

## 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》：新西蘭

#### 1. 背景

1.1 於2006年3月20日的政制事務委員會會議上，議員討論其他國家立法機關的議員選舉方法。在商議過程中，議員就新西蘭及德國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<sup>1</sup>，該條訂明：

*"每個公民應有下列權利和機會，不受第二條<sup>2</sup> 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。為擬備此資料摘要，研究部曾要求新西蘭選舉委員會("選舉委員會")、德國領事館<sup>3</sup>、聯合國人權事務高級專員辦事處("人權辦事處")及海外學者提供所需資料。

<sup>1</sup> 德國及新西蘭分別於1976年3月及1979年3月承認該公約。

<sup>2</sup> 該公約第二條載於附錄，以方便議員參閱。

<sup>3</sup> 據德國領事館所述，其聯邦議會及外交部仍在蒐集研究部所要求的資料。

1.3 截至本資料摘要發表當日，選舉委員會、David Denmark 博士<sup>4</sup> 及 Jack Vowles 教授<sup>5</sup> 回應了研究部的查詢，因此本資料摘要只闡述新西蘭的情況。

## 2. 國會選舉制度的發展歷程

2.1 新西蘭在1913至1993年間的國會選舉，均以較多數勝出制或得票最多者當選制為選舉基礎，在稱為選舉區的單一議員選區舉行。

2.2 到了1936年，一個穩定的兩黨制開始紮根。兩個主要政黨，即工黨(Labour Party)及國民黨(National Party)，在隨後的60年間交替執政。當中多年來，國會內只有國民黨及工黨的代表<sup>6</sup>：在得票最多者當選制下，對於支持者平均散佈全國各地的少數黨派而言，較難在國會中取得議席。

2.3 早在1954年，當社會信用政治同盟(Social Credit Political League)在大選中得票達11%，卻取不到一個國會議席後，已開始有人就得票最多者當選制是否公平一事表示關注。在1978年及1981年的選舉中，國民黨所得票數雖不及工黨，卻在國會中贏得絕大多數議席，可繼續執政。選舉後，對選舉制度的批評更見激烈。在該兩次選舉中，社會信用政治同盟均取得相當數目的票數，但在國會中取得的議席卻寥寥可數。

2.4 在1984年，工黨再次執政。翌年，工黨政府成立了一個不屬於任何黨派的皇家選舉制度委員會(Royal Commission on the Electoral System)("皇家委員會")，以研究其他可行的國會議員選舉制度。

---

<sup>4</sup> Denmark 博士為西澳洲大學政治科學及國際關係學系副教授，其主要研究科目為英美民主國家的選舉制度、選舉行為及競選運動。他發表的其中一份研究著作，題為"新西蘭選擇混合議員比例選舉制：解釋1993年的選舉改革"(Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform)。

<sup>5</sup> Vowles 教授為奧克蘭大學政治系教授。他目前的研究科目為新西蘭與比較政治、選舉、輿論及選舉制度帶來的後果。他發表的其中一份研究著作，題為"新西蘭：統一改革？"(New Zealand: The Consolidation of Reform?)。

<sup>6</sup> 新西蘭國會根據《1852年英國新西蘭憲法法令》(British New Zealand Constitution Act 1852)成立，屬兩院制的立法機關，但國會上議院(即立法議會)已於1951年廢除。新西蘭國會現時屬單院制，稱為眾議院。

---

2.5 皇家委員會於1986年發表題為*達至更理想的民主制度 (Towards a Better Democracy)*的報告，定出了10項選擇選舉制度的準則：

- (a) 各政黨均須受到公平對待。為求公平公正，一個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) 少數及有特殊利益的群體得到有效代表。投票制度應確保各政黨、候選人及議員均關顧到重要群體及利益團體的需要。因此，一個政黨所贏得的議席不單只與其所得支持程度相稱，亦應反映選民的其他重要方面，如性別、種族、社會經濟階層、地區及年齡等。
- (c) 有效代表毛里族人<sup>7</sup>。鑒於毛里族人特有的歷史及社會經濟地位，他們本身的利益及觀點應在國會中獲得公平有效的代表。
- (d) 政治融和。選舉制度一方面應確保不同群體及利益團體的意見得到代表，同時亦應鼓勵所有群體尊重他人的觀點，並顧及整個社會的利益。
- (e) 有效代表各選區。個別議員的一項重要職能，是代表選區在與政府的交往上為其提供所需的協助。因此，投票制度應能鼓勵個別議員與其選區作密切聯繫，並對其選區負責。
- (f) 投票人的有效參與。個別國民如要充分積極參與選舉過程，投票制度制訂的機制及程序，應能讓他們易於瞭解。
- (g) 有效管治。選舉制度應讓政府能履行其職責。政府應有能力決斷行事，而在一屆政府內及兩屆政府間應有合理的連貫性，並能保持穩定。

