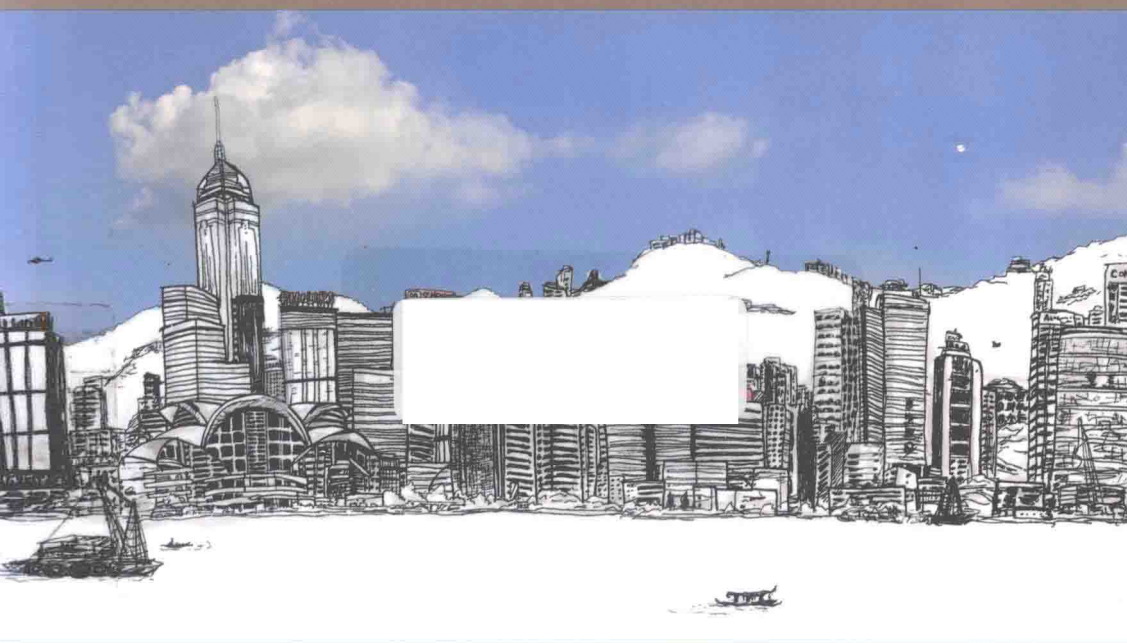


回歸後的 香港政治

劉兆佳 著



商務印書館

回歸後的 香港政治

劉兆佳 著

商務印書館

回歸後的香港政治

作 者：劉兆佳

責任編輯：韓 佳

封面設計：楊啟業

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：2013年7月第1版第1次印刷
© 2013 商務印書館（香港）有限公司
ISBN 978 962 07 6522 3

Printed in Hong Kong

版權所有 不得翻印

前言 回歸後的香港政治概論

幾乎沒有人能在回歸前能夠大致上預見到香港在回歸後的政治格局和變遷。反對派人士沒有想到香港在回歸後所享有的政治自由和其他自由比“殖民地”時期尤有過之，因此讓他們有頗大的空間挑戰中央、制衡特區政府、動員群眾及爭取民主改革。同樣地，支持中央的人也沒有想到香港在回歸後的政治和管治情況會那麼困難和混亂。幾乎所有人都沒有估計到回歸後香港的經濟情況會經受那麼嚴峻的挑戰。回歸前香港的社會和民生問題雖然眾所周知，但香港的各類社會矛盾在回歸後迅速尖銳化、嚴峻化和政治化卻是大多數人意料之外。事實上，從“事後孔明”的角度看，香港在回歸後的政治動盪和管治維艱在回歸前已有跡可尋。回歸前的房地產泡沫及其所支撐的經濟繁榮遲早都有破滅之日，亞洲金融風暴只不過令其更早爆破而已。回歸前香港的貧富懸殊的情況已經相當突出，而且衍生了不少社會衝突，但在備受關注的“九七”問題的籠罩下卻並沒有在社會上得到應有的關注。民主派和愛國愛港力量、愛國愛港力量和“親英”勢力之間的鬥爭在回歸前已經甚為熾烈，不可能期望他們會在回歸後不久便化干戈為玉帛，反而更有可能的是繼續綿延和惡化下去。儘管中央和廣大港人都誠心希望香港在回歸後得以享有繁榮與穩定，不要為國家添煩添亂，但那畢竟是良好意願而已。我們也不能夠確定香港回歸後的亂局是否英國人所樂見，但部分政治和管治的難題確實和“香港模式非殖民化”有關，而英國人在回歸前過渡時期內的所作所為也與此有相當關係。

