

港式法團主義 功能界別25年

馬嶽



香港城市大學出版社

功能界別 25 年

港式法團主義
功能界別 25 年

馬嶽



香 港 城 市 大 學 出 版 社

圖片來源

頁26、頁89、頁240、《文匯報》；其他圖片由作者提供。

©2013 香港城市大學

本書版權受香港及國際知識版權法例保護。除獲香港城市大學書面允許外，不得在任何地區，以任何方式，任何媒介或網絡，任何文字翻印、仿製、數碼化或轉載、播送本書文字或圖表。

國際統一書號：978-962-937-219-4

出版

香港城市大學出版社
香港九龍達之路
香港城市大學
網址：www.cityu.edu.hk/upress
電郵：upress@cityu.edu.hk

©2013 City University of Hong Kong

Corporatism in Hong Kong: 25 Years of Functional Constituencies

(in traditional Chinese characters)

ISBN: 978-962-937-219-4

Published by

City University of Hong Kong Press
Tat Chee Avenue
Kowloon, Hong Kong
Website: www.cityu.edu.hk/upress
E-mail: upress@cityu.edu.hk

Printed in Hong Kong

目錄

作者序	ix
本書圖表	xi
第一章 緒論	1
甲部 概念與制度	
第二章 功能界別選舉的源起和演變	7
2.1 非殖化前管治特質的延續	7
2.2 功能界別選舉的誕生	9
2.3 功能界別選舉的制度演化	13
2.4 回歸後的制度變化	17
2.5 2005方案和2010方案的討論	21
第三章 功能代表制度在西方的概念與實踐	29
3.1 政治學文獻：法團主義	30
3.2 法團主義的歷史實踐： 意大利和葡萄牙的法西斯政體	34
3.3 法團主義的實踐：西歐的民主政體	38
3.4 功能選舉的概念	40
3.5 功能議會的西方實踐經驗	42
3.6 小結	46

第四章	香港功能選舉的實踐經驗	53
4.1	香港功能選舉的概念評議	53
4.2	功能選舉在香港實踐的問題	59
4.3	小結	79

乙部 功能選舉的選舉模式

第五章	香港功能選舉的特點	85
5.1	功能選舉與香港的選舉研究	85
5.2	二十多年來的功能界別選舉綜觀	87
5.3	研究方法	91
5.4	研究局限	95
第六章	功能選舉的動員模式	97
6.1	文字媒介的宣傳	98
6.2	候選人親身接觸選民	104
6.3	業界團體的動員	108
6.4	政府及官方機構的角色	111
6.5	新九組的經驗	112
6.6	小結	116
第七章	界別利益與政治裂隙	119
7.1	政治分歧的重要性	120
7.2	功能選舉中的政黨因素	126
7.3	界別內的界別	129
7.4	界別內的階級分歧	135
7.5	不同年齡選民	143
7.6	僱用身份的分歧	148

7.7	其他利益界分	152
7.8	小結	154
丙部 功能選舉的政治影響		
第八章	功能界別對議會和政黨的影嚮	159
8.1	功能議員的議會表現	159
8.2	功能界別對政黨政治的影嚮	173
8.3	功能議席的結構性影嚮	176
8.4	小結	181
第九章	對政府經濟角色的影嚮	233
9.1	功能界別與法團主義	233
9.2	對政府經濟角色的影嚮	241
9.3	功能議員的階級取向	255
9.4	小結	261
第十章	結論：功能界別與香港政治發展	263
10.1	功能界別與法團主義	263
10.2	界別性質與選舉動員	267
10.3	選舉模式與議員行為	269
10.4	功能界別選舉的改革思考	270
	參考書目	275

作者序

香港的功能界別自1985年成立，不經不覺已經快要30年。一直以來，香港學界對功能界別選舉的研究非常少，除了因為功能界別選舉選民少、競爭不容易觀察外，我相信不少本地研究政治的學者，意識上都覺得功能界別選舉不是民主選舉，只是一種過渡形式，因而不願意研究。

筆者其實也不例外。自90年代開始研究香港的選舉，自問對功能界別選舉的認識非常少（即認識大多都從傳媒報道中取得），但我心中一直有兩項懸念：一是香港的功能界別選舉作為世上差不多獨一無二的選舉制度，應該有相當的研究價值；第二是功能界別制度，自1985年在立法局佔12席，逐步增加至1995年以後佔立法機關一半席位，一定會對香港政治和社會各方面，造成根本性的影響。功能界別選舉的性質及其影響，一直是我觀察和思考的課題，但一直沒有作有系統的研究。

大約到了10年前，我開始發覺很不對勁。特別是2004年人大釋法以後，我理解到功能界別的選舉制度，很可能很久都不能取消。如果是這樣，香港將會在現代政治學和選舉研究中佔有獨特的地位，因為只有香港會長期使用這種選舉制度，而日積月累二三十年下來，功能界別選舉對香港的政治影響自也不可小覷，並且可能一直持續下去以及變本加厲。香港需要有人對功能界別選舉及其影響，作更有系統的研究及論述。

懷着這種有點「無可奈何」的心情，我在2004年的立法會選舉，開始蒐集部分功能界別選舉的資料，以及做了少量候選人的訪問。其後得到研究資助委員會的撥款資助，可以在2008年的選舉中作更有系統更全面的研究，以及分析功能界別議員自回歸以來的議會表現。

由於種種的研究局限，本書並不能算是很全面的就功能界別選舉的研究，特別是部分界別的選戰，我到現在仍然搞不清楚可以怎樣蒐集資料和「觀察」選舉工程。所以本書的結果，只能當成一種開拓性的研究。矛盾的是：作為研究者，我當然希望有後來者可以繼續系統地研究功能選舉，令相關的知識可以累積以至變成更有系統。但作為香港的民主政治的支持者，我卻希望很快我們便不需再研究這種選舉制度，對此制度有興趣的學者，能作的也只是一種歷史資料的研究。

本書主要內容在大約2011年已全部寫成，故此資料內容未有包括2008–2012立法會屆別的議員表現、2012年立法會的功能界別選舉狀況，也沒能包括2012年新增的「區議會（第二）」功能界別（或俗稱「超級區議會」）的選舉工程和過程分析。

本書得以完成，有賴研究資助委員會的撥款資助。筆者亦要多謝兩屆選舉中，各位願意接受訪問和提供資料的功能界別選舉候選人（不願意接受訪問或者完全不理睬我們的通訊和查詢的候選人，實在不在少數）。鄺凱茵是整個研究最重要的研究助理，沒有她本書不可能完成。本研究各項頗費心力的資料數字，還得力於以下各位協助蒐集、編製和計算：丁宏量、黃英榮、翟翠婷、王嘉珩、張素貞、葉嘉泳、關凱而。至於本書中各種缺失和不足之處，自然全都是我個人的責任。

馬嶽

2013年6月26日

本書圖表

表2.1	1995年「新九組」功能組別與 1998相若界別選民數字比較	20
表3.1	斯洛文尼亞功能議席的選民分布	47
附錄一	葡萄牙法團院（Corporate Chamber） 成立時的議席分布	49
表4.1	立法會功能界別涉及 行業佔本地生產總值的比例（2005年）	65
表4.2	資訊科技界選民資格，1998–2008	71
附錄二	2008年立法會選舉功能界別的 主要選民資格及選民人數	81
表5.1	不同類別功能界別議席的自動當選比例	88
表5.2	不同類別功能界別議席的得勝票數比例差距	89
表5.3	醫學界調查抽樣辦法	93
表5.4	工程界調查抽樣辦法	94
表6.1	功能界別的最有效宣傳渠道	99
表6.2	不同功能界別選舉經費上限及 人均經費（與直選比較）	100
表6.3	1995年新九組選民數目	113
表7.1	不同類別功能界別議席的民主派與 保守派對壘情況，1985–2008	121
表7.2	功能選民投票最重要的考慮因素	123

表7.3	投票選功能議員時的不同標準	123
表7.4	各專業功能界別包含的主要職業類別	130
表7.5	工程界不同專業類別對現任議員的滿意比例	135
表7.6	工程界不同收入人士對現任議員的滿意比例	139
表7.7	工程界不同收入人士認為業內最主要問題	139
表7.8	工程界不同年資人士認為業內最重要問題	140
表7.9	工程界不同年資對政黨接受程度	140
表7.10	醫學界不同年資對現任議員評價	141
表7.11	不同年齡工程師對業界主要問題的看法	146
表7.12	工程界不同年紀選民對專業團體推薦的態度	147
表7.13	醫學界不同年齡選民對業界首要問題的看法	147
表7.14	不同僱用身份醫生的首要關注問題	151
表7.15	不同僱用身份醫生對立法會議員的期望	151
表8.13	政府與議員提出修訂數目及成功率，1991–2008	179
表8.1	立法會議員全體大會出席率，1998–2008	183
表8.2	立法會議員財務委員會出席率，1998–2008	187
表8.3	立法會議員缺席投票比率，1998–2008	191
表8.4	立法會議員平均每年發言次數，1998–2008	195
表8.5	立法會議員平均每年參與 法案委員會次數，1998–2008	199
表8.6	立法會議員法案委員會出席率，1998–2008	203
表8.7	立法會議員平均每年提出法案修訂次數， 1998–2008	207
表8.8	立法會議員平均每年質詢次數， 1998–2008（連口頭及書面）	211
表8.9	各議員參與事務委員會數目，1998–2008	215
表8.10	各議員參與事務委員會出席率，1998–2008	219

表8.11	立法會議員平均每年動議辯論及動議修訂次數， 1998–2008	223
表8.11A	立法會議員平均每年動議辯論次數，1998–2008	227
表8.12	立法機關歷屆黨派實力分布	231
表9.1	立法會各功能界別在2007年選委會的議席數目	236
表9.2	2005及2007年不同選委界別對曾蔭權的利益訴求	238
表9.3	功能議員與直選議員訴求利益分類比較，1998–2008	246
表9.4	功能議員與直選議員訴求財政影響比較，1998–2008	249
表9.5	各類議員在施政報告提出的訴求分類，1998–2008	251
表9.6	各類議員在財政預算提出的訴求分類，1998–2008	253
表9.7	議員就十項重要議題的投票取向	257

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，而候選人又如何能在選舉中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。

甲部

概念與制度

第二章

功能界別選舉的源起和演變

2.1 非殖化前管治特質的延續

從香港政制發展的歷史角度看，自殖民地成立初期，為工商界和專業領袖「度身訂造」議會席位，以保證他們進入建制以代表其利益，一直是殖民地管治策略和政治設計的一個重要部分。

作為外來政權，港英政府在香港管治的最主要挑戰是如何維護殖民政府的認受性，以及防止華人大規模反抗殖民管治。為了維護認受性和安撫華人精英，殖民地政府的管治策略包括金耀基所說的「行政吸納政治」（administrative absorption of politics）（King, 1975）和史葛（Ian Scott）所言的法團主義（corporatist）模式（Scott, 1989）。金耀基指出，殖民地維持認受性和政治穩定的策略，主要是透過各類委任席位和殖民地榮譽（如頒授太平紳士及英皇的榮譽勳章等），吸引華人精英進入決策機構的周邊，令他們效忠殖民管治，不會反對港英政府，甚至擔任政府和華人社會溝通的橋樑，有時幫助港英政府解釋政策，安撫華人的反對聲音，達至華洋共治（synarchy）的效果（King, 1975）。

史葛則認為香港自1842年成為英國殖民地以來，曾面對四次認受性危機。而每次港英政府的對策都是擴大決策圈子，令多些社會上

的主要利益團體可以加入決策機關，以平息他們的不滿。第一次危機是開埠初年，由於英商反對徵稅，港英政府容許英商代表以委任的「非官守議員」（unofficial members）身份晉身立法局。第二次危機是19世紀末，英商要求有選舉產生的議員晉身立法局，港英政府雖然否決推行選舉，但卻作出妥協，讓英商委派兩名代表進入行政局（Scott, 1989, 頁54-60, 頁107）。第三次是1966和1967暴動後，港英政府為了加強官民溝通，擴大諮詢委員會制度。百多年下來，這種法團主義式（corporatist）的架構逐漸擴大，隨着社會和政治變遷，把愈來愈多利益集團透過委任議員和諮詢委員會等體制納入決策架構內。史葛認為，從80年代殖民地非殖化而來的第四次認受性危機，促使港英政府創立了功能界別選舉，擴大法團主義的圈子的對策（Scott, 1989）。

在1985年前，香港除了市政局（及其前身潔淨局）有部分成員由選舉產生外^[1]，行政局和立法局的成員一概由港督委任，包括官守和非官守議員。顧汝德（Leo Goodstadt）認為殖民地早年政制設計面對的主要挑戰，是如何揀選非官守的立法局議員。由於華人在香港佔大多數，任何形式的民主選舉都只會產生華人代表，無法確保英人的控制權，於是港英政府要用間接選舉的方法，讓主要商界集團委派代表進入立法局。他因此認為港英年代的委任議員制度，本質上是一種功能界別選舉制度（Goodstadt, 2006）。

在上述的管治模式下，英籍的殖民地官僚掌握了決策大權，而行政和立法兩局的委任議席，主要功能是吸納社會上經濟影響力最大的利益集團的代表，以及部分專業人士領袖，進入決策機構協助決策，是非殖化前所謂「共識政治」（consensus politics）的基石。殖民地時代，英商（特別是英資貿易大行和銀行界）一直在體制內擁有甚大

1. 但1983年前的市政局選舉的投票權極不普及，只有中上階層有權投票。見馬嶽及蔡子強（2003, 頁8）、劉潤和（2002, 頁95-100）、Miners（1986, 頁166-9）。

的政治影響力。早期華商在委任席位中只佔甚小部分，而華人工業界代表更是甚遲才可進入權力核心（Chiu, 1996）。1964年前，約九成的委任的立法局非官守議員，都從各名門望族而來（King, 1975, 頁426）。主要英資集團如怡和及太古、滙豐銀行，主要商會如香港總商會等，差不多保證可在行政立法兩局有代表。在政府總部和兩局的決策核心以外，約一百個主要的諮詢委員會組成了一個次級的吸納架構。主要政策出台前，政府會向委任架構內的精英作諮詢，若有反對意見，可能會考慮修訂政策，尋求共識後才再推出，避免有公開的對抗，以維持殖民管治的認受性和政治穩定。在1966年和1967年的暴動後，港英政府較前重視民意諮詢和官民溝通，諮詢委員會的數目和圈子在70年代進一步擴大，成為70年代後所謂「諮詢式民主」（consultative democracy）的基礎。

2.2 功能界別選舉的誕生

到了上世紀80年代，兩大轉變令港英政府必須改變立法局的委任制度和香港的管治模式。首先，自80年代初期香港前途談判開始，英國政府逐漸認清他們難以在九七後繼續管治香港，香港必須進行非殖化。英國在撤出殖民地前，往往會先將權力下放，並推行（局部的）民主化，令當地人可以學習自治。加上自70年代以降，香港的社會運動逐漸蓬勃，到了80年代變成民主運動，政府需要回應民間民主化的訴求。隨着1984年簽署《中英聯合聲明》，確定香港將於1997年7月1日回歸中國，非殖化和民主化已是必然的政治議程。

第二，《中英聯合聲明》附件一的第一段中列明，「香港特別行政區立法機關由選舉產生。」雖然附件一中沒有清楚說明選舉的模式，但明顯九七後的立法機關不可能保留委任議席。工商界領袖要繼續在議會中有代表，必須透過某種選舉形式進入議會。

功能界別選舉便是在這種環境下應運而生^[2]。港英政府在1984年7月發表的《代議政制綠皮書》，首先建議設立「按社會功能劃分的選民組別」。《代議政制綠皮書》論及港英政府在80年代之前，一直循兩個主要途徑徵詢民意：一是地區居民途徑，另一途徑是「工作性質相似」或「按社會功能劃分」的界別，如工商界、法律界、醫學界、財經界、教育界、工會等（見《綠皮書》第三章第20-22段）。《綠皮書》並指出「……本港的特殊政治環境，財經界及專業階層對建立本港前途的信心和繁榮至為重要，他們必須獲得充分的代表權。」（第三章第27段）。《綠皮書》的論述是：港府過往一直從這些不同社會功能組別以「不成文」的方法甄選代表，「是立法局獲得大量專門知識和專家寶貴意見的途徑。」（第五章第37段）。84年《綠皮書》建議的功能界別選舉，正是順理成章地以一個「選舉」模式制度化把這個「不成文的甄選制度」，令其可以過渡九七。同年11月發表的《代議政制白皮書》把這個構思落實，並提出成立九個功能界別，選出12名立法局議員。

以上的理解和設計，與中央政府當時對香港未來政制的思考和需要不謀而合。（中國政府曾承認，《基本法》中的功能團體選舉制度是英國政府向中國推薦的（中國外交部，2004））。香港前途問題為中國政府帶來了多項政治難題。首先是要與英國政府談判，拿回主權和治權，然後經歷漫長（13年）的過渡期（1984-1997）。如何在談判和過渡期間維繫香港人的信心、如何確保過渡期的繁榮和穩定，以及如何設計九七後的各種制度，建立九七後特區的管治團隊等，都是回歸過程中的重大難題。上述這幾項難題互為影響，環環相扣。處理

2. 特區《基本法》附件二的用語為「功能團體選舉」，而回歸前香港法例的用語為「功能組別」選舉（functional constituencies），回歸後特區法例中的用語為「功能界別選舉」。有關字眼上的差別曾在彭定康政改方案期間成為重要爭論。本書將統一採用特區法例中採用的「功能界別選舉」用語。

不好港人的信心問題，會影響過渡期的繁榮穩定，自然也會影響九七後的管治。可是，《基本法》的內容、過渡期的部署、九七後的政制安排，一方面影響九七後的管治，也影響過渡期的維繫人心工作。何人參與過渡期的制度建設、回歸後政制如何設計，包括行政長官和立法會如何由選舉產生，亦會決定九七後的領導精英班子如何組成。《基本法》內的政制設計，因此與過渡期的中央對港方針息息相關。

1983年，許家屯到香港出任新華社香港分社社長，負責統籌有關回歸的各項工作，成為前過渡期主導中央對港政策的最重要官員之一。許家屯履任後不久，便認定過渡期最重要的任務之一為維持資本家的信心（許家屯，1993，頁59），以免資金流走令信心浮動，繁榮受損。因此，中央在過渡期的在港統戰工作中，資本家（特別是華資資本家）特別受重視。在經濟層面，部分英資集團在主權問題底定以後，開始分散投資到海外，在香港經濟的主導地位下降，反之一些香港華資資本家則覷準時機，對香港前途和中國改革投下信心一票，在80年代開始大幅投資香港及內地業務，令本地華資由80年代開始逐漸取代英資在香港的經濟主導地位（馮邦彥，1997，頁504-5, 525-530；Goodstadt，2004，頁159-179），他們的政治地位亦隨之上升。中央政府一方面歡迎本地華資資本家以「真金白銀」表達對香港回歸的信心，願意在政治上給予他們更大的影響力以作鼓勵，同時亦因他們經濟影響力上升，而愈來愈重視他們的利益和意見。

因此，在整個過渡期及回歸後，香港的工商界和專業精英在各類中央政府委任的諮詢和統戰組織（例如《基本法》諮詢委員會、港事顧問等）或有法定權力的架構（例如《基本法》起草委員會和第一屆行政長官的推選委員會）中，都極受重視，成員佔很高比例（見Goodstadt，2000；Ma，2007，頁36-46），並自然被中央政府視為回歸後管治精英同盟的重要組成部分。如何透過設計制度吸納他們進九七後的管治核心，是中央政府要處理的重要政治課題之一。

自前途問題出現以來，香港便開始出現要求政制民主化的呼聲。80年代香港民主運動爭取的主要焦點，除了在回歸前在立法局引入直選議席外（例如爭取88直選），便是爭取在《基本法》內保證九七後香港可享有民主政制，令港人可以「民主治港」。80年代民主派爭取的目標主要為九七後特首應由普選產生，以及特區立法會應儘快全面由普選產生。中央政府一直（甚至到現在）不認為香港需要或應該全面發展民主政制，亦認為需要在政制中保護工商界和專業團體的利益。這和香港工商界的看法不謀而合：香港工商界一直在政制發展問題上比較保守。他們是殖民地政制下的「既得利益者」，透過委任制度獲得相當的影響力，而殖民政府的經濟和社會政策亦一直偏重商界利益，他們自然認為快速的民主化或權力重組會對他們不利。他們一方面認為功能界別選舉制度有助保障他們的利益，害怕全面直選會帶來福利主義和高稅率，令他們利潤下降；另一方面也不願在政治和民主化問題上得罪中央。因而當他們知道中央並不贊成快速民主化時，便不會高調支持民主和普選。

對中央政府來說，功能界別選舉制度一方面可保證工商界在特區立法會中有代表，另一方面也可作為快速全面民主化的一項緩衝機制，自然成為中央屬意的特區立法會選舉模式之一，並且令中央和本地的保守工商界，透過功能式（代表不同界別、產業或專業）的代表制度，組成保守的政治同盟^[3]。自《基本法》1985年開始起草以來，內地草委和工商界領袖均極力支持功能界別選舉制度，結果是功能界別選舉制度自1985年來，一直是香港立法機關的主要選舉模式之一。

3. 注意此一制度邏輯並不限於立法機關的功能界別制度。各類中央委任的法定組織（包括《基本法》草委、諮委、港事顧問、籌備委員會等），以及回歸後負責選出特首的選舉委員會，其實都是以按界別劃分的方法委出代表，而其組成成分均偏重工商界及專業界別。

2.3 功能界別選舉的制度演化

港府在1985年首次以功能界別選舉，選出12名立法局議員。當時12席包括九個界別：工業界（兩席）、商業界（兩席）、勞工界（兩席）、金融界、醫學界、法律界、教學界、社會服務界、工程、建築、測量及都市規劃界等（有關界別劃分及其制度本質的分析，請見第四章）。其後1988年和1991年兩屆立法局選舉，發展趨向是逐步增加功能界別議席的數目，和包含更多的產業和專業^[4]。

港府1988年2月發表的《白皮書：代議政制今後的發展》建議增加兩個功能界別議席：將原來包括在金融及會計界內的會計界人士成立一個新的分組，選民為香港註冊會計師。又新增衛生界，選民包括護士、助產士、藥劑師、各種治療師及其他醫療人員等。

1988年白皮書的政改步伐，明顯非常受到當時中國政府提出的「銜接論」的影響，因而差不多是原地踏步。80年代中期港英政府嘗試加快民主化步伐，即遭中國政府批評為「不按本子辦事」，指香港在過渡期的政制發展必須與回歸後的政制「銜接」，九七前的發展速度和形式必須和九七後政制「接軌」，否則便是違背《中英聯合聲明》（「本子」）。由於《基本法》正在起草階段，在1990年前不會定案，中國政府認為英方不應在1990年前快速推行民主化，以免政制發展步伐與《基本法》的規定不「銜接」。英方在80年代末期不希望在政制問題上開罪中國，以免破壞平穩過渡及影響中英關係，因而拖慢政改步伐，包括否決民主派要求88年在立法局引入直選議席的訴

4. 逐步增加功能界別議席，主因之一應該是與回歸後立法會的選舉辦法「銜接」。《基本法》列明第一屆立法會有一半議席由功能界別選舉產生，而1985年的12個功能議席只佔總比例約20%。港英政府當年的打算，應是逐步增加功能議席，令1995年的立法局選舉有一半（30席）議席由功能選舉產生，以達致與《基本法》規定的97年政制「銜接」的效果。

求。於是1988年的立法局選舉改革亦是「聊勝於無」，只增加了兩個功能界別議席，其他議席比例基本不變。

1990年《基本法》頒布後，確定了特區第一屆立法會將有30席由功能界別產生^[5]。港府亦隨即宣布1991年立法局選舉的功能議席將由14席增至21席，並將在1995年增至30席。1991年新增的七個功能議席包括：市政局、區域市政局、鄉議局、金融服務界、建造及地產界、旅遊界，並將原有的「工程及有關專業」界別分拆為工程界和建築、測量及都市規劃界兩席。前者主要包括香港工程師學會會員的各類工程師，後者則包括建築師、測量師、都市規劃師等專業。

1988和1991兩屆的功能界別議席變化，其實並沒有改變1985年功能界別成立時的本質。新增的組別以工商界和專業界別為主，加上一些以地方行政架構為基礎的間接選舉議席（包括兩個市政局及鄉議局）；所有新增以經濟產業為基礎的議席，選民資格都以公司為基礎（例如旅遊界），而新增之專業人士界別則通常以個人投票為基礎（例如衛生界和建築、測量及都市規劃界）。

香港的功能界別選舉自1985年創立以來，一直被不少人批評為不公平、不民主及偏袒中上階層利益。因此，民主派一直要求取消，或至少改革功能界別選舉（詳細討論見第四章）。功能界別選舉的存廢，一直是香港政制的一項主要爭論。彭定康1992年來港就任最後一任港督，其主要政治任務是推動民主改革，改變80年代英國政府在處理香港問題上與中國政府事事妥協的立場。彭定康在1992年10月推出的政改方案中，有關功能界別議席的改革是最具爭議的部分之一。彭定康方案建議將功能議席由21增至30席（這部分大致沒有爭議，因為符合《基本法》內特區第一屆立法會的議席分配比例），但彭定康方案建議，將新增九個議席的投票權擴大至所有270萬在職人

5. 如上所述，《基本法》的用語為功能「團體」選舉。

士均有投票權。該九個界別分別為：漁農、礦產、能源及建造界、紡織界、製造界、出入口界、零售批發界、飲食界、運輸界、金融及商業服務界、公共、個人及社會服務界。

彭定康方案和過往的功能界別原則的最大分別，是以前按經濟產業劃分的界別，通常都只會將選民資格給予業界公司或團體，只有各專業界別以一人一票產生。但彭定康的「新九組」方案卻將功能界別的投票權擴大至每一在職人士。換言之，在彭定康方案下，所有從事紡織業的僱員，包括紡織工人、紡織廠的文員、看更、經理和董事，都可以登記為紡織界的選民，同樣地享有該界別的一票，做成「一人兩票」（即每選民有一票投直選、一票投功能界別）的制度^[6]。彭定康同時建議在部分以法團投票的功能界別增加選民數目，包括將社會服務界由91年及以前沿用的服務機構投票，變為註冊社工一人一票，及社會服務機構由一機構一票，變為每機構最多六票。原本以法團投票的各界別，亦由一公司/組織一票，變為一公司/組織最多可登記六名代表作選民，令選民人數可以倍增。

彭定康方案引起極大政治爭論。最重要的矛盾當然是彭定康一改以往英國外交部的作風，並未在提出方案前先尋求中國政府的認可，卻單方面提出方案，令中國政府認為英方有心「搞局」，破壞雙方的合作關係，甚至猜疑英國推出政改方案是項陰謀，故意在回歸前為香港製造不穩定因素，或嘗試延續其影響力至97年後。彭定康方案的建議的不同部分帶來不同爭議，如果單就功能選舉的改革方案部分，中國政府的主要批評包括以下各項：

6. 事實上並不是真正的「一人兩票」，因為縱使在「新九組」制度下，沒有固定全職工作的人士縱然可有地區直選的投票權，卻沒有功能界別的投票權。這包括大量退休人士、家庭主婦、學生和兼職僱員、邊緣勞工等。

1. 中國政府認為《基本法》所列的「功能團體選舉」是以法團投票（corporate voting）為基礎，彭定康方案把選舉權擴大至所有在職人士，令功能選舉變成某種分行業的直接選舉，中方認為是違反《基本法》中「功能團體」的原意。中方認為1995年選舉中的功能選舉應大致按91年選舉的原則劃分，而原有一會一票或一公司一票的界別，仍應保持以團體投票為基礎；
2. 中方認為方案把功能界別的選民基礎，由本來只是十多萬大幅擴大至200多萬，是違反香港政制改革「循序漸進」的原則^[7]；
3. 雙方對新增的九個界別應該如何分配有不同意見。中國政府認為英方原建議的界別如公務員界是混淆了公務員政治中立的角色，因而反對，並提出自己建議的界別，部分與英方建議相異，例如中方提出中國企業協會、街坊福利會界、航運界及體育界等（中國外交部，1994）。英方則認為這些界別的代表性不足，以及在社會中沒有很強功能。

簡單而言，彭定康政改方案的出發點，是在沒有明文違反《基本法》的情況下，儘量擴大1995年立法局選舉的代表性，令制度最民主。由於《基本法》沒有列明功能「團體」選舉必須由法團選舉產生，而原有的功能組別本來也已有個人投票的界別，彭定康因此建議把選舉權擴至所有在職人士，以儘量擴大其代表性，並認為這樣的安排沒有違反《基本法》及其原則。在中英有關1995年選舉制度的談判中，英方提出的改革理據，是原有的法團投票容許一個人透過控制不同公司或法團，控制幾張選票，而且由於選民數目非常少（大部分法團投票的界別在1991年的選民都不過數百至一二千選民），比較容

7. 見北京外交部（1994）。有關文件是中英兩國就彭定康方案談判破裂後，解釋中國官方立場的公開文件。

易出現貪污舞弊（香港政府，1994）。當然，諷刺的是，這個容易造成貪污舞弊的制度和投票方式，最初是港英政府設計和推行的。

根據兩國政府在談判破裂後分別發表的談判內容，雙方均曾就九個新增議席提出建議，中方不接受英方提出的「公務員」等界別，而英方則不接受像「中資企業」這種只接受某一國家的資本的界別（英方認為按此準則，其他國家的企業協會也可要求有其代表界別），以及像保險界之類選民極少的界別。英方曾一度作出讓步，修改其建議令選民數目下降至約84萬，但始終無法達成協議。歸根究底，雙方在功能界別的基本分歧為：英國政府希望把功能選舉儘量民主化，以減輕政治上的不公平，以及提高功能界別選舉的代表性，以回應「小圈子選舉」的批評。中國政府則認為功能選舉本質上是保障工商界及在社會經濟上有較大影響力的群體，應該沿用法團投票的邏輯，以及明顯傾向選擇一些對中方有利的界別分組。

2.4 回歸後的制度變化

由於中國政府認為彭定康方案「三違反」^[8]，所以早在方案提出之初（1992年），以至方案在立法局通過之後（1994年），中央政府都明言，在沒有中方同意下，中國政府不會承認在1994-95年根據彭定康方案而選出的三層議會，必然會在1997年主權回歸之後「另起爐灶」、「推倒重來」，即解散根據彭定康方案選出的三層議會，成立「臨時立法會」來重新制訂選舉規則，以及按此規則選出特區第一屆立法會。回歸前特區預委會和籌委會，都已明言會在1997年後取締「新九組」，將有關功能界別重新劃分。而重新劃分的界別將以機構或團體投票為基礎。回歸後有關功能界別選舉的第一個主要改動，便是重新界定「新九組」的界別。

8. 即違反《中英聯合聲明》、違反《基本法》、和違反中英兩國外長曾在1990年交換的七封外交函件中的協議。

臨時立法會在1997年9月審議《立法會條例草案》，重新界定特區第一屆立法會的功能界別劃分。1995年新設的九個組別，部分獲得保留，部分被「改造」，部分則被取消：

1. 獲得保留的包括紡織及製衣界、進出口界、製造界、批發及零售界，但其界別的選民資格由1995年的所有從業員，變為業內的公司或商會成員（通常是公司）；
2. 原有的漁農、礦產、能源及建造界變為漁農界，只有一系列屬於漁農界的團體獲投票權。從事礦產、能源業及建造界的僱員，除非符合其他專業或產業的選民資格，否則在97年後並無功能界別的股票權；
3. 原有的運輸及通訊界變為航運交通界，只有149個指定的運輸業的行業商會以及公共運輸機構有權投票。通訊界從業員，如果是資訊科技界的所屬專業團體會員，可能在98年新增的資訊科技界擁有投票權^[9]，但其餘的一般從業員在回歸後都喪失功能界別的股票權；
4. 原有涵蓋極廣泛的第八組（金融服務、保險、地產及商業服務界）只有小部分獲得保留：保險界在1998年成為新增的單一的功能組別，但廣大的保險從業員並無權投票，只有根據《保險公司條例》獲授權的保險人（大多為保險公司）才有投票權；
5. 原有的酒店及飲食界在1998年取消，但在2000年（第二屆特區立法會選舉），由於政府在1999年廢除兩個市政局，出現兩個功能席位空缺，飲食界重獲一個功能議席；

9. 原通訊界應包括大量就業於傳呼台、各電訊公司的文職、服務人員或其他技術人員，都應該不是相關的專業團體成員而不再有投票權。

6. 原有涵蓋極廣泛的第九組（公共、個人及社會服務界）被取消，其24萬多選民在1998年後應差不多全部沒有功能界別的股票權。

除此以外，1998年新增的功能議席包括勞工界增加一席，資訊科技界作為新興行業新增一席，並增加了體育、演藝、文化及出版界界別。勞工界沿用97年前的規定，只有註冊工會才有投票權，並將1995年規定的一會最多六票，改為一會一票。體育、演藝、文化及出版界規定只有在上述界別的註冊團體才可登記成為有權投票的選民。資訊科技界的選民包括十多個與資訊科技有關的團體（或其資訊科技分部）會員，以及擁有各項電訊服務牌照者，因此同時包括個人和公司選民，但以個人選民佔大多數。

97年臨時立法會的修訂，最主要的效應是令功能界別選舉的選民人數大幅減少，令1995年時透過「新九組」獲得功能選舉投票權的選民，絕大部分回歸後再沒能投票選舉功能議席（見下頁表2.1）。1998年第一屆立法會功能界別的選民總數，亦因此由1995年的106萬多登記選民，降至不足14萬。而這14萬「選民」不少亦並非個人，而是團體或公司。

第一屆特區立法會選舉功能議席的主要爭論，還包括在審議《立法會條例草案》時，有不同政黨提出修訂，企圖改變部分功能界別的選民資格（見馬嶽及蔡子強，2003，頁54）。其中最具爭議的包括民建聯的陳鑑林提出要將提供福利服務的街坊福利會，列入社會服務界^{【10】}，被人認為是民建聯刻意「種票」，將一向跟民建聯友好的地

10. 香港有部分歷史悠久的街坊福利會有經營診所、學校及其他社會服務。回歸前社會服務界的選民資格，則只限於註冊於社會服務聯會（社聯）下的社會服務機構。民建聯提出的論據是：既然很多街坊福利會都有提供社會福利服務，理應被歸入社會服務界，沒有理由必須向社聯註冊的才算是社會服務機構。

表2.1 1995年「新九組」功能組別與1998相若界別選民數字比較

功能組別	1995	1998
漁農、礦產、能源及建造	75,174	165 (漁農界)
紡織及製衣	60,568	2,739
製造界	113,957	無此界別
進出口	113,241	1,182
批發及零售	101,988	2,216
酒店及飲食	69,592	無此界別
運輸及通訊	109,716	137 (航運交通) 3,147 (資訊科技)
金融、保險、地產及商務服務	171,534	196 (保險業)
公共、社會及個人服務	248,987	無此界別
總數	1,064,757	9,782

區街坊組織納入社會服務界，以增加其政黨在社會服務界的影響力，並「沖淡」專業社工的影響力。事實上，不少功能界別在界定選民資格時缺乏客觀標準（見第四章），因此所有有關選民資格的修改都會引起相當爭議。第一屆特區立法會由於有不少界別要重新界定，引起不少利益集團嘗試透過重新界定選民資格，希望作出對自己有利的安排，爭取建制內的位置。同時，社會上的不同團體亦爭取在各功能界別中擁有投票權。

回歸後，香港有關功能界別選舉制度的爭論一度減退，主因是《基本法》規定了特區立法會有一半議席由功能選舉產生，而功能議席的比例和數目在首三屆立法會（即回歸後首十年）都維持不變。在議席數目不會變化下，不同利益團體爭取被納入功能界別的可能性亦減少。但當功能議席的數目出現變化，便可能帶來新的爭端。

2.5 2005方案和2010方案的討論

2003年七一大遊行後，港人要求儘快實施全面普選的聲音一時響徹雲霄。民主派要求在2007年普選特首，2008年全面普選立法會，變相要求儘快全面取消功能界別選舉。2004年4月，人大常委釋法否決07/08雙普選，決議並表明2008年立法會功能議席與普選議席各維持一半不變。2007年底的人大常委決議雖然承諾2017年可普選特首，但卻同時規定2012年立法會選舉中，功能議席佔一半的比例維持不變。立法會只有在行政長官落實普選後，才可能落實全面普選。換言之，香港最早也只能在2020年，才可全面取消功能界別議席。雖然如此，人大常委兩次決議，都沒有規限立法會的總議席數目不可改變。同時增加功能議席和普選議席，但維持兩者比例不變，是其中一種改變立法會組成的方向。因此2004年開始，社會上又開始出現不同的團體要求將自己的行業列為功能組別，其中包括中醫中藥界、娛樂界^{【11】}、美容業、保安員界等，其後有不同政團及政界人士也曾建議增設如地產代理界、印刷業、退休人士、風水界、街坊會及同鄉會，以及如婦女界、中小企、業主立案法團等^{【12】}。

2005年10月，特區政府的政制發展小組發表政改第五號報告書，提出2007/08年的政改方案，建議2008年立法會普選議席及功能界別議席各增加五席，而新增的五個功能議席將由區議員選出。此方案當時可說是毀譽參半。正面的看，同時增加普選和功能議席令立法會的整體議席增加，增加了參政空間，令更多新一代政治人才可以進入議會，而新增的功能議席由區議員選出，已經可算是現存功能選舉辦法中比較民主的安排。理論上，民選區議員是全港選民分區選舉產生，比起原有的功能界別已經算較具民意基礎，而且區議員選舉過程

11. 主要由香港娛樂業聯合總工會建議，建議中的包括夜總會、按摩業、遊戲機中心、麻將館、酒吧及的士高等共六個行業的商會及工會。

12. 參考自政府策略發展委員會的報告，及各項有關新聞剪輯。

也體現了平等選舉權（尤其如果不計委任議員的話）。相比之下，增加其他功能界別的議席，將會製造更多既得利益者，令更多專業或產業獲得政治特權，令將來要取消功能界別，邁向全面普選更為困難。政改方案把區議會界別由一席增至六席，同時並沒有新增其他界別。由於區議員大多是由直選產生，將來把功能議席改為普選的阻力，可能會比傳統的功能界別為弱。

民主派針對2005方案中功能選舉方案的最主要批評，是該方案容許102名委任區議員有投票權。民主派議員認為這違反重要的民主原則，因為當時所有功能界別中，並沒有任何界別會有由特首委任的個人選民，而2005方案同時建議擴大選舉行政長官的選舉委員會，令選舉委員會包括所有區議員（自然包括委任區議員），變成委任區議員可以加入選舉委員會選舉行政長官，民主派更覺得這是有利益衝突的不民主方案（何俊仁，2005）。有法律學者質疑給予委任區議員投票權是違反《國際人權公約》第25條，亦即違反《基本法》39條的規定（《星島日報》，2005年11月6日）。亦有民主派議員質疑區議員的工作本質上是地區性，和選舉立法會的功能大不相同，加上選民在2003年選舉區議員前，並沒有授權區議員選舉立法會議員和特首，所以代表性成疑^{【13】}。此外，由於特區政府在方案表決前，沒有說明新增的界別的投票方法，民主派議員也害怕如果採取全票制

13. 見立法會2005年12月21日有關該決議案的辯論中，湯家驊、余若薇和鄭經翰等的發言。《立法會議事錄2005》，頁124、148、198-9。持該論據的議員可能沒有考慮到，在2004年立法會選舉中，已經有一名立法會議員由區議員間選產生，2002年選舉特首的選舉委員會也有四十多名委員由區議員間選產生。

度^{【14】}，由於當時的區議員（不論是只計算民選議員還是包括委任）中親政府議員佔大多數，他們將會囊括所有區議會選出的功能議席，新制度變相是「贈送」五個議席給他們的政治對手。

根據《基本法》附件二，修改立法會選舉辦法需立法會三分二議員贊成（2004–2008年度是40票）。2005政改方案最終因民主派25名立法會議員全部不贊成而遭否決^{【15】}。究其原因，用區議會作為一個界別，來產生額外五個功能議席，可能並不是致命傷，畢竟在整個有關方案的辯論中，針對新增五個功能議席應該如何產生的討論並不多。民主派把討論焦點放在政府沒有承諾普選的時間表和路線圖上，但核心問題可能是中央政府和民主派主流缺乏互信。民主派不肯定在2005年妥協後，會否換來循序漸進的民主化，於是情願集體堅守道德高地，否決方案。

在2009年，政府再就2012的特首和立法會選舉辦法諮詢公眾，並在2010年6月23日將方案提交立法會表決。2010年提出的方案的憲制背景其實與05年的方案大同小異：2007年底的人大常委決議否決了2012雙普選，並規定2012年立法會選舉的普選議席與功能議席的比例維持不變。受制於07年的決議，特區政府不可能改變2012年立法會選舉中普選議席和功能議席各佔一半的比例，但可以同時增加普選和功能議席，並改變功能議席的產生辦法。特區政府2010年提出的原來方案亦與2005年的大同小異：2012年立法會普選議席和功

14. 「全票制度」（bloc vote）意指所有選民（區議員）擁有與議席數目相等的選票數目，即如果所有區議員可選出六個議席，而每區議員可投票給六名候選人，某集團只需控制一半以上的區議員，便可指示所有人投給一共同候選人名單，令該名單上的六人同時當選。這效應與1998和2000年的選舉委員會選舉相同：由於選委會選出十名（1998）或六名（2000）議員時採取全票制度，而親政府成員佔選委會絕大多數，幾個政團於是透過「交換名單」互相支持共同候選人名單而壟斷議席，令民主派完全被拒諸門外。

15. 除劉千石投了棄權票，其餘24名民主派議員均投反對票。

能議席各增加五席，新增五席功能由區議員互選產生。比2005年清楚的是：2010年政府說明了委任區議員將沒有投票權，而如果立法會通過政改方案，政府將考慮取消區議會委任制（但沒有說明時間表）。新增的區議會功能界別將以比例代表制產生，故此應不會出現建制派包辦所有議席的情況。

雖然如此，但2010年社會針對功能界別的氣氛與2005年大不相同。到了2010年，公眾對貧富懸殊、工商界在政治上的主導、以及政府政策長期向商界傾斜愈來愈不滿。特別在2010年初的反高鐵運動和2010年5月的「五區公投」^{【16】}，將市民（特別是支持民主的市民）的不滿情緒聚焦在功能界別制度上。相較於2005年，公眾的情緒更不接受功能界別。建議新增的區議會功能議席由區議員互選產生，並沒有擴大功能界別的選民基礎，其認受性比2005年時低，令民主派議員難以支持有關改革。2010年的政改辯論，聚焦在中央會否承諾最終取消功能界別上。時移勢易，增加區議會互選的功能界別議席，作為一個「寸進」的方案，在2010年已不能滿足民主派政團及其支持者的要求。政府在2010年4月14日將政改方案提交立法會，當時立法會中的民主派議員已表明會否決方案。

不同民主派團體對如何改革功能界別提出了不同方案；其中包括將現存功能界別合併^{【17】}、合併現有的功能界別並以區議會互選議席取代^{【18】}，以及擴大功能組別選舉權等。2010年初，不支持發動公投的一些民主派團體組成了「終極普選聯盟」（普選聯），成員包括14名

16. 2010年1月，公民黨和社會民主連線策動「五區公投」，在立法會直選五個選區各派出一名立法會議員辭職，然後再參與補選，其引發的補選將會成為香港全體選民對民主政制的一次公民投票，以向中央和特區政府施壓。公民黨和社民連將選舉/公投議題定為「落實真普選，取消功能組別」，呼籲所有支持此議題的選民投辭職再選者一票。

17. 例如陳方安生的民間策發會在較早階段提出的方案、以及公民黨曾提出的方案。

18. 例如香港民主發展網絡的方案。

民主派立法會議員。他們提出的2012年方案，是將立法會總議席增至80席，40席分區直選和40席功能，除原有29席外，「區議會功能界別」佔11席，由10名民選區議員提名、候選人須為區議員或與區議會有相當連繫者，然後交由所有當時沒有功能界別投票權的選民（即約320萬選民），以全港不分區比例代表制選出。

2010年2月開始，民主黨開始與中央政府的代表談判有關2012年的政制方案，以及落實終極普選問題。民主黨和普選聯的共同要求，都是希望中央能保證2017年的特首選舉沒有高的提名門檻，以及不遲於2020年實施立法會全面普選，廢除功能議席。在2012年立法會選舉方面，民主黨和普選聯都要求將新增的功能界別，以區議員提名、全港選民投票的形式選出。民主黨和普選聯在談判初期的立場，是如果中央可以承諾落實終極普選，2012年方案縱使沒有明顯進步，也可以考慮支持政府方案。

保守陣營對民主黨和普選聯的「區議會方案」的主要批評，是新增議席實質是普選，因而不符合人大常委在2007年決議中，有關2012年功能界別議席應維持一半比例的規定。其後中聯辦副主任李剛、人大常委會副秘書長喬曉陽、《基本法》委員會副主任梁愛詩等，都曾發言表示方案「可能」違反《基本法》和2007年人大常委決議。普選聯則認為有關議席的安排只有普及而平等的「投票權」，而「提名權」和「參選權」均局限於區議員身上，因此不符合普選定義，而是功能性質的選舉。特區政府亦同時表明：2012年立法會議席只會增至70席，而不會增至80席之多。

民主黨主席何俊仁在6月13日主動提出，如果中央能接受民主黨的2012年方案，將新增的五席功能議席，由區議員提名、全港選民投票選出，則縱使在沒有明確保證2017和2020年的真正全面普選下，民主黨也可以考慮投票支持政府。中央政府在最後階段拍板接受民主黨方案。《基本法》委員會副主任梁愛詩在6月17日解釋，她本



2010年，民主黨與中聯辦副主席李剛會面後提出的政改改良方案，成功將「功能提名、功能參選、全民投票」界定為功能性質的選舉，並得到中央接納，對以後「功能界別」和「普選」的定義，有一定的規限作用。

來以為民主黨的方案，是由所有選民選出區議會議席。但當知道方案中原有的功能界別選民無權在新的「區議會功能界別」投票後，則認為方案應該不違反《基本法》和人大常委決議^{【19】}。在民主黨八票改為支持政府^{【20】}、加上另外兩名民主派議員支持下，特區政府的2012年選舉方案在46票贊成下通過。於是，2012年立法會的選舉辦法便變成35席分區直選，35席功能界別選舉。新增的五席區議會功能界別議席由民選區議員提名，參選者須為民選區議員，再交由所有在現存各功能界別未有投票權的選民投票，以全港不分區比例代表制產生。

19. 事實上，民主黨在與中聯辦會面提交的立場書，以及普選聯公開發表的政制方案中，均清楚表明「區議會功能界別」的選民只包括在現有功能界別無權投票的選民。

20. 鄭家富不願跟隨民主黨支持政府2012年選舉方案的立場，因此對政府決議案投下反對票，同時退出民主黨。

普選聯的「區議會方案」自2010年3月提出以來，香港民間和政界討論不多（可能因為各方面認為中央接受的機會不高）。到了政改方案表決前一星期開始有消息指中央會接納方案，討論才一下熱烈起來。民主黨、普選聯及其他支持方案的輿論認為新增的區議會「功能」議席和普選議席無異，方案通過後等於立法會有40席普選加30席功能，令議會更為民主。支持的意見認為有關議席雖然名為「功能」，但實際上由三百多萬選民選出，不可能像傳統功能般服務小圈子或工商界利益，區議員亦不會因此而成為特權階級。議席增加後有助「沖淡」議會中工商界和傳統功能界別的影响，對下一階段進一步民主化有積極作用。

反對方案的一大原因當然是由於參選權和提名權限於區議員，改革後的制度並不是民主選舉，而且沒有指向最終取消功能界別。反對者質疑當所有三百多萬選民都有權選功能界別時（但不同界別的票值仍然極不平等），會減弱香港市民取消功能界別的決心，因為在改革後，中央可以說所有人已經享有「一人兩票」而拒絕全面落實普選。新的區議會功能界別由三百多萬人選出，當選者得票起碼十多萬至30萬，被認為是「超級議員」。反對者認為當這些功能界別議員的代表性甚至超越分區直選的議員時，將會合理化功能界別，令最終取消功能界別更為困難。此外，當政制最終目標是取消功能界別議席，卻反而增加2012年的功能議席數目，將會製造更多既得利益者，將來令功能界別更難取消。而且，新制度的提名門檻定為15人，即任何名單均需15名民選區議員提名才可參選，加上全港選舉所需選舉經費龐大，均使新方案被指對小黨不公平，是不公平的選舉辦法。

「區議會普選功能議席」的選舉辦法界定為功能選舉，對於功能界別未來的改革而言有新的涵義。中英在1992-94年辯論1995年的立法局選舉辦法時，中方認為彭定康的「新九組方案」是違反《基本法》內有關功能議席的界定，認為是「變相直選」。但十多年後，民主黨方案的選民基礎更廣泛，卻被中央政府視為符合《基本法》中

「功能」的定義。背後原因，當然是政治考慮壓倒一切。多年來，在香港有關普選的論爭中，民主派一直擔心中央政府會扭曲《基本法》中「普選」的定義，將某種功能選舉包裝，以符合其「普選」的界定。因此，民主派一直堅持香港最終實行的立法會全面「普選」，在選舉權的各個方面（即至少包括提名權、參選權和投票權），都應該是「普及而平等」，才符合西方民主政體中「普選」的定義。

從這角度看，2010年有關「區議會改良方案」的論爭中，民主黨及普選聯成功將「功能提名、功能參選、全民投票」界定為功能性質的選舉，並得到中央接納，對以後「功能界別」和「普選」的定義，有一定的規限作用。如果2012年的「區議會方案」（即「功能提名、功能參選、全民投票」的制度）是「功能界別選舉」，則日後立法會落實「全面普選」時，不可能再將功能提名、全民普選的選舉方法界定為「普選」，否則2012年的選舉模式便是違反2007年人大常委決議，而可能引來法律問題。當然，回歸後多年的政治爭論反映中央極不願改變功能界別在立法會中的地位。故此在未來十年，有關功能界別的爭論仍將主導香港政壇。

第三章

功能代表制度 在西方的概念與實踐

香港多年來就功能界別選舉的存廢爭論不休。香港保守派和工商界捍衛功能界別選舉的常用理由之一，是香港是資本主義社會，必須透過功能界別選舉來保護工商界的利益，以達致所謂「均衡參與」，令不同階層的利益都可有代表。對這個論據的一項最有力反駁，是現時歐美的先進資本主義國家都沒有類似香港的功能界別選舉制度，透過故意在立法機關劃出一些議席，只准某些工商界及專業人士投票，以保證資本家及專業代表必定當選，來保障或代表他們的利益。這些民主的資本主義國家都相信全面普選的制度，其實足夠保障資本家的利益，或者甚至對資源豐厚的資本家很有利。

雖然香港式的功能界別選舉在西方並不常見，但類似的功能代表的概念——即以經濟產業或社會中的主要利益團體作為議會代表的基礎——在西方政治學中早有討論。例如法團主義（corporatism）的概念，強調有組織的利益（organized interests）應該是政府架構中重要的組成成分，這在歐洲的政治思想中有悠久的歷史。此外，有學者曾認真思考在分區直選以外透過團體代表組成議會，或以職業或產業作為選民劃分基礎的可能性。少量國家有類似以經濟產業及社會功能為選舉基礎的議會實踐經驗（現時的包括愛爾蘭和斯洛文尼亞）。本章將會回顧西方類似功能代表或選舉的概念，並討論歷史上類似的實踐

經驗：包括法西斯主義下的法團主義模式、歐洲的「民主法團主義」經驗，以及現代國家中最接近香港的功能選舉的經驗，包括愛爾蘭及斯洛文尼亞的上議院。第四章會分析香港功能選舉二十多年來的實踐情況，並嘗試將香港的經驗與政治學文獻和西方經驗中的民主選舉概念和經驗比較，分析香港功能界別選舉制度的一些實踐問題。

3.1 政治學文獻：法團主義

從西方政治學的角度看，以社會功能作代表的基礎，以及將行業團體或利益團體的代表納入決策架構中，和法團主義的觀念近似。韋雅達認為以團體為基礎組織政府的理念，可以追溯到聖經、古希臘及古羅馬的時期。相關學說認為人類社會應該是一個有機整體，由各不同功能單位組成（Wiarda, 1997, 頁28-9; Williamson, 1989, 頁23）。歐洲中世紀時代的社會發展，教會組織和各行會（guilds）在組織社會生活和經濟生產上都曾佔很重要的地位，一度發揮很大的社會和政治影響力，但在歐洲漫長的政治鬥爭中，絕對君主（absolutist monarchs）在歐洲各國通常佔上風，成立了絕對權力國家（absolutist state），令這些群體的政治影響力逐漸從屬於國家之下（Wiarda, 1997, 頁32）。

到了19世紀中葉，法團主義的思想開始興起，成為一種社會運動。不少法團主義者一方面不滿意當時自由資本主義帶來的各種社會問題（例如貧窮與社會壓迫），也要抗衡馬克思主義帶來的左翼運動，加上羨慕中世紀時代透過教會及社會機構管理社會的和諧秩序，因而鼓吹法團主義。法團主義者通常以天主教教義為其道德基礎，建議國家的組成應由政府領導，加上勞工和資本家代表，透過謀求共識，達致工業社會中的階級和諧。社會應按照層級（hierarchy）編排人民的地位，而國家則扮演調和勞資矛盾的角色（Wiarda, 1997, 頁103；

Williamson, 1989, 頁25-6)。法團主義者通常希望透過推動社會改革，改造社會，令各法團在管理社會生活中扮演更重要的角色。

20世紀20、30年代可以說是法團主義的高峰期。在這時期，歐洲的不少法西斯主義和右翼政權，紛紛採用法團主義的模式管理社會（詳見3.2節），實質是利用由上而下的架構，將商會、工會等組織納入國家架構內，令國家可以有效控制社會中重要的利益團體，並控制經濟生產。由於20、30年代不少獨裁國家如意大利、葡萄牙，以至部分拉丁美洲國家等都自稱法團國家（corporate state），加上法團主義學說一直推崇層級化社會（hierarchical society），強調國家的角色和政府權威，令法團主義蒙上一層法西斯主義和反民主的色彩（Williamson, 1989, 頁32；Wiarda, 1997, 頁40-41）。

到了60、70年代，不少西方學者開始用法團主義的概念來分析先進工業民主國家的政治。舒密特1974年的文章：〈還是法團主義的世代嗎？〉（Still the Century of Corporatism?）（Schmitter, 1974），可說是首先把法團主義的概念應用於研究自由民主國家的經典著作（Williamson, 1989, 頁8）。不少學者指出在西歐的一些民主政體，政府往往將社會上重要的利益團體納入決策架構中分享權力，例如將勞工、僱主和政府的代表納入三方（tripartite）談判的機制中，共同制訂與勞工有關的政策。政治學者重新標籤這種在西歐民主國家的法團主義，或稱之為「新法團主義」（neo-corporatism）（Pike and Stritch, 1974; Wiarda, 1997），或「社會法團主義」（societal corporatism）（Schmitter, 1974），以區分法西斯主義下的法團主義，顯示法團主義的基本概念可與民主政治相容。

70年代法團主義學說的興起，某程度上是反抗當年在政治學大行其道的多元主義（pluralism）學說。60、70年代的西方學者（尤其是美國學者），傾向以多元主義的理念來理解西方民主政體。多元主義認為民主社會的本質是有着大量的利益團體，決策過程往往是眾多

團體討價還價的過程。這些團體的資源和影響力可能不盡均等，但力量對比不會太懸殊，因此不會有個別團體強大得可以對其他團體置之不理，而形成專權的局面。在多元主義政體中，國家並不是政策主導者，而是一個中立的仲裁者（neutral arbiter），居中調停各利益團體的談判（見Dahl, 1961）。

法團主義和多元主義有不少理論上的分歧。法團主義者指多元主義的理論忽視或拒絕承認縱使在民主社會中，不同利益團體的資源和力量差異可以很大，因此影響力並不均等。法團主義並認為權力上的不對等會「累積」（即團體間權力差距會愈擴愈大），強大的利益團體可以利用其資源及建制地位上的優勢，令自己政治影響力愈來愈大（Cawson, 1985, 頁4-5；Cawson, 1986, 頁33-4）。在法團主義的概念下，權力並非廣泛分布，而是只有少數的團體有能力競逐權力和發揮影響力，社會上的功能利益只會由某些團體集中代表。法團主義者認為，國家（state）在決策過程中並非扮演中立角色，而是積極介入經濟運作和各種公共決策，因此公營部門和私營部門（或國家與市場）的界線，並不如多元主義想像那麼清楚（Sullivan, 1988, 頁9）。法團主義者同時批評多元主義在方法學上，假設以個人為基本出發點（methodological individualism）。法團主義認為在社會中有影響力的團體，才應該是政治和政策的核心理論單位（unit of analysis）。他們指出，縱使在西方民主政體中，社會中很多團體仍會有系統地被排拒於決策過程外。因此現代民主制度並不如多元主義者所相信般公平及均等，而是有相當的偏頗（Schnattscheider, 1960），因此法團主義者相信，要描述及解釋不少西方民主政制的國家及政體本質，法團主義是更為有力和更準確的理念模型。

舒密特對法團主義下的權威定義是：「法團主義是一種代表利益的制度。這制度下的組成部分往往是單一的、強迫參與的、層級分明的、功能分殊的組織。為了令國家可以影響這些組織如何選擇領袖及

反映成員意見，國家會給予認可或授權，令這些組織得以壟斷在相關範疇的代表權。」^{【1】} (Schmitter, 1974)

西歐民主政制下的法團主義，可以有不同的架構和模式，但一般而言有幾項主要特質：

1. 部分利益團體被納入行政決策架構中，有具體的參與決策權力，代表團體的利益 (interest representation) 以及與政府一同商議政策 (deliberation)。最常見的法團主義架構如包括僱主、工會和政府代表以商議及制訂勞工政策的三方 (tripartite) 談判架構；
2. 並非所有團體都可被納入決策架構中。政府往往會認可某些團體，壟斷某範疇的代表權，將不少其他同類型或同界別團體排拒在外；法團主義下的代表架構因而往往是壟斷性 (monopoly) 和非競爭性的 (non-competitive)；
3. 如上述，法團進入建制，經歷一個國家對團體認可 (state licensing) 的過程。因此，國家並非利益中立，而是有特定取向，和指定團體進行政治交換，透過給予其獨佔性的代表地位，以換取其政策上的合作；
4. 受政府認可的團體並非單純的代表利益，它們會協助管理 (regulate) 其代表相關團體的利益，例如控制團體的利益訴求、協助政府解釋、推動及實行政策等。不少學

1. 英文原文為：“... a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberative representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports.”

