

## 选举主持机构的组成与运作 ——基于比较法的考察

孙 莹\*

---

**内容提要：**选举主持机构的运作贯穿选举的整个过程，选举主持机构的制度设计关系着选举是否能够公正公平地举行。学者们提出的完善人大选举主持机构的设想具有前瞻性，但目前的研究尚未提供关于选举主持机构法律规范的完整的法理框架和制度细节。选举主持的本质是准司法性质的行政管理活动。为了保证选举过程的合法公正，各国法律制度一般从机构设置、人员组成、监察监督三个方面对选举主持机构进行规范。借鉴比较法上的经验，人大选举主持机构的发展路径包括机构的常设性、人员组成的包容性和外在监督机制的保障。我国选举法以及各地选举法实施细则可以从这三个方面进行完善。

**关键词：**人大制度 选举主持机构中立 选举委员会

---

### 一、引言

在人大制度的理论与实践领域，对选举主持机构的研究无疑是重要且必要的。“选举的组织机构自始至终组织领导了换届选举工作的全过程，组织机构的构成及其工作的具体方式、程序从根本上影响了我们换届选举每一个细节问题，决定了我们选举的质量和效果。”<sup>〔1〕</sup>党的十九大报告重申了坚持和完善人民代表大会制度，并提出健全人大组织制度和工作制度。这对于人大制度的研究具有启发和指导意义。有关选举主持机构的法律制度是人民代表大会组织制度和工作制度的重要组成部分。选举权利是否能实现，选举过程是否公正，选举主持机构是关键。为了保证选

\* 中山大学法学院副教授。

本文是作者主持的国家社科基金青年项目“中国人大议事规则研究”（15CFX014）的阶段性成果。

〔1〕 蔡定剑主编：《中国选举状况的报告》，法律出版社 2002 年版，第 68 - 69 页。

举过程的公平公正，学者们提出进一步完善选举主持机构。“选举组织的常设化、独立化、专业化和民主化应该是人大代表选举组织机构改革的方向。”〔2〕“不要求选举管理机关承担保选功能，而是规定其中立。”〔3〕“没有中立的选举主持机构，要想有公正的选举结果，是难以想象的事情。”〔4〕这些制度建议具有前瞻性，值得进一步深入和展开，目前的研究尚未涵盖选举主持机构的基础理论问题和具体制度设计问题。选举主持机构如何维持选举的公正？如何从理论上论证？如何从法律制度上规范？选举主持机构在中国的完善路径是什么？如何在现有的制度和机构基础上进行改革？

根据文献梳理和实证观察，本文尝试对上述问题做出初步解答。第二部分是对选举主持机构的理论概述，第三部分是对各国宪法和法律文本中涉及选举主持机构的条文梳理，并提炼出有关选举主持机构的法律规范体系，第四部分论述我国人大选举主持机构的制度完善路径。

## 二、选举主持机构中立的理论基础

### （一）选举主持机构的中立地位是维持选举公正的必然要求

首先，选举主持机构的中立地位可以从维持选举活动的合法公正的角度考察。选举主持机构的中立性或者说独立的选举主持机构被认为是选举公正的前提。1994年，国际议会联盟理事会（Inter-Parliamentary Council）在巴黎发表了《有关自由及公平选举的准则宣言》（Declaration on Criteria for Free and Fair Elections）。该宣言指出，国家应该采取措施成立“一个中立、公正、平衡的机制来管理选举”。〔5〕《选举管理设计：国际民主与选举援助机构手册》的第一章指出，选举管理机构（Electoral Management Body，简称 EMB）的指导原则包括独立、公正、诚实、透明、效率、专业以及服务精神。〔6〕《选举正义：国际民主与选举援助手册》也将合法性、确定性、客观性、独立性、公正性作为选举管理机构日常运转的指导原则。〔7〕《欧洲安全合作组织国内选举观察员手册》亦提出选举主持机构的成立和运作应当保证选举的独立和公正的选举行政管理。〔8〕《选举正义：国际民主与选举援助手册》这样定义选举主持机构的中立地位：“选举过程的组织和管理活动的独立性和自主性指的是 EMB 的成员只在法律的指令下行动，不受来自任何政府部门或政党团体的干涉。”〔9〕

〔2〕 唐皇凤、梁玉柱：《我国人大代表贿选的制度和生态分析：基于衡阳和辽宁“贿选案”的案例研究》，载《江汉论坛》2017年第9期。

〔3〕 蒋劲松：《人大代表贿选案的代议法学反思》，载《法学》2017年第4期。

〔4〕 周其明：《选举程序研究——中国选举制度存在的问题与前瞻》，中国政法大学出版社2014年版，第279页。

〔5〕 Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, available at <http://archive.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>, last visited on Nov. 20, 2018.

〔6〕 See Helena Catt, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall & Peter Wolf, *Electoral Management Design*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, p. 2.

〔7〕 See Ayman Ayoub & Andrew Ellis ed., *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, p. 27.

〔8〕 See *Handbook For Domestic Election Observers*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2003, p. 37.

