



麓山法学文库

选举委员会研究

陆强 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

- 湖南省哲学社会科学基金项目“选举委员会组织及运行机制研究”
(项目编号: 15YBA256) 成果
- 湖南师范大学“一流学科”建设项目资助



麓山法学文库

选举委员会研究

陆强 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

选举委员会研究/陆强著. —武汉: 武汉大学出版社, 2019.4
麓山法学文库

ISBN 978-7-307-20828-5

I. 选… II. 陆… III. 选举—委员会—研究—中国 IV. D034.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 058810 号

责任编辑: 胡 荣 责任校对: 李孟潇 版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 北京虎彩文化传播有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张: 12.5 字数: 201 千字 插页: 1

版次: 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-20828-5 定价: 39.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

陆 强，男，1985年4月生，江苏宿迁人，湖南师范大学法学院讲师，法学博士。2014年毕业于重庆大学宪法学与行政法学专业。先后在《中国社会科学院研究生院学报》《北京理工大学学报（社会科学版）》《时代法学》等刊物发表论文，主持国家社科基金项目1项，省社科基金项目2项。主要研究领域为宪法学、立法学。

谨以此书献给我的父亲陆启贵先生、母亲徐庆侠女士！

前 言

选举是实现民主政治、践行主权在民理念的重要机制和主要手段。独立、专业、稳定的选举机构对于保障公民选举权利、维护国家选举秩序、推动民主法治进程具有重要意义。选举委员会是处理选举事务的法定监管机构，是选举机构的主要组织形式，确保选举委员会独立行使职权成为越来越多国家或地区政权的共识。伴随着民主政治的深入发展，现代选举活动变得异常复杂，选民对于营造公正、合理选举竞争环境提出了更高的要求。由美国独立管制委员会发展而来的独立机关模式，成为选举机构当代管制革新的重要选择。选举机构制度改革及其与独立机关理论的结合，为我国选举机构的发展与变革提供了新的借鉴模式。

本书运用文献分析法、比较分析法、历史分析法和参与观察法，在对选举委员会基本问题、独立机关及独立性理论分析的基础上，就我国选举委员会进行制度反思，结合我国选举委员会历史演进提出重构与完善建议。除导论和结语外，全书分为五章，体例安排如下：

第一章，选举委员会基本问题。本章在阐释选举机构模式的基础上，对选举委员会的概念作了界定。本书所指称的选举委员会一般在广义和狭义两个层面上使用：广义的选举委员会为一般办理选举事务之法定机关；狭义的选举委员会则是指具有独立机关法律地位之选举委员会。我国《选举法》意义上的选举委员会，为主持县乡级人大代表选举之法定机构。各国选举委员会的职责并不完全相同，但一般具有保障公民选举权利、维护国家选举秩序和推动民主法治进程的功能。选举委员会组织及选举事务管理应遵循中立性、民主性、公正性和独立性价值原则。

第二章，选举委员会独立性分析。独立性是选举委员会在当代发展的重要成果和基本要素，选举委员会向独立机关转型，为各国选举机构改制提供重要选择。作为独立机关的选举委员会在美国出现，有着深刻

的时代和法律背景。各国独立机关之设置各有差异，选举委员会之独立性在具体制度设计上也呈现出不同的特点。宪法是独立机关产生的主要依据，但最终能否形成独立机关建制还需要加入政策考量。独立机关自身可能带来的管制俘虏等问题，需要对其权限作必要限制。如何在对独立机关管控过程中，又使其不失独立性价值原则，是独立机关监督问题的关键。选举委员会一般在成员选任方式、任期制度、专业要求以及决策会议制度、提升机关层级等方面实现其独立性法律保障。

第三章，我国选举委员会制度反思。本章关于选举委员会的制度反思，主要围绕选举委员会法律规范体系、临时性、民主性、回避和管辖层级范围等问题展开。在立法方面，选举委员会存在法律规范体系不完善、地方立法怠惰、下位法违反上位法的问题。选举委员会临时性设置，破坏了选举事务管理权力的连续性和整体性要求，不利于选举委员会职能履行和责任追究，影响选举委员会功能的良好发挥。选举委员会在组织和职能履行上存在设立主体民主性不足、成员构成民主性特征不明显、选举信息公开不规范的问题。在回避制度方面，选举委员会下设机构成员回避、乡级选举委员会成员回避、部门回避和会议回避方面存在诸多问题需要明确。选举委员会管辖层级范围的限缩，给地市级以上人大代表选举带来诸多问题，替代性机构内部权力关系亦亟待厘清。

