第一章

香港的迷茫

香港不平靜

2014 年，香港不平靜。8 月 31 日，全國人民代表大會常務委員會頒佈「關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定」（下稱「八三一決定」或「人大常委會決定」），對香港特別行政區行政長官（下稱「特首」）的普選制度做出規定。人大常委會決定確認，根據香港基本法第四十五條的規定，香港可於 2017 年實現特區行政首長的首次全民普選。但同時亦就選舉制度做出三項重要的憲制性規限，即：第一，參加特首普選的候選人須由一個具有廣泛代表性的提名委員會提名，而該委員會的人數、構成和產生辦法均應嚴格遵循 2012 年特首選舉委員會的成例；第二，每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持；第三，最終有資格名列普選選票的特首候選人人數限制在二至三名。這三項重要規定被本地媒體稱為「連落三閘」。而長期寄望於通過特首普選分享特區管治權力的「泛民主派」大失所望，醞釀已久的「佔領中環」行動迅即被轉入組織和實施階段。

9 月 28 日下午，以青年學生為主體的香港示威者在經歷了約一週的罷課抗議後，於金鐘衝出警察防線，

佔領了主要行車通道。在警方防線被突破後大約一個多小時內，中環干諾道中全線、金鐘夏慤道全線、金鐘道東行往灣仔方向的三條行車線、紅棉道，以及灣仔軒尼詩道西段及告士打道近演藝學院一帶隨即被市民迅速佔據。佔領行動在數日內蔓延至香港和九龍的其他重要商業區，由此開始了香港示威民眾對港九核心區域長達七十九天的佔領行動。這場佔領運動很快被納入不同的政治話語的對立論述之中 —— 本地的運動參與和支持者稱其為「讓愛與和平佔領中環」；中央和香港特區政府則斥之為在外國反華勢力支持和策劃下的一場未遂的、旨在「反中亂港」的「顏色革命」。而論述的雙方都不約而同承認的一點是：「佔領運動」的最終發生，的確是香港社會自 1997 年回歸中國以來積累多年、卻未得到重視的各種結構性矛盾的一次總體爆發。

冰凍三尺非一日之寒。就在 2014 年之前的差不多十年之間，北京與香港所共同目睹的是特區管治中的結構性矛盾不斷被各方勢力人為地推向激化。從 2003 年國家安全立法失敗開始，到 2010 年的反高鐵運動及 2012 年的反國民教育運動的勃興，再加上形形色色、林林總總的日常抗議活動和例行集會，香港這個昔日的亞洲國際都會儼然已經成為悸動不安的社會運動之都。

隨著政治動盪而到來的還有內地和香港兩地民眾之間矛盾情緒的激化。特別是 2003 年之後由「自由行」政策所帶來的大量內地旅客突然出現在香港街頭，更使得

香港社會和民眾猝不及防。加之愈演愈烈的兩地「水客」走私活動所帶來的一些負面社會影響，在政治矛盾的背景下亦被人為放大，形成了一整套所謂「兩地矛盾」的極端論述，甚至連神隱半個世紀的「港獨」言論也在不同的意識形態包裝下悄然浮出水面，再露端倪。

2015 年 6 月 18 日，香港特別行政區立法會以 8 票贊成、28 票反對、0 票棄權的投票結果否決了特區政府根據全國人大常委會「八三一決定」擬制並提交審議的 2017 年香港特區行政長官普選方案。香港政治的困局進一步深化，香港未來發展的不確定性劇增，北京與香港社會的政治互信關係亦處於 1997 年以來最不明朗的時刻，被新的烏雲所籠罩。任何不故意蒙住雙眼的人都不會否認：中華人民共和國的第一個特別行政區 —— 香港 —— 已然在 2015 年的夏天抵達一個歷史的十字路口。何去何從，值得思索。

「八一八事件」

香港病了，但這個英國的前殖民地、如今由中華人民共和國管轄的特區，其肌體內部的病源似乎一時之間也難以斷定。就人類認知而言，瞭解當下的歷史往往是最為困難的。由於缺乏時間和空間上的距離和間隔，一切紛繁複雜的事件初看起來都顯得茫無頭緒，也難以尋找到合適的邏輯線索給以清晰的解釋和說明。如社會學

家呂大樂曾評論的那樣：

作為歷史，它屬於當代，跟作者與讀者都缺乏一種距離。它的問題倒不在於是否時間尚早，未能蓋棺論定，而是很多事物、經驗、記憶依舊新鮮，還在人們的腦海裏（因此每個人都有他的說法），令人以為自己心中亦有答案，欠缺一種對歷史的好奇。[1]

香港這個特殊之城的政治困局則比一般當代史的層次來得更為豐富 —— 主權體認的困難、國族認同的歧異、社群心理的扭曲、經濟體量的鴻溝、互信基礎的缺失、權力關係的異化、外國勢力的涉入、未來前景的晦暗以及內地與香港之間長期以來對彼此形象的「妖魔化」等種種前日之因相互交織，造就了今日香港困局之果。此時，若尋找一個歷史最關鍵的節點，取其斷面，或者多少可以給有心人以相當的啟示。2011 年 8 月 18 日在香港大學發生的「八一八事件」，恰正提供了這樣一個瞭解當前香港政治的截面。

2011 年適逢香港大學建校一百週年。百週年大慶對於任何高等學府而言都是一個極有意義的紀念日。香港大學自不例外。但更為重要的是，在 1997 年香港回歸祖

---

1 呂大樂，《那似曾相識的七十年代》，中華書局（香港），2012 年，第 5 頁。

國後，作為前港英殖民統治秩序的重要組成部分，這所擁有由英國紋章院頒賜校徽的百年學府正面臨著嚴重的身份危機。回歸之後的港大究竟是香港的？中國的？還是世界的？如何確定港大在新的政治秩序中的位置？而北京又會如何對待這所在全世界主要大學排名中均名列前茅、但卻是由異族統治者創建和發展起來的殖民地大學？這些問題的答案將直接決定港大未來的政治地位和發展方向，京港各界都對此拭目以待。

中國政治講究「格」—— 規格體現了一個機構或個人在中國政治體系中所享有的待遇和地位。中國政府對於大學的百年校慶有既定的處理規格。為中國培養最精英人才的兩所最高學府 —— 北京大學和清華大學 —— 自然享受特權。被俗稱「兩校」的北大（1998）、清華（2011）百週年校慶，官方活動均包括最高領導人親臨校園致賀、在京中共中央政治局常委悉數出席盛大慶典、中央電視台向全國現場直播慶典實況及當晚的專場慶祝文藝晚會，以及國家郵政局發行紀念郵票等殊榮。京外最高級的國立大學獲得的規格則略有減殺，但至少包括最高領導人致賀信及一名中央政治局常委出京參加慶祝大會，中國郵政亦間或會為個別京外大學百年校慶發行郵票以資慶賀。

但 2011 年香港大學的百週年慶典則是一個尚無前例的情形。港大自 2011 年 5 月起就開始籌劃邀請一名國家高級領導人出席百週年校慶，主要目的之一顯然是要明

確港大在新的主權體系和國家高等教育版圖中的地位。就北京而言，港大尚屬一所「體制外」的大學，但因位處中國境內又學術聲譽崇高，給予其何種待遇既是對港大地位身份的初步確定，亦是北京作為主權者對於香港上層知識文化界、乃至香港社會的一次重要的政治表達。茲事體大，不可不慎。

北京最後給出的安排是「一國兩制」之下的創舉。中央政府決定委派由時任中共中央政治局常委、國務院副總理的李克強率領高級政府代表團親臨港大致賀，並出席港大的百週年慶典。代表團成員包括國家主管教育的最高官員、教育部長袁貴仁以及多位部長級官員。就北京的原意而言，這一精心安排的訪問原本是中央政府向香港大學——以至香港的知識界和高等教育界——釋放政治善意的方式。第一，在中國政治體系中，派出中央政治局常委出席京外高校的慶典，就規格而言僅保留給國家的最高級學府。特別是李克強作為明確內定的國務院總理職務繼任人，「準總理」到訪的意涵在北京看來更是不同尋常。在中國的政治話語中，北京給予港大百年校慶的待遇雖不及身為巍巍上庠的北京大學和清華大學，卻等同甚至略高於其他京外一流的國立高等學府。這一安排就其本意而言，原是為香港大學在中國高等教育序列中的地位起到「定調」的作用，背後的意義不可謂不深刻。

第二，李克強在港大百週年校慶慶典上正式宣讀講

詞時專門安排了一段英文演講，這一做法對於國家級領導人來講是不常見的。北京試圖藉此表達中央政府高度尊重港大作為中國領土上一所世界知名的英文大學的誠意，也是對北京在香港高等教育界切實貫徹「一國兩制」方針的一次重申和確認。

第三，李克強在到訪港大時宣佈，中央政府將設立專項財政資金，每年支持一千名港大學生和教師赴內地學習、考察、開展科研項目。在北京看來，這個計劃一方面固然是延續其對港工作中一貫的「送大禮」思路、希望通過為港大提供政策利好來拉近彼此的距離；但更重要的意義恐怕在於，北京希望透過這一特別項目來表達中央政府接納和鼓勵香港大學以中國頂尖高等學府的身份逐步進入國家高等教育圖景的態度。

因此，對於這一場內涵深刻、規格特殊、歷史和現實意義重大的政治活動，中央和特區政府都給予了高度重視。在李克強到訪前夕，特區政府從行政長官到政務司長再到警務處長都曾親自到港大檢查活動現場。副總理訪問當日，港府史無前例地派出大量警力進駐校園協助大學開展安保工作，中央電視台在活動當晚的「新聞聯播」節目中，對港大的百週年慶典以及李克強的訪問予以重點報導 —— 亦算得上是香港回歸後港大在中國官方舞台上的超規格亮相。在官方的台本和政治傳播計劃裏，李克強的來訪始終是被北京設計和定調為表達中央政府對香港知識界的善意，並藉此加強同香港高校相互

聯繫的重要活動。

然而，香港社會對北京所試圖表達的政治善意，似乎完全沒有領情；很快，香港學界和媒體便以中央政府始料不及的方式做出回應。如果說李克強訪問校園當天，港大學生李成康等三人與警方和校方就示威方式問題發生的摩擦尚在預料之中的話，那麼整個事件在訪問結束之後的繼續發酵、以及被本港媒體不斷放大則超越了北京可以理解的底線。香港媒體就李克強副總理來訪的有關安排發出的質疑主要集中在三點：第一，質疑者認為港大為李克強安排的是校監專用的座椅，矮化了同場出席慶典的香港特首作為港大校監的固有地位。第二，質疑者認為前香港總督衛奕信（David C. Wilson）獲邀參加慶典，卻被安排於主席台第二排就坐，是矮化了這位前殖民地高級官員、港大前校監的地位。第三，質疑者亦認為在訪問當天，特區政府在校園過分配置了警力，並對試圖示威的港大學生李成康等三人進行了不正當的禁錮。

這三項質疑觸及到特區與中央的關係、香港與前宗主國的關係以及特區政府與香港公民社會的關係這三個回歸後最為敏感的政治議題，立即引起軒然大波。一時間，在媒體和「有心人士」的推波助瀾下，整個事件被不斷加溫，以至於時任港大校長的徐立之教授不得不在典禮當日親自接受學生的抗議書，並在數日後以站姿參加長達兩三個小時、由學生和社會人士組織的校園聲討

集會。儘管由校方組織的調查委員會所公佈的報告以詳盡的事實否定了媒體的相關政治指控，[2] 心灰意冷的徐立之仍宣佈不尋求連任港大校長，並於 2014 年 3 月黯然落台，成為「八一八事件」的最大犧牲品。

前塵後際

香港大學百週年校慶，本來是北京向香港知識界和香港社會釋放善意的一次重要政治行動，但結果卻被扭曲成又一次京港矛盾和衝突的源頭。為甚麼好事居然變成了壞事？「八一八事件」的發生，雖部分屬於歷史的偶然，但也同 1997 年後香港政治所具有的極其複雜而又特殊的社會心理背景密切相關。要探究今日香港政治困局的前塵後際，不妨從瞭解這一奇特的心理圖景入手。

1997 年香港回歸之後，在這塊中國領土上生長和生活的不少人仍然對中國主體政治秩序秉持疏離、懷疑乃至敵對的集體態度，並試圖將這些情緒和立場以社會教育、學校教育和同儕教育的方式傳遞給香港的年輕一代，所憧憬的是在「一國兩制」所提供的政治空間下，將香港保留為足以抗拒中國的管治與影響力的避風港，

---

2 調查報告第 8.6 段提出，「沒有證據表明在香港大學組織慶典過程中（包括座位編排）曾有任何外部力量（包括特首辦、中聯辦或其他任何內地官方部門）向校方施加了不適當的壓力。」參見 http://www.gs.hku.hk/rpanel/Report.pdf。

在中國國土上構建出一個政治的「異邦」。拋開某些具有自身特殊利益考量的政治勢力不談，不可否認的是，對中國內地存在的或多或少的疏離感、恐懼感甚至排斥感仍然是回歸之後香港社會各階層相當普遍存在的現象。香港社會中瀰漫的對中國主體政治秩序及其影響力的懷疑和抗拒情緒，是香港一切政治困局和亂局背後最基礎性的社會心理背景，也是「八一八事件」之所以發生的深層原因。

要徹底探究今日香港所面臨的政治困局，則須從瞭解香港社會特殊的集體心理狀態出發，梳理以「抗中」、「拒中」甚至「反中」為特徵的集體心理得以形成和蔓延的諸種肇因。肇因之一，是 1997 年香港回歸中國後，香港社會的身份認同危機問題始終未能得到解決。香港（及九龍、新界）自十九世紀中葉被清廷陸續割讓和租借給英國後，作為居住在英國殖民地上的華人，香港華人社會的身份認同經歷了長期的混沌和失序狀態。在殖民地制度之下，香港華人既非處於中國政府治下，又非百分之百的英國臣民，其國家認同一直處於真空之中。儘管在文化上，香港社會同中國內地有著密不可分、千絲萬縷的聯繫；但在殖民地政府和社會上層菁英的倡導下，全社會仍然受到歐風美雨的浸染，長期存在著強烈的仰慕和崇尚西方的集體情結，缺少與西方世界平等交往的經驗。同時，二十世紀以來，港英殖民地政府亦有意加強香港社會對中國母體（特別是政治母體）的排斥與疏離

感，加上香港同內地之間在過去一個多世紀客觀存在的經濟落差，使得香港人的身份認同一方面被人為地從中國體系中剝離，另一方面又未能被徹底融入其他政治認同體系（如英國體系）。加之英國殖民者長期宣傳的所謂「借來的時間、借來的土地」（borrowed time, borrowed space）之概念，亦令得香港華人在相當長的時間內具有與生俱來的漂泊感，長期未能建立起屬於自身的政治認同體系。1997 年香港回歸之後，這種由於政治上國家認同的缺失、文化上民族認同的困難以及對自身前途的擔憂相互疊加而造成的身份危機就顯得格外嚴重。

肇因之二，是香港內部的社會經濟結構性矛盾被投射到「一國兩制」的框架、特別是中國內地與香港的關係問題上。從某種程度上說，北京在 1997 年以來充當了香港內部結構性矛盾的真正製造者與受益者的「替罪羊」。香港最主要的結構性矛盾是極少數大商人控制了香港的經濟命脈，通過房地產綁架本地中產階級，並以其龐大的經濟勢力利誘並俘獲了香港的不少地方政治人物。英國和中國政府在過去或明或暗地支持或者認可了香港這一十分畸形的政商經濟結構。就港英政府而言，少數本地商人的崛起有利於簡化其對華人社會的管控；就中國政府而言，與佔據壟斷和主導地位的少數大商人搞好關係成為保證香港主權轉移能夠順利完成的一個政治捷徑。無論如何，如果做好極少數本地工商業鉅子的工作就可以影響和帶動整個社會的話，對於主權者來講

自然是性價比極高的理性選擇。但是，極少數大商人控制的經濟結構，必然導致社會財富分配的極大不平等，以及北京試圖給予的經濟利好和香港本地的發展成果為大商家所壟斷而難以惠及普羅大眾。所以，一方面，在主權者的默許下存留下來的這種畸形的社會經濟結構導致普通民眾產生巨大不滿；而另一方面，在由大商人控制的香港主流媒體的長期煽動下，民眾往往把自己對不平等、不正義的內部經濟結構的憤怒投射到「一國兩制」和中央政府身上。這種憤怒情緒成為香港回歸後的政治困局的主要亂源之一。

肇因之三，是香港社會與中國政治母體之間的長期溝通不暢和政情的嚴重隔膜。香港與內地之間長期的隔絕與疏離，造成了香港社會對中國政治母體的思維方式、話語體系和政治邏輯不甚瞭解，兩地之間公開有效的溝通渠道也極為缺乏，導致香港社會對中國政治母體的國情與政情產生嚴重隔膜。這種隔膜普遍存在於香港社會各階層、各政團。政治上左、右、中各方都是根據自己對中央政府和中國政治的極為模糊的、常常不正確的印象和揣測而做出政治判斷和採取行動，其效果自然可想而知。實際上，自回歸以來，香港社會與北京之間在幾乎所有重大問題上都表現出嚴重的溝通失靈。香港社會無法用能夠得到北京理解和同情的方式準確表達出自己的訴求，北京也感覺無法用慣常的方式既含蓄又有效地表達自己的觀點。彼此的隔膜加上溝通的不暢，使

得 1997 年以來的香港與北京的政治互動始終呈現「自說自話」、「雞同鴨講」的可悲狀況。雙方的激烈衝突和生硬碰撞代替了靈活的談判和有效的溝通，成為香港亂局的又一原因所在。

肇因之四，是香港政治文化中對中國政治母體形象的長期深入人心的妖魔化過程，在 1997 之後更為加重。這其中既有兩地在二十世紀相當長一段時間內經濟和生活水平落差的因素，也有英國及香港本地媒體長期的炒作和「有意」誘導的成分在內。總體來講，香港的本地話語對於中國這個政治母體的描畫往往是脫離事實的妖魔化，而對於英國殖民者則是給予同樣超出事實的拔高和美化 —— 這種反差在香港中上層菁英群體的政治心理中體現得更為普遍。雖然中國內地不少大都市同樣存在地域優越性的傳統心理，但香港的類似情緒則更為極端，往往表現為以中國身份認同為恥。英治時期由於種種歷史機緣巧合而造就的香港經濟奇蹟，更為香港人帶來了面對中國政治主體秩序時特有的歷史優越感。

肇因之五，是香港社會與中國政治母體之間長期以來的互信嚴重不足。香港在過去一個多世紀的時間裏，作為外來權力管治下的土地，孤懸於中國的政治體系之外，本身就與主體政治秩序之間存在著天然隔閡。在長期的分離、分治狀態下，香港的政治文化、政治話語與政治菁英都早已不屬於中國本土治理體系的一部分。無

論是二十世紀的國民黨還是共產黨政權，對於香港而言皆屬政治上的「他者」，而香港在中國本土政權眼中則是陷於南方一隅的化外孤城。這種相互剝離，造成了香港社會同中國本土政治秩序之間彼此相安無事則易、而建立和維持互信則難的狀況。香港社會菁英從上到下對於中國本土的政治體系既不瞭解也不熟悉，亦沒有太大動力去加深認知，結果造成了長期以來兩者之間幾乎沒有任何可資依賴的信任關係。1997 年回歸後，香港本地菁英人物也囿於眼界所限，未能及時預見到香港作為政治邊陲與中央權力的互信不足所可能帶來的災難性後果，在構建互信問題上延宕了時機。這一問題在本書後面的章節還會詳細討論。

肇因之六，是歷史上香港與中國內地之間在經濟發展和公共管理水平上曾經存在的落差，造成了香港人對中國內地社會的整體性歧視和排斥。這種歷史造就的畸形的相對關係，又通過社會教育、家庭影響和同儕互動而一代代延續下來，成為香港社會所共享的集體記憶。即便世易時移，香港與中國內地的相對經濟關係和權力關係在今天已經發生了翻天覆地的變化，但這種脫離時代的集體記憶不但很難從香港社會中被抹去，甚至進一步加深，成為一部分香港人對中國內地的抗拒、敵對和扭曲交織在一起的、極其複雜的心理狀態的源頭。這樣的歷史遺產由於與現實極端脫節，所以當它以各種形式在香港之外的公眾媒體上被表達出來的時候，會顯得十

分可笑；但在本地社會，這種特殊情緒對香港政治產生了十分微妙而顯著的影響。事實證明，這種以脫離時代的優越感為基礎的集體心理，對回歸之後的香港社會在政治上的順應和調適是極為不利的情緒負資產。