隨着香港前途的安排塵埃落定，香港的“深層次”經濟、社會和民生問題陸續浮現。亞洲金融危機、禽流感、非典疫病、全球金融海嘯接踵來犯，讓香港雪上加霜，疲於奔命。貧富懸殊情況不斷惡化，產業結構過於單調，國際經濟競爭力下降，內地經濟的崛起在促進香港經濟增長之同時又為香港帶來新的挑戰，中產階層內部出現兩極分化，部分中產人士的生存和發展條件每下愈況，中產階層趨於不安不穩，貧窮現象越趨尖銳，人口高齡化趨勢突出，年輕人的個人事業發展前景黯淡，不同世代的人在文化和觀念上的猛烈碰撞等都嚴重深化香港的政治和社會矛盾，引發大量的衝突、鬥爭和公共政策共識的崩壞。香港在回歸前開始進行的政治制度民主化改革讓各種矛盾和衝突可以通過越來越多的選舉和其他政治參與渠道在政治舞台公開與劇烈呈現出來。政治衝突反過來又進一步擴大和激化社會矛盾，形成一個難以破解的惡性循環，其中一個明顯的後果是圍繞着政制改革議題的無窮盡且越趨激烈的政治爭鬥。儘管香港在回歸後仍能在國際金融動盪的大環境下保持一定的繁榮、穩定和發展，但在不少港人的眼中，香港社會在回歸後內耗不止，民情躁動不安，特區管治艱難，發展速度緩慢，社會問題惡化，階級摩擦上升等“亂象”叢生才是回歸後最觸目的現象。令絕大多數中國人感到難堪的，是一些港人在回歸後美化和緬懷“殖民地”時期的“風光”、對種種“分離”或“本土”意識與主張的同情和認同以至對內地同胞的抵觸情緒。

幾乎所有前殖民地在獨立後都出現過不同嚴重程度的政治動盪或動亂，不少地方的政局在軍人政權、強人統治或一黨專制建立後才恢復“穩定”。香港的“非殖化”過程極為獨特，因為它並非走向獨立，而是轉化為中國的一個特別行政區，而中國式的特別行政

區也是歷史上罕見的現象。與其他英屬殖民地一樣，香港在“殖民地”時期的政治格局一方面受到英國人的“分而治之”的權術運用所塑造，另一方面則與香港人的反共心態和情緒有關。英國人通過與支持殖民管治的華人“同路人”精英合作，對所有不認同殖民管治的人特別是擁護中國共產黨的力量進行壓制和打擊。然而，在1980年代中期香港前途塵埃落定之後，英國人則刻意通過開放政治體制以培植反共民主派勢力，藉以平衡那些不可靠的建制精英，制衡日益龐大的愛國力量，和約束北京政府。與此同時，中國政府一方面竭力壯大愛國勢力，但另一方面則仍然倚重殖民時期的建制精英為回歸後特區政府的股肱之臣。回歸前香港各方政治勢力陸續湧現，彼此之間的矛盾難以化解，並在中、英雙方的鬥爭和動員下越演越烈。不過，在中、英政府的主導和控制下，並在英國人的約束下，香港內部的政治摩擦仍不算過分嚴重。然而，當英國人下旗歸國後，中央則在回歸後幾乎對香港事務不予介入，香港各股政治勢力在來自“上面”的制約消失後，彼此間的關係急速惡化，形成水火不容之勢。以民主派為骨幹的反對勢力與愛國愛港力量的鬥爭越趨白熱化，反對派基本上不承認中共政權和內地的憲制架構，也不願意接受基本法所定下來的特區政治體制。回歸後所謂建制派進行了重塑，由原來支持殖民統治的精英為核心的“舊”建制勢力和原來在殖民時期受到英國人和“舊”勢力排斥和壓迫的、以左派勢力為主的愛國力量（“新”建制勢力）共同組成了香港特區的建制派。儘管“舊”和“新”建制勢力都擁護中央，但彼此的宿怨和利益分歧卻難以化解，並經常反映在人與人之間的恩怨情仇之上。在回歸後的十五年，“舊”建制勢力乃特區管治的主力，“新”建制勢力因為只能以“小夥伴”的身份“襄助”管治而心懷怨憤。在2012年的

