

香港政黨政治發展歷程淺議

曹 強、曹 晟*

政黨政治是當代民主選舉的核心機制，在政治生活中發揮着舉足輕重的作用。政黨的產生與議會的建立是密切相關的。議會成為政治權力的中心後，議會內部有着相同或相似利益的議員就會自發組織起來形成議會團體，這些議會團體就是政黨的雛形。早期的議會團體只是少數政治精英組成的小圈子組織，和社會大眾缺乏聯繫。普選制度建立以後，議會內的各個團體為了維持本團體在議會內的席位，都必然要走“群眾路線”，廣泛地動員選民參加選舉，這樣就產生了以選舉為主要目的的大眾型政黨。香港政黨的發展也大致遵循着這個路徑。

香港的政黨政治發展歷程大致可以分為以下幾個時期：(一)1982 年之前的無政黨時期。在這一時期中香港不存在議會和政黨，香港總督以英國國王的名義統治香港，總攬立法和行政大權。(二)1982 年到 1997 年，港英政府政治體制改革時期。這一時期中，港英政府為了“民主拒共”，提高了立法局的地位，推行民主選舉，使香港政黨建立起來並迅速發展。(三)1997 年至今的基本法時期。香港政黨自 20 世紀 90 年代產生以來，經過二十多年的迅速發展，已經具備了巨大的政治影響力。但由於中央政府對西方式的政黨政治並不認同，所以這一時期的主要特徵是香港“泛民主派”政黨與特區政府以及中央政府之間的尖銳矛盾。

一、無政黨時期的香港政治

香港在 20 世紀 80 年代之前未有政黨政治。這一時期香港的政治制度可以概括為“總督負責制”。¹ 總督乃是英國國王在香港的代表，掌握香港的立法、行政、司法的最高權力。在立法方面，總督兼任立法局的主席，主持立法局會議，掌握着真正的立法權，而立法局沒有獨立的立法權，僅僅起輔助和諮詢的作用。在行政方面，總督兼任行政局主席，對行政局討論的決策事項有最終決定權，同時有權任免幾乎所有的政府官員；在司法方面，總督有權提名法官，有權赦免減刑。當時的立法局和行政局僅僅是總督的諮詢機構，成員不由選舉產生，而是由總督任命，實質上相當於總督的幕僚。在這一時期，立法局既不是權力的中心，又不由選舉產生，因此香港也就沒有政黨的活動空間。

值得注意的是，在這一時期雖然沒有政黨和選舉，但是香港民眾仍然能夠通過其他途徑參與政治。總督並不是一個專制的獨裁者，他在決策過程中往往通過各種途徑聽取和採納公眾意見。金耀基將港英時期的政治體制概括為“行政吸納政治”²，他指出：“‘行政吸納政治’是指一個過程，在這個過程中，政府把社會中精英或精英集團所代表的政治力量，吸收進行政策決策結構，因而獲致某一層次的‘精英整合’，此一過程，賦予了統治權力以合法性，從而，一個鬆弛的、但整合的政治社會得以建立起來。”港英時期香港存在着大量的壓力集團。港英政府在制定和改變政策之前，通常會同受影響的壓力集團進行磋

* 前者為南京大學中美文化研究中心及亞太發展研究中心助理研究員，後者為江蘇省高級法院助理法官

商；同時政府從壓力集團獲得統計數字和技術知識以便做出最佳決策；政府在行政管理方面也尋求壓力集團的合作。通過這些方式，總督和壓力集團密切合作，形成了“共治”。

壓力集團與香港政府的合作關係之所以能夠存在，是因為港英政府需要民眾贊同它的政策，取得統治的合法性，而壓力集團則需要通過影響政府決策來滿足本集團的利益訴求。壓力集團並不同於政黨，它們只“試圖影響政府決策而自己卻不謀求行使正式的政府權力”³，但壓力集團和政黨在功能上也有相似之處，他們都將公眾的意志傳達到政府並影響政府權力的行使。因此，壓力集團雖然不是政黨，卻已初具政黨的雛形，一旦時機成熟，壓力集團就會迅速轉化為政黨。

二、港英政府的政治體制改革

香港政黨政治起源於 20 世紀 80 年代港英政府的政治體制改革。在中國收回香港已成定局之後，英國開始在香港推行代議制改革，目的是要在香港建立一個中國中央政府難以控制的代議制政體，實現“民主拒共”，盡力保留英國在香港社會的政治影響。當時的港區人大代表鄒維庸就將港英政府的這一舉動稱之為港英政府撤離香港之前的“佈雷行動”。⁴毫無疑問，香港的民主化改革為政黨政治的產生創造了契機。⁵這一時期，在港英政府的主導下，香港政治體制改革經歷了大致三個階段，在每個階段中香港的政黨政治均有不同程度的發展。

