

## 制度配置及其后果：以香港特首普选制度设计为例

郝诗楠

(华东政法大学政治学研究院, 上海, 200000)

**摘要：**经验显示，一些国家和地区在发展民主的过程中不当的制度配置会引发政治动荡，而一些西方国家则通过适当的制度配置在维护政治稳定的前提下实现了民主体制的有效运转。在香港的案例中，政党体制处于低制度化与极化的状况中。若在此条件下开放特首普选很容易会加剧政治竞争的“离心化”，进而影响到香港以及整个中国政治与经济秩序。因此，在无法改变政党体制与现行宪制的前提下，包括特首候选人数量限制在内的“机构提名”的制度设计不仅符合《基本法》的法理规定，而且更具有保证民主“向心性”的现实合理性。

**关键词：**制度配置；政党体制；特首普选；机构提名；香港

**中图分类号：**D676.58      **文献标识码：**A

2015年6月18日，旷日持久的香港政改争拗最终以特首普选方案遭遇立法会的否决而告一段落。回顾这场争拗从开始至今的发展，我们不难发现，香港政坛对于政改的讨论显然已经超越了具体的法律条文以及选举技术的范畴。正如全国人大常委会副秘书长李飞在深圳与香港社会各界人士座谈时指出的那样，这次关于香港特首普选的争议“表面上是制度之争、规则之争，而实质上是政治问题”。其实，早在普选方案提交全国人大常委会审议之前，香港的“泛民主派”人士便开始对方案提出诸多指摘。而在方案在2014年8月31日经由全国人大常委会通过之后，这些人士又指责方案由于无法实现所谓“公民提名”或“政党提名”因而“不符合国际标准”，并发动一系列的街头“占领”行动，并以此为要挟妄图令中央做出改变。

在这样的背景下，我们不禁要问：全国人大常委会通过的这份香港特首普选办法是否真的不符合所谓“国际标准”？本文将从民主化研究中的制度配置视角出发对此问题进行考察。本文认为，实行“民主政治”的西方国家出于保障政治体制稳定与民主体制“向心性”的考量，在现实操作中都会通过具体制度之间的搭配或配置这一手段来对政治竞争设定限制；而在目前香港政党体制处于低制度化与极化的条件下，2017年香港特首普选方案中候选人“机构提名”的制度设计不仅遵循了基本法原则，而且还能够阻止蕴含于香港政党体制中的离心性进一步放大，从而保证香港的政治稳定并最终维护香港特区以及整个中国的政治与经济秩序；而这也同样是一种符合“国际标准”的做法。这一事实并不因反对派的抵制和方案的否决而改变。

本文的论述将分为以下几个部分：第一部分阐述了西方政治学界关于制度间搭配或配置与民主政体运作或表现之间的关系，并对西方国家与“后发”民主国家在这方面的实际做法进行了比较；第二部分论述了香港政党体制的低制度化与极化的特质，并阐明了这种特质形成的深层次原因；第三部分则在前两部分论述的基础上考察了香港政党体制与特首普选方案中“机构提名”制度之间的匹配关系，并指出了这种制度配置的现实合理性。

## 一、制度配置与民主政治的运作

制度设计一直是非西方国家采用西式民主过程中首要考虑的问题。很多学者与实际工作者都遵循着一种制度主义的思路假设“民主的表现与存续取决于所采用的具体制度”。因此，西方政治学界很早便开始了对非西方国家移植民主过程中的宪法工程学（constitutional engineering）<sup>①</sup>或更为具体的政体设计问题进行了关注。

### （一）政体设计与民主政治的表现

纵观比较政治学的研究文献，宪制设计或政体设计问题集中体现在“总统制-议会制”的争论之中。最早激起这一争论的美国学者林茨（Juan Linz）在考察了诸多国家的政体选择后，给出了一个有力且简洁的结论：新兴民主国家若采用总统制则民主崩溃的概率会增加；而采用议会制的国家则少有类似的担忧（Linz, 1990）。在林茨看来，经验证据显示出大部分稳定的民主政体都是议会制政体，而唯一拥有较长历史的总统制民主政体便是美国。因此他建议新建立的民主政体不应采用总统制的政体，因为相较于议会民主制总统制是政治不稳定的来源。

林茨及其支持者也指出了“总统制导致民主崩溃”背后的具体因果机制（Linz, 1994; Stepan and Skach, 1993）。首先，在议会制政体中，立法机关是唯一拥有民主合法性的机构；而在总统制政体中，总统与立法机构均由全民普选产生，也就意味着两者都拥有合法性。因此两者之间的平衡关系十分不定。根据林茨的论点，总统制下的总统或行政长官拥有两大特权：其一是总统享有源自民众的合法性；其二是总统的任期是固定的。换言之，总统与同为民选的议会构成了一种“双头结构”，两者之间缺乏必要的调节力量，因此容易在双方产生冲突时引发军队的介入。此外，缺乏一定弹性的总统固定任期制也常常是冲突产生的根源。

其次，政体之中的政治竞争结构也是重要的。总统制倾向于将政治变成一种“零和赛局”（a zero-sum game），而议会制则允许一种协和式民主（consociationalism）的产生。而前述的总统固定任期制会将前述的那种“零和赛局”变得更糟。因此，总统选举每进行一次，选民群体就会被撕裂一次。

最后，总统制意味着同一时间只能有一个权威中心。一切批评和反对声音都会被民选总统认为是“狭隘的利益”而被压制。那些被选票推上“神坛”的总统们仗着民众的支持可以与反对者对峙，甚至建立自己的个人独裁统治。

