

郭天武 李建星 / 著

香港选举制度的发展及其对 香港政治生态的影响

DEVELOPMENT OF HONG KONG'S ELECTORAL SYSTEM AND
ITS IMPACT ON HONG KONG'S POLITICAL ECOLOGY



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

郭天武 李建星 / 著

香港选举制度的发展及其对 香港政治生态的影响

DEVELOPMENT OF HONG KONG'S ELECTORAL SYSTEM AND
ITS IMPACT ON HONG KONG'S POLITICAL ECOLOGY



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

香港选举制度的发展及其对香港政治生态的影响/郭天武,
李建星著. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7301 - 7

I. ①香… II. ①郭… ②李… III. ①选举制度 - 研究 -
香港 IV. ①D676. 58

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 063377 号



香港选举制度的发展及其对香港政治生态的影响

著 者 / 郭天武 李建星

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 高 启 王 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.5 字 数: 319 千字

版 次 / 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7301 - 7

定 价 / 68.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

目 录

第一编 总论

第一章 现代选举制度的内涵	3
第一节 选举概述	3
第二节 选举制度分类	5
第二章 香港选举制度历史与现状	16
第一节 香港选举制度必要性探讨	16
第二节 港英时期的选举制度	18
第三节 现行选举制度的法律基础与依据	28
第三章 选举主体的法律地位	34
第一节 中央的法律地位	34
第二节 特区政府在选举中的法律地位	40
第三节 政治团体在选举中的地位	43
第四节 选民的法律地位	47

第二编 香港现行选举制度

第四章 香港地区全国人大代表选举制度	69
第一节 香港地区全国人大代表的法律地位	69
第二节 现行港区人大代表选举办法	70

2 香港选举制度的发展及其对香港政治生态的影响

第五章 行政长官选举制度	74
第一节 选举组成选委会	76
第二节 选举行政长官	84
第三节 行政长官选举办法的争议	87
第六章 立法会选举制度	92
第一节 回归以后立法会选举制度的发展	92
第二节 分区直选	94
第三节 功能界别选举	100
第四节 立法会选举办法的争议	106
第七章 区议会选举制度	108
第一节 区议会概述	108
第二节 区议会的选举方式	114

第三编 选举治理制度

第八章 选举治理基本制度	119
第一节 选举管理机构	119
第二节 选举管理	125
第三节 选举异议程序	160
第九章 选举规制	171
第一节 对违法选举行为的规制	171
第二节 对特定选举行为的规制	180
第三节 对特定主体的规制	199

第四编 选举对香港政治生态的影响

第十章 选举制度的发展趋势·····	215
第一节 香港选举制度发展的原则·····	215
第二节 行政长官选举制度未来发展趋势·····	225
第三节 立法会选举制度发展趋势·····	242
第四节 基层选举制度发展趋势·····	260
第五节 选举治理制度发展趋势·····	262
第十一章 选举制度变化对香港政治生态的影响·····	270
第一节 对中央特区政策的影响·····	272
第二节 对特区政府行政权力的影响·····	274
第三节 对立法权的影响·····	290
第四节 政党在分化中融合·····	302

第一编

总 论

第一章

现代选举制度的内涵

第一节 选举概述

一 选举的内涵

从语义学上来看，选举有一般意义上的选举和特定意义上的选举两个层次。^① 根据《国际社会科学百科全书》中关于选举的定义，一般意义的选举，是指较大群体为自己提供一个较小的领导群体的一种方法。^② 特定意义的选举是指符合一定资格条件的公民或选举单位，依照宪法和法律规定的程序和方式，选择代议机关的代表以及其他国家公职人员的行为。^③ 除特殊说明外，本文中的选举指的是特定意义上的选举。

二 选举的功能

选举制度、代议制度、政党制度是现代民主制度的三大支柱。而代议政治正是以政党政治为特征，并通过选举制度构建而成。^④ 由此可见，现代民主政治的基础在于选举制度。结合各学者的观点，选举制度

