

論香港政黨法治化需處理好的兩對關係

黎沛文*

一、問題的提出

當今世界大多數國家(地區)所踐行的民主政治類型都屬於政黨政治，就其形態而言有多元競爭的民主型政黨政治、一黨獨大或黨國不分的集權型政黨政治等區別，以政黨之名進行的政治活動也是各不相同。¹ 但這些不同的政黨政治類型之間卻有着相近的發展趨勢，即通常都表現為一種以“規範化”為發展取向的政治，法治原則是貫徹於該發展過程中的重要原則。眾所周知，貫徹法治原則的基本標誌在於一切機關、組織和個人都必須以憲法和法律為最根本的行為準則。因此，從應然角度看，作為民主政治後發展地區在香港應該順應現代政黨政治的發展潮流，通過制定並完善政黨立法實現對本地區政黨的有效規範和管理。應該說，這不僅是香港在面臨本地區政治生態迅速轉變的現階段需迫切完成的法治課題，同時也是有效促進香港政黨政治進一步良性發展的必要條件。然而，“一國兩制”下的香港有着十分獨特的政治生態，其在完善政黨立法的問題上可以積極借鑑民主國家(地區)政黨立法中的某些先行經驗，但簡單地模仿或完全照搬則顯然不可取。香港特區作為“一國兩制”下直轄於中央人民政府的特殊行政單元，其政黨立法的完善應該要結合本地區實際情況並遵循《香港基本法》所構建的憲制安排而開展。其中，對於一些關鍵性的問題——如下文將要論述之政黨與國家的關係、政黨與香港特區的關係等——則必須置於“一國兩制”的大原則中進行準確把握和全面考量。

二、完善香港政黨立法的必要及其核心要點

自近代以來，立憲主義精神的發展使得“法的統治”原則在世界各民主國逐漸成為了最重要的憲法原則之一。而在此種所謂“法的統治”原則的影響下，現代民主政治出現了兩個顯著特點：一是政黨政治的充分發展，政黨活動和政黨制度在國家政治生活中的地位越來越突出；二是政治活動和政治制度逐漸法律化和規範化。² 就政黨規範化的層面而論，法的統治原則要求，憲法和法律在賦予政黨以法律上存在形式的同時，也應將政黨納入到政黨立法的規管範圍內。其中，前者所指向的主要是針對政黨的權利保障性立法，後者所指向的是針對政黨的行為規制性立法。由此可見，政黨立法規範實際是與上述之法的統治原則所彰顯的法治精神相契合的。在本質上，這種法治精神是用體現制度理性的法律規則來規範人類社會生活，那政黨的法治化其實也就意味着政黨在法治社會中的合法地位和參

* 深圳大學港澳基本法研究中心副研究員

與競爭、執政等一系列活動的制度化。³

政黨立法應被堅持的一個基本原則是，“立法規範”本身又或者說“規範政黨”本身並不是論文研究的最終目的，之所以要對政黨立法規範進行精細的研究，是希望釐清如何借由立法規範這種技術性手段，促進香港良好政黨制度的形成，以達至促使政黨在民主秩序中積極、良好地實現其政治功能，並進一步促進政黨政治的發展。事實上，那些已經率先發展政黨立法的國家(地區)的經驗表明，政黨立法的完善以及體系化能夠有效的促進本國(地區)的政黨制度的成熟和定型。

對此，德國可謂是一個顯著的例子。德國於二戰後國內政黨制度之所以得以迅速地重新發展並成熟定型，與《德國基本法》、《德國政黨法》等法例所確立的政黨法律制度存在密切相關。首先，戰後初期《德國基本法》的頒佈實施使得作為國家的“政黨憲法條款”第 21 條被正式確立，在此基礎上德國政黨開始朝着法制化、規範化方向發展；其次，《德國政黨法》更是被普遍地認為是德國穩定多黨制的重要因素，原因在於它不僅為德國形成穩定的政黨制度產生了基礎性的作用，而且又為德國保持這種政黨制度穩定發展提供了充足的法律保障。⁴ 此外，相關的研究亦指出，《德國政黨法》的出台不僅完善了其本國的政黨法律體系，同時也逐漸削弱了其國內左派的政治實力——使得德國社民黨的執政基礎在一定程度上得到了擴大，並對以後相繼加入聯邦議院的綠黨和民社黨形成約束，促使其改變原本的政策開始“中轉”——為德國“準兩黨制”的形成和穩定發展奠定了堅實基礎。⁵