### （二）制度配置问题的提出

林茨等人的洞见无疑具有一定的解释力。然而，随着拉美与非洲一些国家的“民主失败”或“民主崩溃”的经验材料的不断积累，上述基于“政体之辩”的结论便日显单薄。因为越来越多的学者发现，一些非西方国家在移植民主中所产生的问题似乎与总统制或议会制这样的政体形式本身关系并不直接。由此，一些学者开始试着将目光从对总统制-议会制效应的考察转向了一种旨在挖掘制度与民主运行后果间更为细致且复杂关系的研究上来。其中，较为常见的一种路径便是对制度之间的搭配或配置方式的探寻。

在采用了这种路径的学者看来，总统制本身并非不稳定的根源，其真正的问题则在于前者没有和“对的”制度配置在一起。比如美国政治学者曼沃林（Scott Mainwaring）及其同事就批评林茨等人对于总统制与议会制“非黑即白”的两分法太过绝对。相反，他们认为学者们需要更多地去考虑不同制度之间的搭配问题。曼沃林等人指出只要满足两个条件，总统

<sup>①</sup> 宪法工程学的核心是如何设计宪法和政治制度，以实现民主政体的稳定和绩效。关于宪法工程学的主要内容与前沿进展，可参见包刚升：《民主转型中的宪法工程学：一个理论框架》，《开放时代》，2014年第5期

制同样也可以保证民主制度的稳定。第一个条件是总统的立法权力需要受到限制；第二个条件则是政党的活动受到立法机关的严格限制并避免分裂的政党体制的产生(Mainwaring and Shugart, 1997)。因此,作者呼吁研究民主化的政治学者们应该把更多的注意力放在制度组合(institutional combinations)而不仅仅是单一的某个制度上,因为单个制度的效应可能会与其他制度的效应发生相互抵消、强化或削弱。在这种情况下,某种特定结果的产生并不总是取决于某个特定的制度而是取决于一套制度组合内部的各项制度是否实现融合与匹配(郇雷, 2012)——尤其是同一级别的制度是否具有内在的统一性(何包钢, 2012)。

在一些移植民主后产生不良政治后果(甚至是整个政治体制崩溃)的国家中,制度间不当匹配的问题十分突出。比如在一些拉美以及非洲国家中,总统制通常是与多党制并存的。而且更为重要的是,这些国家中的多党体制是以一种“极化”(polarization)的形态所表现出来。美国政治学者萨托利(Giovanni Sartori)曾给出了所谓“极化”政党体制的八条详细标准(萨托利, 2006: 186-199)<sup>①</sup>。然而,本文认为这八条标准的核心可以被化约为两个面向:一是有反体制政党和意识形态狂热的出现;二则是由政党的数量较多以及政党之间的政治与意识形态距离较大所导致的政党体制本身具有“离心性”。而在这样的政党体制中常常会出现“处于政治光谱两端的政党同时反对政府”的状况(萨托利, 2006: 189)。

一般而言,政党体制所反映的是社会政治分化的程度。纵观各国政治现实,有的政党体制可以在一定程度上弥合这种分化实现政治整合,而有的政党体制则有可能进一步加剧这种分化。上述的“极化”型政党体制无疑属于后者,因为它缺乏一种类似“安全阀”的机制来抑制或缓解社会政治分化,反而对其采取了放任的做法。尤其是当这种政党体制与比例代表制的选举计票制度和总统制搭配的情况下,社会政治分裂会在“胜者全赢”的总统选举中会进一步加剧。换言之,各政党之间的对抗性将在“零和赛局”中大量释放。而这也是为什么在许多引入西方民主制度的发展中国家中,各个政党总是会围绕着总统选举进行恶性竞争,从而造成社会过度动员、政治动荡甚至是内战爆发的原因所在。

更进一步地说,总统制与多党制(尤其是极化多党制)的制度配置激活了一种政治离心性与冲突的放大机制:首先“极化”政党体制本身所具有的离心性加剧了社会政治分化的程度;其次,更为重要的是,在总统制的条件下,这些在政治主张或意识形态上距离较远的政党围绕着总统职位所展开政治竞争(比如竞选)通常是以一种“各自为政”的个体化形态进行,也就是说每个政党只需动员某一派别选民的选票进而使得政治竞争呈现出“碎片化”的特质;最后,反体制政党的存在易于将政治竞争引向无序化的轨道,这类政党(比如在某些国家中的极端民族主义政党)一般不满于或意在全盘改变现行的整套政治制度。而与一些所谓“主流政党”在政治竞争失利时选择接受败局不同,反体制政党通常不承认失利的后果,并倾向于将失利归因于体制。因此,这类政党多半会选择采取制度外且激进的对抗行为以使整个国家的政治运作陷入僵局。

### (三) 制度配置的目标: 民主的“向心力”

与动乱频生的后发民主国家不同,西方先发民主国家之间早已形成了一种共识,那就是“民主政治”并不等同于完全和无限制的政治竞争。相反,很多西方国家在政治和法律上都对政治竞争设置了规范和边界以保证政治秩序与稳定这一大前提。有趣的是,这种对政治竞争的规制同样是通过制度之间的配置来实现的。

在美国,总统制是与两党制相搭配的。因此,围绕着单一最高行政首长的职位所展开的政治竞争烈度被其两大政党体制所限制。在两党制的条件下,民主与共和两大政党在争夺中

<sup>①</sup> 需要说明的是,有的时候我们还不能仅仅通过政党数量(或“有效政党数”指标)来判断政党体制的分裂程度,因为政党有时还存在着内部的分裂。这就是为什么有的发展中国家的“有效政党数”小于西欧民主国家,但是政治上的分裂问题依然存在。

