

在改革选举制度的过程中,不能因为预选制的存在,而放弃了原来制度中好的东西

实行预选制同样不能忽略好的选举传统

莫纪宏

近年来,在我国基层民主建设中,预选制逐渐成为社会公众普遍关注的一个政治话题。所谓预选制,就是在选举过程中,就正式候选人的产生无法形成共识时,通过投票选举机制来确定正式候选人的制度。其形式类似于在正式选举程序中的预选,或者是第一轮选举。

预选制被学术界和社会公众视为民主制度建设的一项制度创新。该制度在我国始于1982年对选举法的修改。2004年全国人大常委会修改选举法,又将预选程序明确作为确定候选人的一项正式的法律程序。修改后生效的现行选举法第三十一条集中规定了预选制的内容。根据选举法的规定,不论是在直接选举中,还是在间接选举中,对正式候选人的确定,都可以采用预选方式来进行。预选方式被引进选举制度中,主要是基于“投票制度”的公正性。即,在通过其他程序无法公正确定正式候选人的情形下,通过投票来决定正式候选人是最有效的解决方案。因此,预选制度的价值基础集中体现在“投票制度”的公正性上。

但是,从宪法理论上来看,预选制相对于其他形式的正式候选人确定制度来说,也存在着需要加以研究的问题,不能将预选制简单地等同于民主制度。

首先,预选制如果采用与正式选举一样的选举程序,特别是依赖于投票者的投票来决定正式候选人的结果,这种预选制的结果公正与否完全取决于投票结果是否公正。毫无疑问,由选民或者代表通过预选方式来确立代表或国家公职人员的正式候选人,可以最大限度地反映选民或代表的意志。但是,也应当看到,预选

制只体现了正式候选人确定程序的相对公正性问题,而没有从实质上解决正式候选人与选民或代表之间的相互了解和相互沟通的关系。在缺乏良好的选举文化的社会氛围中,参与预选投票的选民或代表在决定投票意向时,实际上仍然带有一定的盲目性。预选制不过是进一步强化了大众意志的决定作用,而没有解决候选人制度的合理性和科学性问题。

其次,预选制并不能从根本上保证正式候选人的素质问题,而只能解决形式上的代表性问题。特别是对于那些需要通过正式候选人的确认制度来对少数特殊群体的被选举权加以特殊保护的情形,预选制是无法很好地体现这种价值要求的。

最后,由于预选制采取的是正式选举的投票形式,因此,通过预选制来确立正式候选人,实际上类似于多轮选举制中的首轮选举。如果预选制的选举形式与正式选举的选举形式保持一致,那么,预选所产生的结果与民主价值的基本要求还是相吻合的。但是,如果预选制的选举形式与正式选举的选举形式不一致,特别是预选制体现了直接民主的原则,而正式选举基于间接民主的原则而存在,那么,预选制的存在就会给民主价值带来严重挑战。如目前在少数地区推行的乡长预选制,在法理上就存在明显的缺陷。这种预选制的做法通常是,由全体选民通过预选程序产生正式的乡长候选人,再由乡镇人民代表大会人民代表根据选举法的规定,对经过全体选民投票产生的正式候选人进行正式投票,以确定正式的当选者。这里很显然包含着一个相互矛盾的价值设计,也就是说,

由人民直接投票产生的结果还必须征得由人民选出的人民代表的同意才能有效。很显然,这种逻辑结果导致了人民代表的意志高于人民的意志的结论。所以,预选制作为正式候选人的确立制度,也必须妥善地加以利用,不能一味地强调预选制的好处,而忽视了预选制背后所隐藏的民主价值的矛盾和悖论。

在现代民主社会中,民主价值是一种重要的组织价值,特别是通过选举程序来体现多数人的意志更是其他决策形式所无法比拟的。但是,民主价值的内涵不能被简单地视为“投票民主”或者是“大众民主”。因为“投票民主”仍然是受到制度设计者的政治理念的制约和影响的,所以,在关注“投票民主”的同时,也要考虑“投票民主”所产生的结果的合理性和科学性。选举不是目的,往往是要通过选举来选择那些最能够代表公众来行使公共权力的代表或者是

国家公职人员,来最大限度地实现社会公众的意志,维护社会公众的最大利益。因此,选举制度必须将“大众民主”的精神与“精英政治”的原则有机地结合起来。预选制的出现,在民主价值的天平上,更多地偏向了“大众民主”的价值,而忽视了民主价值自身的合理性和科学性,忽视了行使公共权力的责任要求。

就我国目前的选举制度而言,预选制在选举法中的恢复,某种程度上反映了大众民主价值的迅速发展。但是,值得注意的是,在我国传统的选举制度中,通过不同政治力量之间的协商来决定正式候选人,并且在正式选举中仍然为选民或代表提供提名的机会,这种正式候选人的确立方式也是有一定合理性的。在改革选举制度的过程中,不能因为预选制的存在,而放弃了原来制度中的好的东西。