行政長官選舉中，“舊”建制勢力支持的唐英年“意外”落敗，反而事前不被看好，但得到“新”建制勢力垂青的梁振英則“意外”當選。不過，無論是反對派或“舊”建制派都不願意接受梁振英為特首，除了因為梁振英與中國共產黨的密切關係外，也因為彼此在過去長時間的恩恩怨怨和嚴重政治分歧所致。2012年以後，香港的政治格局比以前更為複雜，政治衝突更為激烈，而管治困難更為深重。梁振英和“新”建制勢力缺乏管治經驗、政治能力不強、政治人才匱乏和港人對“新”建制勢力的疑慮和恐懼都令香港的政治困局亂局更形嚴峻，更難破解。

迄今為止，回歸後香港政治局勢的最突出的特徵是新的政治秩序尚未建立，不同的政治勢力仍在竭力按照自己的政治理念、價值觀、實質利益和政策綱領去塑造它們心儀的新政治秩序。¹然而，反對派與中央和建制派對新政治秩序的構思和要求卻南轅北轍，各自立足於截然不同的價值觀和利益觀，彼此之間的思想鴻溝無法彌縫，遂使它們之間的政治鬥爭帶有“零和遊戲”的性質。由於中央在回歸後儘量避免插手香港事務，反對派得到難得的壯大和發展機會。他們倡議的新政治秩序在話語權方面又獲得了優勢，但實際上獲得的成果卻不多，起碼特區政權仍然掌握在建制派手中，即便建制派的不團結導致他們未能把手上的權力用好並達致有效管治之境。

無疑成熟和穩定的新政治秩序需要一段長時間才可以建立，而從歷史發展的角度看香港回歸祖國的時間尚短，新政治秩序還在

1 過去我曾經對香港的“新政治秩序”問題進行探討，見Lau Siu-kai, “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. 我在文章中試圖勾畫回歸後香港“新政治秩序”的輪廓，但認為“新政治秩序”還沒有建立起來。

建構過程之中可以理解。不過，既然反對派在根本上對香港回歸有抵觸情緒，又懷有強烈的反共意識，同時意圖將香港轉化為一個架空國家主權的“獨立政治實體”，而且他們在社會上享有的群眾支持不少，所以香港的新政治秩序的形成過程必然是坎坷和充斥着激烈鬥爭的。過去、現在以至將來新政治秩序爭議的焦點肯定是行政長官和立法會的選舉特別是普選的辦法，因為它們關係到特區政權誰屬的核心問題，所以是兵家必爭之地，也是回歸後香港長時期陷入政治內耗而無法自拔的根源。

簡單來說，成熟和穩定的新政治秩序必然是在制度化、程序化、認受性、持續性、可操作性和適應能力等方面都達到較高水平的政治體系。更重要的，是新政治秩序有利於有效管治、長治久安、政局穩定、民眾福祉和社會與經濟發展。具體到香港的情況，新政治秩序必須體現國家的“一國兩制”方針，實現其核心目標，符合內地與香港的根本利益，並與基本法相契合。此外，雖然說是香港的新政治秩序，但“一國”層面不單涵蓋其中，而且至為重要，因為國家主權、國家憲法、中央權力和內地同胞的權利和利益都直接或間接存在於香港的新政治秩序之中。中央的對港政策，香港在國家發展中的角色和作用更會有力地影響到香港的新政治秩序的內涵。

