

香港民主的實踐性及其前途

梁玉英

(國際關係研究中心助理員)

一、前言

「公民及政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Right)是國際人權公約之一，其制訂的主要目的是「確認依據世界人權宣言之昭示，……使人人除享有經濟社會文化權利外，並得享受公民及政治權利。」^①公約第二十五條中(a)、(b)兩條款闡述了公民的選舉權利，包括「直接或經自由選擇之代表參與政事」，以及「在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。」

英國是上述公約的締約國之一，必須就公約的有關條文在其國內及海外屬土的實施情況，定期向聯合國人權委員會提交報告。然而，作為英屬殖民地的香港，在現階段仍僅能行使有限的選舉權，誠如香港一人權團體於去(一九八八)年十一月向在日內瓦舉行會議的聯合國人權委員會投訴，指責英國政府未在香港貫徹執行公約中有關自決和全民投票選舉的權利。^②究其原因，主要是英國在簽署公約的同時，發表了「聯合王國就公民及政治權利國際公約發表與香港有關的聲明」(Declaration Relevant to Hong Kong Made by the United Kingdom in respect of the International Covenant on Civil and Political Right)，^③保留了公約第二十五條(b)款有關「在香港成立一個由選舉產生的立法機關」的條文。

另一方面，英國政府雖自一九八〇年代起在香港推行民主的政制改革，擴大香港市民選舉權利的範圍，然而在屢經香港既得利益團體的反對，以及中共多方的干預下，使香港立法局未能如期在去年設立直接民選議席。再者，中共「全人大」常

註① 有關「公民及政治權利國際公約」的條文，請參閱中英關於香港問題的聯合聲明，香港，明報印行，頁四九至七三。

註② 信報，香港，一九八八年十月二十六日，八版。

註③ 同註①，頁七九至八一。

務委員會於今（一九八九）年初通過了「香港特別行政區基本法」（草案），^④其中有關行政長官和立法會的產生辦法對香港選舉權的未來發展加以限制。

香港能否建立一健全的選舉制度，俾使市民的選舉權得到保障，將是香港民主前途的關鍵，因此，本文擬就選舉權在香港未來的發展作為探討香港民主前途的基礎。

二、選舉權與民主

選舉權（right of election）是公民的基本政治權利之一，中共的憲法詞典即稱之為選舉國家代表、機關代表，或某些國家機關領導人的權利。^⑤國際法學專家凱爾遜（Hans Kelsen）確認選舉權就是參與選舉立法機關議員與國家官吏的權利。^⑥而英國社會學家馬歇爾（T. H. Marshall）也認同投票權與被選舉權是個人的政治權利，^⑦與民權、社會權合組成市民權，在法規和制度上對理想的市民生活作出保障。法國思想家盧梭（Jean Jacques Rousseau）在社會契約論（Du contact social, 1762）一書中對此一天賦的權利加以解釋，^⑧他認為國家是人們經由某種社會契約自由結合而成，其主權應歸屬於全體人民，政府僅是在主權者，即人民的委任下，負責執行各種政策的工具性機構而已；盧梭也指出，政府的施政和政治行動均應以反映民意為依歸。上述觀點使我們瞭解一個民選政府的重要性，也顯得選舉權利的不可或缺。

投票選舉可以說是選舉權利的實踐。一般人咸認為，選舉是民主政治基本要素之一，^⑨民主政治是取決於多數，即所謂多數之治，這是代議政治的精神所在，意指政府應為多數的選民所統治。雖然部份學者對選舉的功能持兩極的說法：一謂選舉是民主思想和民主制度下的產物，是為促成民主及達致民主的方法和手段；一謂選舉並非體現民主的途徑，而僅是在民主不可能達成的情況下，作為一種補救和權宜之計。^⑩上述兩種說法意見分歧，惟均顯示選舉與民主有密不可分的關係。況且

註④ 中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案），香港，香港特別行政區基本法起草委員會，一九八九年二月。