（一）1982-1989：政治團體階段

1989 年之前香港的民主化改革是漸進式的，從區議會選舉開始逐步發展到立法局選舉。20 世紀 80 年代初，香港首先進行了地方行政改革，將香港劃分為十八個區，在每個區建立了區議會和管理委員會，區議會是一個基層民意機構。1982 年區議會首次選舉中，區議會的民選議席僅佔 1/3，隨着改革的進一步深入，到 1985 年選舉時，民選議席已經超過了 2/3。1984 年，港英當局發表《代議政治綠皮書》，將民主

化改革從各區擴展到立法局。1985 年香港立法局首次進行間接選舉，56 個總議席中通過選舉團組別和功能組別間接選舉產生的民選議員達 24 名，1988 年立法局選舉中的民選議員進一步增加至 26 名，接近總議席數的一半。

這一時期的另一個重要變化是香港居民的政治熱情有了很大程度的提高。香港本來是一個移民社會，香港居民普遍對香港沒有歸屬感，此外，由於香港是自由港，因此廣大居民忙於經濟生活，對政治漠不關心。20 世紀 70-80 年代以後，香港出現了大批的移民後代，他們不再將自己視為移民，對香港有着濃厚的歸屬感。當時隨着香港回歸中國已成定局，他們普遍感到未來難以預料，因此開始積極關注政治生活。香港人的政治熱情在這一時期達到了前所未有的高度。1982 年首次區議會選舉中登記選民達到 90 萬人，投票率達 38.08%，候選人多達 403 人；1985 年第二次區議會選舉中登記選民達到 142 萬人，投票率達 37.5%，候選人多達 501 人。“如此大規模的、自覺的、制度化的政治參與，在香港歷史上都是前所未有的，開創了香港政治發展史上的一個新紀元。”⁶

區議會、立法局的選舉和香港人政治參與熱情的高漲催生了大量的政治團體，為政黨政治的開展準備了條件。這一時期香港出現了大量的政治團體，比如滙點、太平山學會、觀察社等，這些政治團體積極議論時政，參與選舉。這些團體尚不能被稱為政黨，因為這一時期民主化程度較低，大權還是掌握在總督手裏，不論立法局還是區議會都不是權力的中心，這些政治團體仍然缺乏掌握政府權力的明確目標。

（二）1989-1991：政黨形成階段

這一階段是香港政治體制改革的一個轉折階段。在此之前，中國政府和英國政府在政治體制改革的問題上雖然有分歧，但總體上合作多於對抗，對政改的速度和步驟往往能通過協商加以解決。⁷但是，隨後發生的一系列事件使中英兩國政府的關係逐漸緊張起來。英國政府於是決意要加速政改，策略之一就是扶持香港本地政黨。

英國加快政改的具體措施包括增加民選議席的數量和扶持香港本地的政治團體，鼓勵它們建黨。

1991年立法局選舉的60個議席中不僅有民選議席39個，還包括了18個直選議席。在英方扶持和立法局直選的雙重刺激下，香港的第一批政黨產生了，主要包括香港民主同盟、自由民主聯盟、新香港聯盟、穩定香港協會等。1991年立法局選舉中，剛剛出現的香港政黨便大獲全勝，政黨提名的候選人取得了18個直選議席中15個，獨立候選人中僅僅3人當選，這表明政黨已經成為香港民眾參與政治的一條主要途徑。

(三) 1992-1997：政黨快速發展階段

1992年，英國保守黨主席彭定康出任香港總督，他一上台就公佈了激進的政改方案，其中的原因背景如前所述。彭定康的政改方案主要包括兩項內容：一是提高立法局的地位，使其成為一個真正的代議制立法機關，而不再是一個諮詢機構。總督不僅不再兼任立法局主席，反而要以行政首腦的身份向立法局負責，即將總督負責制改造為英國式的議會政體；二是大幅擴大選舉的範圍，降低選民資格年齡，取消全部委任議席，擴大立法局直選議員名額。按照彭定康的方案，1994年香港區議會選舉實行全面直選，1995年香港立法局選舉也取消了委任議席，共選舉產生議員60席，其中直選產生20席，功能組別選舉產生30席，區議員組成的選舉委員會選舉產生10席，直選和變相直選的議員多達50名。