政黨立法的完善確實有助於民主國家(地區)政黨體系的發展和成熟。越是在那些政黨政治未上軌道且不像歐美各民主國家已累積良好基礎的國家或地區，就越需要更明確、更完整的規律規範，對政黨的內部秩序、黨內民主的要求、政黨財務的公開、經費補助等，作一完善而周延的規定。⁶ 因此，對於香港這樣一個民主政治後發展地區而言，政黨規範的整體完善以及政黨立法的體系化就顯得尤其必要。香港政黨立法目前所呈現的整體性不完備實在是與本地政黨蓬勃發展現狀極不相稱，亦早已不能滿足香港政黨政治的法制需求，而且也在事實上對香港政治造成了消極影響。隨着民主政治的擴大，這種“規範缺失”狀態在未來將會愈發明顯。下一步，香港應積極借鑑民主國家(地區)政黨立法的先行經驗，並結合本地區實際情況適時地對本地區的政黨立法進行有效完善。其中，立法工作的核心要點，應是圍繞如何妥當處理好香港政黨與國家和香港特區之間所形成的兩對獨特的關係而展開。

三、香港政黨立法需處理好政黨與國家間的關係

在現代民主社會，政黨與國家的關係通常被認為是政黨立法所規範的核心關係之一。香港此方面的情况較為複雜，目前在香港本地不僅有全國性政黨也有區域性政黨，而且這些本地區域性政黨同時亦會產生與域外政治組織的聯繫問題，這些聯繫不僅會對香港特區自治範圍內的事務產生影響，同時也會對國家事務以及中央與特別行政區之間的關係產生影響。因此，在有關香港政黨政治立法規範的問題上，政黨與國家的關係是一個不可迴避的問題，其中如何在政黨權利保障與國家安全保障之間取得適當的平衡則尤為重要。對此，有學者甚至提出“國家安全”應成為香港政黨立法的核心價值。⁷ 在筆者看來，要準確把握香港政黨與國家之間的關係，並對政黨與國家的關係作出恰當的界定，前提是必須將其放到“一國兩制”下香港與中央關係的大背景中加以考量和分析。

(一) 在釐清特區與國家間關係的基礎上，將香港政黨置於整個國家體制中加以定位

從劃分國家結構形式的主要標準來看，中國屬於單一制國家結構，“一國兩制”下的香港是作為一個享有高度自治權而直轄於中央人民政府的地方行政區域。在現行制度下，香港並不具備獨立自主的外交權及軍事權等權力，其在實質上僅屬於行政單元(administrative entity)而非政治單元(political entity)。⁸ 香港作為中央轄下的地方行政區，它的法律地位完全不同於聯邦制下的成員邦。申言之，“一國兩制”下特別行政區與中央政府之間以及聯邦國家的成員邦與聯邦政府之間所分別對應的公法關係是有根本區別的，前者是基於行政分治而存在，而後者則是基於政治分治而存在。根據學者樓邦彥的分析，所謂政治分治實際上是聯邦國家所獨有的，其主要是指各邦基於政治上的原因，要求聯合而不希望一致，乃相約以共同制定憲法典來規定邦聯與各邦的權限，而聯邦政府與各邦政府，依據憲法法典各享有權力，互不侵涉；所謂行政分治則是任何一個國家為便利公務執行的一個必要的行政技術，與單一制國家相比，聯邦國家的不同之處在於其以各邦來建立各自的行政分治制度。⁹ 由此可知，“一國兩制”是作為單一制國家的中華人民共和國為解決歷史遺留問題、實現國家統一而採用的一種特殊的行政分治模式；而實行高度自治的香港特區，則屬於中央政府直轄之下的一種特殊的行政單元。事實上，《香港基本法》對此亦作了明確規定，《香港基本法》第12條將香港特區的憲制地位界定為“中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府”。因此，可以基於這一層面的分析得出，香港的政黨僅屬於地區性政黨，它所參與的主要是作為國家特殊行政單元的香港特區的政治事務，它的活動區域僅限於香港特區。

進一步而論，由於在“一國兩制”這種極為特殊的行政分治制度框架下，香港政黨所依存的僅是一個作為行政單元而非具有獨立主權的政治實體，為此很多通常意義上的政黨理論是不宜直接套用於香港政黨身上的，否則就極容易造成政黨與現體制之間的矛盾和衝突問題的產生。事實上，香港自1997年回歸至今所出現的種種政治紛擾正是由於前述政治理論的錯誤適用或曰政治理念的誤解而造成的。換言之，對於香港階段地位認知的不同，就會產生不同的管治與期待心理，因而也就會產生矛盾與衝突。¹⁰ 借用強世功的論述，即這種矛盾和衝突是香港政黨所抱持的普世性政黨理念與香港特區政治體制所具有“一國兩制”框架下的非獨立國家的地區行政單位屬性之間存在落差和抵觸而造成的。¹¹ 如果將前述“落差和抵觸”放到更大的層面去理解，它實際上也反映了香港政黨所宗旨的資本主義民主政治倫理價值與“一國兩制”下特別行政區政治體制所蘊含的社會主義意識形態之間的不可調和的矛盾衝突。¹² 在筆者看來，只需沿着上述思路去分析，目前存在的許多所謂央港矛盾都能在較深層次得到理解。

