

評析香港發展政黨政治之前途

梁玉英
(國際關係研究中心助理員)

一、香港政治現況

綜觀香港目前的政治情勢，有兩個重要的發展。其一，未來「香港特別行政區」的「基本法徵求意見稿」諮詢期已於九月底屆滿，「基本法起草委員會」部份大陸委員於是月中抵達香港，主要目的是會見香港各政治團體成員，冀能協調保守與民主兩派在意見最為分歧的政制部份——未來行政長官及立法機關成員的產生辦法——以達成共識。

在「基本法」草擬初期，代表香港既得利益階層的八十一位「基本法諮詢委員」聯合推出保守的「八十一人」方案；而一九〇名民主派人士則聯署「一九〇人」方案與之抗衡。「八十一人」方案的主要重點在於以六百人組成的大選舉團分別選出未來的行政長官與百分之二十五的立法機關成員，其餘的百分之五十由功能團體選出，至於由直接選舉方式產生的議席僅佔百分之二十五。倡議「一九〇人」方案的專業及基層人士則堅持未來行政長官人選應由民選立法機關十分之一成員提名，再經由香港市民一人一票選出；在立法機關方面，他們認為應有不少於二分之一的議席由一人一票直接選出。日前「八十一人」方案雖修改大選舉團的組成成份，而教育界人士也提出「三十八人」方案，以及香港明報負責人查良鏞所提的方案，作為雙方的協調方案，惟迄今保守及民主兩派的意見仍未達一致。

其二，根據香港政府在今（一九八八）年二月十日公佈的「代議政制今後的發展」白皮書，^①規定香港立法局的議員人數在一九九一年將由目前的五十六位增至五十八位，包括官守議員十人、委任議員二十人、市政局與區域市政局代表各一人、功能團體以間接選舉方式選出十四人，以及香港市民一人一票直接選舉十人。

雖然直選議席僅有十位，但因係首次，香港遂出現組黨參選的呼聲。過去曾一直反對港人組黨的香港行政局首席議員鍾士元在八月發表退休前的臨別贈言，表示政黨是香港發展民主政治的必需品。事實上，一般民主國家皆以政黨政治與直接選舉互相配合，候選人均以所屬政黨的政綱爭取選民支持。

^{註①} 「『代議政制今後的發展』白皮書」，大公報，香港，一九八八年二月十一日，六版。

觀乎香港民意對組織政黨的反應分持正反兩面意見。贊成者肯定政黨的價值與功能；反對者則強調對抗性政治可能引致香港社會不安。惟香港是否適宜於政黨政治的發展路線，非個別意願可以決定。本文先對政黨政治在理論上作一分析，再探討香港現有的政黨政治發展環境。

二、政黨政治的重要性

政黨在現代政治中佔有非常重要的地位，是為政治民主化過程中必備的條件之一。英國在一六八六年由惠格黨（Whigs）與托利黨（Tories）等兩朋黨蛻變為現代政黨；美國在一七八七年制定憲法時，產生了聯邦黨派（Federalists）與反聯邦黨派（Anti-Federalists）。^②英美兩國的政治發展迄今，已成為世界的兩大民主支柱，足以證明政黨政治功不可沒。

根據英國政治學家柏克（Edmund Burke）給予政黨的定義，他說：「政黨為一衆人基於某種主義理想，共同促進國家利益的結合。」^③拉柏隆巴拉（Joseph LaPalombara）與溫納（Myron Weiner）認為政黨有四種特性：組織上的連續性；明顯而恒久的基層組織及與中央有固定的溝通；要求影響國家執政者外，自信能為基層甚至中央組織的領導人；以及在選舉時尋找伙伴或發動羣衆支持。^④

政黨功能是綜合廣大民衆的利益與力量，在理論層次上，尚可教育選民。一般外國學者認為政黨具有雙向溝通的特性，可以作為政府與百姓間的橋樑，使政府政策能夠下達，亦使人民的意見能夠上達。政黨甚至可以培養與訓練政治人才，美國學者張伯士（William Chambers）總結政黨出現的基本條件時，引伸政黨的作用包括社會的多元化、民主政制的期待、政治層面的擴大、黨綱提供預知性的施政方向等^⑤，我們可以發現前三項與香港目前的情勢相當融合。