彭定康政改造成了兩項後果：第一，該方案被中方認為是“三違反”⁸，即違背了《中英聯合聲明》、違背了與基本法銜接的原則、違背了中英政府已經達成的協議和諒解，實際上是要通過提高立法局的地位使香港成為一個中央政府難以控制的政治實體。該方案引起了中英雙方關於香港政改的激烈爭論，破壞了回歸前後政制銜接的可能性。“九七回歸”後，中央政府對港英當局造成的政治現實難以認同，將之廢除，另起爐灶。第二，彭定康政改的方案大大促進了香港政黨的發展。在1991年立法會選舉前後已經形成的香港政黨在彭定康政改的刺激下獲得了飛速發展。這一階段香港產生了一大批具有廣泛影響的政黨——1992年“民主建港聯盟”成立，1993年“自由黨”成立，同年“香港民主同盟”和“滙點”合併

成為“香港民主黨”，1994年“香港協進聯盟”成立，1996年“前綫”成立，1997年“民權黨”成立，再加上已經成立的“自民聯”、“民協”、“新民盟”、“穩港會”等，如今在香港政壇上活躍的政黨在這個階段基本上都出現了。

1994年的區議會選舉和1995年的立法局選舉中，各個政黨為了爭奪議席進行了激烈較量。1994年的區議會選舉中，346個議席中有政黨背景的議員達178席，佔51.4%；1995年兩個市政局選舉中，59個議席中有政黨背景的議員達44席，佔75.4%；1995年的立法局選舉中，選舉產生議員60席，其中有政黨背景的議員有46席，佔總議席的76.7%，無黨派人士只有14人當選，佔總議席的23.3%。這樣的選舉結果表明，香港政黨已成為聯繫香港民眾和政治權力的最重要的橋樑，成為香港政治社會中的重要力量。各政黨的政治目標也已經明確，“便是希望在選舉中勝出並贏得政治權力，因此選舉勝負對於政黨來說可謂生死攸關的問題”。⁹與此同時，政黨的政治傾向也日趨明朗，其中民主黨為民主派，自由黨為中間派，民建聯為愛國愛港派，立法局內基本形成了不同政治傾向的政黨激烈競爭的局面。

三、基本法對香港政治的規制

彭定康政改造成的政治格局是中央政府無法接受的，因此中央政府宣佈1995年當選的立法局議員不能直接成為香港特別行政區成立以後新的立法會的議員，立法會“直通車”計劃破產。九七回歸之後，根據《香港基本法》，由400人組成選舉委員會選舉產生60名新的立法會議員成立了臨時立法會。彭定康的激進式民主化改革被終止，政改回到了基本法的循序漸進的原則下。

(一) 基本法對政黨活動的限制

基本法對政黨政治基本上持限制的態度，在制度設計上盡量淡化香港政黨對政府的影響。“基本法憲制設計的一個潛藏議程，是不希望本港政黨政治蓬勃發展，尤其是盡量減低執政黨出現的機會。”¹⁰基本

法這一設計理念主要體現在以下幾個方面。

第一，選舉委員會制度。在行政長官方面，《香港基本法》規定行政長官必須由一個具有廣泛代表性的選舉委員會選舉產生，並且在短期內不會舉行普選。這無疑將政黨排除出了行政長官選舉。政黨的作用在於聯繫選民和候選人，只有在普選中政黨才能最大限度地發揮作用，如果行政長官不由選民普選，政黨的影響力就會很微弱。事實上，歷屆選委會中親中央政府的人士總是佔壓倒性多數，中央政府對香港特別行政長官選舉有足夠的控制力，政黨在行政長官選舉中基本不發揮作用。

第二，禁止行政長官擁有黨派背景。1996年香港特別行政區籌委會通過的《第一任行政長官人選的產生辦法》第五條規定，“有意參選第一任行政長官的人士應以個人身份參選。具有政治性團體身份的人士在表明參選意願時必須退出政治性團體。”2001年立法會制定《行政長官選舉條例》第569章第31條也規定，當選的行政長官必須“表明他不是任何政黨的成員；及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。”禁止行政長官具有黨派背景進一步把政黨排除出了行政權，使任何政黨都不可能成為執政黨。

第三，建立行政主導制。由於政黨基本影響不了行政長官選舉，因此立法會就成了政黨活動的主要陣地。然而基本法提高行政權的地位，壓縮立法會的權力，建立了“行政主導制”，使立法會在整個權力架構中的地位被削弱，間接導致了政黨的政治影響力被削弱。在《香港基本法》的政治框架下，行政長官具有崇高地位，既是行政首腦，又是特別行政區的元首。在與立法會的關係上，行政長官提出的議案優先列入立法會的議程，議員提出與政府政策相關的議案必須要有行政長官的書面同意，行政長官有權拒絕簽署立法會的法案，發回立法會重議，甚至在一定條件下可以解散立法會。總之，行政長官的實際權力要遠遠超過立法會。