〔9〕 前引〔7〕，Ayman Ayoub & Andrew Ellis 主编书，第28页。

一般而言，选举管理活动包括划分选区、登记选民、确认参选资格、组织和监管投票、公布选举结果、受理选举争议。有些国家的选举主持机构还负责起草选举法草案。从划分选区到公布当选者，选举管理的每个环节都对选举结果具有决定性的影响。Gerrymandering 一词的诞生就是明证。在 19 世纪初的一次参议院选举前，美国马萨诸塞州州长 Elbridge Gerry 为了确保其党派获胜，将该州的选区划分成了一个酷似蝾螈（salamander）的形状，这样可以使本党的反对者摊薄到各个选区。<sup>[10]</sup> 在当代美国，选举组织者依然可以通过变更选民的投票、阻止符合资格的选民投票、拒绝接受符合资格的选民的投票，<sup>[11]</sup> 或者通过说服、威胁、强制选民违背本身意愿改变投票取向，泄漏选民的投票内容等方式操纵选举。<sup>[12]</sup> 主持和管理选举的工作人员介入并试图操纵选举，有时是出于其自身党派立场，有时是出于个人喜好（如种族偏见），有时则无关信仰和喜好，而是接受了利益输送，也就是贿选的一种形式。组织选举的工作人员是选举过程的具体操作者，不管是其在合法外衣下藏有私心的操作，还是枉法舞弊，都会损害选举的价值，扭曲民意的表达，造成对参选者的不公正。

## （二）选举主持机构的中立地位是由选举行政的中立本质决定的

其次，选举主持机构的中立地位可以在其功能定位的维度中考察。政府的基本功能分为政治与行政两部分，政治功能是对国家意志的表达，行政功能是对国家意志的执行。选举活动比较特殊，既体现政治功能，也体现行政功能。政治功能解决主权问题，即谁来表达国家意志以及谁代理表达国家意志。选举制度的顶层设计，“在一个代议政制体制中规定谁是选民，他们应如何投票、向谁投票”属于政治功能范畴，需要由政治机关做出决定。<sup>[13]</sup> 而具体到选举制度的落实，选举活动的管理则属于行政功能。选举主持机构归类于行政机构的定位可以在选举研究的文献中得到佐证。选举行政（electoral administration）是正式的术语并且已经成为选举过程研究的一个支流。<sup>[14]</sup> 正是由于其行政功能的属性，选举主持机构与其他官僚机构一同遵循政治上的中立。政府行政具有连续性和专业性的特征，政府的治理需要稳定和效率。中立的行政系统可以在政党竞争引发的政权频繁更迭中保证政府的正常运转。无论哪个政党成为执政党，都不能控制宗教管理、货币发行、公务员人事这些事项。<sup>[15]</sup> 在议会制国家，行政系统的政治中立体现在“内阁制定政策，并且为其政策内容与实际执行之成败向国会负责。至于文官体系只受内阁指挥，不需要向国会负政治责任”。<sup>[16]</sup> 在总统制国家，官僚体系也采取考核制而非选举制或委任制，以摆脱政党政治的影响。例如美国通过《彭德尔顿法》建立现代文官制度以弃绝政党分赃制。

[10] 参见王绍光：《民主四讲》，三联书店 2008 年版，第 149 页。

[11] See Kansas Statute, Chapter 25, Article 24, Section 19, Misconduct of an election officer, available at [http://www.kslegislature.org/li/b2013\\_14/statute/025\\_000\\_0000\\_chapter/025\\_024\\_0000\\_article/025\\_024\\_0019\\_section/025\\_024\\_0019\\_k/](http://www.kslegislature.org/li/b2013_14/statute/025_000_0000_chapter/025_024_0000_article/025_024_0019_section/025_024_0019_k/), last visited on Nov. 20, 2018.

[12] See 15 Del. C. § 5123.

[13] 参见〔美〕F·J·古德诺：《政治与行政》，王元译，华夏出版社 1987 年版，第 16 页。

[14] See Kathleen Hale, Robert Montjoy & Mitchell Brown, *Administering Elections: How American Elections Work*, Palgrave Macmillan, 2015.

[15] 俞可平、〔德〕托马斯·海贝勒、〔德〕安晓波主编：《中共的治理与适应：比较的视野》，中央编译出版社 2015 年版，第 51 页。

[16] Alan R. Ball & B. Guy Peters: 《现代政治学》，陈一新、邓毓浩、陈景尧译校，韦伯文化国际出版有限公司 2010 年版，第 179 页。

(三) 选举主持机构的中立地位是由选举管理活动的准司法性质决定的

选举主持归属于行政范畴，而且是不受政治功能控制和影响的行政的范畴。在政治与行政的分野中，政治功能包括“制宪、立法、政府官员选举，以及对国家意志执行功能的控制”。〔17〕为达到国家意志的表达与执行之间的协调，政治需要对行政进行一定程度的控制。这种控制以保证国家意志得到执行为限，不能影响政府的民治和行政的高效。因此，有必要对行政的内容做进一步划分，行政功能可以细分为执行、司法、准司法、统计的和半科学的功能。执行功能必须服从政治，并受政治机构的控制，其他行政功能的履行则以不受政治控制为前提。〔18〕选举主持机构是具有准司法性质的行政机构，不受政治的控制与影响。“如果希望选出的官员能代表人民——或者说希望政府是民治的政府的话，就必须尽可能做到公正无私，毫无偏见。因此，负责选举工作的官员的活动也是具有准司法性质的。”〔19〕任何政治性的控制都不能使行政官员更好地去行使他们的准司法职责；正如这样的控制不会使法官做出更好的判决一样。〔20〕可见，商业、科学、统计、司法及准司法性质的行政职能不宜受政治的影响。这一理论投射到实践中，就是履行这些行政职能的机构成为法定的独立机构。独立机构是独立、超然、客观中立、具有专业判断的行政组织，是“行政一体”原则的例外，并且在裁决性、调查性、管制性的个案中不受上级或其他机关的指挥或干涉。

