

本期特稿

直面“三个挑战”:衡阳贿选事件的法理透析

莫纪宏*

内容提要: 本文从《人民日报》披露的“衡阳贿选事件”相关信息出发, 结合湖南人大网、衡阳市人大常委会网等网站所发布的与“衡阳贿选事件”相关的资料, 对“衡阳贿选事件”的事实状况进行了全面和系统地深度整理, 梳理出一些更为完整的关于“衡阳贿选事件”的重要信息和资料。基于这些深度挖掘的信息和资料, 本文详细地论证了《人民日报》对“衡阳贿选事件”定性为“三个挑战”(对人民代表大会制度的挑战、对社会主义民主政治的挑战以及对党纪国法的挑战)的正当性依据。继而本文又全面和系统地分析了“衡阳贿选事件”发生的可能存在的各种成因, 指出了“衡阳贿选事件”可能导致的需要学界和决策层高度关注的“宪法危机”问题。与此同时, 本文又从我国现行宪法、组织法、选举法、代表法和刑法的相关规定出发, 对如何在法律上妥善处理“衡阳贿选事件”在对人、对事两个方面都提出了一系列对策和建议。作者强调, 一定要运用法治思维和法治方式来科学严谨地处理“衡阳贿选事件”所引发的各种复杂的法律问题, 通过对“衡阳贿选事件”的善后处理来将坏事转为成反腐倡廉的动力机制, 进一步提高执政党运用法治思维和法治方式处理重大和复杂的反腐败问题的执政能力。

关键词: 衡阳贿选事件 人民代表大会制度 社会主义民主政治 国家法律 党的纪律

DOI: 10.13415/j.cnki.fxpl.2014.02.001

序言: 衡阳贿选事件的由来及基本事实分析

2013年岁末, 12月29日《人民日报》第2版发表了“湖南严肃查处衡阳破坏选举案件”的“要闻”, 并同时配发了题为“严肃党纪国法、坚决铲除腐败”的“本刊评论员”文章, 由此揭开了“衡阳贿选事件”的盖子, 引发了国内民众和国际社会的广泛关注, 成为近期热点新闻。由于“衡阳贿选事件”有关涉案事实尚未完全暴露, 其中涉及到的法律问题不仅面广, 而且极其复杂, 目前法学界尚未有系统性的论著来跟进该事件进行深入的法理分析。本文仅就搁笔之时能够从报刊和因特网上收集的相关信息进行必要的真实性甄别, 同时结合我国现行宪法、组织法、选举法、代表法和刑法及相关法律法规的规定以及国内外有关资料, 围绕着《人民日报》对该事件的“三个挑战”的定性, 较为系统地论证和分析“衡阳贿选事件”在我国现有法律制度框架下的性质、危害性、成因以及提出解决该事件引发的各种遗留法律问题的制度性对策和建议, 以期为学界对该事件的深入研究提供一点学术性的参考文献。

(一) 《人民日报》披露的相关事实及其信息完整性评价

2013年12月29日《人民日报》第2版发表的“湖南严肃查处衡阳破坏选举案件”的“要闻”对“衡阳贿选事件”作为以下角度的报道和述说: 湖南省人大常委会2013年12月27日至28日召开全体会议, 对在衡阳市十四届人大一次会议期间, 以贿赂手段当选的56名省人大代表, 依法确认当选无效并予以公告。衡阳市有关县(市、区)人大常委会12月28日分别召开会议, 决定接受512名收受钱物的衡阳市人大代表辞职。

2012年12月28日至2013年1月3日, 湖南省衡阳市召开第十四届人民代表大会第一次会议, 共有

* 中国社会科学院法学研究所研究员。

527名市人大代表出席会议。在差额选举湖南省人大代表的过程中,发生了严重的以贿赂手段破坏选举的违纪违法案件。现初步查明,共有56名当选的省人大代表存在送钱拉票行为,涉案金额人民币1.1亿余元,有518名衡阳市人大代表和68名大会工作人员收受钱物。

根据我国选举法和代表法的有关规定,湖南省十二届人大常委会第六次会议决定,对以贿赂手段当选的56名省人大代表依法确认当选无效并予以公告;对5名未送钱拉票但工作严重失职的省人大代表,依法公告终止其代表资格。衡阳市有关县(市、区)人大常委会会议分别决定,接受512名收受钱物的衡阳市人大代表及3名未收受钱物但工作严重失职的市人大代表辞职。另有6名收受钱物的衡阳市人大代表此前因调离本行政区域已经终止代表资格。

《人民日报》同文中还披露了湖南省委近日通报了这起案件的调查处理情况并强调,衡阳破坏选举案涉案人员多,涉案金额大,性质严重,影响恶劣,是对我国人民代表大会制度的挑战,是对社会主义民主政治的挑战,是对国家法律和党的纪律的挑战,必须依法依规严肃查处。湖南省有关方面已对涉案的党员和国家工作人员进行党纪政纪立案调查,对涉嫌犯罪的人员移送司法机关审查。在案件进一步调查中,如发现有其他人员涉嫌犯罪的,也将移送司法机关依法处理。

此外,《人民日报》还透露:湖南省政协副主席童名谦(案发时任衡阳市委书记、市人大换届领导小组组长)失职渎职,对本案负有直接领导责任,中央已决定免去其领导职务,现正在按程序办理,由中央纪委立案调查。

据上述《人民日报》关于“衡阳贿选事件”披露的各项信息,整理一下主要包括以下几个要点:1. 2012年12月28日至2013年1月3日,湖南省衡阳市召开第十四届人民代表大会第一次会议,在差额选举湖南省人大代表的过程中,发生了严重的以贿赂手段破坏选举的违纪违法行为。2. 涉案人员分为三部分,其中,行贿方面:56名当选的省人大代表存在送钱拉票行为;受贿方面:518名衡阳市人大代表和68名大会工作人员收受钱物。另外,湖南省政协副主席童名谦(时任衡阳市委书记、市人大换届领导小组组长)失职渎职,对本案负有直接领导责任。3. 涉案金额:人民币1.1亿余元。4. 目前对涉案人员的初步处理情况,行贿者方面:对以贿赂手段当选的56名省人大代表依法确认当选无效并予以公告;对5名未送钱拉票但工作严重失职的省人大代表,依法公告终止其代表资格。受贿者方面:衡阳市有关县(市、区)人大常委会会议分别决定,接受512名收受钱物的衡阳市人大代表及3名未收受钱物但工作严重失职的市人大代表辞职。另有6名收受钱物的衡阳市人大代表此前因调离本行政区域已经终止代表资格。领导责任方面:中央已决定免去童名谦领导职务,现正在按程序办理,由中央纪委立案调查。

如果仅仅从上述《人民日报》透露的平面信息来判断“衡阳贿选事件”的事实及法律性质,可以简单地表述为在湖南省衡阳市十四届人大一次会议选举湖南省人大代表期间,发生了旨在当选省人大代表的一群人向有权参加投票的一部分市人大代表奉送巨额款项的破坏选举的严重“贿选”事件。联系近年来地方人大代表选举过程中已经发生的各种破坏选举的贿选现象,“衡阳贿选事件”似乎只不过是“冰山一角”,不值得《人民日报》如此大张旗鼓地加以披露,并且扣上了“三个挑战”的大帽子。但如果仔细地分析一下《人民日报》以及湖南人大、湖南省衡阳市人大常委会等官方网站披露的相关数据,“衡阳贿选事件”所反映出来的问题就不只是人大代表选举中的一般性的破坏选举的“贿选”问题了,而是《人民日报》准确性的“三个挑战”。“三个挑战”是在全面和系统地分析了“衡阳贿选事件”的成因以及所引发的严重消极后果后得出的初步政治性和政策性判断,具体精确的法律定性还需要法律上严谨的论证和法理上严密的分析。就“衡阳贿选事件”涉案人员与相关非涉案人员数量对比关系以及如何对相关涉案人员进行初步处理遇到的制度障碍等等深度信息来看,该事件的严重性就不得不引起领导层、社会公众以及学界的认真关注了。

