

2011年香港區議會選舉與 未來政制情勢觀察

Observations on the 2011 Hong Kong District Council Election and the Development of Political System in the Future

張仕賢 (Chang, Shih-Hsien) *

臺北海洋技術學院通識中心專任助理教授

曾冠詒 (Tseng, Kuan-Yi)

中國文化大學中山與中國大陸研究所博士生

壹、前言

本屆香港區議會選舉在紛紛擾擾中已於今(2011)年11月初完成，但是相關討論的議題至今卻仍未落幕，最主要的原因在於這一次的區議會選舉不僅是2012年香港政制改革的序曲，更影響未來2012年9月立法會選舉及香港民主發展的走向，自然受到外界的高度關注。自1982年開放首屆區議會選舉以來，很長一段時間區議會選舉便一直是香港選舉政治的搖籃，不少當前由直選產生的議員其從政的生涯都始於區議會，因而區議會的選舉經驗及地方經營方式不僅影響日後參與政治活動的策略，也塑造了當前我們所見到的香港選舉模式。

香港的區議會，在選區劃分上將香港分為18行政區，18個區議會下再劃分出412個小選區，採單一選區相對多數決制，選出412位民選區議員；但在民選議員之外，還有68名政府委任議員及27名當然議員(新界鄉事委員會主席)，所以本屆應有507名區議員。¹ 在候選人資格上只要是年滿21歲的香港永

* 現任中華港澳之友協會秘書長。

¹ 關於區議會委任議員人數將從2012年開始從102名先減少三分之一至68名，分階段取消區議會委任議席，最遲在2020年全面取消。「政制及內地事務局局長致辭全文」(2011年12月1日)，2011年12月7日下載，《政制及內地事務局》，http://www.cmab.gov.hk/tc/speech/speech_2812.htm。

久居民，並符合《選舉法》規定，就有資格成為地方選區的候選人；² 在有權投票的選民資格方面，擁有香港永久居留權並不代表同時擁有投票權，年滿 18 歲且具有香港永久居留權的市民，必須透過「選民登記」的過程才得以取得合格選民的身分。³

由於香港區議會選舉的選區不大，每個選區的人口數平均在一萬七千人左右，在人口稠密區方圓不過數棟大樓之間，從臺灣的理解角度比較趨近於里長選舉的概念。而區議會組成後亦無完整的實權，基本上是作為諮詢機構向政府提供發展建議，並在只有少數資源的情況下進行行政區內的環境改善事務、康樂及文化活動和舉辦社區活動。由於區議會選舉是基層選舉且攸關香港民眾的切身生活，因此區議會選舉過程中候選人多數著重宣揚自己對社區的奉獻及地區議題的擘畫，而民生議題的討論更始終是政見主軸。區議員被視為各政黨在地方基層政治的樁腳基礎，所以區選結果也被視為各政黨在地區的實力消長。但也由於以往區議會當選所需票數有限，候選人的人脈、中介組織和社會團體的角色便被凸顯出來，在多次的選舉中業主立案法團及社區的互助委員會等居民組織，⁴ 往往會透過人際網絡為候選人動員拉票，而這些組織票往往舉足輕重，左右選舉結果。

貳、「2012 政改方案」與區議會選舉變遷觀察

本次區議會選舉之所以受到香港社會高度關切，究其原因主要是來自於「2012 政改方案」中通過了未來立法會將增加 10 個席次，由目前 60 席提高為 70 席，而這 10 個席次中有 5 個是直選產生，其餘 5 個將由功能組別中的區議

² 相對於候選人的規範相對寬鬆，只要年滿 21 歲、有香港擁有居留權（不論國籍）、選舉前三年多數時間居留於香港、非司法人員或公職人員、沒有犯下規定的刑事或民事案件、沒有受到禁治產等等的限制，大多可以成為候選人。區議員亦可同時擔任立法會議員，反之亦然。此外，參選區議員亦不限制必須居住於該區，凡 412 個選區均可登記參選。

