

论完善我国选举诉讼制度

龚文龙, 黄通菊

(四川师范大学 法学院, 成都 610066)

摘要: 相比世界其他国家而言,我国选举法律制度存在一些疏漏,其中之一体现在缺乏健全的选举救济程序。通过梳理选举诉讼概念以及比较考察世界其他国家选举诉讼模式,完善我国选举诉讼制度理论构架以及实践操作,借此保障公民选举权的实现。

关键词: 选举诉讼; 制度完善; 宪法

中图分类号: DF22 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5315(2013)04-0035-05

新中国第一部《选举法》即《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》,于1953年2月11日中央人民政府委员会第二十二次会议通过,次月1日公布施行,其历史意义在于首次将人民当家作主这一政治权利法律化、现实化,从而为中国特色社会主义民主宪政制度的确立奠定了法制基础。现行《选举法》于1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过。此后,为了适应我国社会变迁与改革开放,该法先后经历了1982年第一次修正、1986年第二次修正、1995年第三次修正、2004年第四次修正以及2010年第五次修正。其中,尤为引人瞩目的是,2010年3月14日,第十一届全国人民代表大会第三次会议《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〉的决定》的第五次修正。《选举法》第五次修正侧重于城乡按相同人口比例选举代表、确保基层代表数量、增设选举机构、明确选举委员会法定职责等方面。相比世界其他宪政国家的选举救济制度而言,我国选举法律制度存在一些疏漏,主要体现在选民选举救济权以及选举救济程序等相关制度的缺失。故本文在广义选举诉讼概念之上,重点比较考察世界其他国家选举诉讼模式,解析我国选举诉讼现状,并提出完善我国选举诉讼制度的理论构架以及具体建议。

一 选举诉讼相关基础理论

(一) 选举诉讼概念解析

在现实生活中,公民基本权利可能会受到国家代议机关、行政机关、司法机关、法人或其他组织、自然人等多种主体的不法侵犯。因此,为公民基本权利提供充分救济途径是人权保障的重要内容。在所有救济途径中,“诉讼救济具有公开、公平和公正等优势,因此成为人权保障重要组成部分”^[1]。反观我国《宪法》、《选举法》等宪法性法律,都未明确使用“选举诉讼”这一概念。因此,目前我国学界对“选举诉讼”这一概念的理解尚处于学理解析之中,多数学者认为,所谓选举诉讼是指“解决因选举而发生的各种纠纷的法律方式的总称”^[2]。笔者认为,在我国的体制下,选举诉讼是指在全国人大及地方各级人大选举过程中,当选民的选举权受到各种不法侵害时,选民针对不法侵害行为依法向法院提起诉讼的行为及其制度的总和。第一,选举诉讼的受案范围比较广,包括整个选举过程中产生的纠纷,即自公告选举日期开始,经选举人名册的编制、公开,候选人登记,候选人审核与公告,投票处的设置与管理,竞选、投票,到最后统计投票结果及公告选举结果所发生的一切争议。第二,选举诉讼属于法律行为。选举诉讼涉及法院对选举人资格、选举程序以及选举结果的合法性判断,不涉

收稿日期:2013-04-13

作者简介:龚文龙(1965—),男,四川乐至人,四川师范大学法学院副教授,主要从事法经济学研究;

黄通菊(1963—),女,四川广汉人,四川师范大学法学院副教授,主要从事法经济学研究。

及《选举法》及选举政治行为的合宪性审查。因此,选举诉讼属于公法诉讼中的宪法诉讼,不应归类为行政诉讼或民事诉讼之中。第三,选举诉讼适用范围仅为全国人大及地方各级人大选举过程中。

(二)选举诉讼分类

1. 从选举内容的角度分类。选举诉讼按内容进行划分可分为以下三种情况,这也是对选举诉讼最常见的分类方式。

(1)选举人名册之讼。根据世界各国惯例,选民只有经过登记列入选民名册后,其选举资格才获得法律上的确认。引起这方面争议的,主要与选举资格的限制条件有关,如是否符合法定年龄、国籍、对选举权的限制或剥夺等。