合乎“一國兩制”方針的香港新政治秩序有幾個重要的組成部分。第一，中國憲法和基本法準確在香港特區貫徹，並受到普遍認同和尊重。第二，中央的權力、立場和利益得到理解和重視。第三，中央所定義的“一國兩制”方針和基本法的內容得到共同的認識和接受。第四，各方政治勢力都服膺於同一套政治“遊戲規則”。第五，特區政權擁有明確的、建基於“一國兩制”方針的政治主

張，能夠好好駕馭行政機關，在立法會獲得大多數議員的支持，受到一個有廣泛代表性的管治聯盟的擁護，並且享有較廣闊的社會支援基礎。第六，不同政黨願意在基本法定下的政治體制內運作，主要的反對派政黨都是“忠誠的反對派”(loyal opposition)。第七，政府的施政路向獲得大多數港人的認可，人們在公共政策上的分歧不大，政策共識越來越明顯。第八，社會上的政治矛盾主要涉及到比較容易協調的物質和實際利益，不可調和的意氣之爭和理念之爭相對較少或逐漸減少，香港的政治逐步從“非常態”走向“常態”。第九，中央與港人的關係處於良好狀態。港人縱然仍對中國共產黨有疑慮，但不存對抗之心，也不支持與中共為敵的政治勢力。越來越多的港人甚至願意主動照顧中央和內地的利益和立場。第十，港人不允許各方敵對勢力將香港轉化為蓄意顛覆中央和內地社會主義體制的反共基地。顯而易見，在回歸十六年後，香港目前的政治格局離新政治秩序的境界還遠得很。

此外，隨着香港與內地的不斷變遷，加上兩地在各方面的互動與合作越來越密切，從靜態視角來認知“一國兩制”早已不合時宜，因為在“一國兩制”下香港在國家發展過程中所發揮的作用正在急速調整，而內地對香港的影響正在向廣度和深度迅速強化。因此，從動態角度探討“一國兩制”的演化，無論在理論上或在實際上的意義越趨重要。也就是說，在“一國兩制”的基本框架內可以允許越來越豐富，但過去卻又設想不到的新內容。簡單言之，從動態視角出發，更能夠感受到“一國兩制”的生命力和發展空間。

我在回歸後撰寫的一批論文，在不同程度和不同方面都曾就上述新政治秩序的構建做論述，也是我對一些回歸後的香港政治現象的思考心得。部分文章曾在國務院發展研究中心港澳研究所主編

的《港澳研究》季刊上發表，部分文章則首次收錄在本書之中。我在這裏感謝港澳研究所准許我將我在《港澳研究》發表的文章收錄在本書，當然我對那些文章也稍微做了修訂，讓一些觀點可以表達得清晰一些，但基本內容則保持不變。大部分文章都是分析性的學術或半學術論文，但亦有兩篇與建構政治主張和管治聯盟有關的文章則是我對於建立新政治秩序的建議。

基本上，本書所收錄的文章大概涵蓋了回歸後香港的主要政治現象和發展趨勢。自然地，香港的政治格局還在瞬息萬變之中，書中的論文只是代表我對過去的體會和研究，將來還要繼續進行追蹤觀察。然而，我相信這些文章作為香港回歸祖國後的歷史記錄對了解和分析香港過去與將來的發展應該有一定的參考價值。

和我的前一本書（《回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設》）一樣，我誠摯地把這本書獻給全體中國人。

目 錄

前言 回歸後的香港政治概論.....	iii
--------------------	-----

第一部分 中央與香港

第一章 回歸後中央政府對香港政策的發展.....	2
第二章 香港在中國國際戰略中的角色.....	77

第二部分 香港本土政治

第三章 新政治遊戲規則與特區的管治.....	112
第四章 沒有執政黨的政黨政治	160
第五章 中產階層與香港政治.....	200
第六章 香港主流民意的嬗變與政治生態的重塑	246
第七章 分歧與政策共識的剝落	279

