

# 选举委员会常设化研究

## ——以县乡级人大代表选举为视角

陆 强

(湖南师范大学 法学院,湖南 长沙 410081)

**摘 要:**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。选举委员会的临时性设置,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。在各级人大权力框架下,整合相关机构组织资源,恢复建立各级选举委员会并作常设化改制,对于扩大人民民主、保障人民民主权利具有助推意义。

**关键词:**人大代表;选举委员会;常设化

中图分类号:D921

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2015)04-0049-08

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。我国法律意义上的“选举委员会”,主要包括县乡级人大<sup>①</sup>代表选举委员会、军队(全国和县级以上地方)人大代表选举委员会、特别行政区行政长官选举委员会和村民委员会选举委员会。就此四项选举而言,特别行政区行政长官选举涉及不同法律制度,军队人大代表选举涉及特殊群体,村民委员会选举涉及区域过于狭小,许多有关选举的问题难以展开论述,不具有选举的典型特征。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。

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大会议对《选举法》的第一次修正。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。然而,选举委员会组织的临时性设置,限制了选举委员会功能的充分发挥。本文以县乡级人大代表选举为切入点,就选举委员会常设化问题作初步分析与探讨。

### 一、选举机构模式分析

有学者指出,选举行政的管理,首先必须确保选举的组织与行为正确,一项简单的选举任务或活动无

收稿日期:2014-11-10

作者简介:陆 强(1985-),男,江苏宿迁人,湖南师范大学法学院讲师,法学博士。

① 本文人民代表大会简称为“人大”;所指“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、镇人大;“地市级”人大是指代表由下一级人大间接选举产生的设区的市、自治州人大。

法完成,可能不仅影响服务传送的品质,也会使选举管理者能力与公平的公共观感受到危害。<sup>①</sup> 保证选举组织与行为正确,选举机构至为关键。国际民主及选举协助组织(IDEA)从“组织安排”“执行”“课责”“权力”“委员组成”“任期与保障”“预算”等方面,对世界 214 个国家或地区的选举行政机关进行考量,将选举行政机关分为“独立机关型”(independent)“政府部门型”(governmental)和“独立机关与政府部门混合型”(mixed)三种类型。其中,有 119 个国家或地区采用独立机关模式(55.6%),56 个国家或地区采用政府部门模式(26.17%),31 个国家或地区采用独立机关与政府部门混合的模式(14.49%),8 个国家或地区无选举行政机关(3.74%)。<sup>②</sup> 各国采取何种选举机构模式,与其政治制度、历史传统和价值观念密切相关。

早期民主先行国家多采用政府部门模式管理选举事务,通常由政府部会(如内政部或司法部等)或地方政府机关组织管理选举。选举事务完全由政府行政部门负责,预算编列在政府部会或地方政府机关之中。<sup>③</sup> 政府部门型选举行政机关有丰富的官僚资源为依托,行政执行能力较强,可以充分发挥行政系统内部资源调配机制,与其他政府部门展开良好合作,降低行政成本,提高工作效率。然而,政府部门型选举机构的缺点也是显而易见的:隶属政府系统,易受政党政治影响,有损选举行政可信度;可能因为政府补助分配或选举政策,受制于内部决策;可能缺乏具有适当选举技术的员工;官僚制形态可能无法适应选举管理的需要;选举行政可能在不同政府机关下支离破碎。<sup>④</sup>

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开始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,成为选举机构制度改革的重要选择。上世纪 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。中国台湾地区选举委员会经过几十年的发展,也于 2009 年由“常设行政机关”改制为“独立行政机关”,初步完成组织的法制化再造。机关运作上的独立,为选举行政的共同一致及专业化发展创造了良好的外部条件;专职化的工作方式,有利于选举规划的制定和更有结合力制度的形成。同样,独立选举机构的缺点也是不容忽视的:超脱于政治控制的组织架构,使独立机关与政治决策者相对隔离,从而缺乏足够的政治影响力去获得充分或及时的补助;成员任期制及其来源的分散性,使机关运作需要一个不断适应和融合的过程。<sup>⑤</sup>

