

文章编号:2095-0365(2015)01-0087-06

# 地方人大选举制度发展的瓶颈与突破

## ——基于衡阳贿选案的反思

龙志芳, 王国宁, 刘 婷

(西华师范大学 政治与行政学院, 四川 南充 637009)

**摘 要:**衡阳贿选案作为建国以来地方人大选举制度发展进程中最严重的贿选案,是对当前我国建设社会主义民主法治国家的一个深刻警示。候选人提名制度、确定制度与选举监督体系内设计缺陷突出,选民和代表廉选意识缺失,党员自我防腐能力弱化等问题,是当前地方人大选举制度发展面临的主要瓶颈。因此,只有进一步优化地方人大选举制度的自身设计,培养选民与代表的廉选意识,加强地方人大中党组织的建设,才能真正突破地方人大选举制度发展的瓶颈,实现地方人民代表大会制度发展的“新常态”。

**关键词:**地方人大选举制度;瓶颈;突破;衡阳贿选案

**中图分类号:**D624 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2015.01.17

### 一、衡阳贿选案简单回放

2012年12月28日至2013年1月3日,527名衡阳市人大代表出席第十四届人民代表大会第一次会议,参与对湖南省人大代表的差额选举,在此次选举过程中,有56名省人大代表当选者通过行贿518名衡阳市人大代表和68名大会工作人员获得当选。另据有关报道,此次贿选涉案金额高达1.1亿人民币,涉案人数之多更是前所未有。衡阳贿选案被曝光后,引了社会各界的强烈关注,党的总书记习近平六次连问“共产党去哪了?”,人民群众对此案更是处于“零容忍”,称之为建国后最严重的破坏选举案。对于此案,中共中央高度重视,要求严肃查处破坏人大选举制度的相关人员,给人民群众一个满意的答复。纵观建国以来地方人大代表选举过程中发生的贿选案件,产生较大恶劣影响的并不鲜见。如山西省河津市人大代表选举运城城市第一届人大代表过程中187名参选代表中的150名代表参与受贿案;被称为“明星代表”的粤北首富朱思宜为当选第十一届全国人

大代表行贿多名人大代表和官员案;等等。贿选作为一种破坏力较强的民主扭曲现象,严重阻碍了地方人民代表大会制度良性发展进程的稳步推进,更是十八届四中全会后建设社会主义法治国家过程中的绊脚石。

### 二、贿选案背后的地方人大选举制度发展瓶颈反思

在现代社会中,由于人民直接行使民主权力的成本过高,民主效率不甚理想,人民不可能事事亲自行使国家权力。所以,“必须通过选举,将属于全体人民的权力委托给由人民选出的代表(议员)所组成的国家代表(议)机关去行使,或委托给人民选出的立法机关、行政机关和司法机关分别行使。<sup>[1]</sup>选举制度作为现代国家民主政治的基石,关系着国家民主建设的成败。衡阳贿选案作为我国地方人大选举制度建设中的“人为地震”,既破坏了地方民主政治建设的政治生态,又在一定程度上造成了地方政党组织和政权合法性的流失。尤其值得关注的是此次贿选案只是我国地方人大

收稿日期:2014-12-23

作者简介:龙志芳(1981—),女,讲师,研究方向:中国政治发展。

本文信息:龙志芳,王国宁,刘 婷.地方人大选举制度发展的瓶颈与突破[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2015,9(1):87-92.

