

論香港政黨體制與政制的關係

朱世海*

政制，在狹義上理解，就是政府體制(governmental structure)，相當於通常所說的“政體”。廣義上的政制，是以政府體制為核心的政治體制(political structure)。政黨體制，就是各政黨之間、政黨與政權之間的關係結構。¹ 關於政黨體制的分類，最有代表性的觀點是 G·薩托利根據政黨的數目把政黨體制分為 7 個不同的類別，分別是：一黨制、霸權黨制、主導黨制、兩黨制、有限多黨制、極端多黨制、粉碎型體制。² 筆者在此把政黨體制分為兩大類型，即“單一政黨體制”和“複合政黨體制”。其中“單一政黨體制”包括薩托利所說的一黨制、主導黨制和霸權黨制等；“複合政黨體制”包括兩黨制和多黨制。政黨體制與政制有密切關係，一國(地區)的政制決定了應選擇的政黨體制，政黨體制應與政制相適應，是公認的一般原理。香港政制是由《香港基本法》確定的，在實行資本主義自由、民主的香港，雖然政黨產生的歷史不長，但政黨發展迅速，並形成與香港政制相適應的政黨體制。

一、香港的分權政制需要“複合政黨體制”

關於香港政制的特徵一直有兩種爭論不休的意見：一種意見認為香港政治體制是行政主導制，否認三權分立制；另一種意見認為香港政治體制是三權分立制，否認行政主導制。筆者認為，香港政制首先屬於三權分立體制。分權是現代國家政制設計的基本理念，法國在其《人權宣言》中明確提出，“權力沒有分立和人權沒有保障就沒有憲法。”現代意義上的三權分立有兩個要求，其一是分權，其二是制衡。分權是前提，制衡是目的(這是分權的直接目的，間接目的是保護自由)。人們通常把依照三權分立原則所構建的

政體稱為三權分立體制，以區別於以民主集中制為原則建立起來的議行合一體制。“三權分立的體制並不意味着三權一定要完全獨立，體制內的行政、立法、和司法三部分，只要能獨立行使一定的權力，三者之間的一些互動機制，如否決權和推翻否決權，並不影響三權分立這一基本性質。”³ 在司法獨立(中立)的情況下，三權之間的制衡主要體現為行政權與立法權的制衡。香港雖然實行資本主義制度，但它不是一個國家，也不是獨立的政治實體，而是中國主權國管轄下的特別行政區，香港的行政長官及主要官員皆由中央任命。因此在嚴格意義上，香港不能與世界上國家或獨立政治實體的政體模式相提並論。但撇開此因素，我們仍然可研究香港的政體模式，通過分析其行政、立法、司法之間的關係(主要是前兩者之間的關係)，來探究其政體特徵。之所以說香港政體屬於三權分立體制，是因為這種政體符合分權、制衡兩項要求。香港的管治權來源於中央政府的授予，根據《香港基本法》第四章“政治體制”的有關規定，香港的管治權分為行政、立法和司法三個方面，此三權分別由行政長官為首的政府、立法會和法院行使。在司法獨立(中立)的情況下，行政與立法之間相互制衡。一方面，行政能夠制約立法。根據《香港基本法》第 48 條第 3 項的規定，行政長官簽署立法會通過的法案，公佈法律。立法會通過的法案必須經行政長官簽署、公佈，方能生效；根據《香港基本法》第 49 條的規定，行政長官對立法機關通過的法律有相對否決權；根據《香港基本法》第 50 條的規定，在兩種情況下行政長官可以解散立法會。另一方面，立法也能夠制約行政。根據《香港基本法》第 64 條的規定，特別行政區政府向立法會負責，執行立法會通過並已生效的法律，定期向立法會作施政報告，答覆立法會議員的質詢，徵稅和公共開支須經立法會批准；根據《香港基本法》第

* 中央社會主義學院副教授

73 條第 9 項的規定，立法會可以彈劾行政長官。其實在制定《香港基本法》的過程中，“委員們同意應原則上採用‘三權分立’的模式，使行政機關和立法機關既互相制衡又互相配合。”⁴ 由此可見，香港基本法起草委員會政治體制專題小組關於香港政體的設計模式就考慮到三權分立，《香港基本法》第四章“政治體制”的內容也體現了三權分立的特點。但“三權分立”一詞最後沒有在基本法草案說明中出現，以及中國大陸有的知名憲法學學者否認香港政體屬於三權分立體制，這可能與領導人的意見有關。鄧小平曾在 1987 年 4 月會見基本法起草委員會委員時明確指出：“香港的制度不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度、美國的制度，這樣也過了一個半世紀了。現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判斷是否民主，恐怕不適宜。”⁵ 他在 1988 年 6 月會見“九十年代的中國與世界”國際會議全體與會記者時又指出：西方的三權分立，互相制衡以防止專權的制度不是合適的選擇，故此不在特別行政區實施。⁶

