

# 恩庇侍從與香港自由專制之破局

馬 嶽

(香港中文大學政治與行政學系副教授)

## 摘要

中共自過渡期開始，一直在香港經營統一戰線以建立管治聯盟，將不同界別、階層、來源的精英和社會領袖納入其網絡之中。自 2003 年以降，中共投放大量資源到香港，在基層建立各層綿密的恩庇侍從網絡（clientelist network），主要功能之一是在各級選舉中建立龐大的動員機器以支持政權，令在有限民主的立法會選舉中，支持政權的力量可以穩占立法會及選舉委員會的多數。本文將從恩從關係的理論出發，討論中共如何透過利益投放，建立多層的互相配合的利益網絡，配合不同選舉模式（功能界別選舉、立法會直選和區議會選舉），在近年的選舉中逐漸擴大其群眾支持基礎。2019 年香港的反送中運動帶來的民意海嘯，令民主派大舉攻陷八成多的區議會議席，對中共這個恩庇策略做成挫折，亦影響中共控制立法會選舉和未來特首選舉的能力，但網絡的基本票源穩固。區議會選舉的大敗，間接促使中共以非常手段以人大為香港立國家安全法，以及在 2021 年由人大出手根本地改變香港的選舉制度，做成本來「自由專制」和「一國兩制」的賽局被破壞。

**關鍵詞：**香港選舉、恩庇侍從、自由專制、反送中運動

\* \* \*

## 壹、前言：自由專制和多層恩庇

1997 年（以下稱：九七）後，中共在香港經營的是一個自由專制 / 自由威權（liberal autocracy/authoritarianism）的體制（劉兆佳 2017; 馬嶽 2018; Fong 2017）。這個體制的特色是會容許一些自由的制度存在，例如英治時代留下的司法獨立的法律體系、相當的新聞自由、集會自由、言論自由、宗教自由等，以及充分的經濟自由，以配合香港資本主義體制的發展，但制度設計或政治操作上會確保北京可以控制行政權力，而不會讓民主派有機會奪得管治權力（劉兆佳 2017），因而不容許真正的全面民主選舉。中共的目標是希望向西方社會展示香港是一個自由城市，而各種有利金融中心和資本主義運作的制度，都希望在不挑戰北京控制的情況下可以並存，令國際資本可以安心在港投資，令香港作為中國與國際金融資本互通的窗口，可以繼續發揮國際金融中心的角色，這個制度設計最符合中國的整體利益。但由於香港主流民意支持民主自由，在普選層面民主派長期拿得超過一半的選票，真正全面開放民主選舉可能讓民主派奪取行政權力或立法機關的大多數，北京並不願意接受，因而一直限制民主化的進程，以及只容許部分的選舉。

和現代不少混雜政體（hybrid regimes）一樣，香港特區容許部分的選舉，用意是提供某種正當性，令人覺得政府有一定代表性，以及民意有一定宣洩的空間。和世界上不少混雜政體相異之處是：香港選民沒權投票選舉政府或行政首長，而只能（在 2004 年後）票選一半的立法會議員；但香港的民主派自 1991 年開始，一直在立法會普選部分穩定的拿到 55-65% 的選票。這令北京在香港的政治控制倍加困難，因為民主派議員拿得民意的大多數，對政府帶來根本的正當性難題（legitimacy problem）。縱使這體系只是一種有限選舉，例如行政長官並非由普選產生，而專代表工商界和專業精英的功能組別又占了立法會一半的議席，中共仍然需要艱苦經營才能防止民主派奪得議會大多數，例如確保親中力量可以拿下功能組別大部分席位，以及親中政黨可以在直選部分在比例代表制下獲得一定的議席。中共的主要策略是以一個多層的恩庇系統（patron-client system），一方面籠絡商界專業精英，令他們在政治上服從於中共，政治立場上趨於保守，另一方面在地區層面經營基層民衆的支持，利用其資源優勢配合香港兩層選舉的制度特色，鞏固及擴大對政權的民間支持，令親中陣營可以在普選部分獲得一定的選票和議席。這策略在近十年間有相當成效，令親中陣營的選票緩慢增加，特別是在區議會選舉，親中陣營頗占上風，直至 2019 年的反《逃犯條例》抗爭運動，民意大幅逆轉，以至投

票率暴升令民主派在 2019 年的區議會選舉中大勝。2019 年香港的民意變天與區議會選舉的政治影響，令中共覺得他們艱苦經營的恩庇系統敵不過政治浪潮的衝擊，很有可能威脅到它對香港的控制，原定 2020 年舉行的立法會選舉亦有可能被民主派奪得大多數，令中共不惜出重手干預，包括以人大常委為香港立國家安全法，以及延後立法會選舉，取消立法會議員資格等，到了 2021 年人大主動改變香港的選舉制度，確保他們可持續控制香港的選舉結果。香港「自由專制」的賽局因此破局，令香港的自由和法治城市的形象大大受損，而部分民主的選舉亦不再自由公正，令以美國為首的西方國家認為香港的一國兩制已經結束，並且推動制裁。

本文將首先回顧有關混雜政體以及非民主政體下的選舉的理論文獻，討論在這種體系下，選舉對政權的功能以及恩庇侍從網絡在其中扮演的角色。本文會討論中共如何透過多層的经营，透過選舉及其他手段籠絡香港的工商界和專業精英，以及透過投放大量的地區資源，在香港的基層經營龐大的組織動員網絡，演化為強大的選舉機器，經營基層的選票支持。後者令支持政府的票源在近年逐漸增長，令親中陣營在地區議會選舉大占上風，在配合港式比例代表制的制度特色下，龐大的恩庇網絡有利親中陣營在選舉工程中有效配票，而在立法會選舉中取得最佳的成績。最後的部分會討論自 2019 年的反抗運動及區議會選舉民主派大勝以後，中共如何反應而導致自由專制賽局的「破局」，及其可能帶來的政治影響。

## 貳、理論回顧

近年不少就混雜政體（hybrid regimes）的研究，都聚焦於選舉在專制政體中的功能。不少專制政府會容許選舉存在（可能是政府首長選舉或國會選舉），然後以各種手段操控及影響選舉結果以確保可繼續掌權，而不是完全廢掉選舉，因為選舉在不民主的體制下，對政權可以有多重的政治功能（Morgenbesser 2014; Gandhi and Lust-Okar 2006; Brownlee 2007; Blaydes 2011; Knutsen, Nygard, and Wig 2017; Boix and Svolik 2013; Brancati 2014）：

一、正當性（legitimation）：執政者在選舉中獲選票支持，對世界或者國內都可合理化專制統治，特別是如果執政黨長期的得到壓倒性多數的選票支持（不論是否有操控選舉），對反對派或政敵都有阻嚇作用，令他們不敢隨便挑戰其權力，也可能逐漸喪失反抗的意志。

二、資訊（information）：選票支持是相對可靠的政治資訊，令政權可以測知

國內不同地區、階層及社會群組對政權的支持程度，從而調整其下一階段的政策和管治策略，以改善民間支持，進一步鞏固對政權的支持。

三、分享權力及吸納（cooptation）：政權不能單靠暴力鎮壓威嚇統治，需要有不同層面的政治和經濟精英支持，才能穩固統治。議會的位置和相關的資源，可用以籠絡各類精英以吸引其支持政府。建立某種選舉機制，可以令精英有一內部競爭及較制度化的分享權力機制，亦可以是獨裁者對其他精英的訊息，顯示不會獨攬大權，而是某程度上願意分享權力及利益。專制或混雜政體下的議會往往不是決策機關，而是執政聯盟商議營造共識、吸納精英及分配利益的機制。

四、民意安全閥（safety valve）：受操控或不完全自由及公平的選舉，雖然往往不能更換政府或帶來政黨輪替，但可以讓民意得到部分的表達及代表。社會上的反對意見得到部分代表，因而有局部疏導民意，減少民間不滿的作用。

香港九七年後的政治制度設計，一直都是一個混雜政體（hybrid regime），意指並不是全面專制的體制，也非真正自由民主的體制。九七後的特區行政長官由一精英階層主導的選舉委員會選出，差不多保證北京可以決定誰當特首，而立法會最多只有一半議席由普選產生，另一半由工商和專業精英階層主導的功能組別選出。這個以精英階層主導的選舉制度可以用以籠絡、吸納和管理親建制的精英，與商界精英分享權力，建造管治同盟，以達致穩定管治。部分民選的立法會亦起著疏導民意及提供安全閥的作用，為制度提供多一點代表性，有助維持穩定。