间选民选票的政治竞争中相互模仿、互相借鉴，从而促进了两大政党“趋同”的产生（唐斯，2005），并在此基础上形成了一种“温和政治”（politics of moderation）的形态（Collier，2011：55）。此外，单一选区相对多数制的（国会众议院）选举制度也强化了这种以两大党为核心的政党体制。因为这种选举制度规定在每个选区只能由得票最多的候选人当选，从而抑制了选举能力较差的政党和小党的生存空间并促进了政党之间的融合。简言之，美国的上述制度配置避免了在多党体制下各政党（候选人）围绕着总统选举“各自为政、各说各话”的个体化甚至是极端化的竞争模式。

在一些实行多党制的欧洲国家，政体一般都是议会制而不是（美国式的）总统制。议会制与总统制政体的相异之处在于，前者的国家权力以及决策中心并不集中于一人之手而是集中在诸如国会（或议会下院）这样的集体性机构。而从选举制度上来看，这类欧洲国家一般实行的都是比例代表制（或复数选区制）而非单一选区相对多数制的计票制度。比例代表制保证了中小型政党也有进入议会也就是国家权力中枢的机会。因此，政党之间的“各自为政、各说各话”并不会引发过度的政治竞争。不过在这些国家中，比例代表制也并不意味着任何政党都能够获得进入政治体制的机会。因为某类政党很有可能在选举之前就被国家在法律与制度上断去了参政的机会。一种常见的做法就是“选票门槛”的设定。所谓“选票门槛”指的就是实行比例代表制的国家为政党所设置的最低当选得票数或比例，低于这一“门槛”的政党便无法获得（哪怕是一个）议会的议席。比如德国就规定了得票数占全国得票数的比例小于5%的政党无法获得联邦国会的议席。另一种常用的做法是通过宪法条款或诸如《政党法》这样的专门立法手段来排除某类反体制或在意识形态上激进的政党进入政治体制的可能性。这两种方式（同时或分别）的使用在很大程度上缩小了各个政党之间在政治上的距离，以确保多党制不至于被“极化”，同时也保证了政党体制的整合功能。

除此之外，西方国家或政党中还普遍设有“预选”机制。比如英美两国都有在正式选举之前先在政党内部举行选举以筛选候选人的实践。这一做法意在限制一个政党推出过多候选人的数量，进而遏制政党内部的分裂和正式选举中政治竞争的烈度。而法国总统选举中的“二轮选举制”也产生了类似的筛选效果：在第一轮中若无候选人得票超过半数，那么将在该轮中得票第一、第二位的候选人间举行第二轮选举。

总而言之，制度不同的配置方式可以产生不同的社会政治后果。一些发展中国家的不当制度配置引发了政治动荡，而西方国家则通过适当的制度配置保持了政治的稳定。可惜的是，这些事实并没有被学者尤其是那些热衷于移植民主的人所广泛注意。他们当中的很多人只关注“总统选举”、“投票计票方式”或“多党政治”这类单一制度的设置而较少考虑制度之间的匹配关系及其社会政治后果。然而，恰恰后者才是民主制度甚至是整个政治制度稳定和持续、健康运行的关键所在。美国学者葛林（John Gerring）曾针对后发国家民主乱象指出“除了民主，我们还需要向心性（centripetalism）”；因此，盲目的分权和竞争有时可能并不能解决问题（Gerring and Thacker，2008）。这一命题也与上世纪七十年代诸如亨廷顿等西方学者对于发展中国家的“参与爆炸”问题的讨论遥相呼应（亨廷顿，纳尔逊，1989）。亨廷顿曾正确地指出，在政治制度化的不足的国家或地区，过度的政治参与和社会动员可能会造成政治动乱（亨廷顿，1989：51）。这样看来，亨廷顿和诸如葛林、曼沃林等一些当代的学者们都不认为“民主”应是没有限制的。亨廷顿为我们指出了危害，之后的学者则提出了更具操作化的方案——即通过制度之间的匹配与搭配来提升民主的向心性。而经验证据也显示，这种做法同样是一种国际的至少是西方的“标准”。

显然，香港的一些“泛民主派”人士就没有认识到这一“标准”，他们很少思考如何通过制度配置建构民主向心性的问题。在香港现有的政党体制下，若依照某些“泛民主派”人士所谓的“国际标准”来设计特首普选制度则会强化离心性。因为香港的政党体制不仅是低制度化的，而且还存在着极化的特质。

## 二、香港低制度化的极化型政党体制

自从1842年不平等的《南京条约》签订至1997年中央恢复对香港行使主权为止，港英政府统治了香港整整155年。然而，号称“世界政党之母”的英国却没有能够在香港塑造出一个类似英国的成熟政党体制。长久以来，香港都不存在真正意义上的政党。在后文的论述中我们会看到，香港的政党是在上世纪九十年代初香港回归的过渡阶段突然、人为地产生的。然而即便是在政党出现之后，香港所拥有的也不过是一种低制度化的政党体制，而这种政党体制在很大程度上又具有“极化”的特质。这样的政党体制之所以在香港出现主要是与1997年前港英政府的统治手段高度相关；换言之，它是港英政府在香港回归前留下的“负资产”。

