

香港特別行政區立法會功能界別的改革路徑分析

孫 瑩*

一、前言

2016 香港特別行政區立法會選舉塵埃落定。但是對於立法會選舉制度改革的思考並未落幕。一方面對於香港泛民派而言，普選的最終目標還未實現，功能界別的改革勢在必行。另一方面對於香港建制派而言，功能界別的傳統優勢式微，功能界別被民主派和獨立人士滲透，建制派議席被蠶食(立法會議席政黨分佈見圖 1-3)。在本次選舉產生的 70 個立法會議席中，分區直選議席泛民派獲得 19 席，建制派獲得 16 席；傳統功能界別議席泛民派亦獲得 7 席。與上一次的立法會選舉相比，建制派失去兩個議席，力量此消彼長(見表 1)。對於香港特別行政區立法會功能界別，一直有保留、廢除或改革等爭議，改革的呼聲蓋過維持現狀的聲音。

圖 1 分區直選議席政黨分佈

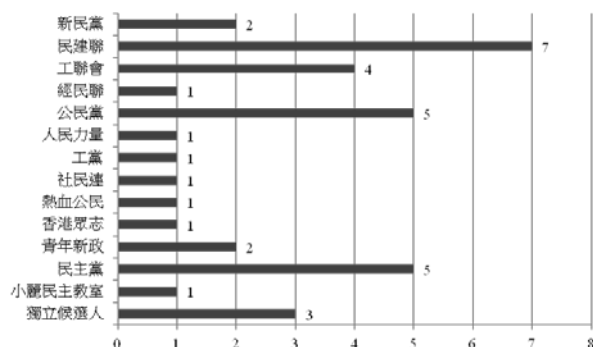


圖 2 功能界別議席政黨分佈

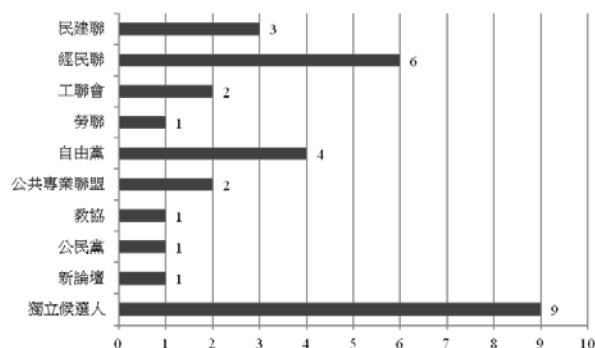


圖 3 超級區議會議席政黨分佈

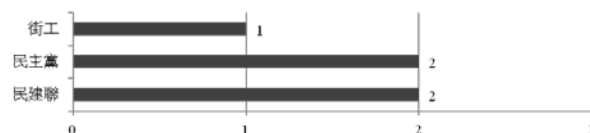


表 1 建制派與泛民派席位變化

年份 \ 黨派	2012	2016
建制派	43	41
泛民派	27	29

二、香港立法會功能界別的歷史淵源

從歷史淵源來看，功能界別的誕生緣起於港英時期商界強烈的參政訴求，非選舉產生的政府需要為其提供議政平台。立法會的前身——立法局一直採用的是委任制，即由總督委任立法局議員。第一屆立法局成員與行政局成員完全重合。在璞鼎查任香港第一任

* 中山大學法學院副教授

總督的時候，商界與政界關係緊張，溝通不暢。英國商人積極要求參與香港的政治活動，璞鼎查排斥商人參政，引起商界的反感。第一屆被委任的立法局成員與行政局成員是參遜、威廉堅和馬儒翰。在馬儒翰去世，參遜病假之時，璞鼎查經常未經事先討論便發佈具有法律效力的文告，引起商人們的不滿。由於在立法與政府機構中沒有代表，被統治者無法通過在代議機關議事的方式傳遞自己的意願，統治者制定的法例和政策在實施中遭遇到抵抗。在最為敏感的土地問題上，港英政府拍賣土地，開發者假定政府拍賣的土地是長期租用或者可以轉為終身持有的不動產，而璞鼎查下令將土地租期定為 75 年，這引發商界的抗議。英國國會下院組織了特別委員會調查處理此事，最終，999 年的租期取代了 75 年，英國商人的影響力可見一斑。¹ 璞鼎查經此風波就遞交了辭呈。其後的德庇時總督上任伊始頒佈了一個條例，要求全體香港居民包括英國人在內必須進行登記。這個條例遭到英國人和華人的反對。華人進行靜坐罷工，有一些人離開了香港。“香港社會對這項條例的反應表明，雖然總督在理論上擁有不受限制的權威，歐洲人和華人能夠組織總督推行任何他們堅決反對的措施。”² 吸取了前兩任的教訓，第三任總督文翰在統治的過程中保持與商人們進行協商。1850 年，協商制度化，總督委任了兩名平民議員。立法局從此分為官守議員和非官守議員。在沒有選舉的條件下，港英政府通過委任非官守議員，吸納社會精英進入體制，以防止他們成為政府統治的對立面。這種執政手段在政治學中被稱為政治吸納(political inclusion or political co-option)，金耀基稱之為“行政吸納政治”。“七十年代以後，政府更廣開諮詢渠道，以行政手段吸納社會上的精英，成功地化解社會上不少矛盾和衝突。”³

1984 年港英政府發佈《代議政制綠皮書》，最初引入功能界別或稱功能組別制度。1984 年《代議政制綠皮書》解釋說，構建代表制度，有兩種途徑，一種是按照居住地來劃分選民，一種是按照社會功能來劃分選民，相近的居住地和性質類似的職業工作，都會促進人們的共同關注。這是當時官方所提出的功能組別代表性的理論依據。用學術語言來解釋，正如馬嶽所言，功能組別的學理基礎是法團主義，即組織化的

