

# 德国联邦议院 选举审查制度考察

## ——一项议会有续优先保障的制度设计<sup>\*</sup>

秦 静

**摘要：**选举审查是指在选举的筹备，选举程序进行，结果的收集、统计与计算以及议席分配等过程中，对选举合法性与有效性予以审查的程序。在西方民主国家，选举审查一般是由议会中具有司法性质的委员会或法院进行。德国则采取先由联邦议院自行审查，联邦宪法法院享有终审权的混合审查模式。该模式运行的六十多年间，就联邦层面而言，数以千计的“选举异议”与二百多宗“选举审查诉愿”，无一例成功挑战选举结果而导致问题选区重选。参选人口超过六千万人的联邦选举可以经受如此考验，与保守审慎、旨在对大选产生的代议制机关予以存续优先保障的路径选择息息相关。

**关键词：**选举异议； 选举审查诉愿； 选举错误； 议席相关性； 存续利益保障

**作者简介：**中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院 讲师  
中山大学粤港澳发展研究院 副研究员 广州 510275

**中图分类号：**D951.612

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2018)02-0066-15

---

\* 本文系全国人大常委会香港基本法委员会基金项目“香港司法审查的原则和边界”（批准号：JBF201704）的阶段性成果。

1872年,也就是德意志统一后帝国议会首次选举的第二年,《慕尼黑新闻速递》(Münchener Neueste Nachrichten)的出版商朱利叶斯·诺尔(Julius Knorr)撰文:“一旦进行选举审查,难免会扬起不少灰尘。”<sup>①</sup>这一预测得到此后十三次帝国议会选举结果的证实:在1871年至1918年间,共有涉及974议员人次的选举结果接受帝国议会的审查,其中有89名议员失去议席。<sup>②</sup>相比之下,从1949年到1990年的十二届议会选举中,联邦德国联邦议院共处理427项选举审查,将选民所提出的选举异议(Wahlprüfungsbegehren)悉数驳回。<sup>③</sup>两德统一后,在联立制混合选举制度下,<sup>④</sup>尽管选举异议或选举审查诉愿(Wahlprüfungsbeschwerde)为数众多,但就联邦层面而言,无论是在施行多数决制的全国299个选区,还是以全国为单一选区的政党名单式比例制选举中,不曾有一场选举结果被成功挑战而导致问题选区重选。然而,这并不代表选举过程完美无瑕,没有“灰尘扬起”。<sup>⑤</sup>究竟是怎样的审查程序,有效地保障了尘埃落定的大选结果不被撼动?联邦议院和联邦宪法法院又是奉行怎样的审查原则以确保大选产生的代议制机关的存续(Bestands-schutz)?在动摇民意机关合法性的重选与选民对公正选举的信仰之间,对选举结果维持过度倾斜的制度设计最终导致联邦议院2012年对《选举审查法》及《联邦宪法法院法》做无伤大雅的修改。这一屡受学界非议,但通行半个多世纪运行良好的,保守、审慎、旨在对民主代议制机关予以存续优先保障的路径选择颇值得深思与探究。

## 一、混合选举审查模式及法律框架

从西方各国制度发展的角度来观察,选举审查的起源远在实行民主政治之前,

---

<sup>①</sup> Julius Knorr, „Statistik der Wahlen zum ersten deutschen Reichstag“, Annalen des deutschen Reiches, 1872, S. 350.

<sup>②</sup> Robert Arnschek, *Der Kampf um die Wahlfreiheit im Kaiserreich: zur parlamentarischen Wahlprüfung und politischen Realität der Reichstagswahlen 1871 – 1914*, Düsseldorf: Droste Verlag Düsseldorf, 2004, S. 15.

<sup>③</sup> 有关联邦议院选举审查的数据统计来源于联邦议院官方网站:„Kapitel 1.18 Wahlprüfung“, [https://www.bundestag.de/blob/196112/103f438c3749827832092e2064afce2d/kapitel\\_01\\_18wahlpr\\_fung-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196112/103f438c3749827832092e2064afce2d/kapitel_01_18wahlpr_fung-data.pdf), 访问日期:2018-06-20.

