

回歸十五年以來 香港特區管治及 新政權建設

劉兆佳 著



商務印書館

本書以特區新政權的建設為研究重點，並以此來分析香港回歸後的政治發展歷程。作者深刻體會到制度設計和管治方式之間的密切關係。如何建設一個能夠忠實落實“一國兩制”並實施有效管治的新政權，而這個新政權又如何釐定它的管治策略，是本書的思考重點。

本書的寫作目標，是從“建設與‘一國兩制’方針政策相適應、並有利於‘一國兩制’落實的新政權”的視角，探討香港特別行政區自成立以來的政治發展歷程，集中討論新政權建設所遇到的障礙和與之相關的特區的管治困難。這個觀察和分析的角度在香港、內地和海外並不多見。

以建設新政權為切入點，研究香港回歸十五年政治發展與特區管治的問題，作者以學者與從政者的雙重身份去研究問題並為香港日後的政治發展提出一些有利於新政權建設和特區管治的意見。

商務印書館（香港）有限公司

<http://www.commercialpress.com.hk>

陳列類別：社會科學 HK\$90.00



ISBN 978 962 07 6502 5



9 789620 765025

PUBLISHED AND PRINTED IN HONG KONG

回歸十五年以來 香港特區管治及 新政權建設

劉兆佳 著

商務印書館

回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設

作 者：劉兆佳

責任編輯：毛永波

封面設計：張毅

封面繪圖：楊洋

出 版：商務印書館（香港）有限公司
香港筲箕灣耀興道3號東滙廣場8樓
<http://www.commercialpress.com.hk>

發 行：香港聯合書刊物流有限公司
香港新界大埔汀麗路36號中華商務印刷大廈3字樓

印 刷：陽光印刷製本廠有限公司
香港柴灣安業街3號新藝工業大廈(6字)樓G及H座

版 次：2012年10月第1版第1次印刷
© 2012 商務印書館（香港）有限公司

ISBN 978 962 07 6502 5

Printed in Hong Kong

版權所有 不得翻印

回歸十五年以來
香港特區管治及新政權建設

序

過去三十年，特別是出任香港特別行政區中央政策組首席顧問的十年期間，我幾乎每天都思考着與香港能否和如何實施有效管治相關的種種問題。我尤其關心政治形勢的變化、不同政治勢力之間的力量對比和消長、政治體制的運作、行政與立法關係、行政與司法關係、政黨和政黨政治的發展、民間政治力量的冒起和影響、港人的政治文化的轉變等。我尤其關心國際形勢和國家發展路向對香港內部政治的衝擊。高度關注那些現象，既是我在政府內工作的重要部分，也是我作為政治社會學者長期研究的興趣所在。然而，政府的崗位和保密要求的約制不容許我自由發表我的研究心得或成果。即便如此，我也曾在香港發表了幾篇學術文章¹，有數篇學術文章更是在內地刊物出版。在內地發表的文章雖然得到內地研究香港問題的學者的

1 例如 Lau Siu-kai, "Tung Chee-hwa's Governing Strategy: The Shortfall in Politics," in Lau Siu-kai (ed.), *The First Tung Chee-hwa Administration: The First Five Years of The Hong Kong Special Administrative Region* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2002), pp. 1-39; *idem*, "In Search of a New Political Order," in Yue-man Yeung (ed.), *The First Decade: The Hong Kong SAR in Retrospective and Introspective Perspectives* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2007), pp. 130-159。

重視，但卻沒有引起香港各界的注意。²不過，在撰寫那些文章時，我也必須小心謹慎。有些材料不能公開，一些批評性的言論只能點到即止或委婉提出，有些東西簡直不能觸及，所以那些文章無法充分讓我全面地和坦率地對有關問題和現象進行剖析。這無疑是使我感到遺憾的。

無論如何，儘管不能暢所欲言地發表著作，但我在思考問題時假若偶有所得，我便會記錄下來以供日後參考之用。每當一些重大政治或社會事故發生，便是腦筋最活躍的時候。長年累月下來，積累起來的“偶拾”的確不少，足夠讓我撰寫一系列學術論文，而我也的確有意這樣做。

離開政府的崗位之後，原來打算撰寫一篇不太短的思考性文章對香港特區成立以來的政治變遷特別是管治狀況進行分析，並動用小部分的思考心得。然而，一路寫下來，雖然力求簡約，盡量不加插具體的人和事，最後還是發現一篇長文無法容許我把所有的論點充分臚列鋪陳。我決定改變初衷，索性寫一本小書。即使如此，我還是要指出，這本小書還只是濃墨式的論述，不能讓我盡情說好或說完我希望說的東西。

