

香港特區新選舉制度的理論基礎與實踐邏輯

趙偉英*

摘要 選舉行政長官和立法會議員是香港基本法賦予香港居民選舉權與被選舉權等政治權利的集中體現，該等選舉也是對香港特區進行政治整合的重要途徑。香港特區原有選舉制度的發展逐漸偏離其設計初衷，難以實現對香港特區的政治整合。中央依照香港特區實際情況修改香港基本法附件一和附件二，完善香港特區選舉制度，符合香港基本法的規定。新選舉制度遵循循序漸進和均衡參與的原則，以秩序和安全為主要價值取向，修補原有選舉制度漏洞，契合香港特區政治文化特征與民主政制發展需求，也符合香港特區經濟和社會發展需要。

關鍵詞 選舉制度 政治整合 價值取向 功能分析

香港特區立法會從第五屆開始大量出現部分議員挑戰國家主權、安全和“一國兩制”原則的言論及行為，這是香港特區選舉制度漏洞的集中體現。雖然全國人大常委會於2020年對特區議員資格作出決定，^[1]上述人員也被終止議員資格，但香港立法會的生態並未就此修復，且愈加惡化，對香港特區選舉制度進行修改完善已經是不得已的事情。2021年3月11日，全國人大通過《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》（以下簡稱《決定》），明確修改完善香港特區選舉制度應當遵循的基本原則和修改完善的核心內容，並授權全國人大常委會修訂香港基本法附件一和附件二，以“決定+修法”的模式完善香港特區選舉制度。本次對香港特區選舉制度的完善有助於恢復香港特區選舉制度的政治整合功能，符合香港基本法的規定，契合香港特區實際情況和政治文化傳統，也是維護香港特區繁榮穩定，提升香港特區管治效能的重要抓手。

* 趙偉英，中山大學粵港澳發展研究院博士研究生。

本研究系教育部人文社會科學重點研究基地重大項目：“一國兩制”基礎理論創新與制度體系發展研究（編號：22JJD820033）的階段性成果。

[1] 參見《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》

一、香港特區新選舉制度完善的背景透視

“九七”以來，香港特區選舉制度經歷過三次重大變化。首先是立法會的規模擴大。香港特區立法會議員人數在第五屆從60人增至70人，並於第七屆增至90人。其次是立法會議員產生方式的變化。第一屆立法會由60人組成，其中選舉委員會選舉產生10人，分區直選產生20人，功能團體選舉產生30人。第二屆立法會改為選舉委員會選舉產生6人，分區直選產生24人，功能團體選舉產生30人。第三屆立法會進一步改為分區直選產生30人，功能團體選舉產生30人，選舉委員會不再承擔選舉立法會議員的職能。此後香港特區立法會由功能團體和分區直選各選舉產生一半立法會議員的方式一直保持不變，直至第七屆立法會。2021年香港特區選舉制度修改完善後，特區第七屆立法會90人，由選舉委員會選舉產生40人，功能團體選舉產生30人，分區直選產生20人。2021年香港特區選舉制度修改完善的最大特點在於選舉委員會重新行使提名立法會議員候選人和選舉部分立法會議員的職能，香港特區行政長官和立法會議員的產生基礎又一次部分重疊。

（一）香港特區原有選舉制度的現實困境

2006年後，香港特區選舉委員會不再選舉立法會議員，香港特區行政長官與立法會議員不再有相同的產生基礎。按照正常的民主政制發展路徑，香港特區的社會和諧度、管治效能和香港居民的國家認同感等各方面均應有所提升。但吊詭的是，香港特區選舉制度朝著更為“民主”的方向改進，政治生態卻逐漸朝著“二元對立”的方向發展。香港特區政治團體不以施政理念定位，不以對經濟和社會問題的解決方案定位，而是以與特區政府和中央的關係劃分為親政府的建制派和反對政府的泛民派，並以此挑動社會對立，香港特區政制發展議題引發的政治對抗和街頭暴力事件時有發生。此種現象揭示了香港特區選舉制度存在漏洞。具體而言，香港特區原有選舉制度存在三方面的問題：

1. 進入機制篩選功能不強。香港特區管治主體^[2]須為愛國者，但愛國者的標準在法律化之前尚屬於政治標準，較為模糊，難以適用。且管治主體候選人資格審查缺位，無法有效甄別候選人。香港特區原有的行政長官和選舉委員會選舉缺乏明確的審查機制，難以對候選人進行篩查。立法會議員的選舉雖然規定資格審查，但該規定也較為籠統，沒有配套出台詳細、操作性強的準則和程序，加之選舉主任較難調查立法會議員候選人的歷史和背景，該等資格審查的實際效果並不理想。

2. 懲戒機制不健全。香港特區原有選舉制度無法對管治主體內部挑戰“一國兩制”原則和底線的反中亂港分子進行懲戒。以第五屆立法會為例，部分議員的言行涉及分裂國家、勾結境外勢力，嚴重違反香港基本法，但無一人因為上述行為被立法會終止議員資格。上述議員除了未受到任何懲戒外，其中多數甚至在第六屆立法會議員選舉中成功連任，制造“拉布”“宣誓風波”等既嚴重違反基本法，又嚴重擾亂香港特區政治生態的對抗行為。

3. 自我調適能力逐漸弱化。香港特區政制發展方向和路徑一直是香港回歸後的重點話題。按照基本法規定，香港特區政制需由中央設計或批准。在2021年以前，中央對香港特區政制發展採取批准模式，即由香港特區內部先行達成共識，提出符合基本法設定的政制發展框架，中央行使批准權。但香港特區內部長期無法就政制發展的原則性問題達成共識，部分反中亂港分子反而以香港特區政制發展為議題煽動香港特區內部政治對立、社會對立以及香港特區與中央的對立，香港特區與內地

