

范振汝 著 ■

香港特別行政區的 選舉制度

THE ELECTORAL SYSTEM
OF THE HONG KONG
SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION

BY NORBERT C Y FAN

范振汝 著 ■

香港特別行政區的 選舉制度

三聯書店(香港)有限公司

責任編輯 姚永康
裝幀設計 吳冠曼

書名 香港特別行政區的選舉制度

著者 范振汝

出版 三聯書店（香港）有限公司

香港鰂魚涌英皇道 1065 號 1304 室

Joint Publishing (Hong Kong) Co., Ltd.

Rm. 1304, 1065 King's Road, Quarry Bay, Hong Kong

發行 香港聯合書刊物流有限公司

香港新界大埔汀麗路 36 號 3 字樓

SUP Publishing Logistics (HK) Ltd.

3/F, 36 Ting Lai Road, Tai Po, N.T., Hong Kong

印刷 新豐柯式製本有限公司

香港鰂魚涌華蘭路20號801室

版次 2006 年 2 月香港第一版第一次印刷

規格 16 開 (187 X 245 mm) 208 面

國際書號 ISBN-13 978.962.04.2537.0

ISBN-10 962.04.2537.5

© 2006 Joint Publishing (Hong Kong) Co., Ltd.

Published in Hong Kong

香港特別行政區的 選舉制度 |

譚惠珠序

范振汝博士從2000年到2004年跟隨蕭蔚雲教授在北京大學研習香港特別行政區基本法，長期跟隨蕭教授左右，見證了香港由於政治體制發展而起的許多爭議。范博士可以說是香港人當中最能夠了解蕭教授在香港回歸歷程中所作的貢獻。范博士悉心鑽研香港的政治體制，肯定是受了蕭教授的感染。本書內容是范博士根據他的《一國兩制下的香港特別行政區選舉制度》這篇北京大學博士論文整理而成，書中旁徵博引，全面地剖析了香港回歸前後的政治體制的結構和運作，一個行政主導的政治體制中行政立法兩個機構應如何互相配合、互相制衡、香港的政制該如何發展才符合循序漸進的原則，並對香港將來的選舉制度作出建議。這內容覆蓋了香港回歸過程中政治體制的演變和基本法的條文如何在其中發揮關鍵性、主導性的作用，對香港政治體制發展關心的讀者，是一本必備的參考書籍。

譚惠珠

中華人民共和國香港特別行政區
基本法委員會委員

2005年9月

饒戈平序

5

10

選舉制度是人類社會追求民主政治的一種形式，它在不同的文明社會、不同的國家和地區表現為多樣化形態，歷來是社會精英密切關注的熱門問題。有關選舉制度的論著，在國內外學界可謂源遠流長，汗牛充棟。不過，關於一國兩制下的香港特別行政區選舉制度的研究，卻是一個嶄新的課題，涉獵者甚少，具有很大的難度和挑戰性。

15

20

香港特區是中國主權下的一個地區行政經濟實體，不是一個國家，其選舉制度既無必要也無可能機械仿效或照搬西方國家的種種模式，只能走自己的路。香港特區現行的選舉制度是一種與眾不同的新的選舉制度。它是在一國兩制方針指導下，根據香港的實際情況，經由基本法予以制定的。其獨具特色之處是綜合體現了諸項重要原則：例如一國兩制、行政主導、循序漸進、直接選舉和間接選舉並用、均衡社會各階層利益、維護社會穩定和經濟繁榮、以及法律至上原則等等。同時，這些原則又普遍適用於行政長官、立法會和區議會的選舉，被基本法賦予了法律的效力。

25

30

如同一國兩制是一個史無前例的偉大創舉，香港現行的選舉制度也是一個新生事物，既符合香港的實際情況，又期待進一步的發展完善。實施和發展基本法所確定的香港選舉制度，是香港各界愛國愛港人士的共同使命，有賴於大家的精心合作與共同努力。在這一過程中，嚴格遵循和彰顯基本法所體現的上述原則是至關重要的，圍繞香港選舉制度進行學術探討和研究也是