(二) “衡阳贿选事件”所产生的负面影响已经远远超越了破坏人大代表选举的普通贿选事件

基于《人民日报》披露的相关平面信息以及参考湖南人大、湖南省衡阳市人大常委会等官方网站披露的相关数据,反映“衡阳贿选事件”负面影响的深度信息是令人触目惊心的,是新中国制度建设史上前所未有的,用“严重”、“恶性”等等贬义式的负面词汇来形容都是恰如其分的。

首先,受贿的市人大代表占衡阳市市人大代表总数的比例有多大呢?以往在分析受贿的人大代表数量时,一般不会统计和分析受贿代表占代表总数的百分比,因为在我国现行人民代表大会制度下,基于“制度

自信”纵使无法避免少数人利用人大代表的身份从事违法犯罪活动,但制度本身是能够运转良好的,不存在制度性危机。但“衡阳贿选事件”中受贿代表所占代表总数的百分比无疑从根本上颠覆了传统的观点。在“衡阳贿选事件”中,总共有518名衡阳市市人大代表受贿,那么,湖南省衡阳市第十四届人民代表大会总共有多少名市人大代表呢?《人民日报》披露的数据显示有527名代表出席了会议。也就是说,在出席人代会的527名人大代表中,有518名存在受贿行为,受贿率占98.23%。根据湖南省衡阳市人大常委会官方网站提供的数据,衡阳市第十四届人民代表大会总共有人大代表529名,2013年12月27日下午预备会议时7名代表请假,实到522名代表;^①12月28日上午第十四届人代会第一次会议开幕时,因事、因病请假1人,实到528名;^②2013年1月3日上午第十四届人代会第一次会议闭幕时,因事、因病请假6人,实到代表523人。^③由上数据可以推定,衡阳市第十四届人民代表大会总共有人大代表529名,这个数据是确凿无疑的。但是,《人民日报》以527名人大代表为基数,目前从衡阳市人大常委会门户网站上无法核对此数的来历,但可以合理推测是在衡阳市第十四届人代会一次会议选举省人大代表时出席投票的人大代表人数。如果按照满数原则计算,529名人大代表中,518名人大代表涉嫌受贿,只有11名代表因种种原因没有涉案,在518名人大代表辞职后,加上3名工作失职的市人大代表辞职,衡阳市第十四届人民代表大会只剩下8名人大代表,由此引发的制度运行合法性的相关法理问题是显而易见的,通俗地形容“全军覆没”一点也不夸张。

其次,行贿的衡阳市省人大代表占衡阳市选出的省人大代表总数的比例有多大?《人民日报》披露的数据没有提供衡阳市出席湖南省人代会的省人大代表总数,故这个深度信息无法加以揭示。但从湖南人大网上是可以分析出这个数据的。2013年1月22日发布的《湖南省第十一届人民代表大会常务委员会公告》(第81号)公布:湖南省第十一届人民代表大会常务委员会第三十三次会议,听取了代表资格审查委员会《关于湖南省第十二届人民代表大会代表资格的审查报告》,确认由各选举单位选出的768名湖南省第十二届人民代表大会代表的代表资格有效。在总共768名湖南省第十二届人民代表大会代表中,来自衡阳市的共76名。^④根据《人民日报》披露的数据,56名衡阳市省人大代表存在行贿问题,占总数76名的73.63%。也就是说,衡阳市人大选出的省人大代表有超过三分之二是靠贿赂手段当上的。这个比例还可以转换成与湖南省第十二届人民代表大会代表相关的贿选比例,即在总数768名的湖南省第十二届人民代表大会代表中,有56名是依靠贿选手段当上的,占总数的7.29%。加上另外5名被终止代表资格的衡阳市省人大代

^① 衡阳市人民代表大会常务委员会门户网站, <http://hyii.hengyang.gov.cn/hyrd/rdyw/dfcd2f1d-06df-4f2b-86f6-5465cda661fc.shtml> 2014年1月6日最新访问。

^② 衡阳市人民代表大会常务委员会门户网站, <http://hyii.hengyang.gov.cn/hyrd/rdyw/9c087c4e-ce71-456f-801c-717d7b9f323e.shtml> 2014年1月6日最新访问。

^③ 衡阳市人民代表大会常务委员会门户网站, <http://hyii.hengyang.gov.cn/hyrd/rdyw/b7812e85-b0c6-4f06-a83a-44f6074777c7.shtml> 2014年1月6日最新访问。

^④ 湖南省第十一届人民代表大会常务委员会公告(第81号)(2013年1月22日):湖南省第十一届人民代表大会常务委员会第三十三次会议,听取了代表资格审查委员会《关于湖南省第十二届人民代表大会代表资格的审查报告》,确认由各选举单位选出的768名湖南省第十二届人民代表大会代表的代表资格有效。根据该公告,衡阳市共有符合资格的省人大代表76名,具体名单是:于国君(女)、万伟、万伏秀(女)、王鹏、王迪生、王泽火、王竞仪(女)、王雄飞、邓光忠、邓湘衡、左建国(女)、左慧玲(女)、刘云奎、刘友华、刘安辉、刘买生、刘克利、刘晓宁(女)、刘爱国、刘跃中、许冬生、许光程、阳存元、李江、李际平、李洪芳、李爱平(女)、李清定、李新蓉(女)、杨立辉、肖开武、肖刚强、肖红梅(女)、肖智勇、吴群(女)、何平、何东会、何秋生、何爱民、邹学明、宋凯楚、张白银、陆巍源、陈国华、陈树生、陈素生、陈雪楚、范茂林、林坤、罗剑锋、岳学旺、周骥、周江森、周兴荣、周楚政、赵自清、段志刚、段建国、贺洪林、贺尊彪、贺禄飞、徐友灼、徐明华、唐萌、唐学石、唐勇君、梅克保、曹建军、梁尔源、蒋新华、程昌衡、童名谦、曾巧敏(女)、谢柯、谢宗廷、詹国发。湖南人大网, <http://www.hnrd.gov.cn/Item/Show.asp?m=1&d=7285> 2014年1月6日最新访问。

表,目前湖南省第十二届人民代表大会768名代表中只剩下707人,^⑤作为单独的选举单位衡阳团省人大代表只剩下15名省人大代表。^⑥由此在法理上引发的问题是衡阳团是否仍然具备参加湖南省第十二届人民代表大会会议的法律资格?

