级人大代表结构，利于有针对性地解决乡镇改设街道后基层群众政治参与度不足的问题。综合考虑各方面意见和实际需要，适当增加县乡两级人大代表名额的基数，将不设区的市、市辖区、县、自治县的人大代表名额基数增加 20 名，即将选举法第十一条第一款第三项规定的 120 名提高至 140 名；将乡、民族乡、镇的人大代表名额基数增加 5 名，即将选举法第十一条第一款第四项规定的 40 名提高至 45 名。同时，对不设区的市、市辖区、县、自治县的代表总名额达到上限所对应的人口数作相应调整。

（二）坚持党对选举工作的领导

根据党中央 2019 年 1 月印发的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》的精神，在选举法中明确规定坚持党的领导，增加一条规定：全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表的选举工作，坚持中国共产党的领导，坚持充分发扬民主，坚持严格依法办事。

（三）关于修改选举法的其他内容

1. 关于重新确定代表名额的报备。为便于全国和省级人大常委会及时了解 and 掌握各地因行政区划变动等原因依法重新确定代表名额带来代表名额变动的情况，在选举法第十三条中增加一款规定：依照前款规定重新确定代表名额的，省、自治区、直辖市人大常委会应当在三十日内将重新确定代表名额的情况报全国人大常委会备案。

2. 关于对破坏选举行为追究法律责任。选举法第五十七条对破坏选举行为的法律责任作了规定，其中第二款规定：“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。”为深刻汲取查处湖南衡阳、辽宁贿选案的经验教训，并与监察法、公职人员政务处分法、公务员法的有关规定做好衔接，将这一款修改为：国家工作

人员有前款所列行为的，还应当由监察机关给予政务处分或者由所在机关、单位给予处分。

选举法修正草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《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 (修正草案)》审议结果的报告

——2020年10月16日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于10月14日上午对全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法(修正草案)进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为，选举法修正草案贯彻落实党中央决策部署，加强党对选举工作的全面领导，有针对性地增加县乡两级人大代表数量，有利于加强基层政权建设，充分保障人民当家作主权利，更好地坚持和完善人民代表大会制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。选举法修正草案在起草过程中广泛征求各方面意见，经过反复研究论证，已经比较成熟，赞成提请本次常委会会议表决通过。同时，一些常委会组成人员和列席会议的同志还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于10月14日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对修正草案进行了审议。宪法和法律委员会认为，修正草案是可行的。为了做好相关工作，宪法和法律委员会建议在全国人大常委会关于修改选举法的决定中明确：“不设区

的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表名额根据本决定重新确定。”

经研究，建议将本决定的施行时间确定为2020年10月18日。

审议中，有些常委会组成人员还对进一步优化代表结构、保障流动人口选举权利等问题提出了一些意见和建议。考虑到这次修改选举法的重点是贯彻落实党的十九届四中全会决定要求，是个别条文修改，有的问题可以按照以往惯例在县乡人大换届选举工作的文件中予以明确，有的问题还需要进一步研究，建议本次会议对这些问题暂不作修改，由有关方面组织做好相关工作。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《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》的决定(草案建议表决稿)，建议本次常委会会议表决通过。

修改决定草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。