

走向未來

基本法通過之後的香港

● 張炳良
● 盧子健
● 梁美芬
● 鄧樹雄
● 莫泰基



香港社會科學研究會出版

走向未來——基本法通過之後的香港

作 者：張炳良、盧子健、梁美芬、
鄧樹雄、莫泰基

出 版：香港社會科學研究會
香港九龍窩打老道浸會學院經濟系轉

封面設計：沙濤製作公司

印 制：美雅印刷製本有限公司
九龍官塘榮業街6號海濱工業大廈4樓B1

版 次：1990年9月第一版
© 1990 香港社會科學研究會

序 言

1984 年 9 月 26 日中英兩國草簽香港前途協議草案，解決了 1997 年後的香港主權問題，香港回歸中國，是香港百多年來歷史的另一頁新發展。

百多年來香港的生活方式、制度與發展，與新中國社會主義制度有着很大的差異。在熱烈擁護香港回歸中國之餘，我們不能不思考香港回歸中國的過程與程度的問題。~~中國修改憲法設立香港特別行政區~~，並草擬《基本法》~~作為香港特別行政區的小憲法~~，規定香港特別行政區繼續奉行資本主義，五十年不變。並於 1985 年分別成立基本法起草委員會及諮詢委員會，以五年時間完成基本法的起草工作。

在《基本法》起草過程中，爭論極多，尤以政制及中港關係為甚。社會人士紛紛對基本法發表意見，而本會會員亦積極參與研討和發表文章。縱觀整個基本法起草過程中，港人意見是否被尊重、草委諮委的角色與利益衝突、以及中國對各有關問題的看法，均備受議論。由於草委與諮委的組成成份，已先天性的種下矛盾的根源，遂導致最後通過的《基本法》仍是譏譽參半，且自 1990 年初通過頒佈後至 1997 年前，不得作任何修改。

無論如何，《基本法》將會指導及影響香港未來的發展。港澳辦及新華社均鼓勵本港各社團宣傳基本法的活動。本會宗旨是推廣多科際而切合現實的社會科學研究，有見於《基本法》對本港未來發展有着深遠的影響，遂本着嚴謹的學術探討精神，於本年5月12日假香港浸會學院舉辦「走向未來：基本法通過之後的香港」研討會，以求通過深入的研究和討論，詳盡分析《基本法》各章節對香港未來的影響。本會認為擺事實、講道理、實事求是，才是認識《基本法》的應有態度，現時已不應糾纏於誰有權力及何時去修改《基本法》的問題，而是要認真認識《基本法》條文的優劣。

本會主辦這次研討會，蒙香港浸會學院借出謝再生講堂為會議場地，特此致謝。是次研討會分上下午兩節，共有百多人參與，足見不少人關心香港的未來。研討會的講員及評論者大部份為本會會員，本會並邀得對基本法有研究的學者發表論文。是次研討會雖完滿結束，但各論文所提出的問題，仍需不斷的關注與研討，因此本會決定出版是次研討會論文集，使更多人能認識《基本法》。蒙香港教育工作者聯會之「公民教育活動基金會」資助出版經費，使本論文集能順利出版，特此致以衷心的謝意。

香港社會科學研究會主席
鄧 樹 雄

1990年6月20日

目 錄

序言	鄧樹雄	i
從基本法政制模式看香港未來的		
本地政治秩序	張炳良	1
「高度自治」有多高？		
——基本法對香港自治權力的制約	盧子健	32
中港之間的法律關係		
——人權法案的事例	梁美芬	44
經濟條文的政策規限：評估與展望	鄧樹雄	69
社會保障的新共識：基本法的勾劃	莫泰基	102

從基本法政制模式看香港未來的本地政治秩序

張炳良

基本法所規定的香港未來政治體制，儘管招來了不少非議以至抵制^①，而且絕非是各方欣然接受的方案，但是，不能不承認，它很大程度上是經過一連串妥協後的產物，在妥協的過程中，各有關方面——香港本地的社會經濟精英集團、新冒起的民主派和基層組織力量、中國當局、英國政府——都帶有不同的利益考慮和追求目標，當中有一致的，也有差異以至相互衝突的。在這充滿利益和觀點矛盾的環境中，面對種種要求和吊詭，因應許多不同的限制因素，特別是由於外在政治形勢出現突變而造成各方面對本身取向和要求的重新估計（「六四」事件是這一方面的最好例子），基本法政治體制的制定差不多可以注定是對各方面都不討好的。或許是由於經過這幾年的冗長而缺乏創意的討論過程，令大多數人都染上了「基本法厭倦症」而再無心戀戰，而且在「六四」事件後的嚴峻政治形勢下，人們對基本法也不那麼認真和信任，故當基本法起草委員會在 1990 年初通過了基本法的最後文本後，香港社

