

由村到镇的思考：中国基层选举的结构性问题与香港地方选举的比较^①

沈旭辉* 陈伟信**

摘要 自1998年5月四川省遂宁市保定镇的“镇长公选”开始,乡镇选举的试验在我国已达10年之久。毫无疑问,乡镇长直接选举是我国农村自治要走的下一步,对我国民主改革有更深切的影响。然而,村委会并不是各级政府的正式架构,村委会主任及委员的选举与职责都可以较为独立地处理;但选举全国政权最基层的乡镇领导人,却应充分考虑他们与其他各级选举、各级单位的配合。本文尝试通过香港特别行政区内直选立法会议员和港区人大代表、区议员关系的比较,探讨乡镇长直接选举可能引发的结构性问题,即直选乡镇长与村委会之间的“纵向断层”和与乡人大代表之间的“横向断层”,希望透过相对成熟的香港选举经验,分析我国迈向民主化中可能面对的结构性问题,尝试提供可行的改革方向。

关键词 基层选举 香港地方选举 民主化

自1998年5月四川省遂宁市保定镇的“镇长公选”开始,乡镇选举的试验在我国已达10年之久。毫无疑问,乡镇长直接选举是我国农村自治要走的下一步,对我国民主改革有更深切的影响。然而,村委会并不是各级政府的正式架构,村委会主任及委员的选举与职责可以较为独立地处理;但选举全国政权最基层的乡镇领导人,却应充分考虑他们与其他各级选举、各级单位的配合。举办这个层次是直接选举需要完善相关的政治制度,并做相应的法制准备,不能单单把《村委会组织法》升高一个层次便从容进行。依照现时的客观环境“试行”乡镇长直接选举,可能会出现一种直选乡镇长与各方面都衔接不足的“基层断层现象”,对我国民主改革的长远发展可能有一定的影响。

本文尝试通过香港特别行政区内直选立法会议员和港区人大代表、区议员关系的比较,探讨乡镇长直接选举可能引发的结构性问题,即直选乡镇长与村委会之间的“纵向断层”和与乡人大代表之间的“横向断层”,希望透过相对成熟的香港选举经验分析

① 作者特意感谢研究助理孔永乐先生的协助。

* 香港教育学院社会科学系, E-mail: simonshen@cuhk.edu.hk。

** 香港大学附属学院, E-mail: wilson_chan@cuhk.edu.hk。

我国迈向民主化中可能面对的结构性问题,尝试提供可行的改革方向。

一、现有乡镇长直接选举制度的特征

由于乡镇长的直接选举仍处于试验阶段,除了某些关于选举活动的规定外,各个乡镇的选举方法基本上没有统一的章程可依,大多在现有的《村委会组织法》基础上加以修改,依此进行选举(可参考各地的“暂行办法”或“试点工作安排”)。^① 乡镇选举的细节在各地有不同的做法和法律规则,但是基本上以建立制度确立村民的民主,同时保证村委会决策的民主性质为大方向^②。与国外地区流行的方法相比,大致可归纳为三类:基层政权单轨制、简单多数选举制及大选区集中代表制。简单地说,西方国家的政治制度多依据孟德斯鸠的三权分立原则,行政、立法、司法各自独立。然而,我国在基层政权单轨制下,立法(人大)和行政(乡镇政府)合二为一。在简单多数选举制下,乡镇长选举如村委员会选举,一般设为两个阶段:第一阶段,选举委员会“酝酿、协商”正式参选人;第二阶段,参选人接受“一人一票”的直选。大选区集中代表制则是以简单多数制选出一位乡镇长的做法,表示乡镇是一个大选区,辖下更多的村民均可以自由参加选举。

这三种试行的选举制度的特色主要有二:

首先,行政及立法关系模糊不清。由同一个“乡选举委员会”负责组织乡镇选举与乡镇人大代表选举,但这个委员会一般由人大主席团成员出任。由于委员会对选举安排有最终决定权,特别是在“酝酿、协商”正式候选人时具有决定作用,因此从政治学的角度来看,立法机关已经严重干扰了行政机关的成立过程。假如委员会在竞选中对某候选人有所偏袒,而该候选人又“不幸”落败,胜出的“黑马”与立法机关的合作可能不可避免地出现阴影。人大本身虽然不是我国政治下的一支独立力量,而党和其他单位亦会组织及动员农民群众,然而,对于处于现代化的国家来说,持续地通过外部力量进行动员影响基层政治将愈来愈困难。若最终的乡镇长人选与委员会的预期出现落差,往后的合作难免受到影响。另外,由于乡镇长是由人大正式投票选出,前者大多服从后者的领导(至少在形式上如此)。但当乡镇长由直选产生,双方的职责分权便不能再予以从前的“模糊化”处理。在法例未清晰对行政立法机关的权限及监督进行规定前,按约定俗成的“职责单轨制”处理人大与直选乡镇长之间的关系,至少在理论层面上是不完善的。

