

选民登记的问题与对策

□ 谢蒲定

选民登记，是直接选举中对选民资格进行确认的程序。我国选举法规定，选民按选区进行登记，经登记确认的选民资格长期有效。具体方法是，每次选举前对上次选民登记以后新满18周岁的、被剥夺政治权利期满后恢复政治权利的选民，予以登记。对选民经登记后迁出原选区的，列入新迁入的选区的选民名单；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利的，经选举委员会确认，不列入选民名单。选举法对选民登记的原则、程序、方法有较明确的规定，各地在实践中也积累了许多成功的经验，但选民登记中的错登、漏登、重登问题依然很多，必须采取对应措施。

一、选民登记中的错登、漏登、重登问题

从理论上讲，一次登记，长期有效，每次换届只需剔除上次登记以来死亡的、迁出的、因各类犯罪附加剥夺政治权利的，以及法律认定的患有精神病的和呆傻人员，选民登记就可以结束了，应该说是不会出现“错”、“漏”、“重”问题的。但是，实践中的具体情况，远比理论上复杂，各地都不可避免地存在一定程度的“错”、“漏”、“重”现象。随着改革开放的逐步深入，社会主义市场经济体制的建立和完善，人口流动只会增加；特别是组织法、选举法修改后，县（市）、乡镇两级人大任期分别改为五年和三年，增加了直接选举的次数。所有这些都必然带来选民登记工作的困难，“错”、“漏”、“重”问题也会越来越突出。因此，我们必须充分地认识到这些变化，通过对人群分布和流动特点的掌握，将“错”、“漏”、“重”问题减少到最低程度。

（一）选民登记“错”、“漏”、“重”数量最大的人群是人户分离人员、流动人口和外来人员

人户分离人员、流动人口、外来人员是目前描述人口流动状况和人户分离状况最常用的几个词，实际上在使用中三个概念是互相交叉和部分重合的。为了描述的准确性，我们试图对三个概念做一些区分：本文所言“人户分离人员”，一般指户口仍在本地（本市），但其工作单位或居住地与户口不在同一区域（不在同一选区）的人员；本文所言“流动人口”，一般指户口在本地（本市、本省、本县），但流出本地，赴外地务工经商的人员；本文所言“外来人员”，单指户口不在本地（本市），但流入本地，在本地务工经商并居住满一定期限的人员。实际上，这样的区分仅仅是为了表述的方便和操作上的方便，以及不发生歧义，不具有实体上的意义，如“流动人口”与“外来人员”的表述，仅仅是描述的角度不同。至于各种因素形成的短时期的流动人员，如探亲访友出差旅游等，这里暂时忽略，因为它不影响我们的讨论。当然，本文在描述中也难免并非严格区分地使用上述三个概念，有时也笼而统之地使用。

人户分离在我国具有普遍性。由于调动、迁居、婚嫁、城建拆迁、子女上学等种种原因造成的人户分离现象越来越多，在许多城市部分区域，人户分离超过户籍人口的半数。从上海市徐汇区的情况看，户籍人口的人户分离达372895人，约占全区总人口数（106.46万人）的35.03%。部分街道、镇人户分离占总人口数的比重接近或超过50%[1]。北京市崇文区前门分会打磨厂第一居委会人口2321人，人户分离1260人，占户籍总人口数的54%；丰台区卢沟桥分会青塔小区人口1万人左右，人户分离占82%以上[2]。我国的选民登记一般是按选区、依照属地的原则进行的。这就会面临人户分离人员如何处置的问题。由于人户分离，一一找到他们都很困难，选民登记更是不