政黨體制與政制具有密切的關係。一國(或地區)的政制決定了應選擇的政黨體制，政黨體制應與之相適應，是公認的一般原理。對此原理應從有密切相聯的兩方面理解：一方面是，政黨體制的形成受到政制的左右，這主要是通過選舉制度實現的。根據“杜瓦傑定律”(Duverger's Law)，相對多數決選舉制容易產生兩黨制，因為小黨與其為“玉碎”，不如為“瓦全”，依附於更接近於自己訴求的大黨。而大黨的壓力也很大，為了增強與對手競爭的實力，傾向於吸收盡可能多的小黨；而比例代表制則傾向於產生相互獨立的多黨，易形成多黨制。因為比例代表制為小黨進入議會提供可能，鼓勵了多黨的存在。另一方面是，政黨體制必須與政制相適應，政府才能穩定運行。如法國第四共和國時期的議會制結合多黨制，使政府因為政黨的離離合合而不斷更換，局面極其不穩定。⁷ 與集權政制相適應的政黨體制是“單一政黨體制”，這時政黨體制與政制密不可分，甚至政黨體制就是集權政制的重要組成部分。在集權政制下，執政黨的地位得到憲法、法律的確認。沒有其他政黨存在，或雖有其他政黨存在，但其他政黨不可以“染指”執政地位。執政黨組織與國家政權機關往往成爲一體，黨政不分，執政黨甚至可以直接發號施令，執政黨控制立法、行政、司法等所有國家機關，甚至還控制着整個社會。與分權政制相應的政黨體制是“複合政黨體制”，19 世紀末以來，實行分權政制的西方各國都出

現了兩黨或多黨輪流執政的政黨政治。在“複合政黨體制”下，政黨通過聯合執政或在野反對來加強對執政黨的監督，防止因權力的集中而造成的暴政。在現代西方各國議會中反對黨都享有廣泛的批評監督權。在議會制下，反對黨可以發起對執政黨執政活動的調查委員會，甚至可以在議會中提出對政府的不信任案並最終達到代替執政黨的目的。在總統制下，最大的在野黨往往控制國會中的下院，形成“分立政府”(divided government)⁸，從而有力地遏制了行政權擴張對分權制衡體制所造成的威脅。分權是香港政制的基本特點，與香港分權政制相適應的政黨體制不能是“單一政黨體制”，而應是“複合政黨體制”。

二、多黨制是香港行政主導制的內在要求

與三權分立相比，香港政制的行政主導特徵更爲顯著。“三權分立、行政主導是從不同角度對香港特區政體特徵的描述，兩者不是同一層面的事物，也不是割裂的關係，比較而言，三權分立更爲基本，是行政主導的基礎。如果全面概括香港特區政體的特徵，應是三權分立基礎上的行政主導制。”⁹ 如果把香港政制的這兩個特徵分開描述，三權分立就是香港政制的最基本特徵，而行政主導就是香港的最顯著特徵。

香港政制的最顯著特徵是行政主導，這主要體現在以下幾個方面：其一，行政長官權高位重。行政長官具有雙重身份，他既是香港特別行政區的首長，對外代表特別行政區；又是特別行政區政府的首長，領導特別行政區政府。《香港基本法》賦予行政長官廣泛的權力：行政長官決定政府政策和發佈行政命令；提名並報請中央人民政府任命主要官員；簽署法案、公佈法律；依照法定程序任免各級法院法官；執行中央政府的命令；在特定情況下解散立法會；以及代表特別行政區處理中央授權的對外事務等。其二，行政在立法中處於主動地位。政府擬訂並提出法案、議案，由行政長官向立法會提出，政府擁有的立法創議權是行政主導的一大體現；政府提出的法案、議案應當優先列入立法會議程，體現了行政優先；立法會議員不能提出涉及公共開支、政治體制及政府運作的法案、議案，這方面的法案、議案只能由政府提出；立法會通過的法案須經行政長官簽署、公佈，方能生效，行政長官有權拒絕簽署法案，發回立法會重議。《香港基本法》附件二還爲立法會規定了一個獨特的投票機制¹⁰，這種“一院兩組”的制度安排不僅有利於政府