回歸的與未回歸的

1997 年 6 月 30 日的午夜，英國的米字旗在香港會展中心新翼的香港回歸典禮上緩緩落下；7 月 1 日零時，在「義勇軍進行曲」的旋律中，五星紅旗在這塊曾脫離中國一個多世紀的土地上緩緩升起。香港已經不可逆轉地回到中國的版圖。但五星紅旗在香港的升起，並不意味著這個 1,104 平方公里的特別行政區被簡單同化到國家既有的管治體系和政治秩序之中。

根據鄧小平制定的「一個國家、兩種制度」的基本方略，香港原有的社會、經濟和法律制度被暫時以「急凍」的方式存留下來。據此，中國政府在香港實行了一整套特殊的管治措施，被精煉地概括為「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的十二字方針。這一整套特殊措施由全國人民代表大會通過《中華人民共和國香港特別行政區基本法》固定下來，成為香港回歸中國之後的基礎性法律框架。1997 年 7 月 1 日之後的香港，從英國治下的殖民城市成為了中國特殊的政治邊陲。

回歸之初，北京對香港這個新近加入國家政治大家

庭的特殊邊陲之地採取了政治上優容、經濟上扶植和社會及文化上區隔的管治辦法。就政治而言，中央政府主要依靠香港本地的上層社會以及港英所培養的公務員隊伍，通過特區政府進行間接管治，力圖在保持總體運作連續性的基礎上為香港的繁榮和穩定提供政治和法治保障。另一方面，北京對香港地方事務採取了最低程度的干預。除涉及核心主權的事項外，基本完全放手由特區政府和特區菁英階層自行管理、自我服務。北京領導人將此辦法形象地總結為「井水不犯河水、河水也不要犯井水」。因此，香港的政治發展脈絡從特區初創開始就保持了相當的獨立性 —— 這既為回歸之初香港得以保持平穩過渡創造了政治條件，也為後來香港管治中即將要發生的一系列矛盾和問題埋下了伏筆。

就經濟而言，回歸之初，北京把保持香港的繁榮與穩定作為對港工作的中心任務。在慶祝香港特區成立的文藝匯演上，時任國家主席的江澤民贈送給特區首任行政長官董建華「香港明天更好」六個字的書法，被普遍看作是北京對香港在回歸後保持繁榮的莊重承諾。同時，為了不給「一國兩制」的落實造成衝擊，北京在社會交往和文化交流兩方面均對回歸後的香港保持甚至加強了原有的區隔措施。就社會層面而言，香港和內地之間關於人員往來的控制辦法一仍其舊，特別行政區與廣大中國內地之間的行政邊境得以維持下來，出入境手續不變。在文化上，儘管二十世紀八、九十年代，香港的

小說、電視、音樂和電影等文化產品在內地風靡一時，影響了整整一代青少年，但北京對於特區在政治上對內地可能產生的潛在影響仍給予高度警惕。通過所謂深港「一線」這條實在的行政邊境線，北京把香港在政治話語權上對內地可能施加的影響關閉在羅湖橋以南。這種精心保留下來的社會文化區隔對於北京在 2014 年得以在沒有後顧之憂的情況下策略性地處理「佔領中環」行動實在有著莫大的影響。

在保持香港政治、社會及文化延續性的問題上，北京的立場是一貫的。早在 1995 年，前中共中央政治局常委李瑞環就曾用紫砂壺的比喻闡釋過北京的想法。在當年 3 月舉行的全國政協港澳委員小組會上，李瑞環即興講了個小故事：

有位窮老太太去市場賣祖傳的一把宜興紫砂小茶壺，起碼有 200 年歷史，以後就算不加茶葉，水中也會有茶香，是件好東西。有人願意以三兩銀子的高價購買。豈料老太太覺得茶壺太舊，不好意思要這麼多的錢，就用水反覆清洗了。買主回來一看，裏面的茶垢全洗乾淨了，便說，就是 5 錢銀子也不值了。

一位內地作者進一步解讀道，「當時是我國和英國就香港政治體制爭論最激烈的時刻，李瑞環同志用百年宜興紫砂壺來比喻香港，寓意極為深刻：不要妄洗『茶垢』，最

後導致香江失去特色，要找最理解香港優點的人來管理香港。」[3] 總之，在回歸之初，北京在香港問題上總的方針顯然是：在保持香港與中國內地之間適當區隔的條件下，放手予港人治港，全力落實香港特區之「特」，以順利實現主權回歸，並保證回歸之後香港的經濟繁榮和社會政治穩定。

北京在香港回歸之初的一系列政策，突出強調在新的「一國兩制」框架下「兩制」的成分，但卻或多或少、有意無意地迴避了這個框架中同等重要的「一國」成分。北京這一政治上的策略性取態一方面保證了香港回歸祖國的歷史進程得以體面而穩妥地完成，但另一方面也推遲了香港在政治主權、經濟主權和社會認同等層面上全面和徹底回歸中國的進程。從一定意義上說，香港特別行政區並未如同北京原先設想的那樣，在回歸後積極地以中國大家庭中特殊政治成員的身份加入到全國性的政治生活之中。香港的回歸，迄今為止仍然是不完全的回歸。1997 年後香港的不完全回歸狀態主要體現在下述四個方面。

第一，北京在港的管治權威始終未能完全確立。儘管通過 1997 年中國對香港恢復行使主權這一標誌性的歷史事件，香港各界已經形成了英國公開的殖民主義管治

---

3 http://www.people.com.cn/BIG5/wenhua/1088/2795170.html.

秩序已經結束的政治共識，但對於香港的管治秩序和權力結構的新的共識卻迄今尚未形成。回歸後，京港雙方在香港政治的實際運行當中往往對特區的獨特性強調較多，而對北京在香港的管治權力強調較少，在某些情況下為避免刺激香港社會，還有意迴避中央在港權力的問題。北京對於「港人治港」、高度自治的方針也一直採取模糊策略，沒有劃出明確的邊界和底線，使得香港社會普遍認為高度自治就是指除了國防與外交事務之外，一切跟香港有關的事情都應該由香港人自行決定——這顯然與北京的初衷有相當大的落差。這些情況造成了回歸以來，在「一國兩制」框架下香港的自主性被人為誇大、而北京認為自己應享有的管治權則被人為抗拒和設限，北京作為主權者的政治權威始終未能完全建立起來。代表中央政府的政治標誌在香港不但未能獲得應有的尊崇，香港社會少數人反而以公然侮辱普通話、簡體字、內地遊客甚至中國國旗的方式作為他們否認和抵制北京政治權威的最新手段。這一情況與港英時期香港本地居民普遍對代表英國殖民者政治標誌物所持有的馴服和仰慕的態度構成鮮明對比。

第二，回歸以來，代表北京的聲音始終沒有在香港的社會輿論中佔有一席之地，在香港的政治話語和政治議程設置中北京也基本不掌握主動權。在現代政治生活中，話語權（discursive power）和政治「議程」設置權（agenda setting）是兩項重要也是基本的管治權力；而

在香港政治中北京於此兩方面都始終處於極為被動的局面。在香港，代表北京官方聲音的《大公報》、《文匯報》等報刊往往被本地社會標籤為「左報左刊」，遭到長年累月的醜化和妖魔化，無法在輿論空間取得任何主導地位。在政治議程設置上，香港的本地政治力量、本地媒體往往可以通過製造新聞和發動社會運動，不斷設置甚至製造香港社會的關注議題，而港府乃至中央政府往往只能被動應對，鮮有接招能力（遑論政治上主動出擊）。話語權和政治議程設置權上的不平衡，使得北京對香港的管治缺乏社會輿論基礎，舉步維艱。

第三，香港本地的政治經濟菁英階層尚未完全建立起對於北京作為主權者的政治忠誠和歸屬感。本身以「永久反對派」面目出現的香港泛民主派自不必說；但即使是本地建制派人士，不少也不過是把北京作為一個「優勢外來權力」—— 他們既未把自身看作是北京政治體系的一部分，也對北京在香港的管治意圖和權力沒有興趣、渠道和相應的知識儲備進行深入瞭解。再加上站在某些政黨和政治勢力身後的香港工商業富商對於北京的管治權採取「腳踏兩隻船」的虛與委蛇態度，亦大大助長了香港政治界的本地意識，以及排斥北京的利益關切和管治意圖的底氣。總的來說，本地不少政治人物目前尚對北京採用極為短期、現實、投機的觀點和方法來處理彼此關係，純粹的趨利主義和機會主義仍然是香港本地政治社會的主要特色。這種缺乏深層認同感和歸屬感的權

力關係顯然欠缺紮實的政治基礎，不可能有利於香港的長治久安。

第四，香港社會運動的不斷激進化和「港獨」勢力的泛起對香港特區的管治構成新的干擾。從六四「維園晚會」到七一遊行、從抗議人大釋法行動、反高鐵運動、反國教運動一直到「佔領運動」，香港社會在回歸後發動的針對中央和特區政府的眾多社會運動不斷被激進化，甚至「港獨」這一從來都未曾進入香港社會主流論述的「異端」思潮也開始逐漸在年輕一代中獲得越來越多的聽眾，成為香港社會當前最吸引眼球的政治話題之一。本地社會運動也從早期的小規模、單一議題抗議活動發展為當前的大規模、總體性、全面同北京和特區政府進行對抗的新型社會運動。新型社會運動不再以一時一事為依歸，而是從基礎層面反對和抵制北京對香港的主權和治權，謀求建立屬於香港本地的身份認同以及獨立的政治實體。2015 年 6 月 4 日，香港幾所大專院校學生會的代表在維多利亞公園舉行的晚會上焚燒基本法，就反映了這一思潮已經初步走上本地政治舞台。這種泛化、激進化和「獨化」的社會運動，對於香港社會與北京之間政治合作和政治互信殺傷力非常巨大，其負面影響勢必隨著時間的發展而逐漸顯現出來。

1997 年港英政府殖民統治的結束和香港特別行政區的成立，標誌著香港在名義上回歸祖國。但這一歷史性事件僅僅完成了香港這個昔日的東方之珠在領土、防

衛、外交和憲法認受性上對中華人民共和國的復歸；在更廣泛的層面上，香港與中國主體政治秩序的整合過程則顯得極為漫長和困難。所謂的「求大同、存大異」並未發生。中央在香港的管治權威尚待建立、港府的施政能力尚待加強、本地政治菁英對北京的政治忠誠尚待確立、中央和特區政治體系之間的相互調適機制尚待鞏固、香港社會大眾心理抗拒中國內地的問題尚待解決——這些方方面面的情況都決定了香港回歸目前還僅只是進行時、遠非完成時。

破解困局

香港回歸之後所逐漸展現出來的政治困局，從一定意義上說是在北京意料之中的。鄧小平在 1987 年會見香港基本法起草委員會委員時曾講過一段著名的話，不妨全引：

> 切不要以為香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管，就萬事大吉了。這是不行的，這種想法不實際。中央確實是不干預特別行政區的具體事務的，也不需要干預。但是，特別行政區是不是也會發生危害國家根本利益的事情呢？難道就不會出現嗎？那個時候，北京過問不過問？難道香港就不會出現損害香港根本利益的事情？能夠設想香港就沒有干擾，沒有破壞力量嗎？我看沒有這種自我安慰的根

據。如果中央把甚麼權力都放棄了，就可能會出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力，對香港有利無害。大家可以冷靜地想想，香港有時候會不會出現非北京出頭就不能解決的問題呢……總有一些事情沒有中央出頭你們是難以解決的。中央的政策是不損害香港的利益，也希望香港不會出現損害國家利益和香港利益的事情。要是有呢？所以請諸位考慮，基本法要照顧到這些方面。有些事情，比如一九九七年後香港有人罵中國共產黨，罵中國，我們還是允許他罵，但是如果變成行動，要把香港變成一個在「民主」的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。干預首先是香港行政機構要干預，並不一定要大陸的駐軍出動。只有發生動亂、大動亂，駐軍才會出動。但是總得干預嘛！[4]

鄧小平的做法是適當的。在香港回歸之前，鄧小平就已經清楚地為將來的特別行政區的政治生活劃出了清晰的、不可逾越的「紅線」——亦即北京對港的政治底線。這一政治底線，如果結合鄧小平在另外兩次談話中所闡述的觀點，就形成一個比較清晰、完整和系統化的論述。1984 年，鄧小平在接連會見香港工商界訪京團和政治人物鍾士元時，特意針對未來香港特區的管治人才問

---

4 鄧小平，《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第 221 頁。

題指出：

> 港人治港有個界線和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港……甚麼叫愛國者？愛國者的標準是，尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。[5]

當年國慶節，鄧小平在會見香港觀禮團時又針對未來特區的政治發展和可能的變革專門講了一段具有高度預見性的話。他說：

> 變也並不都是壞事，有的變是好事，問題是變甚麼……如果有甚麼要變，一定是變得更好，更有利於香港的繁榮和發展，而不會損害香港人的利益。這種變是值得大家歡迎的。如果有人說甚麼都不變，你們不要相信。我們總不能講香港資本主義制度下的所有方式都是完美無缺的吧？……把香港引導到更健康的方面，不也是變嗎？向這樣的方面發展變化，香港人是會歡迎的，香港人自己會要求變，這是確定無疑的。我們也在變。[6]

鄧小平的這三次重要講話，在中央對港管控底線、治港

---

5 鄧小平，《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第 61 頁。

6 同上，第 73 頁。

人才選拔和香港未來變革這三項當前最關鍵的政治議題上訂出了系統性的底線，也為未來的香港特區政府劃出了清晰的行為界線。這三者所構成的論述體系，應當被視作一個完整的政策表述，對今天香港政治的發展仍然具有高度現實性和針對性。

香港問題發展至今，種種的癥結集中於三個主要方面：其一，香港社會無法從歷史優越感中解脫出來，直面中國崛起的新現實。這種巨大的心理落差以不同形式呈現在政治層面，其中一些會異化為極端的「反中」情緒並激進化為「港獨」思潮，嚴重妨礙了香港社會在保持自身獨特性的同時與北京建立政治信任的可能性。其二，香港社會對「一國兩制」和基本法的認知存在過高想像，對香港在「一國兩制」的安排下所享有的高度自治懷有不切實際的期望。其三，北京為了保證香港順利回歸而採取的一些政治上優容、經濟上扶植的政策，也使部分香港菁英人士形成了「會哭的孩子有奶吃」的印象，甚至在行為上形成了動輒以香港的繁榮穩定為要挾向北京予取予求的習慣模式。這種以做生意心態搞政治的做法，是香港政治界的積弊，與中國的政治文化不甚吻合。這三個問題集中到現實政治層面，所製造出的困難和離心力是相當顯著的。要突破香港目前面臨的政治困局、改善特區的管治和政府施政，關鍵節點仍在於要在政策話語和政策行為兩方面對「一國兩制」正本清源，有效管理香港社會的政治期望，真正建立起北京與香港

之間的政治互信，以促進香港高度自治健康有序發展，並確保香港作為中國境內的國際自由港和世界一流都市的特殊地位。

待解之惑

十八年雖然已經過去，但所有曾親身經歷盛況的首都居民應該都還記得 1997 年 7 月 1 日凌晨那聲震九城的禮炮聲。在官方媒體看來，隆隆禮炮聲不僅洗刷了籠罩在現代中國頭上的百年屈辱史，而且意味著共和國的重要成員 —— 香港 —— 在近一百年的離散後終於回到了由五十六個民族組成的大家庭。洋溢在人們臉上的是發自內心的喜悅笑容。然而，2014 年發生的「佔領運動」讓所有關心香港前途和命運的人心頭重新佈滿疑惑和憂慮的烏雲。

1997 年中華人民共和國對香港恢復行使主權，重建了香港特別行政區完全從屬於中國的領土地位，英國殖民地政府徹底停止管治和自身運作。英國駐香港的軍事力量完全終結了使命，中國人民解放軍全面接管了香港特區的防衛勤務。中國外交部代表中央人民政府接管了涉及香港的外交事務，並依照國際條約和中國國內法對駐港外交領事機構、國際機構的代表機構行使完全的駐在國權力及承擔駐在國應承擔的義務。就香港本地政治而言，中央政府主導建立起了基本的政治和憲制認受性

基礎，特區政府架構也按照中央政府意圖和基本法規定的架構完成組建並投入運作。從領土主權、防衛主權、外交主權和政治認受性四個方面來看，香港通過 1997 年的回歸，完成了基本政治秩序的初創工作，為 2047 年之前香港特別行政區的有效管治奠定了基礎。

但是，1997 年主權意義上的領土復歸並未能解決香港在後殖民地時期政治生活中浮現出來的新舊問題。這些有待回答和解決的問題構成了 1997 年後至今、甚至直至 2047 年之前香港管治所面臨和需要處理的主要挑戰。為何 1997 年之後香港社會政治心態的調適和政治認同的建立面臨如此巨大的困境？為何 1997 年以來北京始終未能在香港建立政治權威、而特區政府施政亦舉步維艱、困難重重？為何香港本地菁英階層對北京的政治忠誠始終未能確立？為何香港與祖國內地正常的政治、經濟、社會和文化交流與聯繫總是被人為設置障礙、甚至被妖魔化？為何「一國兩制」中的兩種管治系統迄今未能形成有效的磋商、對話與溝通的管道和機制？為何香港的社會運動一再激進化、在「反中」、「抗中」和「拒中」的道路上日行日遠？為何香港社會的「人心」在多年以來不但沒有回歸、反而在中國對香港恢復行使主權十八年後變得更加焦躁及不理性？今天的香港政局中，還有許多難以盡數的類似問題需要回答。

這些香港管治中的待解難題，其形成既有歷史根源，又有現實原因；既涉及社會基礎層面的結構性動

因，又有政策互動過程中的人為因素，也不排除歷史偶然性（historical contingency）的影響。本書將對這些問題進行深入剖析，與讀者一道探討香港政治之所以陷入今日之困局的原因，並尋求解決之路徑。一個與國家主體政治秩序離散多年的現代都市，要重新整合進政治主體的制度體系和憲法秩序，同時又要保持自身的獨特性，這本身恐怕就是人類歷史上最宏大和最艱深的政治難題之一。這難題，終究需要北京和香港一齊努力才能給出最好的解答。

第二章

治亂一念間

實踐中的「一國兩制」

「一個國家、兩種制度」原本是中國共產黨領導人為解決台灣統一問題而提出的戰略設想。1949 年國共內戰結束後，中華人民共和國在北京成立，而原國民黨政府則播遷台北，由此開始了兩岸長期分治的局面。到二十世紀七十年代末、八十年代初，當中共領導人在考慮實現中國大陸與台灣的和平統一問題時，毛澤東時代所提出的「解放台灣」的口號被逐漸擱置，而在祖國統一的大前提下保留台灣原有的制度和生活方式這一思路逐漸成為可行的選項，並在中國共產黨領導層中形成了一定共識。

1978 年 10 月 8 日，國務院副總理鄧小平在會見日本文學評論家江籐淳時提到：「如果實現祖國統一，我們在台灣的政策將根據台灣的現實來處理。比如說，美國在台灣有大量的投資，日本在那裏也有大量的投資，這就是現實，我們正視這個現實。」[1] 同年 11 月 14 日，鄧小平在與緬甸總統吳奈溫的會談中談到台灣問題時表示：

---

1 中國和平統一促進會，〈中國政府對台方針政策的歷史沿革（二）〉，《統一論壇》，2011 年第 3 期，第 30 頁。

「在解決台灣問題時，我們會尊重台灣的現實。比如，台灣的某些制度可以不動，那邊的生活方式可以不動，但是要統一。」[2] 1981 年 9 月底，全國人民代表大會常務委員會委員長葉劍英在向新華社記者發表的談話中更具體而微地闡明了中國領導人的這一戰略構想。葉劍英指出：

國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊……台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。[3]

1982 年 1 月，鄧小平進一步表示：「『一個國家，兩種制度』，兩制是可以允許的，他們不要破壞大陸的制度，我們也不要破壞他那個制度。」[4] 翌年 6 月 26 日，時任中

---

2 張豈之、楊先才（編），《中國歷史：中華人民共和國卷》，北京：高等教育出版社，2001 年，第 268 頁。

3 葉劍英，〈關於台灣回歸祖國，實現和平統一的方針政策〉，摘自《葉劍英選集》，北京：人民出版社，1996 年，第 564 頁。當年的港英政府行政局首席議員鍾士元後來回憶説，港英立法局和行政局對葉劍英的講話進行研究後，發現這講話中的部分內容對於解決香港問題有重大關係。鍾士元，《香港回歸歷程：鍾士元回憶錄》，香港中文大學出版社，2001 年，第 26 頁。

