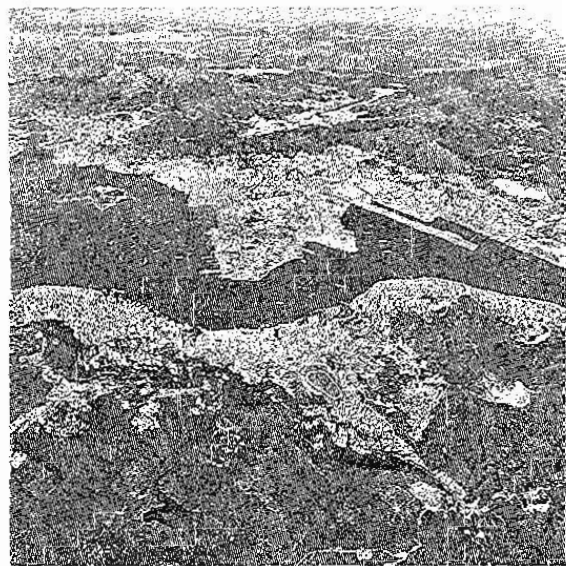


# 政制面面觀



基本法諮詢委員會秘書處編印

# 政制面面觀



基本法諮詢委員會秘書處編印  
一九八七年

3395677 (3)

25 MAR 1985

## 政制面面觀

---

出版：基本法諮詢委員會秘書處

中環皇后大道中70號連卡佛大廈8字樓  
5-8100810

承印：新文印刷有限公司

版次：1988年1月初版

定價：港幣18元正

---

**版權所有 · 翻印必究**

# 序 言

安子介

遠在香港特別行政區基本法諮詢委員會成立之初，執行委員會便決定要設立一個「政制講座」，因為別說是一般市民，即使被邀為諮詢委員的人士，對於政制的基本觀點，以及世界各國的政制，也未必充份詳盡瞭解。

諮詢委員會秘書處在過去一年多來，先後邀請香港對政制問題素有研究的學者，作了專題演講，並且還邀得熟悉有關專題的人士擔任評論員，有相當多市民出席聆聽。

中、英兩國在聯合聲明中，都重視香港未來的「繁榮穩定」，雖然政制和繁榮之間，並沒有等號，但是繁榮和穩定却有雞與蛋的關係，而一套良好並切合香港實情的政制又是社會穩定的基礎。

近二十年香港確有繁榮，這繁榮當然是與過去的政制有重大的關連，我們要保持繁榮穩定，對於政制不可不有深入的瞭解。

我相信這本彙編可以讓未曾參加聽講的市民，增加對有關問題的了解，對為輔助起草基本法而發起的諮詢委員會工作，一定會有所貢獻。



## 目 錄

在基本法諮詢委員會成立大會上的講話-----	姬鵬飛	1
在基本法諮詢委員會成立大會上的講話-----	安子介	5
憲法、基本法與普通法律-----	陳弘毅	9
基本法與中國憲法的關係-----	張 鑫	21
立法機構面面觀-----	劉兆佳	29
行政首長面面觀-----	關信基	49
壓力團體與政黨政治-----	李明堃	65
選舉制度面面觀-----	黃宏發	87
共識政治與民衆參與-----	雷競旋	107
文官制度與政治運作-----	張炳良	129

\* 本書言論純屬講者個人意見，不代表本會立場。

# 在基本法諮詢委員會 成立大會上的講話

姬鵬飛

今天，我和我的同事們能夠有機會參加中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會的成立大會，感到格外的高興。

今年七月召開的基本法起草委員會第一次會議，決定委托在港的二十五位委員發起籌組基本法諮詢委員會。經過發起人和香港各界人士幾個月來的共同努力，基本法諮詢委員會終於在今天宣告成立了。請允許我代表中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會，對基本法諮詢委員會的成立表示熱烈的祝賀，並預祝基本法諮詢委員會勝利地完成它所肩負的歷史使命！

現在香港已經進入了新的歷史時期，在過渡時期中，我們有許多工作要做。制訂基本法就是過渡時期香港各界普遍關心的一件大事。基本法起草委員會第一次會議提出了基本法起草工作的大體規劃和設想，預計用四到五年的時間完成基本法的起草工作，爭取在一九九〇年上半年提出香港特別行政區基本法（草案），報請全國人民代表大會審議通過並頒佈。基本法起草工作的大致步驟是：（一）明年四月召開起草委員會第二次會議，研究並確定基本法的結構和應包括的主要內容，劃分專題，着手進行起草工作。（二）一九八六、一九八七兩年，按專題進行討論和起草，爭取一九八八年初擬出基本法草案的初稿，印發各方面徵求意見。（三）一九八八年討論修改基本

法草案的初稿，經過全國人大常委會進行審議，公佈香港特別行政區基本法（草案），廣泛徵詢各方面的意見，特別是香港同胞的意見。（四）起草委員會根據徵集的意見，對基本法（草案）進行修訂，並於一九九〇年上半年提請全國人民代表大會審議通過並頒佈。

香港特別行政區基本法的起草工作任務十分艱巨。我想，是否可以這樣形象地說：好比香港特別行政區是一座“大廈”，載入中英聯合聲明是我國政府對香港的基本方針政策，已經為設計這座“大廈”提出了明確的設計大綱，現在我們的任務就是根據這個大綱，為建設香港特別行政區“大廈”設計出成套的藍圖。香港特別行政區這座“大廈”是一項要求獨特、結構複雜的工程，需要集中大家的智慧進行精心的設計、制訂最佳的方案，這不僅有賴於基本法起草委員會和諮詢委員會全體委員的共同努力，也需要全體香港同胞和各界人士的羣策羣力。我們衷心希望並熱誠地歡迎香港各界人士通過基本法諮詢委員會或其他各種渠道，對基本法的起草工作積極提出意見和建議，讓我們大家都來做香港特別行政區這座“大廈”的設計師，共同為工程藍圖的繪制獻計獻策！

按照中英聯合聲明來擬訂香港特別行政區基本法，是我們在起草工作中必須遵循的原則。中國政府根據“一國兩制”的構想提出了一整套對香港的基本方針政策，這些政策已經載入了中英聯合聲明之中。中國政府對香港的方針政策規定了香港特別行政區享有高度自治權，香港特別行政區由香港當地人自己管理，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，香港現行的社會、經濟制度不變，生活方式不變，現行的法律不變，保持財政獨立，保持自由港和獨立關稅地區的地位，國際金融中心的地位。同時，中國政府的方針政策也規定了香港特別行政區直轄於中央人民政府，外交、防務由中央人民政府負責，行政長官在香港通過選舉或協商產生，並由中央人民政府任命，主要官員也報請中央人民政府任命。香港特別行政區基本法由中華人民共和國全國人民代表大會制定頒佈。中國政府對香港政策的這兩個方面，正是“一國兩制”原則的具體體現。按照“一國兩

制”的原則起草香港特別行政區基本法，這是沒有先例可循的。一方面，由於香港同內地實行不同的制度，我們不能把內地的一套搬到香港；另一方面，香港又是中國的一部分，我們也不能照搬外國的一套，所以我們在起草基本法的時候，必須從香港的實際情況出發，全面地正確的貫徹執行中英聯合聲明所體現的“一國兩制”的原則，把愛祖國和愛香港統一起來，達到既維護國家的統一，又維護香港穩定繁榮的目的。

香港居民中百分之九十八以上是中國人。大家都希望祖國富強，贊成祖國統一。在過去漫長的歲月中，大家都關注着祖國的命運，盼望着國家的強盛統一，盼望着香港回到祖國的懷抱。中英關於香港問題的聯合聲明公佈以後，廣大香港同胞普遍的表示歡迎和支持，他們擁護祖國對香港恢復行使主權，贊成國家對香港採取的基本方針政策，就是這種愛國熱情的具體表現。我們祝願香港同胞為香港的穩定繁榮，為祖國的四化建設和統一大業作出更多的貢獻！我們也希望香港的外籍居民同中國居民一起，為香港的穩定繁榮作出更多的貢獻！

香港特別行政區基本法諮詢委員會是香港各界人士與基本法起草委員會聯系、溝通的橋樑和對基本法起草工作反映意見和建議的重要渠道。毫無疑問，它在基本法的制訂過程中將發揮重要的作用。基本法諮詢委員會是有廣泛代表性的香港民間組織，基本法起草委員會是全國人大起草香港特別行政區基本法的工作機構，兩者之間沒有隸屬和領導關係，但是我們有着共同的任務和目標。希望基本法諮詢委員會和基本法起草委員會兩個組織能夠加強合作，密切配合。在起草基本法的工作中，我們期待着諮詢委員會的支持和幫助。我相信，在起草委員會和諮詢委員會以及香港各界人士的共同努力下，我們一定能夠完成人民的重托，起草出一部體現“一國兩制”基本國策，維護國家統一，維護香港穩定繁榮，符合中英聯合聲明，符合包括香港同胞在內的全國人民意願的香港特別行政區基本法。

我的講話完了，謝謝各位。

（一九八五年十二月十八日）

# 在基本法諮詢委員會 成立大會上的講話

安子介

在香港成立的基本法諮詢委員會，是中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會本年七月二日至五日在北京召開第一次全體會議上一致通過議決，委托在港委員共同發起籌組的。

諮委會發起人會議已完成了一件艱巨工作，即：在全港各階層人士中，經過各界定團體自己推舉，非界定團體之間民主協商，發起人之間商定，選出我們一百八十人，擔任這項責任。又經過臨時召集小組主持，用投票方式，在我們中間選出執行委員十九人。本人在過去二十五年一直忠誠地為港人服務，此次被選為執委會主任，今後五年還仗五位副主任委員、各位執委，和全體委員，共同推進工作。現在，本人正式宣佈諮詢委員會成立。

就本會的立場，在今天成立大會上，我們要做第一件事是向「發起人」，尤其是章程草擬六人小組、成員名單籌劃小組、諮詢委員會成立大會預備會議臨時召集小組三個小組成員，表示衷心感謝。還要向為設立本辦事處捐助經費的在港起草委員，表示十二分謝意。同時也要向因受名額限制未被發起人會議邀請的各界人士表明，他們的意見，通過其他渠道，一樣會被本會重視而加以收集。

香港回歸中國，這個歷史遺留下來的問題，由去年年底在北京正式簽訂的中英聯合聲明，得到了圓滿解決。但是，根據

一國兩制的原則和中英聯合聲明的精神去制定基本法，還有待香港人拿出智慧，作出貢獻。

中英聯合聲明的基點是保持香港的「繁榮穩定」，保持：生活方式不變、社會經濟制度不變、出入自由、言論自由。大家知道：香港的繁榮，一方面和國內的經濟建設和實行對外開放政策，關係很大；另一方面，香港是一個國際性城市，香港經濟的推移，受外來的影響很大，這差不多已是老生常談，譬如：這次日圓升值，香港購日貨要起價一成六，香港的紡織業，正在受美國國會曾健士法案的嚴重威脅。那末，唯一的結論是：香港人必須為自己打算，坐下來，開動腦筋去對付，也要到世界各地去活動，看看各地政治經濟動態、趨勢、和隱藏着的問題。由此可見「出入自由」，也是保持香港的「繁榮穩定」的條件之一。一個港人，如果需要他做好一件事、一件工作、一件商品，那末，我們需要他拿出樂觀精神，盡其在我，努力去做。

本人認為，香港的經濟要靠出口，要靠創造外匯，根據最近的香港政府的統計，由1984年4月1日至1985年3月3日一年間，香港本地製品出口和旅遊事業共支出了四百億港元工資、薪水。大家設想一下：如果沒有出口和旅遊事業，就沒有人能付出這一筆錢，香港就沒有這一筆大收入，那末，香港經濟會變成怎麼樣？

在中英聯合聲明裏，中國方面已為香港未來的民主政制，定下了一個藍圖，讓未來的香港特別行政區享有高度的自治權。這個鼓勵香港人積極參與特區政府事務的構想，在聯合聲明草簽後，得到中國領導人多次肯定。這個藍圖的落實，就要通過基本法的起草和諮詢工作來體現，所以我們是任重而道遠的。

基本法是1997年7月1日之後，治理香港的法律依據。我們要在這樣的「大環境」之下去設想，我們要去廣泛收集我們自己看不到、未想到的觀點，幫助按照「一個國家，兩種制度」的原則，起草出一部符合包括香港同胞在內的全國人民意願的香港特別行政區基本法。事實上，我們被諮詢，同時也諮詢香



港人。今天我們被邀請以個人身份自願出席這個會議，不是一種權利，而是一種公民義務。我們中間最年青的只有二十二歲，最年長的八十多歲，大家參加諮詢委員會，都願意竭盡智能，為中國四化和香港的繁榮安定効勞，也是為我們下一代、下兩代服務。

世界永遠在前進，離開現在 61 年後的公元 2047 年，世界會變成怎樣，我們無法想象。在另一端，離開現在 61 年前，即 1925 年時，孫中山先生還在北京，和北洋軍閥談判，想設法統一中國，國民黨聯合共產黨北伐，還未開始；那時距第一次世界大戰結束只有七年，誰也不會想到，還會有更慘烈的第二次世界大戰；無線電通信，還停留在馬可尼時代；全世界只有三百多萬輛汽車（1900 年只有 4192 輛），剛進入了大量使用內燃機時代。到了 61 年後的 1984 年，全世界在路上跑的汽車數目已有了「三億」輛。所以我們不能以為自己已經知道了一切，要虛心去設想。誰也沒有想到香港有今天的一天，給我們這個機會，去幫助繪制一幅藍圖，發展一個「機會均等」更繁榮更穩定的香港。但是一切仍脫不了以勤勞取勝。

我們雖然來自各界，有的委員，彼此之間，還是素昧平生，但是我們明白了世界情況，我們就有了共同言語。我們要想得遠，想得廣。遠的是說，世界各地可能發生種種變化，到了廿一世紀，我們的子孫會看到一個昌盛繁榮的中國；廣的是說，應以整個香港的利益為出發點，因為個人很難看到全面。成立基本法諮詢委員會，是為了集思廣益，求助有見地的高見，英文裏有一個比較確切觀念，叫做 informed view。也就是說，一切意見應該符合事理，有所根據。但是為了保持準確性，凡是嚴肅的意見和建議，最好能出諸書面。

在馬克斯活着的時代，西方資本主義國家，只有工人和資本家，兩者中間沒有多少機器，更沒有核子和電腦。現在時代不同，兩者中間，物質方面，有數不盡科技設備和工具，人的方面，還有「專家」和「企業家」。現在香港式的資本主義，五個成分都有，整個經濟缺一不可。如果有什麼矛盾，那是五者之間的利益分配問題。在「自由競爭」的環境之下，即使有問題，

應該容易解決。在這方面，由五十年代後期香港經濟起飛到現在，我們沒有碰到過了不起的大問題。

諮詢委員會按照章程，只有「職能」，沒有「職權」，他們的職能是：廣泛收集各界人士對基本法的各種意見和建議，接受起草委員會的諮詢。將收集到的意見及建議，進行整理和綜合分析，供起草委員會參考。工作方法要本着民主、合作精神，與各關注基本法的各界人士有聯繫，對有關基本法內容的意見和建議，深入研究，民主協商，兼容並蓄，求同存異，不強求一致，不採取表決方式，並將各種不同意見，分列次序，向起草委員會翔實反映。我們工作進展會盡量公開。希望全體委員為諮詢工作，作出貢獻。這樣大的一個團體，一致為未來香港出力，在香港歷史上還是空前之舉。

我們很感謝香港政府各部門，給我們一切方便。

今後諮詢委員會工作的開展，有待大家一起努力。姬主任此次南來，同我們親切交談，給了我們很大鼓勵。請允許本人代表大家，向姬主任致以謝意。謝謝各位。

（一九八五年十二月十八日）

# 憲法、基本法與普通法律

陳弘毅

《中英聯合聲明》第三(三)款規定，香港特別行政區成立後，香港「現行的法律基本不變」。如果現時的法律在九七年後沿用，那麼爲什麼需要制定一套新的《香港特別行政區基本法》？如果基本法將會成爲香港法律的一部分，那麼它與其他的香港法律有什麼不同或有什麼關係？我們知道，基本法將由中華人民共和國的最高立法機關——即全國人民代表大會——制定及頒佈，那麼基本法與中國的法律體系又有什麼關係？本文將嘗試解答這一系列的問題。

## 憲法與普通法律

我認爲這些問題的關鍵在於一點，就是「憲法性質的法律」和「普通法律」兩者之間的分別。聯合聲明說香港現行的法律在九七年後基本不變，是指現行的普通法律，而不是指憲法性質的法律。這即是說，香港特別行政區將繼續採用香港現行的普通法律，但在憲法性質的法律方面，將會有一個頗大的變動；這個變動，就是指基本法將成爲特別行政區的憲法性質的法律，而某些香港現行的具有憲法性質的法律，將會失去法律效力，被基本法取代。

究竟普通法律與憲法性質的法律有什麼不同？要解決這個問題，就需要整體地看看一個法律制度的結構。一個法制包括

至少兩個層次，即一套法律條例和規則，及一些負責制定、執行或解釋這些規例的機關，如立法機關、司法機關（法院）、行政機關（包括警務機關、檢察機關）、律師行業等等。第一個層次，即法律規例方面，可以分爲很多不同的法律範圍或部門，例如憲法、行政法、合同法、財產法、土地法、商業法、刑法、過失法、公司法、家庭法、勞工法、繼承法、證據法、訴訟程序法、稅務法等等。由此可見，憲法或憲法性質的法律，只是衆多的法律科目中的其中一種；所有除憲法以外的法律科目，都可算是普通法律。

市民在日常生活中所遇到的一般法律問題，都只牽涉普通法律，不會牽涉到憲法性質的法律；工商業活動中所用到的法律，也是普通法律，不是憲法性質的法律。其實憲法是一個十分政治化的法律範圍，普通法律則主要是關於經濟活動及對社會有害的犯罪活動。在九七問題出現之前，香港人大多數對政治缺乏興趣，所以當時很少人關注香港的憲法方面的法律。當然，現在的情況改變了，基本法這門憲法性的學問，越來越受到各界人士的重視。

但究竟憲法是什麼？爲什麼說基本法是憲法性質的法律？關於憲法的定義、性質、種類、功能等各方面的問題，憲法的教科書有很詳盡的論述，我在這裏不打算進行嚴謹的學術分析，只想指出憲法的最主要特徵：

1. 憲法是政府的權力的法理依據或來源，即政府統治人民的權力，是由憲法所賦予的，政府的權力源於憲法，所以憲法在整個法制中，享有最高的尊嚴和權威。
2. 憲法規定國家所實行的政治體制（政制）的模式，例如規定國家設立怎樣的立法、司法和行政機關，他們的成員的產生方法，他們互相之間的權力關係。
3. 憲法界定政府與公民的關係，包括保障公民的基本權利和自由，防止政府濫用權力，侵犯人民的權利和自由。在這方面，憲法限制了政府的權力及規範這些權力的行使。另一方面，人民的權利和自由也不是無限或絕對的，公民對於國家，也需要履行一些義務。

4. 有些國家的憲法，除規定政制模式及政府與人民的關係外，還列出一系列關於國家各方面的制度的基本原則。這些原則未必可以在個別案件中，由法院直接執行，但在憲法裏寫出這些原則的意義，是確認他們的重要性，希望他們能對政府和人民產生指導性的作用。

## 中國的憲法和法律

以上是關於憲法的性質或功能的基本原則，它們可能是比較抽象的，如果舉一個具體例子，可能可以更清楚地說明。我準備採用的例子是中華人民共和國的憲法和香港現行的憲法，首先談的是中國憲法。現行的中國憲法是中華人民共和國一九四九年建國以來的第四部憲法，在一九八二年十二月由第五屆全國人民代表大會第五次會議通過。這個憲法分爲五個部分，即序言、第一章：總綱、第二章：公民的基本權利和義務、第三章：國家機構、第四章：國旗、國徽、首都。

序言是這部憲法裏很重要的部分，它簡單地描述中國的歷史、中華人民共和國成立以來的情況、當前國家的根本任務和應該堅持的基本原則。序言的中心思想，包括四項堅持（中國共產黨的領導、馬克思、列寧主義及毛澤東思想的指引、人民民主專政、社會主義道路）和四個現代化（工業、農業、國防和科技）的概念。

憲法的第一章（總綱）列出了關於國家制度的各種基本原則，包括政治制度、法律制度、經濟制度、財產擁有制、教育、語言、科學、醫療、文化等各方面的制度。關於特別行政區的第卅一條，也在這章之內。

憲法的第二章是關於中國公民的基本權利和義務的。在公民權利和自由的保障方面，這章的條文可以分爲八類：①平等權（公民在法律面前平等）、②政治權利和自由（如選舉權、言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由等）、③宗教信仰自由、④人身自由、⑤社會經濟權利（如勞動權、休息權）、⑥文化教育權利和自由（如受教育權）、⑦關於婦女、婚姻和家庭的權利、⑧華僑和歸僑的權利。

憲法的第三章（國家機構）規定，中國的一切權力屬於人民，而人民行使國家權力的機關，就是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。人民代表大會是國家的權力機關；其他國家機構，則包括國家行政機關（即中央的國務院和地方的人民政府）、國家審判機關（即人民法院）和國家的法律監督機關（即人民檢察院）；這些機關基本上都由人民代表大會選出來，並向人民代表大會負責，受到人民代表大會的監督。

最後，憲法的第四章對國旗、國徽和首都等事項作出了規定，在這裏毋須詳細介紹。

我們現在要探討的問題，就是在中國法制裏，憲法和普通法律究竟有什麼關係呢？在這方面，下面幾點是值得一提的。

第一，所有（除憲法以外的）普通法律的法律效力，都根源於憲法；換句話說，憲法指定那些國家機構有權制定法律，並授權它們制定法律；所有普通法律的制定和頒佈，都是依據憲法所賦予的權力的：憲法規定，全國人民代表大會具有權制定和修改刑事、民事、國家機構和其他的基本法律，全國人民代表大會常務委員會有權制定和修改「除應當由全國人民代表大會制定的法律以外的其他法律」，國務院有權根據憲法和法律，制定行政法規，省和直轄市的人民代表大會和它們的常務委員會，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可制定地方性法規。

第二，憲法只規定一般性的、較為抽象的原則，至於較為具體的安排，則由普通法律處理。舉例來說，憲法規定保護公民的私有財產的繼承權，而全國人大在一九八五年制定了《繼承法》，對繼承權作出了更詳細的規定。又例如憲法規定公民的人身自由不受侵犯，《刑法》——一個重要的普通法律——則把非法拘禁他人或非法搜查他人身體等行爲，列爲犯罪行爲，並規定相應的刑罰，而《刑事訴訟法》和《逮捕拘留條例》則訂明逮捕和拘留的法定程序和條件。此外，憲法規定全國人大由選舉產生這個原則，但具體的選舉辦法，則寫在一個普通法律——《全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》——裏。

第三，憲法具有最高的法律效力，普通法律不得同憲法相



抵觸。但在這方面，中國法制與很多西方國家不同的地方，就是在中國的制度下，法院無權解釋憲法及把違反憲法的普通法律，宣佈為無效。有些西方國家的法院卻享有這種權力（稱為司法審查權），去審查立法機關所制定的法律是否合憲，從而制衡立法機關的權力，監督憲法的實施。在中國，監察憲法的實施的職權，由全國人大及其常委會行使，全國人大常委會並有權解釋憲法及普通法律。

第四，憲法比普通法律難於修改，享有較大的穩定性和較高的權威。根據中國憲法，普通法律的判定或修改，由全國人大以全體代表的過半數通過，但憲法的修改，必須由全國人大常委會提議，或由五分之一以上的人大代表提議，並且要得到全國人大三分之二以上的大多數通過。

## 香港現行的憲法和法律

上面已簡述中國的憲法及其與普通法律的關係，現在讓我們看看在香港現行法制下，憲法與普通法律的概況。目前香港是英國的屬土，英國政府在香港設立了政府架構來管治香港。由於根據定義，憲法是規定政府如何組織及賦予政治權力的法律，香港既有了一個政府，自然也有一套相應的憲法。香港現行的憲法主要包涵於兩份文件之內，它們就是《英皇制誥》和《皇室訓令》。這些文件乃由英皇室制定及頒佈，用法律術語來說，是皇室的「特權立法」(Prerogative Legislation)。

《英皇制誥》設立港督的職位及行政、立法兩局，《皇室訓令》則訂明兩局的結構、權力及運作的程序。由於香港立法機關——立法局的立法權源於這些文件，而香港政府架構的基本原則也在這些文件中規定，所以它們可算是香港現行的憲法。但應當指出的是，如果把《英皇制誥》和《皇室訓令》與世界各地的憲法比較，前者不算是十分完備的憲法，因為它沒有明文規定政府與人民的關係，或清楚保障人民的權利和自由、限制政府的權力，也沒有說明香港的經濟、社會或其他制度的基本原則。

正如其他地方的憲法一樣，香港的憲法文件只勾劃出政制的大致結構，具體的運作情況仍由普通法律規範。例如憲法文件只列出了由不同方法產生的立法局議員的人數，至於選舉的辦法和程序，則由《立法局（選舉規定）條例》規定。後者是香港立法機關（立法局）所制定的法律，是一項普通法律；而立法機關之所以有權制定這條普通法律，就是因為憲法賦予它一般的立法權力。

在香港現行法制下，普通法律的來源主要有以下幾種：

1. 條例，即香港立法局制定的法律；
2. 附屬立法，即香港立法局授權其他機關或個人制定的法律；
3. 普通法（這不等於普通法律）和衡平法，即由英國和香港的法院所立下的判例所累積產生的法律原則和規範。普通法和衡平法在香港的法律效力，源於立法局制定的《英倫法律適用條例》(Application of English Law Ordinance)；
4. 英國立法機關制定的、被應用於香港的法律。由於香港目前是英國的屬土，所以英國的立法機關有權直接替香港立法。

## 一九九七年後香港的憲法和普通法律

以上簡介了香港現行憲法及普通法律的一般概況，現在要研究的是一九九七年的政權移交對這些法律所產生的影響。關於這問題，英國政府在中英協議白皮書的「註釋」部分，作出了清楚的分析：「中華人民共和國在一九九七年七月一日恢復對香港行使主權時，香港將成為中華人民共和國的一個特別行政區，享有高度的自治權。由中華人民共和國全國人民代表大會制定的基本法，將成為香港特別行政區的憲制文件。一直以來作為香港憲法文件的英皇制誥和皇室訓令，將予取銷。」

換句話說，一九九七年七月一日時，香港原有的憲法（即英皇制誥和皇室訓令）將由基本法取代。為什麼需要有這樣的替換？這可以從至少兩方面說明。

第一，在權力來源方面，九七年前香港是英國的屬土，香港政府管治香港的權力是由英國政府所賦予的；由英國皇室制定的英皇制誥和皇室訓令，就是香港政府的權力依據或來源。在九七年後，中國行使對香港的主權，那時香港特別行政區政府管治香港的權力將由中國政府賦予；中國中央國家機構將透過基本法，把管治香港內部事務的權力，授予特別行政區政府。所以基本法是由中國中央最高立法機關——全國人大（根據憲法第卅一條）制定和頒佈的。

第二，在政府的組織結構方面，九七年前香港政府的組織和結構，由英國政府以英皇制誥和皇室訓令來規定。九七年後，香港特別行政區政府的組織和結構，則由中華人民共和國的香港特別行政區基本法來界定。所以中國的領導人一再指出，九七年後香港的政制模式，將由基本法規定，而九七年前過渡期香港的政制改革，應與基本法規定的模式互相銜接。

簡單來說，基本法就是香港特別行政區的憲法文件，正如英皇制誥和皇室訓令是目前香港作為英國屬土的憲法文件；所以最初提出基本法的概念時，有人稱它為小憲法。當然，嚴格來說，基本法不是一部憲法，因為憲法這個詞語通常用於主權國家，而香港特別行政區卻不是一個獨立國家。但正如本文開始時指出，憲法性質的法律只不過是眾多的法律部門或科目的其中一種，那麼，在九七年後香港的普通法律將會怎樣？

對於這個問題，中英聯合聲明有頗為清楚的規定。聯合聲明第三款(三)規定，特別行政區成立後，香港現行的法律基本不變。根據本文以上的分析，這個不變是指普通法律而不是指憲法。聯合聲明附件——第二節對於特別行政區的法律有進一步的說明：「香港特別行政區成立後，香港原有法律（即普通法及衡平法、條例、附屬立法、習慣法）除與《基本法》相抵觸或香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。……在香港特別行政區實行的法律為《基本法》，以及上述香港原有法律和香港特別行政區立法機關制定的法律。」所以，「香港原有法律和香港特別行政區立法機關制定的法律」就是特別行政區的普通法律。

絕大部分與香港市民日常生活有關的法律，以至幾乎所有與工商和財經活動有關的法律，都應不會受到政權移交的影響，因為它們都屬普通法律的範圍，不是憲法或憲法性質的法律。例如香港的執業律師大可放心，他們毋須在接近九七年的時候，重新學習一套全新的法律，而新的基本法，相信對大部分律師的日常工作，不會有很大、很直接的影響。或許可以這樣說：基本法的實際重要性在政治方面及憲法理論方面，多於在法律或經濟方面。

但這並不是說香港法律界人士完全毋須理會基本法的條文，因為聯合聲明附件——第二節規定，香港在九七年的原有法律，如與基本法相抵觸，將不會在九七年後保留；同時，九七年後特別行政區立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效，亦即是說，如果不符合基本法，便將告無效。由此可見，基本法不但是特別行政區政府的權力的法理依據，以及特別行政區政制模式的藍圖，也是衡量特別行政區的普通法律的合憲性或合法性的準則。換句話說，基本法不但賦予特別行政區立法機關其立法權，同時也限制這立法權，在進行其立法活動時，特別行政區立法機關不應超越基本法所界定的權限。

## 基本法與普通法律

如何保證將來特別行政區的普通法律不會與基本法相抵觸？用什麼制度來審查特別行政區立法是否符合基本法？這就是基本法與普通法律的關係的要點。為了實踐聯合聲明的上述條文，為了肯定基本法作為特別行政區憲法性法律的最高法律效力，為了維護基本法的尊嚴和權威，我認為有需要設立一個有效的審查制度，去監督基本法的實施。

以我個人的意見，香港特別行政區應考慮採用很多其他普通法適用地區所實行的憲法監督制度（「普通法適用地區」是一個在中英聯合聲明中多次出現的字眼，是指屬於「普通法系」的國家和地方；目前世界的最主要的法系是「普通法系」、「歐陸法系」及「社會主義法系」），即由特別行政區法院負責監督基本

法，尤其是基本法中關於香港內部事務的部分的實施，例如如果特別行政區立法機關所制定的普通法律與基本法相抵觸，特別行政區法院應有權宣佈法律為無效。在法學上，這種制度（即法院有權否定立法機關所通過的違憲或違法的法律）稱為司法審查制（judicial review）。雖然很多普通法適用地區，甚至有些歐陸法系地區都採用了這種制度，但這制度的設立仍可能有一定的爭論性。因為有些人認為，立法機關是代表民意的，如果立法機關通過了一條法律，這就是人民的意願，法院不應有權否決它。另一方面，支持司法審查制度的論據至少包括以下幾點：

1. 基本法限制了政府機關的權力，例如規定立法機關不能通過法律取消某些基本權利和自由。但如果立法機關的確超越了法定的權限（例如通過立法侵犯了人權）時，沒有任何機關可以實施對它制裁，那麼基本法中對政府權力的限制便名存實亡了。所以，如果基本法的條文限制了政府的權力，就應有個機關來執行這些條文，監督基本法的實施。

2. 司法審查制度對立法機關和行政機關有監察和制衡的作用。如果香港特別行政區立法機關並非完全由直接選舉產生，或如果行政機關在政制中有主導地位，那麼司法審查制度的設立便尤其重要：它可以增強司法機關的權力，去制衡立法權及行政權，防止權力的濫用。

3. 在某些情況下，立法機關通過的法律可能真的代表着社會上大多數人的意願，但卻侵犯了少數人的基本權利和自由。如果沒有司法審查制度，這些少數人的權益便無法得到有效的保障。但如有司法審查制度，法院便可以人權和自由的捍衛者的身份出現，保障少數人的權益，防止大多數人的暴政。

4. 有些人認為法官不是由選舉產生，所以不應給予他們司法審查權——一個很大、很重要的權力。但其實，在普通法傳統下的法官可能比一般市民，甚至一般立法議員，更為了解法治的原則，以至基本法所規定的基本人權和自由的概念和精神。所以憑著他們的專業知識，尤其是他們對世界各地關於法治、自由和人權的司法判例的認識，他們可能比一般人更有智

慧和判斷力，去衡量香港的普通法律是否合乎基本法的條文，尤其是關於香港居民的權利和自由，以至關於其他香港內部事務的條文。

當然，在審查某項香港普通法律是否符合基本法的某些條文時，特別行政區法院無可避免地要對兩者作出解釋。所以我希望在基本法內訂明，基本法中關於特別行政區內部事務的條文，包括關於居民權利和自由的部分，由特別行政區法院全權解釋；至於基本法中關於中央政府與特別行政區政府的權力劃分及關係的條文，全國人大常委會則保留最終解釋權。而香港法院在解釋基本法內關於市民權利和自由的條文時，應採用現行香港法制的一般普通法原則和概念，及參考其他普通法適用地區的司法判例。只有這樣才能維持香港的普通法式的、以法治、自由和人權為基礎的法制傳統；也只有這樣，才能使市民對未來特別行政區政府下的市民權利和自由抱有信心和希望。

## 基本法的功能

最後，作為本文的一個總結，讓我們反省一下香港特別行政區基本法的意義和功能。以我個人的意見，基本法的主要功能至少包括以下幾點：

1. 法理上的功能：在法理層面，基本法的作用是把管理香港事務的權力，由中央政府授予特別行政區政府。因為香港將屬於中國主權範圍之內，所以除非特別行政區政府得到中國政府的授權，否則它便無權管理香港。基本法的法理功能就是作為特別行政區政府的權力來源或權力依據。

2. 政治上的功能：基本法的核心部分，將是關於特別行政區內部的政治體制及這個體制與中央國家機構的關係；所以基本法具有重要的政治功能，這不只在理論上重要，而且在日後具體政治運作和實踐上，也將會有決定性的作用。

3. 心理上的功能：聯合聲明裏提到的一系列中國對香港的方針政策，將會以法律語言，寫進基本法裏，甚至加以詳細化。例如基本法將規定，維持資本主義制度，保護私人財產，保障各種公民權利和自由。這些條文享有法律的莊嚴性和權威