### 三、选举主持机构的法律制度设计

各国对于选举主持机构中立的法律地位，一般是从机构的独立性、人员中立性、职权适当性、程序形式性、监督法定性等方面予以规定和执行的。这里主要从机构、人员和监督三个方面考察其他国家选举主持机构的相关法律规定。

(一) 机构的独立性

一般而言，国家选举主持机构或中央选举主持机构由宪法做出规定，地方各级选举主持机构由法律规定。以亚洲国家为例，46个国家中，13个国家的宪法专门规定了选举主持机构，只是作出规定的章节位置有所不同。有的国家宪法专章规定独立机构，并且在独立机构一章规定选举主持机构。有的国家宪法专章规定选举，并在选举一章中规定选举主持机构。有的国家将选举主持机构单列一章。（参见表1）选举主持机构的独立地位有时会在宪法中明确。例如，《孟加拉国宪法》写明“选举委员会独立行使职权，仅服从于宪法和其他法律”。〔21〕不仅是亚洲国家，欧美一些国家的选举主持机构也是独立的。美国被视为独立机构的发源地。美国联邦政府的行政分支由12个政府部门和60多个独立机构组成——12个行政部门的首长由总统任命组成内阁，其余60多个独立机构不属于任何一个行政部门。〔22〕例如，美国在金融管制领域设立证券交易委员

〔17〕 前引〔13〕，F·J·古德诺书，第25页。

〔18〕 参见前引〔13〕，F·J·古德诺书，第21、41、44-51页。

〔19〕 前引〔13〕，F·J·古德诺书，第43页。

〔20〕 参见前引〔13〕，F·J·古德诺书，第45页。

〔21〕 《世界各国宪法》编辑委员会编译：《世界各国宪法》（亚洲卷），中国检察出版社2012年版，第406页。

〔22〕 参见孙林主编：《世界主要政党规章制度文献——美国》，中央编译出版社2015年版，导言。

会、联邦储备局等独立机构；在科学领域设立国家航空太空总署、国家科学基金会；在选举监管领域设立选举委员会等独立机构。国家设立独立机构行使特定政府职能的做法目前是各国的普遍实践。选举主持机构一般都归属于此类行政性质的独立机构。美国联邦选举委员会的网站就声明其独立机构（an independent government agency）的法律地位。<sup>[23]</sup>

表 1 亚洲国家选举主持机构一览表<sup>[24]</sup>

序号	国别	宪法章节	机构名称	人员组成模式
1	巴基斯坦	第八编 选举	选举委员会	准司法型
2	不丹	第 24 条 选举委员会	选举委员会	包容型/包容型
3	菲律宾	第 9 条 宪法规定的委员会	选举委员会	准司法型
4	韩国	第七章 选举管理	选举管理委员会	包容型/包容型
5	马尔代夫	第七章 独立委员会	选举委员会	包容型/包容型
6	马来西亚	第八编 选举	选举委员会	包容型/包容型
7	孟加拉国	第七章 选举	选举委员会	回避型
8	缅甸	第九章 选举	联邦选举委员会	准司法型
9	尼泊尔	第十四章 选举委员会	选举委员会	回避型
10	斯里兰卡	第十四章 公民权和选举	选举委员会	回避型
11	泰国	第十一章 宪法独立机构	选举委员会	回避型
12	土耳其	第三编 共和国的主要机关	选举委员会	准司法型
13	印度	第十五编 选举	选举委员会	未规定

从世界范围看，常设的、专业的、独立的机构是选举管理机构的发展趋势。有学者在观察了 148 个国家的选举经验后，将选举管理的发展趋势概括为：首先，选举主持机构是常设的（permanent）、独立的（independent of the executive）；其次，选举管理越来越依赖常设和专业化（professional）的工作人员，而非临时的（temporary）选举工作机构和工作人员。选举主持机构的组成人员通常是专职的，并且享有宪法法律提供的职务保障，表现在选举主持机构的组成人员由宪法法律规定任期，并且任期内不受罢免，薪酬不受减免。例如，《安提瓜和巴布达国宪法》第 63 条、第 67 条规定，选区边界委员会的成员和选举监察官仅可因为心智或是身体疾病或者其他原因导致的无能力履行相应职责，或因为品行不端，方可被免职。<sup>[25]</sup> 与对法官的职务保障目的类似，选举主持机构成员的职务保障也是为了维护中立、超然的地位。“如果希望有高效率而又公正无私的行政，如果政策问题是根据民意决定的，那么在行政体制的半科学、准司法、办事和幕僚性的那个部分中，就应该做出长期任职规定。”<sup>[26]</sup>

## （二）机构成员的中立性

选举主持机构的中立地位必然要求其组成人员的立场中立，选择立场中立的人员成为选举委

[23] See About Federal Election Commission, available at <https://www.fec.gov/about/>, last visited on Nov. 20, 2018.

