

「鳥籠民主政治」下的選舉

分析香港特別行政區立法會首次選舉

雷競璇

香港海峽兩岸關係研究中心

76.582.4
20011

「鳥籠民主政治」下的選舉
分析香港特別行政區立法會首次選舉

雷競璇

香港海峽兩岸關係研究中心

1998

作者簡介

雷競璇博士為香港城市大學公共及社會行政學系大學講師。

「鳥籠民主政治」下的選舉

作 者：雷競璇

出 版：香港海峽兩岸關係研究中心

◆ 地址：香港灣仔摩利臣山道 84-86 號
崇正大廈 9 字樓

◆ 電話：(852) 25749882

◆ 傳真：(852) 28347749

版 次：一九九八年九月第一版

印 刷：傳真廣告印刷公司

國際書號：962-8479-01-6

定 價：港幣 20 元 ◆ 臺幣 80 元

版權所有・翻印必究

「鳥籠民主政治」下的選舉

分析香港特別行政區立法會首次選舉

雷競璇

一九九八年五月二十四日，香港舉行了回歸中國後的第一次立法會選舉。從香港脫離英國管治並在中國的「一國兩制」構想之下建立本身的政治體制來說，此次選舉意義重大，在國際上也深受關注。但另一方面，從香港內部的政治格局來說，此次選舉所能發揮的影響則極之有限。先申論此似乎互為矛盾的情況。

是次選舉的特殊背景

在香港回歸中國的過程中，在政治體制方面，中英兩國本來有「直通車」的構想，即回歸前的制度和人員，除必要的變動外（例如任職者在國籍上不符合回歸後的法律要求得去職），基本上保持不變，而《香港特別行政區基本法》（下稱《基本法》）在其附件中亦作出了相應的規定和安排。但後來，中英兩國之間發生爭論，原有的構想無法實施，中國方面以「另起爐灶」的策略來安排回歸後的政府體制。¹ 中英兩國的爭論，主要圍繞一九九五年立法局選舉的安排，當時的香港政府根據港督彭定康的一套政

2 「鳥籠民主政治」下的選舉

府體制改革方案對一九九五年的立法局選舉定立了若干新的措施，而中國認為這些措施違反了《基本法》的有關條文以及中英兩國的共同承諾，² 其後兩國雖就此進行談判，但無法達成協議，結果香港政府按其本身方案進行一九九五年立法局及其餘兩級議會的選舉，中國方面則不承認由此產生的各級議會符合《基本法》的規定，因而決定不讓這些議會在一九九七年七月一日之後繼續運作。³ 在香港的三級議會中，市政局和區議會這兩級由於重要性較低，中國方面同意由當選的香港特別行政區行政長官以簽署命令委任的方式重新組成臨時性議會，在具體安排上，行政長官委任在一九九五年經由選舉產生的全部市政局議員和區議會議員，另加添少數的純由行政長官挑選的議員，⁴ 這樣就令到這兩級議會完成了一種「變相」的「直通」過渡。但對於立法議會，中國方面態度堅決，規定一九九五年選舉產生的所有立法局議員必須於一九九七年七月一日「下車」（落任），⁵ 通過重新選舉，產生新的立法會。但是，由於無法取得香港英國政府的合作和協助，中國方面不可能安排在一九九七年七月一日前在香港本地經由常規性的選舉方式產生立法會，於是只好以一種特殊的方式，由一個四百人的推選委員會在毗鄰香港的深圳選出一個臨時立法會，⁶ 臨時立法會的會議在七月一日之前亦只能在深圳舉行。但此一臨時立法會由於不見於《基本法》之中，亦不包括在香港回歸過程的原來構想之內，所以其合法性深受爭議，⁷ 而香港在回歸過程中，也就欠缺了一個經由正常選舉方式產生，具備民意基礎的立法機構。直到一九九八年五月二十四日的立法會選舉，這種「不正常」情況才結束，香港才正式全面建立《基本法》中所規定的各種政府

機構，這也就令到五月二十四日的選舉具有一種「除舊佈新」的特殊意義。

不只如此，這次選舉同時也包含了「中國影響」的新元素，而不純粹是一次「遲來的選舉」。原因是中國雖然否定香港英國政府的一九九五年立法局選舉，但並非簡單地將有關的選舉安排追溯到一九九五年以前的情況，而是全面重新考慮，通過兩個先後負責香港回歸事務的機構（預備委員會、籌備委員會）對一九九八年立法會的選舉安排定立了一些重要指示，這些指示雖然仍留有選擇餘地，⁸ 但總體變化的方向已經確立，特區政府成立後，依照這些指示，制定法案，並由臨時立法會投票通過，成為一九九八年立法會選舉有關安排的法律依據。⁹ 整體而言，中國方面在這次選舉中謀求實現的變化集中在三個方面：