近年有關專制政體選舉（authoritarian elections）的研究中，愈來愈多人注視恩庇侍從（patron-clientelism）機制對維繫專制政權的重要性。不少混雜政體中的執政黨，因為要顧慮正當性，不能太倚賴暴力、賄選或舞弊以贏得選舉及維護政權，因而要以不同方法營造一定的社會支持，希望可以在選舉中得到盡量多的選票支持以合理化統治，建構恩庇侍從的體系遂成為常用手段，因為這類手段比較不明顯，而且大多可以在合法的框架下進行，就算是西方自由民主的國家也有不同程度的恩庇關係影響選舉。本文將集中討論中共如何在香港建構多重而互相扣連的恩庇系統（patron-client system），而這套系統又如何和不同層面的選舉連結，以鞏固對政權的支持。

恩庇侍從的概念原用以描述傳統社會中面對面的交換，恩主以物質利益交換被庇護者的支持（Hilgers 2011）。早年有關恩庇侍從的研究大多由人類學家及社會學家進行，因而並沒有很注重其政治的影響（Berenschot and Aspinall, 2020）。後來不同的研究慢慢將概念擴至不同層面的交換，以及應用在選舉研究上。在研究恩庇關係在選舉中的角色時，Kitschelt 和 Williamson（2007）將之定義為以直接的物

質誘因（包括職位、資助、貨物或服務）以換取選民選票，反映了一種由上而下的層級性及不對等（*hierarchical and asymmetric*）的權力關係，而這種關係往往是雙向及重覆的（*reciprocal and iterative*）。這與賄選有別：賄選通常是一次過的「現買現賣」關係，不會成為長久或持續的關係，而賄選不一定倚仗公權力，只要有錢就可以買票。在一般不民主政體的情況，執政黨通常會比反對黨資源豐厚，亦掌握行政資源及公權關係網絡，可以動用公營資源以分派利益給其政黨成員、友好及支持者（例如財政補貼、政策優惠、官方職位、特惠資助、工程建設等），以換取不同群體在選舉中的支持。Magaloni（2006）認為在混雜政體中的執政黨的一大功能，就是經營這種利益分配及恩庇機制，從而鞏固對政權的選舉支持。

針對政治精英應該如何使用恩庇系統作為選舉策略，有兩項主要辯論：一、領性／非綱領性利益（*programmatic/non-programmatic goods*）之辯；二、核心／游離（*core/swing*）選民之辯。第一個辯論，是執政黨應該以綱領性的項目（*programmatic goods*）提供好處以換取選舉支持，還是選擇性的只提供利益給個別支持群體。如果恩主提供的是政策優惠或公共財（*public goods*），例如地區工程建設等，公共財的特性是沒有排拒性（*non-exclusive*），則沒有投票給他們的選民亦能享用好處，利益項目用以拉票的效用便下降。有學者因而認為政權或執政黨應該主要提供「俱樂部式貨物」（*club goods*）以換取部分選民支持，即只有屬於某些群體的成員才能獲得好處，如果這些選民沒有投票支持，恩主隨時可對該群體撤回相關的利益誘因以作懲罰，以確保選民持續的支持（Kitschelt and Williamson 2007）。

第二個辯論，是政權投放資源，應該針對自己的核心支持者（*core voters*），還是游離選民（*swing voters*）？從回報率的角度著眼，政權的核心支持者可能不論是否繼續收到好處，都會投票支持政府，繼續投放物質資源可能是種浪費。政黨領袖可能更希望針對游離選民投放資源以擴大支持層面，但本質上游離選民對物質誘因的反應可能較差，即是以同量的資源投放，換到的額外選票可能比較少，而如果對長期忠誠的選民群體反而投放較少資源，也可能不能保證其長期忠誠。史篤絲（S. Stokes）等覺得這是個資訊問題，因此在實際選舉操作上中介人／經紀（*brokers*）的角色很重要。政權或執政黨需要倚賴大量在地的地區領袖作中介人，這些在地的樁腳式人物和組織在基層負責分發利益、組織聯繫、動員及提供資訊，協助執政黨動員選票以及人力（包括助選人手以及選舉造勢大會的出席者等），而從恩主手上換回利益。中介人的特性是比較不會冒險（*risk-averse*），他們希望確保選舉回報，因而會選擇針對核心支持者動員，因為可以確保在動員大會和選戰人

手等都可以有足夠人手造勢和動員，以及在選舉中交出基本票源作交代，然後可以繼續跟恩主換取資源，這和政黨領袖在選舉中希望極大化選票的誘因，可能會有不同（Cox and McCubbins 1986; Diaz-Cayeros, Estevez, and Magaloni 2017; Stokes et al. 2013）。

在政治學和選舉的理論中，有關恩庇侍從和選舉的關係一直強調物質誘因的作用，因而一般相信經營恩庇系統在較貧困的選民、社區以至國家之中的成效較大，因為這些選民會較重視物質價值，對意識形態或較長遠的政策議題的興趣稍弱，而要收買也比較「便宜」。但歐陽諾（Auyero 2014）亦指出恩庇網絡並非純靠物質好處，而是在日常的施予、交換和服務的過程中，建立了某種關係、親切感和製造一種「自家人」的感覺，慢慢形成一種裝嵌（embedded）的社會關係。恩庇關係因而有其象徵性及社群性，中介人並非純粹靠物質來動員支持，情感連繫和社情的因素亦相當重要。

## 參、工商精英的籠絡、特首和功能選舉

本文將會討論香港的選舉制度設計，如何和中共在港經營的總體策略配合，以及恩庇系統在其中的角色。這裡一共包括至少兩個層次的恩庇關係，包括中國政府／特區政府和香港工商界和專業精英之間的關係，以及在香港地區基層層面的恩庇網絡；也同時包括三個層次的選舉：特首選舉、立法會選舉和區議會選舉。

自 1980 年代中國落實會在九七年收回香港開始，中共的策略重點之一是就資本家及其他精英進行統戰（Goodstadt 2000），首要任務是維繫資本家在過渡期及其後的信心，避免資金大幅流走，損害香港的安定繁榮。在經濟制度上，基本法內寫進了不少保障港式資本主義的條文（例如低稅率、自由港、平衡預算等），以及配合資本主義推行的制度保障（例如私有產權、司法獨立、資訊和新聞自由等），希望令香港的投資者以及外資有信心香港原有的自由市場經濟體制在九七後會維持。在政治制度方面，基本法設定的政治制度確保商界和專業精英有充分代表，見諸於特首選舉制度和立法會的功能組別選舉制度。由 1980 年代開始，中共建構的各類統戰組織，包括基本法起草委員會、諮詢委員會、港事顧問、特區的籌委會等，商界領袖和各界專業精英都占相當代表比例（Goodstadt 2000; Ma 2007），令他們覺得自己受重視之餘，其意見亦可獲充分反映。自 1980 年代非殖化開始，香港工商界便與中共組成「非神聖同盟」以抗拒全面普選，力保一個他們獲充分代表

的不民主制度（Fong 2014; So 1999）。

九七後的特區首長，一直由選舉委員會選出。這個選舉委員會雖然成員數目逐漸增加，由 1997 年的 400 人推選委員會，到 2002～2007 年的 800 人，到 2012 年及其後的 1,200 人，但其組成原則及代表基礎一直沒有很大改變，工商界和專業界別精英一直獲得相當的代表。以 2017 年特首選舉的選舉委員會組成來說，四大界別中「財經金融界」穩占四分一議席（通常由業界企業或商會成員間接選出），專業界別占達三成席位，而各類北京大致可控制的社會界別（包括工會界別、漁農界、宗教界、體育文化界等）則占其中兩成多（見表 1）。

表 1 特首選舉委員會的組成 2012～

界別	界別分組	席次
第一組別	飲食界	17
	商界（第一）	18
	商界（第二）	18
	香港僱主聯合會	16
	金融界	18
	金融服務界	18
	香港中資企業協會	16
	酒店界	17
	進出口界	18
	工業界（第一）	18
	工業界（第二）	18
	保險界	18
	地產及建造界	18
	紡織及製衣界	18
	旅遊界	18
	航運交通界	18
	批發及零售界	18
		300
第二界別	會計界	30
	建築測量規劃及園境界	30