### （一）香港政党体制的低制度化

直到上世纪八十年代末与九十年代初，香港才出现了现代政治学意义上的本地政党。所以政党在香港出现的时间较晚。在此之前，香港只存在“参政团体”、“议政团体”（马岳，2010：57-58）或“压力集团”（迈因纳斯，1986）。这样看来，香港的政党从出现至今只有短短的二十余年。但是在这二十余年间，香港政党和政党体制并未发展成熟，政党的整合能力也并不高（朱世海，2011：118）。许多政党在组织上与其他国家或地区的政党相比仍显“稚嫩”。有的所谓“政党”仅是一个松散的群体，并无最低限度的政党组织形式，因此与其说它是“政党”不如说是“政治组织”更确切一些。而党员数量少、基层组织弱以及党内组织化程度低也始终困扰着一些已成型的政党（周平，2006：151）。还有一些政党内部的权力斗争十分频繁，影响了党自身的效率和在民众之中的认同度。

与此同时，自上世纪九十年代以来，政党或政治团体之间的分化重组也频频出现，使得香港无法形成一个稳定与理性化的政党生态或政党政治形态。因此，香港不能不被视为一个拥有低制度化政党体制（Panebianco，1988）的地区，甚至有的学者将这种状况称为“半政党政治”（曹旭东，2013）。而这种低制度化的根源则在于港英政府所创设的一整套压制参与的政治制度阻碍了政党与政党体制的发育。

首先，英国在香港实行的是一种行政至上或行政主导的体制。有学者指出，为了确保英国对香港的统治权力，并保证港督能够对英国政府负责，港英政府便以港督为核心设计了一套行政主导型体制（刘曼容，2006），也有学者如金耀基将其称之为“行政吸纳政治”体制。在这种体制之中，港督作为行政首长权力凌驾于一切其他机关之上，立法机关和司法机关对其均无实质的监督与制约权力。除此之外，港英政府还围绕着行政权建立起了一套咨询型的政府体制，以取代由以政党组成的代议机关向行政机关自下而上“反映”民意的机制。这种政府体制通过一系列由行政机关主导的咨询机制来完成对“回应性”（accountability）的建构。所以，在这种体制下政党并不存在足够的活动空间（Harris，1988）。

其次，港英政府统治时期的立法机关长期不存在民主选举。在行政主导的政府体制下，香港立法局仅仅是一种港督的咨询性机构，其功能在于提供信息而不是在于通过民意来制约行政机关。因此，立法局的议员尽管有官守<sup>①</sup>和非官守之分，但是他们产生的方式都是委任而非选举；委任的权力则完全掌握在港督手中（迈因纳斯，1986：152）。而港英政府在上世纪八十年代中期引入的立法局功能组别议席尽管扩大了议员的来源，但它仍旧不是一种直接的选举制度。因此，政党在这种情况下也不存在足够的活动理由。

总而言之，港英政府从本质上来说属于一种压制民众参政的体制。立法、行政与司法三大机关都不存在选举，而这也导致了港英政府时期香港的政治参与度不高，进而造成了民众对于政党的需求与认知度不足。一方面这导致了香港政党本身发育的不足；另一方面这种“无

<sup>①</sup> 官守议员大多来自行政机关及部门。

党”的历史则导致了香港政党政治发育的不成熟。因此，在香港这样的“法治社会”中不仅没有类似《政党法》这样的成文法律，而且也不存在稳定且被广泛认同的政党间非正式互动规则。

## （二）香港政党体制的极化

除了低制度化之外，香港政党体制也显示出了一定的“极化”特质。若将香港现有活跃在政治舞台上的政党进行定位，基本上能够形成一种三极的政党光谱。首先，在光谱的一端是所谓的“建制派”政党，比如民建联与工联会。这类政党基本上对中央与特区政府持支持态度并且反对社会政治制度的激烈变革。其次，在光谱的另一端则是包括了公民党、民主党与工党在内的所谓“民主派”或“泛民主派”政党，这类政党大都对中央与特区政府颇有不满，并希望对现行的香港社会政治制度进行根本性的改造。一般来说，“泛民主派”与“建制派”政党常被视为香港政党光谱相互对立的两极。不过在这一光谱中央还存在着诸如像自由党和新民党这样中间派的工商界政党，这些政党基于自身的商业利益大都反对激进的政治变革，但有时也会反对特区政府的一些可能伤及商业利益的具体政策。但是上述“中间-两极”的三极划分只不过是一种粗浅的分类。因为在政党光谱上每一极内部都存在着次级的分化，而这也使得香港政党体制“极化”的特质变得更加复杂。比如不同的建制派政党对于中央与特区政府的忠诚度并不一致（戴耀廷，2010：170），一些政党与政府“亲密度”天然不足，在政府最需要的时候反而会变得疏离（杨允中、黄来纪、李志强，2012：314）；在“中间派”政党之中，有些人士具有强烈的投机性：他们在港英政府时期亲英，过渡时期之后又转而亲北京（戴耀廷，2010：272）；而“泛民主派”的政党之间也存在着分化——比如一些温和的“民主派”政党如民主党赞成通过体制内的方式解决政制问题，而一些激进的“民主派”政党如社民联、民协或公民党则支持体制外及运动式的抗争。

