

# 國際視野下的香港立法會普選之道

王理萬\*

在“行政主導”的政治結構下，香港立法會並非典型意義上的“三權分立模式”下的權力分支，而是由基本法授權的特區立法機關，也是直轄於中央政府的特區代議機關，其與行政長官形成了配合與制約的互動關係。在香港普通法傳統下，特區立法會形成了一套相對成熟的權力運行機制；在回歸之後，這種傳統最終服膺於《香港基本法》確立的憲政體制。特別是《香港基本法》明確了“立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標”，這意味着香港立法會的制度前景與普選直接相關。關於香港立法會普選的研究，不僅需要歷史向度的梳理分析，也需要將該問題放置在國際視野中，充分關注經濟與政治相似地區的議會普選經驗。就經濟性而言，香港作為國際金融中心與現代化都市區(metropolitan district)，與英國倫敦、美國紐約、法國巴黎、日本東京、瑞士蘇黎世等城市類似——它們作為世界級的金融市場和投資交易中心，具有影響甚或支配世界經濟的地位，這要求其建立與經濟地位相匹配的政治和選舉制度。就政治性而言，香港作為統一國家內的政治“異質地區”(heterogeneous region)，與加拿大的魁北克、美國的波多黎各、英國的北愛爾蘭、西班牙的加泰羅尼亞、乃至法國的瓜德羅普等地區類似——上述地區雖有不同的歷史成因、政治狀況和權力結構，但是它們均作為統一國家內與主流政治制度、文化環境與生活方式存在較大差異的“異質地區”，中央政府對其實行特殊的管治方式，並且由於異質性導致的國家認同感薄弱，容易滋生分離主義傾向。<sup>1</sup> 這些都市

和地區的普選經驗，對於香港立法會普選具有重要的借鑒意義。

## 一、經濟性都市的議會普選

從主權國家的層面來看，經濟發展和民主政治的關係頗為複雜——一方面，就因果關係而言，難以推論出經濟發展導致民主制度、或是民主制度帶來經濟騰飛的必然聯繫；另一方面，就現實例證而言，雖然可以找到二者的經驗性聯繫，比如多數經濟發達國家已經實現了以競爭性選舉為表徵的民主制度，也很容易找到相反的例證。<sup>2</sup> 僅就經濟性都市的層面而言，國際金融中心大多已經實現了普選。根據卡達金融中心管理局(The Qatar Financial Centre Authority)所發佈的“國際金融中心指數”(Global Financial Centers Index)，位列前十位的分別是紐約、倫敦、香港、新加坡、東京、蘇黎世、首爾、三藩市、芝加哥、波士頓。<sup>3</sup> 其中，除香港和新加坡仍有較為明顯的威權色彩外，其餘均建立了較為完善的普選制度。

需要強調的是，經濟性都市的選舉制度缺乏“自組織性”，需要依附於其所屬的主權國家的政制設計。比如，韓國在1987年的“六月民主運動”後就實現了總統和國會的直接選舉，但首爾的地方議會和市長直到1995年才由民選產生。<sup>4</sup> 換言之，地方選舉制度與國家層面選舉制度的發展密不可分，往往是在完成國家層面的民主化改革後，地方層面的普選才有存在的政治空間。以下選取紐約和倫敦作為比較研

\* 中國政法大學人權研究院講師

究對象，概因二者作為與香港齊名的國際金融中心，有豐富的普選經驗；新加坡雖然不是典型的經濟性都市，而是獨立的主權國家，但是鑒於新加坡與香港在政經體制和歷史文化方面的相似性，本文將其一並作為觀察對象。

### （一）紐約市的議會和普選制度

紐約市議會(New York City Council)是紐約市的代議機構，其負責監察(monitor)市政機構的運作和績效，確定土地用途以及批准城市預算，並且掌握紐約市的立法權。紐約市市長並非由市議會選舉產生的，二者只是作為管理城市的平等夥伴機構(equal partner)。紐約市議會由 51 名議員組成，這 51 名議員由 51 個市議會選區(council district)按照“票多者當選制”(First Past the Post)普選產生。

在紐約，民主黨和共和黨仍然是最主要的兩個政黨，其中民主黨在紐約市議會中佔據絕對優勢地位。值得注意的是，不同的選舉制度對於議席數量有着直接影響。紐約市議會曾經在 1936-1947 年間採用“比例代表制”，這得到了作為議會少數黨的共和黨的支持，“他們認為可以利用比例代表制來增加他們在市議會中的席位”。<sup>5</sup> 學者測算了在 1931 年的紐約市議會選舉中，如果採用單議席制度(Single Member Districts)，民主黨可以憑藉 65% 的選票獲得 64 個席位(佔議席總數的 98.5%)，而共和黨在獲得 25.9% 選票的情況下，僅能獲得 1 個席位；但是如果採用比例代表制，在選票不變的前提下，民主黨和共和黨則可以分別獲得 42 個和 17 個席位，之前無法獲得議席的社會黨(Socialists)也可以獲得 6 個席位。<sup>6</sup> 由此可見，在都市議會選舉中採取比例代表制，可以使議會的代表性更加充分，但同時也會分散議席，促成多黨制格局的形成。對於紐約市議會的選舉而言，“引入比例代表制意味着允許左翼勢力在政府中有相應代表，他們可以在獲得少數選票的情況下取得議會席位”。<sup>7</sup> 因而在二戰後隨着美國政府對於左翼政治活動的控制，紐約市也廢除了比例代表制。

觀察都市議會制度的另外一個重要視角，就是都市議會和市長的關係。事實上，國家層面的選舉往往需要同時關注橫向和縱向兩個層面，即在橫向上調整

立法、行政和司法的權力分配，在縱向上注重中央政府和地方政府的分權。然而在都市選舉的層面上，由於其轄區有限、行政層級較少、管理趨於扁平化，因此選舉制度重點在於橫向權力配置，即處理都市議會和行政機關之間的關係。不同的都市採取了差異性的橫向權力配置模式，比如紐約的市長和市議會由選民分別普選產生，倫敦市議會由普選產生並負責組織市政府，而巴黎市議會由普選產生、但市長卻由中央政府委派。<sup>8</sup> 在美國，都市內部的橫向權力關係被稱為“都市政府結構形式”(Forms of Municipal Government)，包括了“市長－議會”模式(Mayor-Council Government)和“議會－市長”模式(Council-Manager Government)兩種基本類型。在前一種模式下，市長和議會分別由普選產生，形成類似於美國聯邦政府的政治格局，此時出於都市行政效率的考慮，往往是由市長佔主導地位；在後一種模式下，市長由議會選舉產生，因而議會在立法、預算、決策等方面發揮主導作用，市長僅是議會的執行機構而已。除了這兩種典型的都市政府結構形式外，還有委員會制度、市鎮會議(Town Meeting)、代表性市政會議(Representative Town Meeting)等形式。不過顯而易見的是，“市長－議會”與“議會－市長”模式仍是大都市的主要權力結構，其他政府形式在中小城市中適用得更為廣泛一些。

比較而言，“市長－議會”模式顯然更加符合現代都市的發展要求。現代都市的行政事務愈發繁瑣、政府承擔了大部分的市政服務職能，因此需要高效和強力的執行機關，而囿於議會本身的合議體制，多數情況下難以承擔有效的決策功能。相關統計指出，在美國排名前 30 的大型都市中，採用“市長－議會”模式的佔 21 個，採用“議會－市長”的僅有 9 個。<sup>9</sup> 在“市長－議會”模式下，議會主要承擔立法和監督職能，而決策和執行的權力則由市長領導的行政機關完成。紐約就是典型的“市長－議會”模式，市長在決策中佔據主導地位。1995 年紐約市議會未經過全民公決(referendum)而通過立法授權自身有權向“獨立警察調查和審計委員會”任命若干職員，被紐約最高法院認定為侵犯了(usurped)行政權，即該項立法事實上行使了本該由市長行使的權力；與之類似，紐約市

議會在 1993 年通過立法批准了公司經營通勤車的申請，也被法院裁定損害了市長的權威。<sup>10</sup> 因而，在強勢的市長權力下，紐約市議會的職能就被局限在以預算功能為核心的監督制衡方面，並且確定城市發展的長遠規劃，這與市長的行政權形成了較為清晰的界分。

在選舉制度方面，紐約市議會每屆任期四年，最近一次選舉在 2013 年 9 月舉行。紐約全市分為五個大選區，其中曼哈頓區 10 個選區、布魯克林區 16 個選區、皇后區 14 個選區、布朗克斯區 8 個選區、史坦頓島 3 個選區，每個選區按照票數多寡選出一名議員，共計選出 51 名議員。在 2013 年選舉中，僅有 3 名共和黨候選人當選，其中除了皇后區選出了 1 名共和黨人，其餘兩名共和黨人皆出自史坦頓島。需要說明的是，紐約市所有選舉產生的公職人員均實行任期制(term limits)：1993 年經過紐約市全民公決，確定所有的選舉產生的公職人員最多任職兩屆(每屆四年)；不過在 2008 年，時任紐約市長邁克爾·布隆伯格(Michael Bloomberg)簽署法令，將 2009 年以後的議員任期延展至三屆。<sup>11</sup>