利益在政府中的表達，政府將重要的利益集團納入決策機構以分享權力。馬嶽認為功能組別與歐洲的法團主義政治思想一脈相承，不失為一種別致的選舉模式和代表模式。⁴ 陳弘毅教授稱此綠皮書為香港憲政史上的里程碑，因為這是在香港歷史上第一次開放權力機關讓大眾以選舉的方式進入。⁵ “目前的制度，是港督從這些地區及社會功能劃分的選民組別中，甄選及委任立法局全部非官守議員。現在的建議，是把這些制度加以發展，使立法局有相當數目的非官守議員，是由上述選民組別自行推選出來。”⁶ 這種開放僅局限於香港社會的部分群體，即按照居住地區和社會功能劃分的選民組別。⁷ 功能組別選舉既承載了政治吸納的功能，又具有選舉的形態，“隨着《中英聯合聲明》列明回歸後立法機關由選舉產生，委任議席回歸後必須廢除。實際上是用選舉方法，保證以前透過委任進入建制的社會精英，可以繼續在建制內有代表席位。”⁸ 這樣的政制安排在回歸後的香港特別行政區立法會中得到延續。“現行的政制設計，基本上是承襲上世紀 80 年代殖民地統治的一套，其特點是透過委任或有限度的選舉(例如功能團體選舉)，吸納資本家和精英階層的代表進入建制，換取他們支持(或者最低限度不公開反對)殖民地官僚的施政。”⁹

三、圍繞功能界別的爭議

由上述功能界別的產生背景可知，功能界別的設計原理是在選舉時代延續政治吸納，保證經濟翹楚和專業精英的參政議政，促使其成為保守型政府的盟友。¹⁰ 功能界別的這種功能定位是爭議的根源。反對功能界別的人其實就是反對功能界別的“特殊利益照顧”，支持功能界別的人則堅持此種安排有其必要。圍繞功能界別的爭議，具體說來有如下觀點：

(一) 取消功能界別的理由

1. 功能組別不符合普選目標

這種觀點認為立法會功能組別的設置違反了《香港基本法》所規定的“立法會最終達致全面普選”的目標。如劉慧卿指出，“功能組別選舉不但不合乎國

際人權公約有關普及而平等的選舉原則，更削弱了議會的公信力和認受性。”¹¹

2. 功能界別的認定缺乏客觀基礎

首先，那些行業可以被列入功能界別是沒有操作標準的。蔡子強指出，“功能選舉的另一個明顯問題，是沒有很好的標準界定哪一些行業可以被列入‘功能界別’。”¹² 因此“香港多年來一直有不同的團體爭取在立法機關內有代表他們的功能議席。”¹³ 其次，在某一界別中，哪些團體及其成員可以被納入從而行使投票權也是沒有標準的。“沒有客觀標準去界定那些團體或機構應有資格投票。”¹⁴

3. 功能界別選民基礎狹窄

在香港政府開展整改諮詢期間，收到的社會意見有很多是反映這個問題的。“功能組別選舉不但符合國際人權公約有關普及而平等的原則，更削弱了議會的公信力和認受性……功能組別是為了保護工商界的利益而設，因此在全港 320 多萬登記選民中，只有 22 萬人有投票權。”¹⁵ “功能界別選民的基礎狹窄，認受性及代表性受質疑，由幾十至幾百人選出的代表，卻可與數萬至數十萬人選出來的分區直選代表，共同在立法會議事，制定公共政策，並擁有相同的投票權利。”¹⁶ “在功能組別中，一些市民如學生、家庭主婦等，均沒有投票的權利。超過十八歲的學生，以及家庭主婦，佔香港市民的百分比，實在為數不少，何故政府剝削他們投票的權利呢？功能組別的選舉，仍是一個‘均衡參與’的選舉嗎？”¹⁷

4. 功能界別造成選民權利不平等

狹窄的選民基礎，只有一部分人可以享有功能界別投票權，就造成了選民投票權的不平等。“市民權利不平等，票值不平等。選民基礎狹窄，造成認受性及代表性的問題。”¹⁸ “功能組別的產生，令每名有權投票的市民的票值變得嚴重地不平等，有些市民只有一票，但有些則有兩票甚至三票，造成市民之間的政治權利並不平等。”¹⁹ “功能組別選民有兩票甚至三票，普羅市民只得一票，既不等量，也不等值，更不公平，這樣的選舉並不符合普及而平等的原則。”²⁰ “香港現時的功能組別選舉之所有予人詬病，是因為並非所有人都有自

己所屬的功能組別，有些人甚至同時擁有多個組別的投票權，這才造成投票機會不均等的問題。”²¹

5. 功能界別不能代表經濟和專業利益

楊艾文指出，“功能界別制度從來沒有嘗試去反映和覆蓋香港所有的主要的經濟、社會和專業領域。無論何時，香港主要經濟和專業領域都沒有被代表。”²² 立法會議員的權力行使上，“功能組別制度往往衍生‘利益山頭主義’，而不是均衡參與。”²³ 當公眾利益與議員所代表的功能界別產生衝突，議員會犧牲香港公眾的利益來維護其小圈子的利益。

6. 功能界別的投票過程不透明

“功能界別的選民擁有特權，是因為除了地方選區外，還有額外一個機會投票選出立法會議員。此外，在以‘公司票’為主的界別(即由公司而不是個人投票的界別)，勢力強大的商業利益可以透過旗下相關公司影響投票取向，甚至選舉結果；在投票人數極少的界別，此問題更見嚴重。此制度不但有明顯的不公，亦容易被操控及濫用。”²⁴