有關政黨的形成，韋伯（Max Weber）把政黨的發展分為三個階段：政黨首先以貴族朋黨的姿態出現，然後演變為名人小集團，再進而建立以全民投票為基礎的民主政黨。^⑥試觀英國發展政黨的經驗，主要是源於國會議員要求擺脫單純的諮詢角色，

註② 谷光宇，政黨論，再版，臺北，黎明文化事業公司，五九至六〇頁。

註③ 同註②。

註④ Joseph LaPalombara & Myron Weiner, "The Origin and Development of Political Parties," LaPalombara & Weiner, (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton Univ. Press, N. Y., 1966, p. 6.

註⑤ 同註④，頁八。而Max Weber, "Politics as a Vocation," Hans Gerth and C. Wright Mills, (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, N. Y., Oxford Univ. Press, 1946, pp. 102-107.

註⑥ 黃鉅鴻著，香港政治發展政策化的理論與實踐，鄭宇碩編著，八十年代中期的香港，香港，大學出版服務公司，一九八五年十月，五九至六〇頁。

使國會發展為真正的立法機關，以及解決商業精英與封建傳統勢力之間的矛盾，遂使人民集結成黨。^⑦

香港現階段的客觀環境及發展，似乎與學者的理論分析有頗多融合之處，惟香港各界對政黨的認同却迥異。熱衷的參政者恒以爲開放直選與「港人治港」是建立政黨制度的契機，提名各種公職候選人參與競選，將是體現民主理想的主要途徑。贊成者認爲政黨政治所引起的對抗性政治不足憂懼，適度的政治對抗反而會產生制衡及監察作用。

府的「關鍵決策（key policy decisions）」¹³是由英國與高級華人把持。上述諸學者的研究在在均說明香港的權力結構把基層大眾排除於政治體系之外，香港政府同時以高效率的行政方式消弭港人的參政需要。

然而香港人對社會及政治的漠不關心態度已隨著新生代的成長，以及政治制度的日漸開放而改善。一九六〇年代末期的學生運動、七〇年代的壓力團體，以至八〇年代的政治團體清楚刻劃出香港政治化的演進過程。李明堃認為香港年輕一代已明顯地建立了「文化身份與認同感」，¹⁴對土生土長的地方產生了社區意識。當中共與英國就香港前途問題進行談判時，除了行政、立法兩局等各級議員表示態度外，香港的工商界、專業人士與知識份子、大學生也紛紛表達自己的意見，甚或組團分赴倫敦及北平爭取自治權。

事實上，政治參與是「公民透過各種合法與不合法、正常與不正常之活動，冀以影響政治領袖和行政官員，監督其權力之行使，及阻止或促使某些政策的行為。」¹⁵政治參與之功能可培養社區意識與政治領導者、加強地區組織能力與聯繫，並改進生活條件、推廣民主參與意識等，上述功能均可被視為建立政黨組織的基礎。因此，一地區的政治參與性愈高，政黨政治愈有產生的可能。

根據杭廷頓（S. P. Huntington）的研究，政治參與之行為可分為競選活動、遊說、組織性活動、接觸、輿論壓力、暴力等六大類。¹⁶香港政府在一九八三年開始推行地方性的區議會選舉政策，把政治參與的層面由精英分子集團推廣至地區階層，同時使香港民衆的參與途徑多元化。

在選舉方面，參選人數有遞增趨勢，譬如一九八二年的市區與新界地區區議會的參選人數為四〇二人，一九八五年五〇三人，及一九八八年四九三人；參加投票人數一九八二年為三四一、七六四人，一九八五年四七六、五三〇人，與一九八八年四一四、四四四人¹⁷。上述人數在香港五百多萬人口中可說是微不足道，惟其擴散性影響力却不容忽視。

註⑬ 李明堃，*變遷中的香港政治和社會*，香港，商務印書館，一九八七年九月，八六至八七頁。引自 Peter Harris, *Hong Kong: A Study in Bureaucratic Politics*, Heinemann Books, 1978.

註⑭ 同註⑬。

註⑮ 引自香港大學學生會社會科學會編著，*政治參與在香港*，香港，廣角鏡出版社，一九八四年五月，11至111頁。

註⑯ 同註⑮。摘自 S. P. Huntington, *No Easy Choice*.