4 張學仁、陳寧生，《二十世紀之中國憲政》，武漢大學出版社，2002 年，第 450 頁；中共中央統戰部研究室（編），《一個國家兩種制度：台灣、香港、澳門和海外各界人士的有關言論文章選錄》第五卷，中國文史出版社，1988 年，第 82 頁。

國共產黨中央軍事委員會主席、中央顧問委員會主任的鄧小平在會見美籍華裔政治學教授楊力宇時則再度重申：

祖國統一後，台灣特別行政區可以有自己的獨立性，可以實行同大陸不同的制度。司法獨立，終審權不須到北京。台灣還可以有自己的軍隊，只是不能構成對大陸的威脅。大陸不派人駐台，不僅軍隊不去，行政人員也不去。台灣的黨、政、軍等系統，都由台灣自己來管。中央政府還要給台灣留出名額。[5]

至此，以「一國兩制」的構想解決中國領土統一這個歷史遺留問題的基本方略業已形成了一套較為系統但高度原則性的論述。

作為政策設想的「一國兩制」，從源頭看來有幾個不容忽視的特徵。第一個特徵，在於「一國兩制」是北京為了促進台灣回歸、實現祖國的完全統一而提出的政策設想。因此從這一政策設想提出的第一天起，「一國」就是目的和基礎，而「兩制」是過程和手段。「一國」與「兩制」的地位並不是對等的，兩者之間存在明顯的輕重次序。第二個特徵，「一國兩制」就其源頭而言，重點是放在保證台灣的社會、經濟制度和生活方式

---

5 鄧小平，《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第 30 頁。

不變，目的是為了保證統一後台灣地區的外國投資和經濟活動的正常開展。可見，「一國兩制」的政策重心是經濟繁榮，而不是政治民主化或者社會福利化。即便之後鄧小平在司法、防務等方面允諾統一後的台灣可以享有某種「獨立性」，也是基於「繁榮」這一總的政策目標而言的。至於在「一國兩制」框架內如何處理海峽兩岸的政治制度差異性的問題，中共的第二代領導人並未給予清晰回答，而是留給未來領導人在實踐中去逐步探索。

第三個特徵，是「一國兩制」作為政策構想既具有高度靈活性，又強調步驟穩健，是靈活性和務實性的結合體。「一國兩制」作為政策構想而言並不是孤立的，而是以鄧小平為首的第二代中國共產黨領導集體制定的改革開放大方略的一個重要組成部分，因此具有中國改革開放時期政策的共同特徵。改革時代中國政界有著名的、具有全局性指導意義的「兩論」：一是出自陳雲的「摸論」，即「摸著石頭過河」，指在改革開放的實踐中要穩步探索最適合時代需求、最符合中國國情的國家發展道路。1980 年 12 月 16 日，中國共產黨中央委員會副主席陳雲在中央工作會議上講話。在這篇題為《經濟形勢與經驗教訓》的講詞中，陳雲指出，中國要改革；但因中國改革問題複雜，必須亦要保持穩定，要摸著石頭過河，不能過急，

強調穩健。[6] 二則是出自鄧小平本人的「貓論」，即「黃貓、黑貓，只要能捉住老鼠就是好貓」。這一觀點最早見於 1962 年 7 月 7 日鄧小平發表的《怎樣恢復農業生產》一文。文中，鄧小平就如何評價農業包產到戶評論道：

劉伯承同志經常講一句四川話：「黃貓、黑貓，只要能捉住老鼠就是好貓。」這是說的打仗。我們之所以能夠打敗蔣介石，就是不講老規矩，不按老路子打，一切看情況，打贏算數。現在要恢復農業生產，也要看情況，就是在生產關係上不能完全採取一種固定不變的形式，看用哪種形式能夠調動群眾積極性就採用哪種形式。[7]

鄧小平的「貓論」回答了改革開放年代中國的現實主義政策哲學和對各項政策的評價取捨標準問題，即，要把判斷重點放到是否有利於完成黨和國家的中心任務 —— 開展經濟建設和實現現代化 —— 的大局上來，而不是採取形而上學、固定僵化或者泛意識形態化的其他甚麼標準。陳雲的「摸論」則回答了中國改革開放年代的政策決策如何進行的問題。陳雲所提出的是一個高度務實同時又高度穩妥的方法，即：按實際情況的要求和

---

6 陳雲，《陳雲文選》第三卷，北京：人民出版社，1995 年，第 279 頁。

7 鄧小平，《鄧小平文選》第一卷（第二版），北京：人民出版社，1994 年，第 323 頁。

限制，見步行步，在實踐中小心探索，不斷優化改革開放和現代化建設的各項政策，以求決策更符合實際及更順應時代的變化和要求。

因此，作為中國改革開放年代的標誌性國策，「一國兩制」從誕生之日起就在以上兩個方面都被打上了極其鮮明的時代烙印。「一國兩制」的高度務實性，體現在它既照顧到歷史、又照顧到現實，既服務於祖國統一的大局、又著眼於保證台灣地區在實現統一之後的經濟繁榮，既有高度的原則性、又有穩健的可操作性，是一個來自於實踐、「接地氣」的政治構想。這個構想正視中國大陸與台灣之間的意識形態差別，但又強調超越意識形態差別，使得此政策構想得以創造性地與八十年代國家改革開放和祖國統一的中心任務相適應。

「一國兩制」的高度靈活性則體現在：與中國改革開放時代的其他政策一樣，它只是非常原則、非常框架性的構想，需要在實踐中不斷探索、不斷完善和不斷發展。因此，「一國兩制」是活的、有生命力的實踐，而非死的教條；在「一國兩制」付諸實踐的過程中，所有參與各方和所有持份者 (stakeholder) 的所做、所為、所思、所想以及他們背後的利益交鋒，都會影響到這個政策構想在政治實際中最終得以實現的型態。同時，亦如同改革開放時代的其他主要國策一樣，北京也勢必根據不斷發展變化的時代需求、對實踐中的「一國兩制」架構進行與時並進的適切調整。因此，任何認為「一國兩

制」應當具有某種僵化呆板的樣式或者永恆不變的界限的想法，都是不符合實際的，也與北京提出這一政策構想的初衷不相吻合，甚至是南轅北轍。

「急凍式」回歸

原本為統一台灣而提出的「一國兩制」政策構想被首先運用到香港和澳門，是歷史的機緣巧合促成的。香港是現代中國的創傷性記憶。1842 年，清廷於鴉片戰爭中戰敗，被迫簽訂《南京條約》，將香港島（連同鴨脷洲和附近島嶼）永久割讓予英國維多利亞女王（Queen Victoria）及其合法繼承人。1860 年，清廷再於第二次鴉片戰爭中敗於英法聯軍，簽訂《北京條約》，將九龍半島界限街以南永久割讓予英國。1898 年，清廷再與英國簽訂《展拓香港界址專條》，英國據此租借「新界」（包括新九龍及逾二百個離島），為期九十九年。這三份不為中華人民共和國政府承認的不平等條約實際上形成了今天香港特別行政區所轄領域的大致範圍。

自二十世紀七十年代末開始，隨著新界地區租借期限的不斷逼近，在英國政府的動議和催促下，中英兩國政府才開始進行關於香港前途命運的外交接觸、商討和正式談判。中英關於香港前途地位的談判，恰好與中國共產黨領導人思考台灣統一問題的時間重疊；這使得中

國領導人開始考慮將剛剛提出不久的「一國兩制」構想率先運用於香港回歸的可能性。1984 年 6 月 22 日，鄧小平就此予以詳細說明，他指出：

中國政府為解決香港問題所採取的立場、方針、政策是堅定不移的。我們多次講過，我國政府在 1997 年恢復行使對香港的主權後，香港現行的社會、經濟制度不變，法律基本不變，生活方式不變，香港自由港的地位和國際貿易、金融中心的地位也不變，香港可以繼續同其他國家和地區保持和發展關係。我們還多次講過，北京除了派軍隊以外，不向香港特區政府派出幹部，這也是不會改變的。我們派軍隊是為了維護國家的安全，而不是去干預香港的內部事務。我們說這個話是算數的。[8]

「一國兩制」在香港的率先運用，既是最終解決中國領土完全統一問題的重要步驟，也是中國政府在改革開放年代進行的一次對國家政治體制的重要創新。1982 年 12 月 4 日，第五屆全國人民代表大會第五次會議通過的《憲法》，專門在第三十一條列明「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定」。這一極為特殊的憲

---

8 鄧小平，《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第 58 頁。

法「統一條款」，為中國政府按照「一國兩制」構想解決香港、澳門回歸祖國和海峽兩岸實現統一提供了憲制基礎。其後中英兩國政府於 1984 年 12 月 19 日簽訂的《聯合聲明》及 1990 年 4 月 4 日中國國家主席頒佈的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》則為香港在「一國兩制」框架下復歸祖國做出了具體的外交和法律制度安排。

以「一國兩制」的方略來解決香港問題是一個政治上的創舉；但不能否認的是，這一問題是在非常倉促的情形下被提上中國共產黨的政治議程的。實際上，當 1979 年 3 月香港總督麥理浩（Crawford M. MacLehose）訪問北京、並與鄧小平首次談及香港前途問題時，中國人民解放軍剛剛結束對越南的大規模自衛反擊作戰不到十天，而仍處在「文化大革命」後撥亂反正初期的中國政府亦尚未對香港在 1997 年前的地位和管治問題做出深入研究，遑論做出重要決定。隨著中英關於香港前途命運問題的接觸和商談的深入，中國政府才逐步把香港回歸這個問題在內地百廢待舉的情況下「插隊」提上議事日程，並成功在「一國兩制」的框架下就香港在 1997 年回歸祖國形成了十分初步及原則性的政治決策。

起初，中國政府對於「一國兩制」框架下未來香港政治運行的設想是「急凍式」的回歸，即，快速把 1997 年 6 月 30 日午夜時分香港既存的社會、經濟、法律和政

治制度基本不動地接收過來，保持大體不變，然後再因應時代的變化擇機予以解凍和變革。八十年代香港回歸談判期間，香港人最常聽到的六個字——「馬照跑、舞照跳」——就形象地表達了北京對於在回歸完成後保持香港的資本主義制度和不同於中國內地的生活方式的設想和願景。

「急凍式」回歸這一政治設計的主要原因在於改革開放初期中國內地在經濟發展、對外開放和擴大貿易方面對香港的依賴。北京並不願意在回歸後收回一個不再繁榮和開放的「臭」港、「死」港，這顯然不符合中國共產黨的長遠利益。但另一方面，改革開放初期中國領導層所面臨的對內撥亂反正、對外應對美蘇冷戰的高度複雜工作，也使得其對香港在回歸後的管理問題無暇充分瞭解和思考，故而中共從務實角度出發亦不願意被迫過度捲入處理香港本地的一些具體事務上。當然，三十多年前，中國中央政府在治理現代化的國際都市所必須的知識儲備和人才儲備兩方面都嚴重不足，也是促成北京設想對香港本地事務盡量採取不插手立場的主要原因之一。正如特區政府中央政策組前首席顧問、全國港澳研究會副會長劉兆佳曾寫道的那樣：

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。[9]

因此，在八十年代北京甚至有官員表示香港回歸不過是「換國旗、換總督」，中央對港工作系統的負責官員也經常強調回歸後香港的政治經濟社會制度、生活方式、華人公務員隊伍、菁英階層地位、司法體系、營商環境等均會同港英殖民地時期保持高度連貫性。「急凍式」回歸因而超出了其作為一個較為原則性的、粗糙的、「摸著石頭過河」式的初步政治設計的本來面目，而被不少香港居民有意無意當作是中央權力對自己做出的具體承諾和香港回歸的既定模式。這也使得部分香港市民後來對於「一國兩制」的理解和期望始終出現偏差，與北京的初衷亦漸行漸遠。香港回歸進程中的各方持份者從八十年代開始逐步形成的、在落實「一國兩制」方面的觀念落差為今天香港政治的困局埋下了伏筆。

但更值得注意的是，北京在八十年代宣示對香港的「急凍式」回歸政策，反映了北京對香港華人社會 —— 特別是本地菁英階層 —— 的高度政治信任和期待。在北京領導人看來，港英殖民統治的終結和香港主權復歸祖國，將會自動完成所謂「人心回歸」的過程。這個判斷

---

9 劉兆佳，《回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設》，商務印書館（香港），2012 年，第 3 頁。

的前提是：同世界其他殖民地人民一樣，香港人身為炎黃子孫，就內心而言應當是痛恨外族統治、渴望回歸祖國的。因此，在北京看來，中央政府對香港恢復行使主權，並不需要下大力氣重塑港人的政治認同，因為這將不過是香港人在身份認同上的一個自我「撥亂反正」，是對歷史錯誤的糾正。而回歸後的港人也自然而然會成為「自家人」，自家人好說話。中央領導層雖然反覆強調已預料會有某些與港英殖民政權利益關係密切的中上層人士有可能在過渡期或者回歸後繼續「反中」、「搞事」，但對香港華人社會在集體心理和政治認同上總體靠近中國這一點是具有高度信心和期望的。

正是由於京港之間政治信任的存在，使得北京在八十年代末和九十年代初對香港的政策宣示口徑上顯得十分寬鬆 —— 不但有高級官員面對記者信口而出香港「可能不一定駐軍吧」這樣模棱兩可的說話（後被鄧小平公開否定），[10] 甚至主政的對港工作官員也說出「將來香港如何發展民主、完全是香港自治權範圍內的事、中央政府不會干涉」[11] 之類極為寬厚的政治表態。實際上，香港回歸後，中央政府曾差不多將港英時期派駐香港的隱蔽戰線力量全數撤回北京，原因就是：回歸之後香港都是自家人了，特區政權由港人掌握完全放心，適用於

---

10 http://history.people.com.cn/GB/205396/17664526.html.

11〈魯平就香港問題答記者問〉，《人民日報》，1993 年 3 月 18 日，第 4 版。

敵佔區的隱蔽工作已經全然喪失原有意義，再無存在的必要。長期駐紮香港的中共港澳工作委員會（原新華社香港分社）亦計劃進行大幅度人員和編制的裁減。中央政府有關部門甚至認真考慮過將港澳工委完全撤銷的可能性及不同方案。在北京對香港華人社會高度信任的前提下，香港的回歸自然也就被簡化成為「換國旗、換總督」，而對更深層次的問題和挑戰則無暇深究。[12]

北京起初所設計的「急凍式」回歸對於促進主權和政權的平穩轉移，以及在回歸初期保持新的特別行政區政治穩定和延續性具有積極作用；實際上這也是「一國兩制」的題中應有之義。但首先，「急凍式」回歸著眼於「不變」的方面，卻對「變」的方面考慮不足。這一政策有利於保證回歸期間的人心安定，但卻不利於香港的長期管治。因為港英時期的一系列制度、政策乃至政府架構都是因應殖民地時期的具體情況而設計、搭建和運作的，這些既有的管治結構未必完全能夠適應回歸後徹底改變了的政治社會條件，有些甚至成為施政的障礙。實際上，主權和治權關係的改換本身就是極其重大的、具有根本性的政治變化，一個被速凍的殖民地式政治架構斷然無法適應這一深刻變化。

其次，基本法和「一國兩制」本身也是不斷變化的、

---

12 http://m.ftchinese.com/story/001057955.

有生命力和鮮活的政治架構，其自身蘊含著巨大的求「變」的力量和要素。因為，急凍過程自身即包含了「解凍」甚至「重構」政治秩序的內在動力。譬如，基本法第四十五條規定「行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標」——這本身就是意圖徹底重構香港殖民地式政權執政基礎的條款，與「急凍式」回歸的理念和哲學是背道而馳的。

再次，九十年代初期開始的、由港英末任總督彭定康（Christopher F. Patten）所試圖主導的香港代議制民主改革，實際上也減低了北京原先設想的「急凍式」回歸能夠完全實現的現實可行性。由於彭定康的民主化改革，港英立法局議員的「直通車」未能實現就是很好的例證。同時，回歸之後北京對香港民情的重新認識 —— 特別是 2003 年特區政府就基本法二十三條「國家安全條款」立法所引起的軒然大波、以及後來反國民教育運動、反高鐵運動等 —— 都使中央政府對於完全「急凍式」回歸的效果和負面影響產生巨大的疑慮。香港的「人心回歸」問題、香港管治的深層次問題、港人治港的能力問題等原先被認為完全沒有必要考慮的政治議題被陸續提上中國共產黨的議事日程。

回歸之初，中央對香港的政策混沌期和寬鬆期對香港管治的最大影響在於，它促成港人對於「一國兩制」、

「港人治港」和高度自治的理解和期望與不斷發展變化的政治現實之間出現了較大落差。這種落差主要反映在三個方面：第一，不少港人未能把「一國兩制」和高度自治看作是互動的、變化的政策過程，而是把其視為僵化不變的法條甚至是教條。第二，回歸之初由於北京的政策混沌期而造成的不同中央官員極為寬鬆的政策表態，也被不少港人認定是中央政府應當對之負責的政治承諾，而未能根據變動的政治環境來客觀理解當時的歷史狀況。這也導致部分港人推高了對於「一國兩制」框架所懷有的一些不切實際的政治期望。從某位本地評論家的觀點可見一斑。這位評論家說：

> 當初香港人接受回歸，因為我們以為那只不過是換一換國旗區徽，改唱義勇軍進行曲。其實在回歸前的日子，倫敦的殖民地部門也不會要香港人懂得唱天祐女皇。老實講，今時今日學校每天升國旗、唱國歌，對很多香港人來說，已經充分體現了對偉大祖國幾千年深厚文化的敬畏，和對十三億同胞血濃於水的情懷。請恕我們真的無法再用任何方法，去表達我們那份澎湃的愛國情操。[13]

這段話用語反諷，富有濃厚的香港特色；但若將其背後

---

13 李兆富，〈做得少才可能做得好的香港政府〉，《壹週刊》，2011 年 8 月 4 日，另壹角度 A006。

對於「回歸」的理解與北京對「一國兩制」的官式理念兩相對照，何啻南轅北轍。

第三，不少港人未能認識到「港情」、「港事」和內地社情民意的發展變化也會對「一國兩制」的落實形成關鍵影響。在中央和香港社會的關係上，作用力有多大，反作用力就有多大——這條規律對於雙方都完全適用。所以不少港人認為無論香港社會做甚麼、說甚麼甚至罵甚麼，北京都必須按照某個他們所認定的公式來嚴格落實「一國兩制」、不得有絲毫偏離；如果政治現實與他們的想像發生落差，便採取「大鬧大解決、小鬧小解決、不鬧不解決」的思路，通過日益激烈的社會運動向北京要價。但他們沒有想過，如果有一天北京拒絕再作讓步、或者根本不予置理的時候，這個你來我往的政治遊戲又如何能夠繼續下去？京港雙方就在這樣奇特的行為模式引導下相背而行，已走完整個過渡期和回歸初期；如今雙方愈行愈遠、離心離德，如果這一趨勢不被儘快扭轉，最終必然將香港政治帶入萬劫不復的悲慘境地。

「一國兩制」還是「一國兩治」？

溯根追源，香港政治困局的根本原因在於各方對「一國兩制」本身的理解上所存在的巨大歧異，甚至可以說是難以跨越的鴻溝。很顯然，就北京看來，從一開始，「一國兩制」就絕非「一國兩治」；相反，北京在同英國

關於「主權換治權」方案的談判和交鋒中，已經反覆闡明主權和治權不可分割的主張。實際上，當 1982 年戴卓爾夫人（Margaret Thatcher）訪問北京、正式商談香港前途問題的時候，「主權換治權」曾是英方談判的底線。戴卓爾夫人本人在《唐寧街歲月》中亦承認，英國的目標就是要以香港島的主權來換取英國對整塊殖民地的行政管理權。[14] 英方以「主權換治權」的主張，實質上是希望中國僅保有對香港的名義所有權，但在管治上香港則應繼續聽命於英國政府及其代理人。「主權換治權」方案要實現的願景是香港不但實行「一國兩制」，而且必須是「一國兩治」，即中國內地和香港由完全不同的政府來實施管治，從而分割中國對其固有領土的實質管治權。這是北京所完全不能同意的政治訴求。

即使在中英談判非常困難的時期，中方也從未對「主權換治權」方案給以任何積極的回應。相反，中國政府從上到下都對英方的這一方案表示出徹底的否定態度。1983 年 8 月 18 日，外交部副部長周南曾對英國駐華臨時代辦徑直指出：

> 你們想拿主權換治權，延續 1997 年後對香港的殖民統治，這是根本行不通的。要中國政府接受這種荒謬的主張，

---

14 http://dangshi.people.com.cn/BIG5/n/2013/0417/c85037-21169282.html.

