

第一章

緒論

自上世紀80年代開始，功能界別是香港政制的重要成分，到了回歸後更一直穩佔立法會一半議席。環顧世界各地現行政制和歷史經驗，這種以產業和專業界定選民資格，然後由選民按界別公開投票選出議會代表的制度，是極其罕有的。從這個角度看，香港功能界別選舉作為一種極另類的選舉辦法，很有學術研究價值。但現實上，香港有關功能界別選舉的研究非常少，相關研究也很少連結政治學或選舉研究的文獻，而較多分析制度理念和具體安排，以及從香港民主政制發展着眼。功能界別選舉的進行過程，很少得到研究者的重視。

本書主要有兩個出發點：第一是希望把功能界別選舉當成某種「選舉」看待，而不是簡單的「小圈子選舉」，或將之假設為無競爭性的「內定」遊戲。功能界別選舉制度，雖然選民偏少，以及不符合現代民主社會選舉制度的公平和平等原則，但仍然牽涉一定數目的「選民」（個人或法團），而候選人也必須爭取到足夠的選民支持才能當選成為議員。由於候選人仍然需要爭取選民的支持，而選民中會有不同的利益群體，以及價值和利益上的分歧，因此候選人必然有不同方法製作競選議題、利用選舉工程跟選民溝通、和動員選民支持等。香港的功能界別選舉由於選民基數較小，動員過程較難觀察。但仔細研究選舉過程，對了解功能選舉的本質和政治功能，以及它和分區直選的異同，有相當的幫助。

第二，本書希望把功能界別選舉放在政治學理論和香港研究的脈絡中理解，從而從較宏觀的角度，審視其對香港政治和社會的影響。從比較政治學的角度看，香港功能界別議席是一種法團主義（corporatism）的安排，即透過制度保證某些社會上重要的利益集團，能在建制內有代表，賦予它們在決策過程中特有的優越地位。這項法團主義的安排，既然是香港政制一個重要成分和原則，必然對香港政治有相當影響。這影響不光是在議會、行政立法關係和政黨層面。當功能界別選舉將許多團體利益引入建制，令這些界別利益團體的政治影響力增加時，必然會改變政府的經濟角色和政府與社會的關係。

本書以不同的方法研究功能界別選舉及其影響，綜合了香港政治和比較政治的文獻研究，立法會議員表現的數字分析、以及2004年和2008年立法會選舉中，部分功能界別選舉過程的實地觀察。功能界別選舉的實證研究，包括在選戰中訪問候選人和其助選經理、對功能選民的問卷調查等，以分析功能選舉的動員過程和本質。此外，為了研究功能界別對香港政治的影響，包括對議會運作、行政立法關係、和政府角色的影響，本書亦分析了回歸後立法會議員的各項表現指標，以量化分析，審視回歸後功能界別議席對香港政治的宏觀影響。

本書主要分為三大部分。甲部（第二至第四章）討論功能代表制度的概念、在西方政治學文獻中的類似概念和模式、外國的類似經驗，和香港制度的實踐與爭論等。第二章介紹香港功能代表制度的歷史源起和演變。第三章回顧了西方政治學文獻中與香港功能選舉相關的概念及政治模式，包括法團主義以及各種以社會功能或產業/職業作為界定選民基礎的制度。此章中並討論了意大利和葡萄牙等法西斯主義政權，在第二次大戰前實施功能議會制度的經驗，以及現代民主國家如愛爾蘭和斯洛文尼亞等地的功能議會實踐經驗。第四章討論功能代表制度在香港的實踐，並將之與西方法團主義和功能代表的概

念，以及西方民主選舉的標準比較。第四章的分析反映：香港的功能選舉由於選舉權不平等、沒有客觀標準界定功能界別的選民資格、難以防止舞弊，令其難以達致西方民主政制的公平和民主選舉標準。