(二) 明確香港政黨與國家執政黨間的關係，釐清香港政黨與執政黨間的衝突點

在中國目前所實行的極為特殊的政治體制下，要清晰把握香港政黨與國家的關係，除應具體關注“香港政黨與國家權力機關的關係”、“香港政黨與國家行政機關的關係”以及“香港政黨與國家司法機關的關係”之外，也必須不能忽視“香港政黨與國家執政黨的關係”，甚至可以說，在這個問題上後者比前者具有更重要的意義。原因在於，香港政黨與國家執政黨之間的交集處往往也就是中央和香港之間矛盾的根源以及衝突的集中爆發點。而這裏面所涉及的問題主要有兩個，一是香港政黨與國家執政黨之間的關係問題，二是香港未來可能出現的特區執政黨與國家執政黨之間的關係問題。由於後者與“行政長官的政黨背景問題”之間存在較為密切的關係，因此本文將其放到下一部分去討論，

在此僅就“香港政黨與國家執政黨之間的關係問題”展開論述。當然也需要說明的是，“香港政黨與國家執政黨之間的關係問題”在某程度上主要是指向香港的泛民主黨派與中國共產黨二者而言的，因為目前絕大多數的矛盾和衝突都主要集中於二者之間。當然，正如上文已經指出的，下文在考察“香港政黨與國家執政黨之間的關係問題”時，同樣要將其放到“央港關係”的大背景中進行討論。

首先，需要明確香港政黨與國家執政黨間的關係。現階段，國家主體所實行的是一套具有中國特色的社會主義政黨制度，即中國共產黨領導下的多黨合作制。這套政黨制度明顯不同於西方國家的兩黨制、多黨制等政黨體制，它的運作原理並非採行政黨輪替的機制，而是將中國共產黨置於國家政權中的核心領導地位，作為長期的執政黨；而其餘作為被固定下來的八個民主黨派則承認中國共產黨的長期執政地位，自願地作為參政黨協助執政黨執政。在官方所建構的意識形態及政治倫理話語體系中，這種以堅持中國共產黨的領導為基本原則的執政聯盟，產生於中國具體歷史條件之下，被認為是適合於中國基本國情的。¹³

由此可知，香港政黨其實是存在於國家主體政黨制度之外的，並未被納入到現行國家主體所實行的由中國共產黨所領導的執政聯盟體系中，甚至連對國家事務的基本參政權都不能享有。實際上，在目前這種國家制度結構之下，香港政黨的活動範圍已經被“一國兩制”原則牢牢地劃定於香港特區的區域範圍之內，並不得有所逾越。而且，這種界限本身的不可逾越性，也可以從國家領導人多次形象地以“井水不犯河水”來比喻中央與特別行政區關係這個事實中得到瞭解。¹⁴由此可推知，“一國兩制”、“高度自治”僅是中央基於市場經濟體制而在行政分治層面所作出的讓步，而絕對不是對於社會主義政治體制的緊縮。對於這一點需要有充分的瞭解，假如香港政黨忽略了階級不平等以及戰略聯合的觀念，要求執政黨主動賦予香港本地政黨如西方平等參政觀念下所產生的多黨政治發展與多元化民主權力，那就是屬於對國家政治的一種不合理的期待。¹⁵不過，從另一個角度而言，縱使政治原則上的退讓是不可能的，但中央政府為了有效實現國家統合的目標，在促進兩地制度融合的層面作出非原則性的妥協則未必是不可能的。中央未來若可以考慮通過體制改革來增強國家政黨制度的吸納能力和政治包容性，從而把香港(亦包括澳門特區，甚至台灣地區)的政黨吸納到國家的政黨制度架構內亦未嘗不是一個相得益彰的辦法。

其次，需要釐清香港政黨與國家執政黨之間的主要矛盾點在哪裏。歷史地看，“央港關係”出現在香港社會政治議題是上世紀 80 年代的事；在此之前，香港除傳統親中組織外，政府或民間團體與中國共產黨的接觸少之又少，直至 1984 年《中英聯合聲明》正式簽署，香港前途確定後，央港關係的發展才成為香港社會的重要政治議題。¹⁶在這樣的社會背景下，除傳統親中社團之外的其他社團，在與中國共產黨保持着若即若離的關係的同時，亦不得不慎重考慮其自身與國家執政黨的未來關係走向問題。

香港政黨與中國共產黨之間關係的轉捩點出現在 1989 年。在此之後，香港本地各政治陣營圍繞如何對待中國共產黨這個座標生成了親建制和泛民主派兩大政治陣營。而在香港這樣一個特殊的移民社會裏，中國共產黨在由泛民黨派以及泛民人士所主導的政治話語體系中亦被全面妖魔化。加之在回歸後，香港特區選舉制度對政黨設置的種種限制更是進一步深化了泛民黨派對中國共產黨的既有偏見，泛民黨派為此也更加不遺餘力地將被它們附加在中國共產黨身上的負面標籤加以固化，並試圖以之撼動中國共產黨的執政權威。可以說，到了現階段，泛民政黨與中國共產黨之間的這種矛盾仍然是明顯存在的，其集中體現主要是雙方對香港民主化問題的分歧，尤其是自 2014 年關於普選行政長官