选举制度中不良事件的冰山一角,案件背后的制度弊端及现实问题需要我们深思并认真总结;当前人大选举制度自身的制度瓶颈以及党组织能力弱化问题亟需引起我们重视。

### (一)制度内在设计缺陷突出

首先,候选人提名制度存在漏洞。我国著名法学家蔡定剑认为:“民主的根本问题是选举。”<sup>[2]</sup>选举的民主性程度直接决定着我国社会主义民主政治建设的进度、深度。当前,我国的人大选举制度主要通过间接选举实现,而此过程的首要任务便是提名人大代表候选人。因此,候选人提名过程是否民主,直接影响着整个人大选举过程的民主程度。我国选举法规定:“各政党、各人民团体,可以联合或者单独推荐代表候选人;选民和代表十人以上联名,也可以推荐候选人。”而在近些年人大代表候选人提名的实际操作过程中,一些选区或单位采取多种不正当措施挤压选民或代表联合提名的活动空间,通过利诱等手段使参与提名的党员代表撤回提名,从而达到对人大选举中候选人提名权的垄断。同时,由于对政党团体等提名的候选人没有在法律上做明确的上限限制,导致普通选民或单独个人联合提名的候选人受到排挤。如湖北省潜江市第五届人大代表换届选举中,以姚立法为代表的32名自荐候选人全部落选。另外,在衡阳贿选案中,出席会议的527名人大代表中518名参与了行贿受贿,高达98.23%的腐败人数比例令人触目惊心,集体性腐败条件下产生的代表候选人的合法性将荡然无存,使我国选举法规定的提名制度流于形式,人大选举机构异化为贿选的运行机器,不得不引起我们对此案进行深刻反思。

其次,候选人确定制度过于单一化。代议制民主实质是一种程序民主,各级代议机关通过代议程序对民意进行过滤、筛选和归并,从而有利于克服民意中的非理性成分,但是,程序中存在的缺陷有时容易产生有悖于民主的结果。在我国的人大选举过程中,大多数候选人由党组与社会团体提名或以自荐并由十名选民联合提名的方式产生并初步确定,如果初步候选人过多,就使用反复协商的方法确定正式候选人,造成协商到最后仍由少数人说了算的情况,缺乏采用选民直接民主投票进行预选的实践。同时,选举过程中的人大代表竞选机制建设不够。如在候选人产生过程,候

选人缺少对自我的介绍,使选民对候选人的基本信息缺乏了解,造成选举过程中的信息不对称和选民的冷漠化,使所谓的竞选成了“对熟人的照顾”。此外,投票过程中委托投票现象过多,为部分候选人进行贿选等不正当竞选提供了机会,上述种种现象也正是我国人大代表选举制度设计缺陷的集中映射。

最后,地方人大选举监督体系过于“碎片化”。地方人大制度作为地方民主政治建设中的基石,是地方民主法治建设得以纵深推进、横向发展的前提和保障。选举制度作为地方人大制度建设过程中的重要支点,决定着地方人大制度改革与发展的成败。孟德斯鸠认为:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。”<sup>[3]</sup>所以,人大代表选举过程中的腐败现象屡见不鲜,正是相关参与者的权力缺乏有效制约的集中表现,可以看出,衡阳贿选案与该地区人大选举中的监督体系缺失导致的监督不力有着直接关系。当前,对地方人大选举发挥专司监督作用的三大部门主要为党的纪律检查委员会、政府系统的行政监察机构、隶属于检察院的反贪污贿赂工作局,三者之间存在严重的职能交叉、角色错位问题,出现了“专职不专”、“想管不敢”、“愿管不能”的“多龙治水”现象。在地方人大机构配置中,选举机构与监督机构二者不分离,人大选举过程中过多强调对代表候选人的监督,缺乏对各个参与者的整体性、全方位的监督,尤其对选民和选举主持机构的监督不够,导致选举主持机构剩余权力过多,为选举机构的领导者和工作人员提供了寻租空间。如湖南省前政协副主席童名谦和衡阳人大常委会主任胡国初,在衡阳贿选案刚发生时,二者均为选举主持机构的主要领导人,不但不主动对人大选举中的贿选行为进行制止,而且出现了玩忽职守、收受钱财的不良行为。此外,选民和新闻媒体等社会力量在人大选举中的监督被边缘化。由于选民自我能力的限制以及选举信息的不对称,使选民缺乏监督的积极性和主动性。衡阳人大选举中参与受贿的代表占有所有出席代表人数的90%以上,已经成为贿选的共同受益者,如何会检举揭发自己、监督选举是否公正呢?而作为群众口舌的新闻媒体由于缺乏独立性,且多为事后监督,对人大选举的监督效力有待提升。如有的新闻媒体由于对部分地区人大选举中的暗箱操作、贿选事件等

