

1

香港的自由專制政體和 選舉的功能

香港自回歸後建立的政治體制是一套頗為獨特的政治體系。這體系有各種自由的制度、有部分的民主選舉，但政府並非民選產生，有各種安排以確保中央政府可以緊控特區的行政權力，而特區行政當局在香港的憲制上仍然擁有壓倒性的決策權力。在這獨特的體制中，部分民主的選舉卻對政局有一定的影響力，扮演着重要的角色。

香港的自由專制政體

比較政治學和民主化的研究，近二十年相當重視所謂「混雜政體」(hybrid regimes) 的研究。自冷戰結束以及第三波民主化以來，不少國家表面上已經推行民主制度，政府和立法機關往往由人民一人一票選舉產生，但可能在保障自由人權、選舉的公平性、法治或民主質素 (quality of democracy) 的各種方面，都不能及上政治學上定義為自由民主政體 (liberal democracies) 的水平，但這些政體和傳統專制政體又有一定分別 (例如起碼會有定期普及的選舉，人民日常生活的自由以及人權狀況可能比專制時代較好等)，可以說是介乎專制和民主政體間的新政體類型。政治學者多年來用過很多不同的標籤指稱這類政體，包括混雜政體 (hybrid regimes)、部分民主 (partial democracy)、不自由的民主 (illiberal democracy)、選舉式民主 (electoral democracy)、半民主政體 (semi-democracy)、自由威權 (liberal authoritarianism)、競爭性威權 (competitive authoritarianism) 等，不一而足 (Bell et al., 1995; Case, 1996; Diamond, 2002; Levitsky and Way, 2010; Ottaway, 2003; Robinson, 2003; Schedler, 2006; Sondro, 2007; Zakaria, 1997)。名稱繁多，主要因素是這些政體具體狀況各有不同，例如較之自由民主政體的不足之處，不同國家都可能各有不同，難以用一個名稱概括不同特性。

從這個概念出發，香港自八十年代開始以來，一直都是一個混雜政體。殖民地香港在八十年代之前都沒有民主選舉，立法局議員全由委任及官守議員擔任，但法治水平和基本人權自由的保障，無疑勝過區內不少專制國家。自八十年代香港開始民主化以來，立法機關引入了部分選舉，由 1991 年立法局引入直選起，立法機關的直選部分大致都是自由和公平地進行，人權和各類自由保障亦有進步。特區成立後，各類人

權和自由受《基本法》保障，基本自由和法治仍然保持高水平，立法會由不同的選舉辦法選出，但一直立法機關都沒有全面由普選產生，而特首或行政機關都非經由民主選舉產生，因而並不能算作自由民主政體 (liberal democracy)，而只能視為某種混雜政體。

不同研究香港的學者用過不同的名詞來指稱香港此一混雜政體，包括自由專制 (liberal autocracy)、自由威權 (liberal authoritarianism)、選舉威權 (electoral authoritarianism)、選舉專制 (electoral autocracy)、軟性威權 (soft authoritarianism)、競爭性威權 (competitive authoritarianism) 等 (劉兆佳, 2017; Case, 2008; Fong, 2017; Kuan and Lau, 2000; So, 2002; Wong, 2014 & 2017)。不同學者用不同的名詞，大概反映他們着重香港現體制中的不同特色。筆者傾向用「自由專制」來描述香港回歸後的政治體制。特區政制的特殊性，是有相當充分的自由人權保障，以及高水平的法治和司法獨立，但在政治上未經民主選舉產生的特首以及行政部門仍然掌握大部分決策權，因而與其他混雜政體比較，香港在自由層面的評分往往比民主層面高¹。以劉兆佳 (2017) 的說法，香港作為「自由威權」體制的特點是上述的各種自由制度 (liberal institutions) 會和威權的特質並存，而「威權」的特質則指中央政府要確保「愛國者」的政治精英掌控政治權力，絕不容許反對派/民主派奪得行政和管治權力，因而不會由真正的自由和公平的普選產生行政長官和政府要員。