法案的通過，而且很容易阻止反政府法案的通過。其三，《香港基本法》對立法會及其議員權力的行使作出嚴格規定，降低了立法會對政府的制約力度。這些受限的權力有：提出動議權¹¹、提案權¹²、質詢權¹³和彈劾權¹⁴。對香港行政主導制需要正確理解，行政主導不是“行政主宰”，更不是“行政專制”。

香港還沒有執政黨，香港的政黨體制的類型不能嚴格按照西方政黨體制的判斷標準，只能依據政黨在立法會獲得議席的情況來大體判斷。《香港基本法》沒有提到香港的政黨¹⁵，對香港未來政黨的產生、政黨體制的運作都無從涉及。就香港政黨與政制的產生的時間而言，香港是先有了法律確定的政制，後來才有了政黨。這有利於政府根據政制運作的需要來規劃香港的選舉制度，間接促進與政制運作相適應的政黨體制的形成。《香港基本法》所設計的香港政制保留了行政主導的傳統，確立了以行政長官為核心的行政主導制，這要求立法會不能處於強勢，立法會也不能為個別政黨所控制，議席必須分散化。這決定了香港的政黨體制不是複合政黨體制中的兩黨制，而是多黨制。經過 20 多年的探索，與香港政制相適應的政黨體制已初步形成，香港的政黨體制，不僅是多黨制，而且是接近於 G·薩托利所說的“極端多黨制”。香港政黨體制分化度($F=1-\sum s_i^2$)， s 表示第 S 個政黨在議會中議席比例)很高，根據香港 2008 年立法會選舉結果來計算，政黨體制分化度 F 約為 0.9。根據賴因·塔格佩拉公式($N=\frac{1}{\sum s_i^2}$)¹⁶，目前香港政黨體制中的有效政黨數量約為 10 個。

三、比例代表制是香港政黨體制的制度支撐

《香港基本法》確立了以行政長官為核心的行政主導制，這要求立法會不能處於強勢，立法會中不能出現超大型政黨。有學者認為為了壓抑政治化和政黨發展，地區直選在名單比例代表制和多數選舉制之間，應選擇後者。因為前者有突出和強化政治組織、突出和強化意識形態分歧的效果，而後者有方法簡單、便於計算、較能突出候選人素質的優點。¹⁷ 有多種因素影響一國家(或地區)的政黨體制，但除了種族、文化、宗教、地域等這些難以改變的“先天性”因素外，選舉制度應是影響政黨政治發展最重要、也是最容易操控的“後天性”因素。¹⁸ 香港的分區直選採用的是比例代表制，較好地適應了香港政制的特

徵，概括比較代表制的長處，應有以下幾點：第一，比例代表制為小黨進入議會提供可能，鼓勵了多黨的存在，有實力的小黨在立法會中也有一席之地，甚至獨立候選人在此種選舉制度下都有理想的生存空間，這樣就有效避免立法會被個別大黨所掌控。比例代表制為能夠有效防止立法會被大政黨掌控，減少了立法會對行政主導制運作的威脅。如果實行多數選舉制，以上情況正好相反。即立法會為大黨所控制，行政長官如果不是該黨成員，就很難與立法會溝通，施政會遇到重重阻礙，更不說甚麼行政主導。第二，在比例代表制下，小黨獲得一定選票就有機會進入立法會，有利於香港社會各界均衡參與政治，各主要階級(階層)在立法會中都有自己的利益代表，從而有效克服多數制下敗者沒有任何權力易造成社會分裂的弊端。第三，在比例代表制下，大黨為獲得更多選票，拆分名單參選，比例代表制演化為多議席單票制。而在多議席單票制下，候選人的品行、個人接觸和社區關係等因素起着決定性作用。選民往往不是在“選黨”，而是在“選人”。這樣香港的比例代表制就無疑弱化了政黨在選舉中的作用，降低了政黨對香港社會的影響力。在行政長官沒有政黨背景¹⁹情況下，政黨對香港社會影響力的降低，必定削弱香港政黨對行政長官的壓力，從而有利於行政主導制的運作。