等於是要中國政府同英國政府簽訂一項新的不平等條約。你們應該清楚，中國不是阿根廷，香港也不是馬島。

1983 年 9 月 10 日，鄧小平亦就主權和治權的問題直接表態。他會見英國前首相希思（Edward Heath）並告訴他：

我借此機會說一下，英國想用主權來換治權是行不通的。希望不要再在治權問題上糾纏，不要搞成中國單方面發表聲明收回香港，而是要中英聯合發表聲明。在香港問題上，希望撒切爾夫人（註：即戴卓爾夫人）和她的政府採取明智的態度，不要把路走絕了。中國 1997 年收回香港的政策不會受任何干擾，更不會有任何改變，否則我們就交不了賬。希望本月 22 日開始的中英第 4 次會談，英方不要再糾纏主權換治權問題，要紮紮實實地商量香港以後怎麼辦，過渡時期怎麼辦，這對彼此最有益處。希望你把這話傳給撒切爾夫人。[15]

鄧小平的談話，不僅在內容上，而且在語氣上都採用了最強硬的外交姿態。其實，中國領導人關於主權與治權不可分割的觀點是其長期一貫奉行的政治和外交哲學，也是中國共產黨執政的主要基礎之一；不僅適用於

---

15 http://dangshi.people.com.cn/n/2013/0417/c85037-21169282.html.

香港，而且適用於中國全境。社會學家丁學良曾撰文指出，一國「兩治」、治權分裂只可能在一種情況下發生，即：「佔據小部分領地的一方有自己的軍隊，佔據大部分領地的合法政府就無法干涉其管治的權力 —— 這就是 1937 年後國共抗戰時期的陝甘寧特區。」[16] 而香港顯然不屬於此類情形。即便在上世紀八十年代中國國力衰弱、外交十分困難的局面下，中國領導層亦從未曾在治權問題上作出過任何讓步，以「鐵娘子」著稱的戴卓爾夫人也最終不得不認可這一點。就在鄧小平表態約一個月之後，戴卓爾夫人委託英國談判代表柯立達（Percy Cradock）給中國領導人帶來口訊，表示「可以在中國建議的基礎上探討香港的持久性安排」，這才打開了中英談判的通途。

北京沒有料想到的是，關於主權和治權的爭議，非但沒有隨著英國殖民者的撤離而消失，反而在回歸後成為香港本地華人菁英中的「反中」勢力藉以向北京發起政治挑戰的主要議題之一；同時，北京與香港本地社會在主權與治權的關係問題上所存在的認知鴻溝亦不容忽視。香港社會中的不少人認為，「一國兩制」理所當然就是「一國兩治」，北京只應管理屬於主權範疇的外交與防務，而其他所有特區的管理事宜都屬於「治權」範圍，

---

16 http://m.ftchinese.com/story/001057955.

完全應當由港人自行行使，中央政府不得干預。這種誤解發展到極致，甚至出現了所謂「次主權」論（即認為香港在個別範疇有主權能量）或者「中國干預香港內政」論等足以令北京感到警惕的言論。實際上，北京在恢復行使主權後針對香港的管治問題顯然是堅持了一如既往的主權治權不可分割的觀點。雖然北京在不同時期、不同領域內所行使的管治權在界線上隨著本港局勢的發展變動有所調整，但在「主權治權一致性」這一原則問題上，從鄧小平到習近平這四代領導人都從未讓步。京港雙方在主權和治權關係上的認識分歧，對香港的政治話語和當下的政治困局產生了深刻的影響，本書其後還將多次論及此點。

無論如何，從北京的角度看，近年來香港的政治紛亂在「主權治權不可分割」這一宏觀背景下已經被解讀為不同政治勢力對香港管治權的爭奪。既然北京在八十年代國力那樣微弱的情況下都未在「主權治權不可分」的問題上後退過半分，又怎可期望在二十一世紀的今天北京在特區管治權這個核心問題上向香港本地社會做出讓步呢？2012 年特區行政長官選舉前夕，吳康民在《東方日報》撰寫的一則評論中就直接了當地表明了這一觀點。他寫道：

當年在香港的「高等華人」群中，特別是某些行政立法兩局議員，贊成「主權換治權」的不少。就是在英國當局

迫於北京的堅持而不得不退讓，終於簽署了中英聯合聲明以後，這些人當中，仍然有不少死心不息，或明或暗地堅持獨立的「治權」，把治權凌駕於主權之上，這些人仍在台上，仍然有影響力。[17]

在 2014 年春天「佔領運動」蓄勢待發以及 2015 年香港普選爭端不斷白熱化的情況下，代表北京就香港事務發表官方觀點的全國港澳研究會會長陳佐洱亦反覆提到，香港的政治爭端實際上是對特區管治權的爭奪戰。2015 年 4 月 26 日，中國新聞社引述陳佐洱關於香港普選爭論的談話：

香港特區的普選之爭並不是要不要發展民主、快一點或慢一點發展民主的問題；也不是制度設計寬一點或嚴一點的問題，實質是管治權的歸屬問題。特區管治權是國家政權的一部分，茲事體大，不容有失。[18]

因此，從八十年代到 2015 年，歷史彷彿經歷了一個輪迴。當年中英之間業已解決的主權與治權的問題，卻在香港回歸近十八年之後，再次成為北京與香港部分華人菁英之間新的政治較量的主戰場。

---

17 http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20120329/00184_013.html.

18 http://www.chinanews.com/ga/2015/04-26/7234544.shtml.

中央的治權

近兩年來，北京在其對香港的治權問題上採取了極為慎重、寸土不讓的態度。2014 年 6 月，國務院新聞辦公室發表《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書（下稱「白皮書」），鄭重指出：

> 憲法和香港基本法規定的特別行政區制度是國家對某些區域採取的特殊管理制度。在這一制度下，中央擁有對香港特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治。對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。[19]

這一論述包含三層含義。首先，「白皮書」明確了「一國兩制」是北京在全國治權統一的前提下對某些區域實施的特殊管理制度。「兩制」本身既不製造也不構成兩個單獨甚至平等的政治實體；香港特別行政區是中央人民政府管轄下的、實施特殊管理政策和制度的地方行政區域。其次，在主權與治權不可分割的原則下，北京享有對香港的全面管治權。這些權力，既可以由北京根據基本法直接行使，也可以根據基本法授權特區政府行使。

---

19 http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1372801/1372801.htm.

再次，對於依法授予特區政府行使的高度自治權，北京亦可透過法律規定的管道實施監督。2014 年的「白皮書」第一次提出北京依據基本法對香港享有全面管治權，它也構成了迄今為止北京在主權與治權關係問題上官方立場的系統表述，值得認真對待。

實際上，根據中國領導人一貫堅持的主權治權相一致的觀點，香港特區基本法以及其他與香港管治相關的法律法令均是嚴格按此標準制定的。總結國務院「白皮書」的論點，北京在香港特別行政區成立後依照法律享有的在港直接治權包括：第一，創製香港特別行政區、立法、釋法和修法的權力。即，香港特區作為地方行政區由中央政府創製，其轄區由中央政府確定，權力由中央政府授予。全國人民代表大會及其常務委員會為香港特區創製基本法、駐軍法等專門法律，亦有權決定將任何全國性法律適用於香港。根據基本法第十八條的規定，在平時，全國人大常委會在徵求基本法委員會和特區政府意見後，有權將屬於國防、外交以及不屬於特區自治範圍內的全國性法律列入基本法附件三，從而在香港特區實施這些法律。但同時基本法第十八條第四款亦規定，在全國人大常委會宣佈戰爭狀態或者決定香港特區進入緊急狀態時，中央政府可以命令的形式將任何全國性法律在香港適用。全國人大常委會對於基本法還享有完全的解釋權（解釋前須徵詢基本法委員會的意見）。全國人大常委會先後於 1999 年、2004 年、2005 年、2011

年分別就香港永久性居民在香港以外所生中國籍子女等的居留權、行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改的法律程序、補選產生的行政長官的任期和國家豁免原則等問題，對基本法及其附件的有關條款作出解釋。全國人大對基本法享有完全的修改權（列入議程前須由基本法委員會研究並提出意見）。在基本法所規定的修改基本法的三種提案形式中，國務院和全國人大常委會享有的修改基本法提案權是沒有限制的，而對香港特別行政區提出修法動議的程序則設置了多重限制（包括港區全國人大代表三分之二支持、立法會議員三分之二支持、行政長官同意、並必須由全國人大香港特區代表團向大會提出）。中央政府亦有實質權力對香港特區政制發展問題作出規定。

第二，組建香港特別行政區政權機關，監督行政長官及特區政府的立法和施政，以及向特區政府做出新的授權的權力。就特區的政權機關而言，從特首到主要官員的選舉和選拔工作，均由中央政府負責組織和實施，並由中央政府任命。香港特區行政長官向中央政府負責，要定期述職，並就香港管治問題中的重大問題請示和報告，中央政府領導人予以指導。行政長官亦有責任根據基本法第四十八條第八款「執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令」。中央政府對香港特別行政區終審法院法官和高等法院首席法官的任命或免職進行備案。對於經香港立法會通過、行政長官簽署的本

地立法，全國人大常委會通過基本法第十七條所規定的備案和發還程序仍保留了相當程度的監督權。截止 2013 年底，香港特區立法會向全國人大常委會報請備案了五百七十件本地法例。基本法第二十條還規定中央政府擁有向香港特區做出新的授權的權力。如 1996 年，全國人大常委會即授權香港特別行政區政府指定其入境事務處為香港特別行政區受理國籍申請的機關，根據國籍法及其解釋規定對所有國籍申請事宜作出處理。2006 年，全國人大常委會授權香港對深圳灣口岸港方口岸區依照特別行政區法律實施管轄。這都是中央政府根據基本法授予香港特區行使的新的權力。

第三，直接管理與香港特別行政區有關的外交事務和香港防務的權力。中央政府在香港設立外交部特派員公署，直接管理香港特區對外交往和國際合作、國際條約在香港的適用、履約以及締結新的涉港國際協定、海外領事保護、各國駐港領事機關管理，以及防範及遏止外國勢力干預香港事務等多方面的對外工作。中央政府於 1996 年設立駐香港部隊，並於 1997 年進駐香港，全面接管香港守衛任務，保證國土安全。駐港部隊根據駐軍法的規定，履行防備和抵抗侵略、保衛香港特別行政區的安全，擔負防衛勤務，管理軍事設施，承辦有關的涉外軍事事宜等防務職責。

同時，為了履行上述直接治權，中央政府設立國務院港澳事務辦公室作為國務院處理港澳事務的辦事機

構，負責貫徹執行「一國兩制」方針政策和中央的有關指示，承擔與香港特別行政區政府的工作聯繫等職責；設立中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室作為中央政府駐港機構，履行聯繫外交部駐港特派員公署和香港駐軍、促進香港與內地各領域的交流與合作、聯繫香港社會各界人士、處理有關涉台事務等職責。

總的說來，根據「白皮書」的論述，「一國兩制」框架之下中央政府在香港享有的管治權是一個主權與治權相統一、有法律制度、有實體機構、有管治隊伍的完整的治理體系和治理結構，絕非是虛幻的、無中生有的空中樓閣。香港，歸根結底是中華人民共和國中央人民政府直轄的一個特別行政區，在北京的完全主權和治權管轄之下，既非受保護的「自治領」，亦非獨立或半獨立、享有「次主權」的政治「異邦」。香港社會要尋求進一步生存、發展和自治的空間，首先就必須坦然接受這個最基本的政治現實。

「一國兩制」面臨挑戰

毋庸置疑，香港回歸祖國十八年來，「一國兩制」所面臨的最大挑戰即是香港社會對於北京對港的主權及治權的否定、抗拒甚至敵視；而來自於香港社會的這些令人不安的情緒、話語和行動，又導致中央政府對其在港的主權治權、政權安全和核心利益是否能夠得到有效保

障不斷產生新的政治疑慮。隨著形勢的迅猛發展，北京對於香港社會在未來是否能夠堅決維護中國的主權、安全和發展利益越來越缺乏政治信任；作為因應措施，北京也加強了對香港的政治管束。其結果是香港社會與中央政府之間在政治問題上長期非良性互動，極大地增加了管治成本，也令本地政治局面深陷困境而不能自拔。

任何政策都是活的過程，都深受反饋機制的影響——作為改革開放年代中國基本國策之一的「一國兩制」自不能外。政策的決定、執行、修正和完善，都是決策者不斷根據其對政策執行效果的觀察和社會的反饋而進行調整的結果。政策執行所產生的正面積極成果，會成為「正反饋」，促使決策者按既定的政策方向深化和擴展。而若政策執行的結果以消極負面為主，則會成為「負反饋」，迫使決策者按既定政策相反或者不同的方向對政策進行調整，以期減低和扭轉負面的政策效果。「一國兩制」作為中國共產黨和中華人民共和國的一項重要政治決策，在香港實施十八年以來可謂深受來自於香港社會的「負反饋」之擾，不斷的調整與改變也就成為必然。

香港回歸之初，北京對香港的方針基本上是以保持香港的繁榮穩定為基本目標，而政策方向則是最大限度保持香港的獨特性和自主性。從八十年代北京設想和提倡的「急凍式」回歸到第三代中央領導集體成員相繼提出的「井水不犯河水、河水也不犯井水論」、「紫砂壺論」等，都反映了回歸初期中央對於香港的基本政策方向是

十分明確和統一的；北京對於回歸後香港的管治是否成功的基本判斷標準也是依靠三條，即：過渡是否平穩、回歸是否順利、是否能夠保持繁榮穩定。[20]

1989 年 6 月在中國共產黨第十三屆四中全會上當選為中共中央總書記的江澤民是在國內外都非常嚴峻的政治局面下擔負起領導責任的。當年 12 月，江澤民在會見英國首相特使、首相外交顧問柯立達時指出：

在「一國兩制」問題上，我曾在同香港許多工商界人士、香港特別行政區基本法起草委員會委員的談話中引用過中國的一句諺語，叫做「井水不犯河水」。有的香港人不大理解，說：「井水不犯河水，河水必定犯井水」。其實，我這句話完整地說是：「井水不犯河水，河水不犯井水」。[21]

這是中央領導人在八十和九十年代關於中央和香港在各自內部事務上互不干預政策的最直接宣示。在香港回歸之後的若干次內部講話中，江澤民還反覆向下屬官員闡明過諸如中央在香港實行「一國兩制」、「港人治港」方針的長期性、全國要支持特區政府依法行政、港區人大代表不能干預特區管理、中央政府各部門均不得干預特

---

20 齊鵬飛，〈江澤民與香港回歸〉，《當代中國史研究》，2007 年第 3 期（2007 年 5 月），第 60-68 頁。

21 江澤民，《江澤民文選》第一卷，北京：人民出版社，2006 年，第 81 頁。

區內部事務等一脈相承的觀點。在這些對內和對外的談話中，江澤民特別強調：

中央政府嚴格按照基本法辦事，堅定地支持行政長官和特別行政區政府的工作，不干預特區政府自治範圍內的事務。

凡是有利於香港繁榮穩定的事，就要多做；凡是不利於香港繁榮穩定的事，絕對不能做。

就內地而言，任何部門和地方都不允許干預香港特別行政區自治權範圍內的事務。而從香港來說，屬於高度自治範圍內的事務，完全可以放手去做，中央政府完全相信特區能夠把自己的事情處理好。[22]

北京第三代領導集體的這些表態，清楚反映了回歸之初北京對香港的政策導向是以保證香港的獨特性和自主性為中心，力圖把中央對特區的干預減少到最低程度、把中央對特區的支持增加到最高程度。2002 年繼任黨的總書記的胡錦濤基本繼承了第三代領導人的對港政策，甚至在以政策利好換取香港人心這一方面不斷加大力度和頻次。北京在香港工作上採取的非常寬鬆的政治取態在

22〈江澤民參加香港代表團討論時指出 香港發展基礎穩健明天會更美好〉，《人民日報》，1999 年 3 月 8 日。江澤民，〈在香港 2001「財富」全球論壇開幕晚宴的講話〉，《人民日報》（海外版），2001 年 5 月 9 日。〈江澤民會見以霍英東為團長的香港工商界人士訪京團時的談話〉，《人民日報》（海外版），2000 年 6 月 25 日。轉引自齊鵬飛，〈江澤民與香港回歸〉，《當代中國史研究》，2007 年第 3 期。

回歸後較長的時間裏保持了連續性。

回歸之後，北京在「一國兩制」的具體落實過程中，也採取了相當優容的態度，對於香港社會各項表達方式強烈的政治和經濟訴求都盡量予以滿足，真正以「求穩定」、「保繁榮」為基準目標；但這也在另一方面促成了香港社會在政治訴求問題上逐步形成了「抗爭有效」的固有觀念和預期。北京在政治上的優容態度體現在 2003 年國家安全立法爭議、2010 年政治制度改革爭議和 2012 年的國民教育科爭議問題上做出的三次重大的（實際上並非必需的）讓步。2003 年的國家安全立法本是香港特區根據基本法所必須履行的憲制責任，從政治原則上講並無談判空間和讓步餘地；然而，當二十三條立法使得反對派動員起香港社會較大的抗議聲浪和政治動盪的時候，北京和特區政府決定作出讓步。

2010 年在香港社會關於 2012 年立法會和行政長官產生辦法改革的討論白熱化、特區政府提出的較為保守的改革方案遭到反對派抵制之際，北京又再次主動釋出善意、直接與香港民主黨進行溝通和對話。2010 年 6 月 20 日，時任香港中聯辦副主任的李剛與民主黨何俊仁、劉慧卿及張文光會面，並達成協議，使政改方案得以順利完成本地立法過程。2012 年 4 月，特區政府表示將會把德育及國民教育科（簡稱「國教科」）列為必修科，並於 2012 年 9 月新學年開展課程，稱為三年開展期；香港行政長官梁振英表示，學校可以決定於同年、下年（2013

年）或者後年（2014 年）推行國教科，此舉被反對人士指責為「先推行後檢討」。在泛民主派動員起來的大量反對聲浪下，特區政府再次同意讓步。2012 年 9 月 8 日，特首梁振英宣佈取消「三年開展期」，將是否開設國教科的權力交還給學校和辦學團體；10 月 8 日下午五時，梁振英進一步宣佈接納相關政府委員會建議，擱置德育及國民教育科課程指引，教育局亦不再以此作視學依據。

從某種意義上說，回歸之初，北京在政治上的克制不幸地被香港社會解讀為軟弱，認為只要香港在政治訴求上「企硬」，又能夠動員起民眾，中央政府就一定會在最後關頭讓步；上述三次大的政治交鋒也基本是以泛民主派的勝利和北京的讓步告終。自此，泛民主派力量開始寄希望於同北京的密室談判和交易，把群眾性的抗爭運動視作討價還價和抬高身價的籌碼，形成了香港政治的習慣行為模式。這種雙方共同造成的思維和行為定式，一方面反映了「一國兩制」框架本身所具有的高度可塑性和互動性，另一方面也對中央和特區政府的管治權威造成基礎性的傷害。在這一思維定式下，北京永遠都被香港社會看作是最後必須做出讓步的一方，香港社會各政治派別（從建制到泛民）甚至已經對此形成了條件反射式的期望定式。更何況，在 2010 年政改過程中，連一直代表中央政府衝在第一線、頻頻發聲的香港建制派人士在北京突然「轉軚」讓步後都產生被「出賣」的感受，心灰意冷。回歸以來，北京在原則性政治問題上

的反覆讓步對己方支持力量所構成的巨大政治殺傷力是難以估量的。這些過往的歷史教訓，北京後來都曾給予深刻反思。

更重要的是，回歸以來，北京在香港重大政治問題上所採取的優容政策和釋放的善意，始終未能得到香港社會的良性反饋和積極回應。本書開篇談到的香港大學「八一八事件」就是一個生動例證。實際上，1997 年後，從北京的角度看，中央政府從香港所獲得的關於「一國兩制」實施情況的反饋中，消極負面內容是較為顯著的。這些「負反饋」主要表現在四個方面：第一，香港社會對北京在港主權和治權的敵視、否定和挑戰情緒愈演愈烈。1997 年中國對香港恢復行使主權，並沒有如北京預料一般一勞永逸地解決香港的主權和治權問題，相反隨著回歸初期京港之間蜜月期的結束，香港社會對國家在港的主權和治權質疑與敵視的聲音及行動越來越明顯。譬如，從 1999 年起，全國人大常委會曾依照基本法第一百五十八條的規定行使權力、對基本法相關條款進行解釋。但幾乎每一次「釋法」工作在香港都遭到法律界人士和公民社會組織的大力抵制，還曾舉辦「黑衣遊行」實行靜默抗議。在此起彼伏的社會運動中，開始有人展示港英時代的殖民地旗幟，亦有人公開展示「鴉片戰爭萬歲」和「南京條約萬歲」的標語，戀殖甚至「港獨」情緒有增無減。在媒體上，「中港矛盾」等令人驚詫的新說法甚囂塵上，儼然把香港一城在心理上置於整個國家的

