

策略發展委員會 管治及政治發展委員會

“普選”原則與“均衡參與”原則的調適 - 民主國家的實踐例子

引言

此文件旨在概述，一個國家或地區在實行民主普選的同時，如何依其政治體制、人口構成、文化傳統、經濟型態、宗教差異、民族狀況、地域分野、語言歧異或固有信念，得兼顧“均衡參與”原則，並為實現“均衡參與”而在“普選”（選舉權普及而平等）的大前提下採取不同的選舉制度，以確保該制度能得到廣泛的認同和支持，從而維持政治的穩定和民主政制的持續有序發展。文件引述不同地方的選舉制度，為討論香港普選如何兼顧“均衡參與”，提供參考素材。

普選和均衡參與

2. 不少採用“普選”的國家或地區，都採用某些不同的選舉辦法，以照顧當地社會不同界別的需要。這種為達致“均衡參與”而在選舉制度作一定程度調適的現象，尤其明顯表現於議會的議席分配。

3. 各國對“均衡參與”和“保護各階層各方面的利益”，乃隨其國情民情而有不同的理解與規劃。聯邦制國家為保障每個州郡擁有相同的權力，其上議院席位以州郡而不以人口定奪。某些有少數民族或文化中比較重視婦女的國家，其議會會設少數民族的或女性的保留名額，使國家的政策得以吸納少數民族和女性的意見。又例如在選區劃分上，有的國家或以“人”為基礎而不以“地”為基礎，前者是功能代表制，後者是地域代表制。以政黨

政治和區域代表制為主的國家，為了照顧小政黨的參與政治的機會，選舉模式傾向採取比例代表制，學者 Arend Lijphart 對此有精闢的論述。¹

各國的均衡參與安排

4. 以下的國家，是舉行“普選”而對選舉模式、席次分配或選舉人、候選人有特殊規定以求達到均衡參與的典型例子：

(1) 重視各“州”的政治權利 - 美國、澳洲、瑞士

聯邦國家多是由“州”聯合而成的，故對“個人”政治權利和“州”的政治權利同樣重視。大凡有關聯邦政府的事務，“州”的影響力往往更勝於“個人”。這是聯邦國各州“均衡參與”的特殊傳統，為了減輕小州對於因人口弱勢而導致在議會中被統治的恐懼，及促進國家的凝聚與協調。

美國的參議院有參議員一百席，每個州二席，每個州都有相同的權力，擁有三千六百一十萬人的加州和四十九萬人懷俄明州都是二席。澳洲、瑞士的上院議員也由普選產生，各州在上議院的席位相等。²

美國的總統選舉也體現“州”的政治權利，多於“個人”政治權利。首先，美國總統乃由人民以“普及”但“間接”的方式選舉產生。其次，各州的總統選舉人人數雖按各州人口比例設定，可是卻以“多數代表法”決定總統選舉人的投票取向。例如佛羅里達州有二十五張選舉人票，某總統候選人在佛州只要多得一張個人普選票，佛州那二十五張選舉人票就要全投給該總統候選人。這種“勝者全拿”的規則，造成二零零零年戈爾的全國普選票比喬治布殊多五十四萬多張，卻以二百六十六對二百七十一張選舉

¹ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977.

² 見澳大利亞憲法第一章第二節第 7 條及瑞士聯邦憲法第 150 條。

人票輸給布殊的案例。

(2) 議會保留席位 - 紐西蘭、印度

保留席位，是一個國家或地區為保障、鼓勵或維護某類群體參政的機會而作的特殊安排。這種安排，根據一個國家或地區的歷史、傳統和國情而作出，不是一時的變通，因此保留席位原則和保留席位的數目，通常載於憲法，以保證無論何人當政或無論在何種選舉模式下，該等群體都可以產生一定數目的代表參與國家的大事。

紐西蘭

紐西蘭實行一院制，由一百二十名議員組成，一向保障南島和土著毛利人的席位。當前的《選舉法》保證南島的議席至少為十六席，而為毛利人保留了獨立的按選民人數計算的選舉議席。³

