

資料摘要

立法機關的選舉制度是否符合 《公民權利和政治權利國際公約》：德國

1. 背景

1.1 於2006年3月20日的政制事務委員會會議上，議員討論其他地方立法機關的議員選舉方法。在商議過程中，議員就德國及新西蘭所採用的混合議員比例選舉制提出疑問。一名議員尤其關注，該制度未必符合《公民權利和政治權利國際公約》("該公約")第二十五條的規定¹，該條訂明：

"每個公民應有下列權利和機會，不受第二條²所述的區分和不受不合理的限制：

(甲) 直接或通過自由選擇的代表參與公共事務；

(乙) 在真確的定期的選舉中選舉和被選舉，這種選舉應是普遍的和平等的，並以無記名投票方式進行，以保證選舉人的意志的自由表達；

(丙) 在一般的平等的條件下，參加該國公務。"

1.2 政制事務委員會要求資料研究及圖書館服務部("研究部")就混合議員比例選舉制是否符合該公約第二十五條進行研究。研究部已發表有關新西蘭混合議員比例選舉制的研究結果³，此份資料摘要則提供有關德國混合議員比例選舉制的資料。

¹ 德國及新西蘭分別在1976年3月及1979年3月承認該公約。

² 該公約第二條載於附錄，以方便議員參閱。

³ 一份題為立法機關的選舉制度是否符合《公民權利和政治權利國際公約》：新西蘭(IN25/05-06)的資料摘要於2006年5月12日發表。

1.3 為擬備此份資料摘要，研究部曾分析有關的研究資料，並透過德國駐港領事館，要求德國議會⁴及聯合國人權事務高級專員辦事處("人權辦事處")提供所需資料。截至本資料摘要發表時，只有聯邦議院(Bundestag)回應了研究部的查詢。

2. 議會選舉制度

歷史發展

2.1 在第一次世界大戰後，新成立的魏瑪共和國⁵(Weimar Republic)根據其憲法成立了一個議會制的政府，即由聯邦議院的多數黨組成執政政府。

2.2 聯邦議院的議員按比例代表選舉制選舉產生。每個黨提交一份候選人名單，名單上的候選人數目須與有關選區議席數目相等。選民在選票上註明其屬意的某一黨，而議席會按各黨所得票數的比例分配。

2.3 當時並無設立最低的當選基準，議席因而按每個黨所得票數的比例分配。此種比例代表選舉制導致立法機關出現很多黨，包括該等得票率偏低的黨。舉例而言，在1930年的議會選舉中，32個競逐議席的黨中有14個取得議席。由於沒有一個黨可取得聯邦議院多數議席，黨要組織及維持穩定的聯合政府，實屬非常困難。

2.4 納粹(Nazi)黨在1933年執掌政權。當時，聯合政府政權不穩，導致在大蕭條期間出現大量社會及經濟問題。納粹黨暫停實施魏瑪共和國的憲法，並下令議會把立法權力交予納粹政府。從1933年年中開始，直至第二次世界大戰結束，納粹政府取締所有黨，納粹黨則除外。自1933年的聯邦議院選舉，納粹黨是唯一參選的黨。這個極權主義的一黨專政政權，隨着德國於1945年第二次世界大戰中被盟軍擊敗而亦告崩潰。美國、英國、法國和前蘇聯繼而組成盟國管制委員會管治德國。在1946年至1948年期間，德國並沒有舉行議會選舉。⁶

⁴ 德國議會由聯邦參議院(上議院)(Bundesrat)及聯邦議院(下議院)組成。聯邦參議院由各州委任的代表組成，而聯邦議院的議員直接透過普選產生，任期為4年。聯邦議院現時有614個議席。

⁵ 魏瑪時期指1919年至1933年。

⁶ 詳情請參閱題為《德國、聯合王國、新西蘭和新加坡規管政黨的架構的補充資料：政黨的歷史發展的資料摘要(IN32/04-05)》。

2.5 為1949年的議會選舉制定的選舉法雖然以比例代表的原則作為基礎，但規定黨須在德國16個州的任何一州取得最少5%所投選票，才符合取得聯邦議院席位的資格。此項規定旨在減低聯邦議院四分五裂的機會。儘管作出此項新的規定，在1949年的選舉中仍有11個黨取得聯邦議院的議席。在1953的選舉中，該5%的基準收緊，改以聯邦層面的得票率計算。因此，在聯邦議院取得議席的黨數目減至6個。

現行的議會選舉制度

2.6 選舉法在1956年進一步修訂，以推行混合議員比例選舉制，此制度一直沿用至今。聯邦議院表示，混合議員比例選舉制有下列兩項優點：

- (a) 各政黨均得到公平對待。為求公平公正，任何政黨所得的議席數目，應與支持該政黨的投票人數目相稱。
- (b) 有效代表各選區。各選區代表的一項重要職能，是代表其選區與政府處理事務，並提供所需的協助。因此，投票制度應能鼓勵各選區代表與其選區建立密切聯繫，以及對其選區負責。