① 韩大元主编《宪法学》，高等教育出版社，2006，第377页。

② 何怀宏等：《选举社会及其终结》，三联书店，1998，第2~3页。

③ 韩大元主编《宪法学》，高等教育出版社，2006，第377页。

④ 聂露：《论英国的选举制度》，中国政法大学出版社，2006，第1页。

4 香港选举制度的发展及其对香港政治生态的影响

的功能主要包括以下几个方面。

（一）赋予政治权力的合法性

政府的权力来自于人民有条件的让渡，如政府违反人民与之彼此缔结的契约，人民有权反抗暴政，重新建立新的政府。^① 选举是人民缔造政府的政治行为，选举制度是现代政府权力产生的唯一合法形式。^② 选举是民主政治体系中公民任免重要公职，表达政治意愿和各种主客观生活需求的最重要工具。选举提供了人民反映民意、参与政治、选举政治领袖等机会，^③ 在民主政治的国家，为了保障国民的充分自由，坚持主权在民的原则，公开定期选举与人民拥有的选举权一直是被当成最重要的政治工具，而这也正是人民参与政治与控制政治最大的工具。

（二）组织政府的功能

现代商业社会属于“陌生人社会”，人与人之间的交往具有较高的信息成本。到底由谁来组织政府并治理国家，只得通过选举来实现。也就是说，选举制度具有选择功能，人民通过选举的方式选出少数人进行治理，降低决策成本，提高决策效率。^④

（三）监督政府和保障公民权利的功能

古典政治学者提醒，必须防止获得公民授权的政府滥用权力，危害公民的自由与权利。如何防止该情况的出现，公民可以通过选举制度，表达对政府的意见，甚至实现政府轮换，从而起到监督政府的效果。^⑤ 监督政府就是为了保障公民的权利。

（四）化解社会矛盾的功能

社会发展会使社会矛盾不断出现，公民在选举中，可以制度化地磋商矛盾的解决方法，实现利益的妥协与让步，最大限度地消减社会暴力的发生，达到政治冲突的和平解决。

① 徐育苗主编《中外政治制度比较》，中国社会科学出版社，2004，第104~105页。

② [英] 洛克：《政府论》，瞿菊农、叶启芳译，商务印书馆，1997，第54页。

③ 黄炎东：《新世纪台湾宪政体制与政党政治发展趋势》，正中书局（台北），2004，第20~21页。

④ 杨云彪：《公民的选举：一个公共选择的问题》，中国大百科全书出版社，2008，第14~15页。

⑤ 徐育苗：《中外政治制度比较》，中国社会科学出版社，2004，第104~105页。

第二节 选举制度分类

各个国家和地区根据自身情况不同而采取不同的选举制度。不同的选举制度又会对本国、本地区的政治与社会发展状况产生不同的影响。以选举制度与政党制度的相互作用为例，法国政治学家迪韦尔热在 20 世纪 50 年代就提出选举制度对政党制度的作用法则：一是单轮多数投票制（即相对多数制）倾向于两党制；二是双轮多数投票制（即绝对多数制）倾向于多元的、灵活的、非独立的政党体系；三是比例代表制倾向于多元的、严密的、独立的政党体系。

根据美国学者道格拉斯·W. 雷伊关于选举制度对政党影响的 3 个结论可知，任何选举制度的代表性都是不充分的，只是程度不同而已。雷伊的结论为：一是所有选举制度都会产生不成比例的结果；二是当有效议会政党数目与有效参选政党数目进行比较时，所有选举制度都会倾向于减少有效议会政党数目；三是所有选举制度都可能出现未获得过半数选民支持的政党，而拥有议会过半数席位的现象。^① 因此，探讨一个地方的选举制度，必须从体系上厘清其在基础制度中和在整个选举类型上的地位。

国外学者按照不同的标准划分选举制度。道格拉斯·W. 雷伊认为，可按选区规模、投票结构、选举公式划分选举制度。^② 李帕特进一步将选举制度的影响因素区分为强弱变量，其中强变量包括选区规模、法定选举门槛、选举公式和议会规模；弱变量包括选票结构、名额分配不公平的程度、政府形式和政党间的附加席位条款。其中，选举公式、选区规模、附加席位条款、法定选举门槛、选票结构 5 个方面是区分选举制度的主要标准。^③ 选举公式指选举中采取什么方式计算议席；选区规模指选区应选的名额；附加席位条款是指修正小选区规模的选举结果

① Douglas, W. Rae, *The Political Consequences of Election Laws*, (Yale University Press, 1971), pp. 67 - 129.

