



## 一、問題的緣起

香港回歸以來，在「一國兩制」理論的實踐上取得了舉世公認的成就，依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）及其附件的規定，香港特區的立法會和行政長官依據循序漸進的原則逐步達至普選產生。作為一種過渡性的制度安排，香港特區的行政長官在普選之前是由一個具有廣泛代表性的、有四大功能界別所組成的選舉委員會選舉產生的，而立法會的議員產生則分為兩種方式：一種是地區直選的方式，另一種是功能界別的方式。

中央政府於 2007 年明確 2017 年行政長官可通過普選方式產生、立法會隨後（即 2020 年）也可以通過普選產生。然而，2015 年 6 月 18 日，香港特區立法會否決了關於 2017 年香港特區行政長官普選的政改方案，原定香港普選政改的設想「落空」，香港一度陷入到政制秩序混亂的境地。隨著 2020 年《香港國安法》的頒行，2021 年全國人大以「決定+立法」的方式重新架構了香港特區的選舉制度，香港進入到所謂的「後政改時代」，從選舉的角度也可以稱之為「新選舉制度時代」或新型民主選舉制度時代。<sup>[1]</sup>

無論是立法會的選舉還是行政長官的選舉，在逐步過渡到普選階段的過程中，都涉及到一個較為核心的問題，即功能界別（功能組別、功能團體）選舉制度向何處去的問題。香港地區功能界別選舉制度是在香港回歸的過渡期內由港英當局引入的職業（行業）代表式的

---

1 覃輝銀：《新型民主選舉制度與香港政治轉型發展基本格局的構建》，《公共治理研究》2023 年第 3 期，第 24-31 頁。

選舉制度，其本質上是一種職業代表制（職能代表主義）。

香港地區的立法會從 1997 至今已歷七屆，除了 1997 年的臨時立法會以外，其他五屆立法會的議員有約一半是通過功能界別選舉的方式產生的。直到第六屆立法會，除了分區直選的 35 名議員以外，另外 35 名議員是採取「28+1」個界別的方式投票產生，即 28 個功能界別加上一個區議會（第二）功能界別（又稱超級區議會界別）的方式產生，基本上實現了「一人兩票」的選舉。直到 2021 年的新選舉制度時代，香港特區第七屆立法會重回「三重混合」選舉模式，即選舉委員會選舉、功能界別選舉和分區直選模式，功能界別選舉機制的功能進一步強化。

除了立法會之外，香港特區行政長官的產生也有功能界別選舉的元素。從第二任到第六任，香港特區的行政長官都是由一個漸次增加人數的選舉委員會（以下簡稱選委會）提名並選舉產生的，而選舉委員會的組成也按照「四大功能界別」（第六任選委會按照新選舉制度的安排，由五大界別組成）來組成的。選委會的人數從最初的 800 人、1200 人，直至增加到 1500 人，其選舉模式也是功能界別的間接選舉方式。

復盤 2015 年普選政改之實踐歷程，其引發主要爭議焦點之一，就是普選框架下行政長官的提名機制問題，即是否允許公民提名或者推薦行政長官候選人的問題。換言之，即如何理解、運用或變通解釋適用香港《基本法》第 45 條第 2 款的問題。<sup>[2]</sup> 根據該條的規定，行政長官候選人的產生是由提名委員會提名產生的，即採取機構提名而非公民提名的方式。關於此點，在香港各界爭議頗大，「泛民主派」認為，這一做法不符合「普選」的基本原理。為此，還引發了通過非法「佔中」的遊行示威方式向特區和中央施壓這樣的事件。

---

2 該款規定：「行政長官的產生辦法根據香港特別行政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。」

即使認為要通過提名委員會提名，關於提名委員會的組成和提名程序，各界也依然分歧很大。為此，香港政府 2013 年 12 月發佈了《2017 年行政長官及 2016 年立法會產生辦法諮詢文件》，向社會各界徵求意見，經過五個月的諮詢向中央提交了 2017 年政改的報告，最終促使「8·31 決定」出台，再次引發香港社會的激烈反應。2015 年 1 月 7 日港府啟動第二輪諮詢，2015 年 3 月 7 日此輪公眾諮詢結束，共收到各界 10 萬份意見書。港府於 4 月份公佈諮詢結果，但圍繞 2017 年特區行政長官普選的提名機制等問題，香港各界頗多分歧。2015 年 6 月 18 日，香港立法會否決了 2017 年行政長官普選政改方案，至此，香港特區與歷史性的普選實踐「擦肩而過」。