註⑤ 憲法詞典，中共吉林人民出版社憲法詞典編輯組，一九八八年八月，頁三三。

註⑥ 引自：余可，「主流方案將引發動亂和衰退」，信報，香港，一九八八年十二月二十七日，六版。

註⑦ 吳俊雄，「市民權與基本法」，明報月刊，香港，一九八八年六月，頁八至一〇。

註⑧ 請參閱：雷競璇，選舉制度概論，香港，天地圖書有限公司，一九八五年，頁一〇至一一。

註⑨ 關於選舉與民主的關係，請參閱：李聲庭著，人權、法治、民主，臺北，文星書店，民國五十三年一月二十五日初版，頁一三五至一四六。

註⑩ 同註⑨，頁三五至五。

，學者列舉選舉的五項普遍性功能：(一)選舉可產生為大多數選民所接納的政府和領袖；(二)選舉可給予一國政府在行使權力時的合法性 (Legitimacy)；(三)選舉將迫使執政者對其政策負責；(四)選舉可協助民意的形成和表達；及(五)選舉可促進國民對國家存有歸屬感、參與感和團結感等。^⑩ 在在皆說明選舉投票是現代民主化國家不可缺少的公民權益。

然而，選舉權要在健全的選舉制度下才能充分發揮。選舉制度溯源於公元前五、六世紀的古希臘，^⑪當時位於地中海東岸的一些城邦小國 (city-states) 實施一種全民參與式的「直接民主」制，即全體市民在定期舉行的集會中商討議決與公眾有關的公共事務，並經由抽籤的方式進行選派執行政策的人選。但是直接民主制僅適用於小國寡民，選舉制度發展迄今，應以源於英國並廣被歐美各國所接納的代議政制 (representative government) ^⑫ 最具民主選舉的特色，此一制度是為「間接民主制」，由公民投票選出的代表聯合組成議會，代表全體人民行使立法和監督政府的權力，遂確定了選舉的重要性。投票行為已然是西方民主國家政治生活的一個主要組成部份。學者曾就政治參與的行為在西歐及美國進行調查，結果發現各國皆以投票作為首要的參政表達方法，其中尤以英國的百分之六十二點六的比例為最高。^⑬ 在香港，選舉制度雖然發展緩慢，惟自一九八二年開放地方選舉以來，行使投票權利者有逐漸增加的趨勢。香港中文大學社會科學學會是年在九龍官塘區舉行抽樣調查，^⑭ 在五個不同年齡組別當中，即有三個組別分別以百分之三十八點六、百分之四十四點一及百分之四十二點九的比數，選擇選舉投票作為六種參政方式的首選；在隨後舉行的各次選舉中，投票人口亦多有增加。

鑑於選舉與民主有密切的關係，部份香港有識之士已視建立一健全的選舉制度是為確保香港在一九九七年後維持民主自由發展的主要手段，選舉權的重要性遂普遍獲得香港市民的重視。

三、選舉權在香港的發展

八〇年代以前，香港的選舉制度發展緩慢，公民的選舉權利亦未能普及，究其主因是香港政府無意開放層次較高且足夠

註⑩ 同前註，頁四一五至四五。

註⑪ 有關選舉制度的發展，請參閱：International Encyclopedia of the Social Science, Vol. 5, The Macmillan Company & the Free Press, U.S.A. 1968, pp. 3-5. 周旺生，「民主篇」，謝邦宇主編，公民手冊，中華書局出版社，一九八八年二月版，頁一三三。

註⑫ 請參閱：香港公民權益手冊，第五版，香港，香港社區組織協會民權教育中心編撰，一九八六年十月，頁九二至九三；梁玉英，「香港政制發展的評析」，問題與研究月刊，第二十七卷第一期，臺北，國際關係研究中心，民國七十七年七月，頁四五。

註⑬ Dennis Kavanagh, Political Science and Political Behaviour, George Allen & Unwin (Publishers) Ltd., London, 1983, p. 184.

註⑭ 香港大學學生會社會科學學會編著，政治參與在香港，香港，廣角鏡出版社，一九八四年五月再版，頁二六。

的民選議席，以提高香港市民的投票意願。香港在早期即已設有行政局、立法局和市政局等三個議事機關，前二者屬於中央決策機構，後者僅具邊際功能（periphery of government function）的政府機構，其職責是在港九市區提供市政服務和文娛康樂設施而已。一九五二年起，香港政府象徵性地在市政局設立二個民選席位，其餘的十一個議席則分別由官守議員及政府委任的非官守議員出任，爾後市政局的民選席位雖有遞增，惟至一九七九年亦僅及總議席一半的十二個席位，因而導致港民對選舉興趣缺缺，歷屆的投票率均低於百分之二十。^⑭