第三部分 對港式民主的思考

第八章 香港民主發展的參考意義	310
第九章 構建管治聯盟芻議	330
第十章 關於香港的新政治主張	355

第一部分

中央與香港

第一章 回歸後中央政府對香港政策的發展

中華人民共和國於 1949 年建國之前夕，中國共產黨領導的中央人民政府大體上已經擬就了一項用以處理香港問題的基本政策。² 該政策的核心原則和目標無論在香港回歸前或回歸後頗為一致，儘管具體安排和部署可以因應現實環境的變化而不斷調整。無疑，這項政策在實施超過半個世紀的漫長過程中有時會受到質疑，並在落實上出現困難，比如在文化大革命時期來自“極左”勢力的干擾，³ 但總的來說中國政府能夠長期地和忠實地貫徹這項基本國策。

這項對香港的政策具有幾個明顯特點。首先，它代表着理性、務實、靈活和高瞻遠矚的政治智慧。其次，它着眼於國家根本和長遠利益的需要。對中國共產黨而言，國家利益與中共的利益密不可分，因此對國家有利的對港政策肯定對中共也有利。從這個角度看，中國政府希望香港能夠為國家的發展與安全服務，同時亦為

2 見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. 另外，有兩條材料可以參考。(1) 毛澤東於 1946 年 12 月 9 日“同三位原西方記者的談話”。“哈默問：在香港問題上中共的態度如何？答：我們現在不提出立即歸還的要求，祖國那麼大，許多地方都沒有管理好，先急於要這塊小地方幹嗎？將來可按協商辦法解決。”（毛澤東，《毛澤東文集》第四卷〔北京：人民出版社，1996 年〕，第 207 頁）。(2) 1949 年 1 月 31 日，蘇聯斯大林派遣的蘇共中央政治局委員米高揚到達平山縣西柏坡中共中央所在地，逗留了一週，期間與毛澤東會晤。師哲憶述毛澤東說：“目前，還有一半的領土尚未解放。大陸上的事情比較好辦，把軍隊開去就行了。海島上的事情比較複雜，須要採取另一種較靈活的方式去解決，或者採用和平過渡的方式，這就要花較多的時間了。在這種情況下，急於解決香港、澳門的問題，也就沒有多大意義了。相反，恐怕利用這兩地的原來地位，特別是香港，對我們發展海外關係、進出口貿易更為有利些。總之，要看形勢的發展再作最後決定。”（師哲回憶，李敏整理，《在歷史巨人身邊：師哲回憶錄》〔北京：中央文獻出版社，1991〕，第 380 頁）。

3 “極左”勢力在香港發動“反英抗暴”鬥爭，焚燒在北京的英國駐華領事館，在香港與內地“邊境”地區襲擊香港警署，並揚言要“解放”香港。

中共政權服務。第三，它充分考慮到中國與西方國家的關係。雖然這項政策在中共處於反帝國主義和反殖民主義的革命高潮時醞釀，但中共在處理香港問題時不但刻意避免讓香港成為中西方對抗的“磨心”，反而刻意利用香港來突破西方國家對中國的“圍堵”。換句話說，中共期盼香港能夠擔當某種連接中、西方的橋樑角色，而這個角色會為中國帶來經濟、外交甚至在一定程度上國防的好處。第四，中國政府銳意維護和促進香港的繁榮與穩定。只有一個繁榮和穩定的香港才能長期對國家的發展作出貢獻，否則便會成為國家的負累。第五，中國政府不允許香港成為對中共政權的任何威脅。香港不單不能走向獨立，而且不能成為“反共基地”（不能讓本地或外部〔國〕勢力利用香港顛覆中共政權和推翻內地的社會主義體制）。

總言之，無論是回歸前的“長期打算、充分利用”方針，還是回歸後的“一國兩制”方針（後者實際上是前者的延伸），中國政府的對港政策有着高度的穩定性和連貫性，背後的總攬全局和高瞻遠矚的戰略思維頗為突出。

1980年代初期，中國政府提出以“一國兩制”方針解決香港前途問題時，它甚至希望“一國兩制”在香港的成功實施會有助於兩岸的統一。這裏有兩層含義。一是讓台灣人民較為願意接受“一國兩制”方針作為解決台灣回歸祖國的安排。二是讓西方國家認識到中國政府遵守國際協定的決心，從而較願意相信“一國兩制”乃對台灣最為有利的安排，減少它們對台灣人民反對回歸立場的同情與支持。