性，所以在穩定港人信心方面，相信有一定的作用，這就是基本法的心理功能或象徵意義。

4. 教育上的功能：在制定基本法的諮詢過程中，香港市民將會討論基本法各部分的內容，亦即討論整個香港社會的現在和未來，包括它的政治、經濟、法律、社會、文化等各方面的問題，而去關注、認識、討論這些問題，就是接受公民教育。所以基本法的討論是一種有效的公民教育。基本法不但在制定過程中，有教育性的作用，而且在通過後，也有同樣的功能，使市民了解特別行政區的基本制度和原則。

5. 指導性的功能：雖然基本法在九七年特別行政區成立時才開始生效，但當中國在九零年通過和頒佈基本法後，基本法便會對過渡期的香港社會的發展，尤其是過渡期的政制改革，產生指導性的作用。因為基本法是九七年的香港的藍圖，這藍圖一經公佈，香港的政制便需要開始朝着基本法所規定的模式過渡，以保證九七年前後香港情況的穩定性、連續性和銜接性。

以上只是我個人的一些初步構想。你們是基本法諮詢委員會的委員，在基本法制定過程中，必定會比一般市民有更積極的參與，及在這過程中，對於基本法的意義和功能有更深入的理解和更透徹的理解。我相信香港市民對基本法諮詢委員會是有很高的期望的。我衷心希望基本法諮詢委員會在基本法的制定和諮詢過程中，既能夠帶動市民研討基本法問題，領導有關的討論，亦能夠接受市民的民主監察，面向整個香港社會，向市民負責和交代。

（一九八六年四月十九日）

## 講者簡介

陳弘毅，一九八零年畢業於香港大學法律學院，一九八二年獲美國哈佛大學碩士學位。曾在香港的律師事務所工作，並取得香港律師執業資格。現任香港大學法律學院講師，負責講

授的科目包括法學方法，香港法制、憲法及行政法、中國法等。中文文章見於香港的雜誌如《廣角鏡》、《信報財經月刊》、《百姓》，報章如《明報》、《財經日報》、《文匯報》，和文集如《基本法面面觀》，金陵出版社，一九八四年，《過渡時期的香港政制與法制》，百姓半月刊出版，一九八五年，英文文章見於《香港法律期刊》（“HONG KONG LAW JOURNAL”）。已出版的著作有《香港法制與基本法》（一九八六年）。

# 基本法與中國憲法的關係

張鑫

## (一)

我首先感謝諮詢委員會秘書處和各位嘉賓，給我一個機會來共同探討與我們香港的前途盛衰關係極大的基本法問題。我今天想請教大家的主題是《香港特別行政區基本法與中華人民共和國憲法的關係》。這個問題我在兩年前的一個研討會上曾經作過一次簡短的發言。這個發言稿曾經刊登在《中文大學學生報》上，後來又在金陵出版社出版的《基本法面面觀》一書上轉載。去年十一月廿七日，我又在《明報》特稿欄上發表了一篇題為《在中國法制中香港基本法的地位》，其中主要也是談基本法與憲法的關係。後一篇文章據說曾在國內《法制參考資料》上摘要印發，發的範圍相當廣，深圳市政府都發到了。這兩篇很短的文章能夠得到各方面的關心，說明問題很值得探討。實際情況確是如此，因為中國憲法開宗明義第一條就明確規定：“中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家”；並未明確是“一國兩制”的國家。而基本法的主要內容卻是規定在香港保留資本主義制度。大家記憶猶新，國內政治領導人和學術界人士，長期以來，都把資本主義和社會主義看作是互相對立的制度，甚至認為兩種制度之間存在你死我活的鬥爭。在法制方面，相當長的時期中，都把資本主義的法律制度和法律觀點，看作是極端反動的東西，要用革命的手段加以廢除和徹底的批判。憲法第五條也

規定：“國家維護社會主義法制的統一和尊嚴。一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。”基本法是中國的法律，預計其中要規定：在香港特別行政區成立後，香港原有的資本主義性質的法律，除一部分與基本法相抵觸，及需要作出修改者外，仍然保留。這顯然會與社會主義憲法的許多規定相抵觸。因此，是否能夠有效呢？

如果會成爲無效，那末花這麼大氣力來起草和討論還有什麼意思？

如果說不會無效，那又有什麼根據？作爲這種根據的理由是否充分？如何能夠使基本法起草得効力不致引起懷疑和爭論？這些問題，能夠在基本法起草之前或初期加以解決，就可以使我們更增加信心，更加齊心協力地使基本法起草得更好，對於將來的實施也有更好的保證。

## (二)

討論基本法與憲法的關係，最好先了解一下中國的法律體系和立法體系。這些問題我在上述第二篇文章中講過了，不必再詳細重覆，只簡單提一下，從橫的方面看，中國的法律體系大致分爲憲法、行政法、刑法、民法、經濟法、訴訟法等部門。基本法屬於憲法部門，這點大家的認識是一致的。

從縱的方面看，中國的法律（廣義）分爲幾個層次，最高的是憲法，其次順序而下爲：基本法律、法律、行政法規、地方性法規。這些層次是嚴格地分成等級的，下一級不能與上一級相抵觸。

香港特別行政區基本法是屬於哪一層次呢？起碼是屬於“基本法律”這一層次。因爲它是全國人民代表大會制定的。

有人說，中國的民族自治區都有權制定自治條例和單行條例，香港基本法是適用於香港的，享有高度自治權的香港特別行政區，能不能像民族自治區那樣自己制定基本法，報請全國人大批准呢？

我認爲不可，這樣做是把香港基本法降低到地方性法規的層次，而地方性法規是不能與國務院的行政法規相抵觸的。

香港基本法降低到地方性法規的地位，就不能發生真正的效力了，因為其中許多規定必然要與行政法規相抵觸。

但這並不是說不應該由香港人起草或參與起草。因為起草並不代表一種權力，而通過和批准才是權力。香港人起草的，全國人大可以通過，也可以不通過，權在中央。當然，批准也是一種權力，香港起草，由香港某一機構通過，再送中央批准，也表現了中央的權力。但這樣做，根據中國憲法，也只能算是地方性法規。

在中國的基本法律中，有一個法律與香港基本法有相類似之處，即一九八四年五月卅一日第六屆全國人大第二次會議通過的《中華人民共和國民族區域自治法》。這個法律是“基本法律”，其效力是很高的，國務院的行政法規是不能與之相抵觸的。全國人大常委會對這個法律雖然可以進行部分的修改和補充，但這要符合兩個條件，一是必須在全國人大閉會期間才能進行，一是不得同該法律的基本原則相抵觸。

但這個法律與香港基本法比較起來，似乎效力層次上應該比不上後者，因為香港基本法的起草程序比較莊重，一開始就成立了全國性的（包括香港）知名人士和專家組成的起草委員會，同起草憲法時先組織憲法起草委員會一樣。只是基本法起草委員會的組成人員由人大常委會決定，而憲法起草委員會的組成人員則由全國人大決定。《民族區域自治法》則沒有事先組織起草委員會，只是由全國人大民族委員會，會同國家民族事務委員會等單位，組成起草小組，擬訂草案，先提請全國人大常委會審議和修改，再交全國人大全體會議通過。

這樣看來，基本法的地位，比其他基本法律，似乎應該更高一些。

基本法律之上是憲法，更高一些，是不是就等於憲法了呢？

從法律體系的角度來說，基本法屬於憲法部門，前面已經提過。《民族區域自治法》也是屬於憲法部門。但從效力層次上，如果說基本法就是憲法，那就發生一個問題：一個國家是否可以有兩個效力相同的憲法？實際上是不可能的。美國除聯

邦憲法外，各州都有憲法，不屬於州的屬邦波多黎各也有憲法，但聯邦憲法有最高的效力，州憲法、屬邦憲法，雖然都是憲法，卻是不能與聯邦憲法相抵觸的，相抵觸則無效。社會主義國家的情況也一樣，蘇聯有全蘇聯的憲法，叫做蘇維埃社會主義共和國聯盟憲法。他的十五個加盟共和國又各有憲法，二十個自治共和國也有憲法，但後兩者都不能與全蘇聯憲法相抵觸。南斯拉夫也有同樣的情況，有南斯拉夫社會主義聯邦共和國憲法，組成它的六個共和國也有憲法，但不能與前者相抵觸。因此，香港基本法即使內容上屬憲法部門，在效力上應比其他基本法律高，也不能高到與現行憲法相等。所以，如果基本法所規定的內容，有與憲法相抵觸之處，在一般情況下也該是無效的。

### (三)

北京有一位學者曾用“特別法優於普通法”的原理，來說明基本法所規定的資本主義內容，與憲法相抵觸仍然有效。這個解釋容易發生爭議。因為“特別法優於普通法”，應該只適用於效力層次相等的法律，如果下級可以制定特別法來否定上級所規定的普通法，那麼法律的效力層次就要打亂了，因而也就可隨意破壞法制了。

另一位有相當知名度的學者說，香港基本法根據憲法第十一條和第六十二條第十三項制定的，因此可以不受第五條及其他各條的約束。這個解釋也可能發生爭議。第三十一條的規定是：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內行的制度按照具體情況由全國人民代表大會的法律規定。”第六十二條第十三項規定全國人大的職權範圍中有“決定特別行政區的設立及其制度”。但兩條都沒有明確說明全國人大可建立與第一條、第五條相抵觸的“特區”和制度。一個國家的法應該是一個整體，不能說遵守了其中的一兩條就可以不顧其他各條。當然，如果明確規定設立特別行政區及其制度不受法各條的限制，那就好了。可惜沒有這樣明確的規定，因此難免使人懷疑。



最好的辦法是把憲法修改補充幾句，把“一國兩制”明確寫上。但北京的政治領導人和學者似乎都一致認為沒有必要。看來作這樣的修改補充現在還沒有可能。

為什麼國內人士認為不必修改現行憲法也可以確定香港基本法中與憲法第一條、第五條等相抵觸的規定可以有效呢？這就要從不同的法律觀念來理解。國內通行的法律觀念與香港通行的法律觀念是有所不同的，所以香港有疑慮的地方，國內認為不必疑慮。

不同在什麼地方呢？其中與本題有關的是：法律的靈活性問題。

不能說英美法學的法律觀念中，法律就完全不應該有靈活性，實際上英美法的判例制度也是相當靈活的。不過英美國家在制定法律條文時，靈活性就少得多了，所以其成文法都相當具體，以加強確定性，這樣就減少了靈活性。

而中國則不同，制定法律條文時，就要考慮靈活性。所以中國的法律寫得比較簡單，以便在需要時可以靈活掌握。例如一九八零年修改婚姻法時，武新宇在修改草案的說明中，對離婚問題的修改就說明：新的規定是爲了既堅持婚姻自由的原則，又給法院一定的靈活性。婚姻法是基本法律，有靈活性，憲法也是如此。

憲法中關於靈活性問題，最明確地規定在第六十二條的第十五項中，這一條的前十四項規定了全國人民代表大會行使的各項職權，最後又再加一項說：“應當由最高國家權力機關行使的其他職權。”

這個規定，粗看起來好像有問題，沒有主詞，究竟由誰來決定這個應當由最高權力機關行使的職權？

用歷史解釋的方法比較一下以前的三個憲法，就清楚了。前三個憲法都有這一相同的規定，但是明確一些，加了一個主詞“全國人民代表大會”，成爲“全國人民代表大會認爲應當由之行使的其他職權。”有這樣一條規定是，全國人民代表大會認爲應該做什麼，它就可以做什麼。這個權力之大，有點像英國的議會。西方有一種說法，謂英國議會除了不能把男人變爲

女人，女人變爲男人之外，其他都可以做。這是一個風趣的比喻，實際當然不那麼簡單。但中國的全國人民代表大會不“立法機關”，而叫“最高國家權力機關”，憲法賦予它的權力確是很大的。根據這一項決定，只要它同意特別行政區不實行社會主義而實行資本主義，便不能說它是越權違憲。這是憲法通過第六十二條第十五項明文授予它的靈活性。當然，採取靈活性也要顧及原則，要有一定的條件，即根據實際情況的需要，並且不破壞原則，即容許資本主義，但不能達到破壞社會主義的程度。

中國的法律家就是由於這種法律觀念，而認爲香港基本法符合了第三十一條，就可以不必顧慮第一條、第五條以及其他各條，因爲全國人大有權作這樣的授權。

這樣的憲法觀念在香港可能是行不通的，但在國內卻是行的。我們了解了這一點後，只要基本法的內容符合香港人的要求，而草擬出來後是經全國人大這個最高國家權力機關過，並以主席團的名義公佈，那末其中雖有與憲法的許多條相抵觸之處，效力也不會有問題。當然，如果能在基本法中確規定可以不受憲法第一條、第五條及其他各條以及序言的束，並要求同憲法一樣，在修改時，需要全國人大三分之二上代表的通過。並且有類似於憲法的修改程序，修改提案專予全國人大中的香港代表團，那就會更提高基本法在中國法層次中的地位，顯示它高於基本法律。或者像有人提議的樣，明確宣佈其爲憲法的一部分或附件，那它的效力就更有証了。由此引用“特別法優於普通法”的原則來說明其效力，有法學根據了。

（一九八六年四月十九日）

## 講者簡介

張鑫，原北京大學法律學系畢業。曾任北京大學法律系、北京政法學院助教及講師、中國社會科學院法學研究所研究人員兼《法學研究》雙月刊負責人。為中國法學會會員及中國國際法學會會員，現任香港中文大學當代亞洲研究中心中國法制研究計劃榮譽高級研究員和澳門東亞大學研究院中國法律文憑課程主任。從事中國法律及其與西方法律之比較研究。

劉兆佳

本人過去十多年來主要從事關於社會與政治發展的研究，對於政制，只是近二、三年才開始接觸，因此今天只能從較初步的角度探討立法機關這問題，要點如下：

1. 社會主義國家立法機構不在討論範圍之內，只收縮成爲只說非社會主義國家的立法機關。

2. 主要從社會科學之角度出發，集中研究立法機關實際之功能和扮演之角色，主要根據一些對不同地方之立法機構實際研究所得到的資料來探討。

今日所說的大致可分四個項目：

1. 從憲法上面認爲立法機構通常擁有那些較重要的權力？

2. 憲法所規定之權力實際上可否行使出來？立法機構的政治地位受甚麼因素限制？

3. 從較爲動態之角度來探討西方國家和第三世界國家立法機構之長期發展方向。

4. 最後一項是我們期望立法機構做些什麼工作？

## (一)

立法機構在目前現代政治體制中已被認爲是民主的象徵，人民行使主權必不可少這政治組織。人們主要期望立法機構做些甚麼工作？存多少幻想及理想？又立法機關實際上做些什麼？

首先，立法機構在目前現代政治體制裡面已經被認為民主之象徵，人民行使主權必不可缺少的政治組織，因此甚少地方沒有立法機關，不管它們是以議會、國會或其他類型或不類型的名堂存在；就算過去幾十年來，有些地方有段時間廢了立法機構，經軍人授權或其他類型種種政治的變故，但後立法機構又出來，只是個別所做的跟以前所做的不同而已。此可以說，立法機關已變為現代政治體制裏很普通的一部份。問題只是不同地方之憲法不一定給立法機構很多權力，其中為重要的權力有以下幾項：

1. 一般性權力：以象徵立法機構崇高的政治地位。如：立法議員之豁免權——議員有權在立法機構內發言，而他們的言基本上不會受到法庭之控訴；不受侵犯權——立法議員除在特別情況之下，否則不會被捕；立法程序之獨立權——立法機構可以自行制訂會議之常規來處理自己會議之工作；另一牽涉立法機關地位之問題是會議自由權——立法議員可以自由決定何時開會，及會議在何處舉行。關於立法機構與立法議員之權力與特權問題，去年在香港也曾引起激烈的爭論。

2. 立法權：既然立法機關最重要是有權立法，即通過法使之成為法律，或者不通過法案，但不同立法機構構成不同程度在憲法上所施加之限制，立法權多數不是絕對的。但有些地方却是絕對的，像英國，英國國會所立之法律不受任何限制。它擁有最高之立法權力，是沒有人可以挑戰它的。但在其他地方，立法機關的立法權是會受到限制的。舉例：

- (1) 行政首長有獨立之立法權力，舉例法國第五共和國。立法機構立法範圍。軍事、國防、外交等立法範圍以外的東西全由行政首長全權立法，行政首長命令就是法律。
- (2) 在智利，總統有權單方面以行政法規作為法律型態出現。
- (3) 在瑞士，人民可以透過創始權 (initiative)，或全民公決權 (referendum)，直接介入立法事務。直接民主直接參與之模式，除在瑞士或間中某些地方舉行之外，

以說在世界上差不多已經絕跡。現時西方國家主要政制形式是代議式民主而非直接民主。人民直接參與整個立法機構受到了限制。

- (4)行政首長有權否決立法機構所立的法律，或要求立法機構審議多一次。
- (5)行政首長擁有權力宣告國家進入緊急狀態，在緊急狀態期間，行政首長命令便是法律，直至緊急狀態結束為止。
- (6)政府有權控制或影响立法機構之立法程序，例如限制立法議員討論法案的時間，若討論時間已過而討論仍未有結果的話，行政首長遞交之法案便會自動成為法律；政府也可以要求立法機構優先討論政府提出的法案。
- (7)在某些宗教勢力特別強大的地方，教會（特別是回教教會或在早期歐洲的天主教會）可以直接限制立法的內容。在回教較為狂熱的地方，立法機構所立的法律不能超越可蘭經所定的內容。
- (8)最普通牽涉到成文憲法作為限制立法機構立法權力的一種限制，最明顯在美國，美國最高法院隨時可以說：立法機構所立之法違憲而將之廢除。

由此可見立法機構的立法權並非漫無限制。

以上的只是憲法上的限制，還有政治和其他實際之限制。

3. 對行政首長之產生及罷免之權力。這個可以有四種情

- (1)對行政首長之產生及罷免權力最大，以英國西敏寺式的制度最明顯，特別是內閣責任制——內閣閣員及首相由立法機構產生並且可以由立法機構透過不信任投票罷免。有時這些權力可以很大，甚至可能令到部長首相下台，令到政府長時期處於不穩定狀態，這種情況在法國第三共和國和第四共和國時曾發生過（第三共和國由1870年至第二次世界大戰前夕，第四共和國在1945年至1958年）。戴高樂之第五共和國大力加強行政首長的權力，重新恢復法國之政局穩定。內閣責任制也不是

說立法機構可以隨便令政府倒台，它亦可受到一些制，例如在聯邦德國，國會在投不信任票前，國會首先要能自己組織政府並自行選定首相後，才有資格不信任票，令現任首長和內閣倒台。在內閣責任制下，立法機構對行政首長之產生及罷免擁有最大的權力。但實際上世界上可能只有一小部份國家的立法機構能夠行使這樣的權力。

(2)如果行政首長不是由立法機構所產生，立法機構便可以罷免他。如法國、美國及拉丁美洲很多總統制的國家也是這樣，行政與立法脫離，立法機構不可罷免行政首長。但在法國情況就有些特殊，我們很難說法國是屬於總統制還是內閣責任制，因為這是在乎政黨之勢力比如何。法國總統委任內閣，內閣又須得到立法機構信任才可當政，雖然法國國會不可以推翻法國總統，它若不批准他提名的人做總理和部長，則總統也很難作。現在法國社會黨米特朗做總統，中派和右派聯盟負責實際之工作，行政架構出現對抗化。這是以前戴高樂制訂 1958 年憲法時所想不到。1958 年之後的十年內，戴高樂透過政黨控制國會和總統，這兩個位置不會出現矛盾，但當政黨之間權力轉移，矛盾馬上出現。現在法國這情況，不可以說它已變成爲美國的總統制，而是介乎總統制與內閣責任制之間。

(3)政府部長是否一定要由立法議員擔任？如果一定需要便應實施英國式政治體制，如：英國、澳洲、加拿大、紐西蘭、印度等。絕大部份地方之部長不一定需要立法議員的，例如法國，如果立法議員做了部長，他必辭去立法議員之職。

(4)另一點牽涉到行政首長有沒有權力解散立法機構。世界上絕大部份地方，無論總統或首相都有權解散立法機構，在英國的內閣責任制下，首相戴卓爾夫人可以解散國會而重新大選。法國總統也可以解散國會，但程序上較繁複些。在美國，憲法沒有清楚說明總統是否可



解散國會，因此這點沒有定論。

(5)立法機構之財政權力。立法機構通常以通過財政預算案的權力來使到行政首長及行政官員向立法機構負責。政府每年的財政預算案要交立法機構通過，不通過便沒有錢用，沒有錢用則官員的薪金便沒法支付，政府自然倒台，但問題是立法機構之財政權力，通常都會受到限制，例如：

- (a)在法國第五共和國，如果政府財政預算案遞交立法機構之後的一段時間內，立法機構不予理會，政府在憲法上有權自行制訂法律彙集足夠的財政開支。
- (b)第二次世界大戰前之日本，如果財政預算案不被立法機構通過，則去年之財政預算案會自動生效成為新的財政預算案。
- (c)又以非民主國家為例：1962年巴基斯坦憲法規定，巴基斯坦國會財政權力的行使範圍只限於對新的項目，已經實行之項目支出，年年都要撥款。只有當政府提出新的支出項目，國會才有權提出討論。這樣便保證行政機構時常有錢用。

大致上這些是立法機構較為重要之權力。

## (二)

憲法賦予立法機構的權力和地位，受到那些實際的因素影響呢？這些因素又會造成什麼影響？立法機構為何在憲法上沒有很多權力？為什麼立法機構有權力而不能夠行使出來呢？為什麼有些立法機構沒有政治地位，甚至後來被人撤銷？歸根究底的因素就是那地方的民主條件是否成熟，大部份人是否願意接受民主形式的政體。強大的民主政體最後牽涉到一般人對它沒有情感上的認同。

究竟是什麼因素影響立法機構的權力和地位？

1. 統治者是否來自立法機構。立法機構可以存在，但實際上擁有這些權力的人可能是立法機構以外的人及組織，例如：

(1)傳統君王、皇帝。皇帝有權要立法機構協助，但亦可隨

時不理睬他們。如伊朗巴列維國王時代君主與立法機構的關係。

- (2)如統治者是在革命或叛亂的時候冒出頭來之英雄的請願書，立法機構通常也沒有什麼權力，人民擁戴的是這些英雄，不是立法機構。如政治由傳統貴族領導，立法機構也沒有實際作用，如日本明治維新時期的立法機構，雖有政黨，但實際上統治的那班人是協助明治天皇登基推翻德川幕府統治的西南部封建領主。
- (3)如軍人政權的話，立法機構很多時候聊備一格。在1964年軍人接權成功，曾有段時期沒有立法機構，後來發覺原來是應該有的，軍人政權於是把反政府的人組成反對黨，把親政府的人組成親政府黨，在立法機構裡相爭，這樣，立法機構是沒有用處的。
- (4)如果行政首長由全民普選產生，他所擁有的統治權地位比立法機構的大。所以立法機構最懼怕的就是全民普選產生的行政首長，如美國總統就是由全民選舉產生。法國第五共和國初期，總統是間接選舉產生的，由地方議會之代表、中央議會之代表及一些其他人組成選舉團選出法國總統，但戴高樂認為，這樣做行政首長不夠權力，所以要修改憲法，使總統由全民選舉產生。總統若挾持那麼大的權力和聲譽，立法機構實在難以抗衡。

2. 立法機構對於知識及資訊掌握不足，也根本沒有辦法與行政機構抗衡，很多專業知識、日常法例的運作所產生之經驗和分析研究能力往往都不及行政首長及其行政機關裏的人。立法機構對於制訂政策方面只扮演次要角色，主要是批評行政首長及行政機關所提議之政策。這情況以第三世界最為嚴重。第三世界國家人才少，獨立之後，很多人才紛紛到中央去當官，令到地方和立法機構都缺乏足夠人才，更加難與傳統上一直掌管大權之行政架構或官僚組織抗衡。

3. 社會缺乏民主立法機構之傳統，立法機構是外面引來的東西，一般人對它並不擁護。即使立法機構受到威脅，人

會出手支持，如果立法機構表現差，更會給當權者推翻。很  
第三世界國家在 1960 年代及以後被軍人奪權，解散國會，  
捕議員，很多人民會很高興清除了那些腐敗分子，回復秩  
序。

4. 立法機構有沒有足夠之代表性。大多數立法機構只代表  
小部份人的利益，如在非洲很多新興的多民族國家，立法機  
只給予某一些民族有代表權，這便很易發生政治衝突。在西  
國家同樣有這種情況出現，如法國傳統以來，農村在立法機  
都有較多代表席位，日本和美國也是，造成農村人數較少，  
擁有立法機構議席的比例却大於都市。

5. 第五個影响立法機構的權力及地位的因素是經濟發展。  
果經濟發展差，立法機構的地位便發生問題。第三世界國家  
人民在評核政治體制時，主要不是看它是否符合民主理想，  
而是看它的經濟表現，它是否可以兌現諾言，帶動社會經濟發  
展，在世界各國之中樹立本國的地位，如果不能而又有其他人  
能夠做得比立法機構好的話，一般人都要立法機構讓路，很多  
非洲國家 1960 年代之所以原本由殖民地建立下來之民主政體  
紛紛倒台，就是與經濟落後有非常密切之關係。

6. 第六個因素是其他有權力的組織不承認立法機構最高權  
力之地位，即使立法機構有權力地位，但不願意與它交往，時  
常想辦法使它倒台。下面一些人和組織對立法機構不時產生破  
壞作用：

- (1) 行政官僚，如 19 世紀普魯士（即德國前身）就是這  
樣。
- (2) 軍人。歷史上軍人奪權多不勝數，西方、第三世界及社  
會主義國家均有。
- (3) 宗教組織，特別是教會，如十九世紀法國天主教會和現  
時的回教教會。
- (4) 傳統組織及領袖，如一些非洲國家的部落酋長和 19 世  
紀西歐國家之保皇黨。
- (5) 利益集團，其中主要有兩類人：一是大資本家，如德國  
民主實驗失敗之威瑪共和國（1919 年至 1937 年，後為

希特拉所推翻)、30年代之日本軍人和資本家合作、1964年至不久之前，巴西軍人與資本家合作等等；是地主階層，像德國大地主(Junkers)對於德國第一民主實驗所引起之破壞作用是相當緊要的。這些人在法機構和立法機構背後的民主政體裏得不到甚麼好處而且受到威脅。最明顯、最普通的破壞方式是由軍人地主及資本家加上惡劣的國際形勢，或者惡劣的經濟情況(如日本30年代經濟大恐慌)，有了這些條件便推翻那些民主政體，尤其當民主政體在社會裏仍未生的時候，這種做法極之易辦。

- (6)國際環境是否穩定。國際環境不穩定的地方很難民主化，因為需要很多精力保持整個國家領土完整和民族亡。這段時間是英雄和獨裁者而不是立法機構出現的時候。因國際環境不妥而民主受挫折的地方，立法機構權力難以伸展，如南韓、法國第三共和國和德國威瑪共和國。
- (7)當然，最重要是立法機構與政黨之關係。要知道立法機構好與否，就要看政黨所做的工作。現在甚少在立法機構裏沒有政黨的情況存在，立法議員認同的對象是黨，效忠的對象也是政黨，其表現受制於他所屬的黨在外所施加給他之壓力。因此立法機構只是次要的效忠對象。政黨與立法機構關係很複雜，這裏只作簡單權力的分析：
  - (a)如果政府的行政架構可以透過行政首長如總理、首或總統所領導之政黨控制立法議會(像英國、印度)的話，議會通常力量有限，因已被政黨接管。立法議員只能透過質詢、問題和提出一些不可能通過之法來令政府尷尬。
  - (b)如果政府由幾個政黨聯盟組成，即一個政黨不能控多數票，要幾個政黨組成才可以，若這些聯盟團結穩定，不需要時常更換，又加上政黨聯盟可以控制議會多數票(如荷蘭、及戰後初期之奧地利天主教黨

- 社會黨混合一體)的話，立法機構的政治力量亦是有限的。
- (c)如果政府由幾個政黨聯盟組成，但這些聯盟又不很穩定，則議會又會強大些。
- (d)政府無論由一黨或多黨組成，如不能控制國會多數票，則議會便可以很強，特別當憲法給議會的權力很大的時候，如法國第三、第四共和國和德國威瑪共和國，時常可以透過質詢並投不信任票來使政府倒台。法國第三、第四共和國平均一個內閣的壽命只得幾個月，雖然在內閣的人沒有變更，但內閣時常變，故此內閣常常倒台，倒台後便要大選，比較窮的政黨不能應付常常選舉，頻密大選會令那些有錢的政黨有利，結果使立法議會之代表性也減低。
- (e)如果政府由一個黨或穩定多黨聯盟所控制，但這個黨或聯盟組織比較鬆散，而議員們又重視國會議員的獨立身份和地位，不太願意百分之百由投票政黨所控制的話，則立法機構又會強大些，像美國國會。美國共和黨和民主黨都是很鬆散的政黨，全國性之民主及共和黨很分散而且沒有紀律，美國總統如想通過一條法律，便要派人往國會裏游說，而不可以以黨魁身份來號令同黨議員支持他。這樣要有一段長時間才可使法案通過，效率因此不太好，所以很多人認為，美國體制因為權力不能集中，所以有問題。
- (f)最後，如果立法機構裏沒有政黨，例如政黨很弱，議員多是行政長官之附庸等等，那麼，立法機構就不能不弱。例如巴西、阿根廷、危地馬拉、委內瑞拉、厄瓜多爾、哥倫比亞、秘魯、亞洲之阿富汗、伊朗、約旦、泰國、馬來西亞、黎巴嫩、巴基斯坦、非洲肯雅、烏干達、桑比亞和伊索匹亞等皆是。

### (三)

從長期發展趨勢看，為何立法機構這幾年來一直陷於衰退

的狀態？西方政治學裏常論及西方民主的危機，是指立法機構權力衰弱，想控制立法機構作為目標之政黨勢力同時衰弱，民投票興趣相繼減低，政治家在人民心目中的地位下降等等。造成這些現象的主要原因是理想與現實脫節。以往民主理想突出人民政治參與，人民主權透過立法機構表現出來。現在西方國家裏，那套舊的民主理想仍然認為，立法機構是民主最重要的一部份，若一旦發現立法機構有問題，就會認為民主出現危機，對民主感到失望。現時西方政治學者正在想辦法讓政治民主理論再加以改變，以面對新出現的政治形勢。西方國家與發展中國家的立法機構衰退，主要因素是國家所扮演之功能越來越多，特別是調節福利。政府每年佔用國民生產總值百分之三十至百分之五十不等。政府內很多時要控制很多種類型的活動和工作，隨着時間的發展，這些工作越加尖銳複雜化，這樣，決策權漸落在行政架構手中，立法機構只得有限之監察權，例如很多立法機構中的法例是由政府制訂而來，由立法機關通過。當立法能力和決策權削弱時，立法能力自然衰弱。又法律多由行政機構而來，政府所提出的法案佔當年立法機構所通過法案的比例越來越大，立法議員在立法機構只制訂一些不重要的法案，舉例如英國於 1957 年至 1969 年間，政府法案佔全部通過法案比例百分之七十七，即不是來自政府之法案或來自立法機構之法案只是百分之二十；西德 1949 年至 1969 年的比例是百分之七十六；日本 1947 年至 1969 年的比例是百分之八十五；以色列 1957 年至 1969 年比例為百分之九十；法國 1961 年至 1966 年百分之九十三；拿大自 1958 年至 1962 年、1963 年至 1965 年、1968 年至 1972 年之總和是百分之九十五。由此可見，立法議員真正能夠制定法律的能力很小。

立法機構的立法及決策能力相對削弱會帶來了甚麼後果？我以上說過，其一是政黨接着衰退。過去十幾年來，英國的保守黨及工黨，在大選中往往得到選民票數不足百分之五十。隨着政黨之衰退，參與與認同政黨的人佔人口比例下降。同時隨着立法機構之衰退，行政機構自然膨脹，主要表現於官僚



的膨脹，這種情況就是總統也沒有辦法控制。戰後美國總統漸慨嘆不懂怎樣去領導官僚，因所推及之計劃也沒有人去實行。立法機構功能削弱，也使西方社會在近數十年來裏出現大小不同的壓力團體，壓力團體直接跟着某一些事項組織起來，重要的對付對象是行政官僚，例如保護樹木等，常到政府辦公室去示威。不斷湧現新的壓力團體對政府直接行動，希望透過他們所施加的壓力迫使政府讓步，這是新的形勢。此外，還會有許多立法權力自願拱手讓與行政人員，這就是所謂“delegated legislation”，即立法機構授權官僚及行政人員代他們將法律原則具體化。

另一方面，在發展中的國家，立法機構的情況又如何？在絕大部份的發展中國家，民主政體處於極不穩定狀況，民族衝突，經濟落後，政治貪污，經濟發展需要抑壓國內之社會福利服務需求。壓抑政治參與，或限制工會活動令外資可以利用低廉之勞力來賺錢。發展中國家如果是經過一連串長期流血鬥爭並且發動很多人參與這鬥爭的活動，那麼這領袖所建立出來之立法機構會有較大之生存希望，但很多法國、英國之殖民地獨立都不需經過流血鬥爭。又第三世界如非洲之政黨，很多主要黨員來自城市，農村的人很少參加，這樣立法機構便經不起考驗。近數十年來，發展中國家之立法機構為何會削弱甚至被取消呢？根據目前研究之結果，主要是整個政治體制不能夠實現現代化所造成的。因為取得獨立的過程中，承諾很多（如說去國、英國人撤走後便有工作做，國力與國家地位可以與其他國家看齊），但八年十年仍不能兌現便不成，因此像拉丁美洲本來很好，第二次大戰時發展輕工業，但到六十年代要進一步發展工業和現代科技工業時，便缺乏投資和資金，被迫在政治上倒退，反民主化，如巴西的壓抑工會運動。其他地方如阿根廷、秘魯，出現軍人上台，這些人上台後縮減福利開支，壓抑工會活動和取消部份政治權利，做成非政治化之情況以吸引外資。除這大因素外，還牽涉立法機構能力的不足，立法議員貪污，互相爭權奪利，侵奪公共資源為己用等等。這長期的趨勢，近期稍有扭轉，但不知此扭轉是否真正長期之趨勢。當



然，也有些國家會由無民主變為多些民主，如葡萄牙，而最近巴西和阿根廷均舉行大選，但過去數十年來，部份情況都是由民主變成不民主，故此最近有幾個不民主國家變成多些民主，是否可以持續，現在仍不能說。就像希臘、葡萄牙、西班牙等剛整頓好的民主便遇着西方經濟衰退；阿西、阿根廷過去數十年來軍人奪權，後來恢復民主，再次軍人奪權，後來又恢復民主……，這樣循環了許多次，會否另一循環出現呢？現沒有人敢肯定。