其次，香港政府在一九八〇年代以前一直實行所謂有限選舉權的選舉制度，似有意壓抑選舉制度的正常發展，並促使投票選舉成為高收入階層和專業知識分子的專有權利。根據香港政府的規定，香港市民須最少具備二十三個合格選民條件中的任一項者，方有資格登記為選民，並獲准在市政局選舉中行使投票權。在此一嚴苛的條件限制下，估計一九七九年全港具有合格選民資格者僅達四四〇、〇〇〇人，惟自動前往辦理登記手續的總人數未及三五、〇〇〇人，說明了重視本身應有權益者只有百分之八。況且香港市民的政治意識薄弱，^⑮投票選舉是為公民基本權利的觀念未被普遍認同。

八〇年代初期，英國政府秉承過去執行「非殖民地化」（decolonization）的慣例，^⑯在香港推動代議政制的改革工作，其最終的目標是協助香港制訂一套民主的選舉制度，並經由此制度產生一個高度自治的政府。在此原則下，香港政府所採取的第一個步驟就是擴大選舉權在香港的使用範圍，一九八一年一月公布的「香港地方行政計畫」白皮書，^⑰決定放寬選民的資格限制，並實施分區選舉制度。

根據新的選舉法，^⑱凡年滿二十一歲，在香港居住七年以上，並持有香港身份證的市民即可登記為選民，同時擁有市政局與區議會選舉的投票權。因此，一九八二年底登記選民數劇增至九〇三、五七七人，約占政府估計的合格選民數的百分之三十三。自一九八四年以來，登記選民數均能維持在百分之四十五以上，截至一九八八年底止，已完成登記手續的選民人數

註⑭ 有關市政局的選舉資料，請參閱 Norman Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, 4th ed., Oxford University Press, Hong Kong, 1986, pp. 167-169.

註⑮ 劉兆佳博士曾以「過客意識」、「功利取向的家庭主義」等意識形態形容香港市民的政治冷漠感，詳閱 Siu-Kai Lui, "Utilitarianistic Familism: The Basis of Political Stability," Ambrose Y. C. King & Rance P. L. Lee, eds., *Social Life and Development in Hong Kong*, 2nd printing, The Chinese University Press, Hong Kong, 1984, pp. 195-216.

註⑯ 所謂「非殖民地化」政策是英國自某一殖民地撤出以前，以循序漸進的方式轉移統治權，包括扶植地方的政治勢力、建立選舉制度、組織自治政府等。

註⑰ 「行政與政制」，香港一九八三，香港，香港政府新聞處編印，一九八三年，頁二〇至二一一。

註⑱ 請參考「一九八一年選舉規定法案」，載於一九八二年香港年鑑，香港，華僑日報印行，一九八二年五月，第三篇，頁八。

高達一、六〇四、〇四八人，占合格選民總數的百分之四十五點一（參見表一）。上述數字與一九八〇年以前的相比較，顯示香港政府此一措施已達到一定的效果。

香港政府的第二個具體措施是在新設立的區議會中開放大量的民選席位。②一九八二年舉行的第一屆區議會選舉中，民選議員共一百三十二個，③政府隨後在一九八五年的第二屆選舉中取消了官守議員的席位，遂使民選議員增至二百三十七個，一九八八年的第三屆選舉亦有二百三十個民選席位（參見表二）。再者，區議會是地方性的諮詢機構，與各區居民有切身的關係，使得香港市民的投票意願大為提高。第一屆選舉的投票人數共有三四一、一九八人，平均投票率為百分之三十七點九，第二屆有四七六、五三〇人參加投票，投票率為百分之三十七點五，然而一九八八年二月公布的「代議政制今後的發展

」白皮書，④否決了立法局應於一九八八年增設直選議席的建議，並取消了區議會在九九一年立法局選舉中選舉團的席位，導致第三屆選舉的投票人數頓減為四二四、四〇四人，投票率則降至百分之三〇點三，顯示選舉權利在香港的發展已受到阻礙。

另外值得注意的是區議會選舉也帶動了市政局投票率的上升（參見表三）。一九八三年市政局選舉的投票人數增至二二七、二〇六人，投票率達百分之二十二點四，較上一屆的百分之十八為高；⑤一九八六年舉行的市政局及區域市政局選舉，