界別	界別分組	席次
	中醫界	30
	教育界	30
	工程界	30
	衛生服務界	30
	高等教育界	30
	資訊科技界	30
	法律界	30
	醫學界	30
		300
第三界別	漁農界	60
	勞工界	60
	宗教界	60
	社會福利界	60
	體育、演藝、文化及出版界	60
		300
第四界別	港區人大代表	36
	立法會議員	70
	港區全國政協	51
	鄉議局	26
	港九區議會	57
	新界區議會	60
		300
總數		1,200

資料來源：網路資源 2017

香港立法會的功能界別選舉，在九七年後一直占立法會的一半席次，其設計和選舉委員會有相似之處：不同工商產業和專業界別都各有其代表，界別內的「選民」往往是公司或法團（九個專業界別由一專業人士一票選出除外），界別內具影



響力的商會或界別組織可以在選舉中發揮相當影響力，得其支持者贏取席位的機會大大提高。當功能界別穩占議會的一半席次時，差不多是給了香港的工商專業精英在立法會提出的法案和撥款上有否決權，也給予界別精英一種特權，可以在議會內或在特首選舉時與未來特首作利益交換。香港就功能界別選舉過程的研究反映，功能界別候選人的競選政綱通常著重爭取界別或產業的利益，例如爭取政策優惠、政府補貼及資助、開拓更多就業機會或商機、反對削減資助、爭取更多公共資源、增設政府架構以推動產業或專業發展等，而較少關注全港性政策和政治議題，對基層市民的利益及全港議題的關顧也較少（馬嶽 2013; Ma 2016）。這些界別代表在議會內的工作、發言和政策訴求，也比直選議員更偏重爭取界別的利益，例如在財政上要求政府補助或減免成本提供優惠，或者要求設立特定政策以推動產業發展以提供更多就業機會等。久而久之，這在公共政策上令資源向這些有代表的產業和職業界別傾斜（Ma 2016）。

這個制度設計，構成了第一重的恩庇侍從關係。特首和立法會的選舉制度都並不民主，而給予工商界團體和專業精英某種特權，是一種用以籠絡商界及專業精英的恩庇網絡，以選舉的形式進行。多年以來，中國政府及其代言人拒絕香港推行全面普選，其中一個理由便是要保護工商界的利益，認為如果一人一票選出特首以及全個立法會，工商界的利益將不受保障，香港可能走向福利主義，背離本來的資本主義模式。香港的財團精英多年以來一直支持這個說法，認為功能組別和選舉委員會制度是保護他們利益的重要政治制度支柱，香港的資本家階層因而在民主化過程中，一直沒有成為民主派的同盟，而是抗拒實行普選，大力維護選舉委員會和功能界別的不民主制度。這個制度設計令工商界和專業界別的企業、社團或個人，透過投票支持代表，換來更多公共資源或政策優惠，以及自己界別發展的機會，而其代表則透過其在議會或選委中的票和政府交換，以換取立法會議席和選委席位。沒有被這功能架構代表的產業、行業或社團便被排拒在這利益分配機制之外，長遠而言在資源分配上落於下風。功能界別選民在選舉制度中比普通人享有多一票而票值高很多的選舉特權<sup>①</sup>，投票變相是在擁護功能組別和選委的不公平制度。但功能組別選舉亦因此被指為違反公平和民主原則，以及是「官商勾結」的象徵。

中國政府經營的這個管治同盟和統一戰線，並不限於香港的選舉制度和架構，也有利用中國和內地的其他系統。方志恒的研究反映港區全國人大和政協的職銜，以至中國地方省市縣的人大政協位置，都可以用來籠絡香港商界。不少香港商

---

註① 以多年來功能界別的選民總數大約是 20 多萬，主要是各類專業人士，只占全港人口的大約 3%。

界會努力爭取這些頭銜，因為他們覺得這些銜頭對在內地建立人脈、接觸官員和領導人，以及開拓生意有幫助（Fong 2017），而中聯辦可以居中扯線協助他們取得這些職銜。不少工商界在九七後在內地的生意愈多，而隨著近年中國經濟力量愈大，中資在香港勢力愈大，資本家都明白如果在政治上不跟從中國政府，內地和香港的生意都極可能受打擊，因而在政治上只能選擇緊跟北京。在香港，特首／政府亦有廣泛的委任權力，各種公營機構、法定團體、政府企業的董事局、各類委員會都有大量的委任職位，而親政府的工商界及專業人士，往往都容易獲得委任。這一方面是種政治酬庸，亦確保政府對這些機構可以有足夠的間接政治控制。

這個統戰和恩庇的網絡由於是多方向的，其經營出的網絡亦是混雜的。呂大樂、趙永佳等都會指出在九七後由於香港的產業結構變化，趨於多元化而有不同性質的資本加入，因而很難找到單一的商界團體有效的代表廣泛的商界利益，原有在架構內吸納了的傳統商界團體也只能代表商界力量的部分（Lui and Chiu 2007; Ngo 2019）。上述的這個恩庇體制加上統一戰線的架構，只能吸納了一個廣泛而混雜的精英階層，確保他們不會公開反對中國政府或特區政府，以及支持民主派陣營，但卻不能形成一個團結而有力的管治階層或執政團隊。支持政府的建制精英一直是混雜分散的，包括不同階層、產業、背景和意識形態，會經常內鬥，因而亦削弱了特區政府的管治能力（劉兆佳 2017; Ma 2007）。

如果以九七後不同階段的特首選舉作為參考，我們可以看到中國政府和這個香港工商同盟的關係變化。在 2012 年前，特首人選主要是中國政府及香港商界可共同接受的人選。香港不少人相信以李嘉誠等為首的房地產財團對中共的人選有很大的影響，而 1997～2005 年的特首董建華亦獲地產商支持，因而有「地產霸權」之說（潘慧嫻 2005）。隨著中國在香港的經濟影響力愈來愈大，香港商界對本地政治的影響力亦下降。2012 年的特首選舉是一個轉捩點。香港商界一般支持唐英年而不接受梁振英，但由於唐英年選舉期間醜聞纏身民望低落，北京在最後階段大力介入令梁振英以 689 票當選，但不少本地商界代表仍然把票投給唐英年（285 票）。這反映了本地商界在北京的心目中的重要性下降，北京亦開始懷疑部分工商界的政治忠誠。到了 2017 年，北京知道民望極低的梁振英難以得到本地商界精英支持，在民主派以反梁振英的號召，在選委會界別選舉奪得大多數專業選委議席下（325），最後階段跟部分本地商界協議，支持林鄭月娥作為折衷人選。這個恩庇網絡並沒有建構一個非常穩固的關係，但香港工商界在本地的政治經濟力，隨著中資愈見主導而江河日下。

## 肆、基層組織與恩庇網絡

上述的特首選舉和立法會功能界別選舉，主要是用以籠絡工商界和富有階層，令工商界和專業精英有代表的特權，因而香港選舉制度的階級性十分明顯，經常被批評為「官商勾結」的制度。當立法會有一半議席由普選產生時，政權亦需要有機制吸引不同階層的人在普選中支持親政府政黨，在普選中取回若干席位，以確保親政府陣營可掌握立法會的大多數，以及提高政府的民意認受性。這主要是透過建構一龐大的恩庇網絡達致。

中共駐港的機構和組織有悠久的歷史，英殖時代已經在香港有不同群眾組織和機構，包括銀行、百貨公司、企業、學校、報紙、出版社、書店、工會、以及各種地區和群眾組織等，都由中共在港的港澳工作委員會統領（Burns 1990; 陸恭蕙 2011）。1990 年代前，在港的中共組織沒有積極參與港英年代的地方選舉，因為覺得這是殖民地下的選舉，但隨著立法局在 1991 年引入直選，民主派政黨的影響力冒升及透過直選晉身立法機關，親中政治陣營開始積極組黨參選，抗衡民主派的力量，包括推動組成親中最大政黨民主建港聯盟（以下簡稱：民建聯）等。不同層面的群眾組織和中資機構，則成為協助動員的重要組織基礎。