儘管如此，相關的理論研究和未來重啟普選政制改革的思考，依然不可停滯。比如，無論是立法會的選舉還是行政長官的選舉，在「普選」語境下，都會涉及到一個核心的問題；從理論上看，就是如何從原理和規範上理解「普選」的問題，而落實到制度建設和實踐的路徑上，說到底則是如何認識香港特區獨具特色的功能界別選舉的問題。換句話說，香港功能界別選舉方式何去何從、是存是廢；如果繼續保持，保持的理據何在？如何完善該選舉方式，以實現香港特區選舉讓中央政府滿意、港府滿意、香港各界滿意的三方都滿意的目標？等等。上述諸問題從理論上、制度上到實踐上研究清楚了，則時下處於膠著狀態的香港政府與各政黨乃至市民之間的爭執就可能消弭，香港的政制發展也可進入一個新階段。

## 二、論題的意義

### （一）理論意義

香港特區的功能界別選舉制度，從表面上看是一種實用主義的過渡性安排，或是為了實踐「一國兩制」理論構想、保持香港繁榮穩

定的需要。而關於功能界別選舉制度，學界一般認為是職業代表（職能代表主義）這一選舉理論和方法的制度實踐，其政治學基礎之一為法團主義 / 工團主義。而從整體架構看，香港特區的選舉模式實質上是混合代表制。職業代表制與地域代表制不同，它是源於法國的法團主義的一種選舉模式，即將投票權賦予公司組織、非法人團體和以職業、行業區分的自然人，<sup>[3]</sup> 該制度有著獨特的政治哲學、社會學理論的背景，其理論的代表人物是英國的左派思想家、費邊主義者、西方民主社會主義重要理論家拉斯基（1893-1950）等人。<sup>[4]</sup>

研究香港特區的功能界別選舉制度，從理論上有如下意義：

第一，作為功能界別選舉制度的職業代表制（職能代表主義）在我國學界鮮有持續的、深入的理論研究，筆者想通過學術思想史的考察來研究該理論的源流、主張和價值，以期為香港地區功能界別選舉制度尋找理論上的支撐。

第二，一般認為，《基本法》確立了香港的功能界別選舉的方式，並作為港英時代既定狀態的一種接納，同時也符合香港的實際情況，尤其是繁榮穩定之需要。關於該制度的觀念史、概念史、演進史之考察，依然有不少未盡課題，值得深入探討。比如，關於功能界別選舉制度的文化社會學基礎等問題，也有很多未被涉足的領域可大做文章。

第三，從代議制、選舉理論、代表理論等角度考察香港地區的功能界別選舉制度也有很大價值，與此同時，關於「普選」的學理問

---

3 張定淮、李墨竹：《香港功能界別制度：性質、困境與前景》，黃衛平、汪永成、陳家喜編：《當代中國政治研究報告（第10輯）》，北京：社會科學文獻出版社2013年版。

4 一說認為，職業代表制的理論基礎是狄驥的社會連帶主義，見【法】狄驥：《憲法學教程》，王文利等譯，瀋陽：春風文藝出版社1999年版，第148-150頁。關於拉斯基思想的相關論述，參見俞可平：《拉斯基國家思想演變初探》，《廈門大學學報（哲學社會科學版）》1985年第3期，第66-74頁；徐崇明：《英國費邊社會主義產生的歷史背景與思想淵源》，《杭州師範學院學報》1997年第5期，第30-33頁；孫宏雲：《民主社會主義與民國政治——拉斯基在中國的影響》，《政治思想史》2012年第1期，第97-110頁等。

題，也是眾說紛紜、未形成較有說服力的理論，這方面依然可以繼續研究。

第四，香港特區的功能界別選舉，在制度實踐中會簡化為由各行業、各類型的界別簡單組合而成。其實，對「功能」一詞做語義學考察、法律意義和價值之考察，尤其是對「功能性」的選舉方式從理論上進行考察，也可有別開生面的效果。