³ 要成為合格選民必須在事先向政府登記，登錄職業及居住地址，在選前才能收到選票通知書；基本上登記後終身有效，但日後若變更地址亦需要向政府報備。

⁴ 業主立案法團是香港《建築物管理條例》授予私人大廈的業主（所有權人）組成法人組織，就如同臺灣的公寓大廈管理委員會，但在法律上擁有管理及監督其物業空間中的相關權利；互助委員會則是免註冊登記的自助性社團，其成員由住戶自願參與組織而成，但其作為不如業主立案法團擁有法律的強制效力。

會提名並經全港選民直選產生。⁵ 正因為這次區議會選舉將牽動未來立法會選舉的組成，因此新產生的功能界別立法會議席便被香港各界稱為「超級區議員」。從代表性來說，在香港特區行政長官沒有普選之前，這「超級區議員」的席次將成為最多人參與、最具香港民意之直接選舉，不僅可能挑戰特區行政長官及部分功能組別立法會議員的代表性，更將挑戰地區直選出來的立法會議員，故而在社會輿論中特別重視此次政改方案所帶來的政治效應。⁶ 也因為這層原因，在此次區議會選舉中，目前 30 名現任直選立法會議員中有 17 名出馬角逐區議會議席，數量創歷史新高；可以說這次區議會選舉正是各種力量綁樁腳、植實力，為未來政局做準備的重要一役。

除了「2012 政改方案」中「超級區議員」所帶來的政治效應外，吾人也應該進一步的觀察區議會及區議員其本身質變的部分。香港中文大學有學者分析，香港區議員由以往兼職邁向專職化的比例正逐步提高，分析過去 10 年歷次的區議會選舉候選人背景，發現在 2003 年時，全職議員及政治工作類別的候選人，占總體候選人數目的 39.9%，但到了 2007 年，比例進一步上升達到 41.4%，而本屆則又上升到 50.3%。這代表今日區議會的工作已經漸漸變成一種專職，再不是十幾二十年前業餘玩票性質。而許多區議員即使不是全職，很多也從事立法會議員助理、地區幹事、社工、工會幹事、政策研究員等，可視為廣泛的政治工作者。這種趨勢的形成，部分是由於社區內政黨間的競爭已經日趨激烈，因此出現一個汰弱留強、專職取代業餘的過程。⁷

而區議會選舉另一項值得注意的發展是其平臺性質的轉變，另有香港中文大學學者認為在 1980 年代時不少支持社會改革的壓力團體和民主派團體主張

⁵ 根據香港《基本法》規定，立法會議席組成分成兩個部分，一種為直選、一種為功能組別，兩者議席數須一致。而未來增加的 5 個新的功能界別議席將會成為新增的區議會功能界別，並命名為區議會（第二），以有別於原本的區議會互相推選產生的立法會代表，舊制並改稱區議會（第一）。而 2012 年立法會選舉時，412 位民選區議員能夠在新增的區議會功能界別提名候選人或參選，但候選人需要獲得 15 名以上民選區議員提名，並將由現時在其他功能界別沒有權投票的 320 萬登記選民，以一人一票方式選出。新增的區議會功能界別會採用單一選區名單比例代表制，以確保不同政黨能均衡參與。

⁶ 根據香港輿論估計，未來要當選超級區議員可能須獲得 30 萬票的支持，當選者所獲廣泛代表性，乃前所未有，勢將成為政壇超級明星。這五位超級區議員將大幅挑戰當前地區直選立法會議員只需幾萬票的門檻，更遑論某些功能組別立法會議員只有幾千票的小圈子民意，以及目前由 1,200 人間接選舉產生的香港特首。

⁷ 蔡子強，「區議會成了專職人士的天下」（2011 年 10 月 27 日），2011 年 12 月 7 日下載，《明報》，<http://news.mingpao.com/20111027/fab1.htm>。