其次,乡镇长选举如村委员会选举,一般都设为两个阶段(如深圳市大鹏镇1999年1月选举的“三票制”):由选举管理委员会“酝酿、协商”出正式候选人的“初选”,一人一票参与的最后直选。换言之,由于只有乡镇长一人是选举的对象,直选只能有一位胜利者,该人无可置疑地是通过“广义”的(包括法律规定的当选人必须得到超过

^① 参见李凡,寿慧生,彭宗超,等. 创新与发展——乡镇长选举制度改革. 上海: 东方出版社, 2000. 赵寿星. 关于乡镇选举方式的改革. 中国农村观察, 2006, (5).

^② 参见李凡. 中国基层民主发展报告 2002. 西安: 西北大学出版社, 2003: 14~15.

50%票数的要求)简单多数选举制当选。^①其中一种改变的模式以湖北省京山县杨集镇和咸宁市咸安区的“海推”为代表由全体乡民以一人一票的形式提名,推选镇党委书记及镇长候选人。不论是大鹏镇的“三票制”还是杨集镇和咸安区的“海推”,这种选举的特色在于选民的数目成为选举产出的一个重要因素,换言之,现有的乡镇长选举并不以“一村一票”为基础,因此一个人口特别庞大或是经济状态特别良好的村落,理论上有能力对选举施加重大影响。

通过上述分析,我们可以明显发现目前的乡镇长选举并不能算是“度身定做”的,而是名副其实“试行”的。若这类“暂行办法”不幸被赋予法定地位,乡镇长选举可能会带来“片面民主后遗症”,造成一个富有中国特色的“基层断层现象”(图1)。这些断层大致可粗分为四类:①直选乡镇长与上级间选政府官员之间的潜在问题,这是“由下而上的纵向政权断层”;②直选乡镇长与乡镇政府内的党委书记之间职权的冲突问题,这是“内部政府断层”;③直选乡镇长与直选村委会主任之间的种种矛盾,这是“由上而下的纵向政权断层”;④直选乡镇长与乡镇人大之间的职能制衡问题,这是“横向政府断层”。种种断层的形成主要归咎于片面民主下直选与非直选的一方权力基础不同,以致令两者的合法认受程度及往后的职责分权出现落差。后文将逐点分析各断层现象。

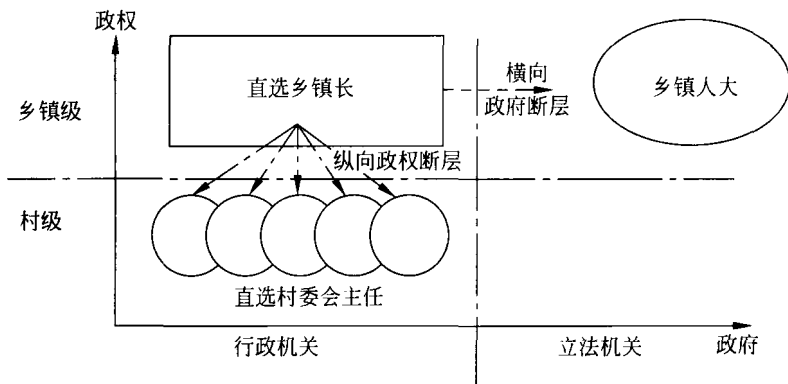


图1 基层断层现象

二、乡镇长选举制度的潜在问题

国内众多学者已观察到,自从村委会由直选产生后,它与上级政权便开始存在有关不同内容的争拗。乡镇长由直选产生后,这个“纵向基层断层”便更趋于复杂。

由于我国民主化进程采取“由下而上”的办法,政权对下一级直选单位的衔接较有经验,而对上一级直选单位的衔接却未有先例可援。由于乡镇长选举的候选人无须达到在各村均有一定程度拥护的安全阀(threshold)才可以参选,乡镇上影响力较大的家族、村企业负责人、有政党支持的候选人有能力以简单多数的方式垄断乡镇长选举,

^① 参见让·马里·科特雷,克诺德·埃梅里. 选举制度. 张新木,译. 北京: 商务印书馆,1996: 49-59.