不论城镇或农村，离开原来户口所在地或原居住、工作地外出打工做生意的人员越来越多，流动人口数迅速增加，情况变得更加复杂和无法把握，必然给登记工作带来难度。甘肃某重点贫困县，全县43万人口（其中选民26万）中，外出打工的达10多万人，约占总人口的1/4，而这10多万人口绝大多数是达到选举年龄的选民。据湖南桃园县人大常委会联工委统计，桃园县热市、茶安铺、青林、东湖垅等4个乡镇共12个村，人口总数为14893人，其中年满18周岁以上的人数为10507人，占总人数的70.5%，外出打工2789人，占18周岁以上人数的26.5%。青林乡马列湾村2组86人，其中年满18周岁的71人，南下广东等地打工的多达34人，占18周岁以上人数的48%。吾溪河杉园村全村610人，其中年满18周岁以上的481人，外出打工197人，占18周岁以上人数41%。该村许家组17户，55人，外去打工35人，占总人数的63.6%，其中有11户24人全家外出无人留守。漳江镇地处县城，流动人口多，选民登记的难度更为突出。据调查，该镇观音巷居委会（不含所辖区域内的机关、学校、企事业单位）直管的4个居民小组，户籍人口为2166人，其中近几年外迁入的空挂户人口为1786人，占总数的82.5%，原住居民368人，仅占总数的17.5%。2166人中年满18周岁以上的1299人，其中空挂户995人，原住居民304人。尤其是空挂户一般只有办理有关证照时才上居委会，其他时间根本不知他们的去向，相遇不相识是常事。全镇10个居委会中类似情况的有6个。该镇镇属企业服装厂，企业破产，职工买断身份已有几年。户籍人口为277名，现在厂内宿舍居住的只有82人，其余195人散住在外单位和农村，难以找到着落。277人中年满18周岁的192人，在厂内宿舍居住的58人，这些人全部参加选举，仅占年满18周岁以上人数的30.2%。

外省（市、县、区）来本地务工经商的人员，即外来人员，其户口不在本行政区域，但生活、工作在该区域，往往在该区域居住满一定期限。他们人户分离，处在相对不稳定状态。许多地方只重视本市（本地）人户分离人员的登记和参选，对外来务工经商人员的登记并未引起重视。仅仅就“持本地公安部门合法的暂住证和原籍地乡级以上政府或公安部门出具的选民资格证明”，就会把大批外来人员拒之选民登记门外。由于与户口所在地的利益不密切，以及无暇专门为选举返回原地，在县（市、市辖区）、乡（镇）人大代表选举时，要求外出务工的人员一律返乡参加选举是不现实的。于是，由于长期在外务工经商，原户口所在地可能没有登记；即便登记了，他们也未必返回去参加选举。而现居住和工作地又依据户籍情况可能不予选民登记。这样一来，这部分人员被人为地剥夺了选举权，成了被“遗忘的角落”。当然，如果登记工作粗糙不仔细，这部分人员也可能被重登。外来人员选民登记的障碍，归纳起来主要有：一是无法核实选民是否在户籍所在地参加过选举，二是难以进行资格审查，三是外来人员参选积极性不高，四是许多单位对外来人员参加直接选举态度冷漠，五是户籍制度障碍无法排除。有些地方如深圳市，外来人口数远远超过当地原住居民人口数。史卫民列举的广东佛山市南海市里水镇北沙村，村中有来自四川、湖南、河北和广西等地的“外来工”1700余人，多数具有选民资格，但没有1人在北沙村登记和选举[3]。北京市外来人口达300多万人，也基本上完全排除在选举、登记之外。近年来，我国流动人员过亿，在城区和发达地区，外来人员不仅数量大，而且从事方方面面的工作，参与当地的经济建设和社会事务，为建设第二故乡做出了巨大贡献，人为剥夺他们的选举权利，于法、于理都讲不通。

（二）其他几类容易出现“错”、“漏”、“重”问题的人员

根据历届换届选举经验和各地的情况，还有下列几种情况容易出现“错”、“漏”、“重”问题[4]：（1）新增人员。新满18周岁的、工作调动的、复员退伍的、婚入的、两劳释放人员，以及临时返乡或探亲人员。（2）搬迁户。一般是从一个熟悉的环境搬迁到一个比较生疏的环境，原来的属地和现在的属地都容易忽略他们。（3）半边户。主要指夫妻中一方在农村务农、一方在城镇工作的家庭。另有少量的家庭处于一方务工经商但另一方无固定职业和工作单位，随务工经商一方居住，选民登记中两边属地都可能把他们漏掉或重登。（4）呆傻精神病患者与一般残疾人。许多人不太注意区分一般残疾人与精神病呆傻人员，把一般残疾人视同精神病患者和呆傻人员，这就把有选举权也有行为能力的残疾人排除在外了。（5）停产、半停产企业职工。这类人员因生计问题和情绪波动，组织换届选举的难度较大，这类人员流动性大，选民登记难度也大。（6）不在属地的企事业单位人员。直属于某一上