親中陣營網絡在 2003 年後大幅擴展。2003 年的七一遊行 50 萬人上街，迫使特區政府撤回國家安全立法，民主派在其後 11 月的區議會選舉中大勝，亦令民主派政黨的聲勢大振。北京害怕民主派會透過選舉奪權，因而加深介入香港事務（Cheng 2009），而中央聯絡辦公室（以下簡稱：中聯辦，即港澳工委）也扮演更積極角色，包括更積極的參與各類的公開社會活動，積極統籌協調各類親中組織，以及拉攏收編各類民間組織等，進一步介入選舉來協助親中候選人在選舉中獲得更多議席。

在立法會選舉層面，中聯辦推動更多不同階層背景的親中／建制人士組黨及以不同的形象／路線參政，以吸引不同來源的保守／溫和票源。傳統的親中政黨如民建聯和親中工會工聯會受形象限制，一直較難吸引中產／專業和較年輕較溫和的選票。中聯辦因此推動其他親中政黨成立，包括由前保安局長葉劉淑儀牽頭的新民黨，工商界政黨香港經濟民生聯盟（經民聯），以及推動一些專業人士如何君堯、謝偉俊、梁美芬等以「獨立」的旗號參選，務求吸引部分偏中間、保守而中上階層的選票，擴大親中陣營的支持層面。這樣當然亦加大了親中陣營和整個網絡的混雜性，因為沒有一個統一的執政黨可以統籌這許多不同的親中建制力量，只有中聯辦

可以當最終的操盤者（Ma 2017）。這個做法當然亦令親中陣營的組成更為繁雜，加深了各政黨或議員不咬弦及內鬥的可能性。

2003 年後，中聯辦在香港選舉中的角色更為主動（Ma 2017），而親中網絡的資源和金錢大幅增加，不少地區團體獲資助舉辦大量表面上非政治性的活動（例如文娛、體育、社交聯誼活動），各種帶優惠性質的活動如廉價旅遊和宴會，以及派發實物優惠（例如食物、禮品、日常物資等），吸引民衆加入成為不同團體的會員以享受會員福利及參加各種活動。新增的龐大資源令親中陣營可以成立更多不同類型的新「民間」組織（包括康樂組織、婦女和老人組織、居民組織、關注個別議題的組織等），發展新的會員網絡，遍及社會不同層面，可以接觸及吸納不同背景的民衆加入。擁有豐厚財力的親中商人或領袖，如果希望參政或者與親中政黨及中聯辦打好關係，亦會捐獻地區活動或各類衛星組織。各類原有的親中民間組織和新組織會被邀加入更大規模的地區組織以便統籌（例如「新界社團聯會」、「深水埗居民聯會」、「東九龍居民聯會」等）（區諾軒 2015）。這逐漸形成一個龐大的恩庇網絡，可用於選舉期間的動員。

親中網絡的一項明顯優勢是他們的活動更易獲得政府的資助和商界的捐助，因而有更多資源擴展網絡及活動。其中兩個大項目是每年的七一回歸和十一國慶紀念，政府都有不少經費可供民間團體舉辦慶祝活動。不少本來沒有甚麼政治傾向的民間團體慢慢明白，如果跟親政府的團體或區議員合辦活動，或者邀請有親中背景的人士或議員當團體的理事、顧問、贊助人等，然後申請這些活動經費，獲批的機會大增。相反親民主派的團體有些因為意識形態關係，根本不會申請這些經費，申請獲批贊助的機會也低很多（區諾軒 2015）。慢慢民間的團體學習到如果只是希望沒有政治傾向的搞些民間活動，難免還是要和親中陣營打好關係，結果是慢慢的被納入其關係網絡之中。

地區上的商人及社區領袖亦是重要統戰對象。有些商人本來沒有明顯政治傾向，但希望發展生意，中聯辦會牽線讓他們捐助親中政團、社區活動或團體，以換取內地或香港的商業上的機會。有些商人不一定有政治野心，但有興趣做慈善活動或社區活動，或者出任一些政府委任公職，作為貢獻回饋社會，也可以提高社會知名度和建立人脈。和中聯辦和親中政黨的議員打好關係，也可以協助他們較易獲得公職及社區內的曝光機會及地位，他們可能以捐款給親中政黨或社區活動以作交換，慢慢亦被納入建制動員的網絡之中（區諾軒 2015）。

我們從近年同鄉會的角色改變和新移民的動員，可以略窺這個動員機制的運作模式。一直來說，全國人大和政協委員，以至非全國性的如省級市級人大和政協委

員的銜頭，都是籠絡統戰香港商人和精英階層的重要誘餌（Fong 2017）。鄭煒的研究反映以人大和政協籠絡香港的社會領袖，近年已擴至同鄉會的領導層（Cheng 2020），反映草根階層的群眾動員在中共的統治策略中愈見重要。香港不少同鄉會早期成立的主要目的是接濟由內地逃至香港的同鄉，以及在香港互相協助，例如介紹工作或住所等，但很多同鄉會組織到九七年後已經老化，並不活躍。廣西社團聯會傳統為親國民黨背景，但 2003 年後一批祖籍廣西的商人加入並注入大量資金，原領導層被迅速邊緣化。新領導層接著大展拳腳，透過大量活動招收新會員，會員數目迅速由本來的 300 人上升至 2010 年近 3 萬人，亦迅速被納入建制陣營的動員系統之中（區諾軒 2015）。

同鄉會對組織和動員新移民起相當重要的作用。香港九七年後每天有 150 個單程證名額給內地人合法地來到香港定居，一年下來就是 5 萬多人。這些新移民居港七年後如果年滿十八歲就可以登記作選民。中聯辦掌握單程證來港者的基本資訊，到港後便會有相應的同鄉會接觸，看看有沒有生活上的需要可加照應然後協助。同鄉會可以提供生活及物質上的支援，同鄉成為初來港人士的重要支援圈子，而新移民亦會被邀請加入同鄉會的組織網絡，參與各種活動。2010 年，專門為服務新移民而設的新家園協會成立，會費全免而新入會者可以得到贈品和各種購物優惠。至 2015 年，新家園協會已有超過 10 萬會員。黃鶴回等的研究反映內地移民投票支持建制派政黨的比例較高（Wong, Ma, and Lam 2018），慢慢成為親中陣營的重要組織票源之一。

上述的各種衛星組織都會努力招收新會員，以及將之登記為選民。這些組織在 2003 年後快速擴張，慢慢組成龐大的選舉動員網絡。中聯辦統籌這些組織會用「論功行賞」機制，會根據不同組織能登記的新會員和新選民數目以調撥資源，能招攬愈多人的就可獲得愈多的資助推動下一階段的會務。整個動員系統最重要的機制是所謂「戶口簿」：各團體有清楚的會員和選民人數紀錄，按居住地址劃分後可以準確知道不同選區中的會員及支持者數目，以及不同衛星組織各自可以動員多少的會員。眾多的「戶口簿」在大區或者全港層面綜合起來，便會成為一個非常厲害的全港支持者的資料庫，而這個資料庫當然在選舉期間會用以動員投票（區諾軒 2015）。大量的團體會員可以在選舉期間被動員作輔選義工，以及作人際傳播用耳語或通訊群組作拉票以及傳遞選舉有關訊息。相關組織會在選舉期間用電話、短訊或其他方式向會員催票，有些選民是不止一個組織的會員，可能在選舉日收到超過 10 個電話或短訊催票。

## 伍、多層選舉的配合

對親中陣營來說，這個恩庇網絡的建立和擴展，加上在 2003 年後大量資源的投入，在地區選舉收效宏大。香港只有兩層議會選舉：立法會和區議會。區議會是沒有實權的地方諮詢組織，選區狹小，平均每區約 17,000 人口，每區選出一名議員，投票人數約為數千。在人口極稠密多層大廈密布的香港，區議會的選區面積往往只是幾條街幾座公共房屋的範圍。在這種選舉下，政治立場和政策政綱相對不重要，重要的是候選人的人脈、社區關係和地區服務。