者因而強調法團主義的重要性質在於利益中介 (interest intermediation) 多於利益代表 (interest representation) (Schmitter, 1974; Cawson, 1985 & 1986; Wiarda, 1997; Williamson, 1989; Lehmbruch, 1982)。

簡言之，法團主義指的是政府透過開放正式的決策架構，吸納社會中重要的有組織利益 (organized interests)，商議公共政策。這些組織由於有建制內地位，既代表相關利益，也協助政府管理利益及推行政策。柯申 (Alan Cawson) 指出法團主義可以在不同層次進行：

1. 宏觀法團主義 (macro-corporatism)，如在丹麥、奧地利、挪威、荷蘭等國家，法團主義決策架構主要在中央政府和全國層面，由全國性的尖端代表團體 (peak associations) (如全國總工會或全國總商會等) 代表宏觀或全國性的階級利益，和政府進行商討；
2. 中觀法團主義 (meso-corporatism) 國家，進入架構的法團主要是以行業或產業 (sectors) 為基礎。獲代表的商會或工會亦可能以產業劃分；
3. 微觀法團主義 (micro-corporatism) 則以企業為吸納對象，但企業通常較傾向為自身爭取利益，利益中介的角色較弱 (Cawson, 1986, 頁71-3; Williamson, 1989, 頁164)。

3.2 法團主義的歷史實踐： 意大利和葡萄牙的法西斯政體

首先真正以法團國家 (corporate state) 的概念組織國家架構的，應該是墨索里尼治下的法西斯意大利。意大利法西斯主義的一個重要理論來源是革命工團主義 (revolutionary syndicalism)。工團主義在20世紀初在意大利興起，源自意大利社會黨內部的分歧：社會黨

內的工團主義者不滿黨內出現建議與中產階級合作的「修正主義」潮流，認為以工團（syndicates）組織工人，應該是社會的重要組織基礎，是社會主義的主要實踐方向。工團主義者亦相信應建立一個緊密的、有機的社會，以取代意大利主流文化中很個人化和原子化的社會（Roberts，1979，頁49-51、頁71）。

第一次世界大戰期間，意大利左翼陣營激辯是否應支持參戰。部分工團主義者支持參戰，開始走向較右翼的民族主義的路線。戰後意大利作為戰勝國之一，民族主義情緒高漲、民族自我形象提升，但民選的多黨政府效率不高，未能令國家走出經濟困境，令左右翼的政治力量都認為當時的多黨民主政制是意大利戰後經濟失敗的主因，必須取而代之（Roberts，1979，頁133）。1920-21年間左派策動的大罷工和工廠佔領，令意大利經濟陷於癱瘓，反而令更多人背棄左翼立場，認為社會主義並非解決意大利經濟問題的良方，轉投向法西斯主義。不少工人認為社會主義者無力自行管理工廠和維持經濟生產，而不少小資產階級及中產則厭倦鬥爭，渴望恢復社會秩序，認為「反左」是最重要的目標（Gregor，1979，頁175）。

墨索里尼乘時而興，從左翼的工團主義走向較反勞工的右翼立場。不少人（包括工團主義者）希望法西斯主義可以令政府更有效率地運作，更有效管理經濟，而各工團可以在法西斯主義建議的法團國家（corporate state）下，多參與有關經濟和生產的決策（Roberts，1979，頁257）。墨索里尼在奪權早年並沒有很清楚的提出他的法團國家主張，國家應該透過強大的政黨來控制工會（Roberts，1979，頁236；Gregor，1979）。當意大利法西斯黨的權力逐漸穩固後，墨索里尼便逐漸落實其法團主義架構，由上而下控制工會及經濟生產。

1925年，意大利的全國工業總會（General Confederation of Industry）與法西斯法團總會（Confederation of Fascist Corporations）簽署維杜尼皇宮協約（Palazzo Vidoni Pact），互相承認對方為資方及勞方的唯一合法代表組織。政府接着透過扶植法西斯

主義工會，逐漸取代社會主義及天主教的工會，壟斷勞工的代表權。當時意大利工業界不敢反抗法西斯政權，選擇與墨索里尼妥協。至1928年，原有的社會主義的工團主義者失勢，各工團（syndicates）按產業被重組為六個聯會。同年意大利政府成立全國法團協會（National Council of Corporations），由墨索里尼親自主持。各行各業在法團和工團內雖然有代表，但各組織同時有大量官員出席，成為政府由上而下控制各行業生產及勞資關係的架構。這在第二次世界大戰前，成為法西斯政權控制工資和經濟的重要架構。

相類的法團主義經驗包括葡萄牙——韋雅達更認為葡萄牙是最純正的「伊比利亞/拉丁」（Iberic-Latin）模式法團主義^{【2】}（Wiarda，1977，頁6）。葡萄牙政治思想一直頗受法團主義影響，尤其是當地天主教的社會運動早在19世紀末，已確認勞工組織是社會的有機組成部分之一。葡萄牙的法團主義重點，是肯定國家在管理經濟中應扮演積極角色，並強調以各行業的法團以組成一有機的社會整體。薩拉查（Antonio Salazar）自1928年出任財政部長、1932年出任總理至1968年，成功揉合當年的中間至右翼路線，創建了葡萄牙的國家法團主義（Wiarda，1977，頁84）。

葡萄牙由1926年軍人政變奪權開始，逐漸建立法團主義國家。麥道拿指當年葡萄牙產業組合的過程由1927年成立罐頭魚製造商協會開始，統籌有關產品的出口、生產、借貸以至其他權力（Madureira，2007，頁84）。協會其後逐步重組及擴大功能，與工會達成協議，以協商方式制訂工資及產品價格。在薩拉查掌權下，葡萄牙在1933年制訂新憲法，宣布建立「新國家體制」（Estado Novo），可算是法團國家體制的高峰。1933年的新憲法建立了兩院制的議會，其中一院為法團院（見3.3節）。當年亦開始在政府的領導下，成立很多行

2. 由於相關模式在伊比利亞半島（Iberian Peninsula）（即包括西班牙和葡萄牙）及拉丁美洲國家留行，故韋雅達稱之為伊比利亞/拉丁式「法團主義」。

會、工會、專業團體、漁民中心、社區中心等，統籌各產業及社會層面的經濟及社會生活（Wiarda, 1977, 頁110-2）。

整個葡萄牙的法團社會從1936年開始逐步發展，特別在不同產業成立經濟協調組織（Organizations for Economic Coordination）。原則上，在這些協調組織中，勞方和資方應有平等的代表權，但實際上仍是由主要的工商界精英及政府官員主導決策權，基層工人的參與不多（Wiarda, 1977, 頁143）。這些協調組織最後變成國家控制工資、工作條件、產品價格、生產計劃等的架構（Madureira, 2007, 頁；Wiarda, 1977, 頁136）。

上述意大利和葡萄牙的法團主義模式，共同點是強調國家對經濟發展的指導和控制。這其實是一種專制發展主義（developmental dictatorship）（Gregor, 1979），是20世紀初時，不少國家在思考如何面對本國的發展困境時的產物。墨索里尼本人便視法團主義為共產主義和資本主義以外的「第三條道路」（Pollard, 1998, 頁124）。在第一次世界大戰後，不少歐洲較遲發展的國家均面對後進工業化的難題。它們希望快速工業化，以追上其他歐洲先進國家，但卻要處理大戰後重建的艱難任務。加上面對大蕭條的經濟困境和社會主義力量的威脅，當戰後的多黨民主政府未能提供強力的國家領導時，人民和不同的政治力量便容易對多黨民主政制失望，繼而接受一種可令國家強力介入的社會管理和政治模式。他們冀望強勢的政治領導可以恢復社會和政治秩序，由上而下的管理社會，推動經濟快速發展，因此逐漸接受右翼的強人政治，也接受國家強力地控制經濟和社會秩序。雖然法團主義的政治思想本身包括照顧產業利益、兼顧不同社會功能，以及界別團體自治等元素，本質上有一定的民主成分，但在上世紀20、30年代在歐洲的實踐，往往變成政府透過控制全國或各產業的商會和工會，由上而下地控制經濟生產、工資和價格，方便累積資本以加速發展，推行快速的後進工業化。其後，不少歐洲國家及拉丁美洲國家仿效這種模式，令法團主義蒙上法西斯主義的色彩。但法團主義的概

念並不一定與民主政制相違，到了60、70年代，法團主義的概念便被應用於分析西歐的民主社會上。

3.3 法團主義的實踐：西歐的民主政體

如3.1節所述，60、70年代的西歐民主政體，往往將社會重要利益團體納入決策架構中，透過集體協商制訂政策，因此被視為「新法團主義」。林布治曾努力將不同歐洲國家法團主義的「強度」分類：他認為奧地利、荷蘭、瑞典等可算是「強法團主義」、丹麥、西德和英國等算是「中度法團主義」，而法國可算是「弱法團主義」國家（Lehmbruch, 1982）。但林布治本人也承認法團主義沒有統一的組織架構。不同國家如何吸納利益集團以作集體決策的架構可以很不同（Lehmbruch, 1982, 頁23-4），最重要的界定標準是利益集團可進入決策組織，進行勞資協商，而這些利益組織往往會和政黨有緊密聯繫，而有着3.1節中所述的各項性質如強制性、層級分明、壟斷性等。

本章並不打算回顧歐洲各國五花八門的法團主義架構，但會簡介卡真斯坦就奧地利和瑞士的法團主義的權威研究（Katzenstein, 1984），讓讀者可簡單認識新法團主義在民主國家制度設計上的具體實踐。

奧地利的重要利益代表架構是各種官方認可的協會（chambers），例如聯邦經濟協會（Federal Economic Chamber）代表商業、手工業、工業，而聯邦工人協會（Federal Labor Chamber）則代表僱員及消費者利益，此外亦有代表工會、農業、工業家等之協會（Katzenstein, 1984, 頁59-60）。這些協會大多為必然會員制，架構非常中央化，例如聯邦工人協會獨佔成員會費的八成。這些全國性協會差不多壟斷了行業或階級的代表權，亦有相當的權威性，可以代表行業內或國內所有的工人，和政府及商界談判。

二次大戰後，聯邦工人協會參與了奧地利各階段的政策制訂，並對勞工法例提出多項修訂。現實上，奧國的很多經濟和勞工政策都由主要的利益團體領袖事先碰頭商議，其實是非常中央化和寡頭的決策機制。聯邦政府的角色往往只是執行利益團體的協議。奧國的決策模式因此被稱為一種「社會伙伴關係」（social partnership）（Katzenstein, 1984, 頁 66-74）。

瑞士立國以來，一直存着多種族多語言衝突的問題。因此瑞士的政治一直強調要尋求不同主要利益及種族的共識。如果有主要利益團體、政黨或種族反對，政策都不會推行。此即李柏特（Arend Lijphart）所稱，強調民族間共識的共融主義（consociationalism）政治模式（Lijphart, 1977）。瑞士在1947年所訂立的憲法內，有「經濟條款」規定所有法例的修改必須徵詢有關利益團體。因此，保證在建制內包含各主要利益團體的代表，可說是瑞士立國的主要憲制精神之一，於是瑞士法團主義的政制設計和共融主義的精神，亦可說是互相扣連。

瑞士和奧地利的產業結構的明顯分別在於瑞士的製造業相當分散，加上外地勞工比例偏高，令工會的代表性和動員力都比奧地利弱得多。相對上，全國商會（Vorort）對政策的影響力較強（Katzenstein, 1984, 頁101-112）。社會和經濟政策一般由聯邦委員會（Federal Council）下的各政策部門倡議，但各部門下有眾多專家委員會，坐滿了各主要利益團體的代表。因此，政策早在草擬階段已反映了主要利益團體的意見。行政部門擬定的政策初稿，通常會送到地方政府及主要利益團體，再作第二輪諮詢。期間會再就每一法案成立特定的專家意見委員會，委員會中自然也坐滿了利益團體的代表，成為一種「小型利益團體議會」（miniature parliament of interest groups）（Katzenstein, 1984, 頁119）。經過重重商議後，第三階段是公眾諮詢，而重要的利益團體仍可在這階段提交意見書。換言之，各階段的諮詢都保證了各利益團體可以充分參與及發揮影響

力。經過多重諮詢後，法案會回到政府部門再作修改，然後提交國會通過。經過如此多輪諮詢後，議會再會就法案提出重大修訂的機會不大，因為法案其實就是各主要利益團體多重商議的成果。

3.4 功能選舉的概念

以上就法團主義在政治學上的概念和歐洲實踐的歷史回顧，反映了在西方政治思想中，一直有人倡議以團體為代表利益及組織政府的基礎，以及將各種社會經濟產業的利益，納入管治體中，協助政府管理社會。倡議者認為以團體為代表基礎，不一定與民主的理念相違。如果跟香港的功能界別選舉的概念和制度比較，兩者同樣是將社會上和經濟上最具影響力的團體代表納入建制。但最大的分歧是歐洲歷史上的法團主義模式（無論是獨裁或民主模式），利益集團通常被吸入行政部門的附屬架構中，而絕少用選舉的方法選出功能代表來組成議會的一部分。歷史上，有少量學者曾提出以社會功能或產業作為選舉中劃分選民的基礎，而非以地域劃分，但現代民主國家真正付諸實行的可說是絕無僅有。

上述意大利和葡萄牙的法西斯模式法團主義，同樣以法團為基礎組成議會。意大利的法團主義者認為法團主義是體現社會集體意志的最佳政治模式。法團可以動員人民參與政治，以改進意大利文化中個人化及漠不關心的取向。齊天尼（Alighiero Ciattini）曾建議議會應採兩院制，其中一院應為法團院（corporate chamber），代表工會、商會、及各產業團體（Roberts，1979，頁172-3）；而上議院應由法團院選出（換言之，沒有普選產生的議會）。最後意、葡的法團院的實踐很大程度由執政黨控制（見3.5節）。但本質上，一直有相信民主的學者認為功能代表的制度，可以是有效的民主代表或選舉模式。

早在20世紀初期，英國便有學者質疑以地域分區直選，是否最

有效代表人民利益和意見的選舉安排。高爾（George Cole）認為社會中每個人都有無數的目標（purposes），因而難以由其他個體代表（Cole，1989，頁62、頁82），所以分區民選的代表很難代表社會中的其他個體。高爾認為，民主政體中的代表制度應該以目標為基礎（purpose-specific），即社會中的不同目標各有其代表者，而不應假設有人可以代表大眾利益（general interest）或多個不同的利益和目標。因此，高爾建議透過社會功能（functions）或組織（associations）來作代表基礎，才能有效代表社會中的不同目標。他認為在地域分區選舉的方法下，由於同一地區內的居民其實各有不同的目標，於是選出來的地區選舉代表也沒有清楚的目標，不知在代表甚麼（Cole，1989，頁85）。

由此角度出發，高爾認為在民主理論中，以為可透過選舉反映所謂「普遍意志」（general will）的看法是錯誤的。他認為不應把社會看成有一個單一的「普遍意志」，而應看成是由很多有着不同的目標的組織組成（這個自然是很「多元主義」（pluralism）的民主觀）。因此民主社會的代表制度，應該是「每項功能都有代表，每個組織有其專有功能。」（a method of representation for each function, and a function for each association and body of representatives）（Cole，1989，頁85）。至於如何界定「功能」，高爾則沒有清楚說明。

那斯基的意見則比較接近現代法團主義者的意見：他認為在現代社會中，人民的政治意見和對政府政策的意見受其工作處境影響，多於受其居住環境影響，因而以功能或職業作選擇代表的基礎，比以地域為基礎合理（Laski，1989，頁144）。當代的一些多元主義或法團主義學者也有類似看法。高漢與羅渣士支持的民主模式是所謂的會社民主（associational democracy）。這種民主模式以工業或行業組織為基礎，將這些組織代表納入決策機制之中，條件是這些行業組織必須本身經由民主選舉產生。高漢等認為，這種會社民主能令政治上的少數派、社會上不同壓力團體（cause groups）和行業團體的意見和

利益，在民主架構中得到反映（Cohen and Rogers, 1995）。他們認為像環保的訴求或行業的利益等，並不能有效的透過分區選舉代表反映意見（縱使是比例代表制也未能代表這些利益），而只能經過法團的渠道反映其利益及意見。

上述各種類似功能代表的概念，不論是以選舉或以團體代表的模式進行，共同概念是認為民主社會其實由多元的群體組成。透過吸納社會上各種團體代表的多元利益和聲音，會更有效反映多元社會中的民意。此外，與經濟或生產有關的功能，往往是社會中重要的利益組成和利益界定的基礎。因此，按經濟、團體或產業來設計代表制度能更有效反映社會利益。相較之下，這些學者認為分區選舉可能有利產生社會上的主流聲音，或表達不同地區的意見和利益，但可能難以有效代表職業利益或其他小眾議題。從這角度看，這些學者認為以功能為選舉基礎，不會違反民主原則，反而是一種另類或更佳的民主模式。

3.5 功能議會的西方實踐經驗

近代歷史經驗上，以功能為基礎產生議會成員的，同樣包括法西斯國家和民主國家的經驗。前者可參考意大利和葡萄牙的經驗，後者則現時只有愛爾蘭和斯洛文尼亞兩國的上議院，採用以功能為基礎的選舉。

1928年，意大利法西斯黨着手重組國會，國會（Chamber of Deputies）不再以普選產生，而是由各經濟組織包括工會、商會等提名候選人，然後由法西斯大議會（Fascist Grand Council）批准，再提交選民投票認可（Roberts, 1979, 頁288）。由於法西斯大議會受法西斯黨控制，變相是由法西斯黨透過控制提名，控制了各社團的代表成員以至整個國會，選民沒有真正選擇。1939年，意大利成立類似3.2節中描述的法團院的議會以取代原來國會，全國法團協會佔議會中的525席，另外139席由法西斯黨的全國委員會（National

Council) 產生，而法西斯大議會則佔18席 (Roberts, 1979, 頁298)。換言之，法西斯黨直接或間接的控制所有議席。

葡萄牙1933年的「新國家體制」(Estado Novo) 憲法確立了國家以法團主義原則管治，並建立法團主義國家體制。新憲法首先將大部分決策權放在行政機關(現實上是總理薩拉查)身上，同時改組國民議會(National Assembly)。國民議會90席中，有一半議席名義上普選產生(但最後只有執政黨可以提名候選人，因而變成一黨壟斷普選席位，並非真正民主選舉)，另一半由法團院(Corporate Chamber)選出。法團院則由各主要功能組織產生：包括農業團體、工商業團體、地方行政單位、軍隊、教會、不同行政部門、社區中心及漁民組織等。附錄一(見頁49)收錄了當年葡萄牙的法團院議席分布，其界別劃分其實非常仔細，比現時香港的功能界別劃分有過之而無不及。法團院運作亦再按功能性質分為24個小組，在不同政策範圍分工商議政策，而非由全體大會作主要的政策決定(Wiarda, 1977, 頁102 及 Appendix A)。

以上談及的意、葡兩國，是典型的按照法團主義原則設計議會組成的例子。二次大戰前不少歐洲國家，以至其後的拉丁美洲獨裁國家，都受法團主義影響，透過由上而下的控制商會、工會和其他社會組織，以控制和經營社會，以及控制經濟生產，但甚少以法團主義模式組織議會。現代的西方民主國家，更絕少以功能或產業作為基礎選舉產生議會。現時只有愛爾蘭和斯洛文尼亞兩國，以類似功能選舉產生部分議會成員^[3]。

現時愛爾蘭行兩院制，下議院(Dail) 166席全由普選產生，上議院(Seanad) 有60名議員，其中43名議員分成五個組合(panels)，由不同行業產生，另外11名成員由總理委任，六名成員來自愛爾蘭兩間主要大學。43名成員產生方法及名額如下：

3. 相關的研究以全國性的立法議會(國會)為限，並沒有包括地方議會。

1. 文化與教育界（5席）：代表包括文化、文學、藝術、教育及專業（法律與醫學界別）等行業；
2. 農業界（11席）：代表農業及其他第一產業（primary sector）利益如漁業、林木業等；
3. 勞工界（11席）；
4. 工業及商業（9席）：包括銀行業、金融業、會計、工程及建築界等；
5. 行政及社會服務（7席）：包括各類社會服務機構。

愛爾蘭上議院功能選舉制度的特性，是提名權和選舉權是分割的。以上的五個組合每個再細分為二分組（subpanels）：其中一分組（約佔一半席位）由界別內的相關團體提名，另一分組由現任下議院議員及即將離任的上議院議員提名。在2002年的選舉，各界別共有91個團體有提名權，全為各界別內的非牟利團體，但這些提名團體並沒有投票權。可投票選上議院各界別的議員的選民包括：下議院議員、即將離任的上議院議員、29個地方政府及五個市政府的議員，總投票人數約為1,000人左右（Coakley, 1987; Coakley and Manning, 1999; Legislative Council Secretariat, 2004）。投票以單一可轉移票制（single transferable vote, STV）進行。

愛爾蘭是單一制國家（unitary state）而使用兩院制，現代國家比較罕見。現時的制度建基於1937年的愛爾蘭憲法，深受天主教思想中的法團主義色彩影響，認為經濟生產中的一些主要團體，應該是組成社會及政團的重要基礎，而非以階級定義社會分歧（Seanad Committee on Reform，頁39）^{【4】}。

4. 單一可轉移票制亦是愛爾蘭下議院選舉所採用的選舉制度。這個制度要求選民按其喜好將候選人依次列為第一選擇、第二選擇等，如任何候選人得票超越當選所需的票數比例，便會將票數餘值，按其第二選擇或第三選擇逐步分配給其他未當選的候選人，直至有足夠候選人當選為止。這個選舉辦法的效果通常與比例代表制相近，議席分配的比例，可以大致等於一個政黨在選民中所得的支持比例。有關單一可轉移票制及其政治效果的詳細討論，可見Bowler and Grofman（2000）。

愛爾蘭立國時的憲法設立上議院，除了受法團主義思想影響外，主要是為了加強議會監察政府的能力，以及希望令一些可能較難透過普選進入下議院的利益（例如非天主教徒）可得代表，以緩和社會中的主要矛盾，而早期的上議院成員亦有近四成非天主教徒（Seanad Committee on Reform，頁20）。

愛爾蘭上議院的功能選舉制度，由於提名的界別團體其實沒有投票權，投票的都是各級議會議員，差不多全是有政黨背景以及是專業從政者，界別團體被迫提名有政黨背景的候選人，否則根本沒可能當選，結果愛爾蘭的功能選舉變成黨派政治主導，界別利益或候選人的行業專業背景根本不重要，令這個制度雖然以界別劃分，但卻並非代表界別利益（Coakley and Manning，1999，頁207；Seanad Committee on Reform, 2004）。由於所有可投票的選民其實都是政壇中人，而選舉又以近似比例代表制效果的單一可轉移票制進行，上議院功能議席的席位分配，結果會接近各政黨當時在全國和地區議會中所佔議席比例，執政黨通常會佔上風，獲得功能議席中的最多席位。愛爾蘭近年就上議院制度改革的檢討指出，很多人認為愛爾蘭上議院其實是受政府控制，一來是因為有總理委任的議席，二來執政黨由於本身是下議院的最大黨，在功能議席中也往往會佔得最多席位（Seanad Committee on Reform, 2004）。

斯洛文尼亞的政治傳統一直深受多元主義及法團主義的影響。早在上世紀70年代，當斯洛文尼亞仍是南斯拉夫一部分，並實行社會主義政制的年代，憲法已經強調要保障主要社群包括工會、教育、文化、體育、醫療等界別的自治，並且規定這些群體可以用界別選舉的方法，進入斯洛文尼亞共和國的四個不同議會。到了90年代斯洛文尼亞獨立及民主化後，新憲法在議會中加入功能選舉，一方面是反映該國政治傳統上對普選和政黨政治的不信任，一方面也反映斯洛文尼亞法團主義的傳統（Luksic, 2003）。

獨立後的斯洛文尼亞行兩院制。根據憲法，下議院國民議會

(National Assembly) 是主要立法機構，由普選產生。上議院國民委員會 (National Council) 則代表社會、經濟、專業及地方利益，可以起草及修改法案，以及對法案有拖延性的否決權 (suspensive veto) (詳見本書第四章)。上議院的40議席由「功能」產生，其中22席由地方議會選出，四席由商會及僱主團體選出、四席由勞工團體選出、兩席代表農業團體、其餘界別包括小企業、獨立專業人士 (包括律師、工程師、翻譯者等)、大專院校、教師、研究人員、社會工作者、醫療工作者、文化及體育工作者等各佔一席 (Luksic, 2003)。

各界別的候選人必須是該界別的工作者，或是曾參與相關的利益團體的人士。每界別中的相關利益團體，可提名至少一名代表成為界別選民，而團體的具體代表數目和其會員數目大致成正比，具體分配的方程式由該界別的團體自行決定 (例如僱主團體界別規定，如團體有額外10,000名成員，可多選一名代表作選民，而小企業界別則只需500名會員，便可多獲一代表) (Luksic, 2003)。表3.1顯示2002年各界別的選民或代表團體數目。簡言之，斯洛文尼亞的上議院是一種由不同界別的利益團體，在界別內進行間接選舉的制度，各界別內的從業員其實無權直接投票選出代表。

3.6 小結

本章回顧功能代表或選舉的理念，旨在指出以經濟產業或行業為代表基礎的制度，在政治學說上已有多年的歷史。雖然法團主義或功能代表的理念原則上不一定與現代民主的理念和原則相違，但實踐起來卻往往並不理想。上世紀歐洲法西斯主義的法團主義實踐，縱使概念或架構並不一定從獨裁出發，但由於執政黨透過控制、打壓、滲透和取代，已經用官方機構取代或控制了社會中大部分的法團，故此像意大利和葡萄牙等的功能院或「法團國家」，無論在議會或社會層

表3.1 斯洛文尼亞功能議席的選民分布

功能界別	2002選民數目	2002議席數目
僱主	71	4
僱員	100	4
農民	197	2
小企業	98	1
獨立專業人士	16	1
大專院校	37	1
教育	35	1
研究	32	1
醫療人員	247	1
文化與體育	32	1
社會福利	39	1
總數	904	18

資料來源：Legislative Council Secretariat (2004)

次，法團主義的架構都變成了國家由上而下控制生產、各產業以至各社團的工具，成為一種國家控制勞資法團和社會不同層面的經濟發展和社會控制模式。

現實上，雖然有學者認為功能選舉可以是另類的民主選舉模式，但歷史上極少民主國家真正以功能選舉產生議會席位。歐洲近代的法團主義模式和香港的功能界別選舉，概念上和實踐上最大的不同，是歐洲的法團主義主要在行政機關及其附屬部門架構吸納利益團體代表，而鮮有在立法議會劃定議席予經濟產業或行業。縱使像愛爾蘭和斯洛文尼亞般在議會中設定功能議席，也只會將議席放在權力較次的上議院中，而上議院並非主要的立法機關，屬於諮詢的角色多於真正決策或立法機關的角色。

本章就西方國家的法團主義和功能選舉的理論和經驗回顧，對我們分析香港的功能選舉的實踐，是一個很重要的基礎。下章筆者將從過去二十多年香港的功能界別選舉經驗出發，分析其與西方法團主義安排的異同，以及從一般民主選舉的角度出發，分析香港功能選舉各項實踐的問題。

附錄一 葡萄牙法團院 (corporative chamber) 成立時的議席分布

類別	議席總數	界別名稱	
一	6	穀物種植及養牛業	小麥生產商代表1名 其他穀物生產商代表1名 磨坊(製粉業/碾穀業)東主代表1名 麵包業代表1名 農業勞工代表1名 有關工業職工代表1名
二	5	酒業	釀酒商代表1名 葡萄酒及其產品生產商代表1名 葡萄酒出口商代表1名 其他酒類出口商代表1名 葡萄園勞工代表1名
三	3	林木業	軟木製品生產商、樹脂製品生產商及伐木商代表2名 軟木製品、樹脂製品及木材出口商代表1名
四	2	農產品	農產品(水果及園藝)生產商代表1名 農產品貿易及出口商代表1名
五	4	漁業及醃製業	漁業代表1名 食品加工及醃製商代表1名 加工及醃製業勞工代表1名 漁業勞工代表1名
六	3	礦產、礦泉水、採石及化工業	礦產、採石及其他有關行業代表1名 化工業代表2名
七	4	紡織業	棉工業代表1名 羊毛工業代表1名 棉及羊毛貿易商代表1名 紡織業勞工代表1名
八	2	電業	發電廠商代表1名 電力供應商代表1名

(附錄一，下頁續)

附錄一（續）

類別	議席總數	界別名稱	
九	4	建造及建造物料業	建造物料商代表2名 建築分判商代表1名 全國建造業聯合組織代表1名
十	5	運輸業	航運公司代表1名 鐵路公司代表1名 貨車運輸業代表1名 航海業職工代表1名 鐵路職工代表1名
十一	4	平面藝術及印刷業	平面藝術工業代表1名 報章出版商代表1名 全國報業聯合組織代表1名 出版人代表1名
十二	3	信貸及保險業	信貸公司代表1名 保險公司(保險代理)代表1名 信貸及保險業職工代表1名
十三	3	一般商業活動	貨倉管理(批發)及零售業代表2名 批發及零售業職工代表1名
十四	2	旅遊業	酒店業代表1名 其他與旅遊業相關行業代表1名
十五	4	宗教及倫理界代表	天主教會代表1名 傳教士修院代表1名 慈善事業代表1名 其他私人福利機構代表1名
十六	5	科學、文字及藝術代表	各科學、文學及文化專上學院的代表1名 各大學代表1名 文學學術機構及團體代表1名 全國建築師組織代表1名 全國音樂家組織代表1名

附錄一（續）

類別	議席總數	界別名稱	
十七	3	體育及運動	葡萄牙奧運委員會代表1名 運動員聯盟代表1名 主修體育的運動員代表1名
十八	3	政策及公共行政	政府代表
十九	2	國防	政府代表
二十	2	司法	政府代表
廿一	2	工務及傳訊	政府代表
廿二	2	經濟及殖民地政策	政府代表
廿三	8	地方行政	里斯本自治區代表1名 波多自治區代表1名 其他城市自治區代表1名 多瑙河以外的鄉郊自治區代表1名 多瑙河及太加斯河之間的鄉郊自治區代表1名 太加斯河以南的鄉郊自治區代表1名 馬德拉群島及波爾圖聖圖島的自治區代表1名 亞速群島的自治區代表1名
廿四	2	金融	金融業代表兩名

第四章

香港功能選舉的實踐經驗

香港的功能界別選舉已有二十多年的實踐歷史，由1985年至2012年，共經歷九次選舉。如果跟第三章歐洲法團主義的概念和實踐比較，或愛爾蘭及斯洛文尼亞的功能選舉比較，香港的功能界別選舉有很多元素都是獨特的。本章將回顧香港功能界別選舉的基本概念和具體制度實踐，比較第三章中所述功能代表或選舉的概念，或其他國家的實踐經驗，並從一般民主選舉的原則，分析現時香港的功能選舉制度問題。

4.1 香港功能選舉的概念評議

本書第二章已簡單回顧了香港功能選舉制度演化的歷史。如果我們分析在1985年到2008年獲得功能議席代表權（1995年的新九組除外）的界別，大致可分為四大類^[1]：

1. **設定組織**：部分在殖民地年代透過委任議席進入立法局的團體，在功能議席中獲「劃定」一些議席，以保證其組別的代

1. 2012年新增的「區議會（第二）」功能界別，或俗稱「超級區議會」界別，由民選區議員提名、候選人需為民選區議員，然後交由（差不多）全體地區選民投票選出，是第五種模式。由於本書寫於此制度實踐之前，亦沒法分析相關選戰過程，以及選出來的議員的議會表現，故在本書中只根據1985至2008年的四大類功能議員作分析。

表必可進入議會。最明顯的例子是自1985年便設立的工業界和商業界共四個議席：「商界（第一）」分組規定只有香港總商會的會員才可成為界別選民，「商界（第二）」分組劃定只有香港中華總商會的會員才可成為界別選民。「工業界（第一）」分組劃定了只有香港工業總會的會員才是選民，「工業界（第二）」分組則只有香港中華廠商聯合會的會員才是選民。其他團體或公司縱使屬於工業界或商業界（廣義來說，很多經濟產業都是「商業」），但如果不是有關商會或總會成員，也不可以成為這四個界別的選民，相關的議席變成是該等設定組織的囊中之物，總會或商會支持的候選人差不多篤定當選，往往不需競選便自動當選。類似的界別尚有鄉議局（1991年增設），這些「設定組織」在2008-2012年立法會的30個功能議席中佔五席。

2. 專業人士代表：2008年立法會中，有九個專業界別透過一人一票的選舉選出其行業代表。這些專業界別可能透過專業考試以及專業團體的會籍，以確認專業人士的身份（例如法律界、醫學界、會計界等），也可能由政府認可的註冊或登記程序（例如社會服務界^{【2】}和教育界）以確認其專業界別的選民身份。有部分界別包括超過一個專業（例如建築、測量及都市規劃界包括建築師、測量師、規劃師及其他類似專業，衛生服務界包括護士、藥劑師、各種治療師、助產士等醫療專業），而不同專業可能用不同方法（註冊或專業團體會籍）決定專業人士的選民資格。一般而言，符合界別內各

2. 1995年前，社會服務界代表由社聯屬下的社會服務機構以「一機構一票」的形式選出，社會工作者並無投票權。註冊社工有投票權，始自1995年選舉。

專業界別的登記資格的專業人士都可以用個人身份登記為選民，而以一人一票形式選出界別代表^{【3】}。

3. **經濟產業代表**：2008–12年立法會中，約三分一的功能議席劃予不同的經濟產業，選民基礎通常包括業內的公司、業界團體、以及業內的商會的會員，通常以每公司或每團體一票的形式選出代表，行業僱員全都沒有投票權^{【4】}。2008年，有11席以這方法選出，包括旅遊界、保險界、航運交通界、金融界、地產及建造界、進出口界、批發及零售界、紡織及製衣界、金融服務界、飲食界和漁農界。
4. **社會組織**：部分社會組織（非經濟產業）得到代表資格，包括勞工界（三席）、體育、演藝、文化及出版界、「區議會」等，在2008年共佔五席。除區議會由所有區議員由個人投票選出議員外，其餘兩界別的四席均以法團投票為基礎，在界別內登記的工會或界別團體才有權投票，一般工人或體育、演藝從業員等則無投票權。

（有關2008年各功能界別的主要選民界定準則，見頁81附錄二）。

香港的功能界別選舉可說是有着法團主義的色彩，但實踐中卻有不少制度特點，和歐洲法團主義的概念和實踐相異。相同之處，當然是功能界別選舉將一些組織利益納入建制之中，令它們的利益可在架構內有代表，而獲代表的利益主要與經濟產業和政府提供的社會服

-
3. 比較特別的例子是資訊科技界。這個在1998年才增設的界別，以業內的協會或業界團體的會員作選民界定基礎，即加入這些業界團體作會員，便可成為資訊科技界的選民，其中包括公司及個人，但以個人選民佔大多數。
 4. 由於有不少商會接受個人登記成為會員，故此有一定數目的界別有個人選民，但相信這些個人選民都擁有公司而非行業普通僱員。

務有關，和歐洲的經驗近似（Williamson，1989，頁65）。套用柯申和辛達士的說法，現代資本主義的政治主要環繞生產和消費兩大範疇（politics of production and politics of consumption）。現代資本主義中政府提供的各項社會服務如醫療、教育、社會福利等，在概念上是社會消費（social consumption）（Cawson and Saunders, 1983），往往由各類專業人士（例如醫生、護士、教師和社工）提供。西方法團主義吸納的團體，往往亦以各生產者及專業人士為基礎。香港自80年代開始設立的功能界別，大半都是各主要經濟產業（經濟生產）的代表，和為政府提供社會消費性質服務的專業人士，例如在1985年第一屆功能界別選舉，專業人士便佔了五席，包括教育界、社會服務界和醫學界等主要社會服務的專業人士佔去其中三席。

2008年香港28個功能界別中，可說是同時包含了宏觀法團主義（macro-corporatism）及中觀法團主義（meso-corporatism）的成分。約三分二的功能界別席位（包括上述的專業界別和經濟產業的界別），都以不同行業或產業為代表單位，屬於「中觀法團主義」的代表模式。工業界、商界和勞工界等共七個席位，理論上是全港性的「尖端組織」（peak organizations）的代表形式，但這些組織雖然壟斷了議會的代表權，但卻並不能代表香港所有或甚至大部分的勞工或僱主（見4.2節）。

香港的功能選舉制度，和歐洲的法團主義不同之處亦頗多。首先，正如第三章所述，歐洲的法團主義一般只將主要利益集團納入行政部門或其附屬架構之中，甚少將之成為立法機關的組成來源（愛爾蘭和斯洛文尼亞除外）。利益團體被吸納進行政架構時，往往只在與其有關之特定政策範圍可以有權參與決策。香港將這些組織利益吸納入立法機關內，變成它們對所有政策（包括與其產業或行業無直接關係的政策範圍）也有高人一等的參與決策權，和西方法團主義的安排很不同。

第二，某些團體如上述第（一）類的工業總會、香港總商會等，可說是擁有了獨佔性（monopoly）的代表權，原因是香港的功能選舉制度保證它們的代表可獲得議席。而很多其他工商界團體或公司都不會獲特定的席位分配。如果跟西方的社團主義安排比較，上述第（一）類的四個總會可說是壟斷了相關界別的功能議席的代表權，但與西方的「宏觀法團主義」不同的是，這些團體的會籍並不是強迫性（compulsory）的。工商界的企業並不一定要加入這些協會才能經營，而這些商會如果爭取到任何的政府政策改變或優惠，其他非商會會員的企業也不會被排拒在優惠外。在這情況下，國家認可（state-licensing）的範圍只限於立法機關的功能議席層面，這四個總會並沒有其他的公權力。（相對上，鄉議局和鄉事委員會在管理鄉村事務例如土地權益上，擁有較多獨佔的權力）。商界的一間公司，如果不加入兩個商會，在權利上主要的損失只是沒有機會在立法會功能選舉中投票（但它仍然可能在其所屬的產業中有投票權），對它在行業或法律上的權益完全沒有影響。這四個總會拿得席位的主因，是自殖民時期，它們的代表已透過委任而獲得席位，是一種歷史地位和固有政治影響力的延續，並不如西方法團主義般有特定的公權力，或是規定業界團體必須加入才可得到相關的權益保障，因而其實他們的代表權並沒有強迫性（compulsory）。

勞工界在1985年設立功能界別之初，其實同樣有上述的獨佔性質。一直以來，勞工界的選民基礎都由根據《職工會條例》登記的職工會，以一會一票的形式選出勞工界代表（97年前為兩席，1998年開始增為三席），而一般工人和僱員則無權投票。早年由於香港的工會往往是「左」「右」兩派分庭抗禮，親北京的香港工會聯合會屬會和親國民黨的港九工團聯合總會的團體會員，已經佔了註冊職工會的大多數。在1985、1988、1991的三次勞工界功能選舉，左右兩派工會都有默契地瓜分兩個議席，造成首三屆功能界別選舉中，勞工界從未需要投票的奇怪現象。勞工界自1985年開始的兩議席，是給左

派（工聯會）和右派（工團總會）工會組織各一代表的政治安排，和工商界的四個議席的安排本質相似^{【5】}。到了1997年後，由於親國民黨的工會勢力日漸衰落，工聯會及其友好團體港九勞工社團聯會（勞聯）的代表便開始壟斷勞工界的三個議席，民主派和其他獨立工會（例如職工盟）的力量未有代表，故壟斷的性質至今仍然不變。

如果跟愛爾蘭和斯洛文尼亞的上議院比較，香港功能選舉制度的功能/產業（sectoral）利益的傾向較為明顯，所佔比重亦較大。3.4節說明了愛爾蘭的上議院代表政黨利益多於界別利益，上議院的黨派分布與下議院相去不遠（或執政黨在上議院其實更主導），因而政治效應上，上議院不會向各產業的利益傾斜。香港的功能界別選舉則有約三分之二的功能議員來自經濟產業和專業界別的代表，結果是選出來的議員以界別利益主導（本書乙部和丙部有更詳細分析），而和主流民意往往有距離。斯洛文尼亞的制度的界別代表色彩比較濃厚，但和香港有兩個主要分別：（一）斯洛文尼亞差不多全以團體為投票基礎（包括代表專業的界別），於是選民基礎比香港更窄，也不像香港制度中有約三分一功能議席由專業人士一人一票選出。（二）斯洛文尼亞除農業界外，沒有以經濟產業劃分的界別，而專業、文化、教育和研究機構的代表比例亦比香港為高，因而不少經濟產業的利益不一定得到代表。

當然，和香港比較，愛、斯兩國都只是上議院有功能議席，而兩國的上議院在憲制中的權力都較弱，並非主要立法議會，主要的立法權在下議院。愛爾蘭上議院權限與英國上議院相若，只可以拖延下議院通過的法案最多半年，而與財務有關的法案（例如財政預算）則最多可拖延21天。愛爾蘭上議院有提出修訂法案的權力，但修訂案必須在下議院表決，因而其實不算有真正的立法權。斯洛文尼亞的上議院可以有法律的提案權，但最終表決權在下議院國民議會（National

5. 不同的是：左右兩派工會的代表在此之前都沒有機會透過委任進入立法局。

Assembly)。上議院有拖延性否決權 (suspensive veto)，可在下議院通過法案後七日內提出。如果上議院不通過法案，會交回下議院重新表決，但如果下議院再以過半數通過法案，上議院便無權再議。換言之，上議院擁有的主要是拖延的權力，而非真正立法權。斯洛文尼亞的上議院則有聆訊、提交意見予下議院，以及提出全民公決的權力，但主要立法權和決策權仍然在下議院^[6]。換言之，這兩國的功能議席其實是諮詢性質，多於擁有真正的決策權，其地位和決策權力比普選產生的下議院議員要低得多。反之，香港的功能選舉產生的議員所有權力都跟普選產生的相等。《基本法》附件二雖然有「分組點票」的規定^[7]，有點類似兩院制的安排，但功能選舉產生的議員和分區直選產生的議員的表決權和否決權，以至議事程序上的權利都是均等的。

4.2 功能選舉在香港實踐的問題

功能界別選舉在香港實施二十多年，至2008年歷經八屆選舉，制度的實踐已經突顯了不少問題。如果從一般民主選舉的標準來看，香港的功能界別選舉有幾個主要問題：（一）違反民主制度中平等選舉權利的原則；（二）無客觀標準劃分功能及界定選民，因而可能做成不公平及受操控的情況；（三）選舉辦法不一定能有效代表或反映相應界別的利益；（四）透明度不足和選民基礎狹窄，令舞弊機會增加，難以保障公平選舉^[8]。

6. 見斯洛文尼亞政府官方網站www.ds-rs.si/en/ 最後於2009/2/14擷取。

7. 《基本法》附件二第二款：「立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案修正案均須分別經功能團體選舉產生的議員和分區直接選舉、選舉委員會選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。」

8. 相關制度批評，亦可見Loh and Civic Exchange (2006)，馬嶽及蔡子強 (2003)，Kwok and Chan (2001)。

4.2.1 不平等選舉權

功能界別選舉自設立以來，便一直被香港的民主派批評為不民主的選舉制度，主因是制度違反了西方民主政制中的平等選舉權原則。西方民主政制的核心價值，是人生而平等，因此應享有平等的政治權利，而選舉政府或國會^{【9】}的權利，通常被視作體現平等政治權利最重要的一環。一般的西方民主理論強調民主政體的一個重要組成成分是定期而有競爭的選舉，而民主選舉的基本特質，應該是所有公民都有權參與，而各人表達的意願（preferences）所佔的重量（weight）應該大致相等^{【10】}。以選國會議員為例，平等的選舉權意味着所有符合公民資格的都應該有相等的投票、提名和被選權，而每個公民的一票的影響力應大致相若——即是說，選出每名國會議員的選民人數不應相差太遠。如果一個選區一萬人選出一名議員，另外一個選區三萬人選出一名，少人的選區的選民的一票便明顯影響力較大，變成選舉權利並不平等，並不符合現代民主社會平等政治權利的原則。

功能界別選舉下的選舉權並不平等，是顯而易見的。在1991年立法局引入普選議席前，只有功能界別選民有權選舉部分立法局議席，令功能界別選民成為了少數有選舉權的「政治特權階級」。至1988年立法局選舉，香港的功能界別選民只有61,396人（其中超過6,000名為法團而非個人選民），佔香港當時人口不足百分之一。1991年立法局引入直選後，功能界別選民變成可擁有至少兩票（一票分區直選、至少一票功能），而一般香港市民只有分區直選一票，變成比普通市民擁有較多的政治權利及影響力。

另一層次的平等，是功能界別的選民一票的票值，通常比分區直選的高很多倍。以2008年立法會選舉為例，功能界別的總選民約

9. 注意在歐洲不少採用國會制的國家，由於國會中擁大多數議席的政黨或聯盟會組織政府，普選國會的權利和選舉政府的權利無異。

10. 可見Dahl（1956，頁67）。

為23萬人，選出30名立法會議員，而分區直選的總選民為337萬，同樣是選出30名立法會議員。換言之，2008年選舉中，香港平均約每11萬直選選民選出一名立法會議員，但功能界別則平均不足8,000選民選出一名議員，以此推算，每名功能選民的平均票值（weight）是直選選民的約14倍，加上功能選民仍可保留它們分區直選的一票，令政治權利更不平等。

縱使同是功能界別選民，選舉權利亦不會平等。不同功能界別的選民數目差異很大，令功能選民的票值甚為懸殊。以2008年立法會選舉為例，同樣是個人投票的專業界別，教育界超過90,000選民選出一名議員，而法律界則約6,000選民選出一名議員，一名律師的一票等於一名教師票值的15倍，亦可算相當懸殊。如果與法團投票或其他選民人數更少的功能界別比較，則票值更為懸殊。

在以團體或公司投票的功能界別，不平等選舉權的問題更嚴重。在個人投票的分區直選，由於人類不是孫悟空，不可能化身千萬，於是最富有的人或最具影響力的社會領袖，在投票時也只得一票，和無錢無權的弱勢社群無異。但如果選民以團體或公司為單位，理論上擁有大量金錢資源的人可以開設無限多的公司和團體，令自己的選舉權增加。根據1998年香港人權監察就特區第一屆立法會選舉的研究報告，當時信和置業主席黃志祥擁有39票，新鴻基集團主席也有31票^[11]。楊艾文和羅敏威指出在2003年，和黃集團在香港擁有68間公司的股權，而其中36間公司分別符合四個不同功能界別的選民資格，有24間公司符合「商界（第一）」分組的資格^[12]。擁有資源的企業集團或團體，也可以選擇把公司或團體「分拆」登記，以獲得更多的選民資格。2011年便有傳媒揭發有飲食集團把旗下的不同分店分

11. www.hkhrm.org.hk/english/reports/eng_elerpt.html 25/2/09

12. Young and Law (2006, 頁98)

開登記，令集團可在飲食界功能界別獲得多張選票^{【13】}。從這個角度看，功能界別制度是一個愈有錢、愈有資源，便可以愈多選舉權的制度，與現代民主制度平等政治權利的理念相違^{【14】}。

1995年，民間團體「蟻聯」的兩名成員，便曾以功能界別選舉違反人權法中選舉須「普及而平等」的原則，入稟高等法院要求廢止功能界別選舉。當時港英政府的主要辯解，是英國政府早在1976年批准《公民權利和政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) 在香港適用時，曾作出若干保留條文及聲明，其中包括聲明「聯合王國政府就第二十五條(丑)款可能要求在香港設立經選舉產生的行政局或立法局，保留不實施該條文的權利。」^{【15】}有關論據當年在訴訟中並不為高院法官接納，但後來上訴庭判蟻聯成員敗訴，理由是當時《英皇制誥》已賦予了某些人可獲得額外選舉權的權利(Lee and Kat, 2006, 頁145; Young and Law, 2006, 頁65)。

理論上，上訴庭1995年所用的論據在1997年後已不能再用。因為《英皇制誥》在回歸後已不具任何憲法效力，而《基本法》39條列明《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效。特區政府維護功能界別選舉的論據之一，是回歸時中國政府給聯合國秘書長的照會已列明97年7月1日起，《公民權利和政治權利國際公約》適用的香港的規定仍然適用，包括上述的「保留條款」^{【16】}。

13. 「飲食界1公司拆8選票 學者斥功能組別千瘡百孔」《明報》，2011年9月6日，頁A06。

14. 根據現時香港功能界別選舉的規定，如果一名功能選民同時符合超過一個功能界別的選民資格(例如一名身為律師的區議員)，則他/她只能選擇其中一個界別登記作選民。但個人擁有多間公司或多個團體，法例則沒有限制。

15. 見政制事務局引述當年的文件www.cmab.gov.hk/doc/tc/documents/policy_responsibilities/the_rights_of_the_individuals/iccpr_c.doc

16. 同上註。

曾有法律學者指出，國際條約中的保留條款，主要目的是為了令更多國家簽署公約，令個別國家可以在國內法例仍未能完全配合條約內容時，仍可簽署條約，令社會的人民可以獲得較多人權保障，因此在本質上「保留條款」應是暫時性的（Tang, 2008），並不是容許簽署國永遠豁免於條約規限的安排。就香港的具體情況而言，英國1976年成為條約簽約國時，香港立法局仍未有選舉，不符合有關規定，因此有上述保留條款，容許英國在香港未有民主選舉前，仍可將《公民權利和政治權利國際公約》的其他人權保障推至香港。聯合國人權委員會曾在1995年指出，一旦香港的立法機關推行選舉，有關的保留條款便應失效（Tang, 2008）。

上述的有關不公平選舉權的討論，某程度上解釋了為何現代西方民主國家沒有類似香港的功能選舉制度。雖然曾有學者認為以經濟產業、社會功能或選民職業作代表基礎，是一另類可行的民主模式，但卻沒有民主國家真正以社會功能或經濟產業為基礎，選舉主要立法議院。其中一個原因是以功能界別劃分選民，由於各行各業的從業員數目有很大差異，亦經常變化，差不多不可能做到平等的公民選舉權，但以地域劃分，則比較容易令不同選區的選民分布相等或較平均，因而可落實平等政治權利。以上述法律界和教育界的比較為例，很難解釋為甚麼律師的票值應該比教師的多十多倍。如果要法律界和教育界的個人選民的選舉權利變得平等，可能性之一是當法律界有一個代表時，讓教育界選民選出15個議員，但這裏會帶來另一層次的公平問題：從功能代表的角度看，如何解釋教育界的重要性是法律界的十多倍，因而應在議會內擁有十多倍的議席？當問題擴大至各行各業時，要平衡選民權利的工作便會變成極為複雜，甚至不甚可能。

4.2.2 界定功能的標準

一直以來，功能界別選舉被批評沒有客觀標準來決定那一些專

業、產業或組織應該獲劃分議席。1985年初設立制度時的邏輯應該比較簡單：一些過往透過委任制度進入立法局的利益團體（例如工、商界的四個議席的設定組織），以及一些政府慣常籠絡或諮詢意見的專業精英團體，會獲得分配功能議席以延續其影響力。但其後由於功能議席不斷增加，由1985年的12席逐步增至1995年的30席，而在1985至1998年的五屆選舉，功能議席數目和界定不斷變化，如何界定功能議席的標準遂成為主要的政治爭端。

回顧回歸前的政府文件，只有1987年的《代議政制綠皮書》中曾較正式地列出政府界定功能的標準，包括：（1）有份量和在社會上有重要性的界別；（2）能夠清楚界定、避免在規定資格時出現困難；（3）不應以思想、教條或宗教為根據；（4）任何組織或團體都不應在超過一個界別有代表。嚴格而言，這四項只是政府在選擇界別時的一些守則或指引，多於真正地就何謂「功能」作出清楚而權威的界定。第（1）項勉強可以說是提出了一些準則，但何謂「有份量」和「在社會上有重要性」，都沒有清楚界定。1999年特區政府政制事務局在提交立法會的政策文件中，同樣以「具規模的和重要的經濟和專業界別」作為界定標準，目的為令這些界別可以「利用它們的專業資格和經驗，就立法會的工作和社會的發展，作出貢獻。」^{【17】}該文件同樣沒有界定何謂「具規模」和「重要」。

特區政府一直強調，功能界別內不同產業對香港經濟十分重要，以此合理化保留功能議席。表4.1列出了政府估計不同功能界別在本地生產總值（2005年）中的比例。表內數字並未能令人對政府如何劃分功能界別釋疑。假設有關估算是準確，為何進出口界和資訊科技界佔香港經濟比例相差約十倍，但同樣獲得一個功能議席？最為人質疑的當然是只佔香港本地生產總值0.1%的漁農界，為何會獲分配一

17. 見政制事務局就立法會1999年修訂立法會條例的文件，可見於www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/bc/bc66/papers/b662151a.htm

個議席？我們也可以質疑有關估算是否可靠，例如如何估算資訊科技的經濟貢獻？21世紀差不多每個行業都用資訊科技，如何割切資訊科技在整個經濟所佔的比重？當然，此項計算最大誤導之處在於：所有產業的產值都是由僱主和僱員共同創造的，但大部分以經濟產業劃分的功能界別，僱員都無權投票，現行功能界別的選舉辦法是否真正能代表整個產業成疑。各產業在經濟中所佔的比重，並不能用以合理化現有的功能界別選舉模式。

表4.1 立法會功能界別涉及行業佔本地生產總值的比例（2005年）

功能界別	佔本地生產總值（註1）
漁農界	0.1%
工業界（第一）	6.4%（註2）
工業界（第二）	
商界（第一）	
商界（第二）	
紡織及製衣界	
地產及建築界	
批發及零售界	3.6%
進出口界	22.7%
飲食界	2.7%（註4）
旅遊界	
航運交通界	8.3%
資訊科技界	2.5%（註5）
金融界	12.8%
金融服務界	
保險界	

（表4.1 下頁續）

表4.1 (續)

功能界別	佔本地生產總值 (註1)
法律界	23.0% (註6)
會計界	
工程界	
建築、測量及都市規劃界	
教育界	
醫學界	
衛生服務界	
體育、演藝、文化及出版界	
社會福利界	
勞工界	
鄉議局	
區議會	
總計	89.5%

資料來源：立法會CB (2) 983/07-08 (01) 號文件，可見於www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/bc/bc51/papers/bc510201cb2-983-1-c.pdf

註釋：

1. 本地生產總值由政府統計處按國際統計準則編制，其數據的分類方法不一定與功能界別的組成吻合。
2. 數字是指製造業、電力、燃氣及水務業。水務業是指水務署，相對而言只佔本地生產總值小部分。至於商界，則涉及多個行業。其對香港本地生產總值的貢獻亦有反映在其他各個界別的數字。
3. 數字亦包括房屋署的業務。
4. 數字是指飲食和酒店業。旅遊業中的其他行業（如旅行社）則包括在商用服務、社區、社會及個人服務業的數字中。（見附註6）
5. 數字是指電訊服務業和與資訊相關的服務業，郵寄及派遞服務亦包括在內。
6. 數字指商用服務業及社區、社會及個人服務業。數字不包括參與商業活動的政府部門（例如：香港郵政）。此外，數字亦不包括出版業，原因是出版業歸入在製造業內。