政改諮詢開始之後，這種分歧又再一次被凸顯，這種矛盾到“佔領中環”運動爆發為止達到了一個歷史的峰點。

也需說明的是，上述成見主要都是針對國家執政黨而言的，目前除極少數激進勢力外，多數泛民政黨對由中國共產黨所組織的中央政府作為中國唯一合法政權的代表都是持積極承認態度的。以泛民主派陣營的代表性政黨民主黨為例，在其公開發佈的《政策總綱》中就以專項規定載明：香港是中國不可分割的一部分，我們支持香港回歸中國。¹⁷ 民主黨《政策總綱》的第一章“中國與香港關係”第1條列明，該黨堅決支持香港回歸中國，承認香港是中國的一部分；民主黨支持1997年中國收回香港主權及支持貫徹《中英聯合聲明》和“一國兩制”的基本政策，支持在1997年香港回歸中國主權後，建立香港特別行政區政府，實行高度自治，落實港人民自治港。由此可見，即使是一向被標榜為香港反對派代表性政黨的民主黨，在對待中國政府的問題上，也是持肯定態度的。

(三) 維護國家安全是認定香港政黨與國家間關係的核心原則

通過對“一國兩制”的內涵進行解讀可知，“一國兩制”所蘊含的核心邏輯：“兩制”是原則，“一國”是“兩制”的前提和基礎。這也就是說，中央授予香港高度自治權的同時，亦要求香港不得損害國家的主權和主體政治制度。為此，《香港基本法》有針對性地設置了第23條，作為保障上述“‘一國’前提”——即國家安全——之專門條款。根據《香港基本法》第23條的規定，香港應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港進行政治活動，禁止香港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。同時，參照《社團條例》第2條有關將“政治性團體應包括政黨在內”的條文解釋可知，《香港基本法》第23條實際上可以被認為是《香港基本法》為捍衛國家主權而針對政黨設置的防衛條款。由此可知，香港有責任依據該條規定制定保障國家安全的具體法例。就這一層面而論，在《香港基本法》所設置的這種防衛機制下，政黨權利的行使必須以尊重“國家安全”為前提，而“國家安全”的維護也成為了立法規制政黨行為的最重要正當性來源之一。

概言之，《香港基本法》第23條立法對於政黨政治的有效規範是有必要的。首先，憲法所確立的國家制度是具有根本性和原則性的，是國家良好憲政秩序的前提和基礎。政黨自由必須讓步於公共福祉，這是現代憲法所確立的“防衛民主主義”的基本價值理念。鑑於政黨的特殊地位，就“國家安全”問題對政黨的某些行為進行立法規制，是現代國家的通行做法。事實上，回歸前港英政府亦曾於《刑事罪行條例》中立法規定關於禁止危害英國王室和背叛英國等類行為的規定。¹⁸ 此外，港英政府所頒行的法律亦禁止外國政黨在香港境內活動或與香港本地社團建立聯繫——如回歸前的《社團條例》第6條即禁止香港本地會社與外國政黨掛鉤。綜上，“一國兩制”下的香港與內地，無論政治制度還是價值理念均存在較大差異，政黨與國家的衝突可謂難以避免。香港在未來完善政黨立法的過程中必須在國家主權及“國家安全”等問題上就政黨與國家的關係作出明確的立法界定。在《香港基本法》第23條所確立的原則下，全面禁止香港政黨從事危害國家安全的各類行為，即叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府、竊取國家機密和聯繫行為，而非僅限於該條特別強調的聯繫行為。¹⁹ 當然，正如現代憲政原理所反覆強調的，香港特區政府在履行這一職責時，須確保對政黨權利的限制不會超出目的實現之合理及必要的限度。

四、香港政黨立法需處理好政黨與特區間的關係

香港未來在積極借鑑民主國家(地區)政黨立法先行經驗對本地政黨立法進行完善的過程中，首先應結合本地區的實際情況處理好香港政黨與國家之間的關係。除此以外，由於香港的本地政黨都是區域性政黨，其活動範圍主要集中於香港之內，因此如要確保香港政黨立法的完善能夠合理進行、有效落實，同時亦應兼顧處理好“一國兩制”下政黨與香港特區之間的關係。

