

直接选举的若干问题

城市理工学院社会行政系讲师 雷竞旋

无论对于起草中的基本法之内有关未来立法机构的组成问题，或者是直接选举都是需要面对的问题，而事实上过渡期中现行政制与未来政制的衔接性，也在很大程度上视乎立法局直接选举问题的发展。近来有关此问题的报道和讨论渐多，在逼在眉睫的情况下，估计在未来数月，直接选举的问题将成为新的争论焦点。

理想与现实

长期以来对于各种社会、政治问题都似乎甚有“共识”的香港人，到了近来面对各项重大问题时，却表现出极其纷纭的意见，在直接选举上也不例外。目前，不但社会上明显地存在着支持直选和反对直选两种倾向，而且相信不少人的个人心目中，也有着在理论上赞成直选，但在现实上又感到有所顾虑因而表现得有所保留的矛盾情

况。

选举在形式上，可以二分为直接选举和间接选举。前者在于体现民主精神，后者具有保守的性质（关于间接选举的保守性质，可参见拙著《选举制度概论》页六二至六三及页七四至七五）。西方国家的民主制度发展，正是从形形色色的间接选举、对选民资格的诸多限制和选举权的不平等渐次发展到一人一票的平等选举权，以及人民直接选出自己的立法者（甚至执政首）的直接选举方式。事实上，对任何一个具备政治意识的公民来说，在选举权利上比别人矮了一截当然是难以容忍的，所以，要发动民众争取平等的选举权和直接选举总是既容易获得广泛支持，而又理直气壮的事，这也是直接选举的力量所在。目前香港立法局的五十六个席位中，官守议员的十席和由港督委任的二十二席完全没有选举的成份，由选举团选出的十二席是典型的间接选举，在功能界别的十二席中，虽然有若干直选的因素（如教育界），但由于有界别的限制，令选举权极为不平等。这样子的结构，很难应付直接选举要求所提出的挑战。只要香港愿意作为一个民主社会，它就不得不朝直接选举的方向发展。这基本上已是个不争的事实。

从短期情况而言，香港政府在八四年十一月的代议政制白皮书中，已承认多数民意赞成“在一九八八年逐步开始，先直接选出很小部分的议员，然后按次递增……”

（第二章第二十五段）。因此，很难想象在明年的政制检讨中，可以从此一立场后退。

但是，对很多将安定问题作为首要考虑的人士来说，直接选举却又引起他们的焦虑。他们基本上不是反对直接选举的内在价值和原则，而是着眼于香港社会的实际，恐怕在直选问题上会走得太快、太远，因而在态度上有所保留。他们的顾虑主要集中在两个方面。

首先是令社会过份政治化，出现了滚雪球的效应，难于收拾。举行直接选举，就是扩大政治参与的渠道，但这要与市民政治参与的要求相适应。而政治参与的要求，是由教育水平、文化背景、社会经济条件等复杂因素所决定的。政治参与的要求大于政治参与的渠道，政府会承受很大的压力和挑战，相反地，政治参与的渠道大于政治参与的要求，却又可能带来很多引起不稳定的因素。长期以来的香港社会，与其说是个在政治上有“共识”的社会，毋宁说是个基层民众对政治普遍冷漠的社会。因此，对举行

直接选举的条件是否成熟，相信很多人心目中仍然存疑。此外，一旦立法局的部分议席进行直选，则直选的火种势将蔓延，立法局的其他议席以至未来行政长官的产生方法，都会受到冲击和影响。对着眼于安定的人士来说，这就不能不引起他们的顾虑。

其次，是直选催生政党的问题，这其实与上述的政治化问题息息相关。根据西方政制发展的经验，选举是促成政党的制度因素，选举权的扩大更是促成群众政党的因素。政党政治的优点和短处不是我们在这里要讨论的问题，而值得注意的，是香港人普遍恐惧政党此一事实，因此，也就出现了规限直选以阻碍政党发展的意愿。当然，在间接选举下，政党还是可以发展的，但困难是大得多了，压抑直接选举是阻止政治团体迅速强化的有效途径。