紐西蘭之所以要為原居民毛利人保留席位，乃由於一八四零年英國王室與毛利人之間簽署《懷唐伊條約 Treaty of Waitangi》。這份被視為紐西蘭開國文件的條約承諾：英國在紐西蘭獲取利益的同時確認毛利人土地和文化的擁有權。過去四次議會大選，地區、政黨與毛利族的議席分配如下：

³ “Under the new electoral law, Parliament was expanded from 99 to 120 members. At the same time, the number of electorates was reduced from 99 to 65. The South Island was guaranteed 16 general electorate seats, down from 25 under FPTP since 1965. The new electoral law retained separate electorate seats for the Maori - New Zealand's indigenous population - although their number, previously fixed at four, would be allowed to vary according to the number of Maori voters registered in the Maori electorates (voters of Maori descent may choose to register in a Maori electorate or a general electorate.)”

引自 Manuel Alvarez-Rivera 的紐西蘭選舉研究報告
<http://electionresources.org/nz/#SYSTEM>

選舉年份	地區議席		政黨議席	總數
	一般議席	毛利族議席		
1996	60	5	55	120
1999	61	6	53	120
2002	62	7	51	120
2005	62	7	52	121

(本表引自 Manuel Alvarez-Rivera 的紐西蘭選舉研究報告，詳見註釋 3)

印度

印度的議會也設有保留席位，體現她多階級的社會和英國殖民地的特殊背景。印度人民院由來自各邦選區不超過五百三十名的議員、各直轄區選區不超過二十名的議員組成。另外，總統在少數族群“英、印混血兒”⁴中，任命不少於兩人為議員。各選區共五百五十名議員由普選和相對多數制產生，各邦擁有的議席數額與邦人口數量成正比。但根據憲法，人民院中為“表列種姓”和“表列部落”保留一百一十九席（其中表列種姓七十九席，表列部落四十席）。⁵

(3) 按教派或種族分配議席 - 比利時

在有少數民族和弱勢群體的社會，選舉有保留席位之設。

⁴ “The Anglo-Indian community is a distinct minority community originating in India consisting of people of mixed British and Indian ancestry who speak English as their mother-tongue. The British ancestry was in most cases bequeathed paternally. Anglo-Indians formed a small portion of the minority community in India before independence, but today more of them live outside India than within. The community has always been concentrated around towns and cities that were important railway terminals, as a large proportion of them worked in the Indian Railways and the post and telegraph services.” 引自印度人民院官方網站 <http://parliamentofindia.nic.in/ls/intro/introls.htm>

⁵ “Lok Sabha (印度下院，House of the People) is composed of representative of the people chosen by direct election on the basis of adult suffrage. The maximum strength of the House envisaged by the Constitution is 552, up to 530 members to represent the States, up to 20 members to represent the Union Territories and not more than two members of the Anglo-Indian Community to be nominated by the President, if, in his opinion, that community is not adequately represented in the House. The total elective membership is distributed among the States in such a way that the ratio between the number of seats allotted to each State and the population of the State is, so far as practicable, the same for all States.” 引自印度人民院官方網站 <http://parliamentofindia.nic.in/ls/intro/introls.htm>

而在幾個民族或族群人數相當、勢力相若的社會，其議席或改為平均分配。最明顯的例子是比利時。

比利時由於被荷蘭、法國佔領過，所以是一個多種族和語言的國家。除東南部有少數德語居民外，全國可分為瓦隆（講法語的民族，分佈在西南四省）和費拉芒（講荷蘭語的民族，分佈在東北四省）兩個民族區，其中的布拉班特省則為民族混居區。比利時弗拉芒人和瓦隆人分歧由來已久。為了調和差異，使各民族均衡參與，比利時經過一九七零年、一九八零年、一九八九年和一九九三年四次修憲，最終確立三種官方語言（法語、荷語和德語），三個語區和三個大區（弗拉芒大區、瓦隆大區和布魯塞爾首都大區）。議席分配以照顧種族的平衡為最重要。