註⑰ 有關一九八三、八五的區議會選舉資料，請參閱：梁玉英，「香港政制發展的評析」，問題與研究，第二十七卷第一期，臺北，國際關係研究中心，民國十七年七月，四二至五一頁；李玉蓮，「政治領袖舉足輕重」，百姓半月刊，總一八期，香港，一九八六年四月十六日，七頁。有關一九八八年的選舉結果，請參閱信報，香港，一九八八年三月十一日，五版。

此外，選舉也帶來間接性的參與行爲。競選期間的助選活動與選舉後的延續性工作，是授予香港市民最佳的政治課程。透過參選者的宣傳活動，如登門或街頭拜訪遊說、舉辦候選人的諮詢會及辯論座談、派發傳單、張貼海報等，使民衆的政治意識大為增加。選舉過後，當選者在區內設立辦事處，與居民進行溝通、徵詢民意、開辦公民教育與舉行政策研究活動等，不啻為有效的政治教育方式。據香港社會服務聯合社區發展部的統計，自一九八二年迄今，香港各地區已設有區議員、市政局／區域市政局議員辦事處共七十個。社聯社區發展部另一項調查顯示，曾參與競選活動的社工人員多半積極參與目前一百四十三個新區的地區性組織，成為香港市民政治參與的中介角色。¹⁵

據香港大學社會科學學會針對港人的六種政治參與方式——投票、投訴（有關官塘地區）、投訴（有關全港地區）、簽名、集會、示威——一九八三年在九龍官塘進行抽樣調查¹⁶結果發現在香港出生者的政治參與比率最高，年齡愈長者參與率愈低，印證了李明堃所提出的新生代已具有社區意識與歸屬感的看法；另一方面，教育程度較高的專業人士及管理階層有較高的投票率，與下段述及的香港新中產階層為民主政治主流的結論相同。從該調查同時發現，香港市民傾向於溫和的政治參與行爲，以投票與簽名兩種方式參與的百分比佔首兩位，顯示香港人的政治行爲較為成熟與理性化，可能會減低日後出現的政治對抗程度，增加港人對政黨政治的信心。

四、新中產階級的政治力量

在歐美先進國家裏，新中產階級是現代工業社會的產物。在知識水準較高、經濟富裕的條件下，新中產階級對政治的要求相對的提高，意謂他們較熱衷於政治參與。由此推論，政黨政治是否能成功地在香港出現，新中產階級是一關鍵性的力量。

根據社會主義者的看法¹⁷，資本主義社會僅具資產階級和勞工階級兩個階層，中產階級只是「中間及過渡性的階層」，此一階級的上層與資產階級溶合，下層則與勞工階級接近。資產階級中缺乏政治領導與管理人才，其文化水平亦嫌不足，必須依賴中產階級的媒介，以發揮穩定社會的功能。整體來說，中產階級擁有充足的收入與財富，是工業化的推動者，他們都位居社會中的管理階層。

^{註15} 有關社聯社區發展部的調查結果，請參閱：徐永德，「新興地區民間組織」，大公報，香港，一九八八年六月二十一日，五版。

^{註16} 同註⑯，四四至四五、一二六至一二七頁。

^{註17} 有關中產階級與新中產階級理論，請參閱：張炳良，「新中產階級的冒起與政治影響」及周奕輝編譯，「新中產階級政治的時代——日本的例子」，分別載於明報月刊，總二五三、二六九期，香港，一九八七年一月、一九八八年四月，一〇至一五頁、二九至三四頁；曾澍基，「香港階級分析初探」，巨龍口裏的明珠，香港，廣角鏡出版社，一九八四年八月，三二至四二頁。

第二次世界大戰結束後，新資本主義的發展導致工業社會結構發生很大的改變，最重要的是產生了新中產階級。位於新中產階級上層的傳統專業人士和行政人員晉身至權力精英層面，而底層的秘書、文職人員和基層行政人員則與勞工階級無異，中層就是龐大的從事知識、技術和腦力勞動的「技術和智力勞工」及官僚體系中的政府僱員。香港在七〇年代邁入新資本主義的發展階段，迄八〇年代成為世界金融中心之一，現階段正面臨經濟結構轉型期，新興的服務性行業興起，在社會日趨多元化下，新中產階層隨之產生。