#### (四)

假定客觀因素令到從理想角度看，立法機構主要之功能不是立法又不在決策，那末，其實際的主要功能在其他什麼地方？

1. 代表性之功能。代表各界人士不同的意見和利益，表他們的要求，使之可在立法架構上得到調和解決。立法議員個人身份作為人民與政府間的媒介，立法議員直接幫助個人團體出面解決或幫助他解決他與政府之間出現的某種問題。美國國會議員之時間表大部份在選區幫助選民解決個人問題。這種功能在越落後地方越重要。在落後地方，一般人並不以觀角度或抽象眼光來看政治架構，而是將立法機構以至政府人化，他們只會認為香港政府是麥理浩，菲律賓政府就是馬斯，衡量政府是在乎政府能否立刻為他們提供實質上的利益。在第三世界，尤其當立法和決策權力弱的時候，立法機構更要多做些選民的工作，使他們在得到具體利益的過程中支持法機構的合法性，從而鞏固本身的地位。

2. 政治上的穩定功能，主要是穩定政治體制來達到政治穩定之目標，如發動人民支持現存的政治體制或政府政策。現社會教育程度提高，社會分工複雜，任何人都可以利用自己專業知識對其他人作出某種程度的政治“勒索”，所以，一定給與不同專業人士某種發言權，即使研究蘇聯現時的政治時需要看蘇聯之利益團體與蘇聯政府之關係，更何況不是蘇呢？其次，穩定性功能還牽涉到招納和教育政治領袖，令他

產生共同認識，並能夠合作做事。第三個穩定性功能，是通過討論及辯論，使一般人對公共事務有更多認識，並帶動他們參與討論。這穩定性功能主要是一個解決衝突之功能，任何社會裏都需要有架構來令衝突可以表現出來，否則等到衝突大到不可以調和的時候，有立法機構也沒有用。若有嚴重的衝突，如牽涉兩大民族之衝突，像黎巴嫩基督教與回教，黎巴嫩曾被認為是在這樣的惡劣環境下，達到民主政制之典型代表（現在也不成了）。荷蘭社會黨、新教徒與天主教徒為什麼都可以聯合，最主要因素是不同組成部份之領導人，真正願意支持民主，並且真正願意互諒互讓。要這樣互相信任並不容易，是要逐步建立起來的。歐洲某些小國可以達到這地步，如奧地利、比利時和荷蘭，但情況不多。馬來西亞也曾經有這情況，馬華協會加上巫人，結果 1962 年發生一件事令到現今不穩定之局面仍持續。

3. 監察功能，包括監察官員之行爲和表現，監察政府財政之開支，所以很多立法機構裏，核數委員會做事比財務委員會好，財務委員會只是通過政府提交的預算案。監察功能以美國爲例，爲何美國國會對於制訂政策和監察官員有較爲良好之表現？首先，我們要看看它的委員會制度。在此制度下，每個委員會之決定可以成爲政策和法律的基礎。爲何美國有如此龐大的委員會制度？以下列舉七點理由：

- (1) 國會議員流動性很低，有些議員甚至可以在職數十年。
- (2) 中央政黨力量薄弱，國會議員可以更好地效忠自己所屬的委員會，而不需要服從政黨的紀律；民主黨、共和黨的國會議員可以在國會內互相商量，無需過份地受制於自己的政黨，特別是美國的政黨不是意識型態那麼強之政黨，多是務實之政黨，較爲容易妥協。
- (3) 在美國國會三權分立情況之下，國會有獨立的立法能力，自己可以制訂和通過法例，而政府也要遵守。
- (4) 美國的委員會及其屬下的次委員會 (Sub-committee) 非常專門化，數目也很多。
- (5) 委員會內的領導位置根據年資 (seniority) 而定。在職

時日久，自然可以成爲委員會主席，且以後不會被僱。這樣會使主席感到有安全感，放心行使權力。也有人批評此做法令年青人沒有晉升之機會，雖曾試改革，但基本上年資制還存在。

- (6)美國國會有大量國會議員，如美國衆議院有六佰餘人參議院有壹佰人，合共柒佰餘人。只有人數衆多才可專門化，才可以包含有更多專業知識。
- (7)國會已經過數十年之發展，非常尊重專家的意思，委會所提議的事甚少會被國會推翻。
- (8)最後，美國國會擁有強大的研究能力，有幾千研究員當中不少是碩士、博士和專家。如此龐大的研究能力合了世界上最大之美國國會圖書館，發揮了重要的能。

凡此種種並不是世界上其他國家可以相比的，其中有着多特殊的因由，要學也學不了。

至於美國爲什麼可以有能力去監察官員？理由有以下點：

- (1)透過委員會制度，差不多每個不同部門的活動都在委會之下受到監察，自然會較好。
- (2)很多行政部門是國會立法所制訂下來的，也可以透過法來撤消。換句話說，這些政府部門根本是美國國會議法之產品，因此這些部門的官員也就不能不好好接受會的監察。
- (3)美國的官僚架構很散，與歐洲對比，有兩方面不同：
  - (a)美國官僚地位較低，不像英國、法國的官僚，在社會上的地位那麼高。
  - (b)沒有中央領導力量。在英國、法國以至德國會有一精英的官員做核心，而在香港的政府架構中也有政官設立，只獨美國沒有。美國上層很多官員均由政任命，每次新總統上台，主要官員有數千人要變動真正叫公務員差不多由上層開始，每次更換總統，同部門的中上層高級要員也要全部更換。這些由政

任命的官員較易與國會合作。

(4)美國國會以官僚架構對抗官僚架構。屬於國會的官僚對抗總統的官僚，大家互相爭鬥，例如總統推出一條法案，或提出財政預算案，由於國會設有一龐大的研究部門，掌握着各種專業知識，所以，也可制定一個同類型的議案與之共同研究，而無需單憑總統所提出的作為研究依據，可隨意選擇。世界上沒有一個地方可以與美國比較。

(5)美國官僚架構制度很散，沒有中央領導。不同部門的官僚為了自己的生存，有必要去尋求官僚架構以外的政治支持。因此，美國不同政府部門很多時候會聯同國會裏某些委員會或某些國會議員，加上社會裏某些受影响的利益團體，組織成政治鐵三角。美國在政治上的組成部份就是這些一連串的铁三角，將民間團體和立法機構團體連結在一起，令美國官僚架構更亂散。雖然有很多人想改革，如美國卡達政府想學英國，設精英行政領導官員職位，一方面可以令一班官僚有晉升之機會，作為最精英的一班行政官員；另一方面，透過這做法可以約束整個龐大的官僚架構，但結果失敗。因為官僚本身很需要國會支持，當他們走在一起的時候，自然可以對行政首長產生較強的討價還價能力。別處地方的行政人員未必需要理會國會的議員，但美國的官僚制度却甚奇特，政治化程度很高，以致國會可以直接介入行政架構事務。

以上各種因素連結起來，令美國國會目前在世界上各種立法機構之中行使最大權力，擁有最高之政治地位。以前香港也有人提議，引進美國的委員會制，但綜觀以上各點理由，相信是沒有可能的，反而，增強香港立法機構、立法部門之專責委員會制度更可行。

(一九八六年五月二十一日)

## 講者簡介

劉兆佳，曾肄業於香港大學，主修社會學及經濟學。一九七一年畢業，獲社會科學學士（一級榮譽）銜，旋赴美國明蘇達大學攻讀社會學，於一九七五年畢業，獲哲學博士學位。畢業後回港任教於香港中文大學為社會學講師，一九八三年為高級講師。一九七八年開始並兼任中文大學社會研究中心主任，一九八二年任香港研究中心副主任，一九八四年擢升主任。主要研究興趣是社會及政治發展，比較政治、政治制度、中國政治發展及香港政治發展等，已出版的著作有《人公社與農村發展》（一九八一）（與李沛良合編）“SOCIETY AND POLITICS IN HONG KONG”（一九八二），及數十篇刊於本地及國際學術期刊之論文。

## 評論

張鑑

劉博士今天所說到的內容都很值得我們再詳細思考，將說的立法機構的四大問題結合香港現在的實際情況，一併考慮。劉博士剛才的講詞中，有幾點給我的印象特別深刻。

第一，立法機關是非常重要的。雖然世界上有許多國家甚至獨裁者，都不大想立法機關內的人碍手碍腳，但要得到眾的支持和認可，還是需要有（就算只是裝模作樣）立法關。這一點是無可否認的，因此，我們一定要認識清楚立法關的功能。

其次，劉博士還將世界各國立法機關的情況作了簡單扼要的介紹，其中不但引述第三國家的立法機關的起與落，成與敗的例子，而且更談及到西方國家立法機關的成與敗的進展。今天在座的許多朋友和委員年紀都很輕，應該抱有一點理想，

劉博士所講的事實及一些研究的成果使我們認識到，理想應該結合實際的。理想之中，我們十分嚮往，也應該嚮往“主”二字。在細聽了劉博士的演講後，才知道並不是西方國家的制度就代表了民主，而事實上那些制度內也有很多值得我商榷或深思熟慮的地方。

第三，劉博士在字裏行間說出了行政架構和行政機關的重生。立法機關雖然重要，但畢竟行政的體制對每一個國家的作、起落、人民生活的改善等等，都有相當大程度的影響，有立法機關是不能自動達到市民希望的“安居樂業”這四個字。

最後，劉博士說到美國國會及其屬下的委員會的運作情況，以及為何美國的委員制度可以對政府的行政導體內起着有效的監管作用。我相信，監管是每一個地方的市民都希望擁有權利，且更希望能有機構對行政機關作適當的監管。剛才劉博士已說明了委員會制度對美國行政機關及政策產生的功能，據知，現時的香港政府體制下，也有三百多個諮詢委員會。這些諮詢委員會的權力雖沒有美國國會委員會的那麼大，但透過內部的商談和討論，對政府探討政策方面，也有極大的幫助。大家不妨參考、比較一下，究竟目前這些諮詢委員會所做的工作與劉博士所講的美國國會委員會制度有什麼相似或相反地方，並在研究香港未來政制發展的時候，再作深入探討。

胡法光

劉博士講詞的內容非常豐富，他把各個國家從前至今的立憲制度及其利弊分析得相當細緻，這對日後政制發展的研究和它有很大幫助。

聯合聲明定明，香港在九七年後得實「一國兩制」，原有的不變。假使我們要用一個新的制度，而劉博士剛才已說得清楚，沒有一個制度是完全理想的，那麼，與其使用其他新

制度，倒不如好好研究和了解現行的制度，分析其好與壞，視乎環境的變化和實際需要，進行改革。

所謂「制度不變」是完全不變，還是要根據環境的需要而逐步改變，直至九七年來臨呢？那就見仁見智了。依我看，一個制度都是在不斷地變化的，所謂「不變」應該是制度的原不變，而細則方面則應該視環境和市民需要而轉變，把好的方保存下來，儘量避免不好的地方。

現在，我就藉此機會向各位介紹下目前香港立法局的現況。

香港的立法局是根據英皇制誥而組成的，主要工作是制法律，管理公帑支出，以及將大眾關心的事項提出討論。立法局的成員、選舉、議事種類、通過法例的程式，以及不獲通過法律的種類等均由皇室訓令清楚規定。根據皇室訓令授權而定的立法局會議常規，對於應如何通過條例草案亦有所規定。條例草案經立法局通過後，必須獲得港督同意，才能成為律。英女皇雖然有權駁回該條例，但除 1913 年有特殊情外，過去多年來從未運用這項權力。

立法局現有五十七位議員，包括出任主席的港督，三位官守議員，即布政司、財政司及律政司，七位官守議員，二位委任議員和廿四位民選議員。官守議員和委任議員均由督委任，惟必須獲外交及聯邦事務大臣批准。半數民選議員由九個功能組別推選出來，其中，商界、工業界和勞工界功能組別各自推選兩名議員，其餘六個功能組別則各自選出一名議員。另半數民選議員中有十名由區議會成員所組成的選舉團選出。市政局及區域市政局的成員則組成另外兩個選舉團。

在正常情況下，立法局選舉將每三年舉行一次。港督有解散立法局。解散時，所有民選議員亦要退出席位，其後三月內當會另行進行選舉。議席如出現空缺，則會進行補選。

除制定法律外，在每個立法會期間還會舉行兩項重要論，包括於港督發表施政報告後，由各議員就政府政策展開泛辯論；及另一次就財政預算案展開辯論。非官守委任議員民選議員亦可就政府負責處理的公共事務，向政府提出詢問



以便知悉詳情，或要求政府採取行動。立法局的其他事務，尚有動議討論附屬法例、報告書及政策文件（綠皮書及白皮書）等，以便進行辯論。

立法局屬下設有——

1. 財務委員會：財務委員會的主席是布政司，成員包括財政司和地政工務司，及立法局全體非官守議員。該委員會負責研究公共開支，審核每年度收支預算草案，以及在撥款條例草案通過後的補加撥款要求，並須注意新政推行所需的費用。財政委員會屬下有兩個小組委員會，即編制小組委員會（負責審查有關增設首長級職位、開設新職級及更改薪級的提議，和各部門有關員額編制的報告等工作），及工務小組委員會（負責研究通過所有設計及策劃工程的計劃及批准工程開始後更改預算的費用。）

2. 政府帳目委員會：成員包括主席及六名委員，全部由立法局非官守議員出任。其主要職責是審閱核數署署長於審查政府每年的收支帳目表後所作的報告，再向政府提交報告，確保一切公共帳項按撥款目的而開銷，所有支出均有所值。

行政立法局非官守議員在香港政府中一直都扮演着重重要的角色，並積極參與大部分主要的公共事務。他們的工作包括協助政府擬訂政策、參與制訂法律、監察政府施政效率及處理市民對政府部門的申訴。他們又研究及評論所有條例草案和政府建議的重要政策，並聽取公眾團體及市民的意見。兩局非官守議員辦事處則為議員提供行政上的支持，協助蒐集資料，同時亦為市民申訴的其中一個途徑。在處理申訴時，議員有三項特別的權力。第一，有權向政府部門索取有關的檔案和搜集資料；第二，可以直接同有關的政府高級官員接觸、聯絡；同時，還可要求政府有關部門檢討其受斥的行動。當然，有特別事情發生的時候，立法局議員還可以組成特別的小組去進行研究。

大家可能認為，立法局每次開會都會通過許多事情，而事實上立法局在通過每一件事之前，定會與公眾商量以及跟政府有關機構作詳細研究，幾經修改之後，才會交立法局討論和通過。剛才張鑑泉先生亦已談及，香港目前有三百多個諮詢委員

會，使香港政府能藉此向社會有關人士徵詢和收集意見，作決策的基礎。所以，雖然說現在的香港政府不是一個民主府，因港督的權力很大，但政府的效率却是相當高的，而且諮詢式的方法去收集民意，也有民主的作風。

# 觀面面長首改

關信基

今日非常榮幸能夠有機會與大家交換關於行政首長的看法。雖然今次題目是行政首長面面觀，但實際上我今日所講的內容中於民主國家在這方面的情况，非洲或東歐國家將不在內。關於政治問題，特別當涉及行政首長的時候，往往是很複雜的。所以，在此我想先簡單地交代清楚一些原則性的看法。當談及政治的時候，最重要是權力，政治學上有一句名言「有權必濫」，即凡有權必會被濫用。所以，很多國家都嘗試制衡權力，因此我們所談及有關國家政治之安排，主要是權力的安排，應該集中或分散。我們可以從多個層面去考慮這個問題。從社會和政治間的關係之層面而言，多給些權力予政府還是少給些權力好呢？再從政府作為一整體的層面來看，究竟多給一些權力予中央政府還是多給一些權力予地方政府好？經過上述兩個層面以後，到達中央政府手中的權力已經較為小。在中央政府層面上還要進一步考慮，如何把擁有的權力分配給官僚架構的行政人員、立法機關和司法機關。隨着層層深入的過程，權力不斷逐步分散，即使在行政架構中仍然存在將權力全授予一個人或多過一個人的問題。權力集中與分散，在不同層面上，有不同之利弊。譬喻在中央層次上，若把權力集中於行政機構，好處是行政效率高，運作和政府穩定，但壞處也是顯而易見的，那就是權力集中容易導致有權必濫的情况出現。另一方面，如果權力分

散，則權力被濫用的機會便會相對減低，但權力分散了之却又面臨權力與權力之間如何協調的問題。

## 政治權的分化

立法、行政和司法是現代政治之觀念，但對我們祖先來說，政治權是統一，並往往由一個人或一羣人所擁有和操縱。後來，因為害怕權力被濫用，故要加以限制，同時由於政治複雜，政府要負責的事務繁多，所以需要分工，司法和立法的權力便分別從政治權力分化了出來，成為很專門的權，而未分別剩餘下來的權力便統稱為行政權。所以在精神上，行政是自古類有史以來的政治核心權力。由於行政權乃一些剩餘的權力，因此往往比立法權力及司法權力難以捉摸。

政治權力分化成為三權以後，那些餘下來的權力——行政權還可以進一步分化嗎？這正是今日要探討的問題。對於這個問題，基本上有兩個極端的看法：

1. 把權力集中在一個人身上；
2. 將權力交給一羣地位和職權相同的人。

主張三權分立的孟德斯鳩認為，應將政治權分為行政、立法和司法三部份，分別由不同機構掌管，互相制衡。但另一方面，他却贊成行政權力集中。他認為，為了防止立法權濫用，人民要監督立法權，所以有上議院、下議院的設立；但如果要監督行政權的話，就要將行政權集中，因為一個人比三個人能夠負責任，若由三個人共同掌握行政權，一定會發生爭執，直至他們其中一人變成為同僚的長官後才會罷休，換句話說，如行政權只集中於一個人，責任很清楚，也不會有爭端產生。此乃其中一種說法。也有人認為，立法工作主要是審議工作，即以審查和討論為主。審議可以不厭其詳，廣納眾意，意見越多越好，議員也無妨多些，所以立法權應分散讓更多人有機參與。但行政工作是行動，與立法工作有截然不同之處。行政要敏捷，目標要單純，動作要迅速，有時甚至要保密。這些要求都不是一班地位平等、職權相同的人同時去做就能夠做得

因此行政權應該集中。

另一方面也有人認為，行政權分化是有好處的。首先，可防止權力被濫用。其次，因為由不同的人掌握政策之決定，致出現不同政策的可能性會較高，在行政架構外之個人或團體，亦因此有較多途徑去影响最後的決策。如果只由一個人單掌握政策之決定，人們便要集中向那個人實施他們的影響，如果多過一個人的話，他們便可以有多個選擇，就像一些聰明的子女，當父親不能滿足他們的期望的時候，他們便會找母去，反之亦然。這正是行政權分化的好處。

以上都是一些基本的、原則性的理論，在現今比較穩定的民主國家裏，實際安排是怎麼樣的呢？基本上有兩種制度——長制和合議制。

## 長制

首長制亦稱總統制。權力是集中在一個人之手上的。其特點如下：

1. 政治權力及象徵性權力結合。在總統制國家裏，不會有兩個元首，譬喻美國總統，既是一個實權之元首，負責日常大政方針之釐訂，但同時也是一個象徵的元首，對外代表美國，覲見外交使節，簽訂外交條約，代表整個美國的統一等等，兩種權力都集中於一個人身上。

2. 行政人士和立法人士是分開的。這裏尤其值得注意的：首長並非由立法機關產生，而是有獨立的權力來源，最明顯的例子就是美國。在美國，總統或副總統都不是由國會選出，而是獨立地由人民選出的。這跟眾議員和參議員選舉不同。總統制下的首長並不向國會而向整個國家人民負責。行政首長有固定任期，通常為四至七年。也就是說，他可以安穩地滿四年總統，而毋須像內閣制或合議制那樣，要依賴國會之支持和信任。

3. 首長制內都有內閣。任何國家裏，都不可能由首長一人處理所有事務，因此需要有一個機構——內閣予以協助。但這

內閣與我們所瞭解之內閣制的內閣不同，它並沒有集體責任，不對國會負責，即使整個內閣本身也不把自己看成一個行動集體，它只不過是總統的顧問機構，內閣中每個閣員都個別作為總統的顧問，只對總統負責。

## 合議制

在合議制中，行政權歸屬於一個由衆人組成的機關總體，組成這機關的人們，地位大致平等，責任相同。合議制也可分成爲：

1. 內閣制：其主要觀念是行政權在內閣裏，這與首長制精神上是截然不同的。內閣機構所代表的行政權威是由立法機關或國會所產生的，通常由立法機關內掌握多數席位的黨或羣黨所產生。換言之，立法機關等於行政首長或內閣的一個舉團。由於行政權威來自立法機關，且它的壽命需依賴立法機關的信任或支持，因此這制度內的行政首長沒有固定的任期，立法機關可隨時提出不信任行政首長或內閣，以投不信任票倒閣。

內閣制另一特徵是：整個內閣是作為一個集體，共同進退，若不信任票獲通過，則整個內閣便要辭職。這就是內閣集體之責任，與美國制的內閣不同，美國的內閣無所謂集體責任之觀念。與集體責任有關的一個習慣或制度，就是一個內閣閣員要在公開場合支持內閣的政策，縱然他在內閣審議時是反對意見的。因為整個內閣要整體地對自己的政策負責，而一個閣員也必須對整個內閣負上責任，除非辭職，否則他不公開反對內閣的政策。此外在內閣制中，行政首長可以有權解散國會，尋求一個新的支持他的多數，但倘若選舉失敗，當便沒有機會再當政府。

以上所講的全是兩種不同制度的基本特徵。當我們比較個制度的時候，不難發現首長制與內閣制之間最關鍵問題，是行政首長到底是不是由立法機關產生？任期要否依賴立法機關之信任？解答這些問題就可以了解到某國家究竟是屬於首



內閣制。

內閣制最典型例子是英國，很多其他國家的制度都是仿效行來的，但近代很多憲法學家和政治學家却對英國的制度懷疑。由於政黨政治及政府權力增加等種種原因，英國首長（即總理）的權力已經日益增加，並超過了內閣裏任何個別成員，故被稱為內閣同僚之首。然而合議制原來的精神是由一羣地位、權力相同的人，大家共同商議和制訂。這是集體領導的一個理想。但實際運作當中，英國的制度至今，却必須在這班人中，找出一個權力更大的人來領導同僚。因此，有人便認為英國已不再是內閣制的政府，而是總理制或總統化了的政府。

比較純粹的內閣政府制，有過去的法國第三、第四共和國，在黃金時期，內閣之閣員中沒有一個人可以壓倒另一個。彼此實力均等，凡事由集體決定。而在今日的意大利也可比擬比較正統的合議制。因為意大利黨派林立，政府需要透過主要之黨派而成立，但凡重要的政治人物都要在內閣中佔位。又因為黨派林立，內閣要依靠很多政黨支持，任何一黨變節，均可以使政府倒台，所以任何一個政黨都可以有有力的否決權。由於彼此之間的勢力非常平衡，每事都由集體決定，因此在這制度下，意大利總理不能號令同僚。有人說，意大利政府是無政府的政府，因諸侯太多，以致沒有辦法作出決定，無能施政，但國家要繼續存在下來，許多日常事情都要處理，所以事情往往不會交由內閣辦理，而是在其他地方進行，例如在政府部門之間設立一個臨時委員會，對事情作出決定後，再告知內閣，或甚至不告訴內閣。由此可見，合議及集體領導是很困難的事。

集體總統：瑞士的合議制採取的是集體總統的做法。在瑞士，行政權不屬於某一個人，而是屬於瑞士聯邦議會。聯邦議會再選出一個七人委員會，任期四年。曾任總統的人願意再做的話，通常聯邦議會內的人都會再次推選他作委員會成員。瑞士的制度並不常見，事實上它是很古老的制度，可以溯源於羅馬攝政團時代。那時候，攝政團曾一度



傳入法國，至法國侵佔瑞士時，又將此制度傳入瑞士某地方府內。1848年瑞士立憲，把地方制度變成聯邦制度。一直來，只有極少數國家實行此制度，例如烏拉圭曾於1952年1966年期間實行過，但後來在政變中失敗。近期南斯拉夫效法瑞士的制度，主要原因是要解決狄托的繼承問題。狄托紀漸老，但南斯拉夫是個多種族而政治糾紛很多之國家，不易找出一個能令所有聯邦都服從的人擔任總統，所以要實行集體領導，從議會選出一個七人聯邦行政委員會，任期四年，轮流擔任總統。由於狄托逝世不久，南斯拉夫在這方面的經驗淺，很難評估這種制度的成效。而瑞士之能夠成功，有着其厚的歷史原因。瑞士與南斯拉夫相同的地方是種族多，但也有很多不同之處，尤其南斯拉夫是一個比較動態之政治制度，反，瑞士則顯得比較保守，屬於靜態。集體任總統且每年輪的做法，其政策之穩定性自然有問題，但對於一個寡國少民不需要經常有政策創新，而在國際上保持中立地位，不想在交上有所作為的國家而言，倒是很適合的。然而，對南斯拉夫却不一樣。南斯拉夫國內，傳統上種族間有那麼多糾紛，而在國際地位上，過去曾有領導不結盟運動的大野心，每年更換政首長，對政治決策非常不利，因此南斯拉夫的合議制試驗乎並不理想。

## 行政元首與議會間之關係

在現今政治中，決定行政與立法兩者關係的最重要因素政黨問題。很多國家的憲法未必有提及政黨，但這些憲法之的發展因素，却往往使很多制度上之安排不能夠發揮當初立者的想法，在以下的討論中，我們將會慢慢地引入這個因素

簡單來說，首長制內的行政首長由普選產生。相反，內制中的議會會扮演選舉團之角色，選出總理。這兩種不同方產生出來的行政首長各有什麼特點呢？由議會以選舉團的身產生的行政首長有下列之特點：

1. 大部份由議員本身獲選產生。例如以加拿大和英國作

英國首相純粹由下議院產生，所以自 1902 年，從沒有能夠做首相；相反地，加拿大同樣是內閣制，但首相由選舉大會 (Convention) 產生，其成員並不全是議員，因加拿大，非議員可能有機會出任首相（事實上也發生

政治經驗比較老練。因為議會以選舉團身份從自己人中一位行政首長，未經過議會途徑磨練學師的人，也就不可為領袖。在英國，從踏足議會到最後成為首相，平均需時八年，也就是說，一個能夠擔任首相職位的人，應該積累常豐富的政治經驗，通常包括議會及政府部門決策之經驗達廿八年之久。

3. 具有極強的領導黨和維持黨統一之能力。內閣制中，黨至為重要，所以，候選人在處理黨方面之技巧，成為選擇首長時最重要的一項標準。

4. 由於候選人要經過長期磨練，在此期間，他有機會主管政府部門，從而汲取到外交、內政、軍事、財政等各方面，因此他一旦當選首相的時候，其決策的作風及觀察、考物的角度，會比較廣闊和通才，並能夠根據過往累積的經驗處理各政府部門及部門與部門之間的關係問題，因為他知隊合作的重要性，所以他會尊重同僚的意見，較具團隊精

5. 當選行政首長的人，因任期要視乎議會之信任而定（實要看統治黨的多數意向），故經常缺乏安全感。為了爭取，他需要經常到議會的「黨團」裏，與不同派系之領袖商談，還要時常害怕不做部長的同黨議員之反叛，因為一旦發叛的話，所謂的多數便成泡影，以致他的任期受到影響，他往往要花上很多時間去做黨內的公共關係工作。

另一方面，總統制中透過普選產生的行政首長，特別在政度比較弱的國家，却有不同之特徵：

1. 由於選舉是公開的，不只限於由議會內選出，故此可供的候選人的範圍便大大擴闊了，而下屆總統的人選往往是預測的（通常要預測下一屆英國首長相對地就比較容易，

只要懂得分析各政黨內外的形勢就可以。)；同時正因為可能的人選多了，故被選出來的人的性格和處事作風也難於預測。

2. 通常，被揀選出來的人，政治經驗比較淺，因為總統並不嚴格要求其行政首長必須經歷長時期學習和磨練的階段。很多在其他地方有卓越成就的人都可以在很短時間內踏足政壇，搖身一變成爲總統，即使他沒有充足的行政及政治經驗，但做事果敢、新鮮、勇於創新。不過，因為他不熟悉政府的工作，沒有同僚及工作關係，到他入主白宮後才學習了解，所以每每做事，都不能夠稱心順意。這時候，他便愈要依賴自己政府以外延攬而來的助手——一些完全屬於自己的助手，來制和領導政府。

3. 挑選之標準不在領導黨的才能方面，而是強調候選人公衆之吸引力，其中包括本人的曝光度、應對電視辯論，及付新聞記者等能力。

4. 內閣制的行政首長在制訂政策時，非常重視同僚，特別是同黨的知心同僚，相反，在總統制中，行政首長之權力基本來自人民，因此在施政的時候，他不需理會國會內同一政黨議員如何想法，但却必須注意各地不同的人之喜惡。更由於政權集中在一個通過人民普選產生的人身上，容易使他產生樣的一個感覺，感到自己是國家的代表，是受所有人民委托來制訂國家的政策的，這感覺使他特別強調自己個人之領導把責任集於一身。他有權力，但很孤獨。這與內閣制不同。內閣制中因爲精神上是整個內閣負起責任，因此行政首長要想如何扮演一個合議之協調者，帶領一班人一起辦事其過程猶如交響樂的表演。總統却像個人表演，其他人都只是他的顧問，這些人有權對他提供意見，但毋須對任何意見的好壞負責，這是總統制因普選而產生的一些弊端。

那麼，上述兩種不同制度中哪一種比較優越呢？或換句話，行政及立法之間的關係，是行政要依賴立法而存在好，是兩個權力來源互不牽涉，互相制衡好呢？在內閣制國家裏這個制度的利弊實際是由政黨政治之性質決定的。首先，假這國家行一黨或兩黨制度，而每一黨的紀律均相當嚴格，爲

夠貫徹黨紀律的政黨。在這樣的條件下，這個制度的好處是：會產生行政的領導或主導，行政相當穩定。但另一方面，被視為不好的地方是議會形同虛設，不能真正或不可以扮演立法尤其是創制法律之功能。又如果這國家是屬於多黨制度，而政黨之紀律不嚴謹，則這制度的好處是議會比較有創制法律權力和比較主動，但壞處是立法效率和行政穩定都可能降低。因為在一黨或兩黨與及有黨紀律的制度裏，行政首長事實上就等於執政黨之領袖，而內閣則等於黨的一個委員會，因此行政首長可以透過黨紀律去控制議會內之黨，從而透過黨在議會之多數操縱議會，所以，雖然在理論上及精神上，內閣制的出發點是希望使行政依賴立法信任而存亡，但因受黨政運作影響，却變成了行政領導、控制立法的局面。相反地，在多黨制，特別是黨紀律不嚴的多黨制國家，內閣或行政首長不輕易能夠透過黨紀律來控制立法，就算有紀律，也只可以用來控制自己的黨，但不能控制參加聯合政府的其他黨。議會內之議員獨立性比較強，要搞權力聯盟等等方式就比較複雜，很容易因部份議員或部長改變主意，而令所謂“支持內閣的多數”崩潰。因此議會內之個別議員的說話可以比較有力，為自己特殊之利益，要求內閣就範。由此可見，政黨對於行政與立法兩者關係的影響至大。

行政與立法分開且互相制衡的首長制又有何利弊？首先，其好處是行政穩定，被選出的行政首長可以做足四年（除非因病或死亡），縱使議會不喜歡他的政策也沒奈何，所以行政可以十分穩定。另一好處是權力比較分散，因此權力被濫用的情況會減少。如果行政與議會是一併產生的話，則無論是立法主導或行政主導，都是在權力集中的條件下產生主導作用，當一旦有錯及濫用，後果當然較嚴重。但在總統制的國家裏，因為權力比較分散，即使其中一處出錯，仍可以有其他方面補救。其次，實施權力分開且互相制衡制度的國家與內閣制國家比較時，前者的立法機構往往比較強。縱觀今日世界各國，已甚少立法機關真正能夠扮演立法或決定政策之作用，但美國却能有差不多三分之一的立法真正出自美國國會並受它所控制。相對

地，在英國或歐洲一些行內閣制的國家，大約只有百份之四五的立法工作是屬於立法機關本身，其餘大部份都是通過行政機關提出的或要求通過的法律，變成了行政機關的一個橡皮圖章。

總統制的三個好處能否蓋過它的壞處呢？它最大的壞處是行政和立法倘若在政策上各持己見時，便沒有辦法解決，因為它們彼此互相制衡，而上面又沒有更高的協調機構，溝通他們的意見不和，故此，有些學者認為美國制度只適宜於做小事，不能成大事，因為一些重大事情發生爭執的可能性較多。同時由於國會與總統的權力來源不同，產生爭執的可能性也大。小的事情，如一些不需要立法、不需要特別撥款而能夠得到的事情，都盡量用其他方式（如行政命令）進行；其次很多聯邦的事情都可以撥歸各州自行處理，因為美國是聯邦制度，有很多政府可以做事。所以，有人稱此政治制度為“許多政府的政府”（Government of many government）。但是，夠用這些方式去處理的都是一些爭執不大的小事，大事就不能了，例如美國的醫療制度一直受到人們批評，但很久都沒找出解決辦法。既然每一種制度都有其優點和局限性，並且到政黨問題的影響，那末，我們應該如何選擇，捨短取長呢？

在只有一黨或兩個黨而黨紀律好的內閣制國家，可能立效率高，行政穩定，行政控制立法，但壞處是因為行政主導怕它可能會挾議會及人民之名，濫用權力。但為何英國不會成獨裁的國家呢？如果我們採取這類制度的話，又有什麼方法可以彌補其不足，及制衡行政首長之權力呢？基於政黨運作原因，內閣不能夠構成制衡，而國會不能夠構成制衡之因素是因為它被多數黨及執政黨所控制。觀察英國之趨勢，它有個因素可以補救這困難，或可提供一些參考：

1. 英國近二、三十年來，強調強化地方政府。既然害怕中央政府集權而濫用，所以便減少中央政府的工作，地方政府做些事情，多負些責任，使可能產生之害處盡量降低。事實上這也是今日歐洲很多內閣制國家的走勢，相反，美國就要想法強化其中央政府組織。

2. 以前由政府做的事，現交由社會去辦，例如，以用公共事業之形式去進行。政府所做的事少了，則權力相應減少，可能產生禍害的可能性也隨之而降低。

3. 英國有一個平和及對整體負責的政治文化，不會因為崇拜一個有魅力的領袖，便感情化地支持他的所有政策，這在英國公務員制度裡表現特別明顯，英國公務員制度素有一個不是為總理而服務的傳統。理論上，它是為整個內閣服務的，不管選舉發生任何變化，它仍是很忠誠地執行每一次內閣之整體決定，而不是對個人忠誠。從實際運作中觀察，還可以發覺，它也是對自己的專業負責的，因此它會以服務能達到公僕最高之效率的精神出發去執行政策。所以在英國，一個總理欲想個人獨裁，利用公務員制度達到某一些目的或政策，是不可能的，因為他不一定能得到公務員的信任和 support。而事實上這個支持和信任的對象是內閣整體，總理不能為所欲為。總理並不控制任何部門和公務員，公務員有其自己之升遷、任命等等的獨立制度。所以有人認為，英國雖然不是立法與行政權力相互制衡之國家，但它有一個由選民選出的國會，再由國會多數選出內閣的制度。在這制度下，真正的權力平衡存在於首相和公務員之間。

