

第一章

導論：立法會普選的思考起點



一、香港立法會普選的問題意識與研究方向

本書以香港立法會普選作為研究主題，旨在經由對香港立法會選舉的歷史經驗的總結、對地區性議會普選制度的比較研究、對香港立法會的內外權力結構的多維分析，將香港立法會普選納入中央—特區關係的總體背景下，展示立法會普選涉及的憲制難題及其解決方案，並在此基礎上討論「2047 語境」下的香港立法會普選問題，以及初步討論單一制國家的地方議會民主化改革的可能性與限度。之所以選定此研究主題，主要源於筆者對兩個基本問題的關注，而這兩個問題也是本書重點討論的命題。

第一個問題是香港面臨的複雜繁重的政治改革任務。由於《基本法》設定了普選作為行政長官和立法會產生方式的最終發展目標，因而自回歸以來的政治改革均聚焦於「雙普選」上。雖然在 2015 年 6 月香港立法會否決了關於行政長官的普選方案，立法會普選的時間表因此延期，但是普選問題在過去及可以預見的香港政治未來之中，仍是各方所關注及爭議的焦點。現實而言，與實現普選同等重要的，是建立與普選相應的管治模式，以保證香港能成功實現政治轉型和民主鞏固，使香港不至於出現普選所導致的政治衰敗（political decay）。有學者指香港在「佔領中環」運動後已出現政治衰敗的跡象，包括各方政治力量爭拗之下錯失普選機遇、政府的認受性問題（legitimacy problem）進一步加劇、行政與立法關係更加難以調適、社會分裂導致難以產生共

識、中央政府將集中精力應對「港獨運動」(independent movement) 等——這些導致香港政府的力量被嚴重削弱。^[1]處於民主轉型時期的政治共同體，民主化本身就意味着改革風險和機會成本，而其中最為高昂的代價就是亨廷頓 (Samuel P. Huntington) 語境中的政治衰敗——政治發展與政治現代化 (modernization) 並不一致，也與政治組織和程序的制度化有所區別；政治動員與政治參與的快速增長及政治原則的現代化將會損害政治體制本身。換言之，急速的政治現代化帶來的並不一定是政治發展，也可能導致政治衰敗。^[2]當然，我們對於香港政治改革，沒有必要產生「民主恐懼症」或是將民主污名化、妖魔化，而是應當肯定民主化對於政治體制的改良作用，以及充分認識單一制國家中的地方政府率先局部民主化的難度，從而審慎地判斷與建構包括立法會普選在內的香港政治改革的前途和路徑，把香港實現普選與建立優良政體的過程結合起來。

另一個問題是香港民主化所面臨的理論難題，這也是本書選取香港立法會普選作為研究對象的動力與契機。近年來，《基本法》研究興起，證明二十餘年的《基本法》實踐為研究提供了學術富礦，促使學者乃至普通民眾開始關注和思考香港政治問題。在宏觀層面上，香港以普選為表徵的政治改革與民主化，涉及的重要問題至少包括以下幾方面：一、從中央和地方關係的角度，地方率先實現民主化的可能性及其限度問題；二、從民主轉型的角度，如果威權國家內部可以容納地方性民主政府，這會對整體國家構成什麼影響；三、從立法與行政的關係而言，立法會普選將對香港的政制產生哪些影響，是否會進一步弱化「行政主導」體制；四、普選對香港居民的國家認同會產生什麼影響，其影響又會怎樣與中央政府治港的決策有所互動。這些理論命題

-
1. Jermain T. M. Lam (2015). "Political Decay in Hong Kong after the Occupy Central Movement," *Asian Affairs: An American Review*, 42(2): 99–121.
 2. Samuel P. Huntington (1965). "Political Development and Political Decay," *World Politics*, 17(3): 386–430.