第四章，我国选举委员会之历史演进。在我国，选举委员会并非与选举相伴而生，选举委员会职能履行亦非孤立存在。本章采用围绕选举委员会但又不限于选举委员会的叙事方式，对选举委员会产生前的选举机构组织、职责，以及与选举委员会密切关联选举机构的介绍，展开对选举委员会历史演进的全面解读。本章主要分为两个部分：（1）清末及民国时期选举机构之演进；（2）中国共产政权体制下的选举委员会制度。其中，清末及民国时期选举主要介绍了清末谘议局及地方自治选举、民初国会及地方自治选举、1947年国民大会及立法院选举。中国共产政权体制下的选举委员会分中华苏维埃共和国时期、陕甘宁边区政府时期、中华人民共和国建政初期、改革开放恢复和发展新时期四个阶段展开论述。

第五章，我国选举委员会制度重构与完善。政治制度是现实的，任何一项制度的变更必须围绕该制度背后的“本原精神”，即“此制度之用意的主要原则”展开。我国人大代表选举制度的“本原精神”即是

为了实现普遍、平等、自由的“真正”和“实际”的民主，选举委员会即是围绕这一“本原精神”展开最初的制度设计。从部分民主先行国家或地区的实践经验来看，选举委员会一般经历了从临时机构到常设机构，从附属机构到独立机构的发展历程。我国选举委员会常设化改制，对于实现普遍、平等、自由的“真正”和“实际”的民主具有助推意义。现行体制下选举委员会制度的完善，主要围绕选举委员会法律规范体系、民主化构造、回避条款适用和信息公开机制展开。

目 录

导论	1
一、选题背景及意义	1
二、文献综述	3
三、研究方法及体例安排	5
四、研究的限制	7
第一章 选举委员会基本问题	8
第一节 选举机构模式分析	8
第二节 选举委员会概念界定	9
一、作为选举办理机关之选举委员会	9
二、选举委员会之独立性转型	10
三、我国法律语义中的选举委员会	12
第三节 选举委员会职责及功能分析	15
一、选举委员会职责	15
二、选举委员会功能	16
第四节 选举委员会价值原则	17
一、中立性原则	17
二、民主性原则	17
三、公正性原则	18
四、独立性原则	18
第二章 选举委员会独立性分析	19
第一节 作为独立机关之选举委员会	19
第二节 独立机关及独立性理论分析	23
一、独立机关及独立性之内涵	23

二、独立机关之源起及发展	26
三、独立机关独立性理论基础	29
四、独立机关独立性之管控	32
第三节 选举委员会独立性组织保障	34
一、成员选任方式	34
二、成员任期制度	36
三、成员专业要求	37
四、决策合议制度	37
五、提升机关层级	38
第三章 我国选举委员会制度反思	39
第一节 选举委员会法律规范体系问题	39
一、法律规范体系不完善	40
二、地方立法怠惰	40
三、下位法与上位法相抵触	45
第二节 选举委员会临时设置问题	54
一、违背权力配置连续性、整体性原则	54
二、不利于职能履行和责任追究	55
三、代表辞职机构设置逻辑不统一	56
四、选民民主素质教育和民主意识培养乏力	57
第三节 选举委员会民主性问题	58
一、设立主体民主性不足	58
二、成员构成民主性特征不明显	59
三、选举信息公开不规范	59
第四节 选举委员会回避问题	63
一、下设机构成员回避	63
二、乡级选举委员会成员回避	65
三、部门回避	65
四、会议回避	66
第五节 选举委员会管辖层级范围问题	67