## （二）現實意義

對於香港特區的功能界別選舉制度，從現實層面看有兩個問題，一是如何理解 and 解釋《基本法》及其附件的憲制性規定；二是如何實踐《基本法》及其附件的憲制性規定。關於該問題的研究，有兩種思路，一種是圍繞《基本法》展開，另一種是跳出《基本法》展開。

對於前一種思路，也有兩種立場，一種立場是基本法既然規定了功能界別的選舉方式，就應嚴格依規範的要求來進行選舉，不可跳出規範進行選舉；另一種立場是，《基本法》的規範原意其實更重要，要探索基本法的「一國兩制」、「港人治港」和高度自治以及保持國家統一、香港繁榮穩定的大原則，實踐怎麼做能實現上述目標就應該怎麼做。

為此，可以對《基本法》的條文做體系解釋、目的解釋甚至擴張或限縮解釋。而對於跳開《基本法》的思路，在法學界、香港政府和建制派來看，是不可行的，但也許從有利於香港發展角度又有實質意義，甚至本質上符合「一國兩制」的原則和精神，亦未可知。本書將適度觀照前述角度與視野，以規範主義為主要路徑，適度容納社科法學研究方法來推進研究，藉以整備相應的學術思考，勾勒「後政改」時代的香港特區之功能界別選舉制度改革的可能方案與圖景。

### 三、學說的梳理

關於香港地區功能界別選舉模式的研究主要包括如下幾個方面的內容：第一，功能界別選舉制度理論基礎的研究，主要包括了作為功能界別選舉模式學理支撐的職業代表制（職能代表主義）、法團主義的研究，以及擴展到相關代議制、代表理論、選舉理論的研究。第二，香港地區功能界別選舉制度的理論問題研究，主要包括香港功能界別選舉制度的歷史發展脈絡、香港功能界別選舉模式的價值功能、香港功能界別選舉制度如何發展「一國兩制」理論以及在地方自治的理論下如何思考該制度等。第三，香港地區功能界別選舉制度的實踐，包括了香港地區功能界別選舉制度的規範體系、香港地區功能界別選舉模式的實踐規程、香港地區功能界別選舉制度在「雙普選」的大背景下如何發展，以及未來可能產生的問題及其應對等等。

#### （一）功能界別選舉制度的理論基礎研究

首先，關於功能界別選舉的概念界定問題。有人指出，功能界別，又稱為功能組別或功能團體，是代表社會上一定行業或界別在特定公職選舉中擁有投票權的類別，也就是「社會功能劃分的選民組別」來選舉的模式。<sup>[5]</sup> 後期，功能界別的概念在實踐中有所發展和變遷，比如香港 2012 年立法會選舉中就將未列入到 28 個功能組別的其他選民都納入到一個大的功能界別，即區議會（第二）功能界別進行選舉，這種界別實質上是「超級區議會議席」界別，已經接近於地域代表的普選模式了，有人對其進行了系統研究，並認為這實質上已經偏向於地區直選。<sup>[6]</sup>

5 李曉惠：《香港普選保留功能組別的法理依據與可行模式研究》，《政治學研究》2012 年第 5 期，第 80-91 頁。

6 郭天武、李建星：《區議會（第二）功能界別選舉影響評估》，《政法學刊》2012 年第 6 期，第 13-19 頁。

其次，有人認為所謂功能界別選舉的性質和本質，實質上就是職業代表制（職能代表主義）的選舉模式。比如，張定淮、李墨竹在《香港功能界別制度：性質、困境與前景》一文中認為，香港的功能界別選舉制度主要源於法國法團主義者所倡導的職業代表制理念。與之比較，王世杰在與錢端升合著的《比較憲法》一書中，所使用的並非法團主義而是工團主義。從英文表達看，這兩者差別較大，法團主義英文為 Corporatism，而工團主義英文為 Sydicalisme。關於職業代表制，王世杰認為除了法國的工團主義外、英國的基爾特社會主義派也倡導之。<sup>[7]</sup>

而這個理論的代表人物是英國的拉斯基，拉斯基對於職業代表制的研究，主要集中在早期的《主權問題研究》《現代國家的權力》《政治典範》等著作之中。他早期奉行多元主義國家觀，主張國家由一系列合作的團體構成，後期有所變異。國內引介拉斯基學術著作的代表人物是張君勱，而其學術對 20 世紀二三十年代的中國影響很大，包括不少奉行中間路綫的民盟骨幹們，如羅隆基、王造時、儲安平等人多受其影響。<sup>[8]</sup>

