

# 论完善公民选举权的救济途径

李文涛

(宁波市北仑区人民法院, 浙江 宁波 315800)

**摘要:** 公民选举权救济方式的瑕疵导致了诸多社会矛盾, 急需加以完善。现行法律规定了自力救济、立法救济、行政救济、司法救济等方式, 但各自都存在缺陷。克服各种救济方式缺陷的途径主要有: 强化舆论监督、扩大自力救济范围、完善罢免程序、加强行政执法力度和改善选举诉讼等。

**关键词:** 选举权; 救济; 罢免

**中图分类号:** D921.2      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1001-5124(2010)03-0107-05

## 一、法律框架下的公民选举权

选举权是指公民依法享有的选举代议机关代表、特定组织人员和国家机关公职人员的权利, 它是一个公民所享有的最基本的政治权利。尽管国家是由公民组成, 但大多数时候公民追求的是私权或说权利, 而国家所拥有的是公权或说权力, 两者之间有着对立的一面, 协调私权与公权的矛盾就变得至关重要。公民的民主参与就是一种公民与国家互动的有效机制, 它能有效地在公民与国家之间搭建一座沟通的桥梁, 在互动中体现公民的价值。而选举制度是民主参与运作的一种最为直接的方式, 因为它解除了因公民人数太多而不能人人都通过自己之手参与政府管理的限制, 赋予了公民选择自己最信任的代言人去实现自己理想的权利, 正如学者宋玉波所言: “主权在民, 但是‘民’不便直接行使主权, 有如人民的‘主权行使权’的拍卖, 参加投票的主权所有者—选民—根据竞争者出价的高低及可能兑现的程度来决定将自己的主权行使权委托给谁。”<sup>[1]</sup>通过这样的一种制度, 公民可以选出认为最能代表自己利益的代言人, 通过代言人可以充分表达自己的意志, 诉说自己的需求, 实现自己作为一个政治公民的价值诉求。

公民的选举权来自于法律的赋予, 那么现行法律是如何赋予公民选举权的呢? 《世界人权宣言》第21条规定: “(一) 人人有直接或通过自

由选择的代表参与治理本国的权利。(二) 人人有平等机会参加本国公务的权利。(三) 人民的意志是政府权力的基础; 这一意志应以定期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。”我国《宪法》第2条规定: “中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定, 通过各种途径和形式, 管理国家事务, 管理经济和文化事业, 管理社会事务。”既然中华人民共和国的一切权力属于人民, 那么选举权毫无疑问的也是属于人民, 这就在宪法的层面赋予人民享有选举权。当然人民与公民在内涵与外延上均有所差异, 并不是任何公民都享有选举权, 《宪法》第34条规定: “中华人民共和国年满十八周岁的公民, 不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限, 都有选举权和被选举权; 但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。”《选举法》依据《宪法》也在其第2条中做出了类似的规定, 这些条文里面规定了一些限制性条件, 但明确只要符合条件的公民均享有选举权。

## 二、现行保障公民选举权的救济方式及其缺陷

### (一) 自力救济——申诉、监督等方式

自力救济是公民通过自己的力量去维护已

收稿日期: 2009-12-28

作者简介: 李文涛(1983-), 男, 湖南郴州人, 宁波市北仑区人民法院书记员, 法学硕士。

经或正在遭受侵害的权利的一种方式。自力救济是一种最原始的方式,它直接而且迅速,但自力救济常常会伴随一些公民之间的权利冲突问题,容易引起更大的社会矛盾,于是自力救济慢慢被公力救济所取代,但法律仍然允许公民在一定的限度里使用一些维护自己合法权利的方式,毕竟“为权利而斗争是对自己的义务。”<sup>[2]</sup>如我国很多法律、法规赋予公民一些申诉、监督、控告等权利。《选举法》第28条规定,对于公布的选民名单有不同意见的,可以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。该法第43条也规定我国和地方各级人民代表大会的代表,受选民和原选举单位的监督。我国《宪法》也规定中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。

自力救济的主要缺陷是:(1)自力救济效果不明显,自力救济不能单靠公民之手就能完成,公民的申诉或监督等方式的运用成功与否和有关机关及其工作人员的配合有很大关联;(2)自力救济容易引起新的社会矛盾,使用自力救济的一方是单方面认为自己的权益遭受侵害才采取自力救济措施,如果相对一方也认为自己的权益遭受了侵害,那双方之间利益就相互冲突,双方就可能争辩、理论,“文斗”不成就有可能升级成“武斗”。