至於多黨制而又紀律鬆弛的內閣制國家，雖然國會比較強，所能做的事情會多些，但行政却不十分穩定。我們可以通过下列辦法去強化行政穩定：

1. 從不信任投票制度着手。行政不穩定是因為議會可以投不信任票倒閣，因此，可以從以下三方面對不信任投票作限制：

- (1) 規定必須至少獲若干位議員支持，方可提出不信任投票（當然要求愈高，提出不信任投票的可能性便愈低）；而不信任票的通過，必須超過若干百份比（同樣，要求愈高，獲通過之可能性相繼也低）。
- (2) 實行積極不信任投票的制度，即議會在動議投不信任票的同時，必須能夠尋找到一位繼承人，才可以進行表決。



(3)在提出不信任投票至真正投票期間設一冷卻期，通常碼要兩天至十二天，讓大家情緒穩定下來。這樣不任投票之通過機會可能會減少。

至於總統制中行政及立法可能因不能解決彼此之間發生糾紛或意見分歧而出現的僵硬局面，似乎暫時仍未尋得妥善解決方法。美國曾經有人建議，交由選民決定，即重新選出會及總統，但未成事實；在法國第五共和國，總統有權解散會。其實，不論美國之建議或法國之安排，都是將此僵局交選民去決定。後者是希望重新選舉以後，出現一個總統喜歡議會，由總統控制的黨佔多數；而前者則希望重選後的總統議會，相互之間會比較合作，但倘若選民選出的兩派還是不同的話，事情就不好解決了。看來權力分立和制衡制度一發生僵局的時候，一定要假以時日，從雙方面做些鬆弛工夫才能解決問題，或者拖延下去，不加理會，讓它不了了之。

## 元首職能的分化

較早前曾提過，在總統制（或稱首長制）國家裡，象徵首及實務元首是同一個人，而在內閣制和集體總統制的國家兩者却是分開的，亦即所謂“雙元首”的制度。兩者各有什麼好處呢？由於前者的例子不多（在二十二個民主國家中，除美國法國之外，都是有兩個元首的），所以很難判斷其好壞。對於雙元首制度，基本上要看象徵元首是否真正有存在價值？多內閣制國家主要是基於歷史的因由而採這種制度的，因為君主制度末落，最後一任君主將主理實務的權力讓予首相及內閣，而他亦可保其虛位，繼續扮演象徵性之功能。此外，有國家重新立憲的時候，也會出現兩個元首，其一是由選舉團或選產生之總統，另一個則是由國會所產生的總理，主要的原是為了分工。象徵性元首可以扮演下列一些很重要的功能：

1. 主持象徵性的事情，例如剪綵、開幕，從而省却實務首時間。

2. 象徵元首不統治但可君臨，君臨的意思，是象徵元首



以提供一個嚴肅的溝通途徑，使政府的轉換可以在和平氣氛下進行，例如國會被解散，再經選舉產生了新的議員，這時候，象徵性元首會召見未來的多數黨領袖，任命他為首相，並要求他組織內閣。儘管這只是很細微、很零碎的事情，却需要一個正常、有規律的、嚴肅的途徑，使政府可以將權力順利移交給另一政府。

3. 象徵性元首可以代表一個國家的統一或扮演整合之功能，而實務元首則扮演當時政治之氣氛及價值取向。實務元首以其主張的政策與其他主張另一套政策之人士競爭，爭得多數人支持而成為政府，然而，他的政策可能只是一部份人的喜好，因此，實務元首所代表的事實上只是該部份人的利益和選擇，其他持不同見解的人又怎麼辦呢？或者，當全國有不同種族和不同意見的時候，可以由誰扮演統合之功能？在大黨內發生糾紛的時候，最好是由自己解決，但萬一解決不了，有沒有人可以幫助他呢？一個象徵性元首在這些時候就可以發揮統合、統一的功能。當然，這功能只為應付不時之需，倘若時常都用得着的話，便有問題了，因為象徵性的元首已有實際的政治影響力。按英國的一般慣例，英女皇一定要任命掌握議會內多數的黨之領袖為元首，但萬一該黨本身不能確定誰為領袖（特別是保守黨，因為工黨有公開正式的全國性會議，投票選出領袖，但保守黨却不然，所以較容易出現這種情況。），英女皇就可以透過協商，了解情況後，決定任命誰人為首相，組織內閣。在這種情況下，英女皇便發揮了實在的作用。

4. 在政治裡，我們必須要將嚴肅的部份與一些黨爭或特殊利益之爭分隔開，使政治和平。也就是說，儘管有時人們為了某些利益或其他問題爭至面紅耳熱、互不相讓，但他們到底還是同屬一個國家的，應該在統一的概念下和平共存。所謂“統一的概念”便是一個嚴肅的部份、神聖的部份，黨爭或特殊利益之爭是另一個範疇的事。所以，如果能夠把這兩件事分開，由不同的人去做，效果會比較理想。相反，合而為一可能會引起功能的沖突，正如總統制國家就常常有類似的困難出現。韓戰時，美國總統杜魯門在一個場合，把一個榮譽獎章頒授給一

個韓戰死難士兵將領的父親，可是那個人不但拒絕接受公開表示，他本人不同意杜魯門在很多方面的政策，而民也根本不明白，杜魯門在頒獎時，其實並不是以實務元首的身份而是以一個象徵性元首的身份出現，但只要碰着一些不滿意他平日作風、工作及政策的人，便不能接受此事實。還有其他的事情和這個角色沖突有關。例如，根據美國的大眾傳媒規則，美國總統若作為一個實務元首，發表政策主張，而此項主張又是與反對黨所持的信念不同的時候，則反對黨也可以在相同的時間去發表反對的意見，以表示政治意見競爭的公平。不過，美國大眾傳媒往往很難辨別，到底總統當眾說話時，什麼時候是以象徵元首出現，什麼時候是以實務元首身份發表意見。

## 結語

總括而言，由於各種制度皆有複雜的歷史背景，運作條件、優點與弱點，所以當我們參考外國憲制經驗時，必須對上述各項因素，加以小心考慮；其次，要了解每一制度的各個環節都是相互關連，不能架空抄襲的；最後，還要有理準備，因為種種的外在原因，以致立憲意願和行憲結果仍有一段距離，立憲人當初的意願也不一定能實現。

（一九八六年六月二十八日）

## 講者簡介

關信基，西德柏林自由大學政治學碩士、慕尼黑大學政治學博士。曾任香港中文大學社會科學院院長。現任該校政治系高級講師及當代亞洲研究中心主任。主要研究興趣在政治及香港政治。已出版《禁止核擴散條約及美德關係》、《英國之明政專員制度》、《香港反貪污法之沿革》、《社會憲法比較》、《中國憲法新貌》、《均衡社會與就業：新市鎮發展行政》、《香港政治之常與變》等論文。曾任沙田諮詢委

非官守議員。現任廉政公署社區關係市民諮詢委員會委員。

且  
一  
二  
三  
四  
五  
六  
七  
八  
九  
十  
十一  
十二  
十三  
十四  
十五  
十六  
十七  
十八  
十九  
二十  
二十一  
二十二  
二十三  
二十四  
二十五  
二十六  
二十七  
二十八  
二十九  
三十  
三十一  
三十二  
三十三  
三十四  
三十五  
三十六  
三十七  
三十八  
三十九  
四十  
四十一  
四十二  
四十三  
四十四  
四十五  
四十六  
四十七  
四十八  
四十九  
五十  
五十一  
五十二  
五十三  
五十四  
五十五  
五十六  
五十七  
五十八  
五十九  
六十  
六十一  
六十二  
六十三  
六十四  
六十五  
六十六  
六十七  
六十八  
六十九  
七十  
七十一  
七十二  
七十三  
七十四  
七十五  
七十六  
七十七  
七十八  
七十九  
八十  
八十一  
八十二  
八十三  
八十四  
八十五  
八十六  
八十七  
八十八  
八十九  
九十  
九十一  
九十二  
九十三  
九十四  
九十五  
九十六  
九十七  
九十八  
九十九  
一百

# 壓力團體與政黨政治

李明堃

今日希望藉這個寶貴機會向在座諮委和各界朋友請教三個問題：

一、代議制施行之後，七十年代的「壓力團體政治」會不會因為制度化參政途徑的出現，而走向終結？

二、壓力團體會不會轉化為政黨？

三、一旦出現政黨的話，這些政黨會對香港政體和政治的運作產生怎樣的影響？

## (一)

首先必須指出，「壓力團體」，照一般政治學者的詮釋，泛指企圖以壓力影响政治決策的集體或組織。壓力手法，不一而足：包括通過大眾傳播媒介和種種宣傳運動影响民意；借助「說客團」、公共關係公司、以至接近高官議員的有力人士的影向力；攏絡甚至行賄有關人士；以至種種令高官議員感到不更、難堪、甚至羞惱的技倆。這些對政治決策產生影响作用的手法，有的彰彰在目，公眾對政策取舍和種種利益關係之間的膠轕，起碼能夠知情；有的就十分隱蔽，將公眾蒙在鼓裏。英國政治學者 S.E. Finer 對仿似「無名王國」(anonymous empire) 的說客勢力亦感到大不以為然，大聲疾呼：「光！透多點光！」壓力團體和政黨都具有代表民意和反映利益的作用，用政治學家 G.A. Almond 和 J.S. Coleman 的講法，這些組織的政治功能，其一為「闡釋利益」(articulation of interest)，其次為「集攏利益」(aggregation of interest)。兩者

之間的最主要差異是，政黨以控制政府、掌握權力為基本出點，而壓力團體的基本目標，祇是影響政府運作和政策的制定。政黨和壓力團體之間的關係，在現實政治之中，倒是不易劃分清楚的。有些政黨原來脫胎於壓力團體——譬如英國工黨本來就是工會搞出來的；另一方面，有許多壓力團體不是政黨的附屬組織——譬如五十年代法國最大的工會 C G (Confédération Générale du Travail) 就是法國共產黨的會。政黨和壓力團體既然都具有闡釋和集攏利益的功能，那兩者之間會不會出現功能重疊的情況呢？事實上，的確有一些西方政治學家以為，政黨就是聯繫人民和政府的唯一「輸帶」。這種觀點，要到五十年代才逐漸改變過來。認為壓力團體必然存在，而且發揮着不可取代的政治功能的論說，首先假定社會結構的多元性，認為現代工業化社會的結構高度分化分化的結果不僅令到社會出現無數具有專門功能的制度、組織、和社會角色，同時亦令到人與人之間出現種種利益和價值取向的差異。由於集會結社的權利得到保障，利益和價值取向相同的人靠在一起，利用團體力量維護和促進本身利益的做亦最自然不過。由於社會結構的多元性，起碼從理論上說，本不可能由政黨這樣的組織充分代表有如恒河沙數的形形式的各種利益。政黨在攏集和闡釋人民利益的時候，一方面要納出來共同利益，另一方面要抓緊主要的利益；理論上，政綱和政策不可能對各種利益全部兼顧，否則，亦不可能有政治綱和政策。被疏忽或被犧牲掉的利益怎麼辦呢？不管所支持的黨能否自大選中獲勝，這些利益都可以通過壓力團體的活動政府進行監管、批評、督促，矯正所謂「選舉的弊病」(electoral anomalies)。上台後的政黨，在爭取民意、掌握社會狀況以至推行政策的時候，往往亦需要得到壓力團體的合作。這樣，亦讓壓力團體可以繼續發揮影響政策的作用。從這個角度考慮，政黨和壓力團體的關係和作用，就好像一部機器裏面組密切配合的齒輪。有些政治學家因此將二者比喻為西方「主政體的兩根支柱」。壓力團體政治當然並非無一不好。有些社會學家就留意到，壓力團體的內部組織出現寡頭統治的

。如果壓力團體尚且不能對內民主，聲稱代表會員爭取很難自圓其說了。組織起來的利益有機會將「社會力量政治權力」，沒有組織起來的又如何呢？壓力團體政治越了適當的限度，亦有可能加強政治決策過程之中「政客對「理性」因素的干擾，令政策失誤。美國社會學家 Etzion 將治國比喻為駕駛一條船，掌舵的船長既要順（民意），不可逆水而行，亦要把舵扶穩，否則船就會定。執政者既不可漠視壓力團體，亦不能放任無度，有。如何恰到好處，的確大有學問。

力團體一般以自我利益為取向 (sectional groups, pro-groups)；但亦有以實現某種理想或促成某種目標為己 (promotional groups)。David Truman 認為除此兩類之有一類是未經組織，但一旦有需要的話，就可以行動起來的「潛在利益團體」 (potential interest groups)。有一些壓力團體名符其實，以搞壓力為主要會務的團體 (exclusive)；但有許多壓力團體祇是偶然，或者祇是以部份時間活動 (partial groups)。壓力團體亦不全是民間或者私 (private groups)。根據法國政治學者 M. Duverger 的有一些政府機構和由官員秘密組成的一些「兄弟幫」 (fraternity)，亦扮演着某些壓力團體的角色 (public groups)。團體的具體範圍和類別的確不容易清楚界定。有一些香港學者亦提出過劃分壓力團體種類的分類法。譬如 Norman Long，就將香港壓力團體分成八類：

- 工商業的團體，如香港總商會、香港工業總會等；
- 專業團體，如香港大律師公會、香港醫學會等；
- 工會，如左派的「工聯會」、右派的「工團總會」以及教會教工業委員會等；
- 運動康樂組織，如香港足球總會、英皇御准賽馬會等；
- 宗教慈善社團，如明愛機構、東華三院等；
- 街坊宗親組織，如各街坊會、宗親會、互助委員會等；
- 公民團體，如香港革新會、公民協會、各區獅子會等；
- 為一個持定目標而努力的社團，如教育行動組、長青社等。

有一些大眾傳播媒介亦將太平山學會和滙點這樣的政見團體稱呼為壓力團體，就好像上面提到的公民團體一樣。而因核電事件而成立的「爭取停建大亞灣核電廠聯席會議」，也可列入上面提到的第八類壓力團體。香港政府和一般市民心目中的壓力團體又是另一回事。一般市民心目中的壓力團體，經公開批評政府各方面的政策，並且動輒召開記者招待會、發文章、組織論壇、簽名運動、請願、遊行、靜坐等抗議行動向政府施加壓力。這些壓力團體主要包括一些勞工、社會工作者、大專學生、基層市民、和知識分子的組織，在意識形態面傾向以民主、民生、民權為目的，要求較公平的社會資源配和較開放的政治機會。像劉千石、司徒華、馮可立、馮基、麥海華等，都是普羅市民熟悉的壓力團體領袖。一九八年底，一份英國周刊《新政治家》(New Statesman) 發表了一篇文章，揭露香港政府「新成立了一個名為『壓力團體常務委員會』(Standing Committee on Pressure Groups) 的秘密組織，職責是協助政府部門監視任何抗議或搞運動的團體，並以反擊。設立這個委員會特別是為了破壞、拉攏、壓制十一團體和其它團體。」普羅市民熟悉的一些團體和領袖人物都上有名。政府有關部門所界定的壓力團體，以至一般市民心目中的壓力團體，顯然都祇是香港各種形式壓力團體其中一些別的种类。

壓力團體之間顯然存在着不同程度的力量對比。「有組織而具有專門知識的專業人員團體與財雄勢大的工商業團體在响政府擬定政策及施政方面，自然遠佔優勢，而一般小市民消費者、公共屋邨的居民、小商戶、小販等則比較吃虧。」政治競爭因此亦不可能完全平等。形成這些力量差距的因素或可以歸納為五項：

1. 對一些社會所重視的資源的控制，例如資金、資訊和知識；

2. 可動員起來的人力及經濟資源。從這個角度考慮，成人數最多的壓力團體不一定最具壓力，而成員人數少，但可通過有效的組織將人力和經濟資源動員起來的，力量反而可



較大；

3. 與政府機關或官員、議員的正式或者非正式的聯系和接觸。這樣看，已經有機會進入各種諮詢委員會，以至在許多慈惠團體的董事局、高級會所和社交場合經常見面，甚至與高官議員有業務關係以至同窗之誼的壓力團體通過非正式接觸產生影響力的機會就比較大；

4. 團體的社會聲望以及成員的學歷、經濟地位、和職業聲望。我在一些文章亦提過，香港社會強調身份地位，居民普遍認同「恭敬意識」——接受個人和團體的身份次序，尊崇身份地位比本身高，鄙視身份地位比本身低的個人及團體。在身份層級中處於較高位置的知名團體和出名人物運用政治影響力的條件當然會比較好；

5. 使用壓力過程之中所運用的策略和方法。由於這些策略和方法往往要與具體形勢和組織條件配合，能否運用得宜而產生效果就要看客觀環境和團體及其領袖的政治經驗。

從以上的分析來看，在對政府施行壓力的政治競爭中，一般壓力團體，譬如說草根階層組織，明顯地處於弱勢。處於弱勢的團體反弱為強的策略——不過在香港很罕見——是將行動激化，甚至採用暴力對抗。我們比較常見的鬥爭策略，是組織共同目標、一致行動的同盟 (coalition)。同盟的協作方式，包括聯合發表聲明、組織公開論壇及記者招待會、合作籌募運動經費、聯合召開萬人大會等等。記憶猶新的壓力團體同盟，近一點的有「反對兩巴加價聯合委員會」，近一點的有「高山大行動」，而目前由於核電問題而組成的「爭取停建大亞灣核電廠聯合會議」所採用的，亦是我們熟悉的同盟策略。同盟造成龐大氣勢，然而據我個人的分析，這種策略亦有一些很難克服的弱點，對同盟運動所形成的政治力量，產生消極的作用。主要原因可以歸納為三項。第一，同盟成員愈多，運動的目標與手段反而愈趨溫和。同盟由眾多不同背境、各有特殊利益、立場的團體組成，既然要攜手合作，不可能不互相遷就，儘量在一個能夠團結到最大多數團體的共同基礎上，確定一個多方面接受的合作方案和綱領。換言之，壓力團體之間亦要經過繁複的內

部談判，彼此作出種種讓步和妥協之後，才能夠組成以團結面貌面對社會公眾的大同盟。同盟成員愈多，內裏牽涉到的談話就愈複雜；共同綱領三番四次折衷協調之後，就愈變得溫和鬥爭目標愈來愈片面和零碎，鬥爭手段亦趨於穩健中和。事情的巧妙處——或者說吊詭——就在這裏：壓力團體單獨行動的話，可能非常激進，但由於單獨行動，力量亦很有限，有關大局不會放在眼內；壓力團體要「形成氣候」，便要放棄一些比較極端的立場、見解和鬥爭手段，爭取盟友的支持，然而，由於同盟伙伴之間的種種折衷、制衡和互相約束，目標和手段失去激進性，對香港政府來說，反而比較容易應付；第二，同盟成員愈多，組織上的問題就愈多，人事愈來愈複雜，聯絡工作愈來愈繁重，開會的人愈來愈衆，會議開得愈來愈冗長，成員間要齊一步伐愈來愈難，領袖的精神和時間，漸漸都放到組織工作上面去。另一方面，爲了有效地統籌複雜的人事及工作，同盟組織漸漸增多了規章條文，將權力制度化，將原來比較散彈性的人事及活動條理化。與此同時，又加強分工，設立專門化的崗位，讓領袖們各司其職，同盟運動因而漸漸「科層化」(bureaucratize) 起來。同盟運動一旦科層化的話，便會產生這樣的結果——領袖們既然各有專門職守，埋首搞好份內事，對運動的全盤形勢和策略，漸漸無從兼顧；大家都按規矩辦事，對運動的一份沖動和熱情漸漸被理智的辦事態度取代；許多重要的事情既然都要經過種種會議程序才能決定，難免費時。科層化的同盟運動行動便漸漸失去衝勁。同盟運動時間得愈長，科層化的情況就愈嚴重；第三，同盟體積愈大，就難動員每一個別成員的參與和行動。從經濟學觀點看，每一個利益團體爲會員謀求爭取的利益都具有所謂「集體財」(collective goods) 的特點——爭取到手的話，每一位會員都可以共享；既然如此，一般會員亦不一定需要犧牲個人的時間、精神，以及其它參與集體行動的代價，去謀取所有會員，不管參與程度如何不同，都有資格享用的利益。社團組織聯合起來，組成更大的組織——同盟——之後，所謂「集體財」，就單只和個別團體有關，還關係到同盟內衆多其它團體組織的

員，以至更加廣泛的市民利益。既然這種「集體財」和廣大市民及許多團體有關，一般會員從理性角度出發考慮問題的時候，就會覺得愈發沒有必要犧牲個人精神、時間去支持參與。換言之，同盟成員愈多，反而愈難調動個人的積極性。從上面的分析來看，搞壓力團體同盟，一方面不能搞得太大，二方面不能拖得太長，第三方面，行動祇好適可而止。這些因素都對同盟的運作和動力形成限制。由於香港政府不是經由選舉產生，官員不必擔心下次大選失去壓力團體的選票，所以同盟即使搞得聲勢浩大，頂多祇能顯示瞭亮的民意聲音，至於聽取民意之後，當政者是否一定接納意見，就是另一回事了。

## (二)

代議制施行之後，壓力團體政治會不會趨向沒落呢？

回答這個問題之前，或者讓我們先了解一下香港社會政治結構的基本特點。

最重要的特點當然是香港的殖民地政治體制。港督和高級官員構成一個權力高度集中的官僚體制，掌握了最實質的行政決策權力。部份華、洋精英分子通過港督委任參與管治，客觀上產生金耀基教授所講的「行政吸納政治」的效果，達致為殖民地體制增添合法性的作用。官僚和有限數目的精英分子構成香港的權力中心。除了諮詢性質的民意溝通渠道外，普遍民衆並沒有通過制度化途徑參與政治的機會。這種情況，形成了政治學家所講的「精英與羣衆之間的鴻溝」(elite-mass gap) 和「整合危機」(integration crisis)。進入權力中心的精英分子絕大部份來自資本家階級和大企業，他們與一般市民之間的地位鴻溝和利益差別亦令到一些政治學者懷疑，「權力中心能否反映和照顧普羅市民的利益。令政治學家感到驚奇的是雖然潛伏着政治危機，這樣的政治體制卻維持了長期的內部穩定。這裏當然要講到華人居民的政治態度和華人社會的結構特點。最主要的解釋是：華人社會對政治不感興趣，甚至害怕政治。他們對當權者採「順從」和「無可奈何」的態度，而由於強烈的所謂「功利的家族主義」意識的影響，促進家庭和親戚的利益成為主導的

社會意識；面對個人及家庭困難的時候，典型的反應，不是政府提出需索，而是反求諸家庭和親戚的幫助。除了宗族、鄉這樣的非政治性組織外，華人居民很少參與社團組織；既沒有有效的社會政治組織將家庭羣體這樣的細胞串連起來，成團結的、龐大的集體，華人社會便仿似一盤散沙。這種社會結構的「分離性」(atomism) 和普遍的非政治化取向，令到任何政治組織的動員工作難以入手。追求家庭經濟利益和個人身份地位成爲最主要的行爲取向。在這種社會基礎上，殖民政府亦成功地運用了委任和勳銜制度，發揮了「行政吸納政治」和社會控制的效果。

這種情況漸漸受到戰後種種社會變遷的沖擊。香港由五十年代初期依賴轉口貿易的「移民社會」，發展爲具有高度工業社會特色的工業及金融中心；香港居民逐漸擺脫過客心態和一些傳統社會和地域組織的認同與歸屬；大多數居民（特別是本地出生的一代）建立了比較堅實的公民意識和對香港社會的歸屬感；政府科層體制的延伸，以至現代化工商企業的拓展，將愈來愈多居民納入以理性和公平爲組織原則的社會結構之內；香港的社會結構，經過分化和重組，變得複雜和多元化；經過這些社會變遷所衍生的特殊地位和身份，譬如僱員、專業人士及消費者等等，成爲新的社會政治意識和政治行動的基礎；大眾傳播媒介所傳播的資料和訊息，將大部份居民揉合進一個被普遍認同和接受的文化系統；而另一方面，通過公屋政策和新市鎮的發展，以百萬計的居民遷進新界，令當地的獨特性亦漸漸消失。這種種變遷，概括而言，都產生了政治學家 Karl Deutsch 所講的「社會動員」的作用。動員起來的居民，基於種種利益因素的刺激，自然會提出各種政治要求，並且尋求政治參與的途徑。參政機會與政治要求之間的差距，形成了「政治鴻溝」。由於沒有制度化的政治參與途徑，各種政治要求，特別是中下階層市民的政治要求，轉向諮詢制度以外的途徑尋求實現的機會。這是七十年代期間壓力團體政治漸趨活躍的基本原因。

面對這種新的政治挑戰，政府亦作出了一些制度的回應。

以後，政府參考荃灣新市鎮的經驗，先後設立區域諮詢會和由委任人士出任議員的區議會制度。到一九八二年進行了第一次區議會選舉。很明顯，這次選舉為縮減精英與群眾之間的差距邁出了重要的一步，最低限度，基層領袖藉群眾的支持進入諮詢制度。然而這種參政渠道的局面很清楚。事實上，區議會祇有有限度的諮詢權力，得到進入區議會的地區領袖並無參與中央決策的機會，權力與群眾之間的鴻溝和整合危機因此仍然存在。

七十年代的壓力團體活動除催迫政府進行政制改革之外，有了幾項重要的後果。第一，回應種種包括來自壓力團體，香港政府愈來愈加強其社會經濟各方面的角色；麥理浩劇增加的公共開支和公務員人數都可以反映政府角色；第二，壓力團體對公眾事務的關注和批評亦令到政府和執行政策的時候，要考慮更多普羅市民的利益和要句話說，壓力團體的活動或多或少對權力中心的運作產生約束和影响，客觀上產生了分權的後果，權力因此並不在少數官僚和精英分子手裏；第三，壓力團體政治亦一批富有組織經驗和在普羅市民之中享有一定聲望的領袖。然而由於壓力團體往往建立於特殊的利益和目標之觀上亦形成了多元化和團體林立、山頭眾多的後果。到門討論壓力團體會不會轉化為政黨之際，就不得不考慮歷史遺留下來的條件和限制。

一九八五年三月七日區議會舉行了代議制施行之後的第一會選舉，成功獲選的區議員有進一步晉身立法局的機會。一個壓力團體的成員參加了競選，結果大部分勝出，而其候選人還得到全港最高票數。一九八五年九月舉行的第法局選舉結果亦讓一些甚孚眾望的壓力團體領袖晉身立法局。代議制既然鋪開了一條制度化的參政道路，原先通過壓力政治所表達的政治要求豈不是找到了出路嗎？對這個問題以下兩點看法。第一，有政治權力的地方，就有讓壓力團體的着力點。西方民主政體尚且不能排除，甚且需要團體的存在；權力結構基本沒有改變，決策實權仍然掌握



在官僚和精英分子手裏的代議政制又怎能例外呢？第二，代議制送給壓力團體一份最意想不到的禮物——選票。不管壓力團體參政與否，會員的選票和動員選民投票的組織能力都加強了。壓力團體與壓力團體之間、壓力團體與參選精英分子之間的談判地位。壓力團體，換句話說，成爲拉攏和團結的現成對象。事實上，好像英國這樣的民主國家在民主政制發展過程之中亦出現過類似的情況。精英分子競爭議會席位之際亦努力爭取各類團體的合作和支持；這樣，一方面有利這些團體的發展，另一方面也在多元化的社會之中，逐漸建立了精英分子和選民之間的政治關係，推動了政黨的形成和發展。

從上面的分析，或者可以得出這樣的結論：代議政制的發展無疑將一部份壓力團體政治活動引導到議會渠道去，但亦爲壓力團體的存在提供了新的和更加有利的條件。而進入議會制度的壓力團體領袖，不管爲了團體的利益或者爲了鞏固本身地位，亦必須繼續耕耘壓力團體——他們的權力基礎——對他們的政治支持。可以預言，如果代議制一旦出現立法局直接選舉議席的話，壓力團體祇會更加受到重視；另一方面，這種情況亦加強了壓力團體的實力地位，更加有利他們的運作。

### (三)

壓力團體會不會轉化爲政黨呢？

事實上很難作出準確的預測。或者我們可以先了解一下形成和規限政黨發展的一些結構性因素。代議制的推行對香港的社會政治結構產生了幾種重要的影响：

1. 最顯著的後果，是將華人社會進一步「政治化」(politicized)。華人社會普遍「非政治化」(depoliticized) 這種說法，經過七十年代壓力團體政治的沖擊，肯定不再符合全部事實。代議制將與間接和功能組別選舉有關的專業組織、商會組織、勞工團體、地區和街坊組織、壓力團體、甚至同鄉和宗族組織直接或間接地牽涉入政治活動。這些政治活動，包括選舉議員、闡釋和集攏團體成員的利益、進行與其它團體的競爭或者合作、發表競選政綱等等。這種種活動，不僅催生了無數

和小組領袖，同時亦擴闊了參與者——直接或間接——的意識和對香港社會政治的了解。通過這些活動，「逐漸形成了一個「政治層」(politicized stratum)。「政董包括精英份子和壓力團體的參與者，還包括許多新加入「政治層」的出現，政黨，假如真的要組織起來的，能說一定不會有羣眾基礎。

必須指出，代議制實施之後，在官僚體制及精英分子所佔權力中心之外，逐漸構生了多個「次權力中心」(secondary centres)。這些「次權力中心」包括有權產生立法局下級議會和議會組合、各個功能組別和它們的成員團走上參政道路的各個壓力團體和參政組織。從功能的「次權力中心」具有選拔政治人才、發展政治意見、和要求的三項重要功能。從結構角度看，「次權力中心」特點，是具有制度上和組織上揀選和產生立法局議員的能力(capabilities)。選舉團和功能組別的能力比較「集中」(concentrated)——每一個次權力中心都有高度的「自主性」(autonomy)和「自足性」(self-sufficiency)。換言之，既可以產生立法局議員的人選，亦無需與其它「次權力中心」競爭和參政團體的「能力」比較「分散」(diffused)——每一個中心的「自主性」和「自足性」都比較低，選舉結果很受競爭的團體所影響。「次權力中心」構成了香港權力結構的「次權力層」(secondary stratum of power)。「次權力層」顯著特點：其一是結構的多元性（由於它由多個「次權力中心」所組成）；其二是結構的功能分化（「次權力中心」之間不同程度的選舉分工）。這些結構特點形成了「次權力層」各部份之間互相補足和互相制衡的矛盾關係。

代議制首次將殖民地政權開放，各種政治力量都可以通過支持，憑選票進入立法局。政黨組織——以贏取選舉和綱為主要目的的羣眾性組織——乘勢出現，可以說是無阻的發展趨勢。壓力團體政黨化的機會又如何呢？我以為下面幾個角度考慮。第一，功能團體和選舉團這些「次中心」本身已經具有高度的選舉立法局議員的「自主性」和



「自足性」，根本沒有需要另起黨組織的爐灶；這些「次權力中心」的成員事實上無需要參加其它政黨組織，因為功能組別選舉團本身已經具有類似政黨的重要功能——吸納和選舉領袖人才、發表政治意見、和提出政治要求。壓力團體如果要組織政黨的話，首要解決的難題是：很難超越壓力團體的範圍，擴充羣衆基礎和幹部來源擴闊。工會幹事、醫生、律師、區議員理論上都沒有必要額外參加功能團體和選舉團以外的政黨組織。第二，壓力團體之中，有不少本身屬於功能界別的成員團體，順理成章被這些權力中心涵攝吸收。這些功能界別的壓力團體既可以通過功能議席晉身立法局，即使放棄參選，亦成爲拉攏和團結的對象。換言之，功能組別的次權力中心吸納了壓力團體之中的許多成員，並且將他們分化。這樣看來，壓力團體組黨的第二道難關是：不容易爭取到其它壓力團體的合作；第三，壓力團體之間事實上亦不容易找到團結合作的共同基礎。我在上面亦提過壓力團體多元分化、山頭林立的情況。如何把具有不同利益取向和各有羣衆基礎的團體和它們的領袖人物統一在一個政治組織裏面，或者說：怎樣打破「山頭主義」？將是壓力團體組黨的第三道難關。如果分析正確的話，大約可以這樣預測：壓力團體不容易組成政黨；如果組成政黨，極有可能是幾個小黨而不是一個大黨。

從上述的分析，或可得到一點結論：代議制功能和間接選舉的安排，具有限制政黨發展的作用。如果立法局增加直接選舉議席的話，這種情況會否改變呢？直接選舉的最可能結果是刺激組黨活動，並且促成壓力團體和參政組織之間的聯盟合併。直接選舉因此具有催生政黨的作用。如果出現法國政治學者 Maurice Duverger 所講的“externally created party”或者說：「由外而裏」的政黨的話，會不會對權力精英分子組「由裏而外」的政黨 (internally created party) 產生催迫作用呢？我相信，權力精英分子的組黨意向很受兩項因素影響：一、直接選舉議席的數目。直選議席愈少，愈能令權力精英子放心；愈放心，就愈提不起組黨的勁；二、官僚體制是否仍然掌握絕大部分決策實權。立法局干預行政局和部門工作的

權力精英分子就愈放心。  
 以上的分析，或者可以大胆地設想，假如以下條件存  
 日後出現政黨的機曾可能減少，而即使有政黨出現，  
 能是大黨，也不大可能是意識形態和階級利益具對抗  
 同大黨，而較有可能是一些小黨。這些條件包括：一、  
 法兩局仍然維持基本的權力關係和角色關係；二、行  
 繼續由港督委員；三、政制的進一步改革祇做到「加  
 權力向公眾負責而不必下放行政權力」(strengthening  
 e accountability without devolving executive  
 四、即使設立立法局直選議席，這些議席的數目祇  
 議席的小比數（譬如由百份之二十至百份之二十五）。  
 議席數目不再增加、而議席總數不作大幅度減少的  
 要實現這個條件，祇有兩個做法：其一，維持選舉  
 其二，維持、甚至增加功能團體選舉議席。按照這樣  
 如果要求立法局直選議席祇佔全部議席的小比數，除  
 選舉團選舉外，似乎就沒有更加好的辦法。  
 一步分析之前，或者有需要確定一下政黨的種類。如果  
 Maurice Duverger 的方法，政黨，按照力量大小，可以  
 五類：一、完全沒有重要對手的「獨大黨」(dominant  
 二、可以取得議會過半數席位的「主要黨」(parties  
 majority bent)；三、通過其它政黨的支持贏取議會優  
 黨」(major party)；四、在聯盟政府中居次要地位而  
 尊主要反對勢力的「中黨」(medium party)；五、不管  
 都不能扮演任何重要角色的「小黨」(minor party)。  
 今日的講詞裏面分析到形成和規限政黨發展的一些客  
 因素。在上面，我亦討論到一些有可能對政黨發展產生  
 影响的政制條件。假如這些分析和推斷正確的話，香港  
 會出現通過政黨競爭產生政府這樣的政黨政治，雖然可  
 見一些 Duverger 所講的「小黨」甚至機會更加低的「中  
 些黨有可能在立法局內取得少數席位，但就不足以形  
 局內、外的主要勢力。可能出現的是一種包括這些小黨  
 政治力量多元化、互相制衡和經常需要互相合作的局