(二) 保留功能界別的理由

1. 功能界別體現香港政治中的均衡參與原則

中央提出的香港政制發展的原則之一，就是香港各階層的均衡參與。2004 年 4 月 27 日全國人大常委會副秘書長喬曉陽在“全國人大常委會關於香港特別行政區 2007 年行政長官和 2008 年立法會產生辦法有關問題的決定”座談會上指出，“香港的政治體制必須能夠兼顧各階層、各界別、各方面的利益，既包括勞工階層的利益，也包括工商界的利益，做到均衡參與。目前香港保證各個階層、各個界別、各個方面均衡參與的主要途徑，一是由 4 大界別產生的 800 人組成的具有廣泛代表性的選舉行政長官的選舉委員會，一是功能團體選舉制度。”

2. 功能組別有利於香港的經濟繁榮與社會穩定

《香港基本法》的立法原則包括了“要有利於香港的經濟繁榮與社會穩定，有助於香港的資本主義經濟的發展，同時兼顧各階層的利益”。²⁵ 維護香港的繁榮與穩定，是《香港基本法》和建構香港治理模式的宗旨。學者們認為，功能組別是香港繁榮與穩定的制度保證，因為功能組別保證了作為香港經濟支柱的

工商業階層和專業人士階層在立法機關中的代表權。有學者指出，功能界別的設置目的就使為了保證親中央的工商業者能夠當選。²⁶ 香港的工商業精英和專業人士呈分散狀態缺乏組織化，且不諳於街頭政治，故而相比於地區直選，這些工商業和專業人士更依賴功能組別這一途徑來進入立法會。有一種擔憂：如果取消功能組別，作為香港經濟支柱的精英階層就可能被排斥在政策制定的決策過程之外，影響香港的繁榮穩定。²⁷

3. 功能界別有利於行政主導的實現

回歸以來，香港的政制發展有行政弱勢、立法擴權之說。²⁸ 而行政主導被認為是香港特別行政區政治體制的本意。²⁹ 在立法會的表決程序中，由於功能組別和分組點票機制的存在，政府的法案相對於議員個人提出的法案具有優越地位。故而功能界別為行政主導提供了某種程度的制度保障。³⁰

4. 功能界別具有合法性

(1) 功能界別有職業代表制、兩院制等法理基礎

功能界別被認為是職業代表制的一種表現形式。在香港這個“基於職業差異形成的多元化社會”，功能界別作為地域代表制的補充，更能反映界別的界限和利益。³¹ 香港立法會“一會兩組”的構成與和分組點票的表決機制是通過一院制形式實現兩院制的目標，而兩院制模式是世界通行的經驗，為實現議會內部相互制約的功能。³²

(2) 功能組別不違反《人權公約》

有學者一一駁斥了“功能界別違反《人權公約》”的論點。回歸以前英國政府對第 25 條第 2 款做出保留，《中英聯合聲明》和《香港基本法》維持了這種保留。³³

四、功能界別的改革方案綜述

由於《香港基本法》指明“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。”功能界別的未來改革路徑也應順應普選的方向和目標，即功能界別普選化。現代選舉有一些共通的原則，包括普

遍、平等、直接等。如亨廷頓所說，“一個現代民族國家，如果其最強有力的決策者中多數是通過公平、誠實、定期的選舉產生的，而且在這樣的選舉中候選人可以自由地競爭選票，並且實際上每個成年公民都有投票權，那麼，這個國家就有了民主政體，這一民主的程序性定義……得到了普遍地承認，也得到了在這一領域從事研究的學者的公認。”³⁴ 功能界別普選化的方案，在平等、直接、普遍上着力，已經有以下幾種思路：

(一) 功能界別的種類和數目的增加

如上所述，對於功能組別的最大質疑就是現有的功能界別涵蓋有限，沒有立法會功能界別代表的行業和人群難以表達自身利益訴求，因此不少團體提出增加功能界別的種類以吸納更多利益團體是功能界別改革的一個主要進路。例如，香港大學畢業同學會政制改革關注組提出，專業界別增加 7 個至 15 席，增加的界別為高等教育專業人員界，金融、保險及投資專業人員界，地產專業人員界，新聞、傳媒、廣告及設計專業人員界，運動員及體育專業人員界，社會福利專業工作者及管理人員界，物流、運輸、航運及交通專業人員界。³⁵ 與此類似，民建聯提出功能界別應增加中醫界、婦女界、輔助專業界和地產代理界。³⁶ 提出立法會功能組別需要增加婦女界別的還有香港婦女發展聯會、離島區議員李桂珍、長洲婦女會有限公司。³⁷ 香港工業總會也贊成依據不同行業、不同界別對社會、經濟發展所發揮的功能而分配席位。³⁸

這種改革的邏輯是擴大功能界別的選民基礎，增加參與功能組別選舉的人數，以提高功能組別議員的代表性和認可度。這種改革的最大化就是將所有香港合資格選民都納入功能界別。有代表性的是觀塘區議會主席陳振彬的觀點。陳振彬指出，“現在有很多社會人士仍未納入任何功能界別，變成屬於某功能界別的人士在選舉時有兩個投票權，但不屬現有功能界別的人士只有一個投票權，我認為這違反了均等權利的原則，有需要研究出一個可行的安排，令所有有關人士都同樣有兩個投票權，這包括沒有正式工作的人士如家庭主婦，亦應有兩個投票權。”³⁹ 他提出將家庭主婦、商業機構的員工、一些非專業人士、達選民年