造成“一村独大”或台湾地区那种“一派独大”的现象，令乡镇与村政权衔接时有可能倾斜于单一村落，造成一种“纵向基层政权断层”。现时的案例回避了这个问题，例如，深圳市大鹏镇选举试点的选定，其中一个原因就是它“没有复杂的宗教和宗族势力背景”。^①

这个断层在两方面最能明显展现：

一方面是“参与断层”。简单来说，即往后只有财雄势大的候选人参与，弱势小组被拒于门外。由于势力庞大的候选人只需确保得到简单多数支持就能当选，他们无须刻意兼顾乡镇内各村共同利益，甚至无须刻意争取弱小村落的支持。如此一来，弱小村落居民在选举中的重要性无形中被降低，他们的重要性往往与大村落候选人的势力成反比。从四川省步云乡选举的候选人得票来看，不同村落的选民对不同候选人的支持度有明显差别。^② 假如乡镇内各村的利益并不一致，例如，在台湾地区“小派林立的超级大县”，基层选举被地方势力把持的问题就可能更明显。^③ 同时，我们也可以参考香港举行的“功能组别选举”：一些组别由数个利益不同的小组凑成，弱势小组就集体把票投给一位候选人，在简单多数原则下，仍难发挥应有的影响力。^④ 假如小村落的选民感觉意愿没有被尊重，将会对上一级的选举慢慢产生冷感。

另一方面是“工作断层”，意即因民意及权力的不对等分布，令往后的工作合作层面出现断裂。在直选引入前，当村干部出现问题，乡镇领导往往“想调整又不好下手”解决。^⑤ 但直选产生的新乡镇领导，有了民意支持，再没有这样明显的顾忌，可能会越过村政权下达行政命令，令村一级负责人感受上级压力。当然，村镇的上下级关系并非单单是民意支持问题，但民主直选下的民意支持令村镇领导人与非民选的上级负责人在工作上产生更多问题及纷争。假若乡镇长的态度明显偏袒某些村落的利益，或仅仅依仗民意而对村委会不予重视，依据现行的制度，并没有明确机制能够予以制约或监督。久而久之，被忽视的村代表只能以消极怠工作为对策，造成了基层工作上的一个断层。

除了纵向基层政权断层，直选乡镇长与乡人大的模糊关系也可能造成一种政府的断层。以中国的现状来看，有的乡人大以请客送礼等人情之名长期积累感情，以方便日后执行政策。然而，民选乡镇长背后代表不同阶层的民众，当发生利益冲突时，要求民选乡镇长事事听命人大，“使乡镇政府依靠过去的乡村干部人情来执行国家政策”，是不可能的。^⑥ 基层行政、立法之间的工作与制衡关系没有清晰的定位，西方民主的“互相制衡”在我国难以施展，传统基层政权的合作关系却又未能保存，一个“横向政府

① 黄卫平. 中国基层民主发展的最新突破. 北京：社会科学文献出版社，2000：92.

② 史卫民. 公选与直选. 北京：中国社会科学出版社，2000：452.

③ 严安林，黄中平，朱爱莉. 台湾选举纵横谈. 北京：台海出版社，1998：136-156.

④ 参考1995年香港立法局选举的“金融、保险、地产及商业服务”界别，保险界选民把票全部投给一位保险从业员，但席位仍由互相竞争的金融从业员轻易取得。选举介绍可参见蔡子强. 香港选举制度透视. 香港：明报出版社，1998：171. 竞选数据可参考1995年9月18日的香港《明报》。

⑤ 杨麻. 乡村政治. 南昌：江西人民出版社，1999：20.

⑥ 李凡，寿慧生，彭宗超，等. 创新与发展——乡镇长选举制度改革. 上海：东方出版社，2000：23.

断层”就可能在这样的情况下产生。

举例来说,民选出来的乡镇长跟人大立场一旦出现不一致,目前没有制度解决谁有“最后决胜权”的问题。依照目前人大主导地位,乡镇长应当定期述职,但述职的内容却没有明确限制,令乡镇长的权限无形中亦有了灰色地带。据史卫民的演绎,步云乡选举选出的乡长,根据该地的《试行办法》,根本“不需要人民代表大会确认”,并可以自由委任政府领导来“组阁”,^①这样一来他的自由度就比原来的乡长大大增加了。另外,直选乡镇长对人大制衡能力更是少有提及。国外的流行做法是赋予行政长官(即乡镇长)若干特权防范立法机关制定太不受欢迎的“恶法”,例如就有争议的事项或法案举行全民投票、召开听证会,甚至于非常时期解散立法机关。