面。以上不過是書生之見，而且是不成熟的意見，請各位教。謝謝。

(一九八六年八月二日)

## 講者簡介

李明堃，1948年生於香港。1971年畢業於香港大學，後於香港中文大學社會系修讀碩士學位，1973年赴美國哥倫比亞大學進修博士課程。現為香港理工學院應用社會科學學系高級講師。主要研究興趣為香港社會的政治發展、階級結構及家庭組織。近年來在中文刊物發表的文章將由香港商務印書館集成書出版，書名《變遷中的香港政治社會》。並為論政團體及人協會成員。

## 評論

楊森

對於李明堃先生的演講，我有幾點意見：

1. 李明堃先生似乎沒有提及，壓力團體發展的歷史和西方社會的有不同，但他很多的分析却借用了西方的發展情況。我認為，壓力團體在香港的發展情況與西方社會的發展情況有所不同。西方社會有壓力團體，也成立了很多的政黨，亦有代議政制，但代議政制的發展至某一個階段，民衆開始覺得這些政黨代替了人民去參政，甚至認為政黨未必可以反映人民的需要，所以對代議政制不滿，而要求有直接的參與。剛才李先生也提到，為何西方社會雖然有代議政制，但壓力團體的發展並沒有沒落，且越來越活躍，例如環境保護者或由不同宗教、

習慣或嗜好的人士組成的團體，保障自己的利益。但很香港七十年代出現的壓力團體是在一個殖民地政制之有代議政制的情況下，產生出來的，即港人不是對民主代議形式不滿，而要求直接參與，反而是由於我們根本無，沒有代議政制，但市民自己卻要求直接參與政治，見了壓力團體。這與西方社會的情況有些不同，他們有制，只是人們不滿這種間接的參與方式，要求直接參與在社區推動利益團體的政治。但香港是在沒有代議政制下，基於市民對直接參與社會的要求，出現了壓力團體後代議政制才逐漸產生，這種政治發展的趨勢是比較特

李明堃先生的演講為我們澄清了一個很特別的問題，因良多政治學者或社會學家和政府高層官員經常都說：香港的政治文化相當低落。但李先生很清楚地指出，七十年，香港已出現了政治化的情形，甚至有政治階層的出現特別指出的是，在六十年代和七十年代初期對香港的或政治文化所作的研究，到現在應作重新修訂，例如基層，政治層的出現都是比較新的題目。一向以來，政府為本港不需要發展民主，提出的理由是中國人不喜歡民懂得運用民主，而中國人的家庭可以照顧很多生活上的政府不需要做得太多。看來，這些論據要重新來個修訂

關於壓力團體的形象，剛才李明堃先生已作了詳細的分 Dr. Miners 的分法開始，澄清了很多問題。其實壓力那些運用行動，企圖影響政府政策的團體，但本身不是故被稱為壓力團體。剛才高先生認為街坊會、東華三院並非壓力團體，若根據 Dr. Miners 的定義，它可以被力團體，這些團體不是政黨，但可以影響政府政策，例三院的病床，政府說要收費，但醫院方面却堅持免費，統，這已經影響了政府的政策。又例如地產商要求政府那麼多居屋，以免打擊私人住宅的市場；勞工界要求有，但工商界認為香港地方太小，工人放假，不知到哪裏

去，況且人們出外旅遊，造成資金外流，所以無謂有那麼多的假期。從上述壓力團體的定義來看，其實很多不同的團體都正在運用不同的手法，影响政府政策而可以被視為壓力團體。但為什麼社會普遍會有這樣的印象——壓力團體通常指保障低下階層利益的團體呢？這是因為他們在一般情況下未能影响政府的政策，相反，很多社會高層人士經常參加不同類型的會議和宴會，與高層官員在不同的場合會面，能夠直接表示對政策的意見，影响政府政策。但低下階層的人士，却沒有那麼多機會，可以與政府高層人士直接交流對政策的意見。他們一定要訴諸於大眾傳播媒介，藉此表達意見。但若同一件事或意見反覆不斷地出現，新聞界就不感興趣，所以有時要多想些辦法，用不同的方法去表達一些事件或意見，使它們可以訴諸於傳媒。因為出現傳媒的機會多，人們就漸漸覺得壓力團體是專門為低下階層做事的團體，其實那是錯覺而已。

4. 關於壓力團體的價值，李明堃先生剛才提到，壓力團體有監察政府，培養政治人才的作用，並且可以代表小數羣體利益的團體。其實社會有人就有利益的衝突，有些利益是有人代表的，有些則沒有。壓力團體，特別在民主社會裡，可能是要代表一些比較少人關注的利益。我十分贊成李先生的講法，它有它本身的價值。

5. 李先生還清楚提到壓力團體的山頭主義。我一向有參加壓力團體的工作，感覺到壓力團體的山頭傾向極重，但我較能瞭解他們的處境，因為他們只能透過很少的資源來影响政府的政策，經年累月才能建立一定的形象，一下子要放棄，心理上比較困難的。我很同意李先生對現狀的一番總結，就是歷史的發展，所以壓力團體在七十年代形成了山頭林立的局面。在此，我想補充一點，山頭主義的出現有其本身的因素，例如，代表個別團體利益和資源有限。但隨着環境轉變，山頭主義未必永遠繼續保持下去，壓力團體在以港人治港的民主發展為大前提下，相信會加強合作，於是山頭主義雖不能完全避免，但各自為戰的傾向是可能會逐漸減弱的。

6. 壓力團體的發展和當地的政制大有關係。從政黨發展

看，我同意，壓力團體會否變成政黨，跟政制發展很有關係，特別是立法局會不會有直接選舉；如果有，由選均議席的數目有多少。若直選的議席較多，則壓力團體幾會比較大，但倘若大部份議席都是經委任、選舉團和禮的方式產生，那麼，組黨的則會較少，因為這些議員方法，基本上是不需要較有組織的力量和較具規模的資助過程。不過，如果上述情況有變，壓力團體是有機會黨的。

最後，我想談一談壓力團體未來的展望。剛才李明望先，政治參與的要求和政治參與的機會的差距會造成社會危機，這一點大家都可以理解。期望越高，實踐期望的困難，人的挫折感就越大，反証於政治參與也如是。香港和第三代的知識份子和一般的香港市民，對於自己的社屬感越來越大，民主的思想越來越高，甚至希望實踐港、一國兩制的高度自主，這樣，他們對政治參與的需求。如果港府開放政制的程度小，那麼，產生的差距就會出現像李先生提到的整合的危機。要避免整合的危機，首先政府要逐步開放政制。其次，對待政黨要有正確認識，以為搞政黨是很可怕的事。其實功能團體制度也有它生，因為選出的議員往往很容易將其代表界別的利益當利益，例如醫學界的代表會表示，中醫不能在香港掛牌，律界的代表亦會表示非英聯邦認許的律師不能在港掛牌，這些代表就可能沒有機會在選舉中勝出，因為得不到選民的選票。所以，功能團體組別的代表若要繼續留在立法局，便要迎合其所屬功能組別內的人的利益，有時很容易造成他們界別利益凌駕於香港整體利益危險。再者，有些功能界別團體只有千多人，就可選一員議員，這些人士豈不是擁有政治特權的人嗎？社會為何尊重這些特權階層呢？保持安定繁榮難道不需要照顧通市民的利益嗎？我相信，當人的政治意識逐漸提高，評就會愈來愈多。

黨出現實有其好處——可以照顧不同階層的利益，甚至

可以將不同階層的利益作一調協折衷，從而令社會更趨安定。

最後，還有一點很重要的，就是官僚架構與市民關係的問題。剛才李先生說，如果香港政府的行政和立法機關的權力關係不改變，會有一好處——官僚體系權力集中。但現行政治體制的弊處在九七年後可能會暴露無遺。由於官僚體系在 97 年後無可避免地會受到中國政府的影響，如果官僚體系的權力是非常集中和不向市民交代的話，便會使港人擔憂將來港人治港的自主性是否能夠落實。在本港殖民地歷史中，權力集中的官僚體系令掌權的人有極大的權力，使官僚體系的運作統一。當殖民地歷史結束時，我們與中國的關係會日漸緊密。香港人可能會擔心，在中國主權下的特區政府，若果仍然是權力集中而且在法理上又不用向市民負責和交代的話，港人治港之高度自主性的發展還可以嗎？人們還有沒有信心香港能繼續繁榮？我不贊成 97 年之後，現行的政治體制仍然保持下去。要解決這問題，政制就要開放，讓政府的權力下放，並令政府在法理上需要向市民負責和交代。其實，壓力團體的功能是在於反映民意、訓練政治人材和鼓勵市民關心社會，但從長遠發展的角度來看，港人治港的前途是建基於開放、安定和公平的社會制度與繁榮的經濟發展。要達到這個目標，政制開放，令政府在法理上向市民負責和交代，是一個重要的手段。

高漢鈞

「壓力團體」是個新的名詞，不會在四、五十年代聽過。究竟香港一直以來有沒有壓力團體呢？我相信肯定是有的，而李明望先生特別強調七十年代的壓力團體，使我立刻想到在那個時代出現的香港觀察社。為什麼說香港是一向都有壓力團體？壓力團體基本上可分為兩大類——有形和無形。有時無形的壓力團體比有形的更厲害。曾經有一外國作者寫過一本以香港為題的書“Borrow Time Borrow Place”指出，香港是由馬會、



行、怡和公司與港督去管治的，而且是以這個次序。若實的話，則可見前三者都必然是壓力的團體，不然又怎、間接的管治香港。不管這是否真實的觀察，但毫無疑些組織即使在今時今日在香港，仍有着一定的影響力。的是：滙豐銀行董事長差不多都是當然的行政局議員。他的公司，因某些特殊原因，近年來的參與較少。所力是一定有的，而所謂「壓力團體」只是表面上的一個名質要做到有壓力，否則，雖然常常可以在電視、報章上些人的樣子聲音或言論，又可能有紀錄在政府的檔案能否在某問題上對政府產生實質影響，却是一個疑問。明望先生引述港大政治系講師 Mr. Miners 的研究結果港有八類型的壓力團體。我是絕對不同意的，至少我不些慈善機構是壓力團體，因為儘管它們在某些社會活動演着很重要的角色，但作為壓力團體，對政府政策加以做法，則很少見。同樣，街坊會歷年來對政府也沒有作正面的批評。或許，這些都不是一般我們理解或認識的體吧！

認為，無論香港的政制如何轉變，壓力團體仍然有存在，並會繼續存在。但他們所扮演的角色會不會由於代議等的出現而受到影響呢？據個人的觀察，這個是必然明顯，區議會的選舉對傳統的壓力團體的代表性是有一定的，因為目前參與壓力團體的人數有限，而形成的方式由初期一個興趣組織慢慢演變出來，換言之，不是由廣直接選舉出來的。但我必須特別強調，這些壓力團體沒性並不等如不可以在社會上扮演一個重要的角色，只是缺乏傳統的代表性，到某層面（例如行政立法兩局投訴或政府當局）時，他們所提的論點、意見不一定會受到我感到奇怪的是，不管什麼論政團體或壓力團體，欲向議員表達其觀點，高層的議員也只會當作投訴處理，用廈的辦事處而不是中區的立法局大樓進行會見，由此可方面是分得很清楚的。

一方面，壓力團體也不常見到港府決策的官員，沒有機

會直接與他們面對面傾談。不過，現在也有些官員改變了態度，間中邀請某些壓力團體的首腦出席午餐或晚宴，藉此互相交流一下，但由於事後沒有任何報導，故一般市民並不一定知曉。究竟那是一個公關的作用，還是誠意聽取他們的意見，就不得而知了。總之，由於缺乏途徑，一般壓力團體予人的感覺是：即使他們提出很好的論點，却缺乏途徑跟縱問題；開始的時候相當積極，做了大量功夫，直至見了兩局的議員或官員之後，那件事便好像石沉大海似的。這點是值得我們研究一下的。

壓力團體除可分為有形和無形兩種之外，也可歸納為地區性和全港性的壓力團體。其中後者正是李明望先生說的在七十年代出現的壓力團體。至於地區性的壓力團體，是指在各地區成立的地區性關注小組。各區的關注小組皆有不同特色，有些區辦得有聲有色，有些則顯得零落分散。它們對區內的問題提出很多意見，即使有區議會的設立，這些組織仍會繼續出現。我個人認為，這是可以接受而且健康的情況，因為不管區議會的代表性有多大，有時也不免掛一漏萬，在此情況下，這些純地區性的壓力團體，就可以協助區議會更深入研究那些問題。希望這些團體可以和區議會相輔相成地發展而不會造成任何對抗式的情形，因為兩者的目標是一致的——搞好某一地區。萬一區議會的建議與地區上的關注小組所提的意見有差距時，行政立法兩局和政府官員們會怎樣取捨呢？那自不然就牽涉到剛才提及的代表性問題了。

剛才李明望先生說，因為近年來有很多選舉，壓力團體在其中也扮演一個很重要的角色，尤其在選舉之前，多多少少可以給候選人一點幫助。或沒有辦法推翻這論點，但可以局內人的觀察告訴大家，其實任何選舉中，所有候選人，無論知名度多高，多少會害怕落敗。在這情況下，任何團體，只要被認為可以給予協助的，候選人們也會盡量聯絡，希望得到它們的幫忙。問題就在這裏。由於現時的壓力團體通常均有固定的形象，若候選人以為在參選前加入了所有這些團體，便不會吃虧的話，那就想得太理想了。事實上，以往也曾有過四會議員

與另一四會議員的例子發生，由此可知，壓力團體在選員所能給予的幫助並非絕對的，相反，還可能因他們團體，而導致其受到的阻力增加。例如，有些團體在該地不受歡迎，或受政務處特別監管，如果候選人毫不知情而入選，說不定還會帶來不好的效果。所以，候選人應三思而

在在目前政制的發展或政治情況下，壓力團體會否演變為政黨的問題，我只覺得，香港出現一個可以真正控制政府的機會可能性絕對不高。首先，香港目前的客觀情況並不利於工商界組黨，包括壓力團體。很明顯，香港若要維持資本主義的話，工商界自然有肯定的影響力。過去一年，儘管初選中支持現政制的人士覺得功能組別不妥善，但近期來一般社會似乎已開始接受這個概念，因此，工商界人士根本無需用或日本等國家那樣，要透過政黨才能參政。目前他們是直接的參政。而且要說政黨的話，滙豐銀行可能就是，因為它可以影響行政局，甚至立法局的議員，擁有實力、財力和影響力；有時，這影響力說不定比政府的還大！同樣，與中方或英方政府有直接接觸的機構或人等辦事來也就容易得多了！興建核電廠就是一個實質的例子，該機構董事局主席的人，即使沒有加入行政、立法兩局，一樣可以通過其他途徑完成他的願望。從這些例子可以看出工商界在香港參政較在西方國家優勝的地方，就是他們有實力；他們只要與中方或英方的領導人有直接的聯系或見見，比每天在立法局發言好得多。

組織政黨，金錢當然非常重要。如果工商界感到已有直接參與管治，自然不會資助任何組織變為政黨。在有些人們若要組黨，即使沒有錢，有軍事力量也可以，但在香港是不可能的。再者，即使有工商界人士資助，要做出一個市民都接受的政綱，還是相當困難的，因為香港的一般情況是這樣的現實。有什麼辦法可以做到一個政綱，令一般的人接受呢？過往，曾有些人士嘗試用跨越階層的論調，建立型的政治組織，但基於種種客觀原因，似乎也不容易

行得通。我猜想，香港要搞出像西方國家的政黨，是有一定困難的，但儘管如此，也未必對香港不利。

我個人雖然主張立法局有直選，但另一方面又沒法想像，若立法局真的有直選，在沒有政黨支持的情況下，怎樣可以產生出來？這一點確實相當費解。有人曾經提議，可以由一些政治組織協助候選人參加選舉，但沒有正式的黨規或政綱，又談何容易呢！政黨和直選就像雞和雞蛋的關係，究竟是有了政黨，再攪直選，還是有了直選，才自自然然有政黨的出現？剛才李明望先生說，香港即使沒有一個大黨，也可能有些小型和中型的黨。我以為，我們所說的政黨的定義，應該是可以控制政府的。而現在或 97 年後的行政機關是可以控制政府，還是真真正正像中英聯合聲明規定：「行政機關向立法機關負責」的呢？即使立法機關有絕大多數議員來自同一組織，不論是政黨或政治組織，假如將來的架構是立法機關沒有辦法影響行政機關（例如立法機關不能罷免行政長官，行政長官也非由立法機關選出）的話，那些組織或所謂政黨還可以控制政府嗎？我們所理解的政黨政治是在議會中有絕大多數、有控制權力的，倘若行政機關和立法機關兩者的關係不能分清的話，即使有一點來自同一組織的議員加入立法機關，也不能將之視為西方社會那種可以真正操縱政府的政黨。

# 選舉制度面面觀

黃宏發

說我是選舉制度方面的專家，真是愧不敢當，因為我所研究的基本上只是行政學，可是鑒於我教書已有十多年，或多或少也接觸到選舉制度的問題，所以選舉制度方面的知識可以說自學得來，如有任何錯漏，請各位予以指正，大家也可以參閱雷競旋先生所寫的《選舉制度概論》一書，相信得益更大。

## 選舉制度的四個原則

首先，一般書本上談到選舉制度都經常會舉出四個原則。

### 1. 普及 (universality)：

普及是指全部的人民都一律有權投票。這與“平等”不能混為一談。當然，普及與平等在概念上有很大的關係，但在選舉制度的四個原則中，平等是一個特殊的原則。所謂普及、全民意思並不是指全體人民——未成年的或犯有與選舉這樣公正事情有抵觸的罪行（例如貪污等）者，就會喪失投票權（但設法使他們不致終身失去投票權）；又在服刑中的人士、神志錯亂的或有精神病的也無投票權。但這些規定均無損普及原則，因為普及原則或普遍原則不應推展到最極端的情況。

### 2. 平等：

在選舉制度方面，這是一個特殊的概念，意即投票的時候，每一個人所投的票的價值與任何其他人所投的票的價值是全相等的，但當然也不可以太極端，真正是完全一對一。所說完全相等和差不多相等是什麼意思？假設一個國家分為若干

選區，各選區的議席相同，那麼一定要設法令每個選區的人數相等，因為一旦人數不相等，其每席的價值便不相同，例如甲區有二萬人出一席，乙區却是八萬人出一席，那麼乙區人的票的價值只等於甲區人的票的四分之一，即甲區大於乙區四倍。因為前者是一票除以二萬，後者是一票除以八萬，然後才可以影响議會產生結果。所以平等原則就是要設法將這些席位依人口比例分配，使之越平等越好。譬如日本（或任何地方也有這種情況出現），山區、郊區或農村所佔面積相當大，但人口少，即使把分區劃得很大，但人口仍少於市區某一選區，所以農業地區、郊區的票值可能會大於市區的票值，故日本高等法院曾有判決，雖然並沒有把選舉的結果全部作廢，但也提出為符合憲法上規定的平等原則，希望兩者的差距不能大於四倍。儘管如此，但仍無法真正做到，因為所劃分地區如果經常改變，便會使選舉產生極不穩定的後果。

### 3. 直接：

直接的意思是指人民所投的票越能直接產生代表越好。選舉中有直接的原則而又要有間接選舉，看似荒謬，但稍後我們將這四個原則重新談一遍，大家便可以明白箇中道理。目前在組成立法機關代議架構時，某些做法可能是理想的，但事實上却未必理想。我們不能過於迷信直接原則。據我們所知，有許多國家的代議機關是兩院制，而非一院制，第二院多數不是由直接產生，如英國的上議院是世襲的，根本無平等原則可言。又美國的參議院是按州的數目而定的，每州兩席，紐約州、加利福尼亞與望他尼州比較，也明顯地違背了平等原則。由此可見，對於組成立法機關，或代議機構的原則，是不能過於迷信、過於執着的。

### 4. 秘密：

投票是要秘密的，不讓他人知道。這是為了減少買票及報復的情況，使人們能真正行使自己的意願。

以上四個原則，從理想角度來說，前三者是正面的理想，是我們所要尋求的，亦可能會逐步達到。第四個理想則可能與民主理想有違背。依照米勒 (John Miller) 的見解，在一個民

主的社會裡，人民應把自己的意願公開，譬如表決某一事情時，應將其意見全部表達出來。香港的立法局、英國的上下議院，以至美國的國會，所有議員的言論都是公開的，表決亦無秘密。可以說，只有將自己的意願，公開說出來，民主的理想才可以達成。但是在未達到這一步之前，我們反而要採取一個與理想相反的原則——秘密原則，為的是保障大家能夠循自己真正的意願投票。這個“真正意願”亦可能會因為秘密而自欺欺人，或使自己躲在藉口的背後，所以理想與實踐往往是有許多矛盾的。

這四個原則背後有一個假設：我們並非講及行政人員的選舉，而是講立法機關或代議機構的組成所應該遵從，或設法達到的原則。如果我們把選舉看成為一些人有權（有決定權的人）去作某決定時，那麼最重要的原則可能並非這四點。選舉其他機關，如行政機關，無論用什麼制度進行，均要遵從另兩個更高的原則——

#### 1. 自由原則：

一切選舉或一切事情的取決，若有權作決定的人並不能自由行使其意願時，則整個決定基本上沒有功效，那倒不如不要選舉，不採用表決的方式，而由上一級決定或者用抽籤的方式好了。在古代的雅典，它的民主方式是：在組成議會之後，實際執行工作的人是抽籤、輪班產生的。當然它的背後有個假設，那就是設想這些公共事務十分簡單的，稍有智力的人便可以做得到，故此採用抽籤的方式也無妨。可能這種做法是最平等、最民主的。所以，要民主就要選舉，不一定是對的。

#### 2. 多數決的原則 (majority rule)：

這並非指由多數去統治，而只是一種方法。當一班人彼此的意見有不同時，到底採納誰的意見呢？這時候，通常會由持多數意見的一方作決定，並按這個決定來行事。不過，這並不表示那種意見是對的。如果社會是自由的，當人們發現上次的決定是錯誤的時候，他們定會改變自己的意願，支持別的意見，改用另外一種新的措施。故此，無論就事也好，就人也好，所選的是立法機關也好，代議機關也好，行政人員也好，



甚至選法官（美國在地方層次方面有法官的選舉），都一樣要抓住自由制度下以多數取決的原則。

## 選舉制度中的三個可變因素

關於選舉制度，我想講的是完全不涉及選一個人或一批人去執行行政工作的方面，而只是涉及組成代議機關。通常許多人會接觸到變數，但這些變數似乎未被確認。美國某政治學家把變數分為下列三類：

1. 投票類別(ballet type)，或可稱為選票的性質。性質可分為兩大類：

(1) 決斷式 (categorical)：假設某選區有兩或三席時，選民可以決斷地要甲、乙或丙，而不要戊、己、庚、辛，這叫決斷式。

(2) 次序式 (ordinal 或 preferential)：這不是選擇票（許多人翻譯為選擇票），因為決斷式也是一種選擇，揀甲，即表示不要乙、丙、丁；或要甲、乙、丙而不要名單上其他的人。但次序式則要選民列出其揀選的優先順序，如只有一個席位，却容許選民寫上 1、2、3 或更多的先後選擇次序。很明顯剛才舉的例子在實際的選舉中不會發生，但其實是可以行得通的，只不過會產生另一些問題罷了。

2. 選舉準則，或當選準則、或可決準則 (election formula 或 decision formula)。取決準則有兩大類，在一般的會議上議事或選舉，當人數不多時，取決準則應該只有一類——過半數決定 (majority)。許多人稱這種過半數決為絕對多數 (absolute majority) 或簡單多數。多數就是全體人或全體有權投票而出席並作投票的人的過半數，而另餘下就是少數 (minority)。如果當時的選擇不是贊成或反對，而是三者任擇其一的話，則可能會出現 34% 贊成某一種意見，33% 贊成另一種，又 33% 贊成第三種的情況，如果以 34% 就作為取決時，那怎能說這就是過半數呢？它只是較多數而已。故在當選

準則方面，基本上有兩方面的考慮：一為較多數 (plurality)，即較其他為多。既然在選舉的時候，這些決定並不是如此決斷式地贊成或反對，而許多時是會提供較多選擇，故為簡易起見，不如就取較多數；另一種是過半數，即在規定數目以上的多數。這種講法似乎較為正確。

選舉制度方面亦有一些與過半數類似的方式，如比例代表制。假設某區有三個席位，每個選民只可以寫 1、2、3 三個選擇 (次序式的投票)，將票數彙計以後，怎樣才算當選呢？去立法局選舉曾出過亂子，因政府提出功能團體選舉以填寫 1、2、3 的方式進行，開票時先數第一選，第一選不過半數，再加上第二選的，如仍不過半數時，再加上第三選的。很明顯，這做法是錯誤的，因為它雖然要求過半數，但是否真的過半數，則很難講。

依照過半數原則，怎樣可以在一個只有一席位的選區當選呢？其計算方法應為：全部有效票 ÷ (席位 + 1)。如果有一個席位，那麼再加 1 即 2，如有效票是一萬， $10,000 \div 2 = 5,000$ ，那末 5,001 就是過半數。又假設同是一萬票，但有三個席位，那麼， $10,000 \div (3 + 1) = 2,500$ ，即 2,501 就是可當選的數目了。既然全區要選三個人，這個人已在全部票中可聯同其他人一定能過半數，甚至乎超過很多，因此 2,501 是一種變化式的過半數取決方法，它不是一個較多數 (雖然表現出來它是較多數)，但這個數目已足夠當選，多餘的票分給投他的票的人的第二志願即可生效了。這種計算方法的公式是相當複雜的，大家想進一步了解的話，可參閱雷競旋先生的《選舉制度概論》。

3. 選區大小或區量。這與我們現在討論的單席選區好抑或雙席選區好，及一個選舉的代表性會否受到某些選舉方式影響問題，有非常密切的關係，故區量是相當重要的。所謂區量不是指一個選區的區量，而是指整個制度的區量。假設某國或地區產生一個議會或立法局，將整個國家或地區分為 10 個選區，每區只出 1 個人，全部的席位 10 個，區量等於 1。如果分為 10 個選區，每區出 2 個人，區量則為 2。又如果

全部不分區，有 20 個席位，那麼  $20 \div 1$ ，區量是 20。區量越大是否越好呢？在以色列、荷蘭等國家，選舉是不分選區的。假設有 100 席，但參加競逐的可能有 300 或 500 候選人，每個選民手持一份很長的名單，要花很多時間才可以看完整份名單，選出其理想的人選。所以區量越大，就會帶來這些麻煩，使選民難於選擇，並且會鼓勵人們集結名單，如 1 至 29 是甲黨，或 30 至 50 是乙黨，其餘為丙黨、丁黨……等等，甚至會出現這麼一種情況：選民只揀出一黨，然後由該黨自己內部去分配席位，因而令選舉制度 (electoral system) 產生許多變化，而所謂名單制 (list system) 也是這樣產生的。另一方面，區量太小也會發生問題。假設每區產生一個議席，就會出現像英國的那種情況。例如英國的自由黨 (Liberal) 和社會民主黨 (Social Democratic) 在上次大選時，獲得全部票數的 30%，但在國會 600 多席位中却只佔得 10 多個席位，為何會有這種不成比例的情況出現呢？原來在單席選區制度下，誰獲得較多票數誰就取勝，如以黨和階級來劃分，則票數不一定要多，只需要在多個選區上僅僅可超過取勝所需票數，就可以在國會中佔絕對優勢。這樣，國會便幾乎由單一個黨組成，意見的廣泛性就不足了。

以上是美國一位政治學家所講的三類變數。現在我想加入第四類變數——暫稱“選舉對象”，即在選擇的時候，我們所選的到底是個人還是派別呢？例如名單制就是選擇派別了。選民在選擇候選人的時候往往會考慮到他所屬的派別。當然在選票上同時列出候選人的姓名及其所屬黨派，也有可能令選民在選舉時考慮到黨的因素；即使不允許寫明黨派，實質上也是選了那個黨。很明顯，在英式制度下，准許或不准許寫明其所屬的黨派或劃上一個記號，可能對選民有些影響，不過整個制度基本是選人而不是選黨的。但如果實行名單制則不同了，它是選黨的，如那個黨所佔的票數較多，分的席位便多，則 10 個中可能有 3、4 人當選；少者由該黨名單內第 1 個人當選。這是選人和選派別基本上的分別。因此選舉的對象也是一個重要的變數。一次的選舉差不多就是表決一個國家以後發展的

同，所以選舉前首先要弄清這是以決定國家大事，還  
 那些人在下一階段執政或組成代議機關。

## 四種選舉制度

多數決制度 (plurality system)：

該制度可分為兩類：

單議席 (single member)，即剛才所提的英國制度；香港的區議會選舉是其中一種變化，多數的議席是單議席，但有時為了避免把選區重新劃分，會採用一種臨時的雙議席，不過區域市政局和市政局選舉時，基本上採用單議席的，誰得到較多票數誰就當選。某一些階級、政黨、壓力團體可能會在區議會、區域市政局或市政局的組成中佔較大的比例，這個比例是與其本身真正代表性不相符的，這點大家可以來一個決定，它到底是好還是不好？好的是單議席的較多數決制度在英國鼓勵十分穩定的兩黨交替制度，使小黨無法抬頭，除非它可以取代其中一個黨。

多議席 (multi member)。1982 年前的市政局選舉制度是四年一任的，每兩年更換一半民選議席；競選民選議席時是不分選區的，港九新界一起投票選舉。以往市政局的選舉，新界人也可以投票，不過現在不同了，新界投區域市政局，市區的投市政局。在以往的制度下，設有 6 個空缺，由 12 人競選，選民可揀 6 人或少於 6 人，點票後較多數票的 6 人即可當選。這就是多議席多數票的選舉制度。現在的市政局已改用單議席較多數決的選舉制度。

單議席的較多數決選舉制度有一個變化，雷競旋先生在《概論》一書中也有論述，並曾在文匯報寫過文章特別讚揚為這種制度值得考慮。這種變化稱為“single non-transferable vote”，或譯作“單一不能轉讓的票”，其實是很簡單，即無論其席位多少，選民在選區的投票只揀其中一

個，完全是決斷式的投票方式，這些票經點算後，獲較多票即可勝出。這種選舉方式的好處在於對少人支持的人物有利。假設社會上分成兩大派，一派是強而有力的，另一派是當弱的。在他們未組成十分有系統的黨之前，既沒有投票策略，也沒有在選舉中作弊，若某選民支持甲派（甲階層），甲階層可能有兩、三個候選人，那麼該選民只能從中挑選一個他可能認為是衆望所歸的，因此那候選人當選的票數可能十分多；但另一方面也有選民支持乙階層的人，某乙階層的候選人所得的票數雖然較少，但只要比甲階層的其他候選人多，則在有兩個議席的情況下，他便可能入選，如席數越多，入選機會就更大了，但太多可能會很混亂。

較多數決的多議席選舉制度對少數派、少數黨、少人的階層較為有利，令代議機關有這類人物參與及貢獻，為應付香港特殊情況，這種方法是可考慮的。

2. 次序式或優先式選舉制度(preferential system) 這制度亦可分為兩種：

- (1) 單一議席。在單一的選區，選民所採用的是次序式的投票法。通常只用候補票的方式，毋須把選擇的順序全部列出來，不過也可以這樣做。如果把全部名單列出來的話，可以相當肯定地說，當選人一定會過半數，即使不被迫把整個順序列出來，亦會有相當多的人寫出他的第二、三、四選擇，當選人即使得到第五選擇票，也是曾經被人認許過，有人投過他一票。這樣就更符合民主的多數決的原則，而不是按較多數決的方式決定。所收到的功效是過半數，也不只滿足較多數的要求。

首先，讓我們回顧一下上次立法局間接選舉所採用的選舉方法——連續投票方式，這正是剛才講的候補票所能解決，而不需要第二次投票的更極端的表現。以我自己的參選情況為例，新界東區共有五個候選人，投票後沒有一個候選人過半數（因當時的當選原則是要過半數的），故把得票最少的人淘汰了，然後進行第二次投票，投票後仍然是沒有人過半數，於是又把最少票的淘汰，只剩下三個候選人，投票後仍然是沒有人

是又把最少票的淘汰，只剩下兩個人，這樣再投票然有人過半數，結果我就僥倖當選了。其實這個例用單議席的次序式或優先式選舉制度，先把五個人寫出來，並叫選民把這五個候選人的次序列出，然選的票，如發現沒有人過半數時，可把最少票的一把他的票分給選他的人的第二志願，之後如果還沒的話，可再將一人淘汰，把他的票分給其餘的人），如此類推，直至有人過半數為止。這樣，用優先式的方法只需經過一次投票，便可解決重覆多次投剛才我講及的候補票基本上取代了以往法國的某一為它堅持要過半數才可以作決定，在投票後如發覺數，便會把部份人淘汰，並非逐個淘汰，僅餘下兩選民在以後再進行一次投票，希望得出超過半數票

席。多議席已走向比例代表制的概念。剛才講及在數目以上的多數時所列出的公式，或這些類似的公均是在多議席的情況下，要求選民把候選人順次寫、2、3、4 來決定哪些人可以當選。假設一個三議選區有 10,000 張票，那麼 2,501 票就可以當選，有剩餘的票則可以分給其他人，這裡是有一個公式的，不過相當複雜。這個在多議席優先次序的投票下所得到的結果，更能比例地代表了該區的人民的傾向、特性、甚至政治理想，產生一個比較合理的。

餘兩類，因為時間所限，不打算詳細講了。這兩類複雜的，而且都明顯地與政黨有關。目前香港人的不大鼓勵組織政黨，更有些人認為香港不宜有政家想了解這兩類制度，可參閱雷競旋先生的書。簡三類名單提名制 (list system)，就是選民投票時，一名單、某一派的票。選票上所列出的名單會分成投票時只能選其中一組，而不可以一部份選甲組，乙組或丙組。名單制本身其實是千變萬化的，當選