可以透過地方選舉的過程，動員社區共同討論社區議題，帶動居民參與社區政治，從而推動社區改革；它們也認為可以透過區議員的位置影響政府政策，議會的資源也可以用來支援社會運動。但這趨勢到了 1990 年代香港發展政黨政治，區議會選舉變成政黨搶奪議席的遊戲；各主要政黨聘用專業黨幹部，在地區層面開展服務、組織群眾，目的是打響政黨招牌，宣揚政黨理念，以及奪取議席資源。二十多年下來，區議會慢慢從社區運動或發展的理念，演化為政黨地區服務的競爭場域，到近年更成為利益發放的核心。⁸ 在基層地區，民眾只在乎切身權利，而當中較具資源的建制派透過大量發放物資和提供各式服務，便可鉅細靡遺的耕耘在地人脈，拉攏地區居民組織作為「樁腳」。⁹ 這種社區福利主義的進一步擴張雖不利於民主發展，但是長期來看終有其邊際效益；更值得關心的是區議會及其選舉制度實有進一步改革的必要，未來政改方案會否探討有關區議會的變革，才是民主深化的務實之道。

參、區議會選舉結果分析

在本屆區議會選舉過程中，共有 935 名候選人競逐 412 個區議會民選議席；當中有 76 人因為該選區無人競爭而自動當選，其中建制派的民建聯占 35 席、工聯會占 6 席（因部分重疊，兩者共占 36 席）、自由黨 3 席、公民力量 4 個，而泛民主派只有 1 位，其餘為獨立參選人。區選結果公布後，果如部分人士預測，屬於建制派的民建聯和工聯會在本屆區議會選舉共奪得 147 個議席（民建聯 136 席，工聯會 29 席，兩者議席部分重疊），已經遠超泛民整體的 93 席，即平均每 3 名民選區議員，即有一人是建制派。所以，民建聯和工聯會在區議會不但形成「一黨獨大」格局，而且優勢進一步擴大。此外，民主派在灣

⁸ 馬嶽，「區議會的位置之戰」（2011 年 10 月 28 日），2011 年 12 月 7 日下載，《明報》，<http://news.mingpao.com/20111028/mrb.htm>。

⁹ 建制派的地區工作透過積極與屋業互助委員會以及業主立案法團進行聯繫，平常舉行郊遊宴會或開辦課程，並在節慶日子舉辦育樂活動，進而吸引民眾認同，在區議會選舉中往往較占優勢。此外，工聯會會介紹失業者到培訓中心，若家中有老人又協助老人照護，加上定期訪問，便拉高建立鐵票倉的機會。更甚者，工聯會在廣東包括深圳、廣州等一些城鎮設有辦事處，聯絡一些排隊到港的準新移民，等這些人士移居香港，工聯會在港的地區服務處便會接到資料，並派員前往探訪，提供協助。這些服務，都不斷穩固建制派在香港基層的實力，但也讓香港部分民眾迷失於建制政黨提供的社區福利，這也是公民黨黨魁梁家傑「蛇齋餅粽」論的基礎。

仔區議會完全失去議席；在油尖旺區、北區和離島區則只剩下1席；民主派除在葵青區保有15席，較建制派和非民主派獨立人士議席多1席以外，其他17區議席此消彼長之下，民主派不僅失去與建制派抗衡的能力，更不用說要對建制派所提議案進行否決。

綜觀此次香港區議會選舉的勝敗，固然是因為建制派的選舉機器逐步成熟，可以完善選舉工程的布建，除穩固基本盤外也吸收了新選民的支持。¹⁰ 但若近一步探究民主派失敗之因，不難發現其實癥結仍在民主派身上，從輿論分析大致可以歸納出以下幾個部分：¹¹

一、忽略民眾利益降低人民認同

首先是民主派中的民主黨和民協在2011年初財政預算案和每人分發6,000元一案處理不當，讓社會輿論頗有微詞，已令兩黨和其它泛民元氣大傷。¹² 其次，從泛民分裂出來的「人民力量」不斷以激進路線對其它民主派進行狙擊和拆票，讓民眾認為泛民自己內鬨分裂，不僅在信任度上有所損降，更厭惡其政治鬥爭的醜陋面貌。¹³ 復次，公民黨由於「外傭居港權」及「港珠澳大橋環評」兩宗司法覆核案，造成民眾認為公民黨追求公理正義是假、造成社會爭議恐慌是真，令該黨選情嚴峻，最終一敗塗地，也拖累其它泛民主派的選情。¹⁴