② 何俊志：《选举政治学》，复旦大学出版社，2009，第 52 页。

③ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (Yale University Press, 1984), p. 152.

所导致的得票率与席位的不对称,在全国性的席位分配中保留分配给一些未获充分代表的政党;^①法定选举门槛是指可分配席位的最低得票比率的门槛限制,某一政党必须在任何选区获得一定数目的席位或选票才能分配到席位;^②选票结构分为类别投票(即选民在投票时仅能选择自己所在的政党或候选人)和顺序投票(即选民可以将选票投给不同政党或不同政党的不同候选人)。通行的选举制度以选举公示为主,辅之以其他标准来进行区分,如选区规模、选票结构等。

一 单一选区制

单一选区制是每个选区只选出一名代表的制度,又称为小选区制(small electoral district)。在单一选区中,当选者只有1人,选举只能采取单记投票制(single vote),而且不管当选者获得相对多数或绝对多数选票,一般采取赢者全胜原则。该选举制度一般只适用于总统、政府首脑选举,或者在议会选举中,一个选区只选举产生一个议员的情况。单一选区制可分为相对多数决法和绝对多数决法两种。

(一) 相对多数决法

相对多数决法(plurality vote)是指得票最多、但不一定过半的候选人当选。该法采取领先者当选的原则,即获票最多的候选人当选,此为最简单的一种方式,多为英语系民主国家采用。目前,全世界150个有选举资料的国家和地区中,有43个国家和地区使用简单多数制;在91个由人民直接选举产生国家和地区的元首中,有19个国家和地区采用这一制度。

1. 该法的优点

该法的优点在于不仅限制政党数目,还加速两党制的“趋中倾向”,弥合社会的分化。在只选出一个议席的情况下,如要获胜必须吸引多数而非少数的认同。美国学者唐斯在其著名的“中间选民理论”中提出,在意识形态的谱系中,如果选民了解自己的偏好,也了解候选人的政见和立场,社会比较同质化,没有激烈的意识形态冲突,那么选

^① 吴文程:《政党与选举概论》,五南图书(台北),1996,第38页。

^② 吴文程:《政党与选举概论》,五南图书(台北),1996,第38页。

民的偏好呈现出单峰形态。在两党竞争的条件下,候选人竞选的最佳策略就是向中心逼近,以吸引尽可能多的选民支持。向中心逼近意味着两党不会标榜太极端思想和言论,而是以多数选民关心的公共事务等为竞选纲领,两党意识形态色彩越来越淡化,向中心逼近更意味着两党越来越相像,分歧越来越模糊。^①

2. 该法的缺点

该法易造成选票与席次间的不比例性,^②进而造成选举的根本不公。例如,在总统选举中,有3名候选人,甲得票40%,乙得票38%,丙得票22%,甲未得到大多数选票,且只比第2名的乙高出2%,仍可当选。最终结果是60%即绝大多数的选民无人代表。

在议会选举中,该法使得大党不成比例地扩张了议席,并牺牲小党的选票和议席。小党的选票和议席的比例失衡比大党更为严重,从而限制了小党的数量。例如,在1983年英国大选中,工党得票率为27.6%,得到209个议席,占席位总数的32.1%;而自由党—社会民主党联盟得票率达25.4%,仅比工党少2.2个百分点,却只得到23个议席,占席位总数的3.5%,比工党议席少28.6个百分点。如果把所有小党的选票率加总为30.4%,议席加总却为44席,占席位总数的6.76%。^③

(二) 绝对多数决法

绝对多数决法(majority vote)强调过半数原则,如有候选人获得半数以上的选票,即当选。例如,有3名候选人,甲得票51%,乙得票48%,丙得票1%。甲获得半数以上选票,即可当选。但实际操作中,由于参选人数众多,难以获得半数以上的选票。因此,为保证某一候选人能够获得绝对多数,可以采取两种方法来补足。