面对独立机关型和政府部门型两种选举机构模式,一些国家采取折中方式将二者相结合,形成独立机关与政府部门混合型治理模式。一般而言,独立于政府行政部门之外的机关负责政策制定、选举监督或监察;国家部会或是地方政府机关负责选举事务执行。混合型选举机关情况较为复杂,不同国家又呈现出不一样的特点。在一些法语系国家,宪法委员会具有宣布选举结果的功能,也被认为是混合型选举机关中独立选举机关。事实上,法律并不总能清晰界定混合型选举行政机关之间的关系,它往往需要选举行政机关中利害关系人予以诠释,管理中经常出现认知偏差和摩擦。部分东欧国家、脱离法国独立的非洲国家以及日本选举行政机构多采用此种模式。<sup>⑥</sup>

无论各国选举机构采取何种模式,常设化成为绝大多数国家或地区选举机构的常态。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

① 转引自王晓麟《独立机关治理结构与过程之研究:以我国选举行政为例》,国立政治大学公共行政学系 2013 年版,第 58 页。

② 同上第 59 页。

③ 同上第 60 页。

④ 同上第 64 页。

⑤ 同上第 63 页。

⑥ 同上第 60-61 页。

政权的共识。在不同的选举体制下,独立性(Independence)的具体内涵会有所差异,发展中面临的问题也会有所不同。Independence的英文释义是“摆脱他人(或团体)控制和影响”。事实上,根本不存在完全独立不受控制或影响的权力。即使在权力分立的国家,立法权、行政权、司法权亦存在相互纠葛与制衡的关系。然而,无论时情、世情如何,选举委员会独立性至少应包括以下三个方面的内容:1. 具有法律主体资格。选举委员会不是任何组织或个人的分支或附庸,能够在法律规定的范围内以自己的名义行使权力、履行职责。2. 保持主体意识独立。选举委员会的行为应是自我意志的体现,任何组织或个人不得将自己的意志强加于选举委员会。选举委员会成员应尽量避免外界的影响,依自己的主体意识客观作出判断,忠实履行法律赋予的职责。3. 具备履职行为能力。履职行为能力是选举委员会保持独立地位的物质依靠。选举委员会必须拥有专业的工作人员、场地和必要的财政支持,为履行职权、承担责任提供智力和物质保障。就此而言,独立性对于强化选举委员会法律责任、充分发挥选举委员会功能具有重要意义,而选举委员会常设化改制则为其实现独立化转型迈出重要一步。

## 二、选举委员会临时设置的局限性

我国选举从清末到民国,从中华人民共和国建政初期到改革开放新时期,民主选举存在实际条件限制的一个重要原因,即在于选举机构(选举监督、筹备国会事务局、选举事务所以及选举委员会)的临时性设置。选举委员会选举期间的临时存在,不利于选举活动的长远规划和选举法律的监督执行。一个民主、自由的国家不仅在于几年一次的周期性选举,更在于公民通过选举建立的秩序对民主生活方式的日常体验。选民投票顺利完成固然重要,但让选民在体验学习中提升民主的思维能力更具根本性意义。对于一个缺乏民主传统和选举经验的民族,单凭几年一次的例行民主选举训练是远远不够的。民主选举实际条件的改善,需要一个持续、稳定的选举委员会长期规划、系统安排和专业设计。从选举委员会自身发展来看,机构临时性设置为其带来一系列难以克服的问题,亟需作常设化改制。

### (一)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

基于对公民权利的广泛影响和提升公信力的内在需要,国家权力的分配应遵循连续性和整体性的原则要求。所谓连续性原则,是指国家将某项职权授予特定机关后不得再转授其他机关,除非有职责履行优化之必要。所谓整体性原则,是指同一或密切关联的权力应由同一机关行使,除非有职权履行分离之必要。选举委员会机构作临时设置的一个重要原因,在于选举是特定时间段的政治活动,出于节约成本的考虑,一般认为选举委员会无常设之必要。事实上,在现代民主选举中,选举事务开始呈常态化特征:1. 代表补选。代表因法定事由<sup>①</sup>资格终止造成的职位空缺越来越普遍。从本质上来说,代表补选是选举的延伸和继续,基于权力配置连续性和整体性要求,代表补选主持机构应与代表选举主持机构保持一致。2. 代表罢免。为使代表忠实于选民意愿,加强选民对代表的监督,选民有权罢免自己选出的代表。从某种意义上来说,罢免权是选民对选举权的纠偏和进一步强化,是选举权的重要补充。基于权力配置整体性原则之要求,代表选举与罢免活动应由同一机构管理。我国台湾地区公职人员选举与罢免事宜,统由“中央选举委员会”及县市选举委员会办理。

