

港式法團主義 功能界別25年

馬嶽



香港城市大學出版社

港式法團主義
功能界別 25 年

馬嶽



香港城市大學出版社

圖片來源

頁26、頁89、頁240、《文匯報》；其他圖片由作者提供。

©2013 香港城市大學

本書版權受香港及國際知識版權法例保護。除獲香港城市大學書面允許外，不得在任何地區，以任何方式，任何媒介或網絡，任何文字翻印、仿製、數碼化或轉載、播送本書文字或圖表。

國際統一書號：978-962-937-219-4

出版

香港城市大學出版社
香港九龍達之路
香港城市大學
網址：www.cityu.edu.hk/upress
電郵：upress@cityu.edu.hk

©2013 City University of Hong Kong

Corporatism in Hong Kong: 25 Years of Functional Constituencies

(in traditional Chinese characters)

ISBN: 978-962-937-219-4

Published by

City University of Hong Kong Press
Tat Chee Avenue
Kowloon, Hong Kong
Website: www.cityu.edu.hk/upress
E-mail: upress@cityu.edu.hk

Printed in Hong Kong

功能界別 25 年

作者序

香港的功能界別自1985年成立，不經不覺已經快要30年。一直以來，香港學界對功能界別選舉的研究非常少，除了因為功能界別選舉選民少、競爭不容易觀察外，我相信不少本地研究政治的學者，意識上都覺得功能界別選舉不是民主選舉，只是一種過渡形式，因而不願意研究。

筆者其實也不例外。自90年代開始研究香港的選舉，自問對功能界別選舉的認識非常少（即認識大多都從傳媒報道中取得），但我心中一直有兩項懸念：一是香港的功能界別選舉作為世上差不多獨一無二的選舉制度，應該有相當的研究價值；第二是功能界別制度，自1985年在立法局佔12席，逐步增加至1995年以後佔立法機關一半席位，一定會對香港政治和社會各方面，造成根本性的影響。功能界別選舉的性質及其影響，一直是我觀察和思考的課題，但一直沒有作有系統的研究。

大約到了10年前，我開始發覺很不對勁。特別是2004年人大釋法以後，我理解到功能界別的選舉制度，很可能很久都不能取消。如果是這樣，香港將會在現代政治學和選舉研究中佔有獨特的地位，因為只有香港會長期使用這種選舉制度，而日積月累二三十年下來，功能界別選舉對香港的政治影響自也不可小覷，並且可能一直持續下去以及變本加厲。香港需要有人對功能界別選舉及其影響，作更有系統的研究及論述。

懷着這種有點「無可奈何」的心情，我在2004年的立法會選舉，開始蒐集部分功能界別選舉的資料，以及做了少量候選人的訪問。其後得到研究資助委員會的撥款資助，可以在2008年的選舉中作更有系統更全面的研究，以及分析功能界別議員自回歸以來的議會表現。

由於種種的研究局限，本書並不能算是很全面的就功能界別選舉的研究，特別是部分界別的選戰，我到現在仍然搞不清楚可以怎樣蒐集資料和「觀察」選舉工程。所以本書的結果，只能當成一種開拓性的研究。矛盾的是：作為研究者，我當然希望有後來者可以繼續系統地研究功能選舉，令相關的知識可以累積以至變成更有系統。但作為香港的民主政治的支持者，我卻希望很快我們便不需再研究這種選舉制度，對此制度有興趣的學者，能作的也只是一種歷史資料的研究。

本書主要內容在大約2011年已全部寫成，故此資料內容未有包括2008–2012立法會屆別的議員表現、2012年立法會的功能界別選舉狀況，也沒能包括2012年新增的「區議會（第二）」功能界別（或俗稱「超級區議會」）的選舉工程和過程分析。

本書得以完成，有賴研究資助委員會的撥款資助。筆者亦要多謝兩屆選舉中，各位願意接受訪問和提供資料的功能界別選舉候選人（不願意接受訪問或者完全不理睬我們的通訊和查詢的候選人，實在不在少數）。鄭凱茵是整個研究最重要的研究助理，沒有她本書不可能完成。本研究各項頗費心力的資料數字，還得力於以下各位協助蒐集、編製和計算：丁宏量、黃英榮、翟翠婷、王嘉珩、張素貞、葉嘉泳、關凱而。至於本書中各種缺失和不足之處，自然全都是我個人的責任。