第四章 我国选举委员会之历史演进	72
第一节 清末及民国时期选举机构之演进	72
一、清末谘议局及地方自治选举	73
二、民初国会及地方自治选举	75
三、1947 年国民大会及立法院选举	79
第二节 中国共产党政权体制下的选举委员会制度	85
一、中华苏维埃共和国时期	85
二、陕甘宁边区政府时期	89
三、中华人民共和国建政初期	94
四、改革开放恢复和发展新时期	105
第五章 我国选举委员会制度重构与完善	113
第一节 我国人大代表选举制度“本原精神”	113
第二节 选举委员会常设化改制	116
一、常设化改制的法律空间	117
二、常设化改制的制度设计	119
第三节 我国选举委员会制度完善	121
一、完善选举法律规范体系	121
二、强化选举组织民主建构	122
三、扩大回避条款适用范围	124
四、健全选举信息公开机制	125
结语	127
附录	129
中华人民共和国全国人民代表大会及地方各级人民代表大会 选举法（1953 年 2 月 11 日通过）	129
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（1979 年 7 月 1 日通过）	139
第五届全国人民代表大会第五次会议关于修改《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 若干规定的决议（1982 年 12 月 10 日通过）	147

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 (1986年12月2日通过)	149
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 (1995年2月28日通过)	152
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 (2004年10月27日通过)	158
全国人民代表大会关于修改《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 (2010年3月14日通过)	160
全国人民代表大会常务委员会关于修改《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》、 《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》、《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》的决定 (2015年8月29日通过)	166
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(2015年8月29日修正文本)	168
全国人民代表大会常务委员会关于县级以下人民代表大会 代表直接选举的若干规定(1983年3月5日通过)	182
参考文献	185

导 论

一、选题背景及意义

选举是实现民主政治、践行主权在民理念的重要机制和主要手段。《世界人权宣言》第 21 条规定：“人民的意志是政府权力的基础；这一意志应以定期的和真正的选举予以表现，而选举应依据普遍和平等的投票权，并以不记名投票或相当的自由投票程序进行。”普遍、平等、自由、有序的选举与各国或地区民主、法治发展水平紧密关联，独立、专业、稳定的选举机构对于保障公民选举权利、维护国家选举秩序、推动民主法治进程具有重要意义。

选举委员会是处理选举事务的法定监管机构，是选举机构的主要组织形式。选举委员会因国情不同，在产生方式、职权特点上有所差异，但确保选举委员会独立行使职权成为越来越多国家或地区政权的共识。伴随着民主政治的深入发展，选民对于选举的要求进一步提高，选民人数及构成的多元化特征，使选举活动变得异常复杂，原有的选举治理模式已经不能适应新时期民主政治发展的要求。由美国独立管制委员会（Independent Regulatory Commission）发展而来的独立机关（Independent Agency）模式，成为选举机构管制革新的重要选择。20 世纪 70 年代以来，美国、澳大利亚、英国等西方民主先行国家先后完成选举机构的独立化改造。泰国、韩国等民主新兴国家为保障选举公正、自由，避免“有选举无民主”，多选择独立机关型的选举委员会模式。选举机构制度改革及其与独立机关理论的结合，为我国选举机构的发展与变革提供了新的借鉴模式。

2010 年 3 月，全国人大对《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》）进行了较大范围的修正，这是该法自 1979 年五届全国人大二次会议通过以来的第五次修正，也是

1982年宪法实施后全国人民代表大会对《选举法》的第一次修正^①。本次《选举法》修正的历史意义在于正式恢复了《选举法》有关选举机构的专章规定，确立了选举机构在我国法律规范体系中的地位，对县乡级^②人大代表选举委员会的产生、回避、职责和工作要求作了较为“完整”的法律阐述。与之相应，本次《选举法》修正在程序上一改往日由全国人大常委会进行的做法^③，先由全国人大常委会两次会议审议，最后提交全国人大会议审议通过。近30年之后，全国人大重拾《选举法》修改权，体现了最高立法机关对本次《选举法》修改的重视。