[24] 参见前引 [21]，《世界各国宪法》编辑委员会编译书。

[25] 参见《世界各国宪法》编辑委员会编译：《世界各国宪法》（美洲大洋洲卷），中国检察出版社 2012 年版，第 27 页。

[26] 前引 [13]，F·J·古德诺书，第 50-51 页。

员会的成员，有以下模式可供选择。

1. 准司法模式。上文已经提到选举管理活动是具有准司法性质的行政管理活动。因此，许多国家规定由司法界人士担任选举委员会成员。例如，英国设立了“选区划界委员会”（Boundary Commission）来负责有关划界工作。该委员会每8至12年便会进行一次选区划界检讨，之后的建议由英国内政大臣（Home Secretary）草拟成附属立法，并提交国会通过。英国的选区划界委员会由下议院议长担任当然主席，其主要组成人员为三名。为了保证其中立性，议长从来不参与该委员会的实际工作，而由另外一位司法界人士担任其副主席，由一些不牵涉政党政治并且通常来自法律界的人士担任其他两名委员，由这三人主持委员会的日常工作。1992年，当时英国内政大臣 Kenneth Clarke 在提交新的选区划界委员会草案给国会时，评价这种将选举主持机构交由司法界人士负责的制度是“公正”（impartial）的制度。受英国影响，我国香港地区在回归之前也设有选区分界及选举事务委员会，让司法界和中立人士来主持和处理选举，包括管理选举划界、处理其他选举日常实务，并接受选举投诉。1997年香港回归之后，特区政府成立选举管理委员会，规定担任主席的人选必须是高等法院法官，而且行政长官在委任主席前必须咨询终审法院首席法官的意见。<sup>〔27〕</sup> 准司法模式在其他国家也有适用。例如，《秘鲁国宪法》规定，国家选举委员会全体会议的五名成员由以下方式产生：最高法院从其退休或现任法官中通过秘密投票选举出一名成员并担任委员会主席；最高检察官委员会从其退休或现任高级检察官中秘密投票选举出一名成员；利马律师协会从其成员中通过秘密投票选出一名成员；全国各公立大学法律系主任从原系主任中通过秘密投票选出一名成员；全国各私立大学法律系主任从原系主任中通过秘密投票选出一名成员。并规定国家选举办公室主任由国家司法官员委员会每四年重新任命一次。<sup>〔28〕</sup> 《巴基斯坦国宪法》写明，没有人可以被任命为首席选举委员，除非他是或曾经是最高法院法官，或他是或曾经是高等法院法官且依法有资格被任命为最高法院法官。<sup>〔29〕</sup> 《菲律宾国宪法》要求选举委员会的过半数成员须为律师协会会员并从事法律工作十年以上。<sup>〔30〕</sup> 《巴哈马国宪法》也规定巴哈马选区委员会的副主席由最高法院法官担任。<sup>〔31〕</sup> 有的国家直接将选举主持机构命名为选举法庭，并任命司法界人士充任。《巴拿马国宪法》第142条规定，选举法庭由三位法官组成。<sup>〔32〕</sup> 准司法型的人员组成模式是建立在司法独立的假设和基础上的。随着我国司法改革的推进、司法公正和法官地位的提升，这种准司法模式可以成为常设选举委员会人员组成的备选方案之一。

2. 回避模式。这种思路是建立选举主持机构组成人员的利益回避制度。首先是经济利益的回避。《秘鲁宪法》规定，选举委员会是全职且有酬劳的工作，任职者不得再兼任其他任何公职。<sup>〔33〕</sup> 《巴基斯坦国宪法》要求首席选举委员不可在巴基斯坦政府部门履行公务时担任任何有收

〔27〕 参见前引〔13〕，F·J·古德诺书，第50-51页。

〔28〕 参见前引〔25〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第233页。

〔29〕 参见前引〔21〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第112页。

〔30〕 参见前引〔21〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第195页。

〔31〕 参见前引〔25〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第92页。

〔32〕 参见前引〔25〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第138页。

〔33〕 参见前引〔25〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第233页。



益的职位，不可占据任何其他在提供服务时有权获得报酬的职位，不应在停止在巴基斯坦政府部门履行公共服务后两年内担任有收益的职位。<sup>〔34〕</sup> 其次是政治利益的回避，议会议员和公职人员不可成为选举委员会成员。《安提瓜和巴布达国宪法》第 63 条规定：“若某人是参议员、众议院成员或公务员，则其人将无资格被任命为选区边界委员会的成员。”<sup>〔35〕</sup> 《巴巴多斯国宪法》第 41A 条规定，大臣、政务次官、众议员，或参加众议院选举的候选人、参议员以及公职人员，均不具有担任选举和边界委员会成员的资格。<sup>〔36〕</sup> 再如，我国香港地区《选举管理委员会条例》规定以下人士不得担任选举管理委员会成员：在行政长官选举中曾获提名为候选人，选举委员会委员，行政会议成员，立法会议员，区议会议员，任何政治性团体的成员，积极从事政治活动的人，香港以外任何地方的国家级、地区级或市级国会、立法机关、议院或议会的成员，中国政协委员，任何国家的武装部队成员等等。<sup>〔37〕</sup> 目前我国直接选举中的选举委员会其实是采取了此种回避模式的思路。2010 年《选举法》修改，增加了第 9 条“选举委员会的组成人员为代表候选人的，应当辞去选举委员会的职务”。各省的选举实施细则也随之作了相应修改。不过当前的这种回避设计是不到位、不充分的。一方面，它并未规定国家公职人员、人大代表、政协委员不能担任选举委员会成员职位；另一方面，实践中有些地方的操作是先让某人担任选举委员会成员参与选举管理工作，确定其成为人大代表候选人后，再辞去选委会成员职位，这种操作就使得回避形同虚设。