在香港，不僅確定的選舉制度對大黨不利，而且確定的計票方法對大黨也不利。在比例代表制的計票方法²⁰上，與“基本漢狄法”比較，香港採用的“最大餘額法”(the largest remainder method)下的“黑爾基數”(Hare quota)對大黨不利，以 1998 年立法會港島議員選舉採用不同計票方法導致的議席分配不同就是例證，具體內容見下表。在比例代表制下，“最大餘額法”具體包括四種計票方法：①“黑爾基數”，以選區內的有效選票(V)除以應選名額(M)後，得出一個選舉商數(Q)，其公式為 $Q=V/M$ ；②“哈根巴哈基數”(Hagenbach-Bischoff quota)：選區應選名額先加一，再除有效票總數，然後計算出選舉商數，公式為 $Q=V/(M+1)$ ；③“族普基數”(Droop quota)：將“哈根巴哈基數”再加一，公式為 $Q=[V/(M+1)]+1$ ；④“因皮里亞立基數”(Imperiali quota)，是以選區應選名額加 2，即 $(M+2)$ 為除數，除有效票總數，公式為 $Q=V/(M+2)$ 。與其他 3 種方法相比，在“黑爾基數法”中因除數最小，故所得到的基數就越大，這對大黨顯然不利，對小黨相對有利(當然對實力過小的黨也不利)。這種計票方法，既能防止議會不被大黨操縱，也能避免政黨泛濫成災。

表 1 1998 年立法會港島議員選舉在採用不同計票方法情況下 4 個議席分配情況

(a) “最大餘額法”——當選基數 25%					
政黨名單	得票百分比	符合基數所得議席	扣除基數後票數餘額	透過餘額獲得議席	總議席
民主黨	46.61	1	21.61	1	2
民建聯	29.22	1	4.22	0	1
陸恭蕙	12.72	0	12.72	1	1
莊陳有	4.22	0	4.22	0	0
(b) “基本漢狄法”——各候選人得票順序以 1/1、1/2、1/3 計算					
政黨名單	得票百分比	第一候選人得票百分比	第二候選人得票百分比	第三候選人得票百分比	總議席
民主黨	46.61	46.61	23.30	15.54	3
民建聯	29.22	29.22	14.61	-	1
陸恭蕙	12.72	12.72	-	-	0
莊陳有	4.22	4.22	-	-	0

註：粗體表示當選

資料來源：馬獄、蔡子強：《選舉制度的政治效果——港式比例代表制的經驗》，香港：香港城市大學出版社，2003 年，第 33 頁。

選區的劃分對政黨的發展也有重要影響。一般來說小選區制對大黨特別有利。因為大黨資源比較多，可以提出更多的候選人分佈於各個選區，當選的比例就大。而小黨沒有那麼多資源，僅能參與個別選區選舉，當選的比例就小得多。故此，在小選區制下，議會容易被少數大黨所控制。在大選區制下，小黨的處境相對好一些，小黨可以集中選舉資源分得一杯羹。當然，縱使是在比例代表制下，過於小的政黨也沒有機會獲得議席。此外，大選區制“有助於打破兩個陣營對立的趨勢，令政治團體即使滋生的話，也會變得紛紜和具有多元性。對政黨的強化和發展就會產生一

種拖後腿的作用”。²¹ 香港目前的立法會分區直選採用的就是大選區制，全港共分為香港島、九龍西、九龍東、新街西和新界東等五大選區。這種大選區制與比例代表制的結合，使大黨的“席位能力”²²受到一定的削弱，在很大程度上保障立法會不被個別政黨所掌控，降低政府來自立法會的壓力，適應了行政主導制的運作，有利於行政長官依法施政。

[本文為國家社科基金項目《香港的政黨演進與政治發展研究》(代碼：08BZZ017)的階段性研究成果之一。]

註釋：

- 1 王長江：《政黨論》，北京：人民出版社，2009 年，第 130 頁。
- 2 [意]薩托利著，王明進譯：《政黨與政黨體制》，北京：商務印書館，2006 年，第 178 頁。
- 3 邵善波：《基本法下行政與立法關係》，載於中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室編：《關於“一國兩制”和香港問題的理論文集》，第 214 頁。
- 4 《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第三次全體會議文件匯編》，1986 年，第 35-36 頁。
- 5 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第 220 頁。
- 6 同上註，第 267 頁。
- 7 雷競濤：《香港政治與政制初探》，香港：商務印書館，1987 年，第 81 頁。
- 8 “分立政府”，原意指政府的行政部門與立法部門由不同政黨控制。這裏的“分立政府”是指政府的行政部門與立法部門由不同政治力量控制，“政權黨”的精英只能控制行政長官及主要官員職位，但控制不了立法會，行政與立法的僵局仍然存在。
- 9 胡錦光、朱世海：《三權分立抑或行政主導制——論香港特別行政區政體的特徵》，載於《河南省政法管理幹部學院學報》，第 2 期，2010 年，第 41-42 頁。