级行政机关或部门管理的单位，因其行政隶属权并不在当地行政管理机关，也容易成为选举死角，选民登记工作有一定的难度。还有一些企业注册地与生产经营地分离，这种情况在一些城区越来越多，其职工也容易被漏登或重登。（7）五保户和老年人。他们或者因为与社会联系甚少，容易被遗忘；或者由于年岁大不太关心政事而不愿参加活动，故而被漏登。（8）被判处有期徒刑和因各类犯罪嫌疑还在受侦查起诉审判但未附加剥夺政治权利的人员、或者附加剥夺政治权利已期满的人员。我们在某地方发现，在选民登记时，对于被羁押的人员（包括被监禁、羁押、拘留和劳动教养等），由司法机关和选举委员会作出决定，以这些人参加选举“政治影响不好”、“负面影响大”为由，一律以“羁押未决”作出暂时停止选举权的决定。这就不只是漏登的问题了，而是违法的问题。

以上这几类情况使选民登记和整个选举工作增加了更多困难。如果工作欠缜密，很容易造成错登、漏登、重登。而且，许多“错”、“漏”、“重”问题，往往不是客观困难造成的，而是怕麻烦、图省事造成的。因此，我们必须严格按法定程序办事，严格遵守选民登记纪律，并有针对性地加强对选民登记工作的监督。

二、认真细致做好选民登记

凡符合法定选民条件的公民，只有经过法定手续，被选举委员会审查登记为选民，才有选举权和被选举权，才能参加选举活动。选民登记是一项法律性、政策性很强的工作，工作量大，时间性强，选举委员会要指导和监督各工作机构和工作人员认真准备，细致工作，防止错登、漏登、重登。

（一）选民登记准备工作要充分

要认真进行调查摸底。各选举工作小组要深入到所在选区的村、居委会、企业、事业单位，对选民情况进行调查了解，掌握上次选民登记以来的选民变化情况，如新年满18周岁、新迁入迁出、死亡、依法恢复政治权利和依法被剥夺政治权利的人数；流出和流入的人数；无法行使选举权的精神病患者和痴呆傻人数等。经调查摸底，摸清情况，做到心中有数。按照法律规定和政策界限，分清和掌握正常登记、准予登记、暂缓登记、不予登记、不列入选民名单等情况。

要仔细做好内部核对工作。机关企事业单位核对职工名册和现单位的各类人员名册；城区以居民委员会为单位，核对居民名单底册、户口内册；农村以村民委员会为单位，核对村民名单。对申报在册的人员逐村（街）逐委（组）、逐单位、逐户、逐人进行复查核对，发现漏登的立即给予补登，发现错登、重登的要立即纠正。

要协调配合。乡镇选举委员会，准备好各类登记表格、证明，公安派出所准备好户籍资料。此外，对外来人员，在确定选民登记之前，还需要明确参加选举的范围。如莆田市规定参加选举的外来人员的范围为户口不在莆田市、现在莆田市范围内各类性质的企业从事生产和管理工作的人员（不包括行政事业单位的干部）。对那些从事建筑业和商业性、服务性行业的人员，出具选民资格证明后才予以登记。

（二）选民登记方法可灵活多样

各地根据选举法及有关法规的规定，结合自己的实际和直接选举的经验，总结出许多成功的、便于操作的选民登记方法，主要有：

（1）选民登记与广泛宣传动员相结合。选民登记工作必须因势利导，结合本地区实际情况，加强宣传力度。选民登记前选举组织部门要通过多种渠道开展广泛宣传，为选举工作营造浓郁的氛围，积极引导选民自觉主动参加登记。天津河西区在有线电视台和《河西报》宣传选民登记政策界限，明确各街道接受人户分离选民登记的时间和地点；及时向有线索的选民发信，通知有关参加换届选举的工作安排和要求[5]。上海闵行区为了做好镇人大代表换届选举工作，区选举工作委员会印发了21万份“给选民的一封信”，送到全区各镇每一位选民的家中，使选民们了解换届选举的意义和时间安排。同时通过新闻媒体宣传，把选民登记方法告知选民。全区各镇在