從法團主義的角度看，那些團體可在建制內有代表，是個國家認可（state licensing）的過程，最重要是得到政權的支持，因此往往沒有完全客觀的標準。政府在過程中並非利益中立，因着不同誘因，政府傾向將議席劃分給與關係良好，或產業環境較倚賴政府的界別，以增加政府對這些選出來的議員的影響力。而在界定選民的過程中，政府也可能採取令親政府勢力容易當選的界定準則。在香港的制度下，所有獲得功能議席的界別，同時也是產生特首的選舉委員會的組成界別，有權參與選出行政長官，做成了一個可與行政當局作政治利益交換的制度環境，成為了一個利益交換的循環。這些界別利益代表完全可以透過功能議席和在選委會擁有的選票，跟政府討價還價，以政治支持換取界別利益。

第二章中簡述了過往二十多年來，有關如何劃分功能界別的主要爭論。香港過往二十多年的經驗是：每當功能界別的議席數目或界定可能出現變化，便會有大量的來自不同產業、專業界別，或其他性質的團體，嘗試遊說政府（包括中央政府、香港政府和英國政府）將其納入功能界別之中，引來政治爭端。2003年特區政府就2004年立法會選舉修訂法例時，便有75個不同團體要求加入功能界別^{【18】}。

4.2.3 包容與剔除

除了沒有客觀劃分議席的標準外，如何界定一界別內的選民資格，其實也是頗具爭議的。功能/產業/行業的劃分往往是概念性的，當要具體以法律規定選民資格時，界線往往難以劃清。郭儀芬及陳綺文將之稱為「包容與剔除」（inclusion and exclusion）的問題（Kwok and Chan, 2001）。

18. 資料來源：立法會CB (2) 983/07-08 (01) 號文件，可見於www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/bc/bc51/papers/bc510201cb2-983-1-c.pdf

政府現時界定功能界別選民資格主要根據：（1）專業團體的會籍；（2）某種政府認可的註冊制度；（3）以選舉法例認可的一個業界團體名單，或/及某些業界協會的會員（可為團體或個人）（可見 Young and Law，2006，頁81）。簡單來說，現時香港除了少數專業界別（例如法律界和醫學界）可以倚賴界別內的專業團體自行作專業資格認可外，無論是政府註冊以界定資格，還是政府透過法例設定團體選民名單，都是一個國家認可（state-licensing）的過程，本身可受政治因素及遊說影響，不一定客觀或有很強的認受性。如果有關行業需要透過某種政府註冊或認可過程才能在社會中執業（例如各種醫療輔助專業），會比較客觀及合理，對業界和社會也有較強的說服力。可是，在不少經濟產業和專業界別，從事相關業務往往並不需特別登記註冊或專業資格。故此，如何界定業界的選民資格可以引來政治爭端和大量遊說。

「功能」或「產業」其實是抽象的概念，不能完全等同專業團體、業界商會或協會的會籍。舉例而言，1985年政府設立醫學界，其選民資格只包括醫學會會員的註冊西醫，但醫療系統內其實包括多種多樣的專業人士，都是經過長期專業訓練而提供某種醫療服務，因此醫學界的概念不能簡單等同註冊西醫^{【19】}。多年來，中醫業界要求加入醫學界作選民，但遭醫學界的選民（註冊西醫）強烈反對，至2012年仍未被列入任何的功能界別作選民。嚴格而言，中醫和西醫現時都是政府認可的醫生，但就業環境和界別面對的問題可以很不一樣，其界別利益有相同之處，也有相異之處。如果要大家都滿意，最有效的方法當然是增設議席，給中醫自成一功能界別。但按此邏輯，香港的立法會要變得無限大，才能有效的容納所有不同的專業或行業利益。

19. 醫學界在1995年加入牙醫成為醫學界選民。

1995年前，社會服務界的選民被界定為在社會服務聯會（社聯）下登記的社會服務機構，而前線社工則無權投票，引來專業社工的批評。其後社工界努力建立社工註冊制度，至1995年選舉，社工有權在功能界別投票，經過十多年後逐漸演化為今天的社工一人一票，而社福機構無權投票的制度^{【20】}。在1997年，臨時立法會為第一屆立法會選舉制訂選舉規則時，民建聯的陳鑑林提出修訂，建議某些沒在社聯登記，但有提供社會服務的團體如街坊福利會等^{【21】}，亦可登記為社會服務界選民。當時輿論普遍批評民建聯此舉是為了在社會服務界中「種票」，令大量與民建聯友好的街坊組織（而並非專業的社會服務機構），可以進入此一界別，增加民建聯在界別內的影響力。但如果從功能代表的概念出發，沒有理由一定要向社聯登記才可算是社會服務機構。界定某團體或公司是否屬於某功能，應該看該團體具體做了甚麼，成立的目標和主要活動性質。香港用以界定選民資格的業界團體，大多都沒有政府授予的規管行業或界定資格的公權力。除了少量的專業外，業界團體、公司或個人，通常都可從事某產業或行業，而不加入相關協會或團體。以會籍規定選民資格，一是為了行政方便，二是為了給予某些團體較高的地位和影響力，其實有一定隨意性，並不一定是最有效反映業界的界線或整體利益的方法。

資訊科技界的選民界定方法，近年來惹來不少爭議。資訊科技界自1998年設立議席以來，一直以若干業界團體的會籍界定選民基礎。從表4.2可見，資訊科技界的業界團體包括的性質很不同：有一些是專業團體或其分會/分部，有一些是商會、也有一些是從業員的協會。和大部分其他列為功能界別的專業界別不同，資訊科技界沒有統一的發牌和註冊制度，而政府亦不會審核各業界團體的會員，是否

20. 1995和1998兩屆選舉，社會服務界採用混合制，社會服務機構及社工均有權投票，至2000年完全改為個人投票，服務機構無權投票。

21. 香港不少早年成立的較具規模的街坊福利會有提供多項社會服務如醫務所、學校等。

真是資訊科技界的專業人士（實際上也難以客觀斷定怎樣才是資訊科技界「專業」人士），結果惹來「種票」的批評（見4.2.5節）。我們都知道資訊科技有其專業性質，不是每個人都可以從事資訊科技業（但可能每個現代人都懂一點資訊科技），但其實從事資訊科技的人充斥各行各業，資訊科技的水平亦有高有低，很多資訊科技工作不需要專業牌照或專業團體會籍，很難界定怎樣才算是資訊科技的專業人士。根據職業培訓局的統計，至2008年香港約有64,000人從事資訊科技工作。但至2008年立法會選舉，資訊科技界的登記選民只有5,000多人，證明現有用業界會籍來界定選民資格的做法，難以有效覆蓋整個界別的從業員。

在以經濟產業為界定基礎，以及採取法團投票的界別中，選民資格的界定也有一定的隨意性。第4.1節中第（三）類的以業界團體或協會界定選民資格的方法，政府通常沒有清楚在法例中列明客觀準則，如何才算是業界的協會或團體，劃定的過程基本上是個國家認可過程（state-licensing）。第一個關鍵當然是在界別成立之初，政府認為那些團體是界別內最重要的團體。其實在制度創始的歷史時刻，政治影響力較大和最大力遊說的團體，往往便可能被賦予界定選民的地位。這對歷史上政治影響力較大的團體和產業較有利，議席和選民的界定變成有強烈的「路徑倚賴」（path dependent）性質，有利於社會上的既得利益者。在制度設立之際，影響力較大的界別會獲得席位，縱使數十年後該產業已變成「夕陽工業」，其議席也很難取消。同樣地，一個工會或業界團體可能制度設立時影響力較大，但日後日漸式微，仍然會保留選民資格或界定選民資格的特權，變相可以延續其影響力（也可能會減慢其式微的速度）。相反地，新興的界別團體要加入成為界別選民，都要修改法例。由於《基本法》七十四條規定立法會議員不可以提出改變政治體制的條例草案，有關改變功能選民資格界定的修改，一定要由政府提出，基本上也變成由政府決定各界別的選民資格的改變。新的業界團體必須爭取到政府的認可，才可獲

表4.2 資訊科技界選民資格，1998-2008

其成員符合資訊科技界選民資格的業界團體			
1998	2000	2004	2008
香港工程師學會 資訊科技部	和1998年一樣	1998年的所有團體 (香港訊息科技協 進會被取消)	和2004年一樣
計算機器學會 香港分會		資訊及軟件業商會 有限公司	
電機暨電子工程師學 會 (香港電腦分會)		香港軟件行業內地 合作協會有限公司	
電機暨電子工程師學 會 (香港電路及系統 兼電訊分會)		國際資訊系統審計 協會 (香港分會) 有限公司	
英國電機工程師學會 (香港分會)		互聯網專業人員協 會有限公司	
英國電腦學會 香港分會		專業資訊保安協會	
香港電腦教育學會		香港資訊科技商會	
香港醫療資訊學會的 資訊科技組別會員		香港無線科技商 會有限公司	
香港遠程醫學協會		Society of HK External Telecommunications Services Providers Ltd	
香港訊息科技協進會			
香港互聯網供應商 協會			
香港通訊業聯會 有限公司			

得功能選民資格，這給予政府很大權力影響功能界別選舉，間接亦影響立法機關相對行政當局的獨立性。

以漁農界為例，政府近年拒絕從事有機耕作者以及新入行的漁民登記為選民，而一些不再從事業務的豬場和雞場人士，卻繼續擁有漁農界的投票權，被人質疑是為了鞏固一直親政府的力量^{【22】}。現實上，現時功能組別選民的界定，容許特區政府在不同方面介入選舉。例如不少政府機構其實是功能界別選民：旅遊發展局、海洋公園和出口信用保險局等大股東是政府的企業，可以在「商界（第一）」界別投票。生產力促進局、應用科學院等可在「工業（第一）」界別投票；機管局可以在航運交通界投票、藝術發展局也可以在體育、演藝、文化及出版界登記選民資格。政府委任的大學校董可以在高等教育界投票^{【23】}。這意味政府擁有不同功能界別的不少選票，變相令政府可以直接影響某些功能界別的選舉結果。

楊艾文和羅敏威指出，不少以商會為界定選民基礎的界別，其界定基礎並不明確，例如工業總會的會員其實包括很多屬於不同產業的公司，部分並非我們心目中的工業界，甚至包括政府機構如機管局等。不少有規模的商會（例如香港青年商會、香港潮州商會、香港中小型企業協會等）都沒有被納入商界兩個分組中，而地產及建造界只承認三個業界組織的會員為選民，但有其他與行業有關的七八個與地產及建造業有關的團體，卻未獲承認而獲得選民資格（Young and Law, 2006, 頁78–86）。「商界（第一）」即香港總商會的界別，現實上選民包括外國領事館、民間智庫、港大專業進修學院等，因為只要總商會願意接受其作會員，不少以公司登記，但主要「業務」並

22. 「疑為鞏固舊勢力 新漁民農夫被拒登記」，《蘋果日報》，2010年8月23日，頁A06。

23. 「涉行政干預選舉 12政府機構擁投票權」，《蘋果日報》，2010年8月23日，頁A06。

非商業的機構，都可以成為「商界（第一）」的選民^{【24】}。香港總商會的會員包括比利時駐港領事館、維也納市政府辦事處、而台灣政府轄下的光華新聞文化中心，也是體育、演藝、文化及出版界的選民^{【25】}。這不單令人懷疑功能界別選民是否真正符合該界別的產業性質，也違反了《基本法》中選舉權屬於香港永久居民的原意。換言之，在這個透過「國家認定」以界定功能選民資格的過程中，難以保證選民資格的界定真正能代表產業的利益。

高爾（George Cole）在提出功能代表選舉的學說時，提出的理想是「每項功能都有代表，每個組織有其專有功能。」（a method of representation for each function, and a function for each association and body of representatives）（Cole，1989，頁85）。這種「每一功能有其代表」的概念，在現代高度分工和專精化的社會其實難以實踐。以現在的衛生服務界為例，界別包括多種從事醫療工作的專業人士：護士、藥劑師、助產士、各種治療師、脊醫、醫務化驗師、放射技師、視光師、牙醫助護等。單是治療師已可再細分為職業治療師、言語治療師、物理治療師等，不同的牙醫專業輔助人員也可再細分不同工作性質。像上述的中醫和西醫的分歧一樣，這各種專業有類似的利益和性質，但也有一定的利益分殊，如果要真的細分，將會變成有無限的功能或目標。從第三章回顧的功能代表概念和理論分析，功能代表的理論中的「功能」（function）和「目標」（purpose）都流於概念化，要在現代分工精細的社會中，界定怎樣才算一項功能或一項目標，差不多是無法有共識的標準的，因而將功能代表的概念落實至具體運作的選舉制度時，會有相當的困難。

24. 「學校律師會成工商界選民」，《明報》，2011年9月6日，頁A06。

25. 「功能組別選舉荒謬之至 外國領館可投票」，《蘋果日報》，2010年8月23日，頁A06。

4.2.4 是否能有效代表利益

功能代表的理論的一個假設，是同一功能或產業/行業內的利益是一致的，因而用功能為代表基礎，比本質上分殊的地域代表為佳。上述就功能界別的界定，和選民資格的討論已表明，實質上不同界別的選民和利益組成有一定的異質性（heterogeneity）。本書乙部就香港過往兩屆功能選舉的實證研究將指出：不少功能界別的利益並不如一般想像的同質，同一界別內可以有不同階層或不同專業的分歧。此外，現時功能選舉制度的不少安排，令功能代表的制度不一定能準確代表界別的整體利益（假設真能清楚釐定一個單一的界別利益的話）。

香港功能選舉的一大特性是法團投票：除各專業界別外，產業內僱員通常無權投票，而只有僱主或業界團體代表有權投票。勞工界也是只由工會投票，而工會會員或工人亦無權投票。現時法團投票的議席佔了所有功能議席的大約六成。法團投票是否能真正有效代表業界利益成疑，例如勞工界一直只是註冊工會有權投票，實際上是工會界。工會領袖理論上應該代表其會員利益，但也可能「騎劫」了工人利益而與工人利益相違。業界團體是否真正能有效代表業界人士的利益，也一直是備受爭論的問題。

法團（公司或團體）在香港的功能界別選舉中如何投票？香港的具體安排是：無論是公司或團體選民，需要在投票日前委任授權代表，並向選舉事務處提交該委託代表的姓名，然後由該代表在選舉日走進票站，代表該法團投票。但現行選舉法例沒有規管各公司或團體如何選擇及委任授權代表，於是委任代表以及決定如何投票的過程的透明度甚低。從沒聽說一所公司會召開股東大會或董事會議來決定如何在立法會選舉中投票，也不多聽說業界或專業團體會召開會員大會來決定如何投票。不少主張法團民主（associational democracy）作為一種另類民主模式的學者，都假設了法團的決策過程是民主的，包

括法團的領袖和代表應由民主選舉產生。但在商業社會中，大多公司都並非真正以民主程序管治的架構，而香港的選舉法例也沒有規定各有投票權的法團委派授權代表的決策程序。這些獲授權代表，是否真正能反映公司或團體的整體利益或意見成疑。

現實上，法團無法百分百保證授權代表按法團的意願投票。香港的選舉法例堅持秘密投票（secret ballot）的原則，規定選民無須向任何人披露其投票選擇，以及「任何人如無合法權限，則不得規定或看來是規定選民披露其在選舉中投票所選的候選人的姓名」^{【26】}。於是，公司或團體如果在投票後要求授權代表交代其投票選擇，其實是犯法的行為，授權代表也完全可以按照法例拒絕交代，所屬的公司或團體也莫可奈何。縱使委任代表透露投票選擇，也沒法保證說的是真話了。楊艾文和羅敏威指出，有關規定顯示了授權投票和秘密投票本質上是不相容的（Young and Law, 2006, 頁96）。現行以法團委任代表投票的制度，由於投票保密，無法完全保證授權代表向所屬團體或公司問責。嚴格而言，各法團根本無從確知其代表是否按照指示投票，因而其實無法保證選舉過程真正代表了各法團的利益。

此外，以一法團一票的形式選舉代表，是否真正能準確反映界別的整體利益？一個界別的集合利益（aggregate interests）其實難以斷定。以勞工界一工會一票的選舉形式為例，一個擁有數萬會員、資源豐厚及動員力強的工會（例如教育專業人員協會）和一個只得數名會員、平常無甚活動和資源短缺的工會^{【27】}，同樣在勞工界擁有一票。這樣一會一票選出的代表，是否真的可以準確反映勞工界的整體利益？各經濟產業的界別同樣面對代表權分布的問題：大企業和小企業營業額、僱員人數和對整個產業的影響都可以相距很多倍，但在一

26. 《立法會條例》第60段第（1）及（2）條。

27. 根據香港職工會條例，最少七個人便可以成立一個工會。

公司一票下，它們的投票權是均等的。乙部有關香港功能界別選舉的實證研究便顯示在部分界別內，都可能有小經營者和大集團的矛盾，功能選舉可能只能代表了業界內某一部分的利益。

高爾（George Cole）的功能代表選舉的理想，最終是「一目的一組織、一目的一代表」。縱使我們可以清楚界定何謂「一個社會目的」，但在自由社會中，沒法防止在同一社會功能或產業內的人成立多個組織以服務同一目的，因而不可能做到「一目的一組織」。目的或功能可能在概念上不能分割，但組織卻可以化身無數。除非政府透過認可的過程，建立一個獨佔的（monopolized）的代表機制，只准某產業或行業有單一的代表組織。這個做法，在暫時香港強調結社自由和政府少作社會干預的環境中，無疑是頗難為人接受的。

4.2.5 公平選舉與防止舞弊

上述的種種功能界別選舉問題，顯示功能選舉的制度中有不少地方，可以出現違反公平選舉的情況。如果法團委任授權代表的過程不透明，而其後又沒法查知授權代表投了甚麼票，制度便較容易出現賄選或受操縱的情況。一個授權代表可能因受賄而不依法團的意願投票，而法團作為選民亦無法察知。

功能界別選舉自成立以來，便被批評是「小圈子選舉」。選民數目少，除了令選舉權不公平和選出來的議員代表性不足外，也令金錢和利益交換變得容易而有效。香港的分區直選每區達數十萬選民，候選人必須拿數萬票才可能當選，單靠賄選當選花費鉅大，而且會變成牽涉很多人參與，很難不被發覺；但不少功能界別選民不過數千以至數百，一百幾十票可能舉足輕重，令賄選成本較低而較難被察覺，製造了有利賄選或操縱的制度環境^{【28】}。

28. 有趣地，英國政府在93-94年與中國政府就1995選舉安排時，也提出類似批評，以支持他們的「新九組」方案，以擴大選民基礎——但這個法團投票和「小圈子選舉」的制度明明是他們設計的。

上述有關功能界別界定問題和選民資格的討論，已反映了當制度細節缺乏客觀界定標準時，增加了不同利益操控選舉的可能性。政府或界別內擁有較多影響力或資源的團體，可以透過影響選民登記資格和界別的邊界（boundary），而影響選舉過程及結果，造成不公平現象。

自1985年開始，就香港功能界別選舉的其中一項投訴是所謂「種票」行為^{【29】}。例如早在1991年選舉，便有候選人投訴在商界（第二）分組的選舉中，有人故意登記很多空殼公司作總商會會員，令它們成為該功能界別的選民，以增加在選舉中的影響力（Mosher, 1991）。2011年同樣曾有一商業集團同時以旗下40家公司申請香港總商會的40項會籍，惹來「種票」的質疑^{【30】}。雖然其後總商會指事情是「一場誤會」，但事件亦反映有關舞弊不難發生。

同樣的「種票」指控近年在資訊科技界出現。問題根源之一，是資訊科技界以業界的12個協會（2004年增至21個）作為界定選民的基礎，但這些協會的性質很不相同。有些是入會資格頗為嚴格的專業團體，有些是從業員自願加入的協會，有些是業界的商會^{【31】}。政府不會核實每一個協會的會員是否都真正從事資訊科技工作，或者真的是業內的專業人士，只能倚賴各團體自行監察或自律。但在選舉利益當前，大量招收會員或「從寬」地核實會員資格，以令自己的支持者、友好人士或團體成為選民，以影響選舉結果，實在是「本少利大」。在2008年立法會選舉前，香港電腦商會和互聯網專業協會突然宣布一項「會籍互換計劃」。電腦商會的每家會員公司，可以推薦十名會員，成為互聯網專業協會的會員。電腦商會本來並非資訊科技

29. 在香港選舉術語中，「種票」意指將一些本來並非屬於某一選區或界別的選民，以不正當手法替其登記作選民，然後在投票時集體動員出來以支持某候選人。

30. 「1變40申會籍 總商會惹種票疑雲」，《明報》，2011年3月21日，頁A09。

31. 有關不同業界團體入會資格不一的討論，可見不同資訊科技界人士就「立法會（修訂）條例草案2007」的法案委員會所提交的意見書。www.legco.gov.hk/yr07-08/english/bc/bc51/papers/bc51_d.htm 最後於26/2/09擷取。

界下有選民資格的業界團體，但互聯網專業協會的會員則可獲得資訊科技界選民身份，此項「會籍互換計劃」變相令大量電腦商會的會員公司（及其推薦者）獲得資訊科技界的選民資格，該界別候選人莫乃光便指控這是「種票」行為^{【32】}。在2006年選舉委員會界別分組選舉中，亦有類似的投訴。互聯網專業協會於選舉前與「香港資訊科技網絡工程人員協會」互相承認會籍，後者本來不是資訊科技界選民，而且是工聯會屬會，惹來民主派候選人的批評^{【33】}。2008年旅遊界選舉，候選人司馬文也投訴對手謝偉俊開了一間「空殼」旅行社，以便自己成為業界選民^{【34】}。當然，要自己成立公司來作選民以達「種票」效果，成本較大，亦較易為人察覺，但如果只是團體的會員便有投票權，有資源的候選人的確可以動員大量支持者入會，以影響選舉結果。

這無疑是功能界別選舉下特有的舞弊問題：在功能選舉中，有資源者可以成立無數的公司或團體，而這些公司或團體甚至不需要有相關的業務或活動，可以是空殼公司或組織，目的只是為了拿得界別選民資格，以協助某一候選人當選。現時香港政府不會核實界別的公司、團體的公司會員或個人會員是否真正從事有關業務，或團體會否濫發會籍等。相關的選舉法例亦沒有限制任何人不可以控制多於一間公司或一個團體（雖然同一界別內不同法團的「授權代表」不可以是同一人）。現時的制度和法律框架，現實上容許資源豐厚而又有計劃影響選舉的人或團體，在合法的情況下「種票」，容易造成不公平選舉的情況。

32. 見《信報》，2008年9月1日，頁07。

33. 見《蘋果日報》，2006年11月30日，頁A08。

34. 《明報》，2008年8月24日，頁A14。

4.3 小結

功能選舉在香港近二十多年實踐的經驗，反映功能界別選舉的模式，如果要符合現代民主社會平等、公平、自由的原則，往往有本質上的困難。現代民主政制講求平等政治權利，而功能選舉的模式難以落實政治平等權利，可能是現代民主的歐洲法團主義國家不會採用類似模式來選舉議會的原因之一。社會功能或產業其實都是抽象概念，當要落實至以團體或其他方法作代表基礎時，往往有其落差。功能選舉作為一種選舉或利益代表的形式，容易受操控、不一定能準確代表相關界別的利益，以及難以保障公平選舉。

西方法團主義的經驗（無論是民主或獨裁模式），何種法團能進入建制，受兩個主要過程影響：一是國家認可（state-licensing），一是社會封閉（social closure）。兩者都是社會中有較大影響力的架構，用以鞏固權力的過程，難言客觀或公平，甚至可能本質上是「反民主」或「反平等」的，因為制度給予有權力的團體更大的影響力。法團主義的邏輯意味着產業或團體要得到政府或國家的「青眼」（「國家認可」），才可得到建制內的代表權。這一來提供了執政者和利益團體進行利益交換的機會，弱勢社群的利益便難以得到代表；二來亦令政府對功能代表的機制有一定的影響力。當政府可以影響立法會選舉的某些議席的選民資格或劃分時，行政當局影響立法機關的能力亦增加，立法機關的自主性、政策影響力和監察力便會減弱。

此外，由於功能代表席位有特殊的權力，會引來不同利益團體的爭奪。因此，誰能得到代表而進入這特權俱樂部，其實是個爭取「社會封閉」（social closure）的過程。現代社會的不少專業界別，其實都經歷了這個「社會封閉」的過程，即自行透過專業考試或其他規定，界定誰人可以進入自己的界別，得到從事某種專業服務的資格。透過這種獨佔性和封閉性，令專業服務可以得到相當的經濟回報，然後排拒其他人士進入此一圈子。從功能界別界定的故事看，入了這個俱樂

部的團體和人士會努力排拒其他組織進入圈子，以保障自己的政治利益和維持優越地位，就像香港的醫學界堅拒中醫成為功能選民一樣。

從香港的經驗我們看到：愈能有效達致社會封閉性的行業，例如不少專業團體會籍和執業資格合而為一的行業（例如律師、醫生等），被列為功能界別的機會愈高，反之一些社會封閉性較低的行業，例如傳媒工作者、公務員、商業行政人員等，縱使在社會中有相當「功能」，卻不會被給予「功能」代表。在不同的經濟產業的界別中，如果以業界團體會籍界定功能界別選民身份，同樣是一個以業界組織定義達致社會封閉的過程。功能選民的資格便反映了在某一時空下，社會上一些主導的利益集團的社會和政治地位。功能界別選舉制度，或多或少在鞏固社會上現有既得利益：在前一歷史階段政治影響力大的利益集團，得到政府青睞後，得到建制內的代表地位，然後可以排拒其他利益團體得到同樣的特權，繼而在建制內運用政治影響力，進一步擴大或鞏固其政治、經濟及其他利益。由於制度有其惰性（inertia），在建制外的團體要改動功能界別的劃分相當困難；因此，功能界別選舉制度便成為一個保守性質的制度，延續既得利益者的固有影響力。

本章就功能選舉概念上的評論，可說是分析香港功能界別選舉的第一個層次。當確定了功能界別選舉本質上和民主選舉的理念有出入後，從具體政治運作的層次，我們應該問：這制度對香港政治的具體影響如何？功能界別選舉的具體選舉過程，如果作為一種界別利益代表的機制，又應如何評價？乙部和丙部將從實證研究的角度，審視近年香港功能界別選舉作為一種選舉制度，在代表界別利益方面的表現，以及功能界別議席和選舉制度如何影響議會運作，及其對香港宏觀政治生態的影響。

附錄二 2008年立法會選舉功能界別的主要選民資格及選民人數

功能界別	主要選民資格	選民人數
鄉議局	鄉議局正副主席、鄉議局的各類議員	157
漁農界	漁農業界的商會及有關組織	159
保險界	根據《保險公司條例》獲授權的保險者(公司)	144
航運交通界	航運及運輸公司、業界商會及有關團體	178
教育界	於小學、中學、大學及其他認可教育機構任職的全職教職員或註冊教師	90,693
法律界	香港律師會及香港大律師公會的會員	6,111
會計界	註冊會計師	22,276
醫學界	註冊醫生及牙醫	10,606
衛生服務界	註冊護士、脊醫、助產士、藥劑師、醫務化驗師、放射技師、物理治療師、職業治療師、視光師及其他醫療輔助人員	36,968
工程界	註冊專業工程師及香港工程師學會的會員	8,323
建築、測量及都市規劃界	註冊建築師、註冊園境師、註冊專業測量師、註冊專業規劃師、香港建築師學會會員、香港園境師學會會員、香港測量師學會會員、香港規劃師學會會員	6,147
勞工界(三席)	根據《職工會條例》登記的職工會	596
社會福利界	註冊社會工作者	12,519
地產及建造界	香港地產建設商會、香港建造商會、香港機電工程商協會的會員	751
旅遊界	香港旅遊業議會、香港航空公司代表協會、香港酒店業協會、香港酒店業主聯會的會員及香港旅遊協會的旅遊業會員	1,261
商界(第一)	香港總商會的會員	1,040
商界(第二)	香港中華總商會的會員	1,882

附錄二下頁續

附錄二（續）

功能界別	主要選民資格	選民人數
工業界（第一）	香港工業總會的會員	715
工業界（第二）	香港中華廠商聯合會的會員	790
金融界	《銀行業條例》指定的銀行及接受存款公司	140
金融服務界	認可交易所的參與者及金銀貿易場的會員	580
體育、演藝、文化及出版界	中國香港體育協會暨奧林匹克委員會的附屬體育協會會員、其他附屬體育協會、地區體育協會、地區藝術文化協會、其他藝術團體、出版團體、電影及娛樂界團體	2,208
進出口界	有關進出口業的商會及團體的會員	1,507
紡織及製衣界	香港紡織業聯會及其他有關商會的會員	3,710
批發及零售界	有關批發及零售業的商會及團體的會員	6,074
資訊科技界	香港電腦學會、香港工程師學會資訊科技部、其他有關專業團體或商會的會員	5,749
飲食界	食物業牌照的持有人	8,149
區議會	所有區議員（包括約八成民選及兩成委任）	428
	選民總數	229,861

修訂日期：2008年7月18日

乙部

功能選舉的選舉模式

第五章

香港功能選舉的特點

5.1 功能選舉與香港的選舉研究

雖然功能界別選舉可說是香港獨有的選舉，而且已推行了二十多年，回歸後更佔香港立法會一半的議席，但一直以來，香港有關功能界別的選舉過程的研究可謂少得可憐。僅有的功能界別選舉研究，包括梁燕紅（1990）、馬嶽與蔡子強（2003）書中的部分、以及陸恭蕙及思匯政策研究所（Loh and Civic Exchange, 2006）所編的較全面的研究，大多集中功能選舉制度的概念分析，以及其政治意義及影響，卻差不多完全沒有分析選舉如何進行、選舉工程、候選人如何動員，以及選民投票行為等。香港過往的選舉研究，差不多全集中在立法會分區直選以至區議會選舉的研究，研究功能選舉過程的可說是絕無僅有。蔡子強和黃洪（1995）曾分析1995年的新九組選戰，但總體而言，二十多年來八次功能界別選舉，分析其選戰的學術研究極少。

究其原因，筆者相信可有幾項解釋：

1. 研究選舉的學者大多都從民主的前提出發研究選舉，因此輕視本質上是「小圈子選舉」的功能界別選舉，甚至可能覺得這根本不是「選舉」，不屑研究；

2. 沒有相關的西方政治學文獻^{【1】}，因而較難產生相關的理論和假設，也難以與香港以外的選舉經驗比較，令研究的學術價值受限；
3. 不少功能界別經常自動當選，學者沒法研究「選舉」過程（見5.2節）。部分界別縱使不是自動當選，但長期由同一人或同一組織的代表當選，或者選舉強弱懸殊，令選戰缺乏競爭性，選舉動員的程度不高，選舉過程的研究價值也不大；
4. 功能界別選舉本質上是選民基礎狹窄的選舉。至2008年，功能界別選民的總數只及香港人口的約百分之三^{【2】}，令研究者難以作民意調查等量化研究。而大部分功能界別都以法團為選民，研究者難以接觸法團選民，以作選民投票行為的實證研究。

正因如此，功能界別選舉雖然在香港實行了二十多年，但各界對選戰如何進行、包括候選人的選舉工程、勝負的關鍵、選民的投票行為等所知不多。本書乙部嘗試以2004和2008年的立法會選舉的實證研究為基礎，探討功能界別選戰的特色。研究的前提是功能界別選舉既然牽涉選民（無論是個人或法團）投票選擇候選人，必然牽涉候選人動員選民的過程，在選民間必然有不同的利益組成，以至不同的裂隙（cleavages），不能簡單假設功能界別選舉只是小圈子選舉或「不是選舉」，因而完全沒有選舉競爭或動員過程，而應該視之為與分區直選有相同，亦有相異的「選舉」。

乙部主要的研究課題是：（一）功能界別選舉的動員模式，和分區直選有何不同？這裏包括研究不同候選人使用甚麼宣傳媒介、何種

1. 縱使是在有類似制度的愛爾蘭和斯洛文尼亞，有關其上議院功能議席選舉的研究亦是極少。有關愛爾蘭的選舉的研究其實不少，但差不多全集中研究普選的下議院。
2. 如果扣除最大的界別教育界（而教育界多年來一直缺乏真正競爭的選舉，因為教協支持的候選人毫不例外地以大比數勝出），則所有功能選民只佔香港人口比例不足百分之二。

媒介比較有效、中介團體的角色如何等。(二)不同功能界別內部，有何種利益分歧或裂隙，影響選民投票行為或選舉結果？本書甲部討論的功能代表的理論，往往假設在同一社會功能或界別中，選民的利益是相對同質的，因而可由單一的議席代表。但本書乙部的實證研究顯示，在同一功能界別中往往有不同的利益組成和裂隙，影響候選人和選民的投票行為（見第六章），因此亦影響選舉結果。

5.2 二十多年來的功能界別選舉綜觀

香港功能界別選舉的一個特點，便是很多時不需要選舉。香港自1985年至2008年，共歷八屆立法局/會選舉，經由功能選舉產生的立法機關席次達197，其中有79席次或40.1%議席是自動當選，換言之不需競爭，也沒有選戰可供研究者觀察。如果我們詳細分析自動當選的名單和界別，就會發覺不同類別的界別的選舉競爭性很不一樣。表5.1（見下頁）列出了多年來不同類別議席的自動當選比例，明顯地「設定組織」類別競爭性極低，近八成議席自動當選，其中「鄉議局」和「商界（第二）」界別自成立以來，選民竟然從未需要投票；「工業界（第一）」亦只有一次並非自動當選。相較之下，專業界別的競爭最激烈，只有約17%自動當選，而自2000年以來的三屆選舉，九個主要以個人投票為基礎的專業人士功能界別都沒有人自動當選。

不同界別分類的競爭性相距甚遠，其實不難解釋。「設定組織」的類別，選民界定基礎與有關商會或組織的會員基礎一致，有關界別組織的代表性其實是壟斷性和排他的，因此這些組織可以預先閉門商議協調，商會或組織支持的候選人差不多可篤定當選，其他人縱使不服，要挑戰也機會不大，因而容易造成自動當選。各專業界別的選民人數較多，而且往往選民背景可能比較分殊（例如包括不同專業）（見第六章），難以預先商議或協調，因此競爭性較大。

表 5.1 不同類別功能界別議席的自動當選比例

	席次總數	自動當選	自動當選比例
設定組織 (5席)	38	30	78.95%
專業界別 (9席)	64	11	17.19%
經濟產業 (11席)	57	22	38.60%
社會及其他類別 (5席)	38	16	42.11%
總數	197	79	40.10%

註：各分類所佔席位以2008年為基礎

如果我們進一步看看各選戰中的得票比例差距，會發覺不少功能界別的選戰其實強弱懸殊，難以帶來真正有意義的選戰。表5.2分析了各不同類別的功能議席歷屆選戰的勝負差距（winning margin），方法是計算勝出選舉者與最接近的對手的得票差距，佔總投票數的百分比^{【3】}。表5.2顯示八屆以來，只有不足15%的選戰可以說是短兵相接、候選人實力接近、得失差距在10%之內的選戰。除了有四成席次是自動當選外，有四分之一的席次的選戰，勝負差距超過總票數的30%，可說是強弱懸殊，在需要投票的選戰中佔超過四成。「設定組織」類別多年來只有2.63%（其實是一次）的選戰的勝負差距在一成選票以內。表5.2顯示的競爭模式和表5.1相若：「設定組織」類別的競爭程度最低、專業界別的競爭最激烈，而各經濟產業界別的競爭性比各社會界別略高。

總的來說，功能界別選舉在過往二十多年的競爭性不高，令選舉往往不能做到一般民主選舉的正常功能。在民主社會中，普及而平等的選舉（無論是選政府或國會議員）通常有幾項重要功能：

3. 如果該界別有超過一名當選者（例如勞工界），則以最少票的一名當選者和最多票的落敗者的得票差距為準。



功能界別的選舉缺乏競爭性，八屆的功能選舉中有約四成的議席是自動當選。2004年勞工界的潘佩璆（左）及葉偉明便無需競爭自動當選。

表5.2 不同類別功能界別議席的得勝票數比例差距

	選戰總數	自動當選	勝出選票比例			
			>30%	20-30%	10-20%	<10%
設定組織 (5席)	38	78.95%	7.89%	2.63%	7.89%	2.63%
專業界別 (9席)	64	17.19%	37.5%	17.19%	7.81%	20.31%
經濟產業 (11席)	57	40.35%	24.56%	8.77%	10.53%	15.79%
社會及 其他類別 (5席)	23	42.31%	19.23%	0.00%	30.77%	7.69%
總數	182	40.54%	24.86%	9.19%	11.89%	13.51%

註：計算單位為「選戰」，即如果一個界別有超過一個議席（例如勞工界），亦當一場選戰計算。

1. 令掌握公權者向選民問責：由於權力掌握者（不論是行政或立法機關）要透過定期的公開選舉獲得權力，於是在位期間要戰戰兢兢，努力回應民意、建立政績及避免出錯，否則會被選民在下一次選舉以選票趕下台；
2. 民主選舉是一個利益表達（interest articulation）及利益整合（interest aggregation）的過程^[4]，政黨或候選人要爭取利益團體支持，不同利益團體亦會提出利益訴求，和候選人或政黨交換支持。參選政黨的一項重要功能便是將不同利益團體可能衝突的訴求，揉合成各方可以接受的政策綱領。這利益整合的過程是民意轉化為公共政策的重要過程，亦是民主政制有效整理政治參與、令其有秩序地表達、減少社會衝突的過程；
3. 由於上述的因素，民主選舉是一個令社會內不同利益可以得到代表（representation）而進入建制，令政府政策符合民意的過程；
4. 從公民社會的角度看，民主選舉是全民參與表達政治意見的機會，並且由於政黨要競逐支持，選舉往往會集中辯論社會上最具爭議、人民最重視的政治和社會議題。於是，民主選舉提供了一個公眾辯論社會重要事務的機會，亦令公眾掌握更多政策資訊，是公民政治教育的重要過程。

由於香港的功能界別選舉缺乏競爭性，令上述的選舉功能不能好好地發揮。當功能界別選舉經常自動當選或強弱懸殊時，選舉便不能鞭策現任議員盡力做好自己任內的工作，甚至由於選舉競爭性不高，令部分界別內的利益未獲充分代表。選舉如果缺乏競爭（最極端例子

4. 有關利益表達和利益整合的概念和概念分別，見Almond and Powell（1978）。

當然是不需投票自動當選），選舉可帶來的政策辯論功能、公民教育功能、以及利益整合功能都會減退，未能充分發揮^{【5】}。

5.3 研究方法

本部分對功能選戰的分析，將以筆者在2004和2008年的立法會選舉的實證研究作為基礎。由於資源及其他限制，研究者沒法研究所有界別的選戰，而只能挑選一些分析價值較高的功能界別作深入研究。自動當選的界別當然沒有「選戰」過程可以研究，而部分界別從過往結果或候選人背景判斷，在選舉前已大約可知強弱懸殊，故此選戰過程亦會比較平淡，選舉競爭氣氛和動員程度通常亦較弱，選舉工程對選舉結果的影響也會較小，也不在挑選之列。研究者在2004及2008年兩屆選舉中，分別挑出幾個界別作深入的研究。挑選個案的標準包括：（一）選前預計競爭較激烈者；（二）為了研究政黨因素對功能選舉的影響，研究挑選了部分政黨候選人與無政黨背景候選人對壘的選戰；（三）有比較明顯不同政見候選人對壘的個案（即有民主派候選人對保守派候選人的選戰），可以研究不同政治立場對選戰的影響，會優先選取；（四）選民較多較易接觸的界別，由於研究比較容易，會優先獲挑選。最後獲挑選作較深入研究的個案包括2004年的社會福利界、醫學界、建築、測量及都市規劃界和會計界五個界別，和2008年的醫學界、工程界、會計界、旅遊界、資訊科技界等五個界別的選舉。

研究方法主要分兩層次：候選人層次和選民層次。在選定作研究對象的界別選戰中，研究者會嘗試訪問各候選人或其競選經理，詢問

5. 當然，分區直選亦有可能出現部分利益未獲重視或代表，或小眾利益及議題被邊緣化的現象。但原則上，競爭愈激烈的選舉，小眾利益或議題愈有機會在選戰中受重視；而當香港的功能界別選舉普遍競爭程度較低，上述的選舉功能亦會減弱。

關於其選舉策略、選舉工程、宣傳方法及渠道，對選戰、選民及界別的分析，和界別內組織的關係、以及動員模式等。研究者亦會派出研究助理，蒐集各主要候選人的宣傳品：包括競選郵遞、各類宣傳單張、選舉日的宣傳、以及電子和互聯網的宣傳如電郵、短訊及選舉網誌等。資料蒐集亦包括紀錄主要競選論壇（特別是電子傳媒的選舉論壇）的過程和內容。從各項宣傳途徑、政綱內容的分析、競選論壇的觀察、以及候選人的訪問，研究者可以分析各候選人的競選策略，主要動員和宣傳的渠道和模式，候選人之間的主要立場、策略、議題以至支持者的不同，以及各候選人如何看影響選民行為的主要因素等。

在選民層次，研究者嘗試以問卷調查方式，了解部分功能界別的選民的政治取向、他們在選舉中重視的議題，以及影響他們投票行為的因素等。調查內容包括選民對現任議員的評價、對候選人的期望、對界別內最重要的議題的看法、接觸選舉資訊的渠道，以及選擇候選人的標準等。研究面對的一個最大難題是如何找到有代表性的界別選民樣本。由於有功能界別投票權的選民只佔香港人口的約百分之三^[6]，用全民隨機抽樣的方法作調查會浪費很多資源，調查只能針對個別界別的選民作抽樣。

由於選舉事務處不容許我們的研究人員到選舉事務處鈔錄選民地址作郵寄問卷用途，理由是選民地址「只能用作與選舉有關的用途」，本研究的抽樣過程受嚴重影響。所有法團投票的界別，差不多都沒可能清楚地知道選民的名單（因為除了選民名冊外，沒有可靠的各界別的選民名單，例如沒有所有從事出入口業務的公司名單，縱使有名單，也不可能知道哪些公司有登記為出入口界選民）。本研究最後只能挑選一些有明確註冊制度、以及有公開名冊及專業人士通訊地址的專業界別作調查研究。部分專業界別在研究角度而言，可以找到

6. 而這百分之三人口中，其實教育界選民已佔九萬人，而教育界選戰由於多年來均強弱懸殊，並沒有被選在深入研究個案之列。

表5.3 醫學界調查抽樣辦法

	醫生總數	佔選民比例	發出問卷數目	登記地址類別	醫生總數	發出問卷數目
牙醫	1,856	14.5%	217			
				菲臘牙科診所	75	9
				商業大廈	1,401	164
				其他住址	380	44
西醫	10,982	85.5%	1,283	普通科醫生	6,590	770
				專科醫生	4,392	513
總數			1,500			1,500

較完整的登記名單（包括社工界、教育界和法律界），但由於這些界別在2008年的選舉中競爭性不大，最後研究者只就醫學界和工程界兩個界別，分別進行郵寄問卷調查，因為註冊工程師和註冊西醫和牙醫都可以在網上找到註冊名單及通訊地址^[7]。

兩個界別的抽樣方法，均以分層隨機抽樣（stratified random sampling）的方法進行。在醫學界方面，研究者首先計算註冊牙醫和註冊西醫的比例，以定出總樣本中牙醫及西醫應佔的比例。定出西醫的總樣本數後，我們再根據註冊醫生中普通科醫生和專科醫生的比例，定出樣本中普通科醫生和專科醫生所應佔的樣本比例（詳見表5.3）。牙醫的下一分層抽樣，則根據不同類型的登記地址（例如是商

7. 研究者亦曾去信工程師學會及會計師公會，要求提供部分會員名冊以供調查抽樣之用，但均遭拒絕。醫學界和工程界的註冊名單，根據香港醫務委員會、香港牙醫管理委員會、香港工程師註冊局的網上名單及通訊地址。

表5.4 工程界調查抽樣辦法

職業分類	發出問卷數目	所佔比例
土木工程	350	28.4%
結構工程	250	20.3%
建造及屋宇裝備	150	12.2%
機械工程	120	9.7%
電機及電子工程	120	9.7%
其他	241	19.6%
總數	1,231	100%

業大廈、私人住所還是牙醫診所），再作分層按比例隨機抽樣，希望抽樣的樣本在專科醫生比例、西醫和牙醫比例、以及不同受僱身份（例如私家醫生或公營部門醫生）的比例，都和總體註冊醫生中的比例相若。最後醫學界共發出1,500份問卷，收回有效問卷316份，回應率為21.1%。

工程界調查的抽樣程序略有不同，其分層樣本比例也應不如醫學界般能較準確的反映總體比例。研究者先以網上的工程師註冊名單為選民基礎，然後嘗試根據工程師學會的18個不同專業分類（見第七章表7.4）作分層抽樣的根據。但由於沒有完整的各專業分類的名單和會員數字，研究者只能將工程師的不同專業大約劃分為土木工程、機構工程、電機工程、結構工程、建造及屋宇裝備、以及「其他」等幾大類作抽樣，然後根據業內人士估計各專業分類所佔之工程師比例，定出分類的樣本數目（見表5.4）。最後工程界發出1,231份問卷，收回有效問卷275份，回應率為22.3%。

5.4 研究局限

上述的研究方法明顯有相當局限，因此本研究的選民研究部分，只能當作開拓性（exploratory）的研究看待，並不能很準確的用以推算整體工程界和醫學界選民的意見，要將之普遍化至所有功能界別選舉，更有待更廣泛更全面的功能選民調查研究。

研究的第一個局限，當然是醫學界和工程界的選民的政治取態或對功能選舉的看法，以至投票行為，不能用以概括所有功能界別（甚至所有專業界別）的選民的意見。第六章的分析便將顯示，醫學界和工程界的選民在政治取態和對功能選舉的態度上有一定分別，這兩個界別的選民當然可以與其他界別，特別是法團投票的界別的選民的取態有很大不同。

第二，任何專業人士註冊的名單都並不完全等同選民名單，因為符合資格登記為選民的執業專業人士，不一定會登記為功能選民。醫學界所有西醫和牙醫都需要註冊，因而註冊名冊可以網羅所有已註冊西醫和牙醫，而註冊西醫及牙醫必然符合醫學界的功能界別選民的資格。如果以2008年6月的數字看，註冊西醫加牙醫的總數為12,838人，而醫學界登記選民總數為10,606人，即82.6%合資格者，有登記為醫學界功能界別的選民，因此註冊名冊和選民名冊相去應不遠。

工程界的情況比較複雜，因為不少工程師不需向政府登記註冊，也可以成為執業工程師以及工程師學會會員，在工程師註冊局註冊的工程師總數只是4,325人（2008年6月數字），但工程界2008年選民則有8,323人。因此在所有註冊工程師中，應有部分沒在工程師註冊局註冊的工程師，沒法包括在樣本之中。

整體而言，無論是選民或候選人層次的研究，要取得各專業界別的研究資訊、選舉觀察、選民心態，都比各法團投票的界別來得容

易。這些專業界別選民較多，因而需要較多公開的選舉動員活動，令選舉過程較容易觀察。另一方面，當我們接觸候選人或要求作訪問時，專業界別的候選人亦通常較願意提供選舉資訊和接受訪問。相較之下，各經濟產業（因而是法團投票）的界別的候選人，往往並不太願意接觸外人，選舉的公開宣傳亦少得多，研究者可獲的資訊較少。撇除法團投票的界別較多自動當選，以及勝負往往懸殊外，候選人及助選團的態度亦影響我們對有關界別的選舉的了解。

第六章

功能選舉的動員模式

所有的選舉都應有一個動員選民參與的過程。參選的政黨或候選人為了爭取選票，需要用各種的方法動員自己的支持者參與選舉（包括投票及輔選），以及令中立或本來不支持自己的人士（包括選民、或有影響力的社會及意見領袖），變為自己的支持者。候選人的政治意識形態、公共政策議題的立場、選舉議題的定位、日常和選舉期間的選民服務、選舉政綱的內容，都會影響選民的支持。選舉工程中進行各項宣傳、爭取各利益團體支持、組織連繫和接觸選民等，主要目的也是為了動員各類團體和選民支持候選人，包括助選、捐款和具名支持，並最終投票支持該候選人。

功能界別選舉既然是「選舉」，概念上也必然牽涉一個動員的過程。候選人需要用各種方法爭取選民群體內不同團體和選民的支持，並在選舉過程中突顯自己的相對優勢，以爭取最多的選票。我們不難想像：功能界別選舉由於選民的數目和性質和分區直選不同，其動員模式亦會有別於一般選舉研究中的分區直選經驗。首先，功能界別選舉的選民數目往往比分區直選少很多，競選宣傳的規模經濟（economy of scale）很不一樣。很多分區直選常用、以儘量接觸最多選民為目的之宣傳手法，在功能界別選舉中都變得並不合適。例如功能選舉由於選民只佔全港選民極少比例，於是全港性知名度或大眾傳媒的曝光率，並不如分區直選般重要。而由於功能選民並非以地域劃分選區，街頭定點宣傳的效用並不顯著。當選民的人數較少時，我們也可想像人際的接觸、非公開的動員，以及中介團體（例如商會及

專業團體) 的支持動員，可能比大規模的宣傳動員效用更大，更符合成本效益。從選民性質的角度分析，由於功能選民在職業或產業上有共同或相似的利益，在設定競選議題和界定候選人之間的分歧上，界別的利益應該扮演更重要的角色。

以下就功能界別選舉動員模式的分析是基於2004和2008年兩屆功能界別選舉中，對部分界別的選情的觀察和研究。研究發現功能界別選舉的動員模式，部分與直選的動員模式相若，但不同界別的動員方法，會因應界別的具體情況而變化。

6.1 文字媒介的宣傳

出乎意外地，不少候選人和選民均認為文字媒介的宣傳，仍然是功能界別選舉宣傳的重要部分，以及是選民認識候選人的重要渠道。在2008年筆者就工程界和醫學界的問卷調查中，分別有36.9% 及33.9%的被訪者認為，候選人的宣傳單張和郵寄競選刊物，是他們最主要了解候選人的途徑，是最多人列為首選的重要資訊途徑。問卷中亦要求被訪者列舉他們認為最重要的三個選舉資訊渠道。有近八成半的工程界選民將單張和競選郵遞視為最重要的三個資訊渠道之一，約七成的醫學界選民將之列為最重要三個渠道之一（見表6.1）。

在兩屆選舉中的各候選人訪問中，很多候選人仍然認為郵寄競選廣告或其他文字媒介是最重要的跟選民溝通的方法。和分區直選的情況不同之處，是功能界別由於選民較少，可用於每名選民的人均選舉經費較多，因此部分候選人可以重覆的寄多次選舉刊物給選民，以及郵寄的內容可以不止是普通單張，而可以將更多文字內容的刊物（例如書本、多頁的工作報告等）寄給選民。表6.2列出了各功能界別在2008年選舉時的選舉開支上限及人均選舉經費，我們可見功能界別可用於每選民的平均經費較多，遠超分區直選的人均選舉經費上限。

表6.1 功能界別的最有效宣傳渠道

	工程界		醫學界	
	最重要渠道	最重要三個渠道之一	最重要渠道	最重要三個渠道之一
候選人宣傳單張及郵寄競選刊物	34.50%	84.20%	33.90%	71.00%
你個人多年對候選人的認識	7.30%	22.40%	24.60%	52.40%
你所屬的專業團體介紹	19.20%	52.90%	12.80%	41.40%
個人接觸	3.40%	12.80%	13.10%	34.50%
候選人的電子及網上宣傳	18.80%	50.00%	3.50%	17.70%
大眾傳媒中有關選舉的報道	9.60%	49.10%	9.60%	52.10%
其他朋友/同業的口頭傳播	0.80%	10.40%	2.20%	29.40%
候選人宣傳單張及郵寄競選刊物	6.55%	18.05%	0.30%	0.30%

基本上，選民不及1,000人的各界別於每名選民身上最少可用200元。即使是選民人數較多的各專業界別，人均經費也由6元至55元不等，大大高於分區直選大約人均只能用三四元的狀況。

一般而言，功能界別候選人的文字宣傳品印刷比較精美（例如會用較好的紙質彩色印刷，多放相片，及有較佳的設計等），而競選郵遞通常也不止一次。從我們的資料蒐集所得，競逐連任的現任功能議員將整本多頁的彩色印製的工作報告寄給選民，是常有的現象。不少候選人會寄多次郵遞給所有選民，例如2008年建築測量界候選人余錦雄（四次）、資訊科技界候選人譚偉豪（四次）和莫乃光（三次）、

表6.2 2008年不同功能界別選舉經費上限及人均經費（與直選比較）

功能界別	選民人數	選舉開支上限 (\$)	每選民平均開支 (\$)
鄉議局	157	105,000	668.79
漁農界	159	105,000	660.38
保險界	144	105,000	729.17
航運交通界	178	105,000	589.89
教育界	90,693	504,000	5.56
法律界	6,111	336,000	54.98
會計界	22,276	504,000	22.63
醫學界	10,606	504,000	47.52
衛生服務界	36,968	504,000	13.63
工程界	8,323	336,000	40.37
建築、測量及 都市規劃界	6,147	336,000	54.66
勞工界	596	168,000	281.88
社會福利界	12,519	504,000	40.26
地產及建造界	751	168,000	223.70
旅遊界	1,261	168,000	133.23
商界【第一】	1,040	168,000	161.54
商界【第二】	1,882	168,000	89.27
工業界【第一】	715	168,000	234.97
工業界【第二】	790	168,000	212.66
金融界	140	168,000	1,200.00
金融服務界	580	168,000	289.66
體育、演藝、 文化及出版界	2,208	168,000	76.09
進出口界	1,507	168,000	111.48

表6.2 (續)

功能界別	選民人數	選舉開支上限 (\$)	每選民平均開支 (\$)
紡織及製衣界	3,710	168,000	45.28
批發及零售界	6,074	336,000	55.32
資訊科技界	5,749	336,000	58.44
飲食界	8,149	336,000	41.23
區議會	428	168,000	392.52
地方直選			
香港島	627,657	2,100,000	3.35
九龍西	440,335	1,575,000	3.58
九龍東	540,649	1,575,000	2.91
新界西	943,161	2,625,000	2.78
新界東	820,205	2,625,000	3.20

2004年社福界候選人張國柱（三次）等。在選情緊湊的選戰，功能界別候選人在選舉期寄大約三次郵遞給所有界別選民，是常有的現象。

功能選舉的人均選舉經費較充裕，是候選人多寄刊物的關鍵。2004年社福界選舉，候選人張超雄將自己過往發表的文章結集成書，寄給所有社福界的選民。根據選後的訪問，張超雄表示書本的印刷成本約五元，郵費約三元多。以社福界當年一萬多選民來說，寄書的開支不過十萬元左右，佔社福界選舉經費限額的約兩成。但如果是分區直選，以張超雄在2008年參選的新界西區90多萬選民計算，這樣寄一次書給所有選民將耗費約800萬元，遠超選舉經費上限之餘，也不符合成本效益（現實上，很多候選人沒這麼多錢）。當然，專業界別的選民的平均教育水平比分區直選的為高，較仔細閱讀其中評論