- ¹⁰ 《香港基本法》附件二第二部分第2款規定，政府提出的法案要求獲得出席會議的全體議員的簡單多數票通過，而由立法會成員個人提出的法案包括對政府法案的修改則需要功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員分別以簡單多數票通過。在單獨表決制下，政府提出的法案明顯比個人提出的法案容易通過。而對於一項個人提出的法案，即使得到大多數人的投票支持，也可能通不過。顯然，單獨表決制更有助於保證政府法案的通過。實際上，香港回歸後僅有極少數個人提出的法案能在立法會中獲得足夠的支持。因為一項個人提出的法案想要在這樣的制度下獲得立法會的支持，是非常困難的。
- ¹¹ 根據《香港基本法》第48條第10項，行政長官有權批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議。
- ¹² 根據《香港基本法》第74條，凡涉及政府政策的法律草案，立法會議員在提出前必須得到行政長官的書面同意。
- ¹³ 根據《香港基本法》第48條第11項，行政長官決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其屬下的委員會作證和提供證據。
- ¹⁴ 根據《香港基本法》第73條第9項，立法會可以彈劾行政長官。但立法會只能提出彈劾案報中央政府批准，行政長官最終能否被彈劾掉是由中央政府決定。此外，立法會彈劾對象僅限於行政長官，不包括政府主要官員。根據2002年確立的高官問責制，各司司長及所有的決策局局長成為問責官員，從而增強了行政長官對政府的領導力度，也提高依法施政的效率。
- ¹⁵ 基本法諮詢委員會政制專責小組曾就政黨政治問題進行多次討論，且向起草委員會提交過兩份報告——“基本法諮詢委員會政制專責小組初步報告(有關政黨部分)”及“政黨政治”專題報告，內容包括“政黨政治”的定義、政黨政治對社會的影響、贊成及反對政黨政治的理由、應否將有關規定寫入基本法等。港民在諮詢期內對此表達了不同的意見，大體可分為認同政黨政治和反對政黨政治兩種對立的意見。至於是否把政黨寫進基本法，有意見認為基本法內應有保障政黨的條文存在；有意見認為，應在基本法中寫上不允許政黨公開活動；也有意見認為，政黨的存在與否是自然現象，無須在基本法內加入有關條文加以鼓勵或禁止。因各方意見差異較大，基本法(草案)徵求意見稿內就沒有對政黨問題進行規定。參見中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會：《中華人民共和國香港特別行政區基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告》(3)，1988年。
- ¹⁶ [美]阿倫·李帕特著，謝岳譯：《選舉制度與政黨制度——1945-1990年27個國家的實證研究》，上海：世紀出版集團，2008年，第70頁。
- ¹⁷ 同註7，第111頁。
- ¹⁸ 王業立：《比較選舉制度》，台北：五南圖書出版股份有限公司，2008年，第48頁。
- ¹⁹ 2001年7月香港立法會通過的《行政長官選舉條例》第31條(Cap 569 SECT 31)的標題是“勝出的候選人須聲明他不是政黨的成員”，其第1款是這樣表述的：根據第28條獲宣佈在選舉中當選的人，須在該項宣佈作出後的7個工作日內：
①公開作出一項法定聲明，表明他不是任何政黨的成員；及
②向選舉主任提交一份書面承諾，表明他如獲任命為行政長官，則在他擔任行政長官的任期內，不會成為任何政黨的成員，及不會作出具有使他受到任何政黨的黨紀約束的效果的任何作為。
- ²⁰ 比例代表制下計票方法包括“最大餘額法”、“基本漢狄法”和“改良漢狄法”。在“基本漢狄法”下，每一黨派所取得票數，除以1給第一候選人，除以2給第二候選人，除以3給第三候選人，以此類推。然後各組黨派所有候選人得票最多者(與議席數目比較)為勝。“改良漢狄法”有不同形式，如實行於北歐國家的“聖拉葛最高平均數法”(Sainte-Laguë Highest Average System)，把每一黨派所取得票數，除以1給第一候選人，除以3給第二候選人，除以5給第三候選人，第n個候選人的得票數為該黨總得票數除以 $(2 \times n - 1)$ 。然後各黨派所有候選人得票最多者(與議席數目比較)為勝。在澳門立法會選舉也採用改良漢狄法，但與北歐國家不同，澳門情況是一組別取得票數除以1給第一候選人，除以2給第二候選人，除以4(而非一般漢狄法的除以3)給第三候選人，以幾何級數除之分配給同組各候選人。
- ²¹ 同註7，第112頁。
- ²² “席位能力”(strength in seat)，指選票轉換為議會議席的能力。見註2，第172頁。