1. 两轮投票制

如果在第一轮没有人获得半数以上选票,则要进行第2次投票。由第一轮得票最高的前两名候选人参加决选,或者由得票在一定比例以上

① [美] 安东尼·唐斯:《民主的经济理论》,姚洋、邢予青、赖平耀译,上海世纪出版集团,2010,第110页。

② 陈佳吉:《台湾的政党竞争规范及民主巩固》(修正二版),翰芦图书(台北),2008,第436页。

③ 胡康大:《英国的政治制度》,社会科学文献出版社,1993,第236~238页。

的候选人参与决选，哪一位候选人赢得相对多数，就可当选，故称两轮投票制（second round）。法国是最典型的采用两轮选举制的国家，一般经过两轮选举才决定胜负。该法在总统选举中采用较多。据统计，目前91个实行总统直选的国家 and 地区中，有51个国家和地区使用两轮决选制。

（1）两轮投票制的优点有以下两个：一是具有较高的民意基础，易于促成政党联盟，减少策略性投票行为。通过第一轮即当选的候选人，根据选举规则具有超过半数的选票。而通过第二轮当选的候选人，由于经过第一轮的淘汰和选择，被证明是制度可选择范围内的最佳对象。因此，两轮制被认为是“将政党之间的整合及主流民意的整合诉诸选举机制”^①的选举制度。二是减少策略投票的可能性。选民如果预期可能要进行第二轮选举，将不会更多地进行策略性投票。有人形容法国总统大选中选民投票行为是“第一轮表达理念，第二轮才做抉择”；也有人认为，两轮制惩罚了意识形态，奖励了务实政治。^②

（2）两轮投票制的缺点在于操作困难，需要选民多次投票，而第二轮的总投票率一般低于第一轮投票，造成候选人的认同性依然受到质疑。

2. 选择投票法

选择投票法（alternative vote）指选民在投票时，可依据自己的偏好，将候选人按顺序排列，并在选票上做出标志。开票时，若候选人得到超过有效票数半数以上的“第一偏好票”，则该候选人当选。如没有任何候选人获得半数以上的“第一偏好票”，则将“第一偏好票”最少的候选人删除，并将这些选票上的“第二偏好票”分别转移给其他候选人，直到候选人得到超过半数以上选票时为止。属于一种真正时过半数的投票制。^③该法能够让选民完整地表达自己的投票意愿，但由于涉及多次点票，程序极为复杂，因此多在一些选民人数较少的国家或地区采取。例如自1918年以来，澳大利亚众议员选举实行该投票法，爱尔兰和斯里兰卡的总统也是由此法选出。

① 王业立：《比较选举制度》，五南图书（台北），2001，第56页。

② Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (Macmillan, 1997), p. 65.

③ 陈佳吉：《台湾的政党竞争规范及民主巩固》（修正二版），翰芦图书（台北），2008，第437页。

二 比例代表制

比例代表制 (proportional representational system) 强调每一个政治力量所得席位与总席位之比应与其获得选票占总选票之比相吻合, 为此必须采取复数选区制, 比例代表制只适用于议会选举。比例代表制强调各政党在议会中拥有的席位比例尽量符合政党在选举中获得的选票。因此, 选区数目越少, 选区代表的名额越多, 比例代表性越好。^① 比例代表制的特点为: 一是选区越少, 则政党得票率与席位的比例性也就越高。二是选择对象是以候选人还是以政党为对象, 其差异影响到选民投票的取向以及各政党的提名策略。三是计票公式复杂, 对政党及候选人选举策略的影响越大。四是法定选举门槛一般以政党为规制对象, 因此也可称为政党门槛。该门槛旨在阻挡一些小党进入议会, 从而限制议会中的政党数目。^② 通常来讲, 政党进入议会的选票所占比例下限越低, 各政党在议会中的比例分配也会越准, 也就意味着有更多的政党有机会进入议会。该比例下限在各国要求不一。例如, 以色列 (1992 年前) 要求单一政党在全国获得 1% 以上的选票即可进入议会, 在德国则要求 5% 以上。^③

比例代表制的优点在于更能体现选举的公平性, 强化各政党通过政治纲领而不是选举技巧赢得选举, 更能体现诚实原则 (避免在第二轮投票中, 政党之间的政治交易)。^④ 其缺点在于提供反对功能和政治体制的争论。^⑤ 比例代表制具体可分为名单比例代表制 (List Proportional Representation 即 LPR) 和单记可让渡投票法 (Single Transferable Vote 即 STV)。

① 陈佳吉:《台湾的政党竞争规范及民主巩固》(修正二版), 翰芦图书(台北), 2008, 第438页。

② 吴文程:《政党与选举概论》, 五南图书(台北), 1996, 第244~245页。何俊志:《选举政治学》, 复旦大学出版社, 2009, 第76~78页。

③ Vicki. C. Jackson、Mark Tushnet, *Comparative Constitution Law* (Foundation Press, 1999), p. 713.