敵對位置。也有激進的青年人走上街頭，侮辱內地遊客為「蝗蟲」，甚至公開騷擾內地遊客。回歸以來，香港社會與中國母體在心理距離上可謂是愈行愈遠，這不能不令北京的菁英階層開始對中央政府回歸初期以寬鬆、優容為主的治港方針產生懷疑。中國年輕一代開始追問：是不是過去十八年中央政府「把香港寵壞了」？近年來，北京政、商、學年輕一代菁英要求反思和收緊對港工作的呼聲也開始頻繁出現，並極有可能形成聲勢和共識。

第二，香港社會對國家安全立法的普遍抗拒情緒使得北京對於香港的政治安全狀況產生極大疑慮。國家安全是北京在香港回歸後主要考量的問題之一。香港地處中國大陸的南端，自由開埠，華洋雜處，又曾被英國殖民者經營多年，社會情況和國際聯繫均十分複雜。同時，香港作為中國境內實行「一國兩制」的特殊地區，國際上各種政治勢力都在此培植了大量代理人組織，各類本地社會運動也層出不窮。所有這些情況對中華人民共和國的政權安全所構成的潛在威脅是北京素來高度關注的。在八十年代北京較為寬鬆的對港工作思路下，從保證平穩過渡出發，基本法以第二十三條賦予未來的香港特區憲制權利和義務：「自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫」，亦即由香港特

區按照香港的法治傳統為香港自己「量身訂做」一套國家安全立法。如果香港社會認同自己是中國的一個組成部分、具有對中國主權的基本尊重，那麼在回歸後儘快落實這一憲制義務顯然是實施「一國兩制」的題中應有之義，對北京而言亦是重要的安全確認。但當特區政府在 2002 年至 2003 年開始啟動二十三條立法時，香港社會的激烈反對聲音是驚人的，以致於香港回歸六週年紀念日當天五十餘萬市民上街遊行，最終由於個別建制派政黨在最後關頭改弦更張而導致立法失敗，大大出乎北京意料之外。中央政府也因此在 2003 年之後開始對香港政治安全的實際狀況產生了高度疑慮，並開始採取相應的措施。

第三，香港社會對於回歸後香港加強與內地的聯繫與交流產生普遍的抗拒情緒，涉內地的輿論環境極為負面和扭曲。英治時期，港英殖民地政府由於擔心香港華人社會民族主義和反殖情緒升騰對殖民秩序可能形成的破壞，有意將香港與中國的廣闊內地隔離開來；特別是通過恐共、防共和反共的宣傳，在香港本地華人社會和中華人民共和國政權之間建築起心理屏障，造成前者對後者在政治文化和心理上長期抱有抵觸和敵對的情緒。1997 年 7 月 1 日，香港回到了中國的政治體系中，但「急凍式」的回歸方式決定了兩地之間的區隔得到了延續，一個多世紀的時間裏逐步形成的反中、抗中情緒不但沒有得到遏止，反而隨著香港和內地聯繫的密切化而不斷反彈，甚至被增添了新的內容。

在港英時期，香港對內地的印象主要集中在革命和貧窮兩個方向上；但回歸之後，由於部分本地媒體的有意渲染，這種印象又被加入了「土豪」、「不文明」、「蝗蟲」等新的內容。一時間，不但在政治層面香港社會的反中情緒高漲，而且在社會層面，香港社會拒中、甚至厭中的心理也持續被加強。這些從殖民地時期一脈相承而來的社會集體心理又被別有用心的內外政治勢力所利用，成為炒作族群議題和製造族群矛盾的重要工具。在本港媒體的瘋狂炒作下，即便與內地的正常交流、合作與對話都會被認為是政權推動「大陸化」的手段而被部分香港人或明或暗地予以抵制。連內地某省高考狀元留港工作後因車禍不幸身亡這樣的悲慘事件，都能夠被少數印刷和網絡媒體予以熱炒，實在令人嘆息。這些回歸後新出現的、在內地與香港之間關係上極為不正常的局面，使得北京不得不對「一國兩制」在香港落實的實際政治效果畫上問號。全國港澳研究會副會長、政治學家齊鵬飛在 2015 年 3 月接受報章訪問時專門警告說，「香港經濟發展的關鍵依然是內地因素、中國因素，如果香港搭不上國家發展快車，香港真的會後患無窮。」[23] 這充分反映香港社會在處理與內地的聯繫和交流問題上的明顯失序已引起了中央政府的擔憂。

---

23 http://paper.wenweipo.com/2015/03/06/YO1503060006.htm.

第四，回歸後引起北京更大疑慮的問題恐怕是：在中央政府看來，香港社會中自港英時期遺留下來的、與外國政府情報系統相互勾連的暗藏勢力未得到根除，由居英權計劃埋下的政治「定時炸彈」未得到清理，香港有在二十一世紀成為對華顛覆基地和「顏色革命橋頭堡」的潛在可能。1997 年港英政府的撤離，在北京看來是留有政治尾巴的，遠非完全乾淨利索的離開。北京根據世界歷史的經驗，認為英國在撤離殖民地時總會留下大大小小的政治「暗樁」，希圖在後殖民時期繼續控制該地的政治經濟菁英。在香港，港英政府結束時將內部不少敏感的政治工作部門改頭換面，以其他形式存在於香港社會中，或者安插進商業機構及公民社會組織中發揮作用。1990 年由香港總督衛奕信公佈的居英權計劃更被視作是英國在撤退前夕給未來的特別行政區安插的釘子。該計劃提供五萬個家庭名額依照《1990 年英國國籍（香港）法案》成為英國公民；名額主要給予曾經從事敏感職位的政府公務員，以及對香港有貢獻、對香港前途具重要性的人士，也包括最有能力及動機申請移民的人士。萬一香港出現問題，這些人士則可隨時前往英國。在北京眼中，這一計劃是為未來的香港特區菁英階層提供後盾和退路。在這樣的狀況下，他們的政治忠誠如何得到保障？而該計劃對受益人身份的保密更增添了北京的疑慮。另外，香港社會中一些組織和個人與外國政府（議會、行政機構、情報部門等）的長期聯繫，也使得北京

對其產生懷疑。2014 年佔領運動時期，特區行政長官梁振英多次指出佔領行動牽涉外部勢力，直白地說出了這一重要研判。

在多方面負反饋影響下，北京對回歸初期落實「一國兩制」、處理香港事務中採取的優容和寬鬆方針逐漸開始產生疑慮。就北京的政策目標而言，香港對於國家主權、安全和發展利益的潛在影響越來越成為比香港本身的「繁榮、穩定」更為重要的考慮因素。就政策手段而言，北京在回歸初期所採取的以行政上不干預、政治上不強迫和執行上盡量寬鬆為特點的對港方針，不但沒有達到預想的效果，反而導致了極為負面的後果和社會的消極回應，最終連基本法規定的國家安全立法也無法完成，北京顯然不得不對這些政策重新進行估量和調整。因此，在 2003 年特區政府「二十三條」立法工作失敗後，北京的中央領導層逐步有意識地恢復了其對香港政治管控的力度，各條戰線的對港工作力量也重新得到充實，對港工作被全面重新佈局。

北京根據新的形勢在對港工作方面的最大調整，是對「一國兩制」政策基本目標的修改及完善。在回歸之後的前十五年間，北京處理香港事務的最高原則是保證香港自身的「繁榮」與「穩定」。從「急凍式」的回歸到「二十三條」立法的撤回，都是基於中央政府不願意損害香港繁榮穩定這一總體立場和觀點。但是，2011 年 9 月國務院發佈《中國的和平發展》白皮書，第一次把中

國的「核心利益」這個概念引入到官方話語中。白皮書指出，「中國的核心利益包括：國家主權，國家安全，領土完整，國家統一，中國憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定，經濟社會可持續發展的基本保障。」2012年中國共產黨的第十八次全國代表大會政治報告明確指出，執政黨要「堅決維護國家主權、安全、發展利益，決不會屈服於任何外來壓力」。再加上回歸十八年來北京逐漸積累起來的對香港社會的政治顧慮，在中央層面大的政策方向已經調整的背景下，「一國兩制」的最優先目標也逐步從強調維護特區的繁榮穩定轉而強調維護國家在港的主權、安全和發展利益。這是一個非常重大的改變。2015年3月，全國人大常委會委員長張德江也因此專門指出，「在『一國兩制』下，維護國家的主權、安全與發展利益，是一道醒目的原則紅線，不容挑戰和觸碰。」[24] 未來香港政治的主調必然也將跟隨這一轉變而進行越來越明顯的調整。

治亂一念間

中國政治從來強調「治」與「亂」這兩個極端之間的辯證關係。「治」往往意味著秩序、權威、效率、穩

---

24 http://zy.takungpao.com/2015/0307/190324.html.

定，而「亂」則意味著失序、混亂、倒退和禍端。「治」與「亂」之間往往是說不清道不明的聯繫。回歸十八年來，「一國兩制」下的香港政治一直在治亂兩極之間搖擺和徘徊，遲遲未能走上一條具有明確軌跡的政治發展道路。昔日的東方之珠今天陷入政治困局而不能自拔，不能不引起所有關注這個城市前途和命運的人們的深入思考。

「治」與「亂」雖屬政治的兩極，但之間的鴻溝並非不可跨越。實際上，橫亙在治亂之間的障礙恐怕就在人的一念之間。1997 年以來，中國政府在香港實行的「一國兩制」，已經被實踐證明是符合香港具體情況、能夠保證香港前途與發展的好制度；要改變的，恐怕是香港社會在回歸十八年以來對於這一制度的過高期望和扭曲的認知。

首先，「一國兩制」是香港特區的建立之基，但絕不能把這個制度誤認為是「一國兩治」；相反，「一國兩制」是中央政府在主權與治權統一的情況下，在香港實施的特殊管理制度。「一國兩制」究竟是甚麼、不是甚麼，京港之間在理解上宜逐步相向而行，加強溝通交流，而不能繼續南轅北轍，更不可聽任不切實際的期望和別有用心的解讀滋生蔓延。

其次，「一國兩制」是一個互動的、不斷發展變化的政治過程，絕不能把這個制度誤認為是僵化的、不變的框架。「一國兩制」、高度自治都是鮮活的政治實踐，而

不是呆板的政治教條。在這個互動的、變化的過程中，參與的本地各方——特區政府、建制派、泛民主派、香港民眾、本港傳媒、知識界、工商界等等——的所做、所為、所思、所言都會對中央政府在香港實施「一國兩制」的具體形式和政策界線產生重大的影響。

第三，「一國兩制」和高度自治的寬或嚴、高或低是隨著香港局勢的不斷變化而被相應調整的。這裏的核心因素是中央政府在香港的主權、安全和發展利益是否得到保障、中央政府在香港的管治權威是否得到尊重、中國的核心政治、經濟、文化利益是否有可能被損害。

總而言之，未來香港社會與中央政府之間的政治信任度越高，香港在「一國兩制」之下享有的自由度和自治空間就越大，中央對香港的管治就會越以繁榮穩定為主要目標；反之，則「一國兩制」之下的自治空間就會被大幅度收縮，對香港的管控就會更以確保國家及政權安全為主要目標。不出意外的話（如香港發生重大內亂致使「一國兩制」被提前終止），「一國兩制」在香港未來幾十年的貫徹落實，基本上會循此路徑發展。因此，「一國兩制」發展到今天，香港的「治」與「亂」、「興」與「衰」乃繫於香港社會一念之間的選擇：是承認中國的主權，對中國主體的政治秩序保持尊重，從而在「一國兩制」架構下尋求最大的自治空間，並保持香港的核心價值觀和生活方式不變；還是一意孤行，逆潮流而動，不斷挑戰北京的管治權威和主流的政治秩序，最

終成為整個中國政治體系中的「異己力量」或「反叛之源」，並因此不得不面臨越來越嚴厲的政治管控——這是香港社會在後「佔領運動」時代所必須認真考慮的一個重大議題。

第三章

香港人之惑

認同的政治

德爾斐箴言（Delphic maxims）是源自德爾斐阿波羅神廟中的阿波羅神諭之神聖格言，起源於公元前六世紀。其中最著名的神諭莫過於鐫刻於阿波羅神廟大門上的「認識你自己」（Know Yourself）。這箴言勸誡人類永遠不要忘記對自身身份價值的追問。但認識自己往往是人類認知和心理世界中最深奧的部分。正如德國哲學家尼采（Friedrich Nietzsche）在《道德的譜系》（Zur Genealogie der Moral）一書中曾寫到的，「我們無可避免跟自己保持陌生，我們不明白自己，我們搞不清楚自己，我們的永恆判詞是：『離每個人最遠的，就是他自己。』—— 對於我們自己，我們不是『知者』」。[1]

二十世紀政治科學的最重要發現之一，就是政治認同（political identity）對國家、社會以至我們的日常政治生活所起到的極為重要的作用。政治認同往往包含人們對三個問題的回答：我是誰？我屬於哪類人？我同

---

1 Friedrich Nietzsche (2013), *On the Genealogy of Morals*, London: Penguin Books, p. 3.

其他人存在怎樣的關係？對這三個問題的答案直接關乎人對自身身份屬性和社群關係的定義、感知與認可。從「九一一事件」中衝進紐約世界貿易中心的民航客機到法國巴黎街頭捍衛自己佩戴面巾權利的穆斯林婦女，從曼谷市公共場所每天定時響起的國歌到莫斯科紅場慶祝衛國戰爭勝利七十週年的禮炮，政治認同已經是塑造二十一世紀人類政治生活的最重要力量之一。政治認同不但決定了我們對政治社群的歸屬感，而且影響我們對權利、義務、榮譽、正義、是非原則等重要事項的判斷，同時也涉及到其他人對我們的觀念以及我們與外部世界之間的聯繫。

政治認同對香港人而言從來都是非常糾結的問題，也成為 2003 年以來香港在國家安全問題上引起北京高度關注的因素之一。而糾結的核心就是香港和中國內地在政治認同上的相互關係。如兩位本地學者在 2002 年的一篇文章裏論述過的那樣，香港華人社會與中國政治、文化母體之間的關係自開埠以來始終「困擾著大部分香港華人」。他們寫道：

每當遇上國家大事，如「釣魚台事件」、八九天安門事件、北京申辦奧運等時刻，他們會認為自己是中國人。香港是中國的一部分，香港華人自然是中國人；但當涉及到另外一些情況，如香港推行的資本主義制度、民主人權等，他們

又自覺和大陸有別，認為自己是香港人。[2]

兩位作者認為，「這種身份認同上的左搖右擺，心理和認知上的模棱兩可，恰好反映香港華人所處之境地、所經歷的歷史……」[3]

的確，自 19 世紀中葉香港成為英國殖民統治以來，香港人的政治認同一直都是香江的不解之惑。早期，香港華人社會無論在政治、經濟和文化上都同廣東省密不可分、混為一體。在 1925 年爆發的省港大罷工運動中，在罷工組織的號召下，短短三四個月間就有 13-14 萬香港工人離開工作崗位返回廣東各地，造成了香港一次不小的經濟危機，迫使殖民地政府須得向倫敦借債才暫時度過財政危機。香港人身份與中國內地身份的真正區隔，逐漸萌芽於 1949 年之後。由於兩地政治制度和經濟發展的差異，特別是目睹「左」的政治路線下發動的一系列群眾運動對內地經濟和社會秩序所造成的破壞，使得香港人逐漸形成對自身身份認同的最初感知。這種最初的感知，在二十世紀香港作為亞洲四小龍之一經濟騰飛過程中不斷得到加強。二十世紀八十年代開始的對於香港前途的大討論和 1989 年北京的政治風波，對不斷形

---

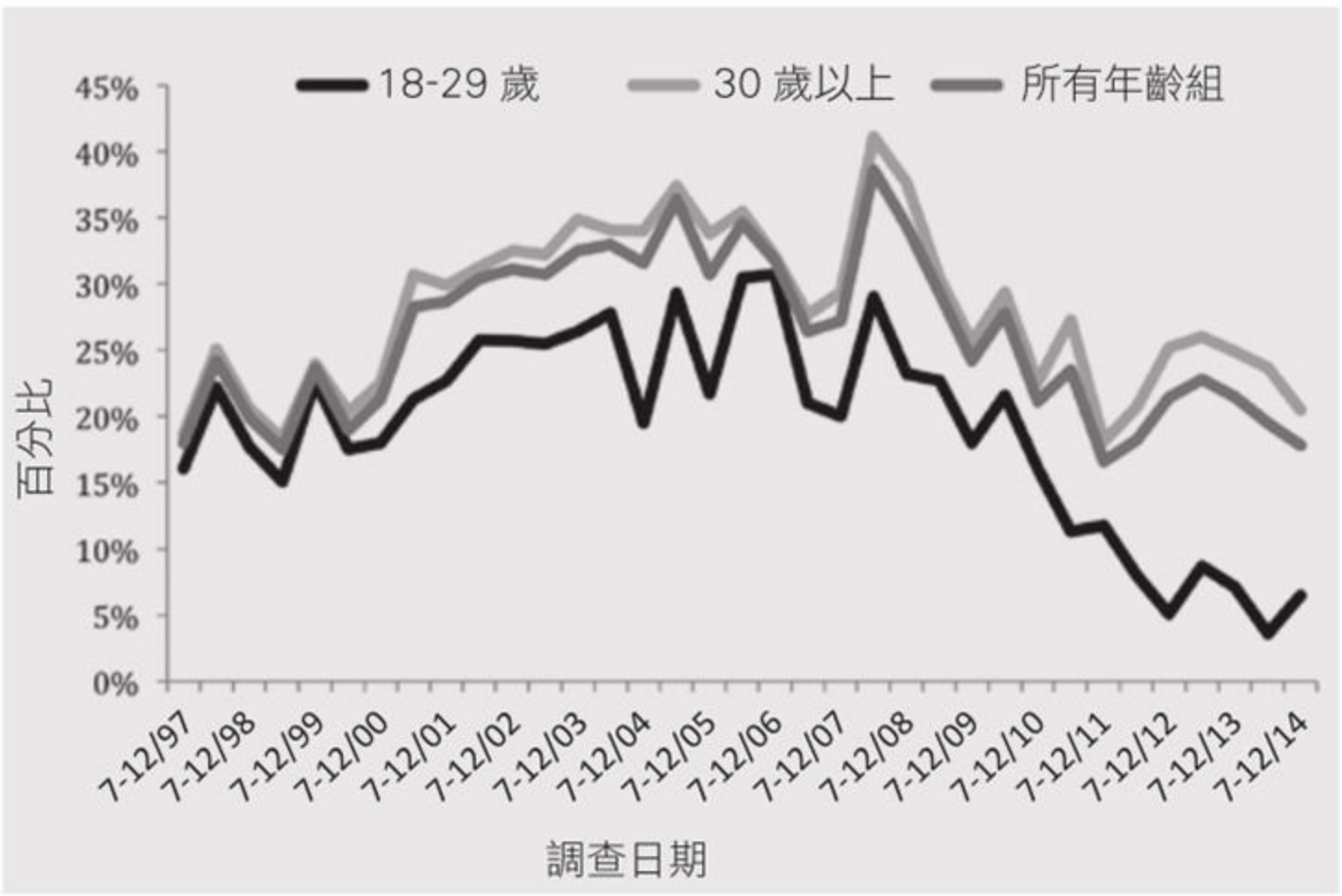
2 鄭宏泰、黃紹倫，〈香港華人的身份認同：九七前後的轉變〉，《二十一世紀雙月刊》，2002 年 10 月號，第 71 頁。

3 同上。

成中的香港人政治認同也產生了較大的塑造性影響。但總體而言，直到二十一世紀的今天，香港華人的政治身份認同始終未能從搖擺和徘徊中穩定下來。這種不確定的政治認同，成為香港政治困局的基本背景。

根據香港大學的調查，從 1997 年香港回歸到 2014 年之中，香港人的國家認同在近些年始終處於嚴重下滑狀態。圖 3-1 顯示受訪香港市民中選擇「中國人」或者「香港的中國人」兩項人數佔總受訪人數的比例。在所有年齡組，這一下滑趨勢都是十分顯著的。香港人在政治認同問題上的搖擺和困境，本來是長期遭受殖民統治所

圖 3－1　香港人的「中國人」身份認同比例（按年齡組別）



資料來源：根據香港大學民意研究計劃「市民的身份認同感」調查歷年結果製成。原始數據見 http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/ethnic/。