(2)选举效力之讼。选举效力诉讼指因某选区发生选举违法或贿赂舞弊等行为而影响选举结果,经选民或候选人向法定机关提起诉讼而由法定机关依法裁决某选区选举是否具有法定效力的诉讼。选举效力诉讼是由于在选举手续上出现差错或违法行为,因而对选举的部分效力以至全部效力提出质疑、发生争议而引发的诉讼。它通常是针对选举主持机关的工作提起诉讼的,又称对事之诉讼。引起选举效力诉讼的主要原因:一是由非法剥夺或赋予选举权而引起;二是由选举管理方面的违法行为而引起,包括选举公告的发布、选举日期的安排、投票时间的确定、投票场所与票箱的布置、开票人与监票人的选择、选举票箱管理、投票记录与开票记录等与组织选举相关的各个环节是否符合法律的规定。此外,选区划分、应选名额的分配、竞选的组织、竞选的经费和行为等,也会引起选举有效性的诉讼。

(3)当选之讼。与选举效力诉讼不同的是,当选诉讼是对候选人当选的有效性提起的诉讼。因此,当选效力诉讼又被称为对人之诉讼。引起当选诉讼的情况有如下几种:一是决定当选的机构违法,通常由管理机构宣布当选名单,如若该机构的产生、构成、任期或决定程序违法,则其当选名单的宣布也自然失去法律的有效性;二是选票计算违法,对有争议的选票的有效性的断定,将会影响相关候选人得票数的增加或减少,导致当选或落选,管理选举的机关对有争议选票如若产生违法的判断,即可引起选票计算违法,导致当选无效;三是当选人的资格认定违法,如某人被确定为当选人后,发现其不具备候选人资格,或在选举日期后,候选人依法丧失选举权却成当选人,在这两种情况下,当选资格相应消失,认定其当选则属于违法;四是管理选举机关的负责人受到违法指控,也会引发对当选人当选效力的指控而进入司法程序。

2. 从比较法的角度分类。由于各国法律体系以及具体制度都不相同,各国对选举诉讼的分类也不局限于上述方式。英国将选举诉讼分为选举事务案件的裁判及选举诉讼案件的裁判;美国的选举纠纷则分为三类,即一般选举纠纷、议员选举纠纷及总统选举纠纷;法国分为地方选举诉讼案件和国会选举诉讼案件两种;日本分为三类,即选举人名簿之争讼、选举效力之争讼及当选人违反选举法而提起的当选无效之争讼。

3. 按照选举诉讼性质分类。我国也有学者认为选举依诉讼的性质,可分为“民事上的选举诉讼,刑事上的选举诉讼”^{[8]103}。刑事上的选举诉讼是指依照刑事诉讼法的规定,对妨害选举罢免的违法行为按照普通刑事诉讼程序进行定罪处罚。民事上的选举诉讼是指依照民事诉讼法所提起的诉讼。

(三)我国构建选举诉讼制度之必要性分析

其一,我国政治体制改革是构建选举诉讼制度的现实需要。一国政治制度与选举制度应当是良性互动的辩证关系,即健全的政治体制有助于推动选举制度向前发展;而完善的选举制度维系着一国政治制度的稳定。因此,一国的选举制度既属于该国政治制度的有机组成部分,又时刻影响着该国政治制度,二者相互依存、相互影响。我国现行《选举法》历经五次大幅度的修改,尤其是当前我国政治体制改革向深层次推进的时代背景下,选举诉讼制度依然未得到足够的重视。

其二,完善社会主义法律体系是构建选举诉讼制度的法理需要。我国尚未建立完善的选举诉讼制度。目前,我国的选举诉讼制度主要体现在《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》第二十八条、第五十五条、第五十六条,《民事诉讼法》第一百六十四条,《刑法》第二百五十六条。但因其条文对选举诉讼制度的主体、对象、实施程序等内容并未具体说明,所以,我国的选举诉讼制度在具体操作中存在瑕疵。随着近年来侵犯公民选举权等违宪事件屡见不鲜,为切实保障公民基本权利以及完善我国选举诉讼制度的迫切需要,客观现实要求在我国建立切实可行的选举诉讼制度。

其三,国际发展的客观规律是构建选举诉讼制度的必然趋势。宪法文本上的选举权要得以真正实现,就必须具备相应的法律救济途径,而司法救济是选举权切实保障的制度保障。就世界范围言,世界主要国家或已创立或已通过法律移植技术建立起了选举诉讼制度。从世界主要国家的实践来看,选举诉讼是对选举权的司法救济,其范畴包括维护选举程序、结果的合法性以及为选举权的正当行使提供司法救济。