香港新中產階層的特徵是年輕化、知識化及專業化。根據香港政府在一九八六年公佈的統計資料，顯示二十至三十四歲者佔香港總人口百分之三十・七六，幾達全港人口的三分之一；在教育程度方面，具有專上、理工學院或大學學歷者佔總人口的百分之四・八，比一九七一年的百分之二・八增加了七成；在職業方面，從事專業技術、行政管理及文職工作者共佔總勞動人口的百分之二十六・二，比一九六一年的百分之十四・九增加約八成。^①上述統計數字顯示新中產階級在香港所佔的比重日漸增加。

香港新中產階層的政治力量是不容忽視的，除了穩站香港龐大的政府官僚體系的中層位置外，亦熱衷於團體與選舉活動。在七〇年代，主要由新中產階級組成的利益團體多次發起抗議活動，如「教師薪酬運動」、「護土爭取同工同酬運動」、「政府文員爭取加薪運動」等等，是新中產階級表達對社會的關注。迄八〇年代，新成立的政治團體如勵進會、滙點、太平山學會等的中堅份子更是典型的新中產階層。滙點在一九八五年發表的會員資料中，二十六至三十五歲的年輕人約佔該會總會員人數的七成，教育程度在大專畢業或以上者佔九成，而且多屬專業人士，其中三分之二的會員曾參加積極性活動，部份更且參與學生運動和社會運動。^②此外，近兩年來香港人士籌組聯席會爭取停建大亞灣核電廠運動，以及積極爭取「八八直選」等，均有賴於新中產階級發起與支持。

參與選舉是新中產階級的另一項政治活動。根據今年三月的區議會選舉資料顯示，當選的區議員在四十歲以下者佔百分之五十九，與上一屆的百分之五十五・七比較，增加了百分之六；學歷為大學或專上者佔百分之四十，比上一屆的百分之三十一・七增加了百分之二十六；而屬於教育界、社工及專業人士者佔百分之三十九，比上一屆的百分之二十三增加了百分之六十九・五。

^① 在今年九月的立法局選舉中，十二個選舉團組別經由投票產生的議席中，有九位當選議員在四十歲以下。由於各級議員漸趨年

註^① 黃康顯，「從人口統計看社會變遷」（三之一、之二、之三），分別刊登於明報月刊，總二七一、二七二、二七三期，香港，一九八八年六、七、八月，一

註^② 同註^①，「新中產階級的冒起與政治影響」。

註^③ 明報，香港，一九八五年三月九日，二版；信報，香港，一九八八年三月十一日，三版。

輕化及知識化，遂使新中產階層晉身於政府的諮詢機構，甚至進入中央決策階層，為香港的政治發展帶來生機，惟這批受西方教育的新貴，能否替香港的政黨政治紮下良好基礎，仍是有待觀察。

五、政治團體的參政行為

一般在討論香港政黨政治時都認為政治，團體於日後蛻變為政黨組織的可能性極高。事實上，政治團體的組織目的之一就是參政。

何謂政治團體？根據美國政治學家羅思德（C. Rossiter）的詮釋，²²就是社會上某階層為達到利益目的，並以游說立法者為重要手段的社會組織，惟在不同時期具有不同的名稱。

回顧香港的組織運動發展史，六〇年代有所謂的「學生運動」，香港的學生曾以肯定中國文化與民族主義的大前提下，發動如保衛鈎魚台及提倡中文為法定語言等多起運動。在七〇年代，香港出現了許多的「壓力團體」，顧名思義，是泛指那些企圖循非正式途徑，以壓力影響政府決策的集團或組織，亦即代表小市民利益而不惜與政府對抗的社團組織。²³香港學者夏里斯則以較為概括的涵義稱之為「利益團體」，只是前者手段咄咄逼人，後者較為溫和而已。

因此，無論壓力團體或利益團體，皆指某一階層或行業，以社會目標為取向的非政治性結合。這些個別的團體曾經就有關全港性利益而組成同盟，以聯合發表公開信、組織公共論壇、招待記者、聯合請願等行動，圖逼使政府讓步，在七〇年代末期的反「兩巴」加價事件及八〇年代初期的爭取組織聯委會監管電力公司等，前者共有二百八十個團體參與，而後者亦有四十多個勞工及學生團體聯合起來。這些活動的另一個涵義，是引發香港市民對社會普遍的認同，提高大家對公眾事務的參與意願，為整個香港的政治化建立良好的基礎。