註① 「一九八一年區議會法案」，前揭書，第三篇，頁一〇；黃國華，「地方行政制度」，鄭宇碩編，香港政制及政治，香港，天地圖書有限公司，一九八七年七月，頁一二七至一三四。

註② 區議會由官守議員、委任議員及民選議員組成。第一屆新界區議會選舉和市區區議會選舉分別在一九八二年三月及九月舉行；第二屆和第三屆則在一九八五年三月和一九八八年三月同一天舉行。

註③ 「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。

註④ 同註③。

表一：1982~1988年香港登記選民人數

年份	登記選民人數	登記選民人數
		估計合格選民人數
1982	903,577(人)	33.0 (%)
1983	904,916	32.0
1984	1,421,391	49.0
1985	1,441,540	47.0
1986	1,446,540	44.2
1987	1,610,998	46.7
1988	1,604,048	45.1

資料來源：香港1983，p. 211；

香港1984，p. 211；

香港1985，p. 47；

香港1986，p. 19；

香港1987，p. 23；

香港1988，p. 23；

香港1989，p. 28。

上述年鑑均由香港政府新聞處在1983至1989年編印。

投票人數共三六二、一〇七人，^⑤平均投票率一度上升至百分之二十六點九，惟一九八九年的選舉同樣受到影響，投票人數隨之減至二一三、三五二人，投票率降為百分之十七點六。

香港政府雖致力推展地方議會的選舉工作，惟一般香港市民迄今仍不能在立法機關行使投票權。立法局自一九八五年起即設立民選議員，却僅限由功能團體組別和選舉團組別成員投票選出，^⑥這種間接選舉方式未能達到「公民及政治權利國際公約」第二十五條的標準。舉一九八八年的立法局選舉為例，^⑦功能團體組別的選民共一萬六千四百四十五人，選舉團組別則有三百八十八人，意即只有一萬六千八百三十三名香港市民可在立法局選舉中享有選舉權，雖謂一九九一年的立法局選舉即有十位民選議員經由全香港選民直接投票選出，但其對香港的民主發展意義並不大。

表二：歷屆區議會選舉統計

年	項 目	民選議席	投票人數	投票率
1982	市 區 新 界 總 數	76 (席)	243,862(人)	34.5 (%)
		56	97,336	50.5
		132	341,198	37.9(平均)
1985		237	476,530	37.5
1988		230	424,444	30.3

資料來源：香港1983, p. 211; 香港1986, p. 18; 香港1989, p. 28; 香港, 香港政府新聞處編印, 1983, 1986, 1989.

表三：歷屆市政局、區域市政局選舉統計

年	項 目	民選議席	投票人數	投票率
1983	市 政 局	15 (席)	127,206(人)	22.4 (%)
1986	市 政 局 區 域 市 政 局 總 數	15	218,573	23.1
		12	143,534	35.8
		27	362,107	26.9平均
1989	市 政 局 區 域 市 政 局 總 數	15	105,726	14.2
		12	107,526	23.2
		27	213,252	17.6平均

資料來源：香港1984, p. 212; 香港1987, p. 213; 香港, 香港政府新聞處編印, 1984, 1987. 信報, 香港, 1989年3月10日, 版4。

註⑤ 香港政府在一九八五年正式成立區域市政局，成員共二十四人，其中民選議員十二人。請參閱：黃國華，「地方行政制度」，前揭書，頁一七〇至一七四。

註⑥ 香港立法局在一九八五年設立二十四個間接民選議員，一九八八年增至二十六個，分別由市政局、區域市政區和區議會議員所組成的選舉團組別，以及按社會功能劃分的功能團體組別投票選出。詳閱：「代議政制在香港的進一步發展」，香港一九八五，香港，香港政府新聞處編印，一九八五年，頁三一至四一；「代議政制今後的發展」白皮書，同註⑥。

註⑦ 明報，一九八八年九月二十三日，二版。

四、「基本法」政制主流方案的影響

香港市民的立法機關選舉權已受政制改革停滯的影響而延誤，若再依「中華人民共和國香港特別行政區基本法」（以下簡稱「基本法」）的政制條文來看，將對此一權利的發展加以進一步的箝制。