齡的學生等都列入功能界別，這樣使得所有合資格選民都納入功能界別。“功能界別因此符合了‘普及’及‘平等’選舉的原則，在概念上符合了普選，可在立法會保留。”⁴⁰ 地產商施永青指出，功能組別的選舉被認為不民主，“只是功能組別的設計劃分不當的問題，如果劃分到人人都有自己所屬的功能組別，以及每人都只有一次投票機會，那麼，功能組別的選舉一樣可以是公平合理的。”因而，“如果可以讓每個選民都按自己從事的工作加入一個功能組別，功能組別的選舉一樣可以符合民主原則。”⁴¹ 施永青提出將所有選民納入功能界別的方案是“加入一些新的功能組別，如家庭主婦、學生、退休人士等。而現有的功能組別，則改為全部個人化——每人按自己從事的主要工作性質，加入以下其中三個中的其中一個類別：商界、專業及管理人員、基層僱員及自僱人士。”⁴²

(二) 合併、減少功能界別

另一種觀點認為要減少功能界別：現存的有些功能界別選民基礎較小，競爭過低，很多界別在過去幾屆選舉中都僅有 1 名候選人，可以考慮廢除或者與其他組別合併。這種改革的最大化就是最終消除功能界別，把功能界別議席轉化為分區直選議席。香港公民協會提出，選民數目少的功能界別應合併為若干功能界別，以擴大選民基礎，並且功能界別的數目減少到 15 個及以下。⁴³ 梁美芬也提出，逐步減少功能界別，以支持普選的功能界別帶頭，把功能界別議席轉為分區直選議席。⁴⁴ 九龍社團聯會建議將所有功能界別合併為十多個大的功能界別，合併的原則是選民的性質相近、人數相近。⁴⁵ 香港工商專業聯會建議廢除只代表不重要界別的細小功能界別，並特別指出，“在 2000 年，約半數的功能界別議員是從少於 1,000 名登記選民的功能界別中選出。”⁴⁶ 有的團體建議通過合併功能界別的方式逐步減少乃至消除功能界別議席。例如，亞太國際關係學會建議逐步合併有關聯的行業界別，減少功能界別席位，到 2020 年全部消除功能界別。⁴⁷ 自由黨也提出，功能界別議席每階段 10 席地減少，乃至淡出消失。⁴⁸ 港區政協委員石漢基提議由功能界別議員主動提請取消該功能界別改

為地區直選，再由該功能界別選民投票以多數通過該取消界別的提請。⁴⁹

(三) 界別內議席數目的均衡

一種思路是現有功能界別及涵蓋成員不變，但是各界別的議席數目趨向均衡。香港基本法推介聯席會議提出，功能組別應體現多元民主與均衡參與，但現時的功能組別人數不均。例如有團體在 2007 年批評“一些功能組別，如商界及勞工界，分別有兩席及三席，其餘只有一席，比例不均的情況，由是觀之，一目了然。”⁵⁰ 陳方安生提出“選舉組別的人數須具一定數目及大致均等。”⁵¹

(四) 放寬進入功能界別的選民資格

現時不同界別的投票人數不等，即界別之間投票權的不平等。目前功能界別“沒有客觀標準去界定哪些團體或機構應有資格投票。港府一向的做法是用界別內‘具代表性’的團體的名單作為選民名單。”⁵² 一種思路是現有功能界別及議席不變，但是對每個議席投票的選民人數進行調整，即改變選民資格的認定條件，讓更多團體和個體可以加入既有界別。“前綫”的政改諮詢意見書裏舉例，“功能組別選民人數由鄉議局的 149 票至教育界的 77,000 多票不等”。第三十八屆珠海學院學生會提出“一些組別的投票人數，嚴重失衡，以教育界為例，需要數萬票才有一個議席，而勞工界當選的三席，一席僅需約三百票，三席合共也不足一千票。”⁵³ 新界社團聯會建議，“可根據現有功能界別的不同類型，將功能界別的選民資格的認定方式進行梳理和調整，擴大選民基礎。”⁵⁴

新界社團聯會還提出了具體的調配方案：(1) 商界(一)(二)、工業(一)(二)、金融界、保險界屬於資本型功能界別，應維持不變；(2) 教育界、會計界、醫學界等專業型功能界別議席數不變，在現有選民基礎中加入從業機構、組織和團體，並且包含專業機構和專業人員兩類投票人；(3) 地產及建造界、進出口界、資訊科技界等行業型功能界別議席數目不變，其選民由行業從業者、行業從業機構、行業專業人士三部分構成，建議將行會一票制改為行會會員一票制，從而擴大選民基礎；(4) 漁農界、勞工界屬於勞工型功能界別，建

議增加團體選民的投票數或增加個人選民的數量；(5) 鄉議局和區議會等政治型功能界別通過互選產生。⁵⁵ 無獨有偶，新界工商業總會提出的改造功能界別的方案與之一模一樣。⁵⁶ 香港工業總會理事會副主席蔡志揚提出，“所有在港註冊的非牟利商會團體，成立超過7年及擁有實質會員的均符合資格。所有在職香港永久居民，擁有專業資格的香港永久居民均符合資格。所有在港(公、私)營業的機構必須為其僱員登記。在職僱員登記成為功能組別選民後，擁有現職該公司所屬商會功能參選團體一票投票權，以及其本人各項專業功能參選團體一票投票權。”⁵⁷