馬嶽

2013年6月26日

目錄

作者序	ix
本書圖表	xi
第一章 緒論	1
甲部 概念與制度	
第二章 功能界別選舉的源起和演變	7
2.1 非殖化前管治特質的延續	7
2.2 功能界別選舉的誕生	9
2.3 功能界別選舉的制度演化	13
2.4 回歸後的制度變化	17
2.5 2005方案和2010方案的討論	21
第三章 功能代表制度在西方的概念與實踐	29
3.1 政治學文獻：法團主義	30
3.2 法團主義的歷史實踐： 意大利和葡萄牙的法西斯政體	34
3.3 法團主義的實踐：西歐的民主政體	38
3.4 功能選舉的概念	40
3.5 功能議會的西方實踐經驗	42
3.6 小結	46

第四章	香港功能選舉的實踐經驗	53
4.1	香港功能選舉的概念評議	53
4.2	功能選舉在香港實踐的問題	59
4.3	小結	79

乙部 功能選舉的選舉模式

第五章	香港功能選舉的特點	85
5.1	功能選舉與香港的選舉研究	85
5.2	二十多年來的功能界別選舉綜觀	87
5.3	研究方法	91
5.4	研究局限	95
第六章	功能選舉的動員模式	97
6.1	文字媒介的宣傳	98
6.2	候選人親身接觸選民	104
6.3	業界團體的動員	108
6.4	政府及官方機構的角色	111
6.5	新九組的經驗	112
6.6	小結	116
第七章	界別利益與政治裂隙	119
7.1	政治分歧的重要性	120
7.2	功能選舉中的政黨因素	126
7.3	界別內的界別	129
7.4	界別內的階級分歧	135
7.5	不同年齡選民	143
7.6	僱用身份的分歧	148

7.7	其他利益界分	152
7.8	小結	154
丙部 功能選舉的政治影響		
第八章	功能界別對議會和政黨的影響	159
8.1	功能議員的議會表現	159
8.2	功能界別對政黨政治的影響	173
8.3	功能議席的結構性影響	176
8.4	小結	181
第九章	對政府經濟角色的影響	233
9.1	功能界別與法團主義	233
9.2	對政府經濟角色的影響	241
9.3	功能議員的階級取向	255
9.4	小結	261
第十章	結論：功能界別與香港政治發展	263
10.1	功能界別與法團主義	263
10.2	界別性質與選舉動員	267
10.3	選舉模式與議員行為	269
10.4	功能界別選舉的改革思考	270
	參考書目	275

本書圖表

表2.1	1995年「新九組」功能組別與 1998相若界別選民數字比較	20
表3.1	斯洛文尼亞功能議席的選民分布	47
附錄一	葡萄牙法團院 (Corporate Chamber) 成立時的議席分布	49
表4.1	立法會功能界別涉及 行業佔本地生產總值的比例 (2005年)	65
表4.2	資訊科技界選民資格, 1998-2008	71
附錄二	2008年立法會選舉功能界別的 主要選民資格及選民人數	81
表5.1	不同類別功能界別議席的自動當選比例	88
表5.2	不同類別功能界別議席的得勝票數比例差距	89
表5.3	醫學界調查抽樣辦法	93
表5.4	工程界調查抽樣辦法	94
表6.1	功能界別的最有效宣傳渠道	99
表6.2	不同功能界別選舉經費上限及 人均經費 (與直選比較)	100
表6.3	1995年新九組選民數目	113
表7.1	不同類別功能界別議席的民主派與 保守派對壘情況, 1985-2008	121
表7.2	功能選民投票最重要的考慮因素	123

表7.3	投票選功能議員時的不同標準	123
表7.4	各專業功能界別包含的主要職業類別	130
表7.5	工程界不同專業類別對現任議員的滿意比例	135
表7.6	工程界不同收入人士對現任議員的滿意比例	139
表7.7	工程界不同收入人士認為業內最主要問題	139
表7.8	工程界不同年資人士認為業內最重要問題	140
表7.9	工程界不同年資對政黨接受程度	140
表7.10	醫學界不同年資對現任議員評價	141
表7.11	不同年齡工程師對業界主要問題的看法	146
表7.12	工程界不同年紀選民對專業團體推薦的態度	147
表7.13	醫學界不同年齡選民對業界首要問題的看法	147
表7.14	不同僱用身份醫生的首要關注問題	151
表7.15	不同僱用身份醫生對立法會議員的期望	151
表8.13	政府與議員提出修訂數目及成功率，1991–2008	179
表8.1	立法會議員全體大會出席率，1998–2008	183
表8.2	立法會議員財務委員會出席率，1998–2008	187
表8.3	立法會議員缺席投票比率，1998–2008	191
表8.4	立法會議員平均每年發言次數，1998–2008	195
表8.5	立法會議員平均每年參與 法案委員會次數，1998–2008	199
表8.6	立法會議員法案委員會出席率，1998–2008	203
表8.7	立法會議員平均每年提出法案修訂次數， 1998–2008	207
表8.8	立法會議員平均每年質詢次數， 1998–2008（連口頭及書面）	211
表8.9	各議員參與事務委員會數目，1998–2008	215
表8.10	各議員參與事務委員會出席率，1998–2008	219