從選舉政治及選舉的政治功能的角度看，香港的制度起碼有兩大特點：第一是特區立法會只有不多於一半議席由直選產生，而特首及主要官員並非經由直選產生，因此香港的兩級議會選舉 (包括立法會和區議會) 一直都不能帶來政府的權力更替或影響行政權力，選舉結果對政府政策的影響有限，和主權國家的換屆大選或甚至地方首長選舉有根本上的不同。第二是香港是行政主導的體制，行政長官和行政機關在制訂政策和決策上擁有較大權力，而部分民選的立法會的權力相對弱，加上在回歸後支持政府的議員一直佔議會大多數，行政機關仍然緊控行政和決策權力，換言之選舉產生的民意代表 (無論是立法會還是區議會) 沒有

1 以自由之家 (Freedom House) 多年來就香港的評分為例，兩大類評分中香港在「公民自由」(civil liberties) 的評分通常為 2，而「政治權利」(political rights) 則為 5 (由 1 至 7 分，1 為最好而 7 為最差)。

很大推動政府改變政策的權力，很大程度上只起着監察、制約和反映民意的角色。這兩項特性都對選民的投票行為有一定影響。

部分選舉的政治功能

現代自由民主政體中，自由與公平的普選（free and fair elections with universal suffrage）被視為體現政治平等和人民基本權利不可或缺的制度安排。從政治學的角度，選舉是體現民主政制的價值和政治目標的重要工具（Powell, 2000）。除了人民可以透過選舉選出代表大多數民意的政黨、聯盟或領導人執政，以及撤換不受歡迎的政治領袖外，選舉在民主體制中還有多重的政治功能：

- (1) 定期的選舉可以令公眾就社會關心的政策議題有定期辯論的機會，並提出和制訂對策，以及透過選舉選擇符合民意和公眾利益的選項。
- (2) 令社會中不同群體的利益得以有效表達（interest articulation），並爭取政黨及候選人支持和代表；而政黨及候選人為了要爭取不同群體的選票支持，會提出不同的政策政綱方案以回應訴求，以將這些分殊的利益集合（interest aggregation），並透過選舉獲得公權力將之實踐。
- (3) 透過選出代表大眾利益的政黨、執政者和議員，選民可以定期就公共政策選項作出選擇，令政府政策反映公眾意願和利益，民意得以彰顯。
- (4) 政府及公職人員（包括民選議員）由於希望繼續當選及當權，在施政及在任時會對民意及選民的利益和意願比較敏感，積極回應民間訴求和民意的變化，也會作出比較謹慎及顧全公眾利益的決策和行為。

近十年來，比較政治學愈來愈多關於專制式選舉（authoritarian elections）的研究，意指不少並非自由民主政體的國家，仍然會舉行選舉，像上述的一些混雜型政體，政府和立法機關往往仍然由選舉產生。這些政體中的當權者其實希望繼續專權，並不想真正用自由民主的原則管治，但卻不願意廢掉選舉。他們可能用不同的方法操控選舉或影響選

舉的公平性，又或是用不同的方法打壓反對派和公民社會，以確保自己可在選舉中勝出，但仍然會舉行選舉。這種看似矛盾的情況是因為縱使在非民主體制下，定期的選舉（縱使不一定公平）對統治者仍然有各種的政治功能：