在美國聯邦制的背景下，不僅各州有較大的自治權，並且各個都市也有很寬泛的自治權；各州對於其下屬都市的控制權遠大於聯邦政府，從法律上而言，聯邦政府對於各都市缺乏憲法責任(constitutional obligation)，當都市政府遇到重要的財政危機或公共危機時，聯邦政府所採取的行動僅是基於政治考慮(political calculations)而不是法律義務。聯邦政府和都市之間的關係，主要集中在都市更新、模範城市(model cities)、以及社區發展補助津貼方面，聯邦政府對都市發展實施財政援助(financial assistance)。從羅斯福新政開始，與其他大都市和地方政府一樣，紐約市繞過州政府與聯邦政府建立了密切的聯繫，聯邦政府在多個政策領域給紐約市巨額投資，僅在 1970-1978 年間聯邦政府的投資就上升了 7 倍。<sup>12</sup> 這說明在美國的聯邦制之下，都市政府有着較大的自治權，無論在選舉還是政策層面，聯邦政府對於都市並無直接管治權。但是這並不意味着二者關係的疏離，聯邦政府主要通過財政手段將都市發展納入國家規劃之中——這種方式是激勵性、非強制性的，體現了

協商和引導的特徵。

## (二) 倫敦地區政府與普選制度

英格蘭分為三級行政層級，第一級是郡(county)，第二級是自治鎮(district level)，第三級是民政區(parish level)——大倫敦區(Greater London)是英國特殊的郡一級的行政區劃。大倫敦區成立於 1956 年，其下包含倫敦市(City of London)與 32 個倫敦自治市(London Boroughs)，共 33 個次級行政區。大倫敦也是歐洲議會選區(European Parliament Constituency)之一，設有 9 個歐洲議會議員(MEPs)席次。大倫敦區的政府體制經歷了複雜的變遷過程，其核心在於權力的收緊與下放。早在 1889 年就成立了倫敦郡議會(The London County Council, LCC)，其擁有進行教育與城市規劃的權力——彼時的倫敦郡包括了 28 個自治市和倫敦市(City of London)。隨着倫敦市區的擴張，在 1965 年成立了大倫敦區議會(The Greater London Council, GLC)，職能包括消防、應急管理、垃圾處理、防洪、以及環境保護等。大倫敦區議會在 1986 年被撤銷，其權力由中央政府、倫敦自治市、倫敦市、以及新設立的倫敦地區管理機構(London-wide bodies)分割行使。1998 年大倫敦區舉行公投，決定是否成立大倫敦管理委員會(Greater London Authority)，直接選舉產生市長和倫敦議會(London Assembly)，結果有 35% 的倫敦居民參加了公投，其中有 72% 的投票支持該提議，於是第一屆大倫敦管理委員會在 2000 年 5 月成立並運行至今。<sup>13</sup>

概而言之，從 1889 年到 2000 年的一百多年歷史中，倫敦地區政府體制經歷了複雜的變遷：一方面需要整合在倫敦地區各個都市群落的功能，建立統一完善的公共服務，這意味着要建立起集合性的超級政府；另一方面，這種囊括多個都市和多項市政職能的超級政府，在都市和中央政府之間增設了管理層，不符合減少管理層級的精簡趨勢，並且難以滿足差異性的地方化需求。1986 年廢除大倫敦區議會(GLC)的重要理由就是，認為其是浪費和沒有必要的(wasteful and unnecessary)，而應當將其大部分職能交給個自治市和地區行使；即便是那些有必要在整個倫敦地區提供的服務，也應該由各自治市和地區組成的聯合委員

會(joint boards)來管理。<sup>14</sup> 因而大倫敦區的政府體制總是在“分—合”之間徘徊，目前的政府結構可以視為是一種妥協的中間狀態：其取消了大倫敦區的議會機構，但是設置了大倫敦區的管理機構——這個管理機構具有“兼職性”，即由倫敦市的市長和議會兼理大倫敦區的管理，並且市長和議會是均由直接選舉產生。

目前，倫敦議會(London Assembly)作為大倫敦管理委員會的一部分，有權監督市長的日常行政，並且在 2/3 以上議員同意的情况下，修改市長提出的預算案和法律案。倫敦議會由 25 名議員組成，選舉採用比例代表制下的附帶席位制(Additional Member System, AMS)——這是一種稍顯複雜的選舉制度，是“單一選區兩票制”的變種，每個選民均有兩張選票，在全部 25 個席位中，11 個席位由全體倫敦選民通過投票給政黨名單(party list)選舉產生，14 個席位分選區選舉產生(14 個選區，每個選區選舉一名議員)。目前在倫敦市議會中佔據主要席位的有六個政黨，包括綠黨、工黨、自由民主黨、保守黨、英國獨立黨、英國國家黨，其中工黨和保守黨佔據了多數席位。倫敦市議會和市長的選舉均由獨立的倫敦選舉局(London Elects)負責組織，以保證投票的公正性和獨立性。倫敦選舉局作為大倫敦管理委員會的一部分，其在政治上和運作上均是獨立的，直接受到大倫敦選舉監察官員(returning officer)的領導，並且擁有獨立的預算。

英國雖然作為傳統意義上的單一制國家，但是其持續推動的地方分權化改革，使得地方政府獲得了較大规模的自治權。特別是倫敦作為英國的首都，歷來受到中央政府的直接控制。但是，近年來的改革在朝着“去中央化”的方向發展。在 2011 年英國通過了《地方主義法》(Localism Act 2011)，力推地方分權，其中專章規定了對於倫敦的授權，取消了在 1999 年通過的《大倫敦管理委員會法案》(Greater London Authority Act 1999)中所設定的一般限制，賦予其在土地、住房、經濟發展規劃、基礎設施建設等方面廣泛的自治權力。<sup>15</sup> 尤為關鍵的是，在機構改革方面，中央政府撤銷了“倫敦發展署”(London Development Agency)的建制，將該署及“房屋與社區署”(Homes

and Communities Agency)的職能交由倫敦市市長行使。<sup>16</sup> 這意味着，英國中央政府將不再保留對於首都管理的特權，而將其下放給大倫敦區自行管理。

在中央政府推動權力下放的同時，大倫敦區也在推動向其治下的都市進行放權。倫敦議會成立了專門的“權力下放委員會”，負責推動權力下放事宜。權力下放的主要動機是都市發展面臨繁重的人口壓力、以及人口激增所帶來的住房問題、就業問題和公共管理難題。由此，大倫敦管委會和倫敦議會通過財政分權與下放公共服務的方式，使得各下屬城市擁有更多的自主權、同時也承擔更多的責任。在過程中，倫敦議會發揮了重要的監督作用：(1)要求市長制定規劃，以增強市政府決策的透明度；(2)否決了市長關於進一步下放商業利率的修正案；(3)修改了首都的預算；(4)拒絕了市長關於警察和犯罪問題的計劃等。<sup>17</sup> 因此，倫敦議會在權力下放過程中扮演了“制動閥”的角色，保證了權力下放的節奏和效果，防止將過多權力交由一個城市獨立行使，保持了權力在大倫敦管委會層面的適度集中。

儘管如此，英國所推行的權力下放改革並未改變其單一制本質，中央政府仍掌握權力收緊或放鬆的自主權，地方政府的權限和運行規則也由中央政府通過立法制定。在選舉制度上，英國是在實現全國層面的普選之後，再推行地方層面的普選，倫敦的市長和議會的選舉遲至 2000 年才進行了直接選舉。有學者概括了英國中央政府對於地方政府的法律控制手段包括了濟貧委員會模式(設立專門的中央機構管理地方特定事務)、地方政府委員會模式(設立專司地方事務的中央部門)、全面與直接的控制模式(中央政府部門為地方政府部門設定目標)，將地方事務與財政進行“去地方化”<sup>18</sup>。因而，單一制和聯邦制的區別並不在於地方自治權的範圍，而是在於權力來源的不同——在單一制下的中央政府儘管可以推動大尺度的地方分權，但是改革與否與授權範圍的主動權要掌握在中央政府手中。此時，中央政府可以根據政治和經濟形勢決定分權或集權的程度，而地方政府在該過程中往往是被動的。

### (三) 新加坡的國會選舉制度

1965年8月，新加坡被迫脫離馬來西亞獨立建國。在獨立後，新加坡在人民行動黨(People's Action Party)的領導下勵精圖治，利用歐美國家轉移勞動密集型產業的機會，獲得迅速發展，成為“亞洲四小龍”之一。由於新加坡的土地面積非常有限，因而其政府層級僅有兩層——除中央政府外，還有聯繫中央政府和民眾的半政府組織“人民協會”，因而學者將其稱之為“一個半層級”<sup>19</sup>的國家縱向結構。在政府體制上，新加坡政府由行政、立法、司法機關構成。總統作為國家元首，由全體國民普選產生，其有權任命總理、解散國會；內閣由總理領導，總理一般為議會多數黨的領袖，內閣成員一般也是國會議員；新加坡國會由普選產生，但是設計了頗為複雜的選舉體制，保證了人民行動黨的優勢地位。僅從憲法文本上看，新加坡似乎實行由總統和總理分享國家統治權的“半總統制”，但事實上新加坡更加傾向於威斯敏斯特式(Westminster System)的議會內閣制。總統由選民直接選舉產生、並具有一定的實權，不過絕大多數的行政權力還是掌握在內閣手中。

