

香港政黨與 良性政治

憲制與法律的視角

曹旭東

—
著

香港政黨與 良性政治

憲制與法律的視角

曹旭東
—
著

責任編輯 陳多寶
書籍設計 陳嬋君 吳冠曼

書名 香港政黨與良性政治：憲制與法律的視角
著者 曹旭東
出版 三聯書店（香港）有限公司
香港北角英皇道 499 號北角工業大廈 20 樓
Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.
20/F., North Point Industrial Building,
499 King's Road, North Point, Hong Kong
香港發行 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
印刷 美雅印刷製本有限公司
香港九龍觀塘榮業街 6 號 4 樓 A 座
版次 2016 年 1 月香港第一版第一次印刷
規格 特16開（152 × 228 mm）232 面
國際書號 ISBN 978-962-04-3846-2
© 2016 Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.
Published & Printed in Hong Kong

本書由港澳與內地合作發展協同創新中心、中山大學港澳珠江三角洲研究中心、中山大學港澳台研究中心以及中山大學粵港澳發展研究院資助出版。

自序

儘管香港政黨發展的歷史並不久遠，自 1990 年第一個政黨——「香港民主同盟」成立以來不過二十餘年，但政黨政治已經成為香港社會的焦點性問題，不論在政治舞台上還是在社會輿論中，政黨的身影隨處可見。由於香港並非主權單位，香港政治發展要受實際管治者或者主權者的影響、控制，不論是 1984 年中英談判開啟至港英政府統治結束，還是 1997 年香港回歸之後，香港政黨都處於一個三角關係中，回歸前是香港社會—港英政府—中國政府，回歸後是香港社會—特區政府—中央政府。正是這種三角關係導致了香港政黨政治發展的複雜性。

回歸前後，香港社會的民主化經歷了加速和降速的起伏，政黨政治發展也隨著「需求—供給」結構的變化而變化。而這個「需求—供給」結構的控制者正是英國和中國。彭定康政改加速政治供給，增大了政黨政治的制度空間，回歸後基本法和特區制度安排則緊急「剎車」，限縮了政黨政治的空間。在目前的制度安排下，香港處於「半政黨政治」狀態。

內地有學者認為，正是政黨政治導致了香港政治環境的「亂象」。連綿不斷的示威遊行、靜坐抗議、街頭政治，政黨的各種行為與意見充斥著各個報紙的主要版面；每年的七一遊行、維園示威，歷任行政長官的施政均是曲曲折折、路途不暢，這些都與政黨政治有關。樸素的想法認為，要通過制定政黨法對政黨加以管控，以減少政治亂象，但實際上香港規範政黨的法律制度比較完備，政黨活動也基本在法律框架之內。這些政治亂象的真正原因不在於對政黨缺乏控制，而在於現行「半政黨政治」的制度結構無法容納和有效消解現有的政治力量。

現有的制度結構企圖簡化政治，結果卻導致了政治結構的三角化，增加了政治的複雜性，使政治遠離了良性運行的狀態。這種制度安排迫使政黨在外圍活動，泛民主派政黨以對抗政府和建制派政黨為己任，而建制派政黨也只是基於維護中央的立場，在基本政治立場上與政府站在同一戰綫，日常的政治生活中，他們也並非時時處處與港府一致。因此，現有制度結構既無法完全容納建制派，更無法容納泛民主派。政黨不能成為連接行政與立法的有效紐帶，政府在立法會中沒有鐵票，造成行政主導事實不能，這才是所謂「亂象」的根本原因，也是最值得擔心的地方。另外，長遠來看，限制政黨發展的各種制度安排也不利於香港政治的健康發展。

要化解政黨政治的難題，回歸良性政治，就要轉變理念，變限制政黨政治為鼓勵政黨政治，並在此基礎上對政黨政治進行規制。

宏觀層面，要改變政黨生存的結構性制度空間，雙普選的到來

是一個契機，但如果為了保證親中央的人士執政，仍然可能產生制度結構無法完全容納政治力量的情況，即只能容納建制派而不能容納泛民主派，到那時，泛民主派政黨將依然是香港社會的「不穩定」因素。因此，筆者建議實現更具包容性的雙普選，以完全容納現有政治力量。當然，為了保證國家安全，中央與泛民主派之間應該達成政治妥協，將 23 條立法與更具包容性的普選方案打包通過，實現偉大的歷史性妥協。

