

建議研究大綱

選定地方規管總統選舉的 提名及投票程序

1. 背景

1.1 《基本法》第四十五條訂明，"行政長官的產生辦法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，最終達至由 1 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"。

1.2 2007年12月29日，全國人民代表大會常務委員會(下稱"全國人大常委會")頒布《關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》。按全國人大常委會的決定所載，"在香港特別行政區行政長官實行普選產生的辦法時，須組成 1 個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會可參照香港基本法附件一有關選舉委員會的現行規定組成。提名委員會須按照民主程序提名產生若干名行政長官候選人，由香港特別行政區全體合資格選民普選產生行政長官人選，報中央人民政府任命"。

1.3 在回應2017年行政長官選舉會否設有預選或篩選機制以挑選候選人的問題時，政府當局明確表示會在適當時候就行政長官選舉的安排展開公眾諮詢。¹ 具體而言，政府當局會嚴格按照《基本法》的規定，以及全國人大常委會的決定，就普選行政長官的提名程序和選舉安排進行廣泛諮詢。² 然而，當局尚未公布公眾諮詢的時間表。

¹ 香港政府新聞網：《梁振英：適時啟動特首選舉諮詢》，2013年3月12日。

² 新聞公布：《立法會一題：二〇一七年的行政長官選舉》，2013年3月27日。

1.4 在2013年3月18日的政制事務委員會會議上，事務委員會同意要求資料研究組就海外地方進行研究，探討這些地方的預選和篩選機制，以及有關進行多於一輪投票以便從多名競逐的候選人當中選出總統的安排。

2. 總統選舉涉及的程序

2.1 資料研究組已就海外地方的總統選舉進行初步研究。總統選舉通常涉及預選、提名候選人及投票予候選人等程序。預選是政黨選出候選人出選競逐政治職位的過程。預選程序有各類的不同安排。舉例而言，總統候選人可由黨領袖選出，亦可經黨代表大會或初選選出。此外，初選可以閉門形式進行，只准許黨員投票；以半閉門形式進行，讓黨員及沒有政黨聯繫的選民參與；以及公開形式，接受所有已登記選民參與。另外，在預選中落敗的候選人或沒有政黨聯繫的候選人，可組成新政黨競選，或以獨立候選人的身份角逐。不過他們或須取得一定數目的登記選民支持其參選。

2.2 不論是以何種方法挑選總統候選人，預選一般不受法律的規管。在勝出預選後，候選人仍須通過提名程序。提名是指選舉機關透過法律程序證明某名候選人符合資格出選。一般而言，國家的憲法及選舉法例通常對有意競逐總統的人士訂有若干規定，列明在年齡、公民地位及居留期方面的要求。一些國家更設有附加規定，例如規定候選人沒有犯罪紀錄，以及須由相關機關審批參選資格。

2.3 海外地方的總統選舉所採用的投票制度，主要可分為3大機制，即得票最多者當選制(first-past-the-post system)、兩輪投票制(two-round system)，以及按選擇次序投票制(preferential voting system)。最簡單直接的是得票最多者當選制，在此制度下，得票較多的候選人即當選。如有數名候選人參選，候選人即使只獲得少量選票，也可以勝出。然而，人們普遍相信，獲絕對多數票(超過所投選票的50%)而當選的總統，應該會有較大的認受性，並在推動其政策方面處於較大優勢。因此，不少民主國家的總統選舉是以多數票的規則為基礎，藉兩輪投票制和按選擇次序投票制等決勝投票方法，務求達到絕對多數的效果。

2.4 根據民主及選舉支援國際研究所(International Institute for Democracy and Electoral Assistance)³的資料，在119個實行總統直選的國家之中，三分之二正採用兩輪投票制。此制度旨在解決得票最多者當選制的問題，因為在兩輪投票制下，若沒有候選人在首輪投票中獲得絕對多數票勝出，得票最多的兩名候選人可獲准在第二輪投票中競逐。在第二輪投票中取得最多選票的候選人即當選。