新加坡在獨立前就進行了國會議員的普遍選舉(general election)，1959年的首次選舉採用了單一選區代表制(single-member constituencies)的方式選出了51名議員，其中人民行動黨獲得了43個席位，並由此開啟了長期執政的歷程。新加坡獨立後的首次選舉是在1968年舉行，人民行動黨獲得了高達84.4%的選票，佔據了國會的全部58個席位，首次達到了“一黨執政”的局面。其後，雖然人民行動黨的得票率並不完全穩固(比如2001年達到歷史最低得票率60.14%)，但是受益於人民行動黨所直接設計的選舉體制，其一直保持對於議會的決定控制權，掌握了95%左右的議席，反對黨無法對其構成實質挑戰。

值得注意的是，新加坡國會的議員數量並不是固定的，而是隨着人口數量逐漸遞增，目前保持了102人的議員規模。議員並非全部由選舉產生，而是分為三種方式：(1)選舉產生的議員(Elected members)；(2)委任議員(Appointed members)，包括了非選區議員(Non-Constituency Members, NCMPs)和官委議員(Nominated Members, NMPs)兩種。非選區議員是指

通過委任選舉中獲得最多選票的反對黨候選人的方式產生的議員，這是新加坡獨創的議員產生方式，以保證議會中反對黨的代表性(representation)。該制度自1984年開始實施，新加坡憲法中規定最多可以有9名非選區議員，不過在實踐中一般僅有3名。官委議員由議員專門委員會提名，總統任命，最多可以任命9名，任期為兩年半。<sup>20</sup>

在地區普選中，新加坡採取了“單一選區多票制”的形式，既有一般的選區，也有“集體代表選區”(Group Representation Constituencies)。在一般選區中，選舉制度按照普通的“先過先得”(First past the post)的方式確定勝選候選人。較為特殊的是在“集體代表選區”中，3-6個候選人組成小組，其中至少要有一名屬於少數族群(馬來人、印度人、或其他少數族群)。在“集體代表選區”選舉中，選民對候選人小組(而不是對個人)投票，獲得最高票數的小組候選人全部當選為議員，且不計算其中每個候選人的得票情況，“集體代表選區”議員所佔議席總數不得多於國會選舉產生議席的3/4。<sup>21</sup>雖然“集體代表選區”的制度在表面上保證了國會的族群代表性，使得少數族群在國會中也有相應的代表，但其也受到廣泛的批評(considerable criticism)：(1)遏制了反對黨獲得席位，在集體代表選區的候選人中人民行動黨佔據了主要地位，其候選人比例要遠高於單一選區；(2)降低了執政黨選舉失利的風險，由於確定集體代表選區的主動權掌握在總統手中，其利用該項特權保證執政黨獲得盡可能多的議席；(3)違反了一人一票的選舉原則，對於選舉的公平性構成威脅；(4)造成了搭便車(Free-Rider)的困境，弱勢的候選人利用集體代表選區制度，在缺乏足夠選民支持的情況下獲得議席；(5)不僅無助於族群的均衡參與，反而固化了族群性投票(ethnic voting)。<sup>22</sup>

概觀新加坡的國會選舉制度，有着較為濃厚的威權色彩，這不僅體現為人民行動黨長期執政的政治現實，而且在選舉制度的設計上(委任議員、集體代表選區等)也與一般選舉原則有所背離。正如學者所指出的，“人民行動黨長期執政下建立了濃厚的父權色彩，但是為維持統治權力，需要響應人民期盼國會中有反對量，因此人民行動黨頗為用心設計選舉制度，

相繼修改憲法與相關的選舉制度，想促成反對黨處於競爭劣勢，甚至人民行動黨可以主導選舉結果。”<sup>23</sup> 由此可見，並不存在普適的選舉模式，一項選舉制度必須要與該地的實際情況相契合，能夠充分反映與吸納民意，充分制衡與監督政府施政。就實施效果而言，新加坡的國會選舉制度達到了上述目標，只是由於人民行動黨控制了選舉制度，使得新加坡的反對黨無法獲得與其選民支持度相匹配的席位，降低了政治對抗性的色彩。根據“自由之家”(Freedom House)的最新報告，新加坡仍屬於“部分自由”(partly free)的國家<sup>24</sup>，這意味着新加坡未來的國會選舉制度的改革也應該致力於提高選舉的競爭性、代表性、平等性和自由度，目標在於建立一套能夠更加準確反映民意的議席分配制度、控制與減少委任議員的數量。

## 二、異質性地區的議會普選

所謂異質性(heterogeneity)地區是指在統一國家內，在政治、經濟、文化、意識形態、族群構成等方面，與該國主流制度有較大差異的地區，而中央政府又在該地區實行區別性的治理措施。在一般情況下，中央政府傾向採用政治和經濟方式，控制異質性地區的分離傾向；但是如果異質性地區推行民主化改革，此時分離主義傾向就可能從民間思潮演變為競選政綱。學者指出，無論對於先進的福利國家、或是發展中國家、甚至是處於衝突中的國家而言，異質性均是對於民主發展的挑戰——異質性既可能動搖成熟的民主國家，也往往會成為新興民主國家鞏固(consolidate)的障礙。<sup>25</sup> 如果是異質性地區先於國家整體進行普選，其帶來的政治風險更為突出，概因普選後的異質性地區的地方政府獲得更強的民意正當性，如果本土主義或者分離主義者在政府中處於主導地位，則會強化異質性地區和中央政府之間的對立。即便分離主義勢力無法控制地方政府，也會在社會中啟動民粹主義的本土化運動，強調其異質性特徵並將異質性予以政治化，這也會為異質性地區與中央政府之間的衝突埋下伏筆。

有學者提出了“次級主權”(sub-sovereignty)的

概念，認為在主權國家下存在“次級主權”，包括了委任型次級主權(delegative sub-sovereign entities)和聯邦型次級主權(federal sub-sovereign entities)——前者由中央政府建立，後者自願加入聯邦國家。<sup>26</sup> 無論是屬於何種類型的“次級主權”，其內部往往實行與主權國家相異的制度，並且擁有較高的自治權。這與“一國兩制”憲制結構下的香港具有較大相似性，因而通過觀測典型異質性地區的普選經驗，可以為香港普選提供經驗借鑒。

### (一) 北愛爾蘭的政府與普選制度

英國政府與北愛爾蘭的糾葛起於 1155 年教皇艾德里安四世授權英格蘭國王亨利二世侵入愛爾蘭，這場綿延數百年的衝突終於在 20 世紀末得到制度性緩解。1995 年英國政府與北愛爾蘭新芬黨發佈了貝爾法斯特架構文件(Belfast Framework Documents)，為日後的多黨談判提供討論基礎。1998 年 4 月 10 日雙方正式簽訂《貝爾法斯特協議》(Belfast Agreement)，多黨共治與權力分享的新政治架構得以確立。<sup>27</sup> 根據該協定的規定，各方主要達成以下共識：(1)約定於 1998 年 5 月 22 日在北愛爾蘭和愛爾蘭共和國交付公投；(2)除非兩地都有過半民眾選擇南北統一，否則北愛仍將是英國一部分，愛爾蘭也將修改憲法，放棄對整個愛爾蘭島的領土主張；(3)今後將依比例代表制，每 5 年改選 108 席的北愛議會，權限將包括農業、財政、衛生與經濟發展事務；(4)將組成 12 人內閣，惟有追求民主、非暴力者才能入閣，安全機制將確保北愛的新教徒及天主教徒均有機會入閣；(5)新成立的南北愛爾蘭部長會議將就關係到共同利益的事務進行諮詢並採取行動；(6)英國與愛爾蘭政府會議將取代 1985 年成立的幾個愛爾蘭島南北跨界機構。<sup>28</sup>

《貝爾法斯特協議》在 1998 年 5 月 22 日在北愛爾蘭及愛爾蘭共和國舉行公民投票，獲得了高度的支持，北愛爾蘭地區人民的支持率為 71.4%，在愛爾蘭共和國的支持率更高達 94%。1999 年 11 月 29 日，北愛爾蘭議會選舉產生權力了北愛地方政府機構，正式吸納新芬黨進入政府。12 月 2 日，北愛歷史上第一個由原先對立的新教徒和天主教徒聯合組成的地方政府開始運作，標誌着英國政府對北愛長達 27 年的直

接統治正式宣告結束。與此同時，愛爾蘭議會開始對憲法進行修改，決定正式放棄對北愛爾蘭長達幾十年的領土要求。學者概括出了北愛爾蘭政府建構的憲法原則，包括了大聯合政府(grand coalition)、相互否決(mutual veto)/同步多數(concurrent majority)、比例原則(proportionality)、以及高度自主(segmental autonomy)等原則。其中，大聯合政府原則是指由議會的“最大黨”擔任首席部長(First Minister)，而副首席部長(Deputy First Minister)必須由相對族群的“最大黨”出任，兩人共同主導行政委員會。<sup>29</sup>