村、企业、居委会设立了1547处选民登记站，张贴了4000多份布告，告知有关事项，通知选民前往登记站登记。机关、企事业单位及部分村、居委会，还召开了选民会议，动员选民主动登记[6]。

(2) 固定点（登记站）与上门登记相结合。通常的选民登记是由工作人员按底册挨门逐户地进行“三增三减”，这种方式存在的不足是，不利于激发选民的参选热情，而且难免有遗漏。有些地方在选区设立了选民登记站，让选民主动参加登记，较好地解决了这一问题。有人建议，在选民登记站的设置上，今后可以采用登记总站和流动登记站相结合的做法。流动登记站可以选民小组为单位，在规定的时间内接受选民的主动登记，再到登记总站汇总，集中核对[7]。面对人户分离突出的情况，上海闵行区经过大量的工作，选民主动登记率从上届全区平均不到20%，上升到50%左右，不少选区达到80%以上[8]。实践中，为了追求高参选率，目前的选民登记多采取上门登记的办法，实际上是“登记选民”，不仅大大增加了选举的工作量，造成人力、物力、财力的很大浪费，而且很容易出现漏登现象，不仅不利于培养选民的参选自觉性，而且使选举机构和工作人员被动应付。蔡定剑先生建议，改目前的上门登记选民为设立登记站由选民自愿登记，不愿登记的选民视为放弃选举权。我们认为这应该是我们努力的一个方向。因为选举制度的改革完善需全方位的配套进行，单方面的突破未必能达到我们想象的效果。只有当选民能够感到我们的选举与他们的利益密切相关，选民的各种选举活动与选举过程和结果关联度高，选民与候选人或代表互动性很强，选民参选的热情自然会发挥出来。

(3) 选民登记与选民核对工作相结合。要强化选民登记工作资料的收集、整理和保管，确保选民登记的全面准确，光靠首登材料是难以做到的。依靠过去选举工作中选民登记的资料和本次的首登名册进行对照核对，做好加减法，是减少换届选举选民登记工作中“错、漏、重”的重要举措。有经验的基层人大的同志，十分注重换届选举工作中的各种名册、资料，特别是最后核准的选民登记名册的收集、整理和保管。由于人员流动、人户分离、行政区划变化等诸多难以预测的情况，这些资料对换届选举工作“选民登记”和选民登记名册的对照核对，将起到事半功倍的作用。选举组织部门要通过工商、民政等部门提供区域所有企业、中介机构的有关资料，为确保新经济组织中公民的选举权提供便利。利用现代化的信息工具，进行选民登记联网，查找选民登记情况，减少漏登、错登、重登。

(4) 集中登记和分散登记相结合。要向选民宣传选民登记的法律、法规及选民登记的时间、地点，动员和组织选民积极参加登记，还可结合实际情况采取登记站或由登记员逐户登门等方式，组织选民申报登记。由于企业改制和下岗、内退职工增多、人口流动性大，选民登记情况复杂，有些地方在选民登记上采取了两种做法：对规模比较大、生产正常、效益较好的企业，单独划分选区进行选民登记；对规模较小、生产不正常、效益不太好的企业，按职工户口所在地进行选民登记。这一做法可以在实践中总结推广。

(5) 选民登记与办理选民关系转移手续相接合。天津河西区在各街道集中设立选民登记站，接受跨区安置居民的登记，及时办理选民关系转移手续，并接受外区户口现已在本区定居选民迁入手续。对外来人员来说，为避免漏登、错登、重登，明确参选的范围和接受或出具选民资格证显得尤为重要。福建莆田市对参加选举的外来人员的范围和条件界定为户口不在莆田市、现在莆田市范围内各类性质的企业从事生产和管理工作的人员。其中荔城区采取先登记后按外来人员户籍所在地分类后统一寄发选民登记函的办法；秀屿区则在有关企业的协助下，对企业的有关员工逐一进行排查确认，并及时发函告知其户籍所在地，使其选民关系合法地转移到企业所在选区，既简化了手续，缩短了时间，又符合有关法律规定[9]。

