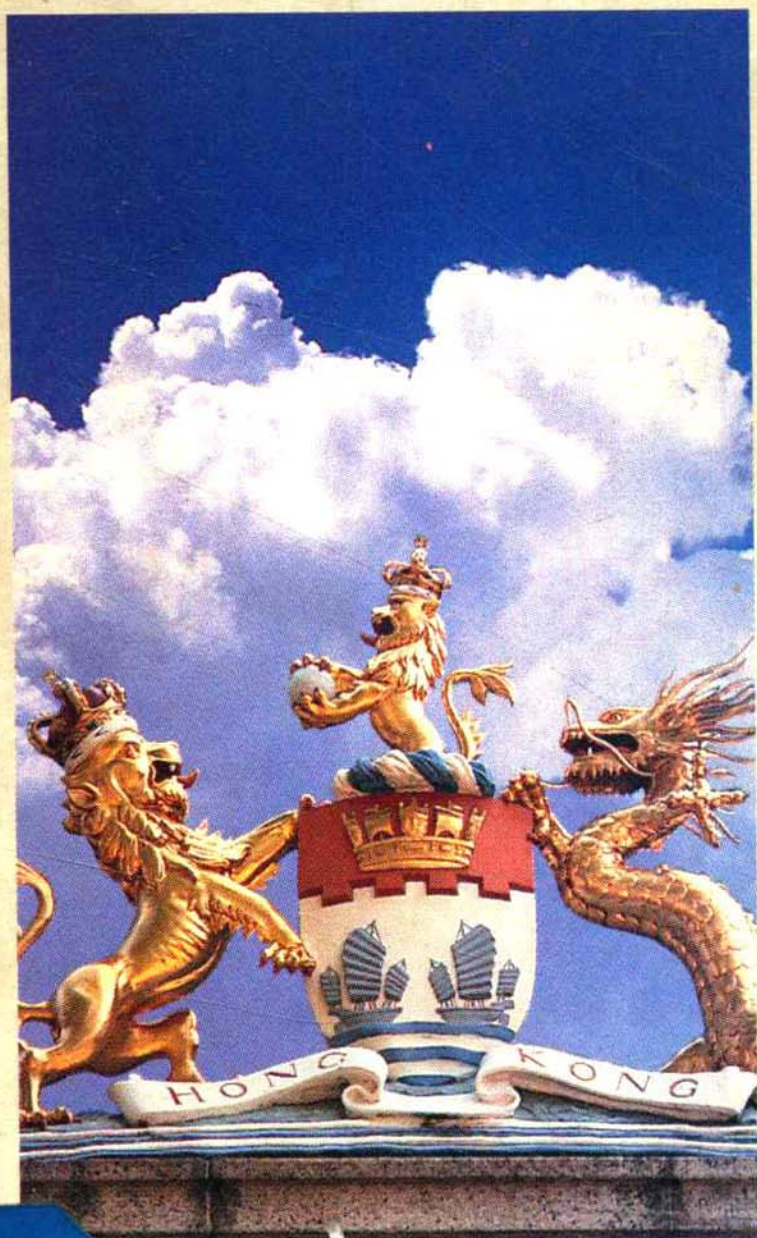


20  
商務印書館



# 香港政治與政制初探

雷競旋著

商務印書館

# 香港政治與政制初探

## 香港政治與政制初探

著 者——雷競旋

責任編輯——江先聲

出版者——商務印書館香港分館

香港鰂魚涌芬尼街2號D僑英大廈五樓

印刷者——中華商務聯合印刷(香港)有限公司

香港九龍炮仗街75號

版 次——1987年9月第1版第1次印刷

© 1987 商務印書館香港分館

ISBN 962 07 6032 8

# 序

---

本書收集的十數篇文章，部分是過去一年多以來筆者陸續在本港的刊物和報章上發表過的，部分是在若干研討會上的講稿，其餘則是爲了本書的出版而撰寫的。本書的第一部分比較集中探討進入轉變期以來，香港在政治發展上的情況，第二部分則分析香港政制中的一些問題，特別是和基本法的起草有關，而又在社會內部受到廣泛討論的問題。