香港的“泛民主派”政党尤其是其中激进的一派具有很强的反体制色彩，而如前所述这也正是政党体制极化的一个显著特征。这些常被称为“反对派”的政党具有一定的政治狂热性，并冀图以激烈的手段全盘寻求改变现有的政治制度。在思想上，它们将对中国共产党的不认同转为了否认中央对于香港的管制权甚至是否认“一国两制”与《基本法》的理由；甚至有些激进的政党人士还鼓吹“香港最好继续做殖民地”之类的论调。在行为上，这类政党时常将上述的“反对”思想转化成激进的政治行动。比如在无法达到自身目的时候，这类政党常常无法做到“愿赌服输”和“自身变革”，反而倾向于选择跳脱出现有的政治法律体制通过大规模的社会政治动员进行抗争（香港成报，2013）——如组织“大游行”以及煽动所谓“公民抗命”或“占领中环”之类的街头运动。

由此观之，香港的政党体制在低制度化的特质之外又多了一层“极化”的色彩。如前文所述，极化型政党体制的要义就在于“离心性”超越了“向心性”。然而，在缺乏制度化政党政治的香港，并没有规范反体制政党活动的具体法律规定；有部分激进的反体制政党人士甚至还长期在立法会中担任议员职位。

政党体制的极化所反映的是香港政治精英的分裂结构。因此，若要深究香港极化型政党体制形成的原因就不能回避造成政治精英分裂背后的动力。而后者依旧需要回到1997年前的港英政府统治时期去寻找。

首先，外国势力制造了香港政治精英的分裂。从某种意义上来说，香港是近代中西方力量博弈的主要舞台之一。从英国占领香港伊始，香港便被埋下了“亲英还是亲中”这样的分裂种子。在统治的过程中，港英政府也不断通过其教育体系、“洗脑赢心”工程以及公务员体制等培植“亲英反中”的政治精英。这种精英分裂的结构外加与大陆的多年隔绝导致了部分香港政治人物难以建立起对中国中央政府的稳定认同，而这尤其体现在香港回归的过程中。在过渡时期，香港的某些政治人物和政治组织试图拉拢英美势力以寻求拥有未来对抗中

央政府的“砝码”。对此，强世功教授正确地指出：

今日香港政治困局，很大程度上是港英政府（其实是西方）培养起来的中产精英（比如法律界、教育界）从心底里不认同共产党中国、不认同香港左派，乃至在“一国两制”的宪政秩序中，在中国崛起的世界格局中迷失了自己。（强世功，2010：46）

除了英国之外，美国也在很大程度上介入了香港事务——特别是自1989年老布什政府上台以来。资料显示，一些香港政党与政治组织与美国的非政府组织过从甚密，甚至得到了后者的资助（沈本秋，2013）。因此，有学者认为在中英“香港问题”之外还存在着中美的“香港问题”（沈本秋，2012）。

其次，香港政治精英的分裂被立法局直选的开放所强化，并以一种“极化”型的政党体制形式所巩固。在1989年后西方国家普遍对中国敌视的背景下，港英政府根据《代议政制白皮书》在1991年开放立法局的部分席位的直接选举。为了显示与愈发激进化的香港“民主派”人士的一致性（陈弘毅，1990：103-104），1992年上任的“末代港督”彭定康决定进一步对香港的政治体制实行“民主化”。而到了1994年，立法局中功能界别的议席已被全部取消。不过，立法局直选更为重要的意义并不在于它改变了行政主导型体制，而是在于激发了香港政党的突然产生。直选开放后，不同派别的政治精英纷纷组党参选，立法局中有政党背景的议员日益增加，而没有政党支持的候选人当选变得十分困难（周平，2006：147，198）。

然而，开放选举并非出于港英政府的“好心”。相反，后者的这种做法违背了中英关于香港回归问题“是中英双方而不是中英港三方谈判”的共识。而港英政府的真实目的则在于让英国能在香港回归后的利益最大化，其手段便是创造机会让亲英的政治精英大量进入政治体制，造成一种以所谓“港人民意”对抗中国中央政府的局面。具体而言，港英政府和彭定康希望通过开放选举让“亲英反中”的人士进入立法局，并冀图以此能通过“直通车方案”实现1997年后香港继续保持对中国大陆的制约。

因此，在香港最终将回归中国的事实无法改变的前提下，彭定康和港英政府并没有动机来为香港建立一套成熟的民主制度包括制度化的政党体制。相反，其所作所为都是由短期的利益所驱动的。换言之，彭氏的这种“忽然民主”的真实着眼点并不在于“民主”而是在于煽动对抗。

港英政府的所谓“民主改革”对于香港政治发展的后果有二。一方面选举的开放激发了香港民众的政治参与，一些原本非政党政治团体纷纷“政党化”，将其原本议政的目的转变为争取当选，而这确实让香港在历史上首次出现了政党。但另一方面，这一“改革”在缺乏长期规划和制度化的前提下，也将香港政治精英的分裂植入进了新生的政党体制之中。可以说，在未形成稳定政治竞争规范以及社会政治处于分裂的前提下，大量地激发政党的产生无疑是一种将精英分裂组织化与固化并最终形成一种极化政党体制的“有效”途径。随着政治竞争的白热化，政党需要在政治光谱上选择自己所在的“极”，而温和的立场便渐渐地失去了正当性（马岳，2010：59-60）。

### （三）香港政党体制发展的路径依赖

作为港英政府为香港特区和中央政府留下的负面遗产，香港的政党与政党体制的极化与低制度化两大特质在很大程度上是相辅相成、互为因果的；而且，这种政党与政党体制发展早期的特质的影响力一直延续到了今天。

大力提倡“将政治置于时间之中”（placing politics in time）的政治学者保罗·皮尔逊（Paul Pierson）认为，事件发生时间的差异很大程度上可以决定结果的差异。更具体地来