二、迷信中產階級愛民主的觀點

這次選舉最值得民主派省思的現象之一，是民主派候選人在不少中產階級為主的選區慘淡收場。過去二十多年來，香港的民主運動一直由一群中產階級所領導，尤其民主派就是以律師、教師、醫護、社工及公務員等中產階級精英

¹⁰ 「編輯室週記：區選敗北」（2011年11月13日），2011年12月7日下載，《香港獨立媒體》，<http://www.inmediahk.net>。

¹¹ 馬嶽，「民主派：改革的時間已經到了」（2011年11月8日），2011年12月7日下載，《明報》，<http://news.mingpao.com/20111108/mra.htm>。

¹² 主要是因為2011年初表決下年度財政預算案時，維持特區政府運作及提供各項公共服務的602億元臨時撥款動議，在民主派14票棄權下，歷史性地因支持票不足而被否決，故而造成社會產生民主派只會挑起爭端、不顧民生大局的不良印象；「反對派否決撥款玩過火 港府面臨斷糧」（2011年12月1日），2011年12月7日下載，《文匯報》，<http://paper.wenweipo.com/2011/03/10/YO1103100001.htm>。

¹³ 針對香港政制改革，泛民主派內部本來就有不同的意見，期間分裂成溫和及激進兩個路線，雖最終民主黨的溫和路線勝出並落實於新的政改方案之中，但也造成泛民主派之間的嚴重對抗。相關請參閱蔡子強，「人民力量拆票影響有多大？」（2011年11月2日），2011年12月7日下載，《明報》，<http://news.mingpao.com/20111102/fab1.htm>；「激進惹反彈拖累泛民選情」（2011年11月8日），2011年12月7日下載，《星島日報》，<http://www.singtao.com/index.html>。

¹⁴ 「公民黨未輸理念價值 梁家傑輸在不識謙卑」（2011年11月12日），2011年12月7日下載，《明報》，<http://news.mingpao.com/20111112/mra.htm>。

所組合的民主團體，多年以來的地區經營，民主派亦組織一批街坊支持者。¹⁵但這一次選舉過程中，在很多以中產階級為主的社區並未對民主派有較多的青睞，多位民主派現任議員都落敗；究竟是中產向「右」轉，還是他們不滿民主派在各項議題上的立場，尚待進一步研究，但如果相信中產階級就必然擁抱自由民主信念，認為只要祭出民主大旗他們便會票投民主派，就是過時的想法。

三、未認真做好地區工作、對明星空降有迷思

由於區議會攸關社區民生，當選的區議員多為扎根基層、熟悉民情、熱心服務、真心為居民辦實事者。投票前夕一項民意調查結果發現，最多受訪選民表示，選擇候選人最主要考慮的是其「地區工作政績」者占五成一；同時，約五成六受訪者希望候選人的工作著重地區性議題。¹⁶但本屆民主派的選舉策略，最令人失望的是引導民眾把希望寄託在一些空降的明星候選人身上，這些老面孔雖然具有一定的知名度，卻也讓地方感到失落沒有新鮮感，更對其空降後的服務沒有信心。反倒是建制派的民建聯 2003 年敗選後便力行改革，其中一個方向就是年輕化、專業化，以年青、高學歷的候選人在地區逐步耕耘建立地區根基，若民主派不能汲取教訓借鑑經驗，日後恐怕很難再取回失去的選區。¹⁷

四、迷信高投票率對泛民有利

民主派一向相信一個分析，就是投票率愈高，對民主派愈有利，原因一來可沖淡所謂的建制派「鐵票」效應，二來安於現狀的市民可能懶得投票，多人投票反映對建制不滿；2003 年的香港史上最高的區議會選舉投票率，被視為最佳例證，而 2007 年投票率大跌時，民主派即又宣告失利。而此次投票率之高，僅次於 2003 年，但主要受惠者卻是建制派陣營，這也打破了「投票率愈高愈有利民主派」的迷思。¹⁸

¹⁵ 「民主黨的妥協與群眾運動」(2011 年 12 月 1 日)，2011 年 12 月 7 日下載，《香港獨立媒體》，<http://www.inmediahk.net>。