近數年來，香港人對於本土政治事務的關心程度，無疑是大爲提高了。這當中有較爲長遠的社會變遷因素，包括上一代的“過客心態”漸漸消失，人口中土生或土長的成爲主要部分，他們有較大的歸屬感和能力感，同時隨着社會經濟的發展和生活條件的改善，民衆自然地對於公衆事務有一種更爲關心、要求更多參與的傾向；另一方面，香港的主權在一九九七年將回歸給中國這

個事實，也刺激了香港人對於政治事務的關注，很多非常根本的問題，例如將來要達到高度自治的政制應怎樣安排，一國兩制下的中央和地方關係應當如何等等，都需要仔細考慮和作出規劃。但是，在這種關心程度大為提高的同時，我們也發覺到，對於香港政制和政治的研究，過往其實非常缺乏，可供參考的著作有如鳳毛麟角。對於未來的規劃，當然不能立足於對現狀和歷史的無知，於是，關心程度的提高也就刺激了有關的研究和探討；這幾年來，本港的報章刊物上關於香港政制與政治的文章也就比前大為增加了，大專院校中有關香港問題的科目也漸漸多起來。本書的出版，便是希望在推動對香港政治與政制的探討方面盡一點綿力。

本書所收錄的文章，主要是涉及筆者從個人的觀察出發，覺得應該作較為深入分析的問題，而有關的分析則較多地從政治學的角度入手，參考西方國家的有關經驗作為對照。全書並無鼓吹甚麼觀點或主張之意，而是希望通過比較性的探討，將視野擴闊，將有關的概念澄清，從而有助於進行考慮和決定。事實上，政治是一項非常獨特的人類活動，它既涉及技術性、資料性、理性

的部分，也涉及價值、主觀取捨、非理性的部分；面對同一問題，不同背景、不同立場的人會有完全相反的決定，這不是通過技術性的調整可以消除的矛盾。但雖然如此，如果我們能將視野擴闊，能較多地參考其他國家的有關經驗，還是有助於少走彎路，消除不必要的對立和矛盾的。本書是較多地從這個角度探討問題。

筆者曾經在商務印書館任職過，這是一個很寶貴的經驗，而商務印書館現在又願意接受本書的出版，對於筆者來說，就不但是一種鼓舞，而且也是一種鞭策。前文曾經說過，對於香港的有關研究近年來已有了一定的發展，這是需要出版工作方面的配合的，在近代中國的文化和出版工作上一直擔當重要角色的商務印書館在這方面無疑可以給予更多的支持和協助。

本書的淺陋和不足之處，敬請讀者指正。

# 目 錄

---

序

i

## 第一部分：轉型期的香港政治

- |                      |    |
|----------------------|----|
| 1. 剖析香港的“共識政治”與民衆參與  | 3  |
| 2. 轉變中的立法局之一：        |    |
| 立法局議員的“紀律”問題         | 24 |
| 3. 轉變中的立法局之二：        |    |
| 香港“議會政治”的特色          | 31 |
| 4. 轉變中的立法局之三：未來的展望   | 38 |
| 5. 從議員聯名上書看香港政治的發展趨勢 | 48 |
| 6. 展望香港的政黨發展趨勢       | 58 |
| 附：政黨五書               | 92 |

## 第二部分：香港政制與基本法

1. 關於直接選舉的若干問題	103
2. 對將來行政機構的意見	114
附：行政首長與行政機構之間	121
3. 論行政首長選舉中的“提名委員會”	128
4. 由立法機構推選行政機構的弊病	142
5. 有關選舉團的若干問題	146
6. 直選、間選和普選——概念上的一些澄清	153
7. 評職業分組選舉構想	161
8. 從政治學看監察渠道及其功效	165
9. 法國政制及其可供香港參考之處	177