(三) 针对容易出现错漏重的人群采取对应措施

上级人大常委会要加强指导工作，对于那些容易出现“错”、“漏”、“重”问题的人群，要格外关注；对于那些社会死角，要能预先了解，需要查对的就要查对，需要复核的就要复核，需要外调的就要外调，切不可想当然处。

(1) 严格执行法律规定。法律规定确认公民选举权的条件有三点：具有中华人民共和国国籍；年满18周岁；没有被剥夺政治权利。符合这三条，就有选举权。被剥夺政治权利的，没有选举权的人员有：危害国家安全和被处死刑、无期徒刑的罪犯；判处有期徒刑附加剥夺政治权利的；正在服刑的故意杀人、强奸、放火、爆炸、投毒、抢劫等严重破坏社会秩序的罪犯被剥夺政治权利的。危害国家安全案或者其他严重刑事犯罪案被羁押，正在受侦查、起诉、审判的人，经人民检察院或者人民法院决定，在被羁押期间停止行使选举权利。而下列人员准予行使选举权利，选民登记时应予以登记：被判处有期徒刑、拘役、管制而没有附加剥夺政治权利的；被羁押，正在受侦查、起诉、审判，人民检察院或者人民法院没有决定停止行使选举权利的；正在取保候审或者被监视居住的；正在被劳动教养的；正在受拘留处罚的。参加选举的办法，由选举委员会和执行监禁、羁押、拘留或者劳动教养的机关共同决定。必须不折不扣地执行法律的这些规定，切不可笼统地作出一刀切的处理。

(2) 采取“一问”（人口查职业）、“二看”（户口查年龄）、“三填表”（登记）、“四复查”（选民资格）的方法，或者把好“四关”（流动人口关、政策法律关、年龄关、病情关），采取“三对照”（选民登记与上届选民登记册卡对照、与最新人口普查表或居民身份证对照、与现户口册对照）、“三榜定案”的方法开展选民登记工作，该登记的登记，该除名的除名，不留疑点在名册。通过对照复审，可杜绝相当一部分的错登重登问题。再比如精神病、呆傻人员的认定，须严把法律政策关和病情关，主要看其是否丧失行使、支配自己意志和行为的能力，凡属一般反应迟钝，但是还能够表达意志行为的，列入选民名单；完全不能表达自己意志行为的，须有医疗机构证明，并经选举委员会确认，不列入选民名单，不参加选举。

(3) 坚持居住地与户口所在地相结合的原则。有些人员如按居住地登记比较方便，就不必拘泥于户口所在地登记；反之，应该在户口所在地登记。比如对在企事业单位工作的所谓合同工、临时工（“合同工”、“临时工”等特定历史时期的概念和现象，将随着改革的深化逐渐消失。目前国家机关和企事业单位中，“合同工”、“临时工”仍普遍存在）和非国有经济组织中人户分离的职工，具体执行中，有必要明确规定上述人员参加何处的换届选举，以避免可能出现的错、漏、重问题。事实上各地一般是按工作地和居住地原则处置的，由工作或居住地登记。再比如退休退休人员，随职工居住的家属、老人，也大都比照上述做法按居住地原则就地登记。实践证明这些做法对于保障选民的民主权利，依法开展选民登记工作是发挥了积极作用的。我们认为，最终按照居住地进行选民登记，将会是一种趋势，各地进行的户籍制度改革，将会促进选民登记制度的完善。