雖然我已經不是政府中人，但不等於我可以毫無約束地進行寫作。有些材料仍然需要保密，因此不能透露。書中有些說

2 劉兆佳，“香港特區的管治與新政治主張的建構”，《港澳研究》，春季號，2007年，第1-8頁；“香港民主發展的參考意義”，《港澳研究》，夏季號，2008年，第1-14頁；“回歸後香港的新政治遊戲規則與特區的管治”，《港澳研究》，春季號，2009年，第1-35頁。

法和引述之所以沒有提供客觀證據、現實例子或具體人物，正是為了要信守保密規條。好在我的研究風格一直以來都是從宏觀、結構和歷史角度理解和分析客觀現象，沒有需要引用官方機密文件，因此保密的法律對我的學術研究工作影響有限，甚至可以說沒有影響。我的目標在於描述重要政治現象的變化軌跡和影響它們的一些歷史和結構性因素。我一向的治學取向，是將個人因素放在次要的位置上，但對宏觀、結構和歷史因素則賦予較大的重要性，特別是它們對政治和社會現象的解釋作用。這套研究方法對於探討香港回歸後的政治發展和管治歷程應該說是基本足夠的。不過，由於不能為書中一些內容提供充足佐證，因此難以符合學術著作的嚴格要求，所以本書也只能歸類為半學術著作。

在本書中，我特別聚焦在特區新政權的建設 (new regime building) 上。那是因為我曾經是特區政府一分子，對這個課題感受特深，思慮特多，同時也觀察特廣。可以這樣說，作為一個學者，我比絕大部分的香港學者幸運，因為自從一九八〇年代初，我已經或多或少地參與到香港回歸前和回歸後的政治發展過程，包括整個的回歸歷程。香港的政治體制的設計、回歸後特區政府的施政策略與方針、以至中央的對港政策，都有着我的一些或輕或重的手印。我深刻體會到制度設計和管治方式之間的密切關係。自從參與政府工作以來，如何建設一個能夠忠實落實“一國兩制”並實施有效管治的新政權，而這個新

政權又如何釐定它的管治策略，更是我時刻不能忘懷的思考重點。本書以特區新政權的建設為研究方法來分析香港回歸後的政治發展歷程正好反映我作為所謂“管治者”的觀點。

我經常問自己的問題是，為甚麼香港還沒有能夠成功建設一個可以按照“一國兩制”的精神來有效運轉並且達到“一國兩制”的目標的新政權？當然，這裏的“精神”和“目標”是從國家的立場來理解，而不是從其他人的角度來理解，尤其不是從反對派³或英國人的視角來理解。由於我在香港回歸前的過

3 過去三十多年，香港湧現了很多用以描述不同政治勢力的名稱。“民主派”和幾年前才出現的“泛民主派”一般指那些不信任中國共產黨、對“一國兩制”有懷疑、認同西方價值觀、不接受《基本法》規定的特區政治體制、爭取香港盡快實現西方式民主政治和意圖以香港為基地推動內地民主化的團體和人士。“反對派”包括“民主派”、“泛民主派”、各種反共力量、親西方勢力、本土主義和地方土主義者、不認同香港特區的政治體制、否定特區政府的“認受性”和以監督制衡特區政府為己任的勢力。“反對派”在此並無貶義，只是政治學的慣用概念，一般指在野勢力或不承認現行體制的人。香港的“民主派”和“泛民主派”對“反對派”一詞卻相當抗拒，原因之一是“民主派”和“泛民主派”兩詞含有民主鬥士或先鋒的意思，從而讓他們享有道德光環並增殖他們的政治資本。原因之二是他們認為“反對派”一詞有貶義，好像是指控他們是一群為反對而反對的非理性人物。“左派”指那些在一九四九年中華人民共和國建國前後認同和追隨中國共產黨的港人，為此他們備受殖民政府的打壓和大部分港人的歧視與排斥。一九六七年的“反英抗暴”行動更讓港人視“左派”為異類。在那個飽受壓迫的環境下，“左派”人士自成一個同質性和內聚力很強的群體，擁有自己的副文化（subculture），且與主流社會格格不入。“愛國人士”包括“左派”和認同中國共產黨所締建的中華人民共和國的人。“親中人士”一詞在回歸前的過渡時期出現，“左派”人士自然亦在其中，但人數更多的是那些因香港回歸的逼近而轉投北京的殖民政權的同路人或政治立場不鮮明的“中間”人士。“親中人士”比較認同中國共產黨的領導並願意支持和配合中央的政策。“愛國愛港人士”一詞在中英兩國政府簽署聯合聲明後才出現，主要指那些認同中央和其對港政策的人。“建制派人士”的含義更廣，泛指那些認同和支持《基本法》、現行的政治體制和公共政策和特區政府的人。他們傾向維持現狀，保存現行的權力和利益分配，只接受循序漸進的改變，對各式各樣的民粹主義深痛惡絕。不過，“建制派人士”卻不一定衷心擁護中國共產黨和中央人民政府。總的來說，各個名詞的涵義和內容的界定其實並不清晰。它們肯定不是有準確定義的社會科學概念，而且政治意義和含義甚重。這些名詞在運用時又往往帶有或明或暗的政治鬥爭動機。例如，“親中”經常被理解或等同為盲目聽命於中國共產黨。“反對派”又常常被視為從事“為反對而反對”的非理性和對抗性行為的人。