3. 包容模式。包容模式与回避模式的思路是相反的，它并不是要求利害关系人退出，而是将各方利益都吸收容纳进来，让各方互相监督，由此实现中立公正的效果。“每一个成员在外界看来都是有偏袒性的，每一个成员都会尽力保证其他成员不偏私，这样选举管理机构就会被视作是不偏不倚的。”<sup>〔38〕</sup> 反映在选举主持机构成员候选人的产生被任命的方式上，包容模式的最普遍做法是各派政治力量协商产生选举主持机构的成员。例如，《安提瓜和巴布达国宪法》第 63 条规定了选区边界委员会的成员共四名，都由总督任命，但是其人选一名是首相与反对党领导人协商的结果，一名来自反对党领导人的建议。<sup>〔39〕</sup> 《巴巴多斯国宪法》第 41A 条规定选举和边界委员会由主席、副主席及三名其他成员组成，其中委员会主席和两名其他成员来自总督与反对党领导人的协商，副主席和一名其他成员来自总督与首相的协商。<sup>〔40〕</sup> 《玻利维亚国宪法》规定最高选举法庭至少要包括两名土著民族成员。<sup>〔41〕</sup> 在亚洲国家，《巴基斯坦国宪法》规定，首席选举委员的备选人选，由总理和国民大会反对党领袖商议产生并提交议会委员会听证确定。而有权确定最终人选的议会委员会，其成员 50% 来自国务大臣席位，50% 来自反对党席位。<sup>〔42〕</sup> 不丹国的选举专

〔34〕 参见前引〔21〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 112 页。

〔35〕 参见前引〔25〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 27 页。

〔36〕 参见前引〔25〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 58 页。

〔37〕 参见香港特别行政区《选举管理委员会条例》第 3 条“选管会的设立及其成员”。

〔38〕 前引〔6〕，Helena Catt, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall & Peter Wolf 书，第 110 页。

〔39〕 参见前引〔25〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 27 页。

〔40〕 参见前引〔25〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 57-58 页。

〔41〕 玻利维亚国的最高选举法庭是其选举的组织、管理和执行机构。该国另设有选举法院来处理选举异议。

〔42〕 参见前引〔21〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 112 页。

员由总理、首席法官、议长、国务委员会主席和反对党领袖共同推荐名单，再由国王任命。<sup>〔43〕</sup> 韩国的中央管理选举委员会由总统任命的三人、国会选出的三人和大法院院长提名的三人组成。<sup>〔44〕</sup> 日本的中央选举委员会的五人中有两名来自自民党，一名来自民进党，一名来自公民党，一名来自日本共产党。<sup>〔45〕</sup>

### （三）外部监督机制

“选举周期中的每一项活动都有可能引起争议，包括候选人名单的提名和登记，选举宣传，投票站的分配和设置，选举官员的任命，选举观察员的认证，投票过程，点票，以及选举结果的宣布。”<sup>〔46〕</sup> 选举争议的解决（Electoral dispute resolution，简称 EDR）是一项专门事务，选举投诉的渠道和受理机关需要由国家立法做出规定。选举主持机构本身是选举过程的组织者、管理者和监督者，但是选举主持机构的决定或不作为也常常成为选举投诉的对象，这时就会存在利益冲突和难以问责的问题，所以必须有其他机构来行使对选举主持机构的监察职能。包容模式或包容型的人员构成的初衷是来自各派势力成员内部的互相监督，但这样也不能排除内部共谋的可能，因此为了保证选举主持活动的中立公正，选举主持机构还需要来自外部的监督。许多国家和地区依赖司法体系处理选举投诉。这种做法有其弊病，如果让普通法院受理选举诉愿、选举呈请，本身已经承载许多其他类型案件的法院会行动缓慢，不能快速解决琐碎的选举投诉，而且这也会使法院承受政治压力。<sup>〔47〕</sup> 因此，一些国家会成立专门的选举投诉裁决机构。例如科索沃设立了选举投诉和上诉委员会。<sup>〔48〕</sup> 《阿富汗国宪法》第 86 条规定了独立的选举监督委员会。<sup>〔49〕</sup> 有的国家设立专门的选举法院或者选举法庭。例如《安提瓜和巴布达国宪法》第 67 条规定了选举监察官的任命、职能和免职。<sup>〔50〕</sup> 《巴哈马国宪法》第 51 条规定首席大法官任命两名最高法院法官组成选举法院（Election Court）。<sup>〔51〕</sup> 《巴西国宪法》第 118 条设置了选举法院和选举法官。<sup>〔52〕</sup>