第四，在立法會內限制政黨活動。首先，議員提出的議案需要由立法會內功能組別議席和直選議席分別投票通過，即分組計票，而政府提出的議案只需

要立法會簡單多數通過即可，這一規則使議員提出法案並獲得通過變得十分困難。其次，議員要提出與政府政策相關的議案，需要行政長官書面同意，權限大大縮減，而議員的地位下降必然導致其所屬政黨的影響力隨之下降。再次，在立法會選舉中至今仍保留着一半的功能組別議席。功能組別議席不利於政黨活動，因為功能組別議席的候選人不需要政黨動員選民來支持他選舉，甚至有些時候政黨背景反倒對候選人不利，候選人所要代表的職業利益和他所屬政黨所代表的利益可能不一致，因此大量的功能組別議員都是獨立候選人。最後，採用比例代表制取代彭定康政改方案中的單一選取制。比例代表制通常導致多黨制而不利於大黨的發展，導致現在香港政黨林立，產生不了有實力的大黨來完全控制立法會進而影響政府。

（二）基本法框架下的“半政黨政治”

政黨與政府的關聯式結構有以下幾種狀態。一是“全面政黨政治”狀態。在這種狀態下，政黨可以通過選舉來執掌立法權和行政權，並且可以影響司法權，在政黨通往公權力的道路上不存在任何障礙。二是“半政黨政治”。這種狀態下政黨只能通過選舉行使部分公權力，在政黨獲得公權力的道路上存在着障礙，政黨政治受限於制度劃定的範圍。三是“無政黨政治”。在這種狀態下，政黨不能合法存在或者政黨不能通過選舉取得任何公權力。

按照這種分析框架，基本法體制下的香港處於“半政黨政治”的狀態。¹¹雖然有行政長官和立法會的選舉，但《香港基本法》為政黨參政設置了重重障礙。在行政權方面，政黨基本被排除出了行政長官選舉，無法取得執政地位，變成了“功能缺失型的政黨”；在立法方面，政黨僅僅能參與直選議席的角逐，參與功能組別議席的角逐實際上存在着障礙；在司法方面，政黨對司法的影響微乎其微；在行政和立法的關係上，行政主導制使政黨所在的立法會的地位降低，間接削弱了政黨的政治影響力；在微觀上，議員提出議案的限額、分組計票、比例代表制等政治規則也讓政黨在通往公權力的道路上困難重重。

(三) 基本法限制政黨活動的原因

第一，中央政府認為政黨活動不利於保持香港的經濟繁榮。香港最大的特色是繁榮的經濟，繁榮的經濟又離不開社會的穩定，而政治改革以及政黨活動總是會帶來社會不穩的風險，而且香港在港督制下一直沒有民主政治的經驗，這種風險就更大了，因此中央政府不願意冒險在香港推行政黨政治。此外，香港的經濟繁榮得益於大量的投資，中央政府擔心政黨活動會讓香港過快民主化，中下層參政執政會大搞福利社會、增加賦稅，使投資者的利益受損因而撤資，損害香港經濟。

第二，西方式的政黨政治並未得到中共的認可。1987年4月，鄧小平會見香港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”。¹² 這是因為，西方國家的政黨經常為了反對而反對，把黨派利益置於公共利益之上，在選舉時極力美化自己、抹黑對手，內耗嚴重，輪流執政導致政策不連續，各黨上台搞各黨的一套，不利於總結施政經驗，多黨制下執政聯盟容易瓦解，導致政府倒台，政局動盪。中央政府看到了西方政黨制度的種種弊端，因此在起草《香港基本法》時就着力避免將西方式政黨政治引入香港。

第三，香港某些政黨對於中央政府的敵視態度。在彭定康政改的過程中湧現出了很多敵視大陸現行政治體制的政黨，其中有些政黨反對中央政府和中國共產黨，意圖顛覆中央政權；有些政黨和境外勢力、台獨勢力有着千絲萬縷的聯繫，甚至主張香港獨立；有些政黨持極端性政見，主張在香港進行激進的經濟和政治改革。中央政府對這些政黨難以放心，因而在起草《香港基本法》時盡量淡化政黨力量對香港政治的影響。