县乡级人大代表选举是我国最具普遍意义的、由选民直接参与的国家政权机关选举，搞好县乡级人大代表选举，对于推进我国民主法治进程具有奠基性意义。作为县乡级人大代表选举的法定主持机构，选举委员会对于增强选民权利意识、保障选举公正、实现选举价值目标具有关键性作用。最高权力机关积极的立法态度和法律的明确授权，为选举委员会制度在我国进一步发展和研究开拓了广阔的法律空间。然而，由于法律条文较强的原则性，而新规定的落实还需要一个与实践不断磨合的过程。选举实践中出现的新情况、新问题，对选举委员会工作带来了全新挑战。独立参选人的出现，选举纠纷的增加，执政党推荐候选人差额竞争和意见表达的内在需求，对选举委员会的组织及选举管理提出更高要求。人大代表选举过程中通过贿赂等手段破坏选举情况的出现，更需

① 1982年《选举法》第一次修正和1982年宪法全面修改同时在五届全国人大五次会议上进行，尽管《选举法》是在1982年宪法通过6天后交付表决，但决定将《选举法》修改提交全国人大会议审议是在1982年宪法通过之前就已经列入大会议程。因此从严格意义上来说，1982年《选举法》修正不应视为是依据1982年宪法进行的法律修改行为。

② 本书所指称的“县乡级”人大是指代表由选民直接选举产生的不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇人民代表大会。后文提及的“地市级”人大是指代表由下一级人民代表大会间接选举产生的设区的市、自治州人民代表大会。在此特作说明，后文不再赘述。

③ 《选举法》是全国人大制定的基本法律，全国人大对其具有首要的修改职责。但1982年全国人大常委会获得基本法律部分修改权后，《选举法》的修改一直由全国人大常委会进行。依据1982年宪法第67条第3项之规定，全国人大常委会在全国人大闭会期间，对全国人大制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。

要强有力的选举委员会予以监督和管理。完善人大代表选举治理结构,优化选举委员会组织功能,对于扩大人民民主、保障人民民主权利具有积极推动作用。

本书关注之“选举委员会”是一个较为宽泛的概念。由于选举机构的复杂性,“选举委员会”在不同国家、地区或特定环境下可能表达不同的意涵。在某种程度上,选举委员会与“选举机构”同义,或者说是狭义的“选举机构”。然而,“选举机构”毕竟是某一类型组织的统称,采用“选举机构”为题,难免会使选题过于宽泛。尽管“选举委员会”也不是一个精确的概念,但它是选举机构的重要载体和主要组织形式。同时,以独立性为主要特质的选举委员会,已经在西方民主先行国家以及新兴民主国家形成,代表着选举机构发展的重要方向。在独立机关型选举机构中,绝大多数选举机关采用“委员会”的命名方式和组织形式。更为重要的是,选举委员会是我国县乡级人大代表选举机构的主要组织形式,以“选举委员会”为题,更切合我国选举现状,更具有针对性。

二、文献综述

各国关于选举法律制度的研究,几乎都停留在选举权、选举制度类型、选举投票方式等方面^①,关于选举机构组织及选举过程管理的研究很少有学者论及。新兴民主国家百废待兴,尚无余力关注选举行政;民主先行国家则认为选举系例行行政事务,国家具有优越能力之官僚系统足堪良善的选举管理,并可通过司法机关事后仲裁,以及政党与大众传媒监督,防止选举舞弊,因此选举行政亦受到忽视。近些年来,鉴于良好选举行政对于提升选举品质、增强公民信任的重要意义,有关选举机构的研究开始在部分国家或地区受到关注。

一些学者对我国不同时期选举机构的功能和作用进行了深入分析,这为我们了解和把握我国不同时期选举机构的历史特点和发展脉络提供了有益的参考。熊秋良博士《移植与嬗变:民国北京政府时期国会选举制度研究》一书,对我国近代选举思想输入与演进,民初第一届、

^① 吴煜宗,选举事务的组织法上构造——以选举委员会之组织为中心[J].法令月刊,2010(5):124.