(五) 功能界別提名候選人

一種思路是，維持現有的功能界別不變，但是各功能界別的功能並不在於選舉，而在於提名。功能界別選舉分為兩個階段：第一階段，由原來的功能界別提名該界別的人士作為候選人；第二階段，全港選民一人一票選舉全港立法會議員。石禮謙議員建議，“立法會功能界別議員的具體產生辦法應採取由界別選民提名候選人，再交由普選產生。獲得候選人資格至少應得到30%業界選民的支持。此舉既能保障立法會的構成體現出社會各階層均衡參與，又遠至透過全面普選產生立法會議員的目標，有利於保持香港長期繁榮穩定。”⁵⁸ 基本法研究中心提出將功能界別議席的1/3由功能團體提名立法會候選人，再交由香港市民一人一票選出。再將這種提名與選舉方式由1/3功能界別議席擴展到2/3，乃至全部功能界別議席。⁵⁹ 梁美芬提出“30+1”方案，即30個功能界別的選民負責提名，然後交由全港選民一人一票投票產生30名功能界別議員，另加一票分區直選。⁶⁰ 李慧瓊表示，她聞聽一個改革方案，是一票地區票，加一票功能界別票，後者由業界提名，但改由從業員投票(即小圈提名，大圈投票)。⁶¹

(六) 公司票轉為個人票

一種思路是改革現行的團體票制，將投票權擴展至個人。反對公司票的聲音存在已久：投票權在公司而非個人，導致某些商業團體能操控多票；維護特定利益集團，將業界利益凌駕於公眾利益之上。所以一

直有聲音要求取消功能組別議席中的團體票和公司票，以擴大功能議員的代表性，讓市民有更加平等的政治權利。香港職工會聯盟秘書長李卓人建議，應當將團體票轉變為勞工的個人票，所有註冊職工會的會員都應當有投票權。⁶² 東區區議員王金殿提出保持目前立法會功能團體的分組，但取消功能團體的公司票及團體票，改為董事個人票及理事個人票，“即所有不同組別的功能團體內，只有董事票，理事票或專業人士票的個人票。有功能團體個人票投票權的人，只能在功能組別或地區直選中投一票。”⁶³ “前綫”也提出，“當中更有組別是以團體或公司為投票單位，這是不公平和過時的做法，……若不能即時廢除功能組別，亦應廢除公司票及團體票，擴大功能組別的選民人數。”⁶⁴

也有意見反對這種改革思路。例如石禮謙議員提出取消公司及團體票將無法落實“有利於資本主義經濟的發展”的原則。也有另類的聲音表示“普選所謂的‘一人一票’，並非僅指一個自然人選民一票，而應理解為‘合資格的一個投票人(包括公司、團體和選民)一票’。”⁶⁵ 這種聲音過於小眾。

(七) 選舉過程的透明化

有議員提出，“在實際功能組別選舉方面，仍有一些團體或商會採用內部協調的方法，我認為在可行的情況下，所有團體都應該以公開及有競爭的過程，讓所有界別內選民可投票選擇他們在立法會的代表。”⁶⁶ 九龍社團聯會提出在功能界別中實行比例代表制的選舉制度，一來體現均衡參與，二來可以消除一些選民人數較多的專業團體壟斷界別中所有議席的情況。⁶⁷ 海港運輸業總工會建議功能界別的選舉方式改為逐步由區議員互選產生。⁶⁸ 坊眾社會服務中心也建議每一次選舉依次減少5個功能界別議席，並由區議員互選的5個議席取代。⁶⁹

曾鈺成認為，整合功能界別，由比例代表制選舉，再按各界別選民數目來決定該界別議席數目，未嘗不是一條出路；並可考慮將議席分開，市民在分區直選投票後，除選出各區代表外，各政黨再按全港總得票的比例取得相若議席。不過，他反問，這樣一來，仍是功能界別嗎？⁷⁰

（八）兩院制方案

一種思路認為既然功能界別與分區之選的議席產生機制不同，又有分組點票的區分，不如在兩種議席的基礎上發展出兩院制。香港工商專業聯會提出兩院制方案。“立法會應分成兩個議院：上議院和下議院。”其方案對功能界別改動較大。“上議院的組成40%是經改革的功能界別議席(改革包括以個人票取代團體票，和/或廢除只代表不重要界別的細小功能界別。)40%是由直選產生的區議員產生的選出的代表，以增強上議院的地方代表性。20%是委任議員，由得到公眾支持的委任委員會委任。”⁷¹ 兩院的權力不均等，財政方案只能由下議院提出。

思滙政策研究所提出在功能界別的基礎上設立兩院制的立法機關。“假如立法機關分為兩層議會，功能界別的代表便可以保留在‘上議院’，而另一層議會的議院則專門保留予由全民直選產生的議員。”⁷² 自由黨也贊成兩院制方案。⁷³ 香港公民協會提出兩院制方案，並且認為直選產生第一議院和功能團體代表組成第二議院的兩院制方案可以在《香港基本法》附件二第三節找到依據。⁷⁴ 具體而言，“立法會將分為兩個組成部分：直選議院(眾議院)和功能議院(參議院)……第一議院獨立進行會議和辯論，第二議院發揮監察和制衡的作用。第一議院通過法案後，第二議院將進行認真審核，必要時提出修訂。如果第一議院不接受全部或部分修訂，法案將交回第二議院進行研究，並在兩院間來回討論。”⁷⁵

以梁美芬、王貴國為代表的華人學術網絡提出“一會兩組”的方案：功能組別與普選組別分別點票表決法例，正式將兩組分家，分頭建立各自的議事平台。⁷⁶ 梁美芬解釋說，“一會兩組”是在兩院制與全面普選之間的一個中間方案。首先讓每個選民有一人兩票的投票經驗，設計一個好的機制，不能讓不屬於某個界別的人都一下子登記在某個界別，而令某功能界別被本不屬於該界別的選民“騎劫”。⁷⁷ 還有香港市民提出行政會議本就是香港的上院，“只要把功能團體選出來的議員安置於行政會議即可。”⁷⁸