不良现象进行了报道,遭到了各种利益相关者的威胁和报复,只能匿名进行报道或者借助于其他的传播平台如微博、社交论坛等传播信息,由向民众传播信息的“口舌”变成了失声的“哑巴”。

## (二)选民和人大代表廉选意识缺失

选民作为选举中的主要参与者,是国家权力的委托者,通过手中的选票集中表达其利益诉求,选出能代表其利益的人大代表代其行使国家权力,而人大代表作为受托者,则应尽心尽力充当好广大民众利益诉求的“耳朵”和“口舌”。不可否认,在当前我国的地方人大代表选举中,一些选民存在“选举与我无关”、“选谁都可以”的错误观念,缺乏应具有的责任感和主人翁精神,甚至仅将选票作为换取满足私欲的工具。另外,由于“投票成本的对应面是选择性收益”。<sup>[4]</sup>如果竞选人预估自己的收益高于其行贿的边际成本,就会不惜代价地花钱买选票,从而造成一种竞选者之间的不公平博弈。许多地方人大代表只将人大代表身份作为荣誉的象征,而对自己本身具有的代表性缺乏深入具体的认识,视选举为纯粹的“形式”,认为“只要钱送到,就会有选票”,在一定程度上加剧了地方人大选举制度发展环境的恶化。如在衡阳贿选案中,贿选对当事人双方都堪称“双赢”,行贿者通过贿选实现由“经济人”向“政治人”的角色转换,用财富换取象征权力和荣耀的权杖,受贿人则赢得实惠和财富。此次衡阳人大选举贿选中,许多行贿者是具有市级人大代表身份的私营企业主、工商业经营者,经济实力雄厚,据有关资料显示,行贿者人均行贿金额达200万左右。此外,除工作人员外的人大代表受贿者达500多人,人均受贿金额高达20万左右,可谓获利颇丰。所以,许多人大代表由于对人大代表角色缺乏深入认识,廉选意识和自律防腐能力较差,在人大选举过程中被边缘化为被动参与者,有的俨然已成为与行贿人沆瀣一气的制度“蛀虫”。

## (三)党组织在地方人大选举中的领导效能出现下降

当前,在地方人大选举实践中,党组织对人大实行工作领导和组织领导。工作领导主要表现为立法、选举、会议、日常工作领导,其中选举工作作为非常重要的一部分,是各级人大获得公信力和合法性的重要途径。党的组织领导主要通过建立

在人大常委会中的党组织实现的,如地方各级人大常委会主任、秘书长必须要求是中共党员,其他副职可由民主党派领导人担任。当前,在我国人大代表的间接选举工作中,一般不设立专门的选举机构,选举工作由本级人大常委会主持,并接受上级人大常委会的工作指导。可以看出,党的领导在人大选举工作中处于核心地位,其领导质量和效力如何将直接关系到选举工作的效率和选出代表的质量。在衡阳贿选案中,对选举工作起领导和监督作用的主要是衡阳市人大常委会,其组成人员主要由衡阳市四套班子领导和各县区等主要领导中产生。按常理说,该对人大代表选举工作的各种动态能及时掌控,以确保大会议程和选举圆满成功。但令人匪夷所思的是,出席会议的527名代表中518名人员参与贿选,贿选情况之严重可谓前所未有,而这一切能顺利实施,不得不令人质问人大常委会的作用何在?而对此次选举工作中起领导和监督作用的党组织的角色缺失现象也不得不令我们深省。

## 三、突破地方人大选举制度发展瓶颈的路径

可以看出,衡阳贿选案直触地方人大选举制度的软肋。痛定思痛,在反思地方人大选举制度发展存在的瓶颈后,采取有效措施推进地方人民代表大会制度的改革与完善应是当下推动地方民主政治发展、实现依法治国目标的主攻方向。当前,加快地方人大选举制度发展的步伐,既需要通过完善候选人提名制度、实现竞选机制的常态化、加强人大选举监督体系的系统化建设等措施优化地方人大选举制度的内在设计,也需要不断完善选民与人大代表廉选意识培养机制、进一步加强地方人大中的党组织建设。