造成的特殊歷史後果，是歷史的偶然；但回歸後，一些人仍然運用各種手段和途徑希望將由歷史造成的、香港人在政治認同問題上的迷茫，借「一國兩制」的特殊制度安排予以保留甚至永遠傳承下去，意圖在中華人民共和國國境之內建構起一個政治上的「異邦」。若予以認真辨析，可以發現香港社會在政治認同上的模糊和分歧大致存在三方面的顯著影響。

第一，香港人國家認同的長期缺失可能使中國對香港的管治本身成為無源之水、無本之木。國家認同本是現代政治生活的常態組成部分，但香港獨特的殖民地歷史造成了香港社會在國家認同問題上出現了非常奇特的「真空」現象。一方面，多年殖民管治的浸染，使得香港人與自己的文化母體 —— 中國產生了相當的區隔感，並導致回歸後香港社會的不少成員對於認同中國這個現代國家存在心理和認知上的障礙。但是，身為殖民地居民和血統意義上的華人，香港人既不能擁有、也不被港英政府要求擁有對於英國的認同。英國在香港建立的是殖民地統治秩序，在政治、經濟、社會文化甚至空間聚落上把殖民地的英國菁英與普通華人社會幾乎隔絕開來，令本地華人社會亦無法建立起對英國的認同。因此在中國和英國「兩不管」狀態下，除少數獲得英國公民身份的華人外，香港人的國家認同長期以非常獨特的形式處於缺失狀態。國家認同的空白不能不說是香港政治的一個顯著特徵。

第二，與國家認同的缺失相連的，是香港社會在回歸後如何看待內地及如何處理與內地關係的問題上產生了嚴重分歧，無法形成共識。由於在國家認同觀念上的混沌狀態，使得香港社會在回歸後不但不能在如何處理與內地的關係上形成共識，而且幾乎所有的「跨境問題」都會引發嚴重的社會爭論。但無論是高鐵計劃還是「雙非」兒童，這些爭端的核心都在於兩個問題，即：回歸中國後的香港應該同內地建立起怎樣的關係？以及香港在與內地的關係中應該處於甚麼位置？融合論者認為香港應該積極加入到內地的經濟文化和社會發展中，並藉此繼續發揮香港的優勢和獨特作用；而隔離論者則認為香港應該與內地繼續保持甚至鞏固相互之間的區隔，並藉此完整保持香港的獨特性和自主性。而即便在已經開展的與內地交流和交往的過程中，香港人應該如何定義自身的位置這一問題也始終未能得到解決。

第三，國家認同的缺失，還嚴重影響香港人的國際觀。國家認同的缺失，另一個直接後果就是導致香港社會無法清晰定義自己在國際上的位置以及自身與外部世界的關係。香港究竟是中國最繁榮的經濟城市？還是亞洲的國際都市？還是不代表任何國家的全球自由港？香港在與外部世界的交往中，究竟是代表中國最現代化的一面，還是僅僅代表自身的發展歷程？特別是在經過了一百多年的西方殖民統治後，香港社會如何能夠在回歸後以平等、自然、不卑不亢的眼光看待往昔的殖民者，

仍是一個有待完成的學習過程。在這一點上，香港的某些老一輩政治人物熱衷於到西方國家的政府和議會就「一國兩制」和香港問題反映情況、爭取國際支援的做法實在有待商榷。實際上英美等西方國家秉承現實主義的對華外交戰略，極少對香港政治人物的類似行為作出官方的積極回應，常常也是敷衍了事；但這仍然沒有減低個別香港政治人物不斷重複這些行為的「樂趣」。香港的回歸，由於沒有經過「去殖民化」的過程，香港與西方陣營的相互關係始終未能得到釐清，這不能不說是一個對特區管治和國家整體安全的潛在威脅。香港有識之士自然也清楚地認識到了這一點。2013 年初，哈佛大學教授、曾榮獲國際數學界最高榮譽「菲爾茲獎」及「沃爾夫數學獎」的香港學者丘成桐在《明報月刊》專門撰文指出：

> 九七年回歸時看著英國國旗降下，中國國旗升上時，真是感動不已。兩百年來國家民族的恥辱終於去除了，這是我曾祖父、祖父以至父親都期望著的一天。我想中國人終於在自己的土地上當家作主，可以完成自己的理想了，殖民主義者再不能假借自由為名來欺負香港老百姓了。
>
> 香港回歸時，電台訪問我，問我期望甚麼，我說香港有一個獨特的位置，有一流的大學，有很好的人才，可以成為一個引領中國進入現代化的大城市。但是曾幾何時，我在媒體上看見的大都是抱怨和灰色的事情，實在令人失望……在

民間，老百姓示威遊行，抱怨中央干涉太多。我發覺我在港的很多朋友並不贊成遊行的口號，我也覺得奇怪，難道中央參與香港的事務比當年殖民政府還要多嗎？竟然有一小撮人要升起港英旗，忘記我們祖宗曾受英國凌辱，也忘記了先烈們為國家流的血。[4]

香港社會在政治認同 —— 特別是國家認同問題 —— 上的搖擺和不確定性成為回歸後特區管治的一個重要障礙，也是中央政府與香港社會之間建立政治信任的重要障礙。對國家認同的缺失，不但影響到香港人對自身政治身份的定義，而且阻滯了回歸後的香港特區與祖國內地建立起和諧、健康的關係，同樣影響了香港在後殖民時期與外部世界（特別是西方世界）的平等交往。在這樣的狀況下，中央政府把香港作為完全可以信賴的國家金融中心的可能性實在太低 —— 因為金融安全首先需要有政治安全的保障。2014 年北京臨時取消亞太經濟貿易合作組織（APEC）財長會議在香港召開的安排，是中國外交史上非常罕見的做法，但直接反映了在當前的政治狀況下，中央政府對以香港為場所開展國家級經濟外交活動存在的安全顧慮。這僅只是京港之間的政治信任關係被摧毀所造成的後果之一。

---

4 http://www.mingpaomonthly.com/cfm/Archive2.cfm?File=201302/feature/01a.txt&Page=2.

香港的心結

毋庸諱言，香港社會和中國內地在二十世紀都曾經歷過十分複雜而特殊的歷史過程。香港社會在國家認同上的迷失，與這些歷史進程所造就出的極為複雜的心理圖景是分不開的。就北京而言，要瞭解香港政治的困局以及尋找幫助香港走出困局的道路，就需要瞭解香港社會真正的心結所在。

在香港社會色彩斑斕的集體心理圖景裏，首先映入眼簾的必然是香港社會由於特殊的歷史因緣而形成並傳承下來的避難者心理。二十世紀中國內地的戰爭和政治動盪頻仍，因英國的殖民統治而得以與內地隔離開來的香港，成為很多戰爭和政亂受害者逃避厄運的避風港。香港人口的基石就是由這些「逃港者」所奠定。無論循正常還是非正常的途徑來港，無論是因為躲避國共內戰還是逃避文革，無論是由於個人的政治抑或經濟動因，這些在不同時期從中國內地來到香江謀生的南下移民都或多或少地有著逃難者的形象和心態。而香港當代社會，從源頭講，除原居民外，就是由這樣不同的逃難者組成的環環相扣的社區所構建的。這種集體的難民心態首先是基於對中國內地的恐懼心理，希望與中國內地保持安全距離，並永遠保持香港作為政治經濟避風港的地位。由於逃難者生活的不安定和艱辛，也使他們之間的組織網絡更加依靠熟人之間的信任，而排斥陌生人（特

別是新到的陌生人）的加入。內部團結而對外排斥幾乎是任何型態的避難者社區所擁有的集體心理，香港自不能外。同時，由於這種特殊歷史背景，也使得香港社會的集體心理在傳統上比較樂於見到內地不好的、落後的一面，而有意忽略內地的發展和變化，以利於自身心理上的安慰和修復。但這種集體心理傳承到年輕一代，便造就了香港社會對中國母體實際上總是或明或暗持一定的恐懼和厭惡心理；經過家庭和同儕教育代代相傳，最終在二十一世紀形成香港社會與中國內地建立良性關係的重要障礙。

其次，二十世紀特殊的歷史進程也造就了深藏在香港社會集體記憶之中的受害者心理。香港的華人移民，很多是中國內地歷次政治動盪、戰爭和政治運動的受害者；而受害者心理主要表現在持續的不安全感以及對政治權力的高度敏感。這種敏感也可以部分解釋香港社會為何在不少時候會給外界以「風聲鶴唳、草木皆兵」的感覺，甚至香港社會有時會如同唐吉訶德（Don Quijote）般同自己製造的風車作戰。正是因為這種對政治權力的敏感，使得香港社會的社群生活極度政治化 —— 不少實際上並不特別涉及政治的社會問題、經濟議題甚至民生議題都會被包裝上對權力的恐懼幻想，從而被政治化。如京港高鐵的建設計劃、「雙非」兒童、單程證移民等社會和經濟問題，往往被認為是「殖民陰謀」、「政治操弄」、「中港融合陰謀」而受到非常政治化的攻擊和指

責。2012 年 1 月，幾位香港市民在尖沙咀海港城杜嘉班納（Dolce & Gabbana）零售店櫥窗外攝影時，遭該店保安以保護櫥窗設計知識產權為由予以阻止。涉事市民聲稱，D&G 職員曾表示若果是中國大陸旅客，則可以攝影。此事於本地網上討論區發佈後，引起極大的社會反響。1 月 8 日，近千名市民響應網上號召，於下午 3 時許到風波起源的 D&G 分店外聚集表示抗議。集會期間，不斷有人高呼「可恥」、「道歉」等口號，亦有新人專程前往拍攝婚紗相、畢業生拍攝畢業相以示對示威活動的支持。事件持續數日，最終以 D&G 總部發佈道歉聲明而告一段落。D&G 事件是香港社會自回歸後集體心理中尚存的「受害者」一面的集中爆發。

伴隨著受害者心理而來的亦有「弱者」的幻想。即便是在己方已處在絕對優勢地位的領域，也會時刻感到有可能被攻擊或消滅的危機。譬如，對於代表香港本地社會的文化標誌廣東話和繁體字，在「一國兩制」架構下，北京實際上從未有過任何要求做出更動的政策或措施，甚至廣東省的粵語廣播電視能夠在全國文字改革工作中得到例外優待，也正是以照顧港澳觀眾的理由而得到北京首肯的。但香港社會也會對明明處於極為強勢地位的粵語和繁體字產生莫名恐慌，並在不少方面反應過激。連正常的、對香港中小學生個人前途有利的有限普通話教育也被認為是來自北京的政治打壓，甚至有更為極端的人士指責訪港數日的內地遊客不能用粵語交流，

是對本地文化甚至「高度自治」的踐踏。這不能不說是受害者心理在日常政治和文化生活中的體現。

再次，與香港特殊的歷史進程相聯繫的還有香港社會對深圳河以北的政治體系所長期抱有的政治帝國幻想。這種政治帝國幻想是多面的、複雜的。它既包括香港作為中國南端的一城對政治母體的依賴，又包括香港自我描畫出的政治、文化上的弱者形象與龐大的中國政治、經濟、文化母體之間在權力關係和相互影響上的不平等與不平衡。香港人的俚語習慣稱呼中央政府為「阿爺」，成也「阿爺」，敗也「阿爺」。舉凡股市、樓市、匯市甚至經濟景氣的漲漲跌跌，無不被香港社會用「阿爺」來作解釋。這種市井的邏輯卻真實反映了體積龐大的中國本土在香港人的集體心理中所投射下的倒影。香港人集體心理中的帝國幻象激發出其作為想像中的、受到權力欺凌和威脅的「弱者」的高度自我防護意識。因此，在政治和社會生活的方方面面，香港人的思維方式、處事辦法以及行為結果無不與面對龐大的中國本土時內心的恐懼和無力感緊密相關。在中央商討香港回歸事宜時，香港中產階級曾爆發的「移民潮」即是明顯例證（見圖 3－2）。從某種意義上講，近一兩年在香港興起的「城邦自治」、「自主修憲」甚至「獨立建國」等思潮，無不是由這一政治帝國幻想所帶來的恐懼感在本地政治思潮層面的展現。

最後，深藏在香港社會獨特的集體心理背後的，還

圖 3－2　每年出境移民人數（1980-1992）

資料來源：根據港英政府布政司署的統計數字製成。

有歷史形成的優越感和代際相傳的對於中國內地政權的負面情緒。中國內地和香港在十九到二十世紀的一百多年間所經歷的迥異的歷史過程，使得兩地之間無論在經濟發展、人民生活還是管治質素、司法保障方面都曾存在鴻溝。特別是七、八十年代以來，香港經濟在國際冷戰的大環境下得以趁機飛速發展，成為了國際知名的自由港、航運中心和金融中心，更是讓這座城市在整個大中華文化圈散發出炫目的光彩。社會政治經濟各方面的差距，使得香港社會對於中國母體往往抱有強烈的優越感；而這種優越感由於歷史的慣性，被傳承到回歸之後，令香港社會往往以固有和靜止的心理和觀念模式看待正在以驚人速度經歷發展變化的中國內地，由此形成

觀念上與時代的落差。

另外，香港在歷史上作為主要接納來自內地的避難者的自由港，人口的來源和組成結構亦決定了，香港的第一代移民多數對中國內地的政治權力抱有天然的、程度不一的負面情緒——從厭惡、恐懼到抗拒、反對——並且通過家庭和社會教育將這種情緒傳遞到年輕一代。香港社會在看待和處理與中國內地關係的集體社會心理背後，深藏著這種具有慣性的優越感和代際相傳的仇恨感互相糾結浸染而產生的複雜情緒。這種基礎性的社會心理往往是不論意識形態分野，為政治意識形態光譜上處於左、中、右不同位置的香港社會群體所共同擁有。

回歸以來，香港人的集體經歷同樣不斷往香港人的身份認同裏增加新的內容和凝聚力。2003 年香港全城在傳染性疫症的威脅之下，同心協力、眾志成城對抗疫魔並取得勝利，這使得香港人在回歸後第一次通過共同經歷加深彼此之間的情感紐帶。在中國文化裏，「共患難」從來都是建設共同體認知的最有效途徑。另一個具有標誌性的事件則是 2010 年 8 月 23 日突然發生的馬尼拉人質事件。當日上午九時半（馬尼拉時間），被革職的菲律賓國家警察前高級督察羅蘭多·門多薩（Rolando Mendoza）持槍劫持了一輛載有香港旅行團的旅遊巴士，車上共有 25 名人質，大多數為持有不同旅行證件的香港人。香港媒體對事件進行了持續報導，特別是晚間該事件進入最後關頭時，香港各主要電視台都進行了現場

直播。無數香港人聚集在電視機前，當看到槍手行刑式射殺人質時，香港社會感到前所未有的共同的憤怒和無助。事件共造成香港居民八死七傷。在隨後的外交交涉過程中，香港社會展現出從未有過的同仇敵愾，向兩任特首（曾蔭權和梁振英）領導下的港府施加了巨大民間壓力。這種創傷性的共同經歷和記憶，大大加速了香港人的身份認同在二十一世紀的構建和深化。

香港社會獨特的集體社會心理是同這個城市在上世紀及本世紀的獨特歷程無法分開的，它來源於香港社會的共同記憶，也是構成香港社會集體身份的認知基礎。不能不說，在二十一世紀的今天，香港社會集體心理的不少構成要素對於未深入瞭解這座城市歷史的人來說已經過時、甚至可笑；然而，作為社會共同體所分享的記憶和情緒，改變起來是非常緩慢的，不可能隨著政治情勢的變化而發生暴風驟雨式的劇變。在理解和處理香港政治困局的過程中，如果不承認甚至無視香港社會現實的集體心理和共同記憶的存在，將會是緣木求魚、適得其反。實際上，1997 年以來香港政治中曾引發社會爭論和分裂的主要議題，無不與香港社會複雜的集體心理圖景之間存在著重要關聯，為政者不能不察。

北方來客

香港人身份之惑中最重要的部分恐怕是如何看待源

源不斷從深圳河以北來到香江的陌生人。作為一個自由港和嶺南文化生活圈的重要組成部分，香港歷來就與中國南部特別是廣東省有著密切的人員往來和聯繫。香港人大多數都有「鄉下」，這地名是他們的祖籍和文化根源，伴隨他們一生，最後要鐫刻到墓碑之上作為生命的結語。香港人亦常常要「返鄉下」，回內地的證件因此被稱為「回鄉證」，與廣東話口音不純的對手發生爭吵時也常要求衝突的另一方「返鄉下」以作為羞辱。每一代香港人對於在自己之後才來到香港的、更新的移民都抱有複雜的態度。這種態度既由香港社會的集體心理圖景所塑造，也受不斷變動的政治、經濟大局所影響，並不斷被整合到香港的歷史記憶中，成為香港社會心理新的組件。

香港的既有移民往往用香港和內地來劃分自己與新來移民之間的關係，這一區分甚至是嶺南文化圈的常態。如一位網絡評論者在 2005 年所寫，「香港稱深圳為內地，深圳稱廣州為內地，廣州稱廣東其他地方為內地，廣東人稱全國人民為內地人；地球是圓的，我不知道到底哪裏是內地」。或許是因為台灣話語的影響，一些香港人習慣把內地居民稱為「大陸人」； 但孰不知，香港特區除了港島和離島外，其他區域（九龍、新界）就地理而言都是處於中國大陸之上的。因此，香港人對自身和他者的區分並非僅僅是地理意義上的，而更多是外表、文化和生活方式上的區分。港英時期香港人稱呼北方來客為「表叔」、「表哥」，既反映了香港社會與內地

社會常常存在親緣關係，但更反映了香港人在土氣、窮酸的內地來客面前的優越感。作家汪惠迪曾記述道：

1979 年，香港播映一部電視連續劇，叫《網中人》，裏邊有個角色叫程燦。程燦是剛從大陸到香港的移民。他在一個陌生的環境裏，面對陌生的人、陌生的文化、陌生的價值觀……一切都陌生的他，跟周圍的人和事，自然就產生種種的不協調。後來，「阿燦」就成了來自大陸的新移民的代名詞，並衍生出「燦哥」和「燦妹」，均含貶義。[5]

在香港本地與北方新移民之間的區分，往往是構成香港人身份認同的重要組成部分；這種區隔，在 1997 年香港回歸之前和之初，是以香港人面對內地的文化、經濟優越感為主要內容的。即便是在二十一世紀香港人在面對內地菁英階層時已開始用「港燦」的新詞自嘲的時代，這種遺傳而來的優越感也偶爾會在他們集體面對社會地位較低、文明程度不高的新移民時顯現出來。2014 年 5 月的「厚多士」事件中，香港社會嘲笑一位廣東話仍有口音的新移民婦女在港鐵車廂違規進食及霸位，對內地底層移民的不文明、怪異、無教養的「鄉下」作派加以盡情嘲弄，就體現了這種區分背後的社會文化意涵 。

---

5 http://www.huayuqiao.org/articles/wanghuidi/wangxp3.htm.

