

壹、引言

1

儘管發起此次「五區補選，變相公投」的公民黨與社會民主連線（簡稱社民連）五位候選人如預期當選重返議會，並表示在面對北京、特區政府以及建制派的全力打壓之下滿意仍有近五十八萬的選民參與投票，事實上仍掩蓋不了是次「變相公投」未能如預期引發公眾廣泛參與，不僅投票率低，從支持民主的社會運動的角度來看，先天民眾認知與支持不足，後天受當權者打壓，再次失去了民主深化的重要契機，無疑是一個挫敗，將影響未來的策略選擇與民主發展。

貳、理由與主要爭點

所謂「五區補選，變相公投」即是由泛民主派的公民黨與社民連合組「五區公投運動聯合委員會」（或稱為公社聯盟）各推派一位現任的立法會議員集體辭職，並且投入補選以喚起民眾對於現行政制的不滿，以選票變相地「公投」（de facto referendum）表達對政治議題的看法。其中，公民黨派出陳淑莊（港島區）與梁家傑（九龍東）；社民連則由黃毓民（九龍西）、陳偉業（新界西）與梁國雄（新界東）參選。儘管在官方的選舉登記資料中，上述五人提出一致的訴求，即「儘快實現真普選，廢除功能組別」並要求普選路線圖；然而事實上公民黨與社民連對達至普選的策略卻有所不同。

爭點一、功能界別的存廢問題

功能界別是否與何時取消是當前香港政改爭論的核心。做為一種選舉制度，功能界別的原意是由各職業界別以個人票或團體票的方式選出自己的議員，在學理上是統合主義（corporatism）的產物，從港英時代1985年首次引入以來，一直是立法會中重要且具爭議的組成部分（至今占50%，三十席），反對者認為其普遍缺乏代表性，違反民主選舉「票票等值」的原則，尚且由於九七後議會中分組點票的制度，時常引致違逆主流民意、罔顧民生、傾斜於財團利益的批評；然而支持者則認為功能界別有其歷史與現實的貢獻，能反映界別專業意見，避免民粹政治，並且達到均衡參與。泛民的溫和派（目前部分組成終極普選聯盟，簡稱普選聯）寄望以增加直選議席比例以及取消分組點票的方式暫時容忍並且在2020年能夠一次取消功能界別，主觀地期望在這一段過渡期內工商界與功能界別可以準備逐步投入直選，否則將持續面對正當性與公信力的質疑與挑戰。主戰的公社聯盟則希望利用補選以「變相公投」的方式召喚當前的民意，壓迫北京與特區政府廢除功能界別，實踐全面普選。

爭點二、路線圖與對普選意義的爭拗

在特區政府所公布的政改方案諮詢文件中指出，將來普選立法會時須符合「普及而平等」的原則，然而在北京的嚴密控制下，應無疑義的「普選」概念卻也受到爭論，同時無法承諾達至普選的路線圖。泛民一般認為所謂「真普選」必須要符合提名權、參選權與投票權的平等，然而特區政府在不願超出北京的授權範圍並且意圖藉由操縱字義來尋求政治操作空間下，卻並不願意正面地承諾與回應，甚至有意見認為功能界別已是部份實現普選。

參、「以假當真」：特區政府與北京的態度

特區政府對是次「五區補選，變相公投」的態度明顯的跟隨北京的立場而有所轉變，充分反映了在政治結構上受制與從屬的現實。眾所皆知，北京早已經為香港的政改設定限制框架，依照其詮釋的《基本法》「循序漸進」原則，普選在香港必須經歷「政改五部曲」，即（一）由特首向全國人大常委會提出報告；（二）人大常委會決定可以進行修改；（三）特區政府向立法會提出修改議案，並經全體議員的三分之二（即四十票支持）通過；（四）行政長官同意；以及（五）最後交人大常委會批准或備案。根據人大常委會在2007年的決定，² 2012年立法會中的組成（即地區直選與功能界別議席）比例必須保持不變，2017與2020年「可以」實施普選。對功能界別的爭拗，使各方產生嚴重的信任危機，進而質疑普選承諾是否為真？然而，很清楚地北京不會承諾取消功能界別，也不會在普選的提名權與參選權的限制上有任何保證，曾蔭權政府亦不獲北京授權處理2012年以後的選舉安排，尚且「公投」字眼觸及敏感的政治神經，因此，北京批判原本沒有約束力的「變相公投」違背了《基本法》。