### (一)优化地方人大选举制度的内在设计

党的十八届三中全会《决定》明确指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”而国家治理体系和治理能力的现代化实质就是国家制度体系和制度执行能力的现代化。<sup>[5]</sup>十八届四中全会《公报》指出:“制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。”毋庸置疑,不断加强地方人大选举制度的内在设计,提高地方人大选举制度的制度化、法治化水平,将是地方人大

选举制度发展的首要突破口。

### 1. 完善候选人提名制度

提名候选人在地方人大选举中既处于首要阶段,也是关键阶段,人大代表候选人提名过程的民主程度将直接决定着整个选举过程的民主程度。因此,要消除像贿选此类有悖于民主的现象,我们就必须对选举过程进行阳光操作,确保正式候选人是广大选民的中意人选。一方面,应积极制定相关的“实施细则”,规定在直接或间接的人大代表选举中,政党组织、人民团体推荐的候选人名单不应超过一定的比例,从而保证选出更加优秀的候选人,进而提升人大代表的“代表性”。<sup>[6]</sup>另一方面,在候选人初步产生后,应该依照相关规定由各该选区的选民进行讨论和协商,广泛搜集民意,在尊重多数选民意见基础上来确定正式候选人;或者直接进行预选,由广大选民投票决定正式候选人,从而来保证选举的透明性和公正性。

### 2. 实现人大代表竞选机制的常态化

竞选作为一种竞争机制,与选举的民主性关系密切。实现人大选举竞选的常态化,有利于训练选民的民主技能,提高选民的积极性,增加选举的透明度,进而抵制贿选等不良现象的出现。首先,应通过相关立法明确人大代表竞选的合法性和必要性,将竞争性选举原则合法化为政治选举活动的基本原则,并对竞选规则和程序进行细化,促使地方人大代表选举过程中的竞选走向常态化、制度化。其次,建立公开、公平的候选人介绍制度。要实行竞选,就必须做到在酝酿候选人提名时,对候选人的基本情况做统一格式的介绍,如打印名单按姓氏笔划一并排列等。同时,要允许代表候选人通过见面、演讲、答问等各种形式表达自己的观点和设想,使选民充分了解每一名候选人的工作业绩、从政态度及工作规划,才能进行比较、择优选之。最后,应通过修改《选举法》确认“三结合”的介绍方式,即:由选举委员会介绍,由推荐候选人的政党、团体、选民或代表介绍,由候选人依照一定的程序自我介绍,三者并用,<sup>[1]</sup>从而使选民对候选人有更全面的了解,避免了其盲目投票,进而保证当选人大代表的质量。

### 3. 加强地方人大选举监督体系的系统化建设

“作为对于自治的一种不恰当的背离,我们认为选举是我们民主政体的核心特质。”<sup>[7]</sup>就人大选举实践而论,选举的权威性直接关系着代议机构的权威性。衡阳贿选案等地方人大制度建设进程

中的负面现象正是当前地方人大选举监督体系的“碎片化”造成的。阳光是最好的防腐剂,在人大日益被称为“橡皮图章”的“失落的民主”环境下,提高人大在群众中权威性的重要途径便是保证选举的透明度、公正性。所以,要真正实现人大选举过程中的廉洁选举,必须不断加强地方人大选举监督体系的系统化建设。首先,应理顺对地方人大选举发挥专司监督作用的三大部门(党的纪律检查委员会、政府系统的行政监察机构、隶属于检察院的反贪污贿赂工作局)的关系,明确各自的监督权限和具体责任,真正发挥这三个权威性监察部门的作用,将其形塑成一个既分工明确又合作无间的网络化监督体系。其次,可以借鉴其他国家的成功做法,尝试建立选举观察员制度。让普通选民、社会公众机构及相关研究机构派出观察员参与选举的全过程,而且可以适当地接待具有申诉要求的相关利害关系人,在选举结束后向社会作出详细的观察报告。再次,实现选举机构和监督机构相分离,使监督机构真正成为人大选举过程的监督者,能独立受理人大选举中的各种投诉、揭发行为。最后,应重视新闻媒体等社会力量的监督。如选民作为选举过程的参与者和监督者,应通过加大宣传、集中培训等手段提高其参政意识和法律素养,使其真正认识到贿选恶果和廉选的重要性;新闻媒体等公众机构参与是体现选举的公开性、公正性和客观性的舆论保障,也是防止人大选举腐败的重要防腐剂。所以,应不断完善相关立法,保证新闻舆论媒体监督的独立性,使其敢于揭露人大选举不良现象,成为驱散人大贿选“阴霾”的“新阳光”。