- (1) 正當性 (legitimation)：執政者在選舉中獲選票支持，對全世界（特別是西方社會）或者國內都可合理化專制統治，有助反擊各種批評。特別是如果執政黨長期的得到壓倒性多數的選票支持（不論是否有操控選舉），對反對派或政敵都有阻嚇作用，令他們不敢隨便挑戰其權力，也可能令反對派逐漸喪失反抗的意志。
- (2) 資訊 (information)：選票支持是相對可靠的政治資訊，令政權可以測知國內不同地區、階層及社會群組對政權的支持程度，從而調整其下一階段的政策和管治策略，以改善在社會中不同群體的支持，以鞏固對政權的支持。
- (3) 分享權力及吸納 (cooptation)：政權不能單靠暴力鎮壓威嚇統治，需要有不同層面的政治和經濟精英以及利益集團支持。議會的位置和相關的資源，可用以籠絡各類精英以吸引其支持政府，建立統治同盟。建立某種選舉機制，可以令精英有一內部競爭機制，以及用較制度化的方法決定如何分享權力，有助找出較有能力或較符合政權的人擔任公職，亦可以是獨裁者對其他不同派別精英的訊息，顯示不會獨攬大權，而是某程度上願意分享權力及利益，令不同的精英可以安心支持現有體制。專制或混雜政體下的議會因此往往不是決策機關，而是執政聯盟商議營造共識、吸納精英及分配利益的機制。
- (4) 民意安全閥 (safety valve) 的作用：受操控或不完全自由及公平的選舉，雖然往往不能更換政府或帶來政黨輪替，但可以讓民意得到部分的表達及代表，有宣洩不滿的作用。社會上的反對意見得到部分代表，因而有局部疏導民意，減少民間不滿的作用 (Blaydes, 2011; Boix and Svobik, 2013; Brancati, 2014; Brownlee, 2007; Ghandi and Lust-Okar, 2006; Knutsen, Nygard and Wig, 2017; Morgenbesser, 2014)。

香港選舉的政治功能

綜合上述的選舉在不同類型政體中的功能，則香港的政治體制和選舉在其中的作用，可以說是相當特殊。首先香港的選舉不會帶來政府權力的更替，因而上述民主政體中的選舉功能，不少並不能發揮。例如有關選舉可以帶來政策辯論，以及政黨可以提供政策政綱予選民選擇，因而達到利益集合和政策改變這些功能，特區立法會選舉都不大能提供。在香港立法會選舉中，政黨和候選人有關經濟政策和社會政策的競選政綱，由於選舉不會帶來政府權力更替，在選舉期間能起的引發辯論、利益集合和政策改變的效應非常有限。回歸後二十多年來，立法會選舉中的競選議題往往都是政治議題主導，包括政制改革、內地與香港關係、人權自由等議題。有時部分候選人會嘗試以經濟民生議題作主打，但往往不能成為選舉辯論中最主導議題，而往往不同黨派候選人的經濟民生政策也未必有太大分歧，到了選舉最後階段，往往仍是政治議題成為傳媒、候選人以至選民的焦點。在多年的選舉中，民主/保守以及對中央政府和特區政府的態度及相關的意識形態，一直都是香港政治的最重要政治裂隙 (political cleavage)。對不少選民來說，立法會選舉是重要的政治表態的機會，反映他們對政府施政以及主要政治議題 (例如普選) 的態度，選舉結果是象徵性 (symbolic) 多於實質為施政或政府政策帶來改變。

但另一方面，香港的選舉在這自由專制體系中，卻有一定的民意功能以及制衡作用。香港自港英年代起奉行「諮詢式民主」，政府雖然從未由選舉產生，卻一直宣稱自己會聽取及尊重民意，以及在民意非常反對政策時，有時會撤回政策，這一管治哲學特色一直延續至九七後。香港特別行政區作為自由專制政體，民間一直有充分的自由表達反對政府的意見，包括傳媒報導、揭發、批評政府施政流弊的自由、人民結社集會以及上街抗議的自由，以及公民社會組織反對力量的自由 (這往往是其他專制政體或混雜政體所沒有的)。當政府施政不善會引來輿論和傳媒批評，以及民眾上街抗議，政府亦需要顧忌。另一方面，民主派自91年引入直選以來，一直在直選部分拿得超過一半的選票，換言之是有大多數民意的支持。雖然因為選舉制度的設計關係，民主派在議會長