形 式 与 实 际

那么，在这种形势上不能拒绝直选，主观上又恐怕直选；基层民众很容易被发动起来争取直选，而社会的中上层人士（尤以工商界为甚）及中方又对直选充满顾虑的矛盾下，我们应怎样办呢？下一步的发展会如何呢？

看来，一人一票选出部份立法局议员的方式是无可避免的。但一人一票的直选只是相当广泛的框架，在其内可以做文章的地方还是多得很，因此，在直选的实际内容方面，大概会配以各种互相揉合的成份，因而对政治化和催生政党产生一种缓冲作用。这些规限性的内容大概会包括下面数项。

首先是直选议席的数目问题。看来在明年的政制检讨中，会倾向选取“直选数目愈小愈好”此一立场。因此，相应地议席产生办法的类型就最好有较大的多元性（variety），类型多了，直选议员就只是其中一类，既有利于压缩其数目，也由于类型的参差而令直选产生的议员难于突出其较为优越的法理性（legitimacy）。如果这个估计基本正确的话，则目前立法局的四类议员（功能团体、选举团、委任、官守）会得到保留，其中受到一定诟病的选举团选举方法在作若干修改后还可以继续，然后再在此四者之上加上若干直选席位。立法局的席位总数可以稍为增加，五类议席的数目对比也可以作若干调整，其中功能界别由于处于强势地位因而数目不会受到削减，选举团方面因为要顾虑到区议会、市政局及区域议局的反应而不易作

削減，至于委任议员和官守议员的数目就较易受到动摇，但此部份的席位变迁要视乎立法局议席总数的增幅而定。如果此估计基本上准确，则在八八年后的立法局中，直选议员与官守议员在议席数目上会敬陪末座。

第二是对直选议员候选资格的限制，这种限制除了一般性的要求（年龄、居港年期、缴交保证金等）之外，大概还会规定候选者需要得到一定数目的特定人士的联署支持（Sponsorship）。事实上，在西方的选举制中，对重要职位的选举都有类似规定。例如法国就规定要成为总统候选人，要得到五百位议员的联署支持，这些议员可以来自国会、省议会、巴黎议会、海外省或海外属土议会，或者是各城镇的市长；此外，联署的五百名议员必须来自三十个或以上的省份，而来自同一省的联署者不得超过联署总人数的十分之一。这种规定就是希望候选人在全国有广泛的支持而非代表个别地区利益。在香港的情况而言，类似的联署形式大概会得到支持，这既可以对候选者的质量造成一定保障，又会对上述的政治化、政党发展造成若干障碍（候选者在诉诸广大的选民之前，先要央求于建制中的若干人士；候选者乞灵于政治团体的竞选活动支持之前，

先要确保一群有地位人士的联署)。至于让什么人有资格可以进行联署，则要注意以下各点。首先是数目要相应地适中，数目大了，上面提及的作用难于发挥，会流于滥，数目小了，则易于变成垄断。至于理想的数目是若干，不易有客观的标准，很大程度是视乎究竟有多少席位是经由直选产生而定。其次是有资格作联署者应具备充分的法理地位根据，而且由于上面提到过将来的立法局大概会包括多种类型的议员，因此在联署资格上就要提防重复。例如既然已经有功能界别选举，就似乎不应让厂商会、社联这些团体或类似的个人再有联署直选候选人的权利。（类似的争论，大概会发生在选举团方面，即区议会、市政局及区域议局既然已经可以选出自己的代表进入立法局，还要重复地让这些议员拥有联署资格吗？笔者的看法，是这三类议员不同于功能界别的成员，后者不具备前者的民意代表性质，但同时也要顾虑到重复性，适宜限制这三类议员只能联署支持非议员参选，其本身则不得参选。）