- 一、在地方選區選舉，放棄以前的多數投票制，採用「比例代表制」或者「多議席單票制」，後來通過的法例終於採用了「比例代表制」。
- 二、在功能界別選舉，將一九九五年時設立，選民資格相當開放的九個新界別取消，按照舊有的方式另設界別，選民單位也恢復以團體為主，而不是盡量以個人為主。
- 三、對於要產生十個議席的選舉委員會，取消由所有區議員組成選舉委員會的方式，由以不同行業劃分界別的方法經由一定的選舉程序產生選舉委員會成員。

所以，一九九八年的立法會選舉，在制度安排上是體現了不少中國方面的影響，香港的選民，因而也就要在這特定的框架之內進行選擇和表達意見，這無疑是由於「一

4 「鳥籠民主政治」下的選舉

國兩制」而出現的新情況，一九九八年的立法會選舉，因此也就具有一種與前不同的性質和意義。

但是，另一方面，從香港內部的政治格局來說，此次選舉不會對一九九七年七月一日以來已形成的情況帶來重要的變化，原因是香港的立法會選舉缺乏其他地方同類選舉所具有的一種能量，它既不可能對執政政府的組成有所影響，亦不可能對政府的施政發揮一種評價和參考的作用。原因是無論在以前的英國管治時期，或者是在特區政府的現行體制下，香港的行政權和立法權清楚地互相分離，故此不會出現議會制政府那種立法機構選舉後，行政機構要相應進行重組的情況。另一方面，香港的立法會選舉也不能和美國國會的中期選舉相提並論，因為香港的行政機構（行政長官、行政會議、負責制定政策的主要官員）都和政黨沒有直接關係，因此在選舉中無法將候選者區分為執政派和反對派，行政機構變得和選舉結果並無直接關係，於是美國中期選舉那種可以拿結果來評估行政機構的施政表現的作用，也不可能出現。最後，由於選舉制度的特殊性（這一點將在下文申述），香港立法會的內部基本上不可能產生一個以黨派為基礎的多數派，而只會是一個黨派林立的議會，這就自然無法令立法會在香港政治體制中扮演一種積極甚至主導的角色，選舉的重要性因而甚為有限。是以一九九八年的立法會選舉，雖然具有前文所說的特殊意義，但選舉的結果不會對已有的局面做成重大的影響。總體而言，香港選舉所能發揮的作用，是通過各種流派的參選者是否當選來反映民意的一般性趨向，以及令行政部門按照議會內的黨派力量分佈，對如何爭取議會支持作出相應的技術性調整。

複雜而獨特的選舉制度

在分析一九九八年的立法會選舉前，首先要說明香港相當獨特的選舉制度，因為選民的選擇和投票得在這種制度的框架之內進行，而選舉的結果亦深刻地受到此一框架的制約。

香港立法會選舉最獨特之處，是為數共六十個的席位，並非經由一致性的方式選出，而是通過三種渠道產生，即功能界別選舉、地方選區選舉，和選舉委員會選舉，這基本上是一九九一年以來的情況，雖然在歷次選舉中（一九九一年、一九九五年、一九九八年）這三種渠道之間的比例和每種渠道之內的具體安排時有不同。¹⁰ 對於這種獨特的體制，有兩點值得注意，一是其源起，另一是對公民權利的影響。

在源起方面，值得注意的，是這種多渠道產生立法會議員的安排，本來屬於一種過渡性質，但逐漸固定下來，變得不容易再作改變。直到八十年代，香港只有一個純粹由委任產生的立法議會，當香港政府在八十年代初要發展代議政制時，提出「循序漸進」的原則，首先推行一種選民資格受到很大限制的功能界別選舉，以及一種屬於間接選舉性質的選舉委員會選舉，前者由在若干特定的行業內符合法律規定的登記選民投票選出一定數量的議員；後者則由最基礎的議會（區議會）的議員組成選舉團，投票選出若干位立法機構議員。比起普及性的直接選舉來說，這兩種選舉的民主程度自然比較低，因此，在八十年代中期，香港社會便出現了爭取立法機構進行普及性直選的運動，香港政府似乎也同意朝此方向發展選舉，但後來在中

國主持下制定的《基本法》，將上述兩種選舉方式採納為香港回歸後仍將沿用的制度，於是，連同從一九九一年開始實施的地方選區選舉，香港的立法會便共用三種渠道產生議員。《基本法》附件二並對香港特別行政區首三屆立法會的議員組成作了具體規定，詳情見於表一。