¹⁶ 「區選民生為重 當選者踏實做事」(2011 年 11 月 7 日)，2011 年 12 月 7 日下載，《文匯報》，<http://paper.wenweipo.com/2011/11/07/WW1111070001.htm>。

¹⁷ 蔡子強，「區議會的政治生態健康嗎？」(2011 年 11 月 17 日)，2011 年 12 月 7 日下載，《明報》，<http://news.mingpao.com/20111117/fab1.htm>。

¹⁸ 「跟隨選民踢走激進派」(2011 年 11 月 8 日)，2011 年 12 月 7 日下載，《大公網》，<http://www.takungpao.com/opinion/hk/2011-11-08/1006530.html>。

肆、對未來政制改革的評估

這一次香港區議會選舉不管勝負如何，但隨著香港普選時間和路線已見雛形框架，為爭奪明（2012）年立法會新增五個直選及五個功能組別的「超級區議員」議席，使得香港政治權力板塊一年來不斷分裂、挪動，不論是泛民主派、商界、甚至建制派各陣營都有新的組合或新的參政團體出現，讓這次區議會選舉被視為香港政局的新里程碑。¹⁹但從選舉落幕至今，有兩個議題則更值得吾人保持關注，其後續發展可能將影響即將而來的特首選舉及立法會選舉：分別是北京在香港政改過程扮演的角色及香港選舉制度的缺失。

北京對於香港政制改革的態度，並非如外界所想像採取排斥的心態，其核心思想旨在希望政改過程可以在基本法的架構下逐步推進，並符合「安全」、「可控制」的原則；由於香港社會目前呈現「回歸」以來管治失效和思維遲滯釀成的社會撕裂，因而香港各勢力在變，求穩的北京也試圖轉變。但畢竟香港的改革與穩定動見觀瞻，尤其明年北京也要進行權力接班，如何讓香港的政制改革符合兩地的期待與利益並非易事。因此，當香港特區政府與民主派談判陷入僵局時，香港「中聯辦」銜命出手破冰，進而促成「2012政改方案」順利通過；但另一方面，這一次區議會選舉過程最後一天，香港蘋果日報刊登「香港中聯辦狙擊泛民人士」報導，姑且不論其消息真假為何，卻透漏出港人對北京在開放之餘仍力求有效控制選舉的疑慮。北京是否已然直接介入香港的政制改革及相關領域，仍有待釐清，但其在緊接而來的兩場選舉及未來的政制改革進程，其角色的重要性則不言可喻。

最後，這次區議會選舉所引發的爭議且發酵未休的則是香港選舉制度的缺失；由於香港的合格選民是採登記制，但港府長期以來所採行的則是寬鬆的覆核方式，在此制度下便存在「種票」²⁰的可能性。而香港政府審計署雖在2006年便發現此制度存在弊端，並建議應儘快進行處理以杜絕弊端，但主管此政制事

¹⁹ 陳競新，「香港勝選激勵北京有利中國民主發展」（2011年11月11日），2011年12月7日下載，《亞洲周刊》，http://www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?Channel=ae&Path=2203672622/46ae1a.cfm。

²⁰ 所謂「種票」也就是臺灣的幽靈人口。長期來圍困於登記方式的寬鬆，所以本次選舉前出現很多民眾反應收到不認識的投票通知書，才知被「種票」。這突顯有部分人士正利用選民登記和投票設計的漏洞，操作種票，企圖影響選舉結果。對於許多勝負在數票或數十票之選舉結果，影響不可謂不大。

務的政務司卻拖延未處理，以致此次區選過程充滿是「種票」傳聞；若明年選舉前不能進行適當的改革，將嚴重衝擊香港長期來建立的法治基礎。過去香港民眾不論選舉結果為何，最終都會尊重選舉結果，因為相信透過選舉機制大致上是能夠有效反映選民意願；一旦社會不再信任選舉制度的公平公正，屆時只會帶來社會更多的動盪不穩，從而對未來的政改進程失去信心，對香港特區政府恐怕是得不償失。