很有意義的。

本書作者范振汝博士是中國著名憲法學家蕭蔚雲教授的香港弟子，多年來師從蕭教授學習、研究香港基本法，頗有心得。他獨具慧眼，勇於探索，抓住香港現行選舉制度進行全面系統的研究，既有歷史的梳理和總結，又有中外制度的比較和評判，尤其對香港現行選舉制度的原則及2007年後的發展展望提出了自己的見解，有新意也令人回味，是一部兼具理論和現實意義的學界新作，誠堪嘉許。期待這本書的問世將有益於香港社會各界對選舉制度的進一步瞭解和研究。

饒戈平

北京大學法學院教授、
北京大學國際法研究所所長、
北京大學港澳台法律研究中心主任

2005年9月於燕園

5

10

15

20

25

30

目錄

第一章 緒論 1

第二章 1997年前的香港選舉制度的發展與特點 15

第一節 1997年前的香港政治體制的性質及成因 17

第二節 1997年前的香港政治體制結構 20

- 一 香港總督 20
- 二 行政局 22
- 三 立法局 23
- 四 委任制度 24
- 五 香港式的三權分立 27
- 六 公務員制度 28
- 七 地方行政 28

第三節 1997年前的香港選舉制度的發展 30

- 一 1981年前的選舉：配合殖民統治的有限制和間接選舉制度 30
 - (一) 鄉議局的歷史及鄉議局的間接選舉 31
 - (二) 1982年前的市政局及區域市政局的有限制選舉 39
- 二 1981年後的香港選舉：配合英國外交利益的選舉制度 43
 - (一) 1981年~1984年的地方行政直選示範時期 43
 - (二) 1985年~1990年的立法局間接選舉時期 47
 - (三) 1991年~1994年的立法局間接和直接選舉並用時期 50
 - (四) 1995年~1997年的立法局直接選舉時期 51

第四節 1997年前的香港選舉制度的特點 52

- 一 港英時期的選舉制度 52
- 二 變間接選舉為直接選舉 53
- 三 與香港基本法相違背的選舉 55

第三章 1997年後的香港特別行政區選舉制度的發展和原則 57

第一節 香港特別行政區的政治體制及其設計原則 59

- 一 香港特區政治體制設計原則 59
 - (一) 要符合“一國兩制”方針原則 60
 - (二) 要有利於香港的繁榮、穩定，兼顧各階層的利益原則 60
 - (三) 保持原有政治體制中的優點，逐步發展適合香港的民主參與原則 61

二	香港特區政治體制：特區行政主導體制及運作	62	
	(一) 行政與立法互相制約	63	
	(二) 行政與立法重在互相配合	64	
	(三) 行政立法關係與行政會議	65	
	(四) 行政立法關係與行政主導	66	
	(五) 落實香港特別行政區行政主導：選舉制度的配合	67	
第二節	香港特別行政區選舉制度的發展	68	5
一	香港特別行政區選舉制度的立法	68	
	(一) 《基本法》與行政長官選舉制度	68	
	(二) 《基本法》與立法會選舉制度	71	
	(三) 《基本法》與區議會選舉制度	73	
二	香港特別行政區選舉制度	77	
	(一) 行政長官的選舉	77	
	(二) 立法會的選舉	80	
	(三) 區議會的選舉	84	10
三	香港特別行政區選舉制度的運作	84	
第三節	香港特別行政區民主選舉制度的原則	89	
一	符合行政主導的原則	89	
二	循序漸進的原則	91	
三	直接選舉和間接選舉的多種形式並用原則	93	15
四	均衡社會各階層利益原則	94	
五	有利於社會穩定和經濟繁榮原則	94	
六	法律至上原則：公平、公開、公正、廉潔的選舉	95	
第四節	民主的特區選舉程序	98	
一	機構組織	98	
二	選區劃分	101	20
	(一) 行政長官選舉制度	101	
	(二) 立法會選舉制度	103	
	(三) 區議會選舉制度	104	
三	投票方法	104	
四	投票率	106	
	(一) 第一屆行政長官選舉	106	25
	(二) 2002年行政長官選舉	106	
	(三) 立法會選舉	107	
	(四) 區議會選舉	109	
第四章	香港特別行政區全國人民代表大會代表的選舉	111	
第一節	1997年前的港區全國人大代表選舉	113	30
一	第一屆至第三屆（1954～1975）港區全國人大代表選舉	113	

