

认真搞好预选制 充分保证公民被选举权的实现

莫纪宏

县乡两级人大换届选举工作于2006年7月1日至2007年12月31日在全国各地陆续开展。这是《宪法》、《选举法》和《地方组织法》将乡镇人大任期由三年改为五年后，县乡人大的第一次同步换届选举。此次县乡两级同步换届选举意义非常重大。它是我国基层民主政治建设的重要实践，也是保障公民依法行使选举权和被选举权的重要途径。

要搞好此次县乡两级同步换届选举，最重要的一项选举事务就是要在认真搞好预选制的基础上，充分保证公民被选举权的实现。

预选制是形成正式候选人的一种选举程序，一般来说，它是选民、党派和社会团体推荐的代表候选人数量太多、无法有效地确定正式候选人的名单时，对初步推选的候选人在正式选举之前先进行一次投票，选举出符合选举法所要求的正式候选人，然后再通过正式的选举程序在正式候选人中进行代表选举。预选制的设立目的在于充分尊重选民的选举意愿，通过两次选举，给予了代表候选人充分表现自己能力的机会，因此，预选制从实质上来看，是有效地保证了公民的被选举权的实现。

我国的预选制是从1982年选举法建立起来的。1982年选举法规定。地方国家机关领导人和人大常委会组成人员可以通过预选来搞差额选举，即选举可采取候选人多于应选人数的办法，也可以经过预选产生候选人，然后进行选举。1986年选举法取消了预选程序。1995年选举法增加了间接选举的预选程序，规定按得票数确定候选人，不允许通过预选搞等额选举。

2004年选举法在总结我国基层民主政治实践经验的基础上，特别是在充分吸收了农村社区村民委员会选举经验的基础上，将预选制全面引入了人民代表大会的直接选举和间接选举中，充分体现了社会主义民主政治的真实性、彻底性和有效性。2004年选举法第31条详细规定了预选制的内容。该条规定：由选民直接选举的人民代表大会代表候选人，由各选区选民和各政党、各人民团体提名推荐。选举委员会汇总后，在选举日的十五日以前公布，并交各该选区的选民小组讨论、协商，确定正式代表候选人名单。如果所提候选人的人数超过本法第30条规定的最高差额比例，由选举委员会交各该选区的选民小组讨论、协商，根据较多数选民的意愿，确定正式代表候选人名单；对正式代表候选人不能形成较为一致意见的，进行预选，根据预选时得票多少的顺序，确定正式代表候选人名单。正式代表候选人名单应当在选举日的五日以前公布。

县级以上的地方各级人民代表大会在选举上一级人民代表大会代表时，提名、酝酿代表候选人的时间不得少于两天。各该级人民代表大会主席团将依法提出的代表候选人名单印发全体代表，由全体代表酝酿、讨论。如果所提候选人的人数符合本法第30条规定的差额比例。直接进行投票选举。如果所提候选人的人数超过本法第30条规定的最高差额比例，进行预选，根据预选时得票多少的顺序。按照本级人民代表大会的选举办法根据本法确定的具体差额比例，确定正式代表候选人名单，进行投票选举。

根据选举法的上述规定，要搞好直接选举中的正式代表候选人的预选，至少应当把握好以下几个界限：

首先，预选不是选举的必经程序，也就是说，不论是乡镇人大代表的选举，还是县级人大代表的选举，在确立正式代表候选人的过程中。都应注意充分听取各方的意见。特别是要能够保证代表候选人与选民充分接触和表现自己参政议政才能的机会，尽量地把工作做细，争取能够一次确定正式代表候选人，避免预选给选举工作带来的不必要的负担。

其次，如果出现了初步提名的代表候选人人数太多，远远地超出了选举法的基本要求，首先应当立足于在不同的提名者之间就正式代表候选人问题进行磋商，在协议不成的情况下，选举委员会应当在尽可能的情况下听取大多数选民的意见，可以采取的方式包括按照选民居住单位和生产单位分片、划区地征求意见，也可以召开一定数量的选民代表会议来决定正式候选人名单。预选的形式可以多种多样，但总的一点要让选民满意。

最后，根据选举法的规定，在各方推选的代表候选人不符合选举法第 30 条规定的最高差额比例，而通过各种协商途径、集中选民代表意见无法确立正式候选人的情况下，可以依据选举法规定的选举程序，由全体选民在被提名的候选人中进行投票，根据得票多少，确立正式候选人名单。

我国选举法规定的预选制在本质上不完全等同于两轮选举制，预选程序是在磋商程序无法确立正式候选人名单的情况下才能启动，之所以如此。主要是为了尽量减少选举环节，节约选举经费，减轻选民负担。2004 年选举法之所以将预选制全面引入人大代表的直接选举程序中，一方面表明了我国的选举制度充分地体现了人民当家作主的民主要求。凸显了选举法充分尊重选民选举意愿的多样性、复杂性；另一方面预选制度的确立实际上给予了候选人更加充分的机会来展示自己的参政议政的才能，进一步丰富了我国宪法、选举法所规定的公民的被选举权的内涵。

要做好目前正在开始的县乡两级换届同步选举工作，预选工作能否做好是一个关键。因为在以往的县乡两级直接选举中，没有实行过预选。所以，很可能会出现两个极端：一是一些地方怕麻烦，回避预选程序，导致选民对正式候选人不满，从而影响选民的选举积极性；一是一些地方可能为了回避矛盾，放弃磋商程序，直接搞两轮选举。上面两种做法与选举法所规定的预选制的精神都是不相符合的。因此。有关地方的选举机构应当对此予以高度重视。

(作者单位：中国社会科学院法学研究所研究员)