一個關鍵的時間點是2010年1月21日，當日公社聯盟召開記者會宣布五名辭職議員名單，並且在報刊登載「五區公投，全民起義」的全版廣告，隨後許多親建制的媒體與政客即跟隨北京的立場將是次「變相公投」定性成「非法公投」、「反中亂港」與「港獨」，自此情勢急速改觀，原本擬積極考慮參與補選搶奪議席的親建制陣營（如民建聯與自由黨等）即表明決定不參選、不助選及不投票，形同全面杯葛補選。

特區政府隨後加大打壓，一再強調此次補選濫用選舉程序、浪費公帑並無必要，然而為了維持憲制責任卻不得不舉行。舉例而言，公民教育委員會主席李宗德公開表示在補選中投票「不是一個公民責任」；³ 政府智庫中央政策組的首席顧問劉兆佳則早在補選前兩週已經表示「無須看補選投票率，已可斷定『公投』會失敗」；⁴ 在相關宣傳上刻意不再呼籲市民踴躍投票（《信報》，2010/04/27），做小動作，在小地方搞抵制（《明報》，2010/05/10）。特首曾蔭權雖然表示會協助普選聯跟北京溝通，但是另一方面卻又帶頭整個政治任命團隊不參與投票，被批評為「白色恐怖」，是刻意做給北京的政治表態，更造成公務員的壓力，形同政府帶頭杯葛自己依法所舉辦的選舉。對此，公務員工會聯合會主席清楚地表示高官表明不投票「令人無所適從，是否想告訴全世界，公務員都不應該投票」。同時，親政府的新界鄉事派人士更以拒絕出借場地作為投票站的方式進行杯葛，使選民必須要花費較大的時間與精力才能夠行使投票權利，影響投票意願。此外，甚至傳出特首曾蔭權遊說立法會主席曾鈺成就政改方案投票的「羅生門」，雖然事件隨後遭到特首辦公室否認，但是已經引發是否干預立法會主席超然地位、破壞行政立法關係和議事傳統的批評。

肆、香港社會的看法

市民對「五區補選，變相公投」的意見，總體而言反對者居多，贊成者較少。根據香港大學民意研究計畫的調查顯示，在去年年底約有26%的受訪者支持「變相公投」的建議，另有51%表示反對（2009年12月14日新聞公報）；隨後至選前的調查結果差異亦不大，大致僅有三成左右表示支持，其中固然受到自稱親中派的支持者反對，然而在自稱民主派的支持者中所得到的支持亦僅達五成左右。⁵ 香港中文大學亞太研究所的調查亦顯示不贊成「五區補選，變相公投」的民眾較多（56.7%），贊成者較少（28.1%）（2010年1月7日，表二十），後續的調查亦變化不大（2010年2月12日，表十八）。⁶

筆者周遭所接觸到的看法亦存在對「變相公投」的許多質疑，例如難以理解泛民內部立場與行動的不一致；對改變政治現況的無力感；對政治事務不感興趣；不信任政治人物；以及選舉活動冷清宣傳不足等等。選後的民調結果亦顯示，未參與投票的主要原因是認為選舉沒有必要/浪費公帑、沒有適合候選人，以及反對或不支持公投運動（香港大學民意研究計畫2010年5月24日新聞公報）。

伍、「五區補選，變相公投」與一國兩制

「公投」的概念在香港的政治發展史中其實並不陌生，早在1989年二月《基本法》的第二稿草案中即曾經提及特首與立法會議員的產生辦法，以及落實普選的程序必須通過全體選民投票決定。至今一場「變相公投」尚且被形容成牛鬼蛇神、大逆不道其實只是突顯了香港在「一國兩制」下存在的制度差異與難以化解的根本矛盾衝突。以「港人治港，高度自治」以及對法治（rule of law）的理解為例，北京認為香港做為「單一制」中國下的一個地方特區並不存在所謂的「剩餘權力」，如同人大委員長吳邦國曾說的「中央授于香港特別行政區多少權，特別行政區就有多少權」，當「變相公投」乃至「起義」觸及了北京的敏感神經，因此中聯辦主任彭清華會聲稱「變相公投」公然挑戰《基本法》；而公社聯盟則主張香港施行的是普通法制度，《基本法》並未禁止公投，因此「變相公投」當然也不違法，尚且「公投」是直接訴諸民意的表現。

北京認為必須小心回應香港社會的民主訴求，一方面鞏固在港的工商界統治聯盟，維繫其的利益（因此難以取消功能界別），並且掌握政府各項重要人事的最終實質任命權，同時亦擔心香港學習台灣的民主公投經驗，產生難以駕馭的政治後果甚至波及中國內地的政治穩定；然而「變相公投」支持者卻相信，民主從來不會由統治者所賜予，過去近三十年的民主發展經驗也顯示若無法匯聚民意改變制度的不公義（例如功能界別與分組點票制度），在現有的議會架構之下將難以帶來政制的實質改變。「五區補選，變相公投」因此可以被視作是在「一國兩制」憲制框架下主動出擊，打破僵局、刻意塑造輿論議題與政治機會的一種嚐試。