從表一可見，這種多渠道產生立法會議員的安排，在可見的將來仍將持續。至於第三屆立法會以後是否要作出改變，《基本法》附件二有如下規定：在二零零七年以後，可以對組成比例進行修改，但有關的修改需經立法會全體議員三分之二多數通過，並經由行政長官同意，報全國人民代表大會常務委員會備案後方付諸實行。從現在的情況來看，要取得三分之二的立法會議員支持以進行修改，絕非容易之事。民意和輿論的取向對未來的發展當然有其一定的影響，但從較現實的角度來看，多渠道產生立法會議員的制度在香港還將延續一段相當漫長的歲月。

至於對公民權利的影響，則主要是令到不同選民之間產生不平等的投票權。在地方選區選舉、功能界別選舉、選舉委員會選舉這三者之間，第一種選舉的投票資格最為開放，基本上接近「一人一票」的標準，而選區之間的人口數目差異亦受到法律的限制，因而不致令選區之間由於選民數目的懸殊而造成對有關選民選舉權的不平等。¹¹ 至於功能界別選舉，則選舉投票權限於有關法律所規定的若干行業的成員，這些成員有時甚至是一些團體，只不過在進行選舉時由這些團體經一定程序指定特定代表為這些團體進行投票。比起地方選區選舉，功能界別選舉的合資格選民數量遠為細小。¹² 至於選舉委員會的選舉，雖然歷次選舉的安排有所不同，但基本上都屬於間接選舉性質，具

表一：《基本法》附件二對首三屆立法會組成的規定

產生方式	第一屆 (1998-2000)	第二屆 (2000-2004)	第三屆 (2004-2008)
功能團體選舉	30	30	30
分區直接選舉	20	24	30
選舉委員會選舉	10	6	0

註：各屆的年份是中國在「另起爐灶」策略下的規劃，與《基本法》的原有構想不甚一致。

有投票資格者的數目在三種選舉中最為細小。¹³ 由於在投票資格上存在著上述的顯著差異，故此對於符合地方選區選舉投票資格的選民來說，功能界別選舉和選舉委員會選舉的投票權利近乎一種「特權」，而在整體選民中，也的確有一定數量的選民擁有這樣的特權，可以在地方選區選舉外，再作第二次的投票。從原理上來說，這自然是不公平的，香港的確也出現過為針對這種不公平選舉權而提出訴訟的事例，但並沒有甚麼結果。事實上，香港社會對於這種多渠道產生立法會議員的安排還不至於太過抗拒，當中部份原因是此制度已經行之有年，人們漸習以為常，另一方面也與社會上的保守取向和尊重精英份子的態度有關，其中尤以功能界別選舉為然，因為具有選舉權利的功能界別，不少是香港經濟和社會中的重要行業，而當選者也往往是這些行業的表表者，這自然有助於形成一般選民對他們的信心。

一九九八年五月二十四日的立法會選舉，就是沿襲上述的多渠道產生議員的體制，並混合中國方面在香港回歸

過程中新加進來的影響而進行的。具體安排是六十個議席當中，三十個由功能界別選舉產生，二十個由地方選區選舉產生，十個由選舉委員會選舉產生。下文分別就此三種選舉方式的內容、有關變化和特點予以申述。

功能界別選舉

功能界別選舉所佔議席最多，為三十席。是次共有二十八個界別，其中除勞工界選出三名議員外，其餘界別都選舉產生一名代表本界別的議員；¹⁴ 在這二十八個界別中，八個是為這次選舉而新增的，另勞工界議席增加一個，這九個議席替代了一九九五年選民資格較為開放的九個界別。基本情況如表二所示。

功能界別選舉存在三個顯著的特徵，歷次俱已如此，一九九八年的選舉由於選民總數量比前減少，兼且加強以團體作為投票單位，這些特徵顯得更為突出。

其一，功能界別主要由工商界及專業人士組成，明顯地是要保障社會中上層的利益，令這些行業不必面向為數龐大的一般選民而可以擁有自己的議會代表。

其二，由於大部份界別的選民人數不多，故此候選人往往不必進行大量的宣傳競選工作，競爭不甚劇烈，小圈子選舉的氣氛相當濃厚。這可以從兩方面看得出來。一是不必競選而自動當選的比率相當高，一九九八年的選舉共有十席自動當選，佔此部份選舉的三分之一。¹⁵ 在出現角逐的界別中，候選者的數目也不多，一般是二個至三個候選人競爭一個議席（見表二）。二是候選者所花費的開支相對來說都不多，甚至有毫不用錢即已當選的情況。¹⁶