此外，關於拉斯基思想對民國時期政學兩界影響的學術論文，當代的研究較為匱乏，主要有許紀霖的《現代中國的自由主義傳統》和《社會民主主義的歷史遺產：現代中國自由主義的回顧》等文，<sup>[9]</sup> 晚近孫宏雲也有幾篇研究拉斯基的中國學生以及其對民國政治影響的論文。孫宏雲另有對鄧演達關於平民政權與職業代表制的研究，他認

---

7 王世杰、錢端升著：《比較憲法》，北京：商務印書館 2009 年版。

8 翁賀凱：《拉斯基與現代中國：研究概況與前景展望》，《政治思想史》2012 年第 1 期，第 85-96 頁。

9 許紀霖：《現代中國的自由主義傳統》，《二十一世紀》，1997 年 8 月號，第 27-35 頁；許紀霖：《社會民主主義的歷史遺產：現代中國自由主義的回顧》，《開放時代》1998 年第 4 期，第 13-20 頁。

為鄧演達是主張職業代表制的。<sup>[10]</sup> 在中華民國時期，尤其是 20 世紀 30 年代左右，出現了不少研究職業代表制的論述，代表性的有王世杰和倪渭清等，其中後者比較了地域代表制與職業代表制的優劣、對職業代表制較為推崇，這源於當時的民國學界和實務界受到了來自蘇俄職業代表制實踐的影響。

關於職業代表制在民國時期的政治實踐，代表性的論文有柳鏞泰的《從國民會議到國民參政會：職業代表制的持續與變化》<sup>[11]</sup> 和魏文亨的《職業團體與職業代表制下的「民意」建構：以 1931 年國民會議為中心》<sup>[12]</sup> 等文，可見當時職業代表制頗有市場。嚴格來說，無論是香港地區的選舉制度還是內地的選舉制度，其實質都不是單純的職業代表制，而是地域代表制與職業代表制相結合的混合代表制。關於混合代表制的研究，國內外的文獻很多，比如何俊志<sup>[13]</sup> 和賀蕊玲<sup>[14]</sup> 等學者就系統探討了混合代表制的歷史演進脈絡。

## （二）香港地區功能界別選舉制度的理論問題研究

關於香港地區功能界別選舉制度的歷史演進問題，相關的研究頗多。香港的出版社在香港回歸前專門推出了一套英文叢書，叫《香港回歸中國·邁向 1997》，其中有一本書專門研究在中英夾縫中香港的發展，書中涉及到了香港在港英統治下的民主發展歷程。<sup>[15]</sup> 也有

10 孫宏雲：《拉斯基與中國：關於拉斯基和他的中國學生的初步研究》，《中山大學學報（社會科學版）》2000 年第 5 期，第 87-92 頁。

11 【韓】柳鏞泰：《從國民會議到國民參政會：職業代表制的持續與變化》，《南京大學學報（哲學人文社會科學版）》2006 年第 3 期，第 67-77 頁。

12 魏文亨：《職業團體與職業代表制下的「民意」建構——以 1931 年國民會議為中心》，《近代史研究》2011 年第 3 期，第 60-79 頁。

13 何俊志：《混合選舉制的興起與當代選舉制度的新發展》，《經濟社會體制比較》2007 年第 6 期，第 65-70 頁。

14 賀蕊玲：《多數制、比例制和混合制三種選舉制度的比較》，《中央社會主義學院學報》2009 年第 6 期，第 90-94 頁。

15 Ming K.Chan, *Precarious Balance: Hong Kong between China and Britain, 1842-1992*, (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1994.)