这类对乡镇长权限毫无头绪的“极端”情况在我国亦不常出现,民选乡镇长对他们的职权范围也应有所了解。例如深圳市大鹏镇长选举时的一位候选人便把“打破财政预算内外界限”、“打破原区定的编制经费框框”等“财政体制改革”列为选举纲领,但这些“改革”一般都是在人大的工作范围之内。^②这类基层行政立法机关潜在的冲突与监督关系,在引进乡镇长直选后便难再回避。

三、乡镇长选举制度的模拟分析——香港地方选举

以香港地方选举作分析比较皆因现有的香港地方立法会及区议会选举也是在片面民主的形式下产生相似的断层现象。香港地方立法会60个议席中只有一半由全港普通市民“一人一票”直选产生,而区议会亦有若干议席经由非普选产生的行政长官委任,因此,与我国乡镇选举相似。由于直选与非直选的一方权力基础不同,以致令两者的合法认受程度及往后的职责分权有所落差而出现断层。

由于乡镇选举在我国的历史只有10年,并且只是选择性地某些地区实施,这些断层的出现及后遗症并不明显。相对于我国短短的10年选举历史,香港的地方选举已有超过20年的历史,对于我国未来民主化进程具有重要的引导作用。^③香港议会制度在回归前主要有三层:最高议会是立法局,第二层是市政局及区域市政局,最下一层是区议会。回归之后,1999年特区政府取消了市政局及区域市政局,形成两级议会制度。另外,为了体现香港为中国的一部分,早于回归前香港已选出地方人大代表。^④回归以后,香港与中央的纵向议会构成另一个三层结构:最上层是参与中国政治事务的人大代表,中间一层是处理本地立法的立法会,最下层是处理地区事务的区议会。这个三层结构正好有助于研究乡镇长选举制度的潜在问题。

表1综合了香港历年采纳的选举制度。假如我们以基本选举模式多数决制

① 史卫民. 公选与直选. 北京: 中国社会科学出版社, 2000: 452.

② 黄卫平. 中国基层民主发展的最新突破. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 75.

③ 这里所说的选举指的是区议会的选举,并非市政局及区域市政局的选举。事实上,早于1932年香港已局部推行市政局的选举。

④ 香港人大选举于1975年第四届全国人民代表大会已经出现,当时由于香港并未回归,参选人均以广东省人大代表的身份参与全国人大。

(Majority System)及比例代表制(Proportional Representation)区分,1998年便是香港选举的分水岭:回归之前,港区人大是“栖身”于广东省人大下产生出来的,中层的立法机关及下层的地区议会则以多数决制模式由选民选生;回归以后,港区人大以独立的身份出现在我国的政治舞台上,立法机关则由以往的多数决制转为比例代表制,但同时保留地区议会以多数决的形式选出地区代表。

表1 1991—2008 香港选举制度简表

	1991年	1995年	1998—2008年 ^①
人大代表	以广东人大代表身份参选(1988年)	以广东人大代表身份参选(1993年)	以港区人大代表身份,由选举会议提名及选出
立法机关	地区直选:双议席双票制 功能组别:团体票制	地区直选:单议席单票制 功能组别:单议席单票制 或全票制	比例代表制
地方机关	单议席单票制双议席双票制	单议席单票制	单议席单票制

(一) 回归前的纵向政治断层

分析回归前后的立法及地区选举经验,最明显的是纵向政治断层的转变。由于回归前的立法局是在中小型选区下以多数决制形式产生的,所以在纵向的政治参与上出现了两个政治断层。

第一个断层为政治理念上的巨大落差。由于在多数决制选举下,候选人往往只注重能争取最多选民支持的议题,引至其后在立法机关出现“一派独大”或“一党独大”情况,在社会上制造了一条巨大的政治缝隙(political cleavage)。事实上,两次的立法局选举,香港的民主派均出现了“超额获得议席”情况,以1991年为例,民主派的港同盟及汇点在18个选区获得了14个议席,当中有6个选区是两席全赢。1995年的选举,民主党亦以大约四成的选票取得六成的立法局议席,是唯一一个超额取得议席的政党。^②这种胜者囊括(winner-takes-all)的选举制度在社会上制造了一条巨大的政治缝隙(political cleavage),将其他议题放在次一等的层次不予讨论,或将之包装与政治缝隙一致。例如1995年当劳工问题成为市民的一个关键问题时,民主党及职工盟将劳工问题与政治问题挂钩,“没有民主,便没有劳工权益”,将之归咎于本地民主化停滞不前。^③这种对于议题话语权的垄断使选举出现二元对立情况,排挤了理性的讨论。

^① 选择1998年为特区选举开始的原因是1997年临时立法会的选举方法并没有在以后的立法会采用,1997年的选举并不能反映特区立法会选举方法的特征。

^② 假如我们把民协纳入计算范围之内,香港的民主派的得票为50.4%,所得的直选议席为14席,占直选议席的70%。详见马岳,蔡子强.选举制度的政治效果——港式比例代表制的经验.香港:香港城市大学出版社,2003:23.