---

<sup>7</sup> 毛里族人為新西蘭的土著(根據2001年的人口統計，他們佔該國總人口約15%)。

- (h) 有效的國會。國會除管理國家外，亦有其他職能，包括制訂法律、授權加稅及公共開支，並審查政府的運作及政策。投票制度應能選出一個最能有效履行上述職能的國會。
- (i) 有效的政黨。投票制度應承認政黨在現代民主議會制度國家中扮演的重要角色，並方便其制訂和清楚闡述政策，並代表人民的利益。
- (j) 認受性。社會人士認同投票制度及程序是公平合理，即使在他們屬意其他選擇時，仍接受其決定。

2.6 皇家委員會的結論是，得票最多者當選制在有效代表選區、投票人的參與、有效管治、有效的國會及認受性方面，均屬上選。不過，該委員會認為，該制度在大多數黨與少數黨之間的公平問題、少數代表及毛里族人的代表方面，卻有"嚴重缺失"。

2.7 皇家委員會將得票最多者當選制評為有其"固有缺點"後，曾研究多個可供選擇的制度，尤其是混合議員比例選舉制、可轉移單票制<sup>8</sup>、補充成員制<sup>9</sup>及按選擇次序淘汰制<sup>10</sup>。

2.8 皇家委員會的結論是，混合議員比例選舉制基於對各政黨較為公平，能鼓勵更多投票人參與，能提高毛里族人或其他群體的代表性，同時被視為更具認受性等優點，是得票最多者當選制以外的最合適制度。委員會亦建議舉行具約束力的公民投票，以決定採用新選舉制度的事宜。

---

<sup>8</sup> 根據可轉移單票制，該國分為不同的多議員選區，投票人從最喜歡的開始，依次將候選人排名。

<sup>9</sup> 補充成員制與混合議員比例選舉制相若，結合了得票最多者當選制與比例代表制的元素。但並非立法機關所有的議席均以比例形式選出，以此形式選出的只有名單議席。

<sup>10</sup> 按選擇次序淘汰制與得票最多者當選制相若，當中投票人從最喜歡的開始，依次將候選人排名。

2.9 在1992年9月，工黨政府就選舉制度舉行了一次分為兩部分而不具約束力的公民投票，投票人須答覆兩條問題：他們是否希望改變現行的得票最多者當選制，以及他們會從皇家委員會曾考慮的4個制度(混合議員比例選舉制、可轉移單票制、補充成員制或按選擇次序淘汰制)中選擇哪一個。約有55%投票人參與投票，就第一部分的公民投票，極大多數人(85%)贊成設立新選舉制度的建議，只有15%人贊成保留現行制度<sup>11</sup>，而就第二部分的投票，有71%投票人選擇以混合議員比例選舉制作為另一選擇。

2.10 在1993年11月與大選一同舉行的第二次具有約束力的公民投票中，投票人要在得票最多者當選制與混合議員比例選舉制之間選擇一個。大多數人(54%)贊成混合議員比例選舉制，而只有46%贊成得票最多者當選制。

### 3. 現行的國會選舉制度

3.1 在兩次公民投票後，當局於1993年修訂《選舉法令》。在新法令下，議員由99名增至120名。國會議員透過混合議員比例選舉制選出，該制度包含了單一議員選區較多數勝出制與比例代表制的成分。根據此制度，全國分為多個單一議員選區(或稱選舉區)。選舉區在1996年的選舉中有65個，1999年有67個，而2002及2005年則均有69個。選舉區席位按得票最多者當選制選出，在該制度下，每一選區以得票最多的候選人當選。