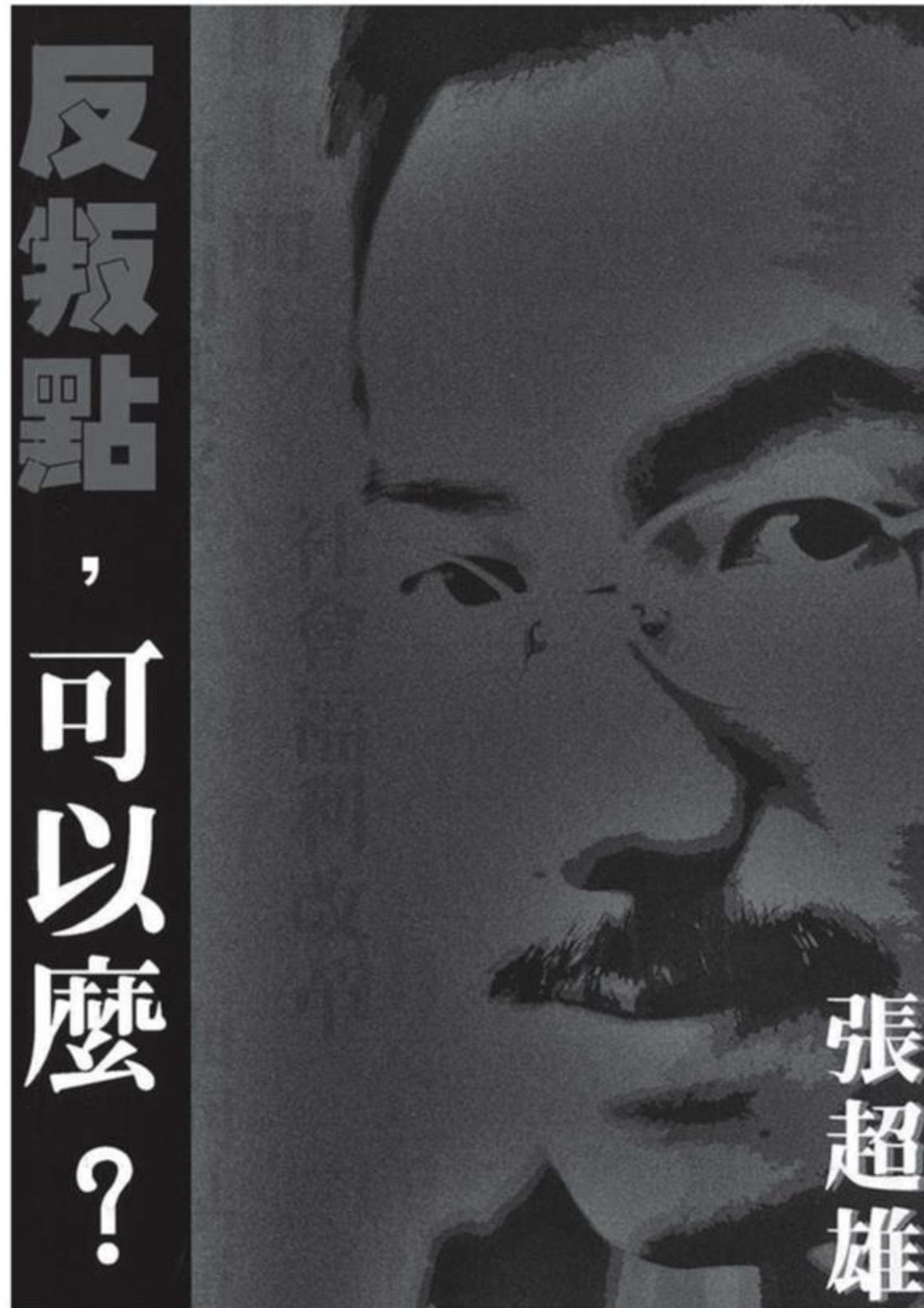
文章的機會也較高。在2004年的選後訪問中，張超雄認為他寄書給選民是整個選戰的轉捩點，因為他最後兩星期接觸的選民，不少表示有看該書，而且他認為書可以交代他較詳細的政策立場，給選民較有誠意的感覺^{【1】}。

互聯網和電子郵件的流行，為很多候選人提供了很方便而廉宜的文字宣傳渠道。製作和發出電郵，差不多無須金錢成本。而由於功能界別選民少，以傳真、電話或手機短訊接觸選民，成本效益也比較大。在2008年選舉中，不少候選人都表示經常用電郵作宣傳：會計界龔耀輝表示他共發出11個宣傳電郵、資訊科技界莫乃光也發出了「十次八次」^{【2】}。在我們的問卷調查中、工程界的電子宣傳明顯較醫學界有效。18.8%工程界被訪者將電子宣傳列為最有效的資訊渠道，50.0%將之列為頭三項最重要渠道之一。相反醫學界只得3.5%將之列為最有效渠道，列為首三項有效渠道的也只得17.7%。

在候選人頗為重視電子宣傳的情況下，如何獲得選民的電郵地址和電話號碼，變成了選戰動員的關鍵之一，也是選舉工程的一個重要部分。在法團投票的界別，登記的都是已註冊的公司或團體，要找其登記地址及電話不難，即使這些地址和電話不一定接觸到公司或團體負責人。可是在個人投票的專業界別，選民登記冊只有選民的姓名和地址。近年選舉事務處在新登記選民時會提供選擇，讓選民登記電郵地址，選民可以選擇接收電郵通訊而非郵遞刊物，以免浪費紙張。這為候選人提供了一些方便，但這類選民佔登記選民比例甚低。筆者訪問的功能界別候選人，大都有自己的電郵地址庫，以不同方法蒐集而得，郵址數量不等。公務員選民的工作郵址通常是公開資訊，於是部分公務員選民比例較高的專業界別（如工程界及建築測量界），候選

1. 2004年10月19日訪問張超雄。

2. 2008年9月5日訪問龔耀輝、2008年10月22日訪問莫乃光。莫乃光表示由於他在資訊科技界的立場一直是「反對垃圾電郵」，因此已沒有儘量多用電郵。



由於人均選舉經費較充裕，功能組別候選人多會投寄刊物。2004年社福界候選人張超雄便將自己發表過的文章集結成書，命名為《反叛點，可以麼？》，寄給所有社福界的選民。

人只需集中查找某些政府部門的通訊冊，便可找到不少業內公務員選民的工作電話和郵址。此外，候選人通常會透過個人的關係網絡，包括自己的工作、業內組織參與或過往活動，積累各種連繫。候選人的助選團往往亦會分布於不同專業分組、不同機構、不同服務類別，然後各自透過其工作或個人網絡以蒐集電郵地址，組織成候選人的電郵地址庫。各類中介組織（例如專業團體、工會和業界組織）也可以為候選人提供聯絡方法，以及替候選人聯絡選民，從中扮演重要的動員角色（詳見6.3節）。

6.2 候選人親身接觸選民

香港早年的選舉（特別是地區選舉和改用比例代表制前的立法局選舉）的選舉動員非常強調候選人親身接觸選民。候選人街頭派發單張和親身接觸選民，以及候選人及其助選團逐家逐戶進行家訪，是選舉工程的重要部分（見馬嶽和蔡子強，2003）。早期的選舉工程因而非常「勞力密集」（labor intensive）。在1998年，立法會選舉採用比例代表制後，由於選區面積擴大，這種勞力密集的選舉動員模式不如97年前重要。但相較西方的先進民主國家，香港立法會選舉的直選部分的選舉工程，現時仍是相當勞力密集以及倚賴文字媒介，而且由於選舉經費上限和政黨資源的限制，沒有過渡至資本密集（capital intensive）的選舉模式（馬嶽和蔡子強，2003）。

一直以來對功能界別選舉的分析，都認為由於功能界別選民較少，上述分區直選常用的「傳統模式」動員並不可行，因為當選民人數少，在街頭能接觸選民的機會不大，不符合成本效益，因而要倚靠中介團體及界別內的人脈動員。香港的民主派早年認為這種靠中介組織和人脈的選舉動員模式，對他們不利，因而也削弱了他們參與功能選舉的意欲。但自前兩三屆的功能界別選舉開始，有候選人開始仿效直選模式的街頭接觸選民和探訪選民，可說是選舉工程上的一個突破。

如果以2004和2008兩屆功能界別選舉的經驗觀察，部分候選人花了相當的氣力親身接觸選民以動員支持。他們的辦法大約可分為三類：（一）工作地點探訪；（二）街頭單張；（三）私下或公開的選民集會。

6.2.1 工作地點探訪

無論是法團投票或是個人投票的界別，在技術上都可以直接探訪

工作地點以接觸選民，只是成本效益高低不一。法團投票的界別的特點是選民（公司或團體）數目較專業界別少，於是候選人能親身接觸的選民，佔整體選民的比例可以很高，在競選期間可能可以接觸大多數選民。2008年旅遊界候選人謝偉俊由該年3月開始直接探訪業內旅行社選民，在旅行社比較密集的区域和大廈，逐戶探訪各小型旅行社的老闆。謝偉俊認為此工程收效甚大，因可給選民有誠意、無架子的印象，而且成功率（指老闆願意接見）甚高^[3]。

在某些專業界別，大公司或政府機構可以是專業選民集中的地方，一次探訪可接觸數十以至數百選民。醫學界候選人會探訪各公營醫院，像直選候選人進行家訪般「探醫院」，可以一次過接觸很多醫生。2004和2008年均有參選的醫學界候選人郭家麒更會在一些醫生密集的商业大廈探訪各私家醫生。2008年工程界候選人黎廣德指出在選舉提名期之前，他可以用「公共專業聯盟」的名義到業內的大公司作講座，有機會一次過接觸數百名工程師，他自己則在選舉期間探訪了二三十間公司，以及政府部門如路政署及環保署等^[4]。2008年會計界候選人譚香文則更據稱在選舉前一年已開始探訪業內公司，其對手陳茂波則在選舉期間以每天約30公司的速度探訪，估計在選舉期共探訪1,400家公司^[5]。2008年資訊科技界的譚偉豪表示他透過探訪一些選民密集的地區（如數碼港、太古坊和各大學）或公司和機構（如電訊盈科、醫管局、港鐵、中電、生產力促進局）見選民，差不多接觸近1,000選民^[6]。

社福界可能由於候選人和選民都是社工，比較重視個人接觸，2004年三名候選人都有親身探訪服務機構以接觸社工選民。可是，

3. 2008年9月29日訪問謝偉俊。

4. 2008年10月10日訪問黎廣德。

5. 根據2008年9月26日訪問會計界候選人陳茂波。譚香文沒有接受訪問。

6. 2008年11月3日訪問譚偉豪。2008年資訊科技選民總數為5,749。

由於平均每工作單位的社工不多，部分可能正出外工作，每次探訪能接觸的選民有限。在2004年選舉，張國柱選後表示親身探訪了約三分一的服務單位，每次能接觸一至十名社工不等，張超雄則表示做了三百多個（約六分一）單位，但「雙張」均比方敏生探訪了六七十個單位多很多^[7]。

6.2.2 街頭宣傳

另一個效率相對較低的方法是在街頭派傳單宣傳。和分區直選的最明顯分別是：香港大約有三分二成年人登記為直選選民，因此直選街頭派傳單，能派到直選選民手上的機會很高。但功能選民佔街上行人的比例低很多，而且候選人理論上很難辨認誰是自己功能界別的選民。部分候選人的對策是在該界別的公司較密集的地區，於上下班時間站在交通要塞派發傳單。部分界別有不少選民在特定政府部門服務（例如會計界、工程界和建築測量界），故此有關的政府部門出入通道被視為重要的拉票地點。例如2008年會計界的各候選人都有在會計師較密集的工作地區作街頭宣傳（包括中環太子大廈、太古坊、灣仔稅務大樓的天橋等）。同樣地，資訊科技界的莫乃光和譚偉豪，都會在數碼港及太古坊等資訊科技公司較多的地點作街頭宣傳。部分專業界別沒有明顯的集中工作區域（例如社福界），候選人亦較少用街頭宣傳方法。

不少功能選舉的候選人面對的動員困難，在於他們縱使得到選民的家居地址，知道那些地區有較多選民居住，但由於選民人數少，到訪住所逐一接觸的效率不高，有時只能「死馬當活馬醫」。2004年建築測量界候選人吳永輝曾嘗試在選民名冊上，挑選地址較接近的選民

7. 2004年10月19日訪問張國柱、2004年10月19日訪問張超雄、2004年8月31日訪問方敏生助選經理梁魏懋賢。

300–500戶，逐一像分區直選工程般上門拜訪，但很多時都找不到選民，結果只能接觸到的選民不足100名，故此在選舉中期已放棄有關工程^[8]。

選舉當日的催票工程有類似情況。大部分候選人都是倚賴電話、短訊或電郵等較肯定可接觸到選民的方法，在最後階段或選舉日催票，較少用票站外或地區層面以定點宣傳拉票。有些候選人覺得「不做白不做」，故仍然會在選舉日儘量做街頭宣傳。他們的方法通常是在界別選民較密集的区域（通常是大型中產屋苑如太古城、沙田第一城、美孚等）作街頭宣傳，即使這種街頭宣傳能接觸的所屬界別選民比例不高。正如張超雄所言，他在2004年選舉日動員了九輛車作全港巡遊，以及在較多社工居住區域（例如沙田第一城）作宣傳，是覺得「當日沒甚麼好做，找些事情做」，可說是聊盡人事，連候選人自己都知道是成本效益不高的工程^[9]。

6.2.3 私人聚會或公開論壇

功能界別選舉選民不多，有時私下的小眾聚會，比公開的街頭宣傳更符合成本效益。候選人會透過各種人脈網絡，和選民作碰頭聚會。2008年醫學界候選人梁家驩表示私家醫生約有30至40個小圈子式聚會，會定期碰頭聚會吃飯等，他的朋友會安排他出席這些聚會與不同的醫生碰面^[10]。選舉論壇是候選人其中一個接觸選民的渠道，但選舉論壇在不同界別的重要性有異。大部分非個人選民投票的界

8. 2004年8月28日訪問吳永輝。這裏可見分區直選和功能選舉工程另一相異之處：分區直選每住戶通常有超過一名選民，上門家訪比較容易找到有選民在家，但功能選舉很可能每戶不會有多於一名該功能界別選民，而且不少功能界別的專業人士工時長，上門家訪不易找到選民。

9. 2004年10月19日訪問張超雄。

10. 2008年8月21日訪問梁家驩。

別，以及一些傳統上競爭性低的個人專業界別（如教育界），通常只有傳媒舉辦的論壇。而這些論壇可能在傳媒機構進行，一般公眾或選民難以到場參與，因此並非理想接觸選民的機會。部分專業界別會安排論壇在不同的業界團體（例如專業協會）或工作地點（例如大機構）舉行，出席的選民會較多。非在場人士較難知道論壇的過程和內容（傳媒報道通常很簡短），但對到場的選民會有一定影響，而且論壇後的次階段口頭傳播通常亦會對選情有一定影響。

根據各受訪候選人的評估，不同界別的選舉論壇的效應不一。2004年社福界的選舉除各傳媒論壇外，在不同服務機構地點舉辦的論壇達30個，平均每次約60至70人出席，成為社福界選民了解候選人的重要場所。多個論壇下來，方敏生較親建制的立場明顯令她處於劣勢（見第七章），支持度逐漸滑落。醫學界無論是2004年或2008年的選舉都約有十個論壇，分別於各業界團體（如醫學會、西醫工會）以及大型醫院舉行，但出席率甚低^{【11】}。出席者大多是已有既定立場的人士，或可能是某候選人的支持者。換言之，論壇對出席者投票取向的影響應不大。其他幾個專業界別如工程界、建築測量界、會計界和資訊科技界的情況類近：主要業界團體和大型機構（特別是公營機構如政府部門、港鐵、醫管局等）會舉辦論壇，通常共有十個左右，平均每論壇約有數十人參與，對選民取向應有一定的影響力。

6.3 業界團體的動員

如果從法團主義的角度看，由於功能界別選舉是帶有法團主義色彩的選舉，界別內的團體支持哪些候選人，以及其動員的角色，對選

11. 據郭家麒表示，一所公營醫院可有四五百名醫生，但出席論壇的往往只有二三十人。

舉結果應有很大影響。香港的功能界別有大約六成的議席由法團投票。在部分界別中，公司或團體必須成為某些業界協會或協會式組織（umbrella organizations）的成員才可成為功能選民，賦予了這些協會或聯會性質組織更大的影響力。第五章的分析已反映二十多年來近四成的自動當選席次，差不多全來自法團投票的界別（「鄉議局」和「區議會」界別是主要例外）。以法團為選民基礎的功能界別，其相關業界組織的支持和動員通常比較重要。如果是有獨佔性質的業界團體（例如工業界和商業界共四個組別，只有團體會員才是界別選民），團體的影響力則更大。比較有分析價值的，是在個人投票的專業界別中，相關的業界團體（包括工會、專業團體和其他協會性質組織）對選舉動員的影響。

根據兩次選舉的訪談、反映和觀察，各專業界別中的工會組織和專業團體的取態會不同。工會類型的業界團體通常不會避忌支持候選人，甚至會推出候選人代表工會參選。教育專業人員協會的張文光、護士協會的李國麟（或更早的何敏嘉和麥國風）、社工總工會的張國柱等，都獲業界主要工會支持，或代表工會出選。候選人會採納工會的業界政綱，工會則會協助候選人動員支持者。有法定地位和權力如考核專業資格、規管業內操守等功能和權力的專業組織，例如律師會、大律師公會、醫學會、工程師學會、建築師學會等，通常都會在選舉中採取較中立的態度，例如不會公開地以團體名義支持任何候選人。縱使團體的領導層本身希望某候選人勝出，或其中一名候選人是該會的會長或理事，也不會明確的以專業組織的名義支持某一候選人，在選戰中團體亦會採中立的態度，團體領導充其量以個人身份協助拉票。

根據我們2008年就功能選民的問卷調查，工程界只有2.6%被訪者表示會跟專業團體的推介投票，但有19.4%的被訪者表示團體推薦會增加對候選人的好感，而仍有約七成被訪者表示團體對他們的決定沒有影響。醫學界有近六成的被訪者表示業內團體的支持對他們

的投票決定沒有影響。在餘下的被訪者中，最多人表示會支持醫學會支持的候選人，佔17.7%，公共醫療醫生協會有9%，而西醫工會（3.5%）和前線醫生聯盟（2.8%）的號召力都不強^{【12】}。2004和2008兩屆選舉曾接受訪問的醫學界候選人都認為，各業內團體的立場和支持對選情影響不大。在2008年選舉中，醫學會領導層傾向支持郭家麒，前會長蔡堅及當屆會長謝鴻興等均有替郭家麒站台。但醫學會在名義上並沒有支持任何候選人，而郭家麒最終亦以現任議員身份落選。

不少候選人在訪談中都表示，表面上中立的業界專業團體可能暗地裏支持某些候選人，從中扮演動員的角色。其中最常見的「指控」是業界團體可能為其友好的候選人提供會員（往往即等於選民）的聯絡方法如電話及電郵等，讓候選人可以用以拉票，更有效的動員選民支持。2008年資訊科技界候選人莫乃光懷疑很多支持譚偉豪的業界團體表面上沒有公開支持譚偉豪，但卻為譚提供聯絡方法，令譚在選舉後期透過電郵、電話和手機短訊，很深入及有效的動員選民。2008年選舉，醫學界候選人郭家麒指公營醫院的工會掌握了公家醫生的通訊方法，在選舉後期很細緻很深入的以電郵及電話為其支持的候選人何柏良短訊拉票。2004年社福界候選人張超雄直指方敏生曾利用社聯資源（例如用社聯車輛接送出席活動）為自己進行選舉工作。2008年旅遊界候選人謝偉俊指中國旅遊協會等中資機構會約業界作飯局，然後其支持的候選人董耀中會在「飯前飯後」出現拉票^{【13】}。但就算所有這些傳聞指控屬實，相關組織仍然只是用較間接的方法提供方便或協助，並不是真正的「打正旗號」用組織的名義支持或動員會員支持，甚至可說是害怕讓公眾或會員知道它們的真正立場，只能非正式地、不公開地對部分候選人提供方便或協助。總體來說，專業

12. 2008年選舉，公共醫療醫生協會具名支持何柏良，而西醫工會則具名支持楊超發。

13. 2008年10月22日訪問莫乃光、2004年8月31日訪問張超雄、2008年10月6日訪問郭家麒，2008年9月29日訪問謝偉俊。

團體往往受制於專業操守和其角色，並不會很明顯的以團體的名義支持某候選人，可見各團體有關政治中立的規範往往仍有一定的約束力。但以爭取利益為基礎的團體如工會或商會等，往往可採取較積極的拉票態度，不怕以鮮明的立場支持候選人。

6.4 政府及官方機構的角色

政府和各官方機構在選舉中是否中立，一直是功能選舉中備受爭議的問題之一。功能界別的議席界定和選民資格，本身牽涉一個國家認可（state licensing）的過程。第四章的討論已指出政府在界定功能界別的過程中，可以挑選一些較親政府或對政府倚賴較多的行業/產業，令功能界別議員蒙上親政府的色彩。在香港，不少專業人士提供的社會服務，都倚賴政府撥款，或與政府服務直接有關，加上部分界別內有不少選民是公務員，都令政府和其他官方機構對選情可以有一定的影響力。近年來工商界和部分專業界別頗為倚賴內地的經濟機遇，亦令中央政府對功能選舉的影響力增加。

近年來，民主派候選人往往投訴政府在選舉中（包括直選和功能界別選舉）偏幫建制派候選人，以及中聯辦介入選舉，協助建制派候選人等。在訪談中，他們也有投訴政府用不同的網絡協助民主派的競選對手。2008年的醫學界和工程界選舉，都有較突出政府官員介入的爭議性例子。2008年醫學界候選人梁家驩表示他聽聞政府和醫管局高層希望何柏良當選，因而要求醫管局各聯網總監協助拉票^{【14】}。到了選舉後期，傳媒報道郭家麒十多年前曾向自己出任董事的「工人健康中心」的基金中借貸，懷疑其濫用公家資源，但其後發現食物及衛生局局長周一嶽特地向有關負責人查詢此事。郭家麒懷疑周一嶽嘗

14. 2008年8月21日訪問梁家驩。

試利用職權，搜集郭的「黑材料」以圖影響選情，去信特首辦公室投訴^{【15】}。

2008年工程界候選人黎廣德認為政府一直希望何鍾泰當選，因而嘗試協助何鍾泰動員選民支持。他指政府在提名期前，曾安排何鍾泰到各政府部門講述政府十大基建計劃，方便何鍾泰接觸政府工程師選民。但在提名期開始後，政府發出內部指引，不容許在政府部門內舉行選舉聚會，結果各政府部門、工程師學會和政府工會都決定不再舉辦競選論壇。黎廣德認為這是封殺他和選民溝通的渠道^{【16】}。（按常理，選舉期間溝通和宣傳渠道愈少，對選民較熟悉的現任議員愈有利。）在選舉前數星期，何鍾泰發電郵通知駐地盤工會人員協會主席及其他成員，指自己已成功為該會人員爭取改變政策，令原來屬C級條款受聘的地盤人員，將可獲提升至B級水平，起薪點調高約一萬元。有人質疑業界爭取改變政策已有多多年，但政府在選舉前夕才同意改變政策，並透過何鍾泰放風予業界，是為何鍾泰拉票^{【17】}。

6.5 新九組的經驗

1995年的「新九組」選舉，功能界別選舉的選民資格擴至所有在職人士，是一個很獨特的「功能選舉」經驗。如果我們將當年選舉的動員模式，和現時選民較少、界別界定較狹窄的功能界別動員模式比較，可以令我們對功能界別選舉的本質有更佳的了解。由於1995年的「新九組」選舉模式在回歸後便被取消，我們只能用該屆選舉的動員經驗作參考。1995年的「新九組」選舉，和95年前和現時的功能界別選舉有不少不同的地方，包括：

15. 見《明報》及《蘋果日報》2008年9月5日的報道。

16. 2008年10月10日訪問黎廣德。

17. 見《信報》，2008年7月30日，頁08。

1. 當年「新九組」所有界別都是新增的。換言之，「新九組」各界別選民在1995年之前差不多全都沒有功能界別的投票權；
2. 「新九組」大部分界別的選民人數都相當多，最少選民的界別（紡織及製衣界）也超過60,000名選民，多於2008年或以前所有功能界別（除教育界外）的選民人數（見表6.3）；
3. 各界別的選民資格不論受僱身份和階級，即行業內的僱主和僱員都同樣是界別選民。界別選民的身份界定通常根據公司性质，而非個人的工作性質。例如紡織公司的經理或財務主管，在「新九組」制度下會和紡織工人或工廠看更一樣，被歸入為紡織界選民；
4. 部分「新九組」界別包括超過一個行業/產業或甚至多個行業/產業，例如第一組別包括漁業、農業、礦產、能源、建造等行業，第九組公共、社會及個人服務界更涵蓋極廣，包

表 6.3 1995年新九組選民數目

界別	登記選民人數
漁農、礦產、能源及建造界	75,174
紡織及製衣界	60,568
製造界	113,957
進出口界	113,241
批發及零售界	101,988
酒店及飲食界	69,592
運輸及通訊界	109,716
金融、保險、地產及商業服務	171,534
公共、社會及個人服務界	248,987

括大部分公務員（其中包括無限多的不同工作性質）、各類自僱人士（也包括很多不同類型工作人士）、以及很多無法簡單歸類的行業，令各「新九組」界別的行業界線並不明顯。

在上述這些特有情況下，1995年的「新九組」選舉和歷屆的功能界別選舉的一項最大分別，在於很多選民根本不知道自己屬於甚麼界別。而且，由於界別的界線不太鮮明，各界別的選民沒有很清晰的界別意識或利益。港大社會科學研究中心當年曾進行一項調查，顯示在選舉日前的七個星期，仍然有52%的被訪者不知道自己屬於「新九組」那一個組別^{【18】}。有學者曾在選舉前分析，以工聯會在各行各業的工會會員人數為基礎，估計工聯會的候選人會在新九組選舉中有優勢^{【19】}。現實是：工聯會當年派出六名候選人，只有酒店及飲食界的陳榮燦當選，但得票也只佔三成左右，顯示業界團體或行業工會的影響有限。

我們看看當年「新九組」的選戰動員，便會對功能選舉的本質有更深的思考。1995年選舉由於選民數目眾多，不少選民對自己身屬的界別認識不多，或認同不深，因此當年「新九組」的動員模式跟我們現在看到的功能選舉動員模式很不同。工聯會背景的候選人會沿用自己的工會網絡作動員。民主派的對策則是儘量利用政黨效應，由民主黨、職工會聯盟和街坊工友服務處的六名候選人組成「民主職工大同盟」，主打民主和勞工議題，並且指出勞工階層的不少困境和問題是源於政制不民主，而在選舉宣傳中則較少集中於個別界別的業界問題。民主派候選人亦利用他們當年在20個直選選區都有候選人的優

18. 《明報》，1995年8月17日。

19. 蔡子強及黃洪（1995）。

勢，由直選的競選團隊協助「新九組」候選人。例如在直選選舉工程進行家訪時，一併要求支持者中的「新九組」選民（這些選民可能本來茫然不知自己屬何組別）支持民主派在「新九組」的候選人，並利用各級直選選舉工程蒐集回來的支持者電話作催票。自由黨眾候選人（包括周梁淑怡、唐英年和劉健儀，均為現任立法局議員）的動員策略對界別選民的針對性其實更低。候選人會尋求業內團體的支持，但在該些團體影響力下的選民人數，應該佔總體選民比例不高。自由黨候選人主要靠的是候選人的全港知名度，其動員工程其實很接近全港性的直選的宣傳策略。

1995年「新九組」選舉的結果，反映候選人的全港知名度和政黨效應遠比業界聯繫重要。自由黨的幾名現任立法局議員（包括劉健儀、周梁淑怡和唐英年），由於全港知名度遠超對手，全都順利勝出。工聯會背景的候選人大致能拿回其組織或親中陣營的票源（通常佔總選票兩三成）。但縱使是唯一勝出的陳榮燦，其得票也沒有超過三成。雖然工聯會所有候選人都在界別內有較深資歷，並且得到界別內的主要工會支持，但卻大部分落敗，往往輸給一些在界別內資歷較淺的民主派候選人。「民主職工大同盟」的六位候選人中，知名度較高，而又在勞工界有較深資歷的李卓人和梁耀忠以大比數勝出。其餘各候選人大致拿回民主派基本票源由三成至四成左右，有些更在候選人較多、票源較分散的情況下獲勝（包括民主黨的曾健成和鄭家富）。

1995年「新九組」的經驗，反映了功能界別選舉的一個通則：功能選民數目愈多、界別的界線愈不明顯，動員模式則會愈接近直選；反之，選民愈少、界別的界線很清晰而相對封閉（例如只有單一行業、該行業能清楚的界定或界線很明顯，或只有某業界團體的會員才是選民等），則業界團體動員和支持的影響愈大，界別利益、業內聯繫和人脈的因素便會變得更重要。像1995年的新九組選舉，實際上的選舉效應和選舉動員的模式已經很接近直選的模式。

6.6 小結

本章在分析不同界別、和不同選舉的動員模式後，發現候選人的動員模式其實因界別而異。最主要的影響動員模式的因素包括：（一）選民數目；（二）界別內行業或產業的同質性；（三）業界選民的封閉（closure）或獨佔（monopoly）程度。簡單地說，選民人數愈多、界別界線愈不明顯、界別的同質性愈低，則界別利益愈不鮮明、愈不重要，功能界別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或壟斷。在這情況下，該功能界別的選舉動員模式會較接近直選。在這情況下，政治分歧（例如候選人對民主的立場）和政黨效應對選舉工程和結果會有較大影響（亦見第七章），而界別利益和業界團體動員對選民的影響會較小，候選人的全港知名度會更重要，而儘量以接觸最多選民、爭取公眾曝光率的直選式選舉宣傳，會較為有效。反之，如果選民人數（個人或法團數目）少，界別由單一或少數的行業/產業組成，大部分的選民均屬於一個或幾個業界團體的成員，業界團體的動員、個人接觸和界別內人脈則會是更有效的動員渠道；候選人公開的宣傳和動員，相對沒那麼有效。在選舉議題方面，業界利益亦會遠比宏觀的政治和政策議題重要。現實上，這類比較「小圈子」和界別「封閉性」較強的界別，選舉競爭性通常較低，不少經常自動當選。上述這三項影響動員模式的因素，應該可以作為下一階段研究功能界別選舉的一些工作性假設（working hypotheses）的開端。

1995年的「新九組」選舉，可以說是在上述三項因素中，都最接近直選的「功能」選舉模式，故此選舉動員模式和選舉的結果都接近直選，業界組織的影響力則相對較少。香港現時各功能界別中，設定組織類別（即包括工業界和商業界的共四個議席，及「鄉議局」），由於封閉性和獨佔性最強，因此業界組織的影響力最大，候選人和選民間的直接接觸相對重要性較低，業界團體的內部商討可以取代了選

舉過程，令這五個界別經常自動當選。回歸後，九個以個人投票為基礎的專業界別由於選民數目較多，是現存界別中，選舉動員模式較接近直選的，選民對選舉過程的影響亦會相對較大。但由於各專業界別的界定標準都相對清楚，大多以專業會籍或註冊制度界定選民資格，加上部分界別利益較鮮明，跟「新九組」那種行業利益不明顯的分組不同，故在選舉過程中，界別的利益仍然是專業選民投票時考慮的重要因素（見第七章）。這些功能界別的候選人有相當的空間去嘗試動員個別選民。政府架構和業界團體雖然有一定影響力，但囿於政府和專業團體要在選舉中立的規範，往往不能太公開的協助某一候選人。因此，選舉期間候選人和選民的各項直接溝通，仍然是重要的動員模式。界乎設定組織和各專業界別之間的，是代表各經濟產業的界別（通常以法團或商會為選民基礎）。這些界別通常選民較少（不會超過數千），而且大部分以法團投票為基礎，業界團體的影響會較大，選舉模式較少公開動員，而產業的利益是影響選戰的最主導因素。

以上的觀察和分析，反映功能界別選舉的選舉過程和利益代表過程，受不同因素影響。選民的可塑性、界別利益的重要性、業界團體和政府當局的影響等，在不同界別均不同，並且可受選舉制度的各項設計因素影響。這對我們思考日後功能界別的各项可能改革方向，和不同選舉安排的政治影響，有一定的啟示作用。

第七章

界別利益與政治裂隙

第二、三章回顧的西方政治學中，有關功能代表或功能選舉的理論和概念，有一個共同的假設：在同一功能、產業或專業中，其利益是相對同質（homogeneous）的，因而可由單一的議員或組織代表。但筆者就2004和2008年的功能界別選舉的研究則反映，不少功能界別中有相當的內部利益分殊，其中包括界別內再細分的不同產業或專業間的不同利益、不同工作背景（例如受僱於公營機構或私營企業）的利益、大企業和小企業的不同利益，以至界別內的「階級矛盾」等。

多年來，香港選舉或政壇最重要的政治裂隙（political cleavage），一直是對民主化的態度和對中央政府或特區政府的態度（見Ma, 2002a）。在各屆的功能界別選舉中，雖然不少傳媒評論仍然以「民主派對建制派」的論述來分析選舉，但筆者的實證研究則顯示，很多功能界別選民和候選人都認為：對功能選戰而言，界別利益比政治立場或其他全港性的政策議題更重要，而上述的界別內的各種裂隙，對選舉結果的影響，應該比「民主派對建制派」的裂隙更決定性。本章將首先討論政治分歧和政黨認同在功能選舉中所起的效應，然後再討論功能界別中的不同利益分歧，以及其在不同界別的選舉中的影響。各項討論，大多以2004年和2008年兩屆功能選舉的選戰的實證研究為基礎。

7.1 政治分歧的重要性

多年來，相對於分區直選，香港傳媒對功能界別選舉的報道非常少（主要原因應該很簡單：大部分他們的讀者或觀眾聽眾都無權在功能界別選舉中投票），而報道採用的主要角度，一向是「民主派對保守派」的論述，和分析分區直選沒有分別。這可能是研究功能界別選舉首要回答的問題：政黨背景或政治立場，對功能界別選舉有多大影響？

如果回顧1985–2008八屆的功能界別選舉，除了四成議席自動當選外，不少選戰都沒有出現「民主派對保守派」的局面。如果就過往八屆的185次功能選戰分析^{【1】}，除了四成選戰自動當選，更有約三成選戰是沒有民主派候選人參與的，餘下的50多次或佔總選戰約三成的「民主派對保守派」的選戰，大多集中在各專業界別或1995年新九組的選戰（換言之，都是個人投票的選戰）。個人投票界別而有民主派參與的選戰，共有40次，佔總選戰的21.6%（見表7.1）。總的來說，在現時立法會所有28個功能界別中，由1985年至2008年，只有13個界別曾有民主派候選人參選。在各非專業人士界別，除了早年香港總商會的麥理覺曾以民主派姿態成功取得商界（第一）分組的議席外，民主派縱有派人參選，也通常以大幅落敗（包括飲食界、區議會界、體育文化界等），民主派候選人的參選變成只有「滋擾」作用，而難以令選戰真正看到政治裂隙對選民的影響。

這個現象的主要原因，當然是非個人投票的界別大多為代表工商界的界別（佔約15席），而在法團投票下，這些界別變成「老闆階層」投票的選戰，而香港的資本家大多政治立場保守而不敢得罪中央政府，不會支持民主派候選人，故此民主派往往甚至不會嘗試挑

1. 如果某功能組別有超過一個議席，但只會投一次票（例如勞工界），會視為一個「選戰」計算。

表7.1 不同類別功能界別議席的民主派與保守派對壘情況，1985-2008

	設定組織	專業界別	經濟產業	社會及其他類別	所佔比例
自動當選	78.95%	17.19%	40.35%	42.31%	40.54%
沒有民主派	15.79%	18.75%	47.37%	30.77%	28.65%
一名民主派對一名保守派	5.26%	29.69%	0.00%	11.54%	12.97%
全部民主派	0.0%	1.56%	0.00%	0.00%	0.54%
超過一名民主派或超過一名保守派對壘	0.0%	32.81%	12.28%	15.38%	17.30%
選戰總數	38	64	57	26	185

戰這些界別（甚至不可能找到候選人）。另外非工商界亦非專業界的功能界別，多年來競爭性都很低（包括鄉議局、區議會、勞工界三席，體育、演藝、文化及出版界等），民主派偶有挑戰但全無威脅，這些界別內的大部分選民的政治立場都預定了不會投票給民主派候選人。從這個角度看，現存28個功能界別的法團為主的投票辦法和選民組成，以民主/保守的裂隙界分的話，保守陣營在大約20個議席都可說是穩操勝券，因而其選舉結果可以說是「過度決定」的（over-determined），可以說是民主/保守的政治裂隙在選舉中不起作用，也可以說是由於界別內絕大部分的選民都在裂隙的某一方，因此政治裂隙並非選戰中的主要影響因素。

因此，在過往的功能選戰中，要研究政治意識形態分歧對選民行為的影響，只能研究各專業界別的選戰。根據筆者有關2004及2008年選舉的實證研究，無論是候選人的訪談，或者是醫學界和工程界的選民調查，在這些專業界別中，候選人對民主普選的立場似乎都並不如傳媒論述中那麼重要，縱使不同界別的情況可能不同。在醫學界和

工程界選民調查中，當被問及「你認為你的功能界別的立法會議員，最重要的角色應該是甚麼呢？」，只有2.8%的工程師和7.1%的醫學界選民認為「爭取民主普選」是最重要的角色。而如果計算選民所列的首三個「最重要角色」的話，只有大約10%的工程界選民會將「爭取民主普選」列作頭三位重要的角色；醫學界選民相對上明顯較看重民主政制，有32.6%的選民將「爭取民主普選」列為首三項重要的角色。

當被問及選擇候選人最重要的標準時，只有8.1%的工程界選民及14.1%的醫學界選民，會將「候選人對民主/普選的立場」，視為最重要的投票標準。而兩個界別的選民最重視的，都是候選人能否反映或回應業界最重要問題，以及候選人有沒有為選民本人爭取過利益（見表7.2）。調查同時反映，工程界和醫學界的選民大半表示，在考慮投票選功能界別議員時，會採取異於投地區直選的議員的標準。無論是工程界或醫學界選民，都表示投功能議員時，會比分區直選投票時更重視議員能否維護業界利益，覺得政治立場較不重要，並更重視其專業能力（見表7.3）。從兩個界別的比較可見，醫學界選民表示會用同一標準投票予功能和分區直選的比例較高。在表示會用不同標準投功能界別和被訪者中，醫學界選民比工程界更重視個人關係，但較不重視政治立場。

如果結合問卷調查、選舉論壇表現和候選人訪談結果，比較合理的結論是：不同專業功能界別的選民，對民主/政制問題的重視程度不一樣。我們的選民問卷調查中，亦顯示醫學界選民比工程界選民較重視候選人對民主普選的立場。一般而言，不少在直選和功能同樣有投票權的個人專業選民，在投功能選舉時也會採取較重視界別利益和專業議題的態度。由2000至2008年，三屆都有參選醫學界功能界別選舉的郭家麒表示，他接觸界別選民的印象是從2000年到2008年，醫學界選民愈來愈重視界別利益。而在2008年選舉中，不少醫學界選民對他表示：他們投票選直選議員時會用政治立場定奪，但投票

表7.2 功能選民投票最重要的考慮因素

問題：當你投票選擇你界別的立法會議員時，以下各項因素，哪些較為重要？				
	醫學界選民		工程界選民	
	最重要標準	最重要三個標準之一	最重要標準	最重要三個標準之一
政綱能否回應業界最重要問題	34.70%	83.90%	46.60%	88.20%
候選人有否為你爭取過利益	37.80%	75.40%	20.60%	58.70%
候選人對民主/普選的立場	8.10%	27.10%	14.10%	32.60%
你個人是否認識/熟悉候選人	4.60%	23.50%	10.00%	44.70%
候選人在界別內較高的專業地位/資歷較深	7.70%	42.90%	4.50%	29.10%
其他同業推介	0.40%	4.90%	1.60%	16.60%
所屬專業團體支持	1.20%	17.90%	1.30%	19.10%
候選人和中央政府有良好關係	3.10%	18.60%	1.30%	11.10%
總計	97.60%	294.20%	100%	300%

表 7.3 投票選功能議員時的不同標準

	工程界選民	醫學界選民
功能和直選沒有不同	34.2 %	43.7%
功能和直選有不同	65.1%	54.1%
選功能時更着重界別利益	98.88%	96.53%
選功能時更着重個人關係	18.97%	30.64%
選功能時政治立場沒有那麼重要	64.20%	76.30%
選功能時更重視專業能力	96.59%	89.66%

註：表中列數字為同意該句子的被訪者比例

選功能界別議員時則會以界別利益為依歸^{【2】}。2008年工程界候選人黎廣德認為「功能組別沒有六四」，覺得他界別內關注民主的選民不多，反而部分會害怕他的公民黨背景，會影響業界與中國政府關係。因此他認為民主派標籤，在工程界整體上反而負面效應略多^{【3】}。2004年建築測量界候選人吳永輝認為他的界別有大約兩成民主派的「死硬」支持者，分布於不同專業分類^{【4】}。他在選舉論壇中，對政治議題如功能組別存廢或六四問題等，他毫不含糊地緊守民主派立場，並且聲言這些問題「沒得妥協」^{【5】}。

2008年會計界的三名受訪候選人（陳茂波、龔耀輝和黃宏泰），均認同譚香文的公民黨標籤能吸引相當的民主派票源：陳茂波認為界別內起碼有25-30%的基本民主派支持，特別是年輕選民；龔耀輝則自稱相信中間選民是大多數^{【6】}。譚香文在選舉論壇中經常強調自己是「貨真價實的民主派」，重點是針對民主派票源。論壇中，譚的對手及節目主持亦會經常問她和公民黨對應否取消功能界別的立場。

資訊科技界2008年的兩名主要候選人都認為，對民主的立場是決定該界別選舉結果的一個重要因素：譚偉豪認為民主派候選人篤定在界別內有三至四成穩定支持，反而建制派只得一兩成（換言之，他認為界別內以政治立場取決的票達五成多），莫乃光則認為民主和保守固定票源相若，各為600-700票（即共佔總投票數的三成半至四

2. 2008年10月6日訪問郭家麒。

3. 2008年10月10日訪問黎廣德。

4. 2004年8月28日訪問吳永輝。

5. 兩屆建築、測量及都市規劃界的結果反映，吳永輝的得票率分別是13%及18%，均不超過他估計的兩成基本民主派票源。

6. 2008年9月3日訪問黃宏泰、2008年9月5日訪問龔耀輝及2008年9月26日訪問陳茂波。

成），莫的助選團亦有在論壇中問及譚偉豪在普選和廿三條立法問題上的立場^[7]。

法律界和教育界多年一直被視為民主派在功能界別的「重鎮」，因為律師和教師在政治取向上一直都相當支持民主，相關的團體（如教協及大律師公會）在香港過往的民主運動上亦一直扮演重要角色。在歷屆功能選舉中，法律和教育兩個界別的民主派候選人都毫不含糊的陳述其對民主政制的鮮明立場。2008年吳靄儀更在論壇自我介紹時，開宗明義地說「法律界的責任是捍衛法治、爭取民主政制」，並且質疑對手何君堯過往有否爭取民主。同樣地，教育界的張文光會在論壇中質疑對手何漢權（2008年選舉）過往反對七一大遊行，和曾經支持董建華連任等政治立場。

從候選人政綱和選舉論壇內容分析，有一點非常突出：除政制議題外，功能選舉的選戰中絕少論及與業界無直接關係的全港性政策議題。例如醫學界的論壇會討論醫療融資、公私營醫療失衡、公營醫療事故等全港性政策議題，也有機會討論到民主政制或功能界別選舉存廢問題，但對房屋問題、勞工問題、福利政策、經濟和其他民生問題等，各候選人的政綱均極少着墨。而無論是傳媒或業界團體及機構舉辦的選舉論壇，均絕少觸及其他政策議題。新聞傳媒的論壇主持，往往也只會問及與該業界有關的政策問題。各候選人的競選刊物，往往亦沒有包括這些與業界無直接關係的社會政策立場。雖然現實上所有功能界別議員的工作，都和所有政策範圍有關，也要就所有這些全港的政策議題作相關的表決，但似乎不論是選民、候選人或傳媒，都有一個印象：功能界別議員主要是「負責」與其業界有關的政策範圍的，他們對其他政策範圍的立場，在選舉中遂變成無關宏旨。

7. 2008年10月22日訪問莫乃光，及2008年11月3日訪問譚偉豪。

綜合而言，在各非專業界別中，民主派候選人往往力量薄弱，無力挑戰，在選戰沒有不同政治陣營對壘的情況下，政治或民主議題往往並不是重要的競選議題。在法律和教育兩界，候選人都相信界別選民對民主、法治非常支持，因此民主派形象鮮明的候選人會佔相當上風。其餘七個專業界別，功能選民對民主及政制議題的重視程度不一。但如果從政綱、論壇、候選人宣傳品等分析，政治議題在功能選戰中的重要性，不及在分區直選中重要。

7.2 功能選舉中的政黨因素

香港的功能界別選舉的政黨參與程度一向偏低。八屆選舉以來，各功能界別選舉共402名候選人中，只有119名有政黨背景，約佔總候選人的三成，而大約只有一半（99）的選戰（53.5%）是有政黨人士參選的。選民人數偏低，候選人不大需要政黨協助作大規模動員，應該是候選人不需要政黨協助的重要原因之一。而功能界別選舉由於界別利益佔了一個重要位置，政黨背景不一定是有利因素。

在2004和2008 兩屆選舉中，有政黨背景的候選人，往往要為其所屬政黨的立場或其政黨身份辯護。政黨候選人最常面對的質疑，是如果政黨立場與界別利益有衝突時，候選人當選後會跟隨黨的立場，還是界別的立場投票。2004年金融服務界選舉中，自由黨的馮家斌被不同候選人攻擊有關自由黨的立場。候選人之一張華峰在論壇中強調自己「沒有政黨包袱」，並且質疑自由黨對引入市場管理法的立場。本身是港進聯成員的馮志堅不以港進聯名義參選，反而在論壇上攻擊自由黨只代表大商家。馮家斌在論壇上的回應是：如果業界和自由黨出現分歧，會以業界意見為基礎。

多年來，自由黨是參加功能界別選舉最多的政黨，經常面對「業界相對政黨」的質疑。自由黨對此質疑的設定回應，是功能界別議員

如果是自由黨籍，有助遊說整個自由黨支持該業界的利益立場，從而增加該界別的政治影響力。現實上，由於自由黨大部分議員都來自功能界別選舉，黨規容許立法會議員面對黨立場與界別立場衝突時，可以向自由黨申請豁免跟隨黨立場。此外，亦有個別功能界別議員的立場影響整個政黨的取向的例子（詳細討論見丙部）。

現實上，政黨身份在功能選舉中往往成為包袱。2004年的飲食界選舉，民主黨的陳樹英挑戰競選連任的自由黨張宇人。當年飲食界的主要競選議題，是政府即將立法規定食肆全面禁煙。不少食肆由於擔心禁煙會影響生意，在選舉論壇上往往針對民主黨支持全面禁煙的立場；弔詭的是：自由黨的黨立場也是支持政府禁煙，但卻容許張宇人豁免，張宇人於是可自由的在選舉期間反對食肆禁煙，並且攻擊民主黨支持禁煙的立場。陳樹英結果以849票對2,488票大敗於張宇人（另一候選人黃倩瑛得566票）。

2008年工程界公民黨候選人黎廣德，在論壇中往往被對手攻擊他要「將工程界的主權交給公民黨」，他自己在選後訪問中亦認為這可能影響部分選民的取向^{【8】}。該年選舉，黎廣德和建築、測量及都市規劃界的民主黨候選人吳永輝，在論壇中均被對手問及如果業界集體要求他退黨，他會否退黨。簡單來說，無黨籍候選人在功能界別選舉中，往往會將對手的政黨利益和界別利益對立起來，嘗試造成政黨成員可能要跟黨的立場投票，因而不利代表界別利益的形象。

2008年筆者就工程界的選民的問卷調查反映，55.5%的工程界選民同意「由於不需要兼顧政黨立場，沒有政黨背景的候選人能較有效的反映業界利益」，有31.3%的選民表示政黨背景「沒有影響」，而只有12.9%的被訪者認為「議員有政黨背景可以更有效的擔當議員職務」^{【9】}。

8. 2008年10月10日訪問黎廣德。

9. 醫學界選舉由於沒有政黨成員參選，因此問卷中沒有包括此一問題。

不同界別的選民對政黨效應的印象當然不同。從醫學界和工程界選民間卷中，各項政治態度比較、兩個界別的候選人政綱分析、以及候選人訪問等，都可反映工程界選民一般而言比醫學界選民非政治化，更注重界別利益。但從上述的調查可以反映，如果在某一界別的功能選民中，對政黨持負面看法的選民比持正面看法為多的話，則政黨標籤在功能選舉中不但無甚優勢，甚至可能成為包袱。

不少有黨籍候選人的對策，是在選舉工程中淡化自己的政黨色彩。無論是自由黨、民主黨或公民黨的功能界別候選人，往往不會在自己的宣傳品中強調自己的政黨身份（不少連政黨標誌亦欠奉），甚至選擇不以政黨名義參選。候選人可能不會隱瞞自己的政黨黨籍（因為一旦被揭發，會產生誠信問題。而且部分成員的黨員身份已為人熟知），但卻會選擇以其他組織名義參選，在宣傳品中亦不會強調自己的政黨身份，所屬政黨的全港性政綱亦可能付諸闕如。工商界政黨如自由黨和港進聯通常賦予黨員較大的自由，例如2004年的港進聯的馮志堅和2008年自由黨的董耀中，都沒有用政黨身份參選。民主派政黨情況比較複雜，一來他們通常以直選主導，不想因參與功能界別選舉而作出太多豁免，影響黨紀；二來他們都相信民主派政黨標籤在各專業界別中有基本票源，政黨標籤有助固定民主派基本票源。2004年及2008年兩屆，亦有政黨作出妥協：民協的張國柱在2004和2008年都以代表社會工作者總工會的名義參選，並沒有標榜民協的身份；而建築測量界的吳永輝在2004年以民主黨身份參選落敗後^{【10】}，至2008年改以公共專業聯盟身份參選。但由於其民主黨籍已是眾所週知，仍然在論壇被攻擊其黨籍問題，以致他要在宣傳品中加上一張「政黨實力vs政黨包袱」的傳單，強調其政黨背景其實有助他為業界爭取利益，而不是一個包袱。

10. 現實上，2004年吳永輝的宣傳品差不多完全沒有政黨色彩，雖然他仍然強調自己支持雙普選的立場。

上述的討論顯示相較分區直選來說，政治立場和政黨背景在功能界別選舉中的重要性較低，政黨背景有時甚至可能有負面效應。多年下來，無論是功能選民、候選人還是傳媒，都把功能選舉視為界別利益代表的選舉。現實上，同一功能界別並非只有單一的「界別利益」，界別中的利益受多重因素影響而出現內部分歧，可以影響選舉結果。

7.3 界別內的界別

第四章就香港的功能議席的概念討論已指出，功能議席的劃分缺乏客觀標準。何謂同一「功能」或「產業」是抽象概念，落實至以職業或團體會籍界定選民身份時往往有落差。香港的具體經驗指出在同一功能界別內，往往界別內還有不同性質的專業或產業，因而可產生不同的利益集體，而在功能界別選舉時，這些不同的選民集體可能對選舉議題有不同取向，左右選舉結果。

單就九個專業界別而言，其實差不多每個專業界別都可再細分不同專業工作性質的小界別（見表7.4）。在2004年及2008年兩次選舉中，不少受訪的候選人都指出，界別內不同專業分類的從業員所關注的問題和投票的標準不同，在選舉中構成不同的利益組成，影響投票行為和選舉結果。一個普遍的現象是：某一專業分類的人士會傾向選擇投票給同屬自己專業分類背景的人。以建築、測量及都市規劃界為例，界別選民包括（主要是）建築師、測量師、規劃師、園境師等。而在選民組成中，測量師約佔五成、建築師約佔四成，而規劃師及其他加起來約只佔一成多。在2004年選舉中，被訪的建築及測量界候選人^{【11】}都相信，界別內的選民會投票給自己專業背景相似的候選人

11. 包括陳佐堅及吳永輝。

表7.4 各專業功能界別包含的主要職業類別

功能界別	主要選民資格
教育界	大專、大學及其他認可專上教育機構擔任 <ul style="list-style-type: none"> • 教學或研究的全職學術人員 • 同等職級的行政人員 • 校董會成員 教師 校長
法律界	事務律師 大律師
會計界	會計師 各商業機構中擁有會計師資格
醫學界	醫生 牙醫
衛生服務界	護士 脊醫 助產士 藥劑師 醫務化驗師 放射技師 物理治療師 職業治療師 視光師 牙齒衛生員 聽力學家 聽力學技術員 足病診療師 牙科手術助理員 牙科技術員 牙科技師 牙科治療師 營養師

表7.4 (續)

功能界別	主要選民資格
衛生服務界 (續)	配藥員 製模實驗室技術員 視覺矯正師 臨床心理學家 教育心理學家 義肢矯形師 言語治療師 科學主任 (醫務)
工程界	專業工程師 (包括以下專業界別) <ul style="list-style-type: none"> • 生物醫學 • 建造 • 屋宇裝備 • 化工 • 土木 • 控制、自動化及儀器儀表 • 電機 • 電子 • 環境 • 消防 • 燃氣 • 岩土 • 資訊 • 製造及工業 • 輪機暨造船學 • 材料 • 機械 • 結構
建築、測量及都市規劃界	建築師 園境師 專業測量師 專業規劃師

(表7.4, 下頁續)

表7.4 (續)

功能界別	主要選民資格
社會福利界	社會工作者
資訊科技界	香港電腦學會、香港工程師學會資訊科技部、其他有關專業團體或商會的會員

(即建築師投給建築師出身的候選人、測量師投給測量師出身者)，因此以都市規劃師或其他身份參選的候選人(例如2004年和2008年均有的參選的都市規劃師吳永輝)，相對於以建築師或測量師身份參選的候選人，便會比較吃虧。吳永輝最後在2004年的六名候選人中，只拿得總票數的13%，至2008年他得票增至超過700，但仍只得總票數的約18%。

在這種選民心態下，假如某界別的選民組成很懸殊(例如某一專業或產業佔大多數)，便會做成少數專業或產業利益被忽視的情況。早在1991年選舉，當時的金融及金融服務界主要包括金融服務業(如證券行及股票經紀)和保險業(選民主要是保險公司)，當選的詹培忠的主要支持者是小股票經紀，數目比保險公司多很多。詹當選後曾說由於保險界沒投票給他，所以他不曾代表他們的利益。詹培忠其後收回有關言論。衛生服務界自1988年設立界別以來，選民的最大組成部分是護士，結果是香港護士協會(護協)^{【12】}支持的候選人屆屆當選，而其他各種醫療專業人員如藥劑師、各類治療師等，多年來縱使參選都沒有機會威脅(遑論當選)護協推薦的候選人。20年來，衛生服務界只有1998年的蔡錫聰和2004年的龐愛蘭以藥劑師身份參選，是20年來僅有的非護士候選人，但均只得不足兩成的選票而大

12. 香港護士協會前身名為「香港護理員協會」(2007年易名)，是香港最大的護士工會，至2009年會員達23,000名。見其網頁：www.nurse.org.hk/c_index.htm，最後於2009年5月4日擷取。



2008年醫學界候選人郭家麒有詳細的牙科政綱，但對最終選舉結果幫助不大。

幅落敗。醫學界在1995年加入牙醫成為界別選民，但由於牙醫只佔醫學界總選民約一成多，多年來都只有註冊西醫當選。十多年來只有1995年的楊幽幽和2004年的馬金泉曾以牙醫身份參選，但均大敗：楊幽幽95年在單對單的選戰中只拿得5.4%的選票；馬金泉的戰績略佳，但也不過在三名候選人中拿得6.7%的選票。2004年當選的郭家麒亦表示牙醫在醫學界的參與意欲很低，其利益從來沒被代表，立法會內亦很少討論有關牙醫的問題^[13]。2008年選舉，郭家麒曾提供非常詳細的牙醫政綱（其他對手則沒有或相對簡短很多），但似乎對最終選舉結果幫助不大——爭取連任的郭家麒最後只得票27.5%，得票列第三位而落敗。

13. 2004年8月29日訪問郭家麒。

2004年的社會服務界選舉，雖然主要的分歧是界別內的階級分歧（見7.4節），但從事不同服務的社工的投票取向亦有不同。社工主要分青少年服務、家庭服務、社區發展、老人服務、復康服務五大類。張國柱在2004年的選前訪問中，認為家庭及復康兩類社工支持方敏生的比例會較高、從事社區發展的社工會較支持張超雄、而他個人則在青少年服務社工中有較多支持^{【14】}。方敏生的助選團也認為方在家庭和復康社工中有較大優勢^{【15】}。但張超雄則認為自己在復康社工及青少年服務社工中亦有不少支持^{【16】}。

上述這些不同取向，不一定是建基於不同的「利益」，而可能是候選人過往的服務紀錄和人脈（例如方敏生做復康工作較多，而張國柱則長期從事青少年服務），以及從事不同服務的社工本身有不同的價值取向（例如從事社區發展的社工比較反建制，因而會較支持較反建制的張超雄，而從事家庭服務的通常可能比較保守，會較傾向建制色彩較重的方敏生）。但從上述分析可見，縱使是被視為單一的專業界別（例如社工界），仍然可以有不同的界別分類分歧。

如果根據工程師學會的會員資格的界定，工程界選民其實仍可再細分為18個專業（見表7.4）。筆者在2008年選舉工程界選民的問題調查顯示，不同專業分組的政治態度或投票標準沒有統計上顯著的分別，但對現任議員的滿意程度則不一。建造及屋宇裝備類別的工程師對現任的不滿程度最高，土木工程師不滿程度亦較高，而電機及電子工程和機械工程師則較為滿意（見表7.5）。