[2] 本文中香港特區管治主體的範圍為香港特區行政長官和立法會議員，選舉制度為行政長官和立法會議員的產生方式。

因歷史原因造成的差異被不斷放大，香港特區的地方利益被高度政治化，且被置於國家利益之上，香港特區部分居民對國家的不認同進一步演變成對國家合法性及權威的抵觸。^[3] 此種跡象顯示香港特區原有選舉制度已經無法充分實現選舉愛國者的功能，其產生的管治主體也難以實現對香港特區的有效管治，選舉制度亟待完善。但香港特區自身無力對此予以調整，致使管治效能一再下降，社會“泛政治化”現象日益嚴重。

為了修複香港特區原有選舉制度漏洞，全國人大常委會先解釋香港基本法第104條、又發布《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》，上述議員才因違反香港基本法被取消議員資格。不過此舉並未完全改善香港特區立法會的生態，部分議員故意要求清點人數的次數和相應耗時均有所增加，且因行為不檢被責令退席的議員人數也有所增加。這些現象說明香港特區管治主體尤其是立法會的管治能力並沒有因為個別立法會議員的退出而強化，也側面說明香港特區立法會管治能力被削弱並非個別議員的問題，而是選舉立法會的制度存在系統性的缺陷。香港特區立法會中的對抗與分離傾向是地方利益與國家利益割裂的典型例子，是部分港人低國家認同的表征，也是香港特區政治整合不完全的體現。

（二）香港特區選舉制度改革的討論與爭議

根據修訂後的香港基本法附件一和附件二，本次香港特區選舉制度修改完善的主要內容在於調整了選舉委員會的規模、構成和職能。規模上，選舉委員會人數從1200人增至1500人；構成上，選舉委員會組成界別從原來的四個增加至五個，新增了以香港特區全國人大代表和政協委員、有關全國性團體的香港代表構成的第五界別，且對原有界別的名稱進行了更新；職責上，選舉委員會重新行使提名全部立法會議員候選人和選舉40位立法會議員的職能；在選舉委員會的選舉制度上，行政長官候選人不僅需要獲得選舉委員會全體委員的八分之一以上的人數提名，同時還需要在選舉委員會每一個界別中獲得15名以上委員提名方可成為正式候選人。修改後的附件二將香港特區立法會從70人擴充至90人，選舉委員會選舉40人，功能團體選舉30人，分區直選20人。每一類別候選人除需滿足本類別內的提名要求外（其中選舉委員會選舉議員候選人需要得到全體選舉委員會委員中10—20名委員提名；功能界別選舉議員候選人需獲得所在界別10—20名選民提名；分區直選的候選人則須獲得所在選區100—200個選民提名），還需獲得選舉委員會各界別2—4名委員提名。

除此之外，新選舉制度還設置候選人資格審查委員會。香港特區所有選舉委員會成員候選人、立法會議員候選人和行政長官候選人均需通過候選人資格審查委員會的審查。候選人資格審查委員會對香港特別行政區維護國家安全委員會根據香港特別行政區政府警務處維護國家安全部門的審查情況，就選舉委員會委員候選人和行政長官候選人是否符合擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法、效忠中華人民共和國香港特別行政區的法定要求和條件作出的審查意見書進行審查，並且審查結果不具有可訴性。

香港特區選舉制度的此次修改較之以往更為注重秩序與安全，強調“愛國者治港”，是對原有選舉制度的系統性完善。本次修改被普遍肯定，也受到廣大香港市民的歡迎。但部分別有用心國際人士及港人對修改持負面評價。總結而言，爭議包括如下幾類：

1. 新選舉制度是否違背了基本法設置的特區政制民主化進程。例如有觀點認為，民主選舉應當有

[3] 參見李捷、楊恕：《國家認同危機與認同政治——國家統一的視角》，載《蘭州大學學報（社會科學版）》2017年第2期，第27-28頁。

充分的競爭與對抗，不同立場的候選人都能參與其中，不應對候選人設置篩選標準，選舉過程不能被外力控制。而新選舉制度使得支持民主的政治人士被排除在各級選舉之外，中央按照喜好確立候選人資格，對參選人士進行篩選，監督選舉過程，完全確保選舉的結果，對香港特區的民主造成毀滅性打擊。^[4]

2.新選舉制度下產生的管治主體是否具有廣泛代表性。有觀點認為，新選制下香港特區政治光譜收窄，民主派人士參選嚴重受限，而香港國安法的出台更是關閉了民主派人士以“杯葛選舉”的方式表達不滿的渠道。新選舉制度下缺少民主派人士參與，選舉不出真正的“代議士”。對普通選民來說投票和議席不再是一種表態，而缺少民主派的監督與疾呼，許多重要民生議題也難以在立法會被充分討論、科學決策。^[5]

3.新選舉制度是否削弱了立法會的監督功能。香港部分人士認為，新選舉制度對“愛國者治港”的強調是固化的小圈子選舉，在篩選制度下只有建制派能夠參與選舉。由於缺少反對派聲音，建制派一味依從於中央和特區政府的要求，立法會或將淪為橡皮圖章。^[6]

本文認為，香港特區並非獨立的主權國家，用競爭的對抗性來評價其選舉制度是否“民主”屬於用獨立國家的政制標準評價一國之內的地方性選舉，是標準的誤用。就香港特區情況而言，政治整合功能的強化或能解釋本輪選舉制度改革的目的。

二、政治整合需求下的選舉制度改革

“一國兩制”原則下“一國”是“兩制”的前提。“一國”不僅是疆域等實體意義上的“一國”，也是政治共同體上的“一國”，是某一疆域之內對最高政治權威的共識和認同。“九七”之後我國對香港恢復行使主權，而香港居民對國家、香港特區新憲制秩序以及香港特區政制的認同則有賴於後續身處其中所感知到的制度合理性與影響力培育。選舉制度作為香港特區政制的重要組成部分，發揮對特區進行政治整合的功能。香港特區選舉制度幾經更迭，逐漸暴露出偏離政治整合功能的缺陷，導致部分選民與候選人陷入與中央對立的政治陷阱，本次選舉制度改革即是在此背景下啟動。

（一）政治整合的內涵及其路徑

整合並非法學術語，從學術適用上看，其被廣泛使用於地質學、心理學、醫學、哲學、政治學和社會學等自然科學與人文社會科學領域，^[7]其文字涵義通常為整理、組合。具體到國家治理層面，整合的內涵通常指擁有合法地位的主體（通常是政黨或政府）通過一系列制度安排將導致國家裂變、削弱國家政權合法性和國民同質性的各種因素予以削減，以實現國家內部一體化的過程，^[8]這一過程即為政治整合。

[4] 參見 Austin Ramzy, Tiffany May, How China Plans to Control Hong Kong's Elections, The New York Times (Mar.31, 2021), <https://www.nytimes.com/2021/03/30/world/asia/china-hong-kong-elections.html>.