说，历史过程的起点非常重要：它会通过“路径依赖”（path dependence）机制影响到事物之后的发展轨迹。比如皮尔逊就指出制度化实现的时机（早晚）十分重要。因为若能在（社会政治）发展的初期实现制度化，那么协调问题便能得到解决，而这也可能会对之后进一步的制度化提供基础（皮尔逊，2014：113）。

从很大程度上来说，香港政党体制的发展正契合了这种路径依赖的理论观点。第一，在长期缺乏政党政治传统和党际互动规则的香港突然、人为且无规制地推动分裂的政治精英各自组成政党进行政治竞争，必然导致“极化”政党体制的出现。而这种政党体制的“极化”特质反过来无法弥合精英尤其是政治精英的分裂，因此难以有效地为政治竞争设定必要的限度和规范。第二，一个离心性强的政党体制若在早期无法在防止政治竞争的负面效应过度扩散，那么它也就限制了日后政党体制进一步制度化和向心化的可能性。换言之，用路径依赖的观点来看，早期的低制度化政党体制因难以实现协调问题所产生的极化通过“正反馈”（positive feedback）与“自我强化”（self enforcement）机制而被固化，这在某种程度上为之后（尤其是1997年以后）香港政党体制的发展设定了轨迹。结果，香港政党体制不论在制度化还是向心性方面至今仍难以获得大的进展，并依旧保持着发展早期的那种低制度化与极化的特质（见图1）。

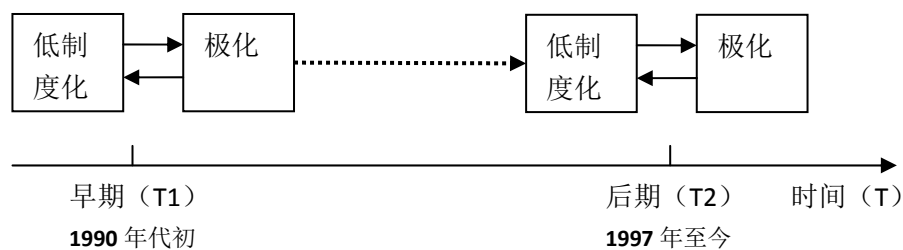


图1 香港政党体制发展的路径依赖

### 三、制度配置与香港特首普选制度设计的现实合理性

2014年8月31日，由香港特区政府提交的特首普选方案由全国人大常委会通过。根据方案规定，2017年香港特首普选分四个步骤进行。第一步是参照特首选举委员会“组成一个有广泛代表性的提名委员会”；第二步是“提名委员会按民主程序提名产生二至三名行政长官候选人”，而且“每名候选人均须获得提名委员会全体委员半数以上的支持”；第三步便是全民普选，即由全体符合资格的香港选民一人一票从候选人中选举特首；最后一步则是中央政府对普选产生的特首人选进行任命。

尽管在之后，经过一系列的政改咨询，港府在提交立法会表决的方案中加入了提名委员会提名参选人（即所谓的“入闸”）和选举候选人（即所谓的“出闸”）的具体条款，但是这并不能改变以下的事实：在整个政改方案中，最为引入注目和最具争议的制度设计无疑是特首候选人的“机构提名”制度。然而，这一广受“泛民主派”诟病的“机构提名”制度并非是中央或特区政府的即时创造，而是源自香港《基本法》的条文。根据《基本法》第四十五条第二款的规定，香港“行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标”。由此观之，这一机构提名在“法理性”方面并不存在任何问题（李晓惠，2013）。因此在这样的背景下，一些激进的政党人士开始转而质疑特首候选人提名制度设计的“合理性”，认为其不符合“国际标准”或通行的做法。但这种质疑的理由是否能成立呢？



### （一）制度的不当配置：现有政党体制下香港行政长官普选潜在的危险

本文认为，在现行的香港政党体制不做改变的前提下，若要开放特首的普选，那么香港就将面临着一种与前述拉美与非洲一些国家所面对的类似问题：即（极化）多党制与单一行政首长体制的制度之间不当的配置问题<sup>①</sup>。在上文中，我们已经阐明了这种配置引发政治僵局和放大冲突的机制。除此之外，现行香港（立法会）的选举制度也会进一步加剧了政党体制的负面效应，即导致政党体制的“极化”无法得到遏制。根据现行的选举办法，立法会的直选议席的选票计票方式采取的是比例代表制。如前所述，实行这种选举制度易鼓励多个政党的出现。然而，由于香港政党体制的低制度化特质——即缺乏党际竞争的共同规则，也不存在像德国那样存在类似政党法或选票门槛的规定——这种制度的配置（即比例代表制、多党制与单一行政首长体制的组合）使得任何政党包括反体制政党都能加入到竞选当中，因此也就不存在让政党吸引大多数选民选票的激励。反之，这样的制度搭配会促使一些政党为了赢得特首选举这一“零和赛局”胜利只注重吸引某一特定选民群体而将自身不断“个性化”甚至进一步“极端化”：有些政党“为了反对而反对”，而有些则索性变成了“街头战士”（朱世海，2013：161，164-165）。而这种状况自然会使得香港政党体制的离心性不断被强化与放大。

简而言之，在现有的低制度化且极化的香港政党体制之下，很可能出现这样的一种状况：某一（党派的）候选人只需很少数量的选票便能当选特首。这反而会强化而不是淡化政党个体化倾向，并增加政治竞争的烈度与“碎片化”程度。此外，在其他情况下（比如在选举失败或未获得提名）反体制的政党还有可能会寻求体制外的抵制或与政府对抗。这两种状况最终都有可能造成危机的出现。