第二届国会选举法文本和实践作全面分析的基础上,对我国民初国会议员选举机构的组织与工作有部分兼及^①。严泉博士《宪政起步:民初筹备国会事务局与第一届国会选举》一文,从选举资格审定与选民登记、投票程序与当选确认、一般选务组织与管理的角度,对筹备国会事务局在民初第一次国会选举中的作用进行了分析。^②

由谢振民编著、张知本校订的《中华民国立法史》,由韩延龙、常兆儒主编的《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》等著作,为了解我国选举委员会制度的发展演进提供了重要参考。何俊志《从苏维埃到人民代表大会制度》从制度原型、制度设计、制度运作和制度发展四个方面,对中国共产党关于现代代议制的构想与实践脉络进行了系统的梳理,从而为我国人民代表大会及选举制度的研究奠定思想和历史基础。^③

也有学者更具针对性地就我国县乡级人大代表选举委员会民主性和公正性问题提出质疑。朱应平教授《论我国人大代表选举委员会民主化和公正化构造》一文,从立法和实践的角度对我国县乡级人大代表选举委员会民主性和公正性问题作了分析。该文认为,选举委员会在组织方面存在民主性不足、成员任职条件不明确、产生程序公开性和透明度较低的问题,并提出民主化改造措施。该文同时认为,选举委员会职权职掌有公正性缺失,应对选举委员会职权进行分解,增加权力制衡机制。^④袁达毅《县级人大代表选举研究》《乡级人大代表选举研究》从实践的角度对我国选举委员会机构沿革、组成及职权作了初步分析,并对我国选举委员会制度的完善提出建议。

一些学者从比较法的角度就独立机关独立性问题展开论述。黄锦堂教授《德国独立机关独立性之研究——以通讯传播领域为中心并评论

① 参见熊秋良,移植与嬗变:民国北京政府时期国会选举制度研究[M],南京:凤凰出版传媒集团,江苏人民出版社,2011:72-75、95、102-111。

② 严泉,宪政起步:民初筹备国会事务局与第一届国会选举[J],学术界,2006(5):235-243。

③ 参见何俊志,从苏维埃到人民代表大会制度[M],上海:复旦大学出版社,2011:目录。

④ 朱应平,论我国人大代表选举委员会民主化和公正化构造[J],人大研究,2010(5):4-8。

我国释字第 613 号解释》一文，从德国法的角度就机关独立而出的正当化事由和德国行政权民主正当性控制问题作了深入分析。黄锦堂教授认为，就中国台湾地区独立机关监督而言，适度提升立法、司法乃至行政的监督，只要不影响独立机关的专业性与独立性需求，并无不可。至于上述监督不足的部分，应强调独立机关的施政透明性、与社会各界的对话性、利害关系人适度监督的可能性及听证或重大决定前置决定的法治化等。陈淳文《从法国法论独立行政机关的设置缘由与组成争议：兼评“司法院”释字第 613 号解释》一文就独立行政机关组成问题，及其与行政一体及责任政治相互关系作深入探讨，就法国宪法实务针对独立行政机关问题所作出的解决途径作了分析。^①

陈淳文《论独立行政机关之监督》一文认为，建立在选举与多数原则基础上的课责机制并不适用于独立行政机关，因为其本质上就是一种“非多数机构”，除了政治部门外，法院、被管制业者、消费者、一般公民都可以成为监督者。在监督方法上，该文将独立行政机关可能行为类型分为三类：对于不具法效力的行为应以专业为重；具普遍效力的命令或政策决定应加重民主正当性要求；对于具体个案的决定，则应同时兼顾专业性和民主正当性。^②

三、研究方法及体例安排

（一）研究方法

学者有言，学术研究目的有二：求得真正的知识和求得系统的知识。^③ 对于社会科学研究来说，研究方法对于研究规划的实施和研究目标的实现具有重要影响。一个适当的研究方法，可能会使研究效果事半功倍；而一个有失妥当的研究方法，必然会给研究过程带来诸多困扰，甚至难以实现预期目标而毁掉整个选题。在选题资料收集和书稿写作过

① 陈淳文．从法国法论独立行政机关的设置缘由与组成争议：兼评“司法院”释字第 613 号解释 [J]．台大法学论丛，2008（2）：235．

② 陈淳文．论独立行政机关之监督 [J]．政大法学评论，2012（2）：156．

③ 陈德禹．问卷设计的研究 [M] // 段家锋，孙正丰，张世贤．论文写作研究（第四版）．台北：三民书局，1990：200．