### (二)完善选民和人大代表廉选意识培养机制

选举关系着权力拥有者委托给何人来行使的大问题。马克思、恩格斯曾经在总结巴黎公社经验时指出:“公社必须由各区全民投票选出的城市代表组成,这些城市代表对选民负责,随时可以换,一切有关社会生活事务的创议权都归公社。”<sup>[8]</sup>所以,在人民代表的选举过程中,选民作为权力的委托方必须对此有清醒的认识,通过投票选出能真正代表广大人民利益的代表。但选民自身素质和议事能力的参差不齐直接影响着选举的效率和效能。因此,应不断完善对选民的培训考核机制,既要提升其专职业务能力,使其真正认识到“选举是人民

的权力委托行为”,又须加大对选民廉政意识和法制意识的培养,使其切实充当好监督者的角色。另外,人大代表进行履职的每一项工作,专业性都很强,既需要广博的知识和良好的法律素质,也需要较强的参政议政能力和防腐拒变能力。目前,我国人大代表大多数是兼职代表,缺乏足够的精力和时间学习掌握履行人大代表职权理应掌握的专业性知识,各级人大代表更是良莠不齐,导致其参政议政能力不足。所以,各级人大的领导机构应加强对人大代表履职必需的专业知识培训和廉选知识的教育,结合其他地区人大选举中出现的腐败案例进行现实说教,进而提升人大代表的防腐拒变和廉洁参政意识。同时合理制定对人大代表的廉政考核制度。如定期对该地区的人大代表的综合表现进行民主测评,对选民评选出的优秀人大代表进行表彰和重用,对获得选民差评度高的给予警告并进行再教育。只有做到“有的放矢”,才能促使各级人大代表为人民执好政、掌好权,树立人大制度在广大民众中的制度权威。

### (三)加强地方人大中的党组织建设

坚持中国共产党的领导是我国人民代表大会制度的主要原则之一。实践证明,共产党作为我国工人阶级和中华民族的先锋队,领导人民建立了国家政权,并带领人民取得了举世瞩目的发展成就。

在我国的政治生活中,共产党通过适当的途径,以自己的正确路线、方针、政策,去领导人民选举和监督自己的代表机关,领导国家权力机关及其他国家机关为人民行使好国家权力。但在衡阳贿选案中,涉案人员既包括部分党员代表,也包括部分组织选举的党员干部。可见,地方人大中党政人员的不作为、甚至“助贿肆虐”的行为与领导角色的冲突日益凸显,已严重侵蚀了地方人大内党组织的组织资源。所以,只有不断加强地方人大中的党组织建设,提高党组织的领导效能,才能更好地体现中国共产党对我国政治生活的领导角色。一方面,应不断建立健全党内法规制度体系。十八届四中全会强调,应积极“加强党内法规制度建设”,“提高党员干部法治思维和依法办事能力”。因此,应通过对党内过时的法规和规范性文件进行集中清理,优化党内法规的质量;进一步完善和细化党内法规,提高党内法规的针对性、可操作性,实现党内法规和国家法律的有效衔接,使党内法规在党内的民主土壤中“落地生根”。另一方面,应加大人大内党组织资源的开发。既需要不断提升地方人大内党组织成员的素质,强化其组织资源安全观;又需要积极丰富人大内党组织的资源,拓展党的组织网络,进而夯实党组织的资源基础。<sup>[9]</sup>只有如此,才能不断清除地方人大内党组织的“负资产”,真正达到“打铁还需自身硬”的效果。