居少數派，投票時往往會不敵親政府的大多數，但他們在議會內的反對聲音所承載的民意重量，對特區政府施政的認受性有一定的影響，因而有一定的制約力量。

在香港的自由專制體制下，立法會和區議會的選舉不會更換政府，對政府政策的改變能力也有限，但特區政府在回歸後二十年來應該仍是重視選舉結果的。首先是特區政府希望顧全其施政盟友如建制派政黨在選舉中的機會，不希望他們落敗損失議席。多年來的經驗顯示，如果特區政府或特首本人民望低落，或者在選舉期臨近時推出富爭議性的政策或者出現醜聞（例如 2012 年的「國民教育」政策，或 2000 年的「路祥安事件」等），建制派候選人會在選舉中處於被動，以至在選舉中輸掉少量議席。建制派在選舉中「失利」，很難會影響到特區政府在議會控制大多數，可能只會令議會中支持政府的票數優勢略減，因而增加了政府推動議案時「箍票」的難度和工作量，也會增強反對派的氣勢和政治能量，令特區政府施政時面對多些困難。特區政府因而在施政時亦會顧全對民意的影響，避免對選舉結果帶來太大的影響。政府雖然不會因民望低落而在選舉中失掉管治權，四年一次的立法會選舉（以及相對不那麼重要的區議會選舉）仍然有一定民意制約及問責的功能。

建制派政黨及候選人亦努力投入各級選舉中，一來當然這是可以得到公職位置的途徑，拿得更多議席和資源，有助相關政團發揮更大的政治影響力，二來建制派如果可以在立法會和區議會拿到更多議席，亦可協助特區政府有更強的控制力。對反對派而言，香港的民主運動從八十年代開始與代議政制共生，不少民主派政團以及領導人，都由八十年代參與地方選舉開展其政治生涯。多年來，民主派一直視各級議會為「位置之戰」（公共政策研究中心，1985）。民主派政團一方面可以透過議會席位拿得資源，在地區層面開設辦事處以發展政黨網絡、開展地區務及作政治宣傳，爭取民眾支持，立法會和區議會的體制內席位亦可以作為議政、監察政府、影響民意及發表政見的平台，成為發展民主運動以及爭取全面民主化的重要跳板。在直選中得到好的結果，以及持續的得到選民的大多數支持，亦可確認民主化及民主派的路線得到主流民意支持，為民主運動帶來認受性。民主派政團因而多年來都一直全力投入

這只得部分民主的選舉。兩大政治陣營的投入，令香港的部分民主選舉制度，包括立法會不多於一半的直選，以及沒有實權的區議會，多年來都是高度動員競爭激烈的多黨政治選舉，不同政治力量每幾年作一次大比拼。

另一方面，這部分民主的選舉制度，正如上述的「專制選舉」的功能一樣，在香港可以發揮一定的「維穩」功能。四年一次的立法會選舉和區議會選舉，無疑仍是有效的反映市民是否滿意政府施政的氣壓計。在過往二十多年，當政府民望低落時，選民會大幅投票給反對派以表達不滿（最佳例子應該是 2003 年及 2019 年的區議會選舉）。部分民主的選舉（包括立法會和區議會）因而起着民意安全閥的作用，可以像上街和平請願一樣，令不滿政府的民意可以有表達和在體制內抒發的機會，而反對政府的政治力量可以在制度內獲得代表以及表達的機會，不容易累積民怨而以更激烈的形式爆發。

回歸後二十多年來，香港的部分民主選舉都是在上述的特殊制度環境下運作，其政治功能和全面普選的制度有所不同，但亦同時發揮着一定的民意和制約功能；因此，在香港，選舉與民意、政黨政治、議會運作、選民投票行為、政治生態和文化的發展、行政立法關係以至對特區政府施政的影響是局部和微妙的。在香港的特殊選舉制度下，選舉的三個重要組成成分：包括立法會的直選部分（比例代表制）、功能組別選舉制度、區議會選舉等，各有着不同的選舉制度和選舉邏輯，而又互相影響。本書其後的數章，將分別縷述這不同層面的選舉二十多年來的經驗，選民投票行為的特點，以及其對特區政治發展的影響。