(一) 香港特區行政長官是否可以有政黨背景？

在現代民主社會，要使政府協調地運轉，就必須找到某種使公共意志的表達和執行協調一致的辦法。為此，作為前述有效協調機制的政黨就不僅擔負起了挑選在政府體制理論中是表達公共意志機關成員(即立法機關成員)的責任，而且擔負起了挑選執行這種意志的人員(即執行官員)的責任。²⁰ 然而，根據《行政長官選舉條例》第 31 條有關“當選為行政長官的候選人必須無政黨背景”的規定，香港政黨挑選本地區最高執行官員的權利實際上被人為地剝奪了。目前，《行政長官選舉條例》允許有政黨背景的人士競逐行政長官，但該等人士必須在獲得提名時聲明他們是以個人身份參選，而且該等人士如作為候選人在行政長官選舉中勝出的話，則必須在當選後的 7 個工作日內公開作出聲明，表明他或她不是任何政黨的黨員，以及承諾他或她如獲任命為行政長官，不會成為任何政黨的黨員，或不會作出具有使他或她受到任何政黨的黨紀約束的效果的任何作為。事實上，該項規定對政黨構成了嚴格的限制，其實質上否定了香港特區“執政黨”產生的可能性。政黨可以通過選舉進入立法會，卻不能執掌香港特區的最高行政權，政黨甚至很難參與到行政權力的運行機制當中。

關於《行政長官選舉條例》第 31 條的規定是否妥當的問題一直存在爭論。對此，甚至有學者斷言，之所以有這樣的政制安排是因為中英“兩國主權機關都不希望香港出現一個非常受民意支持的本地政黨，可以在立法機關獲得很多議席，以威脅他們主導香港事務的能力，故此兩個主權國家都傾向操縱選舉制度，以減低民意中主導的政黨的影響力”。²¹ 目前，對於行政長官不能有政黨背景的規定，實務界和理論界主要存在贊同和反對兩種意見。

贊同意見認為：香港社會階層分化明顯，階層矛盾嚴重；在這樣的社會狀況下，行政長官不具有政黨背景，最大限度地減少港人認為行政長官是香港某個階層、界別利益代表的嫌疑，使更多港人認識到行政長官施政是以整個香港各方面利益為依歸，並且能夠有效提高行政長官施政的認受性，有利於行政長官依法施政。²²

反對意見認為：《行政長官選舉條例》關於當選行政長官的候選人不能有政黨背景的規定極有可能導致《香港基本法》“設計出來的模式徒有制度架構”而不能有效運行，而且“在未來普選的情況下特首參選人若不具有政黨背景恐怕難有作為”；要行政主導成為事實，行政長官必須“得到一個強而有力的管治者同盟的可靠與穩定的支持”，而有政黨背景的行政長官在立法會有所屬政黨的支持，更容易建立起一個強而有力的管治者同盟。²³

香港特區政府亦承認了上述分歧的存在。香港特區政府在 2015 年 1 月發佈的行政長官普選選舉辦法諮詢文件《2017 機不可失》中指出，由於香港現時未有政黨法，社會各界對此議題亦未有明顯共識，政府建議就 2017 年行政長官的選舉，維持現時《行政長官選舉條例》就行政長官的政黨背景的相關規定。諮詢文件並沒有進一步說明香港特區政府是基於怎樣的理由作此判斷，但從原政制及內

地事務局局長林瑞麟於2011年3月3日在立法會全體委員會審議階段動議修正《2010年行政長官選舉(修訂)條例草案》的發言中可以明瞭——香港特區政府認為，由於香港至今仍沒有一個或兩個黨派可以作為立法會的最大黨派，因此任何黨派難以代表絕大部分市民的利益，在此情況下，有政黨背景的行政長官將會遇到更大的施政困難。

應該說，上述觀點是值得商榷的。原因在於，《行政長官選舉條例》第31(1)條作為香港過渡時期的過渡條款，在香港已經成功走出了過渡期、本地民主政治亦漸趨成熟的今天，已經顯得不甚合理。

第一，行政長官出任者擁有政黨背景並不必然代表出任者必然會出現政治立場不中立。民主國家(地區)的發展經驗表明，現代民主政治核心就是政黨政治，僅就形式上限制行政長官的政黨背景既不必要，亦無實際意義。僅憑邏輯推理即可知，在當下政黨參與香港社會政治生活並發揮重要影響已是不爭的客觀事實，《行政長官選舉條例》第31(1)條所設定的此種形式限制在實際上並不能夠有效防止出任行政長官者在日後施政過程中持傾向於某個政黨的特定意識形態或政治立場。而且，事實上香港自回歸以來亦不乏高級政務官在履職期間保留政黨身份的，但並未造成該等官員在履職過程中失去了中立性。其中，比較為人熟知的是唐英年在2002年擔任工商科技局局长期間就曾保留了自由黨的黨籍。

第二，香港完全可以發展出具規模的大型政黨。目前，香港之所以沒有出現“一個或兩個黨派可以作為立法會的最大黨派”的根本原因在於現行體制限制了政黨的發展。立法會功能組別議席的設置、行政長官由相對而言圈子較小的選舉委員會選舉產生且必須無政黨背景的立法規定，實際上是對政黨功能的“雙重規限”。在這種帶有“功能規限”特質的制度底下，利益集團可以通過政黨以外的其他渠道對香港政治有效地施加影響，政黨的重要性大為降低。正如美國學者亨廷頓所曾指出的，“低水平的參與也會削弱政黨在與其他政治機構和社會勢力對比中的地位”。²⁴ 可是，當“雙普選”——立法會全部議席及行政長官由普選產生——落實之後，各個利益集團將不得不尋找合適的政黨代表他們的利益並向政黨提供大量的資助，市民亦會更為重視自己的選舉權，這將大大促進香港政黨政治的發展。屆時本地政黨規模必然會迅速壯大，香港的政黨政治亦將會更為成熟，台灣地區解嚴後政黨政治的發展歷程便是很好的示例。