再次,“衡阳贿选事件”中,不论是行贿人,还是受贿人,涉案金额都很大,涉案金额达1.1亿元,56个行贿人平均每人行贿1964285.71元,也就是花200万元就可以当省人大代表;518个受贿人平均每人受贿212355.21元(未计入68名工作人员)。根据现行刑法的规定,受贿罪是以受贿数额和受贿情节为标准来确定具体刑罚的。根据现行刑法第383条和第386条,个人受贿数额在10万元以上的,处10年以上有期徒刑或者无期徒刑,可以并处没收财产;情节特别严重的,处死刑,并处没收财产。衡阳市第十四届人民代表大会529名人大代表中有518名因受贿数额巨大,都达到刑法所规定的“死刑”线标准。构成衡阳市地方国家政权政治基础的衡阳市人民代表大会的市人大代表的97.92%都符合了刑法所规定的“死刑”标准,这样的死刑案件怎么判?怎么执行?能够在严格的法治意义上来解决吗?很显然,当下的刑法理论遇到了前所未有的挑战。

最后,“衡阳贿选事件”值得格外关注的一项深度信息是有68名工作人员也受贿了,从现有的资料来看,无法获知衡阳市第十四届人大会议选举省人大代表时雇用了多少工作人员,但68个工作人员受贿的数目可以合理推测,在第十四届人大会议选举省人大代表时,绝大部分工作人员也参与了受贿。这就产生了一种犯罪关联,没有这些工作人员的中介作用,会不会有这么多的市人大代表陷入“受贿之门”?更值得令人警惕的是,对“衡阳贿选事件”负有领导责任的湖南省前政协副主席童名谦,在“衡阳贿选事件”发生时,其本人担任了衡阳市第十四届人民代表大会第一次会议大会主席团常务主席和执行主席,并且也荣幸地当选为湖南省省人大代表。^⑦人们不禁会问,作为“衡阳贿选事件”发生时衡阳市的“第一把手”,这么严重的贿选事件出现在眼皮底下,难道是“疏忽大意”?如果是故意的话,童名谦这么做背后的行为动机是什么?仅仅是选代表、送人情吗?

上述对“衡阳贿选事件”事实信息的深度整理,可以透析出一下主流媒体平面报道信息所无法有效披露的深度信息,基于上述合理推出的深度信息,如果有人再对“衡阳贿选事件”所产生的严重后果缺少清醒认识的话,那种麻木不仁就会产生巨大的制度危机和法理困局了。本文正是在对“衡阳贿选事件”的事实作出深度剖析基础上,来正面回答《人民日报》对“衡阳贿选事件”定性为“三个挑战”的系统性的法理依据。

一、为什么“衡阳贿选事件”构成了《人民日报》所声明的“三个挑战”?

《人民日报》对“衡阳贿选事件”的定性使用了“三个挑战”,即是对我国人民代表大会制度的挑战,是对

^⑤ 根据湖南人大网最新公布数据,目前湖南省第十二届人民代表大会实有代表702人,与理论分析值707人有差距,说明湖南省第十二届人民代表大会代表总数已经有变化。具体根据参见2013年12月28日《湖南省第十二届人民代表大会常务委员会公告》(第13号)。该公告内容如下:湖南省第十二届人民代表大会代表名额为774名。省十二届人大常委会第五次会议时,实有代表763名。省十二届人大常委会第六次会议听取和审议了省人大常委会代表资格审查委员会关于部分省十二届人大代表当选无效的报告,听取了关于部分省十二届人大代表资格终止的报告。

根据选举法第五十五条关于以金钱或者其他财物贿赂代表,妨害代表自由行使选举权而当选的,其当选无效的规定,确认由衡阳市人民代表大会选举产生的以下56名省十二届人大代表当选无效(以姓氏笔画为序):于国君(女)、万伟、王泽火、王竞仪(女)、邓光忠、邓湘衡、左建国(女)、刘云奎、刘友华、刘安辉、刘买生、刘晓宁(女)、刘爱国、刘跃中、许冬生、许光程、阳存元、李洪芳、李爱平(女)、李清定、李新容(女)、杨立辉、肖开武、肖红梅(女)、肖智勇、吴群(女)、何平、何东会、何秋生、何爱民、陆巍源、陈国华、陈树生、陈素生、范茂林、林坤、罗剑锋、岳学旺、周骥、周江森、周兴荣、周楚政、赵自清、段建国、贺洪林、贺尊彪、贺禄飞、徐友灼、唐萌、曹建军、蒋新华、程昌衡、曾巧敏(女)、谢柯、谢宗廷、詹国发。衡阳市人民代表大会选举产生的5名省十二届人大代表提出辞去代表职务,衡阳市第十四届人大第三次会议筹备组已接受其辞职,根据选举法和代表法的规定,以下5名省十二届人大代表资格终止(以姓氏笔画为序):王鹏、王雄飞、左慧玲(女)、唐学石、唐勇君。现在,湖南省第十二届人民代表大会实有代表702名。<http://www.hnrd.gov.cn/Item/Show.asp?m=1&d=13110> 2013年1月8日最新访问。

^⑥ 根据相关资料分析,目前参加湖南省第十二届人民代表大会的衡阳市省人大代表只剩下:万伏秀(女)、王迪生、刘克利、李江、李际平、肖刚强、邹学明、宋凯楚、张自银、陈雪楚、段志刚、徐明华、梅克保、梁尔源、童名谦等15名代表。

^⑦ 截至目前为止的资料显示,童名谦的湖南省人大代表资格并没有无效或因辞职被撤销。湖南人大网,<http://www.hnrd.gov.cn/Item/Show.asp?m=1&d=7285> 2014年1月8日最新访问。

社会主义民主政治的挑战,是对国家法律和党的纪律的挑战。那么,从法理上来看,《人民日报》对“衡阳贿选事件”定性为“三个挑战”的依据是什么?至今为止,尚未有官方的评论来阐述如此定性的法理,但是,在深度分析“衡阳贿选事件”所蕴含的信息后可以发现,“三个挑战”并非危言耸听,而是有理有据,定性非常准确的。

首先,“衡阳贿选事件”构成了对我国根本政治制度人民代表大会制度的“挑战”。根据我国现行宪法第2条的规定:中华人民共和国一切权力属于人民。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。宪法第3条也规定:全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。宪法上述条款确立了我国人民代表大会制度的若干基本原则,是我国现行政治制度的合法性基础。但“衡阳贿选事件”的发生对现行宪法所确立的人民代表大会制度的基本原则构成了严重挑战,这种挑战至少表现在以下三个方面:一是宪法规定全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。“衡阳贿选事件”表明,衡阳市第十四届人民代表大会第一次会议产生湖南省人大代表的选举活动已经无法用“民主选举”这个宪法原则要求来衡量了,76名省人大代表中有56名都存在贿选问题,这样的人大代表选举活动还具有“民主选举”的性质吗?二是现行宪法规定,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。“衡阳贿选事件”发生后,由529名市人大代表组成的衡阳市第十四届人民代表大会目前只剩下8名代表,8名代表还能组成一届合法的行使地方国家权力机关职能的衡阳市人民代表大会吗?如果依法产生的衡阳市人民代表大会在法律上不存在了,在衡阳市行政管辖范围内,衡阳市人民如何行使国家权力?三是根据宪法规定,国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。“衡阳贿选事件”发生后,518名市人大代表辞职,由衡阳市第十四届人民代表大会选举产生的衡阳市人民政府、衡阳市人民法院和衡阳市人民检察院在目前的情形下对谁负责?受谁监督?当然,由此延伸出来的问题还很多,例如,在组成衡阳市第十四届人民代表大会人大代表中的绝对多数辞职后,由人代会选举产生的政府、法院和检察院还具有合法性吗?是否需要停止行使宪法和相关法律法规规定的行政职权、审判权和检察权?56名贿选产生的省人大代表代表资格失去效力,时间起点如何计算?是从衡阳市第十四届人民代表大会选举产生这些贿选代表之日起失效,还是从代表资格被宣告无效之日起算?如果从当选之日起无效的话,这些贿选代表在过去一年中履职行为是否具有法律效力,是否会影响到湖南省人大相关工作事项的合法性?等等。上述这些问题因为在我国现行宪法、地方组织法、代表法和选举法等法律法规中都没有涉及,故从人民代表大会制度的制度框架设计的角度来看,“衡阳贿选事件”发生后有关涉案人员被初步处理之后,在湖南省衡阳市行政管辖区域内,在制度意义上确实产生了一定程度上的“国家权力真空状态”,这种局面的出现显然构成了对我国现行人民代表大会制度的“挑战”。