[5] 陸飛駒：《香港立法會選舉2021：當我們失去民主派參選人時，我們失去了什麼》，載至腦網2021年12月14日，<https://www.wainao.me/wainao-reads/HK-legislative-election-missing-democracy-12142021>。

[6] 陳祖傑：《強調愛國者治港 香港立法會選舉如何被「完善」？》，載公視新聞網2021年12月17日，<https://news.pts.org.tw/article/558990>。

[7] 參見嚴慶：《解讀“整合”與“民族整合”》，載《民族研究》2006年第4期，第24-25頁。

[8] 參見關凱：《族群政治》，中央民族大學出版社2007年版，第34頁。

1. 政治整合的內涵

新功能主義學派的創始人厄恩斯特·哈斯（Ernst Haas）認為，政治整合是處於獨特族群背景的政治行動者將其政治忠誠、政治期望和政治活動歸屬到一個新的中心的規範進程。^[9]也有學者認為政治整合包含兩部分內容，一是如何使國家的決定具有公信力，被民眾信服且遵從，二是如何增強政治體成員中對統治行為的規範性共識。^[10]按照Myron Weiner對政治整合（political integration）的理解，政治整合包括對不同文化認同的整合、將不同政治勢力吸納進同一政治權威中、對統治者與被統治者的關係調整、把市民吸納進日常的政治程序等內容。儘管含義豐富，但它們的共同目標均為維持一個社會和政治系統的穩定。^[11]

總結而言，政治整合既是狀態也是過程，其目標是為了形成和維持政治共同體。在建構於“想象的共同體”之上的民族國家內部進行政治整合是必不可少的，通過整合不斷重申、強化共同體意識，具有分離傾向的勢力在政治整合過程中被吸納和消化，公民的國家認同感不斷增強，推動現代化國家建設。

2. 政治整合的路徑

根據學者分類，政治整合的路徑主要有三種，分別為通過身份賦予和法制規約為主要手段的制度化整合機制、通過發揮市場配置和利益分配為主要內容的利益整合機制、通過道德建設和意識形態重塑為主要內容的價值整合機制。^[12]

就對香港特區的整合而言，三種整合機制的重要性和效果並不是同質的。比起從計劃經濟轉型到社會主義市場經濟的內地，利益整合機制對香港特區能夠發揮的作用不夠顯著。價值整合機制又受束於該機制本身的長見效周期特征及“一國兩制”的限制而可能在香港特區收效不如預期。相較而言，以身份賦予為主要手段的制度化整合機制對於經歷了憲制基礎變革的香港特區而言則可能發揮更大、更直接的政治整合作用。具體到香港特區的身份賦予，其典型是回歸後絕大部分港人獲得中國公民身份，在憲法與基本法的保障下行使普遍、平等的選舉權。

有關戰爭推動國家民主化進程的論點早已不再陌生。大規模的戰爭需要動員大量平民參與，而稅收也是軍費的重要來源。為了保證人財物的動員效率，讓平民心甘情願做出犧牲，給予被動員者選舉權以培養被動員者對國家、主權者的忠誠度成為重要手段。隨著動員的深入，選舉權也擴大到直接參戰者的女性家屬。戰後，普遍、平等的選舉權深入人心，逐漸成為民主制度的核心內涵。英國、美國和加拿大等國的選舉權發展史均體現了這一規律。^[13]由此可見，選舉權與國家認同感和國家忠誠是緊密掛鉤的，選舉權的賦予有助於培養國家認同感，而行使選舉權的過程又能進一步強化國家認同。

（二）香港特區原有選舉制度與政治整合

香港特區選舉制度是香港特區政制的重要內容，也是香港基本法起草過程中討論最多的部分。完

[9] 參見 Ernst B. Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Force*, Stanford University Press, 1958, p.16.

[10] 參見 Claude Ake, *A Theory of Political Integration*, The Dorsey Press, 1967, p.1.

[11] 參見 Myron Weiner, *Political Integration and Political Development*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.358, 1965, p.52-64.

[12] 參見吳曉林、戴昌橋：《政治整合研究-概念邏輯、問題與研究展望》，載《社會主義研究》2009年第4期，第84頁。

[13] 參見[美]迪特裏希·瑞徹邁耶、[美]艾芙琳·胡貝爾·史蒂芬斯、[美]約翰·D·史蒂芬斯：《資本主義發展與民主》，方卿譯，復旦大學出版社2016年版，第170、178、182、188頁。

善的選舉制度設計及其良好的運行能有效提升選舉權人的體制認同感與歸屬感，這一點對於經歷了一個多世紀殖民統治的香港而言尤為重要。

1. 選舉制度是香港特區政治整合的重要途徑

無論是從“一國兩制”的設計初衷，還是從憲法與香港基本法對香港政治體制的設計，均可發現中央恢復對香港行使主權絕非僅僅止步於疆域的統一，否則在解放軍1949年即可渡過深圳河，以武力方式收回香港。^[14]之所以在單一制國家結構形式下設計人類史上罕見的“一國兩制”制度，正是為了解決具有較強異質性的地方性區域的特殊發展需求，並將該需求整合到一國之下統一的法治軌道上。中央期望香港在保持繁榮穩定、不發生動亂的情況下平穩回歸，又能在此基礎上通過政治權利的賦予和行使增強香港居民對國家的認同感與向心力，還能實踐一種全新的地方治理模式。所有複雜的制度設計均是為了在祖國疆域統一的同時還能對香港進行有效政治整合，達成“人心回歸”，順利將香港納入國家治理體系。香港回歸前的過渡時期確立的“直通車”方案正是基於前述眾多考量的政治妥協，而後由於彭定康的單方“政改”，“直通車”方案將增大我國對香港特區進行政治整合的難度，故其被取消。^[15]