一般人將「基本法」視為香港的「小憲法」及一九九七年後的法律基礎。由於有關的政制條文關係著香港未來的民主前途，香港各界在「基本法」的草擬期間曾就未來特區行政長官和立法機關的產生辦法提出許多不同的建議方案，其中尤以民主派人士倡議的「一九〇人」方案、「基本法諮詢委員會」工商界代表保守的「八十九人」方案、教育界人士協調性的「三十八人」方案，以及查良鏞綜合各界意見的「協調方案」等最廣為人討論，隨後並與「基本法起草委員會」，^②香港委員查濟民所提出的更趨保守的「顧問團選舉」方案一併列入「基本法（草案）徵求意見稿」中徵詢香港人士的意見。^③

查良鏞是「基本法起草委員會」政制小組的港方召集人，他在去年一月提出的「協調方案」主要是建議未來的立法機關有四分之一成員由地區性普選產生，餘四分之三由香港的工商界、專業人士及基層組織經由選舉選出；在行政長官方面，則是先經提名委員會提名三人，再由全香港市民一人一票選出。此一方案的民主進程雖與「一九〇人」方案有一段差距，惟似頗能兼顧選舉權利的發展，詎料查氏突於去年十一月中旬在廣州召開的「基本法起草委員會」專題小組會議的前夕，提出具有爭論性的「新協調方案」。^④

「新協調方案」趨向更為保守的立場。查良鏞雖謂方案的主要目的是採循序漸進的方式把政制推展至充分民主化，並由香港市民自行決定香港未來民主的程度，惟他的建議却使香港市民須等待二十餘年後，始能以全民投票的方法表決未來的行政長官應否由全民普選產生，以及決定立法機關普選議席的比例，意即香港市民須待至二〇一一年時，方可獲知香港的選舉權利能否達到民主國家的標準。查氏此一方案雖未能得到香港一般民衆的認同，然而却頗能符合中共的要求，在經由政制小組的具體修訂後，隨即在會議中以舉手方式「表決」通過，成為「基本法」（草案）的政制主流方案（參見表四、表五）。

註② 「基本法起草委員會」共有委員五十八人，全部均由中共委任，其中三十五人為中共各級官員和法律、外事專家，另二十三名香港代表則多為香港的資本家和保守派人士，故所通過的條文多對中共有利。

註③ 有關各方案的詳細內容：請參閱：中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）徵求意見稿，香港，香港基本法諮詢委員會，一九八八年四月，頁四五至四九。

註④ 明報，香港，一九八八年十一月二十日，二版。

表四：政制主流方案的行政長官產生辦法

任期	第一任 (1997~2002年)	第二任~第三任 (2002~2012年)	第四任及以後 (2012~)
選舉團組成比例	推選委員會： (一)工商、金融界代表 100人(25%) (二)專業界代表 100人(25%) (三)勞工、基層、宗教界代表 100人(25%) (四)原政界人士，「全國協人大」、「全國協」香港區代表 100人(25%) 總數： 400名(100%)	選舉委員會： (一)工商、金融界代表 200人(25%) (二)專業界代表 200人(25%) (三)勞工、社會服務、宗教界代表 200人(25%) (四)立法會議員，區域組織議會代表，「全國協」香港區代表 200人(25%) 總數 800人(100%)	在第三任行政長官任內進行全港性選舉，由全體選民投票，決定第四任行政長官。
產生辦法	由推選委員會以協商或協商後提名選舉方式推舉人選，報請中共「中央」任命。	由不少於100名的選舉委員提名，再經每一委員一人一票無記名投票選出。	

資料來源：中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案），香港，香港基本法諮詢委員會，1989年2月，pp. 28-29 & pp. 33-34；文匯報，香港，1988年11月24日，p. 11。

表五：政制主流方案的立法會議席比例

屆別	第一屆 (1997~1999年)	第二屆 (1999~2003年)	第三屆~第四屆 (2003~2011年)	第五屆及以後 (2011~)
地區性普選代表 (首屆為地區性代表人士)	15人(27%)	25人(38.5%)	40人(50%)	在第四屆立法會任期內進行全港性選舉，由全體選民投票，決定第五屆起全部議席由一人一票普選產生。
工商、金融界	16人(29%)	16人(24.5%)	16人(20%)	
專業界	12人(22%)	12人(18.5%)	12人(15%)	
勞工、社會服務、宗教等界	12人(22%)	12人(18.5%)	12人(15%)	
總人數	55人(100%)	65人(100%)	80人(100%)	