其次,“衡阳贿选事件”是对社会主义民主政治的“挑战”。胡锦涛总书记在党的十七大工作报告中对“社会主义民主政治”作为全面和系统的阐述。他指出:人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。支持人民代表大会依法履行职能,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志;保障人大代表依法行使职权,密切人大代表同人民的联系。“衡阳贿选事件”对社会主义民主政治造成的危害是显而易见的。根据国际商报网披露的信息,“衡阳贿选事件”最初被揭发起源于“落选者”的举报。一个叫李新庚的人举报湖南省人大代表左建国“以将近300万贿选成为湖南省人大代表”。根据举报信内容显示,被举报人为“衡阳市南岳区鑫盛置业有限公司董事长左建国”。2007年,她利用丈夫李甲成在任原衡山县人大常委会副主任的职务之便,采用贿赂方式,给每个县人大代表3000元,总共花费70多万元贿选成为衡阳市第十三届人大代表。2013年她又花费近300万元,成功当选湖南省第十二届人大代表。^⑧毋庸置疑,“衡阳贿选事件”如果没有相关利害关系人的揭发,加上最高领导层决心坚决,这么大的“盖子”是很难揭开的。虽然“正义”最终战胜了“邪恶”,

^⑧ 参见陈义欣《300万‘买’人大代表被网曝 衡阳启动贿选调查》,载《国际商报网》综合报道2013年2月21日,http://green.shangbao.net.cn/a/174020.html 2014年1月8日最新访问。

但不得不承认的是,“衡阳贿选事件”这么大的政治性丑闻也只能依靠“以恶治恶”的方式得以公开,而揭开盖子后所看到的是触目惊心的事实,就是说,至少在衡阳市第十四届人民代表大会第一次会议选举省人大代表这件事情上,人们看到的只有“金钱”二字,而“金钱”背后显然是有钱人的角力,是“资本”的黑手在左右着省人大代表选举的进程。在这里,人民的权力已经消失,甚至连人民监督自己选出的人大代表的制度调控机制也被“屏蔽”了,社会主义民主政治已经被少数人的“金钱政治”所取代,这种堂而皇之的“恶行”已经不是简单的破坏了,甚至可以说对社会主义民主政治的“公开践踏”。

最后,“衡阳贿选事件”之所以能够发生,说明了我国现行的“党纪国法防线”全面失守,甚至可以说在某种程度上是“形同虚设”。“衡阳贿选事件”是如何越过“党纪”这条红线的?这是值得学界认真深思的。秦前红教授在共识网上撰文对此提出了疑问,其中的困惑是很有代表性的。秦前红教授指出:衡阳贿选所牵涉的人数之多范围之广令人“匪夷所思”。依照我国现行有关省人大代表选举的法律、法规,省人大代表由下级人大间接选举产生。省人大代表候选人产生方式通常有以下三种路径:由省委组织部、省委统战部会商省人大常委会后,带帽下达的具有特殊身份的代表候选人;由市委组织部、市委统战部、会商市人大常委会后提名的省人大代表候选人;由符合法定数量的市人大代表联合提名的代表候选人。在实际选举过程中,市人大代表还可以通过另选他人的方式来选举代表。通常,为了保证选举的有序进行,大会主席团和换届领导小组(没有换届时是选举领导小组)都会通过各种组织措施力保前述两类候选人顺利当选。这些组织措施包括召开人大代表中的党员会议、各代表团在酝酿选举阶段提前声明组织意图、各代表团的代表工作委员会通过具体技术性措施来贯彻组织意图等。因此一般情况下,候选人的竞争仅限于有可能被差额选掉的那部分人。贿选或者私下拉票也只能是局部范围的,以往在各地选举中发生的弊案也能基本能佐证这样的推断。衡阳此次发生的如此大范围的选举弊案,是一个颇为极端的个例。它既表明政风不振在那里属于沉珂已久,也表明选举组织者的放任不作为或严重无能。甚而言之,是当地某些领导人借由换届之际权钱交易自私而肥。^⑨作为对“衡阳贿选事件”应当承担主要领导责任的董名谦,在选举时既是衡阳市委书记,又是衡阳市第十四届人民代表大会一次会议主席团常务主席和执行主席,本人又当选为省人大代表,虽然目前公开媒体披露的信息尚无法证明董名谦本人也涉嫌行贿和受贿,但这么大的事情在衡阳市最大的“父母官”眼皮底下发生,难道这位“泥菩萨”一点就没有警觉?再有,56名依靠贿选方式当选为湖南省人大代表的代表资格当初是如何通过“代表资格审查之门”的?根据湖南人大网显示的资料,2013年1月22日发布的《湖南省第十一届人民代表大会常务委员会公告》(第81号)公布:湖南省第十一届人民代表大会常务委员会第三十三次会议,听取了代表资格审查委员会《关于湖南省第十二届人民代表大会代表资格的审查报告》,确认由各选举单位选出的768名湖南省第十二届人民代表大会代表的代表资格有效。^⑩这768名省人大代表中就包括了56名依靠贿选手段“混进”省人大代表行列的“投机钻营分子”。很显然,《关于湖南省第十二届人民代表大会代表资格的审查报告》这个法律文件没有能够把好关,让这56个“投机钻营分子”得逞了。由此令人深思的问题必然就是《人民日报》评论员文章所指出的:我们必须牢记,党纪国法是高压线、警戒线,任何人都不能触犯。每一个党员干部都必须带头遵守党纪国法,维护党纪国法的权威和尊严。^⑪

二、“衡阳贿选事件”为什么会发生?

“衡阳贿选事件”在新闻媒体上公开揭露之后,诚如《人民日报》评论员指出的那样:一方面,“严肃查处该案,充分彰显了我们党坚持从严治党,严肃党纪国法,坚决惩治腐败的决心”;另一方面,“从目前的调查结果来看,衡阳破坏选举案涉案人员多、涉案金额大,性质严重、影响恶劣,是一起严重的以贿赂手段破坏选举的违纪违法案件。只有彻底查清并依法依规严肃处理,才能赢得党心、民心,维护党的威信,维护人民群众对我国根本政治制度的信任。”^⑫从党报对“衡阳贿选事件”的基本立场和态度来看,这次中央最高决策层对该

^⑨ 秦前红“衡阳贿选案颠覆传统选举叙事”,共识网,http://www.21ccom.net/articles/dlpl/szpl/2013/1231/article_98030.html 2014年1月8日最新访问。