### 参考文献:

- [1] 浦兴祖. 当代中国政治制度[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1998: 92-125.
- [2] 蔡定剑. 民主是一种现代生活[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 80.
- [3] [法]孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 北京: 商务印书馆, 1982: 154.
- [4] [美]格林, 沙皮罗. 理性选择理论的病变: 政治学应用批判[M]. 徐湘林, 袁瑞军, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2004: 91.
- [5] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(1): 5-6.
- [6] 张海涛. 从“衡阳贿选案”论现阶段“代表构成”和代表的“代表性”问题[J]. 人大研究, 2014(3): 11.
- [7] [英]罗德·黑格, 马丁·哈罗普. 比较政府与政治导论[M]. 张小劲, 等, 译. 五版. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 28.
- [8] 马克思, 恩格斯. 马克思、恩格斯全集(第17卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1963: 646.
- [9] 蒯正明, 杨新宇. 新形势下中国共产党组织资源开发的挑战与回应[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2011, 5(1): 4-6.

## Bottleneck and Breakthrough of the Development of Local People's Congress Electoral System: Reflection on Bribery Case in Hengyang

LONG Zhi-fang, WANG Guo-ning, LIU Ting

(School of Politics and Administration, China West Normal University, Nanchong 637009, China)

**Abstract:** Hengyang bribery case as the most serious bribery case in the development process of lo-

cal people's congress electoral system since the founding of new China provides a profound warning for constructing a socialist democracy and law-governing nation in China. At present, some challenging problems have become the key bottleneck for the development local people's congress electoral system, these problems involve: There are prominent design defects in System for nominating candidates, determining and electoral supervising system; the voter and the local people's representatives are lack of disinterested-election consciousness; the ability to resist corruption of some members of the Communist Party of China has been weaken. Therefore, some measures should be taken: to optimize the design of the local people's congress electoral system, to cultivate the disinterested-election consciousness of the voter and the representative and to strengthen the construction of the party organization in the local people's congress, only doing like this, can we really breakthrough the development bottleneck of local people's congress electoral system and realize the "new normal" of development of local people's congress system.

**Key words:** local people's congress system; bottleneck; breakthrough; Hengyang bribery case

(上接第 86 页)

建设中,探索和回答了“发展什么样的科技法制、怎样发展科技法制”这个基本问题,从而对新时期

科技兴国和建设社会主义法治国家有了更加深刻的认识和把握。

#### 参考文献:

- [1]毛泽东.在陕甘宁边区自然科学研究会成立大会上的讲话[N].新中华报,1940-3-15.
- [2]朱德.把科学与抗战结合起来[N].解放日报,1941-8-3.
- [3]全国人大常委会办公厅研究室.发展社会主义民主健全社会主义法制——有关重要论述摘编[C].北京:群众出版社,1988.
- [4]江泽民.论科学技术[M].北京:中央文献出版社,2001.
- [5]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2012.
- [6]中共中央编译局.马克思恩格斯选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1995.
- [7][作者不详].中共中央国务院关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定[M].北京:人民出版社,2006.

## On the Basic Experience in the Construction of Science and Technology Law System of the Communist Party of China

HOU Qiang

(Jiangsu University of Technology, Changzhou 213001, China)

**Abstract:** In the process of leading the construction of the science and technology and law system, the communist party of China can comply with the world development trend of science and technology, follow the development law of science and technology, pay attention to the construction of law system of science and technology, and explore and answer the basic question like “to develop what kind of legal system and how to develop legal system”. In terms of the construction of science and technology law system and the development history of the science and technology under the leading of the communist party of China, there have been setbacks, but it presents a positive correlation between each other on the whole, and rich experience is accumulated during the process of promoting the modernization of science and technology legal system gradually.

**Key words:** the communist party of China; construction of science and technology law system; basic experience; modernization