然而，这种危机并不会仅仅是香港内部的政治危机，它还会产生更大的“溢出”效应。首先，一个选民基础薄弱且带有反体制色彩的特首会对中国的政治体制造成威胁。作为中国的一部分，香港的问题应该且必须被置于整个国家大局之中进行讨论。在普选的条件下，若不对候选人进行限制，那么就存在着反体制政党人士被提名为候选人甚至是当选为特首的可能性（尽管在当选后需要脱离所属政党）。面对这样的可能性，握有最终任命权的中央政府将面临着两难：若不对候任人进行任命就会产生所谓“宪政危机”至少是中央政府与香港“民意”不一致的图景；而若中央政府任命了这样一位带有反体制色彩的特首，那么很可能在未来出现地方反抗中央的情况，而这对于一个单一制国家来说是不可想象的，甚至是联邦制国家也难以容忍此类挑战主权者的行为。

其次，政治过度动员会对香港与大陆经济安全的造成威胁。香港的特殊性在于它是一个商业密集型城市，同时也是一个国际的资本与金融中心。而资本与商业安全的大前提都是秩序特别是政治上的稳定。除此以外，香港对于中国大陆也具有一定的重要性：它一方面是一个中央对外开放的窗口以及外国资本进入内地的通道；另一方面也是内地的资本“走出去”的主要渠道。许多内地的民营与国有企业都在香港设有分支机构，并在香港的股市上市融资。因此，过度政治动员与无序的政治竞争特别是一些反体制政党煽动的民粹行为会损害香港的正常经济秩序，甚至是引发经济与金融上的动荡。

### （二）候选人“机构提名”制度的现实合理性

由此可见，香港特首普选制度设计早已超越了《基本法》的法理而成为了一个现实的政治问题——即该制度设计需要考虑如何防止政党体制的离心性以及避免党际冲突通过普选被放大。而根据上文其他国家与地区的普遍经验，若要保证香港特区的政治稳定和民主健康

<sup>①</sup> 尽管根据香港《基本法》的规定，特首不能有党派背景；但是不可否认的是，若开放特首普选，政党的影响力不可能被完全排除，尤其是在候选人的提名阶段。

运转,有两条可能的路径可供选择:一是改变香港的政党体制建立两大党制或进行政党立法;二是改变香港特区政治制度为立法主导体制。但是,这两条路径在目前的政治与法律环境下都无法实现。因此,在无法改变政党体制和香港基本政治制度的前提下,若要开放特首普选就只能从特首选举制度设计上下功夫来抑制“比例代表制、(极化)多党制与单一行政首长体制”这一制度配置潜在的负面后果。

而作为争议焦点的特首候选人的“机构提名”制度恰恰体现了这种努力。根据基本法及全国人大常委会的决定,特首候选人“提名委员会”由前几届特首的“选举委员会”组成;从以往特首选举委员会的组成结构来看,未来的特首候选人“提名委员会”也将遵循“均衡参与”原则由香港各届人士组成,不会让某些极端的情绪主导候选人提名的过程。除了对提名制度做出设计之外,全国人大常委会的决定还对特首候选人的数量做出了限制,以保证不会因为选票的“摊薄”效应而让缺乏选民基础的人士当选为特首。

这样看来,“机构提名”包括候选人数量限制的制度设计起到了一种与西方国家的政党法、选举门槛或预选机制类似的“安全阀”作用,大致实现了全民普选之前的“筛选”功能。更进一步地说,这种筛选功能的实现仰赖于“机构提名”制度所内含的“去政党化”特征,即该制度的核心在于将香港政党体制可能通过普选所恶化的不利因素排除。因而这样的制度配置也能够防止一些后发民主国家或地区中普遍存在的“过度政治竞争引发动荡”的现象,保证了政治竞争的有序性。而且从法理上看,这一“去政党化”的做法不仅符合基本法关于未来特首普选的程序性规定,也与基本法中关于行政长官无政党背景的规定相一致。

#### 四、结论

从人类的发展史来看,制度设立的根本目的在于解决协调问题以促进合作。然而,不同制度的不同配置方式会产生迥然相异的后果。比如一些国家在发展民主的过程中不当的制度配置反而会引发了冲突;而一些西方国家则通过适当的制度配置在实现了“向心化”。

在香港政党体制处于低制度化和极化的前提下,若毫无限制地开放特首“一人一票”的直接选举同样可能会产生上述制度配置不当的问题:在“比例代表制、(极化)多党制与单一行政首长体制”的制度组合下,蕴含于香港政党体制中的离心性会通过特首的普选程序而被放大,进而影响到香港乃至整个中国的政治与经济秩序。

因此,在无法改变现有的政党体制和基本政治制度的前提下,香港自然需要考虑如何在特首普选制度设计中避免无序的产生。而由全国人大常委会确认的特首候选人“机构提名”(包括对候选人数量限制的规定)制度设计恰好反映了这样的现实考量。由于这一制度设计能够实现特首普选的过程中排除不当制度配置所带来的不良后果,因此它不仅与基本法的法理相一致,而且具有保障民主“向心性”的现实合理性,并得到了大多数港人的支持(李晓惠,2013)。

从这个意义上来看,与其说这种“筛选”的做法反映了中央不接受选举的“不确定性”(Ma,2011),不如说这种做法表明了中央所不接受的是政治动荡与政治秩序被破坏的可能性,而且更为重要的是,全国人大常委会所通过的普选方案同样反映了一种对于“国际标准”至少是西方国家普遍做法的遵循。这样看来,一些香港“泛民主派”人士的限制性就变得十分明显:他们只注重某些“国际标准”而有意忽略了另一些“国际标准”。