乙部（第五章至第七章）就2004年和2008年兩屆立法會選舉中的功能界別選舉過程作實證分析。分析重點主要是兩項：功能選舉中候選人動員選民的模式，和分區直選的異同，以及在不同功能界別中，主要的利益組成或政治的裂隙（cleavage）是甚麼，而候選人又如何利用這些利益分歧和裂隙來動員選民支持。研究發現，功能界別的動員模式因界別而異。選民人數愈多、產業或專業的界線不清晰、界別的同質性愈低，則界別利益在選舉中愈不鮮明，而該功能界別的選民也愈難由某個商會、業界團體或專業團體的會籍統一界定。在這類功能界別選舉中，動員模式會比較接近分區直選，例如候選人會較多直接接觸選民、競選期間會討論較多全港性政策議題如政制問題等。反之，如果選民人數（或法團數目）愈少、界別的同質性愈強、界別愈封閉，則界別利益和業界團體在選舉中會愈主導，選舉的競爭性亦會大大減弱，甚至可能經事先協調而不用選舉。第七章的分析反映，不少功能界別選民表示他們投票選功能界別議員時，會首先考慮界別利益因素，而其投票標準會和分區直選時不同。但每一功能界別內，其實選民的年齡、受僱身份、階級、界別內再細分的不同專業或界別，都會影響選民的投票取向。一個功能界別，其實是可以有很多不同的微細利益組合，其界別利益並不是一般人想像那麼同質。

丙部（第八章和第九章）分析功能選舉制度對香港政治的宏觀影響，包括對議會和政黨的影響，以及對政府經濟角色的影響等。第八章比較了回歸後立法會議員的各項表現指標。數字反映功能議員的議會投入程度比較參差，選舉競爭程度較低的類別的功能界別議員，往往表現較差，在議會工作各方面的投入感和貢獻均略遜。而功能界別議員一般在發揮民意功能和政策壓力，以及投入立法工作方面，平均表現都明顯差於直選議員。但功能界別議席對香港議會政治最重要的

影響，在乎它削弱了議會的整體政策影響力和制衡力，加上弱化了政黨而令議會的分裂程度（fragmentation）增加，令立法會的影響力下降，間接驅使議員將更多的精力放在監察和抨擊政府身上，令行政立法的關係趨於緊張。

第九章探討功能界別對政府經濟角色和社會政策的影響。功能界別（及其相關的選舉委員會界別安排）制度令各產業和專業代表可以進入建制或接觸權力中心，讓他們可以要求政府給予其界別政策優惠或補貼。第九章分析了回歸後各議員在每年財政預算案和施政報告辯論中提出的訴求，發覺功能界別議員往往提出很多令其界別受惠的訴求，要求政府作多項對其界別的投資、補貼或優惠。從各訴求的公共開支影響分析，功能界別議員往往反對增加僱主開支的政策建議，但對增加政府開支，則和直選議員取態相差不遠。日積月累，功能界別這種法團主義式的制度，令政府作出更多經濟干預、對不同產業提供更多補貼，因而令政府的經濟角色改變，令政府擴張投資更多，而受益者往往是得到功能席位代表的界別或產業，令公共政策和資源分配向獲得代表權的界別傾斜，而非香港的普羅大眾。從這角度看，功能界別制度是否真正保護「自由資本主義」，實在頗成疑問。

本書的結論回顧了功能界別制度對香港的議會政治、政府角色和特區管治的影響，指出功能界別制度已經成為特區政府認受性危機的根源之一，而法團主義式的架構亦令社會資源分配傾斜，對香港社會和經濟發展帶來深遠影響。由於功能界別議員的議會行為，受其選舉競爭程度、界別封閉性和選民多少影響，如果未來將功能界別選舉改革至接近「普及而平等」的性質，「功能」議席各類的政治效果都將改變，並不能滿足中央最初的政治目標，而成為「非驢非馬」的「代表」制度。與其改頭換面的進行「改革」，儘速部署取消功能界別，令立法會儘快邁向全面普選，應該是對香港最有利的政治安排。