目前北愛爾蘭議會由 108 名議員(Members of the Legislative Assembly, MLAs)組成，分別由 18 個選區選舉產生(其中在貝爾法斯特市設置 4 個選區)，每個選區選出 6 名愛爾蘭議會議員、以及 1 名英國議會的議員。因而就選區的劃分而言，北愛爾蘭議會和英國議會是重合的，但是選區的劃分與地方議會(local councils)的邊界並不完全重合，因而在北愛爾僅有 11 個地方議會。北愛爾蘭議會選舉採用比例代表制中的“單一可轉讓投票制”(Single Transferable Vote)的形式，這種形式也被用於北愛爾蘭地方議會、歐洲議會、以及愛爾蘭共和國的選舉之中。“單一可轉讓投票制”往往被批評為過於複雜，使選民難以掌握制度的要領，事實上其複雜之處僅在於計票，而選民投票時並不複雜，僅是對名單中的候選人按照優先順序標明即可。<sup>30</sup>

大部分的議員既代表了其所在選區的利益，也代表了其所屬政黨的利益，他們有義務按照政黨的規則行事，儘管有時候政黨利益和選區利益之間存在衝突。黨鞭(Chief Whip)的存在正是確保議員代表政黨的利益。目前北愛爾蘭的主要政黨按照其是否支持“愛爾蘭統一”，可以寬泛劃分為兩個派別：“統一黨派”和“民族主義黨派”，民主統一黨和新芬黨分別是兩派的代表。民主統一黨希望北愛爾蘭能夠在聯合王國之內，而新芬黨則主張建立一個統一的愛爾蘭國家。<sup>31</sup> 誠如上文所述，目前北愛爾蘭已經通過建立包容性的聯合政府，使得兩派可以通過選舉實現制度性平衡。在 1998 年之後，“統一黨派”佔據了優勢地位，在各類選舉中保持了穩定的半數以上支持率；儘管如此，“民族主義黨派”的力量仍非常可觀。以

最近的 2011 年愛爾蘭議會選舉為例，共計 218 個候選人競選議會的 108 個席位，候選人來自於 14 個政黨和 15 個獨立候選人。選舉結果顯示，民主統一黨獲得高達 30% 的支持率，並且由此獲得了 38 個席位，保持了議會第一大黨的地位；新芬黨也獲得了將近 27% 的支持率，獲得了 29 個席位，仍然是議會的第二大黨，也是最具影響力的“民族主義黨派”。因而按照 1998 年《貝爾法斯特協定》確定的規則，首席部長和副首席部長將分別由民主統一黨、新芬黨提名，兩黨共同分享北愛爾蘭政府的管理責任，從而保持了兩個黨派之間的政治平衡、建立起具有包容性的聯合政府。

最後需要說明的是，在英國議會權力下放背景下，英國議會對於北愛爾蘭政治和選舉仍具有控制力。英國推動的權力下放，不僅意味着將英國議會的權力下放到諸如倫敦議會等都市議會，更重要的是將原屬英國議會的職能下放到蘇格蘭議會、北愛爾蘭議會、以及威爾士國民議會。當然，下放的權力實際上都是一些“非主權性的權力”，比如教育權、衛生權等偏重於公共服務的權力，但是英國議會保留了國防與外交權力(defense and foreign policy)。為了保證權力下放的審慎，英國議會設立了獨立機構，評估哪些權力應當下放、而哪些權力應當保留，並以立法確定之。誠如學者所指出的，“權力下放維護了英國議會的主權和立法最高性(legislative supremacy)。”<sup>32</sup> 因而，北愛爾蘭議會的普選也有着相對明確的限度，其須接受英國議會立法的統一規制。普選後政府的組成也需要受到之前訂定條約的約束，這不僅使得權力下放不至於導致國家分裂，也進一步保持了北愛爾蘭數十年的和平局面。更為重要的是，在愛爾蘭內部建立了一套聯合與制衡的機制，無論是“統一黨派”或是“民族主義黨派”都無法取得絕對的優勢，而是需要按照憲制框架給予雙方以政治空間。這種平衡的局面也使得北愛爾蘭議會普選能夠在停戰後迅速得以實現並順利維持，緩和了長期存在的宗教、族群和意識形態的矛盾。

## (二) 魁北克省的分離和普選統合

“魁獨運動”是 20 世紀非常重要的國際政治現

象，其不僅涉及到族群問題和國際政治，更重要的是其提出了一個無法迴避的憲制問題：在民族國家已然成型的當下，統一國家內的異質地區追求主權的獨立運動是其惟一的政治出路嗎？誠如學者所指出的，“主權觀念通常與民族國家(nation-state)緊密聯繫在一起，主權作為國家的屬性，特別是當國家被文化、語言、甚至是宗教信仰等問題所強化時，在多變或者雙邊的政治實體(states)存在於一個國家時，主權觀念就變得非常具有爭議，加拿大就是一個例證。”<sup>33</sup>

從政治與社會視角而言，魁北克的分離運動有着深刻的歷史淵源。早在 1608 年法國人尚普蘭(Samuel de Champlain)發現並命名魁北克後不久，英國人也隨後進入該區域，並引發了兩國殖民者在語言和宗教方面的早期衝突。在 1759 年的“亞伯拉罕之戰”(Battle of Abraham)中英國攻克了魁北克市，取得了對於魁北克的軍事控制權。<sup>34</sup> 英國在佔領魁北克後並沒有成功推行政治與文化的同化策略，“在魁北克從法國人手中落到英國的主權之下以後，羅馬天主教與法語教育，當地的法律制度，這些魁北克人的文化支柱，仍繼續保留下來。”<sup>35</sup> 由此在魁北克地區形成了自成體系的語言文化和政治法律的同質性的法語民族。在政治共同體中的異質群體必然會受到各種制度與文化的限制，而這種來自主流文化和執政當局限制措施勢必會激發少數群體的反抗，也會強化了少數群體對於自身文化特殊性的認同。所以，在長達數百年的時間中，魁北克獨立成為加拿大面臨的最嚴重憲制危機。

從歷史的角度來看，魁北克議會早在 1791 年就建立起來了，由議會和總督共同執掌“下加拿大”(Lower Canada)的權力。但是彼時議會僅是形式上的民主化(superficially democratic)，議會的權力非常有限。在 1838 年因為加拿大發生的武裝反抗，憲法被終止，政治制度也變成非民選的議會。《1841 年聯合法案》(1841 Act of Union)重新建立了議會機構，但是此時法語在議會中仍是明確受到排斥的。1867 年《英屬北美法案》(British North America Act)設立了魁北克自己的議會，確立了兩院制的結構，其在轄區內擁有獨立的立法和主權，這種框架一直延續到 1960 年代。隨着議會功能的增加，特別是審查預算任務的繁重，

要求對魁北克議會進行系統改造。因而在 1960-1985 年間，魁北克議會進行了一系列改革，將兩院制改為了一院制，並且正式更名為 National Assembly，省督在立法機關中的地位下降。<sup>36</sup>

當下的魁北克議會由 125 名議員組成，由各選區通過“簡單多數制”(First-Past-The-Post System)的形式選舉產生。選區是按照人口來進行劃分的，每個選區的人口大約是 4 萬人，由當地合法選民通過無記名方式投票選出 1 名議員。候選人既可以隸屬於特定政黨，也可以作為獨立候選人；在議會選舉中獲得最多席位的政黨來組織政府，其黨魁也相應成為魁北克的省長；而其他黨派則成為反對黨，議會第二大黨的黨魁則成為反對黨的領袖。省長擁有人事任免權以及重大政策決定權，由他任命各部部长，在法律允許的範圍內制定和推行其方針政策，必要時省長可以解散議會、重新選舉。值得一提的是，魁省在加拿大聯邦中具有高度特殊性，它擁有在海外各邦交國及地區的駐外辦公室，並區別於聯邦的移民途徑，獨立招收魁省對海外的移民。

2014 年的魁北克議會選舉是其第 41 屆普選(general election)。在此次選舉中，魁北克自由黨(The Quebec Liberal Party)取得了關鍵性的勝選，在 125 個席位中獲得了 70 個席位；而上一屆的執政黨魁北克人黨則取得了 30 個席位，成為議會第二大黨。這事實也是自 1970 年以來，魁北克人黨第一個單任期的政府(single-term government)。兩大政黨的政見針鋒相對，魁北克自由黨秉持聯邦主義，希望在擴大魁北克自治權的前提下，將魁北克保留在加拿大境內，在經濟政策上具有自由主義色彩，其選票主要來源於非法語魁北克選民；而魁北克人黨的政治主張則恰恰相反，其支持魁北克獨立，在經濟政策上偏向左翼。但是，兩黨僅是在魁北克省內具有支配性的影響力，在加拿大議會中具有一席之地之魁北克政黨是魁北克集團(又稱為魁人政團)，其在第 41 屆加拿大下議院(2011-2015 年)中佔據了 4 個席位，而在第 42 屆加拿大下議院(2015-)中更是取得了 10 個席位，成為在加拿大國會中惟一以特定省份為主體的政黨。不過，魁北克集團僅是聯邦層面的政黨，其在魁北克省議會中並沒有席位。