表8.11	立法會議員平均每年動議辯論及動議修訂次數， 1998–2008	223
表8.11A	立法會議員平均每年動議辯論次數，1998–2008	227
表8.12	立法機關歷屆黨派實力分布	231
表9.1	立法會各功能界別在2007年選委會的議席數目	236
表9.2	2005及2007年不同選委界別對曾蔭權的利益訴求	238
表9.3	功能議員與直選議員訴求利益分類比較，1998–2008	246
表9.4	功能議員與直選議員訴求財政影響比較，1998–2008	249
表9.5	各類議員在施政報告提出的訴求分類，1998–2008	251
表9.6	各類議員在財政預算提出的訴求分類，1998–2008	253
表9.7	議員就十項重要議題的投票取向	257

第一章

緒論

自上世紀80年代開始，功能界別是香港政制的重要成分，到了回歸後更一直穩佔立法會一半議席。環顧世界各地現行政制和歷史經驗，這種以產業和專業界定選民資格，然後由選民按界別公開投票選出議會代表的制度，是極其罕有的。從這個角度看，香港功能界別選舉作為一種極另類的選舉辦法，很有學術研究價值。但現實上，香港有關功能界別選舉的研究非常少，相關研究也很少連結政治學或選舉研究的文獻，而較多分析制度理念和具體安排，以及從香港民主政制發展着眼。功能界別選舉的進行過程，很少得到研究者的重視。

本書主要有兩個出發點：第一是希望把功能界別選舉當成某種「選舉」看待，而不是簡單的「小圈子選舉」，或將之假設為無競爭性的「內定」遊戲。功能界別選舉制度，雖然選民偏少，以及不符合現代民主社會選舉制度的公平和平等原則，但仍然牽涉一定數目的「選民」（個人或法團），而候選人也必須爭取到足夠的選民支持才能當選成為議員。由於候選人仍然需要爭取選民的支持，而選民中會有不同的利益群體，以及價值和利益上的分歧，因此候選人必然有不同方法製作競選議題、利用選舉工程跟選民溝通、和動員選民支持等。香港的功能界別選舉由於選民基數較小，動員過程較難觀察。但仔細研究選舉過程，對了解功能選舉的本質和政治功能，以及它和分區直選的異同，有相當的幫助。

第二，本書希望把功能界別選舉放在政治學理論和香港研究的脈絡中理解，從而從較宏觀的角度，審視其對香港政治和社會的影響。從比較政治學的角度看，香港功能界別議席是一種法團主義（corporatism）的安排，即透過制度保證某些社會上重要的利益集團，能在建制內有代表，賦予它們在決策過程中特有的優越地位。這項法團主義的安排，既然是香港政制一個重要成分和原則，必然對香港政治有相當影響。這影響不光是在議會、行政立法關係和政黨層面。當功能界別選舉將許多團體利益引入建制，令這些界別利益團體的政治影響力增加時，必然會改變政府的經濟角色和政府與社會的關係。

本書以不同的方法研究功能界別選舉及其影響，綜合了香港政治和比較政治的文獻研究，立法會議員表現的數字分析、以及2004年和2008年立法會選舉中，部分功能界別選舉過程的實地觀察。功能界別選舉的實證研究，包括在選戰中訪問候選人和其助選經理、對功能選民的問卷調查等，以分析功能選舉的動員過程和本質。此外，為了研究功能界別對香港政治的影響，包括對議會運作、行政立法關係、和政府角色的影響，本書亦分析了回歸後立法會議員的各項表現指標，以量化分析，審視回歸後功能界別議席對香港政治的宏觀影響。

本書主要分為三大部分。甲部（第二至第四章）討論功能代表制度的概念、在西方政治學文獻中的類似概念和模式、外國的類似經驗，和香港制度的實踐與爭論等。第二章介紹香港功能代表制度的歷史源起和演變。第三章回顧了西方政治學文獻中與香港功能選舉相關的概念及政治模式，包括法團主義以及各種以社會功能或產業/職業作為界定選民基礎的制度。此章中並討論了意大利和葡萄牙等法西斯主義政權，在第二次大戰前實施功能議會制度的經驗，以及現代民主國家如愛爾蘭和斯洛文尼亞等地的功能議會實踐經驗。第四章討論功能代表制度在香港的實踐，並將之與西方法團主義和功能代表的概