區議會雖然沒有實權，但在香港的政制發展歷史上卻扮演一定角色。1980 年代香港剛開始民主化時，區議會是首先普選產生議席的地區議會，當年初生的民主派政團因而視當年的區議會選舉為「位置之戰」（公共政策研究中心 1985）。多年下來，區議會雖然缺乏實權，卻是各政團培訓政治人才的重要場所。香港的民主派政團由於缺乏商界捐助，財力有限，民選議員的公務津貼（包括立法會和區議會）一直都是他們重要的財政來源。區議會議席的公務津貼，是民主派政團在地區開立辦事處、聘請職員、舉辦政黨和地區活動的主要財政來源之一，區議員辦事處也是政團的主要地區網絡樞紐。

親中系統相對於民主派，有明顯的資源優勢。中共投放的大量地區資源，編織的稠密的組織網絡和人際動員，在區議會的小選區選舉中大派用場。香港政界和傳媒經常以「蛇齋餅糰」<sup>②</sup>稱呼親中陣營的策略，意指其以小恩小惠和物質利益誘使或收買選民支持。這無疑是過於簡化的說法：正如理論文獻部分指出，大量的地區活動和物資發放，協助建成稠密的社區關係網，對不少基層民衆而言，帶來一種親切感和是社區「自己人」的感覺。不少基層民衆非常倚賴這種在地的人際網絡支持，因而會對親中陣營的社區工作者或領袖有較多好感，這對贏取地區選舉（區議會選舉）有甚大幫助，因而親中候選人並非純靠派發物質利益賺取支持，但充裕的資源無疑是這個龐大動員體系的支柱。親中候選人在地區服務上亦有更佳的資源支援，例如人手、義工團隊和各種組織支援，充足的資源可以令他們較容易培植地區幹部或領袖，在地區長期經營耕耘，來營造良好的社區關係，加上他們和政府部門有較佳聯繫，較易爭取到地區政務的改善。在非政治化的區議會選舉中，政治意識形態和全港政策政綱都相對不重要，親中陣營扶植的地區領袖相對於強調政治意

---

註② 即蛇宴、齋宴、派中秋月餅和端午粽子。

識形態的民主派候選人往往有相當優勢。親中陣營自 2003 年區議會選舉大敗後，2007 年區議會選舉中，親中候選人大舉收復 2003 年的失地，奪下大約七成議席，至 2011 年擴展至近七成半的議席。

親中陣營在區議會的大勝有多重的政治影響，其一是削弱了民主派的資源和支持。對民主派政團來說，議員的公務補貼是重要的財政來源，大量失卻區議會議席令各政團的財政資源萎縮，在地區上往往無法再維持辦事處，並要裁減職員，因而影響政黨工作、地區服務和基層聯繫網絡。當愈來愈多的地區陣地被親中陣營占據時，民主派的地區網絡進一步減弱，地區上的各類社區團體進一步被建制吸納及取代，慢慢在不同區域做成被「圍剿」之勢，民主派與親中陣營的地區票源因此自 2007 年後呈此消彼長之勢。區議會的撥款和資源，也可以用來資助親中的區議員及其友好團體的地區活動。恩庇網絡在 2003 年後的發展和擴張，令親中陣營在立法會選舉中的得票總數和比例穩步上升，至 2016 年上升至 43% 的得票比例（見表 2）。

表 2 兩大政治陣營立法會選舉得票比例的演化 1998~2016

	1991	1995	1998	2000	2004	2008	2012	2016
民主派	64.45%	61.49%	63.42%	57.25%	60.63%	58.27%	55.37%	54.87%
親中陣營	30.52%	35.11%	32.31%	35.42%	37.29%	39.83%	42.84%	43.37%
其他	5.04%	3.41%	4.27%	7.33%	2.09%	1.90%	1.79%	1.76%

資料來源：筆者自行按歷屆選舉結果整理

親中陣營透過投放資源，組織龐大的恩庇網絡，配合現時香港的兩層議會選舉的制度特色，起著特殊的效用。香港的立法會選舉直選部分自九七年後用比例代表制，並用最大餘額法及黑爾商數以計算席次（PRLR-Hare）。這個制度方程式對大黨爭取額外席位不利，在每區大約只選五至九席的情況下，大約百分之七至十的選票便有機會爭取到一席，有利小黨和獨立候選人。這制度安排在議席分配效果上會產生像以前臺灣用的「多議席單票」制（SNTV）的效應。自 1998 年起，香港的不同政黨一直摸索這制度下的最理想策略是甚麼，以及如何在這制度下爭取較多議席，慢慢明白同一政黨或陣營分拆名單、引導策略投票、控制提名和有效分票是議席極大化的致勝關鍵（馬嶽、蔡子強 2003）。

在這制度環境下，親中陣營龐大而有力的組織動員網絡是珍貴資產，特別配合了港式比例代表制的制度特色和策略需要。親中陣營以組織為基礎的動員系統，

令他們可以相對準確的估計不同分區的票源，以及不同組織系統（例如工會、中資機構、同鄉會、居民組織、鄉事組織等）所能動員的組織票數目，並且配以票站調查在選舉當日作臨時調配。親中陣營可以在同一選區派出不同政團及形象的候選人（包括民建聯、工聯會、新民黨、親中的「獨立」候選人等），各靠其政團標籤或個人形象吸引一定的基本票源，然後在選舉期間分派不同系統不同組織，為不同的候選人名單動員拉票。自 2012 年立法會選舉開始，親中陣營往往可以成功在不同立法會選區協調參選人（因而不會過度提名），然後能相對準確平均的把親中的組織票源分配到不同名單上。中聯辦扮演非常重要的居中協調和統籌的角色（Ma 2017）。相反，民主派由於沒有「大臺」可以統籌，多年來就陣營內的協調有很多爭論引致互相攻擊，以及經常出現提名過多名單的情況，而民主派並不倚賴組織票，主要靠候選人個人魅力、功績、政黨立場往績、意識形態作號召，加上黨派林立，多年來都沒有有效的發展出成功的科學的分票策略和機制，因而經常會出現兩種情況：一、某些名單（例如有政治明星帶頭的）拿票太多；二、太多參選名單互爭分薄票源。在 2012 年和 2016 年的選舉，在新界西、港島和九龍東等選區，都曾出現親中陣營得票比民主派少，而議席比民主派多的局面，這主要是得力於親中陣營的組織網絡，配合選舉制度特性作動員的結果，而投放資源建立恩庇網絡，是這個策略足以成功的重要原因。這個策略令親中陣營在立法會占一半的直選議席中，可以憑著約四成的選票獲得略少於一半的議席，加上功能界別大多數由親中陣營獲勝，可確保親政府陣營可以得到立法會過半數的席位（Carey 2017; Chia 2017）。

從理論上看，中共在香港基層建構恩庇網絡的策略，兼顧了上述理論回顧中的兩難局面。這個網絡主要以「俱樂部式貨物」（club goods）吸引支持，因為物質的投放主要以各組織的會員為基礎，民衆往往要加入相關團體才可以持續的獲得好處，成為親中系統的「核心支持者」。各組織的會員身分一方面可以換取好處，另一方面也是整個系統的動員基礎。各組織針對其會員重複分發利益，可以穩住核心支持，而這核心支持在港式比例代表制的選舉制度下，變成很可靠的可供準確分票的核心票源。核心支持者以外，多種錯綜複雜的組織會持續的開拓新會員，將本來屬於「游離」選民（swing voters）的群眾納入網絡之中，可以慢慢蠶食中間、溫和及非政治化選民的政治光譜範圍。當愈多的游離選民逐漸納入會員網絡後，重複的資源發放和社交接觸有機會慢慢將游離選民變為核心支持者，而令支持者的層面逐漸擴大。



## 陸、2019年區議會選舉及影響

對中共而言，在 2019 年之前這個恩庇網絡和總體策略大致運作良好。香港商界大致臣服，保持政治上的忠誠，不會成為民主派的同盟。在直選方面，2015 年的區議會選舉和 2016 年立法會選舉受雨傘運動影響，投票率創新高，民主派和親中陣營在兩個選舉中可說是互有勝負，兩個陣營所獲議席總體上大致和之前沒有明顯增減，但整體上親中陣營的票源有所增長，兩次選舉中民主派受惠於投票率的上升（特別是年青人選票增加）而未致落敗。到了 2018 年的兩次立法會補選，由於補選中投票率偏低，親中陣營更在九龍西選區單議席對決的情況下，歷史性的兩次打敗民主派候選人奪得補選議席，反映他們的動員機制愈臻成熟，票源亦穩步增長。