比利時參議院除三名皇室當然成員外，七十一個議席平均分配給三個大區和三個語區：（一）四十名直選議員，其中二十五名由說荷語的選民（即所有弗拉芒大區的登記選民加上布魯塞爾首都大區登記選擇投弗拉芒選票的選民）選出；十五名由說法語的選民（即所有瓦隆大區的登記選民加上布魯塞爾首都大區登記選擇投說法語的候選人的票的選民）選出。（二）二十一名語區參議員，由荷語語區議會和法語語區議會各從其議員中任命十名，德語語區議會則任命一名。（三）其餘十名由以上六十一名參議員挑選，目前其中六人來自弗拉芒語區，四人來自法語區。

（4）功能組別代表制 - 愛爾蘭

愛爾蘭參議院承襲歐洲各國議會功能代表制的傳統，沿用至今。愛爾蘭參議院由六十名議員組成，十一名總理委任，六名由愛爾蘭兩所主要大學的畢業生選出，四十三名議員則由文化、農業、勞工、工商、行政五個行業選出。四十三名行業代表的候選人先由九十一個非牟利行業團體和國會議員分別提名，再由新產生的眾議院、行將卸任的參議院及郡或郡級市鎮議會的議員選出。

六名大學選區議員頗值得注意。《一九三七年憲法》設大學選區議席，除了承襲英國當時設大學選區的做法外，基本上是因為愛爾蘭乃天主教國家，為確保屬於少數派的新教徒，可透過都柏林大學的參議員在國家事務上表達意見，故設大學選區一直保留至今。

(5) 政黨比例代表制 - 荷蘭、南非、日本等

大力主張比例代表制的學者 Lijphart 認為，比例代表制根據各個政黨的總得票率來分配國會席次，防止了單一政黨獲得壓倒性勝利的局面，沒有任何一黨保有絕對多數，小黨或獨立人士也有機會取得席位，因此比多數代表制更能成就各政黨的均衡參與。⁶ 根據選區劃分之不同，政黨比例代表制選舉有全國不分區選舉和小選區選舉兩種；根據選舉人可投票數則分一票和兩票兩種。

荷蘭

荷蘭不分選區，以全國為一個大選區，並且選黨不選人。荷蘭從一九一七年開始採用比例代表制。該國下議院一百五十名議員，由全國選民按政黨派別直接選舉產生。每一個政黨在選舉前會提出議員的排序名單，然後根據得票率按順序依次遞補候選人的席次。⁷ 荷蘭因此小黨林立，一百多年來荷蘭政府都是聯合政府。

⁶ Lijphart, Arend, 1977.

⁷ “This is why, in 1917, it was decided to introduce a system of proportional representation. That system still exists today, and entails that the number of members of the Tweede Kamer representing a certain party in the Kamer corresponds to the number of votes that have been cast for that party. In other words, if a party receives 10% of the votes, it is also awarded approximately 10% of the seats.” “Some months before the general elections, political parties draw up a list of their potential members.” 引自荷蘭議會下院的官方網站 Home/Meet the Tweede Kamer/General information/Elections http://www.houseofrepresentatives.nl/meet_the_tweede_kamer/general_information/elections.jsp#0

南非

南非將全國分為許多小選區和以全國為一個大選區。該國國民議會有四百名議員，由全體選民直接選舉產生，二百名議員從地區名單產生，全國選區議席二百名則由政黨按地區選舉其黨員的得票比例分配，這稱為“政黨比例代表聯立一票制”。每個政黨準備一張全國提名名單，每在地區選舉獲得全國百分之一的選票，可獲全國選區的四個議席。⁸

日本 - 單一選區兩票制

日本全國劃分為許多小選區，以小選區為基礎，選民每人可投兩票，一票投給候選人、一票投給政黨的名單，選人時按多數代表制選出，選黨時則用比例代表制選出。⁹日本眾議院採取直接選舉，議員總額在一九九六年定為五百名，小選區三百名，比例區分全國為十一區，選出政黨代表議員二百名。二零零零年總額減為四百八十名，小選區不變，比例區減為一百八十名。小選區候選人以得最高票者當選，比例區各政黨依其得票比例分配議席，兩者分開計算，沒有關連。得票不足2%的政黨不能得到眾議院議席。