五、對改革方案的評價

以上的諸多改革建議都是試圖將普選目標與功能界別結合起來的努力。觀察者一般將這些方案總結為兩類或三類改革路徑。例如，陳方安生及其團隊總結為：(1)逐步取消功能界別，同時相對增加地方選取議席；(2)維持現有功能界別，但擴大選民基礎至全港選民；(3)將功能界別議員組成另一議院，即推行立法會雙院制。⁷⁹ 馬嶽總結為：(1)擴大功能界別的選舉權，至所有人均可按產業或職業投票，此為“一人兩票”方案，即分區直選一票，按職業劃分的功能界別一票。(2)功能界別提名，然後全港選民普選；(3)以區議會議員為基礎，由區議會間接選舉立法會議員，或者由區議員提名，全港選民投票選出立法會議員。⁸⁰ 李曉惠總結為：(1)界別直接普選方案，即全面擴大各個功能界別的選民基礎至個人選民，既要把功能界別全體改為個人票，又要把全港所有選民分別列入不同的界別，然後全港每位選民“一人兩票”分別在地區直選和功能界別中投票；(2)先界別提名後普選方案，即先由原來的功能界別選民提名該界別人士為候選人，然後再交由全港選民普選，這也被成為“一人多票”方案。⁸¹

這些改革設計裏，兩院制方案的潛在弊端是可能會加劇香港立法會內的政爭。香港政制發展的四大原則是兼顧社會各階層利益、有利於資本主義經濟發展、循序漸進、適合香港實際情況。⁸² 根據香港的實際情況，目前的分區直選與功能界別議員在立法會中，由於選民基礎、產生機制等不同，已經是矛盾重重，兩院制會加劇這種衝突。本來兩院制的本意是議會內部的制衡，並且融合精英與大眾的智慧。但是香港情況特殊，“最能引起爭論和有效辯論的往往不是那些重要的‘在地’議題(local issues)，反而是那些香港社會根本無力可及的、空洞的國家層面的政治和意識形態問題。即使本地政策議題也常常出於政治鬥爭的需要而被無限上綱和泛政治化，得不到專業的深入討論……基本上全部立法會議員都按陣營站隊，關乎民生的本地政策問題被作為打擊國家政權和現行政治體制的武器和工具。”⁸³ 香港策略發展委員會管治及政治發展委員會認為暫時不應再繼續討論這方

案，鑒於此，香港特別行政區政府在 2007 年的《政制發展綠皮書》刻意沒有把兩院制列為立法會普選模式的備選方案。

增減功能界別數目方案的弊端是操作困難，不僅難以平息目前對功能界別的非議，還會引起新的論爭。重整功能界別的方案，就是對各個界別利益的重組。如果是逐步消滅功能界別，正如梁美芬指出，“若根據‘循序漸進’的原則，哪個功能組別的議席應該先消失呢……這個過程必然牽涉所有功能組別的政治利益，有沒有功能組別願意為加速民主過程而自動消失？誰去決定哪個組別先消失？”⁸⁴ 如果是逐步增加功能界別，“如何界定哪些團體或個人可以成為某功能界別的選民，更是政治爭端的泉源，即所謂包容與剔除”⁸⁵

在上述有代表性的方案裏，先界別提名，後全港選民普選的方案，不失為是一個從功能界別到普選的過渡性方案。而且在這樣的選舉制度下，能夠當選的議員有界別的認可和市民的支持，代表性更高。從法理來說，“一人兩票”有可能被認為不符合《公民權利和政治權利國際公約》第 25 條有關平等選舉權的原則，低門檻下的一人多票的選舉模式卻符合平等選舉權的原則。⁸⁶ 2012 年的立法會選舉實際上已經踐行了這一方案，新增的超級區議會議席就是由區議會議員提名，再由原來不具有功能界別投票權的選民選舉產生。2012 和 2016 的立法會的區議會(第二)功能界別都依此產生，已經有了社會基礎，未來功能界別的改革，可以延續這種試驗。

六、功能界別普選化的配套制度

功能界別普選化，不僅僅是投票資格的擴大，應該做配套系統的制度設計。“功能界別制度涉及到界別劃分、選民和候選人資格規定、投票及計票規則、議員表決規則等內容。”⁸⁷ 首先應該考慮選舉權和被選舉權兩個維度。普選指的是一人一票，同票同值，普遍普及的選舉，這裏指的主要是投票權即選舉權。被選舉權一般而言要比選舉權具有更高的資格要求。香港特別行政區《立法會條例》規定選舉人的年

齡資格是 18 歲，而選民被提名為候選人的年齡資格是 21 歲，這就體現了這種區別對待。功能界別被詬病的一點就是選舉操作的不透明不規範。這一點可以通過提高候選人資格要求，完善選舉程序來改進。例如，根據香港特別行政區《立法會(提名所需的選舉按金及簽署人)規例》，立法會直接選舉，保證金定為 5 萬元，少於 3%得票者會被沒收。而功能界別選舉是候選人繳納 2.5 萬元的保證金。功能界別普選化的實施，地區直選與功能界別候選人在選舉保證金上應等量齊觀。