事實上涉及兩組基本概念，即國家認同與民主化在香港政治改革中的張力與互動關係——這源於香港作為威權國家的地方性政權的事實，是討論香港問題不可迴避的政治前提。^[3]有學者提出，國族建構（nation-building）與民主化在目標上難以兼容：一方面，國族化是中國民族主義（nationalism）的當務之急；另一方面，民主化則需要培養應對複雜的全球化與日益增長的民主社會的政治素質（political literacy）。^[4]因而包括香港的政治改革進程，必然會牽涉到國家認同與民主化之間的衝突，二者此消彼長的關係將決定香港政治發展的方向。

從研究的角度，香港立法會普選具有以下三種特殊性：第一，立法會普選是地方性議會選舉，其受制於「一國兩制」的憲制原則和中央政府確立的政治安排，與主權國家層面的選舉有較大差異；第二，立法會普選是立法機關（代議機關）選舉，這與行政首長或高級政務官員的選舉存在顯著區別——目前關於香港「雙普選」的研究多見於對行政長官普選的研究，而關於立法會普選的研究尚未充分展開，本書即是對後者的一種嘗試；第三，立法會普選是《基本法》設定的政治發展目標。而由於普選在香港尚未落實、原定的普選時間表已經被否定，因此本書關於香港立法會普選的研究側重於理論闡發、歷史梳理和比較研究。

基於上述的問題意識，本書將圍繞立法會普選問題，進行以下的理論探索：一、從中央與地方關係的視角審視香港民主化，特別是從中央與特區憲制結構的角度論證香港民主化的動力和限度；二、從比較研究的視角，通過對於立法會（局）選舉歷史的梳理，以及國外典型地區普選制度的比較研究，試圖歸納立法會普選的一般性規則，特別是普選後的地方議會如何處理與中央政府的關係；三、從內部的視角討論立法會內部的權力結構，特別是普選後功能組別的存廢問題；

3. 王理萬（2015）。〈國族化與民主化在香港問題上的展開〉，《「一國兩制」研究》。1期。

4. Christopher Hughes and Robert Stone (1999). "Nation-Building and Curriculum Reform in Hong Kong and Taiwan," *The China Quarterly*, 160: 977–991.

四、將香港普選問題納入到「2047 語境」，討論在「五十年不變」的政治框架下，如何理解香港立法會發展的趨勢，以及在《中國憲法》和《香港基本法》的基礎上，概括立法會普選對於中國憲政發展的一般意義。這些問題意識聚焦於立法會普選問題，但並不局限於制度研究，而是將立法會普選放置在更為廣闊的中央—特區關係的結構中，闡釋立法會普選的憲制意義。

二、香港立法會普選的概念界定與研究範疇

在討論香港立法會普選問題之前，我們有必要界定該問題所涉及的基本概念——什麼是「普選」？「普選」在香港語境下應如何被理解呢？在《中國憲法》認同的特別行政區制度下，立法會作為香港的立法機關，其內部和外部的權力關係是怎麼建構起來的？「雙普選」是否存在內在聯繫？行政長官普選和立法會普選的關係是什麼呢？要釐定這些概念和範疇，不僅可以凝練成本書即將展開的論題（以免使本書對香港政治問題流於過分寬泛的探討），更加重要的是，將立法會普選問題置於宏觀的中央與特區關係、特區行政與立法關係、微觀的立法會內部權力關係的多重脈絡之中，據此可以充分觀照問題的全貌。

（一）普選概念及其香港語境

「普選」（universal suffrage）是指所有人（all human beings）均有權投票或者代表（stand for）參加選舉，但是這項權利通常受到一定限制，包括年齡、國籍、居所，以及是否被剝奪政治權利等。^[5]因而就「普選」概念本身而言，其僅針對選舉權範圍所作出的狹窄界定，並不涉及選票價值、組織程序等要素。顯然，符合立憲主義價值的選舉不能只是符合狹義的普選概念（選民範圍廣泛），還需有其他基本原則輔助。其中，平等選舉（equal suffrage）、自由選舉（free suffrage）、秘密選舉

5. Council of Europe (2008). *Electoral Law*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. pp. 14–15.

(secret suffrage)、定期選舉 (regular holding of elections)、直接選舉 (direct suffrage) 也是經常與普選共同實施的原則。^[6] 需要說明的是，上述選舉原則的不同組合方式，可以形成不同的選舉模式：比如普遍但不平等的選舉、普遍且間接的選舉等。各個國家所採取的選舉模式，從根本上取決於該國的民意推動和精英意識，只有當政治精英與民眾就選舉模式達成共識時，選舉模式的變革才具有實現的可能性。