渡期與中央官員經常交往，而且曾經是特區預備工作委員會和特區籌備委員會的成員，我敢說我頗為了解中央對港政策的思路，並且就此發表過學術論文。⁴

利用“建設一個用以貫徹‘一國兩制’方針政策的新政權”這個課題作為切入點，我不但要闡述中央和特區領導人的思路，而且各方面與香港政治發展相關的現象不可避免會被觸及並從而成為需要研究的對象。這便有利於充分打開探討的深度與廣度，也有利於更好的了解回歸後香港政治變遷的態勢。

最後，我衷心期盼這本由一位兼具學者與“從政者”身份的人所寫的小書能夠對研究香港的專家學者有幫助，希望它對管治者有現實參考價值，更樂見它能夠激發廣大讀者對香港問題的思考。自然地，政府同事對我的觀察、分析和結論不一定贊同。儘管我力求真確，部分內容也不一定完全符合事實，但仍然期盼政府中人、各界人士和廣大讀者不吝賜教，以便日後改進。對廣大讀者而言，我期望本書可以帶動思考，並鼓勵更多的人關心香港的現狀與未來。畢竟往者已矣，如何建設將來才是大家作為中國人的共同奮鬥所在。

雖然本書代表我對回歸十五年香港政治變遷的個人反思，但我仍盡量從客觀角度進行觀察和分析，因此對回歸後特區政

4 Lau Siu-kai, "The Hong Kong Policy of the People's Republic of China 1949-1997," *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, No. 23 (March 2000), pp. 77-93。

府和兩位特首有所月旦。但我必須指出，由於過去十年我本人也是政府的一分子，也曾與兩位特首共事，政府和特首在工作上的不足之處，其實亦是我自己在工作上的不足之處。我無意推卸我應承擔的責任。

當然，對於書中任何偏頗與不實之處，我是必須負全責的。
謹以本書獻給全體中國人！

目 錄

序	iii
前言	1
香港管治困難的原因	9
回歸後特區的管治	16
管治問題與新政權的建設	26
新政權的政權“認受性”	39
中央與特首的政治合作關係	46
行政長官的個人威望	61
領導班子的團結性及政治能力	69
新政權的政治主張和政策綱領	81
領導班子對政治形勢和行政機關的駕馭	110
行政權力逐步“流失”與弱化	138
建制勢力政治人才匱乏	158
公共政策研究不足	168
管治聯盟的組建	174

社會支持基礎	192
行政立法關係	198
司法機關的政治影響力	209
反對派的挑戰	220
未來新政權建設的若干蠡測	231

前言

本書的寫作目標，是從“建設與‘一國兩制’方針政策相適應、並有利於‘一國兩制’落實的新政權”的視角，探討香港特別行政區自成立以來的政治發展歷程，集中討論新政權建設所遇到的障礙和與之相關的特區的管治困難。這個觀察和分析的角度在香港、內地和海外並不多見。較多人的研究或探討多從另外一些觀點出發。香港的反對派和大部分西方學者主要以民主發展理論為立足點，着重分析香港民主改革和發展的過程，特別針對民主化所遇到的各種阻力。他們篤信香港回歸後的管治困難和政治矛盾源於香港缺乏西方式的民主制度，而中央和香港的保守勢力則是阻撓民主發展的罪魁禍首。因此，這些人把香港回歸後的政治發展軌跡描述為民主力量和保守力量的鬥爭過程，不同的政治現象都簡單化地從這個角度視察，比如說，特區政府的絕大部分管治上的失誤，都被解釋為特區行政長官不是由港人普選產生因此缺乏“認受性”所致。