原則亦相當複雜，有許多種分票的方法，而不同的方法對大小不同的黨派有利。

第四類是混合制度，實行此制度的國家包括南韓、丹麥、德國及瑞典等等。整個選舉由兩個成份組成，即把全部議席分為兩部份。假設全部議席為二百個，其中一百三十個會交給單席選區或多席選區，或用過半數決或優先式、次序式等方法選出。但由於人本身可能屬於某些黨派，於是，若某黨在其中所佔的席位較多，或按人民投某人票便當作投某黨一票的方式，再將餘下的七十個席位分予各黨，例如德國就分成十個省，每個省分別有若干議席，然後再看各黨如何分法，再把七個席位分給各黨，從而組成聯邦議會。這是一種更為複雜的選舉制度，但必須要在有政黨的情況下，才可以運作。

## 行政長官選舉

最後，我想簡短地談一談行政長官選舉的問題。剛才我所講的內容主要集中於如何組成立法機關、代議機構，同時，還提及選舉取決的最基本原則是自由與多數決。我認為，行政人員的選舉也應該遵從這些原則，即使不一定要直接和秘密，但必須是在自由和以多數決原則下產生的選舉。我個人並不相信什麼三分之二決、四分之三決一類的東西，當然比數愈大愈好，然而關鍵卻不在於比數的大或小，如果比數定得太高，反而沒有人能夠當選（事實上要過半數已經相當困難），可是，國家不能一日無議會、不能一日無君，那怎麼辦呢？所以，為了維持國家的管治，一定要堅持過半數決，但不要太過迷信大比數。若只顧堅持大比數，而同時又在選擇方面收得很窄，不能讓人們作出真正有意義的選擇的話，那麼最終是沒有人能夠當選，結果只得草草找個人來擔任，或成立臨時行政委員會，這不是對政府的穩定性有利的做法。這裏，我想提出一點，全世界的行政人員的產生不一定要經過選舉，它基本上有三種產生方法：

### 1. 完全委任：



國家對委任什麼人會有所限制，如英國僅限於國會議員被委任為行政人員，組成行政機關。而泰國則不同，主要是國會議員，但首相則由國王揀選一個德高望重的，然後才組成內閣。由此可見，雖然上述例子都屬委任，但可能加以某種限制，例如限制被委任人選的範圍。這些限制的嚴格程度則視乎各地方的政治制度如何；有立法機關內選，有些則可能較為放寬，可以讓行政首腦。這不是選舉制度問題，而是如何組成、如何選舉的事情。

慣例習俗：

國家的慣例習俗已經成為憲法的一部份，如英國，除特殊情况，英皇一定要委任多數黨的領袖為首相，而毋須由選舉方式產生，但這些被委任者全部都是國會議員。

選舉：

的方式有多種，例如美國是採用全民投票的方法，雖然名義上是間接選舉，但實質上已相當直接的了。這個制度只是一個較多數決的某種變化制度，所以，當有可能得不到過半數票支持。又瑞士是由立法機關兩院組成一個選舉院，產生一個七人行政委員會。因此方法的，但一定要堅持自由選舉和過半數決的原則，否則只是選舉，而僅是徒具美名罷了。

（一九八六年十一月十五日）

介

宏發，香港大學榮譽文學士，美國錫拉克古斯大學公共行政學士。現任香港中文大學政治行政系講師。沙田區議員。區議員。

世界上成功的、民主的選舉制度都經歷過長時期的演變，究竟哪一種選舉形式較為適合某地方？那是由許多條件構成的，如選舉的性質（是選行政長官抑或立法機關的議員？）、選舉的目的（是按人頭計算，還是要考慮某一方的利益及其對社會的影響）、和社會的性質（是農業社會、工農社會，還是像香港一樣是個多元化的社會呢？）另外，還有一點值得考慮的，是一人一票的自由選舉。在沒有政黨、沒有成熟政治發展的社會中是否適當。在面臨 1997 及將來政制演變的關鍵時刻，以上都是重要的考慮因素。

目前，香港並非由一人一票選舉產生立法機關的。人們常說要有共識，其實現時香港各方面的利益都得以顧及，沒有很大的不協調，即使有不同的意見，亦能互相妥協、溝通，而不致於表面化，或要公開表態；也沒有公開的政治活動，影響市民的心態和香港的安定繁榮，故不管香港將來怎樣改革、演變，也應保持原有的優點，避免有對抗性的政治活動產生。香港是經濟掛帥的，繁榮帶來了安定，帶來了許許多多的福利措施，例如教育、公屋等，而且繁榮局面更有利於工商業發展。西方國家搞的政治運動，花費龐大金錢，勞民傷財，像香港這樣一個沒有資源，只靠人的社會是不應如此浪費的。現時政府的各項措施對每個人均是平等的，就是怎樣富有的人，如犯了罪也要坐牢，同樣，人們如果發奮，富有起來，也可以享受一切。其實，現時香港的經濟地位正是世人所稱許和學習的，我們何不好好總結一下香港成功的經驗？是否僅為追求理想的理論、政治意識，便要仿效別人呢？

剛才黃宏發先生並沒有特別介紹行政長官選舉方式，現在請容許我花一些時間跟大家討論一下這個問題。

選舉行政長官是最複雜、最關鍵的，因此要審慎考慮。行政長官即現時的港督。1997 年後的行政長官，地位非常特

任何人都可以勝任的，因為他要掌管一個差不多 20 個行政機關；他不能像商家那樣，常可以憑着自己的。他必須獲得這個機關的支持，還要得到中國政府的。他是受中國委任的；行政長官不能偏袒任何一個階。要大公無私，以香港整體利益為出發點，所以行政機關應分開。

在短短的 12 年後是否適宜用一人一票的選舉形式產生的問題，我和許多朋友均認為，那是值得斟酌的。很短，現在立法局還未有直接選舉產生議員，過幾年直選，仍是大家正在爭論的問題，而提議 1997 年一人一票的直接選舉產生這個最關鍵的職位——行政長官。沒有經驗並與現有制度有如此大距離的情形下，是？萬一出錯了，還可以再來過嗎？這不同於一個會豐的選舉，今年選錯了，明年可以再另選一人，如果選錯了，全港的人都要受罪。

在政黨和政治不成熟的社會中，提出以全民投票選行政長官是很難揀出適當人選的。如果所有候選人都沒有政治背景，無龐大的政黨支持，無政綱，也從未受過政。那市民憑什麼信任他，他又有什麼資格對市民作承的講話也提到，選舉中有區量的問題。假設有三百，要從八個候選人中，挑選一人擔任行政長官，對來說，這不是個容易的抉擇，甚至往往只會從候選人也某一、兩次講話作取捨，例如，覺得某候選人外型舌動聽，便投他一票，這到底是不是選舉行政長官的。美國選舉總統是有政黨作為背景的，並且多數由政黨。美國總統現時雖由全民投票產生，但最初的時候通過選舉團選舉的，其後，經過百多年的演變，才有。香港是一個特殊的社會，不是獨立的國家，我們固經濟任務——要使這裏繼續繁榮，並為社會帶來安家忘記了這點，沒有了繁榮，工商業便會衰退，市民不會好過。還有，如果搞一人一票選舉行政長官，在一香港人都不用工作了，那時電台、電視整天在廣播

關於選舉的事宜，街道上貼滿了海報，朋友之間為選舉問題而爭吵不休。剛才我講過，香港的優良傳統之一，是凡事都可以透過協商解決，這豈不是因一人一票選舉而違反了這良好的傳統？或者，選舉的結果不一定獲得廣大市民的支持，造成選民與選民間的互相指責、不和。這樣的衝擊，香港能抵得住嗎？值得嗎？我想，這些問題是應該詳加考慮的。

李永達

選舉制度是相當複雜的。雷競旋先生的《選舉制度概論》一書當中提及的很多制度或方法都要運用複雜方程式計算，但我認為，香港在設計選舉制度時，却不一定參考這些方法。以下，我想根據自己過去兩年參選的實際經驗，包括一次區議會選舉和一次區域市政局選舉，提出一些意見。

目前香港的選舉制度，從區議會或市政局的選舉均可以看到，基本上是一人一票形式。這種形式也基本符合選舉的四個原則，即普及——每人均可以投票，除了年紀未達或神經不正常者外；平等——每人所投的票價值基本上相等；直接的——不假手於人；及秘密投票。還有一種選舉是間接選舉，1985年9月立法局選舉就是。間接選舉中也有不相同的形式；一種是透過選舉團，即由區議會議員、市政局議員或區域市政局議員組成可投票的人而選出代表。以這種形式進行的選舉，一般市民是不可以參與的，這與間接選舉的字眼相吻合，但另一種功能團體選舉，有部份應稱為有限制的直接選舉。某些功能團體選舉是有限制式的直接選舉，如法律界，每一被圈定的律師有投票權。在區議會、市政局、區域市政局的三種選舉中，據我看到的情況及後果，與間接選舉的形式有很大不同；前三種選舉中選民與被選者間的關係非常緊密，每個選民都很了解候選人的情況，也許透過許多形式如論壇、諮詢會等有所接觸。這些形式還可以使市民動員起來，無論這些動員是被動或主動

們均已不知不覺地參與整個政治過程；這個過程是由他一些人代表自己在議會中講話。因此，總的來說，這種使一般市民對這種組織認識較深，認同或歸屬感較強，一般市民會認為他們最緊密的人（或政治代表）就是區市政局或區域市政局的人。

直接選舉或有限度的直接選舉的形式，則較難達到以上的。首先，市民均與候選人不認識，候選人只與選舉團中的十個區議員接觸、討論，透過他們的選擇，即可當選。一種較為隔膜選舉，因為當中有障礙，至使候選人與選民溝通。此外，這種選舉是無須動員一般市民關心或參與，一般市民只能透過新聞媒介獲得有關此事的消息。但我認為過渡階段期間，選舉團或功能團體選舉仍有可取之處，最主要是它與現行政制有延續性；由委任轉為普選制度可以一步也可以經過許多步驟，慢慢地過渡。其次，無論選舉團或功能團體的構思都是特定保障某些人在立法議會內有代表及發言權，這對於平衡不同階層或不同地區的利益有可預計的，相反，普選的結果就較難預計。從另一角度分析這問題現在是時候可以走多一步嗎？要不，什麼時候才行？根據香港的選舉經驗，一般來說，均能符合自由選舉和多數議決原則；至少香港不會出現一千選民二千選票的情況，這種情況在菲律賓曾出現過。香港過去的選舉，如 83 年的市政局、5 年的區議會、及 86 年的市政局和區域市政局選舉，均令市民滿意及均未出現過原則性的問題。每個參與選舉的人都對過程中主動或被動員關心此事，其後果是令較多市民消滅以往那種對政治隔膜或冷感，雖然有些人認為這些政治隔膜或冷感是中國人的特性，但我個人不同意，因為那是雞蛋和石頭的問題。在政治制度未有普選的情況下，市民不關心政治是自然的，當然在普選中也會出過一些小問題，但這些小問題都是實行普選初期經常會出現的，例如市民不了解選舉的真意，而會偏重地域、感情的因素，選擇時不很理性等，這些問題是否不可解決，或甚至會越來越惡化呢？從幾次選舉中可見上述情況正逐步改善，至少不會像 82 年第一次區議會

選舉時，出現一羣羣的投票形式——他們是被動員這樣做的，也根本不知自己在做什麼。85年及86年的選舉，這現象已大大減少，加上政府及傳媒對選舉的肯定，所以許多人對選舉的態度，已較過去正確。這為中央立法議會及行政長官普選建立了良好的基礎。

如果我們要選舉形式再走前一步，除遵從四個選舉原則外，還應考慮什麼因素呢？當然，第一個因素是要符合中英聯合聲明及稍後制定及頒佈的基本法；二是選舉的形式可否切合香港的經濟；第三，要考慮社會狀況。

聯合聲明內有關行政長官或立法機關的內容較為簡單，故選舉的形式可否再前一步，就要看基本法怎樣寫了。如果政制的改動沒有超越基本法所規定的內容，那就不會有不銜接的問題。當然也需要多方面的溝通及聯絡。

至於第二個因素也是很多人都担心的問題。據悉，許多落後或發展中國家在開放政制過程帶來一些現象，這包括人們的參與過激，又所選出的代表提出的要求（經濟福利）是政府不可能接納的，那麼，香港會出現這些情況嗎？首先，香港的經濟發展比一般落後國家較好，而教育、通訊優良、法制健全。再者，香港政制的轉變是逐步的。82年以前的選舉只有中學畢業或繳稅者才可投票，至82年才有第一次的普選，而選舉的都是在地區上沒有權的議會，至83年有市政局分區普及選舉，86年有市政局和區域市政局選舉，經幾年的逐步轉變，人們已漸漸了解選舉的意義。那末，經普選而產生的代表會否過份強調某階層、區域的利益，而使立法議會出現利益爭持的現象呢？首先，香港的文化較西方為特別，並無強烈的種族衝突、文化衝突和宗教衝突，而即使地域上有利益爭持，也多訴諸於議會上的表決，從未發生過議會上的爭持發展為街頭上的暴動或動亂的例子，故可以說，香港政治文化共融性相當高。此乃發展和諧的政治制度的良好基礎。如果所選的代表進入立法議會後，提出一些不符合多數人想法的意見，定必受到其他人，包括各行業代表及地域代表的抵制，原因是任何一個行業或地域都沒有能力壟斷立法議會。第二，香港政治變動受到

如香港不是獨立國家，我們所有政策要確保安定繁重都限制了立法機關成員或行政長官工作的範圍，司利益的代表，只可在有限度範圍內爭持，而不會分民主國家那樣對抗性的政治狀態。

社會方面有幾點因素也是相當重要的。一、社會上利益、不同意見的集團或團體和地區。這是一貫以問題，只不過以前是用某種方法解決，而現在却用去解決。但無論如何，相信，這種解決的形式了和通過彼此協議而產生的，所以大家都可以接受。這港很強烈，人們常說，千萬不要把香港這條船弄大家都沒有船坐了。我們不可以過份地維護某一階段的利益，一定要有利益的平衡，使政策的推行能所接受。二是市民對選舉的認識是否足夠？從區議沒有權力機構的普選，到區域市政局、市政局——、衛生環境的機構的普選，在發展過程中要再進一個條件就是能令各階層人士均有機會參與。有人懷式若再邁進一步，香港現存的優點（包括工商、專央議會中有影響性的決定）可否仍然得到保留。其形式可以透過許多方法制定，有些方法是根據代表定選舉形式的，如有功能團體代表等；另一種方法生剛才所說的，在選舉制度中着手。香港從未試過選舉，沒有人知道這樣選舉會產生什麼代表。有人制度本身可以影响到選什麼樣的人和什麼樣的人比，例如，在一個只有二萬五千或五萬人的細選區很域內某座樓宇德高望重的人當選。如再大一些的選經過組織上的聯系、政治上的動員以及有社會服務選。至於再大一些的選區便需要更多一些的組織工分別於五萬人及二十五萬人的選區參選，其勞心及度有很大分別。前者只需要本人和十個朋友勤勤力力處理一切事情，這是1982或85年區議會選舉時許。那是完全不用組織的。但身處在二十五萬人選區便很難想像只靠十個人去派發傳單（即使該區只有



五萬個選民）、海報，這時的工作需要更有龐大資源、有組織性，這完全不同於在五萬人的選區內參選的一套了。此外，還會牽涉到資源問題。在小選區只要兩萬元，即可參選，但在大選區可能要好幾萬元，在五十萬人的選區就要更多錢了。有人比喻小選區參選者為小手工業生產，他們是無法在大選區參選的。那麼，什麼人才有能力參與呢？答案是有經濟資源、有組織上的聯絡、在廣泛地域內有工作基礎的人才可以，若在整體社會事務上有參與，這些人就佔有更高的優勢了。但是，這些人大都不一定會是與民衆關係緊密的人，不過却往往在大地域或佔盡優勢。試想，工人如何可以參加五十萬人選區的競選？因為所花費用至少要十萬元，一個工人豈能容易儲得十萬元？除非有工會支持，但香港的工會會否如此活躍呢？這個我也不清楚。總之，一般藍領或僱員階層人士參選是較吃虧的。換句話說，其實選區的劃分已起了對某人有利及對有些人不利的情况。

許多人認為，普選如走前一步，那末，就有許多人參選了，而參選者的質素也會降低。這問題也可以用議席、選區去解決。區議會選舉有單議席和雙議席，市政局、區域市政局選舉有單議席，凡是多議席或雙議席之選舉，較容易造成多候選人的情况，這是一個可以理解的心理反應。例如我跟另一個朋友一起參選，假設我的朋友很出色，有必勝的把握，而我却無獲勝機會。假設有丙，他會想：即使輸給我的朋友，但也會贏我，那便可獲勝了。如還有丁，他亦會想：即使輸給我的朋友，也許會贏我及丙。如此類推，每個參選者都有這種心理，故必然產生許多候選人。我在85年參選時是雙議席，有八個候選人，到86年第二次參加單議席選舉時，却只有一個對手，故此，為使選舉達到某種預期的效果，在設計選舉制度時，可在形式、區域劃分和選票設計方面加以配合。當然，選舉制度會否出現再走前一步的情况，是由許多因素構成的，除前所述要符合基本法聯合聲明外，還有一個很重要的因素——香港人的共識，因為基本法不一定會那麼早定出如何選舉、功能團體佔百分幾、直選佔多少等等，但如果社會人士對某些問

意見時，相信是會在基本法內得到反映的，而共識賴社會上較為活躍參與的人士，和正在參與的工商士的溝通，嘗試達到互相可以接受的方案，否則，政制會發展為何種形式不可預知，而且將來在選舉不協調以至對抗現象亦可能會出現。也許有人認為，如果商界人士都忙於做生意，那會參選呢？其實這不光是香港的問題，許多國家如美、英、法、德也如此。他們雖然忙於生意，但也感到自己有管理社會的責任，故會透過一些意見，他們會找尋代言人（這是外國常見的），因為他們的資源去物色人物，代表他們在議會上講話。其實商界、專業人士亦可以考慮這樣做。我覺得最重要一制度中，如果有某些人對參與不那麼投入，這個制度運作得好，除非每個階層、每個地域的人都有差不多的人數，無論用什麼形式，直接或找代表也好，只要使到每個階層充份反映各種不同的利益，而彼此的矛盾能在議會的方法、議事的方法解決，那麼安定繁榮就得以保

# 識政治與民衆參與

雷競旋

來，由於九七問題，以及政制檢討及基本法起草等，香港政治展開了前所未有的熱烈討論。因應這種發展，也就有一些新名詞，“共識”便是其中之一。這名詞來自英文的“consensus”，簡單的意思是“意見一致”。但在香港，“共識”却似乎有特別的魔力，遇到發生爭論的問題，便提出要共識，而香港政府也有意突出共識政治的性格，避免“對峙” (adversarial politics)<sup>①</sup>，加上長期以來引以為榮的一黨兩制，彷彿給人香港已有了共識政治基礎的感覺。但實事求是是否這樣呢？

者我們可以從共識政治着手觀察此問題。

共識是在政治學和社會學方面用得相當廣泛的名詞，有討論和爭論也相當多<sup>②</sup>，但就共識在政治生活中所可能包括而言，則大致不外乎三<sup>③</sup>：

一是社會上的精英份子 (elites)，特別是政治精英之間有的一致性，因而對於各項政策較容易達致意見上的一

《代議政制綠皮書》第十九段。

見 P. H. Partridge, *Consent and Consensus*, New York, Praeger Publishers, 1971.

James Kavanagh, *Political Science and Political Behaviour*, London, Allen and Unwin, 1983, pp. 19-22.

致。例如社會學家米爾 (C. Wright Mill) 認為，美國是由一個“權力精英集團” (power elites) 所控制，這些精英由三個圈子組成：工商業集團頭頭、軍隊方面的領導以及政客。這些精英人物無論在背景、政治態度和人員的流通 (circulation) 方面都有很高度的共通性<sup>④</sup>，因此也就易於促成一個共識政治的局面。

第二是對於“遊戲的規則” (rules of the game) 有一致的意見。最好的說明，是將法國政治的形態跟英國作比較。在法國人眼中，英國人在政治上的共識是極其突出的<sup>⑤</sup>，這是因為英國雖然有左、右兩大政黨，雙方所揭示的宗旨和所代表的社會力量南轅北轍，但雙方却又嚴格尊重定下的規則，特別是議會政治的規則，進行遊戲，所以雙方雖然有勝負，政府雖然可能出現更替，但政制基本上不會受到觸動。但法國的情況卻不一樣，政治上的分化總是存在着一左一右兩個極端，它們都力謀改變議會遊戲的規則，例如戰前的“工人國際法國分部” (S.F.I.O.)，戰後的法國共產黨都是以工人階級專政為目標的政黨。法國政治所表現的不穩定局面，和這種分歧有很大關係。因此，共識政治的第二個層次是社會上的政治力量是否對於遊戲的規則取得一致意見並予以尊重。這當中有時間和傳統的因素，因為任何制度存在的時間愈長，便愈容易受到承認，但關鍵的還是社會上各種政治力量如何看待政制的問題。

第三是對一些基本的政治價值有一致的認同，包括自由、民主、各種公民的基本權利等。不過，這方面的測量 (measurement) 相當不容易。在政治學的較早研究中，曾經對民主政治所需具備的條件 (conditions) 有過探討，而一般都認為條件之一是公民們普遍具有對民主的信念，以及對民主的含

④ C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956.

⑤ 雅克·夏普薩爾、阿蘭·朗斯洛《1940年以來的法國政治生活》，上海譯文出版社，1981年，頁3。

有基本的了解<sup>⑥</sup>，而十八、十九世紀以來建立的民主有一個“良好公民”(good citizen)的假想或前提，認長)每個公民都是關心政治的，都是理智的，都是積其權利，並警覺地對執政者進行監察的。但近期以普對象的幾個重要研究<sup>⑦</sup>却發現，情況不是這樣。這些，民衆一般對政治是不感興趣和不甚關心的，他們對特別是對於民主政治的一些具體內容的看法，並不是(consistent)，而是往往互相犯駁的，特別是對於一原則，他們表示贊成，但當落實到具體的應用時，他同意，形成自相矛盾。例如，人們可能原則上贊成人每個公民都擁有相同的權利，但具體對於某些人(例同性戀者)，他們可能又反對他們擁有某些權利；或在原則上贊成言論自由，但具體對於某些言論(例如主義、無產階級專政的言論)却又不容許它有發表的些研究發現，一般人在運用一些普通的政治概念時，很大的缺憾(deficiencies)。於是，關於“民主條件”也就相應地有了變化，轉而認為一定程度的“政治冷cal indifference or apathy)反而是民主政治的需要。這是因為由於民衆的相應冷漠，政府所承受的壓力而有了較大的自主性(autonomy)，而這些研究同時台上愈活躍的份子，愈能清楚掌握政治概念，在政治tical attitude)上愈具有一致性(consistency)。於

Kavanagh 前引書(註③)，頁174。其餘條件一教育文化水平、政治結構和制度、歷史發展因素、經濟條件等。

Closky, P. Hoffman, R. O' Hara, "Issue Conflict nsensus Among Party Leaders and Followers" 載 in *Political Science Review*, Vol. 54, No. 2 (1960), 27。及 J. Prothro, C. Grigg, "Fundamental Princi-Democracy" 載 *Journal of Politics*, Vol. 22, No.2 pp. 276-94.

是，民主理論關心的焦點，便從一般民衆（他們的民主意識及參與）轉移到精英份子身上，一般民衆的政治冷漠變得具有一定的功能 (function)。美國政治學者 V.O. 基 (V.O. Key) 曾經提出過民衆的兩種政治共識：具有消極性質的“容忍共識” (permissive consensus) 和具有積極性質的“支持共識” (supportive consensus)<sup>⑧</sup>。根據以上對民衆政治意識的研究，一般民衆所具備的政治共識在較大意義上是“基於政治冷漠的容忍共識” (permissive consensus based on political apathy)。

如果沿用上面這個三層次的共識分析的話，筆者覺得，在發展代議政制之前，香港政治的主要表現形式為：

在政治精英層次，是一個細小的、內向的、不受社會環境 (social context) 衝擊的小集團，政治處於主導地位進行挑選及吸納，其中發揮着決定性作用的是香港作為殖民地這個制度的因素。

在“遊戲規則”層次，則基本上不存在着認同或不認同的問題，原因一方面是社會上缺乏對規則問題感興趣的政治力量，另一方面是作為一個殖民地，遊戲規則也不會在香港內部決定。關於政治力量不發展的原因，不少學者都試圖從文化、社會等因素尋找答案<sup>⑨</sup>，但筆者覺得更為樸素但也更為直接的因素是在制度上，政府沒有建立讓政治力量發展的途徑，缺乏參與的途徑，政治力量無從發展，對於遊戲規則也就無從置喙。在設立區議會之前，市政局是唯一擁有民選議員的地方，市政局曾經多次提出過擴大權力、發展成為一個“市議會”的要求，政府都不予答應<sup>⑩</sup>，是這方面的一個明証。

至於對政治價值的認同層次，如果上述的“基於政治冷漠

⑧ V. O. Key, *Public Opinion and American Democracy*, New York, A. Knopf, 1960.

⑨例如劉兆佳先生的“功利家庭主義”。

⑩ N. J. Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, Hong Kong, Oxford University Press, 1986 (4th ed), pp. 166-168.

義”成立的話，則香港可說是個突出的例子。七十年代的學運風起雲湧的時候，對於“反殖”的問題有過一當時的著名學者唐君毅先生就在一種近乎被逼表態指出，他們對待香港政府是基於一個“互為不存在”的免沒有代表性。因此，即使個人有其基本的政治立場態度，但對於本土的現實政治，却是明顯的冷漠和

上述的三個方面，我們還需要進行很多研究。筆者特別“精英”(elites)，我們過往的研究極不足夠，他們的背景、政治態度、人員之間的流通、和政權之間的關係進一步探討。在有更確實的結論之前，筆者覺得過往的“和諧”和穩定是由兩個很不相稱的“極”形成的。一個是無組織、高度政治冷漠的民衆，另一個極則是性質的、權威性來自外力的殖民地體制，但這個體制下的比較為開明，自覺地挑選及吸納社會精英進入其核心由於不大受到來自民間的壓力，可以較自主地及較從速推行政策。

基本的政治輪廓到了香港政府要發展代議政制，便發生的變化。香港政府在一九八〇年提出建立地方行政一九八四年提出“進一步”發展代議政制時，社會上存在着這方面的強烈要求。發展代議政制，明顯地是更有直接關係。對於英國來說，香港的“非殖民化”(ation)與別不同，它不是殖民母國可以因應獨立運動小而相應地訂立對策的一個過程，而是取決於兩個國的談判，於是，無論在談判過程當中或談判之後的如果殖民地政府具備一定程度代表當地人的性質的遇到外力挑戰時，就可以處於較有利的主動地位。在香港的進一步發展的綠皮書和白皮書對目標方面步建立一個政制，使其權力穩固地立根於香港，有

972 至 73 年間的中文大學及香港大學學生報。



充份權威代表香港人的意見，同時更能直接向港人負責”<sup>⑫</sup>。這正反映了香港政府權力不是立根於香港、沒有代表港人意見的權威的弱點，這在沒有受到外力挑戰之前是不構成問題的，但當受到外力挑戰時，則是重大的缺憾。

因此，如果說得誇大一點，我們可以認為過往香港政府是“無求於民間”的，但開始發展代議政制之後，便變成“有求於民間”了。這也就自然帶動了香港政治形質的變化。我們或許可以再沿用上面的三個層次作出觀察。

在精英層次，政府不可能純然像過去那樣主動地根據主觀意願去挑選和吸納精英份子。新渠道的建立，特別是選舉渠道的建立，令一些政府過往不怎樣願意吸納的精英也進入了權力和核心層次，而這些渠道也人為地製造了一些精英。有趣的矛盾情況，是這些新精英能為政府提供更穩固的權威性之前，却先對政府長期以來建立的權威作出了挑戰<sup>⑬</sup>；過往細小的、內向的、不怎樣受到社會環境衝擊的精英集團也就開始受到震盪和動搖了。

至於“遊戲規則”的層次，也就隨之受到衝擊。發展代議政制，也就等於更動遊戲規則，至於建立甚麼新規則，就自然引起爭論，目前關於直選問題的意見分歧，正是此背景下的產物，而相對的關於未來特別行政區基本法的起草，更是對“遊戲規則”的更基本性辯論。在這方面，我們的共識只停留於最抽象的原則層次，如民主法治、自由權利、安定繁榮、一國兩制、高度自治、保留現體制優點等等，但對於這一大堆抽象原則之間的先後次序 (priority)，以及怎樣將這些原則落實為制度，則是“意見分歧” (dissensus) 多於“意見一致” (consensus)。

至於民衆政治價值的認同層次，則比較難於測度。但如果

⑫《代議政制綠皮書》第一章第7段；《代議政制白皮書》第一章第2段。

⑬參見拙文立法局議員的“紀律”問題，載「明報」1980年9月15日。

政治冷漠的容忍共識”對於香港的內部和諧和穩定發話，則在新形勢下，很難想像政治冷漠可以進一步遍民衆的政治態度如何變化，便真的有待研究。但要較多地面對來自基層的勢力，過往那種較超然的 (onomy) 會縮小，這點在下面討論民衆的政治參與探討。

綜上所述，如果我們所說的“共識政治”是指有一個的精英領導集團、不大受到挑戰的遊戲規則，以及“共識”的話，則在出現九七問題、發展代議政制之“共識政治”是存在的；但在這幾年的政治形勢變化當方面都深刻地受到動搖，過往的“共識政治”已有面。

## 受性問題

想探討的問題是香港政府的“認受性” (legitimacy) 是港英政府和未來的特別行政區政府的認受性差別

acy 在中文方面似乎沒有一致的譯法，有人將之譯、或“法理性”，但這兩個譯法都包含有濃厚的道德主觀，感情 (emotional) 成份，判斷較難。我們在一通用譯法：認受性，即獲得認許和接受的性質，便較易測度。

的經典性理論，來自社會學家馬克斯·韋伯 (Max Weber) 指出一個權威 (authority) 之所以能令人對之服可能的來源：英雄人物的感召 (charismatic)、理 (rational-bureaucratic) 和傳統 (traditional)<sup>14</sup>。但地的香港是個由外力建立的政府 (alien

ber, *Economy and Society*, edited by G. Roth Vitch, Berkeley, University of California Press, .. 1, pp. 215-217.

government)，其法理地位 (legality) 從根本上受到懷疑，相反，未來的特別行政區政府在主權的觀念下，却必然具備充份的法理地位，雖然它不一定得到充份的支持。因此，對認受性問題的考察，筆者建議或許可以用政治學中功能學派的理論架構來進行。

功能學派 (structural-functionalism) 是政治學在戰後的重要流派，它傾向將政治學促成一門“科學”，努力排除“空想”的 (speculative) 和“主觀價值” (nominative) 的因素；功能學派雖然不能回答人類政治生活中的根本性問題，諸如為何需要政府？甚麼是“好政府” (good government)？人為甚麼要服從政府等問題，但它所提出來的各種理論模式，却有助於我們將紛紜複雜的政治現象整理出一個頭緒，從而可以進行分析。功能學派將政治視為一個過程 (process)，一端是輸入 (input)，另一端是輸出 (output)，政府和此種制度好比在兩者之間，將輸入轉化 (convert) 為輸出。輸出主要指政府所制訂的各種法律、規則、決定、政策等，而輸入則可分為兩大部份，一是一要求 (demands)，另一是支持 (support)；功能學派認為這個模式適用於任何政治體系 (political system)，無論其制度的差異有多大<sup>⑮</sup>。認受性的問題，可以放到輸入中的支持去看。功能學派又將支持分為性質不同的兩款，其一是特殊性支持 (specific support)，這是由於要求得到滿足，因而對政府作出支持，另一是泛佈性支持 (diffuse support)，這是經過時間累積，對政府的一種較深厚長遠的支持，它就好比一個“儲存器” (a reservoir of support)，泛佈性支持愈深厚，政府也就愈能應付危機<sup>⑯</sup>。

如果我們可以運用上述的模式的話，則筆者希望提出，港英政府和特別行政區政府獲得認受性的道路，可能大相迥異，港英政府是一種經由輸出結果而建立認受性的過程 (legitima-

⑮可參見 David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965.

⑯同註⑮，頁 249。

input)，而特別行政區政府則正在進行一個經由輸入受性的過程 (legitimation by input)<sup>⑰</sup>。所以作這樣不單是爲了智性的滿足，同時也因爲兩種過程所帶 (consequence) 很不相同。

而獲得認受性，是基於殖民地的格局和民衆的政治政府的要求很低，政府可以從容地處理和轉化這些而通過輸出來令民衆獲得滿足。最近一個關於香港人對現存制度的認知的研究便指出，香港人對現存制度雖無結構對政府的結構及運作缺乏了解，但却普遍認爲政府具有才能，對現行制度的效用 (efficacy) 毫無懷疑滿足他們的工具性要求<sup>⑱</sup>。港督尤德逝世後香港各界也顯示出現制度具有一定的認受性<sup>⑲</sup>，這是政府長期而累積起來的成果。

通過輸入而建立認受性，則是通過民衆的參與，令到政府是屬於他們的，有了一份歸屬感，因而建立政府。特別行政區政府還未成立，現在當然無從談輸出。在起草過程，則明顯地突出港人的參與。《中英聯合宣言》的“高度自治”，起草基本法的“兩落兩上”過程與草委，以及諮委的組成等，在在都突出港人的參與，草委和諮委所標致的政治參與，在高度上是前所能學派關於輸入的概念中，在要求方面細分爲四大實質利益和服務 (goods and services)，要求行爲的

認受性的獲得和消失的有關討論，可參見 Bogdan Delmon, *Legitimation of Regimes*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979.

Wai-wing, *Perception of Political Authority by the Hong Kong Chinese*, Centre for Hong Kong Studies, Working Paper no. 17, Chinese University of Hong Kong, 1986.