### (二)选举委员会临时性设置,不利于职能履行和责任追究

1. 就职务履行而言,选举委员会临时性特质,容易使选举委员会成员产生短视性思想,对选举工作缺

<sup>①</sup> 《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第49条规定,代表有下列情形之一的,其代表资格终止:(1)地方各级人民代表大会代表迁出或者调离本行政区域的;(2)辞职被接受的;(3)未经批准两次不出席本级人民代表大会会议的;(4)被罢免的;(5)丧失中华人民共和国国籍的;(6)依照法律被剥夺政治权利的;(7)丧失行为能力的。

乏长远的预估和规划,影响选举委员会功能的良好发挥;选举工作结束即行撤销,使选举委员会成员难有主体尊崇感和职务履行的历史使命感。2. 公权力行为的法律责任具有一定的潜伏性,需要经历一定时间后才能够凸显出来。选举委员会的临时性设置,使其在撤销后很难对其法律责任进行切实追究。虽然《选举法》并未就选举委员会撤销后责任归属问题作出明确规定,但从其产生方式来看,县级人大常委会应对选举委员会因职能履行产生的法律责任负责。然而,作为地方人大常设机关之常务委员会,在人大闭会期间,于所辖行政区域内,很难有国家机关对其权力能够带来实质性影响,更遑论其代选举委员会受过。而且,为免于承担法律责任,县级人大常委会极有可能在权限所属范围内为选举委员会开脱责任。3. 选举委员会撤销后,有关选举事务处理之替代性制度设计,同样不利于选举事务的办理和权力监督。《选举法》没有对代表补选办理机构作明确规定,而是将补选具体办法授权省级人大常委会规定<sup>①</sup>,多数地方将代表补选工作交由县级人大常委会、乡级人大主席团主持。<sup>②</sup> 从组织构成及权力监督角度分析,人大常委会不适宜选举具体事务的办理,即使有地方立法之硬性规定,多半亦由其下设机构具体承办,但人大常委会却要为其下设机构职务行为对外承担法律责任,违背权责相一致原则,不利于承办机构责任意识的培养。关于代表罢免,《选举法》同样赋予人大常委会过多的具体事务的管理权<sup>③</sup>,不利于罢免事务的办理和权力监督。

### (三) 选举委员会临时性设置,使《选举法》有关代表辞职制度设计逻辑稍显混乱

代表辞职是代表主动请求终止职务的行为,是代表选举的延续。代表辞职无法律明确规定之事由,实践中代表多因违法违纪、履职能力、工作变动提出辞职请求。代表选举是候选人和选民双向选择的过程,任何一方提出终止代表职务,双方代表与被代表关系就难以为继。因此,对于代表辞职不应作实质要求,接受辞职的机构仅对代表辞职作程序上的形式审查即可。关于接受代表辞职之机构,《选举法》第 52 条针对地市级以上人大代表和县乡两级人大代表作了区分处理:1. 地市级以上人大代表,向选举他的人大的常务委员会书面提出辞职;2. 县级人大代表向本级人大常务委员会书面提出辞职,乡级人大代表向本级人大书面提出辞职。地市级以上人大代表向选举他的人大常委会提出辞职的内在逻辑,可以理解为“代表辞职应向选举人或选举(主持)机构提出”。由于人大以及人大主席团并非常态,人民代表大会闭会期间,人大常委会可以代表作为选举人的人大以及作为大会选举主持机构的主席团<sup>④</sup>,接受上一级人大代表的辞职。县乡两级人大代表辞职制度的内在逻辑,与地市级以上人大代表辞职存在明显不同。县乡两级人大代表由选民直接选举产生,县级人大代表向本级人大常委会、乡级人大代表向本级人大提出辞职,与代表向选举人提出辞职的逻辑不符。作为代表选举主持机构之选举委员会于选举工作结束后即行撤销,因此亦无选举主持机构之实体存在。对选举委员会具有领导权的县级人大常委会,在新一届县级人大常委会产生之前尚可勉强接受代表辞职,在新当选代表选举产生新一届县级人大常委会之后,其是否适宜接受本级人大代表辞职则存有疑议。乡级人大会议会期短、周期长,实际上难以承担接受代表辞职的职能。只有作为县乡级人大代表选举主持机构之选举委员会,才适宜接受代表辞职请求,且能够保持