	(一) 1954年憲法的規定	113
	(二) 第一屆至第三屆港區全國人大代表選舉概況	113
二	第四屆(1975~1978)港區全國人大代表選舉	113
	(一) 1975年憲法的規定	114
	(二) 第四屆港區全國人大代表選舉概況	114
三	第五屆(1978~1982)的港區全國人大代表選舉	114
	(一) 1978年憲法的規定	114
	(二) 第五屆港區全國人大代表選舉概況	115
四	第六屆至第八屆(1983~1997)港區全國人大代表選舉	115
	(一) 現行憲法的規定	115
	(二) 第六屆至第八屆港區全國人大代表選舉概況	115

第二節 1997年後的香港特別行政區全國人大代表選舉 116

一	第九屆港區全國人大代表選舉	116
	(一) 現行憲法及其他法律的規定	116
	(二) 《中華人民共和國香港特別行政區選舉第九屆全國人民代表大會代表的辦法》的規定	117
	(三) 第九屆港區全國人大代表選舉概況	118
二	第十屆港區全國人大代表選舉	120
	(一) 現行憲法及其他法律的規定	120
	(二) 《中華人民共和國香港特別行政區選舉第十屆全國人民代表大會代表的辦法》的規定	120
	(三) 第十屆港區全國人大代表選舉概況	124

第五章 香港特別行政區選舉制度與外國選舉制度的比較 129

第一節 香港行政長官選舉與美國早期總統選舉人制度的比較和區別 131

一	1832年前的美國總統選舉制度	131
	(一) 美國總統選舉制度的提名	131
	(二) 美國總統選舉制度的選舉人制度	132
二	美國制憲者對制定選舉人制度的用意	133
三	香港行政長官選舉與美國早期總統選舉制度的比較和區別	135

第二節 香港功能組別選舉與美國開國時的參議院選舉的比較和區別 136

一	美國開國時的參議院選舉的成因	136
二	美國開國時的參議院選舉	137
三	香港功能組別選舉與美國開國時的參議院選舉的比較和區別	137

第三節 香港特區選舉費用上限與美國金錢選舉的比較和區別 138

一	美國的金錢選舉	138
二	香港特區選舉費用上限與美國金錢選舉的比較和區別	139

第四節 香港區議會相對多數選舉制與英國議會地方選舉制的比較和區別 141

一	英國議會地方選舉制	141	
二	香港區議會相對多數選舉制與英國議會地方選舉制的比較和區別	143	
第五節	香港立法會比例代表選舉與德國、法國的議會地區選舉的比較和區別	143	
一	德國議會地區選舉	143	5
二	法國城鎮議會選舉	144	
三	香港立法會比例代表選舉與德國、法國的議會地區選舉的比較和區別	145	
第六章	2007年後的香港特別行政區選舉制度發展的原則考慮	147	
第一節	要嚴格依照香港基本法的有關規定	149	
第二節	要符合香港的實際情況和社會要求	150	10
第三節	應當符合循序漸進的原則	151	
第四節	有利於香港的社會穩定和經濟繁榮	152	
第七章	2007年後的香港特別行政區選舉制度的發展展望	155	15
參考資料		173	
附錄一	推廣香港基本法應重點宣傳其政制設計原則	范振汝 181	
附錄二	為何補缺的特首任期是兩年？	譚惠珠 191	20

第一章 緒論

“一國兩制”下的香港特別行政區選舉制度與其他國家和地區的選舉制度相比，有着鮮明的特點。“一國兩制”方針的確立，使得社會主義和資本主義兩種截然不同的制度同時在中國並存。然而，要使到此方針得到成功實施，“兩制”必須互相尊重，絕不能以民主普選之名，利用香港的“一制”做出損害一個中國的事情。事實是，如果內地的“一制”不尊重香港的“一制”，後者必不能成立；香港的“一制”不尊重內地的“一制”，香港必被外人利用，使其作為顛覆中國的基地，經濟發展不上，香港或因此沉淪，此絕非香港之福。美國的逐步發展普選制度及直接、間接選舉制並用，藉以避免建國初期親英勢力的干擾是可以作為借鑒的。所以，如何既能在香港逐步落實民主選舉制度，又能維護其繁榮穩定及促進“一國”的利益，正是本書要研究的主題亦正是作者選擇此題的主因之一。