「確立普選的政治正確性」是非常近代才出現的，至少啟蒙時代後的多數政治思想家並不將普選看作是理所當然的事情，反而致力反對選舉權範圍的無限擴張，認為這會導致政治的腐敗和庸俗化 (corruption and mediocrity)。^[7] 當時的學者基於對大眾民主的警惕，指出普選的弊端包括：一、普選之下的選民容易受到譁眾取寵式的鼓動 (sway of demagogism)，那些無知的、缺乏教養的、散漫的選民極易聽信游說；二、普選會導致所有宏大的公共事業癱瘓，可能造成每個關於公共工程的認知，在開始和維持階段變得無知與無能 (ignorance and incapacity)；三、普選阻止人們追求更高智力的努力，高等教育所帶來的利益被寄託在那些沒有接受高等教育的人身上，而後者無法意識到自己缺乏深刻與完整的高等教育；四、普選抑制了大眾教育 (popular education)，其往往不重視大眾教育的發展；五、普選抹平了各層次的差距，國家宣佈人人平等，並強調國家由所有人平等治理，這將不可避免地導致資質平庸者 (ordinary intelligence) 同樣能行使國家權力。^[8] 從西方國家的普選發展歷史來看，它們也經歷了頗為漫長的政治博弈。直到 1867 年，英國工人才取得選舉權，婦女在 1928 年才取得選舉資格；法國雖然在 1789 年的「人權宣言」中就提出了普選，但是直

6. Yannick Lécuyer (2014). *The Right to Free Elections*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 67-72.

7. Paul B. Kern (1972). "Universal Suffrage without Democracy: Thomas Hare and John Stuart Mill," *The Review of Politics*, 34(3): 306-322.

8. Alexander Winchell (1883). "The Experiment of Universal Suffrage," *The North American Review*, 136(315): 119-134.

至 1875 年才真正取消選民資格中的財產和教育程度的限制，1944 年法國婦女取得與男子平等的選舉權；而在美國，1965 年黑人終獲得選舉權。^[9]

香港普選的理念和實踐則是近代才出現的，儘管在二戰結束後港英政府提出「楊慕琦計劃」(The Young Plan)，^[10] 嘗試在香港推行政治改革。該份計劃提出設置由 48 人組成的市政委員會，其中分別由中國籍選民投票產生 16 人，由其他種族的選舉人投票選舉 16 人，由職業團體和其他團體推薦 16 人，最後均由政府委任；該計劃規定年滿 25 歲的男女皆有選舉權，但仍提出對選民的居住年限、中英文書寫能力及納稅額度有所限制。^[11] 就這點而言，「楊慕琦計劃」仍是一份較為保守的政治改革方案，其後的繼任港督也提出過類似的改革動議，但都未能真正付諸實施。根據近年英國國家檔案館 (National Archives) 公開的一份文件顯示，1958 年時任國務院總理周恩來告知前來訪問的坎特利中校 (Lieutenant Colonel Cantlie)，希望他將中國政府的意願轉告給時任英國首相哈羅德·麥克米倫 (Harold MacMillan)：任何試圖將香港改變成為像新加坡那樣的自治領土 (self-governing dominion) 的計劃和陰謀 (conspiracy)，中國政府都將其視為不友好舉動，中國希望香港現有殖民狀態可以保持不變。^[12] 這份真實性待查的文件，曾被作為中國政府「不願意給香港民主」的直接證據，在網絡上形成討論。本書認為這種理解顯然太過狹隘和短視，如果此文件確實存在，恰恰可以顯示出當時中

9. 楚樹龍、唐虹 (2006)。《政治學概論》。北京：清華大學出版社。182-184 頁。

10. Gavin Ure (2012). *Governors, Politics and the Colonial Office: Public Policy in Hong Kong, 1918-58*. Hong Kong: Hong Kong University Press. pp. 111-134.

11. 強世功 (2015)。〈楊慕琦計劃〉，《香港政制發展資料彙編》。香港：三聯書店 (香港) 有限公司。89-92 頁。

12. 該檔案的真實性待查，但是根據筆者檢索英國國家檔案館的官方網站 (www.nationalarchives.gov.uk/)，顯示 FCO40/327 號檔案的名稱為“Constitutional development of Hong Kong”，該檔案建立於 1971 年，並於 2002 年向公眾公開，但是無法在線獲取該檔案全文。關於該檔案內容的報道可參見 Andrew Jacobs (2014). “Hong Kong Democracy Standoff, Circa 1960,” *The New York Times*.