(4) 区分不同情况，采取灵活处置的方法。天津市分别根据不同的情况，采取了不同措施，操作性很强。如困难企业职工，一般在所在单位进行登记，参加企业所在地选区的选举。又具体规定：与企业办理了离岗挂职和下岗后与企业并未办理工作调动手续而重新就业的职工，在工作单位进行登记，经本人申请，可以持单位所在地选举工作组开具的选民登记转移证明和选民证，到现就业单位和户口所在地的选区参加选举；因厂房、设备已出租、转让或变卖，职工全部下岗的停产企业，经其上级主管部门核实，报区（县）选举委员会批准，其职工在所在单位登记后，持单位所在地选举工作组开具的选民登记转移证明和选民证，到现就业单位或户口所在地的选区参加选举。再如对人户分离人员登记，具体规定：原居住地拆迁，临时借住周转房或投靠亲友等待还迁的居民，在户口所在地进行登记，参加选举；拆迁后本区域内跨片安置，户口尚未移至新址的居民，由各区选举委员会根据实际情况，制定具体登记办法；拆迁后被跨区安置或自行购房，户口尚未移至新址的居民，在原户口所在地登记后，持户口所在地选举工作组开具的选民登记转移证明和选民证，到现居住地选区进行登记，参加选举；因子女入托、上学等原因造成的人户分离的居民，在户口所在地登记，参加选举。等等[10]。还有一些十分复杂的情况，很容易造成“错”、“漏”、“重”问题，比如临时返乡的探亲人员、归侨人员、复员退伍军人、学习进修人员、外省外县（市）在本地务工经商人员。按法律规定，他们可以参加原户口所在地的选举，也可以参加现居住地的选举。为了保证他们不错过参加本次选举的机会，在查明他们是否在其他地方参加过本次选举的前提下，再决定是否确认其选民资格。如已参加别处的本次选举，则不予登记；如未参加而愿意参加属地的选举，在取

得其户口所在地的选民资格证明后，依法予以登记。对本地外出的选民，可通过各种途径取得联系，原则上可在户口所在地登记。

(5) 要防止和减少错、漏、重问题，选民的积极参与和监督是不可缺少的。选民对自己和亲属以及周围群众的情况会更了解、更熟悉，因此要发动群众，调动群众参与的主动性和积极性。对于与社会联系较少或参加社会活动较少的五保户、老年人以及不在属地的企事业单位人员、企业注册地与经营地分离的职工等等，群众的积极参与，其选民登记会很有成效。选民可以充分行使自己申诉、控告、检举的权利。选民对选民名单有不同意见的，可以向选举委员会申述；选民对选举委员会的决定不服的，还可以向人民法院起诉。

(四) 做好外来人口的选民登记

选民在选举期间临时在外地劳动、工作或者居住，不能回原选区参加选举的，经原居住地的选举委员会认可，可以书面委托有选举权的亲属或者其他选民在原选区代为投票。选民登记时应予以登记。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，可以在现居住地的选区参加选举，现居住地予以选民登记，原籍地不再登记。有些大城市流动人口超过百万，绝大多数地方对此并未引起重视。目前已有一些地方人大就选举实施细则对外来人员的参选条件作了规定。比如，有的规定外来人员在现居住地居住一年或半年以上，作为当地居民参加现居住地选举；有的规定外来人员只要出具原居住地的户口证明，凭选民资格证明或身份证即可在现居住地进行登记；有的规定经公安部门注册，在现居住地有暂住户口即可在当地参加选举，等等。就外来人员而言，现在的工作地与他们的切身利益更为密切，在现居住地参加选举更能激起他们致力于第二故乡改革开放和经济建设的热情。

目前，一些地方在探索外来人员的选民登记工作方面，初步积累了一些经验。义乌市规定，“外来打工、办厂人员如本人愿意参加现居住地选举且在本镇居住满一年以上凭暂住证也可给予选民登记，为避免重复登记，应函告户籍所在地；镇外人口如有提名为代表候选人的应进行外调，确保选举结果的严肃性。”据此，《大陈镇选民登记工作办法》明确规定，“外来企业厂长、经理和职工，如本人愿意参加现居住地选举的，且在本镇居住满1年以上，可以凭身份证、暂住证到指定地点参加选民登记，并由有关企业以镇选委的名义，函告对方。外来人口被提名为代表候选人的，为确保选举结果的严肃性，应由镇选委外调，进行资格审查，具体工作由工商企业服务中心负责。”大陈镇将外来人口按地域单独划分为4个选区，并设立了9个选民登记点进行登记。选民登记由企业负责人带队，截至登记日最后一天，共登记2940名选民[11]。