其在經歷了長期的獨立運動後，加拿大政府和魁北克省內的統一勢力，開始用法治的方式遏制獨立訴求。首先，賦予魁北克以廣泛的自治權力，通過選舉權和信仰自由保證了各族群的平等地位，從而為制度化解獨立運動提供了基礎。其次，通過在魁北克建立選舉和代議制度，保證了各種政治訴求可以吸納進入議會之中，通過競爭性選舉保持了聯邦派和獨立派之間的動態平衡。再次，通過司法手段對獨立運動進行了限制，以司法精英主義和法律理性制衡獨立運動中的民粹主義，對此加拿大聯邦最高法院通過判決的方式否定了各省的“片面脫離權”<sup>37</sup>。最後，普選制度在魁北克的實施並未加劇獨立傾向，反而使得選民在多次選舉中趨於理性，有效稀釋和制衡了少數的極端分子的分離主張。因而，魁北克的獨立運動和普選政治，對在多民族的國家中如何處理異質地區的獨立訴求，提供了諸多啟示——應該採用憲政民主的方式，將多元族群訴求轉化為憲法權利，並通過中央和地方之間的權力配置，保證國家統一前提下的異質地區的自治權。

### (三) 加泰羅尼亞議會與獨立運動

加泰羅尼亞的獨立運動歷史久遠，“今日加泰羅尼亞的和平掩蓋了其在歷史上的暴力和血腥，其希望變成獨立國家的努力反復失敗，導致了數個世紀的戰爭和鎮壓，最終累積為 1714 年巴賽隆納長達十個星期的圍城，被剝奪了民族權力、以及 1939 年後弗朗哥(Franco)試圖取消加泰羅尼亞人的身份認同。”<sup>38</sup> 1978 年西班牙重新制定憲法，肯定了西班牙各民族的自治權，確定了各自治區有將本地方言確定為官方語言的權力。學者指出，西班牙新憲法的通過和實施，排除了加泰羅尼亞獨立的可能性；而制定新的自治條例，則要求加泰羅尼亞的政治精英們繼續團結起來，以爭取將談判籌碼的最大化。<sup>39</sup> 因而，在《加泰羅尼亞自治條例》提交西班牙議會表決之前，就進行了全民公決，以此確保西班牙議會不能對自治條例進行實質改動。1979 年西班牙議會通過了該條例，加泰羅尼亞正式成為西班牙的自治區。然而，歷史上長期的對立情緒、現實中的強勢經濟地位(加泰羅尼亞產值佔西班牙的 20%)、以及對於本地政權的政治認同，都

促使其不斷提出更高的自治訴求，甚至發展為獨立運動。

這種“沒有國家的民族”(nations without states)的獨立運動，其興起需要兩個條件：一是在民族國家內部出現了“次國家的民族主義”(sub-state nationalism)，第二是“另類精英”(alternative elite)已經做好挑戰國家、建構民族主義的意識形態、以及領導民族獨立運動的準備。<sup>40</sup> 顯然，在加泰羅尼亞這兩個條件均已齊備，即無論是普通民眾和政治精英均已經做好了獨立的準備。2006 年加泰羅尼亞準備修改其自治條例，將其中的 nationality(民族)改為 nation(國家)，這顯然已經邁出了危險的一步。而這項修改在公投時居然獲得了將近 74% 的支持率，這表明無論是精英或是普通民眾均對獨立充滿期待。這項修改被提交到西班牙的憲法法院進行司法審查，經過長達四年的審理，憲法法院在 2010 年 6 月宣佈該項修改違憲，宣佈條例中關於 nation 的表述不具有法律效力(no legal validity)，並且確認了西班牙憲法中關於“西班牙民族統一、不可分割”的規定。<sup>41</sup> 有學者指出，這項判決事實上意味着西班牙中央機關根據西班牙憲法所規定的程序是可以改變包括《加泰羅尼亞自治條例》在內的加泰羅尼亞法律的，甚至最終取消加泰羅尼亞的自治地位。<sup>42</sup> 對於這項判決，加泰羅尼亞進行了激烈的反抗。<sup>43</sup> 2014 年 11 月，加泰羅尼亞舉行了“自決公投”——這次公投由於違反西班牙憲法確定的原則，在該年 9 月被西班牙憲法法院裁定無效。憲法法院判決認為，“加泰羅尼亞的獨立公投違憲，任何地區的獨立都必須由全體西班牙公民共同決定。”<sup>44</sup>

在 2015 年 9 月的加泰羅尼亞議會選舉中，“親獨立派”(Pro-independence parties)政黨聯盟取得了議會的多數席位，即在 135 個議席中取得了 72 個議席，這成為推動獨立運動的現實契機。2015 年 11 月，加泰羅尼亞議會以 72 票對 63 票通過一項決議(這恰好是獨統兩派在議會中的席位分佈)，並推出了一個為期 18 個月的獨立路綫圖，尋求在 2017 年脫離西班牙獨立。<sup>45</sup> 然而加泰羅尼亞的獨立舉動並未得到西班牙和國際社會的祝福，西班牙首相表示此舉係違憲行為，並將提交憲法法院進行裁決；而聯合國秘書長潘

基文在接受採訪時也指出，“一個地方想要行使民族自決權時，需要聯合國承認它是非自治領土，但加泰羅尼亞不屬於這一範疇”<sup>46</sup>。從根本上而言，加泰羅尼亞所追求的民族自決、“獨立公投”等缺乏國內法和國際法的依據——西班牙憲法未賦予其獨立權，而《聯合國憲章》也僅是承認非自治領土(Non-Self-Governing Territories)的獨立。

加泰羅尼亞議會在推動獨立運動中發揮了核心作用，歷次重要的公投和決議都是由議會做出的。當然，議會的政治傾向根本上決定於當地民眾的選擇，而直接動因就是議會中的政黨政治。加泰羅尼亞政黨制度的最主要特點是，沒有任何一個政黨可以取得絕對多數的地位，而是由三個主要的民族主義政黨(nationalist parties)承擔了執政黨的角色。在2003年的議會選舉中，加泰羅尼亞社會黨(PSC)，其作為西班牙工人社會黨(PSOE)在加泰羅尼亞的競爭對手，獲得了最多的選票。<sup>47</sup> 2015年的議會選舉，是加泰羅尼亞最近的一次選舉。根據加泰羅尼亞主要的“親獨立政黨”與支持自治的社會組織代表達成的協議，2015年的議會選舉作為“事實上的獨立公投”(de facto independence referendum)。最終的選舉結果顯示，激進的獨立政黨“同見黨”(Together for Yes)成為選舉的最大贏家，獲得了將近40%的支持率，佔據了議會的62個席位(未超過半數)，同樣作為“親獨立派”的人民團結候選人(CUP)獲得了10個席位。這意味着，“親獨立派”在議會中佔據了72個席位，獲得了支配性的力量。此外，支持公投的政黨“加泰羅尼亞，我們能行”(Catalonia Yes We Can)獲得了11個席位。因而2015年的“獨立公投”在這樣的政黨結構下，就不可避免了。

綜上所述，加泰羅尼亞議會在獨立運動中發揮了關鍵作用，其在政黨政治的支配下，依據是否支持獨立，形成了界限鮮明的兩派。政黨席位的分佈也反映了民意的變化，2006年以來加泰羅尼亞支持獨立的民眾越來越多，這既有歷史上的政治和文化因素，也有現實的經濟因素。<sup>48</sup> 在推動獨立運動的策略方面，加泰羅尼亞議會擅長運用修改自治條例與開展“獨立公投”的方式，不斷撐大自治空間並逐步走向獨立。因而，西班牙憲法確定的高度自治的憲制框架，並沒

有消弭加泰羅尼亞的獨立訴求，反而為其獨立運動提供了制度空間。誠如學者所指出的，“多民族國家內激進的少數民族往往不滿足於國家框架下的自治安排，認為自治安排不能使民族共同體在國際社會打上自己公共文化的印記，不能躋身於國家民族的行列，不能享受國際社會平等成員的地位，故把尋求獨立獲得國際社會的承認作為自己最終的政治抱負。”<sup>49</sup> 而西班牙政府在反制加泰羅尼亞獨立方面，主要運用司法審查的方式，由憲法法院裁定獨立運動違法憲法。就發展趨勢來看，加泰羅尼亞的獨立運動在短期內無法得到改觀，這是由於國家認同意識具有很強的穩定性，一旦出現民意傾向於分離的情況，就很難在短期內重塑國家認同。

### 三、地方議會普選經驗與借鑒

上文對經濟性都市和政治異質地區的議會和普選制度進行了概覽，以下將對地方性議會的普選經驗進行總結，並提出若干可供香港立法會普選借鑒的經驗。但是，在此之前需要闡明“可比較性”的問題，即上述經驗在多大程度上可以被香港立法會普選所借鑒——香港立法會作為在社會主義國家內實行高度自治的資本主義地方的議會，其既與世界上其他地區的議會具有相似之處，也有自身獨特的屬性。因而，不能忽略比較對象之間的“可比較性”和“問題語境”。誠如學者所提出的，“需要特別注意的是，幾乎所有的比較研究均預設地建立在選擇對象的可比較性(comparability)的假定之上，比如說假定這些比較對象在一定程度上存在有意義的(meaningful)特定維度；在這個背景之下，需要認真對待的問題是：在哪些方面及在何種程度上，給定的對象之間是真正具有可比性的，哪些是進行有意義比較研究必須設定的條件，我們怎樣防止對屬於不同背景下(different contexts)的對象進行比較，以及哪些是可選擇性的比較對象。”<sup>50</sup>