### (二) 立法部门的救济——罢免

我国《选举法》以专章规定了对代表的罢免问题。对于县级的人民代表大会代表,原选区选民50人以上联名,对于乡级的人民代表大会代表,原选区选民30人以上联名,可以向县级的人民代表大会常务委员会书面提出罢免要求。被提出罢免的代表有权在选民会议上提出自己的申辩意见,也可以书面提出申辩意见,由县级人大常委会将罢免要求和书面申请意见印发原选区选民。表决罢免要求由县级人大常委会派有关负责人主持。罢免案须经过原选区过半数的选民通过。依照法定程序通过的罢免决议产生法律效力,除代表职务被撤销外,其他职务也相

应被撤销。在罢免的程序中,从罢免案的受理到主持罢免会议,发布罢免结果,常务委员会会有很大的职权,正是立法部门强有力的职权推动了整个罢免案的有序进行。

罢免的主要问题有:(1)提起罢免案的选民人数要求太严格。我国《选举法》规定对于县级和乡级人大代表分别需要选民50人、30人以上联名才可以提起罢免案,最低人数过高的限制大大提高了选民提起罢免案的门槛。(2)罢免的理由不明确。我国《选举法》只规定选民在罢免代表时需要提出理由,但法律并没有明细哪些事由可以成为罢免的理由。如果说选民认为代表没有履行法律职责,选民即可提出罢免案,那么代表在多大程序上没有履行职责才会导致罢免的命运?(3)对于有违纪行为的县乡两级代表,其违纪行为已经使其不合适再作代表了,但选民并没有提出罢免案,那县级人大常委会是否有权提出罢免程序?(4)罢免程序中的各个步骤并没有期限限制,《选举法》中规定了罢免的各个详细步骤,但是并没有限定各个步骤的期限,这就导致各个地方的罢免案时间不统一,选民也无法得知各个步骤的预期时间。

### (三) 行政部门的救济——行政处罚、行政处分

政府存在的目的或许很多,但“这一切都没有别的目的,只是为了人民的和平、安全和公共福利。”<sup>[3]</sup>拥有强势行政职权的行政部门对有关选举的救济,主要是运用其强制力去阻止并惩罚破坏选举的行为。《选举法》第52条规定为保障选民和代表自由行使选举权和被选举权,对有下列行为之一,破坏选举,违反治安管理规定的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(1)以金钱或者其他财物贿赂选民或者代表,妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的;(2)以暴力、威胁、欺骗或者其他非法手段妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的;(3)伪造选举文件、虚报选举票数或者有其他违法行为的;(4)对于控告、检举选举中违法行为的人,或者对于提出要求罢免代表的人进行压制、报复的。《公务员处分条例》第18条第一款第(四)项规定,公务员以暴力、威胁、贿赂、欺骗等手段,破坏选举的,给予记

大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分。

行政部门的救济力度大，效果相对明显，但也有部分缺陷：（1）对相关概念界定不明设置了查处的障碍。如《选举法》第52条中提到“贿赂”二字就难以界定，比如很多有能力的人在外发家致富之后回到家乡，给当地的困难民众发钱发物，并承诺如果其当选当地人大代表，将在当地投资建厂，造福当地人民，这看视一种贿赂，但与其他贿赂行为又有所区别。（2）容易用行政处罚代替刑罚。在破坏选举的违法行为中，达到严重情形构成犯罪的，应依法追究刑事责任，但现实生活中经常会发生用轻微的行政处罚代替严重的刑罚的现象。

#### （四）司法部门的救济——诉讼

目前，我国尚未建立独立的选举诉讼体系，有关选举的争议大部分是通过上述的三种方式解决。尽管在我国选举法、民事诉讼法以及刑法之中有关于公民选举权争议的司法救济制度，然而，在实践中真正将选举争议起诉到法院的却比较少见。

##### 1. 选民资格案件

我国《选举法》第25条规定：“对于公布的选民名单有不同意见的，可以向选举委员会提出申诉，选举委员会对申诉意见，应在3日内作出处理决定。申诉人如对处理决定不服，可以在选举日的5日以前向人民法院起诉，人民法院应在选举日前作出判决。人民法院的判决为最后决定。”同时，根据我国《民事诉讼法》第146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5日以前向选区所在地基层人民法院起诉。

##### 2. 破坏选举案件

我国《选举法》第52条规定了各种需要追究刑事责任的情形，《刑法》第256条也专门规定了破坏选举罪，其指出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、威胁、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、拘役或者剥夺政治权利。