^③ 马岳,蔡子强.比例代表制下的政党竞争模式——九五与九八选举比较//胡春惠.中台港三地选举制度和民主发展.香港珠海书院亚洲研究中心,2001:366-369.

正如当时李明堃教授对1995年选举结果的分析：“成功的选举制度安排，应该是可以让这种不同利益和取向，尤其是重大分歧的利益及取向，都有在其议会的代表，让他们在内在‘斗争’……议会如果能够均衡地反映主要的社会结构及社会力量，就愈具认受性，其工作亦愈容易赢得公众的信服及支持。”^①

第二个断层为“参与断层”。这种纵向参与断层在地方层面更加明显，由于区议会的选区比单议席选区更小，加上选区的划分是以地区完整性作为衡量准则，所以地区势力的影响比立法局选举大。中介团体，如街坊福利会、互助委员会，在区选的影响力相当庞大。这些个人网络动员模式（香港俗称“铁票”）在只有数千名选民的区议会选举中往往起着关键作用，甚至有部分居民投诉互助委员会操控选举。^②事实上，以1991年的区议会选区为例，以联谊会或居民协会出选的地方势力，在一些人口密集、以公屋人口为主导的选区，如观塘及黄大仙选区，均取得压倒性的优势。^③由此可见，上述的多数决制度，假如全部套用在中国未来选举，在“家族式”的中国乡镇文化影响之下，影响力较大的家族、村企业负责人，或是有政党支持的候选人，会如香港区议会选举一样，出现纵向政治断层，令一些少数势力更难进入政权层面内发挥影响力。

然而，这种政治断层在旧有的双议席双票制的选区并没有出现。按马岳及蔡子强的分析，在1991年的双议席选区中，有部分选区出现了一名民主派及一名建制派人士“共同”参选，最后在没有竞争下自动当选。^④

（二）回归后的纵向政治断层

由于彭定康的政改方案并没有得到中央政府的同意，因此中央政府决定1995年选出的立法局议员不能顺利过渡九七，特区政府需就未来的立法会选举重新制订选举方法。对于回归后的选举建议，筹委会提出了两个方案供特区政府参考：多议席单票制及比例代表制。据报道，当时特区政府选择比例代表制主要原因有两个：①维持行政主导；②所选择的制度须为国际社会接受。^⑤经过多次讨论后，最终特区政府选择了比例代表制作为回归后的选举制度。^⑥香港的比例代表制将全港分为五区，选区内议席的数目大致按区内人口总数占全港人口划分（即每个议席大约代表市民数目相等）。议席的分配是采取“名单投票模式”，以“最大余额法”及“黑尔基数”计算最后议席分配的结果。另外，特区政府2000年取消两个市政局，使以往由地区行政到立法议会的三层结构（区议会→（区域）市政局→立法会）压缩成两层架构（区议会→立法会）。这种地方行政的转变遇上港式比例代表制，形成了与回归前不一样的参与断层。

首先，由于选区所覆盖的范围比单议席选区大，令候选人的选举开支大幅增加。

① 李明堃. 比例代表制又如何?. 信报, 1995-10-02.

② <互委会拒绝竞选宣传活动 居民不满被剥夺认识候选人权利>,《成报》,1999年11月6日,C2版.

③ 例如在观塘选区,14个区议员(区内合共22个民选区议员)来自于观塘民众联谊会;在黄大仙选区,13个区议员(区内合共19个民选区议员)来自于东九龙居民委员会.

④ 马岳,蔡子强. 选举制度的政治效果: 港式比例代表制的经验. 香港: 香港城市大学出版社,2003: 12.

⑤ 蔡子强. 香港选举制度透视. 香港: 明报出版有限公司,2000: 31.

⑥ 讨论详情可参见蔡子强. 香港选举制度透视. 香港: 明报出版有限公司,2000: 24-34.