Wai-wing, “Something in the Air: Nationalism Perhaps?” *China Morning Post*, 1986年12月21日。

調節 (regulation of behaviour)，要求參與政治體制，要求榮譽 (symbols)。因此，特別行政區政府在誕生前所進行的，是通過輸入來建立認受性的過程。

但這兩種過程却有不同的後果，立足於輸出，可以令政府迴避了要求的壓力，雖然輸出會通過回應 (feedback) 對輸入（要求）造成刺激，但這是比較間接迂迴的，政府因而可以繼續承受較少的壓力。但立足於輸入，則必然對民衆發生一種“動員”的刺激作用，民衆通過參與，也就會帶來各種各樣的相關要求，政府所承受的壓力自然較大了。

因此，未來的特別行政區政府很可能要面對一種“要求膨脹” (inflating demands) 的挑戰，而同時，新政府、新制度由於缺乏傳統，未曾經歷過考驗，會是較為脆弱的<sup>②①</sup>，它是否有足夠的能力 (capability) 去承受這種壓力，會是一個隱憂。

## 政治參與

民衆的政治參與，功能學派將之視爲輸入中要求的一個組成部份。但政治參與 (political participation) 有兩面性，它既可以增加政府的認受性，但同時也可能對政府造成壓力。

政治參與指的是甚麼呢？一般來說，它包括下列四種主要形式<sup>②①</sup>：選舉投票、競選宣傳活動、社區性活動 (communal activity)，及特殊性接觸 (particularised contacts)。前兩種內容非常清楚，社區性活動指的是爲社會性事件而與政府官員進行接觸，特殊性接觸是就一些高度專門問題與政府官員進行接觸。

關於香港居民的政治參與，還有很多研究需要做，特別是民衆的參與結構，包括不同階層的參與形式、程度等等。但從

②①可參見亨廷頓關於“政治制度化”的概念：Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

②①Dennis Kavanagh 前引書 (註③)，頁 182。

趨勢而言，則可以從民衆的政治參與是在迅速擴大。這和下面的幾個背景有密切關係。

經濟和社會的發展。在經濟上獲得較大滿足的民衆，對政治參與提出較強烈的要求。美國政治學恩格哈特 (Inglehart) 便指出，人的欲望有一種“層次” (hierarchy)，同一個不同世代 (generation) 的人進行關於政治取向。戰前出生、在經濟較為匱乏的環境長大者明顯地要求一個安定環境、秩序和生活上的保障，對參與政治要戰後成長，在經濟迅速增長、生活不斷改善、教育物質愈來愈豐富環境中長大的，在政治上較為着重事務的權利，要求政府進一步開放，因此對於政府更多的要求，特別是參與的要求<sup>②</sup>。香港雖然有相景，但相信也很難避免這種趨勢。事實上，近期的“政治文化”的研究便已顯示，民衆對政府的態度已出現明顯變化，對政府的要求大為提高，相信政府所遇到的困難和問題方面有不可推卸的責任，這和自己，或反求諸自己家庭的態度很不相同<sup>③</sup>。換一個也可說是香港市民的權益意識愈來愈濃厚，而權益保障已不再是通過互助等社會形式而得到滿足，而對政府的干涉，因此就必然要爭取影響政府的政策，或與了。

背景當然是政府發展代議政制的努力。數以十萬計了投票權，進行了最直接的政治參與，其意義當然有趣的情況，是政府在八〇年推行地方行政和在八

Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Attitudes and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press, 1977.

Yau-kai & Kuan Hsin-chi “The Changing Political Attitudes of the Hong Kong Chinese” in Joseph Y.S. Cheng (ed), *Hong Kong in Transition*, Hong Kong, Oxford University Press, 1986, pp. 26-51.

四年發展代議政制，因而促成各區區議會及立法局的民選成份時，民間當時在這方面的要求其實並不強烈，但一旦湧現了一批民選議員後，便彷彿促成一股動力，目前關於八八年立法局是否應有直選的問題便是個明顯的對照，根據近期一個民意測驗顯示，約八成的市民贊成有直選<sup>②④</sup>。民衆的政治要求和參與，有一種近乎“滾雪球”的效應 (snow-ball effect)，一旦積累了動力，就只會愈滾愈快愈大，不會停頓收縮。基本法的起草對民衆政治要求和參予同樣也構成一種刺激的作用。

因此，對於民衆政治態度的變化，雖然由於缺乏研究及資料而無法清楚掌握，但政治要求提高、政治參予擴大的趨勢大致是明確的。問題是這會否形成政府所無法擔負的壓力。

上面說過，對於民衆的政治參與，較古典的看法是視之為具有“內在價值” (intrinsic value)，但較近期的研究則認為，政治冷漠對於維持政治體制的平衡有一種積極作用，因此不鼓勵急劇鼓動民衆的政治參與。美國政治學者羅伯特·戴爾 (Robert Dahl) 從一宏觀角度指出，更多人的更多政治參與，社會和經濟要付出減低效率的代價，每個人用來從事其他活動的機會也就會減少<sup>②⑤</sup>。功能學派則認為，要求要經過幾個關卡 (gateways) 才獲得轉化為輸出，這些關卡有的屬於社會性組織 (如工會、政黨)，有的屬政府組織 (如政府部門)，它們都發揮着凝合、減縮要求 (demand reduction) 的作用，但如果要求還是急劇湧現，以致這些關卡無法順利處理時，便會形成積壓 (backlog)。積壓多了，無法宣洩，便會以粗暴的形式爆發出來。以研究政治現代化，而聞名的學者亨廷頓 (Samuel Huntington) 就指出：社會動員參與和政治組織、制度的承受力需要互相適應，第三世界國家的動亂和不安定，往往是由於社會動員和參與的頻率太高，而政治組織和制度的頻率太低所造成。一個政府面對民衆要求壓力的承受力，要通過一個相當

②④ *South China Morning Post*, 1986年11月9日。

②⑤ Robert Dahl, *After the Revolution*, New Haven, Yale University Press, 1970.



度化”過程 (institutionalisation)，令其具有下列四項特性：適應性、複雜性、自主性、凝結性<sup>②⑥</sup>。但第三世界國家往往由於缺乏傳統、未經考驗，因而不具備這四個特性，受不了社會動員的壓力。所以，對於第三世界國家與問題，亨廷頓稱之為“艱難的抉擇” (No easy choice)。不少第三世界國家的政府在獨立後不久即崩潰，和這有關係，獨立運動鼓動了廣泛的社會動員，但新政權的權力却很低，於是便容易造成不安定和動亂。

上面這種觀察仍只能指出大致的趨勢，對於政權的效能 (capability)，政治學的研究還未能提出甚麼有效的建議，更遑論提出增加承受力的具體方案了，這往往還是考驗統治者的政治智慧。

香港的情況，面對着日益高漲的政治要求和參與，政府是否會遭遇困難呢？對於港英政府而言，十年的過渡期，它會受到來自內外地各種壓力，自主性從前，因此承受力恐怕只會比前削弱而不會比前加強。這說是一種此消彼長的情況。至於未來的特別行政區政府面對新政權一般要面對的困難、隱憂是明顯的。

討論共識政治、政府的認受性、民衆的政治參與等三方面，勾劃的是一幅絲毫不令人鼓舞的圖畫，希望這只是預言而已。作為結論，大概也只有兩點：一是社會動員已經開動了，政治參與和要求是不會後退、收縮的，因此要相應地開放，在這方面不能保守；二是政府和制度是有限制的，過份的政治過熱只會造成動盪和不安，這方面不能過激。

亨廷頓前引書 (註②⑥) 第一章。

Huntington, J. Nelson, *No Easy Choice: Political, Participation in Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press, 1976.

\* 本文其後刊載於《信報財經月刊》1987年2月號。

(一九八七年一月十七日)

## 講者簡介

雷競旋，一九七四年畢業於香港中文大學，後在法國巴黎大學及法爾多大學政治學院攻讀政治，一九八三年獲博士學位。曾擔任巴黎《歐洲時報》副總編輯及商務印書館香港分館高級編輯，現為香港城市理工學院社會行政學系講師。著有《選舉制度概論》，譯有《政黨概論》（莫里斯·迪韋爾熱原著），其討論香港政治及政制之文章則散見本港各報刊。

## 評論

周梁淑怡

雷競旋先生的演講，令我學到很多東西。由於我們置身其中，往往未能從比較學術性或理論性的層面客觀地對有關問題加以分析。所以，今天確實上了很好的一課。

我是立法局的委任議員。以前來說，正是雷競旋先生所指的“共識政治”的中心人物。而現在處於“共識政治”慢慢演變到抗衡式政治的時候，我們可能要作出某些適應。但這些適應可能並不像很多人想像的那麼大。或許，我跟其他委任議員對於我們要做的工作早已經有一套想法，因而在進行這些工作的時候，往往會以結果或效果來盤算我們應該採取的步驟和方式，對於過程或手段反而不太着重，故在“共識政治”之下，我們不可能時常想着顧及那麼多不同的層面。以我個人來說，在整個過程之中，往往會忽略了對外報告或交代方面的工作。儘管我們所想過或商量過的某些解決方法公佈出來，對香港人會有貢獻，而且可能是一個正確的決定，但在作出決定或談論時，我

時間認真向公眾交代和解釋。

“政治”裏面並不是毫無矛盾的。我最初獲委任的時候為搞精英政治，認為是專制的做法。其實在參與方面已顯著地有所轉變，就算仍然是委任，不過參與也只集中於雷先生所說的三大高層範圍內，而是各式各樣都有。在這種情況下，立法局議員雖常能達致共識，在達到共識的過程之中也存有很多矛盾，幸好都屬於內部的事情，也沒有帶到局外，辯論大多只是，故給人的印象是：在委任制度裏，“共識”較強，與時，“共識”便大為減低。這並不是必然的，當然能減低了一點，例如以前，我們絕大部份時候都可但是有民選成份參與之後，仍可能有七、八成的時候共識。然而得不到共識的事情，大家總是很容易聽到共識的，大家却不容易聽到，因為得到共識的往往。其實我們一開始便希望大家能夠妥協而尋求結一定經常都辦得到，尤其對於一些極具爭議性的問題共識的困難就愈大了，又正因為這些問題是大家特所以，便造成共識大大降低的錯覺。

雷先生所說，香港作為一個殖民地，政府並不積極鼓勵或政治知識的傳播。然而，從另一方面來看，今也正反映了過去三、四十年間，資本主義發達的在極度資本主義推行的情況下，致力不斷改善生活的參與因而相應地減少了。換句話說，香港人的精與腦因全部因於追求自己生活水平提高方面的活動們不去思考一些生產性低的事情。因此，人們參與一方面在於政府的政策，另一方面要看社會氣候的資本主義對個人精力的要求如此大的情況下，自然會的一個結果——一般人根本沒明顯地參與政治活說是完全不參與也不對。一直以來，同樣有政治活方式進行，像一般基層性的組織，如街坊會、地方分及互助委員會等等，都是一種參與，但是這種參與狹窄，或較偏重某些方面，例如某行業或宗教，並

不是走到政治活動的軸心中去。

關於參與問題，我認爲可分成幾個階段或幾個不同方式的參與。以雷先生分析過的一個較功能性、效用性的政府來說（也就是港英政府的一向做法），是以其輸出的結果、效能或效用來拉動其工作的。在這政治工作之中，民衆的參與可以有哪幾方面呢？首先，政府的運作可以分三大階段：一是策劃階段，即在開始計劃政策時，便有參與；二爲執行階段，將決定後的政策加以執行；第三是反應階段，即在執行政策時，一般市民接受的程度及對其的評論。過去，香港缺乏了民衆的強烈參與，多數的參與只在第三階段，被動性很強，也就是說，策劃政策、釐訂政策方面並不太多民衆有興趣參與，也可能是他們沒渠道去參與。執行的階段，除非是政府架構內的工作人員，否則，更不可能有參與的機會。第三階段是民衆反映意見的唯一機會，但也是很低調的。通常市民只在某一政策對其私人利益有很大打擊，或其個人無法接受的時候，才會作出反映，否則就是像雷先生所說，基本上是冷漠地接受；也許政府所施行的政策並不太壞，對民衆的生活有一定的照顧，所以，民衆不會太主動地要求什麼，加上剛才我所說的，人們的精力根本無法分散出來。不過，這種情況如今已轉變，轉變的原因有幾方面，最主要的是九七問題及代議政制的發展，自然地形成了一種推動力。其次是香港人的生活水平漸漸提高，年輕一代的價值觀較多元化，不像從前那樣，只把生活、賺錢作爲全部的追求目標，他們所思考的也是複式性的。比較來說，他們具有參與性、積極性和主動性，甚至會對社會上的不平現象作出相對的反應。當然，教育程度的提高也有一定的影響。

至於在民衆參與的過程中，如何解決雷先生所說的顧慮、尋求平衡的問題，相信也是將會繼續留港發展的人士最爲關注的。我們之所以憂慮，是因爲有很多事情不容易定下來或加以落實。然而，我有一種審慎的樂觀，因爲香港人很少極化，也即比較隨和且願意妥協以尋求一個“共識”。一向以來，特別是過去的三十多年，香港人都是十分注重結果的，他們並不太緊張手段或過程。雖然現在漸漸有所改變，也爭取到主動性和參

港人始終很聰明，他們懂得問自己，大家花那麼多錢，到底想得到些什麼呢？以立法局過去一年來說，一個新局面，好像有很多問題老是爭論不休，我身處這轉變的確敏銳得多了，看到前後確有分別。但實際的情況並不如外界所看到的那麼壞，壞得叫人担矛盾要看其最終帶來的影響，及其影響是否足以成的障礙。依我看，以去年來說，並沒有什麼大的影響，時時花費時間太多而令人煩惱，或許，這是大家參與必須付出的代價吧！

上述的情況推及將來的發展，我覺得只要一般香港人極化的話，經歷了這些矛盾之後，所得出的結論或更令大眾安心。我認為，香港人一般來說是不會過甚，甚至可說是非常保守，就是一般年青人也頗有分寸。如此的一個學習過程之中，即使有時一些表面現象爭論比前多起來，也未必是不好的，最重要的是我持客觀、平衡。

另一方面，我們不能將之誇大來說，香港一般人雖想擁護權利，但並不一定要參與之實。他們自己未必肯付與，又不喜愛別人告訴他們可以還是不可以參與，他們想參與的時候，可以做得到便行了。現時，很民主和政制開放的人士，並不一定想着在短期內突多積極參與的羣眾，事實上目前積極參與的人士是且也不可能在很短時間內爭取到很多人參與。但是我們的理想是會慢慢地隨着制度的逐步開放而得以實現。不知道會有多少人來參與，但我們應為想參與的人當然，想參與的人都一定要對遊戲規則認識清楚，目標最好能較為一致，這樣的參與才更有意義。否不同或太集中於過程的話，其參與的毀壞性會大於建

說，香港人還沒有足夠的“公民教育”，但另一方面到底怎麼樣才算足夠呢？多學五年、十年足夠嗎？是否主動去學習也是一個問題，我們可以做到的是

製造一種開放的氣候，但與此同時，應有一負責氣候。我認爲，現在很多人十分着重前者，而忽略了後者，例如，大家都嚷着爭取一人一票的權利，但却甚少講及一人一票的責任，到底拿到一票的責任在那裡呢？給了他們一票，到底他們知不知道用這一票的後果呢？或者，這是比較理性的事情，如剛才雷先生所說，就算是一些很民主，政治意識較高的國家，像發展了二百年的美國，亦可能有同樣的情況發生。再過十年八年，市民的政治意識也未必會大大提高，而我們亦無法量度到底他們吸收了多少這方面的東西，但無論如何，既然現在制度已開始開放，我們便應儘辦法多給他們灌輸公民意識和參與的機會。

所謂參與也分幾種不同層次的參與。一般人所要求的參與是很少的，他們只要求：第一，選擇替他們說話的人；第二，他們有意見或有困難時，可透過某些人士或某些渠道得到反映，通常人們的參與都是比較被動和消極的，當然也有一些積極性的參與，這也可分兩類，一些是真正積極主動的，另一些則是積極被動的，我們同事之中也有這種例子。有些同事（我也是其中之一）認爲，我們起的是監管、諮詢的作用，或者作爲政府與市民之間的一種渠道、橋樑，我們不是行政機關或行政人員，所以在主動方面，雖不是絕對不可能，但扮演角色是很低的，否則，我們的行政機關便不易爲了，它執行政策，別的人又要插手來管，使他們感受到很大的威脅。其實，我們的監管對他們已有一種威脅，如果還要被牽着鼻子走的話，便會使他們的主動性或接受的程度減低。這可能是我個人的看法，但我較傾向一些專業性的做法，只要我們定出一些大家認同的目標，對於他們如何進行，就不必過問太多了。當然有時還可能有一些規則，但只要大家都同意這些規律是公正的或符合經濟原則的，便不應不給予其自由度。但是這也關係到度數的問題。我和有些同事跟另一些同事，特別是部份民選議員不同，他們在這方面的所受的壓力甚大，由於他們是由一些代表，或選民推選出來的，因此很多時候，來自各方面的壓力要求他們保持某一方面的利益或從另一角度去看問題。這是因爲他們是

，不得不替支持他們的選民去爭取，否則，便算失們的參與會比較積極，主動性比較強。主動性的來因為我們彼此的看法不同，所受壓力也不同，以致現象——我們對一些廣大市民都注重的事情的看法近，但當某一層面或某一階層人士的要求和利益透映出來時，矛盾便容易產生了。

來，我認為我們需要更多的時間去熟習局內的問和適應由一個共識性較強的政治方式轉到一個矛盾方式。而無論如何，我們都必須小心地“循序漸進”當然十分重要，“循序”更不可忽視。雖然時間短因“漸進”而失去“循序”，每一步皆應走過。香港人多數，很多時候，我們局內的人受制於局外人，而沉默的大多數，他們的心聲是很重要的。在局內的是委任或民選議員，都應清楚知道社會的脈搏，並工作指標。我有信心未來的政制發展以及從現在到同樣有這個的指標。憑着香港人的傳統和性格，我由抱着這審慎的樂觀。

李汝大

與政體的議員的角色，一般的看法有兩種：代表性領導方面的角色。以前只有委任制的時候，議員應精英，因為經過挑選，其質素大致上是接近的。這很強的領導能力，但至於代表性，以市民的理解，是經選舉產生的，故不一定認為他們有代表性。現議政制，有民選議員的參與，儘管其形式只是間接些制度內根據遊戲規則而出來的代表性；至於領導可能會像某些批評所指，質素參差，因為不是以同，而是由不同的選民、不同的級別選出來的，故很觀來說，這一點也並不能獲得保證。



談到“共識”，目前的情況與過去相比，以前背景（背景包括質素）較單純，所以現時達不到“共識”的情況會多一些。我贊同剛才周梁淑怡議員所說，大部份時間是有共識的，而約有百分之二十至三十未必達到，即使達到，間中也經過很大的爭辯。在某程度上，這是值得鼓勵的現象，因為代議政制最大的特點就是市民意願的表達。如果由於議員需要交代，由於他們被選出來是爲了表達市民的意見，由於是他們從不同組別被選出來而要表達的意見有不同的話，我們是不必強求共識的。能夠達到共識，當然是好，但若強求，要多方面折衷之後才達到“共識”的話，我寧願有多些機會，把不同的意見表達出來。事實上，並非凡事都要在政治集團（如立法局）裡面投票決定的。在立法局內達到共識，也並不代表社會上整體的共識。所以，我認爲應盡可能鼓勵更多不同意見表達，若不是有時間性規定要解決的問題，大可不必投票，就讓社會人士進行公開辯論，從而達到社會上的共識，那麼，執行的效力可能會更好。

雷先生剛才說“共識政治”的相反是“對抗式的政治”。如果爲了強求共識而壓抑表達的機會，則市民或市民代表都會因爲無從發揮代表性的功能而感到很失望。“共識”不應在這樣的情況下強求。爭執多是不是等於對抗呢？我認爲香港現在沒有對抗式政治的最大原因是：我們沒有政黨、沒有組織性的對抗，譬如在某次會議上，議員投票決定是否召開特別會議討論核電廠問題，結果贊成和反對票數爲十比廿二；到另一次辯論其他問題時，投贊成或反對票的組合可能未必與上一次相同或相反，即每次投票都是不相關的，也就證明沒有集團存在。他們之所以支持或反對某一件事都是按事件的本質而定，憑自己的判斷，也應該是憑良心的判斷去抉擇，如果是民選的議員當然還得參考選民的意見，他們的判斷有時不一定正確，然錯誤也是誠實的錯誤，沒有虛偽欺騙的。

雷博士說，精英集團在香港一直處於領導地位，這確是事實。及至八五年舉行首次立法局選舉，雖然有一些不屬精英階層的人士也被選上了，但整體來說，還是很精英的——有二十二位是委任議員和十位是官守議員，即過半數仍是精英，其他

我想也有些是精英。依雷博士界定，精英有三種、商。就香港而言，我們既沒有“軍”，也沒有政黨團體參選，但與其外國的政界相比，相差實在太有全職的議員，即職業上的政客，而我們目前還未制度的時候，有的主要是財團工商界代表，到七十台注重不同階層的分佈，在其他專業或不同行業找示有多元化的背景，但時至今日整體上依然是商界為在間接選舉中不少功能組別均與工商行業有關，間接選舉都可能有一些工商界的人士參加，所以在，香港依舊保持精英集團政治。

而的確有一種容忍或被動式的“共識政治”。政府由，由英國派來的總督委任一些本地人士作為諮詢，霍漠不關心，因而變成了沉默的大多數，政府實行當然覺得諮詢精英比諮詢市民更有效，因為他們懂定懂。這樣的諮詢方式自然容易找到“共識”，而市反對的聲音，因為香港大部份人都是五、六十年代雅來到這個地方的，對政府並沒什麼要求，因為生郭比他們原來的好。至於什麼時候才有“社會動員”是前途會談的前後，香港人關注前途問題，又碰巧雅來此的人，已在香港生活了幾十年，他們的下一大，對這個地方的政府的要求多起來了，他們沒嘗，却享受了很久的繁榮安定，享受愈多自然要求愈治要求參與，最低限度要求可以選出一些人，能夠，這麼一來便開始了所謂“社會動員”。

‘社會動員’不致成為產生第三世界那種不穩定的因三世界國家以前是殖民地，後來獨立而成國家，在往主要經過很大的“社會動員”。香港從來沒搞過獨也沒有參與中英會談，其“社會動員”完全不能與第泪提並論。另一方面，正如周梁淑怡女士說，香港實效，如果做一些事情是沒有效果的，他們便會猶得考慮。所謂沉默大多數在以往常被利用作為“共也即顯示被政府“諮詢”之後“沒有人”反對；真正

被諮詢者是選出來的人，自然容易達到共識，此乃精英領導層的共識。民衆漠不關心，或者根本不知道。這些沉默的大多數亦被政府視爲共識，是因爲他們雖不曾表示過贊成，但也沒提出過反對。隨着代議政制發展，香港有多些政治化的時候，沉默大多數還可不可以被利用呢？讓我們回顧一下興建大亞灣核電事件。在該次事件中，一百零四萬人簽名反對核電，那些反對核電的人便說：一百零四萬人支持此項行動，餘下四佰萬市民是漠不關心的，所以說關心的人全部是反對核電的了。另一方面，贊成興建核電廠的人也可以說：反對的人只有一百零四萬人，還不足全港人口的五份之一，其他五份之四是“贊成”的。由此可見，“所謂共識”往往是兩方都可拿到的，沉默的大多數同樣可以被利用；以前是這樣，將來也是很容易做到的，因爲不管他們的觀點在那裏，只要是沉默不表達，那大多數的意願是怎麼樣，便任由我決定了，至少可以說他們沒有反對我的意見。現在正是討論代議政制發展的時候，我想八七政制檢討最尖銳的問題，是下次的選舉是否有直接選舉，又直接、間接選舉的比例如何？但我們沒可能得到五佰萬人的意見，若要知道沉默大多數的意見，或希望捨被動、容忍性的共識，求一有表示意見、有發言的“共識”，那麼，大家便要認真考慮有什麼可行的方法了。我同意政治要求是愈來愈高的，即使我們現在沒有一個全面的、完全符合雷博士所說的社會動員，但最低限度我們已引起社會的關注，這社會關注一旦被引起，政治要求就會愈來愈大，尤其是在香港經濟條件有利、教育水平這麼高的形勢下，我想這種要求是會逐漸增加的。

至於直接選舉，香港人的政治意識成熟與否是主要的爭論點。不過，這問題不一定有答案。以結婚來比喻，有人十八歲便結婚，也有人八十歲才結婚，到底怎麼才算成熟，適宜結婚呢？而且有些事情有經驗會好些，但有些事情則是經驗愈多，即顯示失敗也愈多。我們對市民的政治要求，是否一定要有經驗才給予機會？沒經驗便不給予呢？這是很難回答的問題。

# 制度與政治運作

## 西方國家經驗對香港的

張炳良

作的重要核心是一個社會的政府。“政府”的概念狹窄，僅指決策機構，例如“內閣”，所以有所謂政府倒台的說法。政府包括一切行政部門的人員，即所謂“永久的政府”，不隨執政的政府的更換而更換，屬專職的治理人員。文官是一個通稱，它實際包括高層的專職官僚（均涵義）、專家、以至在各政府部門工作的大量的職員、服務人員、文員、雜務員等。在英國有所謂工業文官 (industrial civil service) 與非工業文官 (non-industrial civil service) 之分。在討論文官在政府的角色時，一般乃指高級文官 (senior civil service)，因他們與決策機構關係至為密切及政策制定影响也最大。

### 文官制度的形成

國家的文官制度是到十九世紀中才逐漸建立的。之前者“個人贍徇”或是選舉政治中獲勝執政之政黨把官位的“政黨分贓”（美國）的方式，這種恩贈式制度和國家的“政府”功能主要是保衛性和統治性很有關係，維護掌權集團或黨派的利益，故任用本集團黨派的

分子對鞏固權力最為可靠。另一方面，政府事務簡單，美國的安德魯·杰克遜總統曾誇說：政府工作最簡單不過，任何理智正常者皆可勝任。

十九世紀，西方大國隨著工業革命之完成，其社會經濟迅速發展。社會化大生產方式促使政府管理社會事務的功能急劇增加，又由於社會裡對政府之要求和期望普遍提高，原有的官員體制因存在著結構性的無效率、缺人才、貪污營私等弊端，已不能追上客觀社會環境發展的需要。隨着時代變遷，政府需要越來越多的專門人才，這樣就為由一個人治的官吏制度過渡至一個以法治為基礎的文官制度造就條件。

英國 1853 年的《諾斯科—屈維廉報告書》(Northcote-Trevelyan report)一針見血地指出，當時的官員系統只吸引一批無進取心及懶惰無能的人，建議從大學中透過考試錄取優良者去設立一常任專職的文官體系。不過早期強調所謂非專業原則(amateur principle)，不要求文官有什麼特別的專業背景，其後隨著政府活動多樣化和複雜化，人們開始懷疑這原則的適用性，遂有 1966 年的《富爾頓委員會》(Fulton Committee)的全面檢討，為文官體系由“通才”(generalist)走向較為“專才”化(specialist)、由非專業走向強調管理訓練而鋪路，至此英國文官制度踏上全面的專業主義的道路。

美國的文官制度源於 1883 年的《彭德爾頓文官法》(Pendleton Act)，把選舉產生的政務官員區別於常任的事務官員，後者透過公開考試擇優錄用，不受執政黨派更替影響，以保證社會之日常管理工作維持穩定，不致過份受政黨政府的週期性動盪的沖擊。

## 文官制度的特色

簡單來說，現代西方國家的文官制度有以下的普遍特點：

1. 規章法治化——以法規規定文官的地位權責，文官依法行使權力、執行任務。
2. 實行功績制——任人為優，嚴格考核，論功行賞。

科學化——注重科學化管理，講求職業道德及為整體或國家利益服務的專業精神（即“人民公僕”的概

“政治中立”——實行職務常任，只對依法產生的當  
ernment of the day)盡忠負責，不偏袒任何政治黨  
黨爭，不從事政黨活動，如無過失不得因政治原因

## 勢力的冒起

界大戰後，各國政府普遍對國民經濟介入日深，以調整社會經濟的發展，並大力發展各項民生服務（衛生、教育文娛、城市規劃、環境保護、社會保住宅建設、就業安排以至人口管理等）。戰時政府分配物資、調協社會各領域事務的角色已使人民習府功能之擴大；而戰後凱恩斯派經濟學說之盛行也及管理經濟提供了理論上的支持。

展、都市化及傳媒之發達帶來大量而複雜的社會和易活動，造成要求政府去約制和管理的壓力（用經濟學，就是“界外效果”(externalities)激增帶來的問的經濟變遷和社會流動同時催生了對社會服務之需及一方面吸取大量公共資源，另一方面又刺激人們文化的服務。總之，環境因素的轉變導致國家角色充，也就必然使文官體系無論是在體積、影响或權起來。

## 系角色的理解

觀念一般假定文官體系會忠實而無疑問地執行其政願，認為當出現民主選舉制度以後，文官服從於民過後者向人民負責，不致出現官僚壟斷<sup>①</sup>。踏入本

w (1970) *Bureaucracy* London: Pall Mall, p.21.

世紀，不少跡象顯示文官體系在工業社會的作用日趨重要，儼然成爲一股獨立而富影響的社會政治力量。韋伯(Weber)提出了現代工業社會之演化必然帶來官僚化行政系統的發展的論說。他指出非屬技術專家的政治領導人(政客)對其屬下的受訓而常任的官員只擁有十分有限的控制，“就目前而言，正出現官僚而非工人階級的專政”<sup>②</sup>。

近代對於西方社會的文官體系，不同學派有不同的分析。多元主義論者(pluralists)認爲政府官僚系統處身於利益多元化的社會，備受各方勢力的壓力作出反應，官僚本身同時亦爲自己特有利益而運作。精英主義論者(elitists)認爲官僚系統與其他社會內大型系統一道，構成權力的重要來源。馬克斯主義論者(Marxists)把官僚系統視作統治階級維護其壟斷利益的工具，高級文官在階級背影或是利益認同上與資產階級是一致的，傾向維持現狀(例如見③、④)；儘管近期一些馬克斯主義理論承認官僚享有一定之相對自主性，存在獨立行動的空間。集團合作主義論者(corporatists)提出官僚系統在現代資本主義社會的決策過程中扮演主導角色。不同的分析建基於對“國家”性質的不同理解<sup>⑤</sup>。姑勿論我們傾向於哪一學派的觀點，不容置疑的是文官在政治上的角色已不止於默默的執行者了。

② H.H. Gerth & C. Wright Mills (1957) *From Max Weber*, London: R. K. P., p.50.

③ T. B. Bottommore (1966) *Elites and Society*, Harmondsworth; Penguin.

④ R. Miliband (1969) *The State in Capitalist Society*, London: Weidenfeld & Nicolson.

⑤ C. Han & M. Hill (1984) *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Wheatsheaf Books, ch. 2 & 3.



## 還是政治介入

文官制度強調政治中立，但文官政治上的“中立性”不發揮一定的政治功能。文官“超然”、“中立”只是和在社會上的政治爭論及政黨活動而言；惟“政治中立”文官忠誠地為當日政府服務，因此他們就不能不成為政治目標的工具，在這意義上，文官是無法保持政治中立。然而，忠誠地為政府服務又要求文官一視同仁地為政府服務，所以並不是特定的政府／政黨的工具有，却又是“中立”的。

運作上，文官體系在很多情況下足以干預政府的政治功能，扮演政治的角色。另一方面，作為政府的龐大而具較高度紀律制度化的集團，文官體系發的集團利益和目標，對政府提出要求，因而也發揮政治功能。

一點，由於文官是常任的，熟悉政府部門的行政活序的細節，積聚豐富的事務經驗，因而無可避免地長（如內閣部長）的密切的、幾乎是唯一的顧問和官能利用這特殊地位對政府的政治決策施加影響，過自己的分析和選擇的建議方案，並可列舉種種理務首長按照其意願行事。若部長對某一政策問題有可採取各樣方法暗示部長，指出雖然其想法原則上於行政方面的困難，付諸實施是不可能的，當然行有文官才有發言權了。這樣，文官能夠限制各種政，政府只能在限制範圍內進行選擇。同時由於文官屬部長的顧問，部長是政策的最後決定者並承擔決國的“部長負責制”(ministerial accountability)是明，無形中為文官提供了一保護傘，使文官在無制度展自己的權力、左右政府決策，令一些人覺得：文奪了政府的權力。

工黨政府大臣賓恩(Tony Benn)認為：文官體系有展出來的政策觀點，他們傾向維持延續，害怕政治

突變而觸動其過去有參與設計的各项政策，因而文官鼓吹共識政治(*consensus politics*)，以它作為一切政策及施政的基礎。當文官覺得新上台的政府的政策綱領踏出共識的範圍，便會設法包圍這新湧現的政治權力層，迫使政府轉回不干擾既定政策的軌道去。賓恩認為文官的干預是造成工黨政府政策失敗的主因<sup>⑥</sup>。一些論者却認為：文官體系是環繞著部長負責制而組織的，問題其實出在政黨及其部長往往缺乏執政的準備，不能提出明確一致的政策倡議，因此作為永久的政府，文官體系不能不顧全大局，小心行事，不過份偏離現行的路綫了，所以所謂文官緊守“共同基礎”(common ground)是形勢使然的<sup>⑦</sup>。如是說，則文官不一定有其本集團的特有政策，其目的是影响部長，使後者領悟到在本國條件下能實現的基礎。但是，文官是否有權去這般引導政府邁向“共同基礎”是成疑問的，若果兩極化是政治生活的現實的話，則盲目追求共同基礎本身並不是一個非政治的姿態<sup>⑧</sup>。

在描述美國聯邦政府的官僚時，希爾斯曼(Hilsman)也指出：官僚機構和總統、國會、法院一樣，也是制定政策者。在具體問題上應用法律時，官僚機構可以決定某項法律是否予以貫徹執行，並對法律之含義作出解釋；他們制定管理人民的行政規章和政策，並在提出和草擬總統提出的方法方案、最後由國會通過為法律的一整個過程中，起著相當重大的作用<sup>⑨</sup>。

⑥ G. K. Fry (1985) *The Changing Civil Service*, London: George Allen & Unwin, p.16.

⑦ 上引書，p.21.

⑧ 英國首相戴卓爾夫人前任高級顧問 Sir John Hoskyns 的意見，引自 Fry 前引書，p.27.

⑨ R. Hilsman (1979) *To Govern America*, New York: Harper & Row, ch. 6.

## 政治運作的基礎

的政府裡，文官除了擔任政策／法律的執行者，並闡釋外，至少還有以下的多項角色：政策諮詢者、政策擬者、社會需求分析者、社會資訊搜集／闡釋者、調配者、公共服務分配／提供者、與及政府的看門員（要求情報的進入(access)）。上述角色都涉及利益和資源服務之分配，本身已構成十分政治性的成份，無可避免介入政治運作內。

西方“科學化”行政管理理論的興起及廣泛為人接受，為政治提供“合法”途徑。行政管理被視作科學，使（即政治家）的角色日漸削減，把政策與行政分隔，政府事務看作技術性問題（因此不涉及政治紛爭），這樣的一種意識形態，使人們視技術考慮為決策的唯一途徑，輕視一個事實——即政府是關乎政治、紛爭和價值。五、六十年代管理主義(managerialism)的冒起反映對政治的過份樂觀的分析，以為可以用行政的手段解決問題，在意識形態上謀求所謂“共識性的專家政體”(consensual technocracy)<sup>⑪</sup>。

## 作為另一個權力中心

文官系統擁有權力，甚至在某些程度上有自主權，不一定從積極方面看，使文官能堅持並擁護更廣大的公眾利益，而免受利益集團或個人利益的要求，成為整個社會長期利益的倡導者。阿爾斯(G. Wallas)指出，一個獨立於政客意願而委任的文官系統的存在，提供了對政府的真正的制衡<sup>⑫</sup>。不過，

Alford (1979) *The Reorganization of British Local Government*, Cambridge University Press.