其次，成為候選人的資格門檻也需要統一。目前，立法會直接選舉，只要獲 100 名有關選區的已登記選民簽署提名，便可正式成為候選人。功能界別選舉的候選人只需得到 10 名有關界別的已登記選民簽署同意提名，區議會(第二)功能界別選舉的每張候選人名單，需得到 15 名已登記的區議會(第一)功能界別選民簽署同意提名。功能界別普選化所不能迴避的改革，包括提名門檻的調整，即功能界別候選人所需選民簽署同意提名的人數需要增加，至於是否增加至與分區直選同樣的 100 人，可以進一步商榷。

第三，選民提名真實性的核實。如上文所述，立法會分區直選只要獲 100 名有關選區的已登記選民簽署提名，便可正式成為候選人。功能界別選舉只要獲 10 名或 15 名有關界別的已登記選民簽署提名，便可正式成為候選人。不排除這樣的情況，就是一些選民在不清楚候選人政治立場，人品資質的情況下，就被動簽署了提名。或者候選人聲稱自己拿到了這些選民的提名，其實沒有。所以，需要進一步核實選民的真實意圖取向。現在的選民提名人都登記在冊可查的。可以採取電話回訪或者本人聲明的方式，確定確實有這個選民提名這個候選人。例如，電話採訪參與提名的選民，是否瞭解候選人，是否真的支持該候選人。或者，在選民提名的時候，像參選人所簽署的確認書一樣，每個選民在提名的時候，也本人簽署確認書，確認他提名了這個候選人。這樣可以排除一些候選人造假的情況。

第四，投票規則的統一。目前立法會的 35 個功能組別議席由 29 個功能組別選出，29 個功能界別選舉方式各不相同。區議會(第二)功能界別採取比例代表

制，鄉議局、漁農界、保險界、航運界功能界別採取選擇次序淘汰投票制，其他功能界別採取簡單或相對多數選舉制。⁸⁸ 功能界別普選化後，提名機制發生改變，提名門檻進行調整，投票規則也需要調整。如果提名所需選民簽署同意的人數趨向一致，輿論必然傾向要求投票規則也統一化。即使保留目前不同的投票

規則，也需要說明求同存異的理由。

[本文係 2015 年國家社會科學基金項目青年項目“中國人大議事規則研究”(項目編號：15CFX014)的研究成果。]

註釋：

- ¹ [英]弗蘭克·韋爾什：《香港史》，王皖強、黃亞紅譯，北京：中央編譯出版社，2009 年，第 176-177，218 頁。
- ² 同上註，第 200 頁。
- ³ 陳文敏：《人權在香港》，香港：廣角鏡出版社有限公司，1990 年，自序，第 vii 頁。
- ⁴ 馬嶽：《港式法團主義：功能界別 25 年》，香港：香港城市大學出版社，2013 年。
- ⁵ 陳弘毅：《香港法制與基本法》，香港：廣角鏡出版社，1986 年版，第 118 頁。
- ⁶ 《代議政制綠皮書——代議政制在香港的進一步發展》第三章，第 24 段，1984 年 7 月 18 日。
- ⁷ 綠皮書給出的理由是，居住地區相近，和工作性質相似的人，關注的問題近似，有利於政府瞭解民意的大致取向。同上註，第三章，第 20 段。
- ⁸ 馬嶽：《香港政治：發展歷程與核心課題》，香港：香港中文大學香港亞太研究所，2010 年，第 47 頁。
- ⁹ 見《香港職工聯會秘書長李卓人呈交策略發展委員會管治及政治發展委員會的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA138.pdf>，2017 年 6 月 21 日。
- ¹⁰ Ghai, Y. (1997). *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 260.
- ¹¹ 見《節錄自立法會議員劉慧卿在八月二十一日給行政長官“就 2007 至 08 年度施政報告的建議”的文件》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA189.pdf>，2017 年 6 月 21 日。
- ¹² 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 47 頁。
- ¹³ 同上註，第 48 頁。
- ¹⁴ 同上註，第 47 頁。
- ¹⁵ 見《前綫對行政長官和立法會普選模式的意見》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA292.pdf>，2017 年 6 月 21 日。
- ¹⁶ 見《21 名民主派立法會議員提出的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA239.pdf>，2017 年 6 月 21 日。
- ¹⁷ 見《第三十八屆珠海學院學生會的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA274.pdf>，2017 年 6 月 21 日。
- ¹⁸ 李永達：《有關普選原則和概念討論的總結》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA160.pdf>，2017 年 6 月 21 日。
- ¹⁹ 見《民主黨對行政長官和立法會普選模式、路線圖及時間表的意見》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA286.pdf>，2017 年 6 月 21 日。