2019 年 11 月的區議會選舉，卻根本的改變了這個局面。反送中運動帶來的政治覺醒，警察暴力和政府不理民意帶來的憤慨，令區議會選舉變成了對反送中運動的公投。在全面政治化的選舉氣氛下，創下 71% 的破紀錄投票率。以投票人數計算，2015 年區議會選舉總投票人數大約 147 萬，到了 2019 年躍升至 294 萬，差不多增加整整一倍。民主派一舉奪下 452 個民選議席中的 389 個（86%），及 18 區中 17 區的大多數，因而亦拿得十八個區議會的正副主席位置。如果以具體得票總數分析，則建制派候選人在 2019 年得票總數約 120 萬，占總票數約 41%（與 2016 年立法會選舉得票比例接近），而 2015 年區議會選舉的總得票則約為 79 萬，占得票 55%。這反映親中陣營的得票實數其實沒有減少，票源甚至有所增長，換言之其多層次的恩庇網絡仍能動員相當選票，可能一直在增長中，但在 2019 年區議會選舉中被當日超高的投票率蓋過，而新出來投票的達百多萬票大多是表達對政府不滿，而把票投在民主派候選人身上，這些候選人不少是缺乏參選經驗、地區政績或網絡的「素人」。在 2019 年區議會選舉中，反送中運動帶來的政治後果，蓋過了親中陣營多年經營的恩庇系統的威力，令民主派逆轉多年來的政治趨勢而取得大勝。

2019 年的反送中運動，以及選舉形勢的逆轉，令中國政府在香港用心經營的「自由專制」體制出現了「破局」（馬嶽 2020）。在地區基層層面而言，親中網絡多年來透過投放資源建構的動員網絡，在地區層面逐漸包圍清剿民主派，到 2018 年一直穩定見成效，在 2019 年被反送中運動帶來前所未有的政治動員一舉擊倒。

在親中陣營的恩庇網絡中，區議員辦事處一直是重要的樞紐，2019 年選舉大敗令他們喪失大量的落腳點，對網絡的持續擴張帶來挫折。他們亦因此喪失了區議員的津貼、區議會每年資助地區活動的撥款資源，以及不能以區議會名義舉辦自己網絡的活動。民主派在區議會選舉獲得大量席位，不代表他們可以取代親中陣營的地區網絡，因為他們本身資源不足，也不大會用公共資源來建構自己的恩庇網絡，但是大量民主派拿得現任地位，以及切斷部分親中陣營地區活動的資源，可以扭轉親中陣營的地區力量持續擴張和資源懸殊的趨勢，也打亂了親中陣營一直的部署，令北京要重新思考及設計如何面對香港的選舉。當選民政治覺醒提高，將來會有更多人以政治意識形態的標準來選取區議員，親中陣營的恩庇網絡的政治效應也可能因此削弱。

民主派主導區議會一年（2020 年）內，用不同的方法嘗試改變區議會的恩庇網絡的性質，以及更多用區議會作為監察政府和推動抗爭的平臺，特別是就政府 / 警方在 2019 年反送中運動中的作為，要求官員 / 警方派員出席會議解釋及問責，發表聲明支持抗爭運動，以及成立小組跟進問責等。另一方面，新的區議會亦嘗試改變部分撥款用途，包括將一些原用於資助建制派活動的撥款用作其他用途。

在民主派主導區議會後，特區政府對區議會的態度可說是大大改變，不再是一種地區事務上伙伴的關係，而更像是鬥爭的關係，務求令區議會的作用和資源減退，以及民主派難以透過區議會建立政績和發揮政治影響力。在一年內，特區政府針對區議會的對策和行為包括：

一、削減區議會的資助，在 2020 年以疫情為由扣減各區議會的資助平均約百分之三，在十八區扣減共一千三百多萬港元（眾新聞記者 2020）。

二、政府各部門的官員以各種理由，有時拒絕出席區議會各類會議，甚至曾經拒絕提供會議支援（例如秘書做會議紀錄，甚至有拒絕開放會議室而令議員要在私人地方或露天開會的）。<sup>③</sup>政府給的理由往往是區議會討論的涉及全港或政治議題，不符合區議會功能，因而以違反其原有功能為名，拒絕派官員出席，以及區議會秘書處的公務員也拒絕支援會議。也有出現到了區議會議程討論到「敏感議題」（例如譴責警暴）的時候，官員集體拉隊離場的情況。

三、政府部門會以「不符合區議會功能」為理由，拒絕發還一些區議員「實報

---

註③ 香港各區區議會一直由政府的民政事務署的公務員提供行政支援，包括秘書工作、場地支援和各種執行工作等。議會上討論及各種民生事務，例如交通、環境衛生、文娛設施等，相關部門的官員亦有責任出席。

實銷」的公務開支，區議員有時變成要自掏腰包，例如有區議員曾用辦事處作民主派初選的票站，被認為不符合區議會功能用途，因而被政府扣減整個月的辦事處租金沒得報銷等。

四、政府在新一屆委任超過一百名在 2019 年區議會選舉中落選的建制派候選人，進入地區諮詢組織分區委員會，並且將本來部分給區議會的撥款撥給分區委員會舉辦地區活動。

從政府種種對區議會的策略看來，民主派 2019 年區議會的大勝對政權的恩庇侍從策略，和政治控制社會的策略做成相當的打擊干擾，以至政府要用各種方法削弱區議會的功能，避免其成為民主派重要的政治資本，以及要另闢蹊徑資源建構新的恩庇網絡。

## 柒、中國政府的回應

在 2019 年前，中共透過有效的建構恩庇網絡，配合資源優勢和香港兩層選舉制度的特色，在選舉中漸占上風，政權愈見鞏固。這一方面為反對派陣營的群眾帶來相當的無力感，覺得在各條戰線上都似乎不能抵抗中國的控制，但一方面也是 2019 年的反送中運動的重要政治背景：不少人覺得香港的自由逐漸失去，而中共的控制能力愈強，反送中因此是終極一戰（Endgame）式的絕地反抗，結果帶來史無前例的爆發，帶來歷時多月激烈的反抗運動（馬嶽，2020）。

這史無前例的爆發，打破了中共多年來小心經營的自由專制體制和有限選舉的賽局。反送中運動引發的政權打壓，令香港政府和警察的公信力都陷於極低點，令民主派在 2019 年 11 月的區議會選舉中大獲全勝。區議會全面「染黃」令中共明白單靠恩庇侍從的策略不足以確保在香港的各級選舉中勝出，並且令其擔心對 2020 年立法會選舉和 2022 年特首選舉的控制能力。民主派在 2016 年的立法會選舉中獲得 70 席中的 30 席，到了 2020 年初他們憧憬如果承接 2019 年的政治氣氛和氣勢，在 2020 年立法會選舉的直選部分多拿一些議席，以及在部分的功能組別議席「搶灘」，有機會可以拿得 35 席或以上的議會大多數，有可能藉此迫使下一階段的政治轉變。民主派陣營在面對 2020 年立法會選舉時，因而提出「35+」的目標口號。

在特首選舉方面，2017 年特首選舉時，民主派在選舉委員會的各專業界別拿得共 325 席，距離 1,200 人的半數仍然相當遠。但選舉委員會中有 117 席由區議員選出，過往在全票制下全由親中陣營包辦，如果制度不變，2021 年底選委會重選

時，民主派將會全取這 117 席，掌握的總席次可以達 1,200 人中的 400 多席，如果民主派連結部份「不聽話」的本地商界力量（在 2012 年特首選舉，本地商界就曾逆北京意投票給唐英年），也可能威脅北京對 2022 年特首人選的控制。

中國政府對 2019 年反送中運動及區議會選舉，以及民主派可能對其控制權的挑戰，作出強硬回應。其中最重要的是在 2020 年 6 月由全國人大為香港直接進行國家安全立法。自 2020 年起，香港政府以防疫限聚為名，基本上不會批准任何的公眾遊行和集會，數人公開聚集即可即時被罰款港元二千元（後增至五千元），而各類政治性質集會（例如六四的維園紀念集會）均可能被控以「非法集結」或「組織非法集結」等罪名。在 2020 年，不少民主派議員、政黨成員、民間抗爭者，各因議會抗爭或在反送中運動中的各項角色而被捕及被控多項罪名。2020 年 7 月 1 日國家安全法生效開始，國安法曾用以拘捕及檢控示威者、被視為鼓吹獨立的學生團體成員、壹傳媒集團主席黎智英，以及所有在 2020 年參與民主派初選的候選人等，不少人一經拘捕即不容保釋，即時喪失自由。