根据马岳教授及蔡子强先生对1955年、1998年、2000年选举开支所做的比较,1995年的平均选举开支为16.1万元,胜出的候选人为17.1万元;但到1998年,平均选举开支为93.9万元,胜出的人更要付出114万元才可以获得议席,增幅高达6倍多。^①然而,在人均选举开支方面,三次选举的人均开支却差不多,可见选举开支的上升直接与选举制度的改变有关。选举制度的改变大大增加了参选者进入立法会议的门槛。首先,虽然有不少候选人以较低的开支赢得议席(如新界西的梁耀中及新界东的梁国雄),但未来的选举开支会随着选举宣传的专业化、选举竞争的白热化水涨船高,直接打击有识之士出选的意欲。其次,不少选举研究都引证选举开支的上升最终会引起金权政治的出现,特别是在东亚地区。^②虽然在香港似乎并没有金权政治情况出现,但由于香港没有政党法,政党在选举期间及之后的经费来源并不公开,导致不时有人批评立法会选举中出现“官商勾结”情况。^③不论是否出现“官商勾结”情况,比例代表制换来的是千丝万缕的政商关系甚至是主从关系(patron-client relations),令不少候选人的中立性成疑,直接影响选举运作。^④

其次,由三层架构转变成两层结构,加上立法会的选区比以前的大,形成了另一种模式的纵向参与断层。本土政治人才,如刘江华、冯检基等人的参政模式主要是由区议会议员开始,在地区建立了一定的知名度,然后参与市政区或区域市政局选举,最后晋身立法会议事堂之列。然而,改变了选举制度及取消了两个市政局后,令这条参政的道路断裂:①以往的选举模式是一个循序渐进的模式,一个立法局的选区若是由5~8个市政局选区组成,一个市政局选区则是由5~8个区议会选召所组成。这条不论在选区大小及资源运用上均为循序渐进的参政道路,令拥有地方行政经验的人可以一步一步的行进议事堂,形成了一条参政的阶梯。然而,现时的一个立法会选区由80~100个区议会选区组成,不论是动员模式还是资源运用均与单议席的区议会选区不同。一些拥有全港性知名度的“明星”,例如是公民党的前身四十五条关注组,或是前电台节目主席郑经翰,均成功“空降”选区并赢得议席。相对于以地方行政经验为主导的旧有制度,现有制度更着重全港性的知名度、政党组织动员能力等组织因素,变相削弱了个人及非政党人士参与政治的空间。

(三) 回归后的横向政治断层

对比于回归前,回归后的香港面对另一条由选举制度带来的断层:立法会议员及港区人大之间的政治断层。香港以往是英国殖民地。根据《中华人民共和国》宪法,

① 马岳,蔡子强.选举制度的政治效果:港式比例代表制的经验.香港:香港城市大学出版社,2003:193.

② Peter Ferdinand. Building Democracy on the Basis of Capitalism; Towards an East Asian Model of Party Funding//Peter Burnell and Alan Ware. Funding Democratization. Manchester: Manchester University Press, 1998; pp. 180-201; Peter Burnell. Introduction: Money and Politics in Emerging Democracies//Peter Burnell and Alan Ware. Funding Democratization, 1998: 1-21.

③ 黄毓民大爆公民党选举经费超支,毛孟静违规贴海报. MyRadio, 2008-08-18. <http://vote4lsd.blogspot.com/2008/08/500-800.html>. 2009年3月9日收听.

④ 蔡子强.香港选举将步上金权政治之路?.香港:明报出版社,2002:96-103.

全国人民代表大会为我国最高权力机关,港区人大代表是我国最高权力机关在香港的代表。另外,根据《宪法》的第三章第一节第六十二条规定,全国人民代表大会有权决定特别行政区的设立及其制度。然而,基于“一国两制”的原则,香港并不设立人民代表大会制度。根据《基本法》第十七及第十八条,香港特别行政区享有独立的立法权,除了在紧急状态或经全国人大代表认为法律抵触了中央管理的事务及中港关系外,特区政府只须在立法后向全国人大常委会备案即可。

和行政长官选举一样,港区人大代表以间接选举的模式产生,下一届港区人大的选举会议是在上一届全国人大会议时预先决定及通过的。综合最近两次的经验,选举会议由三类人士组成:①以当届的行政长官的选举委员会为基础;②不重复的上一届港区全国政协委员;③不重复的上一届的选举会议成员以及行政长官本人。投票方式为全票制,即每人必须选择36人为港区人大,整张选票才有效。

相对于立法会及区议会的选举制度,港区人大作为香港在中央最高的权力代表,其选举制度的代表性远远不及其余两者。第一,选举会议的组成并非由市民直接产生。除了行政长官的选举委员会是由部分符合资格的选民直选产生外,其他选举会议成员对于港人来说相对封闭的,他们能否代表普通市民向中央政府反映情况往往受到质疑,甚至在选举之前数天已有“推荐名单”广为流传。^①第二,由于以往两次的做法是由上一届的选举会议直接过渡到下一届的选举会议,而且港区人大代表同时身兼行政长官选举委员会成员的身份,可能具有“自己选自己”嫌疑,进一步降低人大代表的认受性。^②第三,从选举结果分析,当选的港区人大代表大部分是社会上被认为是亲政府、亲商界社会人士,更令港区人大的公信力备受质疑,有一种说法是在第十一届港区人大中刻意加入了较温和及较中立的专业人士代表,以洗脱“讲红不讲专”的负面形象。^③