學者對英國管制香港 150 多年的歷史進行了分析，認為從 1841 年到 1981 年近 140 年港英都是禁止香港民主發展，1982 年到 1997 年的 15 年香港民主是超速發展，其意在於維持有效統治、延續撤退後對香港的影響。<sup>[16]</sup>

一般認為，在明確香港回歸之前，港英採取的是「行政吸納精英」（金耀基語）的方式來讓華人有機會參與政治決策，強世功教授認為，這一做法不僅實現了有效統治，還抑制了代議制的發展。<sup>[17]</sup>從 20 世紀 80 年代始，港英政府才在香港推行代議制和地方行政新制度，並引入了功能組別制度，先從區議會選舉逐步過渡到香港立法局，並於 1995 年實現了立法局議員全部選舉產生，其中功能組別議席 30 名、直選議席 20 名、選舉委員會選舉議席 10 名。<sup>[18]</sup>

為什麼香港要採取功能界別選舉方式而不是直選方式呢？有人認為，港英當局從過渡期的實際出發做出的制度安排，其意在保護香港的商界和產業界的利益，功能界別制度的推出一則彌補了港英統治合法性的不足，再則也可攜民主之形式與中國政府對抗。<sup>[19]</sup>隨著新界租約的即將到期和中國態度的明朗，過去的委託制導致港督和立法局、行政局在香港認受性不足，轉而以職業代表制的功能界別選舉方式來替代即可讓精英能進入立法局，還回應了香港的壓力集團和社區政治，更可以通過「非殖民化」的民主方式培植出未來遊離於中國的親英力量，是一舉多得的事情，對之有學者進行了全面的分析。<sup>[20]</sup>

香港回歸之後，無論是行政長官的選舉還是立法會議員的選舉，都遵循循序漸進的原則，採取均衡參與的方式，保障了功能界別選舉能與地區直選的平衡。關於此類研究的論著較多，比如有人從行

---

16 劉曼容：《港英政治制度與香港社會變遷》，廣州：廣東省出版集團、廣東人民出版社 2009 年版。

17 強世功：《中國香港：政治與文化的視野》，北京：讀書·生活·新知三聯書店 2010 年版。

18 陳家琪：《論香港立法會功能組別制度的完善》，廣東商學院碩士學位論文，2011 年 6 月。

19 張定淮主編：《面向 2007 年的香港政治發展》，香港：大公報出版有限公司 2007 年版。

20 徐克恩：《香港：獨特的政制架構》，北京：中國人民大學出版社 1994 年版。

政主導體制的角度研究行政長官的選舉、行政長官與立法會的關係、立法會的功能界別如何保障行政主導模式的實現，等等。<sup>[21]</sup>也有人結合政黨制度的發展研究了香港選舉制度的發展，並提出了不少富有創見性的觀點。<sup>[22]</sup>

關於香港地區為何要在立法會乃至行政長官選舉上引入功能界別選舉的模式，學界的探討很多。代表性的論著是華東政法大學2014屆徐加喜的博士論文《基本法視野下香港立法會的功能界別問題研究》，該論文是目前內地涉及到香港立法會的功能界別選舉最全面、詳實和深入的著述。作者從代議理論和選舉理論等角度論述了功能界別選舉方式的理論基礎，並對香港特區功能界別選舉制度的歷史和現狀做了較為詳盡且允當的分析，重點闡述了該政制在香港特區的繁榮穩定之中的重要作用，結合對「人權公約」的分析，試圖論證功能界別選舉不在該公約的約束之下；同時，對功能界別選舉制度的存廢和改革提出了富有洞見的建議。<sup>[23]</sup>

此外，陳家琪則認為，立法會功能組別能保障香港社會各界的均衡參與，有利於香港社會的穩定和經濟繁榮，有利於維護行政主導的政治體制。還有人認為，香港實行功能界別選舉模式是對港英時代歷史事實的尊重，符合「一國兩制」的精神。當然，也有學者指出香港選擇功能界別選舉模式其用意在於遏制政黨政治的發展。<sup>[24]</sup>也有學者認為，香港選擇該模式實際上是香港政治生態逐步演進的結果，屬於漸進性的民主政治安排，有其獨特的價值。<sup>[25]</sup>有學者重點從均衡參與的角度分析了香港地區立法會的組成以及其運行對香港民主實踐的

21 傅思明：《香港特別行政區行政主導政治體制》，北京：中國民主法制出版社2010年版。

22 陳麗君：《香港政黨政治與選舉制度研究》，北京：中國社會科學出版社2013年版。

23 徐加喜：《基本法視野下香港立法會的功能界別問題研究》，華東政法大學博士學位論文，2014年3月。

24 陳弘毅：《香港法制與基本法》，香港：廣角鏡出版社有限公司1986年版。

25 周平：《香港政治發展（1980—2004）》，北京：中國社會科學出版社2006年版。