念，以及西方民主選舉的標準比較。第四章的分析反映：香港的功能選舉由於選舉權不平等、沒有客觀標準界定功能界別的選民資格、難以防止舞弊，令其難以達致西方民主政制的公平和民主選舉標準。

乙部（第五章至第七章）就2004年和2008年兩屆立法會選舉中的功能界別選舉過程作實證分析。分析重點主要是兩項：功能選舉中候選人動員選民的模式，和分區直選的異同，以及在不同功能界別中，主要的利益組成或政治的裂隙（cleavage）是甚麼，而候選人又如何選舉中利用這些利益分歧和裂隙來動員選民支持。研究發現，功能界別的動員模式因界別而異。選民人數愈多、產業或專業的界線不清晰、界別的同質性愈低，則界別利益在選舉中愈不鮮明，而該功能界別的選民也愈難由某個商會、業界團體或專業團體的會籍統一界定。在這類功能界別選舉中，動員模式會比較接近分區直選，例如候選人會較多直接接觸選民、競選期間會討論較多全港性政策議題如政制問題等。反之，如果選民人數（或法團數目）愈少、界別的同質性愈強、界別愈封閉，則界別利益和業界團體在選舉中會愈主導，選舉的競爭性亦會大大減弱，甚至可能經事先協調而不用選舉。第七章的分析反映，不少功能界別選民表示他們投票選功能界別議員時，會首先考慮界別利益因素，而其投票標準會和分區直選時不同。但每一功能界別內，其實選民的年齡、受僱身份、階級、界別內再細分的不同專業或界別，都會影響選民的投票取向。一個功能界別，其實是可以有很多不同的微細利益組合，其界別利益並不是一般人想像那麼同質。

丙部（第八章和第九章）分析功能選舉制度對香港政治的宏觀影響，包括對議會和政黨的影響，以及對政府經濟角色的影響等。第八章比較了回歸後立法會議員的各項表現指標。數字反映功能議員的議會投入程度比較參差，選舉競爭程度較低的類別的功能界別議員，往往表現較差，在議會工作各方面的投入感和貢獻均略遜。而功能界別議員一般在發揮民意功能和政策壓力，以及投入立法工作方面，平均表現都明顯差於直選議員。但功能界別議席對香港議會政治最重要的

影響，在乎它削弱了議會的整體政策影響力和制衡力，加上弱化了政黨而令議會的分裂程度（fragmentation）增加，令立法會的影響力下降，間接驅使議員將更多的精力放在監察和抨擊政府身上，令行政立法的關係趨於緊張。

第九章探討功能界別對政府經濟角色和社會政策的影響。功能界別（及其相關的選舉委員會界別安排）制度令各產業和專業代表可以進入建制或接觸權力中心，讓他們可以要求政府給予其界別政策優惠或補貼。第九章分析了回歸後各議員在每年財政預算案和施政報告辯論中提出的訴求，發覺功能界別議員往往提出很多令其界別受惠的訴求，要求政府作多項對其界別的投資、補貼或優惠。從各訴求的公共開支影響分析，功能界別議員往往反對增加僱主開支的政策建議，但對增加政府開支，則和直選議員取態相差不遠。日積月累，功能界別這種法團主義式的制度，令政府作出更多經濟干預、對不同產業提供更多補貼，因而令政府的經濟角色改變，令政府擴張投資更多，而受益者往往是得到功能席位代表的界別或產業，令公共政策和資源分配向獲得代表權的界別傾斜，而非香港的普羅大眾。從這角度看，功能界別制度是否真正保護「自由資本主義」，實在頗成疑問。

本書的結論回顧了功能界別制度對香港的議會政治、政府角色和特區管治的影響，指出功能界別制度已經成為特區政府認受性危機的根源之一，而法團主義式的架構亦令社會資源分配傾斜，對香港社會和經濟發展帶來深遠影響。由於功能界別議員的議會行為，受其選舉競爭程度、界別封閉性和選民多少影響，如果未來將功能界別選舉改革至接近「普及而平等」的性質，「功能」議席各類的政治效果都將改變，並不能滿足中央最初的政治目標，而成為「非驢非馬」的「代表」制度。與其改頭換面的進行「改革」，儘速部署取消功能界別，令立法會儘快邁向全面普選，應該是對香港最有利的政治安排。

甲部
概念與制度