<sup>④</sup> 王业立:《比较选举制度》,台北:台北五南图书出版股份有限公司,2011年版,第34页。详情介绍见秦静:《德国“超额议席”的形成及其宪法争讼》,载《中山大学学报(社会科学版)》,2016年1月第1期,第137-140页。

<sup>⑤</sup> 根据联邦议院官方网站统计数据:仅两德统一后至2016年底,选民所提起的选举异议案达2040件之多。参见„Kapitel 1.18 Wahlprüfung“, [https://www.bundestag.de/blob/196112/103f438c3749827832092e2064afce2d/kapitel\\_01\\_18wahlpr\\_fung-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196112/103f438c3749827832092e2064afce2d/kapitel_01_18wahlpr_fung-data.pdf), 访问日期:2018-06-20。据独立的跨党派选举事务网的统计,自联邦德国成立至今共有233件选举审查诉愿提起。参见„Entscheidungssammlung“, <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/>, 访问日期:2018-01-28。

其前身是封建等级会议成员资格的合法性审查。审查权先是从君主及其治下的官僚机构向议会流转，并在一些国家最终进入法院管辖的范畴。<sup>①</sup> 议会自我审查与司法的外部法律监督是当今各个西方主要民主国家所普遍采取的审查模式，并通过纳入宪法文本以确保实现。<sup>②</sup>

就德国联邦层面而言，《基本法》为联邦议院选举引入一种混合选举审查模式，具体分为两个步骤进行（《基本法》第41条第1款与第2款）：<sup>③</sup>首先，由联邦议院自行审查其组成是否符合选举法的规定，并裁决议员资格丧失的情形；不服联邦议院决定的，诉愿人可诉诸由联邦宪法法院主导的外部选举审查程序，<sup>④</sup>且联邦宪法法院享有终审权。<sup>⑤</sup>《基本法》第41条第3款要求制定联邦法律法规制选举审查程序的细则。1951年生效的《联邦选举审查法》（下文简称《选举审查法》）满足了这一宪制要求。

《选举审查法》是一部颇为纯粹的程序法，<sup>⑥</sup>规定了选举异议的审查主体、异议人、审查对象和运作程序。民事诉讼的程序规定适用于整个选举审查程序中的期限传讯、送达、宣誓以及证人和专家证人的权利义务等各个方面（第9条）。与选举审查程序法典化路径不同的是，有关选举审查实体法的内容呈现出多元的法律渊源。总的来说，实体审查围绕是否存在“选举错误（Wahlfehler）”或“选举（程序）瑕疵（Wahlmängel）”展开，旨在查明选举活动的各个环节是否与涉选举类法律法规的具体规定及选举法原则相一致。候选人资格的取得与丧失、选举的有效性及法律后果等规定多见于《联邦选举法》和《联邦选举规则》中；影响选举筹备与执行的法规，如《政党法》第17条中有关候选人提名的规定也可以囊括其中；《德国刑法典》第107、108条中业已入刑的妨碍选举、伪造选举资料、侵害选举秘密、选举胁迫、选举贿赂等不法行为也同时可以构成选举错误。根据《基本法》第38条第1

① 参见 Robert Arsenschek, *Der Kampf um die Wahl freiheit im Kaiserreich: zur parlamentarischen Wahlprüfung und politischen Realität der Reichstagswahlen 1871 – 1914*, S. 49.

② 采取议会自我审查模式的国家有：美国（《美国宪法》第1条）、比利时（《比利时宪法》第34条）、丹麦（《丹麦宪法》第33条）、意大利（《意大利宪法》第66条）、荷兰（《荷兰宪法》第58条）等；采用外部法律监督的国家有：法国（《法国宪法》第57条，由宪法委员会审查）、西班牙（《宪法》第70条，由司法机关审查）。Gerald Kretschmer, „Wahlprüfung“, *Parlamentsrecht Und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin & New York: Walter de Gruyter, 1991, S. 447.

③ 《基本法》第41条：（1）进行选举审查属联邦议院事务。联邦议院也对议员是否丧失议员资格作出决定。（2）不服联邦议院决定的，可向联邦宪法法院提出诉愿。

④ 《德国联邦宪法法院法》第13条第3项：对于联邦议院就选举效力，或就取得或丧失联邦议院议员资格之决定，所提起之异议案件。

⑤ Lars Bechler, „Verfahren in den Fällen des § 13 Nr. 3 [Wahlprüfung]“, in Christian Burkczak/Franz-Wilhelm Dollinger/Frank Schorkopf (Hrsg.), *Bundesverfassungsgerichtsgesetz-Kommentar*, Heidelberg: C. F. Müller, 2015, S. 827 – 917, hier S. 897.

⑥ 参见 Gerald Kretschmer, „Wahlprüfung“, S. 449.