第三，現時行政長官之所以處境艱難，主要原因是民意基礎過於薄弱的行政長官正當性不足，無法具備“憲制以外的政治權力和威望”²⁵。要“行政主導”成為事實，行政長官必須要有一個強大的管治聯盟對其有效管治提供可靠和穩定的支持。這個管治聯盟應該在立法會內佔有相當比例的議席——最為理想的是佔有2/3的議席，同時也須擁有較強的群眾動員能力，否則所謂基於“行政主導”的有效管治只能是空中樓閣而已。²⁶ 而擁有政黨背景的行政長官在立法會有所屬政黨的支持，則會更加容易地建立起一個強而有力的管治聯盟。鑑於此，要解決行政長官“孤家寡人”的現狀，就必須要破除行政長官不可有政黨背景的迷思。

對於上述執政困境，王家英在分析“香港政治生態的變化及發展趨勢”時，曾以“四弱而四輪”來加以形容。他認為，香港目前的這種特殊的政治安排導致了一種“四弱”而“四輪”的局面於香港特區政府、政黨、社會人以及社會團體四個“行動者”之間得以形成：首先，在現行政制安排下，政黨與政府沒有辦法聯起手來，行政長官得不到政黨的強大支持，因此政府是弱的；另一方面，由於政黨無法取得政府的權力，同時也就處在一種弱的狀態；在社會人士和社會團體方面，他們一般是以投票、授權的方式，經由政黨實現自己影響決策的權力，但由於目前本港政黨無法直接影響到政府，進

而使得在政黨沒有權力的同時，人與社會團體也失去了原有權力。²⁷ 事實上，這種觀點也是為香港社會所認可的。根據香港中文大學香港亞太研究所就香港市民對本港政黨的印像和評價所進行的民意調查，有 60% 的受訪市民均同意，政府若無政黨支持，不少政策都難以順利推行。²⁸ 綜上，《行政長官選舉條例》第 31(1)條在實質上作為香港政黨規制法律架構中最为嚴苛的限制性條款，是不利於香港政黨的發及政黨政治的成熟的，將來不宜繼續保留。未來，香港應通過對相關立法進行修改，允許政黨成員參與行政長官的角逐。

(二) 香港政黨可以在普選後的行政長官選舉中擔當甚麼樣的角色？

“最終達至普選”產生行政長官和全體立法會議員，是《香港基本法》為香港所訂定的民主政制發展目標。根據《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》的規定，2017 年香港特區第五任行政長官的選舉可以實行由普選產生的辦法；在行政長官由普選產生以後，香港特區立法會的選舉也將採用全部議員由普選的辦法產生。香港特區政府於 2015 年啟動了有關行政長官普選的政改程序，但令人遺憾的是，該次政改以挫折告終。回顧 2015 年政改諮詢的全過程，行政長官候選人的提名程序成為了最大的爭議焦點，社會各界針對行政長官提名制度設計，包括對提名委員會預提名階段和提名階段的各項細則問題，始終存在着較大分歧。

在香港，行政長官普選後候選人的提名機制與西方民主國家較常採用的“政黨提名”或“個人提名”有所不同，前者採用的是一種較為獨特的、以專門的法定機構行使提名權的候選人提名形式。

首先，行政長官普選候選人的提名權被排他性地授予了提名委員會。根據《香港基本法》第 45 條規定，香港特區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。行政長官的產生辦法根據香港特區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。由此可知，行政長官經循序漸進原則實現“普選”後，在提名權歸屬的問題上，《香港基本法》第 45 條清晰明瞭地列明了提名委員會為行使候選人提名權的惟一合法主體。而且，正如香港特區律政司司長袁國強於 2014 年撰文所指出的，依據普通法“明示其一即排除其他”的法解釋原則，《香港基本法》授予提名委員會的這項提名權係一項具有專屬性的權力，其他任何個人或團體均不得染指此項權力。任何提名委員會提名以外的候選人提名形式，包括“政黨提名”、“公民提名”在內的其他候選人提名形式均屬違反《香港基本法》第 45 條規定。進一步而言，任何有關在提名委員會提名之外設立其他提名形式之主張，均缺乏合理的規範依據。

其次，全國人民代表大會常務委員會於 2014 年 8 月 31 日通過的《關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定》亦重申了提名委員會作為行政長官候選人惟一提名主體的提名原則，且在此基礎上進一步擬定了關於組織提名委員會的“三不准”原則。所謂的“三不准”原則，是指提名委員會應按照第四任行政長官選舉委員會的產生辦法設立，其中，提名委員會的人數、構成和委員產生辦法均不准變更。上述“三不准”原則，在香港特區政府 2015 年初所發佈的行政長官普選辦法諮詢文件《2017 機不可失》中亦被重點地強調。參照全國人民代表大會常務委員會“8.31 決定”，香港特區行政長官選舉實行由普選產生的辦法時：(1)須組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第四任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產