取得户籍地选区的选民资格证明，是外来务工人员参加现居住地选民登记的前提条件，这可避免选民的重复登记。但“取得户籍地选区的选民资格证明”却并非易事。大陈镇选举委员会采取了这样一种方式，即函告选民户籍所在地，无异议即可登记参选。作为一种探索，大陈镇这一做法保证了整个选举工作的顺利进行。但法律的规定是，人与户口不在一地的，由本人在取得户口所在地的选民资格证后，在现居住地（工作地）登记。函告无疑义即可登记的做法似于法无据。且这种做法是否会造成重登或错登，尚存疑点，需要进一步探索完善。

有人建议，面对流动人口、人户分离、外来人员等等复杂的情况，可改变目前以户口为依据的选民登记方法，采用持居民身份证在居住地或工作地进行登记的方法。这是减少错、漏、重的治本之策。而且，由于居民身份证的统一管理和全国微机联网，选民身份的认定及选民资格审查也变得容易多了。但是，存在的问题是登记选民的身份（农村或城镇）认定存在疑问，是按农村选民计算还是按城镇选民计算？看来直接选举制度的完善，必须配套进行。江苏省于2003年5月1日实施的户籍制度改革，相应地也将使选举制度的完善步伐加快，其前景已初现端倪。

(五) 选民资格审查要仔细

选民资格审查，是选举委员会的一项极其重要的工作。要认真进行选民资格审

查，确认选民资格。由县（市、区）、乡（镇）选举委员会、选举工作领导小组、选区办事处、人民检察院、人民法院、公安局领导参加的审查会议，对各选区呈报的选民资格进行审查。认真把好国籍、年龄、政治条件关，不让一个享有选举权的人被无故取消选举权，也不让一个依法被剥夺选举权的人窃取选举权。必须安排专业人员进行。要严格依照选举法和实施细则的规定确认公民选举权的条件和不列入选民名单、不予选民登记、暂缓选民登记、准予选民登记的情况，不得随意变通，也不得随意剥夺或停止。对剥夺政治权利和被羁押人员的审核工作，区县选举工作委员会或选举工作办公室选民登记部门要提出具体审核的意见。

（六）选民名单公布力求准确无误

选民登记完成后，各选区认真汇总选民名单，在复核的基础上报选举委员会审查确认，并于选举日的20日以前张榜公布。选民名单可以按选区公布，也可按选民小组公布。务必做好核实工作。各选区要组织力量，对申报在册的人员要一一进行核对，主要看是否有错、有漏、有重复。选民名单公告宜张贴在避风雨、人员流动的公共场所。选民小组长要及时组织选民看榜。选民对榜上的名单有不同意见，可以在选举日的十日以前向选举委员会提出意见或者申诉，选举委员会应当在三日内作出处理决定。申诉人员如果对处理决定不服，可以在选举日的五日以前向所在地的区人民法院起诉，区人民法院应当在选举日以前作出判决。区人民法院的判决为最后决定。这是避免选民登记和选民名单错、漏、重的最后防线。实行凭选民证参加投票选举的，应在公布选民名单时发给选民证。

注释：

[1][6][8]陈介明、赵龙芳：《充分发扬民主积极引导选民主动参选》，《上海人大》2002年第2期。

[2][3][5][10]史卫民、雷兢璇：《直接选举：制度与过程》，中国社会科学出版社1999年版。

[4]参见梅运平：《选民登记容易出现错、漏、重的几类人员》，《人大研究》1998年第5期。

[7]陈介明：《乡镇人大工作》，民主法制出版社2002年版。

[9]参见宋群胜：《忽如一夜春风来——福建莆田市组织外来人员参加人大代表选举工作纪实》，《中国人大》2002年第20期。

[11]邹树彬：《关于义乌外来工当选镇人大代表改革探索的调查报告》，《人大研究》2002年第7期。

（作者单位：甘肃省人大常委会《人大研究》杂志社。本文为国家社科基金项目《县乡人大代表直接选举的监督研究》子课题之一）

《人大研究》2003年第7期（总第139期）