在选举诉讼制度中，主要的缺陷有：（1）选

举权的救济范围狭窄。法院目前只受理选民资格案件和故意破坏选举的案件，我国法院在选举诉讼上的受案范围过窄，必然使选举权利受到侵害的公民在救济广度上受到极大的限制，从而难以保证公民的选举权得到有效的救济；（2）选举诉讼程序定位有错误。“选举诉讼在性质上属于公法诉讼，因此将选民资格案件归入民事诉讼颇为牵强。而对破坏选举的案件，我国适用的是刑事诉讼程序，但刑事诉讼针对的是犯罪行为，选举权的争议或被侵害并不必然属于犯罪。”<sup>[4]</sup>（3）破坏选举的违法犯罪行为的制裁措施太过单一，尚缺乏罚款、罚金。西方很多国家对破坏选举的犯罪行为所实施的刑罚，除人身罚外，大多结合有财产罚。

### 三、完善公民选举权的救济途径

#### （一）发挥新闻媒体的作用，强化舆论监督

在现代法治社会中，新闻媒体被称为是除了立法权、行政权、司法权之外的第四种权力，它的监督作用越来越突出。“在加强和完善我国选举制度的过程中，涉及到选举事务的安排、选举组织的组成情况、选民民主权利的介绍、候选人的资料等一些基本情况，都应该通过各种途径让选民充分了解。”<sup>[5]</sup>在整个选举活动中，选举组织机构也应该允许并协助新闻媒体对选举全程监督，这便于选民更完整地行使宪法赋予的选举权，同时也有利于推进我国民主和法治建设的进程。

#### （二）赋予公民更多的自力救济权利

目前，我国政府在维护选举秩序、净化选举环境方面作出了很大的努力，也取得了相应的效果，但社会上有关选举中产生的纠纷层出不穷，公民选举权也屡屡受到侵害。为了能最大限度的减少这些纠纷，救济这些侵害的权利，应该赋予公民更多的权利，毕竟自己是自己利益的最好维护者，因此应该加大现有的申诉、监督等方式的力度，增强申诉、监督等方式的效果。

同时保障公民在选举期间有充分的知情权和异议权。“选举期间选民的知情权的内容包括：选举进行的全部情况和信息；候选人竞选的全部情况；候选人参加竞选的政策主张和政治见解；组织竞选各政党的政见；候选人与竞选和当选有关的个人情况、个人品质、领导能力和素质。最

重要的是候选人的执政能力和他的政治见解和政治主张。选民获得这方面的信息,是他们行使选举权利,选择符合真正意愿的代表人、领导人所必须的。”<sup>[6]</sup>只有充分了解选举的所有情况,选民才能真实准确的选出自己想要选的人。

异议权在实践中有多种表现形式,如在选举过程中,公民有权推荐自己认为合适的候选人,同时也有对他人所推出的候选人提出异议的权利;选举者要受到各地方选举委员会的监督,同时对于选举委员会的组成人员也有异议的权利。通过异议权的行使和对异议事项的调查及处理,能够有效地从源头上降低贿选者参加选举并当选的可能性。

### (三) 完善人大罢免程序

罢免是一件重大的事件,也是选民用于对抗不称职代表的法律武器,为了使公民更好的使用这个法律武器,我们必须按照以下措施加以完善:(1)降低提起罢免案的最低选民人数。目前我国范围内提起罢免案较少发生,成功罢免案件更是少之又少,其中问题之一就是提起罢免案的门槛过高,导致很多原本可以通过罢免程序的案件因为一时满足不了法定的最低人数而无疾而终,这不利于培养我们这个社会本来就不高的公民意识。那门槛降低到多少人比较合理呢?笔者认为对县级和乡级人大代表提起罢免的人数统一降低到15人左右比较合理。或许会有人提出质疑,如果人数限制过少,会不会出现选民滥用权利随意提起罢免案的情形?这种可能性是有的,但这仅仅是提出罢免而已,能否实际进入罢免程序,需要人大常委会的审核,况且我国目前的实际情况不是公民滥权的问题,而是公民不使用权利消极忍受的问题,改变这种情况的方法之一就是降低权利行使的门槛,让每一个公民都觉得行使权利是非常便利的。(2)明确罢免的理由。现行法律规定的罢免理由比较含糊,选民对于罢免的理由就无所适从,只有明确罢免理由,选民才可以明确知道代表的哪些行为是可以提出罢免的。笔者认为应该在《选举法》进一步明确罢免的理由,可以采用概括式,即说明罢免理由的总体标准,也可以采用列举式,把有关具体的理由一一列明,当然也可以采取两者结合的方式。