陸、五區補選的結果與影響

選前的許多民調早已預示，最終投票率將約低於三成，其中社民連所得的支持率應較公民黨遜色，然而兩黨的候選人都有很大的機會能夠重返議會（《信報》，2010/04/27）。然而對照社民連先前設定的投票率50%目標，後來認為25%的投票率算是成功，若是能達到30%則被視為前所未有的成功，顯示其在選前已經預期投票率的低落。然而從民眾的認知態度及投票率（17.19%）來看，必須承認「變相公投」的失敗。

此次主動塑造、召喚民意並且最終失去的政治機會，部分固然因受到當權者的打壓所致，然而也有公社聯盟操作與策略上的缺失與誤判，不僅忽視了公投與起義的廣告所帶來的政治衝擊，其內部的協調、動員乃至發言等亦多有缺漏。其可能的影響，包括（一）民主運動是否會分裂。例如社民連的黃毓民即認為投票率過低與泛民並未動員呼籲市民投票有關，公社聯盟亦宣稱自己代表了最新的五十萬民意，而認為普選並無民意授權，因此北京及其代理人對民主派的統戰策略值得後續觀察；（二）民主運動是否會激化。選後已有越來越多人表示對於特首曾蔭權在餘下的任期內的政制改革不抱任何希望，早前的調查亦顯示，有四分之一的受訪者同意「用激烈手法要求政府回應訴求」，若政府無法建立制度以妥善處理貧富差距與市民與大商家之間的深層次矛盾，可以預見零星但激烈的抗爭行動將可能升級；（三）北京的態度。此次的低投票率相信將帶給北京更多的自信，舒緩其政治壓力，也更有籌碼與溫和民主派協商，但是也可能造成北京對香港爭取民主民意的誤判；（四）在支持群眾方面，從此次補選的得票分布可知「變相公投」運

動未必能夠增加中產群眾的支持；其次，年輕一代特別是所謂的「八十後」雖然較上一次2008年立法會選舉的投票率增加（從19%上升至24%），但是實際上與2004年的投票率（22%）相若，因此難以推論是否引起更多年輕世代對香港民主化的關注。

香港民主化的悲劇性格曾經被這樣深刻地描繪過，「香港的民主政制，就是在這種不清不楚、互相扯皮到最後一次又一次拉倒的結局中循環，結果民主無法寸進，香港人在一次又一次失望之中跟普選擦身而過。」⁷ 從八十年代以來，香港社會長期面對來自本地商界與北京中央政府對於民主化的阻撓，其不變的理由就是過於快速的民主化將會威脅經濟的繁榮與政治的穩定。根據香港社會服務聯會所公布的最新「香港社會發展指數」指出近年來香港整體社會發展幾乎停滯不前，顯示經濟發展其實並未有效推進社會發展（2010年5月23日新聞發布）。在政治體制與社會發展停滯的情況下港人本身矛盾的性格，包括對外在政治安排的順從、對民主化進程在不滿中的妥協性、強調經濟事務優先而非民主制度層面的改革，以及對政治的犬儒和疏離等，亦不利於民主制度的建立。⁸

「變相公投」做為失去與失敗的政治機會，在歷史與象徵上仍有其重要意義，其經驗既反映了香港政治與社會的現狀，也將影響日後民主化的發展。

作者葉國豪為香港大學社會學系博士研究生
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1. 見香港特別行政區政府選舉管理委員會〈2010年立法會補選網頁〉<http://www.eac.gov.hk/>。
2. 見〈全國人民代表大會常務委員會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〉，2007年12月29日。
3. 〈公民教育會主席：補選投票非公民責任〉，《明報》。2010年4月28日。
4. 〈劉兆佳：「公投」斷定失敗 余若薇：政府小動作打壓〉，《明報》。2010年4月28日。
5. 詳細數據見香港大學民意研究計畫網站 <http://hkupop.hku.hk/>
6. 詳細數據見香港中文大學香港亞太研究所網站 <http://cuhk.edu.hk/hkiaps/>
7. 社評，2010，〈烏籠內的香港民主悲劇〉，《信報》。4月15日。頁2。
8. 葉國豪，2010，〈矛盾的香港人〉，《旺報》。2010年3月9日。