二 世界主要国家选举诉讼制度简述

对代议机关选举的纠纷处理以及对选举权的救济,世界其他国家有不同的处理模式。这主要源于各国对选举权性质的界定,故存在三种性质截然不同的处理模式,即政治自我纠错模式、司法模式以及复合模式。对于议会选举诉讼的处理,西方国家主要存在两种倾向:一种观点认为议会选举是政治争议,应从政治角度处理,因而议会应在议会选举的诉讼中承担主要职能;另一种观点认为议会选举是一种依法实施的活动,由此而引发的争议应依法裁判,因而应由司法机关承担审判职能。另外,许多国家往往采取复合的做法。

由于各国的实践不同,每个国家所确定的管辖选举诉讼的机关也不相同,如前所述有代议机关、普通法院、宪法法院或宪法委员会、选举法院或选举委员会管辖等种类。这些模式可归纳为如下几种情况。

1. 政治机关自我纠错模式。其最大的特征在于程序的政治化。(1)代议机关管辖。代议机关管辖是将议员的选举诉讼由代议机关自行管辖。这一模式盛行于将选举争讼看作是政治问题的国家,如朝鲜、荷兰、卢森堡、澳大利亚等。这些国家均在“议会主权”的理论支配下,把议会选举作为政治事务,认为有关议会成员的选举诉讼应该由议会自行处理。(2)选举委员会管辖。选举委员会一般是国家依法设立,负责组织、管理和领导选举工作的专门机关。它在许多国家都是常设机关,名称也有许多种,如选举管理委员会等。瑞典等国实行这一体制。

2. 司法机关解决模式。为区分政治与法律两种性质截然不同的行为,多数国家在受理议会选举的诉讼方面,主要有四种模式。(1)普通法院管辖模式。受英国法律制度影响的英联邦国家,都由普通法院按一般司法程序来审理议会选举诉讼,当事人不服的可以提起上诉,并以法院判决为最终判决。代表国家有英国、西班牙、斯里兰卡、菲律宾、瑞士等国。(2)行政法院管辖模式。在法国,关于选举争讼的立法中,区分为地方选举争讼与议员选举争讼两类。关于地方选举的争讼,由地方行政法院管辖,对地方行政法院的裁决不服者,有权向中央行政法院上诉,由中央行政法院审理。(3)宪法法院管辖模式。德国除设有联邦宪法法院外,各州亦设有州宪法法院。处理议会选举争讼,是它们共同的基本职能之一。凡联邦议院议员资格引起的争讼,经议会审查委员会审查并经联邦议院决定后,不服联邦议院决定者可向联邦宪法法院上诉,由联邦宪法法院裁定。此外,对某一政党在联邦议院选举过程中的行为违法,以及公民认为其选举权利受到国家侵犯引起的诉讼等案

件,也归联邦宪法法院审理^{[4]242}。(4)选举法院管辖模式。选举法院是依照宪法和有关选举的法律监督选举,负责选举诉讼的专门法院。设立这种法院的国家为数不多,在各国有关选举法庭、选举法院以及选政法院等不同的称呼。这种模式对于选举的监督作用也比较全面,并与选举委员会的关系亲密,如巴西、巴拿马、玻利维亚、尼泊尔等国都由选举法院负责管辖选举诉讼。

3. 复合型机构管辖模式。若干国家采取复合型管辖模式,即多个机关进行管辖。“日本是复合型管辖模式代表,其代议机关和司法机关对选举争议都具有管辖权”^[5]。日本《宪法》第五十五条规定:“两议院各自裁判有关议员资格的争议。但撤销议员资格,必须由出席议员2/3以上多数作出决议。”在日本,由司法机关管辖的选举诉讼可以分为有关选举人名册的诉讼、选举诉讼和当选诉讼三种基本类型。选举人名册的诉讼是指选举人对选举名册的记录不服时,可以向该市的町村管理委员会提出异议,如对其答复不服时可以向地方法院起诉;如对地方法院的判决不服,还可以向最高法院上诉。选举诉讼是指选举人或者公职候选人员对地方公共团体议员及公职人员选举的效力不服时,有权向该市町村的选举委员会提出异议,如对其决定不服有权向各都道府县的选举管理委员会要求审查;如果对其裁决仍不服者,可以向高等法院提起诉讼。如果选举人或公职候选人员对众议院议员、参议院议员的选举效力有异议时,得向高等法院提起诉讼。当选诉讼则是选举人或候选人对于地方公共团体会议员及首长选举的当选效力不服者,向高等法院提起诉讼。