現今經濟全球化，加上科技發達，信息傳送快捷無比。況且，香港屬小地域政治，民意較易受政客所激勵及操控而作出不利於“一國兩制”的行為。2003年7月1日，民主派以反《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（下稱《基本法》）第二十三條立法之名而一下子鼓動了數十萬人上街遊行及要求提前普選立法會議員、行政長官則為明證。在此瞬息萬變的政治經濟環境下，行政機關必須有能力及相應權力作快而準的回應。因此，《基本法》所規定的行政主導體制是明智的亦是必需的。然而，港英政府時期的行政主導體制與1997年後的行政主導體制的操作模式是不一樣的；前者主要靠委任行政局、立法局議員及部份行政局議員同為立法局議員而達到。其後，兩局一度分家而立法會議員全經選舉而產生；基本法雖規定行政會議作為兩會的協調機關，但此作用已大不如前。其主因是被選入行政會議的立法議員不能不顧及選舉效應。2003年“七一”大遊行後，身為行政會議成員的香港自由黨主席田北俊宣佈退出行政會議，導致香港特區政府不得不延遲為《基本法》第二十三條立法。在前港英時期，這些事情會發生嗎？如何在民主選舉制度下操作行政主導體制，美國的行政經驗是可以作為借鑒的。美國總統在國會所規定的範圍內，行政得以主導立法，國會只能從事立法和監督政府行為。在香港，所規定的行政範圍

已由《基本法》第七十三條、第七十四條、第六十四條及附件二第二條所定，在此範圍內，行政得主導立法，香港立法會只能從事立法、質詢政府工作、辯論行政長官的施政報告及有關公共利益問題等，這是符合行政、立法相互制約、互相配合而重在配合的法定要求。所以，如何既能在香港逐步落實民主選舉制度，又能正常操作行政主導體制，正是本書要研究的主題，亦是作者選擇此題的主因之二。

作者曾嘗試在加拿大參加市長競選，深知金錢對廉潔選舉的禍害。另外，加拿大人民亦有一句順口溜，有常職的人不能從政（*Politic is not for those with regular jobs*）。金錢選舉使普通人因缺少金錢而望門興歎；有常職的人不能從政，這是因為選舉活動頻繁，曠日持久，致使有常規正職的人士不能參與選舉活動，從而不能藉此途徑從政。^{〔1〕}因金錢與時間的關係而使有才、德、志的社會俊傑不得從政，是不合理的亦違反了選舉制度的普遍平等原則和自由公正原則。這些弊端都在香港的選舉制裡得到適當的處理和解決。香港選舉制度的廉潔原則規定了選舉費用的上限，而這些上限亦都在選舉候選人的消費忍受力範圍之內；立法會功能組別選舉確保了社會上有才、德、志的專業精英由其所服務的團體選舉而出，從而得以從政，是較合理的。這是因為職業代表是以他們在行業的聲譽及往績為參選本錢，而非如某些地域代表一樣單以激情、口號、嘩眾取寵、不能兌現或不切實際的選舉承諾而勝出。

眾所周知，世界各國政治體制只有一國一制之設。“一國兩制”從而一國有兩種選舉制度是中國首創。如何在一國之內奠定“兩制”又能確保一國的統一、繁榮和穩定正是中國“一國兩制”的創新性所在。中國內地實行人民代表大會制度。憲法規定，全國人民代表大會和地方各級人民代表大會由人民間接或直接選舉產生，對人民負責，受人民監督。其次，中央及地方各級國家行政機關、審判機關、檢察機關都由相應的各級人民代表大會選舉產生，對它負

〔1〕 時間的重要性，見〔美〕羅傑·希爾斯曼、勞拉·高克倫、帕特里夏·A·韋茨曼（著），曹大鵬（譯）：《防務與外交決策中的政治——概念模式與官僚政治》，北京商務印書館，2000年。