④ 何俊志:《选举政治学》, 复旦大学出版社, 2009, 第67~68页。

⑤ [法] 让-马里·科特雷、克洛德·埃梅里:《选举制度》, 张新木译, 商务印书馆, 1996, 第80页。

（一）名单比例代表制

名单比例代表制是以政党为单位，同一政党的候选人组成一个名单，或只许选民投票给政党，此为名单投票制（Listenstimmen）；或既允许选民选择政党，也允许选择政党内的个人，此为个人投票制（kandidatenstimmen）。

各政党先计算其所得全部票数，然后依某种当选商数，计算选出议员的数量，最后依一定标准，决定谁当选。^① 其计算公式又有所不同。

1. 顿特最高平均数法

该法将各政党得票数用 1、2、3、4 去除。平均值是各政党的得票数和议席数的比例。最高平均值以各政党已得议席作为分母去除。其公式为：

$$\text{最高平均值} = \frac{\text{各党得票数}}{\text{各党已得议席数}} + 1 \quad (\text{公式 1.1})$$

利用以上公式，直到议席分配完毕。如在 100000 张选票中，甲党获得 41000 张，乙党获得 29000 张，丙党获得 17000 张，丁党获得 13000 张。其结果是甲党得 3 席，乙党得 3 席，丙党得 1 席，丁党得 1 席（见表 1-1）。

表 1-1 顿特最高平均数法的议席分配

除数	甲	乙	丙	丁
1	41000(1)	29000(2)	17000(4)	13000(7)
2	20500(3)	14500(5)	8500	6500
3	13677(6)	9667(8)	567	433
合计	3	3	1	1

目前全世界 150 个有选举资料的国家和地区中，57 个国家和地区的议会选举使用该制度。^②

^① 陈佳吉：《台湾的政党竞争规范及民主巩固》（修正二版），翰芦图书（台北），2008，第 439 页。

^② 王业立：《比较选举制度》，五南图书（台北），2001，第 200 页。

2. 最大余数法

此种计算方式是事先选定一个当选商数，然后以此当选商数除各党所得票数，去掉整数部分作为各党当选名额，若席位未分配，再比较各政党余数大小，依序分配，直到席位分配完毕。该法又可细分为：

黑尔基数（将有效票数除以席次）、哈根巴哈—毕卓夫基数（以席次加 1 为除数，除以总有效票数）、族普基数（将哈根巴哈—毕卓夫基数加 1）、因皮里亚立基数（以席位数加 2 为除数，除有效票数）。^①

3. 圣拉葛最高平均数法

顿特法对强大政党有利，甚至出现超额当选。为避免顿特法的弊端，北欧部分国家采取圣拉葛最高平均数法（见表 1-2）。

表 1-2 圣拉葛最高平均数法的议席分配

除数	甲	乙	丙	丁
1	41000(1)	29000(2)	17000(3)	13000(5)
3	13677(4)	9667(6)	5667	4333
5	8200(7)	5800(8)	3400	2600
合计	3	3	1	1

与顿特法基本一致，将除数系列由 1、2、3、4 改为 1、3、5、7… 通过扩大除数之间的差距，以降低“门槛票数”（即一个政党得以分配到代表所须之最少票数），让小党有机会当选。该法又称单数法。

根据提供给选民的候选名单形式不同，又可分为自由名单、开放名单等。

（二）单记可转让投票法

单记可转让投票法是指选民可依自己在选票中表明所支持的候选人数序号，由选务人员依计算得出当选商数，然后按第一选择计算得票，

^① 陈佳吉：《台湾的政党竞争规范及民主巩固》（修正二版），翰芦图书（台北），2008，第 440 页。