^⑩ 湖南人大网,http://www.hnrd.gov.cn/Item/Show.asp?m=1&d=7285 2014年1月8日最新访问。

^⑪ 本报评论员“严肃党纪国法 坚决铲除腐败”,载《人民日报》2013年12月29日第2版。

^⑫ 同注^⑪。

事件表示了前所未有的关注,对该事件的处理应当是极其严肃和慎重的,因为“衡阳贿选事件”的社会影响已经远远超出了一般性的选举贿选案件所带来的负面后果,已经关涉到党和国家的前途和命运,涉及到我国基本制度的合法性根基。虽然目前对涉案人员如何进一步处理还没有整体的方案公布于众,但是,撇开如何处理问题先不谈,从法理上认真地查找一下“衡阳贿选事件”产生的各种诱因,对于下一步对人、对事采取切实有效的应对策略和具体措施是很有必要的。因为“衡阳贿选事件”遗留的问题不仅只限于对涉案人员的严肃处理,更重要的是还有相关制度的完善问题,只有从法理上弄清“衡阳贿选事件”产生的原因,才能对症下药地提出下一步处理意见和防范措施。

从选举理论角度来看,凡是有贿选的地方,必然涉及到巨大利益。代议制涉及到选民的代言人问题,所以在国外的选举实践中,都存在如何防范选民或选举利益集团操控选举的问题。我国是社会主义国家,人民是国家的主人,不论是直接选举,还是间接选举,选民或选举单位目前还不具有操控选举程序的制度影响能力,也就是说,即便是“衡阳贿选事件”涉案范围如此之大,也没有发现该事件背后已经出现了大规模的利益集团操控选举的问题,目前贿选问题的根源还是人大代表个人的问题,因此,人大代表本身的“利益”特点应当是分析“衡阳贿选事件”的最有效的入题角度。

曾几何时,人大代表在社会公众的眼里只是一个“橡皮图章”,其作用也就是说“举举手”,或者是由人大常委会组织起来“视察视察”,在法律上的“好处”充其量就是一个“荣誉职务”,没有太多的法律上的特殊利益,特别是与资本主义国家选举中的“金钱政治”风马牛不相及。但正如秦前红教授指出的那样“衡阳贿选案颠覆传统选举叙事”。^⑬ 秦前红教授对“衡阳贿选事件”的认识具有非常扎实的法理依据。“衡阳贿选事件”中出现了如此大面积的贿选问题,这么多人为选上省人大代表不惜重金,200万元是个什么概念?普通工薪阶层辛苦一辈子能从单位领到200万元工资或劳动报酬吗?根本不可能。根据市场经济的一般规律,如果一个省人大代表需要花上200万元才能当选的话,那么200万元买来的代表身份给花钱人带来的实际收益,不论是有形的,还是无形的,应当超过200万元。就像拍卖行对古董文物的竞价拍卖,有需求就会有价格。问题是一个省人大代表身份真的能够带来200万元以上的收益或者是法律上的利益吗?我国的人民代表大会制度有没有给省人大代表身份提供实现200万元价值的制度可能性?这是一个迄今为止学界尚未展开深入研究的问题。目前为止,尚未在正式发表的理论刊物上有学者对此问题进行过系统研究。

从我国现行宪法、地方组织法,特别是代表法的相关规定来看,作为人民代表,是由选民通过直接选举程序或者是由选举单位通过间接选举程序选举产生的。1992年4月3日第七届全国人民代表大会第五次会议通过的《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2条第三款规定了人民代表的“权力”,即“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表,代表人民的利益和意志,依照宪法和法律赋予本级人民代表大会的各项职权,参加行使国家权力”。我国的人大代表是兼职性质的,担任各级人大代表,除了担任人大常委会组成人员并专职从事人大工作的代表从各级人大常委会机关领取工资和薪金报酬之外,一般非专职代表并不能领取报酬,更谈不上200万元的价值问题。代表法只在第32条规定:代表按照本法第三十一条的规定执行代表职务,其所在单位按正常出勤对待,享受所在单位的工资和其他待遇。无固定工资收入的代表执行代表职务,根据实际情况由本级财政给予适当补贴。按照常规推理,根据宪法、组织法和代表法的相关规定,不论担任那一层次的人大代表,都不可能获取法律上的巨大的经济利益。可以说,代表只是“荣誉性”的,也是一个“吃力不讨好”的“公职”,没有什么油水可捞,不太可能成为腐败现象滋生的温床。但“衡阳贿选事件”活生生的事实摆在面前,就有人愿意出大价钱当省人大代表,而且普通人还出不起这个价,往往只有企业主或者是私营企业老板、新“土豪”才有这个本钱。有钱人一般不做亏本的买卖,愿意花200万元当个代表,如果只是“荣誉”一下,是很难解释为什么在“衡阳贿选事件”中有那么多的人削尖脑袋往里钻,最后还是因为有人出钱少了,没能当上省人大代表,不愿意做“赔了夫人又折兵”的事,将这件事情向上反映,捅出去了,“衡阳贿选事件”才得以曝光。这就说明了这样一个假定是成立的,即现在有钱人愿意出200万元当这个省人大代表,省人大代表身份的市场行情值200万元。那么,花200万元当省人大代表到底能给出钱人带来什么法律上的好处呢?很显然,目前的政治生态下,绝对不可能出现将人大代表

^⑬ 同注⑨。

身份明码标价卖出去的。故省人大代表身份不可能直接变现,不可能给出钱人直接带来超过200万元以上的直接利益。故200万元买来的省人大代表身份带来的肯定是间接利益,是当下政治生态环境下拥有省人大代表身份所能获取的各种无形的看不见的利益。那么这种利益的制度源头在何处?很显然,还是目前宪法、组织法和代表法所规定的人民代表依法享有的各项职权或者是法律上的特权。仅以《代表法》第30条所规定的人民代表依法享有的“人身特权”来说,这一“人身特权”的具体内涵是:县级以上的各级人民代表大会代表,非经本级人民代表大会主席团许可,在本级人民代表大会闭会期间,非经本级人民代表大会常务委员会许可,不受逮捕或者刑事审判。如果因为现行犯被拘留,执行拘留的机关应当立即向该级人民代表大会主席团或者人民代表大会常务委员会报告。对县级以上的各级人民代表大会代表,如果采取法律规定的其他限制人身自由的措施,应当经该级人民代表大会主席团或者人民代表大会常务委员会许可。乡、民族乡、镇的人民代表,如果被逮捕、受刑事审判、或者被采取法律规定的其他限制人身自由的措施,执行机关应当立即报告乡、民族乡、镇的人民代表大会。毋庸置疑,当上了人大代表,特别是省人大代表,对于有钱的企业主或者新“土豪”来说,等于说花钱买了一个“法律保镖”,人民代表身份享有的“人身特权”在当下法治和人权环境相对较弱的情形下,无疑是“花钱买平安”,是企业主或新“土豪”利用资本资源赚取巨大利润的“成本”。因此,相对于200万元购买省人大代表身份来说,如果省人大代表身份能够保住自己挣来的2个亿或更多的经济利益具有相对的合法性,那么,花上个200万元作为“成本投入”何乐而不为呢?事实上,近年来人大代表选举中的贿选问题发生的一个重要的诱因是在当下政治生态下,一些民营企业主太需要人大代表的身份来保护自己了。在2008年,“亿万富翁”梁广镇由于身兼广东省云浮市和广西百色市两地人大代表,在是否许可检察机关对其采取强制措施并移送法院进行刑事审判时,两地人大常委会意见相左,结果检察机关左右为难,一时间,“梁广镇现象”被多方解读为人大代表身份具有人身保护伞的作用。^⑭