# 第一部分

---

## 轉型期的香港政治



# 剖析香港的“共識政治” 與民衆參與

---

香港的政治面貌近年來的變化可謂極為深刻。特別值得關注的，是這種變化的趨勢涉及“從何處來、往何處去”的問題。本文就是要對這個趨勢問題作一些探討。

## 共識政治：神話抑或現實？

年來，由於九七問題，以及政制檢討及基本法起草等，香港人對於政治展開了前所未有的熱烈討論。因應這種發展，也就出現了一些新名詞，“共識”便是其中之一。這個名詞來自英文的“consensus”，簡單的意思是“意見一致”。但在香港，“共識”這個詞却似乎有特別的魔力，遇到發生爭論的問題，便提出要達到共識，而香港政府也有意突出共識政治的性格，避免“對抗政治”（adversarial politics）<sup>①</sup>，加上長期以

來有一套足以叫人引以為榮的諮詢制度，給人的印象彷彿就是香港的共識政治已具備了一定的基礎了。但實際情況是否這樣子呢？

或者我們可以從“共識”一詞的特定用法來着手觀察這個問題。

共識是個在政治學和社會學方面用得相當廣泛的名詞，有關的理論和爭論也相當多<sup>②</sup>，但就共識在政治生活中所可能觸及的層面而言，則大致不外乎三<sup>③</sup>：

一是社會上的精英分子（elites），特別是政治精英之間有相當大的一致性，因而對於各項政策較容易達致意見上的一致。例如社會學家米爾斯（C. Wright Mills）認為美國是由一個“權力精英集團”（power elites）所控制，這些精英由三個圈子組成：工商業集團首腦、軍隊方面的領導以及高層政客，這些精英人物無論在背景、政治態度和人員的流通方面都有很高度的共通性<sup>④</sup>，因此也就易於促成一個共識政治的局面，這可以說是“精英間的共識”。

第二是對於“遊戲的規則”（rules of the game）有一致的意見。最好的說明，是拿法國政治的形態來和英國作比較。在法國人眼中，英國

人在政治上的共識是極其突出的<sup>⑤</sup>。這是因為英國雖然有左右兩大政黨，雙方所揭示的宗旨和所代表的社會力量南轅北轍，但雙方却又嚴格尊重定下的規則，特別是議會政治的規則進行“遊戲”；所以雙方雖然互有勝負，政府雖然可能出現更替，但政制基本上不會受到觸動。但法國的情況就不一樣，政治上的分化總是存在着一左一右兩個極端，它們都力謀改變議會遊戲的規則，例如戰前的“工人國際法國分部”（S.F.I.O.），戰後的法國共產黨都是以工人階級專政為目標的政黨。法國政治所表現的不穩定局面，和這種分歧有很大關係。因此，共識政治的第二個層次是社會上的政治力量是否對於遊戲的規則取得一致意見並予以尊重。這當中有時間和傳統的因素，因為任何制度存在的時間愈長，便愈容易受到承認，但關鍵的還是社會上各種政治力量如何看待政制的問題。這可說是“程序的共識”（procedural consensus）。

第三是對一些基本的政治價值有一致的認同，包括自由、民主、各種公民的基本權利等。不過，這方面的測量相當不容易。在政治學的較早研究中，曾經對民主政治所需具備的條件有過

探討，而一般都認為條件之一是公民們普遍具有對民主的信念，以及對民主的含義和運作有基本的了解<sup>⑥</sup>；而十八、十九世紀以來建立的民主思潮，也有一個“良好公民”（good citizen）的假想或前提，認為（或主張）每個公民都是關心政治的，都是理智的，都是積極地行使其權利，並警覺地對執政者進行監察的。但近期以普通民衆為對象的幾個重要研究<sup>⑦</sup>，却發現情況不是這樣，這些研究指出民衆一般對政治是不感興趣的，是不大關心的，他們對於政治，特別是對於民主政治的一些具體內容的看法並不是統整一致的，而是往往互相犯駁的，特別是對於一些抽象的原則他們會表示贊同，但落實到具體的應用時，他們却又不同意，形成自相矛盾。例如人們可能在原則上贊成人人平等，每個公民都擁有相同的權利，但具體對於某些人（例如黑人、同性戀者）又可能反對讓他們擁有某些權利；或者人們會在原則上贊成言論自由，但具體對於某些言論（例如宣揚共產主義、無產階級專政的言論）却又不容許它有發表的自由。這些研究發現一般人在運用一些普通的政治概念時都表現出很大的偏欠失謬。於是，關於“民主條件”的理論，也就相應地有