最后,纵观西方的政治发展史,民主发展并非一蹴而就,而是循序渐进的。香港特首普选的开放是香港民主的重要进步。而同样可以预见的是,未来随着香港政党政治的不断制度化与向心化,一个各政党均共同认同的党际竞争规则以及一种成熟的政党政治便会产生。在此基础上,香港的民主无疑会有更大的发展。

**参考文献：**

- [1] G·萨托利，2006，《政党与政党体制》，北京：商务印书馆
- [2] 安东尼·唐斯，2005，《民主的经济理论》，上海：上海人民出版社
- [3] 包刚升，2014，《民主转型中的宪法工程学，一个理论框架》，载《开放时代》，2014，5
- [4] 保罗·皮尔逊，2014，《时间中的政治，历史、制度与社会分析》，南京，江苏人民出版社
- [5] 曹旭东，2013，《香港政党政治的制度空间》，载《法学》，2013，2
- [6] 陈弘毅，1990，《香港法律与香港政治》，香港：广角镜出版社
- [7] 戴耀廷，2010，《香港的宪政之路》，香港：中华书局
- [8] 何包钢，2012，《顾问咨询工作，通往田野调查现场的另一道门？》，载玛丽亚·海默，曹诗弟主编，《在中国做田野调查》，重庆，重庆大学出版社
- [9] 李晓惠，2013，《香港行政长官普选提名机制把关功能的法理依据与可行模式研究》，载《政治学研究》，2013，3
- [10] 刘曼容，2006，《行政主导，香港特区管治之所需》，载《广东社会科学》，2006，6
- [11] 马岳，2010，《香港政治，发展历程与核心议题》，香港：香港中文大学出版社
- [12] 诺曼·J·迈因纳斯，1986，《香港的政府与政治》，上海：上海翻译出版公司
- [13] 强世功，2010，《中国香港：政治与文化的视野》，北京：三联书店
- [14] 塞·亨廷顿，琼·纳尔逊，1989，《难以抉择：发展中国家的政治参与》，北京：华夏出版社
- [15] 塞缪尔·亨廷顿，1989，《变化社会中的政治秩序》，北京：三联书店
- [16] 沈本秋，2012，《试析2007年以来美国对香港事务的介入》，载《国际问题研究》，2012，1
- [17] 沈本秋，2013，《2007年以来美国非政府组织在香港活动之评析》，载《社会主义研究》，2013，1
- [18] 香港成报，2013，《陈健民，无普选只会迫市民上街》，2013年7月22日
- [19] 郁雷，2012，《民主巩固过程中的制度因素：发展、设计及其关联性》，载《国外社会科学》，2012，2

- [20] 杨允中、黄来纪、李志强，2012，《特别行政区制度与我国基本政治制度研究》，北京：中国民主与法制出版社
- [21] 周梁淑怡，2007，《有筛选不等于没民主》，载《东方日报》(香港)，2007年7月20日
- [22] 周平，2006，《香港政治发展(1980-2004)》，北京：中国社会科学出版社
- [23] 朱世海，2011，《香港政党研究》，北京：时事出版社
- [24] Collier, Paul, 2011, Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places, New York: Random House
- [25] Gerring, John and S.C. Thacker, 2008, A Centripetal Theory Of Democratic Governance, Cambridge: Cambridge University Press
- [26] Harris, Peter Bernard, 1988, Hong Kong: A Study in Bureaucracy and Politics. London: Macmillan
- [27] Linz, Juan J, 1990, "The Perils of Presidentialism", Journal of Democracy, 1(1)
- [28] Linz, Juan J, 1994, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence , Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- [29] Ma, Ngok, 2011, "Hong Kong's Democrats Divide", Journal of Democracy 22(1)
- [30] Mainwaring, Scott and Matthew S. Shugart, 1997, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", Comparative Politics, 29(4)
- [31] Panebianco, Angelo, 1988, Political Parties: Organization and Power, Cambridge: Cambridge University Press
- [32] Stepan, Alfred and Cindy Skach, 1993, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", World Politics, 46(1)

**Institutional Configuration and its Consequence:  
A Case Study of Institutional Design of the Universal Election of  
Chief Executive in Hong Kong**

Hao Shi-nan

(Political Science Institute in East China University of Political Science and Law, Shanghai, 200000)

**Abstract:** Empirically speaking, misconfiguration of institutions causes political turbulences in several countries in the process of democratization. In contrast, by appropriately configuring different institutions, most Western countries effectively operate the democratic systems while maintaining the political stability. In Hong Kong's case, a lowly institutionalized and polarized party system produces 'centrifugal forces' especially under the context of universal election of Chief Executive. Consequently, it will undermine the political-economic order in Hong Kong even in China. Thus, if the existing party system and political system remain unchanged, the 'Nomination Committee' design will become not only a legal but also a

reasonable plan for Hong Kong.

**Key words:** institutional configuration; party system; universal election of chief executive; nomination by agency; Hong Kong

**收稿日期:** 2015-09-28

**基金项目:** 国家社科基金重点项目《全面推进依法治国与国家治理现代化研究》( 14AZD133 ); 中国博士后科学基金项目 ( 2015M571531 ); 华东政法大学科研项目 ( 14HZK027 )

**作者简介:** 郝诗楠(1986-), 男(汉族),上海市人,华东政法大学政治学研究院讲师、法学博士后流动站研究人员。