中國政府對港政策的核心，是要通過儘量保持香港的“現狀”來維持香港對國家的經濟價值及防範香港在政治上對中共政權的威

脅、讓香港可以繼續獲得西方的支持及維繫港人特別是投資者對香港前途的信心。中央強調：儘管它的對港政策給予港人相對於內地同胞更多的權利、權力與優惠，但考慮到香港對國家發展的重要貢獻，中央期望內地同胞諒解和支持“一國兩制”，並嚴格遵守基本法。

所謂“一國兩制”方針，基本法起草委員會主任姬鵬飛闡述得很清楚：“‘一個國家，兩種制度’是我國政府為實現祖國統一提出的基本國策。按照這一基本國策，我國政府制定了對香港的一系列方針、政策，主要是國家在對香港恢復行使主權時，設立特別行政區，直轄於中央人民政府，除國防、外交由中央負責管理外，香港特別行政區實行高度自治；在香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，原有的資本主義社會、經濟制度不變，生活方式不變，法律基本不變；保持香港的國際金融中心和自由港的地位；並照顧英國和其他國家在香港的經濟利益。我國政府將上述方針政策載入了和英國政府共同簽署的關於香港問題的聯合聲明，並宣佈國家對香港的各項方針政策五十年不變，以基本法加以規定。‘一國兩制’的構想及在其基礎上產生的對香港的各項方針政策，是實現國家對香港恢復行使主權，同時保持香港的穩定繁榮的根本保證，是符合我國人民，特別是香港同胞的根本利益的。”⁴

當然，儘量保持香港的“現狀”不等如說一切不變，因為這是不可能的。香港從英國的“殖民地”變成中國的特別行政區本身已經是巨變，肯定會帶來香港內部不同政治勢力的消長和它們之間關係的轉變，其對香港政治格局和生態造成的震盪是不言而喻的。即

4 “關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）》及其有關文件的說明”（1990年3月28日在第七屆全國人民代表大會第三次會議上）。

便從制度設計的角度看，有幾方面的變化對香港日後政治局面的衝擊尤其突出。⁵ 它們包括立法機關完全獨立於行政機關、司法機關被賦予終審權力、包含政治體制與詳細“具體”政策於一身的成文“憲法”（即基本法）在香港的首次應用、香港要循序漸進推行“民主”改革等。此外，香港本身是一個急劇變動的現代化社會，新問題、新挑戰、新力量和新利益頻密出現，實際上要維持“現狀”五十年不變極為困難。

回歸以來，特區內部求變的力量與保守的力量不斷交鋒。保守的力量不時藉助“五十年不變”的承諾反對變革，而求變的力量則堅持拓寬甚至扭曲基本法和中央對港政策的空間來實現改革。兩派的政治摩擦不可避免引發出無窮無盡的政治震盪，並導致中央與部分港人的持續衝突。

雖然中央在上世紀八零年代初以“一國兩制”方針處理香港前途問題基本上正確（其實現實上也沒有更好的安排），但頭腦清醒的中央領導人和官員卻並非相信香港在回歸後便萬事大吉，中央因此無須操心，更沒有介入香港事務的需要，起碼鄧小平便多次提醒各方面當香港出現動亂或特區政府無法控制的情況時，中央“出手”便不可避免，甚至必須。⁶ 然而，總體來說，中央對香港回歸後將會出現甚麼情況只可能有模糊的認識，難以作詳細的預測與評估。事實上，港人中的有識之士也不可能預知未來，然而反對派人士卻傾向從悲觀和負面角度估算香港在回歸後的境況，並以此嚇唬

5 部分變化其實在回歸前已經發生，主要源於英國人在撤退前夕所引進的一系列“代議政制”的政治改革，其總體效果是削弱行政機關的權力、地位和權威，並釋放出大量反共和反建制勢力。見劉兆佳，《回歸十五年香港特區管治及新政權建設》（香港：商務印書館，2012）。

6 鄧小平的言論散見於他對香港問題的多次論述。見《鄧小平論“一國兩制”》（香港：三聯書店，2004）。也可參考齊鵬飛，《鄧小平與香港回歸》（北京：華夏出版社，2004）。