Alford (1972) *Anti-Politics: Consensus, Reform & Progress in Britain*, London: Charles Knight, p.307.

Alford (1948) *Human Nature in Politics*, London: Con-

當文官成爲只顧本身利益，抓著一些僵死的程序規定而對轉變中的環境視若無睹時，則官僚主義成爲防礙社會邁進的阻力。

所以，對文官權力的考慮，其實可分爲“誰統治”和“誰受益”兩個角度。前者注重如何使文官對民選政府服從負責；後者檢視文官體系的本身特性、利益、意識形態和其介入決策對政策內容之影響，及由此造成的對社會上不同階層集團利益分配的效果。實際的影響要經過對實際情況之研究才可確定。

文官介入決策是否象徵韋伯的“官僚專政”的預言應驗呢？這至今仍是備受爭論的議題。紐頓(K. Newton)曾對英國伯明翰市議會的議員——官員關係作出研究，發現議員（政客）可在一定程度上抗衡甚至約束官員的干預：議員走向全職化，長期參與政府事務，實際上也變成個別事務政策範圍的專家；透過經驗議員認識到官員干預的技倆，從而懂得防範；而在政黨的後勤支援下，議員能有本身的資訊分析輸入，可突破官僚之政策封鎖<sup>⑬</sup>。桑達斯(P. Saunders)在英國蓋爾頓(Croydon)區議會的研究也顯示：議員與官員有共生性(symbiotic)的關係，兩者互相依賴，單靠本身不能有效運作<sup>⑭</sup>。

綜合上述的討論，文官對政治運作的介入是肯定的，受爭論的只是其程度而已。文官勢力和權力的膨脹是現代社會經濟發展導致國家角色和機構的擴張而造就的，這個趨勢只會繼續下去（儘管近期西方有論者提出減輕政府“超重”(overload)的主張）。因此我們看文官制度，便不應停留在傳統的“政治主人——公僕”的關係架構內，而要面對現實，承認在政治生活中文官有實質的政治角色，政治上並不實際中立，從而按此去探索適當的制衡文官權力的方法。承認了文官體系是和行政、

stable, p.262.

⑬ K. Newton (1976) *Second City Politics*, Oxford: Clarendon Press

⑭ P. Saunders (1980) *Urban Politics*, Harmondsworth: Penguin.

系統、各種利益集團與及社會上其他權力中心一起話，則文官體系又自然成爲企圖影响政府決定的主之一，使文官體系成爲調動政治力量和爭取支持的。

## 官制度

殖民地地位，香港一貫以來由殖民地官僚代表宗主。相對於英國來說，香港的官僚是其文官體系的海以說是由文官統治；但在香港來說，則官僚不向任負責，故又有異於典型的文官制度。

文官缺乏本地的統治“合法性”(legitimacy)，只能段去治理社會。早期香港人口少，社會問題不多，以統治爲主，故文官面臨的困難不大，在取得大財地上層華人領袖的支持下，統治總算順利。

後社會經濟的發展，過去殖民地文官所習慣的穩定的社會環境趨於複雜，社會及政治變素增多，以往已不能滿足現實的需要。在工業化和都市化發展：府如西方國家一般，日漸介入社會管理和民生事普及、人口的相對年青化和富裕化形成對政府的要公共服務的需要逐漸提高，進而促使政府擴大其，在這方面香港的經驗和西方國家的十分類似。儘仍然標榜其經濟上的不干預哲學，但步入七十年代在教育、房屋、醫療、交通等方面的角色都足以媲國家。政府角色的擴大造成文官體系的人員編制迅：1949年至1986年間，由一萬七千人增至十八萬十倍。政府公共開支佔國民生產總值的比例同期由：17%。

濟發展而帶來的社會管理擔子外，香港政府亦開始的“合法性危機”，這一方面由於年青一代的興起，成一股不可忽視的要求參與的力量，另一方面經濟：上形成政治開放及合理化的一定壓力。1967年的

暴動事件既暴露了殖民地政府統治基礎的脆性，也向政府顯示其行政手段不得完全代替政治。如何克服合法性危機及與之相關的社會政治整合(socio-political integration)危機是七十年代港府面對的主要課題。

## 解決“合法性”危機

一直以來，港府實行金耀基所稱的“行政吸納政治”的統治模式<sup>⑮</sup>，把本地精英層份子委進政府的各部門諮詢委員會以至行政局立法局這兩個最高顧問機構，“行政吸納政治”令文官既可維持其壟斷地位，也同時安撫精英階層，用受控制的諮詢方式去補充政府決策上任何的不足。到七十年代，為了解決其政治困境，政府除了進一步有限度地開放其決策過程（例如透過民政署和其後政務署的系統探求民意、發表政策綠皮書和白皮書、政府服務分區化）以加強其回應機制外(responsiveness)，更把“行政吸納政治”的包涵面擴闊，開始把一些非精英的基層份子吸進中央和地區的建制，以謀求鞏固其統治基礎“究其本質……是通過政府的行政機器的強化與開放，提供廣泛的政治服務，以消解社會上抗衡性政治勢力的出現與成長”<sup>⑯</sup>。地區委員會的成立以至1980年地方行政計劃的推行都可以從這個角度去理解其政治作用。

八十年代港府推行有限度的代議政制，一方面固有九七問題上的考慮，另一方面也反映其面臨合法性和負責性等問題而不得不在政治結構上作出改革讓步。至此，殖民地文官壟斷政治的時代已成過去。

## 香港文官制度的體制內改革

因應施政改革的大勢，又由於受到上述西方國家六十年代

⑮金耀基：行政吸納政治：香港的政治模式，於邢慕寰、金耀基合編(1985)《香港之發展經驗》，中文大學出版社。

⑯上引文，p.9.

管理主義風氣的影响，香港的文官制度在七十年代一系列的體制內改革，簡要來說，包括以下各點：

1. 實行有程序的文官本地化，由中下層開始，透過中層的遞升而改變上層結構的比例。

2. 年聘請麥健時管理顧問研究公司全面檢討政府的中央的組織結構和處事方法作出改革，務求明確分派資源運用和工作程序的效率。

3. 對文官的培訓、職業發展和人事管理，這一方面乃社會化所帶來的要求改善職業條件的壓力影响，亦由基層大致上接受了行政管理上“人際關係”學派(Humans School)的取向。

4. 事務的多元化和專門化，使部門的專門人員受到較多重視，對決策亦有較闊的參與空間，但在整個文官體系中，“幕僚”的政務官(administrative officers)仍處主導地位。

5. 上述的發展帶來文官制度的現代化和專業化，維持較高的行政效率。隨着本地化政策的實施和文官體系的擴充，文官普遍比傳統的殖民地文官抱一較開放的心態，較注重分析、科學管理，處事從香港本位出發，對本地利益更關注，而不是事事聽命於宗主國政府，這種理性化、以專業主義姿態，和西方國家現代文官制度並無分別。

## 六、面臨之困境及解決辦法

文官越是專業化，則越感到其面對的政治上的角色矛盾。從客觀出發，他們傾向於西方文官的政治中立；但在香港的現實裡，他們却又扮演著西方政制內政客的角色去決定社會的各項公共政策。如前文指出，就是在西方文官也不是真正超然中立的。在香港的情況，則社會集團透過幕後的游說或公開的壓力去影响文官的決定。由於缺乏制度上的參與和制衡渠道，文官爲了迴避社會



矛盾，往往默守成規、站在“中間位置”，政策上顯得保守而遠見，只能發揮統治而不能發揮政府領導的功能。事實上，高級文官在社會背景及階級成份上是偏向中上階層，故其本身利益又與社會建制階層的利益吻合，更傾向於維持現狀<sup>①</sup>。

近期多宗事件，如1984年的士罷駛事件、電子道路收費計劃、立法局權力及特權法案的爭論等，都清楚說明文官缺乏政治的敏感度，單從行政或所謂“理性”角度去分析問題和尋求方案，忽視政治乃非理性及關乎利益分歧的問題，因而遭到挫折，迫得收回成命，直接進一步打擊本已頗為脆弱的統治權威性。文官的政治觸覺不足是其專業主義化發展的必然結果，他們加入文官體系本來就不是打算搞政治的，其專長（特別是政務官以外的各級專家人員）亦不在政治方面，這個制度性缺憾是什麼諮詢架構或行政吸納的手段所不能彌補的，唯一的出路是政制的政治化和民主化，無論是意識形態或是組織結構上都需要加強政治性的輸入(political input)，把過去的“政治行政化”的扭曲現象回復到政治問題由政治去解決的真面孔。

這樣做可使職業文官專司其職，發揮其行政管理才能和專業知識，把政治決定（即決策的實質）交給由民主制度產生的政府領導層去負責；換句話說，文官應走向一定程度的政治中立地位。

我們上文對西方文官制度的分析，顯示在任何情況下，文官在政治運作上仍扮演重要角色，文官某程度上的超然中立，或許還可以對政客起著制衡的作用，令公眾受益。當然我們要重視對文官體系的監察，正如對政客的監察一樣。監察不應純靠政府對文官實施政治控制，也要透過各樣社會渠道去確保他們承擔“施政責任”(administrative accountability)，例如行政

①J. B. Bacon-Shone & J. P. Burns, "The Representativeness Of The Civil Service In Hong Kong" in Y. C. Jao et al. (ED) (1985) *Hong Kong and 1997: Strategies for the Future*, Centre of Asian Studies, University of Hong Kong. 高級文官指政府總薪級表第46點或以上的文官。

民開放、文官制度內部紀律管理之完善、民間社團監察等<sup>18</sup>。

## 1 發展方向

向九七的過渡期內，香港文官要面對及適應主權轉移台環境的變化，文官作一定程度的非政治化，及政制台化，既符合中英聯合聲明的精神，也照顧了香港社。無論是在過渡期內，還是未來的特別行政區，香港到堅強而有領導力的政府，以揉合社會各方利益，提發展發展的對策。一個有市民正面授權的民選政府，加正續性、穩定、專業化而高效率的文官體系，是這樣台必需構成元素。

從的角度考慮，展望將來，文官仍會在本港的政治運關鍵作用，這不一定是壞事，問題是如何在制度中界政治角色及其功能，配以適當的制衡，取得平衡，以台效果。以集團合作主義的觀點看，傳統上有雄厚實豐系會和工商利益、民間政治力量等一起，構成一個，在中央政府之一定監控下，左右香港未來的本地政台功能來說，文官也和政客、社會團體民衆兩者產生——民衆向政客提出要求，文官協助政客評估社會民擬定對策，政客考慮社會政治實情作出決定，文官執行民衆提供服務、滿足其需要。無論如何，文官體系台却不能忽視。

（一九八七年三月十四日）

B. G. Peters (1984) *The Politics of Bureaucracy*,  
 ark: Longman, p.241-261.

## 講者簡介

張炳良，一九七四年畢業於香港大學，主修社會及經濟學，一九八三年獲英國亞斯敦大學公共管理學碩士。曾在香港政府任職超過十年，現任香港城市理工學院社會行政學系高級講師。

## 評論

郭元漢

文官本身於政策制定方面扮演著一個重要的角色，同時亦以某種形式在政治上有所參與。依我理解，張先生似乎不大主張文官這樣積極地去影响政策，而有傾向香港日後實行部長制的看法。但若我們更深一層去分析，便會發覺文官積極地去參與政策制定的其中一個好處，就是他不受背後的選民影响，所以他的提議會比較平衡一點，而這些提議也是他把自己積累多年的經驗過濾後而作出的一個能顧全整體利益的提議。假如文官不扮演一個更活躍的角色，任由部長作主動的話，那麼部長所作出的提議是否只會迎合他背後的選民的利益？

高贊覺

對於「文官」一詞，各方似乎各有不同的解釋。如果說到政治的參與，我傾向於「文官」是指由上至下的所有公務員，包括高、中、低三層的公務員。他們對政治的參與各有不同；高層職員的政治參與較大，能影响政策的制定；中層對政治的反應

淡；人數較多的低層，雖然在職位上對政策沒什麼參與，他們組成一個很大的團體，即工會，以工會的力量去影響制定。因此我認為文官是從三個不同的層面去影響政

近二、三十年來，經濟上的發展較快捷。這當然是各作的成果，但也與一個穩定的政府分不開，所以，那策的公務員或高層的文官是否亦應分享一部份的功勞。將來採用部長制抑或公務員制度（我所指的公務員制架構由上至下都是由公務員組成的）的問題，大家可但無可否認，由一個在非政治體系中做事或不熟悉政人去掌握實權是有危險性的，除非像張先生所言，文就是掌握權力的人，部長選出來時可以有很多政綱，聽從文官的意見。

## 潘國城

長先生的講詞中似乎沒有清楚指出什麼是「文官」，而只是高級的文官，根據其註釋，也即政府總薪級表第或以上的文官。依我個人的經驗，薪級四十六點以上有權參與政策決定的，其實不多，所以張先生所說的能就是政府裏十幾萬公務員中頂級的那幾位。其他就的公務員只會有機會提點意見，真正決定政策的却很策權也不全在他們手上，因為政府中很多重要的決由他們去決定而是由很多委員會去決定的。

，張先生提到香港政府在某個時期要合法化，我看不可在。這是不是暗示在這以前我們的政府是不合法的實政府裏的官員所施行的權力（即使有權力的話），良多法律間接或直接授給他們的。如果說未經民選出是不合法，那麼很多政府也不合法了。

長先生又提到如電子道路收費計劃等例子。想證明政

府公務員缺乏政治觸覺。無可否認，電子收費計劃確實出了很多問題，但這是否足以證明政府裏的文官無政治觸覺？請不要忘記，政府有很多政策是已經通過了而沒有引起問題的，為何我們只看到發生問題的問題呢？這令我產生一個疑問——我們現時面對的很多所謂問題，其實是因為有人將一些專業的問題政治化了而引起的。以前政府很多提議經過專業人士或那一門的專家研究，認為是最好的解決辦法，便會獲得通過。但現在社會上有一羣人，爲了其他的目的，使其他人不接受那些專業人士提出的意見，而將問題加以政治化。我以爲現時的和將來的香港政府必須是一個有權決策的政府，就正如張先生在講詞中提到，將來的香港也需要這樣的一個政府。但問題是香港將來愈民主，政治化的程度愈高，決策的程序就愈慢，這樣一個政府適合香港嗎？我所說的政府不單只包括政府裏的文官，亦包括其他立法局、行政局等等架構，將之民主化而令到決策的程序減慢或變得很困難，對香港有好處嗎？這是值得考慮的。

林光宇

聽了張先生的演講以後，對「文官」的理解加深了一點，但也不能說完全了解，故想藉此機會提出一些問題。

首先，張先生提到工業文官和非工業文官，令我聯想到香港現時的情況。以我的理解，一般政策的決定都在很高層，主要是在一班政務官員手上，但這些政務官員是非專業化的，那麼，當某些決策涉及一些很專業的工業化的問題時，怎麼辦呢？

其次，張先生指出，香港的文官制度與歐美的文官制度有一個顯著不同的地方，據我理解，那是因爲歐美有政黨制，而香港沒有，所以文官在一定程度上也扮演著政客的角色。這使我聯想到中國內地的制度。有時間的話，希望張先生以香港現時的文官制度與中國的作一個探討。

，我們曾經聽過一些公務員團體及公務員參政的問題的講詞上也提到文官體系中的公務員文官有一定權力，故希望張先生將公務員參政和現時文官制度產權力作一比較和提供意見。

## 歐成威

我做了錯事，便會給爸爸責罵。爸爸說：「我這樣教，就算我說錯了，出發點也是爲你好。」這令我想門作出決策的時候，沒有一個完善的諮詢組織，到產後果時，或許也會利用這樣的一個藉口——我們都是好，所以才這樣做；雖然做錯了，但是用意還是好一個好的交代、一個負責任的交代嗎？別說政府，就代替別人做事，都一定要有好的交代，方能對得起人。交代的過程如何是另一回事，但最重要的是有交代。中國古時歷朝皇帝，要是英明的話，自然國富民安庸無道之輩，便會弄致民不聊生，爲什麼呢？以前業產生，相信大家都已經知道。難道出身好就可以有利嗎？每一個人來到這世界，至少從公民的身份來要有同等的參與機會。假如政府的政策會影響每一個的人，那麼，每一個香港人都應該有資格參與政策

固概念的基礎上，我會以三個層面來看公務員的政治務員作爲一個公民，是可以參與政治的。但爲什麼公民投票？我這樣說不是嘩衆取寵。去年我曾經隨基本員會的第三批交流參觀團到北京交流，其中有諮詢委公務員的工會如此強大，如果他們有投票權的話，可政治發展。我說：「作爲一個公務員，我很反對這個什麼因我是公務員便把我的基本政治權利剝削掉？」我剛才提到，有些公務員所做的未必是行政上、決策

上的工作，而只是從專業角度提供意見。即使是一個功能團體亦應該有參與政治的權利。公務員可能屬於某個專業的團體，當某些政策可能影响其所屬的專業時，公務員為何不能以其屬於某專業的身份發表意見或左右這些政策？當然我並不是說，要在制度中如何左右政策的產生；一個良好的制度要避免一些不必要和不合理的左右。但若果他們跟隨一些既定的制度化途徑去做的話，則是正常合理的。作為公務員，在一個政府機構中工作，若以不公平的方法，例如不提供資料，影响決策人作出決策，是不對的。正因為這樣，在公務員制度和文官制度中，要清楚說明決策與建議決策和資料提交是不同的兩回事。也就是說，做決策要依賴很多不同的意見和資料的提供，作為文官制度中的一個中立工作者，應把所有的正確資料反映出來，然後說出自己認為最合理和最好的意見，再由決策者自行選擇，避免不必要的誤導。

一九九七年之後，根據中英聯合聲明，香港需要一個高度自治的社會、一個港人充份參與治理的社會。將來香港特別行政區如要做到高度自治的話，我相信，一個對市民負責、有所交待的政府是極為重要的。而這樣的一個政府也必須透過羣衆的支持方能做得到。

鄭鐘偉

正如張先生剛才所說，香港在第二次世界大戰之後，無論在經濟、教育、科技、文化和政治各方面都發生了急劇的變化。而這變化導致政府在管理社會事務方面的功能增加，產生新的任務和職位，使文官隊伍不斷擴大。政府體系結構中，文官佔去低層、中層、中上層的大部份，對政府政策的制定和執行起着主要的作用。由於文官在任用方式、職業保障、政治要求、權責待遇、工作內容等各方面，都和其他僱員有所不同，社會上形成一個以文官為主的基礎體系。為了對文官階層進行



賢任能，提高行政效率，逐漸形成一套文官的分類、用、考核、懲獎、待遇、培訓、晉升、調動、解職、章等規章制度和體系，這就是文官制度。不過，僅從制度的角度，是不能理解文官在社會運作中所擔當的，因為文官制度並沒有包括文官在政府和社會中的作用，以很難說明其產生、存在和演變的原因。再者，文官從法律上、文件上靜態地考察文官，而沒有從整個社會動態地進行分析，所以未能看出它如何運作，也很難知政府其他人員，以及文官與社會的關係；只有將文官置於整體，從它的形成、產生、演變、特色、功能、在社會中的地位、角色、結構、運作等等各方面進行了解，才能全面地揭示出文官在政治運作中種種複雜的關係。

## 林邦莊

說，香港不需要政治，也不必有任何改變；香港人生活一樣繼續生活下去。目前的政策是由公務員負責草擬和執行的，只有甚少或根本沒有任何政治運作。現在所有的程序——徵詢行政局的意見及經立法局辯論，都是在香港政府（香港政府）的小心管理下進行的。公務員靠自己的判斷，而這些判斷在大多數情況下都是正確的。

香港政府（公務員）却在任何情況下都不得不兼顧倫敦的國會的意願。

此外，英國國會可質詢香港政府，並可要求香港政府對其行動提出理由。因此，負責決策的公務員便會受到國會的直接影響。他們知道最終不是向香港人負責，這是由倫敦的國會負責。而是現存的真正制衡，是由國會成立所實施的一種制衡。

香港的殖民地政治架構不能在一九九七年後繼續在香港運作，這由於憲制原由，而是因為中國不能如西敏寺一般，提

供一套令香港人滿意的制衡措施，以對付行政失當的問題。民地的政治成份（不一定是個別人士，而是文官制度的辦事方式）就要像過時的外衣一樣遭丟棄。文官制度將採納新形象，這件遭人丟棄的政治外衣必須另覓主人。新主人要能擔當全套內部政治職務，而且能發揮目前西敏寺的制衡作用。

我們不能假定採納了新形象的文官制度就必然是好的，即使文官本身深信現時的情況良好及將來也繼續如此。文官制度跟其他組織一般，由個別人士組成，而這些人士各有自己的見解及願望。他們管制資訊，所以，理論上就能把其他香港市民蒙在鼓裏，而事實上，他們多少也有這做法。因此必須預防這情況惡化。

雖然只有最高層的公務員才處理政策，但他們的權力及道德風氣，影響遍及整個文官制度。即使在目前，也確實有政治成份。除非決意保持中立或與政治無關，否則政治化現象將更趨明顯。

以下的講詞或會被指控為惡意發佈可能導致公眾恐慌的虛假消息，但且讓我冒着這個險，說明一下目前政府的運作情況。

中英聯合聲明並沒有說明「主要官員」是來自未來政府的甚麼機關。我認為，「主要官員」的身份必須是在政治方面負有責任的，因此我強烈反對由公務員擔任。主要官員所負的政治責任，包括他們可能隨時失去官職，而且也要有此心理準備，但同時却要致力達到香港人的要求。

我們應該讓公務員繼續擔任他們所擅長的職務，即政府工作。要確保他們能安心工作，他們的職位應該是長久而中立的，不必擔心因政治氣候轉變而遭解僱。

有些公務員却喜歡現在工作中涉及政治的部份，而且是箇中能力。如果他們不能繼續為香港貢獻這方面的才能，將是一種損失，所以應有途徑讓公務員離職加入立法機關。這途徑應該是透過選舉。如果當選，公務員卻不能像其他立法機關成員一樣保留原來職位，而必須辭去官職。這規定對有意參選的公務員會是很大的打擊；沒有公務員會願意在參選期間或在落選

業，無以糊口。因此，必須想出一個妥善的補救辦

公務員的人士，對政府內部運作瞭如指掌，如加入立  
 可成爲立法機關的有利條件。由於卸任公務員有能力  
 是否行政失當，並樂於確保政府運作正常，立法機關  
 成員，就可向香港人表明它確實對政府產生制衡作

## 張炳良

官」一詞下定義實在不容易，因爲文官系統中，由於  
 、部門工作不同，以及薪級不同，我們看到的是一個  
 胃文官的利益。不同層次可能看法、背景、價值觀等  
 不同，所以對「文官」一般的定義只是純粹作爲一個制  
 任人在政府中執行政府制定的政策。

文官制度與政治的關係，或對政治運作的介入方面，  
 文官所扮演的角色較重，所以我所講的文官其實指高  
 高級文官的定義也可以有很大的爭論性，究竟應該從  
 ，還是從工作性質看呢？若單從後者去看，會否只將  
 點集中在影响政策的政務官員身上，而忽略了其他政  
 吃重的專業官員？在講詞的註釋部份，我引用了香  
 立講師對所謂高級文官的社會背景和教育背景所作的  
 作爲參考。在他的論文中，高級文官是指總薪級點第  
 或以上的文官。我個人認爲，若單以薪級點作爲劃分  
 是比較偏窄的，還應該要兼顧到他們的工作性質。

，剛才我所說的是針對文官在政治上的影响，倘若我  
 有較闊的看法，便會明白由上而下的各級文官在政治  
 分演的角色。例如，我們到一些政府部門，要求見政  
 人員時，可能會遭到守門人員的拒絕或阻撓。由此可

見，這個職員雖然級別不高，但却發揮了很大的力量，能阻礙資訊進入政府決策的內部。所以，從寬的角度看，每一級文官實際上都對政治有影響。

過去，文官在政府的運作上貢獻很大，香港有今天的繁榮，文官的功勞不可忽略。但是，政府是在不斷改變之中的。我很欣賞歐成威先生剛才所舉的爸爸和兒子的例子，並想就這個例子作一點補充。以前爸爸對兒子說，你應該怎樣做，這樣做是為你好的。現在兒子長大了，有自己的想法，而這想法未必與爸爸的一樣。那麼，就算爸爸認為兒子應該向某一定方向做，但兒子要是不按着做的話，我們也很難只顧維持父親的權力。同樣在香港，儘管文官以往抱着親民的態度為香港做事，但現在社會改變了，相信文官亦需作出一些適應。

現在最大的問題是政治合法性 (legitimacy) 或認可性的問題，牽涉到政府與羣眾之間的關係。合法性可分為兩個層次，一是法理上的合法性，一是政治上的合法性。香港政府在法理上從沒有合法性的問題。如果我們接受香港是英國的殖民地，那麼，它的權力來源當然是來自宗主國——英國；香港任何制度、架構都有一定的法律根據。但問題是在於政治上的合法性，即民衆是否接受這個政府，以及它提出的主張。現時合法性的危機究竟到了何種程度呢？事實上，政府在過去二十年間，面臨着愈來愈多屬於合法性性質的挑戰。如果情況很偏激的話，甚至可能出現這樣的現象——政府提出一個本來對公衆有益的政策，但亦不為公衆接受。當然，政策不被接受的原因有許多，我們不可一概而論的說，這是由於政府不是民選產生的，所以必然會產生很大問題。有些人說公衆不夠理性；其實不理性本身也是一個理性，例如，我只顧自己的利益，但可能對我來說，這就是很有理性。公衆因種種原因而不接受政府提出的政策，並可以完全不從政策的內容跟政府辯論，他們可以說：「這不是我們選出來的政府，沒有我們所授予的權力，所以，它提出的政策是不可行的。」這對政府的施政會不會有不好的影響呢？會不會因為這樣的原因，以致很多原來是好的政策不能有效地推行？在此，我想舉出一個例子。我個人很贊同

費計劃，因為從經濟角度而言，是一個運用資源最。但事實上，即使政府內部的很多公務員，如果有從個人利益出發，都不大贊成這計劃。這正說明策，即使從技術上、經濟上或專業方面肯定是可取政治方面，看法便不一樣了。

身建基於混雜的利益之上。當香港發展至一個比較社會階段時，我們便不能迴避並且要設計一些比較政治去解決這類問題。剛才，潘先生所講將專業問題過一點，也正是我的焦慮。但反過來說，亦會有另外——將政治問題太過專業化。如果是後者，則我們就一段去解決本來是很政治化的問題。當政府的權力威民衆是沒反應的，唯有接受這些解決方法，但當羣政府的合法性和權威性時，尤其在現在至九七年這，政府只是一個看守性的政府，這個問題會否也開至政府的每一個措施均受到民衆（可能這些民衆只）的沖擊？我們又如何平息這些沖擊，使政府的威搖，能繼續有效地運作下去，而另一方面，將這些擊納入一個制度化的架構中？這可能是我們考慮過年後政制設計時一個極重要的因素。

過渡期和將來的政制中所扮演的角色要視乎很多因剛才提出的是在現時環境下文官所處的困境。除非，能對將來的行政機關、立法機關的權力或與文官等問題有一個較明確的決定，否則很難在這個階段該怎樣。如果將來的行政機關的設計是成員或主要官體系，那文官便不能避開政治的角色，要面對直擊，跟西方的文官制度作為一個政治中立的機構不希望有這樣的情形出現嗎？如果希望的話，他們又面對這樣的沖擊呢？這是值得我們細思的一個問

較主張香港需要有政治上的中介組織 (intermediations)，作用是以制度化的方法去協調社會紛爭的隨便將這些利益紛爭公開化和白熱化，讓每一次的

事件都成爲挑戰政府的事件。這個中介組織在西方來說是政黨、工會等類似團體。香港並不是完全沒有這類團體，但這些機構的功能似乎沒受到足夠的肯定。

我很同意林先生所說的，在香港公務員中，很多是有豐富經驗的。這些經驗不單是行政方面的專門經驗，還有政治上的經驗。若在政制上不能提供一點渠道，讓他們參與政治，可能是很可惜的事。

公務員參政可以從幾點看。第一，如果肯定公務員是政治中立的話，則他們的參政可能只局限於作爲公民應有的基本政治權利，如投票。至於選舉方面，要視乎實際情況，對公務員中不同的成員作不同的處理。高級公務員在政府的功能中可能要參與很多決策的工作，若他同時擔當立法局議員這類政治角色，或會引起一定程度上角色的沖突，以致兩面不討好。在西方來說，公務員參政有一定的規章限制。在英國，中央政府的高層公務員一般不可以從事公開的政黨活動，即他們不能成爲政黨的幹事或執行委員，但卻不排除他們可以參與政黨的權利；參與政黨是一種正常的政治權利。至於中層的中央政府公務人員則可在地方的議會參政競選。若我們肯定香港的公務人員應該參政的話，或許也可以作這樣的區分，但同時還得視乎他們工作性質和處境而定。

另一方面，公務員還可以考慮通過其他的渠道參政。假設將來公務員是政治中立，由從政的人作政治領導層的話，公務員亦可以離開公務員體系，進入政治機構，情況就像星加坡或日本的模式。星加坡是實行政黨政治的，由於歷史的原因，一直由一個大的黨去主導政治。近年來，人民行動黨，即執政黨，也運用很多方法，在公務員體系中吸納一些精英，透過競選，進入議會，接着成爲政府內閣。這是一個用以採納公務人員中有豐富行政經驗的人才的方法。日本的模式亦很相似。日本的公務員和政府之間的關係更加密切，戰後的幾十位首相大都曾是公務員。日本有個習慣——很多高層的公務員，到五十餘歲退休，離開公務人員體系後，便加入自民黨，透過黨的渠道，進入政府；他的經驗亦因此得以保留。若香港將來的公務

政治上中立的體系的話，亦可透過類似的渠道參與政治。政治只有好處，沒有壞處。

中國方面，基本上沒有「文官」概念，而只有「幹部」的說法。中國不似西方有三權分立，相反，權力是非常集中的；權力理論上完全集中於全國人民代表大會，根據人民代表的意願來委任總理，組織國務院、政府內閣等等。共產黨透過人事的重疊、政治的領導，甚至憲法中對它的肯定等方式，在政府架構上有很大的干預。所以我們和國內幹部制度的比較，在一個不大相似的假設下是不容易的。

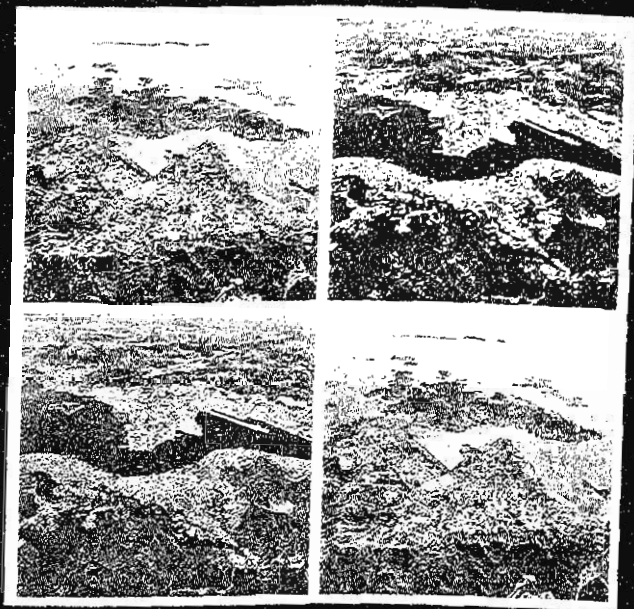
據我所知，中國在七九年以後，隨經濟開放政策的推行，對行政管理的重視，行政方面亦有很大發展，並翻譯了大量的外國書籍。國務院還曾經在前幾年召開了關於行政會議，主要討論行政方面如何改善效率，及使部門分職責分明。可見近年來國內的政府幹部已有不單靠政治，而是越來越重視專門的學識，即行政上的學識的自發展與西方五、六十年代的發展非常類似。其原因在於政府的角色在開始時已介入民衆的生活；另一方面知識的複雜化也使他們感到，若不發展專門知識，難以管理多元和越來越複雜的社會。這種邁向專門化專門學識，如管理、效率等知識的趨勢，亦是全球性文明的方向。但我必須強調，從技術上能夠解決的問題是有限的，因為很多政治上、政策上的問題往往牽涉非理性的因素。這些涉及非理性因素的問題，有時要政治化的渠道，方能有效地得到解決。

有關通才與專才官員之間的關係，我個人覺得，隨社會的複雜化，公務員的專才化是必然的發展。香港目前仍然停留在十九世紀英國的文官體制——由一些通才 (administrative office) 作為主宰的架構。但英國的 A. O. 是在它實行現代公務員體制，即十九世紀中的時候以學歷來劃分級別的：凡大學畢業的做 A. O.；中級行政官 (executive offices)，即 E. O.；學歷在這



水平以下者則做文員。當然，那時社會的發展不像現在，政府要處理的事情也不多，所以對專家的需求十分有限。但踏入這世紀，情況改變了；大量的專門人才湧入政府中，傳統上的通才大學畢業生已不能有效地解決所有問題，除非個人可以從別的培訓中，得到一點專才的知識或技能。

現時香港的聘用制度並不符合這個發展需要，仍舊依賴大學畢業文憑，通過筆試、面試來挑選。當然並不是說，透過這過程出來的大學畢業生表現很差，但這種制度有一個弊病——不能保證聘請回來的官員能真正迎合社會發展需要，除非我們給他們大量的訓練。英國現已停止實行直接由大學聘用畢業生擔任 A. O. 的做法。從七十年代開始，英國先聘用一班畢業生做 E.O.，然後以任用的首數年作為訓練期和觀察期，再挑選條件較優厚者進入 A. O. 的體系。這是一個變化，當然這種變化並不徹底，仍然保留着 A. O. 這個通才的角色。香港的發展比英國更慢。雖說香港近來開始實行開放首長級制度，讓其他專業的職級亦有渠道進入首長級，甚至成為政務官員，但我覺得還需要進一步檢討這個制度，看看能否有擴充和改善。



以上圖片版權(©)為香港政府所有，  
蒙屋宇地政署署長允許在此複印