2.5 按選擇次序投票制(亦稱為"即時決勝投票")能以進行一輪投票的方法，達致兩輪投票制須進行兩輪投票才取得的結果。根據按選擇次序投票的做法，若沒有候選人獲得絕對多數票，取得最少選票的候選人即遭淘汰，其得票則按照選票上填劃的下一項可用的選擇轉給餘下候選人。這個程序會一直繼續進行，直至有1名候選人突圍而出，獲得絕對多數票為止。與兩輪投票制相比，按選擇次序投票的做法涉及較少行政費用，亦更能反映選民的意願。然而，此制度對選民而言較為複雜，且可能需要較長時間才點算出選舉結果。

³ 民主及選舉支援國際研究所是一個以斯德哥爾摩為基地的跨政府組織，旨在教育民主建設者、進行政策發展及分析，以及支援民主改革。

3. 建議研究的地方

3.1 正如上文所述，總統候選人可由黨領袖選出，亦可經黨代表大會或初選選出。與提名及投票程序不同，預選候選人程序一般不受法律的規管。此外，候選人可選擇不參加預選競賽，而是以獨立候選人的身份競逐選舉。基於上述考慮，資料研究組建議研究選定地方的總統選舉安排，着眼於參考特定地方的提名及投票程序。在定出研究地方時，主要的考慮是選取的地方是否具有獨特提名及投票程序。至於總統的權力，雖然這在議會制、半總統制⁴及總統制之下可以各有不同，但此項因素並不在考慮之列。

3.2 基於上述考慮，資料研究組建議委員可考慮研究法國、愛爾蘭和新加坡，以探討海外地方的總統選舉。⁵這3個地方以普選方式直接選出總統，而規管總統選舉的提名及投票程序各具特色，現將相關的程序特色重點載述於下文各段。

3.3 法國是實行半總統制的民主國家，其總統選舉的提名門檻訂得相對較低。如有意競逐總統一職，準候選人必須從為數約45 000名地區及地方官員(包括約36 000名市長)中，獲得500名官員的簽署提名。在2012年的總統選舉中，有10名候選人取得資格。法國的總統選舉設兩輪投票，目的是確保當選的總統獲得絕對多數票。所有候選人參與首輪投票，如沒有候選人取得絕對多數票，便在兩周之後舉行第二輪決勝選舉，由兩名領先的候選人對壘。在第二輪投票中得票較多的候選人即當選總統。

⁴ 半總統制是結合總統制和議會制元素的一種政府體系。通常來說，在半總統制下的國家元首是由人民直接選出的總統，而政府首長則是由總統提名的總理，但總理可遭立法機關罷免。在半總統制之下，總統並非純粹禮儀上的象徵領袖。通常兩位元首(國家元首及政府首長)會就由誰統領各政策範疇達成協議。法國是實行半總統制民主國家的著名例子，該國由總統主導外交，總理則統率內政。

⁵ 美國實行總統制的政府體系，其總統初選制度是相關制度的佼佼者。然而，資料研究組不建議研究美國。美國實行得票最多者當選制，在此制度下，美國總統以間接選舉的方式由選舉團選出。此制度可以出現當選的總統在全國獲得的民眾選票少於對手的情況。舉例而言，共和黨候選人喬治布殊(George W. Bush)在2000年的總統選舉中勝出，但他獲得的選票比民主黨候選人戈爾(Al Gore)少大約50萬張。

3.4 愛爾蘭實行議會制的政府體系。⁶ 如有意競逐總統選舉，準候選人必須獲得最少20名愛爾蘭國會議員的提名，或獲得最少4個郡或市議會的提名。在2011年的總統選舉中，有7名候選人參選。與法國的情況相同，候選人需要取得絕對多數票方可勝出。不過，愛爾蘭總統選舉只進行單一輪投票。投票結果是以按選擇次序淘汰的方法(alternative vote)得出，此方法其實是一種按選擇次序投票的制度，選民就其屬意的各個候選人，在選票上填上1、2、3等數字以表明他們的首選及其後的次選。愛爾蘭的投票制度旨在選出最先獲得過半數首選票或轉移選票的候選人。轉移選票的做法，是指在獲選民放在較前選擇的候選人於點票過程中遭淘汰後，按這些選民所作出的較後選擇把選票轉移予其他候選人。⁷