- ²⁰ 同註 16。
- ²¹ 施永青：《功能組別可以民主化》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA289.pdf>，2017年6月21日。
- ²² 張定淮等譯：《功能界別——香港立法會的一個特性》，內部書稿，第116頁。
- ²³ 余若薇：《薇觀政治》，香港：壹出版有限公司，2005年，第67頁。
- ²⁴ 陳方安生及其核心小組：《穩步邁向普選》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA229.pdf>，2017年6月21日。
- ²⁵ 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第16頁。
- ²⁶ 郝建臻：《香港特別行政區行政與立法的關係》，北京：法律出版社，2011年，第145-146頁。
- ²⁷ 李曉惠：《香港普選保留功能組別的法理依據與可行模式研究》，載於《政治學研究》，2012年第5期。
- ²⁸ 周帆：《香港立法會擴權：制度與限度》，載於《探索與爭鳴》，2010年12期。
- ²⁹ 傅思明：《香港特別行政區行政主導政治體制》，北京：中國民主法制出版社，2010年。
- ³⁰ 陳偉揚：《論香港立法會選舉制度對行政主導制的影響及出路》，載於《當代社科視野》，2013年第6期。
- ³¹ 鄧世豹：《香港立法會功能組別研究》，全國人大常委會香港基本法委員會、全國人大常委會澳門基本法委員會基本法研究項目結項報告，第24頁。
- ³² 同上註，21頁。
- ³³ 顧敏康：《保留“功能組別”的法律依據》，載於《明報》，2008年4月1日。
- ³⁴ [美]塞繆爾·亨廷頓：《第三波：20世紀後期民主化浪潮》，劉軍寧譯，上海：上海三聯書店，1998年，序。
- ³⁵ 香港大學畢業同學會政制改革關注組：《香港政制改革意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA008.pdf>，2017年6月21日。
- ³⁶ 見《民建聯對〈政制發展專責小組第四號報告〉的回應》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA017.pdf>，2017年6月21日。
- ³⁷ 香港婦女發展聯合：《對〈第五號報告書〉的意見》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA055.pdf>；李維珍：《支持第五號報告書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA061.pdf>；長洲婦女會有限公司：《支持第五號報告書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA079.pdf>，2017年6月21日。
- ³⁸ 見《香港工業總會的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA052.pdf>，2017年6月21日。
- ³⁹ 陳振彬：《對香港政制發展的一些意見》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA153.pdf>，2017年6月21日。
- ⁴⁰ 陳振彬：《對策略發展委員會管治及政治發展委員會“有關普選原則和概念討論的總結文件”（編號 CSD/GC/6/2/2006）的意見》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA164.pdf>，2017年6月21日。
- ⁴¹ 同註 21。
- ⁴² 同上註。
- ⁴³ 見《香港公民協會的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA248.pdf，2017年6月21日。
- ⁴⁴ 梁美芬：《應以新思維考慮政改方向》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA146.pdf>，2017年6月21日。

- ⁴⁵ 見《九龍社團聯會的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA277.pdf>，2017年6月21日。
- ⁴⁶ 見《香港工商專業聯會的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA235.pdf>，2017年6月21日。
- ⁴⁷ 見《亞太國際關係學會的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA287.pdf>，2017年6月21日。
- ⁴⁸ 見《自由黨有關兩項普選的建議》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA288.pdf>，2017年6月21日。
- ⁴⁹ 見《石漢基的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA317.pdf>，2017年6月21日。
- ⁵⁰ 同註 17。
- ⁵¹ 同註 24。
- ⁵² 同註 12。
- ⁵³ 同註 17。
- ⁵⁴ 見《新界社團聯會對 2022 年行政長官及 2024 年立法會產生辦法之建議》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA308.pdf>，2017年6月21日。
- ⁵⁵ 同上註。
- ⁵⁶ 見《新界工商業總會意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA320.pdf>，2017年6月21日。
- ⁵⁷ 見《蔡志揚的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA254.pdf>，2017年6月21日。
- ⁵⁸ 石禮謙：《就立法會最終實行全面普選模式的建議》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA207.pdf>，2017年6月21日。
- ⁵⁹ 見《基本法研究中心就二零一二行政長官產生辦法和立法會產生辦法提出的建議方案》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA251.pdf>，2017年6月21日。
- ⁶⁰ 同註 4，第 271 頁。
- ⁶¹ 《功能組別存廢爭執激烈：李慧瓊聞小圈提名大圈投票方案》，載於明報新聞網：https://news.mingpao.com/pns/功能組別存廢爭持激烈-李慧瓊聞小圈提名大圈投票方案/web_tc/article/20131216/s00002/1387129813358，2013年12月16日。
- ⁶² 同註 9。
- ⁶³ 見《王金殿的意見書》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA263.pdf>，2017年6月21日。
- ⁶⁴ 同註 15。
- ⁶⁵ 同註 56。
- ⁶⁶ 同註 39。
- ⁶⁷ 同註 45。
- ⁶⁸ 海港運輸業總工會：《對香港政策發展的意見》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA318.pdf>，2017年6月21日。
- ⁶⁹ 坊眾社會服務中心：《我們對於當前香港民主發展的看法》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/>

doc/issues/GPA319.pdf，2017年6月21日。

70 同註 61。

71 同註 46。

72 思滙研究所：《香港推行政治改革的新機遇：一個立法會，兩個議院？》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA218.pdf>，2017年6月21日。

73 見《自由黨對〈政制發展專責小組第四號報告書的回應〉》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA016.pdf>，2017年6月21日。

74 香港公民協會：《兩院制的立法機關》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA307.pdf>，2017年6月21日。

75 同上註。

76 華人學術網絡：《立法會“一會兩組”》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA209.pdf>，2017年6月21日。

77 同上註。

78 見香港市民的意見書，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA244.pdf>，2017年6月21日。

79 同註 24。

80 同註 60。

81 李曉惠：《邁向普選之路——香港政制發展進程與普選模式研究》，香港：新民主出版社有限公司，2013年，第569頁。

82 《政制發展綠皮書》，載於香港政制及內地事務局：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPCD-c.pdf>。

83 閻小駿：《香港治與亂：2047的政治想象》，香港：三聯書店香港有限公司，2015年，第134頁。

84 梁美芬：《有關政治及管治小組的工作建議》，載於香港政制及內地事務局網站：<http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/GPA106.pdf>，2017年6月21日。

85 同註 8，第53頁。

86 《策略發展委員會管治及政治發展委員會 2007年6月21日第十次會議席上意見摘要》，載於中央政策組網站：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/commission_strategic_development/csd_gc_summary_10c.pdf，2017年6月21日。

87 徐加喜：《基本法視野下香港立法會的功能界別問題研究》，上海：華東政法大學博士學位論文，2014年，序言。

88 香港特別行政區《立法會條例》，第40、50、51條。