人大代表身份,在现有的体制下还能如何被担任代表的人来充分利用,以便获得更多的法律上的利益呢?这个问题近年来新闻报刊以及学界都有相关探讨,大致上的看法包括三个方面:一是利用代表身份合法地谋取利益;二是利用代表身份谋取非法利益;三是利用代表身份获得灰色利益。所谓利用代表身份合法地谋取利益,这个问题近年来越来越突出。例如,《民主与法制时报》就曾经发文介绍“粤北首富”朱思宜使用贿赂手段使自己成功地当选为广东省人大代表和全国人大代表。朱思宜成功当选为省人大代表和全国人大代表之后,积极地履行“代表职责”:2004年广东省十届人大二次会议上,他联合其他10位代表,领衔提出《关于尽快出台广东省行业协会管理条例的议案》,要求纠正过去官办行业协会的做法,被大会主席团采纳。2007年,他又领衔提出制定《广东省人体器官捐献管理条例》和《广东省小水电管理条例》,其中“小水电”议案在2007年7月落实到位。2008年3月,他还在全国“两会”上建议,改革煤炭生产管理体制,设立煤炭局,纳入“大能源部”。^⑮毫无疑问,民营企业家利用贿选方式当上人大代表后,在制度框架内就可以合法地表达自己的利益诉求,并且很容易得到制度的肯定。这也证明了作为人大代表,这种政治身份已经逐渐具有了“含金量”,而不仅仅是荣誉和象征了。当然,还有很多有劣行的企业家在利用贿选手段当选为人大代表后,非法滥用代表这种身份来谋求非法利益,拉大旗做虎皮。“我是全国人大代表,我就打人了,你们敢把我怎么样?”这一幕发生在2002年2月20日大连国际机场。打人的人叫桑粤春,是吉林省选出的全国人大代表。桑粤春在大连国际机场在打人的同时还叫嚣着掏出人大代表证示威,抢走了机场工作人员的证件。在桑粤春违法犯罪的事件东窗事发后,公开资料显示:吉林省公安厅和长春市公安局联合组成专案组后,桑粤春在吉港集团内部成立工作组,有组织地进行对抗,销毁、藏匿有经济问题的账簿,找顾问研究对策,向省市领导写“控告信”,称专案组“破坏企业稳定和发展”,并以全国人大代表的名义发送《紧急呼吁书》、《给领导的求救信》。^⑯象桑粤春这样利用全国人大代表身份公开地从事违法犯罪活动目前虽然只是少数人,但影响极坏。至于说,利用人大代表身份扩大自己的交际圈,跟重要的部门领导搞好人脉关系,更是一些民营企业家舍得花重金购买人大代表身份背后不言自喻的“灰色动机”。

^⑭ 徐柳“企业家代表为何出事多?”载《民主与法制时报》2011年2月14日。

^⑮ 同注^⑭。

^⑯ 同注^⑭。

“衡阳贿选事件”发生后,如果仔细研究一下新闻媒体报道的近年来与衡阳市几级人大代表相关的负面报道,不难发现,“衡阳贿选事件”属于“冰冻三尺、非一日之寒”,存在着一个从量变到质量的逐步恶性发展的过程。《检察日报》曾在2008年就已经报道过衡阳市下辖的市县人大代表选举中发生的私营企业主贿选的问题。祁东县的老A是湖南省衡阳市祁东县69名市人大代表候选人之一,是当地一家私企的老板,虽然为了当选市人大代表他花去了十几万元,但在2007年11月29日进行的选举中,还是名落孙山。邻县的一位县委常委向记者透露说:选市代表花20来万是普遍的事情。候选人行贿方式有四种:第一,送钱(有影响的个人,直接发给个人;成批红包发给乡镇,让镇领导代发;让代表团专门的人代发)。第二,以工作的名义,解决代表个人问题,换取支持。第三,请客吃饭,顺便送礼,比如烟酒。^①为什么衡阳市下辖的市县人大代表身份对于私企老板有如此大的吸引力呢?祁东县的老A就是一个投资者,他参选的目的就是为了生意“企业要做大做强,如果我当了人大代表,可以融资,在纳税之类的事情上也有很多好处,工商、公安就不敢随便找我们了。”^②老A关于人大代表身份的“作用”认识有一定的代表性,说明目前在我国法治环境尚不完全理想的情况下,当上了人大代表至少可以给私企的发展增加一道保护伞。当然,衡阳市境内的人大代表近年来成为“香饽饽”,与衡阳市各级人大积极和有效地行使地方国家权力机关的法律职权和充分有效地发挥人大代表作用也有密切关系。2007年1月24日,在衡阳市第十二届人大五次会议上,衡阳中级法院的工作报告被人大代表们否决。这是自2001年沈阳中院报告被否决之后6年来,国内又一个人大否决法院报告的罕见案例,震撼了衡阳乃至湖南政坛。否决当时,首先提出意见的该市人大代表刘跃中的一席话曾引起其他代表热烈回应“我一个人代表到法院去都要左查右查。这样的法院还是人民法院吗?如果这样的法院的工作报告在大会上都通过了,那我们还是什么人大代表?”^③所以,对“衡阳贿选事件”原因的剖析不能只停留在消极和负面的层次,这里既有私企老板想通过人大代表身份这个保护伞来有效地保障自身的存在和发展之外,同时也因为衡阳市各级人大在履职方面取得了一定的成绩,增加了自身在群众中的威信,故也吸引了一批有实力的私企老板积极参政的欲望。但是,毋庸置疑的是,“衡阳贿选事件”之所以发展到今天这样令人触目惊心的程度,从源头上来看,还是当地人大和党的组织对这种现象听之任之、姑息放纵酿成的“大患”。“衡阳贿选事件”的发生表明,当下正在一些地方蔓延和发展的制度腐败现象已经开始从法律领域向政治领域里渗透,一个值得注意的问题就是,只要是制度设计上赋予人们行为一定自由度和空间的地方都可能发生腐败问题。人大代表也不例外,反腐败工作是一项系统性的国家治理工程,必须要从每一个细节、每一个环节抓起,绝对不能遗留死角。

三、“衡阳贿选事件”引发了“宪法危机”吗?

“衡阳贿选事件”给我们带来的法理上的警示还不限于腐败问题的严重性和顽固性,关键是我们现有的各项制度对“衡阳贿选事件”的反应能力和应对能力。学界已经有人在“宪法危机”的层面上来探讨“衡阳贿选事件”所产生的负面后果了。例如,刘小生在共识网上撰文指出“按照通说,人民代表大会制度是我国的基本政治制度,地方人民代表大会是地方最高国家权力机关。换言之,除了上级人大,没有其他任何机关可以凌驾其上。如果人大本身出了问题怎么办?按照宪法,只能依然通过人大自身来解决,否则,人大的这种‘基本性’和‘最高性’也就难以保证。人大自身如何解决呢?按照宪法的规定,只能是省人大或全国人大组织特定问题专门调查委员会进行调查,最后由省人大或全国人大审议表决调查报告。如果是全国人大出了这种问题,那将是最严重的宪法危机。”^④刘小生的上述看法只是隐隐约约地意识到“衡阳贿选事件”可能会触发“宪法危机”,但从法理上如何准确地表述由“衡阳贿选事件”所引发的“宪法危机”的具体特征,则需要进一步加以研究和分析。

实际上,“衡阳贿选事件”涉及到“宪法危机”包括三个层次:一是为什么现有的宪法制度没有能够成功

^① 黄志杰“衡阳私企老板贿选人大代表始末”,载《检察日报》2008年2月18日。

^② 同注^①。

^③ 同注^①。

^④ 刘小生“应当如何调查衡阳贿选案?”,共识网,http://www.21ccom.net/articles/dlpl/szpl/2013/1230/article_97933.html 2014年1月8日最新访问。