會的反應(除卻民主派人士的強烈批判外)卻冷淡得令人感到意外。無論人們心裏的看法怎樣，表面上基本法是在沒有多大反對聲音之下通過了。究竟這是否如某些論者所說是一個中、英、港政府及本港溫和與保守精英皆接受的政制模式，從而有利他們彼此之間未來的合作，乃至於凝聚一個溫和保守的統治聯盟？^②則尚需將來的事實加以確定。不過，目前基本法政制模式得到接受，並不等於它已解決了制定過程中所湧現的種種矛盾與利益衝突。事實上，基本法政治體制，並非在妥協過程中各方達致積極共識的條件下建立的，故其被接受性充其量只是有限度而被動的，甚至帶有無可奈何的成份。更有甚者，未來的政治體制內，存在不少矛盾和運作的困難，而基本法所提供的憲制性機制，並未有足夠的能力去解決該等矛盾與困難，及由此而會產生的衝突。展望未來的本土政治秩序，其運作效性和穩定性都會因此而受到動搖，長遠來說會為香港帶來危機。

政治制度的穩定與秩序

無論是過去或是將來，香港的存在及可行性(viability)很大程度上依賴其經濟的表現，而香港社會的活力、港人的信心無不是建基於持續的經濟發展。中國政府願意實行「一國兩制」，容許香港在1997年回歸中國後成立特別行政區、具有高度自治權、港人治港，也是從功利主義出發，為了維持香港的經濟繁榮，以能對中國的現代化帶來好處^③。經濟的發展，固然有賴多方面因素(包

括香港以外的因素)，但是一個不可或缺的條件，相信將會是政治的穩定性。當然，經濟發展與政治穩定，兩者又會是互為影響的。未來的香港特別行政區能否維持其政治秩序的穩定，不單是香港前途的關鍵所在，也同時影響中國的整體利益。亨廷頓(S. Huntington)曾這樣說：「……他們只追求現代化，而拋棄了政治。但由於他們忽視了政治，也就無法實現現代化。」^④如果我們以「經濟」一詞代替了「現代化」，則上述說法仍有同樣警世的意義。

政治體制是提供社會上人們和羣體的政治行為規範的制度，而政治行為又是處理利益要求和衝突的一種表現。「如果完全沒有社會衝突，政治制度便沒有必要存在；如果完全沒有社會和諧，政治制度也無從建立。」^⑤按照亨廷頓這個對政治制度的基礎提法，政治秩序的建立不在於人們之間矛盾衝突的消失，而在於有序地去解決此等矛盾衝突，因此，制度上的共識及其邏輯的清晰性與權威性，是至為重要的。他認為，沒有强有力的政治制度，社會就會無力界定和實現其共同利益，因此政治制度須有其倫理的一面，而「樹立道德需要信任；信任必須具備可預測性；而可預測性又要求有規律的、制度化的行為模式。」^⑥不同的政治制度，有不同的結構模式，其背後也存在不同的道德邏輯，這一點在探討香港未來政治體制時，必需加以注意。

香港過去的殖民地政治秩序

在分析未來政治體制的特色前，讓我們先行了解過去

香港的殖民地政治秩序的基礎和效性。

有學者把殖民地政治秩序的基礎，概括地歸納為三方面的因素^⑦：

(一)結構性因素，這包括一個有效率的政府體系、對本地華人生活方式的容忍、自由放任式的資本主義經濟所帶來對人們生活條件的改善。這些因素源自殖民地政權的統治哲學，從此又可引伸出 Leung Sai Wing 所描繪的「家長主義式官僚體系」(paternalistic bureaucracy) 及「缺乏普遍信任下的需求滿足能力」(demand satisfaction without general trust)^⑧。