① 《选举法》第 54 条第 4 款。

② 《内蒙古自治区各级人民代表大会选举实施细则》第 54 条第 1 款第 3 项、《黑龙江省县、乡两级人民代表大会代表选举工作实施细则》(以下简称“《黑龙江县乡级人大代表选举实施细则》”)第 55 条第 1 款、《浙江省县、乡两级人民代表大会代表选举实施细则》(以下简称“《浙江县乡级人大代表选举实施细则》”)第 56 条第 1 款、《福建省县、乡两级人民代表大会代表直接选举实施细则》(以下简称“《福建县乡级人大代表直选实施细则》”)第 54 条第 2 款、《河南省实施〈全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉细则》第 48 条、《广东省各级人民代表大会选举实施细则》(以下简称“《广东人大选举实施细则》”)第 58 条第 1 款、《重庆市实施〈全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉细则》(以下简称“《重庆市实施〈选举法〉细则》”)第 55 条第 3 款等。

③ 《选举法》第 47 条规定,原选区选民联名可以向县级人大常委会提出对县乡级人大代表的罢免要求。县级人大常委会应当将罢免要求和被提出罢免代表的书面申辩意见印发原选区选民。县级人大常委会派有关负责人员主持罢免要求的表决。

④ 县级以上人大主席团主持上一级人大代表选举;人大闭会期间,上一级代表选举的前期准备、后期处理则主要由各该级人大常委会承担,这其中自然包括接受上一级人大代表的辞职。

地市级以上人大代表与县乡级人大代表辞职制度逻辑设计的一致性。

#### (四)选举委员会的临时设置,不利于选民民主意识教育和民主素质培养

选举是实现民主的重要方式,不是民主的机械替代。现代意义上的民主“不仅是一种从国家权力产生,国家权力结构,到公民权利保护的国家制度,也是一种公民享有充分自由,广泛参与社会和公共事务的生活方式”<sup>[1]</sup>。协商民主理论者甚至认为:“民主的本质是协商,而不是投票、利益聚合与宪法权利,甚至自治”<sup>[2]</sup>。理想的民主选举除有选民的直接参与外,还应是建立在多元、公开、理性、包容对话基础上的选择。民主理论和实践在当代新发展,给选举委员会的工作提出更高要求。现代民主选举的复杂性,使选民很容易被候选人不规范的竞选行为所迷惑,因此需要选举委员会及相关机构对竞选活动予以必要管制和引导,让选民明确选举目的以及选举要达到的效果,在学习摸索中体验并适应民主的现代生活方式。一个只为获得选民投票而选民对于投票后果不甚明了、甚至可能带来灾难的选举是失败的。我国县乡人大代表选举委员会是临时性机构,选举委员会及其下设机构成员大多是从执政党、人大、政府等相关部门临时抽调充任相应职位。但选民民主意识教育和民主素质养成是一个循序渐进的过程,需要选民切身体验和感悟,需要选举委员会长期规划、系统安排和专业设计,远非临时组建的机构所能胜任。尤其对于民主后发展中国家,选举委员会对于传播民主理念、培养公民意识负有重大责任。一个持续、稳定的选举委员会所具有的自由民主价值理念和专业素质,远不是通过短期选举知识培训组建的临时选举委员会所能企及的。

### 三、选举委员会常设化改制

习近平同志在庆祝全国人大成立60周年大会上的讲话坦陈:“我们的民主法治建设同扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应,社会主义民主政治的体制、机制、程序、规范以及具体运行上还存在不完善的地方,在保障人民民主权利、发挥人民创造精神方面也还存在一些不足,必须继续加以完善”<sup>[3]</sup>。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。

选举委员会是否常设,与选举在国家或地区生活中的地位和执政当局的重视程度密切相关。选举委员会在我国的历史发展过程中,也并不全然为临时机构。以陕甘宁边区参议会为例,为适应全面抗战需要,中国共产党在陕甘宁边区进行了轰轰烈烈的民主选举运动。伴随着民主选举运动的发展,作为选举办理专门机关之选举委员会也得到进一步发展。到1941年,边区政府选举委员会曾一度常设。<sup>[4]</sup>1943年党的一元化领导体制确立后,边区各级参议会选举的重要性开始被弱化,1944年边区选举委员会经过短暂的常设化之后,又恢复为临时机构设置。因此,从某种意义上来说,选举委员会是否常设,取决于选举实践的需要和执政当局的决心。