三 我国选举诉讼制度之现状与缺陷

(一)我国选举诉讼制度现状

1. 在实践中,我国选举纠纷并未完全诉诸司法救济途径。常常是各级人大常委会或选举委员会自我解决,或是通过有关行政机关进行调节解决,或是通过各级党委从中斡旋解决。

2. 我国《宪法》以及宪法性法律中并未明确规定选举诉讼制度,也未对选举纠纷解决机制进行明确规定。在宪法性法律中,相关规定主要体现在《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》以及各省级人大及其常委会制定的选举法实施细则。如《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》第二十八条规定:对于公布的选民名单有不同意见的,可以在选民名单公布之日起五日内向选举委员会提出申诉。选举委员会对申诉意见,应在三日内作出处理决定。申诉人如果对

处理决定不服,可以在距离选举日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。该条款从宪法规范层面确立了选举纠纷可以通过民事诉讼程序予以解决。

3. 在我国基本法律中也未明确选举诉讼,且对于选举诉讼程序缺乏明确的定性。目前我国涉及选举的诉讼分别归为民事诉讼程序和刑事诉讼程序。其中选举资格案件属于民事诉讼程序,破坏选举的犯罪案件属于刑事诉讼程序。如我国《民事诉讼法》第一百六十四条规定:“公民不服选举委员会对选民资格的申诉所作的处理决定,可以在选举日的五日内向选所在地基层法院起诉。”我国《刑法》第二百五十六条规定:“在选举各级人民代表大会代表和国家机关领导人员时,以暴力、胁迫、欺骗、贿赂、伪造选举文件、虚报选举票数等手段破坏选举或者妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权,情节严重的,处三年以下有期徒刑、拘役或剥夺政治权利。”

(二)我国选举诉讼制度缺陷

1. 选举诉讼的受案范围设置不科学。目前我国涉及的选举诉讼受案范围只包括选民资格与破坏选举罪,不能解决现实中出现的种种有关选举的纠纷。根据我国《选举法》第二十八条和第五十二条、《民事诉讼法》第一百六十四条以及《刑法》第二百五十六条的规定,我国的选民资格诉讼和妨害选举罪分别是通过民事诉讼程序和刑事诉讼程序以民事案件和刑事案件予以裁决的。从法律规定可以看出选举争讼的范围过于狭小。首先,从我国选举法来看,选举中还存在诸多问题,如选区划分、选民登记、候选人的提出、选民投票以及计票程序、各少数民族的选举以及对代表的监督、罢免和补选等关系到选举结果,进而影响选举权和被选举权实现的诸多问题,都未规定相应的救济程序。其次,从我国的选举实践来看,我国缺乏对政党违反选举法、选举委员会违反选举法的行为的认定和处理程序的规定。在各级选举中,某些地方的选举组织者往往利用职权采取不违反《刑法》第二百五十六条的手段,妨害公民自由行使选举权以谋取私利。此外,几乎各国都普遍规定的选举无效之诉、当选无效之诉及与罢免有关的诉讼,在我们法律中均缺乏相应规定。

2. 选举诉讼的程序不完善。一方面,根据《民事诉讼法》第一百六十四条以及第一百六十五条规定,选民资格案件是以特殊程序提起的民事诉讼,由基层法院管辖第一审案件,并采用一审终审制。这不仅不利于选举诉讼的公正进行,也无法体现对保护公民民主政治权利的足够重视。选举诉讼在性质上属于宪法诉讼,为公法

诉讼,我国将选民资格诉讼通过民事诉讼程序来解决颇为牵强。而《刑法》中规定的破坏选举罪显然针对的是犯罪行为,但是选举权的争议或被侵害并不必然属于犯罪。因此,笼统地将选民资格案件和破坏选举罪案件归入已有的两大诉讼体系中,不仅在实践中难以操作,而且很容易导致当事人对案件性质的误解。另一方面,由于选举诉讼类型的单一,造成缺乏对有关选举无效、当选无效、罢免不服或无效等诉讼程序的规定。

3. 对选举违法行为及其法律责任的规定过于简略。这主要体现在违法选举行为的法律责任不完善,缺乏行政法律责任及相应的救济制度。一是违法选举行为可能涉及到两种法律责任,包括我国《刑法》规定的破坏选举犯罪引起的刑事责任以及违法选举但尚未构成犯罪的行政违法引起的法律责任。但是,我国目前仍缺乏具体的对破坏选举的行政法律责任的规定,所以在实践中很难处理选举活动中出现的未采用暴力、威胁、欺骗、贿赂等非法手段而破坏选举或妨害选民或代表自由行使选举权和被选举权的行为。二是破坏选举罪侵犯的是公民的选举权,是公民重要的政治权利。在《刑法》规定的一些其他比较严重的犯罪中,刑罚会采用财产罚和剥夺政治权利的处罚,而侵犯选举权的犯罪中却不引入财产罚和剥夺选举权的处罚。