不同於其他國家以戰爭的行使推動普選權的施行，香港居民普選權的徹底落實是以回歸的方式實現的。以回歸實現的選舉權同樣也能帶來國家認同感的提升。回歸後，絕大部分香港居民完成了從臣民到公民的身份轉換，在憲法與基本法的保障下享有選舉權，這也是香港居民從被統治者變成特區主人的最直接體現。管治香港的不再是被英國委派而來的總督，香港特區行政長官和立法會議員都由港人擔任，香港居民的從政通道第一次如此暢通。港人通過行使選舉權選出代表自己利益的管治團隊，從而對管治主體產生認同感，也對香港特區產生認同感。放大來看，香港特區的選舉制度是中國選舉制度的一部分，香港特區居民行使選舉也是在憲法和香港基本法的保障下進行，隨著選舉權的賦予和行使，港人對國家的認同感也逐步強化。故而，香港特區選舉制度的設計與運行是對其進行政治整合的重要內容，也是香港回歸後最重要的政治整合途徑。

2. 香港特區原有選舉制度難以實現政治整合

香港的選舉制度經基本法起草各方的一致同意而設計，受到港人的高度認可。港人第一次體會到自身各項權利被充分保障，第一次有了“當家作主”的感覺，其國家認同感也出現了一次躍升。然而，隨著“政改”問題的提出與發酵，在國內外各種主客觀因素的綜合作用下，香港特區開始出現政治對立。香港社會陷入“泛政治化”的泥沼，部分極端勢力被標榜為香港社會的“良心”。由於無力就社會問題提出建設性解決方案，極端勢力的認受性皆來源於“監督”功能。為了維持認受性，極端勢力不得不為反對而反對，為監督而監督，香港社會過往積累的政治共識逐漸撕裂，給社會管治造成障礙。^[16]香港特區的政制發展成為部分反中亂港分子引導港人反對中央全面管治權的工具，借“政改”與特區政府和中央對抗，並尋求外國勢力幹預。

換言之，香港特區原有選舉制度不但未能吸納各類政治勢力以樹立政治權威，增強香港居民的國家認同感，反而成為社會撕裂的火山口。選民對社會問題的不滿異化為對選舉制度的不滿，將香港

[14] 參見王振民：《“一國兩制”與基本法：曆史、現實與未來》，三聯書店（香港）有限公司2017年版，第38頁。

[15] 有關“直通車”方案的詳細介紹可參見Johannes Chan SC (Hon) & C.L.Lim, *Law of the Hong Kong Constitution*, Thomson Reuters Hong Kong Limited, 2015, p.34-35.

[16] 參見田飛龍：《香港基本法與國家建構——回歸二十年的實踐回顧與理論反思》，載《學海》2017年第4期。

面臨的眾多問題單一歸因為政制改革不到位，對選舉制度的不滿又進一步異化為對香港特區甚至國家的不滿，進而產生疏離甚至分離傾向。香港特區原有選舉制度無法承載政治整合功能，對其進行改革以重新發揮政治整合功能已刻不容緩。

三、香港特區新選舉制度的價值取向

任何制度設計都有其自身的價值取向。以選舉制度為例，各個國家或地區的實際情況不同，所要實現的目的也不同，故而在設計選舉制度時的側重點也不同。有些選舉制度追求穩定，有些追求平等，有些則追求選舉人與被選舉人之間的密切聯系。^[17]但所有國家或地區的選舉制度都無一例外要確保秩序和安全。秩序是國家或地區實現民主、自由和發展的前提，^[18]混亂和失序下的民主制度只能給人關於民主的虛幻想象，無益於國家也無益於民眾。政制發展失序導致的後果香港特區有過切身體會。安全是政制發展的根本要求，缺乏安全保障的政制無論朝向何方發展，都將失去根基。香港特區新選舉制度在憲法與基本法構建的特區政制框架下，遵循循序漸進和均衡參與的原則，最大限度取得各方政治共識，針對原有選舉制度的主要問題和漏洞進行針對性完善，以秩序和安全為主要價值取向，兼而探索適合特區實際情況的政制民主。

（一）香港特區新選舉制度的秩序導向

民主分為實質性內涵和程序性內涵兩個範疇。自20世紀40年代開始，人類社會中再也沒有人宣稱反對民主，絕大多數國家都自稱是民主國家，絕大多數政黨都自稱民主政黨，^[19]故界定民主的實質性內涵變得比較困難，經濟學家熊彼特（Joseph A. Schumpeter）對於民主的程序性定義逐漸被學界接受。熊彼特認為民主是一種通過爭取選票取得作出決定的權力的制度安排。^[20]此後，在部分國家的戰略性宣傳下，民主成為國際鬥爭的武器，許多國家也在國際局勢和國內局勢的雙重作用下開啟了以競爭性選舉為核心的民主化轉型。但在缺乏政治共識的情況下，競爭性選舉可能被扭曲，導致政治系統內的對立、失衡和政治失序，從而導致轉型失敗。^[21]轉型失敗最典型的形態是，一國或一地區內部分極端型政黨有意挑選敏感議題以打破現有的政治平衡，遮蔽社會公共利益，使得社會陷入碎片化和政治對立。在此背景下，選舉的代表性被扭曲，選舉結果偏離公意，選舉成為激化社會矛盾的主要因素，從而導致政治層面甚至國家層面的動亂。政制民主化需要與之相匹配的政治活動制度，以維護有關民主化的共識和秩序，否則政治身份和政治權力容易成為群體間相互壓制和排斥的工具，也使得民眾成為部分政治代表宣揚個人主張和進行權力鬥爭的工具，導致政治對立和分裂。^[22]