生辦法而規定。(2)提名委員會按民主程序提名產生 2-3 名行政長官候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。

綜上，在現行政制架構下，行政長官普選的候選人提名權被排他性地授予了提名委員會。行政長官候選人只能由提名委員會按民主程序提名產生，其他包括政黨在內的任何主體，均不得參與候選人提名權的行使。那麼，在《香港基本法》所明定的選舉框架下，政黨在普選後行政長官候選人提名中究竟可能扮演怎樣的角​​色？筆者認為，政黨主要可以通過“政黨推薦”的形式推薦參選人。從現行選舉委員會的運行機制推斷，未來提名委員會提名行政長官候選人的具體程序應該分為“預提名程序”和“提名程序”。所謂提名程序，是提名委員會通過法定程序從合資格的行政長官參選人中提名產生正式候選人，即一般所講的“出閘”。而預提名程序則是指，獲得一定數量提名委員會委員的具名推薦成為行政長官參選人，即一般所講的“入閘”。目前階段香港政黨在行政長官候選人提名過程中惟一可以參與的可能是行政長官參選人的推薦。政黨預提名階段通過一定的途徑向提名委員會推薦參選人“入閘”，扮演向提名委員會推薦行政長官參選人的角色。

總括而言，儘管在香港現行憲制框架下，政黨在《香港基本法》所規定的提名機制下只能扮演低度參與者角色——通過間接的方式來影響候選人的競逐，但如果政改能夠順利通過並實現行政長官普選的話，政黨下一步將毫無疑問會肩負起更重大的政治功能。眾所周知，如果沒有政黨的參與，現代民主選舉是很難順利運作和完成的。然而，政黨由於其自身所固有的缺陷也會為民主選舉帶來一定的風險，因此在有效發揮政黨在民主政治中之功能的同時，也不能忽略的是必須做好一些配套性的制度安排，具體包括需通過立法對政黨的選舉行為作專門規範。目前，包括《行政長官選舉條例》、《選舉開支最高限額(行政長官選舉)規例》、《選舉程序(行政長官選舉)規例》、《選舉開支最高限額(立法會選舉)規例》、《選舉管理委員會(選民登記)(立法會地方選區)(區議會選區)規例》等香港本地選舉法例在內，用於規範競選行為的條文規範大多是針對候選人而設，而甚少涉及對政黨競選行為的規制。為此，香港政黨的選舉行為、選舉財政在很多時候都處於不受監管的狀態。未來，香港仍有必要加強規範政黨選舉行為的立法，尤其是為政黨參與“普選”的訂定一套可行的“遊戲規則”。

五、結語

綜上所述，香港未來在借鑑其他民主社會先行經驗推動本地政黨立法完善的過程中，應結合本地實際情況處理好香港政黨與國家和香港特區之間所形成的兩對獨特的關係。在香港政黨與國家之間的關係方面，問題焦點在於如何協調好維護國家安全與保障基本權利二者的關係。而要對政黨與國家的關係作出恰當的界定，就必須將其置於“一國兩制”下香港特區與中央關係的大背景中加以考量。首先，應釐清特區與國家之間的關係，繼而對香港政黨在整個國家體制層面進行清晰的定位；其次，也需要明確香港政黨與國家執政黨之間的關係，進而釐清香港政黨與國家執政黨之間的矛盾所在並加以具體應對；再次，還正確理解“一國兩制”的核心內涵，將“國家安全”的維護確認為香港政黨與國家關係的核心原則。在香港政黨與香港特區之間的關係方面，主要涉及兩個核心問題，一是行政長官出任者是否可以有政黨背景的問題，二是政黨在普選後的行政長官選舉中可以擔當甚麼角​​色的問題。對此，本文認為，未來對行政長官出任者的政黨背景不應再作限制；在相關法例的有效規範下，應進

一步擴大政黨對行政長官及立法會“普選”中的可參與範圍。相信通過對上述兩對關係的妥當處理，香港本地政黨立法的完善將能更為有序地開展。

[本文係國家社科基金 2014 年度重大項目(編號：14ZDC031)、全國人大常委會港澳基本法委員會 2016 年度委託項目(編號：JBF201612 號)、廣東省哲學社會科學“十三五”規劃 2016 年度青年項目(編號：GD16YFX02)、司法部 2016 年度國家法治與法學理論研究項目(編號：16SFB3010)聯合資助成果。]