(二)文化性因素，這是指劉兆佳所形容之本地華人社會的「功利家庭主義」文化價值觀念。^⑨

(三)環境性因素，這是指在過去一段時期香港人口以大陸移居人口為主的特色，移民人口的過客心態，造成他們在政治上冷漠，不諸多提出要求。

上述的分析架構，主要在說明，本地社會因傳統華人的文化背景和移民人口的特有心態的緣故，未有對殖民地政權構成甚麼的政治壓力；而殖民地政府因具備效率，維持對本地人的寬容開明態度，及處理經濟有方，故又能討好被統治者，不致招致抗拒。按此可進一步肯定，低政治壓力(也是低政治參與)一方面造成殖民地政府的權威不受挑戰，政府的政策能在不受過多阻力下貫徹推行；另一方面也不會對政府構成諸多的利益要求，使政府無須承受政治制度「輸出」方面的壓力。無為而治的政府(minimal state)因此是與自由放任的經濟及低參與的社會(或如劉兆

佳所形容的「低度整合的社會政治體系」〈minimally-integrated social-political system〉^⑩相適應的，殖民地政府不過份干預本地人的生活，也會減低招來抗拒反對的機會。而隨著經濟的發展，社會機會增加及社會流動性提高，人們利益得以在私人範疇內滿足，也因而無需事事訴諸政治要求。這樣，政治上便可處於免除紛爭的穩定狀態。

從政治制度而言，殖民地政治秩序的主要挑戰，來自其合法性問題(legitimacy)。一旦這個問題不受重視，或是透過某種形式予以解決，則殖民地政治體制便具備不少的優點。其中最重要的，是其權力體系的永久性和穩定性。殖民地政治制度的邏輯，就是由宗主國透過官僚代理人對殖民地人民行使由上而下式的統治。殖民地的政權因此不來自本地，不用依賴被統治者的支持或接納，它是先定地專權的(authoritarian)。儘管在進行統治時，殖民地政府也要理會、並在某程度上照顧及協調本地的社會利益，但由於其權力最終來自宗主國，故無需受制於任何本地利益，事實上它是超越本地利益的，因而有條件去推行符合殖民地體制的「共同利益」(或稱「公共利益」〈public interest〉)。所以本地政治(假如存在的話)是從屬於殖民地政府的，不能對它予以支配。

同時，殖民地政權也不存在權力更換或繼承的問題。殖民地統治透過全職的官僚體系進行，它是社會上最有組織能力、也可能是唯一的政治力量。作為一項制度，官僚體系有高度的同質性(homogeneity)和紀律性，因而也最為穩定和傾向於維持現狀(這也是所有官僚體系的特色)。

官僚體系人員當中存在不斷的更替，但這是在有序情況下進行，新人員也會溶合於原有的官僚文化和行為規範之內。殖民地總督的人事變動，也不會帶來近似一個國家的政府首長更替般的震動，因為他本身也是一個官僚，而在香港的情況來說，外來新任的總督不同時帶同本身的工作班子，而須與既存的官僚體系合作。

殖民地政府的負責關係，是比較清楚的。它不是向本地負責，而是透過總督這個全權中心向宗主國負責。宗主國會以「國家利益」去衡量殖民地政府的表現，這比向本地不同社會經濟利益集團之間錯綜複雜的利益網絡負責來得簡單及易於掌握。而當宗主國不過份干預殖民地內部事務時（如二次大戰後英國對香港的基本態度），殖民地政府所享有的自主性更會比其他獨立國家的政府所無法比擬的。

殖民地政府在擁有高度自主性、權威性、專權能力、及有效的組織力量之前提下，的確可以達到駕馭社會、領導社會及在必要時干預社會、控制社會的情況。

殖民地政體的合法性危機與回應

上文提到，殖民地政治秩序的主要弱點在於其合法性。按 Ian Scott 的說法，對殖民地政府權威的威脅，可有三種形式^①：（一）以最消極的情況來說，政府無法取得就其決策向公眾辯明的機會，因為公眾普遍政治上冷漠，這樣有損政府的公信力(credibility)；（二）在一個較對抗性的層次，在決策中不被包納的經濟或政治力量會質疑政府的合法性，並造成秩序的干擾；（三）最後，合法性的喪

失會導致有政治導向的暴力和動亂。

香港的殖民地政府在歷史上也經歷了四次嚴重的合法性危機，分別是在 1840 年代(來自英國商人的挑戰)、1890 年代(來自商人及傳統華人精英層)、1966-67 年的騷亂與左派暴動、以及 1980 年代因應前途問題而出現的危機。Scott 指出，處理殖民地合法性危機，不外乎兩種辦法，一是吸納異己份子或是支持者，以強化本身權威，二是改變政策^⑫。