[17] 參見[美]史蒂芬·邁尼克：《民主主義與代議制-不同的選舉制度及其優缺點比較分析》，楊支柱、文化譯，杜剛建校，載《外國法譯叢》1996年第3期，第41頁。

[18] [美]塞繆爾·P·亨廷頓：《變化社會中的政治秩序》，王冠華等譯，生活·讀書·新知三聯書店1989年版，第12-13頁。

[19] 參見[美]喬萬尼·薩托利：《民主新論》，馮克利、閻克文譯，上海人民出版社2009年版。

[20] 參見[美]約瑟夫·熊彼特：《資本主義、社會主義與民主》，吳良健譯，商務印書館2007年版，第395-415頁。

[21] 參見Stanley Hoffman, Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, *Journal of Common Market Studies*, Vol.21, No.1, 1982, p.21-38; Benjamin Smith, Life of the Party: The Origins of Regime Breakdown and Persistence under Single-party Rule, *World Politics*, Vol.57, No.3, 2005, p.421-451.

[22] 參見謝涵冰：《試析國家分離發生的路徑和動力》，載《國際政治研究》2019年第5期，第111頁。

自2004年曾蔭權首次啟動政改後至2021年新選制出台間的十幾年裏，香港特區各方無法就政制發展方向達成共識。反對派在要不要服從中央全面管治權、要不要堅持“行政主導”等關鍵問題上長期割裂對立，部分極端勢力甚至對基本法已經明文規定的內容不予認同，直至發生政治對抗和激烈沖突，最終演變為街頭暴力事件，香港特區社會穩定和經濟發展也受到嚴重影響。頻繁的政治和街頭沖突顯示香港特區政制發展已近失序。香港特區政府不能掌握主導權，反對派雖擅長搶占輿論先機，但無力提出符合“一國兩制”和基本法框架的政制方案。香港特區政制發展無法前進，反而被極端人士引導成為社會問題和經濟問題的發泄口，香港特區逐漸從政治失序走向管治失序。

香港特區新選舉制度便是在努力凝聚政治共識，確保政治秩序的背景下來進行政制改革的產物。選舉委員會在構成上具有多樣性和科學性，能充分代表香港特區居民的利益和意見，能最大限度達成政治共識。而資格審查機制和提名機制也從源頭上保證了香港特區的選舉秩序，進而保障香港特區政治活動的秩序。新選舉制度的首次運行即展現了其維護政治秩序的功能。香港特區第七屆立法會的選舉過程中，無論是競選環節還是投票環節，各方均不再以政治立場為標準相互攻擊，而是圍繞專業能力以及施政理念進行辯論，秩序性上均較之以往大為改觀。

（二）香港特區新選舉制度的安全導向

歷史上，敵對勢力通過操縱一國選舉來擾亂一國政局的事情並不罕見。1948年意大利大選過程中，美國聯合羅馬天主教會在國內動員教徒開展“書信運動”，利用宗教途徑干涉意大利選舉，以支持意大利天主教民主黨，反對意大利共產黨。^[23] 21世紀初期，東歐和中亞和北非地區相繼發生“顏色革命”，其共同特點均是在正常進行的選舉過程中，如果選情有利於當政者，反對派便在外國勢力的支持下以選舉存在不公、違法情形為理由發動街頭抗議活動，外國政府也乘機給當政者施壓，致使當政者在國內反對派和外國勢力的雙重壓力下失去政權。^[24] 2014年香港特區爆發的“占中運動”有美國幕後策動，此後的“旺角暴動”“修例風波”也有外國勢力插手推動。

學者關於政治安全的內涵有諸多研究，如認為政治安全需要政權性質穩定、政治過程有序、國家權力結構形式合理，^[25] 或者強調國家政治制度的安全和穩定的核心價值。^[26] 概言之，政治制度安全是政治安全的核心內涵，政治安全是總體國家安全的根本。^[27] 在思考香港回歸後的制度安排時，鄧小平便強調，香港不能在西方民主的幌子下成為反對大陸的基地，^[28] 作為民主政制的集中體現，特區選舉制度設計也必須高度注重安全。

雖然基本法禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫，但香港特區原有的選舉制度幾乎“不設防”，反對派以黨派或個人名義與外國政治勢力聯繫、接受資助，在選舉和日常政治活動中擾亂香港特區管治秩序和政治秩序、妨害特區安全的事時有發生。^[29]

[23] 參見賈付強：《宗教戰略與冷戰初期的美國公共外交--以1948年意大利大選為例》，載《國際關係研究：新發展與新問題--2012年博士論壇論文集》，2012年8月18日於北京。

[24] 參見劉嘉楠：《試述冷戰後美國實施民主輸出戰略的手段及其特點》，外交學院2020年博士學位論文，第49-50頁。

[25] 參見楊寧：《論我國現代化進程中的國家政治安全及其維護》，載《重慶社會主義學院學報》2012年第1期。

[26] 參見鄧衛永、李屏南：《全球化浪潮與國家政治安全》，載《湖南師範大學社會科學學報》2002年第1期；田玉才：《經濟發展方式轉變與國家政治安全》，載《經濟問題探索》2011年第5期。

[27] 參見中共中央黨史和文獻研究室：《習近平關於總體國家安全觀論述摘編》，中央文獻出版社2018年版，第4頁。

[28] 參見《鄧小平文選（第3卷）》，人民出版社1993年版，第221頁。

[29] 參見李曉惠：《邁向普選之路-香港政制發展進程與普選模式研究》，新民主出版社有限公司2013年版，第326-330頁。

且該等人員在參選和參政過程中並未受到限制，使得香港特區政制發展無法完全排除外國幹擾。長此以往，香港特區的政治安全乃至國家安全都將受到威脅。有學者在研究我國的國家分裂風險時提到，導致一國分裂或解體的三個因素為：獨立的政治和文化認同、相對獨立的行政區劃、獨立的政治和文化精英集團。^[30]雖然該學者的研究是針對以民族為單元分裂的風險，但其提出的分裂因素對香港特區也有參考價值。香港回歸後不僅行政區劃相對獨立，還是單獨關稅區，享有高度自治權，且因“國民教育”不到位致使部分群體高地區認同、低國家認同，如果不對選舉制度進行控制，反中亂港分子則可能在外國的扶持下成為香港特區政治活動中的“領袖人物”，炒作政治議題，並在合適的時機發動分裂。