《香港基本法》對政黨活動的限制激起了政黨力量的反彈，被限制的政黨力量構成了香港的反對派，以立法會為主要活動平台，為自身發展爭取更大的制度空間。在港內，泛民主派反對“小圈子選舉”產生的行政長官，對行政長官施政設置障礙，造成了行政長官與立法會的衝突；在港外，泛民主派政黨與中央政府之間關係緊張，一部分政黨採取了“逢中必反”的態度，中央政府也相應地對泛民主派政黨更加不信

任。這樣就形成了目前香港政治生活中的兩大矛盾：一是行政長官與立法會的矛盾；二是中央政府和香港泛民主派的矛盾。

另外，《香港基本法》雖然排斥政黨政治，但同時又規定了要實現“雙普選”的目標，可見中央政府的本意是在政黨政治之外尋找一個實現普選的方法。香港特區政府成立以後，中央政府一方面在循序漸進的原則下控制着香港民主化的速度，一方面又反覆重申“雙普選”的目標不會改變。雙方的爭議焦點集中在兩個方面。一是行政長官的提名機制。泛民主派要求實現“三軌制”提名，中央政府則堅持《香港基本法》規定的“由提名委員會通過民主程序整體提名”。¹³ 二是立法會內功能組別的存廢。泛民主派要求廢除功能組別議席，而中央政府則認為“功能組別不可輕言廢除”，“可與普選並存”。¹⁴

四、結語

香港政黨政治從無到有，遵循着一定的發展脈絡，其產生根源、路徑與結果皆有其不同於一般性政黨政治的特點。特別是回歸以後，《香港基本法》框架下的香港政治乃是一種“半政黨”政治，既具備政黨政治特徵，又受到《香港基本法》對於政黨政治的制約。此種複雜政治格局是由香港“一國兩制”的特殊性造成的。儘管《香港基本法》對於香港政黨政治的規制尚存在許多不完善之處，需要逐步修正，但就法理上來說，香港的政黨政治歸根結底還是要以《香港基本法》為框架。

在討論普選的過程中，香港泛民主派政黨在普選的具體制度設計上同中央政府設計的目標與要求產生了重大矛盾。中央政府面臨着兩難困境，只能把普選的進程不斷延後，並努力尋找一個替代政黨政治的有效方案。然而事實證明在限制政黨的前提下實現普選十分困難。而香港泛民主派政黨則一方面要求參選《香港基本法》設置的行政長官職位，一方面又從西方選舉制度中尋找各種“理論依據”來反對《香港基本法》的規定，本身也自相矛盾。這種做法的後果只能是既延緩了香港的民主化進程，又損害了香港政黨

自身的發展。實際上，現在正是需要各方政治力量尊重《香港基本法》，並在《香港基本法》的框架下展

開合作的時候。惟有如此，各方才能達成共識，共同推動香港民主化事業的健康發展。

註釋：

- ¹ 劉曼容：《保障與制約：英國管治香港的港督制度》，載於《中共中央黨校學報》，2006年第3期，第108-110頁。
- ² 金耀基：《中國政治與文化》，香港：牛津大學出版社，1997年，第21-43頁。
- ³ 劉懷軍：《論香港政黨政治的發展及其影響》，北京：中共中央黨校碩士論文，2007年5月。
- ⁴ 孔世平、鄒維庸：《港英當局“光榮撤退”遺患甚多》，載於《紫荊》，2002年第6期，第18-19頁。
- ⁵ 馬嶽：《香港政治發展歷程與核心課題》，香港：香港中文大學出版社，2010年，第17頁。
- ⁶ 周平：《香港政治發展(1980-2004)》，北京：中國社會科學出版社，2006年，第97頁。
- ⁷ 許家屯：《許家屯香港回憶錄》，香港：聯經出版事業股份有限公司，1993年，第195頁。
- ⁸ 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第218-228頁。
- ⁹ 蔡子強等：《選舉與議會政治——政黨崛起後的香港嶄新政治面貌》，香港：香港人文科學出版社，1995年，第11頁。
- ¹⁰ 馬嶽、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70頁。
- ¹¹ 曹旭東：《香港政黨政治的制度空間》，載於《法學》，2013年第2期，第110-118頁。
- ¹² 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第221頁。
- ¹³ 喬曉陽：《特首候選人須透過民主程序整體提名》，載於大公網：<http://news.takungpao.com/hkol/politics/2013-03/1509718.html>，2016年12月11日。
- ¹⁴ 《普選無絕對標準，功能組別可並存》，載於大公網：<http://news.takungpao.com/paper/q/2013/1113/2033515.html>，2016年12月11日。