14. 2004年8月28日訪問張國柱。

15. 2004年8月31日訪問方敏生競選經理梁魏懋賢。

16. 2004年8月29日訪問張超雄。

表7.5 工程界不同專業類別對現任議員的滿意比例

	土木工程	建造及 屋宇裝備	電機及 電子工程	機械工程	結構工程	其他
滿意	31.1%	28.3%	38.5%	41.2%	19.0%	58.6%
不滿意	41.1%	45.7%	26.9%	35.3%	31.0%	20.7%
沒意見	27.8%	26.1%	34.6%	23.5%	50.0%	20.7%

N=245

7.4 界別內的階級分歧

同一專業或產業內的一個主要利益分歧來源，往往是界別內上層與下層的矛盾。同一個專業界別內，已經成為業界翹楚或事業已安穩的專業人士，往往已成為僱主級或管理階層，其利益和對業界發展的看法，很可能與新入行、仍在努力掙扎為事業打拼的年輕專業人士不盡相同。同樣地，同一經濟產業中，大企業和小企業的利益往往不盡相同，甚至處於對立關係，對行業發展方向或業內主要問題的看法也自然不一致，可以說是界別內的「階級分歧」。

在筆者的實證研究中，2004年的社會福利界選舉，最能反映這界別內的「階級分歧」現象。社工專業自回歸後，一直備受各項政府政策影響：包括削減福利開支、政府服務的外判、社會福利需求隨經濟下滑而上升、津助制度的轉變、「資源增值」、因管理主義而新增的各項服務指標等，都令前線社工的工作壓力大增，以及工作環境與待遇大不如前。其中自2000年政府推出的「整筆過撥款」（lump-sum grant）制度，可說是加深社工界內的「階級矛盾」的重要措施。在這措施下，政府根據工資中位數釐訂每服務機構的總體撥款，然後機構可自行決定如何運用該批撥款。表面上，這令機構的資源運用更靈活，但事實上，不少機構出現「肥上瘦下」的現象，機構的管理階層控制調撥資源的權力，而基層社工在工作量大增之餘，薪酬卻可能被

立法會社會福利界功能組別選舉候選人

張國柱

◆ 社會工作者總會會長
◆ 第二屆優秀社工 (1993)



九龍彌敦道322號百樂大廈16B 電話：2780 2021 傳真：3019 6310 電郵：contact@vote-for-che.hk 網址：http://vote-for-che.hk

各位同工：

延長過渡補貼 穩定社工士氣 爭取資助制度 長遠發展社福

2000年4月1日，社福界開始實施「整筆撥款」資助制度，社會福利署(社署)為著令非政府機構(機構)向該日前入職的員工履行合約，特設立「過渡期補貼」，每年從「獎券基金」撥出款項，補貼每位定影(snapshot)同工的增薪點(影相時超出職級中點的差額經員工已計算入整筆撥款的數額中)。社署承諾提供「過渡期補貼」五年，直至2005-2006年。社署亦曾承諾如機構曾作出安排而仍未能解決差額問題時，則社署將考慮繼續為機構提供「過渡期補貼」。

正當整個界別努力去適應這個新制度之際，政府由2000-2005年開始至今共削減了18.3%

平台，我將會團結界內外力量，迫使政府停止削減對社會福利服務的資助。另一方面，我會要求立即全面檢討「整筆撥款」資助制度。只有這樣，員工才能穩定士氣，才能專注服務，實踐社工理想，而機構亦可消滅其憂慮。最後，我將努力爭取延長「過渡期補貼」，即跨越2006年，直至最後一名影相同工退休或離職。



延長「過渡期補貼」並非天方夜譚，也絕對不是政府所言涉及天文數字的財政承擔。曾有學者研究指出，如以過去幾年的人手流動計算，「過渡期補貼」額在2006-2007年便達最高峰(約4.17億)，隨後便會逐步下降。



立法會社會福利功能界別
Legislative Council
Social Welfare Functional Constituency

2

方敏生
Christine Fang

2004年的社會福利界選舉反映了界別內「階級分歧」的現象。候選人張國柱以「延長過渡補貼，穩定社工士氣」為主題，被視為代表管理層的方敏生卻只能標榜「同心協力」。圖為二人競選刊物的封面。

削減。各機構要競投服務、根據各項服務指標「交數」、儘量節省資源、社工合約制比例大增，令前線社工（尤其是年輕新入行社工）的工作壓力大增，但待遇可能反而不如前，晉升前景也大受影響。

在這情況下，較新入行的社工的待遇和工作條件比他們的上司可以差很遠，發展和晉升的前景更因合約制和種種前景不明而大受影響，令社工界的管理層和前線（特別是資歷淺的）社工之間，出現不少的矛盾。在2004年選舉中，社會福利界席位有三人競逐，分別是社會服務聯會總幹事方敏生、社工總工會會長張國柱、和理工大學社工系講師張超雄。由於三人都被視作民主派（雖然一般認為方敏生較為親建制，而張超雄則較反建制），因此政制民主化/普選的問題並不是當年社福界主要的選舉議題，界別內主要分歧是管理層和前線社工的矛盾，以及對政府把社會福利服務和管理市場化的政策的態度。方敏生由於是社福界最大的機構社聯的總幹事，被認為代表社福機構管理層以及和政府關係較為密切，因此在選舉論壇和競選刊物中，方敏生就社工合約制和整筆過撥款的立場，往往被「雙張」攻擊，而方敏生的回應策略亦比較防守性，只會以「業界要團結」作為政綱重點，辯稱核心問題是資源不足夠，而不敢對政府政策採取較批判的態度^{【17】}。張國柱更在競選郵遞中暗示方敏生是「不吃人間煙火的機構主管」，而「假如社聯代表取得此議席，機構利益將會擴展至立法會平台，享有絕對權力，誰來制衡他們呢？」^{【18】}不少競選論壇中，「雙張」都會爭相標榜自己過往為前線員工爭取權益的功績，以及質疑另一張姓對手對前線社工貢獻不大，顯見兩名候選人都認為爭取前線較資淺的社工，是選舉勝負的關鍵。

根據2004年選前訪問社福界各候選人或其競選經理，張超雄和張國柱都相信社工界管理層以及社會福利署的僱員會較支持方敏生，但

17. 2008年的社會福利界選舉，民主黨的狄志遠亦以「業界要團結」為號召。

18. 張國柱競選郵遞，04年9月1日印製。

管理層大概只佔總票數的一成^{【19】}，而約佔兩成選票的中層管理則不一定大部分支持方敏生。「雙張」在選舉議題立場上的分別，主要是張國柱較多談具體政策問題和社工權益，而張超雄作為學者，則以一較超然的態度，較多談體制改革和資源再分配，以及宏觀議題和公民社會的前景等。最後「雙張」以頗高票數拋離方敏生（後者只得總票數的22.8%），反映了大多數前線社工的「階級取向」。

其他專業界別同樣有出現利用「階級分歧」作選舉議題的情況。2008年資訊科技界選舉中，莫乃光在各論壇中，一直以「譚老闆」來稱呼對手譚偉豪，企圖令人覺得譚是上市公司老闆身份，不明白業內僱員的利益。2008年會計界選舉，龔耀輝在論壇上超過一次指出陳茂波有大企業如中電高層支持參選，質疑陳如果進入議會，會有利益衝突。

如果以收入作為被訪者在業內「階級地位」的指標，則在2008年選舉工程界的選民問卷調查，反映高層工程師和較低層工程師取向有顯著的不同。高薪工程師對現任議員（何鍾泰）的表現較為滿意：年收入100萬或以上的工程師有一半滿意現任議員的表現，反之年收入50萬以下的工程師，則只有22%表示滿意，而40%表示不甚滿意（見表7.6），年薪介乎50萬和100萬者的滿意比例，則介乎兩者之間。當被問及工程界面對最主要的問題是甚麼時，收入較低的工程師較關注與工作待遇有直接關係的問題，例如生意和就業機會不夠，工時和工作壓力太大等；收入較高的工程師則有較多人關注業界地位問題，以及整體界別發展如人才培訓等問題，而較低比例覺得生意不夠、工時過長等是主要問題（見表7.7）。

如果我們以取得專業資格的年資作為業內「階級地位」的指標，則調查同樣反映年資較淺的工程師較重視工作環境與待遇問題，而年

19. 張超雄及張國柱的選前訪問，分別為04年8月29日及8月28日。

表7.6 工程界不同收入人士對現任議員的滿意比例

	年入\$500,000 或以下	年入\$500,000- \$750,000	年入\$750,000- \$1,000,000	年入\$1,000,000 或以上
滿意	22.0%	31.8%	31.7%	50.9%
不滿意	40.2%	31.8%	47.6%	23.6%
沒意見	37.8%	36.4%	20.6%	25.5%

N = 245

表7.7 工程界不同收入人士認為業內最主要問題

	年入50萬或以下	年入50-75萬	年入75-100萬	年入100萬 或以上
生意不夠 + 薪酬不佳 + 工時過長	75.7%	51.6%	51.7%	32.7%
青黃不接/沒 人入行/新一 代入行質素 欠佳	4.1%	22.6%	18.3%	18.6%
專業形象不 高 + 政策沒 發言權	17.6%	24.2%	28.3%	36.7%
其他	2.7%	1.6%	1.7%	2.0%
總計	100%	100%	100%	100%

N = 245

資較深的着眼宏觀業界問題的比例較高（表7.8），但不同年資的工程師對現任議員的滿意程度，則沒有統計上的顯著關係（當然，按常理年資較高的工程師通常收入也較高）。在政治態度上，年資淺的工程師對政黨候選人接受的比例較高，較多認為政黨背景有助議員擔當其職務。表7.9反映，年資愈長的工程師愈大比例認為議員沒有政黨背景，更能反映業界利益。

表7.8 工程界不同年資人士認為業內最重要問題

	年資			
	五年以下	6-10年	11-19年	20年或以上
生意不夠 + 薪酬不佳 + 工時過長	72.9%	50.7%	61.6%	36.2%
青黃不接 / 沒人入行 / 新一代入行質素欠佳	8.3%	14.9%	17.8%	27.6%
專業形象不高 + 政策 沒發言權	16.7%	29.9%	19.2%	36.2%
其他	2.1%	4.5%	1.4%	0%
總計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

N=246

表7.9 工程界不同年資對政黨接受程度

	五年以下	6-10年	11-19年	20年或以上
議員有政黨背景可更 有效擔當議員職務	21.2%	14.1%	7.4%	11.3%
沒有政黨背景能較有 效反映界別利益	38.5%	52.1%	64.2%	66.1%
有否政黨沒有影響	40.4%	33.8%	28.4%	22.6%
總計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

N=266

如果以年資作為醫學界選民的階級地」指標，則醫學界內年資深淺對各類政治態度和投票標準，沒有顯著的影響。唯一統計上有顯著分別的，只是針對現任議員的評價：年資深（30年或以上）的被訪者滿意和不滿現任議員的比例均最高，而年資淺（10年或以下）的醫學界選民，則有近六成表示對現任議員的表現沒意見（見表7.10），反映他們對代表業界的議員的表現不大關心。

表7.10 醫學界不同年資對現任議員評價


	10年或以下	11-20年	21-30年	30年以上
滿意或非常滿意	31.4%	28.8%	42.7%	48.1%
中立/沒意見	58.8%	53.8%	50.5%	31.5%
不滿意或非常不滿意	9.8%	17.3%	6.8%	20.4%
總計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

N = 312

以經濟產業為代表基礎的界別（全都以法團而非個人為投票單位），同樣會出現界別內的階級分歧，主要體現於小經營者和大經營者間的矛盾。正常而言，大企業往往在業內擁有競爭上的優勢，擁有較多資源及龐大網絡，市場佔有率和政治影響力較大；小企業則數目較多，在「一公司一票」的投票制度下，後者有時在選舉中可能佔優。以金融服務界為例，主要選民基礎是各類金融業經紀，但由於小經紀佔選民的多數，多年來以敢言為號召、比較反建制的詹培忠一直頗獲小經紀支持，1991年、1995年及1998年均成功當選。雖然詹其後在1998年因偽造文件入獄，2000年不符合參選資格，但在2004年捲土重來，再度高票當選，2008年更在無對手下成功連任。

同樣是以法團投票，中小企與大企業的對抗也在旅遊界出現。2008年旅遊界的選民只有1,261名，其中包括旅行社、機票代理商、酒店和航空公司等，但以旅行社佔選民的最大部分，而旅行社中，中小型旅行社又佔大多數。一直在選舉中以熱門姿態出現的董耀中是旅遊業議會的總幹事^[20]，獲較多的大旅行社支持。整個香港旅遊業的生意都相當倚賴內地聯繫，大的旅行社一般而言比較親建制，而且有

20. 根據1985年訂立的《旅行代理商條例》，規定所有經營外遊業務的旅行社，必須成為旅遊業議會成員，才可領取旅行社的經營牌照。旅遊業議會的主要目標為保障旅客權益，提高業界專業水平，因而有接受投訴、調解糾紛、處理賠償等功能。見旅遊業議會網頁：www.tichk.org/public/website/b5/index.html，最後於2009年3月20日擷取。



謝偉俊 ¹ Paul




破舊立新 ◊ 公義敢言

當前業界面對種種不公平現象

1. 經營旅行社要過四關、繳費四次，包括商業登記費、商會會費、TIC 會費、牌照費，環顧全港商界，均無此「待遇」，敢問這是何道理？
2. 航空公司削佣；代收燃油費及機場稅又無佣金；TIC 條例多如牛毛，令旅行社無所適從；TIC 更以罰代管，動輒罰巨款，隨時可停牌，程序欠公，無透明度，令旅行社惶恐不安。
3. 「賠償基金」累積逾 5 億，但對旅行社及旅客保障絕對不足，單購買機票又不受保。業界每年被徵收數千萬元印花費保障客戶，卻未能購買專業責任保險，正是：「自身難保」！
4. 「旅遊發展局」每年耗費數億公帑，但旅行社仍要自費往海外推銷，連最受歡迎的「國際龍舟邀請賽」竟說沒錢贊助，被逼取消，公理何在？

業界對各種不平現象，怨聲載道……

以上例子，只是冰山一角



香港旅遊業界數十載辛勞造福社會，讓市大眾拼搏之餘可以充電，開拓視野，洗滌身心，提升質素。但業界向來得不到應有回報，營生環境惡劣，不斷遭到壓縮，境況甚至不如家禽業界及漁農界，起碼他們遇上天災人禍會得到政府賠償，旅遊業界卻只落得慘淡經營，自生自滅，哀今日香港竟可不公平如斯！

本文所展照片純屬個人剪景、工作及生活點滴，概與選舉無關。 Election advertisement. Printer: E&W Production Co. 1500 copies on 20 August 08

2008 年旅遊界候選人謝偉俊，標榜代表中、小旅行社、受壓迫，沒有能力在議會發聲的一群。

較大機會受惠於政府和旅遊業議會推廣旅遊的活動，因此與旅遊業議會的關係較好，傾向支持董耀中。酒店業選民多與地產業有關（因為發展商往往是酒店業的主要投資者），因此也比較親建制；機票分銷商等在利益上較倚賴大企業如國泰（見 7.7 段），也是董耀中的基本票源。最後當選的謝偉俊，則以代表中小旅行社利益自居，他的競選刊物中列明：「Paul（謝偉俊的洋名）代表的，是中、小旅行社，受

壓迫一群，沒有能力在「議會」^{【21】}發聲，有冤無路訴。」。2008年的旅遊界選舉的主要競選議題是旅遊業議會的表現和角色。近年針對本地旅遊業或旅行社的投訴，旅遊業議會處理時由於要面對公眾，往往要以消費者或公眾的利益先行，對有問題的旅行社或不當手法會採較批判的態度，處理手法有時令業內的旅行社不高興（而董耀中作為總幹事，往往是面向公眾和傳媒的發言人），特別是近年旅遊業競爭激烈，中小型旅行社生存困難，對旅遊業議會的角色有一定怨言^{【22】}。謝偉俊在選舉論壇中直指董耀中只懂維護大財團及自由黨的利益、偏幫政府和打壓業界。謝偉俊主要爭取的選民對象是中小型旅行社選民，結果以324票對董耀中的315票，以九票之微獲勝。

7.5 不同年齡選民

不同年齡選民有不同的價值觀、階級背景和政治取向，因而有不同的投票傾向，一直是選舉研究內的一個重要結論或假設。在功能界別選舉而言，只有個人投票的界別，才可見到或審視這個效應。而由於個人投票的差不多全為專業界別（區議會、兩個市政局及鄉議局等「間接選舉」界別除外），在不同專業內的不同年齡層間的矛盾，往往影響選民的投票取向和選戰結果。

某程度上，專業界別內的年齡層矛盾，其實和上述的階級分歧是相關的現象。年輕的專業人士年資較淺、較遲入行，多在行業前線或低層而少在管理層，或未有自己的業務。因此7.4節中談及的「階級分歧」，某程度上和年齡層的分歧重疊，年輕專業人士和資深專業人士的分歧，其實往往是他們和上司的階級分歧。

21. 這裏「議會」（引號為原宣傳品所有）應是語帶雙關：一方面指當時的立法會議員未能代表中小旅行社利益，也指當時的旅遊業「議會」未能代表中、小旅行社。

22. 2008年9月29日訪問謝偉俊。

對香港的各專業界別來說，年輕專業人士由於不同世代的流動機會，就業處境不同，跟上一代的專業處境差距可以很大。如果以35歲為年長/年輕的界限^[23]，在2008年時35歲以下的專業人士，大多是大學畢業十年左右或以下，換言之不少在亞洲金融風暴後才入行，沒有經歷過香港經濟或專業發展最好的時段。在80年代和90年代初期，由於專業人士出現移民潮，加上不少專業服務隨着經濟轉型、社會富裕和政府服務拓展而發展急速，部分專業並且因回歸而出現本地化浪潮（特別在政府部門內），令當時很多年輕專業人士晉升很快，用較短時間便可攀到中高層或賺得一定收入。相反，香港在90年代擴展大學教育，令90年代中期以後不同專業人士的供應大增，增加了回歸後的就業壓力和競爭，但回歸後經濟下滑，私人市場就業環境和擴張機會大不如前，加上政府出現財政赤字，要削減公共服務資源，影響不少在公營部門或資助機構任職的專業人士（亦見下7.6段）。換言之，回歸後年輕的專業人士的晉升機會和工作待遇比上一代差很多（而他們的直屬上級又往往比他們老不了多少，不會太早退休），而工作和就業壓力則大增。

不同年齡選民的取向分歧，不光是就業階層不同做成的分歧。筆者的訪談發現，候選人對較年輕專業選民的取向的看法不一致，而在不同專業界別亦有不同。以2008年會計界選舉為例，候選人陳茂波和黃宏泰都認為年輕選民較政治化，較看重政治議題和候選人對民主的立場，而對現況有較多不滿^[24]。2004年的社會福利界選舉，各候選人均認同年輕社工較為激進及反建制，支持張超雄的比例較高。張超雄因此在寄給所有選民的他的文集，便以「反叛點，可以麼？」命名。2004年建築測量界候選人吳永輝亦認為界別內的年輕選民會較

23. 不少受訪的2008年的專業功能界別候選人，當被問及不同年齡的選民的取態時，不約而同的會以35歲作為年輕/年長的分界線。

24. 2008年9月3日訪問黃宏泰及2008年9月26日訪問陳茂波。另一候選人譚香文沒有接受訪問。



2008會計界候選人龔耀輝以爭取年輕選民為主要策略，口號之一是「一齊上！打開政治新局面」。

支持民主及沒有那麼排拒政黨【25】。

相反地，2008年工程界候選人黎廣德和醫學界候選人郭家麒，均認為他們界別內的年輕選民比年長選民較少關心政治和民主普選問題，而多關注業界利益【26】。但一般而言，各界別的候選人都認為年輕的專業選民對業界現狀較不滿，因而專業內的建制團體（例如專業團體、高層人員、大集團或大行等）對他們的意見的影響力較低，年輕選民甚至可能有反對界別內的大集團的傾向。2008年會計界選舉，以爭取年輕選民為最主要競選議題之一的龔耀輝，在電視的競選論壇自我介紹時，開宗明義便問「誰最像你？」，自稱他「仲捱緊未上岸」、「無受過政府恩惠」，並且在發問時針對陳茂波有很多大商家支持，明顯是認為界內年輕選民會對大財團不滿。

25. 2004年10月19日訪問張超雄，2004年10月19日訪問張國柱。

26. 2008年10月6日訪問郭家麒，2008年10月10日訪問黎廣德。

從工程界和醫學界的選民問卷調查反映，候選人的觀察和估計部分有根據，亦有不甚準確之處。調查發現，年輕的工程師對現任議員的不滿程度較高，以及有較多人認為工程界內最主要的問題是生意不夠和工時及壓力問題。工程界40歲以下的選民，只有20.0%滿意現任議員的表現，不滿的達38.8%；反之50歲以上的工程師有43%滿意現任，不滿的只有32.3%。40歲以下的工程師超過七成人認為業界的首要問題與工作待遇有關，包括生意和就業機會不夠、待遇不佳和工時過長壓力太大等。50歲以上的工程師，將上述三項和工作條件有關的列為業界最重要問題的只有不足五成，反而相對上較多人關注行業的青黃不接和專業地位問題（見表7.11）。這兩項結果和7.4節中談及，低收入工程師對現況和建制較多不滿，以及較關注工作條件和環境，應該是相關的現象。但調查同時發現，40歲以下的工程師中，較多人表示會跟隨專業團體的推薦投票（33.8%），反之50歲以上的工程師則只有10.8%表示會跟隨專業團體投票，而有高達86%表示團體推薦沒有影響（見表7.12），這和一般候選人相信年青專業人士會較反對業界領導有出入。

表 7.11 不同年齡工程師對業界主要問題的看法

	39歲或以下	40-49歲	50歲或以上
生意不夠+薪酬不佳+工時過長	73.3%	47.3%	46.4%
青黃不接/沒人入行/新一代入行質素欠佳	5.3%	22.0%	23.8%
專業形象不高+政策沒發言權	18.7%	28.6%	28.6%
其他	2.7%	2.2%	1.2%
總計	100.0%	100.0%	100.0%

N = 250

醫學界的選民的年齡分層有相似的影響：年青醫生（特別顯著是30歲以下）較重視工作條件及環境等問題，也有較高的比例覺得年輕醫生培訓不足是主要問題（見表7.13）。對立法會功能界別議員的期

表7.12 工程界不同年紀選民對專業團體推薦的態度

	39歲以下	40-49歲	50歲或以上
會或大致跟專業團體的推薦投票	33.8%	23.5%	10.8%
團體推薦沒有影響	52.5%	69.4%	86.0%
傾向不選擇專業團體推薦的候選人	13.8%	7.1%	3.2%
總計	100.0%	100.0%	100.0%

N = 271

表 7.13 醫學界不同年齡選民對業界首要問題的看法

	30歲以下	30-39歲	40-49歲	50-59歲	60歲或以上
醫生收入下降/ 工時長	37.5%	16.4%	17.9%	14.1%	18.5%
公私營失衡	25.0%	41.8%	41.7%	49.4%	31.5%
公營醫院的管理和 服務質素	6.2%	10.9%	13.1%	8.2%	13.0%
青黃不接/新一代 入行質素欠佳	6.2%	3.6%	11.9%	7.1%	5.6%
界別的專業形象/ 地位不高	0%	5.5%	1.2%	8.2%	3.7%
年輕醫生培訓問題	18.8%	7.3%	1.2%	3.5%	5.6%
租金上升及其他經 營困難 + 醫療集團	18.8%	7.3%	1.2%	3.5%	5.6%
其他	0%	1.8%	3.6%	1.2%	0%
總計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

N = 294

望方面，有較大比例的年輕醫生期望業界的立法會議員多為其爭取改善工作待遇，而對監察政府和爭取民主政制等卻較不重視（這和郭家麒的印象相若）。至於對現任議員的評價，以及投功能議席是否會採取相異於直選的標準，醫學界中年青與較年長選民的取向則沒有顯著的分別。在政治議題上，針對「工程界和醫學」的調查反映年輕選民都並沒有比年長選民更重視政治或民主發展。

7.6 僱用身份的分歧

功能界別選舉本質上是代表產業或行業利益的。專業界別內的各個人選民對「界別利益」的看法，必然和他們的就業環境和身份有關。一般而言，各專業界別的就業身份可以再細分數個類別：（一）公務員；（二）在公營機構或資助機構任職；（三）自己擁有或合夥經營私營業務（例如會計師行、律師行、醫務所、測量師行等的合夥人），因而是僱主階層；（四）受僱於私人公司或集團的僱員。

享有功能界別代表權的各專業界別，不少和政府提供的社會服務有關，因此公務員或公營機構/資助機構僱員往往佔一定比例。有些功能界別大部分是公營機構或資助機構僱員，私人受僱的佔少數（例如教師、社工、衛生服務界等），因此就業身份類近。但其他的專業功能界別，包括醫學界、會計界、資訊科技界、法律界、工程界、建築、測量及都市規劃界等，往往同時包括以上四種就業身份的專業人士，而不同的就業身份往往會帶來不同的利益、取向和關注議題，令他們的投票標準和行為有差異。

一般分析指出，相對私人機構僱員和資助機構成員，公務員的工作和待遇較穩定，較少受整體經濟環境影響，而市場化程度也較低，因此其關注的業界利益或面對的問題，往往與私營僱員有點不同。以2004年的社會福利界選舉為例，三名候選人受訪時都認為社會福利

署的社工由於工作較穩定，較少受福利服務市場化的衝擊，不滿情緒會較輕，因此比較害怕反建制的張超雄，而較支持建制色彩較濃的方敏生。一般而言，在不同專業界別中，不少候選人都會覺得公務員選民會比較保守，較不支持形象較激進和反建制的候選人。筆者就2008年工程界選舉的問卷調查反映公務員對現任議員的滿意比例明顯較高：有54.5%的受訪者表示滿意現任議員表現，只有24.2%表示不滿。反之，非公務員的受訪者則只有約30%滿意現任議員的表現，而有37.5%表示不滿。

教育界和法律界多年來選舉實力懸殊，而公務員（例如官校教師或律政署任職的法律專業人士）比例不高，其取態難以影響選情，因此研究價值有限。資訊科技界的公務員比例亦較低，各候選人都不將之視為重要的利益集體。公務員佔較重要部分的功能界別，包括工程界（約佔選民的兩成半至三成），以及建築、測量及都市規劃界（佔選民近四成）等。2004年選舉時，由於公務員剛經歷2003年的立法減薪，公務員一般比較關注待遇問題。建築界的候選人吳永輝特地設計了一款迎合公務員選民的競選郵遞，批評公務員改革和合約制，以及強調應提高專業公務員的地位等^{【27】}。吳永輝在2008年的競選刊物也有一專頁談及公務員政綱，包括批評公務員合約制和問責制等。

僱用身份分歧的影響，在2008年醫學界選舉中可說是最為明顯。2008年時，任職公營醫院的醫生大約佔總西醫的一半，與私家醫生比例相若。四名候選人中，梁家騮和何柏良任職於公營醫院，而郭家麒和楊超發則是私家醫生。候選人之一梁家騮曾任香港公共醫療醫生協會主席，曾自掏腰包替公營醫院醫生打官司，成功爭取公營醫生假日工作應獲超時補償，而何柏良則為公共醫療醫生協會現任副會長，並得到協會具名支持，傳聞更得到醫管局高層的支持。一般傳媒的分析，都認為公營醫院醫生會多傾向投給何、梁二人，而私家醫生則會

27. 吳永輝的競選郵遞，2004年8月31日印製。

傾向投給楊、郭二人，做成「四分天下」的局面^{【28】}。從訪問候選人所得，則郭家麒大致同意此一分析，但梁家騷則認為不少醫生都有任職公營及私營醫院的經驗，分歧並不如一般所述般明顯。自2000年開始，接連三屆參選醫學界的郭家麒指出，由於2000和2004兩屆的候選人都全是私家醫生，所以這分歧只在2008年選舉首次出現^{【29】}。各候選人在競選論壇的表現或多或少說明這個問題：不少候選人或其助選團，都在論壇中質疑出身私家醫生的候選人（例如楊超發）能否代表公營醫生的利益，而梁家騷亦會被質疑是否明白私家醫生的處境。

醫學界的選民問卷調查反映公營醫院醫生和私家醫生在部分問題上取態有所不同。較重要的是，有大約一半私家醫生表示他們選擇功能界別議員，並不會採取有異於分區直選的標準，但公營醫院醫生則只有37.9%表示標準會一致。相較下，他們比較重視界別利益。不同僱用身份的醫生最關注的問題有明顯不同：醫療系統「公私營失衡」是共同關注的問題，但私家醫生明顯較關注監管醫療集團、私人診所經營和收入下降等問題，而公營醫生則較關注工時和工作壓力大問題（見表7.14）。另一較顯著的分歧是兩者對立法會議員的期望不同：公家醫院醫生對其功能界別代表議員的主要期望，是協助改善公營醫院的管理和質素，而不少私家醫生則希望議員可以代表業界和大集團交涉，改善業界經營問題。相比之下，私家醫生較多人認為爭取民主政制和監察政府是重要的，而公營醫院醫生則關注切身利益的比例較高（見表7.15）。

會計界的情況則比較特別。各受訪的2008年候選人都指出，擁有會計師資格的界別選民大約只有三四成在會計師樓工作，其他除公務員外（例如稅務局、庫務署等部門），分散於商界不同企業，很多更

28. 見《星島日報》，2008年9月7日，〈醫學界會計界選情白熱化〉，頁A02。

29. 2008年8月21日梁家騷訪問，及2008年10月6日郭家麒訪問。

表7.14 不同僱用身份醫生的首要關注問題

	公家醫生	私家醫生
醫生收入下降+工時長	22.4%	14.2%
公私營失衡	45.9%	39.6%
公營醫院的管理和服務質素	12.2%	9.5%
青黃不接/新一代入行質素欠佳	6.1%	6.5%
界別的專業形象/地位不高	2.0%	5.9%
年輕醫生培訓問題	7.1%	4.1%
租金上升及其他經營困難+ 醫療集團監管	3.1%	17.8%
其他	1.0%	2.4%
總計	100.0%	100.0%

N = 267

表7.15 不同僱用身份醫生對立法會議員的期望

	公家醫生	私家醫生
改善公營醫院的管理和資源	26.9%	6.1%
爭取民主政制	5.8%	10.1%
監察政府一般政策和醫療有關政策	27.9%	33.0%
代表業界和大集團交涉，改善業界經營環境	1.9%	16.8%
改善公眾對醫生及公共醫療的信心	12.5%	11.7%
爭取一套合業界利益的醫療融資方案	24.0%	19.0%
其他	1.0%	3.4%
總計	100.0%	100.0%

N = 283

並非從事與會計有關的工作，故此「業界利益」並不太鮮明。2008年的候選人龔耀輝認為「會計界沒業界」，其選民分散於不同行業之中，因此他強調他的選舉工程的設計和分區直選無甚分別，並且在選舉論壇中一直強調選立法會議員不是選會計師公會主席，認為不應在選戰中經常討論業界利益問題，另一候選人譚香文在論壇中亦同意這一立場。候選人陳茂波在訪談中亦認為會計界的界別利益不太具體，只有真正從事會計業務的選民才會較重視^{【30】}。

7.7 其他利益界分

除了上述幾項利益分歧外，不同界別亦有其他足以影響選舉的裂隙、分歧以及利益界分。各經濟產業或專業界別中有往往有不同的利益集團，例如大企業或「大行」往往在業界內影響甚大，有機會造成利益衝突，也可能影響選民選擇。

以旅遊界為例，由1991–2008年一直代表旅遊界的議員楊孝華是國泰僱員，令他可以差不多盡吸界別內航空公司的票源。此外，由於國泰透過30–50個代理將機票分銷與各旅行社或機票代理，在香港旅遊業的機票銷售的市場佔有率極高，對很多旅行社有一定的影響。據候選人謝偉俊的估計，這個推銷機票的網絡可以為與國泰有聯繫的候選人帶來200至300票^{【31】}。由於楊孝華2008年不再參選，航空公司票源和機票分銷商的票源不能直接轉介至同屬自由黨的董耀中身上，令董未能拿回楊孝華的所有票源。

30. 2008年9月5日訪問龔耀輝，2008年9月26日訪問陳茂波。

31. 2008年9月29日訪問謝偉俊。2008年旅遊界總投票數少於900。

部分候選人曾提及候選人在業內的潛在利益衝突，會影響選民的投票取向。簡單來說，如果某候選人來自業內某大公司或大集團，其業內競爭對手可能不希望其當選，以免該候選人背後集團的政治影響力增加，提升在業內的競爭優勢。謝偉俊認為他在2008年當選的關鍵之一，是有部分業界寧願選一個沒有任何既得利益的候選人^{【32】}，而非有業務牽涉，或會偏重某些業內公司集團的候選人（例如本身是旅行社東主的葉慶寧）。旅遊界另一候選人司馬文也在競選論壇中指出旅遊業議會不應同時是規管者及業界代表，認為董耀中作為旅遊業議會總幹事的身份，容易做成角色及利益衝突。2004年建築及測量界的候選人陳佐堅在訪問中表示，決定參選的一個關鍵，是他離開大的測量行而自立小公司，自覺從此會被業界認為無利益衝突。他認為業內多數工料測量師（quantity surveyor）因為利益考慮的緣故，都不會投票給出身工料測量師的劉炳章^{【33】}。會計界的不同候選人都認為就業於小會計行的會計師，很可能不會投票給大行的老闆級人馬^{【34】}。這個說法，可能和上述7.3節中所述，選民會投票給自己類似出身的候選人的觀點有所矛盾。因此，綜合兩個說法，候選人擁有集團背景或支持，實在是有利有弊：一方面可得到集團票源，另一方面卻可能因利益衝突而喪失業內其他集團的票源。

香港各類專業人士大多數在香港本地的大學畢業，而不同本地大學的校友網絡或母校感情有時是影響選民選擇的因素之一。以醫學界為例，本地醫科畢業生都從港大或中大畢業，而港大醫學院由於歷史悠久，其畢業生佔現職醫生約三分二。2008年選舉中，只有梁家驩是中大畢業生，因此一般相信他會吸引較多中大畢業生的票源。類似情況在2004年的社會福利界選舉出現：在理工大學任教的張超雄

32. 2008年9月29日訪問謝偉俊。謝偉俊與旅遊界的主要聯繫是他是旅遊業議會和數個其他業界團體的法律顧問。

33. 2004年8月25日訪問陳佐堅。

34. 2008年9月5日訪問龔耀輝，2008年9月26日訪問陳茂波。

當然在理大畢業的社工之間有相當優勢，而張國柱則相信人脈因素令中大、港大的社工畢業生較多投方敏生，城大畢業的投他較多，而浸會畢業的亦較多會投票予張超雄^{【35】}。

7.8 小結

本章的各項分析、對功能代表的理論，以及分析功能選舉的傳統智慧，都是一項挑戰。第三章所載的不少功能代表理論，都假設社會功能或者產業/行業利益可以清楚的分割及界定，而劃定後又可以由一名議員代表界別的同質利益，這也是功能代表的理念的重要基礎。本章的實證研究反映，在香港的功能界別選舉中，同一界別內的利益可以很分殊；產業或行業內的不同分類、不同的就業位置和處境、選民的年齡和在行業中的位置，都會影響選民的取向、其對業界問題的看法和投票標準等。從這個角度看，跟分區直選相比，功能界別選舉同樣有多數和少數的矛盾。候選人同樣要兼顧選民中不同的利益組成，並需要用不同的方法動員不同類別的選民。一個功能界別的內部，同樣是可以由多元的利益組成的。

香港一直對功能界別選戰的論述，仍然停留於「民主派對保守派」。但本章的研究反映，不少功能選民表明在功能選舉投票時，會採取有異於分區直選的投票標準。而功能選民對議員的期望、關注的問題、選舉期間主要討論的議題，通常都環繞業界利益，多於關乎民主政制、對特區政府或中央政府立場，以至其他與業界無直接關係的全港性政策議題。相應之下，候選人的政綱或宣傳內容，有關民主政制的內容亦極少。筆者相信各政團或政治力量在選派或協調候選人時，「民主派對保守派」的政治裂隙的確是主導因素，不同的政治力

35. 2004年10月19日訪問張國柱。

量以至業界某些團體在考慮支持那位候選人時，也會考慮到候選人的政治立場，但在動員選民以及選舉工程層面，政治意識形態不一定是最重要的因素。傳統的二元化和政治化論述，可能只是因為沒有能力深入的發掘不同功能界別內的仔細利益分歧，無法更深入的了解功能選民的投票標準而已。

本部分有關功能界別的動員模式和界別裂隙的研究有一定局限。有四成的功能議席自動當選（而往往都是同一些組別），但這並不代表這些界別沒有利益分歧或選舉動員，只是界別內的很多利益分歧，可能在選舉前已經用其他方法撫平，令研究者難以透過觀察選舉，來觀察界別內的不同利益如何整合及衝突。又或者界別內某些少數群體的聲音或利益長期受壓抑，從來沒有機會以選舉的機會顯現其界別內矛盾。除了四成議席自動當選外，有約三成議席雖然要選舉，但長期強弱懸殊（例如教育界、區議會界、體育、演藝、文化及出版界等），令有關選戰往往非常平淡。在選舉對手實力懸殊下，候選人不需要努力動員界別內的小眾不同利益（或會造成這些利益長期受其功能代表忽略），選舉議題的設計往往亦不夠細緻，令研究者難以全面地了解在不同產業或功能界分下，不同利益組成如何影響選舉，以及選舉動員的進行、小眾群體的取態等。上述的原因令功能界別選舉的研究（包括本研究），大部分的資料和觀察仍然倚賴各專業界別的選舉，因為這些界別的選民較多，會帶來較分殊的利益，而且選舉的動員過程較公開，令研究者較容易觀察。

丙部

功能選舉的政治影響

第八章

功能界別對議會和政黨的影響

丙部討論的焦點，是功能界別對香港政治的宏觀影響。回歸以來，功能界別佔特區立法會議席一半，成為議會和選舉政治非常重要的部分。其制度本質、選舉模式和運作邏輯對議會的整體運作、政黨政治的發展、行政立法的關係，以及整體香港的政治發展和政府角色，都有深遠的影響。功能界別在香港已有二十多年的實踐經驗，我們可以從過往議員的表現，以及分析回歸後的立法會的議會行為，分析功能界別選舉對香港政治的議會政治和政黨發展的影響。

8.1 功能議員的議會表現

有關功能界別議員在議會的表現，第一個問題是：功能界別議員會否因為不需向大眾選民問責，因而表現較差？要衡量「議會表現」的優劣其實頗為困難，過往亦有學者曾量化地就不同類別議員的議會活動（legislative activities）作簡單統計，作出分析。

郭儀芬與周昭德研究了2000-04會期立法會討論社會政策的議員表現。研究發現功能界別議員不及分區直選產生的議員重視社會政策（包括醫療、教育、房屋、社會福利等範疇）。他們發覺功能界別議員在自己界別有關的政策範圍會表現較積極，但除此以外，則甚少參與自己界別以外的政策商議（deliberation），包括較少發言，及較少

參與有關的事務委員會和法案委員會等。這反映了功能界別議員對自己角色的理解，往往只在於服務業界或界別利益，並處理與其專業或產業有關的政策事宜，對其界別以外的政策則關注和着力較少。正如第七章就功能界別選舉的候選人政綱和論壇表現的分析，功能界別候選人的政綱絕少談及界別以外的政策議題，反映了無論是界別內的候選人、界別內的主要利益集體和選民，都認為功能界別議員的主要角色是做界別有關的工作。郭、周的研究亦反映，在表決議案時，若該議案關乎社會政策，但與其界別利益無關，功能界別議員往往只跟隨其所屬政黨立場或政府立場投票（Kwok and Chow, 2006）。

民間智庫新力量網絡就2004–08年的立法會議員表現分析反映，功能議員和直選議員在參與立法會各類小組會議數目方面大致相若，但直選議員參與法案委員會略多。在提出議案動議和議案修訂方面，則直選議員比功能議員提出多很多（新力量網絡，2008）。郭儀芬和周昭德針對社會政策的議會表現分析也反映，功能界別議員在2000–04年間從來沒有提出針對有關社會政策的法案的修訂案（Kwok and Chow, 2006）。在發言方面，直選議員明顯比較積極，新力量網絡的研究顯示直選議員在四年內就動議議案的平均發言次數是89.2，遠高於功能議員的68.2次。法案次數亦以直選議員略高，為17.1對16.3次。

為了解答上述的「功能界別議員的表現與普選議員有何不同」的研究問題，筆者就回歸後的三屆立法會（1998–2008）議員的議會行為和表現，作了量化的研究，希望得出較全面的答案。本章對立法會議員的表現的比較標準，將分開以下幾個範疇。

1. **第一個範疇是考勤：**議員是否有盡最基本的職責例如出席會議、在會上發言、以及就需表決的議案投票等。在這範疇，研究將比較所有議員以下幾項指標：（1）立法會週三大會的出席率、（2）財務委員會的出席率、（3）在週三大會上的發言次數、（4）缺席投票的次數和比例等。

2. 第二個範疇是對立法工作的投入：立法會的主要工作之一是立法，而反映議員對立法工作參與程度的指標包括：(1) 議員參與法案委員會 (bill committees) 的次數、(2) 加入法案委員會不一定代表積極出席會議，因此在法案委員會會議中的出席率，應該是對立法工作的參與程度的基本指標之一、(3) 法案在立法會二讀的委員會階段，議員提出修訂的次數，可以反映議員對立法工作的投入程度，以及對立法內容有多大影響。
3. 第三個範疇是監察政府、影響政府政策和反映民意的工作：這包括幾個層面，例如在全體大會上提出質詢（口頭或書面）、提出動議辯論、參與事務委員會工作等。據此，各議員監察和影響政府政策的工作，有以下幾項指標：(1) 提出質詢的次數（包括口頭及書面）、(2) 提出動議辯論次數、(3) 在動議辯論中，提出修訂的次數、(4) 參與事務委員會數目、(5) 在參與的事務委員會中的會議出席率。

每一位立法會議員，我們都會記錄他們在1998-2008年立法會三屆會期內，上述的共12項指標，並且作出比較。各項指標的數據資料，筆者主要根據民間組織「立法會議員天主教監察組」就每名議員已整理的相關統計數字。部分數字該監察組沒有統計（例如法案委員會和事務委員會的出席率），筆者會根據立法會網頁上的資料——例如各項會議紀錄——統計而成。在綜合數據、統計了每位議員的各項指標後，本研究會比較：(1) 功能界別議員和普選產生議員的表現有何不同；(2) 四類不同背景的功能界別議員的表現的異同。

8.1.1 一般考勤

第一個比較的範疇是看議員是否有盡最基本的責任，包括出席會議、在會上發言及投票等。表8.1（見頁183）列出了所有立法會議員

由1998年至2008年三屆會期的全體大會出席率，以及統計了各不同類別的功能議員的平均出席率。表8.1反映，絕大部分的議員的大會出席率都超過九成，分別不大。功能界別議員十年來的平均出席率是94.75%，和分區直選議員的95.17%相去不遠。事實上，十年下來，只有四名議員在其任期內的大會平均出席率是低於九成的，其中馬力（2004-08）在任期間一直身患癌症，多時身在廣州治療未能出席會議，其低出席率應視作例外個案。此外，霍震霆（1998-2008，體育、演藝、文化及出版界）只得71.93%的出席率，和李國寶（1998-2008，金融界）的81.2%都可算是甚低的大會出席率，直選議員（1998-2008）劉千石十年內的出席率亦低於九成（87.2%）。

當然，全體會議的出席率只是最基本的指標，此一指標既沒有反映議員出席的時間長短^[1]，也沒有反映出席的議員在會上做過甚麼，加上議員的全體大會出席率相去不遠，看不到明顯分別。另外一些考勤指標，比較能反映議員在議會的不同參與程度。表8.2（見頁187）列出的財務委員會（Finance Committee）出席率中，各議員的出席率差距較大。監察政府財政是立法會主要功能之一，而政府的所有撥款申請，都需要提交立法會的財務委員會審議及通過，議員的出席率可以反映議員對財政監察的投入度^[2]。功能界別議員和直選議員的平均財委出席率相差不大：十年平均數分別為73.65%（功能）和74.48%（直選），但不同類別的功能議員的出席率有較明顯差距。專業界別的議員的出席率最高（77.1%），社會、勞工各界的出席率次之（75.5%）、各經濟產業的代表的出席率為72.9%，而來自各設定組織的議員則明顯較低（66.0%）。除去馬力不算外，財委會出席率最低的議員較多是功能議員。在任期內出席低於一半的包括：

1. 立法會紀錄出席的方法，只需當天會議曾出席便算出席，沒有登記出席時間長短，因而若議員出席一分鐘會議也會被紀錄作出席。
2. 除立法會主席外，所有議員均為財委會成員。

1. 金融界的李國寶十年內的平均財委出席率只為32%，其中1998–2000會期更只得8.2%的出席率；
2. 鄉議局界十年的出席率為48.75%，其中1998–04的界別代表劉皇發只得不足四成的出席率，04–08年的代表林偉強則有六成多的出席率；
3. 體育、演藝、文化及出版界的霍震霆十年來的出席率為48.75%。
4. 1998–2000年的直選議員陸恭蕙亦只得約49%的財委出席率。

出席率五成至六成之間的議員，則包括：

1. 會計界1998–2000年的代表李家祥在兩屆任期的出席率均低於六成，2004–08年的界別代表譚香文則有七成多。
2. 工業界（第二）的呂明華十年來財委的平均出席率是52.5%。
3. 2004–08年直選入會的張學明的財委出席率僅低於六成（59.8%）。

議員的基本責任當然是在議會內反映其選民的意見及利益，包括在議會上代表選民發言和投票。表8.3（見頁191）記錄了各議員在任期內，在週三大會中所有需要表決而又有投票紀錄的表決中^{【3】}，缺席投票的比例。這個指標一方面反映了議員有沒有在議會內盡代表選民的基本責任，一方面也可補足「出席率」這指標——經常「出席」但遲到早退的議員，按理必然會錯過較多的表決，「缺席投票率」便會較高。表8.3反映了十年內，功能界別議員缺席投票的

3. 部分表決可能以聲音表決而沒有記名，因而立法會沒有紀錄該項表決中哪些議員有投票。任何沒有記名的表決，將不會納入統計中。

比例（17.08%）比直選議員（13.50%）高了不少。如果比較不同類別的功能界別議員，則是各經濟產業的代表議員的不投票率最高（19.96%）、「設定組織」的不投票率次之（18.8%）、而其餘兩大分類的缺席投票率則差不多（14.75%及14.9%）。

各議員的缺席投票率差異很大。其中最令人震驚的數字應該是李國寶，十年內缺席了60.8%的表決。換言之，是「不投票多過投票」，而參與表決的比例少於四成。金融服務界2004-08年的代表詹培忠的不投票比例亦高過一半（50.98%）。此外缺席投票率高於三成的議員包括直選的劉千石（十年缺席投票率近四成），建築、測量及都市規劃界04-08年的代表劉秀成（缺席34.35%）^[4]、98-04年直選議員黃宏發（32.16%）。法律界議員吳靄儀在1998-00年的缺席投票率是34.2%，其後有改善；直選議員陳婉嫻在00-04年間有達32%不投票，但其餘兩任的缺席投票率均甚低。

立法會議員的職責是議事，議事需要開口說話。立法會會議紀錄中，各項動議辯論、休會辯論、法案的二讀辯論和有關法案修訂的討論中，均有明確的發言紀錄。表8.4（見頁195）記錄了議員在1998-2008年間，在全體大會上的發言數字。直選議員每年的人均發言27.36次，比功能議員的人均21.04次高30.0%。四類不同的功能議員的發言次數差別非常大：專業界別的議員平均發言次數為28.13次，其實比直選議員還要高；其次為各經濟產業的議員（20.67次）、社會界別議員則為17.40次。設定組織的議員平均每年發言只為13.52次，大約只為直選議員或專業界別議員的一半。

個別議員發言的數字差別亦很大。有幾名議員每年發言數字通常在十次以下，其中商界（第二）分組的黃宜弘，體育、演藝、文化及出版界的霍震霆、金融界的李國寶的年均發言次數分別是5.5次、

4. 該界別98-00年的代表何承天，和00-04年的代表劉炳章，缺席投票率分別是14.95%和26.84%。

6.0次和6.3次。以立法會一年通常開例會40次左右計算，他們都是平均開大約六七次會才會發言一次的議員。每年平均發言低於十次的議員，尚包括直選議員黃宏發（00-04年的發言率為每年8.25次），直選議員司徒華98-04年間的發言率也只是8.67次。其餘發言率偏低的，還有直選議員劉千石在04-08年每年發言10.75次、工業界（第二）呂明華的十年平均為每年12.3次、漁農界黃容根十年平均為11.6、直選議員劉江華十年平均為12.3等。至於發言較多的議員，例如年均超過40次，則直選和功能議員的數字相若，包括04-08年社福界的張超雄（40.25）、04-08年勞工界的王國興（51.25）、04-08年醫學界的郭家麒（48.0）、直選議員梁耀忠的十年平均為43.2、04-08年直選議員梁國雄（53）等。

8.1.2 參與立法工作

立法會的主要工作之一是立法。現時的法案在提交立法會首讀後，進入二讀程序，大部分都會成立法案委員會仔細審議，因此議員在任期內參與法案委員會的次數及其出席率，以及在立法會大會中就法案提出修訂的次數，應該是議員對立法工作投入程度的主要指標。

表8.5（見頁199）列出了1998-2008年間，各議員每年平均參與法案委員會的次數^[5]。以十年的總體數字計算，直選議員平均每年參加的法案委員會次數（6.60）比功能界別議員（6.09）高8.3%。如果以四類功能界別議員分析，則專業界別和經濟產業類別的議員明顯參加法案委員會較多，分別為平均每年7.12個及7.09個，其實比直選議員的平均數還要高，而且是「設定組織」類別（3.84）的差不多兩倍。數字亦顯示個別議員對法案委員會的參與度差異很大。平均每年參與超過十個法案委員會的議員包括吳靄儀（法律界）、單仲偕（資

5. 不少法案委員會開會歷時超過一年，在統計裏只會當議員參加了一個法案委員會。

訊科技界）、劉健儀（航運交通界）、夏佳理（地產界）和直選的余若薇、涂謹申、黃宏發和何秀蘭。參與甚少的議員，如果以平均每年少於三個法案委員會為界，則有功能界別的李國寶、劉皇發、霍震霆和黃容根，直選的李柱銘、司徒華、馮檢基和鄭經翰^[6]。數字反映單從出席法案委員會的次數而言，功能界別議員與直選議員的表現分別不大，極多參與和極少參與的議員中，同樣有功能界別議員和直選議員。

當然，成為法案委員會成員，不代表一定有開會和有貢獻。表 8.6（見頁 203）列出了各議員 1998–2008 年間，在其報名參與的法案委員會的出席率^[7]。功能界別議員和直選議員的總體平均出席率差不多沒有分別，而四類的功能界別議員的出席率，則依然是「設定組織」的議員的出席率最低，只有 64.7%，而社會勞工各界的議員則最高，達 78.75%，專業界別和經濟產業的代表則介乎其中。在個人層面，少數出席率低的議員包括：「鄉議局」界別代表十年來（不管是劉皇發或林偉強）出席率平均不足三成，劉皇發轉了區議會界別後（04–08）亦只得三分一的出席率、04–08 年金融服務界的詹培忠的出席率亦不足三成，金融界的李國寶的十年總出席率是 37.4% 等。直選議員方面，馮檢基（00–08）和陸恭蕙（98–00）法案委員會的出席率均不足四成，而劉千石除了 98–00 年有六成多出席率外，00–04 四年間只加入了四個法案委員會，而出席率也只得三分之一，04–08 年更是完全四年內沒有參加任何法案委員會工作。

6. 沒有計算長期患病的馬力和任期短於一年的陳方安生。

7. 研究的方法為：研究助理會根據立法會網頁上所載的立法會各法案委員會會議紀錄，從每一個會議紀錄中，記錄各法案委員會成員有否出席。每名議員在一屆立法會會期（假設是四年）的出席率，將以（該議員在四年內所有其參與的法案委員會的會議的出席次數），除以（該議員在四年內所有其參與的法案委員會的總開會次數）計算。十年的總出席率，則以該議員/界別十年內的所有參與的法案委員會會議的出席次數，除以（該議員在十年內所有其參與的法案委員會的總開會次數）計算。

政府提出的法案，議員有權在全體委員會階段（committee stage）提出修訂，然後付諸表決。法案的修訂是立法工作的一個重要部分，代表議員對政府提出的法案內容或細節不滿意，希望修改法例/政策的細節，是議員審議法例內容和作出政策倡議的工作的一重要部分。回歸後，由於議員提出法例修訂需要分組點票，通過的機會不大，議員提出的修訂比95-97年會期大大減少（見8.3節）。議員如果對政府建議的法案內容不滿意，很多時會透過重複在法案委員會施壓，希望迫使政府自行提出修訂，以避開分組點票而較易通過。因此，回歸後議員提出法案修訂的多寡，其實反映了他們是否努力提出異於政府政策的建議（alternative policies）。

表8.7（見頁207）的數字反映提出法案修訂是議員的「稀有」工作。十年來，功能界別議員平均每年只提出0.31次修訂，而普選議員則提出0.66項，是功能議員的2.29倍。功能界別議員有16個界別（不管誰當議員）在十年內從來沒有提過法案修訂，已經佔功能界別的超過一半席位。直選議員亦有14人（任期長短不一）任期內沒有提過修訂。如果比較四類不同背景的功能界別議員提修訂的表現，則「設定組織」類別的功能議員，五名議員十年內都沒有提過一項法案修訂，證明他們從來沒有在法案層面提出過異於政府的政策。「社會、勞工」分類同樣是極少提修訂，只有代表市政局的張永森和體育界的霍震霆共提過三次修訂，該分類界別平均每年只得0.047次修訂。相較下，直選議員人均每年提0.66項法案修訂，反映他們比較積極發揮政策影響力，提出異於政府建議的政策內容。

8.1.3 監察政府和民意功能

立法會議員作為民意代表，在議會內的責任包括就公共政策反映民意、影響政府政策，質詢及監察政府等。在現時特區的行政主導架構內，立法會議員的政策影響力有限，很多時只能透過在議會內的各

項會議，以言論重複向政府施壓，希望帶來政策的改變，並且會將更多的時間和精力放在監察政府上（Ma, 2002b）。

立法會週三大會的質詢時間，容許議員就各種政策問題要求政府提供資料、批評政府、向官員施壓及提出政策建議（Miners, 1998, 頁149），發揮一定的監察政府和影響政策功能。質詢可分口頭及書面兩類，議員提出質詢的數字可以反映議員用了多少時間向政府施加政策壓力和監察政府。表8.8（見頁211）的數字反映在1998–2008年間，整體上分區直選議員每年提出13.63次質詢，比功能議員的平均8.69次多約56.8%。其中口頭質詢的差距比書面質詢為大：直選議員平均每年提出10.14項口頭質詢，比功能議員的平均6.297次多61%，而書面質詢的數字則分別為2.397次（功能）和3.490次（直選），差距則為45.6%。

不同類別的功能議員的質詢次數有明顯差別：專業界別議員平均每年提出13.87項質詢，實際上比直選議員的平均數（13.63）更略高。社會勞工各界別的平均數是每年6.82，和經濟產業類別議員的7.00相若。設定組織的議員平均每年只提出5.02項質詢，同樣是各類功能組別議員中最低。議員中最低的分別是「商界（第二）」的黃宜弘，十年的平均數為每年0.4次質詢，即其實十年內只提過四次質詢，和1998–2004年直選議員黃宏發，每年平均為0.33次質詢，即六年任期內只提過兩次質詢。其餘質詢次數偏低的（以每年少於五次為界線）包括體育界的霍震霆（1.6）、法律界的吳靄儀（2.0）、直選的陳鑑林（2.88）、劉千石（2.90）、司徒華（3.5）和鄭經翰（3.65）等。

立法會的事務委員會（panels），是立法會發揮政策影響力的主要渠道之一。各事務委員會大致與政府的部門對口，政府的新政策或新立法提出前，通常會提上事務委員會諮詢議員意見。事務委員會雖然沒有通過或否決政策的權力，但議員可以就該政策範圍的不同問題

與官員辯論、就政策問題和行政失誤質詢議員，並進行跟進（馬嶽，2010，頁93-94）。事務委員會因此可視為議員發揮政策影響力的重要場所。表8.9（見頁215）列出了各議員十年內參加事務委員會的數字，以及在所屬事務委員會內的出席率。