2

香港選舉制度的演變

區議會的選舉制度

香港的選舉歷史由地方選舉開始，在殖民地年代，最早引入選舉成分的公共機構是潔淨局（Sanitary Board）（即市政局的前身）。1883年，殖民地政府成立潔淨局以管理街道及公共衛生時，為了加強機構的認受性，便規定其中兩名非官守成員由選舉產生。然而當時的選舉權頗有限制，只有繳納差餉及在陪審團名單（換言之，必須有相當的英語水平）的人才有關投票，選舉權極不普及。

潔淨局在1935年改組及易名為市政局。市政局的選舉議席在日治時期被取消，直至1952年才恢復有兩名選舉成員，其後民選議員數目逐漸增加，至1983年民選議員有15名，佔所有成員的一半。雖然市政局的選舉議席不斷增加，但選舉權在八十年代之前仍然頗為狹窄。市民必須符合法例中23項規定的其中一項，才可獲選民資格，其中主要的資格包括：（1）中學會考合格或以上學歷；（2）有繳納差餉及薪俸稅；（3）在陪審團名冊上；（4）某類專業人士團體會員如律師或記者等；（5）商人。簡單來說，當時的選舉權只屬於較富有及教育程度較高的人士，草根階層被摒諸門外。

1979年時任港督麥理浩訪華，掀開香港前途問題的序幕，在中英進行談判前，香港政府搶先在1981年發表《地方行政白皮書》，進行地方行政改革，並在地區層面進一步推行選舉，作為發展代議政制的先驅。1982年正式成立的18個區議會，有約三分之一是官守議員，約三分之一是委任非官守議員，約三分之一由選舉產生，以及一定數目的當然議員。港府同時撤銷對選舉權的種種限制：凡年滿21歲居港滿七年的香港居民都可登記為選民，這也是香港史上首次，一般市民都可以在選舉中行使投票權。之後，民選議席和比例逐步增加。

香港的區議會選舉一直採用多數決制（plurality system），即「多票者勝」的制度。1994年以前，區議會選區分為單議席選區及雙議席選區，選民可以因應選區投一票或兩票，選區中獲最多票的一名或兩名候選人可當選為區議員，單議席單票制及雙議席雙票制同時並行。1994年，末代殖民地港督彭定康的政改方案將所有區議會選區改為單議席，

表 2.1 1982–2020 年區議會的組成

	官守	當然 *	委任 #	直選	總數
1982	165	57	135	132	489
1985	–	57	132	237	426
1988	–	27	141	264	432
1991	–	27	140	274	441
1994	–	27	–	346	373
2000	–	27	102	390	519
2004	–	27	102	400	529
2008	–	27	102	405	534
2012	–	27	68	412	507
2016	–	27	–	431	458
2020	–	27	–	452	479

* 1982 至 1988 年間，市政局議員出任市區區議會當然議員，而各新界鄉事委員會主席則出任新界區議會當然議員；到了 1988 後，只餘下後者。

因為彭定康政改方案，區議會委任議席一度在 1994 年至 1999 年間被取消，到了 1997 年主權移交後，委任制被恢復，到了 2016 年，區議會委任議席再度被取消。

從此便取消了雙議席選區，變作純然的單議席單票制。之後一段長時間，區議會的選舉制度基本上沒有大的改變，民選、委任、當然議席三者並存，並以民選議席佔大多數。唯一的變化，是隨着人口增加而增加議席數目，以及因應重劃選區。

2010 年 4 月，時任行政長官曾蔭權就 2012 年的行政長官及立法會產生辦法，提出改革方案（詳見以下章節），當中提到，委任區議員對地方行政所作貢獻該予肯定，但政府亦注意到民意調查顯示，有超過六成受訪市民贊成取消區議會委任制度，政府對這種訴求「甚為關注，並對取消該委任制度持開放和積極態度」。2013 年 1 月，時任行政長官梁振英在《施政報告》中提出，從 2016 年起取消所有區議會委任議席，相關法例修訂於 5 月獲立法會通過。於是，從 2016 年開始，除了由全港 27 個鄉事委員會主席出任的 27 名當然議員外，區議會內其餘議席，都是由民選產生。