## 四、人大选举主持机构的制度完善

人大选举主持机构的相关法律制度有进一步完善的空间。选举主持和管理的每一步骤都需要公正依法进行。尽管《选举法》和《刑法》都规定了破坏选举的违法犯罪行为，选举主持机构工作人员依然可以寻找法律漏洞来操纵选举。例如将大单位与小单位划分到一个选区，这样就有利于大单位的领导当选，或者将某个单位划分为单个选区保证其领导当选；将某些希望参选代表的

〔43〕 参见前引〔21〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 158 页。

〔44〕 参见前引〔21〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 244 页。

〔45〕 信息来源于 2018 年 4 月在广州对日本学者的访谈。

〔46〕 前引〔7〕，Ayman Ayoub & Andrew Ellis 主编书，第 19 页。

〔47〕 See Chad Vickery ed., *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections*, International Foundation for Electoral Systems, 2011, p. 95.

〔48〕 前引〔47〕，Chad Vickery 主编书，第 98 页。

〔49〕 参见前引〔21〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 34 页。

〔50〕 参见前引〔21〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 28 页。

〔51〕 参见前引〔21〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 89 页。

〔52〕 参见前引〔21〕，《世界各国宪法》编辑委员会编译书，第 180 页。



选民登记到他所不为人知的选区以降低其提名为候选人的概率，或者有选择地登记选民；不发放候选人提名推荐表给选民以阻拦选民联名推荐代表候选人，或者要求推荐代表候选人的选民必须到选举办公室当面签名并解释推荐理由；选举工作组织者与选民谈话迫使其放弃联名提名代表候选人等等。<sup>[53]</sup> 选举主持机构的上述种种做法，是因为有倾向性，也就是没有持守中立的立场。因为选举主持机构的工作人员刻意迎合地方领导的意图。领导的意图被领会为“组织意图”，选举异化为“指令性选举”。<sup>[54]</sup> 某些地方领导有其私心与私欲，人大代表在其眼中是可以私相授受的资源和交易筹码，“要将人大代表作为一项荣誉用以酬谢大的开发商、纳税大户、劳动模范以及为当地带来影响的文体明星、社会知名人士等，这使得人大代表成为主导选举的组织及其负责人需要绞尽脑汁才能制作好的拼盘”。<sup>[55]</sup> 地方领导的人情、利益导向，使得选举中也会存在官商勾结，甚至官黑勾结的情况。<sup>[56]</sup> 领导推荐候选人被包装为组织推荐候选人，组织推荐候选人成为“必须当选”候选人。选举主持机构的工作人员不能对领导推荐和选民推荐一视同仁。为了护航地方领导属意的人当选，选举主持机构试图用上述手段操控选举。有参政热情和能力的人被排斥，无心履行人大代表职责但可以配合当地政府的人当选。这既损害人大制度的权威，又损害基层政权的合法性基础。影响选举主持机构中立性的，除了地方领导的压力，还有利益集团或者个人的利益输送。在衡阳贿选案中，“衡阳市人大机关 47 名副处级以上干部，有 46 人在会前就收红包、接受宴请。市人大机关一名干部甚至直接打电话‘指导’一名候选人贿选，称‘钱送多少，自己看着办’”。<sup>[57]</sup> “76 名当选的省人大代表中有 56 人涉嫌向 518 名人大代表和 68 名大会工作人员行贿。”<sup>[58]</sup> 在辽宁贿选案中，“一些代表候选人利用资本操纵选举，明目张胆拉票贿选；一些人大代表目无法纪，把收受代表候选人钱物视为潜规则；一些人大领导干部和工作人员知法犯法，为代表候选人拉票穿针引线”。<sup>[59]</sup> 中国语境下的选举主持机构中立，是指选举主持机构服务于国家和人民的整体利益，而不是特定人群或局部利益。选举主持机构的职责是严格依法组织选举的每个步骤的进行，而不是保证某个势力意志的实现。人大选举主持机构的法律制度，可以从以下三个方面予以完善。

#### （一）设立常设的人大选举主持机构

设置常设的选举主持机构是实现其中立性的第一步。常设机构是相对于机构的存续性而言。人大的选举分为直接选举和间接选举，直接选举中，选举主持机构是选举委员会，同时还有其他选举指导机构、选举领导机构、选举工作机构，选举结束了这些机构就撤销了。间接选举中，在

[53] 参见邱家军：《2011 年上海人大代表直接选举观察报告》，载黄卫平、汪永成主编：《当代中国政治研究报告》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 120-151 页；前引 [1]，蔡定剑主编书；陈书笈：《中国选举权利的救济制度研究》，上海世纪出版集团 2012 年版。

[54] 参见王立峰：《治理拉票贿选，如何多措并举》，载《人民论坛》2016 年第 9 期。

[55] 秦前红：《高价贿选人大代表究竟为哪般》，载 [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_aeb76bfd01018njq.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_aeb76bfd01018njq.html)，最后访问时间：2018 年 11 月 20 日。

[56] 参见夏明：《人大民主制度建设如何防控黑恶势力的侵蚀》，载陈明明、何俊志主编：《中国民主的制度结构》，上海人民出版社 2008 年版，第 150-180 页。