新選舉制度設計的資格審查制度和提名機制可以有效防止反中亂港分子進入管治隊伍，資格審查也可有效抵制外國對香港政治活動的幹預。而防止外國勢力幹預對於維護香港特區選舉制度安全、維護香港特區政治安全和國家安全都意義重大。

四、香港特區新選舉制度的文化基礎與功能分析

在儒家文化及港英政府特殊殖民統治政策的雙重影響下，港人對民主秉持工具主義觀念。香港特區政制發展的目的是保障香港的穩定繁榮，不能盲目追求激進民主、直接民主。除此之外，香港特區雖然享有立法權、行政管理權、獨立的司法權和終審權，但其政治制度並非“三權分立”，而是“行政主導”。“行政主導”的政制設計既是香港特區作為地方性政權機關的應有之義，也是香港作為一個經濟型城市快速響應經濟、社會發展、保障繁榮穩定的必然要求。

（一）新選舉制度契合香港的政治文化傳統

1. 香港政治文化特性解讀

19世紀中英之間長期的貿易順差導致英國難以承受每年向清政府支付大量白銀的壓力，英國遂以對中國出口鴉片的方式扭轉中英貿易順差並從中牟取暴利。清政府以林則徐虎門銷煙為代表的反擊遭到英國報復，其借此發動第一次鴉片戰爭並占領香港島，作為鴉片走私進入中國的中轉站。香港憑借著天然深水良港的自然條件，成為英國對華鴉片貿易的重要據點，經濟價值巨大。^[31]爾後，隨著英國遠東政策的清晰，其對香港的打算除了商業目的，還包含外交和軍事目的，而非僅僅著眼於殖民統治，這一點有別於英國在世界其他地區的殖民政策。^[32]

鑒於英國對香港功能的特殊定位（非為殖民，而為英國在遠東勢力範圍的據點），加之香港大部分土地均為英國租借而來，英國政府很早就意識到香港的政制發展不可能同其他殖民地一般走向自治或獨立，因此英國在香港統治的絕大部分期間並未給予香港民眾任何民主性權利。^[33]由於香港獨特的地理位置和自然條件，港英政府在香港進行殖民統治的目的和手段與在全球其他地區存在一定差異。為充分利用香港優越的地理條件，打造英國在亞洲的貿易中轉站和商業中心，英國人在香港統治期間（尤其是殖民統治的中後期）實行“懷柔政策”，港人的經濟自由得到保障，港英政府的

[30] 參見馬戎：《21世紀的中國是否存在國家分裂的風險（上）》，載《領導者》2011年第38期；馬戎：《21世紀的中國是否存在國家分裂的風險（下）》，載《領導者》2011年第39期。

[31] 參見王鳳超：《香港政制發展歷程（1843-2015）》，生活·讀書·新知三聯書店2019年版，第29-30頁。

[32] 參見餘繩武、劉存寬：《十九世紀的香港》，中華書局1994年版，第177頁。

[33] 參見李宏編著：《香港大事記（公元前214年-公元1997年）》，人民日報出版社1988年版，第122頁。

管治效率、廉潔程度以及對個人自由和人權的保護都頗令港人滿意。也即，回歸前香港雖然缺乏民主，但自由程度較高。在此背景下，那些為了爭取“民主”以最終實現上述目標的國家所經歷的鬥爭與混亂在港人看來是遙遠又陌生的。香港未經歷艱難的民主化過程，卻享受著民主化後的果實，導致了香港民主工具主義觀念的盛行，人們不願意為了激進的民主改革而承受經濟發展、個人生存質量等方面的代價。^[34]

故此，僅從香港居民的民主觀便可知，激進、盲目、一步到位式的民主改革必然不會被大部分香港居民接受。香港居民並未做好承受由此帶來的沉重壓力，也不願意為了過快實行符合所謂“國際標準”的民主政制而做出巨大的犧牲。漸進式民主改革，在保證香港社會繁榮穩定、保障香港民生發展的前提下逐步擴大香港居民的民主權利才是整個香港社會的共識，少數別有用心的反中亂港分子操縱的街頭暴力事件並不能代表香港社會絕大部分民眾的態度。香港的政制民主化發展首先要有利於香港社會的穩定和經濟發展，其次要循序漸進，保障社會各界均衡參與，在符合香港實際情況且在取得港人共識的背景下進行。

2. 新選舉制度對香港政治文化特性的回應

香港特區第一、二屆立法會中部分議員由選舉委員會選舉產生，立法會與行政長官的產生基礎部分重疊。此後立法會議員選舉制度改革，選舉委員會不再承擔提名和選舉立法會議員的職能。但改革後僅經歷兩屆立法會，香港特區政治生態便急劇惡化，不僅立法會內對抗愈加嚴重，街頭暴力事件也時有發生。全國人大常委會的“8·31”決定規定了香港特區政改的“五部曲”，為香港特區立法會和行政長官產生辦法定基調。但此舉卻引發反中亂港分子的劇烈反應，後者發動了為期79天的“占領中環”行動，給香港經濟造成重創。此後的“旺角暴動”和“修例風波”更是發展成暴力的街頭對抗，除了經濟損失外還造成巨大人身傷害。根據統計，香港2019年因“修例風波”引發的暴亂導致香港自2009年來首次出現經濟衰退，經濟損失高達4000億港元，包括貿易、旅遊、餐飲、零售等諸多行業在內的從業人員均被波及，生計受損。^[35]