十年內，功能界別議員平均每年參加4.38個事務委員會，而直選議員則參加5.16個，略高17.8%。當然，參加事務委員會的數目應該是有「客觀限制」的，縱使是很勤力的議員，參與太多委員會，可能分身不暇不能兼顧，會議也可能撞期。參與事務委員會也應該不是「愈多愈好」，如果某議員報名參加很多事務委員會而又未能盡責開會、閱覽文件或者就相關的政策作研究準備，貢獻可能不及一個參加較少委員會，但盡力開會建言，和對該政策範疇有較深入研究的議員。

議員在事務委員會的出席率^[8]，可反映議員對政策工作的投入程度（見頁219，表8.10）。直選議員在各事務委員會的十年平均出席率為77.92%，其實只比功能議員的總體平均出席率76.17%高少許。在四類功能議員中，專業界別的議員的出席率最高，達80.88%（高於直選平均），其次為經濟產業議員（76.43%）、社會各界（74.4%），而設定組織的議員的出席率仍是最低（68%）。如果我們仔細看每位議員的出席率，會發覺差異很大：

1. 極低者：劉皇發代表「鄉議局」期間（1998-2004）出席率大約只是三分之一，商界（第二）的黃宜弘和金融界的李國寶的十年總出席率均低於一半（即不開會多於開會），體育界的霍震霆則僅及一半（50.3%）^[9]。

8. 與所有的出席率數字一樣，出席率是不能反映議員在會議內的出席時間長短的。

9. 沒有計算因病而出席率只達三成多的馬力。

2. 偏低者（約五成至六成間）：包括工業（第二）組別的呂明華，十年平均為58.91%；98-04年會計界代表李家祥的平均出席率僅逾六成，比04-08年的代表譚香文86%的出席率低很多；98-00年醫學界的代表梁智鴻（56.7%）、98-04年的直選議員黃宏發（55.54%）均低於六成。

立法會內的動議辯論沒有法律效力，辯論的主要功能是讓議員表達立場、鼓動輿論壓力以向政府施壓，以及突顯自己政黨與對手的立場不同（劉細良，1995）。議員是否積極參與動議辯論，反映了議員是否積極施加民意壓力來影響政府政策。表8.11及表8.11A（見頁223及頁227）顯示了1998-2008年間議員提出動議辯論的次數，以及就動議提出修訂的數字。數字反映功能議員平均每年只提出0.86次動議，而直選議員則平均每年提出1.46次動議辯論，比功能議員高出大約七成。不同類別的功能議員提出動議的次數差別亦大：專業界別的議員的平均是1.14次、各經濟產業平均是0.91次，而社會各界是0.69次，設定組織議員仍是最低，每年平均只動議0.50次。比較突出的數字是：縱使是較少動議辯論的直選議員，通常亦會至少兩年動議一次，或三年動議兩次，但部分功能議員則極少使用動議辯論此一渠道發揮影響力。其中「鄉議局」界別的代表議員（無論是劉皇發還是林偉強）十年來從未提出動議，任期內未提過動議還包括金融服務界的胡經昌（00-04年）和詹培忠（04-08年）、勞工界的陳榮燦（98-00年）、梁富華（00-04年）和陳國強（98-04年），商界（第二）的黃宜弘和體育界的霍震霆都在十年來只提過一次動議，而金融界的李國寶則是十年內只提過兩次動議。

提出動議修訂的數字，更能反映不同類別的議員的行為差距。直選議員平均每年提出2.18次修訂，比功能議員的0.89高145%。專業界別議員平均為1.16次，各經濟產業議員平均每年提出0.93次動議修訂，而社會各界則是0.66次，設定組織的議員則為平均每年0.62宗。

8.1.4 小結

嚴格而言，以上的指標都是「量」而非「質」的指標，只能反映各議員有否盡基本的出席、投票和發言的責任、參與立法工作的多少、有多少透過事務委員會、質詢和動議辯論等機制反映民意、監察政府、和向政府施加壓力。出席率低和經常缺席投票的議員，我們可以說他們沒有盡基本責任，正常來說不會是一名「好議員」，但很難斷定經常出席、發言和投票的議員，便對議會有很大實質的貢獻。這些指標反映不到議員的發言有否見地、建議有沒有建設性、在會議內有否貢獻、是否有效反映民意和監察政府等。但從本節的數字分析中，亦可反映一些功能議員的特質。

單以平均數字而論，功能議員和直選議員在部分考勤指標中（例如全體大會、財委會、法案委員會和事務委員會的出席率）的差別不大，但在發言次數、質詢等指標中，直選議員往往比功能議員高兩成多，而在與動議有關和法例修訂的指標上，直選議員更高出功能議員甚多。比較功能界別和直選議員的指標數字，有兩項突出的現象。第一是幾名在各項指標均屬最低的議員或界別，毫不例外的屬於功能界別議員，例如金融界的李國寶、體育界的霍震霆、商界（第二）的黃宜弘，差不多在各項指標中都穩佔最差的位置。第二項突出的現象是如果分析不同類別的功能界別議員的表現，專業界別類別的議員的各項指標，通常都不會比直選議員遜色，但設定組織類別的議員，在各類指標的表現差不多都是四類功能界別議員中最差的，數字距離所有議員的平均數通常極遠。

我們不禁問：為甚麼不同類別的功能議員，會有這樣的表現差異？為甚麼這些表現差勁的議員（例如只出席一半的事務委員會會議、少於一半的財委會會議的議員），會可以長期當議員？看到專業界別和設定組織的分別，簡單猜想是設定組織的界別（長期）缺乏選舉競爭壓力（相對於專業界別），於是可以比較怠惰，也不會在下次

選舉中被選舉對手攻擊（因為通常他們都可以在相關組織支持下再度自動當選）^{【10】}。8.1.1至8.1.3節的分析亦反映，有部分直選議員在超過一項考勤指標中偏低，反映不大投入議會。但有趣的是，他們不少後來都落選或不再競逐連任（包括劉千石、陸恭蕙、黃宏發等）。這裏有兩個可能性：一是有些議員到了任期內某階段已投入感不足、「意興闌珊」，因而不求連任（例如陸恭蕙），另一可能性是當某些直選議員表現較不積極時，會被選民認為是疏懶，很可能在下次選舉中落敗（2008年選舉中落敗的劉千石是很好例子）。這反映直選對投入較低的議員有一個較強的問責或「懲罰」機制，反之一些年復一年表現最差的議員，卻可以透過某些功能界別的保护，而成為立法會內最資深的議員（李國寶和劉皇發均從1985年出任議員至2012年，是年資最長、任期從未間斷的立法議員）。

香港支持功能界別的意見之一，是這些工商專業背景的議員可以帶入專業意見，有利政策制訂和立法的質素。但如果這些議員根本不多開會，那麼他們的專業知識是否有用呢？金融界和會計界議員的專業知識，按理對監察公共開支可有貢獻，但如果金融界的李國寶的出席財委會的比例低至三分之一，會計界的李家祥也只得五成多，他們的專業知識是否真的能派上用場？

簡單的說，如果參考一般考勤指標，功能議員和直選議員相去不遠。但在發言、質詢等需要比較主動表達民意和影響政策的指標，則直選議員明顯較高。一些反映提出不同政策或異於政府立場，以向政府施壓的指標，包括法例修訂和提出和修訂動議辯論，則直選議員明顯高出不少。直選議員明顯較着重使用影響民意和向政府施壓的機制。功能界別的選民人數少而不需向廣大民意直接問責，因而沒有直選議員般積極向政府施壓，發揮政策影響力，應該是主要原因。

10. 更突出的現象是：三位在各項指標中都往往極低的議員：李國寶、霍震霆和黃宜弘，都是年資極深而又經常自動當選的議員。到了2012年，這三位議員合共已當了62年共18任的議員，卻總共只面對過四次的選舉競爭，而這四次全都以大幅票數獲勝。

8.2 功能界別對政黨政治的影嚮

乙部第六章和第七章的分析反映，功能界別的選舉制度本質上不利政黨政治發展。7.2節中指出，過去八屆功能界別選舉，只有約三成的候選人有政黨背景。現實上，和分區直選相比，功能界別的設計和選舉模式，有不少結構性因素，令候選人不大願意加入政黨或以政黨候選人名義參選：

1. 功能界別的選民人數偏低，絕大部分界別不超過數千選民，令借助政黨資源以作動員選民和宣傳的需要大大減低；
2. 功能界別選舉本質上是界別利益代表的選舉。第六、七章均反映不少功能界別選民在投票選功能議員時，較着重界別有關議題，而較少關心候選人對其他全港性政策議題以至政治議題的立場。這令候選人在選舉時不需要全面的全港性政策政綱或意識形態和信念來號召和吸引選民，因而不需倚賴政黨的政策研究來提供較完整的政策綱領；
3. 筆者就2008年工程界選民的調查反映，有相當比例的功能選民（55.5%）認為沒有政黨背景的候選人較能有效地代表業界利益。第七章的討論也說明，政黨標籤不一定對功能選舉有利，有部分功能選民可能會抗拒政黨候選人，認為政黨立場可能與其界別利益有衝突，令政黨對功能界別的參選者的吸引力大減。不少候選人因此會選擇不加入政黨，部分屬政黨成員的候選人亦可能選擇不以政黨名義參選；
4. 由於功能選民主要期望功能議員代表業界利益，而界別利益對功能界別議員能否連任影響甚大，功能界別議員因此會選擇多花資源時間在與自己界別有關的議會工作上，而減少在其他政策範圍的工作。這令功能界別議員不需倚賴黨內分工來兼顧其他政策範疇。分區直選產生的議員，其選民包括不同背景，自然會關心很多不同政策範疇的議題（例如房

屋、教育、政制、社會福利等主要範疇)。一個直選議員，如果只專注個別政策範疇，可能會備受選民質疑工作，因此有較大動力加入政黨，以令其對所有主要政策範圍都有一定貢獻，或有較完整的選舉政綱和政績以回應選民。

上述各項因素的影響，令不少功能界別候選人選擇以獨立身份參選，亦令香港的立法機關長年有大量的無黨派議員。表8.12（頁231）列出了香港自1991年引入直選以來議會的政黨組成，反映功能界別其實是立法機關內獨立議員的主要來源。自1991年來，通常立法機關內都有四分之一至四成的議員不屬政黨成員，其中大部分都是功能界別選舉產生。自1991年來，在各屆立法機關中，功能界別選舉產生的獨立或無黨派議員由13人至18人不等。功能界別自回歸後佔據立法會一半議席，令議會分裂程度（fragmentation）提高，令立法會內的主要政黨所佔的議席減少，亦間接令（特別是回歸後）立法會更難爭取到大多數議員支持議案，以對政府施加政策或政治壓力，變相進一步削弱了立法會的政治和政策影響力。從政府的角度看，議會分裂程度高亦令他們遊說立法會通過法案或撥款的成本提高，因為往往要遊說多個不同組合才能拿到過半的支持，令法案或撥款通過的效率下降。

功能界別選舉的邏輯同時會削弱政黨的內部紀律。第7.2節中談及的2004年飲食界選舉，最能反映這情況。當民主黨的陳樹英挑戰現任議員自由黨的張宇人時，兩黨針對業內最關注的選舉議題——食肆全面禁煙，本來的黨立場都一樣，但自由黨卻在選舉時「豁免」張宇人支持黨立場，結果民主黨支持全面禁煙的立場，令陳樹英在選舉中陷於劣勢，最終落敗。從政黨發展的角度看，這是一個奇怪的現象：紀律較好和堅持統一立場的政黨，在功能選舉中反而陷於劣勢；紀律較鬆散、在選舉和議會中立場不一致的政黨，反而可能在功能選舉中得到「因界別制宜」的優勢。長遠而言，這亦鼓勵功能界別候選人或議員向所屬政黨討價還價，要求從黨的政綱豁免，對政黨的紀律造成壞影響。

自由黨在議會中的經驗，能進一步說明功能選舉和政黨紀律的關係。在2012年前，自由黨除了在2004-2008一屆立法會，有田北俊和周梁淑怡兩人循直選晉身議會外，其餘都只有循功能界別或選舉委員會產生的議員，變成是一個「功能主導」的政黨。因此，自由黨容許功能界別議員在界別利益與政黨立場相違時，可以申請「豁免」不跟黨立場投票。自由黨因此在議會內經常出現黨員不統一投票的現象，被傳媒譏為「自由黨非常自由」。這種放任讓界別利益主導的做法，當然無助政黨建立紀律，減弱政黨的向心力，亦不利在公眾心中建立政黨認同和政黨形象，因為選民連自由黨真正的黨立場往往都無法搞清楚，在選舉時，政黨標籤變成作用不大，因為黨綱對黨的議員的制約力並不強。

相較於分區直選，功能界別選舉的設計，顛倒了一般大規模選舉中候選人和政黨的權力關係，阻礙了政黨的強化。普選由於選民人數眾多，候選人個人的能力和資源有限，難以接觸大量選民，因而要倚賴政黨標籤和政黨的人力和金錢資源作動員和宣傳。功能界別選民人數少，候選人對政黨的財力、人力、群眾網絡、政策研究、議會支援等倚賴較少，靠自己在界別內的網絡可能已經足夠處理選舉工程甚至議會工作，不需倚賴政黨資源。反之，功能界別議席佔香港立法會一半議席，在2012年前，每一議席都佔議會的六十分之一，比重不小，着意競逐功能議席的政黨（如自由黨），反而要倚賴個別界別的候選人，透過爭取業界利益來獲取議席，以加強政黨在議會或政壇的影響力。這令到政黨的全港性政策立場，反而要向個別界別利益妥協。就像自由黨經常在選舉中強調，某一界別如果選了自由黨的議員作代表，會有助爭取整個自由黨支持該界別的利益，做成「尾巴搖狗」（the tail wagging the dog）的現象。在香港這一政黨發展較遲而不成熟的地方，立法會一半議席來自功能界別，令議會出現很多獨立議員，限制了政黨在議會的力量，加上削弱政黨紀律，令政黨的發​​展進一步受窒礙。

8.3 功能議席的結構性影響

本節指的結構性影響，主要指功能界別佔立法會一半議席，及其相關的制度安排，對香港立法會整體運作和行政立法關係的影響。與功能界別議席有關的制度設計，關鍵之一當然是《基本法》規定的「分組點票」制度。《基本法》附件二規定：政府提出的法案只需立法會過半數通過，但立法會議員提出的法案、議案和修正案均須分別經「功能議員」和「直選加選委」兩部分議員同時過半數支持，才能通過^{【11】}。這個安排最直接的影響，是立法會議員的提案要通過，會比政府提案難很多。「分組點票」的制度設計，容許擁有少至立法會四分一議席的一個集體，可以透過在功能或普選分組部分否決議案，而否決立法會大多數議員支持的提案，令立法會通過議員提案的難度提高，大大削弱了立法會的影響力。

值得注意的是：功能議席佔立法會一半議席，和「分組點票」的制度，其實是一體兩面，都是特區政治設計的重要部分。兩個制度安排的共同出發點，是不希望香港出現一個全面普選的立法會，避免議會有較大的影響力，在政策制訂上給予行政部門很大的壓力。制度設計的目的就是在議會制度內加設關卡，削弱整個議會的影響力，以維持「行政主導」，或令行政機關壟斷制訂政策的實權。另一個重要的出發點，當然是透過功能界別保障工商界在建制內有代表，以及透過「分組點票」給予他們否決直選議員在議會內的提案的權利。換言之，縱使沒有功能界別議席的設計，中央在草擬《基本法》時，也可能加入其他選舉辦法，而不會透過普選產生所有議席，或者引入其他議會制度安排，以限制立法會的整體影響力，令香港不會有一個全面普選而有較大實權的立法會，可以威脅特區行政機關的決策權。從階級政治的角度看，功能界別

11. 2004年後，立法會變成一半直選、一半功能議席，制度變為功能議員和直選議員均須過半數通過。

佔據一半立法會議席和分組點票的安排，賦予了工商專業界或富裕階層的代表一項議會否決權。普選產生的議員的所有提案，都要得到過半數的功能界別議員首肯才能通過，變相令立法會很難通過違反工商界利益的提案。當然，原則上「分組點票」的安排是同時規限普選議員和功能議員的，即符合功能界別議員大多數立場的議員提案，亦可能因為得不到普選議員的大多數支持，而遭否決。

分組點票的安排，對整體議會運作帶來了幾個層次的影響。第一個層次，當然是令立法會通過議員議案及修訂倍加困難，令議會的政策和政治影響力減弱。以動議辯論為例，由於立法會內的動議辯論都由議員提出，故此需經分組表決。根據筆者的統計，1998年至2008年，立法會有137項動議辯論在分組點票機制下被否決，其中85項本來得到立法會大多數議員的支持，卻在分組點票機制下被否決，即這些本來反映立法會大多數意見的議案，在分組點票下，被理解為「立法會並不支持」，被視作沒有主流民意支持的議案，政府因此也可以全不回應，影響了動議辯論的民意功能。

議員對政府法案提出的修訂，在回歸後根本很難在分組點票下通過，因為如果政府不同意修訂，不少功能界別議員會跟隨政府立場投票（見8.1節），議員提出的修訂通過的機會甚為渺茫。在1995-97年間，當政府未能穩佔議會大多數票時，立法局議員提出的法案修訂案往往有機會得到多數支持通過，藉此改變政府政策的內容，因此議員就法案提出修訂，是相當有效影響政府政策的渠道。從1991至1997年，立法局議員共提出了357項法案修訂，而234項獲得通過，通過率達65.5%，但回歸後議員修訂的成功率大幅下降（見頁231，表8.12），在1998-2008年三屆會期內，議員提出的347項修訂，只通過了24項，成功率只為6.9%。議員難以成功修訂政府提出的法例，意味立法會議員對政府政策的影響力大大減弱。政府如果不同意議員對法案細節的意見，堅持其原來內容，也可以「硬闖」而毋懼議員提出修訂，因為議員的修訂在分組點票下通過的機會極微。

第二個層次是，分組點票削弱了立法會某些機制的影響力，結果影響了議員如何運用這些機制，以致令這些機制的政治功能改變。以動議辯論為例，香港立法會的動議議案辯論一向沒有法律上的約束力，只是表達立法機關的主流意見的機制，主要政治功能只是發揮輿論壓力，以及是不同黨派突顯與其他政黨不同立場的工具（劉細良，1995）。立法局引入直選議席（1991）之初，動議辯論由於有新鮮感，和往往針鋒相對和評詆激烈，常吸引傳媒以大篇幅報道辯論過程和之前的政治角力，發揮相當的輿論功能。其後隨着新鮮感喪失，加上傳媒將注意力轉向其他更有實際影響力的議會事務上（例如法案表決及修訂、議員條例草案的討論和表決、撥款是否通過等），動議辯論所受的注意力愈減。回歸後分組點票的安排，由於動議辯論在分組點票下較難通過，進一步削弱了動議辯論對公眾和傳媒的吸引力。由於較具爭議的議案獲分組通過的機會微乎其微，令動議辯論對政府的壓力減弱，輿論和民意影響力大減。有時部分議員為了希望動議可以通過，會把議案用字改為較溫和及較不具爭議性，結果更難引起媒介的注意，產生的媒介效果和對政府的輿論壓力更弱（Ma，2007，頁119）。

同樣情況出現在議員對法案的修訂上。回歸前，議員提出法案修訂，並不需要分組點票。政府提出法案時，要充分考慮立法機關主流是否同意法案的措詞、細節等，否則可能會被立法機關修訂，喪失制訂政策的主動性。回歸後分組點票的限制，令議員的修訂很難通過；議員如果對法案的細節不滿意，經常用的對策是儘量在法案委員會會議上向政府官員施壓，希望官員自行提出修訂（因為政府提出的修訂不需分組點票，通過機會大很多），但如果政府堅持不願意提出修訂，議員逆其意而在全體委員會階段提出修訂，在分組點票下可通過的機會極微。表8.13顯示政府提出的法例修訂，在回歸前後的通過比率相若，都是差不多全部通過，但議員修訂的數目在回歸後則減少：回歸十年共提出347項修訂，比回歸前六年的總數357項還少，而通

表8.13 政府與議員提出修訂數目及成功率，1991-2008

	1991-95	1995-97	1998-2000	2000-04	2004-08
政府修訂次數	359	194	331	213	208
成功通過政府修訂次數	354	186	328	211	206
政府修訂通過率	98.6%	95.9%	99.1%	99.1%	99.04%
議員修訂次數	219	138	102	46	199*
成功通過議員修訂次數	136	98	15	5	4
議員修訂通過率	62.1%	71.0%	14.7%	10.9%	2.01%

* 注意該199項修訂有81項來自同一項法例：2008年通過的《截取通訊及監察條例》，而民主派議員提出的81項修訂全被否決。

過修訂的比率則低很多。回歸後議員影響法例內容的着力點變成是在法案委員會階段，而非在全體大會上斟酌法案細節或提出修訂的全體委員會階段（committee stage）。相對上，議員要花多很多倍的時間才能在法案委員會會議上，說服政府原有的法案必須修訂，但如果議員和政府有政策方針上的根本分歧，則極難令政府改變立場，政府提出的法案內容，往往可以在立法會全體大會上，因大多數議員通常支持政府而獲通過。

第三，隨着立法會的政策影響力受分組點票削弱，議員的行為和工作重點，以至整個立法會的功能都有改變。民選議員為了爭取連任，必然要爭取議會表現和政績，而最有效的政績，本應是爭取對其

代表的選民有利的公共政策的改變。回歸後，由於立法會議員難以用法案修訂修正政府政策，或用議員條例草案提出異於政府的政策（alternative policies），改變政府政策的能力大大減弱。他們因此要從其他渠道爭取政績：功能界別議員往往會要求政府為其業界多提供補貼、干預或政策優惠（見第九章），普選產生的議員除了會為其地區選民爭取地方上的利益及其他政策優惠外，會將更多的時間精力放在監察政府上，以找尋政府的錯處、監察公帑運用、針對政府行政失誤、批評政府不符合民意或選民利益的政策等，以爭取曝光和顯示議政能力。到了2008年立法會選舉，民主派的候選人已清楚界定自己的角色是監察政府，並且以「民主派較能監察官商勾結的政府」作為競選主要議題之一。

另一方面，回歸後立法會的普選部分採用比例代表制，令大黨所得的議席比例減少，而小黨議席增多，加上功能界別議席佔一半，而功能議席又有約一半為獨立議員，都令議會的分裂程度（fragmentation）增加，再加上分組點票令立法會通過議員提案和修訂的難度增加，做成黨派互相否決（mutual veto）的現象。各黨派互相制肘，除了2000-02年間曾經短暫形成「八黨聯盟」向政府施壓外，大部分時間難以集合議會的大多數力量，以爭取實質政策改變，也迫使議員將注意力放在監察政府上，令政府和議員間的對抗性上升。議員要透過批評政府和官員取分，多於與官員討價還價，以換取政策上的讓步和妥協。十多年下來，香港市民經常有印象是立法會少有實質貢獻，而傳媒鏡頭反映的多是不同黨派的議員互相指摘、以及議員批評官員，令立法會的形象下降，以及令公眾覺得行政立法關係惡劣。如果我們看政府法案和撥款獲立法會通過的比例（回歸後兩者通過的比例都超過九成），香港的行政立法關係絕不是一種「僵持」（Gridlock）的局面。現實是：制度決定了立法會議員難以透過推動政策改變以取得政績，監察政府和批評政府變成是爭取政績的主要渠道之一，容易造成行政立法對立的印象（Ma, 2002b）。

8.4 小結

單以本章分析的數字，如果說功能界別議員表現一定較直選議員差，是太簡化的說法。以量化指標計算，專業界別議員的平均投入度和直選議員相若，但其餘的類別的功能議員的議會投入則略低，設定組織的議員的投入則更是遠遜直選議員或議會平均數。比較功能議員和直選議員的各項指標，功能界別議員的總體表現較直選議員遜色，在向政府施加民意壓力或政策壓力的指標，功能議員更是落後不少。

功能議員的表現，應與其選舉模式和面對的選舉壓力有關。「設定組織」類別由於差不多是把議席預留給界別組織的指定代表，議員歷年來很少面對甚麼選舉壓力，於是鞭策他們努力工作的壓力不大，反之一人一票選出的專業界別面臨的選舉壓力大得多，對他們努力工作的壓力較大，而各經濟產業和社會各界則介乎兩者之間。相較下，直選議員更需要向廣大選民交代，表現較疏懶的要競逐連任可能有困難。

當然，功能界別議員的影響不光是個人在議會出席率和投入度，而在其關注層面，因為功能界別議員本質上偏向關注其界別利益多於社會整體利益，會令整個議會以至政府關注的重點向各界別傾斜（詳見第九章）。但功能議席更重要的影響，在議會的宏觀層面。功能界別的設計，除了要保護工商界利益外，更是弱化立法會的憲制設計的一部分。這同時亦弱化了政黨，令議會內的分裂程度（fragmentation）增加，制衡政府的能力亦因而減弱。由於立法會的政策影響力被削弱，議員和政黨的對策是把更多精力放在監察政府，找政府的錯處和批評政府，容易造成行政立法關係不和的印象。這亦間接的影響市民對立法會議員的印象，因為覺得議員爭取不到具體的政策改善，而只懂評詆激烈和互相鬥爭，間接令回歸後立法會、立法會議員和政黨的公眾認受性都下降。

在社會政治層面，由於議員和政黨較難爭取到政策的具體改變，地區層面的小恩小惠式政治（pork barrel politics）遂成為某些政黨和立法會議員的工作重點，立法會變成一個不同界別、不同選舉背景競相向政府要求利益的場所。功能界別議員和這制度帶來的議會生態，自然影響了政府和社會的關係，和政府在經濟中的角色。

附表

表8.1 立法會議員全體大會出席率，1998-2008

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	96.47%	91.77%	96.15%	94.49%
	黃宜弘	90.59%	91.77%	94.23%	92.48%
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	98.82%	85.44%	95.51%	92.23%
	呂明華	90.59%	91.14%	94.87%	92.48%
	劉皇發/劉皇發/林偉強	91.76%	91.77%	99.36%	94.74%
組別出席率		93.65%	90.38%	96.03%	93.28%
專業界別	張文光	100.00%	98.73%	99.36%	99.25%
	何鍾泰	100.00%	98.73%	92.31%	96.49%
	吳靄儀	95.29%	95.57%	96.79%	95.99%
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	95.29%	97.47%	98.72%	97.49%
	羅致光/羅致光/張超雄	96.47%	99.37%	98.72%	98.50%
	何敏嘉/麥國風/李國麟	96.47%	100%	96.79%	97.99%
	李家祥/李家祥/譚香文	95.29%	94.94%	98.08%	96.24%
	單仲偕	94.12%	97.47%	91.03%	94.24%
	何承天/劉炳章/劉秀成	94.12%	96.84%	97.44%	96.49%
組別出席率		96.34%	97.68%	96.58%	96.96%
經濟產業	陳智思	92.94%	93.67%	96.15%	94.49%
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	91.76%	91.77%	94.87%	92.98%
	劉健儀	97.65%	98.73%	98.08%	98.25%

(表8.1，下頁續)

表 8.1 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
經濟產業	許長青/許長青/黃定光	97.65%	86.71%	94.23%	91.98%
	李國寶	74.12%	81.01%	85.26%	81.20%
	梁劉柔芬	96.47%	94.30%	88.46%	92.48%
	楊孝華	95.29%	96.84%	96.79%	96.49%
	周梁淑怡/周梁淑怡/ 方剛	97.65%	87.34%	94.23%	92.23%
	/-/張宇人	—	99.37%	98.72%	99.04%
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	92.94%	95.57%	95.51%	94.99%
組別出席率		92.94%	92.53%	94.23%	93.41%
社會各界	張永森	98.82%	—	—	98.82%
	霍震霆	77.65%	74.05%	66.67%	71.93%
	黃容根	96.47%	95.57%	94.87%	95.49%
	/-/葉國謙/劉皇發	—	98.73%	92.95%	95.86%
	鄧兆棠	98.82%	—	—	98.82%
	李啟明/李鳳英/李鳳英	98.82%	98.73%	96.79%	97.99%
	陳國強/陳國強/王國興	97.65%	96.20%	98.08%	97.24%
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	100.00%	95.57%	97.44%	97.24%
組別出席率		95.46%	93.14%	91.13%	94.18%
功能議員出席率		94.67%	93.84%	94.62%	94.58%
直選議員	李柱銘	96.47%	93.04%	91.67%	93.23%
	何俊仁	96.47%	96.20%	94.23%	95.49%

表 8.1 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
直選議員	李永達	100.00%	—	98.72%	99.17%
	李華明	100.00%	100.00%	94.87%	97.99%
	涂謹申	95.29%	91.77%	94.87%	93.73%
	楊森	98.82%	99.37%	100.00%	99.50%
	劉千石	89.41%	88.61%	85.90%	87.72%
	鄭家富	97.65%	98.73%	95.51%	97.24%
	司徒華	100.00%	99.37%	—	99.59%
	陳偉業	—	94.94%	93.59%	94.27%
	黃成智	—	96.20%	—	96.20%
	馬力	—	—	61.61%	61.61%
	陳方安生	—	—	97.50%	97.50%
	曾鈺成	97.65%	97.47%	96.15%	96.99%
	陳婉嫻	98.82%	84.81%	96.79%	92.48%
	程介南	98.82%	—	—	98.82%
	陳鑑林	—	96.84%	95.51%	96.18%
	劉江華	98.82%	98.73%	99.36%	99.00%
	蔡素玉	—	94.30%	95.51%	94.90%
	譚耀宗	98.82%	97.47%	94.23%	96.49%
	鄧兆棠	—	100.00%	—	100.00%
	李國英	—	—	95.51%	95.51%

(表8.1·下頁續)

表 8.1 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
直選議員	張學明	—	—	95.51%	95.51%
	劉慧卿	97.65%	98.73%	97.44%	97.99%
	何秀蘭	96.47%	98.10%	—	97.53%
	李卓人	91.76%	94.94%	94.87%	94.24%
	梁耀忠	97.65%	98.73%	98.08%	98.25%
	馮檢基	—	94.94%	94.23%	94.59%
	黃宏發	97.65%	95.57%	—	96.30%
	陸恭蕙	92.94%	—	—	92.94%
	余若薇	—	100.00%	99.36%	99.68%
	田北俊	—	—	94.23%	94.23%
	周梁淑怡	—	—	96.79%	96.79%
	梁家傑	—	—	98.08%	98.08%
	湯家驊	—	—	92.95%	92.95%
	梁國雄	—	—	92.95%	92.95%
鄭經翰	—	—	95.51%	95.51%	
直選議員出席率		97.06%	96.20%	94.38%	95.17%

表8.2 立法會議員財務委員會出席率，1998-2008

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	69.39%	71.91%	92.16%	80.00%
	黃宜弘	46.94%	89.89%	60.78%	68.75%
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	79.59%	76.40%	83.33%	80.00%
	呂明華	63.27%	48.31%	50.98%	52.50%
	劉皇發/劉皇發/林偉強	32.65%	39.33%	64.71%	48.75%
組別出席率		58.37%	65.17%	70.00%	66.00%
專業界別	張文光	83.67%	84.27%	76.47%	80.83%
	何鍾泰	79.59%	76.40%	78.43%	77.92%
	吳靄儀	57.14%	80.90%	79.41%	75.42%
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	65.31%	74.16%	80.39%	75.00%
	羅致光/羅致光/張超雄	69.39%	82.02%	86.27%	81.25%
	何敏嘉/麥國風/李國麟	69.39%	78.65%	70.59%	73.33%
	李家祥/李家祥/譚香文	59.18%	52.81%	75.49%	63.75%
	單仲偕	91.84%	85.39%	82.35%	85.42%
	何承天/劉炳章/劉秀成	75.51%	78.65%	85.29%	80.83%
組別出席率		72.34%	77.03%	79.41%	77.08%
經濟產業	陳智思	63.27%	69.66%	79.41%	72.50%
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	83.67%	64.04%	76.47%	73.33%
	劉健儀	77.55%	75.28%	87.25%	80.83%
	許長青/許長青/黃定光	79.59%	76.40%	88.24%	82.08%

(表8.2, 下頁續)

表8.2 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
經濟產業	李國寶	8.16%	32.58%	43.14%	32.08%
	梁劉柔芬	73.47%	71.91%	73.53%	72.92%
	楊孝華	83.67%	79.78%	86.27%	83.33%
	周梁淑怡/周梁淑怡/方剛	79.59%	69.66%	82.35%	77.08%
	—/張宇人	—	80.90%	91.18%	86.39%
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	61.22%	93.26%	50.00%	68.33%
組別出席率		67.80%	71.35%	75.78%	72.89%
社會各界	張永森	81.63%	—	—	81.63%
	霍震霆	59.18%	44.94%	47.06%	48.75%
	黃容根	65.31%	79.78%	70.59%	72.92%
	/—/葉國謙/劉皇發	—	88.76%	50.00%	68.06%
	鄧兆棠	85.71%	—	—	85.71%
	李啟明/李鳳英/李鳳英	89.80%	83.15%	89.22%	87.08%
	陳國強/陳國強/王國興	79.59%	69.66%	93.14%	81.67%
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	91.84%	73.03%	76.47%	78.33%
組別出席率		79.01%	73.22%	71.08%	75.52%
功能議員出席率		70.20%	72.40%	75.03%	73.65%
直選議員	李柱銘	71.43%	71.91%	62.75%	67.92%
	何俊仁	59.18%	67.42%	66.67%	65.42%
	李永達	81.63%	—	82.35%	82.12%

表8.2 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
直選議員	李華明	77.55%	82.02%	73.53%	77.50%
	涂謹申	75.51%	73.03%	74.51%	74.17%
	楊森	81.63%	76.40%	78.43%	78.33%
	劉千石	63.27%	60.67%	68.63%	64.58%
	鄭家富	77.55%	80.90%	81.37%	80.42%
	司徒華	83.67%	88.76%	—	86.96%
	陳偉業	—	77.53%	77.45%	77.49%
	黃成智	—	70.79%	—	70.79%
	馬力	—	—	28.57%	28.57%
	陳方安生	—	—	71.79%	71.79%
	曾鈺成	79.59%	75.28%	81.37%	78.75%
	陳婉嫻	79.59%	69.66%	89.22%	80.00%
	程介南	81.63%	—	—	81.63%
	陳鑑林	—	76.40%	82.35%	79.58%
	劉江華	75.51%	71.91%	82.35%	77.08%
	蔡素玉	—	79.78%	94.12%	87.43%
	譚耀宗	87.76%	84.27%	89.22%	87.08%
	鄧兆棠	—	78.65%	—	78.65%
	李國英	—	—	74.51%	74.51%
	張學明	—	—	59.80%	59.80%

(表8.2·下頁續)

表8.2 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
直選議員	劉慧卿	79.59%	79.78%	98.04%	87.50%
	何秀蘭	81.63%	79.78%	—	80.43%
	李卓人	61.22%	79.78%	83.33%	77.50%
	梁耀忠	55.10%	61.80%	64.71%	61.67%
	馮檢基	—	61.80%	75.49%	69.11%
	黃宏發	61.22%	67.42%	—	65.22%
	陸恭蕙	48.98%	—	—	48.98%
	余若薇	—	80.90%	85.29%	83.25%
	田北俊	—	—	83.33%	83.33%
	周梁淑怡	—	—	84.31%	84.31%
	梁家傑	—	—	85.29%	85.29%
	湯家驊	—	—	70.59%	70.59%
	梁國雄	—	—	83.33%	83.33%
鄭經翰	—	—	64.71%	64.71%	
直選議員出席率		73.16%	74.86%	77.32%	74.48%

表8.3 立法會議員缺席投票比率，1998-2008

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	22.59%	23.42%	3.94%	14.44%
	黃宜弘	25.91%	25.53%	22.18%	24.11%
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	13.95%	8.16%	6.62%	8.87%
	呂明華	15.95%	21.58%	28.26%	23.23%
	劉皇發/劉皇發/林偉強	25.25%	23.42%	24.15%	24.19%
組別缺席投票率		20.73%	20.42%	17.03%	18.97%
專業界別	張文光	4.32%	0.79%	18.60%	9.68%
	何鍾泰	3.32%	12.37%	19.86%	13.55%
	吳靄儀	34.22%	24.47%	19.50%	24.60%
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	8.97%	20.00%	15.56%	15.32%
	羅致光/羅致光/張超雄	1.66%	3.16%	7.16%	4.60%
	何敏嘉/麥國風/李國麟	0.33%	9.47%	19.86%	11.94%
	李家祥/李家祥/譚香文	15.61%	18.42%	29.52%	22.74%
	單仲偕	3.99%	2.37%	5.90%	4.35%
	何承天/劉炳章/劉秀成	14.95%	26.84%	34.35%	27.34%
組別缺席投票率		9.71%	13.10%	18.92%	14.90%
經濟產業	陳智思	18.94%	32.37%	21.82%	24.35%
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	29.57%	27.37%	19.14%	24.19%
	劉健儀	9.97%	4.21%	1.25%	4.27%
	許長青/許長青/黃定光	2.66%	14.21%	17.53%	12.90%

(表8.3，下頁續)

表8.3 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
經濟產業	李國寶	38.54%	68.16%	67.80%	60.81%
	梁劉柔芬	5.98%	7.63%	8.05%	7.42%
	楊孝華	2.33%	6.05%	2.33%	3.47%
	周梁淑怡/周梁淑怡/ 方剛	14.95%	11.32%	20.93%	16.53%
	張宇人	—	17.11%	16.46%	16.72%
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	12.29%	9.74%	50.98%	28.95%
組別缺席投票率		15.02%	19.82%	22.63%	19.96%
社會各界	張永森	19.60%	—	—	19.60%
	霍震霆	25.91%	21.84%	33.99%	28.31%
	黃容根	13.29%	10.53%	13.42%	12.50%
	/—/葉國謙/劉皇發	—	2.89%	22.72%	14.70%
	鄧兆棠	6.64%	—	—	6.64%
	李啟明/李鳳英/李鳳英	4.98%	8.68%	15.21%	10.73%
	陳國強/陳國強/王國興	9.97%	8.95%	10.38%	9.84%
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	1.33%	27.89%	15.21%	15.73%
組別缺席投票率		11.68%	13.46%	18.49%	14.76%
功能議員缺席投票率		13.06%	16.63%	19.76%	17.08%
直選議員	李柱銘	4.65%	6.32%	12.70%	8.79%
	何俊仁	1.99%	6.58%	7.33%	5.81%
	李永達	4.65%	—	8.23%	6.98%

表8.3 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
直選議員	李華明	5.32%	1.84%	10.20%	6.45%
	涂謹申	8.97%	7.63%	8.05%	8.15%
	楊森	1.99%	0.53%	2.50%	1.77%
	劉千石	42.19%	36.84%	40.07%	39.60%
	鄭家富	7.31%	8.16%	14.49%	10.81%
	司徒華	2.66%	2.37%		2.50%
	陳偉業	—	18.68%	9.48%	13.21%
	黃成智	—	4.74%		4.74%
	馬力	—	—	33.60%	33.60%
	陳方安生	—	—	1.58%	1.58%
	曾鈺成	16.94%	15.79%	18.25%	17.18%
	陳婉嫻	6.98%	32.11%	17.35%	19.35%
	程介南	6.98%	4.74%	—	12.96%
	陳鑑林	—	—	4.65%	2.77%
	劉江華	10.30%	9.47%	2.50%	6.53%
	蔡素玉	0.00%	21.05%	10.73%	14.91%
	譚耀宗	6.98%	8.95%	11.09%	9.44%
	鄧兆棠	—	18.42%	—	18.42%
	李國英	—	—	6.62%	6.62%
	張學明	—	—	10.38%	10.38%

(表8.3·下頁續)

表8.3 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
直選議員	劉慧卿	26.58%	13.16%	14.49%	17.02%
	何秀蘭	27.91%	12.11%	—	19.09%
	李卓人	12.62%	22.11%	11.27%	14.92%
	梁耀忠	30.90%	29.74%	15.21%	23.47%
	馮檢基	—	17.63%	10.55%	13.42%
	黃宏發	28.90%	34.74%	—	32.16%
	陸恭蕙	26.25%	—	—	26.25%
	余若薇	—	19.21%	5.19%	10.86%
	田北俊	—	—	10.38%	10.38%
	周梁淑怡	—	—	3.40%	3.40%
	梁家傑	—	—	9.84%	9.84%
	湯家驊	—	—	17.71%	17.71%
	梁國雄	—	—	18.25%	18.25%
	鄭經翰	—	—	20.39%	20.39%
直選議員缺席投票率		14.05%	14.70%	12.21%	13.50%

表8.4 立法會議員平均每年發言次數，1998-2008

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	35	24.25	22.75	25.8
	黃宜弘	7.5	6.25	3.75	5.5
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	14.5	18.25	17.5	17.2
	呂明華	16	12.5	10.25	12.3
	劉皇發/劉皇發/林偉強	6	6.75	7.25	6.8
組別平均發言數		15.8	13.6	12.3	13.52
專業界別	張文光	31	17.5	16.25	19.7
	何鍾泰	55	42.75	24.75	38
	吳靄儀	31.5	26.75	26.75	27.7
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	34	19.5	48	33.8
	羅致光/羅致光/張超雄	24	23.75	40.25	30.4
	何敏嘉/麥國風/李國麟	16	130.25	17	23.7
	李家祥/李家祥/譚香文	23	11	28.25	20.3
	單仲偕	32	32.75	34.75	33.4
	何承天/劉炳章/劉秀成	22.5	25.75	28.5	26.2
組別平均發言數		29.89	26	29.39	28.13
經濟產業	陳智思	21.5	13.25	13.5	15
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	30.5	26.75	19.75	24.7
	劉健儀	22	24.75	25	24.3
	許長青/許長青/黃定光	25.5	27	17.75	23

(表8.4，下頁續)

表8.4 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
經濟產業	李國寶	4.5	9	4.5	6.3
	梁劉柔芬	17.5	15.25	12.5	14.6
	楊孝華	31.5	31.25	29.75	30.7
	周梁淑怡/周梁淑怡/方剛	40.5	30.25	19	27.8
	張宇人	—	20.25	21.5	20.88
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	17	18.25	22	19.5
組別平均發言數		23.39	21.6	18.53	20.67
社會各界	張永森	17.5	—	—	17.5
	霍震霆	7.5	5.75	5.5	6.00
	黃容根	9.5	10.5	13.75	11.6
	/—/葉國謙/劉皇發	—	27.25	9	18.13
	鄧兆棠	25	—	—	25
	李啟明/李鳳英/李鳳英	9	16.5	21.25	16.9
	陳國強/陳國強/王國興	21	20.5	51.25	32.9
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	33.5	17	10	17.5
組別平均發言數		17.57	16.25	18.46	17.4
功能議員平均發言次數		22.72	20.52	20.73	21.04
直選議員	李柱銘	22	15.25	16.75	17.2
	何俊仁	38	31.5	33.75	33.7
	李永達	28	—	26.25	26.83

表8.4 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
直選議員	李華明	20.5	16.5	16	17.1
	涂謹申	28	16.75	24.25	22
	楊森	31.5	26	34.5	30.5
	劉千石	26	20.25	10.75	17.6
	鄭家富	32	24	18.75	23.5
	司徒華	9.5	8.25	—	8.67
	陳偉業	—	25.75	48.25	37
	黃成智	—	17.75	—	17.75
	馬力	—	—	6.67	6.67
	陳方安生	—	—	15	15
	曾鈺成	26.5	14.75	12.5	16.2
	陳婉嫻	39.5	26.25	33.25	31.7
	程介南	26	—	—	26
	陳鑑林	—	29	22.25	25.63
	劉江華	18.5	12	9.5	12.3
	蔡素玉	—	25	25.75	25.38
	譚耀宗	22.5	23.75	23.5	23.4
	鄧兆棠	—	27.75	—	27.75
	李國英	—	—	27.75	27.75
	張學明	—	—	15	15

(表8.4, 下頁續)

表8.4 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年出席率
直選議員	劉慧卿	30.5	24.5	32.75	29
	何秀蘭	32.5	27.25	—	29
	李卓人	38	27.25	35.5	32.7
	梁耀忠	50	40.75	42.25	43.2
	馮檢基	—	27	32.5	29.75
	黃宏發	23	8.25	—	13.17
	陸恭蕙	31	—	—	31
	余若薇	—	29.25	45.25	37.25
	田北俊	—	—	20.5	20.5
	周梁淑怡	—	—	32.5	32.5
	梁家傑	—	—	29.75	29.75
	湯家驊	—	—	39.25	39.25
	梁國雄	—	—	53	53
	鄭經翰	—	—	25.5	25.5
直選議員平均發言次數		28.68	22.70	26.97	27.36

表8.5 立法會議員平均每年參與法案委員會次數，1998-2008

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	5	4.25	4	4.3
	黃宜弘	4	3.75	3	3.5
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	6.5	5.5	7	6.3
	呂明華	1.5	1.75	5	3
	劉皇發/劉皇發/林偉強	1	1.25	3.5	2.1
組別平均每年參與次數		3.6	3.3	4.5	3.84
專業界別	張文光	1.5	4.75	2	3
	何鍾泰	6	6.75	3.5	5.3
	吳靄儀	15	18.5	6.75	13.1
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	5.5	5.25	2.5	4.2
	羅致光/羅致光/張超雄	2.5	6.25	3.5	4.4
	何敏嘉/麥國風/李國麟	2.5	9.25	2.5	5.2
	李家祥/李家祥/譚香文	8.5	14.25	5	9.4
	單仲偕	15.5	17.75	8.5	13.6
	何承天/劉炳章/劉秀成	3	8	4.25	5.5
組別平均每年參與次數		6.67	10.08	4.39	7.12
經濟產業	陳智思	5.5	6	3.75	5
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	21.5	14.25	6.25	12.5
	劉健儀	12	14.5	5.5	10.4
	許長青/許長青/黃定光	7	9.75	8.5	8.7

(表8.5, 下頁續)

表8.5 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
經濟產業	李國寶	0.5	3	1.75	2
	梁劉柔芬	2	6	0.75	3.1
	楊孝華	14	10.25	5.5	9.1
	周梁淑怡/周梁淑怡/ 方剛	7.5	10.75	4	7.4
	張宇人	—	7.5	4.75	6.13
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	8.5	8.5	2.75	6.2
組別平均每年參與次數		8.72	9.05	4.4	7.09
社會勞工 各界	張永森	3.5	—	—	3.5
	霍震霆	2	3	2.5	2.6
	黃容根	3	2	3	2.6
	/—/葉國謙/劉皇發	—	8.5	0.5	4.5
	鄧兆棠	9.5	—	—	9.5
	李啟明/李鳳英/李鳳英	6.5	8.75	4.5	6.6
	陳國強/陳國強/王國興	4.5	8.25	4	5.8
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	5.5	8.25	4.25	6.1
組別平均每年參與次數		4.93	6.46	3.13	4.82
功能議員平均每年參與次數		6.37	7.88	4.16	6.09
直選議員	李柱銘	3	2.25	2.75	2.6
	何俊仁	16.5	9.5	4	8.7
	李永達	4.5	—	2.5	3.17

表8.5 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
直選議員	李華明	4	4	2	3.2
	涂謹申	16.5	12.25	4.75	10.1
	楊森	2	4.5	2.25	3.1
	劉千石	2.5	1	0	0.9
	鄭家富	9.5	9	4.5	7.3
	司徒華	2	2	—	2.00
	陳偉業	—	6.25	2.25	4.25
	黃成智	—	6	—	6
	馬力	—	—	0.67	0.67
	陳方安生	—	—	2	2
	曾鈺成	18.5	8.75	4.75	9.1
	陳婉嫻	11	10.75	5.5	8.7
	程介南	7.5	—	—	7.5
	陳鑑林	—	13	5.75	9.38
	劉江華	4	6	2.75	4.3
	蔡素玉	—	8.5	3.5	6
	譚耀宗	4.5	5.25	2.75	4.1
	鄧兆棠	—	8	—	8
	李國英	—	—	4	4
	張學明	—	—	2.75	2.75

(表8.5, 下頁續)

表8.5 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
直選議員	劉慧卿	6	12.75	7	9.1
	何秀蘭	17	18.75	—	18.17
	李卓人	7	6.25	5.75	6.2
	梁耀忠	4.5	3.5	1.75	3
	馮檢基	—	2.75	0.75	1.75
	黃宏發	13.5	11.5	—	12.17
	陸恭蕙	6	—	—	6
	余若薇	—	31.25	10	20.63
	田北俊	—	—	4	4
	周梁淑怡	—	—	4.5	4.5
	梁家傑	—	—	5.25	5.25
	湯家驊	—	—	7.25	7.25
	梁國雄	—	—	4.25	4.25
	鄭經翰	—	—	2.25	0.75
直選議員平均每年參與次數		8	8.49	3.93	6.6

表8.6 立法會議員法案委員會出席率，1998-2008

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	62.50%	78.57%	90.36%	85.83%
	黃宜弘	58.21%	56.64%	50.81%	53.18%
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	61.25%	88.16%	81.93%	80.30%
	呂明華	38.71%	78.95%	59.34%	59.53%
	劉皇發/劉皇發/林偉強	32.43%	26.42%	28.87%	28.88%
組別出席率		50.62%	65.75%	62.26%	64.71%
專業界別	張文光	75.61%	85.04%	87.18%	84.56%
	何鍾泰	49.49%	86.93%	88.38%	80.43%
	吳靄儀	84.56%	88.54%	87.53%	87.52%
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	61.16%	70.00%	85.43%	74.65%
	羅致光/羅致光/張超雄	34.69%	89.72%	87.88%	77.80%
	何敏嘉/麥國風/李國麟	56.25%	71.72%	64.45%	66.22%
	李家祥/李家祥/譚香文	53.95%	66.67%	73.51%	69.25%
	單仲偕	69.12%	82.72%	74.70%	76.26%
	何承天/劉炳章/劉秀成	84.75%	58.56%	75.68%	70.73%
組別出席率		63.29%	75.54	80.53%	72.19%
經濟產業界別	陳智思	38.89%	66.12%	52.56%	54.45%
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	70.81%	53.35%	60.43%	60.60%
	劉健儀	88.03%	85.41%	89.56%	87.93%
	許長青/許長青/黃定光	90.00%	94.16%	84.12%	86.40%

(表8.6，下頁續)

表8.6 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
經濟產業界別	李國寶	40.00%	43.43%	31.78%	37.44%
	梁劉柔芬	67.74%	48.48%	64.93%	55.31%
	楊孝華	81.76%	90.83%	88.73%	87.75%
	周梁淑怡/周梁淑怡/方剛	68.46%	86.49%	76.71%	77.46%
	張宇人	—	65.71%	89.65%	82.31%
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	45.03%	72.17%	29.46%	48.51%
組別出席率		59.07%	70.62%	66.79%	73.53%
	張永森	57.14%	—	—	57.14%
	霍震霆	80.00%	71.13%	39.04%	48.88%
	黃容根	67.21%	89.83%	56.89%	65.85%
	/—/葉國謙/劉皇發	—	87.10%	33.33%	85.21%
	鄧兆棠	58.38%	—	—	58.38%
	李啟明/李鳳英/李鳳英	74.36%	92.31%	79.54%	80.99%
	陳國強/陳國強/王國興	84.62%	77.16%	91.52%	87.12%
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	89.36%	65.00%	70.60%	72.07%
組別出席率		73.01%	80.42%	61.82%	78.75%
功能議員的出席率		64.15%	73.24%	69.16%	72.22%
直選議員	李柱銘	86.67%	83.08%	70.93%	73.35%
	何俊仁	70.91%	66.35%	73.30%	69.93%
	李永達	82.91%	—	72.16%	76.45%

表8.6 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
直選議員	李華明	65.75%	70.16%	72.16%	70.33%
	涂謹申	53.85%	69.38%	80.26%	72.45%
	楊森	46.88%	77.33%	71.38%	70.54%
	劉千石	61.90%	33%	0.00%	43.33%
	鄭家富	64.84%	82.46%	87.59%	83.95%
	司徒華	28.21%	92.71%	72.61%	72.95%
	陳偉業	—	77.22%	—	77.22%
	黃成智	—	55.33%	—	55.33%
	馬力	—	—	83.33%	83.33%
	陳方安生	—	—	73.97%	73.97%
	曾鈺成	73.00%	81.03%	78.05%	77.38%
	陳婉嫻	72.15%	58.43%	85.04%	75.34%
	程介南	70.59%	—	—	70.59%
	陳鑑林	—	82.03%	82.43%	82.27%
	劉江華	72.88%	90.13%	93.27%	89.04%
	蔡素玉	—	69.08%	81.37%	78.04%
	譚耀宗	72.84%	80.65%	87.12%	82.92%
	鄧兆棠	—	65.26%	—	65.26%
	李國英	—	—	81.79%	81.79%
	張學明	—	—	50.81%	50.81%

(表8.6, 下頁續)

表8.6 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
直選議員	劉慧卿	72.44%	73.31%	84.83%	80.89%
	何秀蘭	64.32%	72.97%	—	70.05%
	李卓人	59.15%	70.39%	67.76%	67.51%
	梁耀忠	60.94%	68.14%	67.66%	66.67%
	馮檢基	—	38.89%	36.36%	37.93%
	黃宏發	62.57%	55.22%	—	57.98%
	陸恭蕙	36.17%	—	—	36.17%
	余若薇	—	87.89%	93.12%	90.78%
	田北俊	—	—	52.66%	52.66%
	周梁淑怡	—	—	81.48%	81.48%
	梁家傑	—	—	79.93%	79.93%
	湯家驊	—	—	76.50%	76.50%
	梁國雄	—	—	56.86%	56.86%
鄭經翰	—	—	59.31%	59.31%	
直選議員出席率		63.95%	70.87%	71.73%	72.09%

表8.7 立法會議員平均每年提出法案修訂次數，1998-2008

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	0	0	0	0
	黃宜弘	0	0	0	0
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	0	0	0	0
	呂明華	0	0	0	0
	劉皇發/劉皇發/林偉強	0	0	0	0
組別平均每人每年修訂次數		0	0	0	0
專業界別	張文光	3	1	0.25	1.1
	何鍾泰	0.5	0	0	0.1
	吳靄儀	0.5	3	1	1.7
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	1	0	0	0.2
	羅致光/羅致光/張超雄	0	0.5	1	0.6
	何敏嘉/麥國風/李國麟	0	0	0	0
	李家祥/李家祥/譚香文	1	0.5	1.5	1
	單仲偕	2	0.75	1.25	1.2
	何承天/劉炳章/劉秀成	0	0	0.25	0.1
組別平均每人每年修訂次數		0.89	0.64	0.58	0.67
經濟產業界別	陳智思	0	0	0	0
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	2	0	0.75	0.7
	劉健儀	4	0	0	0.8

(表8.7，下頁續)

表8.7 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
經濟產業界別	許長青/許長青/黃定光	0	0	0	0
	李國寶	0	0	0	0
	梁劉柔芬	0	0	0	0
	楊孝華	0.5	0	0	0.1
	周梁淑怡/周梁淑怡/ 方剛	1.5	1.5	0.5	1.1
	張宇人	—	—	0.5	0.25
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	0	0	0	0
組別平均每人每年修訂次數		0.89	0.15	0.18	0.30
社會勞工各界	張永森	1	—	—	—
	霍震霆	0	0.25	0	1
	黃容根	0	0	0	0.1
	/—/葉國謙/劉皇發	—	0	0	0
	鄧兆棠	0	0	0	0
	李啟明/李鳳英/李鳳英	0	0	0	0
	陳國強/陳國強/王國興	0	0	0	0
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	0	0	0	0
組別平均每人每年修訂次數		0.14	0.04	0	0.05
功能議員的修訂次數		0.57	0.25	0.23	0.31

表8.7 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
直選議員	李柱銘	0	0.5	0	0.2
	何俊仁	2.5	1.75	0.75	1.5
	李永達	8	0	0.25	2.83
	李華明	3	0.75	0.25	1
	涂謹申	2.5	1.75	5.5	3.4
	楊森	0.5	0.25	0.5	0.4
	劉千石	3	0.25	0	0.7
	鄭家富	1.5	2.75	2.5	2.4
	司徒華	0	—	0	0
	陳偉業	—	—	0	0
	黃成智	—	—	—	0
	馬力	—	—	0	0
	陳方安生	—	—	0	0
	曾鈺成	0	0.5	0	0.2
	陳婉嫻	1	0	0.25	0.3
	程介南	1	0	—	1
	陳鑑林	—	0	0.5	0.25
	劉江華	0.5	0	0.25	0.2
	蔡素玉	—	0	0	0
	譚耀宗	0	0	0	0

(表8.7, 下頁續)