3.2 政黨除在選舉區層面提名個別候選人外，亦在全國層面編制個別候選人名單。每名投票人可投兩票，其一為政黨<sup>12</sup>票，投給政黨候選人名單，另一票為選舉區票，投給選區的候選人。政黨名單不可更改，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。政黨票能決定某政黨在國會中所佔的整體席數，在選舉制度中非常重要。

3.3 某政黨當選進入國會的候選人整體人數，取決於該政黨在全國所得票數的比率。政黨獲得的選票不足5%或未能贏取一個選舉區席位，不能取得任何國會席位。

<sup>11</sup> 有研究顯示，在1992年公民投票中得票最多者當選制遭到絕大多數人反對，似乎是因投票人對兩個主要政黨所累積的不滿所致。該兩政黨既違背競選時的承諾，又在執政期間推行不受歡迎的經濟政策。

<sup>12</sup> 要提交政黨名單，政黨必須向選舉委員會登記。要取得登記資格，政黨必須證明該黨有最少500名合資格登記為投票人的繳費成員。未有登記的政黨及獨立候選人只能競逐選舉區席位。

#### 4. 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

4.1 為研究混合議員比例選舉制是否符合該公約第二十五條的規定，研究部曾要求人權辦事處<sup>13</sup>、選舉委員會、Denemark 博士及 Vowles 教授發表意見。有關意見載於下文。

##### 選舉委員會

4.2 選舉委員會表明，所有研究選舉制度的人均認為混合議員比例選舉制公平民主。選舉委員會表示，新西蘭國會的選舉制度考慮到各個政黨所得的票數比率，以及各個政黨在國會中的議員比率，因此就相稱程度而言，該國國會可算是成績理想。

4.3 事實上，在混合議員比例選舉制下，所有參與的投票人均可投政黨票，有此權利者並不限於政黨成員。法例並不禁止獨立候選人角逐選舉區票。投票人如欲投票給獨立候選人，可將選舉區票投給該候選人，而將政黨票投給其所屬意的政黨。獨立候選人與所有其他候選人在選舉區勝出的機會均等。實際上，一直以來，新西蘭很少有獨立候選人在選舉中競逐。

4.4 據選舉委員會所述，人權辦事處並未就新西蘭所採用的混合議員比例選舉制表示任何關注<sup>14</sup>。

##### David Denemark 博士

4.5 Denemark 博士答覆，根據混合議員比例選舉制而作出的政黨投票，顯然並不構成違反第二十五條的理由。已登記的投票人有兩張選票，其中一張選票投給一名選舉區代表候選人，另一張選票則投給政黨。

4.6 投票人可就政黨名單投票，該票可投給任何政黨。他們亦可投選區票時投給一個政黨的候選人，而在投政黨名單票時投給另一個政黨。這樣將選票投給不同政黨的情況，在新西蘭很多時都會發生。

---

<sup>13</sup> 截至本資料摘要發表時，人權辦事處尚未回覆研究部的查詢。

<sup>14</sup> 研究部在人權辦事處所發表的報告中，並未找到任何就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。

4.7 再者，他並不察覺人權辦事處曾作出任何研究，探討在該公約的選舉規定下，混合議員比例選舉制有何影響。他表示，沒有這方面的研究，可能正是出於在這方面並無明顯影響的緣故。如混合議員比例選舉制違反了此方面的基本人權，德國及新西蘭所推行的混合議員比例選舉制，早已遭到唾棄而被迫進行修訂了。

#### Jack Vowles 教授

4.8 Vowles 教授解釋，第二十五條似乎並不要求絕對公平，而只要求每人均有參選的權利。只要獨立候選人可自由參加制度的一部分(即角逐選舉區票)，這似乎表示已能符合規定。

4.9 任何人只要能組織政黨，並就政黨登記，便可編制名單(即使名單上只有一人)，並競逐政黨票。要登記成為合資格提交政黨名單的政黨，只須有500個繳費成員，而該等會員有資格在新西蘭登記為選民。據 Vowles 教授所述，一個獨立候選人要獲得遠多於500人投票支持，才有機會當選，因此這規定並非不合理的障礙。