表二：一九九八年立法會功能界別選舉

界別	議席數	選民數	選民單位	候選人數
市政局	1	50	個人	3
區域市政局	1	50	個人	3
鄉議局	1	132	個人	1 (自動當選)
教育界	1	61,290	個人	2
法律界	1	3,567	個人	3
會計界	1	9,902	個人	3
醫學界	1	6,789	個人	2
衛生服務界	1	27,487	個人	2
工程界	1	5,353	個人	3
建築、測量及都市 規劃界	1	3,218	個人	1 (自動當選)
勞工界	3	409	團體	5
社會福利界	1	3,398	個人及 團體	1 (自動當選)
地產及建造界	1	410	個人及 團體	2
旅遊界	1	838	個人及 團體	1 (自動當選)
商界 (第一)	1	1,353	團體	1 (自動當選)
商界 (第二)	1	1,798	個人及 團體	1 (自動當選)
工業界 (第一)	1	730	個人及 團體	1 (自動當選)
工業界 (第二)	1	553	團體	2
金融界	1	207	團體	1 (自動當選)

表二：一九九八年立法會功能界別選舉（續）

界別	議席數	選民數	選民單位	候選人數
金融服務界	1	532	個人及 團體	4
漁農界*	1	165	團體	2
保險界*	1	196	團體	4
航運交通界*	1	137	團體	2
體育、演藝、文化及 出版界*	1	1,136	* 個人及 團體	2
進出口界*	1	1,182	個人及 團體	1 (自動當選)
紡織及製衣界*	1	2,739	個人及 團體	1 (自動當選)
批發及零售界*	1	2,216	個人及 團體	3
資訊科技界*	1	3,147	個人及 團體	3
(總數)	(30)	(138,984)		(60)

註：有 * 號者為一九九八年新增之界別，另勞工界的議席由原有的兩個增至三個。

其三，由於每個當選者都來自一個特定的界別，代表該界別的選民及維護其利益自然成為當選者的首要職責，因而功能界別議員之間的橫向聯繫較難開展，相互間的團結性不易建立。相比起地方選區選舉產生的議員，功能界別議員加入政黨的比例較低，保持獨立身份者較多；¹⁷ 在加入政黨的功能界別議員中，以加入自由黨者較多，因為

自由黨較為代表工商界及社會中上層的利益。而即使是加入了政黨組織的功能界別議員，其紀律性相對而言也較差，在投票時往往不追隨本黨的要求。¹⁸ 總而言之，是屬於一群自主性較強，不易團結的議員。

在投票方式方面，二十八個界別之間也不一致，大多數（二十二個）界別採用簡單多數制，其中勞工界由於有三席，該界別的選民可以投票予一至三位候選者，而由得票最多的三位候選者當選；選民數目較少的六個界別（市政局、區域市政局、鄉議局、漁農界、保險界、航運交通界）則採用「按選擇次序淘汰制」的方式投票，選民得在候選者之間填上選擇次序，並以此為基礎計算出當選者，計算的程序比較複雜。

地方選區選舉

至於地方選區選舉，則此次需要選出二十個議席。此選舉由於選民數目最為龐大，所以歷來的競爭也最激烈，當選者一般被視作具有廣泛的民意代表性質，傳媒對地方選區選舉的報道和分析也最多，選舉結果往往被當作香港社會民意趨勢的反映。在香港，主張政治體制民主化的人士，對此種選舉的最大不滿是由此選出的議席不多，只佔整個立法會議席總數的三分之一，所以一直以來強烈要求增加地方選區選舉所佔的議席。

在一九九八年，地方選區選舉的最大變化在於投票方式的與前不同：此次採用了「比例代表制」。事實上，自從一九九一年立法局選舉開始有地方選區選舉以來，投票方式一直引起爭論，原因是不同的投票方式會對參選的個人和黨派造成不同的影響。一九九一年的選舉採用「雙議