香港特區新選舉制度繼續漸進式改革的步調，在確保香港特區經濟發展和社會穩定的基礎上推進香港特區政制民主化。新選舉制度的漸進式特征一方面體現在其承繼了香港特區原有選舉制度的改革方向，選舉委員會的構成進一步優化，提升其代表性，保障香港特區各界的均衡參與。新選舉制度還恢復選舉委員會提名和選舉立法會議員的職能，並設置了資格審查制度，以提升選舉制度的安全性，確保選舉制度的發展秩序。新選舉制度下香港特區第七屆立法會的選舉及新近的區議會選舉均改觀明顯，一批破壞香港政治生態的反中亂港分子不再有機會參選，候選人的整體狀態改善明顯。另一方面，新選舉制度也並沒有止步不前，仍然在探索適合香港特區的政制發展路徑，不僅制度本身的民主程度增加（選舉委員會的代表性增加、組成結構優化，保障香港特區各界均衡參與），且制度運行的效果也已經展現。如第七屆立法會共有90個席位，而競爭的候選人達153位，每一席位均有競爭，無人自動當選，創造了香港立法會選舉的歷史。候選人以及成功當選者的背景也非常多元，不再有明顯“建制派”“泛民派”的分界線。競選過程也不再有人身攻擊，候選人多辯論民生、經濟、產業發展和社會政策等世紀問題，不再局限於競選者本人的政治傾向。總結而言，新選

[34] 參見劉兆佳：《香港社會的民主與管治》，商務印書館（香港）有限公司2017年版，第321-339頁。

[35] 參見《亂局之下香港損失有多大？這組數字讓人不寒而栗！》載中國青年網2019年11月17日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1650427733161029936&wfr=spider&for=pc>。

舉制度既契合了港人的政治文化特性，守住安全與秩序的底線，確保特區經濟發展和社會穩定，又積極探索符合香港特區實際情況的選舉制度，符合新時代香港特區民主政制發展的需求。

（二）新選舉制度滿足香港特區經濟和社會發展需求

1. 新選舉制度符合香港特區經濟發展的需求

根據基本法設計，香港特區行政長官和立法會二者關係既非英國式的議會內閣制，也非美國式的總統制。前者政府和議會的產生基礎相同，除非多黨聯合執政，政府幾乎不受議會掣肘；後者總統由普選產生，認受性高，且有固定任期，權威和獨立性都強。香港政制的內涵為“行政主導”，行政與立法互相制約、互相配合，重在配合。^[36]立法會對行政長官制衡的“武器”包括否決政府提出的立法議案和財政預算。雖然行政長官可以解散立法會，但一屆任期內只能解散一次，並且面臨再次選舉的立法會仍然不予通過則行政長官必須辭職的嚴重後果，所以自香港回歸以來行政長官從未解散過立法會。如此，立法會便能在各種議題上對行政長官進行刁難，行政長官自回歸以來一直偏弱勢。

根據迪維爾熱定律，比例代表制下容易產生多黨制，對應到香港立法會的選舉，直選議席采取大選區多議席比例代表制的選舉制度，使得部分極端小黨可以僅靠少數選票進入立法會。例如2008年“社民連”、2012年“社民連”和“人民力量”等激進組織都在立法會獲得過議席。這部分極端勢力多次策劃實施“拉布”以阻礙政府施政，將街頭激進運動的文化帶入立法會，影響立法會良好運作。作為一個高度發達的經濟型城市，以及國際金融、貿易和航運中心，香港特區實行“行政主導”才能迅速應對複雜的國際經濟、政治環境變化，及時響應經濟及社會發展需求。西方“三權分立”的政治體制下，立法機關與行政機關的拉扯、鉗制均可能導致香港特區錯失稍縱即逝的經濟發展機會。

新選制下選舉委員會的提名制度則可以有效避免上述情況。首先，選舉委員會的組成包含工商、金融界，基層、勞動和宗教界，立法會議員、地區組織代表，香港特別行政區全國人大代表、香港特別行政區全國政協委員和有關全國性團體香港成員的代表。是香港整體性利益的廣泛體現。行政長官和立法會議員候選人須在每一個界別都獲得支持才能被提名的制度設計也避免了香港的政治分化，避免選出只代表某幾個利益集團的行政長官和立法會議員，提高行政長官的認受性。其次，立法會議員和行政長官均由選舉委員會提名，二者具有共同的產生基礎，行政長官較容易在立法會取得多數支持，減少施政阻礙。

香港特區第七屆立法會與政府配合已經一年多，目前來看改善明顯。2022年立法年度會期內，立法會共舉行了33次會議，總時數達264小時，運作高效，通過了多項惠民利港的法案及議案。其中，香港特區政府提交25項法案，立法會高效通過其中的17項。^[37]總體而言，在新管治團隊帶領下，香港特區管治效力已現提升趨勢。如《2022年僱傭及退休計劃法例（抵消安排）（修訂）條例草案》，新一屆立法會僅用不到10小時就完成審議，這在改革之前是不可想象的；而在2011年和2014年均因議員“拉布”而擱置的《版權條例》法案也在2022年獲通過，令香港特區版權制度得以更新；為完善實施《香港國安法》的本地立法而修訂了《刑事訴訟程序條例》，對危害國家安全犯罪

[36] 參見肖蔚雲：《關於香港特別行政區基本法的幾個問題》，載《法學雜誌》2005年第2期。

[37] 參見《立法會主席年結記者會開場發言全文》，載香港特區立法會官網2022年12月16日，<https://www.legco.gov.hk/tc/open-legco/press/yr2022/pr20221216-1.html>。

案件做出程序上的規定。立法會會議進行期間也不再有任何隨意退場，要求“清點人數”等阻撓會議進行的行為，這在前兩屆立法會可以說是常態。此前，為阻止議案通過，以參會人數不足法定人數為由要求清點人數是反對派常用的手法。以2019—2020立法年度為例，反對派要求清點人數501次，耗時87小時，占全屆總會議時長的5%，而2018—2019立法年度則高達1490次，耗時223小時。^[38] 本次選舉制度改革後，新一屆行政機關與立法會的關係不再劍拔弩張，還創設了“前廳交流會”機制以促進香港特區政府官員與立法會議員的交流，“行政主導”初步實現，香港特區政府開始可以集中資源處理各類經濟社會民生問題。