四 我国选举诉讼制度之重构

1. 在选举诉讼法制化方面。世界主要国家都制定了专门的选举诉讼法律,如“英国的《国会议员选举及舞弊治罪法》、《防止舞弊及非法选举治罪法》、《自治市选举舞弊及非法选举治罪法》;美国的《联邦选举舞弊行为法》以及各州选举法”^[6]。因此,我国要构建完整的选举诉讼体制,首先应完善我国选举诉讼的法制化、规范化,明确选举诉讼的基本原则和选举争议的诉讼范围。在选举诉讼的分类上,包括选民资格的案件、选举无效案件、当选无效案件、罢免无效案件、破坏选举无效案件、候选人提名争议、选举违法舞弊争议、计票方法的争议、对选举组织人员违法行为的诉讼等,对选举权提供较为全面的司法救济。

2. 选举诉讼管辖机关构建。目前有学者提出建立由代议机关管辖的模式和由各级选举委员会管辖的模式,这样的模式违反了“自己不做自己法官”之原则。因此,可考虑在我国的基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院和最高人民法院内部设立专门的选举法庭,该选举法庭不仅应当审理各级人大代表选举中发生的纠纷,也应包括村民委员会选举中发生的侵权纠纷。由于我国各级人民法院是根据有关法律的规定由同级人民代表大会选举产生,如果由基层法院审理基层人大代表的

当选效力案件,可能会导致同级法官决定同级人大代表人选的问题,有违组织法的机制构建及立法精神。中级法院管辖基层人大代表的当选效力案件不仅在法官的业务水平上要高于基层法院,也因其管辖案件较少能够及时地审结选举案件。而基层法院可以审查基层群众自治组织的村民委员会与居民委员会的选举。

3. 选举诉讼程序的制度设计,具体而言有以下五个方面。

(1) 扩大选举诉讼受案范围,将选民资格、选举效力、对罢免议案无效之诉以及破坏选举的违法行为之诉等行为纳入选举诉讼受案范围之中。

(2) 在选举程序方面,应当采取二审终审制,当事人对一审判决不服,可以提出上诉,上诉法院必须在规定的日期内审结案件。在上诉审理期内,选举结果暂时中止。

(3) 在审判组织的模式选择上,笔者倾向于设立专

门的选举法庭。随着我国民主政治建设的深入,选举将在政治生活中扮演越来越重要的角色,选举活动也将日趋频繁,设立专门的选举法庭专司选举诉讼很有必要。建议在中级人民法院以上设立专门法庭,在最高法院则可以设立临时组成的专门法庭,以节约审判资源。若将来我国设立宪法法院,可以将选举法庭纳入宪法法院的编制。

(4) 在级别管辖方面,应当区分案件类型,对选举人民代表大会代表的案件,一审应当由相当于中级人民法院的专门法庭管辖。由中级人民法院管辖此类案件,比较符合选举诉讼这一涉及公民基本权利的性质。中级人民法院的案件较基层人民法院要少,有利于法院及时审结案件。

(5) 在法律责任方面。采取人身罚、行为罚、财产罚、精神罚四罚并用,可以并处剥夺政治权利的制裁措施,以收补救和威慑之效。

参考文献:

- [1] 吕晓明. 论我国公民基本权利的诉讼救济[J]. 山东行政学院山东省经济管理干部学院学报, 2006, (1).
- [2] 杨临宏. 选举争讼制度比较研究[J]. 现代法学, 1999, (3).
- [3] 程洁. 宪政精义: 法治下的开放政府[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002.
- [4] 徐育苗. 中外选举制度比较[M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [5] 伍华军. 选举诉讼体制比较研究[J]. 甘肃政法学院学报, 2002, (3).
- [6] 彭建军. 试论选举权实现的保障机制[J]. 中南民族大学学报, 2002, (5).

On the Perfection of Action of Election System

GONG Wen-long, HUANG Tong-ju

(School of Law, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610066, China)

Abstract: Compared with other constitutional states, China's electoral law needs amendment in that it lacks a sound relief mechanism. By combing the notion of action of election and the survey on that of other states, this thesis analyzes the current action of election system of China and provides some suggestions for its improvement. A sound action of election system can guarantee the suffrage and the practice of constitutional order of the state.

Key words: action of election; system improvement; constitution

[责任编辑: 苏雪梅]