然而,基于投票产生的方法及角色的不同,同为立法机构的港区人大及香港立法会的断层却显而易见。这个断层可以用回归升旗礼时的情况形容:“立法会议员坐前排,而地位相当于‘国会议员’的全国人大代表却坐后面,这种礼节安排反映特区政府对人大代表地位不重视。”^④另外,港区全国人大代表是在全国人大审议《物权法》、《劳动合同法》等影响港人在内地投资及设厂等法案及事务中,唯一拥有法定的宪制权力参与权,并且能够直接将港人看法反映到全国人大的香港代表。正如前中央政策组顾问练乙铮指出,10年后的港区人大角色和回归初期的角色不尽相同,比以往多出了三项功能:“充当影子立法会,以备不时之需;支持人大常委今后愈来愈多的释法;成为出特区政府高官的政治训练场。”^⑤然而,在民意认受不足的情况下,市民对于港区人大的观感远不及香港的立法会议员。港区人大参与特区事务时亦会

① 王友金. 质疑全国人大代表角色. 新报, 2008-01-13(A09); 洪翠兰. 民建联3成员遭自由党叮走 港区人大今投票推荐名单满天飞. 香港经济日报, 2008-01-25(A26).

② 吴志森. 人大代表. 明报, 2008-01-08(D05).

③ 形象较中立图改旧观感港区人大选出13新面孔. 信报财经新闻, 2008-01-26(P06).

④ 文达. 港区人大色角须重新定位. 新报, 2008-01-07.

⑤ 练乙铮. 新科港区人大的本地政治功能. 信报财经新闻, 2008-01-28日(P13).

多受掣肘,甚至背负中央干预特区施政之名。^① 结果,在中央与地方关系上出现了一道“工作断层”。

对于认受性的争议,早在回归之前,有人已建议港区人大的产出方式可沿用一人一票及“分区直选”制度选出人大代表,但因为不符合《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》的规定而束之高阁。^② 在第十一届港区人大选举完成后,中国时事评论员刘锐绍倡议以“三普选”作为未来香港政治制度目标:普选行政长官、普选立法会及普选港区人大,从而增加港区人大的认受性。^③ 然而,撇开宪法上的修订不谈,这样做是否会形成另一种模式的横向断层——两个立法机关同时运作,破坏“一国两制”,是我们在选择选举制度时必须考虑的。

四、香港地方选举对乡镇选举民主化的启示

要杜绝“基层断层现象”的民意暴政与黑金政治的后遗症有多种方法,例如加强政治教育、提供更多的竞选经费、设定竞选基金上限等。但是,最根本的解决办法是处理该两大断层本身,使基层政权与政府的纵向、横向沟通能够清晰而畅顺地进行。根据香港实行了多年的选举经验及文化,我们就乡镇选举民主化提出以下几项建议。

(一) 乡镇政府全体行政领导的直选及双职单票制或双职双票制的引进

要令弱小村落选民在乡镇长选举中发挥与大村落选民或受组织影响的选民同样的影响力,有数种方案。其中,固然可以像李凡建议的设定一个候选人的“地域限制”,即要求候选人争取数个村委会主席支持,或获得不同村落选民提名,才能符合报名资格。^④

但要令弱小村落选民的声音更容易在直选乡镇政府中出现,也许更应考虑对乡镇政府的全体行政领导(即乡镇长及一名或更多名副乡镇长)进行直选。假如正副乡镇长都分别由直选产生,保留简单多数决胜制,即让所得票数最多的乡镇长候选人和副乡镇长候选人当选,理智的选民也往往会自行“配票”:把票投给代表某一阶层或地方的候选人,选举他为乡镇长,投票给具有另一种背景的候选人,选举他当副乡镇长。

假设乡镇选举是选出正副乡镇长各一名(而不是几名),选举可以考虑采取“双议席双票制”同时举行。事实上,根据香港选举经验可知,以往区议会选举的双议席双票制可以使一名民主派与一名建制派共同当选。选举时,也可以让候选人不分正副地竞选,并让选民每人投出两票,获得票数最高的两位候选人便分别当选为正副乡镇长。

① 吴康民. 香港代表的「积极参与」. 人大选举备忘录. 香港: 天地图书有限公司, 2002: 150-152.