本文認為上述地區與香港之間具有高度的可比較性。首先，本文所涉及的例證(除新加坡外)均是地方議會的普選，這較之於主權國家的中央議會的普

選，能夠更加貼近香港的實際情況。其次，本文在對地方議會的普選經驗進行提煉之時，尤其關注地方議會與中央政府的關係，着重總結中央政府對於地方普選的政治控制。再次，本文從經濟和政治兩個角度，分別選取具有代表性的經濟性都市和政治異質地，前者意在總結如何在普選的同時保持經濟發展和繁榮，後者重點在於避免異質地普選導致的分離主義——這些例證和結論都是具有針對性的。第四，在對比的過程中可以發現，香港與比較對象之間在政治結構、經濟狀況、殖民歷史、混合文化、民意趨向等方面，存在着諸多相似之處，這使得比較研究具有更為直接的實證意義。最後，對於一些重大的差異性問題，特別是在討論政治異質地地區的民族獨立問題時，需要注意其與香港的差異之處，不得簡單等同視之。

### (一) 如何在經濟性都市舉行普選

通過對紐約、倫敦和新加坡的都市議會選舉制度的描述和分析，可以概括出一些在經濟性的都市進行普選的經驗和教訓。第一，建立行政主導的政府體制，有利於現代都市的治理和運行。大型都市往往建立的是“市長—議會”模式，以市長為首的行政機關在決策和執行中佔據強勢地位，以便有效的提供現代都市所需公共服務。但是這並不意味着都市議會是無所作為的，恰恰相反，正是由於存在強勢的行政機關，才需要議會建立與之相當的立法與監督職能。特別是預算制度是議會監督政府的最好手段，通過對於都市預算的詳盡審查、辯論與聽證，使得公共開支可以得其所用；通過地區選舉產生的代表之間的審慎辯論，使得預算可以在都市各區域之間均衡使用。議會的監督和制衡不僅使得政府決策更加科學和透明，並且使得民眾可以通過直接和間接的方式參與到公共政策的制定過程，這增強了政府決策的正當性基礎。因而，建立強勢的行政機關與增強議會的監督職能是並行不悖的。

第二，經濟都市在現有議會制度的基礎上，也應該重視直接民主。特別是在作出重大的決策時採用“公投”的方式，可以為議會決議提供更為充分的民意基礎。議會制度本質上只是一種間接民主的方式，

市民通過選舉議員來監督政府、進行立法、以及完成重大事項的決策。但是直接民主和間接民主是可以互補的，特別是被廣泛使用的公共參與制度、聽證制度、意見徵集制度，這些制度可以為議會的日常決策提供指引。<sup>51</sup> 雖然議會最終的決策未必完全依照民意，但是如果作出與多數民意違背的決策，需要慎重說明理由。最為典型的例子就是“公投”被用於一些重大事項的決策，比如倫敦在決定設立大倫敦管委會、延長議會任期等事項上就採用了市民公投的方式，使得決策具有了民意正當性（雖然未必是最合理的選擇）。此外，政府在必要情況下也可以採用“諮詢性公投”（consultative referendum）的方式，用於解決重大問題的爭論；“諮詢性公投”的結果僅是供政府決策參考，不具有直接的法律效力。<sup>52</sup>

第三，不同的選舉制度對於議席分配有着很大影響，應該盡量確立能夠與得票率相匹配的選舉制度，同時吸納不同的政治聲音進入議會。一般情況下，採用單議席的地區直選是最為簡便易行的制度，但是這種制度導致議會缺乏足夠的代表性；而採用比例代表制，則可以使議會具有多元性和代表性，不過也為極端政黨進入議會提供了機會——紐約市議會選舉歷史上，關於單議席制度和比例代表制的爭論，就是一個很好的例證。當然，需要明確的是，並不存在完全公正和完美的選舉制度，有些都市嘗試混合使用兩種以上的選舉制度，比如倫敦議會採用單議席制和政黨名單制的混合、新加坡採用地區直選和委任制的混合。在任何制度下，對於選舉制度的批評甚或挑戰都是難以避免的，最終的衡量標準是，應該使議會充分體現多數人利益的同時，也能保障少數群體和反對黨派具有發出聲音的機會。如果完全扼殺反對派的參政機會，將會把政治爭議由議會引向街頭，造成社會的對立和分化，這顯然不利於現代都市的治理和發展。

第四，政黨政治是都市議會選舉必不可少的因素，在都市中存在多個代表不同階層、地域、職業、宗教的政黨是現代政治的常態。都市選舉應當正視政黨政治的力量，並充分利用政黨在培養政治人才、組織選舉、提供議案等方面的積極作用，平衡不同政黨之間的利益格局。在都市中存在兩個左右的主流政黨，也是非常正常的現象，但是應當防止優勢政黨利

用執政機會建立有利於自身的選舉規則，從而排斥或削減了其他政黨競選議席的正當機會。因而在選舉規則的制定和修改方面，往往需要受到中央政府的規制，在特定情況下也需要接受司法審查，以保證選舉規則的開放性和公平性。而議會中的主流政黨也需要意識到，保證競爭的平等性不僅是現代政治的規則，也是增強議會決策正當性的必要條件——如果少數群體無法通過議會表達反對的聲音，即使在決策被議會通過之後，其社會接受度也將大打折扣。

第五，現代都市的政府機構中傾向於扁平化，盡量減少都市的行政層級，這樣不僅可以減少都市行政的成本，也有利於建立全市統一的市政服務和城市規劃。但是對於地域面積較大的都市群落，一方面確有必要建立統一的管理機構，另一方面也需要將職能下放給各個下屬城市。大倫敦區在這方面已經做了有益的嘗試，其既有統馭多個城市的管委會和議會，也將一些管理職能下放到各個自治市中。因而，在確立各個層級的權力邊界時，有必要確定哪些屬於自治事項、哪些屬於統一管理事項。比較可行的方案是，由都市的統一管理機構確定規則和標準，而將具體執行和實施的職責下放到各個自治市中，給予各自治市以獨立的財政來源和預算權力。此外，在減少行政層級和進行權力下放的同時，也需要建立完善的基層社區服務組織，新加坡在這方面雖然頗具權威色彩，但是不失為一條可以借鑒的經驗。<sup>53</sup>

第六，中央政府對於都市選舉的控制強度不一，但是都市選舉要遵循全國性的統一制度，並且中央政府要重視經濟性的軟性控制。中央政府對於都市選舉的控制重點並不是人事安排，也不是保證特定政黨獲得多數席位，而是重在保障選舉的公正性和權威性。以紐約的經驗為例，雖然聯邦政府缺乏法律上的控制權，但是其利用財政支持的方式，影響與支配了地方議會的態度。而在大倫敦區的改革中，其作為英國的首都一向受到中央政府直接而強力的支配，縱然在權力下放的語境下，中央政府仍具有完全的主動權和自主權。因而都市議會選舉難以具有完全的獨立性，其需要受制於中央政府的統一規制，也受到財政的、行政的、政治的各種約束。在政治實踐中，完全意義上的自治是不存在的，而是在中央和都市之間通過法律

和政策的方式，在地方議會自主權和中央政府影響力之間取得動態平衡。<sup>54</sup>

概而言之，上述經驗對於香港立法會的普選具有直接的借鑒意義。香港的立法會普選與行政主導並不衝突，立法會普選也並不意味着建立“立法主導”體制，行政權的強勢地位對於保證都市發展具有不可替代的作用。與此同時，應該在推動立法會普選的同時，發展香港的直接民主制度，使得代議民主和市民直接參與結合起來。在發展直接民主方面，香港可以考慮建立法定的公投制度，在面臨重大的決策或選擇時，通過“公投”提供民意支持。普選制度的發展也並不意味着地區直接選舉的惟一正確性，而是應結合地方的實際情況，建立以地區直選為基礎的多元代議方式，提高選民投票的便利性和積極性。在選舉制度方面，各個都市也採取了形式多樣的選舉制度，雖然目前香港的比例代表制受到很多批評，但是很難有任何一種完美的制度滿足所有人的需求與願望，因而對於比例代表制的改革也必須是慎重的。政黨政治對於都市選舉的作用已經被反覆驗證，香港目前已經建立了較為完善的政黨體系，但是政黨的管理和規制卻非常薄弱，這是實現香港立法會普選必須解決的問題。最後，地方議會的選舉無法迴避中央政府的管治和影響，自治權的界限也是動態調整的。香港立法會的普選也需要受到中央政府的規劃和管控，中央政府應逐步發展對於香港立法會普選的軟性影響機制，綜合運用財政和行政等方式，使香港立法會普選與國家發展戰略契合起來。

## (二) 如何在異質政治地區舉行普選

作為統一國家的政治異質地區的北愛爾蘭、魁北克與加泰羅尼亞，在其歷史地位和現實制度上均與香港有一定差異。具體而言，香港特區在民族、語言、文化等諸方面均與祖國內地一致，並沒有像魁北克和蘇格蘭那樣的分離主義的民族基礎；同時香港“行政主導”的體制與上述地區的“議會制”有很大區別。但是它們卻在以下方面存在相似性，這些相似性也是據以進行對比研究以及經驗借鑒的基礎：(1)作為統一國家內部的“異質”地區：比如魁北克的大陸法系傳統與加拿大的英美法傳統呈現出明顯的異質色