還有另外一類分析以“改朝換代”為主軸，集中剖析新舊政治勢力以至建制派和反對派之間的明爭暗鬥，並同時加入中

央與它們之間的錯綜複雜關係。舊勢力一般指在殖民管治時受到英國人器重的華人精英，當中尤以領導商界大財團的翹楚為核心，但也包括英國人在撤退前夕精心培植用以抗衡北京的反對派頭面人物。新勢力泛指那些在回歸後才獲得分沾權力的團體和人士，特別指在殖民管治時受到英國人處心積慮排斥和壓抑的“左派”和“親中”分子，也包括一些在回歸前過渡時期轉為支持北京的“親英”和中立人士。當然，不同勢力之間的界線其實頗為模糊，但反對派和建制派的分野則比較清晰。這種“改朝換代”的分析法有它的優點，但對於了解回歸後香港的整體政治發展和管治困難則仍有局限。使用這個研究角度來處理反對派和建制派的鬥爭和由此而衍生的現象有一定價值，但卻難以全面分析香港在回歸前後的諸般政治變化。

還有一個對我作為政治社會學者來說是很自然的研究方式，乃是從抽離、客觀的角度來探討回歸後香港的政治發展與管治問題。事實上，我過去也曾經這樣做。⁵ 然而，就算現在我仍然打算這樣做，也還有一個尋找切入點的問題，即是說要設定一個足以好好概括香港回歸十五年政治發展與特區管治的

5 見 Lau Siu-kai, "Tung Chee-hwa's Governing Strategy: The Shortfall in Politics," in Lau Siu-kai (ed.), *The First Tung Chee-hwa Administration: The First Five Years of the Hong Kong Special Administrative Region* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2002), pp. 1-39; *idem*, "In Search of a New Political Order," in Yue-man Yeung (ed.), *The First Decade: The Hong Kong SAR in Retrospective and Introspective Perspectives* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2007), pp. 139-159.

研究主題 (main theme)，然後圍繞着那個主題展開研究和分析。究竟哪一個主題最有利於學術探討呢？可以有若干選擇，比如說中央對港政策的落實、政治體制的變遷、公民社會的興起、港人的政治文化和行為的變化、政府與社會的互動、香港那種“沒有獨立的非殖民化”的政治走向、回歸前後香港政治形態的差異、回歸前後管治模式的異同、“一國兩制”下香港出現的突出政治現象等。不過，最後我還是選擇了建設新政權這個“抓手”，因為它可以讓我以學者與從政者的雙重身份去研究問題並為香港往後的政治發展提出一些有利於新政權建設和特區管治的粗淺意見。

本書的出發點和立足點是中國政府所宣示的對回歸後香港的策略，包括“一國兩制”方針政策背後的目標與考慮、它所要求的特區與中央的關係、它所釐定的香港對國家的責任和承擔、它對香港的政治體制的期盼、它對香港內部不同政治勢力的態度、以至它對香港與國際社會交往的要求。中央在落實這個對港策略上責無旁貸，但一個稱職的特區新政權更是不可或缺。

我要在這裏特別強調一點：中央在上世紀八零年代初期提出的解決香港前途問題的“一國兩制”方針政策，在當時的歷史時刻無論是對國家還是對香港都應該說是最好的安排。對香港而言，香港在“一國兩制”方針政策下所得到的各種優厚待遇，也只有在那個罕有的、轉瞬即逝的歷史時刻才能獲得。當

時正值中國共產黨在文化大革命結束後迫切需要以推動經濟發展和改善人民生活水平來保存和鞏固執政地位，因而十分倚重香港所能發揮的作用。“一國兩制”其實是建國以來中央的“長期打算、充分利用”對港方針政策在新時期的延續，目的是和平解決歷史遺留下來的問題，維持與西方國家的良好關係，同時保留香港對國家的經濟價值。可以這樣說，相對於中央，香港人當時擁有頗大的討價還價能力，所以可以從中央手中爭取到極優厚的待遇。不少內地同胞對港人所享有的特殊對待恐怕不會完全接受，但在當年的政治環境中，民意對中央的決策影響有限。可以設想，假如香港前途問題今天才出現，港人能夠從迅速崛起的中國的中央政府手中能夠拿到多少特殊待遇呢？大多數內地老百姓又會不會對那些給予香港的特殊待遇不置一詞呢？對此，我想大部分港人應該心中有數。

既然如此，全面和準確落實國家所制定的“一國兩制”方針政策對香港最為有利，也最符合港人的根本利益，捨此別無他途。毫無疑問，要完整在香港落實“一國兩制”，需要建設一個與之相適應的特區政權，也只有這個政權才能切實促進港人世世代代的福祉。反對派營營以求的特區政權，從西方價值觀來看當然符合理想，但卻不一定對香港有利，反而會將香港帶上一條與中央和內地同胞鬥爭和對抗的不歸路，進而斷送香港的未來。

較具體來說，從一個粗線條的“理想模型”(ideal-type)的