席雙票」的方式，即每個選區選出兩位議員，每位選民可投票選擇兩位候選人。對於這種投票方式，最大的爭論是所謂「聯票效應」的問題，即一個受歡迎的候選人有可能幫助一位不怎樣知名的競選伙伴得到當選的機會，¹⁹ 於是在選舉之後，立法局特別成立一個委員會研究此問題，²⁰ 立法局根據委員會的報告書進行了一次激烈的辯論，最後通過支持改為「單議席單票」的方式，後來的港督彭定康即據之而將一九九五年立法局選舉的地方選區部份改為每個選區只選出一名議員，由得票最多的候選人當選，這也是英國本土一直沿用的投票方法。但爭論並未因此結束，在安排香港回歸的過程中，中國方面通過預備委員會和籌備委員會的有關部署，逐漸明確其對選舉安排的主張，即放棄一九九五年的單議席制度。中國方面公開的理由是要保證一種「均衡的參與」，不希望地方選區選舉由一個或少數幾個的黨派支配。而實際的情況是無論在一九九一年或一九九五年的立法局選舉，民主派的候選人在地方選區選舉中都佔了很大優勢，例如民主黨在一九九五年的地方選區選舉中推舉十五位候選人，結果其中十二位當選，佔了二十席當中的六成，連同其他也是屬於民主派的當選者，整個民主派在地方選區選舉中佔有壓倒性的優勢。相反地，在一九九二年七月成立，具有親北京色彩的民主建港聯盟（簡稱「民建聯」）則在九五年的地方選區選舉中受到重大挫折，它的四位主要領袖都參選，但其中三位落敗，當中一位之前已經當了十年的立法局議員（由功能界別選舉產生）。放在這樣子一種具體背景來看，中國方面主張的「均衡參與」，自然變得限制了民主派候選者的當選機會，從而幫助其他黨派的參選者。至於放棄單議席選

區的多數投票制後，採用甚麼投票方式，中國並不具體指定，香港特區政府可以在「多議席單票制」或者「比例代表制」這兩種方式之間作選擇。最後，新成立的特區政府選擇了比例代表制，並由臨時立法會完成了立法程序，²¹全港劃分為若干個多議席選區，參選者組成不同的參選名單，人數自然不可超過有關選區的議席數目，但單獨一人亦可成為一份參選名單，投票採用名單投票制，選民只可以選擇一份候選名單，但選票上則只印上各參選名單的號碼及參選者的姓名，所屬黨派背景則不註明。選舉結果以最大餘額法進行計算。這種屬於比例代表制的投票方式在歐洲大陸的國家甚為普遍，在英國及英聯邦地區卻甚少使用，在香港則是首次出現。之後，選區的劃分以及投票的具體安排則由一個獨立的選舉管理委員會負責。茲將有關的情況以表三作扼要介紹。

地方選區選舉的競爭向來都非常激烈，候選者投下的資源也最龐大，²²一九九八年的選舉由於採用名單投票的方式，令到黨派因素在候選人之間更為重要，而選民的投票選擇自然也受到影響和制約。在各黨派中，民主黨、民建聯和自由黨在地方選區選舉的參與最廣泛，前兩者在每一個選區都提出本身的候選名單（民主黨共有十八名候選人，民建聯有二十名），自由黨則參與四個選區的角逐（共十二名候選人）。由於在候選名單上的排名次序對候選人能否當選有很大的影響，所以前往哪一個選區參選以及在該選區的候選名單上排名孰先孰後，成為有望當選者成敗攸關的問題，一些政黨內部亦因此出現過紛爭，其中民主黨和民建聯的內部矛盾還達到相當公開的地步，而政黨所作的協調也變得非常重要。根據比例代表制在其他地

表三：一九九八年立法會地方選區選舉

選區名稱	議席數	選民數	參選名單數	候選人總數
香港島	4	596,244	8	16
九龍東	3	483,876	3	7
九龍西	3	411,466	5	13
新界東	5	595,341	7	17
新界西	5	708,444	11	28
(總數)	(20)	(2,795,371)	(34)	(81)

方施行的經驗，其重大作用之一是加強政黨的內部紀律，令到候選者要服從政黨的指示；這種作用在一九九八年立法會的地方選區選舉中已初步顯現，包括一些候選人要加入政黨以保障自己的當選機會，以及政黨在本黨候選人之間進行的分配和協調工作等。比例代表制另一個重大的作用是減少大黨候選人的當選機會，從而令到較小的黨派可以得到較多的議席，²³ 這種作用會否在一九九八年立法會的地方選區選舉中發揮，自然深受關注，包括民主黨能否保持其在一九九五年時的明顯優勢，以及民建聯是否會由於選舉規則的變化而蒙受好處，以及如果出現預期中的變化的話，究竟多少是由於民意的轉變而做成，多少是投票方式的更替而做成。至於參與程度甚高的自由黨，則一般只關注其領袖李鵬飛在新的遊戲規則下是否仍能保持其在一九九五年經由地方選區選舉而獲得的議席，自由黨由於有顯著的親工商界形象，一般而言是不適合地方選區選舉的角逐的。