註釋：

- ¹ 蔡宗珍：《憲法與國家(一)》，台北：元照出版有限公司，2004 年，第 131-176 頁。
- ² 許萬全：《政黨立法與政黨制度評述》，載於《社會主義研究》，1991 年第 3 期，第 39 頁。
- ³ 房震：《西方政黨法治化研究》，吉林大學博士學位論文，長春，2003 年，第 11 頁。
- ⁴ 李步雲主編：《憲法比較研究》，台北：韋伯文化國際出版有限公司，2004 年，第 974-976 頁。
- ⁵ 張劍：《從〈政黨法〉視角來看俄羅斯和德國政黨制度》，山西大學碩士學位論文，太原，2006 年，第 32 頁。
- ⁶ 蘇俊雄：《政黨規範體制的研究》，台北：“行政院”政黨審議委員會委託研究，1992 年，第 142 頁。
- ⁷ 葉海波：《香港特區政黨的法律規範》，載於《法學評論》，2011 年第 6 期，第 153-154 頁。
- ⁸ 梁厚甫：《香港是“政治單元”還是“行政單元”？》，載於《明報》，1986 年 12 月 4 日。
- ⁹ 樓邦彥：《政治分治與行政分治》，載於張忠棟等主編：《現代中國自由主義資料選編 7——紀念“五四”八十周年：民主·憲政·法治》(下冊)，台北：唐山出版社，2001 年，第 1173-1174 頁。
- ¹⁰ 歐陽新宜：《香港政治發展的迷思：民主集中制與“一國兩制”》，載於吳國光編：《九七效應：香港、中國與太平洋》，香港：太平洋世紀研究所，1997 年，第 69 頁。
- ¹¹ 強世功：《中國香港：政治與文化的視野》，北京：三聯書店，2010 年，第 353 頁。
- ¹² 同上註。
- ¹³ 林建華等：《現代中國黨派關係史》，北京：人民出版社，2011 年，第 220-229 頁；游洛屏：《中國特色政黨制度》，北京：中共中央黨校出版社，2011 年，第 235-254 頁。
- ¹⁴ 見《鄧小平文選》(第三卷)，北京：人民出版社，1993 年，第 219 頁；《江澤明文選》(第一卷)，北京：人民出版社，2006 年，第 81 頁。
- ¹⁵ 同註 10，第 69、73 頁。
- ¹⁶ 台灣地區“行政院”大陸委員會：《香港政黨比較研究》，台北：“行政院”大陸委員會印行，1995 年，第 137 頁。
- ¹⁷ 該黨自創黨之初即明確表示其對以中共為代表的中國政府的認同態度。該黨創黨主席李柱銘在上世紀 90 年代初“香港民主同盟”創黨初期回應時任香港新華社社長周南所提出的“愛國港人治港原則”時表示，“香港民主同盟中央委全都符合周南社長所說的治港港人要愛國的原則”。見《略論香港民主同盟》，載於

《星島日報》，1990年4月10日。

- ¹⁸ 根據該條例的規定，凡犯有下列事項之一者即構成叛逆罪須判處死刑：(1)殺害、傷害或囚禁英皇；(2)意圖殺害、傷害或囚禁英皇並以某些公開行為顯示該項意圖；(3)向英皇發動戰爭，包括意圖罷黜英皇，或強迫英皇改變其政府方針，或恫嚇國會或其他同類立法機構；(4)鼓動外地人士入侵英國領土；(5)協助與英皇作戰之敵人；(6)串謀犯上述第1或第3項之罪行。對上述叛逆重罪，其他人知情不舉，亦屬違法。
- ¹⁹ 同註7。
- ²⁰ [美]弗蘭克·J·古德諾：《政治與行政：一個對政府的研究》，王元譯，上海：復旦大學出版社，2011年，第60頁。
- ²¹ 馬岳、蔡子強：《選舉制度的政治效果——港式比例代表制的經驗》，香港：香港城市大學出版社，2003年，第3頁。
- ²² 朱世海：《香港政黨與香港特別行政區政府的關係取向》，載於《嶺南學刊》，2010年第3期，第14頁。
- ²³ 雷競琰：《香港政治與政制初探》，香港：商務印書館，1987年，第14頁；鄒平學等：《香港基本法實踐問題研究》，北京：社會科學文獻出版社，2014年，第516頁；劉兆佳主編：《香港21世紀藍圖》，香港：香港中文大學出版社，2000年，第13頁。
- ²⁴ [美]撒母耳·亨廷頓：《變革社會中的政治秩序》，王冠華等譯，上海：上海世紀出版社，2008年，第336頁。
- ²⁵ 劉兆佳主編：《香港21世紀藍圖》，香港：香港中文大學出版社，2000年，第13頁。
- ²⁶ 劉兆佳：《回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設》，香港：商務印書館，2013年，第175頁。
- ²⁷ 郭偉峰主編：《香港前途的冷靜思考》，香港：中國評論文化有限公司，2003年，第7-8頁。
- ²⁸ 《香港亞太研究所民調：市民對政黨評價仍然欠佳》，載於香港中文大學亞太研究所網站：http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/13/Press_Release_20130731.pdf，2016年12月6日訪問。