一旦開放了政治結構，具體的法律制度也要相應改進，以促進政黨政治良性發展，培育負責任的大黨。中觀層面，可以通過選舉制度的改進來培育良性的政黨體系，防止政黨體系的碎片化趨勢。具體而言，應該採取混合制選舉制度，逐漸增加單議席單選區制的成分，將政黨體系引向兩個半政黨制；採取有利於大黨的計票方法；同步立法會與行政長官選舉，減少「分裂政府」的情況。

微觀層面，通過制定政黨法鼓勵和支持政黨發展，同時實現鼓勵與規制的均衡。可以考慮引入開放的註冊制度，通過政黨法中的鼓勵措施吸引政黨註冊。政黨法中也需要訂明政黨的權利義務，讓政黨行為更有章可循。政黨法最重要的改進應該是全面引入系統的補助制度，以鼓勵政黨發展。當然，基於政治健康的需要，對政黨的規制也是必不可少的，為了讓政黨更好的發揮形成民主意見的作用，防止金錢政治的侵蝕，以及出現反自由民主及危害國家安全的情況，還需要建立黨內民主、信息公開、捐款規制以及取締制度。

目錄

圖表細目 iii

自序 iv

第一章 香港是否存在政黨？ 001

一 政黨是甚麼？ 002

二 香港政黨的由來 003

三 香港政黨的發展 021

第二章 「半政黨政治」的制度安排 029

一 政黨政治及其制度空間 030

二 香港政黨政治的制度演進 031

三 為何限制政黨政治發展？ 048

第三章 「半政黨政治」導致的困局及其破解 059

一 制度安排與現實政治 060

二 「半政黨政治」的不良後果：影響良性政治的形成 073

三 破解困局之道：全方位修復 086

第四章	破解途徑之一：實現更具包容性的普選	095
一	政改帶來政黨政治空間的結構性變化	096
二	以普選化解政治困境的結構性矛盾	098
三	「真普選」與國家安全的平衡	107
第五章	破解途徑之二：塑造良性的政黨體系	117
一	政黨體系是甚麼？	118
二	香港的政黨體系	129
三	通過選舉制度塑造政黨體系	145
第六章	破解途徑之三：制定「政黨法」	159
一	香港需要「政黨法」嗎？	160
二	鼓勵與規制均衡的「政黨法」	163
三	政黨註冊制度	168
四	政黨的權利與義務	178
五	鼓勵理念之下的制度設計	188
六	規制理念之下的制度設計	192
參考文獻		216
後記		219

圖表細目

圖 1	政黨與政府間的三角關係	070
表 1	三級議會的選舉席位變化 (1982—1989 年)	018
表 2	立法會組成變化 (1998—2016 年)	041
表 3	立法會議員提出質詢的平均數量 (按政治取向計算, 2012—2015 年)	072
表 4	行政長官候選人得票情況	079
表 5	立法會議員提出質詢的平均數量 (按議員界別計算, 2012—2015 年)	079
表 6	政黨體系分類 (按「相關」政黨的數目劃分, 1958—1990 年)	120
表 7	立法會議席在各黨派間的分配 (2012 年)	129
表 8	立法會議席在各黨派間的分配 (2008 年)	130
表 9	立法會議席在各黨派間的分配 (2004 年)	131
表 10	立法會議席在各黨派間的分配 (2000 年)	132
表 11	立法會議席在各黨派間的分配 (1998 年)	133
表 12	政黨體系中的政黨數目 (以所有議席為基數計算)	134
表 13	政黨體系中的政黨數目 (以直選及超級區議會議席為基數計算)	135
表 14	各主要政黨的意識形態狀況	137
表 15	香港有關捐助政黨的規定	198

第一章

香港是否存在政黨？

一 政黨是甚麼？

政黨的定義在學理上經歷了從規範到事實的轉變。最早給出政黨定義的是艾德蒙·伯克（Edmund Burke），他認為政黨「就是大家基於一致同意的某些特殊原則，並通過共同奮鬥來促進國家利益而團結起來的人民團體」¹。伯克對政黨的定義帶有一種規範性要求，他認為政黨應為「促進國家利益」而存在，這種要求的原因在於，他所處的時代需要通過這種規範性要求將政黨和派系加以區分。²