資料來源：中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案），香港，香港基本法諮詢委員會，1989年2月，pp. 30~31 & pp. 33~34；文匯報，香港，1988年11月24日，p. 11。

除此以外，「基本法起草委員會」今年一月在廣州舉行第八次全體會議時，透過查濟民的修改提案，給予香港的全民投票附加了三個嚴苛的限制條件，^①即須先得到特區立法會成員的多數通過、特區行政長官的同意，以及中共「全人大」常務委員會的批准等，始能於二〇一一年舉行全民投票，而投票的結果須經百分之三十以上的合法選民贊成方能生效。這些限制目的在使圖藉選舉權保障香港日後民主體制的願望難以實現，況且，中共的人權觀念和選舉制度與西方民主國家有明顯的差距，這是不容忽視的影響因素。

五、中共的選舉觀念

中共迄今仍未成爲「公民及政治權利國際公約」和「經濟、社會與文化權利國際公約」等兩國國際性人權公約的締約國，主要是其在人權認知上與西方國家存在著相當大的差距。中共對洛克、孟德斯鳩、盧梭等人「天賦人權」、「主權在民」的學說始終持有不同的看法，認爲公民的一切權利均是「以國家根本大法的形式賦予」的，^②並且秉持著國家主權凌駕於人權之上的基本原則，堅持人權的實踐是爲一國的內政，以駁斥人權應超越國家界限的西方主張，一般咸信「六、四」天安門血腥鎮壓事件是上述概念的體現；且毛澤東等人視人權爲推翻資本主義的鬪爭性口號，在整個中國大陸進入社會主義制度後，人權應即爲「人民權利」所代替。

中共在一九八二年修正通過的「憲法」中雖確認了公民的權利，^③包括「憲法」第三十三條「中華人民共和國公民在法律面前一律平等」且享有「憲法和法律規定的權利」，以及第三十四條「年滿十八周歲的公民，不分民族、種族、性別、職業、家庭出身、宗教信仰、教育程度、財產狀況、居住期限，都有選舉權和被選舉權」，然而，中共的「人民權利」却具有階級性。中共一向自稱是「人民民主專政」的社會主義國家，惟其所謂人民者，是指「一個國家公民中居於國家主人地位的大多數人」，現階段的人民包括了「工人階級、農民階級、知識分子等全體社會主義勞動者，以及擁護社會主義制度和擁護祖國統一的愛國者」；^④而所謂民主，則是指「屬於人民範圍的各階級、階層，在工人階級（經過共產黨）領導下，組成自

註① 大公報，香港，一九八九年一月十四日，七版。

註② 杜西川、王學政，「權利篇」，謝邦宇主編，前揭書，頁六二至六三。

註③ 請參閱中共「全國人民代表大會」常務委員會法制工作委員會編，中華人民共和國法律匯編一九七九—一九八四，北平，人民出版社，一九八五年三月一版一刷，頁一三至一七。

註④ 同註③，頁六〇至六一。

己的國家，選舉自己的政府，管理國家各項事業，並享有一系列的民主權利」。^⑤除此以外，中共「憲法」第三十四條同時規定了「依照法律被剝奪政治權利的人」不具選舉權，而根據過去的紀錄，缺乏法律依據而隨意被剝奪政治權利的例子比比皆是。

中共也對「資產階級」的選舉加以抨擊。毛澤東當年即已否定了選舉的重要性。毛澤東在一九六七年八月接見阿爾巴尼亞軍事代表團時說：「有人說選舉很好，很民主，我看選舉還是文明字句。我就不承認有真正的選舉。」^⑥

再從其界分民主為資本主義民主與社會主義民主的意義來看，^⑦可以確定中共從未對西方國家的選舉加以認同。中共指責資本主義社會的生產資料和政權實際已控制在資本家的手中，而資本主義國家在確立普選制度的同時，卻又對選舉資格作出了多方面的限制，因而認為各種民主的選舉制度是不能真正而徹底的實行，惟有在施行公有制，且由人民「當家作主」的社會主義社會裏，方能實現真正而普遍的選舉制度。然而，中國大陸在歷次選舉中，十八歲以上的公民超過百分之九十五以上具有選舉權，又是否真的能證明中共的選舉已達到民主的標準？^⑧