1997 年香港回歸後，香港社會在對北來新移民的觀念中，逐漸加重了其原有集體心理中避難者及受害者的情緒，政治帝國幻想的影響則大大提高。因此，在舊有的集體心理的籠罩下，隨著中國經濟體量的不斷增大，香港社會對於新移民的負面態度逐漸從一種新的「帝國論述」中找到正當性。根據這一論述，大量南下的新移民被視作是北方政治帝國「殖民陰謀」的一部分，目的是「溝淡」土生土長香港人的成色，而直接政治後果是北京以新移民為工具加固本地建制派的票源和支持力量，最終要實現的是香港完全融入中國的本土。在以帝國論述為基礎的宣傳下，香港社會對新移民的到來產生出新的恐懼。越來越多的文化「他者」的到來會不會改變香港的核心價值與身份認同？與之相聯繫的是對香港在人口構成上將可能越來越「大陸化」的驚慌。某些政治力量也以此為籌碼向中央政府提出讓香港收回單程證審批權的政治要求。

九十年代以來，香港人眼中的基層新移民主要是循單程證途徑合法來到香港的。「單程證」的官式名稱是「中華人民共和國前往港澳通行證」，實際上是中國政府發給內地居民合法移居到香港或澳門的出境許可證。中華人民共和國成立前，中國內地和香港之間並沒有執行嚴格的出入境控制措施。五十年代初，北京開始封鎖內地和港英及葡澳之間的邊境管理線，內地居民前往香港和澳門兩地受到監管。為了保證確有家庭團聚需要的內

地居民能夠有合法渠道前往港澳定居，中國單方面發出出境許可證，成為「單程證計劃」的前身。八十年代，港英政府與中國內地經過協商，決定為單程證的發放設立逐日的名額。該名額經過逐次修訂，在港英政府提議下於 1995 年增加到每日 150 名，一直沿用至今。

從港英時期起，單程證計劃就是以兩地政府的互相配合為前提得以運作的，基本的分工則是由港方負責擬定名額、而內地方面負責審批發證。這一中英之間在 1997 年之前的慣例和默契在回歸後通過基本法第二十二條第四款延續下來。該條款規定，「中國其他地區的人進入香港特區須辦理批准手續，其中進入香港特區定居的人數由中央政府主管部門徵求香港特區政府的意見後確定。」從一定意義上講，單程證制度並不是一個十分人道主義的制度，實際上是一個人為地大幅度延緩有需要人士來港實現家庭團聚的行政過程，目的是避免過多的南下移民對香港社會造成衝擊。單程證制度的政策目的並非是便利或者鼓勵內地居民來港家庭團聚，相反是為了管控南下的移民浪潮，以行政手段阻滯人口流動，從而保證香港社會的總體安定。

從 1997 年 5 月起，中國各省、自治區、直轄市的公安廳（局）在審批赴港澳定居證件時，均採用全國統一的打分制來進行排隊輪侯。申請單程證要經歷極為繁瑣的個人申請、材料審批、打分排隊、公佈名單和簽發證件等階段。而現行的每日 150 個配額中，60 個配額分配

予符合香港和澳門居留權資格的兒童、30 個給予長期分隔兩地的配偶（10 年以上）、60 個配額給予不論年期分隔兩地的配偶、內地無依靠的兒童來港澳投靠親屬、內地居民來港澳照顧無依靠的父母、內地無依靠的老人來港澳投靠親屬以及來港澳繼承直系親屬產業的人士。一般而言，以夫妻團聚為例，一名香港永久居民與內地居民結婚之後，內地配偶約需四至五年時間方可獲得單程證。根據學者研究，「截止 2011 年 1 月，全部受訪者等待單程證審批的平均年期已達到 6.5 年，其中最長的等待年期已達 16 年左右。」[6] 另一方面，在夫妻和家庭團聚等候時間如此之長的情況下，每日 150 個單程證的配額實際上多年都並未用盡。《東方日報》於 2015 年 1 月曾做過如下的報導：

現時單程證配額為每日一百五十個，不過多年來配額都無用盡，除了一二年平均每天用去一百四十九點三個配額外，〇八年以來每日使用的配額都是維持在一百一十多至一百三十多的水平。單程證制度推出數十年間，曾多次進行調整，包括引入「配額制」及「打分制」等，實施目的是讓內地居民有秩序地來港定居與家人團聚。[7]

---

6 毛俊響、杜倩，〈單程證申請程序中的有關問題的法律分析〉，《「一國兩制」研究》，2014 年第 4 期，第 91 頁。

7 http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20150112/00176_003.html.

因此，單程證制度的兩個顯著特徵是：它的行政起源是中央政府簽發給內地居民的出境許可證，在當前的主要意義是以配額的形式控制南下香港的家庭團聚人口，以免給香港特區的社會、經濟秩序造成過大的影響。「單程證」制度的實質是：中央和內地省市政府在控制較低社會階層人員南下港澳成為「新移民」的過程中，從香港的整體和長遠利益出發，替特區政府做了阻滯中港家庭團聚的「惡人」。[8] 但在其他對香港更直接有利的人口輸入方面，中央政府是完全授權給香港特區政府自行處理，也沒有設置任何障礙。如學者宋小莊曾指出：

> 香港回歸以來，特區政府制定了一系列的「一般就業政策」、「輸入內地人才計劃」、「優秀人才入境計劃」等輸入人才計劃，審批權就屬於香港特區政府。「資本投資者入境計劃」，旨在吸引內地和海外的富有移民，審批權也在香港。又如公帑資助的高等教育院校取錄的非本地學生人數，最多可佔核准學額的 20%，也是特區政府決定的。他們在「非本地生留港 / 回港就業安排」下可以畢業後留港求職一年，也都是特區政府自行制定的。這些人中的絕大多數都是來自內地，只

---

8 在這種一方面大量申請人（特別是香港永久居民的配偶）長年排隊不得、另一方面單程證配額又遠未用盡的情況下，可以設想如果特區政府獲授權審批單程證，入境事務處將會立刻面臨來自香港社會（特別是跨境婚姻家庭）的巨大人道主義壓力。2000-2002 年期間，由於居港權爭議而引起的暴力衝擊甚至縱火事件，香港社會應該歷歷在目。可想而知，「單程證審批權」這個燙手的山芋，從當年的港英政府到今天的特區政府亦未必願意接過。

要香港審批了，中央和內地地方政府就統統放行……[9]（註：該文發表於2013年，以上引文內所提及的各計劃可能已由港府修改、合併或取消。）

愛恨「自由行」

回歸後特區與內地之間越來越密切的人員往來，更直接地體現在來自中國內地的旅行團和自由行遊客的急速增加上。內地遊客的增加，竟然成為香港反中情緒的一個主要發洩口，恐怕是特區政府始料未及的。這其中的原因是多方位的。在港英時期，中國內地和香港之間保持了不對稱的隔離。一方面，香港普通市民前往內地幾乎不受到甚麼限制；另一方面，除極少量的單程證名額之外，內地居民基本無法移居香港，即便是因私或因公前往香港，也必須經歷極為嚴格及繁瑣的審批程序。回歸之後，從保證香港的經濟和社會秩序連續性的角度出發，中央政府無意對人員往來上的不對稱做出改變。據統計，2002年，香港前往內地旅行的人數達5,565萬，而同期內地居民訪港人數為683萬，僅佔香港居民

---

9 http://paper.wenweipo.com/2013/10/30/PL1310300004.htm.

訪問內地人數的 12.3%。[10]

後來引起香港社會巨大爭議的「自由行」政策實際上是特區政府為解決香港內部所面臨的困難而率先提出的。「自由行」是中央政府與特區政府於 2003 年簽訂的《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（*Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement*，「CEPA」）的一部分。這個協定的來源是時任香港特區行政長官的董建華代表特區政府首先向北京提出兩地之間建立類似自由貿易區安排的建議。在 2001 年 12 月 19 日董建華上京述職時，該建議獲中央政府原則上接納。後經過約一年半左右的商討，於 2003 年 6 月和 9 月正式簽署正文與附件，付諸實施。CEPA 第四章第十四條第（一）款明確提出，「為了進一步促進香港旅遊業的發展，內地將允許廣東省境內的居民個人赴港旅遊。此措施首先在東莞、中山、江門三市試行，並不遲於 2004 年 7 月 1 日在廣東省全省範圍實施」。2003 年 7 月 28 日，自由行措施正式開始在廣東省四個中等城市試行，9 月則擴大到北京、上海、廣州、深圳和珠海。後經過數輪範圍擴展，自 2007 年元旦起已經適用於全國 49 個城市，涵蓋了內地主要的省會和經濟發達城市。[11] 需要指出的是，CEPA

---

10 郭國燦，《回歸十年的香港經濟》，三聯書店（香港）有限公司，2007 年，第 299 頁。

11 關於 CEPA 和「自由行」政策出台的經過，參見郭國燦，同上，第 294-326 頁。

簽定之後「自由行」城市數量的歷次擴展都是應香港特區政府的要求進行的，並非出於北京的主張。《紫荊》雜誌在 2015 年 4 月發表的一篇文章曾寫道：

每遇檢討「自由行」，香港相關部門就拋出一些遊客減少的數據來加以反對，對此不能偏聽偏信，助長香港過度依賴「自由行」保持經濟增長，對香港提升競爭力和長遠發展非常不利。內地旅客增速適當減緩或者總量適當減少，有利倒逼特區政府加大力度調整產業結構，有利倒逼香港旅遊界開拓國際遊客和改善客源結構。[12]

特區政府之所以如此急迫地要求內地在 2003 年 CEPA 協定簽署僅僅一個月之後即倉促開放「自由行」政策，並在之後迅速擴大該政策的適用地域，這是與香港當時面臨的政治和經濟上的嚴重困境分不開的。2003 年，香港經濟在 1999－2001 年全球經濟復甦而帶來的極為短暫的「小陽春」之後，又陷入了新一輪的衰退週期，資產價格持續下跌、經濟通縮，財政赤字和失業率高企。雪上加霜的是，2003 年初，一場突如其來的 SARS（嚴重急性呼吸系統綜合症）疫情更使得香港幾乎一時間成為「死城」。在經濟衰退和公共衛生危機疊加的情

12 http://www.hkcna.hk/content/2015/0407/354943.shtml.

況下，2002 年底由港府主持開展的根據基本法第二十三條為香港進行國家安全自行立法的工作，逐漸演變成為反政府政治運動的契機。2003 年 7 月 1 日，約五十萬香港市民走向街頭，抗議香港政府施政，遊行人數大大超過港府預期。在這種政治、經濟和社會危機交錯的局面下，特區政府希望通過簽訂 CEPA，開放內地與香港之間的金融、投資、服務和人員往來，解決兩地生產要素流動（特別是人員流動）方面一直以來存在的嚴重不均衡性問題，為香港發展注入一支見效快、效力強的強心針，以圖迅速平復社會上積累的民怨。

「自由行」從一開始就是在港府為了紓緩本地經濟和社會危機的主張下進行的。無論是開辦「自由行」，還是歷次擴大「自由行」城市範圍，或是 2009 年開辦深圳戶籍人口（除政府備案人員外）「一簽多行」政策，都是由港府方面首先提出、由內地政府予以協助實施。後來引起香港社會較大反應的「一簽多行」政策，也是為了應對 2008 年開始的全球金融危機對香港造成的嚴重負面影響而採取的救急之策。香港政府的原意是希望將該政策逐步推廣到廣東省全境，最終由於內地方面對香港接待能力存在顧慮而沒有付諸實施。[13]

實際上，中央政府和內地地方政府當年對於開辦和擴

---

13 http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-06/29/c_112323002.htm.

大香港「自由行」一直抱有較特區政府更為謹慎的態度。據立法會議員方剛披露，2003 年在港府要求中央政府開放自由行時，主管副總理吳儀「也曾對香港的承受能力感到擔憂」。方剛回憶說，吳儀當時表明自由行政策「易放難收」，質問香港能否負荷。但當時港方「沒有深刻去想這句話，因為當時我們很餓，最重要是你放人進來，讓我們的生意興旺一點。」[14] 雖然存在各方面的顧慮，北京仍本著尊重「港人治港」、高度自治的原則，從保證香港的繁榮穩定的大局出發，對港府的相關建議均給予了首肯和支持。但後續情況證明，港府在提出這些建議時，無論是政策還是行政上的準備都是欠缺的，對這些新的政策可能引起的社會後果也存在嚴重的估計不足，由此而對內地與香港關係造成極大的負面影響是非常不幸的。

隨著「自由行」的開辦和擴大，為港府所始料未及的社會後果開始出現。首先，「自由行」以及在本港旅遊業的催谷下內地赴港澳低價旅行團的急遽增加，使得內地赴港澳的遊客數量出現了井噴。根據特區政府旅遊事務署的統計，內地來到香港的遊客人數，從 2002 年 638 萬人次驟升至 2014 年的近 4,720 萬人，其中有 3,130 萬（66.3%）人次使用「自由行」簽注訪港。[15] 圖 3－3 顯示

---

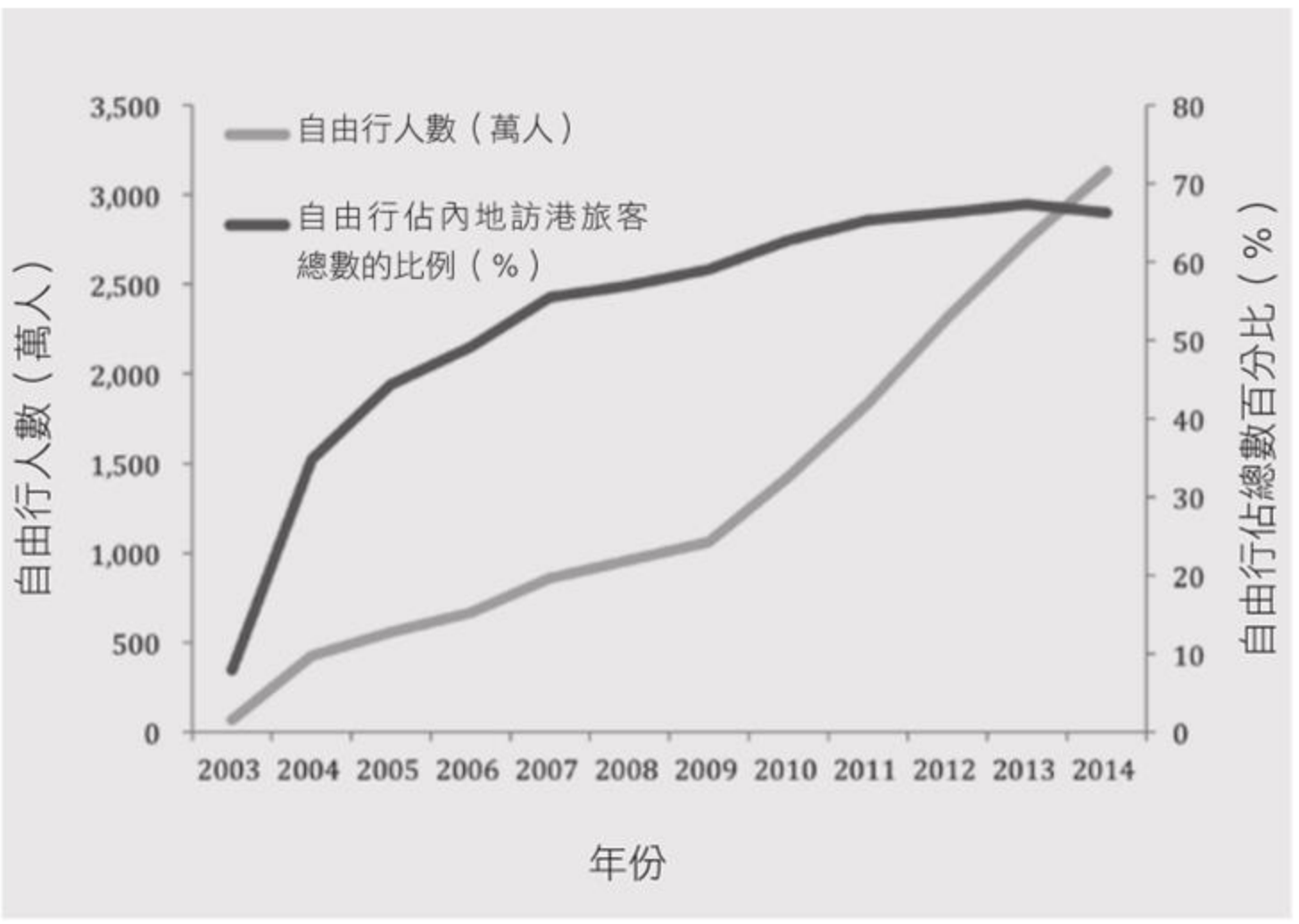
14 http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140501_hongkong_china_tension.

15 http://www.tourism.gov.hk/tc_chi/statistics/statistics_perform.html.

2003 年至 2014 年間，無論內地赴港「自由行」旅客人數還是「自由行」佔全部內地旅客總數的比例都呈現出較快的增幅。數目如此眾多的內地旅客出現在香港街頭，是香港社會開埠以來的首次。在香港針對內地的疏離、敵對和恐懼的整體氣氛尚未得到改善的狀況下，如此規模龐大的內地人口進入香港，對香港社會心理層面的衝擊是十分驚人的。

第二，「自由行」是特區政府在香港的公共設施並未做好充分接待準備的情況下倉促實施的，因此隨著開辦

圖 3－3　抵港「自由行」訪客總數一覽（2003-2014）



資料來源：2003-2013 年數據來自香港旅遊發展局編纂的歷年《香港旅遊業統計》；2014 年數據來自香港特別行政區旅遊事務署網頁之香港旅遊業表現：http://www.tourism.gov.hk/tc_chi/statistics/statistics_perform.html。

規模越來越大，龐大的「自由行」人流帶來的必然是香港公共設施的擠迫。港府官員對這一現實問題的回應亦不甚得體。譬如，商務及經濟發展局長蘇錦樑在回應記者關於旅客逼爆香港地鐵問題時，簡單指港人搭地鐵「可能要等多一班」而已，完全漠視已達沸騰程度的民情民怨，社會反響極為差劣。這也反映了「港人治港」在政治溝通能力上存在的「短板」。

第三，大量內地旅客短時間內湧向香港這個咫尺之地，將原本存在的內地與香港在社會發展和居民素質上的差距予以放大，在香港媒體的集中狂轟濫炸和反對派政治勢力的操作下，變成所謂兩地矛盾問題。香港社會主要由都市人口組成；而內地是一個兼具城市與農村，且農村人口遠遠大於城市人口的極大的地理概念，不同地區之間城市化的節奏和速度亦不相同，人口素質參差不齊。同時，港澳「自由行」政策不適用於中國幾乎所有的體制內菁英階層。[16] 再加上隨著中國內地赴美、歐、日等發達國家旅客人數的急速增加以及赴台灣地區個人

---

16 根據中組部、中央金融工委、中央企業工委、公安部和人事部 2003 年公通字第 13 號文件，下列三類人員因私出國出境均須由所屬單位批准，不適用於「自由行」政策。這三類人員是：（一）各級黨政機關、人大、政協、人民法院、人民檢察院、人民團體、事業單位在職的縣（處）級以上領導幹部，離（退）休的廳（局）級以上幹部；（二）金融機構、國有企業的法人代表，縣級以上金融機構領導成員及其相應職級的領導幹部，國有大中型企業中層以上管理人員，國有控股、參股企業中的國有股權代表；（三）各部門、行業中涉及國家安全及國有資產安全、行業機密的人員。參見 http://www.moc.gov.cn/zizhan/siju/renlaosi/zhengceguiding/lingdaoganbu_GL/ganbujiandu/200710/t20071029_443045.html。

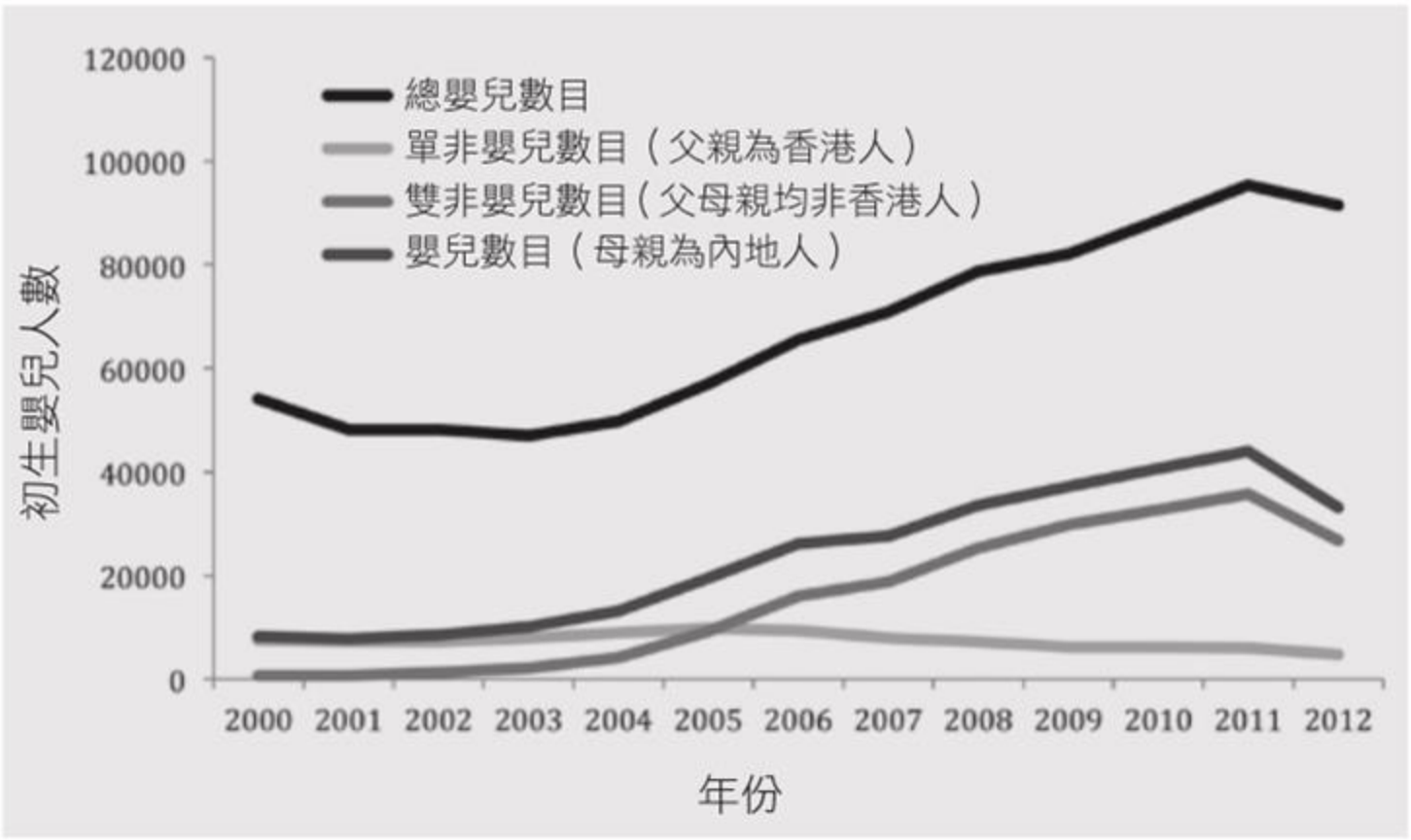
遊項目的開辦和擴大，也使得赴港旅遊人員逐漸向內地三四線的、經濟較為落後的城鎮甚至農村地區發展。種種因素疊加，造成了來港內地旅客顯得總體素質不高、文明習慣有限的問題，再加上香港社會對內地的固有負面印象和對於「大陸化」的恐懼和擔憂，這些內地遊客的行為往往引致香港市民極為強烈的反應。對於這種情況，特區政府未進行足夠的解釋工作 。

第四，「自由行」的開辦和擴展也產生了一系列的連帶社會問題，對香港市民的日常生活帶來了較為顯著的影響 —— 對此特區政府未能給予及時的回應和處理。這些連帶的社會問題主要可以分為三類。第一類，香港商家因應不斷增多的內地旅客的購物需要，開設越來越多的金舖、藥店和廉價化妝品店，逐漸擠走那些原本為香港本地社區服務的店舖，引起香港市民生活不便。如香港《經濟日報》2014 年 2 月曾報導，香港核心區商舖的租務「仍由金行、藥房及南韓化妝品 3 類租客支撐大市」。[17] 銅鑼灣核心地段原先主要供本地人消遣的電影院也被迫讓位於適應遊客需要的大型奢侈品零售店。這些變化不但是對香港人日常生活的衝擊，而且是對香港社會文化和空間結構的改變，社會後果是相當嚴重的。

第二類，隨「自由行」而來的，還有大量的內地孕

17 http://ps.hket.com/content/46745.