2.7 根據混合議員比例選舉制，每名選民可投兩票，第一票直接投給選區候選人，另一票是政黨票，投給政黨的候選人名單⁷。選區席位按得票最多者當選制填補，在該制度下，每一選區由得票最多的候選人當選。至於名單議席的分配，則取決於各政黨在全國的得票率（取得不足5%選票或未能贏取3個選區席位的政黨，不能取得任何名單席位）。任何政黨如只能贏取一至兩個選區席位，則有權保留該等選區席位，但不能進入按比例分配名單議席的階段。根據聯邦議院，此條文旨在防止一些由少數極端主義者組成的政黨冒起，使聯邦議院可適當地履行職能，為穩定的政府奠定基礎。

⁷ 政黨名單為不可更改的名單，投票人不可選擇名單上的個別候選人，或改變名單的排名次序。

3. 混合議員比例選舉制是否符合《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條

3.1 聯邦議院回應研究部的查詢時表示，混合議員比例選舉制符合該公約第二十五條所載的規定。

3.2 選舉法並不禁止獨立候選人在選區選舉中競逐。獨立候選人可成立一個政黨⁸ 或依附某一政黨，藉此在政黨名單選舉中競逐。聯邦議院表示，實際上，獨立候選人在政黨名單選舉中競逐的情況甚少。

3.3 此外，人權辦事處並未就德國所採用的混合議員比例選舉制表示任何關注⁹。

胡志華
2006年7月4日
電話：2869 9644

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

⁸ 根據德國的《基本法》，政黨可以自由成立。然而，其內部秩序必須符合民主原則。詳情請參閱題為《德國、聯合王國、新西蘭和新加坡規管政黨的架構的研究報告(RP05/03-04)》。

⁹ 研究部在人權辦事處發表的報告中，並未找到任何有關混合議員比例選舉制是否符合該公約第二十五條的討論。

附錄

《公民權利和政治權利國際公約》第二條

A.1 本公約每一締約國承擔尊重和保證在其領土內和受其管轄的一切個人享有本公約所承認的權利，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。

A.2 凡未經現行立法或其他措施予以規定者，本公約每一締約國承擔按照其憲法程序和本公約的規定採取必要步驟，以採納為實施本公約所承認的權利所需的立法或其他措施。

A.3 本公約每一締約國承諾：

(甲) 保證任何一個被侵犯了本公約所承認的權利或自由的人，能得到有效的補救，儘管此種侵犯是以官方資格行事的人所為；保證任何要求此種補救的人能由合格的司法、行政或立法當局或由國家法律制度規定的任何其他合格當局斷定其在這方面的權利；並發展司法補救的可能性；

(乙) 保證具權力的當局在准予此等補救時，確能付諸實施。

參考資料

1. *Election Resources on the Internet: Elections to the German Bundestag*. (2005) Available from: <http://electionresources.org/de/> [Accessed 25 April 2006].
2. Federal Republic of Germany. (2001) *Brochure about the German Election Law*. Germany, Goethe-Institut Inter Nationes.
3. German Culture. (2006) *Electoral System of Germany*. Available from: http://germanculture.com.ua/library/facts/bl_electoral_system.htm [Accessed 24 April 2006].
4. *Germany: The Original Mixed Member Proportional System*. (2001) Available from: http://www.aceproject.org/main/english/es/esy_de.htm [Accessed 31 March 2006].
5. Joseph, S. et al. (2004) *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases Materials and Commentary*. 2nd ed. New York, Oxford University Press.
6. Legislative Council Secretariat. (2000) *Research Report on Systems of Government in Some Foreign Countries: Germany*. LC Paper No. RP05/99-00.
7. Legislative Council Secretariat. (2004) *Research Report on the Regulatory Framework of Political Parties in Germany, the United Kingdom, New Zealand and Singapore*. LC Paper No. RP05/03-04.
8. Legislative Council Secretariat. (2005a) *Information Note on Supplementary Information on the Regulatory Framework of Political Parties in Germany, the United Kingdom, New Zealand and Singapore: Historical Development of Political Parties*. LC Paper No. IN32/04-05.
9. Legislative Council Secretariat. (2005b) *Information Note on Supplementary Information on the Regulatory Framework of Political Parties in Germany, the United Kingdom, New Zealand and Singapore: Non-Financial Assistance to Political Parties and Voluntary Registration System of Political Parties*. LC Paper No. IN33/04-05.
10. *Proportional Representation Voting Systems*. (2006) Available from: <http://www.mtholyoke.edu/acad/polit/damy/BeginningReading/PRsystems.htm> [Accessed 7 April 2006].
11. Saalfeld, T. (2005) Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System. In: Gallagher, M. & Mitchell, P. *The Politics of Electoral Systems*. New York, Oxford University Press, pp.209-227.
12. Scott, C. & Gregory, G. (2003) *Practical Guide to the International Covenant on Civil and Political Rights*. USA, Transnational Publishers.

13. United Nations. (2001) *International Covenant on Civil and Political Rights*. Available from:
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/b44db363eeeb1b5c1256b02005693dd/\\$FILE/G0142074.doc](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/b44db363eeeb1b5c1256b02005693dd/$FILE/G0142074.doc) [Accessed 11 April 2006].
14. Wikipedia. (2006) *Elections in Germany*. Available from:
http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Germany [Accessed 10 May 2006].