(6) 調整席位或自由席位 - 挪威、瑞典、丹麥、南韓

調整席位或自由席位 (adjustment-seat systems) 也是為求政黨均衡參與而設置的，其目的是在政黨比例代表制之外，再為弱勢政黨提供一個獲得議席的機會。歐洲不少國家採行此制。¹⁰

⁸ “The Assembly currently has 400 members. The number of seats each party holds is, in general, proportional to the number of votes each won in the last election. Half of the members of the Assembly come from the national lists of the parties, and the other 200 from their regional lists. This does not affect the number of seats each party holds - rather it affects which individual candidates take up the seats on behalf of their parties.” 引自南非議會官方網站 http://www.parliament.gov.za/pls/portal/web_app.new_middle_column?p_page_name=PARLIAMEN T_NA

⁹ Farrell, David M., *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, New York: Palgrave, 2001.

挪威

挪威議會議員的總數為一百六十九名，全國十九個選區，席位基於比例代表制在政黨之間分配。另外每個選區保留一席為自由席位。凡於全國得票超過百分之四卻未獲得席位的政黨，可以在她幾近獲得席位的那一個選區，拿走該選區的那一個自由席位。這是為了不使小政黨在國會中沒有代表的特殊安排。¹¹

瑞典

瑞典國會為一院制，有三百四十九個議員。議員選舉為比例代表制。國會的席位按比例分配給各個政黨。比例平等並不一定在每一個選區中都能得以實現，但在全國範圍內是可以實現的。除了三百一十個固定的選區席位外，還有三十九個調整席位分配給各個政黨提名的其他候選人，以保證全國範圍內的均平結果。¹²

¹⁰ Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems : A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford : Oxford University Press, 1994. p. 32.

¹¹ “There are 169 seats or members of the Storting and general elections are held every four years. The Norwegian electoral system is based on the principle of direct election and proportional representation, and voting is by secret ballot. The ballot is a vote for a list of representatives from a political party and the names on the party list are candidates representing that particular party. These candidates have been chosen on the nomination conventions of each party. There are 19 counties in Norway which constitute the constituencies. These are divided into polling districts where the voters come to take ballot. The 19 constituencies have different numbers of seats in the Storting according to their size and population. Each constituency has a seat reserved as an "additional seat". The additional seats are assigned to even out discrepancies between the number of votes received and the number of seats in the Storting. In order to compete for an additional seat, the parties must obtain more than 4% of the national vote. By comparing the actual distribution of seats with what would have been the case if the country was one big constituency, one can make out which parties are underrepresented. These parties are awarded additional seats in the constituencies where they were nearest to win an ordinary seat.” 引自挪威議會官方網站，Home/About the Storting /general elections, http://www.stortinget.no/english/general_elections.html

¹² “There are 349 Riksdag seats altogether, and of these 310 are fixed constituency seats, allotted to the constituencies in advance, according to the number of voters in each. After the election these seats are allocated to the parties on the basis of the result achieved in the respective constituency. The purpose of the 39 adjustment seats is to achieve the best possible proportional distribution of seats between the parties for the country as a whole. This means that the adjustment seats are first allocated according to party and then according to constituency.”
引自瑞典議會官方網站 Home/Democracy/elections/the distribution of seats in the Riksdag/distribution of seats, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page___1065.aspx