(3)严格限定罢免程序各个环节的期限。《选举

法》只是规定了罢免程序的各个环节,但并没有规定各个环节所限定的时间,现代法治理念不但要求程序能依法进行,而且应该在限定的时间内进行,以便增加罢免程序的完整性、预见性和可控性。

### (四) 加强行政部门对选举的执法力度,增设选举监察专员

选举是一件神圣而重大的事件,公安行政部门应该加大选举期间的执法力度,统一部署,提前派人到达各个选举现场,协同选举组织机构有关人员维护选举秩序,引导选民合法有序地进行选举。遇到有破坏选举的人员,立即采取紧急措施,轻微的当场给予训诫、教育,严重点的就给予行政处罚,如果性质特别严重就按照刑罚处理。

公安机关对选举现场的监督主要是治安方面的监督,并不能直接介入选举本身之中,而选举组织机构与选举又有着千丝万缕的关系,有时会缺乏公正、公平。因此笔者建议在选举期间,在每个选区增设一名选举监察专员全程监督选举过程,当然这些选举监察专员的产生也是非常严格的,主要是从上级或当地的社会各界包括教师、律师、民主党派等中挑选一些思想品德高尚、法制观念强的人员组成一个选举监察专员团,然后给予一定选举法知识方面的专门培训,在选举期间随机抽取分配到各个选区去从事监督工作。他们享有广泛的权力,享有调查权、视察权、建议权等权力,其权力就像瑞士的议会监察专员一样,只不过一个是监督行政系统,一个是监督选举过程。

### (五) 扩大救济范围,完善选举诉讼

我国法院目前只受理选民资格案件和故意破坏选举的案件,然而现实的选举过程中发生的问题远远超过前面两类的范围,例如:选举前选民登记过程中,发生错登、漏登、重登以及漏发选民证等问题,选区划分时欠缺公正合理的问题,确定正式候选人过程中的暗箱操作等问题,计票失误等问题均没有对应的诉讼程序。在各国司法实践中,有关选举无效之诉、当选无效之诉及与罢免案有关的诉讼是最普遍的选举诉讼类型,然而我国均未规定。受案范围过窄,必然使选举权利受到侵害的公民在救济广度上受到极

大的限制,从而难以保证公民的选举权得到有效的救济。这就急需我们的立法者在现有的制度内扩大选举权救济的范围,使在选举中发生的每一个问题都能得到司法的救济。

选举诉讼大部分涉及的是公民的政治权利,它在性质上应该属于公法诉讼。因此笔者认为,目前的选举诉讼分别适用民事与刑事诉讼程序,不但在实践上难以操作,而且容易导致当事人对案件性质的误解,特别是在扩大公民的选举权救济范围后,民事和刑事诉讼的道路已经无法再涵盖如此多与民事或刑事性质均有所区别的案件,因此急需行政诉讼程序的参与。从长远看来,将有关选举领域发生的问题都纳入到一种独立的选举诉讼程序似乎更为合理,在条件成熟时我们

可以考虑将选举诉讼纳入宪法诉讼的范畴,这样就能最大限度的保护与救济公民的选举权利。

#### 参考文献

- [1] 宋玉波. 民主政制比较研究[M]. 北京: 法律出版社, 2001: 78.
- [2] 冯·耶林. 为权利而斗争[M]. 胡宝海, 译. 北京: 中国法制出版社, 2004: 23.
- [3] 约翰·洛克. 政府论两篇[M]. 赵伯英, 译. 西安: 陕西人民出版社, 2004: 204.
- [4] 焦洪昌. 从王春立案看选举权的司法救济[J]. 法学, 2005, (6): 73-79.
- [5] 彭建军. 试论选举权实现的保障机制[J]. 中南民族大学学报: 人文社会科学版, 2002, 22(5): 26-28.
- [6] 郭怡萱. 选举权实现机制的宪政分析[J]. 扬州大学学报: 人文社会科学版, 2006, 10(6): 78-81.

## The Ways to Improve the Citizens' Voting Right Relief

LI Wen-tao

(*People's Court of Beilun District, Ningbo 315800, China*)

**Abstract:** The flaws in the relief of citizens' right to vote have led to many social conflicts, which means that such a relief needs to be improved. The existing law provides for self-help, legislative relief, administrative remedies and judicial remedies, etc, but each of them has flaws. The ways to overcome the flaw in these these reliefs can be: to strengthen the supervision by public opinions, to expand the scope of self-help, to improve the recall process, to strengthen enforcement of administrative law, and to improve the electoral proceedings.

**Key Words:** right to vote; relief; removal

(责任编辑 王 抒)