3.5 新加坡實行議會制的政府體系。⁸ 與法國和愛爾蘭不同，新加坡實行得票最多者當選的選舉制度，當選的總統不必取得絕對多數票。新加坡總統選舉制度的另一顯著特點，是該國設有候選人篩選機制。如要獲得提名，準候選人必須獲得總統選舉委員會(Presidential Elections Committee)發出的資格證明書(Certificate of Eligibility)。該委員會的主席由公共服務委員會(Public Service Commission)的主席出任。資格證明書旨在證明總統選舉委員會信納候選人具備誠信、良好品格、信譽，以及有效履行總統職能與職務所需的經驗和能力。⁹ 2011年的總統選舉有6名準候選人，其中4人獲取資格證明書。

⁶ 總統具有若干酌情權作為《憲法》的守護者。總統在參考其諮詢機構國務委員會(Council of State)的意見後，可把任何法案轉交最高法院，由法院決定該項法案是否含有任何冒犯《憲法》之處。此外，若上議院的參議院(Seanad)過半數議員或下議院的眾議院(Dáil)不少於三分之一的議員呈請總統拒絕簽署某項法案，總統在徵詢國務委員會的意見後，可答允要求。在此等情況下，只有在有關建議經公投獲得人民批准，或獲得新組成的眾議院批准，總統方可簽署該項法案。除了參考國務委員會的意見行事外，總統具有一項可以絕對酌情行使的權力。若總理(Taoiseach)不再取得眾議院多數議員的支持，總統可拒絕總理所提出解散眾議院的建議。

⁷ 愛爾蘭實行可轉移單票制(single transferable vote system)，此制度涉及多次重複點票，每次點票後得票最少的候選人即遭淘汰，其得票則按照選票上表明的下一項可用的選擇轉移予其他候選人。

⁸ 在新加坡，總統主要擔任禮儀上的角色。儘管如此，總統擁有若干行政權，用以調查政府濫權的個案，以及暫緩批准經國會通過並涉及動用國家財政儲備的任何法案。此外，總統可否決主要公職的任命，例如大法官和法官、總檢察長、三軍總長，以及法定委員會的成員。

⁹ 舉例而言，準候選人必須曾出任若干主要政府職位，或擔任大型私人公司的董事會主席或行政總裁，並在這些崗位上有至少3年的工作經驗。

4. 建議的研究大綱

4.1 如委員同意研究的地方，資料研究組建議下述研究大綱：

第一章 —— 引言

第二章 —— 法國

第三章 —— 愛爾蘭

第四章 —— 新加坡

第五章 —— 分析

4.2 第一章載述是項研究的一般背景資料，並概述世界各地普遍採用的總統選舉制度。此章亦介紹一些相關概念(例如預選和初選)，以及不同類別的投票制度。

4.3 第二至四章分別參考法國、愛爾蘭和新加坡最近 1 次舉行的總統選舉，探討這 3 個地方的提名及投票程序，研究範圍分為：

- (a) 概覽 —— 簡介所研究的地方的政治制度、總統的權力和任期，以及實行普選總統的情況；
- (b) 法律框架 —— 例如相關的選舉法例、選民登記及其他選舉安排；
- (c) 提名程序 —— 包括總統候選人的資格、候選人篩選機制和初選(如有的話)；及
- (d) 投票程序 —— 涵蓋在所研究地方實行的選舉制度(法國實行兩輪投票制，愛爾蘭實行按選擇次序淘汰制，而新加坡則實行得票最多者當選制)，以及相關的投票和點票安排。

4.4 根據先前各章所得的研究結果，第五章比較所研究地方的主要特點，並指出在這些地方的總統選舉中，與提名及投票程序有關的關注事項。

5. 建議完成日期

5.1 資料研究組建議在2013年9月中或之前完成是項研究。

立法會秘書處
資料研究組
2013年5月13日