阻止“衡阳贿选事件”的发生,我们现有的宪法制度是否具备防范“衡阳贿选事件”发生的制度功能?很显然,作为正常状态下匪夷所思的“衡阳贿选事件”在现实中已经真实地发生了,因此,只能从结果推定原因,也就是说,目前的宪法制度存在着防范“衡阳贿选事件”发生的自我调控方面的“危机”。或者是现有的宪法制度在设计之初,就没有认真地考虑出现“衡阳贿选事件”这样的极端性问题时如何采取有效的制度调控机制来防范制度运作的风险问题。二是“衡阳贿选事件”导致了两级人大代表绝大部分被停止行使代表职务,但现有的宪法制度没有对这种现象发生后,是否会影响到现有制度运行的合法性作出必要的事先的制度安排。在总共529名代表组成的衡阳市第十四届人民代表大会,有518名停止行使代表职务,那么剩下的8名代表还能组成合法的一届人民代表大会吗?如果说不行,宪法和组织法上的依据何在?如果说行,那么如何继续有效地行使作为地方国家权力机关的法律职责?另外,如果说不行的话,为什么不行?剩下多少比例的代表一届人民代表大会仍然可以合法有效地工作?在不行的情况下,衡阳市留下的国家权力机关的权力行使真空怎样填补?由衡阳市第十四届人民代表大会第一次会议选举产生的衡阳市人民政府、衡阳市人民法院和衡阳市人民检察院还能具有继续合法运行的宪法依据吗?等等。上述这些问题是真实存在的,在实践中可以暂时淡化处置,但在法理上却无法搁置。这种性质的“宪法危机”对于我国根本政治制度人民代表大会制度本身的制度自信的冲击和伤害是致命性的,因此,使用“宪法危机”一词一点也不能称为过分。三是“衡阳贿选事件”发生后,党中央采取了果断措施,敢于壮士断臂,敢于揭丑,及时地向社会曝光,这充分反映了习总书记为核心的新的党的领导集体对自身执政能力的高度自信,也是对当下紧锣密鼓开展的反腐治权工作的信心支持,从宏观效果来看,无疑是积极和有效的。但是,如何从制度上找到比较可靠的解决“衡阳贿选事件”遗留下来的各种政治问题和法律问题的方法,特别是能否在处置“衡阳贿选事件”问题上坚持“依法办事”原则,有条不紊地按照制度办事,用制度化的力量来解决非制度化的问题,避免使用非制度化的手段作简单处置和轻率的调和,这是对当下执政党执政能力的一种考验,也可以说是在应对一场不大不小的“宪法危机”。

总之,“衡阳贿选事件”的出现具有两面性。从消极方面来看,“衡阳贿选事件”是在我国现有政治体制下“绝对不应当发生的”,但是却真实地出现了,说明我国现有的宪法制度和政治体制在实际运行中存在着各种各样的危机和风险,对此,决策层必须要保持清醒的头脑;从积极方面来看,“衡阳贿选事件”也为贯彻落实党的十八届三中全会提出的“全面深化改革”的精神提供了一个制度自我改造和自我完善的最佳契机。任何事情都具有两面性,“衡阳贿选事件”好就好在可以作为我们进行制度改革的一面镜子,可以通过从法理上认真总结“衡阳贿选事件”发生的成因、引发的危机、产生的风险、防范的手段和妥善的处置等等,不断地积累经验,以达到健全和完善我国人民代表大会制度的改革目标。

四、“衡阳贿选事件”在法律上如何“善后”?

“衡阳贿选事件”于2013年12月29日《人民日报》正式披露出来,目前对有关的涉案人员只是做了临时性的处理。主要包括:一是作为负有直接领导责任的衡阳市前市委书记童名谦,中央已决定免去其领导职务,现正在按程序办理,由中央纪委立案调查。二是对以贿赂手段当选的56名省人大代表依法确认当选无效并予以公告;对5名未送钱拉票但工作严重失职的省人大代表,依法公告终止其代表资格。三是接受512名收受钱物的衡阳市人大代表及3名未收受钱物但工作严重失职的市人大代表辞职。另有6名收受钱物的衡阳市人大代表此前因调离本行政区域已经终止代表资格。从目前已经披露的信息来看,涉案的接收贿赂的68名工作人员采取了何种性质的法律处置措施无法判断。对于衡阳市第十四届人民代表大会529名人大代表中未受贿的8名人大代表的代表资格如何处理,有关部门没有做出明确答复,这些未涉案的人大代表的代表资格是否仍然有效,参加衡阳市第十四届人民代表大会第三次会议的人大代表是全部重新选举产生,还是仅仅限于对出缺的521(518+3)名代表进行补选,目前也没有明确的信息。对于衡阳市未涉案的15名省人大代表的代表职务如何处理也没有相关政策,可以说,要在法律上妥善处理“衡阳贿选事件”的善后事宜,从目前的人民代表大会制度设计总体状况来判断,恐怕并不是一件容易的事情。

从法理上来看,“衡阳贿选事件”要做到善后处理合法合情合理,主要需要解决的问题有三个:一是处理依据是什么?二是由谁来处理?三是基于何种程序来处理?

关于处理依据问题,56名省人大代表目前已经依法确认当选无效。当选无效在现行选举法第55条第

三款中有明确规定,即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,当选无效。512名收受钱物的衡阳市人大代表及3名未收受钱物但工作严重失职的市人大代表,衡阳市有关县(市、区)人大常委会会议分别决定接受其辞职。接收辞职的法律依据是现行选举法第52条第二款规定,即县级的人民代表大会代表可以向本级人民代表大会常务委员会书面提出辞职,乡级的人民代表大会代表可以向本级人民代表大会书面提出辞职。县级的人民代表大会常务委员会接受辞职,须经常务委员会组成人员的过半数通过。乡级的人民代表大会接受辞职,须经人民代表大会过半数的代表通过。接受辞职的,应当予以公告。另外,根据现行代表法第41条规定,代表有下列情形之一的,其代表资格终止:(一)地方各级人民代表大会代表迁出或者调离本行政区域的;(二)辞职被接受的。根据代表法的上述规定可以判断,对5名未送钱拉票但工作严重失职的省人大代表,依法公告终止其代表资格,另有6名收受钱物的衡阳市人大代表此前因调离本行政区域已经终止代表资格,上述处理决定的法律依据都可以从代表法第41条规定得到支持。从总体上来看,对涉案的行贿人员和受贿人员的初步处理,法律依据都是比较明确和充分的。接下来就是对行贿者和受贿者作进一步处理。56名行贿者当选无效,似乎从法律上就已经剥夺了其省人大代表资格,但是,现行选举法并没有明确说明当选无效的时间效力,即是从宣布当选无效之日起无效,还是从当选代表之日起就无效。如果56名被宣告当选无效的省人大代表已经担任了湖南省人大常委会或者是其他国家机关的领导职务,在代表职务当选无效的前提下,是否也意味着因代表职务获得的其他职务也同时无效?这些后续性问题如何处理,至少目前法律上的依据不清晰。