有资格作联署者最好是来自现有的政府架构中而本身又是民意代表者，以香港的情况而言，由立法局议员、市政局议员、区域议局议员和区议会议员担任联署的工作看

来是较合逻辑，他们的总人数是四百多人，如果估计将来立法局的直选有十席至十二席，每位候选者要得到三十至五十个联署支持才可以角逐，看来在比例上是颇为均匀相称的，同时亦可以规定上述四层次议员的联署要达到某种比例，以免候选者过份依赖某一方面。但此一方法也要考虑一个可能的争论和一个技术问题。可能的争论是在上述的有资格联盟人士中，区议员占了绝大多数，一些持慎重倾向的社会中上层人士可能甚有顾虑，参考最近五十七位咨委关于六百人选举团的刍议，就明显地看到这种担忧。但笔者的意见，是如果在联署资格上也剥夺区议员的权利，则显然是过份保守了，事实上我们在现有体制中，也无法对此作出填补。技术问题是将来的多种民选立法议员（功能团体、选举团、直选）的任期是否一致？以及行将卸任的直选议员是否适宜让他们有资格联署支持下一届候选者？不过，这些都是较次要的问题，只在达到技术上的完美（TECHNICAL NICETY），大概争论不大。

第三方面的问题涉及选区的划分和投票的方式，情况就复杂得多。如果照顾到上述压抑政治化和政党发展的要求，那么我们的选择其实也不太多。在纷纭的现存直选形

式中，不少会由于不符合上述的顾虑而不得不予以排除。首先是在名单候选的比例代表制和个人参选的多数选举制之间，是后者较前者适宜，因为前者有突出和强化政治组织、突出和强化意识形态分歧的效果，而后者则有方法简单、计算便捷、较能突出候选人的质素的优点。然后是在选定多数制之后，在究竟适宜进行两轮投票抑或一轮投票的问题上，也是后者优于前者，因为两轮投票除了增加选民的工作负担之外，还会在第一轮和第二轮投票之间造成若干悬疑和不肯定的状态，对于害怕谣言和特别关心信心问题的香港人来说，是并不太适合的。最后推衍下来，便是在多数制下，究竟是单人选区？抑或是多人选区？究竟是投多票？抑或是投一票的结合问题。如果是单人选区，则全港要划分为数目较多的选区，而且从长远效果看，有发展为两个阵营对立的趋势（西方国家两党制的发展），虽然这种趋势很可能被其他因素所抵消。至于多人选区制，则选区的总数目会减少，而如果又同时结合选民只投一位候选者的票的话，则有助于打破两大阵营对立的趋势，令政治团体即使滋生的话，也会变得纷纭和具有多元性。对政党的强化和发展就会产生一种拉后腿的作用。因

此，如果我們要照顧上述的兩大顧慮的話，將來直選立法局議員的方式不妨參考日本國會議員的選舉方法（其簡介可參見上引拙著頁一〇七），換言之，是將香港劃分為四至五個面積相當大的選區，每個選區選出三或兩名議員（於是總數在十至十二名之間），兩位選民只可投一位候選者的票，由得票最多的首兩位或三位候選者當選。附帶的一個小技術問題，是如果選取上述的直選辦法的話，適宜考慮將目前各層次直選的投票方法統一起來。目前區議會、市政局等的選舉中，有單人選區也有雙人選區，因而選民在投票時有投一票者亦有投兩票者，易于造成混淆，一個選民從一個選區遷往另一個選區，在投票時就有可能要稍作適應和改變。因此，如果將來立法局直選是採用多人選區、單一選票的話，則各級選區都不妨統一為單一選票，這就可以免去對選民可能造成的混淆。

× × ×

總的來說，要發展代議政府，要建立民主政制，直接選舉是無可避免的趨勢。但同時要照顧到對於政治化、政黨發展的顧慮，大概只能在一人一票的直選形式之下作出

相应的技术性限制，令到对社会的政治化和政治团体发展的速度不致失去控制。这是民主和安定这两个不同方向的考虑之间的相互让步，也可以说是妥协。事实上，香港未来的政制发展大概还是以妥协的性格为主，所谓“共识”，只是海市蜃楼，我们经常说到而且予以肯定的“持平”，实际上也是以妥协为内容。

（载一九八六年九月十八、十九、
二十二日《文汇报》）