責，受它監督。中國第一部選舉法，是1953年制定的《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》。1979年7月，第五屆全國人民代表大會第二次會議上，修改了《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》。1983年發表了《關於縣級以下人民代表大會直接選舉的若干規定》。1986年12月，六屆人大常委會第18次會議，又對選舉法作了進一步修訂，這是中國目前所實行的選舉法。其特點是：一是直接選舉範圍，從基層擴大到縣一級；二是用差額選舉制代替過去的等額選舉制。1987年的全國各級人大的換屆選舉，是中華人民共和國成立以來第一次較普遍地實行的差額選舉；三是用直接無記名秘密投票方式代替過去的間接公開投票方式；^{〔1〕}四是直接選舉和間接選舉同時並用；五是代表可以聯名推薦候選人，各政黨、名人民團體，可以聯名或者單獨推薦代表候選人，選民或者代表10人以上聯名也以推薦代表候選人；六是體現了普遍平等原則；^{〔2〕}七是選區是以人口為基礎的、直接選舉人大代表的區域，可按居住狀況劃分，也可按生產單位、事業單位、工作單位劃分。^{〔3〕}

由此可知，中國內地選舉制度主要是地域代表選舉，這不若香港特別行政區立法會選舉有功能組別職業代表選舉之設。內地與香港選舉制度都是直接選舉和間接選舉同時並用，但內地直選只到縣一級而香港直選已到立法會分區直選，第三屆立法會可選出30名議員。《基本法》第四十五條亦規定香港行政長官最終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。1987年的內地各級人大的換屆選舉，是中華人民共和國第一次較普遍地實行差額選舉，但亦只限於省級以下及人大常委會副主任、委員和政府副職領導人。在香港特區，所有選舉基本上採取了差額選舉。所以，香港的選舉制度與內地的選舉制度有較大的差別，正是本書要研究的主題，亦是作者選擇此題目的主因之三。

〔1〕 白鋼（主編）：《選舉與治理》，中國社會科學出版社，2002年，頁48。

〔2〕 尹世洪、朱開楊（主編）：《人民代表大會制度發展史》，江西人民出版社，2002年，頁235。

〔3〕 蕭蔚雲、魏定仁、陳寶音：《憲法學概論》，北京大學出版社，2002年，頁353。

香港回歸祖國後，中國人真正當家作主，採取了眾多民主措施，使華人可以進入行政會議，出任政府主要官員；我們亦可以自己選舉行政長官、立法會議員、區議會議員等。在港英殖民統治時期，以上這些都非本地華人所可以有機會做到的。很多外國機構包括英國國會亦都認為中國政府在香港真正落實了香港基本法，使得香港人在回歸後所享受到的民主自由度比以前大大增加。然而卻有人到處唱衰香港特區，說是香港民主自由法治已死。然而縱覽英國人統治香港 150 年，香港何有民選制度的存在，以選出各政權機關主要官員、議員。港督的選擇和委任一概在英國進行；各主要官員、行政局和立法局議員全由港督委任及多由英國人出任，華人罕有機會出任亦無權干預。這些都在港英統治最後數年因政權回歸中國，而中國政府要實行港人治港策略才有所改動。另外，中文合法化在 20 世紀 70 年代初期經過華人一連串街頭鬥爭後，才於 1970 年代中得以實行。然而那時離九七回歸亦只得二十餘年了，故此說民主自由於九七後已死是不符歷史事實的。

香港基本法所規定的選舉制度，符合“一國兩制”方針，符合香港實際情況，體現了香港各界人士的利益，是“一國兩制”下的新選舉制度，有利於香港的繁榮穩定，它是民主的選舉制度，是 1997 年 7 月以前的香港選舉制度所無法比擬的。所以系統地深入研究基本法規定的新的選舉制度，研究它的內容、原則、特點和未來發展趨勢，研究它與外國的選舉制度的不同，與 1997 年前香港的殖民主義統治下的選舉制度的不同，可加深對香港特別行政區新的選舉制度的認識。培育正確的愛國情操、民主法律觀和權利義務觀，從而得以逐步落實民主的選舉制度，正是本書要研究的主題亦是作者選擇此題的主因之四。

香港的政治體制決定了選舉制度的選擇。故此，香港特別行政區的選舉制度的選用必須符合特區政治體制設計的原則。這些原則主要有三個：要符合“一國兩制”方針原則；⁽¹⁾ 要有利於香港的繁榮、穩定，兼顧各階層的利益原

(1) 蕭蔚雲：《論實施香港基本法的十項關係》，載蕭蔚雲（主編）：《論香港基本法的三年實踐》，法律出版社，2001 年，頁 1。