4.10 無論如何，要在國會中取得一個甚至多於一個席位，最少需要5%或以上的政黨票，或贏取一個或以上的選舉區，因此，實沒有多少人會這樣做。與取得5%或以上的政黨票相比，獨立候選人有較大機會在一個選舉區勝出。故此，集中所有精力資源爭取一個選舉區席位，會較有實效，因此很少人會自組政黨在全國競選。帶領政黨競逐全國的政黨票，並不會增加當選的機會。事實上，Vowles 教授認為，一個政黨如將資源分得太廣太薄，更會減低勝出的機會。這方面的底線是，只要任何人均能自由組織政黨，原則上便無問題。實際上，組織政黨在全國競選，並不會提高獲選的機會。

4.11 Vowles 教授亦表示，人權辦事處從未就混合議員比例選舉制是否符合該公約的問題表示關注。

---

胡志華

2006年5月12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。

## 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：

- (a) 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；
- (b) 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. Denmark, D. (2003) Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform. In: Shugart, M.S. & Wattenberg, M.P. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York, Oxford University Press, pp.70-95.
2. *Election Resources on the Internet: Elections to the New Zealand House of Representatives*. (2006) Available from: <http://electionresources.org/nz/> [Accessed 4 April 2006].
3. Electoral Commission. (2000) *New Zealand's Change to MMP*. Available from: <http://janda.org/c95/news%20articles/New%20Zealand/ZNswitch.htm> [Accessed 11 April 2006].
4. Joseph, S. et al. (2004) *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases Materials and Commentary*. 2<sup>nd</sup> ed. New York, Oxford University Press.
5. Legislative Council Secretariat. (2000) *Research Report on Systems of Government in Some Foreign Countries: New Zealand*. LC Paper No. RP04/99-00.
6. *New Zealand: A Westminster Democracy Switches to PR*. (2001) Available from: [http://www.aceproject.org/main/english/es/esy\\_nz.htm](http://www.aceproject.org/main/english/es/esy_nz.htm) [Accessed 31 March 2006].
7. New Zealand Elections. (2005) *History of the Vote: from FPP to MMP*. Available from: <http://www.elections.org.nz/study/history/history-mmp.html> [Accessed 4 April 2006].
8. New Zealand Government. (2005) *Find Information on the Mixed Member Proportional Electoral System*. Available from: <http://www.govt.nz/record?tid=6&recordid=5531> [Accessed 3 April 2006].
9. Scott, C. & Gregory, G. (2003) *Practical Guide to the International Covenant on Civil and Political Rights*. USA, Transnational Publishers.
10. *The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights*. (1997) Available from: <http://www.hrweb.org/legal/cpr.html> [Accessed 31 March 2006].
11. United Nations. (1995) *International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.SR.1107.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.SR.1107.En?Opendocument) [Accessed 31 March 2006].

- 
12. United Nations. (2001) *International Covenant on Civil and Political Rights*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/b44db363eeebe1b5c1256b02005693dd/\\$FILE/G0142074.doc](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/b44db363eeebe1b5c1256b02005693dd/$FILE/G0142074.doc) [Accessed 11 April 2006].
  13. United Nations. (2002) *International Human Rights Instruments*. Available from: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/081c1ae7b80473c9c1256b91002f84f8/\\$FILE/G0244990.doc](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/081c1ae7b80473c9c1256b91002f84f8/$FILE/G0244990.doc) [Accessed 11 April 2006].
  14. Vowles, J. (2005) *New Zealand: The Consolidation of Reform*. In: Gallagher, M. & Mitchell, P. *The Politics of Electoral Systems*. New York, Oxford University Press, pp.295-311.
  15. Wikipedia. (2006a) *Electoral Reform in New Zealand*. Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral\\_reform\\_in\\_New\\_Zealand](http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_reform_in_New_Zealand) [Accessed 11 April 2006].
  16. Wikipedia. (2006b) *Electoral System of New Zealand*. Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral\\_system\\_of\\_New\\_Zealand](http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_system_of_New_Zealand) [Accessed 11 April 2006].
  17. Wikipedia. (2006c) *New Zealand Parliament*. Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/New\\_Zealand\\_Parliament](http://en.wikipedia.org/wiki/New_Zealand_Parliament) [Accessed 31 March 2006].
  18. Wikipedia. (2006d) *Royal Commission on the Electoral System*. Available from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Royal\\_Commission\\_on\\_the\\_Electoral\\_System](http://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Commission_on_the_Electoral_System) [Accessed 11 April 2006].