#### (一)常设化改制的法律空间

##### 1. 法律无“临时机构”的明确规定

有关选举委员会临时机构的特质,《选举法》及《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》(以下简称“《代表直选若干规定》”)并没有予以明确规定。选举工作结束后,选举委员会“即行撤销”主要见于部分地方立法的规定<sup>①</sup>,其他地方也有使用“撤销”<sup>②</sup>“随之撤销”<sup>③</sup>

① 《辽宁省县乡两级人民代表大会选举实施细则》第11条、《吉林省县乡两级人民代表大会选举实施细则》第11条第2款、《黑龙江县乡级人大代表选举实施细则》第17条、《浙江县乡级人大代表选举实施细则》第13条、《安徽省各级人民代表大会选举实施细则》第11条、《云南省县乡两级人民代表大会代表选举实施细则》第14条。

② 《福建县乡级人大代表直选实施细则》第11条。

③ 《江苏省各级人民代表大会选举实施细则》第14条。

“自行撤销”<sup>①</sup>“自行终止”<sup>②</sup>“即行终结”<sup>③</sup>,甚至“自行消失”<sup>④</sup>的说法。还有一些地方立法虽未对选举委员会撤销予以明确,但有关“代表选举期间(时)”设立选举委员会的规定<sup>⑤</sup>,同样显示选举委员会的临时性特征。与 1953 年《选举法》“选举委员会的工作全部完成后,选举委员会即行撤销”<sup>⑥</sup>的规定相比,现行《选举法》的处理方式显然要简单很多。因此,选举委员会常设化改制并不违反《选举法》,不涉及《选举法》修改问题,无法律制度障碍。

## 2. 立法理念保留进一步发展的空间

1979 年《选举法》制定时,我国正处于民主法制恢复创建初期,而民主法制恢复创建恰恰又以《选举法》等国家机构产生、组织的宪法性法律开始。因此,这一时期《选举法》有关选举委员会的规定呈现出大轮廓、粗线条的特点,很难做到细致、缜密,在立法技术上甚至比 1953 年《选举法》更显逊色。然而,从选举委员会发展历程及立法背景来看,这与其说是立法机关工作上的懈怠,不如说是立法理念更新来得更为贴切。1953 年《选举法》曾对选举委员会性质、产生、成员人数、任务等内容作了较为详细的专章规定,然而 1954 年《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》(以下简称“《地方人大和人民委员会组织法》”)随后即对选举委员会权力架构作出调整,到 1956 年选举时选举委员会被确定为人民委员会领导下负责办理选举“具体”工作之机关,而此时《选举法》明定之“中央选举委员会”更不复存在<sup>⑦</sup>。基于 1953 年《选举法》的立法经验教训,1979 年《选举法》采取了较为稳健、开放的立法模式。对于实践中运用较为成熟的通行做法适时上升到法律层面,对实践中处于探索阶段的不同做法暂不作法律统一规定,保留进一步发展的空间。《选举法》的历次修正以及全国人大常委会《代表直选若干规定》的出台正是这一立法理念的忠实体现。《选举法》开放型立法模式,为选举委员会制度变革留下充分的法律发展空间。

## 3. 2010 年《选举法》修改强调选举委员会主体责任

有关选举委员会“职责”,是在 2010 年《选举法》修正后才有的法律层面的正式表述。在此之前的 1953 年《选举法》使用的是“任务”,该法第 37 条、第 38 条、第 39 条分别就中央选举委员会,省、县和设区的市选举委员会,乡、镇、市辖区和不设区的市选举委员会的“任务”作出规定。1983 年全国人大常委会《代表直选若干规定》使用的则是“职权”,该规定第 2 条就选举委员会的“职权”作出 6 项规定。“任务”具有阶段性,政治意味强,责任意识弱。“职权”强调了选举委员会能动主义的一面,而没有对职权背后的责任予以必要关注。“职责”在强调机关职能的同时,更强调履行职权过程中的责任。选举委员会临时性设置不利于责任的承担和追究,作常设化改制则有利于这一现状的改观使其更契合《选举法》修改的基本精神。