隨著時代的變遷，規範性要求不再是必須的，後來的政治學者也進行了修正，讓政黨的定義更符合客觀事實。蘭尼和肯道爾（Austin Ranney & Willmoore Kendall）對政黨提出的定義是：政黨是自主性的有組織團體，它從事候選人的提名與競選，以爭取政權，控制政府的人事和實行其政策。³施萊辛格（Joseph Schlesinger）認為，政黨是旨在通過贏得公開選舉、以自己的名義控制政府權力而成立的團體。⁴哈伯特·萊文（Herbert M. Levine）將政黨定義為：為了參與選舉競爭而形成的組織，並藉由提名候選人以自己的政黨的名義參選來達成這個目標。⁵簡單來說，政黨定義包括兩個基本要素：其一，以通過選舉而贏得政治權力為目的；其二，作為一個組織而存在。

容易與政黨的產生相混淆的一個概念是政黨的起源。在這裡，政黨的起源是指一種對歷史源頭的描述，政黨的產生則是指一種抽

象的發生模式。世界上不同國家和地區政黨起源的先後不同，⁶但產生模式卻具有高度的相似性。這種產生模式概括來說就是，選舉權擴展基礎上自然的結合。

政黨的產生可以抽象化為這樣的過程：隨著民主推進，少數人的統治權威逐漸喪失，多數人開始越來越多地參與到政治事務中來，享有選舉權主體的範圍逐漸擴大，「社會成員普遍與政治發生聯繫，自然就會出現組織與整合的需要」⁷。另一方面看，選舉主體人數少的時候沒有聯合的必要。「一般社會成員在嘗試影響政治時，一個人勢單力孤，而相互聚合可能使參與更為有效。當許多人嘗試影響政治的時候，其間若無協調連結，更可能相互抵銷，造成衝突。」⁸要產生影響就需要有機結合，怎麼結合？「物以類聚，人以群分」，必然是有相同偏好和訴求的人聚合一起。而要最大限度的調動政治資源，獲得更多的支持，就需要將聚合組織變得更有影響力和知名度，這兩者是需要時間積累的，而這就要求組成一個能夠維持和經營的組織。於是，政黨就此產生。

二 香港政黨的由來

二十世紀七十年代以前的香港人基本上是政治冷感的，香港經

濟繁榮，但卻不是一個政治社會，七十年代後，政治社會開始覺醒，特別是回歸問題提上日程之後，香港人的政治熱情被激發，香港政治社會也逐步形成，政黨也是在這個大背景之下產生的，反過來說，政黨的出現也可以看作是政治社會成型的標誌。

（一）前奏：從政治不在場到政治社會的開啟

1. 政治不在場的年代

自殖民地伊始到二戰結束，香港社會基本上是與政治絕緣的。這一方面是由於英國統治者與本地華人社會之間形成了不對抗的「默契」，另一方面則是由於內地來港華人（尤其是部分政治精英）對待香港的特殊態度。

就第一方面來看，作為統治者的英國人只是把香港當作打開中國大陸市場的窗口。「他們並不需要在香港殖民，並不需要利用廉價的勞動力，並沒有甚麼自然資源可以被剝削，也不需要發展當地社會。香港只是中英關係的驛站。」⁹因此，港英政府當然也不會自找麻煩地去喚醒華人社會的政治意識，這是不符合理性的。本地華人社會方面，人們「十分滿足自己所組成的社會，對於自己被排除在歐籍人士圈子之外不以為忤」¹⁰。因此，香港社會也沒有多少政治訴求，統治者自然也無須主動回應，他們只需維持最基本的公共秩

序即可。

就第二方面來看，香港由於其獨特的政治地位，成為內地華人的避難所，也正因為如此，內地來港華人並不將香港當作真正的家。正如關信基教授所言：

香港的早期歷史主要是移民在異地求生存的歷史，在不同的時期，大批中國人因為逃避中國的政治動盪跑到香港來，動盪過後很多人又跑回老家去。……香港對於他們就像一個救生艇，在天氣惡劣的大海中漂浮，等它到岸邊，也就各散東西。¹¹

這種移民心態使他們不會把香港當作自己的家，這些臨時的避難者中不乏政治精英，但是他們也不想與香港的殖民統治者發生甚麼政治上的聯繫。沒有主體意識和訴求的社會自然也就無法形成政治。

有一個資料可以說明香港社會政治的缺失：

作為港督之下最高決策機構的立法局和行政局設立於 1844 年，第一個中國人，伍廷芳博士進入立法局卻遲至 1880 年，又過了 46 年，即 1926 年，周壽臣爵士才被任命為第一個行政局的中國議員。¹²