迄一九八二年，知識份子為了表示對香港民主政制的推展及未來前途的關切，紛紛組成「論政團體」，如香港前景研究社、香港觀察社、新香港學友會等。這些團體的發起人與成員全是學者、醫生、律師、行政人員等中產階級人士。在中共與英國進行香港問題談判期間，即先後舉辦研討會及進行民意調查；現階段的行動主要是集中於討論香港「基本法徵求意見稿」的缺點，並提出修正要求，以爭取應有的權益。

²² 林行止，「政治團體何去何從」，《信報財經月刊》，總九八期，香港，一九八五年五月，一四頁。
²³ 同註²²，八四至八五頁。

同時，部份團體鑑於香港政府在決策過程中，每每以既得利益團體為優先協商的對象，並利用他們提供的專業知識、統計資料作為參考，導致工商團體或傳統專業人士佔有優勢，因而產生參政的意願，圖透過地方性及中央決策階層的選舉，進入區議會與立法局，這些團體就是目前被稱為「政治團體」的組織。他們包括早期已開始參與市政局選舉的公民協會、革新會，以及近年才組成的滙點、太平山學會、民主民生協進會等。

一九八二年首屆區議會選舉中，新興團體均採取觀望態度，僅有傳統的參政團體及鄉議局、街坊會、互助委員會等地方組織派出成員參加競選，因而未能造成團體的政治化。一九八五年的第二屆選舉在情勢上發生很大的變化，團體勢力開始介入。根據統計，除傳統的參政團體與壓力團體外，新興政治團體也作嘗試性的參與，如滙點派出成員四人、港人協會四人、新香港學會一人、太平山學會二人參選，^②而且均能順利當選，代表政治團體已獲得初步的肯定。

今年三月舉行的區議會選舉，政黨意識更為濃厚。政治團體中的太平山學會、滙點、民主民生協進會均以準政黨形態出現。上述三團體除給予參選成員在財力、人力上支援外，甚或要求成員嚴守會規、或以共同政綱參選、或予以訓練指導等。這三個同屬民主派的政治團體並於選舉前進行協調，組成臨時性的政治聯盟，使彼此的當選率大為增加，同時使得傳統團體處於下風。^③除上述三個平民化的政治團體外，在一九八五年正式成立的勵進會也極有可能於日後衍化為政黨組織。勵進會意圖組成一跨越香港各階層的團體，以達成「代表及平衡各階層利益」的政黨性目標。這個以香港政治架構的中堅份子與財團為主要成員的組織，目前雖仍以低調手法處理政治問題，惟已有多位成員經由今年九月的選舉進入立法局，況且該會領導人於數年前曾明顯地表達組織政黨的意願。

綜觀上述各政治團體的發展傾向，相信在香港政府立憲允許政黨政治出現時，這些團體定能領先蛻變為政黨，參與香港的各種政治活動。

六、發展政黨政治的隱憂

前面皆係從樂觀的態度來討論香港政黨政治的客觀發展環境，唯在香港發展政黨政治，亦有些隱憂，值得一述。

^② 註② 何立，「新政治代的湧現」，九十年代月刊，一八二期，香港，一九八五年三月，五三至五五頁。

^③ 註③ 在是屆選舉中，太平山學會派出成員二十二人，十七人當選，滙點二十三人、十七人當選，民主民生協進會三十一人，二十七人當選，傳統的公民協會三十三人，只有十五人當選。有關資料請參閱：信報，香港，一九八八年三月十二日，三版。