國領導人的政治憂慮——如果放任港英政府在香港推行民主化改革，這或許將導致香港難以回歸，永遠成為分離於中國之外的自治領土。此舉與中國在 1972 年剛剛恢復聯合國合法席位後，就主動要求將香港與澳門從殖民地名單中刪除，^[13] 有着共同的政治目的，即中央政府雖然並不直接排斥香港民主改革，但是如果這項改革可能導致香港分離的危險，就傾向於保持香港的政治現狀。這也說明，香港的普選問題取決於中央政府的憲制安排，中央政府不允許存在任何失控的隱患。

值得注意的是，《中英聯合聲明》中並未規定普選事宜，僅是寫明「行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命」。事實上，在 1990 年中國外交部致英方的信函中，就已經討論了回歸後立法會直選議員的比例：中方提出在 1997 年及以後立法會直選比例為 1997 年佔 33.3%，1999 年佔 40%，2003 年佔 50%；為了香港平穩過渡，可以考慮將 1991 年的立法局直選議員從 15 名增至 18 名。即使如此，中國政府堅持認為如果上述方案無法獲得英方的支持，基本法起草委員會將按照原方案作出決定——《基本法》的起草完全是中國的內部事務。^[14] 因而，普選概念在香港是由《基本法》確立的，但是《基本法》僅作出了原則性、目標性的規定，即分別規定「行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標」與「立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標」。

在實踐中，對於普選概念本身也存在爭議，這集中表現在立法會普選後功能組別的存廢問題。2010 年時任香港中聯辦主任張曉明曾表示，普選就是所有居民擁有平等的選舉權，並且進一步督促對功能組別進行客觀評估。這次表態引發了關於中央是否要保留功能組

13. 吳志菲。〈聯合國將香港澳門從殖民地名單中刪除〉，《北京晚報》，2010 年 11 月 4 日。

14. 具體請參見宋瑩、張培忠主編（1997）。《中國領導人談香港》。香港：明報出版社有限公司。424-425 頁。

別的關注：建制派團體開始着手設計改革功能組別制度，期待使功能組別符合普選的要求，通過對於功能組別的技术性優化（technical optimization），以試圖正確解釋普選的含義；但也有人指出，功能組別旨在保障富人的特權，與普選的價值難以兼容。^[15]事實上，香港政制事務局曾就普選概念進行了多次討論。比如在2006年1月的會議文件中指出，普選是指包括普及和平等的原則，但是投票權仍受到法例合理的規限，其中普及選舉權意味着特區永久性居民均享有選舉權和被選舉權，而平等選舉權則意味着每一選票必須對選舉結果具有同等效力，但是並不存在一套選舉制度能適合所有地方。^[16]在2006年6月，香港政制事務局進一步對立法會普選模式進行了討論，關於功能組別的前景達成兩點共識：須顧及香港的特別需要、要求及歷史現實；及須確保有利兼顧各階層的利益，維持「均衡參與」的原則，及考慮功能組別歷來在這方面所擔當的角色。^[17]

基於上述關於普選的一般概念及香港政治歷史和現狀的考慮，普選概念在香港被界定為以下幾點：第一是普遍選舉權的標準；第二是平等選舉權的標準；第三是普選受制於中央政府的憲制安排；第四是普選需要適合香港的獨特政治和經濟體制。其中，前兩點是普選概念的內在基本要求，而第三點來自於現實層面的中央與特區的關係結構，第四點是基於香港特殊的政治和經濟結構。

目前香港立法會的選舉，在普遍選舉權方面已有相對完備的制度安排。根據香港《立法會條例》的規定，年滿18周歲的香港永久性居民且通常居住在香港，一般均有選舉權，但要留意限制行為能力人和武裝部隊成員不具有選民資格。值得注意的是，在《基本法》制訂過