关于由谁来处理的问题,这是“衡阳贿选事件”发生后善后工作遇到的最大法律难题。对于56名被宣告当选无效的省人大代表,当选无效的决定和公告目前是由湖南省十二届人大常委会第六次会议听取和审议了省人大常委会代表资格审查委员会关于部分省十二届人大代表当选无效的报告,根据选举法第55条关于以金钱或者其他财物贿赂代表,妨害代表自由行使选举权而当选的,其当选无效的规定,确认由衡阳市人民代表大会选举产生的56名省十二届人大代表当选无效的。由于现行选举法没有明确当选无效的决定由谁做出,故由湖南省十二届人大常委会根据人大常委会代表资格审查委员会的报告确认当选无效的作法于法理并不发生冲突。但衡阳市人民代表大会选举产生的5名省十二届人大代表提出辞去代表职务,衡阳市第十四届人大第三次会议筹备组接受其辞职的做法根据现行选举法第52条的规定却存在一定程度的法律适用上的瑕疵。现行选举法第52条第一款规定:全国人民代表大会代表,省、自治区、直辖市、设区的市、自治州的人民代表大会代表,可以向选举他的人民代表大会的常务委员会书面提出辞职。常务委员会接受辞职,须经常务委员会组成人员的过半数通过。接受辞职的决议,须报送上一级人民代表大会常务委员会备案、公告。很显然,衡阳市人民代表大会选举产生的5名省十二届人大代表提出辞去代表职务,应当向选举他们的衡阳市第十四届人大常委会提出,而不是向衡阳市第十四届人大第三次会议筹备组提出。因为“衡阳市第十四届人大第三次会议筹备组”只是根据湖南省第十二届人民代表大会常务委员会第六次会议决定^②成立的,其任务是负责筹备衡阳市第十四届人民代表大会第三次会议的有关事宜,接受由衡阳市选出的部分省人大代表辞职并报省人大常委会备案、公告,接受衡阳市所属县、不设区的市、市辖区人大常委会报送的代表资格终止的报告并公告,召集衡阳市第十四届人民代表大会第三次会议。筹备组下设代表资格审查委员会,负责审查补选衡阳市第十四届人民代表大会代表的选举是否符合法律规定等相关工作。从目前宪法、组织法和选举法的各项规定来看,由湖南省人大常委会作出决定来成立“衡阳市第十四届人大第三次会议筹备组”法律上的依据不是十分充分,由于“衡阳市第十四届人大第三次会议筹备组”涉及到地方人大的组织体制问题,故在法理上应当报请全国人大常委会批准。因为根据2000年立法法第8条第(二)项的规定,“各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权”等关于国家机构的立法应当属于法律的立法事项,在此,湖南省人大常委会通过的“关于成立衡阳市第十四届人民代表大会第三次会议筹备组的决定”有明显的超越职权的嫌疑。而且衡阳市人民代表大会选举产生的5名省十二届人大代表提出辞去代表职务在实际操作过程中可以在518名衡阳市人大代表提出辞职之前,由衡阳市人大常委会作

^② 2013年12月28日湖南省第十二届人民代表大会常务委员会第六次会议通过,湖南人大网, <http://www.hnrd.gov.cn/Item/Show.asp?m=1&d=13111> 2014年1月8日最新访问。

出接受辞职的决定,并发布公告,这样可能更符合目前选举法规定的精神。

“衡阳贿选事件”善后法律事宜中最关键的问题还是涉案的人员如何在法律上处理。目前暂时性处理措施,只是对行贿者和受贿者所具有的人大代表身份的终止或宣告当选无效,这些涉案人员还没有就其行贿或受贿的违法行为接受法律上的制裁。现行刑法第385条规定:国家工作人员利用职务上的便利,索取他人财物的,或者非法收受他人财物,为他人谋取利益的,是受贿罪。第389条又规定:为谋取不正当利益,给予国家工作人员以财物的,是行贿罪。从目前掌握的资料来看,56名行贿的省人大代表由于其行贿数额平均达到200万元,数额巨大,情节严重,故依据刑法定上“行贿罪”没有太大的法律问题,除非个别人行贿数额很小属于情节显著轻微可以免于承担刑事责任。518名受贿的衡阳市人大代表在失去了人大代表身份后,是否以受贿罪入刑,这也要根据具体受贿数额来确定。纵使将68名工作人员受贿数额计算在内,518名市人大代表平均每人的受贿金额也在15万元以上,达到了现行刑法所规定的受贿罪情节较重的标准。这些受贿者是否仅仅只是失去市人大代表身份,还是要继续接受刑事处罚,需要有关部门认真加以研究。根据现行刑法第256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、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。故不论是56名行贿者,还是518名受贿者,加上68名受贿工作人员以及5名辞去省人大代表职务的当事人,一旦被刑事起诉,绝大多数人都会出现“数罪并罚”的现象,而且518名接受贿赂的市人大代表在当选市人大代表的过程中有没有行贿也需要认真查处。故“衡阳贿选事件”善后法律处理工作是很复杂的,这是建国以来少有的“集团性犯罪”,虽然行贿和受贿行为没有证据显示受到了有关利益集团的指示和支配,但如此大范围的人员涉案,其对选举制度所造成的“危害”显然已经构成了“犯罪团伙”的标准了。当然,在对涉案人员进行刑事侦查的过程中也不能轻易放过是否存在“有组织的犯罪”问题,是否存在操控衡阳市省人大代表选举活动背后的“黑手”,是否已经出现了象西方国家存在了几百年的选举制度的顽疾“黑金政治”。对于这些原则性的大问题,绝对不能含糊,处理起来也绝对不能手软,否则就会养痍遗患,伤及共产党执政的人民政权的合法性基础。

习近平总书记在2014年1月7日中央政法工作会议上明确指出:政法机关要完成党和人民赋予的光荣使命,必须严格执法、公正司法。“公生明,廉生威。”要坚守职业良知、执法为民,教育引导广大干警自觉用职业道德约束自己,做到对群众深恶痛绝的事零容忍、对群众急需急盼的事零懈怠,树立惩恶扬善、执法如山的浩然正气。要信仰法治、坚守法治,做知法、懂法、守法、护法的执法者,站稳脚跟,挺直脊梁,只服从事实,只服从法律,铁面无私,秉公执法。要靠制度来保障,在执法办案各个环节都设置隔离墙、通上高压线,谁违反制度就要给予最严厉的处罚,构成犯罪的要依法追究刑事责任。要坚持以公开促公正、以透明保廉洁,增强主动公开、主动接受监督的意识,让暗箱操作没有空间,让司法腐败无法藏身。^②“衡阳贿选事件”的公开披露反映了以习近平总书记为核心的党的领导集体反腐的坚强决心,对于该事件涉案人员的查处,绝对不能心慈手软。诚如习总书记指出的那样“要以最坚决的意志、最坚决的行动扫除政法领域的腐败现象,坚决清除害群之马”。在“衡阳贿选事件”善后法律处理工作,核心的一点就是要“依法有据”,要严守法治防线,要让人民群众对处理结果口服心服,才能通过查处案件树立起执政党反腐倡廉的权威,要对一切“挑战”人民代表大会制度、社会主义民主政治和党纪国法的违法犯罪行为敢于“亮剑”。对于“衡阳贿选事件”,由于已经涉及到大量的法律问题,故应当由中央国家机关直接牵头,包括中央政法委、全国人大常委会、最高人民法院、最高人民检察院等部门积极参与,以湖南省及衡阳市党政、政法部门密切配合为依托,扎扎实实地查清各项事实,严格依法办事,争取将该事件所涉人员的法律处理事项办成“铁案”、办成“样板”,为下一步坚决打击和防范选举活动中的各类腐败现象打下扎实的舆论环境和制度基础。(责任编辑:秦前红)

^② 新华网2014年1月8日 http://news.xinhuanet.com/politics/2014-01/08/c_118887343.htm 2014年1月8日最新访问。