丹麥

丹麥在 175 個議席中，設置了 40 個調整議席。與瑞典、挪威、冰島、德國、愛沙尼亞、1995 年後的新西蘭以及南非相似。¹³

南韓

南韓地方議會選舉，規定得票超過全數議席三分之二的政黨不得再取議席，剩餘的三分之一議席只能由其他政黨按得票比例分享。這也算是調整議席。¹⁴

結論

5. 一個國家或地區的政治制度應該如何，以及應該用怎樣的方式選出立法機關的代表，其原則產生於經驗與實踐，不是先驗抽象的 (*a priori* and abstract)。在尊重每一個人的尊嚴和自由抉擇的同時，一個國家或地區的政治制度和選舉辦法取決於該國家或地區的民情歷史、傳統文化、經濟型態、種族狀況和固有信念。制度，雖然是構建的，可是更大程度是延襲的、適應的。這樣才能符合這個國家或地區的需要，才能真正解決它的問題，成就人民的幸福。

6. 《基本法》四十五條就行政長官產生辦法規定：“……，最終達致由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。”《基本法》六十八條就立法會產生辦法規定：“……根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達致全部議員由普選產生的目標。”最終普選，是《基

¹³ 詳見丹麥議會官方網站 <http://www.folketinget.dk/?/samling/20051/menu/00000005.htm>

¹⁴ “In an election of proportional representative Si/Do council members, each party that has obtained 5/100 or more of the total valid votes has the right to be allocated seats. When there is a party that has been allotted by the ratio of obtained votes at least two thirds of the full number of seats, the remaining seats are allotted to the other parties by the ratio of obtained votes. This is to prevent a particular party from devouring too many seats and too many parties from obtaining seats.”
引自韓國 National Election Commission 官方網站
http://www.nec.go.kr/english/election/representation/20041129/1_49.html

本法》的規定。在考慮普選模式時，須研究香港特別行政區政治體制的設計原則。“行政主導”、“均衡參與”、“保留原有體制行之有效部份”等原則，貫穿於《基本法》及香港特區的政治體制。¹⁵

7. 順帶一提，鑑於有委員在會議上問及有關英國和加拿大的上議院的組成方式，現於附件提供有關資料供參考。

策略發展委員會秘書處
2006年2月

¹⁵ 1990年3月28日第七屆全國人民代表大會第三次會議，基本法起草委員會主任姬鵬飛《關於中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）及其有關文件的說明》：“香港特別行政區的政治體制，要符合‘一國兩制’的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部份，又要循序漸進地逐步發展適合香港的民主制度。”

英國和加拿大的上議院組成方式

英國

英國上議院(House of Lords)的議員現共有七百三十三名議員，由兩類貴族組成：(一)世襲貴族；(二)在各行各業有傑出成就或對國家服務卓有功績的而獲英王敕封的終身貴族。另外，上議院還有大主教和教會代表。雖然《一九九九年上議院法》廢除了世襲貴族自動成為上議院議員的權利，然而上議院目前仍保留九十二名世襲貴族，只是議席的獲得需經院內選舉和世襲貴族互選的程序。至於主教和社會賢達的名額，則維持不變。

2. 英國上議院，以該國的精神和傳統為組成原則。英國是君主制國家，君主制不僅包含君主本身，也包含貴族。因此英國上議院首先體現的是她的國體(form of the state)。第二，基督教是英國國教，上議院以聖公會大主教和教會代表為當然議員，體現的是英國的傳統核心價值。第三，英王敕封社會賢達為議員，是代表整個社會表達對他們的尊重，希望他們把傑出的造詣與涵養帶進政治的領域，影響公共事務。賢能之士之所以肯於擔任議員，也非為保護自己的權益或爭取他的團體的好處，乃是有感於對國家的責任和對國民的義務。

加拿大

3. 加拿大的參議院(Senate)議員由總理提名，然後由總督以英國女王的名義委任。一九六五年六月二日前任命的參議員為終身制，此後任命的到七十五歲退休。議員總數不超過一百一十二名，名額按各省和歷史形成的慣例分配，目前參議院共有一百零五名議員。一般而言，三類人可能獲得總理的提名：(一)在政治上有經驗和貢獻的人，如卸任的內閣部長、省長、市長；(二)全國知名人士；(三)具有經驗的專業人士。由於加拿大跟英國有很深的淵源，她的參議院在人物組成和職能上與英國上議院類似，只是由於歷史沿革，沒有了貴族和教士；而社會賢達，則成了參議院的主流。