了變化，轉而認為一定程度的“政治冷漠”（political apathy）反而是民主政治的必要條件之一。這是因為由於民衆的相應冷漠，政府所承受的壓力減少，因而有了較大的自主性，而有關研究同時指出，政治上愈活躍的分子，愈能清楚掌握政治概念，在政治態度上愈具有一致性。於是，民主理論關心的焦點，便從一般民衆（他們的民主意識、參與等）轉移到精英分子身上，一般民衆的政治冷漠變得具有一定的功能。美國政治學者V. O. 基（V. O. Key）曾經提出過民衆的兩種政治共識：具有消極性質的“容忍共識”和具有積極性質的“支持共識”<sup>⑧</sup>。根據以上對民衆政治意識的研究，一般民衆所具備的政治共識在較大意義上是“基於政治冷漠的容忍共識”。

依據這裏對“共識”所作的三個層面的分析，大體來說，在發展代議政制之前，香港政治的主要表現形式當有如下述。

在政治精英層面，是一個細小的、內向的、不受到社會環境（social context）衝擊的小集團，政府處於主導地位進行挑選及吸納，其中發揮着決定性作用的因素是香港作為一個殖民地的這個制度。

在“遊戲規則”層面，則基本上不存在着認同或不認同的問題。原因一方面是社會上缺乏對規則問題感興趣的政治力量，另一方面是作為一個殖民地，遊戲規則也不會在香港內部決定。關於政治力量不發展的原因，不少學者試圖從文化、社會等因素尋找答案<sup>⑨</sup>，但相信更為樸素也更為直接的因素是在於制度上；政府沒有建立讓政治力量參與和發展的途徑，有志之士對於遊戲規則根本就無從置喙。在發展區議會之前，市政局是唯一擁有民選議員的地方，市政局曾經多次提出過擴大權力、發展成為一個“市議會”的要求，政府都不予答應<sup>⑩</sup>，是這方面的一個明證。

至於在政治價值的認同方面，如果上述的“基於政治冷漠的容忍共識”成立的話，則香港可說是個突出的例子。七十年代初期香港的學運風起雲湧的時候，曾經對於“反殖”的問題有過一番爭論<sup>⑪</sup>，當時的著名學者唐君毅先生就在一種近乎被逼表態的情況下指出他們對待香港政府是基於一種“互為不存在”的態度，可說極有代表性。因此，即使個人有其基本的政治立場、信念與態度，但對於本土的現實政治，却是明顯的冷漠和迴避參與。



對於上述的三個方面，我們還需要進行很多研究。對於精英分子的研究尤其極不足夠；他們的範圍、背景、政治態度、人員之間的流通、和政權之間的關係等都有待進一步探討。在有更確實的結論之前，大抵可說過往香港政治的“和諧”和穩定是由兩個很不相稱的“極”形成的。一個極是散漫無組織、高度政治冷漠的民衆；另一個極則是性質上專制的，權威性來自外力的殖民地體制，但這個體制下的政府却一直較爲開明，自覺地挑選及吸納社會精英進入其核心，並且由於不大受到來自民間的壓力，可以較自主地及較從容地制訂及推行政策。

這個基本的政治輪廓到了香港政府要發展代議政制，便發生了根本的變化。香港政府在一九八〇年提出建立地方行政體制，和在一九八四年提出“進一步”發展代議政制時，社會上其實都不存在着這方面的強烈要求，發展代議政制，明顯地是與九七問題有直接關係。對於英國來說，香港的“非殖民化”與別不同，它不是殖民母國可以因應獨立運動的動力大小而相應地訂立對策的一個過程，而是取決於兩個主權國之間的談判。於是，無論在談判過程當中或談判之後的過渡期