對於民主派有可能在立法會威脅大多數，新任中聯辦主任駱惠寧便批評提出「35+」的口號是「奪權」的行為（陳嘉洛 2020）。民主派 2020 年 7 月的初選高達 61 萬人參與投票，其中較激進的強調抗爭的候選人不少高票當選，將會代表民主派參與 2020 年立法會的選舉。在提名期開始後，先後有十二名民主派候選人（包括不同黨派以及四名原任議員）被選舉主任撤銷參選資格。特區政府在 7 月 31 日宣布因為新冠疫情，押後選舉一年。人大常委一度在 9 月時下決議，所有原任立法會議員延任一年，但在 11 月會議卻宣布立法會議員有如宣揚或支持「港獨」以及其他危害國家安全等行為，一經「依法認定」，即可被褫奪議員資格。四名民主派立法會議員因而被取消議員資格，引發其他民主派議員集體「總辭」抗議，立法會內再沒有民主派議員。

2021 年 3 月，中國人大會議修改香港選舉制度，對香港本來部分民主的選舉作出根本的改變。這主要包括：

一、引入候選人資格審查制度：無論是特首、立法會議員、選舉委員會委員參選都需經香港的國安公署以及特首委任的資格審查委員會審查過關才可成為候選人；

二、特首選舉的選舉委員會組成和選民基礎改變，主要是拿走區議會的席位，將席位撥給港府委任的分區委員會、防火委員會等組織，政協以及「內地港人團體的代表」的席位，以及在本來民主派獲得席位的各專業界別，加入當然議席，以及將個人選票變成團體投票；

三、立法會由 70 席增至 90 席，但直選席位則由 35 席減為 20 席，並由比例代表制改為「雙議席單票制」。其餘 70 席包括 30 席傳統功能界別，以及新增 40 席由選舉委員會產生。

## 捌、總結：自由專制的破局

中共多年來在香港艱苦經營的「自由專制」的體制已然破局。這個體制本來有兩個重要支柱：一是各類的言論自由、新聞自由、公民自由仍然受保障，民衆和反對派不會因反對政府而被逮捕檢控。第二是有限度的選舉包括立法會的直選部分，以及區議會的選舉，仍然大致自由及公平地進行。到了 2021 年，這兩條支柱都不復存在。國安法包含範圍極廣，條文用語相對含糊而刑罰極重，並且賦予執法機關相當大的權力，令香港民間抗爭運動出現嚴重的寒蟬效應而大大降溫。以 2019～2020 年的經驗，政權使用法律檢控反對派和抗爭者的標準大大改變，異見者動輒得咎，香港人很多已經不覺得和平抗爭或發表批評意見的權利仍受法律保障。在選舉層面，在 2021 年選舉制度大幅改變後，包括建立候選人審查制度和將立法會的直選比例大降，民主派支持者不再相信選舉是公平選舉，不少民主派政團都覺得議會戰線已無可為，有限的選舉不能再成為部分有效的民意渠道。這兩項支柱，本來都是特區政府這一混雜政體僅有的正當性來源。國安法通過後，特區政府的民望持續處於極低位置，很大程度上是靠壓制來維持穩定和防止民衆運動，相信很難維持有效管治。

自由專制的破局，也標示著香港自由城市的形象的終結，中共多年來經營「一國兩制」的主要目標亦會因此落空。人大為國安法立法，直接引致美國宣布香港高度自治一國兩制之終結，其他西方國家亦會考慮制裁及提供庇護或移民便利予港人。中國政府可能仍然希望，西方國家及其投資者覺得香港是一個有自由法治可以安心做生意的地方，但這個體制的支柱已然崩壞，香港的形象亦不會短期內可以修復。「一國兩制」自由專制的框架，一直是西方國家、中國政府、香港反對派和公衆、學術工作者處理和分析香港問題的主要框架，在 2019～2020 年打破以後，各方都有一定的不知所措，各需要一些時間摸索新的框架。

\* \* \*

# Patron-Clientelism and the End of Liberal Autocracy in Hong Kong

*Ma Ngok*

Associate Professor

Department of Government and Public Administration

The Chinese University of Hong Kong

## Abstract

Since 1997, the Chinese government has been trying to manage a liberal autocracy in Hong Kong. Liberal institutions are allowed to co-exist with an autocratic system that does not allow popular election of the government. The Chinese government carefully engineers a multi-layered patron-client network by cooptation of the business and professional elites by the electoral system, to ensure that they can control the majority in both the Legislative Council and the Election Committee. At the grassroots level, the pro-Beijing camp injected a lot of resources after 2003 to build up a massive patron-client network which becomes a formidable mobilizational machine. This brought the pro-Beijing forces great success in local District Council elections since 2007, and has led to a gradual increase of the pro-government vote since then. The political repercussions of the 2019 anti-extradition movement brought a landslide victory for the Hong Kong democrats in the District Council elections. It marked a severe setback for the patron-client strategy of the pro-Beijing camp, and also indirectly led to the drastic move of enacting the National Security Law for Hong Kong. Furthermore, the imposition of the changes to the Hong Kong electoral system in 2021 altered the “liberal autocracy” game plan for China. The scrapping of the “liberal autocracy” game plan brings severe damage to the reputation of Hong Kong as a free city, and at the same time, removes the limited fair elections of Hong Kong.

**Keywords:** Hong Kong Elections, Liberal Autocracy, Patron-Client, Anti-Extradition Movement

## 參考文獻

- 公共政策研究中心，1985，《位置之戰：區議會的過去與未來》，香港：廣角鏡。Public Policy Research Centre. 1985. *Weizhi zhi zhan: quyihui de guoqu yu weilai* [Battle of Positions: The Past and Future of District Councils]. Hong Kong: Guangjiaojing.
- 馬嶽，2013，《港式法團主義：功能界別25年》，香港：城市大學出版社。Ma, Ngok. 2013. *Gangshi fatuan zhuyi: gongneng jiebie 25nian* [Corporatism in Hong Kong: 25 Years of Functional Constituencies]. Hong Kong: City University of Hong Kong.
- 馬嶽，2018，〈民主運動三十年：自由專制下的防衛戰〉，鄭煒、袁煒熙主編，《社運年代》：1-17，香港：中文大學出版社。Ma, Ngok. 2018. “Minzhu yundong sanshi nian: ziyou zhuanzhi xia de fangweizhan” [30 Years of Democracy Movement: Self-Defense Under Liberal Autocracy]. In Cheng, Wai, and Wai-hei Yuen, eds., “*Sheyun niandai*” [An Epoch of Social Movements], pp.1-17. Hong Kong: Chinese University of Hong Kong.
- 馬嶽，2020，《反抗的共同體：二〇一九香港反送中運動》，新北：左岸。Ma, Ngok. 2020. *Ma, Ngok. 2020. Gankang de gongtongti: 2019 xianggang fan songzhong yundong* [The Rebellious Community: The Hong Kong Anti-Send Movement in 2019]. New Taipei City: Rive Gauche
- 馬嶽、蔡子強，2003，《選舉制度的政治效果：港式比例代表制》，香港：城市大學出版社。Ma, Ngok, and Chi-keung Choy. 2003. *Xuanju zhidu de zhengzhi xiaoguo: gangshi bili daibiaozhi* [Political Consequences of Electoral Systems: The Hong Kong Proportional Representation System]. Hong Kong: City University of Hong Kong.
- 區諾軒，2015，〈選舉威權下的民主倒退：香港回歸後政權鞏固及精英籠絡工程〉，香港：香港中文大學政治與行政學系碩士論文。Au, Nok-hin. 2015. *Xuanju weiquan xia de minzhu daotui: xianggang huigui hou zhengquan gonggu ji jingying longluo gongcheng* [Democratic Recession Under Electoral Authoritarian: Hegemony of Ruling Coalition and Co-Opting Political Elites After Handover Hong Kong]. Hong Kong: MA thesis, Division of Government and Public Administration, Chinese University of Hong Kong.
- 眾新聞記者，2020，〈「Cut撥款」18區議會共減\$1370萬，黃大仙、葵青分別被削逾百萬，金額歸民政署用途不明〉，<https://www.hkcnews.com/article/29277/區議會削撥款-劉江華-社區參與計劃-29315/>，查閱時間：2020/04/25。Citizen News Reporter. 2020. “Cut bokuan: 18 quyihui gongjian \$1370 wan, huangdaxian, kuiqing fenbie beixue yu baiwan, jine gui minzhengshu yongtu buming” [Cut Grants: 18 District Councils Reduced a