表8.7 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
直選議員	鄧兆棠	—	0	—	0
	李國英	—	—	0	0
	張學明	—	—	0	0
	劉慧卿	0	1.25	0	0.5
	何秀蘭	0	1.75	—	1.17
	李卓人	0	0.5	0.5	0.4
	梁耀忠	0.5	0	0	1.5
	馮檢基	—	0.25	0.25	0.25
	黃宏發	—	0.75	—	0.83
	陸恭蕙	1.5	0	—	1.5
	余若薇	—	0.25	0.5	0.38
	田北俊	—	—	0	0
	周梁淑怡	—	—	0	0
	梁家傑	—	—	0	0
	湯家驊	—	—	0.25	0.25
梁國雄	—	—	0.5	0.5	
鄭經翰	—	—	0	0	
平均每人每年修訂次數		1.33	0.55	0.43	0.66

表8.8 立法會議員平均每年質詢次數，1998-2008（連口頭及書面）

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-2008 十年平均數
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	9	6.75	5	6.5
	黃宜弘	0.5	0	0.75	0.4
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	11.5	9.5	2.25	7
	呂明華	14	3.5	2.5	5.2
	劉皇發/劉皇發/林偉強	7	5.25	6.25	6
組別每年平均數		8.40	5.00	3.35	5.02
專業界別	張文光	25.5	11	10.5	13.7
	何鍾泰	22.5	35	11	22.9
	吳靄儀	0.5	1.25	3.5	2
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	7	7.25	22.75	13.4
	羅致光/羅致光/張超雄	17.5	14.5	15	15.3
	何敏嘉/麥國風/李國麟	11.5	17.75	16	15.8
	李家祥/李家祥/譚香文	17	10.25	11.25	12
	單仲偕	25	24	24.75	24.5
	何承天/劉炳章/劉秀成	2	7.5	4.5	5.2
組別每年平均數		14.28	14.28	13.25	13.87
經濟產業	陳智思	11	7	6.75	7.7
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	0.5	11	11.5	9.1
	劉健儀	11.5	5.5	4.5	6.3

(表8.8，下頁續)

表8.8 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-2008 十年平均數
經濟產業	許長青/許長青/黃定光	8	8	8.25	8.1
	李國寶	8	2.75	9.25	6.4
	梁劉柔芬	12	5	2.25	5.3
	楊孝華	22.5	10.5	12.75	13.8
	周梁淑怡/周梁淑怡/方剛	7	3.25	4	4.3
	張宇人	—	2.25	2.5	1.9
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	23	12.25	2	10.3
組別每年平均數		11.50	6.75	6.38	7.00
社會各界	張永森	6.5	—	—	6.5
	霍震霆	3	1.5	1	1.6
	黃容根	14	5.75	3	6.3
	/—/葉國謙/劉皇發	—	7.75	8.25	8
	鄧兆棠	20	—	—	20
	李啟明/李鳳英/李鳳英	9.5	5.25	7	6.8
	陳國強/陳國強/王國興	3.5	9.75	9.75	8.5
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	5	10.75	5.25	7.4
組別每年平均數		8.79	6.79	5.71	6.82
功能議員平均質詢次數		10.42	8.73	7.80	8.69

表8.8 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-2008 十年平均數
直選議員	李柱銘	2.5	3.75	9.5	5.80
	何俊仁	11	7.5	11.5	9.80
	李永達	15	—	15.5	15.33
	李華明	18	22.75	15.25	18.80
	涂謹申	6.5	8	16	10.90
	楊森	6.5	4.75	9.5	7.00
	劉千石	3	2	3.75	2.90
	鄭家富	11	8.75	12.5	10.70
	司徒華	3.5	3.5	—	3.50
	陳偉業	—	28	23.75	25.88
	黃成智	—	9.5	—	9.50
	馬力	—	—	7.67	7.67
	陳方安生	—	—	5	5.00
	曾鈺成	5	1.25	11.25	6.00
	陳婉嫻	7	11.5	10.5	10.20
	程介南	9	—	—	9.00
	陳鑑林	—	2.25	3.5	2.88
	劉江華	46	40.5	32.5	38.40
	蔡素玉	—	22.25	25.5	23.88

(表8.8, 下頁續)

表8.8 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-2008 十年平均數
直選議員	譚耀宗	13.5	15.25	7.75	11.90
	鄧兆棠	—	11.75	—	11.75
	李國英	—	—	17	17.00
	張學明	—	—	16.5	16.50
	劉慧卿	44.5	39.5	30.25	36.80
	何秀蘭	7	12.5	—	10.67
	李卓人	6.5	5.5	6	5.90
	梁耀忠	24	12.25	16	16.10
	馮檢基	—	14.5	30.25	22.38
	黃宏發	1	—	—	0.33
	陸恭蕙	30	—	—	30.00
	余若薇	—	7	13.75	10.38
	田北俊	—	—	7.5	7.50
	周梁淑怡	—	—	5	5.00
	梁家傑	—	—	6.5	6.50
	湯家驊	—	—	5.5	5.50
	梁國雄	—	—	6.75	6.75
鄭經翰	—	—	5	3.65	
直選議員平均質詢次數		13.53	12.27	12.90	13.63

表8.9 各議員參與事務委員會數目，1998-2008

	議員	任期內平均每年參與事務委員會次數			
		1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	4.0	4.0	5.25	4.5
	黃宜弘	3.0	3.5	3.25	3.3
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	4.5	4.25	6.25	5.1
	呂明華	3.5	4.25	5.0	4.4
	劉皇發/劉皇發/林偉強	2.0	2.25	4.0	2.9
組別每年平均參與數目		3.40	3.65	4.75	4.04
專業界別	張文光	7.5	6.5	4.75	6.0
	何鍾泰	4.0	2.75	5.0	3.9
	吳靄儀	3.0	3.0	3.5	3.2
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	3.0	5.75	4.5	4.7
	羅致光/羅致光/張超雄	4.5	4.25	4.0	4.2
	何敏嘉/麥國風/李國麟	3.0	7.0	3.25	4.7
	李家祥/李家祥/譚香文	4.0	4.0	4.0	4.0
	單仲偕	6.0	6.25	5.5	5.9
	何承天/劉炳章/劉秀成	4.0	4.5	5.5	4.8
組別每年平均參與數目		4.33	4.89	4.44	4.60
經濟產業界別	陳智思	3.0	3.0	4.75	3.7
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	6.0	5.75	6.0	5.9
	劉健儀	4.0	4.0	5.25	4.5
	許長青/許長青/黃定光	4.0	4.0	5.0	4.4

(表8.9, 下頁續)

表8.9 (續)

	議員	任期內平均每年參與事務委員會次數			
		1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
經濟產業界別	李國寶	2.0	2.0	2.75	2.3
	梁劉柔芬	4.0	3.5	5.25	4.3
	楊孝華	5.0	6.0	5.0	5.4
	周梁淑怡/周梁淑怡/方剛	5.0	4.25	4.5	4.5
	張宇人	—	7.0	5.75	6.375
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	4.0	6.0	5.0	5.2
組別每年平均參與數目		4.11	4.55	4.93	4.38
社會勞工各界	張永森	4.0	—	—	4.0
	霍震霆	4.0	3.0	4.5	3.0
	黃容根	3.5	4.75	5.0	4.6
	/—/葉國謙/劉皇發	—	5.0	2.75	3.1
	鄧兆棠	4.5	—	—	4.5
	李啟明/李鳳英/李鳳英	5.0	4.25	5.25	4.8
	陳國強/陳國強/王國興	3.5	4.75	5.5	4.8
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	4.0	4.25	4.25	4.2
組別每年平均參與數目		4.07	4.33	4.54	4.35
功能議員平均參與事務委員會數字		4.05	4.26	4.68	4.38
直選議員	李柱銘	4.0	2.25	2.75	2.8
	何俊仁	6.0	6.75	6.75	6.6
	李永達	6.5	—	5.0	5.5

表8.9 (續)

	議員	任期內平均每年參與事務委員會次數			
		1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
直選議員	李華明	6.0	4.75	5.0	5.1
	涂謹申	7.0	7.0	7.0	7.0
	楊森	5.0	5.5	4.75	5.0
	劉千石	3.0	3.0	3.25	3.0
	鄭家富	7.0	5.25	5.25	5.6
	司徒華	4.0	4.25	—	4.17
	陳偉業	—	6.5	5.75	6.125
	黃成智	—	6.75	—	6.75
	馬力	—	—	3.0	3.0
	陳方安生	—	—	3.0	3.0
	曾鈺成	4.5	4.75	4.25	4.5
	陳婉嫻	4.5	4.75	4.75	4.7
	程介南	4.0	—	—	4.0
	陳鑑林	—	4.5	5.0	4.75
	劉江華	3.5	3.75	3.75	3.7
	蔡素玉	—	5.25	5.0	5.125
	譚耀宗	3.5	4.25	4.75	4.3
	鄧兆棠	—	4.25	—	4.25
	李國英	—	—	4.75	4.75
	張學明	—	—	4.75	4.75

(表8.9, 下頁續)

表8.9 (續)

	議員	任期內平均每年參與事務委員會次數			
		1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
直選議員	劉慧卿	6.0	7.0	7.0	6.8
	何秀蘭	5.5	6.25	—	6.0
	李卓人	5.5	5.0	4.75	5.0
	梁耀忠	3.0	3.5	3.75	3.5
	馮檢基	—	3.0	3.25	3.13
	黃宏發	6.0	6.25	—	6.17
	陸恭蕙	4.5	—	—	4.5
	余若薇	—	4.25	5.5	4.875
	田北俊	—	—	4.5	4.5
	周梁淑怡	—	—	4.75	4.75
	梁家傑	—	—	5.25	5.25
	湯家驊	—	—	5.0	5.0
	梁國雄	—	—	6.25	6.25
鄭經翰	—	—	3.25	3.25	
直選議員每年平均參與數目		4.95	4.95	4.73	5.16

表8.10 各議員參與事務委員會出席率，1998-2008

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	82.5%	86.5%	96.0%	90.1%
	黃宜弘	55.3%	45.6%	48.0%	48.2%
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	80.6%	78.6%	83.0%	81.1%
	呂明華	52.4%	54.7%	65.0%	58.9%
	劉皇發/劉皇發/林偉強	32.8%	33.3%	64.0%	50.4%
組別平均出席率		65.0%	62.4%	73.4%	65.7%
專業界別	張文光	89.8%	80.5%	90.3%	85.8%
	何鍾泰	82.2%	92.6%	83.8%	86.3%
	吳靄儀	68.3%	86.8%	92.4%	85.2%
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	56.7%	80.0%	90.1%	81.2%
	羅致光/羅致光/張超雄	75.5%	82.7%	91.2%	84.3%
	何敏嘉/麥國風/李國麟	63.6%	76.6%	75.8%	74.8%
	李家祥/李家祥/譚香文	59.5%	63.0%	86.4%	71.5%
	單仲偕	81.5%	84.5%	82.6%	83.2%
	何承天/劉炳章/劉秀成	71.4%	68.1%	82.7%	75.2%
組別平均出席率		74.7%	79.0%	86.0%	80.9%
經濟產業界別	陳智思	66.3%	78.3%	74.4%	74.3%
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	52.5%	71.5%	79.2%	70.7%
	劉健儀	84.8%	83.3%	86.7%	85.1%
	許長青/許長青/黃定光	91.5%	85.3%	85.9%	86.8%

(表8.10，下頁續)

表8.10 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
經濟產業界別	李國寶	31.7%	50.0%	49.7%	46.8%
	梁劉柔芬	69.8%	57.5%	58.6%	60.6%
	楊孝華	76.4%	82.0%	89.4%	83.6%
	周梁淑怡/周梁淑怡/ 方剛	72.1%	67.8%	86.8%	76.1%
	張宇人	—	84.4%	92.6%	88.0%
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	68.1%	82.6%	74.8%	77.9%
組別平均出席率		69.4%	76.4%	79.1%	76.4%
社會勞工各界	張永森	60.4%	—	—	60.4%
	霍震霆	56.0%	45.6%	51.1%	50.3%
	黃容根	54.3%	68.3%	67.7%	66.1%
	/—/葉國謙/劉皇發	—	84.2%	59.6%	75.3%
	鄧兆棠	87.6%	—	—	87.6%
	李啟明/李鳳英/李鳳英	86.7%	91.1%	91.3%	90.2%
	陳國強/陳國強/王國興	84.3%	69.5%	95.6%	83.1%
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	94.6%	71.3%	83.0%	80.2%
組別平均出席率		75.0%	72.9%	75.7%	74.4%
功能議員的出席率		71.8%	74.7%	79.5%	76.2%
直選議員	李柱銘	71.3%	82.6%	69.7%	74.4%
	何俊仁	61.4%	69.3%	78.9%	71.7%

表8.10 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
直選議員	李永達	82.4%	—	86.7%	85.0%
	李華明	76.3%	85.7%	83.0%	82.3%
	涂謹申	69.6%	77.7%	82.4%	77.7%
	楊森	65.9%	69.3%	72.1%	69.6%
	劉千石	71.1%	59.7%	59.8%	61.8%
	鄭家富	69.3%	92.0%	88.8%	85.6%
	司徒華	69.4%	87.3%	—	80.8%
	陳偉業	—	81.8%	86.9%	84.2%
	黃成智	—	60.8%	—	60.8%
	馬力	—	—	31.21%	31.2%
	陳方安生	—	—	87.0%	87.0%
	曾鈺成	82.4%	77.0%	87.0%	81.7%
	陳婉嫻	86.5%	68.9%	91.6%	81.5%
	程介南	69.9%	—	—	69.9%
	陳鑑林	—	84.9%	87.5%	86.2%
	劉江華	81.9%	88.3%	90.2%	87.9%
	蔡素玉	—	73.2%	81.3%	82.6%
	譚耀宗	65.6%	75.0%	79.8%	75.8%
	鄧兆棠	—	82.6%	—	82.6%
	李國英	—	—	78.7%	78.7%

(表8.10·下頁續)

表8.10 (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	1998-08
直選議員	張學明	—	—	79.9%	79.9%
	劉慧卿	75.3%	76.0%	89.8%	81.4%
	何秀蘭	83.5%	75.7%	—	78.0%
	李卓人	78.6%	83.1%	84.8%	82.7%
	梁耀忠	78.1%	78.6%	76.7%	77.7%
	馮檢基	—	68.9%	72.8%	70.9%
	黃宏發	52.1%	57.2%	—	55.5%
	陸恭蕙	64.4%	—	—	64.4%
	余若薇	—	84.4%	94.8%	90.4%
	田北俊	—	—	86.3%	86.4%
	周梁淑怡	—	—	79.1%	79.1%
	梁家傑	—	—	83.2%	83.2%
	湯家驊	—	—	77.4%	77.4%
	梁國雄	—	—	71.3%	71.3%
鄭經翰	—	—	89.6%	89.6%	
直選議員平均出席率		72.4%	76.1%	81.5%	77.9%

表8.11 立法會議員平均每年動議辯論及動議修訂次數，1998-2008

	議員	1998-00		2000-2004		2004-08		十年平均	
		辯論	修訂	辯論	修訂	辯論	修訂	辯論	修訂
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	1.5	2	1	4	0.5	11	0.9	17
	黃宜弘	0	0	0	1	0.25	1	0.1	2
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	0.5	0	1	4	1	8	0.9	12
	呂明華	1	0	1	0	0	0	0.6	0
	劉皇發/劉皇發/林偉強	0	0	0	0	0	0	0	0
組別每年平均數		0.6	0.2	0.6	0.45	0.35	1	0.5	0.62
專業界別	張文光	1	1	0.75	2	1.75	5	1.2	8
	何鍾泰	1	1	0.75	0	0.5	1	0.7	2
	吳靄儀	0.5	0	0.5	0	1	2	0.7	2
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	8	2	0.5	2	1.5	11	2.4	15
	羅致光/羅致光/張超雄	1	4	1.5	7	1.75	13	1.5	24
	何敏嘉/麥國風/李國麟	1	3	1.25	0	1	5	1.1	8
	李家祥/李家祥/譚香文	1	1	0	0	1	5	0.6	6
	單仲偕	1.5	7	1.25	7	1.25	20	1.3	34
	何承天/劉炳章/劉秀成	0.5	1	0.75	1	1	3	0.8	5
組別每年平均數		1.72	1.11	0.81	0.53	1.19	1.81	1.14	1.16
經濟產業	陳智思	1	0	0.75	1	1.25	0	1	1
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	0.5	1	0.75	0	0.5	0	0.6	1
	劉健儀	1.5	3	1.25	4	3	10	2	17

(表8.11, 下頁續)

表8.11 (續)

	議員	1998-00		2000-2004		2004-08		十年平均	
		辯論	修訂	辯論	修訂	辯論	修訂	辯論	修訂
經濟產業	許長青/許長青/黃定光	1	0	1	0	1	3	1	3
	李國寶	0	0	0	0	0.5	1	0.2	1
	梁劉柔芬	0.5	1	0.75	5	1.5	2	1	8
	楊孝華	1	2	1.25	10	0.5	12	0.9	24
	周梁淑怡/周梁淑怡/ 方剛	2.5	3	0.75	5	1	8	1.2	16
	張宇人	—	—	0.75	6	1.25	13	1	19
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	1	1	0	0	0	0	0.2	1
組別每年平均數		1	0.61	0.73	0.78	1.05	1.23	0.91	0.93
社會各界	張永森	1	1	—	—	—	—	1	1
	霍震霆	0.5	0	0	0	0	0	0.1	0
	黃容根	1	0	1	1	1	3	1	4
	/—/葉國謙/劉皇發	—	—	1.25	4	0	0	0.63	4
	鄧兆棠	0.5	1	—	—	—	—	0.5	1
	李啟明/李鳳英/李鳳英	2.5	0	2	2	0.25	0	1.4	2
	陳國強/陳國強/王國興	0	0	0	1	1.25	24	0.5	25
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	0	2	0	1	1	1	0.4	4
組別每年平均數		0.79	0.29	0.71	0.38	0.58	1.17	0.68	0.66
功能議員每年平均數		1.10	0.62	0.73	0.57	0.88	1.35	0.86	0.89
直選議員	李柱銘	1.5	2	1.25	4	1	3	1.2	9
	何俊仁	2.5	9	1.5	19	1.25	22	1.6	50

表8.11 (續)

	議員	1998-00		2000-2004		2004-08		十年平均	
		辯論	修訂	辯論	修訂	辯論	修訂	辯論	修訂
直選議員	李永達	4	17	—	—	2.5	13	3.00	30
	李華明	2	10	1.75	8	1.5	14	1.7	32
	涂謹申	2	6	1.75	13	1.5	9	1.7	28
	楊森	1.5	2	2	11	1.75	12	1.8	25
	劉千石	1.5	3	1.25	4	0.25	0	0.9	7
	鄭家富	3.5	4	1.25	22	1.25	22	1.7	48
	司徒華	1	0	—	1	—	—	1.00	1
	陳偉業	—	—	1	2	1	6	1	8
	黃成智	—	—	1.5	8	—	—	1.5	8
	馬力	—	—	—	—	0.67	0	0.67	0
	陳方安生	—	—	—	—	3	0	3	0
	曾鈺成	1	1	1.25	1	3.5	5	2.1	7
	陳婉嫻	1	4	1	5	1.25	11	1.1	20
	程介南	1.5	5	—	—	—	—	1.5	5
	陳鑑林	—	—	1.5	5	1.25	17	1.375	22
	劉江華	1.5	4	1.5	6	1.75	1	1.6	11
	蔡素玉	—	—	1.75	2	1.75	13	1.75	15
	譚耀宗	1	0	1.25	2	1	11	1.1	13
鄧兆棠	—	—	1	2	—	—	1	2	
李國英	—	—	—	—	0.75	9	0.75	9	

(表8.11, 下頁續)

表8.11 (續)

	議員	1998-00		2000-2004		2004-08		十年平均	
		辯論	修訂	辯論	修訂	辯論	修訂	辯論	修訂
直選議員	張學明	—	—	—	—	1.25	8	1.25	8
	劉慧卿	2.5	2	1	7	1	5	1.3	14
	何秀蘭	1.5	1	—	8	—	—	1	9
	李卓人	2	5	1.25	7	1	11	1.3	23
	梁耀忠	2	4	1	9	1	8	1.2	21
	馮檢基	—	—	1.5	14	1.75	16	1.63	30
	黃宏發	1.5	2	0.25	2	—	—	0.67	4
	陸恭蕙	1.5	12	—	—	—	—	1.5	12
	余若薇	—	—	0.5	0	1.5	9	1	9
	田北俊	—	—	—	—	1	4	1	4
	周梁淑怡	—	—	—	—	1.25	11	1.25	11
	梁家傑	—	—	—	—	1.5	11	1.5	11
	湯家驊	—	—	—	—	1	7	1	7
	梁國雄	—	—	—	—	0.5	5	0.5	5
鄭經翰	—	—	—	—	1.5	—	1.5	—	
直選議員每年平均數		1.83	5.56	0.93	5.4	1.37	8.77	1.46	14

表8.11A 立法會議員平均每年動議辯論次數，1998-2008

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年平均
設定組織	田北俊/田北俊/林健鋒	1.5	1	0.5	0.9
	黃宜弘	0	0	0.25	0.1
	丁午壽/丁午壽/梁君彥	0.5	1	1	0.9
	呂明華	1	1	0	0.6
	劉皇發/劉皇發/林偉強	0	0	0	0
組別每年平均數		0.6	0.6	0.35	0.5
專業界別	張文光	1	0.75	1.75	1.2
	何鍾泰	1	0.75	0.5	0.7
	吳靄儀	0.5	0.5	1	0.7
	梁智鴻/勞永樂/郭家麒	8	0.5	1.5	2.4
	羅致光/羅致光/張超雄	1	1.5	1.75	1.5
	何敏嘉/麥國風/李國麟	1	1.25	1	1.1
	李家祥/李家祥/譚香文	1	0	1	0.6
	單仲偕	1.5	1.25	1.25	1.3
	何承天/劉炳章/劉秀成	0.5	0.75	1	0.8
組別每年平均數		1.72	0.81	1.19	1.14
經濟產業	陳智思	1	0.75	1.25	1
	夏佳理/石禮謙/石禮謙	0.5	0.75	0.5	0.6
	劉健儀	1.5	1.25	3	2

(表8.11A，下頁續)

表8.11A (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年平均
經濟產業	許長青/許長青/黃定光	1	1	1	1
	李國寶	0	0	0.5	0.2
	梁劉柔芬	0.5	0.75	1.5	1
	楊孝華	1	1.25	0.5	0.9
	周梁淑怡/周梁淑怡/ 方剛	2.5	0.75	1	1.2
	張宇人	—	0.75	1.25	1
	馮志堅/胡經昌/詹培忠	1	0	0	0.2
組別每年平均數		1.00	0.73	1.05	0.91
社會各界	張永森	1	—	—	1
	霍震霆	0.5	0	0	0.1
	黃容根	1	1	1	1
	/—/葉國謙/劉皇發	0	1.25	0	0.63
	鄧兆棠	0.5	—	—	0.5
	李啟明/李鳳英/李鳳英	2.5	2	0.25	1.4
	陳國強/陳國強/王國興	0	0	1.25	0.5
	陳榮燦/梁富華/鄺志堅	0	0	1	0.4
組別每年平均數		0.79	0.71	0.58	0.68
功能議員每年平均數		1.10	0.725	0.88	0.86

表8.11A (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年平均
直選議員	李柱銘	1.5	1.25	1	1.2
	何俊仁	2.5	1.5	1.25	1.6
	李永達	4	—	2.5	3.00
	李華明	2	1.75	1.5	1.7
	涂謹申	2	1.75	1.5	1.7
	楊森	1.5	2	1.75	1.8
	劉千石	1.5	1.25	0.25	0.9
	鄭家富	3.5	1.25	1.25	1.7
	司徒華	1	—	—	1.00
	陳偉業	—	1	1	1
	黃成智	—	1.5	—	1.5
	馬力	—	—	0.67	0.67
	陳方安生	—	—	3	3
	曾鈺成	1	1.25	3.5	2.1
	陳婉嫻	1	1	1.25	1.1
	程介南	1.5	—	—	1.5
	陳鑑林	—	1.5	1.25	1.375
	劉江華	1.5	1.5	1.75	1.6
	蔡素玉	—	1.75	1.75	1.75
	譚耀宗	1	1.25	1	1.1

(表8.11A, 下頁續)

表8.11A (續)

	議員	1998-00	2000-04	2004-08	十年平均
直選議員	鄧兆棠	—	1	—	1
	李國英	—	—	0.75	0.75
	張學明	—	—	1.25	1.25
	劉慧卿	2.5	1	1	1.3
	何秀蘭	1.5	—	—	1
	李卓人	2	1.25	1	1.3
	梁耀忠	2	1	1	1.2
	馮檢基	—	1.5	1.75	1.63
	黃宏發	1.5	0.25	—	0.67
	陸恭蕙	1.5	—	—	1.5
	余若薇	—	0.5	1.5	1
	田北俊	—	—	1	1
	周梁淑怡	—	—	1.25	1.25
	梁家傑	—	—	1.5	1.5
	湯家驊	—	—	1	1
	梁國雄	—	—	0.5	0.5
鄭經翰	—	—	1.5	1.5	
直選議員每年平均數		1.83	1.05	1.37	1.46

表8.12 立法機關歷屆黨派實力分布

		地方直選	功能組別	選舉委員會	委任	總數
1991	港同盟	12	2	—	0	14
	滙點	2	0	—	0	2
	民協	1	0	—	0	1
	港同盟	0	2	—	0	2
	自民聯	0	2	—	0	2
	新港盟	0	1	—	0	1
	無黨派議員	3	16	—	17	17
1995	民主黨	12	5	2	已取消	19
	民建聯	2	2	2	—	6
	民協	2	1	1	—	4
	自由黨	1	9	0	—	10
	新港盟	0	1	0	—	1
	港進聯	0	0	1	—	1
	自民聯	0	0	1	—	1
	123	0	0	1	—	1
	無黨派議員	3	12	1	—	16
1998	民主黨	9	4	0	已取消	13
	民建聯	5	2	2	—	9
	自由黨	0	9	1	—	10
	前線	3	0	0	—	3
	港進聯	0	2	3	—	5
	無黨派	3	13	4	—	20
2000	民主黨	10	3	0	已取消	13
	民建聯	8	3	1	—	12

(表8.12, 下頁續)

表8.12 (續)

		地方直選	功能組別	選舉委員會	委任	總數
2000	自由黨	0	8	0	—	8
	前線	3	0	0	—	3
	民協	1	0	0	—	1
	港進聯	0	1	2	—	3
	無黨派	2	15	3	—	20
2004	民主黨	7	2	已取消	已取消	9
	民建聯	8	2	—	—	10
	自由黨	2	8	—	—	10
	前線	1	0	—	—	1
	民協	1	0	—	—	1
	45條關注組	3	1	—	—	4
	無黨派	8	17	—	—	25
2008	民主黨	7	1	已取消	已取消	8
	民建聯	7	3	—	—	10
	自由黨	0	7	—	—	7
	前線	1	0	—	—	1
	民協	1	0	—	—	1
	公民黨	4	1	—	—	5
	社民連	3	0	—	—	3
	無黨派	7	18	—	—	25

註：

1. 來自工會性質團體（包括職工盟、工聯會和街坊工友服務處）的議員，未有被列為政黨或政治團體成員，除非該議員本身有其他黨籍或以其他政治團體身份參選（例如李卓人在1998年以前線身份參選、陳婉嫻一直保持民建聯黨籍而被列作民建聯成員）。其他沒有自稱為政黨的較鬆散組合，例如經濟動力、專業會議、泛聯盟、「早餐派」等，亦不當作政黨作分類。
2. 所有分類，以該屆立法局/會換屆選舉後的黨派分布狀態為準（在其後四年任期間，政黨組成或個別議員的黨籍均可能有變化）。

第九章

對政府經濟角色的影響

9.1 功能界別與法團主義

要討論功能界別與香港政治發展的關係，必須結連法團主義的概念，以及從中國政府對香港政策的出發點分析。第二章談到殖民地早期的「行政吸納政治」模式，以各種委任和殖民地榮譽吸納和安撫華人精英，其實帶着法團主義的色彩。顧汝德甚至將殖民地早年的委任制度視為某種功能選舉模式（King, 1975; Scott, 1989; Goodstadt, 2007）。《中英聯合聲明》簽署後，港英政府在香港推行民主化。由於立法機關的委任議席最終會在回歸後被取消，港英政府於是設計了功能界別選舉，以延續工商專業精英在議會的代表，可以說是委任制的延續，是一種以選舉方法取代委任制，以落實法團主義的制度安排。

沒有證據顯示中國政府在設計回歸後香港的憲制或對港政策時，受了法團主義的思想或學說影響。至少官方文件和主要曾參與決策的官員的回憶著作中，都未見有提及法團主義的原則或概念。但中國政府自過渡期開始的對港政策、在港經營管治同盟的邏輯、以及《基本法》設計的政制架構，最終指向和締造了一個法團主義色彩很重的政治架構，而立法會的功能界別議席在其中扮演了一個重要的角色。

自香港前途問題開始，中央對港工作的一大要點是爭取人心，特別是爭取資本家支持回歸及避免逃資（許家屯，1993）。中央駐港機構在過渡期初的重要任務之一，是重建在香港的統戰工作，而資本家和專業領袖，是統戰爭取的主要對象。在1985年委任的《基本法》起草委員會和諮詢委員會中，港方委員名單其實已很有法團主義的色彩。兩個委員會的席位都以社會界別劃分，中央重視的界別，在諮委都有代表席位，而香港的華人資本家在《基本法》草委會中有相當代表。其後由於六四事件嚴重影響了中央政府和英國及香港民主派的關係，加上彭定康方案令中英決裂，中央政府需要進一步擴大其統戰圈子，以抗衡民主派和英方勢力。同時，中央政府也要「另起爐灶」，在沒有英方和民主派力量參與下，自行經營回歸後的管治班子。於是在1992-97年間，中央政府逐步建立了三批港事顧問、區事顧問、預委會和籌委會等統戰組織，作為回歸後治港班子的基礎。政見上保守的工商界和專業界別代表，都在這些統戰架構內佔據重要位置（Ma，2007，頁36-45），成為回歸後中央管治同盟的重要成分。

從這個角度看，在特區立法會設立功能議席，是中國政府治港方略的重要成分，目的之一是爭取工商界和專業人士在過渡期的信心，透過確保他們在回歸後有一定政治影響力，來安撫他們，並拉攏其支持中央政府的治港方針。中央政府於是透過《基本法》內的政制安排，以功能界別選舉的制度來保證工商界、專業人士和其他社會重要利益團體，可以參與回歸後的決策架構。因此功能界別選舉本質上是種法團主義的制度。從90年代起與中央政府建立良好關係的工商界和專業領袖，亦因為中央這一治港原則，成為回歸後治港精英的重要組成成分。

值得注意的是，功能界別包括的主要界別，同時也在選舉特首的選舉委員會中有充分代表，令這些界別內有影響力的人士和團體有影響行政機關組成的權力，以及可以透過掌握選委會中的選票，直接與行政長官討價還價。2002年和2007年選出特首的800人選舉委員

會，有200人來自工商、金融界、200人來自各專業界別、200人來自勞工、社會服務、宗教等界，200人來自政界。這四大組別的選舉委員，大多由不同界別分組的選民投票選出，例如專業界別的200名選舉委員，由十個不同的專業界別各選20名代表組成。在現時的制度安排下，工商、金融界和專業界別之下再細分的各個界別分組，絕大部分就是立法會功能界別所代表的工商和專業界別^[1]。在2004年立法會選舉中有代表的28個功能界別，在2006年底選出的選舉委員會內的不同界別分組，共佔591個席位，再加上30名立法會功能界別議員所佔的30個席位，則28個界別共佔621選舉委員席位之多！（見表9.1）換言之，立法會功能界別議席所代表的專業和產業界別，已經佔據了選舉委員會近八成（77.6%）的席位。2012年的行政長官選舉，雖然選舉委員會人數擴大至1,200人，但各界別分組的比例差不多不變，工商界的比例仍然吃重，而間接選舉的選民基礎亦沒有擴大。

在這樣的憲制安排下，功能界別的議席分配，經過一個國家認可（state licensing）的過程，給予了社會上某些產業或專業團體參與權力中心的機會。這些團體一方面可以在立法議會有代表權，其界別代表亦可影響行政長官的產生。以香港回歸後首四次（包括1997、2002、2005年的補選和2007選舉）行政長官的選舉過程看，董建華和曾蔭權都是一早穩操勝券，任何一個界別的選委都難以單獨對選舉結果有關鍵的影響。但選委控制的選票和位置，卻給予這些產業利益代表一個接觸候任行政長官，向之作出利益訴求，並且要求回應的特權。由於每次特首選舉的結果在選舉前已呼之欲出，有關的選前商討

1. 少數例外的包括工商金融界的中國企業協會（11席）、香港僱主聯合會（11席）、酒店界（11席），專業界別中的中醫界（20席）、高等教育界（20席）等，並沒有在立法會功能界別中，以單一的界別獲代表，但有部分界別選民可以符合其他功能界別的登記資格，例如高等教育界的選民本身全符合登記為教育界選民的資格，酒店界的選民亦可登記於旅遊界和飲食界，各中國企業或僱主聯合會會員公司，如果符合其他工商界別的登記資格，亦可以成為功能選民。

表 9.1 立法會各功能界別在2007年選委會的議席數目

界別分組	選舉委員會內大組別	選舉委員數目
工業一	工商金融界	12
工業二	工商金融界	12
商界一	工商金融界	12
商界二	工商金融界	12
金融服務界	工商金融界	12
金融界	工商金融界	12
航運交通界	工商金融界	12
紡織及製衣界	工商金融界	12
旅遊界	工商金融界	12
保險界	工商金融界	12
批發及零售界	工商金融界	12
酒店界	工商金融界	11
地產及建造界	工商金融界	12
進出口界	工商金融界	12
飲食界	工商金融界	11
會計界	專業界	20
教育界	專業界	20
法律界	專業界	20
高等教育界	專業界	20
醫學界	專業界	20
衛生服務界	專業界	20
建築、測量及都市規劃界	專業界	20
工程界	專業界	20
資訊科技界	專業界	20

表 9.1 (續)

界別分組	選舉委員會內大組別	選舉委員數目
勞工界	勞工、社會服務、宗教界	40
社工界	勞工、社會服務、宗教界	40
漁農界	勞工、社會服務、宗教界	40
體育、演藝、文化及出版界	勞工、社會服務、宗教界	40
區議會	原政界	42
鄉議局	原政界	21
總數		591

便變成行政當局與業界利益代表，以選委會選票交換業界利益的一個過程。當特首候選人希望儘量爭取最多選委支持，令可以「高票當選」來提高認受性時，便有一定動力回應這些界別的利益訴求，承諾當選後給予優惠或改善業界關注的問題，以換取這些界別的選委的支持票。在2012年的行政長官選舉中，由於有超過一名建制派候選人競爭，利益團體和界別利益的遊說和討價還價更為厲害。

如果我們分析2006年底或2011年底的選舉委員會界別分組選舉，該會發覺不少選舉委員候選人的主要「政綱」都是要爭取業界利益，鮮有談及其選擇行政長官的標準。從選舉的角度看，這是很奇怪的現象。原則上，所有選舉委員唯一的權力或任務，就是投票選出行政長官，而並沒有其他「爭取業界利益」的位置或權力。現實是，參選選舉委員會界別代表的人，只把參選視為爭取業界利益的過程，多於選出其心目中的特區行政長官。換一個說法是：對很多選委而言，誰能夠回應他們的界別訴求，誰便是好特首。

以曾蔭權在2005年和2007年兩次競選特首為例，他在選舉期間和不同界別的選委的會面，往往（根據傳媒報道）都變成了利益交換

過程：選委作出有關界別的利益訴求，而曾蔭權在會面期間或其後，作出相關的回應及承諾。表9.2根據兩次選舉期間傳媒的報道編纂而成，應該並沒有包括所有界別訴求，而傳媒亦只能根據會後與會雙方的簡報作出報道，實質在閉門會議中討論及的利益訴求和交換，可能遠不止此數。從表中可見，不少界別訴求都與業界的直接利益有關，最普遍的是要求政府在政策上推動其產業發展，以及投放資源協助該產業發展（例如工程界要求加快工程上馬等），以增加相關產業的生意或就業機會。另一常見的政治要求，是要求增加委任自己界別的成員進入各權力或諮詢架構中。

表9.2 2005及2007年不同選委界別對曾蔭權的利益訴求

會見日期	會見界別	界別要求	曾蔭權回應/承諾
2005/6/6	建築、測量及都市規劃界	沒有報道	落實添馬艦興建政府總部 小型工程儘快啟動 儘快推動興建郵輪碼頭及九龍東南計劃
2005/6/6	社會福利界	失明人士出版版權問題 殘疾人士在諮詢架構缺乏代表	透過更緊密經貿關係令社工可在內地工作 增加殘疾人士在諮詢委員會代表
2005/6/8	會計界	沒有報道	承諾行政會議和策略發展委員會可加入更多專業人士 若經濟好轉，會調低稅率
2005/6/9	勞工界	落實最低工資、最高工時時間表	沒有報道
2005/6/9	工程界	工程界參與行政會議及諮詢架構不足	會吸納有專業背景的年轻人加入行政會議，不排除吸納工程界 儘快推出中小型工程 協助工程、建築界爭取承辦廣州亞運工程

會見日期	會見界別	界別要求	曾蔭權回應/承諾
2007/2/2	鄉議局	鄉郊交通、規劃、環境等	沒有報道
2007/2/3	工業界	在增加醫療開支時，不會將所有開支轉嫁工業界身上	提出減稅建議 加快基礎建設 承諾增加醫療開支時，不會削減教育佔開支比例
2007/2/3	旅遊界	沒有報道	落實興建郵輪碼頭
2007/2/3	航運交通界	沒有報道	平衡交通費的訴求，偏遠地區的交通費會調整
2007/2/6	會計界	稅制改革	稅制改革 透過CEPA降低會計師在內地執業門檻 承諾委任公職時不偏重執業會計師，兼顧企業內會計師
2007/2/7	工聯會選委	沒有報道	今年內考慮最低工資立法 成立發展局統籌基建、創造就業、承諾召開高峰會議、鼓勵社會企業
2007/2/12	工程界	社會注意環保及保育令工程上馬緩慢 招標時價低者得問題	會成立發展局推動本港基建
2007/2/15	批發及零售界	沒有報道	承諾改善營商環境 未來五年將利得稅率由17.5%減至15%
2007/2/22	漁農界	建議將空置豬場及養雞場，改建為溫室發展有機農業	答允研究

選行政長官答問會

Executive SAR Election Committee Forum



根據傳媒報道，在兩次特首選舉中，曾蔭權和不同界別的選委的會面，往往都變成了利益交換的過程。圖為2005年6月3日曾蔭權出席在會展中心舉行的參選香港特區行政長官問答大會。

香港自80年代開始的政治過程和架構變遷，令不同的利益團體代表逐漸被納入一個多方向的談判架構（multi-lateral bargaining framework）之中（Ma, 2009），令回歸後的政治制度愈來愈有法團主義的色彩。從上述選委會的利益訴求分析可見，這個利益談判架構甚至有自我完成及滋長的趨勢：各界別透過政治制度安排，得到功能界別或選舉委員會中的代表權，便會利用選舉委員會的地位，來要求政府在其他委任架構中，委任更多其所屬界別的人士，於是能接近權力的有勢力利益團體，其建制內的代表性和影響力會不斷衍生滋長，而沒有獲功能代表權的界別或群體，便容易在各官方架構和諮詢組織中被忽視（under-represented），而其所屬的界別或階層的利益，在決策過程中便更難被重視。上述的分析同時反映，不同的利益集團進入權力架構後，很自然會為自己不同的產業爭取利益，要求政府作出對其界別有益的政策。這法團主義的架構邏輯，自然會改變香港政府在經濟和社會中的角色。

9.2 對政府經濟角色的影響

9.2.1 研究問題

一直以來，支持保留功能界別選舉的一個主要論據，是所謂「均衡參與」。保守陣營或工商界的論述認為如果（至少是立法會）全面普選，由於大部分選民都是中下階層，所以會傾向福利主義，要求政府大派福利，這樣便會影響香港資本主義的運作，因而要以功能選舉的制度來保障工商界利益，以及制衡一般選民所謂「民粹主義」的取向^[2]。自上世紀80年代香港工商界反對88直選開始，一直有保守人士用這套論述支持功能界別選舉，背後的假設是：香港經濟繁榮一直

2. 相關邏輯的一個代表性及爭議性著作，可見吳光正（2000）。

有賴政府推行低度干預市場的政策，而在全面普選下，一般市民會傾向要求政府多作干預和多派福利，因此與香港一貫的經濟哲學背道而馳。反之，功能界別或工商界則維護自由市場和低稅率，有利香港經濟繁榮^{【3】}。

但隨着我們明白香港的功能界別選舉其實是某種法團主義，我們很容易從法團主義的視角，挑戰上述的邏輯。本書的各項實證研究顯示，在功能選舉過程中，功能界別選民、候選人和當選議員都很重視爭取業界利益，而各功能界別的業界代表在競選和出任選舉委員時，也會利用自己的選委地位，向政府提出有利自己界別的政策。賴達（Tony Latter）分析了在2000-04立法會會期，議會內有關經濟政策的討論紀錄。他認為一般功能議員都只顧自己業界的事務和利益，在發言和立場中缺乏整體或全面（holistic）的經濟政策觀點，通常是各自提出自己業界的利益訴求，而不會挑戰其他界別的要求。這可能因為他們沒有一套社會資源分配的整局觀，也可能是因為他們不希望得罪其他界別議員，以免其他議員會反對他們自己的界別利益訴求，結果功能界別整體的指向是要求政府作出更多的干預（interventionist）（Latter, 2006）。

如果功能議席本質上是一種法團主義的安排，功能選舉產生的議員作為界別利益代表，是否會導致政府更多干預市場，以及更多補貼個別產業？法團主義的文獻反映在國家認可的過程下，獲得代表權的團體代表會同時有利益代表（interest representation）及利益中介（interest intermediation）的功能。香港的功能界別議員，哪一個角色較重？

3. 當然，不少學者不同意香港戰後的經濟政策是簡單的不干預主義，並指出戰後香港政府其實頗多選擇性的對市場干預。由於香港歷史上的政府在經濟中的角色並非本書主旨，故本章不會深入討論有關論爭。相關文獻可見Ngo（1999），Castells, Goh and Kwok（1990），Chiu（1996），Schiffer（1991），Ma（2007, 2009）等。

9.2.2 研究方法

為了回答上述的研究問題，筆者就1998–2008年間的立法會議員表現作了比較研究，看看功能界別議員相較分區直選議員，對政府干預、階層取向、政府收入和開支的態度有何不同，從而推論功能界別議員對政府經濟角色，以至社會政策方向的影響。

要全面的衡量每名議員在會期內的所有工作或政策訴求，是十分困難的。筆者使用的研究方法，是從1998–2008年間每年的《施政報告》辯論和《財政預算案》辯論出發，研究每名議員在發言中提出的政策訴求或立場。使用這兩項辯論作為資料基礎的好處，是兩份文件本身包括政府的各主要政策範圍，也是每年政府宣示政策方針和資源分配最重要的文件，而議員通常覺得自己有必然責任回應，因此絕大多數議員都有在辯論中發言，而且每個議員的發言機會是均等的。這兩項辯論當然只能反映議員在會期內提出的政策訴求的一部分，因為議員有機會在各項事務委員會、質詢時間、動議辯論、處理撥款或法案時，提出各項政策訴求，但《預算案》和《施政報告》辯論，應該能有效的反映各議員年內的主要訴求和取向。

研究者首先抽取了在1998–2008三屆立法會的十年間，立法會每年的施政報告辯論和財政預算案辯論中，所有功能界別議員和分區直選議員的發言內容^[4]。研究助理會將每位議員發言中提出的各項政策訴求逐一記下，然後按訴求的本質和內容，給每一訴求兩個編碼，第一個編碼針對該訴求主要是為誰人爭取利益（「利益編碼」），第二個編碼針對該政策建議對政府財政的影響（「財政編碼」）。

4. 由於選舉委員會產生的議員的行為，並不在研究及比較的範圍內，因此數據集並不包括1998–2000年會期的十名選舉委員會產生議員，以及2000–04年的六名選舉委員會產生議員。

「利益編碼」分為四類：

1. 主要與議員所屬的界別利益有關：訴求牽涉議員的界別或其界別選民內某一主要組合的利益（例如工程界議員要求基建工程儘快上馬、或鄉議局議員要求改善鄉郊水浸問題等），如果是分區直選議員的話，則是與其所屬選區（例如新界東、港島東）或選區內主要社區的利益有關；
2. 主要有利商界利益的訴求：例如要求各種補貼或協助商界經營、降低商界經營成本等的訴求（例如減稅、加快處理牌照申請程序、以及替商界宣傳等）^{【5】}，包括有利不同經濟產業（但非該議員本身所屬界別）發展的訴求（例如降低商界經營成本）；
3. 沒有特殊受益社會組群的訴求，或是大多數人均可受益的訴求；例如呼籲政府加強效率、改善空氣污染、監管食物安全、改善教育質素等；
4. 主要受益者為低下階層或弱勢社群（包括老人、少數族裔、殘疾、失業者等）之訴求。

「財政編碼」則分為五類：

- A. 財政中立：即不會明顯令政府開支增加或減少，或收入增加或減少的訴求，包括很多比較空泛的政策訴求，不會明顯導致政府增撥資源的訴求、或某些強調用某種收入支付某類開支的訴求；
- B. 令政府開支增加的訴求，包括明確要求政府增加撥款或補助某些產業或群體、開設新架構或增撥人手、以及資助新群體的政策建議；

5. 如果是非常空泛的訴求，例如呼籲政府「改善營商環境」而沒有更具體的內容，一般不會被列作一項「訴求」。

- C. 令政府收入減少的訴求，包括要求減稅、減收費、要求各種寬免優惠等；
- D. 令政府開支減少的建議，包括要求公務員減薪、削減某類津貼或公共開支的建議；
- E. 令政府收入增加的建議，包括要求增收新稅（如環保稅）、擴闊稅基、提高罰款等。

在上述分類下，每名議員的每項政策訴求，都會得到一個包含兩個編碼的綜合編碼（即1A, 1B, 1C... 4D, 4E）。在研究助理為每一訴求編碼後，筆者會核對一次，然後再與助理反覆核對，以確保同類或相似的訴求在不同年度或不同議員身上，均用一致的編碼。在所有的編碼完成後，研究者會統計每一議員在每立法年度的訴求總數和分類，以至在整個會期中各分類所佔的比例。由此我們可以知道不同議員的政策訴求取向，究竟是通常要求政府多加收入和多花錢，還是指向政府多節省開支或少作干預？數字亦同時可反映各議員的政策訴求的傾向，究竟令誰獲益。究竟是偏向商界、低下階層、普羅大眾還是照顧其自己界別或選區的利益居多？本研究接着會比較功能界別議員和分區直選議員的訴求分類數字，以及比較不同產生背景的功能界別議員的訴求數字，以探討他們行為的異同。

9.2.3 研究結果

比較功能界別議員和直選議員的訴求類型分布，有兩項主要發現。第一，在受益者方面，功能界別議員的訴求有相當高比例的受益者為自身的所屬界別（不論是針對《施政報告》還是《財政預算案》的訴求）。反之，直選議員針對其所屬地區為受益者的訴求的比例則很低。相反地，直選議員的訴求超過一半是大多數人均可受益的訴求，而有利弱勢社群的訴求亦佔相當部分。在三屆立法會期間，功能議員在《施政報告》辯論中提出有關其界別利益的訴求的比例，分

別是56.8%、59.0%和51.4%，在十年間的總比例是54.4%。反之，直選議員為其地區利益提出的訴求，在十年間的《施政報告》辯論中只佔5.3%。功能議員在《財政預算案》提出界別利益的訴求的比例，在三屆會期中分別是38.4%、52.3%和66.2%，十年總比例為54.9%，而直選議員十年內在預算案辯論提出地區利益的訴求的總比例，則只是5.5%（見表9.3）。

表9.3 功能議員與直選議員訴求利益分類比較，1998–2008

屆別			功能界別	直選議員
1998–2000	施政報告	1	171 (56.8%)	0
		2	45 (15.0%)	9 (5.00%)
		3	83 (27.6%)	95 (52.8%)
		4	2 (0.66%)	76 (42.2%)
	財政預算	1	137 (38.4%)	0
		2	68 (19.0%)	20 (8.47%)
		3	141 (39.5%)	179 (75.8%)
		4	11 (3.08%)	37 (12.7%)
2000–2004	施政報告	1	350 (59.0%)	36 (7.19%)
		2	94 (15.9%)	75 (15.0%)
		3	122 (20.6%)	254 (50.7%)
		4	27 (4.55%)	136 (27.1%)
	財政預算	1	304 (52.3%)	18 (4.51%)
		2	63 (10.8%)	53 (13.3%)
		3	199 (34.3%)	281 (70.4%)
		4	15 (2.58%)	47 (11.8%)

(表9.3，下頁續)

表9.3 (續)

屆別			功能界別	直選議員
2004-2008	施政報告	1	588 (51.4%)	61 (5.36%)
		2	142 (12.4%)	132 (11.6%)
		3	285 (24.9%)	700 (61.5%)
		4	129 (11.3%)	245 (21.5%)
	財政預算	1	438 (66.2%)	58 (7.76%)
		2	50 (7.55%)	79 (10.6%)
		3	134 (20.2%)	447 (59.8%)
		4	40 (6.04%)	163 (21.8%)
1998-2008	施政報告	1	1109 (54.4%)	97 (5.33%)
		2	281 (13.8%)	216 (11.9%)
		3	490 (24.0%)	1049 (57.7%)
		4	158 (7.75%)	457 (25.1%)
	財政預算	1	879 (54.9%)	76 (5.50%)
		2	181 (11.3%)	152 (11.0%)
		3	474 (29.6%)	907 (65.6%)
		4	66 (4.13%)	247 (17.9%)

註：

1. 議員所屬界別利益訴求、或分區直選議員的所屬選區的利益訴求；
2. 主要有利商界利益的訴求
3. 沒有特殊受益社會組群的訴求，或大多數人均可受益的訴求
4. 低下階層或弱勢社群受益之訴求。

無論在《施政報告》或《財政預算案》辯論，直選議員有甚高比例的訴求都是大多數人可獲益的，在三屆會期中分別是52.8%、50.7%、61.5%（《施政報告》）和75.8%、70.4%和59.8%（《財政預算案》），而十年總比例則分別為57.7%（《施政報告》）和65.6%（《財政預算案》）。相反，功能議員在三屆會期提出的訴求中，令大多數人受益的，分別只有27.6%、20.6%、24.9%（《施政報告》）和39.5%、24.3%和20.2%，而十年總比例則分別為24.0%（《施政報告》）和29.6%（《財政預算案》），比直選議員的比例低很多。

直選議員明顯較多關顧弱勢社群，十年內的訴求分別有25.1%（《施政報告》）和17.9%（《財政預算案》）的訴求是有利弱勢社群，而功能議員十年內則只有7.8%（《施政報告》）和4.1%（《財政預算案》）的訴求是有利弱勢社群的。較為意外的是：功能議員和直選議員提出有利商界的訴求的比例相差不遠，功能議員的十年總比例分別是13.8%（《施政報告》）和11.3%（《財政預算案》），而直選議員則為11.9%（《施政報告》）和11.0%（《財政預算案》）。

第二，在訴求的財政影響方面，功能議員和直選議員的訴求類型分布其實相當接近。不論是功能或直選議員，超過一半的訴求都是財政中立的訴求（編碼中的A類訴求，即往往是不會帶來明顯財政增加或減少的政策措施要求）。功能議員和直選議員在《施政報告》中提出財政中立的訴求的十年總體比例分別是63.8%和65.8%，而在《財政預算案》辯論的十年總體比例則分別為51.2%和52.3%。兩大類議員均有兩成多近三成的訴求是要求政府增加開支（B類訴求）的：直選議員在《施政報告》中提出令政府收入減少的訴求的比例略低（十年總體比例為26.4%，相對功能的27.6%），而在《預算案》辯論的比例則略高（十年總比例為30.1%，相對功能的27.9%），但總體而言兩大類的議員的數字總相差不大。功能議員的訴求有較高的比例是要求政府減少收入（C類訴求，例如減稅、減收費等），例如在《預算案》辯論中的訴求中有12.4%是要求政府減少開支的，相對直選議員的7.9%為高，但在《施政報告》中則只高了1.1%（見表9.4）。

表9.4 功能議員與直選議員訴求財政影響比較，1998–2008

屆別		財政編號	功能組別	直選議員
1998–2000	施政報告	A	160 (57.6%)	123 (67.2%)
		B	81 (29.1%)	52 (28.4%)
		C	25 (8.99%)	3 (6.90%)
		D	12 (4.32%)	4 (2.73%)
		E	0	1 (0.48%)
	財政預算	A	225 (63.0%)	144 (61.0%)
		B	66 (18.5%)	42 (17.8%)
		C	34 (9.52%)	27 (11.4%)
		D	14 (3.92%)	7 (2.97%)
		E	18 (5.04%)	16 (6.78%)
2000–2004	施政報告	A	383 (61.5%)	288 (57.6%)
		B	177 (28.4%)	154 (30.8%)
		C	43 (6.90%)	43 (8.60%)
		D	17 (2.73%)	8 (1.60%)
		E	3 (0.48%)	7 (1.40%)
	財政預算	A	307 (50.2%)	230 (57.6%)
		B	157 (25.7%)	74 (18.5%)
		C	76 (12.4%)	30 (7.52%)
		D	33 (5.40%)	18 (4.51%)
		E	38 (6.22%)	47 (11.8%)
2004–2008	施政報告	A	750 (65.6%)	788 (69.2%)
		B	307 (26.9%)	275 (21.1%)
		C	52 (4.55%)	40 (3.51%)
		D	17 (1.49%)	16 (1.41%)
		E	17 (1.49%)	19 (1.67%)
	財政預算	A	302 (45.6%)	349 (46.7%)
		B	231 (37.1%)	300 (40.0%)
		C	92 (14.8%)	52 (6.96%)
		D	11 (1.66%)	11 (1.47%)
		E	26 (3.93%)	35 (4.69%)

表9.4 (續)

屆別		財政編號	功能組別	直選議員
1998–2008	施政報告	A	1293 (63.3%)	1199 (65.8%)
		B	565 (27.6%)	481 (26.4%)
		C	120 (5.87%)	86 (4.72%)
		D	46 (2.25%)	28 (1.54%)
		E	20 (0.98%)	27 (1.48%)
	財政預算	A	834 (51.2%)	723 (52.3%)
		B	454 (27.9%)	416 (30.1%)
		C	202 (12.4%)	109 (7.89%)
		D	58 (3.56%)	36 (2.60%)
		E	82 (5.03%)	98 (7.09%)

註：

- A. 財政中立：不會明顯令政府開支增加或減少，或收入增加或減少的訴求
- B. 令政府開支增加的訴求
- C. 令政府收入減少的訴求
- D. 令政府開支減少的訴求
- E. 令政府收入增加的建議

此外，如果比較四類不同的功能界別的議員的表現，則各經濟產業產生的功能議員最為界別利益主導（見表9.5），在《施政報告》和《預算案》的辯論中，十年來均有約六成的訴求是傾向界別利益的，比功能議員的平均比例約高5%。經濟產業議員提出的訴求中，服務大多數利益的比例，亦為四類功能議員中最低（17.8%（《施政報告》）和22.2%（《財政預算案》））。在四類功能界別議員中，專業界別的議員相對上較多提出有利大多數人和弱勢社群的訴求，十年內分別有30.7%（《施政報告》）和33.9%（《預算案》）的訴求是大數人可以受惠的，而11.9%（《施政報告》）和3.9%（《預算案》）是令弱勢社群受惠的。「設定組織」的議員相對上可說是較不「界別主導」的功能議員，訴求中不及一半是爭取界別利益，可能是因為其「界別」色彩並不鮮明之故。