彩，北愛爾蘭與加泰羅尼亞的民族構成具有顯著的特殊性，而香港在政治制度、經濟基礎、法律體系等方面也呈現出了區別於內地的強烈異質性；(2)具有複合制的憲政安排：中央政府對上述地區都採取了相對寬鬆的分權方式，即便是在傳統意義上的單一制國家(包括中國和英國)，對於這些由歷史和現實原因形成的異質地地區都賦予了極為優渥的自治權限；(3)呈現出不同程度的分離主義傾向：上述地區由於較為複雜的歷史原因，形成了多元的政治認同，呈現出了程度不同的分離主義傾向(較為嚴重的有魁北克和加泰羅尼亞)，中央政府也通過各種憲制安排防止分裂和獨立勢力，這對遏制目前香港出現的“港獨”傾向也具有借鑒意義。

具體而言，在異質性地區進行普選的經驗可見簡單概括為以下方面。第一，多個國家的經驗表明，民主化可能成為國家分裂的契機。概因民主化往往與放鬆管制、權力下放、意識形態多元化、中央權力弱化等相伴生，這為在多民族國家中製造分離提供了機會。特別是對於政治異質性地區而言，其內部一直潛藏着分離主義的基因，但是這些因素在威權體制下被壓制起來，而民主化的來臨往往成為分離主義興起的動力和起點。<sup>55</sup> 但是，問題的吊詭之處在於，民主化也可能成為解決異質地地區分離的有效工具，即一方面賦予異質地地區居民參與國家管理的權力，另一方面賦予他們管理本地政府的權力。在上文的例證中，北愛爾蘭和魁北克獨立運動的解決，很大程度上依賴“民主福利”：在中央政府的議會中，賦予異質地地區以相應的代表權，使其利益訴求可以為中央政府所知悉；同時在異質地方也實行普遍選舉，使其內部的不同傾向的政治勢力平等競逐主導權，從而將分離主義訴求納入到建制之中，使各種政治意見得到充分表達，這事實上減弱了分離的動力。因而，普選並不一定會導致分離主義，關鍵在於制度設計和中央政府的駕馭能力。在推動香港立法會普選時，沒有必要患上“民主恐懼症”，更無須將民主和普選污名化，而是需要正視民主之於國家統一的基礎性作用。

第二，從表面上看來，賦予異質地地區以自治權會導致其愈發貪得無厭，不斷索取更大的自治空間，直至提出獨立的訴求。但是，上述例證也表明權力下放

和自治制度並不是導致分離主義興起的主要原因，而真正的原因是歷史和現實導致的國家認同流失。事實上，即使在權力下放的語境下，中央政府對異質地地區仍然可以保持相當的政治控制力，其關鍵在於中央政府需要保留關鍵性的權力(比如國防、外交、司法審查、統一的法律適用等)。<sup>56</sup> 因而，對於異質性地區的管治，不能陷入“分權 vs 集權”的二元模式，而是應有更加開放的思維方式。無論對於單一制國家，或是對於聯邦制國家，權力下放都是現代國家的趨勢，特別是異質地地區更應有廣泛的自治權。問題的關鍵是，如何在權力下放的同時，保持中央政府的影響力和支配力。就這點而言，加泰羅尼亞是一個反面例證，其正是在權力下放的同時未能保持中央政府的支配能力，從而使得在分離主義佔據上風，中央政府則完全處於被動狀態。據此而言，香港民主化過程中的政治亂象，並不是由“一國兩制”下的高度自治所導致的，而是由於中央權力未能在香港充分實現。

第三，異質地地區的議會普選，必然會伴隨出現政黨政治，這是普選中必須正視的問題。在北愛爾蘭、魁北克與加泰羅尼亞均出現了兩種對立的政治黨派——支持統一的黨派和支持獨立的黨派，兩個派別之間存在着鮮明的界限與激烈的政爭。而統獨問題最後化約為議會普選中的席位競爭，如果統派在議會中佔據了多數席位，其與中央政府的關係往往趨於和緩；如果獨派佔據了支配地位，則往往推動形式各樣的分離運動。但是，基於現代民主政治的特點，兩個黨派往往出現了輪流坐莊、此消彼長的關係，表明了選民意志的週期性波動。除非出現重大的政治事件，兩派之間的實力不至於過分懸殊。在香港同樣存在“建制派”與“泛民派”之間的政見差異和對立競爭，二者對於中央政府的態度有着較為明顯的區別。因而，就比較研究的經驗來看，這只是政治異質地地區的常態而已，不必過分擔憂。事實也證明，建制派與泛民派在香港的實力大致均衡，在得票率和議席分佈上也有明顯的規律，因而兩派的長期共存和互相競爭，將是伴隨着“一國兩制”在香港實現的常態。短期內的議席得失和民意波動，很難影響到這種基本的政治格局。

第四，在化解中央政府和異質地地區、以及異質地地區內部不同政治派別之間的衝突時，組建聯合政府成

為重要的備選方案。北愛爾蘭的經驗表明，在代表不同族群的派別之間建立具有憲制平衡意義的聯合政府，可以成為政治吸納的重要方式。<sup>57</sup> 在異質區域內必然存在對抗中央政府的“反對派”，對這些“反對派”一方面應該通過憲法遏制其不當圖謀，另一方面可以通過制度化的方式，形成由中央政府主導的跨黨派/跨族群的政府。在香港的普選過程中，組建聯合政府或者“執政同盟”是中央與特區政府需要慎重考慮的選項，此舉不僅可以團結建制派人士，也可以將溫和的泛民人士吸納進入行政會議、或者擔任委任型職務。在香港激進政治勢力不斷抬頭的背景下，聯合溫和泛民派具有緊迫性，以此防止溫和泛民派被激進派進行政治綁架。

第五，分離主義往往經由民主的形式進行表達，其中訴諸於“獨立公投”幾乎成為其保留手段，在北愛爾蘭、魁北克、以及加泰羅尼亞都曾發生“獨立公投”事件。在 2009 年香港發生了所謂的“五區公投”，破壞和衝擊了《香港基本法》所確定的憲制機構；在“佔中運動”中，也有激進勢力組織了“佔中公投”，意在騎劫香港民意。因而對於公投的規制，成為中央政府管治政治異質地區的重要任務——對於影響地區政治發展的重要決斷，只能由中央政府做出，而不是由地方性的公投決定。比如，加拿大就通過立法對公投進行了非常苛刻的限制，不僅要求公投清晰表述“獨立訴求和後果”，更為重要的是，要由聯邦對公投結果做出最終確認。英國的經驗也表明，“公投”並非單方訴願即可完成，《貝爾法斯特協議》是同時交付北愛爾蘭和愛爾蘭共和國全體國民公投，“除非兩地都有過半民眾選擇南北統一，否則北愛仍將是英國一部分”。加泰羅尼亞進行的數次“獨立公投”，均被西班牙憲法法院明確裁定為違憲。這些經驗為解決香港出現的“公投鬧劇”提供了有益的借鑒。

第六，由於統一國家中的政治異質地區通常會出

現分離主義傾向，應當在推進普選的同時，不斷強化國家認同、消弭國家分裂的危險，利用憲制安排鞏固國家統一，妥帖處理國內族群矛盾。通過適用憲法可以有效強化國家認同，鼓勵民眾建立對憲法的尊崇，可以在憲法預設的軌道內解決國內政治問題。<sup>58</sup> 在香港出現的本土主義和分離主義思潮，正是由於部分香港居民不具備基本的國家認同，特別是在國民教育受挫的當下，通過憲法在特別行政區的實施可以強化國家認同，促進“人心回歸”的實現。

#### 四、結語

綜合以上論述，政治異質性地區的普選有着相當的政治風險，但這種風險並非不可控的。而一旦實現了異質地區的良好普選，可以為改進的中央與異質地區的關係奠定基礎。在此過程中，應當在賦予異質地區高度自治權的同時，保留與加強中央必要的權力。對於香港而言，支持其高度自治與落實中央權力之間並不矛盾，或者說只有中央權力在特區順利實現，才能保證香港的高度自治。因而應當通過全國人大的違憲審查權，建立對於香港立法和政治問題的審查機制，使中央權力在香港充分落實。同時需要冷靜看待香港的不同政治派別的政爭，認識到這將是普選前後的正常政治常態。在政府組織和議會選舉方面，可以通過建立執政聯盟的方式，吸納溫和泛民派進入政府；沿用比例代表制的選舉形式，在立法會中充分反映香港的民意。對於香港出現的極端政治事件，需要採用法治的方式予以化解，比如對於公投的規制、對於分離主義政黨的限制、對於暴力政治的依法處置等。在實現普選的過程中，最為關鍵的是不斷強化香港居民的國家認同，促使國家認同和民主化同步發展，才能避免分離主義和極端勢力的滋長，並為實現和完善“一國兩制”的憲制架構開闢政治空間。

