


E396

 Read Message

  Back to: [Inbox](#)

From:

Date: 2004/03/27 Sat PM 12:10:58 CST

To: <views@cab-review.gov.hk>


Subject: A Submission on Review of Constitutional Development

    Move To: 

Please see the attached file.

Download Attachment: [submission.pdf](#)

    Move To: 

   Back to: [Inbox](#)

[Help](#)

理解基本法：普選不等於一人一票的直選

——向政制發展專責小組提交的意見書

越非

2004-3-26

基本法45與68條定下了行政長官與立法會全體議員由普選產生的最終目標。現時討論政制發展者，無論是否具有法律專業認知，無論立場左中右，也無論有心抑或無意，似乎都將這個最終目標等同一人一票的直選——儘管不同人對如何達致這個最終目標、步伐是快是慢，意見並不相同。但普選（universal suffrage）是否等同一人一票直選？如果我們連“普選”在基本法中的含義都尚未搞清楚，那麼任何政制發展的辯論都只會成為無的之矢，因為我們根本不知道基本法指定香港政制發展的最終目的地在哪裏。

（一）“普選”與“普及和平等的選舉”

基本法45和68條在規範選舉權利的用詞上，與《公民權利與政治權利國際公約》第25（b）條及《香港人權法》第八條下的21（b）段相比較，有一個明顯的區別。前者使用“普選”（universal suffrage），而後兩者則使用“普及和平等的選舉權”（universal and equal suffrage）。學術界的意見指出，普及選舉權支持的是所有公民獲賦權投票，而平等選舉權則要求投出的每一票大致上價值均等（見Harris & Joseph, *The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law*）。顯然“普及選舉權”與“平等選舉權”是兩個並不不同的概念。在這兩個互相區別的概念已經存在，而基本法也透過39條引入《公民權利與政治權利國際公約》的背景下，基本法的45與68條只選擇universal suffrage的用詞，是有其法律上的含義的。

（二）“普選”強調普及性而非均等性

從歷史的角度看，在普選發展之前，大部分國家規定成為投票人須符合特別要求，例如十八、十九世紀的英國規定

投票人需要符合財產與收入的規定。此外性別、種族等因素也會限制投票資格。普選的概念伴隨著西方社會代議政治制度而發展，將合資格的投票人從有限的特權階層擴展到所有成年公民。而即使普選到來之後，所謂“一人一票”的理念也並未成為現實，例如英國在1948年之前，大學畢業生與商人仍然可以在生活的選區以外擁有多一張選票（見《大英百科全書》99年電子版）。因此，從歷史的角度看，普選這個概念所指的是消除資格限制，擴大選民的範圍，讓所有公民（除了未成年或罪犯等外）享有投票權，至於是否以“一人一票”或其他形式體現每一個公民所擁有的選票價值均等，則不在這個歷史概念的範圍之內。

在詞典的定義中，“普選”指的是幾乎所有成年人在政治選舉中投票的權利（見*New Oxford Dictionary of English*）。基本法諮詢委員會就《基本法（草案）徵求意見稿》在1988年10月發表的《諮詢報告(3)——專題報告》第三章“選舉制度”，在第2.2.1段也解釋“普及選舉”指的是：“選民資格除年齡及公民身份（或稱‘一般選民資格’）外，並無任何其他限制”。南非的憲法法庭在August v Electoral Commission一案中說明，所謂成人普選權（universal adult suffrage）指每個人都算數，選舉權的普及性宣佈每個人都屬於同一個民主國度。由此可見，普選概念所強調的，是投票資格的普及性（universality of suffrage），而不是每一張選票價值的均等性（equality of suffrage）。

（三）其他司法地區的經驗

一般憲法文件在法律解釋上對選舉制度的規範至少可以涵蓋三個方面。一是什麼人有投票權；二是行使投票權的方式是透過直接還是間接選舉；三是每一個選民手上擁有選票的價值是否均等。但每一部憲法文件都需要看其具體行文，才能斷定它是否確實含有這三方面的全部或部分規

範。澳洲法庭在McGinty v Western Australia一案中指出，選民的資格是一回事，合資格選民所擁有的票值（voting power）是另一回事。在此案中，西澳大利亞州的選區劃分令一些選區的選民人數大大超出其他選區，導致每個選民所擁有的票值並不平等。但法庭認為該州憲法及聯邦憲法中議會代表“由人民直接選舉產生”的規定，並不等於要求不同選民所擁有的票值必須對等。加拿大法庭在案情類似的案件中（見Ref re Electoral Boundaries Commission Act），對《加拿大權利及自由憲章》的解釋也得出類似結論，認為每個公民有權選舉國會成員及參選的規定，並不同等要求絕對的平等票值；法庭認為加拿大的選舉權利的發展歷史是漸進式走向普選目標及達致更有效的代表性，而即使在這個歷史發展的高級階段，也容許偏離選民對等的原則，以利達到更好的代表性。

（四）基本法39條的效果

由此可見，將基本法45和68條中的“普選”概念等同一人一票或其他形式的票值均等，以及等同直接選舉，是缺乏憲法解釋依據的。或者有人會問，既然基本法39條規定《公民權利與政治權利國際公約》在香港實施，那麼結合基本法與《公約》第25（b）條，其效果不就是要求香港的選舉權最終不但要普及，而且也同樣要平等嗎？基本法39條從行文去理解，是指《公約》適用於香港的有關規定繼續有效，而所謂適用於香港的有關規定，是指97年前在香港適用的規定。因此我們必須了解97年前公約在港實施的狀態。

97年前《公約》在香港透過《英皇制誥》的規定，以《香港人權法》的形式予以實施。九七年前的《英皇制誥》第七條一方面規定《公約》須透過香港法例予以實施，其後通過的本地法例不得違反《公約》；但另一方面也規定本條不得被解釋為禁止立法賦予某類人士在地區選舉以外有額外的投票權利。在Lee Miu Ling v A.G.一案中，上訴庭裁

定，雖然功能界別選舉中不同界別之間的選民人數差異巨大，而有功能界別投票權的選民又比其他選民多一張選票，導致出現選舉權利的不平等，但這並沒有違反當時的憲制，包括《英皇制誥》以及《香港人權法》。這顯示在97年前《公約》在港實施的狀態，是並不要求每個選民所擁有的票數或票值必須均等。既然根據基本法，《公約》適用於香港的有關規定繼續有效，那麼這就必然包括繼續容許每個選民所擁有的票數或票值無需均等。

(五) 結論

總結上述所有分析，基本法45和68條所定下的政制發展的最終形態，即“普選”，只是要求所有公民都有權參與行政長官與全部立法會議員的選舉，而不是一人一票的直選。舉例而言，如果所有公民獲賦投票權，包括在功能界別的投票權，那麼即使在選舉中每個人所擁有的票值並不均等，也無論是採用直接還是間接選舉形式，甚至仍然有功能界別，相信45和68條所指定的最終政制發展目標也已經達到了。換言之，對於一人一票直選的訴求而言，基本法45和68條是中性的——這意味著並不禁止一人一票的直選，但也不要求最終必須走到這一步。如果要嚴格依循基本法展開政制發展檢討，就必須清楚掌握檢討的重點，是如何最終實現選舉權利的普及性，而不是選舉權利的均等性與直接性。