② 九七后港区人大代表产生方法民主党建议沿用分区直选方式. 明报, 1995-04-03(P05); 吴康民. 「选举会议」选「人代」. 人大选举备忘录. 天地图书有限公司, 2002: 29-31.

③ 刘锐绍倡双普选变「三普选」. 星岛日报, 2008-01-28(A12).

④ 李凡, 寿慧生, 彭宗超, 等. 创新与发展——乡镇长选举制度改革. 上海: 东方出版社, 2000: 204.

要再进一步杜绝正副乡镇长来自同一个村落,更可以限制每个村落只可以派一人参选,以确保代表不同基层的声音都在乡镇政府内出现。

另一种办法是实行“双议席单票制”,让每位选民只投一票,得票最高的两位候选人当选为正副乡镇长。如此一来,来自非最大村落的代表也可以最少确保进入乡政府,以缩小“纵向政权断层”。^①

(二) 通过法律明确制定行政及立法的相互关系

除了要消除“纵向政权断层”外,在全国广泛举行乡镇选举前,更重要的是要先消除“横向政府断层”。由于“选举制度必须由法律来确认”,^②最立竿见影的办法自然是通过法律,制定一套完善的基层行政、立法机关互相监督与制衡的法规,明确它们各自的权限。

正如立法会及港区人大的关系一样,彼此之间的工作如何分配,例如已经提及的是否有就重大法案要求全民投票、解散失职议会的权力,或是在什么情况下能够推翻立法机关的决议等。定下这些规章,不单用以监督基层的立法机关,更重要的是让民选行政政府的权力得到保障,从而更充分地让行政、立法双方都清楚对方的权限所在,这样才可以在分别引入人大及乡镇长直选后,塑造一个全新的“行政立法合作关系”。

然而,要定下关于民选行政与立法机关关系的法律条文,除了应该修改与行政机关有关的《地方组织法》,修改与立法机关有关的《全国人大组织法》、《选举法》与《选举条例》,更应当适当修改《行政程序法》乃至国家宪法。这些条文的改变会影响整个国家政权的架构,必须详细考虑,不可像金融经济改革般试行实施相关条文。全国人大应该从以往乡镇长的直选中获取经验,继而制定一套稳定及可行的基层行政、立法机关互相监督与制衡的法规。由于乡镇政府已是国家政权的正式组成部分,它与乡人大权责的冲突也会出现在上一级政府中,因此重新定明引入直选后的行政立法关系是我国民主化进程中不能回避的大事。在未议定能解决以上提及的各种问题的规划前,应该暂时放缓步伐,不应牵一发而动全身。从另一个角度看,只要解决了乡一级的横向政府断层问题,把直选层面再往上推时就会更加顺畅。

总而言之,乡镇选举不但是我国农村自治的重要一步,更是我国政治民主改革要走出的最小的一步。这实际上是国家政治体制改革中的一个瓶颈:只要解决了最基层的政权在直选产生后可能出现的“纵向政权断层”与“横向政府断层”,民主化的进程再继续往上层推展,沿用以往的经验及解决方法,往后遇到技术和执行阻力将会较少。正是因为乡镇长选举对我国的未来具有举足轻重的重要性,我们必须充分考虑它可能引起的种种后果,并预先采取对策解决以上可能出现的断层问题,才可以将逐步推行至全国。在上述可能出现的两大基层断层未被解决前,除了依靠设计一套解决方案外,还可从教育宣传等方面建立国民的民主意识。乡镇长选举还应该是一项“实验”,不能一蹴而就,这样才符合我国民主发展的长远利益。

① 蔡子强. 香港选举制度透视. 香港: 明报出版社, 1998.

② 本书编写组. 中国的选举制度与操作程序. 北京: 中国民主法制出版社, 1997: 4.

Comparison between Structural Issues in Village-level Elections in China and Regional Elections in Hong Kong

Shen Xuhui Chen Weixin

Abstract: This article chiefly examines the direct election of township-level leaders, the next step in the self-governing movement. By integrating the existing mechanisms and statutes with the experience of different levels of the Hong Kong elections, theoretically the article asserts that in theory direct township-level elections might give rise to two kinds of alienation: namely a “vertical organizational alienation” between the directly elected township-level leaders and the directly elected village-level leaders and a “horizontal governmental alienation” between the directly elected township-level leaders and the township-level legislature (the people’s congress). The article concludes with several ways to prevent such alienations.

Key Words: Direct Elections of Township-level Leaders, Electoral System, Local Governance