註釋：

- <sup>1</sup> Etzel, E. (2015). The Current Quebec Separatist Debate and Its Influence on the First Nations of Quebec. *Carnegie Mellon University Dietrich College Honors Theses*, Spring 2015.
- <sup>2</sup> 郭承天、吳煥偉：《民主與經濟發展：結合質與量的研究方法》，載於《問題與研究》，1997年第9期。
- <sup>3</sup> The Qatar Financial Centre Authority (2015). *The Global Financial Centers Index 17*.
- <sup>4</sup> Bedeski, R. (2002). *The Transformation of South Korea: Reform and Reconstitution in the Sixth Republic Under Roh Tae Woo, 1987-1992*. London: Routledge. 40-42.
- <sup>5</sup> [美]威廉·龐德斯通：《選舉中的謀略與博弈——為甚麼選舉不是公平的》，劉國偉譯，北京：中央編譯出版社，2011年，第190頁。
- <sup>6</sup> Rosa-Clot, M (2007). This Stalin Frankenstein System: Adoption and Abrogation of Proportional Representation in New York City, 1936-1947. *RSA Journal*, Vol. 17/18. 201-240.
- <sup>7</sup> Meyer, G. (1996). Proportional Representation: The Urgency of Real Reform. *Against the Current*, Sept.-Oct. 14-18.
- <sup>8</sup> 劉子昱、廖達琪：《大都民主治理的跨國比較》，第四屆城市學研究學術研討會論文，高雄：高雄市立空中大學，2011年。
- <sup>9</sup> Palus, C. K. and R. Dilworth (Eds.) (2016). *The CQ Press Guide to Urban Politics and Policy in the United States*. Los Angeles: CQ Press. 128.
- <sup>10</sup> Fine, E. and J. Caras (2013). Twenty-Five Years of the Council-Mayor Governance of New York City: A History of the Council's Powers, the Separation of Powers, and Issues for Future Resolution. *New York Law School Review*, Vol. 58. 119-136.
- <sup>11</sup> Citizens Union Capstone Team (2015). *The Effect of Term Limits on the New York City Council*. 5<sup>th</sup> November 2015. 6.
- <sup>12</sup> Berg, B. F. (2007). *New York City Politics: Governing Gotham*. New York: Rutgers University Press. 88- 119.
- <sup>13</sup> See the website of London Elects: <https://londonelects.org.uk/download/file/fid/228>.
- <sup>14</sup> Leary, B. O. (1987). Why Was the GLC Abolished. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 11, No. 2. 193-217.
- <sup>15</sup> See *Localism Act 2011*.
- <sup>16</sup> 林正德：《英國地方行政區域調整及區域合作經驗與現況考察報告》，2013年1月31日，第10頁。
- <sup>17</sup> The Devolution Working Group of London Assembly (2015). *A New Agreement for London*. 1-10.
- <sup>18</sup> 樊玉成：《英國地方政府制度的法律演變——一種制度史的描述》，載於《中山大學法律評論》第八卷第二輯，北京：法律出版社，2010年，第119-150頁。
- <sup>19</sup> 周少來：《國家治理的新加坡經驗》，載於《大眾日報》，2015年3月25日。
- <sup>20</sup> Morgan, D. G. (Ed.) (2013). *The Singapore Constitution: A Brief Introduction*. Singapore: SMU Apolitical. 19-20. Available at: <http://ink.library.smu.edu.sg/studentpub/1>.
- <sup>21</sup> 李憲榮：《新加坡國會選舉制度》，載於《台灣國際研究季刊》第八卷第4期，2012年冬季號。
- <sup>22</sup> MARUAH (2013). *Defending the Legitimacy of Singapore Elections*. MARUAH Position Paper on the GRC System. 11-17.
- <sup>23</sup> 郭秋慶：《論人民行動黨與新加坡的一黨優勢之發展》，載於《台灣國際研究季刊》第八卷第4期，2012年冬季號。
- <sup>24</sup> Freedom House (2015). *Freedom in the World 2016*. 23.
- <sup>25</sup> Merkela, W. and B. Weiffen (2012). Does Heterogeneity Hinder Democracy? *Comparative Sociology*, Vol. 11. 387-421.
- <sup>26</sup> Shen, S. (2013). Hong Kong's Sub-Sovereign Status and its External Relations. In Per Sevastik (Ed.). *Aspects of Sovereignty Sino-Swedish Reflections*. Boston: Brill-Nijhoff. 101-119.

- 27 張靜芸：《北愛爾蘭衝突解決：衝突轉化途徑分析》，東吳大學政治學系研究生論文發表會，2009年10月29日。
- 28 鍾文博：《北愛爾蘭分離運動因素之研究》，載於《政治學學報》創刊號，2003年8月1日。
- 29 施正鋒：《北愛爾蘭的和平》，載於《台灣國際研究季刊》第四卷第4期，2008年冬季號。
- 30 Cracknel, R. (2011). Northern Ireland Assembly Elections: 2011. *House of Commons Research Paper* 11/42, May 2011.
- 31 Madias, J. and G. L. Branham (2015). Northern Ireland Conflict: Remaining Issues with the Peace Process. *SPEA Undergraduate Honors Thesis*, Spring 2015. 7.
- 32 Horne, A., G. Drewry and D. Oliver (Eds.) (2013). *Parliament and the Law*. Oxford: Bloomsbury Publishing. 197-198.
- 33 Whitaker, R. (1999). Sovereignties Old and New: Canada, Quebec, and Aboriginal Peoples. *Studies in Political Economy*, Vol. 58. 69-96.
- 34 許文廷：《美國·加拿大：自由的燈火照耀四方》，台北：旗林文化出版公司，2007年，第224頁。
- 35 黃鴻釗、吳必康：《加拿大簡史》，台北：書林出版公司，1996年，序言第2-3頁。
- 36 Paquin, M. (2012). The Quebec National Assembly. *Canadian Parliamentary Review*, 22<sup>nd</sup> June 2012.
- 37 陳盛：《魁北克獨立問題之諮詢意見》，載於《問題與研究》，2005年第5期。
- 38 Eade, M. (2008). *Catalonia: A Cultural History*. Oxford: Oxford University Press. xiv.
- 39 Greer, S. L. (2007). *Nationalism and Self-Government: The Politics of Autonomy in Scotland and Catalonia*. New York: State University of New York Press. 111.
- 40 Guibernau, M. (2000). Nationalism and Intellectuals in Nations without States: the Catalan Case. *Political Studies*, Vol. 48. 989-1005.
- 41 Pericay, G. (2010). The Spanish Constitutional Court Shortens the Current Catalan Statute of Autonomy. *Catalan News Agency*, 29<sup>th</sup> June 2010.
- 42 屠凱：《單一制國家特別行政區研究：以蘇格蘭、加泰羅尼亞和香港為例》，載於《環球法律評論》，2014年第5期。
- 43 加泰羅尼亞議會：《宣佈加泰羅尼亞國家主權及決定權》，2013年1月23日。
- 44 《西班牙加泰羅尼亞將11月獨立公投》，載於《文匯報》，2014年9月28日。
- 45 Road map to Catalan Independence signed by CDC, ERC, ANC, AMI, and Òmnium Cultural. In the website of New Catalonia: <http://www.newscatalonia.com/2015/03/road-map-to-catalan-independence-signed.html>.
- 46 《聯合國：西班牙加泰羅尼亞自治區無權自決獨立》，載於《京華時報》，2015年11月2日。
- 47 See the website of Catalonia Votes: <http://www.cataloniavotes.eu/political-institutions/>.
- 48 Munoz, J. and M. Guinjoan (2013). Accounting for Internal Variation in Nationalist Mobilization: Unofficial Referendums for Independence in Catalonia (2009-11). *Nations and Nationalism*, Vol. 19, No. 1. 48-49.
- 49 王建娥：《歐洲一體化進程中的國家、地區關係以及地區民族主義的嬗變》，載於《西北師大學報》(社會科學版)，2014年第1期。
- 50 Azarian, R. (2011). Potentials and Limitations of Comparative Method in Social Science. *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 1, No. 4. 113-125.
- 51 Takahashi, K. (1990). Contemporary Democracy in a Parliamentary System. *Law and Contemporary Problems*, Vol. 53, No. 1. 105-122.
- 52 Schiller, T. (Eds.) (2011). *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag. 88-90.
- 53 NSW Parliamentary Research Service (2014). Funding Opportunities for Community Groups. *Issues Backgrounder*, No. 7.
- 54 Sutherland, D. (2006). Robert Price and Isabelle Jourard, Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact.

*OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government.* 47-48.

<sup>55</sup> Spencer, M. (1998). *Separatism: Democracy and Disintegration*. Lanham: Rowman & Littlefield. 50-51.

<sup>56</sup> Yuliani, E. L. (2004). Decentralization, Deconcentration and Devolution: What Do They Mean? *Interlaken Workshop on Decentralization*, 27<sup>th</sup>-30<sup>th</sup> April 2004.

<sup>57</sup> Cook, T. E. (2002). *Nested Political Coalitions: Nation, Regime, Program, Cabinet*. Westport: Praeger. 65-66.

<sup>58</sup> Rodriguez, C. M. (2010). Noncitizen Voting and the Extraconstitutional Construction of the Polity. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8, No. 1. 30-49.