[57] 李志勇：《疯狂的红包 失控的选举——衡阳破坏选举案透视之一》，载《中国纪检监察报》2014 年 8 月 19 日。

[58] 前引 [2]，唐凤皇、梁玉柱文。

[59] 《辽宁：以拉票贿选案为镜鉴》，载 <http://news.sina.com.cn/c/2016-09-20/doc-ifxvykwk5291111.shtml>，最后访问时间：2018 年 11 月 20 日。

选举上一级人大代表时，本级的人大主席团和上一级的人大常委会都是选举主持机构。人大主席团是各级人大举行全体会议时选举产生的，人大闭会则主席团随之停止运转，因此人大主席团也是具有临时性质的非常设机构。由此可见，在各级人大选举主持机构中，只有人大常委会是常设性的，其他的组织机构都是临时性质的。

设立常设的人大选举主持机构是为了满足选举管理专业化的需要。临时性的选举组织机构有其弊端。选举管理事务的本质是连续性的，不仅是选举之年，平时也需要选民登记册的维护和更新等对选区数据的常态化的观察和统计。在我国选民登记的工作中，经常有选民和选举单位被遗漏的事故发生。<sup>〔60〕</sup>城乡流动人口更需要及时的统计和登记，以保障其选民权利的行使。临时组建的选举管理组织显然难以胜任。常设的选举主持机构也是为了满足选举管理法治化的需要而设立的。如学者所指出的，临时设置的选举管理组织在选举结束后即行撤销，选举之后对其追究法律责任就不易明确和操作。<sup>〔61〕</sup>

常设的人大选举主持机构的设计，可以参考亚洲其他国家和地区的制度经验，在中央和地方各级分别设置独立的选举委员会，并且各级选举委员会之间无隶属关系。我国《宪法》没有专章规定选举，通过第59条将人大代表的产生办法授权法律做出规定。《选举法》第二章的标题是“选举机构”，可考虑在这部分内容中规定中央和地方各级选举主持机构的中立地位，并在地位中立的前提下规定选举委员会的职权、组成、运作。

## （二）选举主持机构的人员组成采用包容模式

上文介绍了三种选举主持机构的人员组成模式。本文认为在我国建立从中央至地方的选举委员会，其人员组成的配套设计可以采取包容模式。这种模式是与中国当前的选举制度和经验对接的。上文谈到，《选举法》和地方选举实施细则只规定了有限的回避，并未禁止国家公职人员、人大代表、政协委员担任选举委员会成员职位。在很多省份的选举实施细则中，选举委员会的成员多为党委书记、人大常委会主任、人大常委会组成人员、民主党派负责人，以及其他党政部门、人民团体的负责人。这实际上就是包容的思路，选举主持机构实际上是由体制内各类组织化力量的代表人物组成的。例如《上海市区县及乡镇人民代表大会代表直接选举实施细则》规定：“区、县选举委员会由十五人至二十九人组成，由各政党、各人民团体和有关主管部门的负责人参加。”《河北省县乡两级人民代表大会选举实施细则》规定：“选举委员会由本级党政机关、团体的负责人和各界、各方面的代表人物组成。”在实际操作中，县选委会的主任通常由县委书记、副书记或县人大常委会主任担任，副主任一般由县人大常委会、民主党派等负责人担任，委员一般由县人大及纪委、组织、宣传、统战、法院、检察院、财政、公安、司法、民政、工会、共青团、妇联等部门的负责人担任。乡选委会组成人员一般由乡党委、人大主席团和政府有关负责人，以及乡党委组织委员、宣传委员和工会、团委、妇联负责人等组成。<sup>〔62〕</sup>这种包容模式符合中国的政治文化和政治现实。在我国人大选举常设的选举委员会的设计中，这种包容可以得到进

〔60〕 参见周梅燕：《试论我国直选制度中的选民登记程序》，载《人大研究》2003年第11期。

〔61〕 参见陆强：《选举委员会常设化研究——以县乡级人大代表选举为视角》，载《山东科技大学学报》（社会科学版）2015年第4期。

〔62〕 信息来源于2017年12月在广州对人大选举工作人员的访谈。

一步的扩展，涵盖国家—社会的各阶层，即选举主持机构成员包括党政部门、人民团体、人大代表、政协委员、专家、律师和民众等社会各方面各阶层人士。

这种制度经验在我国的政治法律发展的其他领域中有迹可循。例如，法官额制改革催生了法官检察官遴选委员会的成立。法官检察官遴选委员会的成员组成，可以作为常设的选举主持机构成员组成的参考。有的地方的法官检察官遴选委员会委员由组织部、政法委、人大法制委、法院、检察院、人社部门等有关单位的负责人及人大代表、政协委员、专家学者、律师等社会各界代表组成。<sup>〔63〕</sup>有的地方的法官检察官遴选委员会由常任委员和非常任委员组成，常任委员由组织部、政法委、编办、人大内司委、法院、检察院、司法厅、公务员部门八个部门各推荐一名代表组成，非常任委员由有法学专业背景、法律工作经验丰富的人大代表、政协委员、法学学者、律师、法官、检察官组成。<sup>〔64〕</sup>最高人民法院法官遴选委员会的人员组成同样来自中央有关单位负责人、全国人大代表、全国政协委员以及社会有关代表、专家代表、法官代表等。<sup>〔65〕</sup>专家作为选举主持机构成员也是被其他国家普遍接受和实践的。澳大利亚、孟加拉、加拿大、哥斯达黎加、印度、印度尼西亚、波兰、泰国、墨西哥、乌克兰等国都吸纳了专家进入选举主持机构。这些专家通常是著名的公众人物，并以政治立场的中立著称，具备诸如法律、公共管理、政治科学或者媒体等领域的专业素养。<sup>〔66〕</sup>