15. Yu Gu (2015). *Hong Kong's Legislature under China's Sovereignty: 1998–2013*. Leiden: Brill Press. pp. 29–30.

16. 香港政制事務局管治及政治發展委員會（2006）。《對「普選」概念的一般理解》。文件編號：CSD/GC/3/2206。

17. 香港政制事務局管治及政治發展委員會（2006）。《有關普選原則和概念討論的總結》。文件編號：CSD/GC/6A/2006。

程中曾就選舉年齡問題發生過爭論。早期的草案曾將選舉年齡確定為年滿 21 周歲，但是考慮到日後可能因需要調整選舉年齡而修改《基本法》，所以在 1989 年 2 月的草案中刪去了年齡要求。^[18]至於被選舉權，香港法律有更為嚴格的條件限制：要求年滿 21 周歲，已經登記並已列名於地方選區的正式選民登記冊，在外國無居留權，而且過去三年通常在香港居留的香港特別行政區永久性居民中的中國公民，凡未根據香港法律規定喪失當選為議員的資格者，可以在任何地方選區中競選立法會議員。但下列人士不具有獲提名為議員候選人的資格，因此不能當選為議員：（1）司法人員、公職人員、立法會的人員或立法會管理委員會的職員；（2）已在香港或任何其他地方被判處死刑或監禁而未服刑亦未獲得赦免、或正在服刑的人；（3）已被裁定犯叛逆罪者；（4）被裁定犯了賄賂罪或與選舉有關的舞弊或非法行為，而選舉將於其被定罪日期後的五年內舉行的人；（5）香港以外任何地方的政府代表或政府人員、各級立法機關（中華人民共和國的人民代表大會或政協除外）的成員；（6）未獲解除破產，或雖獲解除破產但未完全償還債務的人。^[19]因而，香港立法會選舉制度已經符合最低限度的普選標準，關鍵問題在於普選是否一定意味着直接選舉（direct election，簡稱「直選」）。

僅在概念而言，普選和直選之間並不存在嚴格的對應關係：一、普選是與限制選舉相對應的概念，而直接選舉是與間接選舉相對應的概念；二、普選概念強調的是盡量擴大選舉權的主體範圍，減少對於選舉資格不必要的限制，但普選並不排斥間接選舉或職業代表制。^[20]換言之，普選指擁有選舉權範圍的廣泛性，而直選則指選舉方式的直接性。在經驗和實踐中，普選與直選的概念密不可分——盡量減少中間

18. 李浩然主編（2012）。《香港基本法起草過程概覽》（上冊）。香港：三聯書店（香港）有限公司。226-236 頁。

19. 孫承谷（2005）。《基本法與香港特別行政區政治體制》。香港：世界華人出版機構。94 頁。

20. 王磊（2014）。〈普選與直接選舉的關係——以香港基本法為背景〉，《港澳研究》。1 期。

性代表環節也是現代意義普選的題中應有之義。比如在歐洲議會的選舉中就要求「直接的普選」(direct universal suffrage)，這樣有利於建立選民和歐盟之間的直接聯繫(direct link)。^[21]在歷史上，普選和直選並無固定的實現順序。美國和歐洲多數國家的直選先於普選，當它們開始直選的時候，相當多的國民並不擁有選舉權，這種其實是非常小規模的直選；而在蘇聯、中國等社會主義國家，均是先建立普選制度，再逐步提高直選層級。^[22]

具體到香港問題，由於上文論述的香港普選需要受制於中央政府的憲制安排，並且符合香港的獨特政治和經濟體制，因而在落實普選時除了「理想型」(ideal type)的要求，還必須平衡現實權力結構和民意訴求之間的張力。空懷追求普選的熱忱，可能無助於普選的最終實現。這恰如馬克斯·韋伯所批評的「徒具知識關懷的浪漫主義」，認為它是空洞無物、缺乏任何客觀責任的意識，無論激情多麼真誠，僅靠它是不夠的。^[23]據此，在討論香港立法會普選問題時，不能僅憑抽象的「國際標準」，而是需要注意到立法會普選問題所嵌入的「一國兩制」與「行政主導」的憲制框架。中央政府需要通過這種包括直接選舉和間接選舉的「準民主選舉制度」(quasi-democratic electoral system)，以確保建制派力量和保證商業階層的權益(privilege)。^[24]這是無法迴避的現實問題。

基於上文對於普選概念的分析，本書認為有必要區分普選的階段性標準：一、低限度的普選概念僅包括「普選且平等」的要求，排除了對於選舉權在身份、財產、教育程度等方面不合理的限制，並且要

21. Emilio Colombo (1977). *Elections to the European Parliament by Direct Universal Suffrage*. Strasbourg: European Parliament Secretariat.

22. 趙曉力 (2004)。〈從普選到直選〉，《書城》。1期。

23. 馬克斯·韋伯 (Max Weber)，馮克利譯 (1998)。《學術與政治》。北京：生活·讀書·新知三聯書店。100-101頁。

24. Peng Er Lam eds. (2013). *China and East Asia: After the Wall Street Crisis*. Singapore: World Scientific Publishing. pp. 80-81.