### (二) 常设化改制的制度设计

选举委员会临时性设置亦或常态化设置,与其职责范围紧密相关。传统观点认为,选举事务的办理

① 《海南省县乡两级人民代表大会选举实施细则》第 10 条第 2 款、《重庆市实施〈选举法〉细则》第 12 条。

② 《广东人大选举实施细则》第 14 条、《湖北省县乡两级人民代表大会代表选举实施细则》第 11 条。

③ 《陕西省县乡两级人民代表大会代表选举实施细则》第 16 条。

④ 《甘肃省实施选举法细则》第 15 条。

⑤ 《北京市区、县、乡、民族乡、镇人民代表大会代表选举实施细则》第 11 条第 1 款、《上海市区县和乡镇人民代表大会代表直接选举实施细则》第 7 条第 1 款、《江西省各级人民代表大会代表选举实施细则》第 6 条第 1 款、《四川省〈全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉实施办法》第 8 条第 1 款。

⑥ 1953 年《选举法》第 41 条。

⑦ 1953 年《选举法》虽然规定选举委员会在各级人民政府下成立,但没有明确各级人民政府在选举事务中的角色,而是由选举委员会办理人大代表选举事宜。1954 年《地方人大和人民委员会组织法》则对各级人民委员会在本行政区域内本级人大代表选举中的“主持”地位予以确定。1956 年 5 月 28 日国务院《关于 1956 年选举工作的指示》进一步指出:“直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇都应该在人民委员会领导下建立选举委员会,负责办理有关选举的各项具体工作。省、自治区可以设立选举工作办公室,指导和督促下级的选举工作”。

主要在于几年一次的换届选举期间,因此将选举委员会作临时机构处理,于选举前成立、选举结束后撤销。在法律作职责设定时,亦将选举委员会职权限于换届选举期间。伴随着民主政治实践的进一步发展,选举开始呈现常态化特征,需要对选举委员会作职权扩充。鉴于选举委员会设置与其职责之间的密切联系,本文关于选举委员会常设化制度设计亦将涉及相关职责之讨论。

1. 机构组织体系方面,在保留县乡两级选举委员会的基础上,恢复设立中央、省级、地市级选举委员会,具体办理各级、各类选举事务。2013年曾引起广泛关注的衡阳市人大贿选案,充分暴露出地市级以上人大代表选举机构存在的诸多问题。从机构性质来看,人大常委会、主席团为议事机构,不适宜承担具体管理事务;从组织构成来看,人大常委会、主席团亦难以承办具体选举事务。代表选举主持机构,肩负选务监管职责,选举人为主持机构重要监管对象。主席团主持代表选举,使作为代表选举人之主席团成员处于监督真空状态。人大常委会、主席团承办选举具体事务,容易使选举机构落入无人监管、无法监管的窘境。因此,扩大选举委员会选举管辖层级范围,在中央、省级、地市级恢复选举委员会建制,使代表选举事务的管理可操控、可监督。

2. 产生方式及职责方面,中央选举委员会由全国人大决定产生,地方各级选举委员会由本级人大决定产生,上级选举委员会对下级选举委员会有指导职责。选举委员会除办理代表选举外,还应办理本级人大常委会、各专门委员会、政府等相关人员的选举;职权范围除选举外,还应扩及相关职务辞职、罢免事务。乡、民族乡、镇选举委员会应加强对辖区内村(居)民委员会选举工作的指导;不设区的市、市辖区、县、自治县选举委员会应加强对辖区内无乡、民族乡、镇隶属关系的村(居)民委员会选举工作的指导。

3. 组建方法上,整合各级代表资格审查委员会以及各级人大常委会选举工作机构,成立专责选举事务常设机关之各级选举委员会。目前,我国县级以上人大常委会,乡、民族乡、镇人大,均设有代表资格审查委员会。<sup>①</sup>根据《地方人大和人民政府组织法》第51条之规定,代表资格审查委员会的职责为“审查代表的选举是否符合法律规定”。除此之外,各级人大常委会还设有选举工作机构,负责各级、各类选举的具体工作。这些机构或为常设,或为临时机构,各省、自治区、直辖市规定不一。