事實上，儘管香港百多年來實行殖民地統治的方式，但是殖民地權力的結構卻經歷頗大的改動。「行政吸納政治」一直是強化政府權威，並促成官僚精英與社會經濟精英達致整合的機制^⑬。這樣的制度，有若干好處：

- (一)由於是由政府透過委任社會經濟精英的成員進入官方的諮詢架構去實現「吸納」，因而不動搖原來的以殖民地官僚為核心的行政主導體制，也不會導致過份挑戰官僚管治權威的情況。
- (二)委任制亦可保證被委者的價值取向和背景不會超出殖民地政府可以接納的範圍，這樣有助於維持管治層(官方加上非官方)大致上的同質性和政策共識。
- (三)社會經濟精英透過吸納而取得了參與決策的渠道，因而無需在殖民地政府以外另行在政治上組織起來，以促進及維護其利益。委任制所提供的有限度參與因此實際上維持了社會上政治參與的矮化發展(under-development)，使不會形成殖民地權力以外的有組織性政治力量，例如政黨組

織。

(四)有了非官方成員作為政治上的一個平衡因素，殖民地政府更可處處以維護本地利益去向宗主國爭取較大的自主性。

不過早期的吸納限於社會上層精英，而華人與歐人精英又二分處理，維持社會二元化統治的格局。事實上，就本地華人人口而言，殖民地政府並不尋求直接統治，而是靠吸納傳統華人領袖，再靠後者在其社區中享有領袖地位去保證華人的服從，從而使低度整合(指政府與普羅大眾之間)的體系有其運作的可能。可是，1967年暴動所標誌的對殖民地政府權威的挑戰，不單反映了香港社會變遷所帶來的人們對政府期望和要求的變化，也同時反映了傳統華人社區權威結構的解體，從該時候開始，殖民地政府不得不重建另一與此相適應的權威(或合法性)基礎。這主要透過民政署制度及後來的地方行政計劃去進行^⑭。從政治制度的作用來看，這個時期的所謂「草根階層的行政吸納」^⑮，除了有助於促成精英與羣眾之間的整合外，更藉著政府在地方層次的行政滲透(administrative penetration)，而強化了政府對被統治者的訊息掌握和社會控制。

事實上，七十年代殖民地政府的統治哲學也有所調整。其一是政府不再與民眾保持分離，其二是不再無為而治。無論是在經濟管理、社會服務或社會建設方面，政府都強化了其角色。這使官民互相依存的關係加強，而透過政府服務表現的改善，間接上增加了民眾對政府的認受，因為從某種角度來看，民眾已變成既定政府政策和服務模式的既得利益者了。這個時期的殖民地政治秩序的穩定性

和效性，除了建基於原來的殖民地體制特色外，更有賴於在新形勢下對殖民地統治的新理構化(new rationalization)，這種新理構化的殖民地政治秩序合法性，強調政府必須是在向人民諮詢、及為人民同意而存在的^{①⑥}。但是，人民實際上對殖民地政府是沒有選擇餘地的。在香港的具體現實情況下，不接受殖民地體制，就只有另外兩條出路——一是香港獨立，一是回歸共產主義中國。前者任何人都會同意是絕無可能的，後者也為多數港人所抗拒。在這前提下，人們只好在接受殖民地統治這個「較小的罪惡」(lesser evil)的條件下尋求認受的基礎，而殖民地政府自七十年代起進行的改革和社會計劃，及香港社會在殖民地政府領導下所經歷的急速經濟增長，正好為現實的香港人提供了可以認受的因素。因此後期的殖民地政治秩序的合法性，儘管不存在人民支持擁護成份，卻肯定有人民默許或容忍的一面^{①⑦}。而中國因素則從負面方式諷刺地產生了「保衛殖民地統治」的效果^{①⑧}。

重新理構化的殖民地政治秩序，其合法性可分作四方面去實現：

- (一) 成就合法性(achievement legitimacy)——透過政府的工作表現和效率，及從「輸出」方面滿足人們的需求。
- (二) 結構合法性(structural legitimacy)——透過吸納方式去取得被統治者(特別是社會精英)的認可。
- (三) 程序合法性(processual legitimacy)——透過決策上的諮詢方式，提供公眾一定的參與渠道。
- (四) 道德合法性(moral legitimacy)——透過塑造一