表9.5 各類議員在施政報告提出的訴求分類，1998–2008

		設定組織	專業界別	經濟產業界別	社會勞工各界	直選議員
1998–2000	1	26 (53.1%)	49 (55.1%)	56 (54.9%)	40 (64.5%)	4 (2.19%)
	2	2 (4.08%)	11 (12.4%)	18 (17.6%)	14 (22.6%)	9 (4.92%)
	3	20 (40.8%)	28 (31.5%)	28 (27.5%)	8 (12.9%)	95 (51.9%)
	4	1 (2.04%)	1 (1.12%)	0	0	75 (41.0%)
	A	29 (53.7%)	61 (61.0%)	63 (62.4%)	34 (55.7%)	123 (67.2%)
	B	15 (27.8%)	18 (18.0%)	18 (17.8%)	24 (39.3%)	52 (28.4%)
	C	8 (14.8%)	11 (11.0%)	10 (9.90%)	3 (4.92%)	3 (1.64%)
	D	2 (3.70%)	10 (10.0%)	10 (9.90%)	0	4 (2.19%)
	E	0	0	0	0	1 (1.64%)
2000–2004	1	16 (39.0%)	118 (52.7%)	132 (59.5%)	84 (61.3%)	36 (7.21%)
	2	8 (19.5%)	32 (14.3%)	45 (20.3%)	9 (6.57%)	75 (15.0%)
	3	17 (41.5%)	63 (28.1%)	42 (18.9%)	31 (22.6%)	253 (50.7%)
	4	0	11 (4.91%)	3 (1.35%)	13 (9.49%)	135 (27.1%)
	A	18 (43.9%)	139 (62.1%)	144 (64.9%)	82 (59.9%)	289 (57.6%)
	B	18 (43.9%)	60 (26.8%)	51 (23.0%)	47 (35.0%)	154 (30.8%)
	C	3 (7.32%)	18 (8.04%)	16 (7.21%)	6 (4.38%)	42 (8.60%)
	D	2 (4.88%)	4 (1.79%)	10 (4.50%)	1 (0.73%)	8 (1.60%)
	E	0	3 (1.34%)	1 (0.45%)	0	4 (1.40%)
2004–2008	1	54 (48.6%)	203 (42.3%)	220 (59.0%)	111 (62.7%)	61 (5.39%)
	2	35 (31.5%)	42 (8.75%)	53 (14.2%)	12 (6.78%)	131 (11.6%)
	3	19 (17.1%)	153 (31.9%)	77 (20.6%)	33 (18.6%)	695 (61.4%)
	4	3 (2.7%)	82 (17.1%)	23 (6.17%)	21 (11.9%)	245 (21.6%)

表9.5 (續)

		設定組織	專業界別	經濟產業界別	社會勞工各界	直選議員
2004–2008	A	75 (67.6%)	285 (58.0%)	261 (69.8%)	124 (69.3%)	798 (69.6%)
	B	26 (23.4%)	184 (37.5%)	77 (20.6%)	40 (22.3%)	275 (24.0%)
	C	10 (9.01%)	8 (1.63%)	24 (6.42%)	8 (4.47%)	41 (3.57%)
	D	0	7 (1.43%)	7 (1.87%)	3 (1.68%)	14 (1.22%)
	E	0	7 (1.43%)	5 (1.34%)	4 (2.23%)	19 (1.66%)
1998–2008	1	96 (47.8%)	370 (46.7%)	408 (61.0%)	235 (62.5%)	76 (4.23%)
	2	45 (22.4%)	85 (10.7%)	116 (17.3%)	35 (9.31%)	216 (12.0%)
	3	56 (26.9%)	243 (30.7%)	119 (17.8%)	72 (19.1%)	1,049 (58.3%)
	4	4 (1.99%)	94 (11.9%)	26 (3.89%)	34 (9.04%)	457 (25.4%)
	A	122 (59.2%)	492 (61.3%)	440 (66.7%)	239 (63.6%)	1,199 (65.8%)
	B	59 (28.6%)	242 (30.2%)	152 (23.0%)	112 (29.8%)	481 (26.4%)
	C	21 (10.2%)	39 (4.86%)	43 (6.52%)	17 (4.52%)	86 (4.72%)
	D	4 (1.94%)	21 (2.62%)	17 (2.58%)	4 (1.06%)	28 (1.54%)
	E	0	8 (1%)	8 (1.21%)	4 (1.06%)	27 (1.48%)

註：

- (1) 議員所屬界別利益訴求、或分區直選議員的所屬選區的利益訴求；
- (2) 主要有利商界利益的訴求
- (3) 沒有特殊受益社會組群的訴求，或大多數人均可受益的訴求
- (4) 低下階層或弱勢社群受益之訴求。
 - A. 財政中立：不會明顯令政府開支增加或減少，或收入增加或減少的訴求
 - B. 令政府開支增加的訴求
 - C. 令政府收入減少的訴求
 - D. 令政府開支減少的訴求
 - E. 令政府收入增加的建議

表9.6 各類議員在財政預算提出的訴求分類，1998–2008

		設定組織	專業界別	經濟產業界別	社會勞工各界	直選議員
1998–2000	1	12 (27.3%)	52 (35.6%)	41 (41.4%)	32 (47.1%)	0
	2	10 (22.7%)	34 (23.3%)	19 (19.2%)	5 (7.35%)	20 (8.44%)
	3	22 (50.0%)	57 (39.0%)	33 (33.3%)	29 (42.6%)	180 (75.9%)
	4	0	3 (2.05%)	6 (6.06%)	2 (2.94%)	37 (15.6%)
	A	18 (60.6%)	92 (63.9%)	72 (72.0%)	44 (62.9%)	144 (61.0%)
	B	3 (4.55%)	31 (21.5%)	12 (12.0%)	20 (28.6%)	42 (17.8%)
	C	7 (10.6%)	10 (6.94%)	12 (12.0%)	5 (7.14%)	27 (11.4%)
	D	9 (13.6%)	2 (1.39%)	3 (3.00%)	0	7 (2.97%)
	E	7 (10.6%)	9 (6.25%)	1 (1.00%)	1 (1.43%)	16 (6.68%)
2000–2004	1	25 (32.1%)	84 (51.2%)	118 (58.4%)	75 (55.6%)	18 (4.39%)
	2	5 (6.41%)	10 (6.10%)	30 (14.9%)	18 (13.3%)	53 (12.9%)
	3	45 (57.7%)	64 (39.0%)	51 (25.0%)	39 (28.9%)	292 (71.2%)
	4	3 (3.85%)	6 (3.66%)	3 (1.49%)	3 (2.22%)	47 (11.5%)
	A	35 (44.9%)	95 (57.9%)	98 (48.0%)	79 (58.5%)	230 (58.1%)
	B	7 (8.97%)	41 (25.0%)	33 (16.2%)	46 (34.1%)	74 (18.7%)
	C	15 (19.2%)	9 (5.49%)	46 (22.5%)	6 (4.44%)	29 (7.32%)
	D	14 (17.9%)	6 (3.66%)	13 (6.37%)	0	18 (4.55%)
	E	7 (8.97%)	13 (7.93%)	14 (6.86%)	4 (2.96%)	45 (11.4%)
2004–2008	1	61 (67.8%)	160 (64.0%)	159 (68.5%)	58 (65.9%)	58 (7.82%)
	2	10 (11.1%)	8 (3.20%)	28 (12.1%)	3 (3.41%)	79 (10.6%)
	3	17 (18.9%)	69 (27.6%)	35 (15.1%)	13 (14.8%)	442 (59.6%)
	4	2 (2.22%)	13 (5.20%)	10 (4.31%)	14 (15.9%)	163 (22.0%)

表9.6 (續)

		設定組織	專業界別	經濟產業界別	社會勞工各界	直選議員
2004–2008	A	39 (43.3%)	93 (37.1%)	119 (51.3%)	51 (57.3%)	349 (46.7%)
	B	30 (33.3%)	121 (48.2%)	54 (23.3%)	26 (29.2%)	300 (40.2%)
	C	16 (17.8%)	22 (8.76%)	44 (19.0%)	10 (11.2%)	52 (6.96%)
	D	0	4 (1.59%)	7 (3.03%)	0	11 (1.47%)
	E	5 (5.56%)	11 (4.38%)	8 (3.45%)	2 (2.25%)	35 (4.69%)
1998–2008	1	98 (46.2%)	296 (52.8%)	320 (59.8%)	165 (56.5%)	76 (5.50%)
	2	25 (11.8%)	53 (9.45%)	77 (14.4%)	26 (8.90%)	152 (1.10%)
	3	84 (39.6%)	190 (33.9%)	119 (22.2%)	8 (27.7%)	907 (65.6%)
	4	5 (2.36%)	22 (3.92%)	19 (3.92%)	20 (6.85%)	247 (17.9%)
	A	92 (43.4%)	282 (50.3%)	288 (53.8%)	172 (53.4%)	723 (52.3%)
	B	40 (18.9%)	193 (34.4%)	99 (18.5%)	122 (37.9%)	416 (30.1%)
	C	38 (17.9%)	41 (7.95%)	102 (19.1%)	21 (6.52%)	109 (7.89%)
	D	23 (10.8%)	12 (2.14%)	23 (4.30%)	0	36 (2.60%)
	E	19 (8.96%)	33 (5.88%)	23 (4.30%)	7 (2.17%)	98 (7.09%)

註：

1. 議員所屬界別利益訴求、或分區直選議員的所屬選區的利益訴求；
 2. 主要有利商界利益的訴求
 3. 沒有特殊受益社會組群的訴求，或大多數人均可受益的訴求
 4. 低下階層或弱勢社群受益之訴求。
- A 財政中立：不會明顯令政府開支增加或減少，或收入增加或減少的訴求
- B 令政府開支增加的訴求
- C 令政府收入減少的訴求
- D 令政府開支減少的訴求
- E 令政府收入增加的建議

在財政影響方面，設定組織和經濟產業背景的議員，一般有較高比例的訴求，是要求政府減少收入（即要求政府減稅減收費之類）——這在《預算案》辯論的數字尤為突出。設定組織十年來有17.9%的訴求是指向減少政府開支，而經濟產業的議員則有19.1%，較其他兩大類的功能議員的比例高約10%以上。各專業界別和社會組織的議員，則有較高比例要求政府增加政府開支：在《預算案》十年的總比例中，均超越三成多，是其他兩類功能議員的雙倍。《施政報告》中的訴求，則各類功能議員在財政影響上的數字分歧不大。

9.3 功能議員的階級取向

一直以來，香港的功能界別選舉都被視為向工商界或中上階層利益傾斜的制度，是一種給資本家和專業人士的特權。這自然跟功能界別成立的背景有關，而現時功能議席中有約一半屬於工商界不同產業，約三分一屬於各專業界別，令人覺得這是偏向中上階層利益的制度。支持繼續保留立法會功能議席的保守力量，也視功能界別為保護工商界利益的重要屏障，因而有所謂保留功能議席便能「均衡參與」之議。

從這個角度出發，正常的假設是功能界別議員在立法會議事及表決時，必然採取傾向中上階層、不利低下階層的立場，或偏向保護工商界和僱主階層，忽略勞工權益。但實際上，功能議席包括很多不同類別的界別（也包括勞工界），未必能一概而論。

為了研究功能議員在議會中對階級議題的投票取向，筆者特別在回歸後的重要議案表決中，挑出十項與階級利益關係較密切的表決，然後比較不同類別的功能界別議員的投票取向，與分區直選的議員的取向的異同。

以下是該十項議案表決的內容及其相關的表決，其中包括回歸後爭議較大，或在議會中討論較多的有關勞工權益議題，以及牽涉收入再分配、稅制、社會福利和政府經濟角色的較重要議案。有些議題在回歸後十年內，曾由不同議員（或同一議員）以不同議案字眼動議超過一次，本研究可能只挑其中一項表決計算，也可能包括多於一項的表決^[6]。這十項議題/議案包括：

1. 改善貧富懸殊
2. 設立最低工資（三項不同表決）
3. 規管工時或設立最高工時
4. 反對廢除回歸前通過的各項勞工法例
5. 反對開徵銷售稅或商品服務稅（不同時期兩項表決）
6. 反對削減綜援（兩項不同表決）
7. 促進殘疾人士就業
8. 支持「大市場、小政府」原則
9. 各項改善勞工權益、待遇或保障的議案（包括規管減薪、建造業長工制、保障邊緣勞工權益和保障僱員法定權益等），共四項不同表決。
10. 設立全民退休保障制度

表9.7列出了這十項議題的表決結果，以及按四類不同背景的功能議員的投票選擇作分析。我們首先會發覺大部分爭取或有利勞工權益的議案，都由直選議員提出，而功能界別議員曾提出有利勞工階層議案的，其實只有勞工界和社會福利界兩個界別的議員（陳榮燦、張

6. 例如馮檢基在回歸後曾多次提出有關改善貧富懸殊的動議，但有些動議議案同時包括多項政策建議，難以斷定反對議案的議員是反對那些部分，故此這裏只選取了一個字眼最簡單最不含糊的動議。設立最低工資曾是許多次動議辯論的內容之一，為分析容易起見，這裏只挑選了三項不同的動議作分析。

表9.7 議員就十項重要議題的投票取向

	動議人	表決結果	直選議員贊成比例	直選不贊成	選委贊成	選委不贊成	設定組織		專業界別		經濟產業界別		社會勞工各界		所有功能贊成比例	FC贊成/總贊成
							贊成比例	反對比例	贊成比例	反對比例	贊成比例	反對比例	贊成比例	反對比例		
1. 貧富懸殊																
07年10月30日	馮檢基	通過	91.67%	8.33%	不適用	不適用	100%	0%	100%	0%	75%	25%	100%	0%	92.00%	92.00%
2. 最低工資																
99年4月28日	李卓人	否決	33.33%	66.67%	100%	0%	0%	100%	0%	100	0%	100%	42.86%	57.14%	12.00%	12.00%
01年2月21日	李卓人	通過	100%	0%	66.67%	33.33%	100%	0%	100%	0%	30%	70%	83.33%	16.67%	72.41%	72.41%
05年9月11日	陳婉嫻	否決	92.60%	7.41%	不適用	不適用	0.00%	100.00%	75.00%	25.00%	12.50%	87.50%	80.00%	20.00%	42.31%	42.31%
3. 反對開徵銷售稅																
00年2月16日	楊森	通過	100%	0%	66.67%	33.33%	50%	50%	85.71%	14.29%	100%	0%	100%	0%	90.48%	90.48%
06年10月9日	楊森	通過	92%	8%	不適用	不適用	25%	75%	85.71%	14.29%	77.78%	22.22%	75%	25%	70.83%	70.83%
4. 廢法																
98年12月9日	鄭家富	否決	75%	25%	0%	100%	0%	100%	66.67%	33.33%	0%	100%	16.67%	83.33%	25.93%	25.93%

表9.7 (續)

5. 反削減綜援																		
99年1月13日	綜合社會保障援助計劃檢討	楊森	否決	95%	5%	33.33%	66.67%	0%	100%	55.56%	66.67%	0%	100%	75%	25%	30.77%	否決	30.77%
04年11月24日	回復綜援金額至2003年6月1日之前的水平	張超雄	否決	67.86%	32.14%	不適用	不適用	0%	100%	66.67%	33.33%	0%	100%	60%	40%	37.50%	否決	37.50%
6. 殘疾人士就業																		
02年5月15日	促進殘疾人士就業	羅致光	通過	100%	0%	不適用	不適用	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	無記名點票	通過	無記名點票
7. 大市場小政府																		
04年7月7日	大市場、小政府	吳亮星	通過	100%	0%	不適用	不適用	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	無記名點票	通過	無記名點票
8. 規管工時																		
00年6月7日	工作時間	劉千石	否決	100%	0%	25%	75%	0%	100%	50%	50%	0%	100%	60%	40%	35.00%	否決	35.00%
9. 勞工工作條件																		
98年11月18日	修訂法例以規管減薪事宜	陳榮燦	否決	100%	0%	25%	75%	0%	100%	50%	50%	0%	100%	57.14%	42.86%	30.77%	否決	30.77%
00年2月24日	建造業長工制	鄭家富	通過	100%	0%	50%	50%	0%	100%	60%	40%	50%	50%	100%	0%	64.29%	通過	64.29%
00年10月18日	邊緣勞工貧窮化	陳婉嫻	否決	100%	0%	20%	80%	0%	100%	66.67%	33.33%	0%	100%	100%	0%	39.13%	否決	39.13%
01年4月25日	切實保障僱員法定權益	梁富華	否決	95%	5%	25%	75%	0%	100%	57.14%	42.86%	0%	100%	83.33%	16.67%	39.13%	否決	39.13%
10. 全民退休保障																		
06年4月26日	全民退休保障	李卓人	否決	92%	8%	不適用	不適用	0%	100%	100%	0%	16.67%	83.33%	75%	25%	50.00%	否決	50.00%

超雄和羅致光)。這反映了直選議員比較關注勞工權益，以及會將有關政策作為工作上首要爭取對象，而功能界別議員一般較少主動爭取勞工權益。

雖然如此，在各階級政策和議題上，功能界別議員整體上並非必然與直選議員的立場對立。首先我們發覺其實所有直選議員都是贊成「大市場、小政府」這接近新自由主義的經濟原則的，以至當選舉委員會出身的吳亮星在2004年7月提出促使政府履行「大市場、小政府」^[7]的動議時，議案在無反對（因而不需記名表決）下通過。直選議員平均會比功能議員較支持勞工權益或擴大社會福利，但說他們支持「福利主義」或會把香港導向「福利社會」，暫時似乎無甚根據。

同樣地，十項議題中包括的17項表決，直選議員和功能議員在七項上的主流意見是一致的，雖然功能議員投贊成票支持勞工或低下層權益的比例，往往比直選議員的為低。除了「大市場、小政府」和「促進殘疾人士就業」是全議會無人表示反對之外，功能界別議員和直選議員一樣的大部分反對開徵銷售稅、支持改善貧富懸殊，甚至支持建造業長工制，以及政府資助機構僱員需有最低工資和工時上限等明顯有利僱員待遇的議案。

上述這些議案中，有不少遭立法會否決。其中除1999年李卓人提出的有關勞動節的議案是直選功能兩部分議員均否決外，其餘全都是直選議員大多數贊成而功能議員大多數反對，因而否決。否決的議案的內容可以分幾大類：

1. 要求最低工資和規管工時的議案；
2. 反對削減、支持擴大或提高社會福利水平或保障範圍的要求（包括反對削減綜援、實施全民退休保障等）；

7. 吳亮星的動議包括要求政府達致三項原則：（1）精簡架構及提高運作效率，創造更佳營商環境；（2）避免公營服務和業界的服務重疊；（3）節省開支和削減赤字。

3. 擴大或落實僱員保障的要求，包括提高遣散及破產時僱員可獲的保障（陳榮燦動議）、改善邊緣勞工保障（陳婉嫻動議）^{【8】}和加重對拖欠遣散費等款項的僱主罰則、將勞工保障擴至兼職僱員等（梁富華動議）。
4. 勞工權利的提升如集體談判權（鄭家富動議及李卓人的「勞動節」動議）。

表9.7顯示四類功能議員（設定組織、專業界別、經濟產業代表、社會組織代表）的投票取向有明顯分別。如果以贊成票的比例計算，專業界別和社會組織代表的功能議員，其階級取向其實和直選議員相去不遠。（需留意「社會組織代表」類別中有三名是勞工界代表，佔類別的六成議席。）「設定組織」類別（即工業界和商界四個議席和「鄉議局」）和「產業代表」類別其實立場非常接近。在上述各項被否決的議案中，這兩大類別的議員根本絕少投贊成票以增加勞工保障或提高社會福利。這兩個類別的功能議員共16個議席，在議會中扮演了捍衛工商界利益、反對增加福利和勞工權益的角色。

總結上述的議案投票分析，每當直選議員或勞工界議員建議修訂或擴大勞工法例，以改善私人僱員工作條件，令僱主的僱用成本增加時，來自工商界的功能議員便會投反對票，而他們在2012年前在立法會擁有一共16票，佔功能議席的超過一半，確保他們可在分組點票下否決直選議員提出的議案。有趣的是這些工商界的功能議員，並不反對政府的外判僱員有最低工資或工作時數上限（李卓人2001年2月的動議在七成功能議員支持下通過），但當有議員建議把相關保障擴至私人市場時，工商界議員便會反對。換言之，如果政策建議只影響政府，可能令政府提高開支，但不觸及私人僱主的利益時，起碼部

8. 陳婉嫻在2000年10月的動議，包括建議政府推行五類措施：（1）各項政策以為失業人士創造就業機會和為低薪工人改善工作和生活；（2）引入累進利得稅以拉近貧富差距；（3）更完善的失業保障及失業人士培訓；（4）檢討勞工法例並改變所謂「四一八」的規定；（5）重整培訓架構及集中培訓資源。

分功能界別議員可能會投贊成票，但如果建議可能令私營企業成本上升，功能界別中的工商界議員便很大可能投反對票。工商界議員也害怕工人的集體力量增加（因而反對集體談判權等政策改變），而對提高社會或勞工福利也會比較抗拒。

9.4 小結

本章的數據分析反映了數項事實。第一，功能界別議員由於主要以專業或產業劃分，於是會把相當多與其界別有關的利益訴求帶進議會以至建制當中。無論是各屆特首選舉期間，按功能界別原則劃分席次的界別分組選委、或是立法會內的功能議員，都會主力提出以界別利益為主的利益訴求。反之，分區直選議員大多的訴求均有較多受益者，以大多數人的利益為依歸，並較多關顧弱勢社群的利益。功能界別議員由於會將大量界別利益訴求帶進決策過程，長遠而言令社會的資源分配更向有功能代表權的界別傾斜，弱勢社群或市民大眾所獲分配的資源變相偏少。

第二，從政府開支的角度看，一直以來反對全面直選的論據之一，是直選議員會要求政府大派福利或大灑金錢，導致公共開支大幅增加而影響經濟，以至破壞「大市場、小政府」的原則。但本章的分析反映，功能和直選的議員均原則上贊同「大市場、小政府」原則，而兩大類議員的訴求，大多數還是財政中立的。數字反映，直選議員要求政府增加開支的訴求比例，並不比功能界別議員為高。換言之，功能界別議員同樣會提出很多要求政府增加開支的訴求，只是受惠者偏多是其所代表的界別而已。另一方面，工商界和各經濟產業的功能代表，並不一定反對增加政府開支以改善勞工或社會福利，但當一旦建議觸及僱主成本時，便很可能會出頭反對。工商界和經濟產業代表也較多要求減低公共收入的訴求，這一方面當然可看成是支持「小政府」，但出發點也往往只是為了商界節省成本。上述的分析顯示，沒

有證據顯示直選議員或全面直選的議會，會更容易令政府膨脹或邁向所謂「福利主義」。立法會一半議席由功能界別組成，現實上也帶來了很多界別干預（sectoral intervention）的訴求，不少亦會令政府的開支增加。

第三，在階級取向分析方面，一般印象是功能界別都是偏袒工商界或中上階層利益的。第9.3節的分析表明：直選議員在階級議題上的投票取態，整體上其實與專業界別和社會組織類別的功能議員分別不大，而主要扮演捍衛工商界利益的是「設定組織」和各經濟產業議員。與上述有關政府開支的分析相似，如果不牽涉僱主成本，不少工商界和經濟產業有較大機會支持擴大勞工權益，但如果牽涉資方成本，這批功能議員大多會反對。

綜合以上各點，功能界別在回歸後佔立法會一半議席，明顯會對政府的經濟角色、社會的資源分配，以至政策的階級指向，造成相當的影響。獲功能代表權的界別長期可在議會及建制內提出更多針對其界別的利益訴求，會令社會資源分配不成比例地向這些界別傾斜，而公共政策也會偏向商界和獲代表的產業和專業。功能界別的政經影響，其實與「大市場、小政府」的理念背道而馳，因為一半功能的議會，比全面直選的議會，引入了更多的界別利益訴求，以及推動政府作更多的市場干預、界別優惠和補貼，而沖淡了弱勢社群和社會大眾在決策過程中的影響力。長遠而言，這必然對香港的社會經濟發展造成深遠影響。

第十章

結論：功能界別與香港政治發展

本章將總結功能界別選舉，在香港實踐二十多年的經驗，以及分析其對香港政治的總體影響，並會結合本書內的各項分析，審視功能界別議席改革或取消的前景。

10.1 功能界別與法團主義

香港的功能界別選舉，最初由港英政府引入，用一種「選舉」模式來延續工商界和主要專業團體在建制內的代表權。到了中央政府1985年開始草擬《基本法》，着手策劃回歸後的治港藍圖，便「順手拈來」的把功能界別選舉制度，作為過渡期及回歸後政制的重要組成成分。

對中央政府來說，功能界別一方面可以保障工商界利益和維繫工商界信心，符合他們過渡期的統戰和政治策略，一方面亦可作為全面直選的緩衝，是一種可以確保維護原有既得利益階層的「選舉」模式。政治上，回歸後的立法會有多達一半議席由功能界別產生，可以拉攏工商界和保守人士以制衡民主派，同時亦可以防止一個強而有力、能代表主流民意的立法會有很大的政策影響力，對政府做成龐大政策壓力及制衡，這令行政權力可以繼續集中行政機構關，是中央屬意的「行政主導」模式的重要組成部分。

從80年代開始，由於工商界政治立場保守和不願意開罪中央政府，加上部分功能界別（例如體育、演藝界、勞工界、區議會界等）在界別設定上相當有利親北京的力量當選，大部分功能議席都可確保由親北京/親政府的力量取得。在功能議席佔立法會議席一半，而直選部分採用比例代表制下，回歸後的立法會差不多確保了親政府的力量可獲得立法會的大多數議席，某程度上確保政府的主要法案及撥款可獲支持通過。從中央政府角度來看，繼續保留功能界別以及現行功能選舉的形式，是確保特區政府可得立法會大多數支持，確保中央可繼續控制特區政治的重要制度安排。全面普選意味着功能界別這一「保護網」將會失去，因此中央政府遲遲不願意取消或改革功能界別選舉制度。

從保障工商界利益、拉攏工商界和弱化立法會的角度而言，香港的功能界別制度可說是「功德圓滿」，但同時也帶來不少中央可能本來沒有預計的壞影響。第四章的分析反映了以功能（包括職業或產業）作為劃分選民的標準，帶來種種選舉制度上的問題：包括選舉權利的不平等、沒有客觀界別標準、容易帶來操控，也難以保證能有效地代表「界別」利益。功能界別的選舉制度並不符合現代民主選舉的要求，二十多年來一直被批評為不民主的制度，至2009年後批評愈演愈烈，已經被視為香港工商界政治特權的象徵、和香港管治問題或社會矛盾的根源之一，成為特區管治的認受性危機（legitimacy crisis）的來源。隨着近年公民社會動員愈來愈烈，功能界別選舉制度的不公平，成為了香港政治制度的「原罪」，必然持續困擾特區政府。

從整體民主發展的角度看，功能界別議席是香港邁向全面普選的主要障礙之一，由於它透過某種選舉辦法保證了各商界、經濟產業、和專業團體可以在議會內有代表，這些既得利益的團體往往在政治上取向保守，又通常支持政府，多年來都反對取消功能界別邁向全面普選。另一方面，中央政府仍然希望透過功能界別議席確保行政機關可

以掌握議會大多數，以及保障工商界的利益，令它遲遲不肯承諾全面取消功能議席。在2007年底的人大常委決議中，雖然承諾2017年的行政長官可以由普選產生，但卻沒有承諾何時會真正取消功能界別，達致全面普選（見10.4節）。

本書第八章指出了功能界別選舉為香港帶來了幾方面的負面政治影響：弱化政黨、令立法會的政策影響力大大削弱，間接做成了行政立法關係對立的印象。重要的是：弱化了立法會和政黨，不一定代表行政機關就有很強的管治權威（Ma, 2002b）。當立法會議員和政黨難以改變公共政策，但又要有「政績」向選民交代時，會將注意力放在批評政府和找政府錯處上，以及要透過長時期向政府施壓和批評，才能令政府主動修改政策，造成特區行政立法關係不和的印象。當立法會的政策影響力薄弱，但代表性卻凌駕並非民選的行政機關時，如果立法會的主流意見常和特區政府的相左，特區政府便容易被認定是「逆民意而行」的不民主政府，以致回歸十多年下來，認受性日益破損。另一方面，回歸後功能界別議席佔立法會一半議席，間接令獨立議員長年佔立法會約四分之一議席，亦令議會的分裂程度（fragmentation）增加。政府要通過法案及撥款，要用更多精力遊說議員，決策效率也因而下降。功能界別議席削弱了立法會的功能和影響力，但同時也為特區政府管治帶來難題。

二十多年下來，在中央的主導下，香港有不少的政治架構，都發展出以產業或專業界別劃分的代表制度。這包括過渡期間各中方委任的諮詢和統戰組織（例如《基本法》諮委和港事顧問）、以及有法定權力的架構（例如《基本法》草委和特區籌委會等）、立法會的功能界別議席、特首選舉委員會中按類似功能界別的原則劃分席位等。這種「按界別吸納」的邏輯，慢慢已為香港建立了一個法團主義的政治架構，將不同的產業和專業界別的主要利益團體，納入了一個多面向的討價還價架構（multi-lateral bargaining framework）之中，給予他們一種接近權力的特殊機會，以擴大自己界別的利益（Ma, 2009）。

長期積累的政治優勢，令這些界別可以獲得更多的公共資源分配，長遠而言影響政府和社會的關係，以及政府的經濟角色。

多年來香港有關全面普選的爭論，反對普選者常持論據之一，是普選產生的議員為了迎合選民，會傾向支持增加社會福利和政府干預，從而推高政府開支及擴大政府規模等。從第九章的分析可見，直選議員並不見得比功能議員更傾向增加政府開支，而功能議員也不見得較直選議員更為反對政府作經濟上的干預。直選議員和功能議員的主要分別是：後者爭取的政策優惠、政府干預或政策行為，很多只對他們代表的界別有利，而分區直選的議員其實極少爭取單純對自己地方選區有利（而其他選區居民不能獲益）的政策優惠。直選議員要求政府干預、提高福利或減費等，通常都是影響普羅市民、或惠及至少數以十萬計市民的措施，而功能界別議員的利益訴求，往往首要的受惠者都是其所屬產業或專業。在財政影響方面，第九章的分析亦反映直選議員不會比功能議員提出更多的增加政府開支的訴求，因而帶來政府的大幅擴張。

我們可以想像，功能界別議席建立的二十多年下來，上述的法團主義架構，已經令香港的公共資源持續向有功能代表權的界別及產業傾斜，令這些界別或產業佔有不合比例的公共資源分配。獲得功能界別代表權的各界別，經過年復一年的利用建制內的代表權爭取界別利益，無疑會比其他沒被代表的產業或職業界別（以至沒有特殊代表權的普羅市民）有利得多。經年累月，這令政府介入經濟和介入各產業愈來愈多，和提供愈多的制度及政策性優惠給有關界別，這反過來會進一步增加這些界別在政治上和經濟上的影響力，對他們來說，亦有更強動力和更大的政治影響力，去反對取消這種選舉辦法和法團主義的政治邏輯。這形成了一種自我保護、自我強化的保護利益制度。

顧汝德和吳德榮都認為，殖民地時代的港英政府並非真的行不干預主義，他們採取的其實是一種選擇性干預策略，要點是不作個別產

業的干預 (sectoral intervention)，令公眾認為殖民政府不會把公共利益和私利混淆，不會過於「官商勾結」，因而可維持不民主的政府的認受性 (Goodstadt, 2004; 吳德榮, 1998)。據此邏輯，當功能界別選舉將政府推向各種產業干預時，公眾會容易質疑政府偏私個別產業或企業，造成「官商勾結」的形象，政府的認受性亦會因而受損。回歸後政府的認受性持續低落，經驗被批評「官商勾結」，與功能組別的制度有相當的關係。

10.2 界別性質與選舉動員

第六、七章有關2004和2008年選舉的分析顯示，不少功能選民投票時會採取異於分區直選的投票標準，比較着重候選人是否能代表界別利益、以及候選人對界別的貢獻，多於政治立場或政黨背景。選民的心態與候選人和議員的行為，其實互相影響。從這兩屆選舉我們可見：功能界別的候選人絕少在政綱提及與其所屬界別無直接關係的全港性政策。當選議員的議會工作，也會偏重與界別有關的工作，以爭取界別利益為己任。從法團主義的分析角度，由於功能選舉機制的推動，這些界別代表的角色，是利益代表 (interest representation) 多於利益中介 (interest intermediation)。換言之，這些界別利益代表不大會替政府壓抑或擺平界別的利益訴求，反而有傾向強化這些利益訴求，長遠而言，放大了這些界別的利益在社會資源分配遊戲中的重要性。

雖然如此，不同性質的功能界別，在選舉中的選民行為、候選人動員方式、中介組織的影響力，以至選舉議題的選取等，都有不同。特別是如果我們把1995年彭定康方案下「新九組」方案的選舉經驗，和多年來各類的功能界別的選舉經驗作比較，則更容易發現選民界定方法和選舉動員模式的關係。簡單地說，影響選舉動

員模式的因素主要是：（一）選民數目；（二）行業或產業同質性（homogeneity）；（三）業界選民的社會封閉性（social closure）和獨佔性（monopoly）。選民數目愈多、行業同質性愈低、而選民資格愈開放，則選舉的動員模式會較接近普選，可以用多一點接觸大量選民的動員模式（例如街頭宣傳和媒體廣告），而政治議題、政黨背景和全港性政策議題在選舉中的重要性亦會較高，中介組織或業界團體的推薦和支持的影響力會較小。1995年在彭定康方案下的「新九組」選舉，由於選民數目甚大（起碼數萬）、同一界別內行業混雜，而且很多選民沒有很強意識自己屬於哪個行業或界別，於是選舉行為很接近分區直選：候選人會強調政黨標籤、政治意識形態和全港政策立場，而候選人知名度和政黨背景，會比業界團體的支持和業內的功績更為重要。

反之，如果一個功能界別的選民數目愈少、封閉性和獨佔性愈高（例如由某單一的團體會籍界定功能選民資格），而界別愈能清楚界定屬於單一的產業或專業，則界別利益和中介團體會主導選舉，全港性政策和政治議題（例如民主化）的影響會相對小。最佳例子是多年來的「設定組織」（designated organizations）類別，包括工業界和商界各兩個界別，以及「鄉議局」，都是由單一的界別團體會籍界定選民資格，該組織的成員便等於界別選民，結果是這些界別多年來差不多全無選舉競爭，相關團體的內部商議便能決定選舉結果。代表各經濟產業的界別，通常選民會比各專業界別為少（通常是公司或法團），而產業利益亦相對較容易界定和同質，於是競爭性通常較低，而界別利益和業界團體的影響力較大。相對上，各一人一票的專業界別（共九席），由於選民人數至少有數千，而部分業界團體（例如專業團體）囿於專業操守和政治中立的規範，不能公然支持候選人，因而候選人直接接觸和影響選民的空間較大，在現存各不同功能界別類別中，算是比較接近分區直選的動員模式和選舉行為的界別。

10.3 選舉模式與議員行為

第八和第九章有關回歸後立法會議員行為的研究表明，功能界別議員的總體議會表現和分區直選的議員行為有一定分別，而不同類型或背景的功能議員的行為差異可以很大，相信與選舉競爭程度有一定關係。

以議員各項表現指標而言，功能界別議員往往在發揮民意和政策壓力、投入立法工作和監察政府方面，都比直選議員遜色，雖然在不少一般考勤（例如會議出席率）的指標上，功能議員的平均值和直選議員相去不遠。「設定組織」類別的功能議員在各項指標中通常都較差，而專業類別的議員在很多指標上的表現都和直選的議員相若。這或多或少反映了在缺乏選舉競爭壓力下，「設定組織」或其他部分功能界別（較突出是金融界和體育、演藝、文化及出版界）的議員可以長期表現不佳或投入不足，而不會被選民懲罰而下台。這些界別的代表甚至可以年復一年地在界別的代表組織支持下，重複地在無對手下自動當選。

以階級立場而言，一般香港人印象是功能界別議員都是保護工商界利益的。但第九章的分析表明，大致上功能議員和直選議員對「大市場、小政府」等經濟哲學原則的立場分歧不大。分區直選議員明顯較多關注勞工福利以及提出有關勞工福利的議案，但在不少有關階級議題的表決上，分區直選議員和整體功能界別議員的取向，沒有很大分歧。但如果我們把功能界別議員按「設定組織」、「經濟產業代表」、「專業界別」、「社會組織代表」分開四類，然後分析其階級立場，會發覺專業界別和社會組織代表（六成為勞工界代表）在主要階級議題上的投票取向和分區直選的議員差不多，但「設定組織」和「經濟產業代表」則通常反對增加僱員福利，尤其是這可能令僱主增加成本。換言之，如果說功能界別捍衛工商界的利益，比較準確的說法是「設定組織」加上「經濟產業」的功能議員，由於佔立法會功能

議席的約一半，在立法會內可以透過分組點票及其他機制，代表工商界的階級利益來否決獲民意大多數支持的立場。對基層或普羅市民有利的政策或提案，在這制度設計下很容易被否決。

無論是選舉過程和候選人政綱的分析，以及第九章中就功能界別議員的政策訴求的分析，都反映功能界別議員工作上非常重視自己的界別利益，以至其選舉政綱和議會內發言，可能都並不涉及其他與其界別無關的政策範圍。當功能界別議席佔議會一半時，議會議事能力可能受影響，因為會議內容會不成比例的多處理了各功能界別的範圍的事務，亦自然會做成公共政策和資源的傾斜。

10.4 功能界別選舉的改革思考

《基本法》68條列明，「立法會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，最終達至全部議員由普選產生的目標。」由此出發，立法會全面普選是憲法目標，而根據《基本法》設下的憲制原則，功能界別選舉本質上是過渡性質的選舉辦法，最終應被取消。

雖然如此，回歸已十多年，沒有明確的跡象功能界別議席會被取消。2007年底人大常委《關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》（《07決定》）中，列明了所謂「先易後難」原則，即要待行政長官實施普選後，才可以實施立法會全面普選，取消功能界別議席。由於《07決定》否決了2012年行政長官和立法會全面普選，最早要到2017年行政長官才可由普選產生，按此規定，最早也要2020年的立法會選舉，才可能全面取消功能界別議席。但嚴格而言，《07決定》沒有清楚說明何時功能議席會全面取消。

近幾年間，隨着民間要求全面普選，以及支持取消功能界別的民意聲音愈來愈強，有關「如何改革功能界別選舉」的討論開始增加。在2009–10年間的政改爭論期間，政務司司長唐英年已曾公開承認，現時的功能界別選舉並不符合《公民權利及政治權利國際公約》中「普及而平等」的定義，因此需要改革（但沒有明言一定取消）^{【1】}。內地官員和本地的保守政界（包括部分功能界別議員）一直有一種說法，認為功能界別選舉可以在改革後，達至符合普選的原則。如果功能界別可能繼續生存10年或以上，或者政府會透過某種「改革」，令某種的「功能界別」「長存」，不同的「功能」選舉辦法會帶來甚麼政治效應，是值得關注和討論的問題。

本章並不打算在此評論所有曾出現的改革功能界別的方案。簡言之，近年政界有關「改革功能界別以令其符合普選」的思路和改革方向不外乎三大類：

1. 擴大功能界別的選舉權，至所有人均可按產業或職業投票，以達致「一人兩票」——即分區直選一票，按職業劃分的功能一票。
2. 由功能提名，然後全港選民普選產生，例如2008–12年度立法會議員梁美芬曾經提出的「30+1」方案，即30個功能界別的選民（實質上2012年前只有28個界別）負責提名，然後交由全港選民一人一票投票產生30名「功能」議員，令每名選民可能有30票投功能議員，另加一票分區直選。
3. 以區議會/員為基礎，例如由區議會間接選舉立法會議員，或者像2012年政改方案中，民主黨和普選聯提出的方案般，由區議員提名、全港選民投票選出立法會議員。

1. 見《星島日報》，2009年12月19日，頁A13。

筆者多年來一直認為，要把功能界別改革成符合現代民主選舉的標準（例如「普及而平等」的選舉權）的選舉，是不可能的事。嚴格而言，上述的三種改革方向，都不能完全符合選舉權「普及而平等」的標準。第一類的「完全按職業劃分以達致一人兩票」的類似「新九組」的方案，由於不同行業的從業員數目相差很大而且經常轉變，就像1995年「新九組」選舉，不同分組的選民人數差異極大，於是不同行業界別的選民的票值不同，很難做到選舉權平等。而且，沒有固定全職工作的人，包括家庭主婦、學生、退休人士、無業者、兼職及邊緣勞工等過百萬人民，都可能不能歸類成為功能選民，變相是一個歧視弱勢群體的制度，不能體現選舉權平等。

第二類的「功能提名、全民普選」方案，從選舉權利角度而言，並不是普選，因為選舉權利起碼包括提名權、參選權和投票權，如果規定由醫學界提名醫生參選，縱然全港選民可以投票，但提名權和參選權都不是「普及而平等」，並不符合國際人權公約中的普選定義。從一個民意代表制度着眼，沒有很強理據議會一定要選出屬於某種職業的議員，全民一人一票但規限選民必須選出不同職業/產業的代表，是十分奇怪的制度，並不一定有利代表整體社會利益。

第三類的「區議會方案」，無論是區議員互選產生立法會議員，或區議員提名後普選，同樣不符合普選定義和標準。2012年立法會選舉的新增區議會（第二）功能議席，和上述第二類的改革方案一樣，都是功能提名、功能參選、（差不多）全民投票，其實是並不符合一般的普選定義的，因為提名權和參選權都並非普及而平等。區議員互選產生立法會議員，選舉權和投票權更是局限於數百名區議員，最多只能看作「地區議會間選」的制度，不符合普選原則。

從政治效應考慮，上述的各類改革方案如果落實，可能已經對「功能界別」的本質帶來根本的變化。本書的分析表明，當選民基礎擴大，「功能界別」維護界別利益的特性、維護工商界的階級立場的

性質、以至中介團體的影響力和選舉的「可控性」，都會隨之減弱。當選民基礎擴闊至像1995年的「新九組」方案般數以萬計時，其選舉的模式和政治效應已經跟分區直選沒有很大分別：候選人的全港知名度、個人形象和政黨標籤，比所屬職業或行業的利益，更影響選民的投票傾向。如果從議會行為分析，現時各專業界別「一人一票」按職業劃分的界別，其階級取向已經和分區直選產生的議員分別不大，並不會幫助工商界或資本家保障其利益。他們投入議會工作的勤奮程度，其實亦與分區直選的議員差不多，主要的議會行為分別，只是他們偏重其界別利益與事務，因而會令議會的關注層面和公共政策的資源分配，不成比例地向其代表的專業界別傾斜。

換言之，如果所有「功能」議席都按職業劃分，但由普羅市民一人一票投票選出（無論是把市民按行業劃分還是全民投不同界別的候選人），那麼選出的代表不會捍衛資本家或工商界的利益（因為主要投票的選民不是老闆階層），而如果各界別的選民人口數以萬計，以及其實包括不同行業，候選人和界別選民都不會有很強的行業界別意識。這種制度下選出來的「功能」代表，應該不會像現在的功能界別議員般主要關注界別有關事務、提出主要與界別有關的訴求以維護界別利益。現時的功能界別選舉，主要是靠界別選民的封閉性，以及法團投票兩大「殺手鐮」來保護資本家和界別利益。一旦選民基礎擴大至接近普選，縱使是功能選民操控了提名權，只要提名門檻並非低至選民沒有真正選擇，普羅大眾的選民仍然會用接近普選的投票標準來投票，候選人或政黨亦須在選舉中迎合選民訴求，選出的議員的行為會和現在的功能界別議員很不同，反而與普選的議員接近。

簡單的說，無論是「先提名後普選」或是按行業劃分擴大至「一人兩票」，選舉的政治效應都應該和現在的功能界別選舉大不相同，不能再有效保障資本家或各產業/專業的利益，也不能達致中央政府本來設計功能界別選舉的政治目的。這樣名義上把「功能選舉」「改革」以迎合普選，其實對保護既得利益作用不大，而且更是一種奇怪

的「不知所謂」的利益代表制度，政治目標和效應不明，因為連選民本身都可能沒有很強的界別身份認同，選民其實不知道按甚麼基礎去選出他們的代表。「先提名、後普選」或者「一人兩票」制度，產生的選舉行為和議員行為和分區普選可能相去不遠，如果作為過渡性的制度可能可以討論，但制度目標不明、認受性又不見得很高，不如乾脆儘快全面普選算了。

如果要為本書作最簡單的總結，則現時功能界別選舉由於制度不平等和選舉權狹窄，經過多年選舉和政治論爭後，根本上已無甚認受性，並且成為整個特區政制認受性危機的來源之一。長期按產業及專業界別劃分的法團主義架構，令香港的社會資源分配出現累積的結構性的傾斜，鞏固了制度內的既得利益，以及對行政立法關係、政黨發展和工商界參與普選都造成根本性的壞影響。這個制度愈早取消，對香港政治和社會發展愈有利，用各種「改頭換面」的方法換湯換瓶，倒不如儘快構思如何步向全面普選，對香港的長遠發展和政治穩定將更為有利。

參考書目

中文

中華人民共和國外交部發言人，1994。《中英關於香港一九九四/九五年選舉安排會談中幾個主要問題的真相》，1994年2月28日，載於袁求實編，《香港過渡時期重要文件匯編》（香港：三聯，2004）。

香港政府，1994。《香港代議政制》。香港：香港政府印務局。

馬嶽，《香港政治：發展歷程與核心課題》（香港：香港中文大學亞太研究所，2010）。

馬嶽及蔡子強，2003。《選舉制度的政治效果》（香港：城市大學出版社）

蔡子強及黃洪，1995。〈立法局新九組選戰評析〉，載於蔡子強、劉細良、周栢均合著，《選舉與議會政治：政黨崛起後的香港嶄新政治面貌》。香港：香港人文科學出版社。頁201-222。

劉潤和，2002。《香港市議會史，1883-1999：從潔淨局到市政局及區域市政局》。香港：香港大學出版社。

許家屯，1993。《許家屯香港回憶錄》。台北：聯經。

馮邦彥，1997。《香港華資財團，1841-1997》。香港：三聯。

劉細良，1995。〈動議辯論——議會的政治「秀」？〉，載於蔡子強、劉細良、周栢均合著，《選舉與議會政治：政黨崛起後的香港嶄新政治面貌》。香港：香港人文科學出版社。頁175-180。

新力量網絡，2008。《2004–2008年度特區立法會議員表現評估報告》。香港：新力量網絡。

英文

Almond, Gabriel and Powell, Bingham Jr. 1978. *Comparative Politics: Systems, Process and Policy*. Boston: Little, Brown and Company.

Bowler, Shaun and Grofman, Bernard (Eds.). *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Castells, Manuel, Goh, Lee, and Kwok, Reginald Y. W. 1990. *The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*. London: Pion.

Cawson, Alan. 1986. *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell.

Cawson, Alan and Saunders, Peter. 1983. "Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle." In Roger King ed. *Capital and Politics*. London: Routledge and Kegan Paul.

Chiu, Stephen W.K. 1996. "Unravelling Hong Kong's Exceptionalism: The Politics of Laissez-faire in the Industrial Takeoff." *Political Power and Social Theory* 10 (1996): 229–256.

Coakley, John. 1987. "The Senate Elections." In Howard Penniman and Brian Farrell. Eds. *Ireland at the Polls 1981, 1982 and 1987*. Durham: Duke University Press. pp. 192–205.

- Coakley, John, and Manning, Maurice. 1999. "The Senate Elections." In Michael Marsh and Paul Mitchel eds. *How Ireland Voted 1997*. Boulder: Westview Press. pp. 195–214.
- Cohen, Joshua and Joel Rogers. 1995. *Associations and Democracy*. London and New York: Verso.
- Cole, George, D. H. 1989. "The Social Theory." In Paul Hirst ed. *The Pluralist Theory of the State*. London and New York: Routledge. pp. 51–108.
- Dahl, Robert. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press.
- Goodstadt, Leo. 2000. "China and the Selection of Hong Kong's Post-Colonial Political Elite." *The China Quarterly* 163:721–741.
- Goodstadt, Leo. 2004. *Uneasy Partners: The Conflict between Public Interests and Private Profit in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Goodstadt, Leo. 2007. "Business Friendly and Politically Convenient—the historical role of functional constituencies." In Christine Loh and Civic Exchange eds. *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*. Hong Kong: Hong Kong University Press. pp. 41–58.
- Gregor, A. James. 1979. *Italian Fascism and Developmental Dictatorship*. New Jersey: Princeton University Press.

- Katzenstein, Peter. 1984. *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Ithaca: Cornell University Press.
- King, Ambrose. 1975. 1975. "Administrative Absorption of Politics in Hong Kong: Emphasis on the Grassroot Level." *Asian Survey* 15, 5: 422–39.
- Kwok, Rowena. 2006. "Functional Representation in Hong Kong's Legislature: Voting Patterns and Political Implications." *Asian Survey* 46, 3 (May/June 2006): 401–416.
- Kwok, Rowena, and Elaine Chan. 2001. "Functional Representation in Hong Kong: Problems and Possibilities." *International Journal of Public Administration* 24, 9: 869–885.
- Kwok, Rowena, and Chow, Chiu-tak. 2006. "The Dynamics of Social Policy Making in Hong Kong: The Role of Functional Representatives (1998–2004), in Christine Loh and Civic Exchange eds. *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*. Hong Kong: Hong Kong University Press. pp. 199–264.
- Laski, Harold. 1989. "The Problem of Administrative Areas." In Paul Hirst ed. *The Pluralist Theory of the State*. London and New York: Routledge. pp. 131–163.
- Latter, Tony. 2006. "The Contribution of the Functional Constituencies to Economic Policy in Hong Kong, 2000–2004." In Christine Loh and Civic Exchange eds. *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*. Hong Kong: Hong Kong University Press. pp. 265–282.

- Lee, Gladys, and Kat, Nigel. 2006. "The Legal Status of Functional Constituencies." In Christine Loh and Civic Exchange eds. *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*. Hong Kong: Hong Kong University Press. pp. 143–154.
- Legislative Council Secretariat. 2004. *Information Note: Functional Representation in Ireland, Slovenia and France*. Hong Kong: Legislative Council Research and Library Services Division.
- Lehmbruch, Gerhard. 1982. "Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective." In Gerhard Lehmbruch and Philippe Schmitter eds., *Patterns of Corporatist Policy-making*. London: Sage. pp. 1–27.
- Leung, Joan. 1990. "Functional Representation in Hong Kong: Institutionalization and Legitimization of the Business and Professional Elites." *Asian Journal of Public Administration* 12, 2 (December 1990): 143–175.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.
- Loh, Christine. 2006. "Government and Business Alliance: Hong Kong's Functional Constituencies." In Christine Loh and Civic Exchange eds. *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*. Hong Kong: Hong Kong University Press. pp. 19–40.
- Loh, Christine, and Civic Exchange eds. 2006. *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

- Luksic, Igor. 2003. "Corporatism packaged in Pluralist Ideology: The Case of Slovenia." *Communist and Post-Communist Studies* 36, 4 (December 2003): 509–525.
- Ma, Ngok. 2009. "Reinventing the Hong Kong State or Rediscovering it? From Low Interventionism to Eclectic Corporatism," *Economy and Society* 38, 3 (2009): 492–519.
- Ma, Ngok. 2007. *Political Development in Hong Kong: State, Political Society and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Ma, Ngok. 2002a. "Changing Political Cleavages in Post-1997 Hong Kong: A Study of the Changes Through the Electoral Arena." In Ming Chan and Alvin So (eds.) *Crisis and Transformation in China's Hong Kong*. Armonk and London: M.E. Sharpe. pp. 111–138.
- Ma, Ngok. 2002b. "Executive-Legislative Relations: Assessing Legislative Influence in an Executive-Dominant System." In Lau Siu Kai ed. *The First Tung Chee-Hwa Administration: The First Five Years of the Hong Kong Special Administration Region*. Hong Kong: Chinese University Press. pp. 349–374.
- Madureira, Nuno Luis. 2007. "Cartelization and Corporatism: Bureaucratic Rule in Authoritarian Portugal, 1926-45." *Journal of Contemporary History* 42, 1: 79–96.
- Miners, Norman. 1986. *The Government and Politics of Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Miners, Norman. 1998. *The Government and Politics of Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Ngo Tak-wing (eds.) 1999. *Hong Kong's History: State and Society under Colonial Rule*. London and New York: Routledge.

- Pike, Frederick, and Stritch, Thomas. Eds. 1974. *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World*. Notre Dame and London: University of Notre Dame Press.
- Pollard, John. 1998. *The Fascist Experience in Italy*. London and New York: Routledge.
- Roberts, David. 1979. *The Syndicalist Tradition and Italian Fascism*. Manchester: University of Manchester Press.
- Schiffer, Jonathan. 1991. "State Policy and Economic Growth: A Note on the Hong Kong Model." *International Journal of Urban and Regional Research* 15, 2 (1991): 180–196.
- Schmitter, Philippe. 1974. "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics* 36 (January 1974): 85–131.
- Schnattscheider, E.E. 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Scott, Ian. 1989. *Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Seanad Eireann Committee on Procedure and Privileges: Subcommittee on Seanad Reforms. 2004. *Report on Seanad Reform*. Ireland: Seanad Eireann Committee on Reform.
- Sing, Ming. 2007. "To what extent have Members of the Functional Constituencies Performed the 'Balancing Role' in Hong Kong?" In Joseph Cheng ed. *The Hong Kong Special Administrative Region in its First Decade*. Hong Kong: City University Press. pp.109–177.
- Sullivan, Noel. 1988. "The Political Theory of Neo-Corporatism." In Andrew Cox and Noel Sullivan eds. *The Corporate State*:

- Corporatism and the State Tradition in Western Europe*. Aldershot: Edward Elgar. pp. 3–26.
- Tang, Seren S.T. 2008. *Status of the Reservation to the Right to vote in Hong Kong*. Center for Comparative and Public Law, Faculty of Law, The University of Hong Kong, Occasional Paper No. 13, March 2008.
- Van der Kamp, Jake, and Lai, Carine. 2006. “Non-positive Interventionism: How Functional Constituencies Distort the Free Market.” In Christine Loh and Civic Exchange eds. *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*. Hong Kong: Hong Kong University Press. pp. 283–310.
- Wiarda, Howard. 1977. *Corporatism and Development: The Portuguese Experience*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Wiarda, Howard. 1997. *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great “Ism”*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Williamson, Peter. 1989. *Corporatism in Perspective: An Introductory Guide to Corporatist Theory*. London: Sage.
- Young, Simon and Anthony Law. 2006. “Privileged to Vote: Inequalities and Anomalies of the FC System.” In Christine Loh and Civic Exchange eds. *Functional Constituencies: A Unique Feature of the Hong Kong Legislative Council*. Hong Kong: Hong Kong University Press. pp. 59–109.

報刊資料

何俊仁，2005。「政改方案的四大陷阱」，《星島日報》2005年10月26日，頁A23。

蔡子強及黃洪，「立法局新九組選舉形勢分析」，《信報財經月刊》，1995年8月，頁53-58。

《星島日報》，2005年11月6日。「學者倡仿效英國『雙院制』」，頁A08。

《信報》，2008年9月1日，「電腦商會『會籍互換計劃』被指『種票』」。

《信報》，2008年7月30日，「電郵駐地盤人員預告新職級安排 何鍾泰被指獲政府助拉票」，頁8。

《明報》，2008年8月24日，「旅局問題成候選人焦點」，頁A14。

《蘋果日報》，2006年11月30日。「協助會員出盡力取得IT界投票資格 選委會戰情：工聯會涉選委會種票」。p. A08。

吳光正，2000年2月24日。「稅你照交，立法代表再有份」香港的畸型稅基。《明報》，頁D08。

Mosher, Stacy. 1991. "Seats of Power." *Far Eastern Economic Review* 29 August 1991. pp. 18-9.

網上資源

斯洛文尼亞政府官方網站，www.ds-rs.si/en/，最後於2009年2月14日。

愛爾蘭共和國憲法，www.taoiseach.gov.ie/index.asp?docID=243.

Hong Kong Human Rights Monitor. Report on 1998 Legislative Council Elections. www.hkhrm.org.hk/english/reports/eng_elerpt.html.

香港政治發展的討論多年來離不開普選特區行政長官及立法會議席，當中立法會組成的重大爭議就是功能界別的廢與存。事實上，早在80年代港英政府推動代議政制改革之時，有關功能界別的爭論已初見端倪，更為近年社會在政制發展上的分歧埋下伏線。有人指出功能界別選舉有違民主精神，是「小圈子選舉」，應予以廢除；亦有人堅持功能界別有其存在價值，是達至民主的另一路徑，倡議改革保留。

要議論功能界別何去何從，必先要了解其本源和影響。香港的功能界別選舉制度，以產業和專業界定選民資格，在世界各地並不常見，故此亦更具學術上的研究價值。本書先從學術理論——「法團主義」——理解功能界別制度，再就兩屆立法會選舉作實證分析，繼而闡述功能選舉制度對香港政治的宏觀影響，嘗試從學術和實證兩方面，探討香港獨特的政治生態。

近年社會論政風潮越趨熾盛，卻甚少針對功能界別完整學術著作。香港正走在政制發展的分岔口，本書正好是議政論事不可少的參考讀物，讓關心社會和政制前路的社會人士，對功能界別制度有更透徹的認識。

ISBN 978-962-937-219-4



9 789629 372194

Published and Printed in Hong Kong