- Total of \$13.7 Million. Wong Tai-sin and Kwai Tsing Were Cut by More than One Million Each, and the Amount Belonged to the Civil Affairs Department for Unknown Purposes]. (Accessed on April 25, 2020).
- 陳嘉洛，2020，〈駱惠寧首晤社團領導，批有人將抗疫政治化，不可能奪取香港管治權〉，<https://www.hk01.com/%E6%94%BF%E6%83%85/438145/%E9%A7%B1%E6%83%A0%E5%AF%A7%E9%A6%96%E6%99%A4%E7%A4%BE%E5%9C%98%E9%A0%98%E5%B0%8E-%E6%89%B9%E6%9C%89%E4%BA%BA%E5%B0%87%E6%8A%97%E7%96%AB%E6%94%BF%E6%B2%BB%E5%8C%96-%E4%B8%8D%E5%8F%AF%E8%83%BD%E5%A5%AA%E5%8F%96%E9%A6%99%E6%B8%AF%E7%AE%A1%E6%B2%BB%E6%AC%8A>，查閱時間：2020/02/21。Chen, Jia-luo. “Luohuining shouwu shetuan lingdao, pi youren jiang kangyi zhengzhizhuhua, bu keneng duoqu xianggang guanzhiquan” [Luo Huining Met with the Leaders of the Community for the First Time and Criticized Some People to Politicize the Fight Against the Epidemic, and It Is Impossible to Seize the Power of Governance in Hong Kong]. (Accessed on February 21, 2020).
- 陸恭蕙，2011，《地下陣線：中共在香港的歷史》，香港：香港大學出版社。Loh, Christine. 2011. *Dixia zhenxian: zhonggong zai xianggang de lishi* [Underground Front: The Chinese Communist Party in Hong Kong]. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- 網路資源，2017，〈現行選舉委員會的組成〉，[http://www.2017.gov.hk/filemanager/template/tc/doc/second\\_round\\_doc/Consultation\\_Document\\_\(Annex\\_5\)\\_Chi.pdf](http://www.2017.gov.hk/filemanager/template/tc/doc/second_round_doc/Consultation_Document_(Annex_5)_Chi.pdf)，查閱時間：2020/04/25。Citizen News Reporter. 2017. “Xianhang xuanju wei yuanhui de zucheng” [The Current Composition of the Election Committee]. (Accessed on April 25, 2020).
- 劉兆佳，2017，《回歸後香港的獨特政治形態：一個自由威權政體的個案》，香港：商務。Lau, Siu-kai. 2017. *Huigui hou xianggang de dute zhengzhi xingtai: yige ziyou weiquan zhengti de ge'an* [Hong Kong Specific Political Form After Handover: A Case Study of Liberal Autocracy]. Hong Kong: The Commercial Press.
- 潘慧嫻，2005。《地產霸權》。香港：天窗。Pan, Hui-xian. 2005. *Dichan baquan* [Land and the Ruling Class in Hong Kong]. Hong Kong: Enrich Culture.
- Auyero, Javier. 2014. “Lessons Learned While Studying Clientelist Politics in the Gray Zone.” In Diego Abente Brun, and Larry Diamond, eds. *Clientelism, Social Policy and the Quality of Democracy*, pp.114-129. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Berenschot, Ward, and Edward Aspinall. 2020. “How Clientelism Varies: Comparing Patronage Democracies.” *Democratization*, 27(1): 1-19.



- Blaydes, Lisa. 2011. *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt*. New York: Cambridge University Press.
- Boix, Carles, and Milan Svolik. 2013. "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships." *The Journal of Politics*, 75(2): 300-316.
- Brancati, Dawn. 2014. "Democratic Authoritarianism: Origins and Effects." *Annual Review of Political Science*, 17: 313-326.
- Brownlee, Jason. 2007. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. New York: Cambridge University Press.
- Burns, John. 1990. "The Structure of Party Control in Hong Kong." *Asian Survey*, 30 (8): 748-765.
- Carey, John. 2017. "Electoral Formula and Fragmentation in Hong Kong." *Journal of East Asian Studies*, 17: 215-231.
- Cheng, Edmund. 2020. "United Front Work and Mechanisms of Counter-Mobilization in Hong Kong." *The China Journal*, 83: 1-33.
- Cheng, Jie. 2009. "The Story of a New Policy." [http://www.hkjournal.org/archive/2009\\_fall/1.htm](http://www.hkjournal.org/archive/2009_fall/1.htm) (October 11, 2016).
- Chia, Judy. 2017. "The Strategic Coordination under Quasi-SNTV: A Case Study of Hong Kong." *Japanese Journal of Political Science*, 18 (1): 155-175.
- Cox, Gary and Mathew McCubbins. 1986. "Electoral Politics as a Redistributive Game." *The Journal of Politics*, 48 (2): 370-389.
- Diaz-Cayeros, Alberto, Federico Esteves, and Beatriz Magaloni. 2017. *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*. New York: Cambridge University Press.
- Fong, Brian CH. 2014. "The Partnership Between the Chinese Government and Hong Kong's Capitalist Class: Implications for HKSAR Governance, 1997~2012." *The China Quarterly*, 217: 195-210.
- Fong, Brian CH. 2017. "In-between Liberal Authoritarianism and Electoral Authoritarianism: Hong Kong's Democratization under Chinese Sovereignty, 1997~2016." *Democratization*, 24 (4): 724-750.
- Gandhi, Jennifer, and Ellen Lust-Okar. 2006. "Elections Under Authoritarianism." *Annual Review of Political Science*, 12: 403-422.

- Goodstadt, Leo. 2000. "China and the Selection of Hong Kong's Post-Colonial Political Elite." *The China Quarterly*, 163: 721-741.
- Hilgers, Tina. 2011. "Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating Concepts and Among Analytical Levels." *Theory and Society*, 40 (5): 567-588.
- Kitschelt, Herbert, and Steven Wilkinson eds. 2007. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.
- Knutsen, Carl Henrik, Havard M. Nygard, and Tore Wig. 2017. "Autocratic Elections: Stabilizing Tool or Force for Change?" *World Politics*, 69 (1): 98-143.
- Lui, tai-lok, and Stephen Chiu, "Governance Crisis in Post-1997 Hong Kong: A Political Economy Perspective." *China Review*, 7(2): 1-34.
- Ma, Ngok. 2007. *Political Development in Hong Kong: State, Political Society and Civil Society*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Ma, Ngok. 2016. "The Making of a Corporatist State in Hong Kong: the Road to Sectoral Intervention." *Journal of Contemporary Asia*, 46 (2): 247-266.
- Ma, Ngok. 2017. "The China Factor in Hong Kong Elections: 1991 to 2016." *China Perspectives*, 2017 (3): 17-26.
- Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. New York: Cambridge University Press.
- Morgenbesser, Lee. 2014. "Elections in Hybrid Regimes: Conceptual Stretching Revived." *Political Studies*, 62: 21-36.
- Ngo, Tak-wing. 2019. "A Genealogy of Business and Politics in Hong Kong." In Tai-lok Lui, Stephen Chiu, and Ray Yep, eds., *Routledge Handbook of Contemporary Hong Kong*, pp. 324-341. London and New York: Routledge.
- So, Alvin. 1999. *Hong Kong's Embattled Democracy: A Societal Analysis*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Stokes, Susan, Thad Dunning, Marcelo Nazareno, and Valeria Brusco. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University.
- Wong, Stan Hok-wui, Ngok Ma, and Wai-man Lam. 2018. "Immigrants as Voters in Electoral Autocracies: the Case of Mainland Chinese Immigrants in Hong Kong." *Journal of East Asian Studies*, 18 (1): 67-95.