国外的选举委员会成员的产生，一般是国家元首任命。我国的根本政治制度是人民代表大会制度，“一府一委两院”都由人大产生。常设的选举委员会的成员，可以由其所在单位或社群推荐，由各级人大任命同级的选举委员会成员。<sup>〔67〕</sup>一经任命，选举委员会成员即为全职专职，并享有一定的任期。如前所述，选举主持机构的成员全职化不仅是为了提供职务保障，保证其独立性，也是为了满足选举管理的任务职责。“选举周期高负荷的工作量需要全职的选举管理机构成员，随时参与迅速的商讨和决议。定期的补选或重选，持续的选民教育和告知，持续的选民登记或选举法改革等反复发生的活动也使得全职化的选举主持机构成为好的选择。当有人质疑选举管理机构的公正性和能力水平，在这个时候全职化的选举管理机构也是合适的。”<sup>〔68〕</sup>

### （三）完善选举监察机制

按照我国现有的选举监察制度，首先由选举主持机构如选举委员会受理选民提出的异议和申诉。申诉人对处理决定不服，可以向人民法院起诉。我国人大选举中也曾出现选举争议甚至选举诉讼。有学者指出我国公民选举权的救济程序存在救济范围窄、程序定位偏、法律责任简、监督

〔63〕 参见《山西成立法官检察官遴选委员会委员为各界人士》，载 <http://news.sina.com.cn/o/2015-09-24/doc-ifxie-hns3137139.shtml>，最后访问时间：2018年11月20日。

〔64〕 参见《广东成立法官检察官遴选委员会68人组成》，载 <http://edu.sina.com.cn/official/2015-11-12/doc-ifxknutfl714747.shtml>，最后访问时间：2018年11月20日。

〔65〕 参见《最高法院法官遴选委员会是个什么“神秘”机构？》，载 <http://www.mzyfz.com/cms/benwangzhuangfang/xinwenzhongxin/zuixinbaodao/html/1040/2017-08-30/content-1288629.html>，最后访问时间：2018年11月20日。

〔66〕 参见前引〔6〕，Helena Catt, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall & Peter Wolf 书，第111-112页。

〔67〕 选举委员会成员候选人的推荐方式如下：党政部门、人民团体推选候选人，人大、政协推选人大代表、政协委员作为候选人，律师协会等行业协会、社会团体推选各社会团体的代表人物作为候选人。普通公民的推荐，可以参考人民陪审员的产生程序，由基层组织推荐。

〔68〕 前引〔6〕，Helena Catt, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall & Peter Wolf 书，第113页。

力度弱、裁判组织缺、后续手段无等缺陷，并提议设置专门的选举诉讼管辖机关。<sup>〔69〕</sup>制度的构建需要结合本土的政治法律文化，尊重本国根本政治制度的整体框架，并与现有的配套体制进行对接。本文认为常设的各级选举委员会仍然可以承担选举监督职能，而对选举委员会的外部监察职责，可以由法院、监察委员会在各自职权行使方式内承担。在我国的合宪性审查制度发展到一定程度时，选举争议也可以被纳入合宪性审查的范围之内。

## 五、结 语

选举主持机构公正地位的实现与保障，不仅需要上述法律制度设计，更需要实践者对法治的尊重。其难点在于，地方领导能够接受和认可选举主持机构的地位，不运用其领导意志和权威干涉选举的组织和管理工作。地方领导需要解放思想，以平常心对待其推荐的候选人落选的可能。一方面，即使推荐的候选人落选，也不代表领导的失职或者失控。地方领导观念转变才能推动地方法治的发展。这就像有的地方领导不愿在行政诉讼中成为被告，担心损害威信与政绩考评，<sup>〔70〕</sup>而实际上，敢于出庭应诉的地方领导反而会赢得好评，获得更大的信任和升迁。另一方面，地方领导应该有充分信心，经过组织考察过的候选人能够通过公平公开公正的选举当选。我国人大选举应该在法治框架内实现党的领导与人民当家做主的统一。

---

**Abstract:** The Electoral Management Body (EMB) is the key to the fairness of election process. From a comparative perspective, this paper analyzes regulations concerning EMBs in Asian countries' Constitutions. This paper reveals that the electoral management is quasi-judicial in nature, and to ensure the justice of electoral activities, the law must stipulates the structure, composition and outside supervision of EMBs. The improvement of Chinese electoral management body also follows this path. And the Chinese Electoral Law should provide measures to assist such improvement.

**Key Words:** people's congress system, electoral management body, election committee

---

(责任编辑: 赵 真 赵建蕊)

---

〔69〕 参见焦洪昌:《从王立春案看选举权的司法救济》，载《法学》2005年第6期。

〔70〕 参见何海波:《行政诉讼撤诉考》，载《中外法学》2001年第2期。