有关代表资格审查委员会的设置,最早可以追溯到1954年。根据1954年《宪法》第34条之规定:“全国人民代表大会……设立代表资格审查委员会”。1954年《全国人民代表大会组织法》就代表资格审查委员会相关制度予以明确:代表资格审查委员会协助全国人大工作。在每届全国人大第一次会议举行的时候,根据代表当选证书和其他有关材料,审查全国人大代表的资格,并向大会提出报告。代表资格审查委员会对于补选的代表资格进行同样审查。<sup>②</sup>1954年《地方人大和人民委员会组织法》第12条亦规定,地方各级人民代表大会举行会议的时候,可以设立代表资格审查委员会,在主席团领导下进行工作。此时的代表资格审查委员会“还属于临时性机构,只是在开会期间活动,不能及时对补选的本级人大代表资格和新选出的下一届的代表资格进行审查”<sup>[5]</sup>。于是,1982年《全国人民代表大会组织法》在制定时,将代表资格审查委员会置于全国人大常委会之下,并从常务委员会成员中提名人选组织之<sup>③</sup>。1986年《地方人大和人民政府组织法》修正时,亦将县级以上地方各级人大代表资格审查委员会置于本级人大常委会之下,并明确乡、民族乡、镇人大代表资格审查委员会行使职权至本届人大任期届满为止。<sup>④</sup>

1995年《地方人大和人民政府组织法》修改决定草案曾一度取消县、乡级代表资格审查委员会,理由

① 《全国人民代表大会组织法》第26条、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称“《地方人大和人民政府组织法》”)第32条、第50条。

② 1954年《全国人民代表大会组织法》第2条、第25条、第29条。

③ 《全国人民代表大会组织法》第3条、第26条。

④ 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈地方人大和人民政府组织法〉的决定》(1986年12月2日第六届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)第7条。

是：“县、乡是直接选举，都设有选举委员会，如再设代表资格审查委员会，机构重复。为了精减机构，简化工作程序，草案修改为县、乡两级人大代表，由本级选举委员会确认代表资格，在每届人大第一次会议前公布代表名单”<sup>[6]</sup>。后来一些地方提出：“县、乡两级不设立代表资格审查委员会，补选代表时，代表资格无人审查，实际执行有困难”<sup>[7]</sup>。换句话说，县乡两级人大代表资格审查委员会于 1995 年《选举法》修改时之所以能够保留，即在于选举委员会的临时性设置和代表补选的实际需要。作为常设机关之选举委员会组建成立后，各级代表资格审查委员会亦不需要单独存在，将其职权纳入改制后的选举委员会。

#### 参考文献：

- [1] 蔡定剑. 民主是一种现代生活方式[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 13
- [2] 约翰·S. 德雷泽克. 协商民主及其超越: 自由与批判的视角[M]. 丁开杰, 等译. 北京: 中央编译出版社, 2006: 前言 1.
- [3] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2014-09-06(1).
- [4] 韩延龙, 常兆儒. 中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编: 第 1 卷[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1981: 236.
- [5] 李伯钧. 关于人大代表资格审查工作需要研究的几个问题[J]. 人大研究, 2008(1): 23.
- [6] 顾昂然. 关于修改《选举法》的决定(草案)和修改《地方人大和人民政府组织法》的决定(草案)的说明[DB/OL]. (1994-12-21)[2014-12-20]. <http://law.npc.gov.cn:87/page/browseotherlaw.cbs?rid=bj&bs=42089&anchor=0#go0>.
- [7] 项淳一. 全国人大法律委员会关于修改选举法的决定(草案)和关于修改地方组织法的决定(草案)审议结果的报告[DB/OL]. (1995-02-21)[2014-12-20]. <http://law.npc.gov.cn:87/page/browseotherlaw.cbs?rid=bj&bs=42090&anchor=0#go0>.

## The Establishment of Permanent Electoral Commissions

— from the Perspective of Electing Deputies to People’s Congress in Counties and Towns

LU Qiang

(Law School of Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

**Abstract:** Electoral commission, a key organizational body of elections and legal organ of regulations, serves for dealing with electoral issues. Provisional organs would go against continuity and wholeness of election managements, the performance of their duties, the tracing of their responsibilities, as well as their functions. The reform to establish permanent electoral commissions under every level of the National People’s Congress is conducive to expanding people’s democracy and ensuring their democratic rights.

**Keywords:** deputy to the people’s congress; electoral commission; permanent establishment

(责任编辑:董兴佩)