2. 新選舉制度產生的香港特區政府管治效能提升

香港特區新一任政府上任後，迅速恢復社會穩定，恢復與內地全面通關，並著手解決一系列困擾特區已久的社會問題，積極對接國家發展戰略，管治效能有所提升。

新一屆香港特區政府在平息“修例風波”的餘波、實施《香港國安法》、履行維護國家安全職責、開展“國情教育”方面表現亮眼。根據對曆年香港特區政府施政報告的統計，2020年《香港國安法》通過後，港府開始在施政報告中增設“一國兩制”專章，專門論述香港特區與中央的關係及一國兩制的內涵，強調香港特區維護國家安全的義務以及強化國民教育以進行政治整合的義務。在此之前，儘管香港特區已經持續數年爆發街頭抗議運動和各類沖突，但特區政府的施政報告重點始終一直關注本港的經濟發展和民生改善，並沒有從“一國兩制”的高度審視過香港特區在國家全局中的地位與作用，思考香港特區產生諸多問題的深層次原因，不能跳出香港特區本身的範圍看問題。過去一年香港特區激進的社會氛圍漸趨平靜，特區政府成功逮捕、起訴一批違反《香港國安法》的反中亂港分子，香港社會慢慢告別昔日的泛政治化現象。香港特區全體公務員也完成了效忠國家和特別行政區以及擁護基本法的宣誓程序。在此之前“泛民”不斷以政治中立為借口回避公務員的政治忠誠義務，公務員隊伍中也出現部分同情“泛民”人士，為香港特區政府制止暴力事件造成阻礙。

曾引起遊行反對而一度擱置的“國情教育”、國家安全教育、憲法和基本法教育活動，也在學校和社會穩步推進，特區政府在輿論和宣傳上逐漸掌握主動權。2020年1月香港特區立法會成立小組委員會研究幼稚園、中小學教科書及教材編制，審視校本政策對教科書與教材編制及監管的影响；2022年9月香港特區政府教育局向全港中小學公布新學年的“國民教育活動規劃年曆”，對國慶、國家憲法日等17個重要日子提出詳細的活動建議，並推出諸多參與感強的國情教育措施，幫助青少年深入了解祖國的文化歷史及社會現狀；2022年12月香港特區教育局又向資助學校發出通告，列出加強國民教育的績效指標，制定《加強國民教育：學校自評清單》共計18個項目，要求學校自評是否達到相關要求，及不達標的原因和達標計劃；2023年行政長官會同行政會議接納通訊事務管理局提出的系列建議，其中包括在未來6年，持牌廣播機構必須每周額外播放30分鐘關於國民教育、國民身份認同和正確認識《香港國安法》的節目。

社會治理方面，香港特區政府針對跨代貧窮、地區環境衛生、公營房屋供應和土地房屋統籌幾個領域著重發力，取得預期成績。特區政府成立“香港投資管理有限公司”“共同投資基金”“引進重點企業辦公室”“招商引才專組”，吸引和助力更多企業在港發展；推出了“高端人才通行證計

[38] 參見《立法會主席年結記者會開場發言全文》，載香港特區立法會官網2020年7月17日，<https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/press/pr20200717-2.html>。

劃” “人才服務窗口” 優化人才服務；提出“簡約公屋”計劃，公營房屋供應持續增加，過去一年獲安置入住公屋的一般申請者平均輪候時間較上一季下跌0.2年；加強安老服務支援，多管齊下完善公營醫院服務。

經濟方面，特區走出疫情陰霾，復蘇轉好，經濟及金融狀況獲得國際貨幣基金組織及國際經濟學家的積極評價。這種轉變一方面來自全面通關後政策刺激，另一方面也離不開港府的主動作為。如自2023年以來，特區政府推出“你好，香港”活動，向內地及海外遊客贈送約50萬張機票以拉動香港旅遊業發展；高覆蓋面發放消費券，並推出“開心香港”活動提供消費場景，助力特區本地消費市場。港交所啟動“港幣—人民幣雙櫃檯模式”，港股成為全球首個實施兩種貨幣櫃檯結構的市場，鞏固香港特區國際金融中心地位。特區還推出“互換通”，允許特區及其他境外投資者通過兩地基礎設施互聯互通而參與內地銀行間金融衍生品市場，提升人民幣債券的國際地位。得益於特區政府的“有所為”，香港經濟逐漸重新煥發昔日活力。

在融入國家發展大局方面，特區政府成立“融入國家發展大局督導組”，由行政長官任組長，三位司長任副組長，強化頂層設計，更積極主動對接國家“十四五”規劃、粵港澳大灣區建設和“一帶一路”高質量發展等國家戰略。2023年以來，特區與內地頻繁互動，特區政府官員來訪內地多省市交流拜會，在科技、經貿、金融等多個領域深化與內地的合作。同時特區政府還出台了“青年發展藍圖”，推出了“青年參與倡議計劃”，並將“大灣區青年就業計劃”恒常化，支持特區青年參與大灣區建設。

Abstract: The elections for the Chief Executive and the Legislative Council are the centralized exercise of political rights, including the right to vote and the right to be elected, granted to Hong Kong residents by the Basic Law of Hong Kong. It is also an important means of political integration for the Hong Kong Special Administrative Region. The evolution of the original electoral system in the Hong Kong Special Administrative Region has gradually deviated from its initial intent, rendering it challenging to fulfill its function of political integration. In response to the actual circumstances of the Hong Kong Special Administrative Region, the central government has amended Annex I and Annex II of the Hong Kong Basic Law, refining the electoral system to align with the provisions of the Basic Law. The new electoral system adheres to the principles of gradual progress and balanced participation, with a primary focus on order and security as core values. It addresses the loopholes in the previous electoral system, aligning with the political culture and democratic development needs of the Hong Kong Special Administrative Region. Moreover, it caters to the economic and social development needs of the Hong Kong Special Administrative Region.

Key words: Electoral System; Political Integration; Value Orientation; Function Orientation

（責任編輯：唐銘澤）