實際上，經由一九七九年舉行的第五屆「人大會」第二次會議通過，並經一九八二年第五次會議修訂的選舉法，^⑨雖決定以直接選舉與間接選舉的混合方式選出各級「人大」代表，即縣級和縣級以下的「人大」代表由選民以直接選舉方式選出，其餘各級代表則以間接選舉的方法產生，惟截至目前為止，各級選舉的候選人名單仍然由「黨」控制的選舉委員會提出。誠如美國政府在一九四六年就蘇聯的選舉制度發表的文告指出，只有共產黨員方能參選，或僅允許他黨作形式上參與的選舉，雖然當選率在百分之九十九以上者，仍未能符合民主選舉的要求。^⑩中國大陸選舉制度的民主程度實令人存疑，因而對於香港市民日後能否以選舉權的實踐保障其自由民主，宜持保留的看法。

註⑤ 周旺生，「民主篇」，謝邦宇主編，前揭書，頁一三。

註⑥ 引自尹慶耀，從馬克思、列寧到毛澤東——毛澤東思想探源，臺北，國際關係研究所，民國六十二年六月初版，頁一一〇。

註⑦ 同註⑥，頁三至六、頁八至一〇。

註⑧ 中國大陸在一九五三年舉行第一次普選，基層選舉地區的登記選民總人數占十八周歲人口總數的百分之九十七點一八，未能享有選舉權者為八百六十八萬人；一九五六年時，無選舉權者減至三百六十萬人；一九八一年擁有選舉權者占百分之九十九點九七。請參閱：張鑫，「中華人民共和國公民的政治權利」，香港，明報月刊，總二三五期，一九八五年七月，頁四五至四八。

註⑨ 同註⑧，「中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法」以及「第五屆全國人民代表大會第五次會議關於修改「中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法」的若干規定的決議」，頁七〇至八〇、四一九至四二一。

註⑩ 同註⑧。

六、結 論

綜觀香港當前的環境，要想達到選舉權「普及而平等」可能性不大。中共「國務院」港澳辦公室副主任、「基本法起草委員會」秘書長李後在「基本法」（草案）通過後聲稱，政制方案並非不可修改，^④惟根據中國大陸的政治環境及中共對港政策「政治嚴峻，經濟寬鬆」的大原則來研判，修改的幅度將不會太大。

然而，經「六、四」天安門事件後，上述情勢出現新的契機。英國政府已藉穩定港人信心為由，宣布加速香港的政制改革；香港行政、立法兩局議員也在日前同意把立法局民選議席的比例提高，即在一九九一年由直接選舉和功能團體各選出三分之一席位，餘三分之一由政府委任，迄一九九五年最後一屆立法局選舉時，直選議席應不少於百分之五十，^⑤在此以前，原計畫一九九一年的直選席位僅占全部的百分之十八，而一九九五年的議席比例將再行討論。此點顯示香港政府的立場已有所改變，立法局的民主成份將會增加。另一方面，香港「八十九人」方案的工商界諮詢委員、「一九〇人」方案的民主派人士及持中間立場的代表已於十月九日會商，決定以「四四二」方案作為協調基礎，香港各界的政見倘能進一步達成共識，實有利於日後的民主發展。^⑥

但有一點是不容忽視的，香港人士多視直選、普選議席的多寡為政制組成的一部份，而忽略了應以實踐公民的選舉權作為訴求的焦點，倘若日後能從體現民主的觀念著手，將可得到廣大民衆的響應以及國際的關注。香港政府目前正與法律界人士研商制訂「香港權利法案」（Hong Kong Bill of Rights）的可能性，^⑦期使前述兩國際人權公約適用於香港的有關規定成為香港法律的一部份。此一以法律途徑保障一九九七年後香港人權的方法若能成功，將同時使選舉權的實踐性大為提高，也可增加香港日後的民主自由程度。

註① 大公報，香港，一九八九年一月十五日，一版。

註② 信報，香港，一九八九年七月二十七日，三版。

註③ 「四四二」方案主要建議未來「香港特別行政區」的首屆立法會直選議席為百分之四十，由功能團體組別選舉產生的議席為百分之四十，由大選舉團產生的議席為百分之二十。請參閱明報，香港，一九八九年十月十日，四版。

註④ 大公報，香港，一九八九年三月二十三日，六版。