而且，此二人進入兩局更多的是象徵意義，這一狀況直到二戰結束都沒有多少改變。

2. 政治社會的醞釀

二戰之後到上世紀六十年代末期，香港社會經歷了一些並非驚濤駭浪但卻有重要意義的變化，這些變化成為政治社會發展的基礎。首先值得關注的是本土社會的形成。新中國成立後，中國領導人採取「長期打算、充分利用」、「暫不動香港」的戰略方針，維持香港現狀，這給香港帶來了相對穩定的外部環境，對於本土社會的形成有重要助成作用。再加上中港邊境關閉，使得人口自由流動成為歷史，大批逃避戰亂的移民被迫定居在香港，其移民心態也隨著時間的推移慢慢消失。¹³ 正如關信基教授所指出：

1961年的人口普查中，首次發現香港出生的人口超過了總人口的一半，土生土長的人口就是本土社會成長的基本材料。日後加上香港的經濟起飛、本土傳媒的發展、本土文化（電影、小說、時裝、音樂等等）的成長，一種「香港認同」也漸見端倪。¹⁴

一個相對固定的、有認同感的本土社會形成是社會政治化的前提條件，在本土社會形成的基礎上，更重要的是社會與政府之間的互動，政治社會也因此醞釀。最初的互動是社會向政府提出了保障民生方面的需求，政府採取措施加以回應。五十年代開始，香港工業獲得了獨特的發展機遇，經濟發展同時伴隨著人口的增加，導致社會問題的增多，新問題帶來新的需求和依賴，傳統的民間自助組織，如東華三院、保良局和街坊會等已經不能解決這些複雜的問題，

因而需要求助於政府，而這就將社會與政府關聯到了一起，政府不能再只是維持公共秩序的「守夜人」，社會也不再不問政治。¹⁵ 港府雖然堅持自由放任的經濟政策，但並非不作為，在提供醫療、教育、救助、房屋等公共服務方面，港府是積極的。¹⁶

較高層次的互動是政府回應了社會上的政治訴求，最典型的表現是對 1966 年和 1967 年兩次事件的處理。1966 年的騷亂由天星小輪加價而引發，1967 年的是「反英抗暴運動」。「這兩次動亂給政府不小的震動，官方在總結 66 年事件的教訓時認為，關鍵原因在於精英和大眾之間缺乏有效的溝通渠道。」¹⁷ 經歷兩次事件，港府設立「民政主任制度」，雖然這依然是「行政吸納政治」的統治手法，與民主有天壤之別，但是可以看出，政府對待政治活動的態度是回應性的、是一種釋放社會政治壓力的態度，而非加強管制或者打壓民眾的政治活動空間，這就為香港政治社會的發展奠定了基礎。此外，正如金耀基教授所指出：

經濟發展、工業化的興起催生了工商業新貴的誕生，這改變了精英的格局，尋求精英共識的英國統治者很快意識到了這個變化，上世紀六十年代中後期逐漸將他們吸收到了決策機構，作為非官守議員。在 1945—1950 年，中國人的非官守議員還不到 50%，但到六十年代已經超過 70%。¹⁸

雖然香港人何時開始對政治感興趣並不是一個能夠明確界分的

問題，但是，「人天生是政治的動物」，當多數人對一個社會具有了主體認同感的時候，其政治意識便開始萌發了，當秩序相對穩定、經濟逐漸發展、社會問題增多、兼有外部事件驅動的時候，民眾的政治情緒便有了偶然展示的土壤。

3. 政治社會的開啟

二十世紀七十年代開始，香港社會開啟了政治化進程。戰後香港的經濟一直發展良好，自七十年代開始，香港經濟開始起飛，工業化與都市化迅速發展。金耀基先生認為：

由於工業化與都市化的發展，政府的政策與市民的福利越來越密切，政府的角色與功能越來越擴大與增多。「社會」與「政治體」的關係也因不斷增加的社會人眾之進入「政治階層」而改變，亦即「社會」因政治化的趨勢而與「政治體」逐漸增加了整合的程度。¹⁹

「雖然香港整體社會處於發展的上升軌道中，但民生仍然困苦，令民間組織開始自發組織起來，要求政府改善民生和各種社會服務。」²⁰ 經濟發展帶來政府職能的增加，是構成政治化進程的主要動力。

除了經濟發展帶來的政治空間的增大，民眾的政治意識覺醒也是一個重要方面，六十年代政治情緒的醞釀、尤其是兩次動亂對於民眾政治意識的刺激，多多少少對七十年代政治化進程的發展是有