對香港民主政制改革的干預，以及罔顧香港民意，興建大亞灣核電廠的行爲，使一九八七年的移民數目上升至三萬人，增幅高達百分之五十，[◎]預估今年將增至四萬八千人。這些移民海外者主要是管理階層、工程師及其他專業人士。根據香港人事學會七月發表的調查結果，顯示香港三十五家主要企業移民外地的職員中，技術與專業人員以百分之二十五佔首位，而且百分之三十五為大學畢業的學歷；[◎]另一項資料顯示去年約有二萬六千餘名香港人移居加拿大，其中以曾在美國及加拿大接受大專以上教育的中產階級佔多數。[◎]再者，從香港學者今夏宣佈有關香港人移民傾向的調查資料，發現愈年輕，教育程度愈高，從事專業技術性、文員性、行政管理性工作，以及職位愈高者對香港前途的信心愈低；相對的是愈年輕，教育程度愈高，從事專業技術性、推銷或貿易工作者具有較高的移民傾向。[◎]上述資料在在顯示香港中產階層流失率甚高，嚴重削弱香港民主政治的支持力量，使政治團體可能失去部份中堅份子的參與。

若從香港區議會的投票率來看，一九八八年的區議會登記選民雖較以往的爲多，但投票人數僅達四二四、四四四人，投票率爲百分之三十・三；反觀一九八五年的投票人數爲四七六、五三〇人，投票率爲百分之三十七・五，顯見香港市民的參與熱誠漸漸減退。另一個未能樂觀的趨勢，是支持民主運動的人數亦在減少之中，香港民主政制促進聯委會九月十八日在維多利亞公園舉行的支持民主政制集會，參加人數爲四千餘人，與一九八七年的七千餘人相比，幾相差近半。這是否意味著支持民主運動的中產階層對香港政制發展已感絕望，假若答案是對的話，對香港的政黨前途將產生阻礙性影響。

況且目前香港一般選民對議會架構及參選者認識不足。在一項抽樣調查發現，百分之九十四的被訪者不知道區議會議員的種類，百分之七十一不知道全港的區議會數目。[◎]此外，香港選民的投票態度是根據一些文字性的海報和傳單來決定，缺乏主動了解候選人的興趣。

另一個值得注意的地方是香港政治團體的未來發展。匯點、民主民生協進會、太平山學會等團體的會員人數不多，未能達到組織政黨的標準，這三個團體日後是否會擴大組織，或以同盟形態出現，仍有待觀察。由約一百個論政團體與各級議員組成的民主政制促進聯委會雖然繼續支持「一九〇人」方案，在「香港基本法起草委員會」大陸草委來港協調期間，堅持拒絕讓步，惟該會的「民主對話團」九月底赴北平溝通後返港，部份團員態度已有轉變跡象，是否會因而導致該會內部分裂，實令支持民主政治

^{註22} 明報，香港，一九八八年九月二十七日，一版。

^{註23} 明報，香港，一九八八年七月十五日，四版。

^{註24} 信報，香港，一九八八年八月二十日，四版。

^{註25} 羅榮健，「追尋港人『移民潮』的源流」，信報，香港，一九八八年五月十二日、十三日，九、十版。

^{註26} 徐永德，「一九八八選民投票行爲調查報告」，香港，明報月刊，總二七三期，一九八八年九月，一一至一四頁。

者擔憂。

至於英國對香港意圖組織政黨的反應態度，可由親英的前行政局首席議員鍾士元日前發表的贊成政黨政治言論中，看出端倪。惟香港能否順利發展政黨政治，首要障礙是來自中共的干預。

真正的政黨政治誠需民主力量的支持，執政黨必須具備容納反對者言論的雅量。試觀中共政權雖然美其名是多黨派的合作制，惟目前的民革、民盟、民建、農工、民進、九三、致公和台盟等八個所謂民主黨派，僅屬點綴性質，純為中共掩飾其一黨專政所利用的工具而已。由此觀之，倘若中共日後允許香港實行政黨政治，但各黨派是否能具有政黨的實質，實令人存疑。況且，中共在數年前曾有干預李鵬飛、譚惠珠等香港精英份子組織政黨的紀錄，因而港人要成功地組黨參政，前途將是滿佈荆棘。

本刊啓事

為因應物價變動，本刊自第28卷第1期（七十七年十月號）起，調整售價如左：

國內：（新臺幣）

每冊：五〇元

全年訂閱費：五五〇元

(均含
郵資)

學生全年訂閱費：四八〇元

國外：（美元）

每冊：平寄 三元

航空 五元

全年書費 二二元

航空另加郵資 三二元

平寄另加郵費 八元

國際關係研究中心 啓