個開明、廉潔及良好政府的形象。

但是，姑勿論殖民地制度內部進行了怎樣的改革，其目標仍是繼續限制政治的發展，維持基本上與過去一樣的非政治化格局，以免挑戰殖民地政府的權威。

八十年代衝擊造成殖民地政治秩序的瓦解

上述基礎的殖民地政治秩序只維持了十年八載，到八十年代便要面對來自內外兩方面的壓力。先說外部壓力，當九七問題在八十年代初被正式提上政治議程後，香港成為中英兩國關注的焦點，兩者分別從各自的利益立場去談判香港未來的地位，而「當中英政府一旦展開談判，[本港]官僚精英層的相對自主性便被嚴重地削弱」^①。到1984年中英達成協議，香港進入過渡期，則英國作為九七年前的管治國，自感有必要確保香港的發展，符合其「光榮撤退」的部署、不出亂子，因而加強了對香港事務的監視。另一方面，中國作為行將接管香港的主權國，也變成在本港事務上有日漸增多之既得利益的一方，自感有介入香港的需要和權利。正如一位學者所指出，「中國從一個阻嚇性的因素轉化為香港未來的政治主人，由原來『保護』殖民地政權免受來自香港社會內部的政治挑戰的作用亦隨之而發生變化。……在香港湧現的『雙重權力』的形勢不可逆轉地削弱了香港政府的合法性和權威，並使得它應付來自市民的政治要求的能力受到考驗。」^②以提出殖民地政府「行政吸納政治」模式的概念而聞名的金耀基，更把1984年後中國吸納一些港人進入基本法起草委員會和在香港成

立包羅各界代表的基本法諮詢委員會的行動，形容為中國式的「政治吸納經濟」^④。中國着意地建立和擴大在港的新精英班子，直接挑戰殖民地政權的本地權力基礎。

來自香港內部的壓力，主要先是由於對中國提出「港人治港」的憧憬、繼而因港府在 1984 年後推出代議政制而帶動的政治動員化。除了正面要求加強參與外，八十年代的政治動員在某個程度上也有著尋求自保、以抗衡來自中國方面對本地政治介入的動機。

無論如何，八十年代的轉變使殖民地政治秩序面臨最嚴重的一次合法性危機。在其權威性日漸瓦解的同時，昔日殖民地政府的吸納機制也顯得不能再有效發揮營造共識、以促進政治秩序穩定性的作用。政制改革及爭取民主化帶來的一個後果是，「爭取個人的而非集體的代表性之要求，挑戰了集團共責主義式策略(corporatist strategy)背後的假設，和制度架構會繼續以過去的權力分佈為據的信念」^⑤。

可以說，在基本法實施前夕，香港現存的本地政治制度已是一個因種種因素而顯得支離破碎、其功能日漸失效、無法維持其原來的權威性和相對自主性、更因其組織能量備受削弱而不能再維持其成就水平的面臨崩潰邊緣的制度。過去殖民地政治秩序雖然也曾受到挑戰，但畢竟各主要方面(包括中國、本地精英和羣眾)都因不同的功利主義考慮，願意保留現狀，維持其存在。不過，九七問題出現後，各項利益估計和假設都有了變化，現在各主要方面卻好像都有其良好理由去改變原有的秩序。嚴格來說，踏入九七前的過渡期，香港正在經歷一定形式的非殖民地

化，儘管香港式的非殖化並非導向一個獨立政體的建立；這個非殖化過程必然無可避免地帶來原有殖民地政治秩序的解構。

縱觀本港殖民地政治秩序的發展，經歷了傳統性、新理構化和非殖化三個主要階段，各階級的特色如下圖所示：

	傳統階段 (1960 前)	新理構階段 (七十年代)	非殖化階段 (八十年代中後)
政府	高權威、相對自主性高、低輸出、無為而治	權威須依賴某程度之社會認受、相對自主性仍高、高輸出、日益介入社會	代議政制及九七問題挑戰殖民地政府權威、相對自主性下降、能否維持高輸出成疑問
民間	低要求、低政治參與	高要求、政治參與逐漸上升	高要求、政治參與提高
社會政治體系	政府社會分離、低度整合。精英整合、促成政治共同體 (political community) 及高共識	政府社會結合、精英整合加上精羣整合、高共識建基於政治諮詢及擴大吸納	過渡期政治利益衝突和政治要求四起、衝擊原有之整合與共識、政治共同體須重組