圖 3－4　出生於香港的「單非」及「雙非」嬰兒人數



資料來源：香港特別行政區政府統計處，《香港人口推算：2012-2041》，2012 年 7 月版。

婦藉由經香港終審法院在「莊豐源案」中確認的、「出生地主義」的居港權原則跨境來到香港生育下一代。隨著此類父母均非香港居民的「雙非兒童」生育個案越來越多，跨境孕婦不但開始擠佔香港的公立醫療資源，而且還帶來了從基礎教育到社會福利等一系列後續的社會問題，會引起香港社會的極大反響是相當自然的（見圖 3-4）。這一問題直到梁振英政府時期才逐漸得到初步有效的遏制。

第三類，是「自由行」—— 特別是適用於深圳戶籍居民的「一簽多行」政策 —— 加劇了香港原本就存在的水貨客跨境走私等問題。「一簽多行」使得深圳的部分居民

也可以加入水貨客大軍。特別是通過「淘寶」等電子平台的代購生意興起後，更使得內地持多次簽注來港掃貨的水貨客有增無減，嚴重惡化了香港北部邊境地區的居民日用品缺乏、走私猖獗、人流阻滯和社會秩序混亂等狀況。《紫荊》雜誌曾報導說：

赴港「自由行」包括「一簽多行」政策，引發走水貨、打黑工、罪案增加等社會問題。香港特區政府入境事務處監察名單內有 13,500 名懷疑從事水貨活動者，因此拒絕入境的旅客一年約 29,000 人次。深圳相關部門曾表示，常年從事水貨活動的約 2 萬人，多時約 3 萬人，其中六成是港人。上水、屯門、元朗、中英街等水貨活動集中的區域，香港居民的生活受到影響。[18]

這些連帶的社會問題，是特區政府在力主開辦「自由行」之初就應該想到而沒有想到的；而在發現問題之後，前兩任特首領導下的港府也基本上是應對遲緩、甚至應對無策，不但使得問題繼續惡化，而且使民怨加速沸騰，有意無意地為某些勢力以此為藉口進行「反中」的政治操弄製造出了空間。

香港社會圍繞著「自由行」問題的大量爭議，主要

---

18 http://www.hkcna.hk/content/2015/0407/354943.shtml.

顯示了「港人治港」、高度自治背後隱藏的問題。應該說，北京在回歸之初始終堅持保留兩地人員往來上適當的區隔是有先見之明的做法，也有利於保持香港社會在回歸後的穩定。但港府在力主開辦「自由行」政策時，顯然僅僅從經濟利益層面估算遊客消費可為香港走出經濟衰退做出的貢獻，卻沒有考量這一政策所蘊含的深層次的社會和政治後果。無論如何，香港在開埠以來一個多世紀的時間裏，始終未曾同中國內地發生過如此大體量、高頻率的人員往來和交流。在決定開放「自由行」這道閘門前，特區政府是否考慮過香港公共設施的承受能力？是否考慮過香港市民的心理承受能力？是否估算過自由行客流對香港居民生活的影響？是否計劃過針對可能發生的兩地矛盾應如何疏導和化解？是否研究過香港本地居民原有的生活方式和社區空間應如何保持？

從另一個側面看，港府在「自由行」政策上的操作也反映了「港人治港」背後若隱若現的本地工商業利益對特區政府的俘獲。以港人為主組成的特區政府，不是顧及到絕大多數港人的利益，而是把政策重心毫無顧慮地放到大商家、大財團一邊。這既有港府從殖民地時期一脈相承的執政思路的影響，也不排除個別香港本地高級公務員存在個人私利的考量。廉政公署和香港媒體後來揭露出的高級公務員貪腐案件似可成為相關注腳。港府的這些政策行為，不僅未能使得香港社會普遍受益於中央的惠港政策，反而加深了香港市民對內地和內地人

的反感和抗拒情緒，並間接影響到香港市民對於「一國兩制」的支持程度，其引起的政治後果是十分消極的，對中央政府在香港的政治威信也造成了損失。但無論責任誰屬，這些回歸以來極不愉快的集體體驗，使得香港社會對中國內地的負面情緒日益增長則是不爭的事實。

深圳河的兩邊

發源於梧桐山的深圳河，古稱「明溪」，自 1898 年中英簽訂《展拓香港界址專條》後更名為深圳河，成為香港新界與中國腹地的界河。這條長 37 公里的河流，流經深港約 312.5 平方公里的流域面積，在長達一個多世紀的時間內把港英轄下的香港和中華人民共和國轄下的中國內地區隔開來。但深圳河不僅僅是地理的分界標識，它更是社會及文化意義上區分兩種制度、兩種生活方式和兩種身份認同的分隔線。長期以來，生活居住在深圳河以南的香港居民已經習慣了用複雜的眼光看待界河的另一邊，並以此形成了自己獨特的身份認同。這是北京需要尊重的歷史和政治現實。

但是，身份認同的獨特性並不應妨礙香港社會在脫離英國殖民統治、回歸祖國大家庭後重建國家認同。1997 年以來，香港社會在國家認同問題上的缺失，已經成為明顯阻礙中央政府建立對香港社會政治信任的主要因素之一。實際上，中國各個主要文化區和主要都

市——從京派文化到海派文化——都存在各自不同的地方文化認同。這些地域性的文化認同並未妨礙中國各地區民眾在統一的多民族國家框架下建立起對政治主權國家的共有認同。顯然，也只有在對政治國家認同得以確立和保證的情況下，不同地方文化的繁榮和發展才能得到保障。

香港社會在回歸後尚待解開的第一個心結，就是如何擺正香港的地方認同與國家認同之間的關係。在中國業已全面恢復對香港行使主權十八年的情況下，不應該也不允許存在把香港的身份認同和對中國的國家認同對立起來的政策和做法，更不應該存在否定中國認同、甚至侮辱中國國家認同的行為發生。顯然，在國家認同淡漠甚至受到敵視的地區，中央政府的首要任務必然是確保國家的政治安全、領土統一和政權安全。只有在國家政治認同得到充分確立、國家政治秩序得到充分認可、國家政治標識得到充分尊崇的地方，中央權力才可能賦予地方社會以更大空間來繁榮屬於本地區的文化圖景和社區意識。

在政治認同這個根本性和原則性的問題上，香港特區政府、香港菁英階層不應對民意採取遷就的態度；相反，特區政府需要採取強有力的措施，加強與社會的溝通，通過卓有成效的政策引導，有針對性地改變歷史形成的香港社會對內地存在的疏離、敵對和恐懼的心理狀態，改善香港居民對內地的態度，以開放的態度處理香

港與內地的關係。特別是在處理國旗、國徽、國歌等國家標誌以及國家的統一語言、文字等問題時，要具有積極性和主動性，帶頭使用和尊崇國家的統一標識，以具體而微的形式促進國家認同的建立和鞏固。駐港中資機構亦應以此作為自己重要的社會責任，積極幫助香港社會建立其對國家的基礎性政治認同。

另一方面，就中央政府而言，在處理香港的政治認同問題時，似宜採取現實主義的態度。首先要尊重和承認香港歷史的特殊性和香港社會在集體心理和身份認同兩方面的獨特性。在建立國家政治認同的過程中，要注意循序漸進，不能一蹴而就，更不能拔苗助長。中央媒體也有責任引導內地社會對於香港的看法和觀念。對於中央惠港措施的宣傳要適當得體，不能走向極端和偏頗。無論是「自由行」還是「東江水」、無論是「滬港通」還是農副產品供港，就中央政府而言應看作是自己對香港特區承擔的義務和責任，也是正常的雙邊貿易和經濟活動，不應在宣傳上進行過分渲染，以致造成反效果。實際上，「桃李不言、下自成蹊」，中央政府對港的一言一行、一舉一動，在回歸後無不呈現在港人高度關注的目光之下。恩怨是非，應該留給香港社會和香港輿論來進行適當評判，而不宜自我評判、自我宣揚。相信香港市民的眼光是公正也是理智的。

要解開香港社會在國家認同問題上的困境，鑰匙還在香港。在二十一世紀，香港社會有責任以發展的目光

看待自身的身份認同、國家政治認同和兩地關係等重大問題。而國民身份的教育是每個現代國家都必須進行的工作，也是在政治上建立互信的必由之路。香港社會可以也有權參加到國民教育的內容大討論中，適時監督國民教育的開展情況，糾正國民教育開展過程中不適當的做法，但抗拒、排斥乃至醜化國民教育則絕非香港社會與北京建立政治信任的適切作法。如果國民教育在香港社會不能有效展開、國家政治認同在香港無法確立，香港政治將很難走出困局；而在那樣的狀況下，國家政治認同這個本來不應該成為問題的問題將不得不成為政治上區分敵、我、友的標準，甚至成為政治忠誠度的量度標尺。如果真的發展到那一天，不但整個香港政壇會被形形色色的政治投機分子充斥，真的問題和真的人才也會被遮蔽和湮沒，甚至連香港自身的文化和身份認同也可能在此過程中遭受到毀滅性打擊。那一定是所有愛護香港的人都不願意看到的結局。

第四章

誰掌管香港？

「港人治港」

在中央政府決定收回香港的政策安排中，「港人治港」與高度自治始終是「一國兩制」大框架下不可或缺的兩個組成部分，如飛鳥之雙翼，折斷其一則會整體墜落。事實上，從二十世紀七十年代末，當鄧小平開始考慮香港問題時，「港人治港」始終是他所關注的主要著眼點之一，亦是香港得以回歸的基礎。據中共中央黨史研究室研究人員潘勁國披露，在 1982 年 5 月 9 日同英國前首相希思的談話中，鄧小平明確指出：

> 香港的主權是中國的。在這個前提下，由香港人、包括在香港的外國人管理香港。我們新憲法有規定，允許建立特別行政區，由香港人自己組成政府，不管是華人、英國人或其他人都可以參加，可以作政府僱員嘛，甚至成為香港政府的成員都可以考慮。[1]

同月，鄧小平在同北韓領導人金日成的會面中，亦扼要

---

1 鄧小平同希思的談話紀錄，1982 年 5 月 19 日。轉引自〈試論鄧小平「一國兩制」構想中的「港人治港」思想〉，《黨的文獻》，2004 年第 5 期，第 81 頁。

表示，「不管怎樣，香港必須收回。香港由香港人自己管理，組成地方政府。」[2]

隨著時間的推移和對港政策設想的逐漸成熟，鄧小平也為「港人治港」這個大原則釐定了治港必須以愛國者為主體這個前提條件。1982 年 8 月，在會見美籍華裔科學家鄧昌黎、陳樹柏等人時，鄧小平指出，香港的管理，北京不派人，香港自己找人管，香港必須由以愛國者為主體的香港人管理。[3] 從此，鄧小平幾乎在每次提到「港人治港」時都會強調「愛國」這個標準。鄧小平認為，只要擁護國家統一、擁護中國收回香港，就是愛國者。1983 年 4 月 22 日，在中共中央政治局討論中英關於香港前途談判的會議上，鄧小平專門表示，將來特別行政區政府應由香港愛國者為主體組成。他還表示，現在就要考慮培養人才，要考慮逐步參與管理。參與管理的只能是香港人，不能是香港新華社的人或北京派去的人。[4] 這實際上排除了當時歸屬香港新華社管理的香港地下共產黨組織在回歸後接管香港的可能性。在中英談判中，「港人治港」原則成為中國政府反對英國「以主權換治權」、「英人治港」方案的重要武器。

鄧小平設想中的「港人治港」方針具有幾個方面的

---

2 鄧小平同金日成的談話紀錄，1982 年 4 月 27 日。轉引自，同上。

3 鄧小平同鄧昌黎、陳樹柏等的談話紀錄，1982 年 8 月 10 日。轉引自，同上。

4 李後，《百年屈辱史的終結》，北京：中央文獻出版社，1997 年，第 102 頁。

特徵。第一，「港人治港」是「一國兩制」完整體系中的核心內容之一，也是實現高度自治的組織基礎。第二，「港人治港」反映了中央政府在回歸之前對香港華人社會的高度政治信任。鄧小平專門針對黨內可能存在的疑慮指出，「要相信香港的中國人能治理好香港。不相信中國人有能力管好香港，這是老殖民主義遺留下來的思想狀態。」[5] 第三，鄧小平亦明確「港人治港」必須是愛國者治港。他明確要求，香港特區管治的「參與者的條件只有一個，就是愛祖國、愛香港的人」。又說，愛國者的標準是「尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮穩定。」[6] 第四，鄧小平還特別強調香港政治人才的培養和接管問題。他說：

> 香港要培養人才，逐步參與他們的管理，行政也好，司法也好，財政各方面都要參與，搞好交替。香港的愛國者要考慮怎麼樣推薦和培養一批合格的人，特別是年輕人，逐步參與，將來才能把香港管好。[7]

鄧小平甚至更具體地指示說：

---

5 鄧小平，《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第 60 頁。

6 同上，第 74 頁。

7《鄧小平思想年譜（1975-1997）》，北京：中央文獻出版社，1998 年，第 259 頁。

參與，是香港人的參與。當然，也有中央政府的事。從現在起，四年內就要物色人，創造這些人參與的條件，做好準備工作。直接參與管理的人，要找一些四十歲、五十歲左右的中年人。一定要有一些比較年輕的人參加進去，才能接得上。參與得好不好同接收得好不好是一回事。[8]

「港人治港」方針的提出和最終確立，實際上是和三個方面的因素分不開的。第一，是香港回歸之前，內地幹部隊伍的整體文化素質仍然亟待提高，大量高級幹部來自於革命年代，戎馬倥傯間既沒有機會接受良好學術訓練，亦欠缺管理一個運行資本主義制度的國際大都市的經驗。因此，要管治好香港，就必須依靠當地社會和菁英階層，才能夠順利地從港英殖民地政府手中接過政權，同時又不造成過大的社會經濟動盪。第二，是當時中央政府對香港社會抱有高度信任。中國領導人相信，經過漫長的殖民統治時期，香港人整體上是愛祖國、愛香港的，是擁護香港回歸的，所以實行完全的「港人治港」不但無損於國家安全和政權安全，反而有利於爭取香港的民心民意。當香港歌手張明敏在 1984 年中央電視台春節聯歡晚會上深情演唱「我的中國心」時，誰又會想到三十年後香港社會的國家認同問題竟然成為中央政

8《鄧小平思想年譜（1975-1997）》，北京：中央文獻出版社，1998 年，第 353 頁。

府和香港之間建立互信的最大障礙呢？第三，是為了香港順利回歸祖國的需要。中國共產黨第二代領導集體最重要的歷史任務之一就是要收回港澳；為了達到這個主要目標，保證平穩過渡，中央政府在未來特區管治的所有方面都開了綠燈，有意採取極為寬鬆的政治態度，這其中就包括「港人治港」。

在中英談判過程中，「港人治港」仍然只是一條寫在紙上的原則；但 1997 年之後這方針一旦被投入政治實踐，則可發現：要使這一方針得到最有效的實施，尚需處理極為複雜的政治困難和挑戰。這些困難和挑戰主要體現在四個方面。第一，在「港人治港」的原則下，如何最好地發揮工商界在香港管治中的作用？北京又應如何與時俱進調整其與香港工商界的關係？這是兩個亟待解決的大問題。「港人治港」方針從一開始就是建立在北京對老一代香港工商界代表人士的信任和倚重上的，因此在一定程度上被媒體等同為「富商治港」。這一方面是由於老一輩香港工商業界代表人物在長期以來與中國共產黨及其領導人的交往、增進了彼此的信任和瞭解，另一方面也是源於中共領導人對於香港殖民體制和資本主義制度的不完備的認識。在八十年代的中共領導人看來，既然香港奉行資本主義，那麼只要做好資產階級的工作就可以令整個香港社會的管治平穩順暢。在整個回歸過程中，北京同香港的大商人建立了實質上的同盟和代理人關係，回歸前中共在香港進行的社會層面工作也

被集中在對工商界的統戰上。

但隨著香港管治問題在回歸後的不斷湧現，簡單依靠工商界治港這一思路顯然存在極大的後患。首先，商界治港無可避免會引起社會對於「官商勾結」的疑慮，在政治學上講也存在政府被商界「俘獲」（capture）的隱憂。這些隱憂有些已經被揭發出來的貪腐個案證明為現實。利益衝突是一個商界治港無法迴避的問題。其次，過於依賴商界進行管治，令中央和特區政府的執政基礎極為狹窄，並有可能喪失社會上其他界別 —— 包括中產階級和勞工階層 —— 的支持。再次，商界具有逐利性。當商界小眾的利益同社會大眾的利益發生衝突時，政府又該如何取捨？同時，隨著時代的發展，香港商界中人本身的政治忠誠也值得推敲 —— 基於商人天然的分散風險的意識，客觀上講香港商界不少人是採取兩面下注的辦法，在政治效忠問題上顯示出極強的機會主義。這並不有利於香港特區建立起鞏固和優化的管治秩序。在「港人治港」的原則下，如何調整工商界在香港政治中的獨特作用？如何做到「百花齊放」而不是「一枝獨秀」？如何保證在政制改革的過程中保證商界利益和資本主義制度、但又兼顧社會其他階層的長遠和共同利益？這些都是回歸以來亟待回答而又難以在一時之間予以回答的重要問題。今天，在香港特區的管治問題上，如何既保證商界的均衡參與、又保證施政公平，這是北京和香港都需要面臨的重大挑戰。

第二，香港回歸後落實「港人治港」方針的另一隱憂則是：本地社會的熟人網絡有可能為特區政治帶來利益輸送和貪污腐敗的可能，「港人治港」為香港政府的廉政工作提出了前所未有的考驗。在港英統治的後期，殖民地政府特別重視廉政工作，防止政府和商界之間的利益輸送。但殖民地政府保持較高廉潔程度的前提是它與本地社會的相對隔絕。殖民地政府的高級官員來自萬里之外的英國，任期有限，他們的社交、利益、升遷網絡均不可能同本地社會發展出過多瓜葛，因此可以在很大程度上（不是絕對）避過傳統熟人社會所可能帶來的貪污腐化、以權謀私、徇私枉法甚至利益輸送等問題。但落實「港人治港」的方針首先就要求將香港的自治權力從上到下悉數交給香港本地人數很少、彼此聯繫很密切的菁英熟人圈。這就使得政治菁英、經濟菁英和知識菁英同時處於一個狹小的熟人社會裏，使得不同權力之間互相勾連、「益自己人」的可能性大增，而有效的外來制約付之闕如。這對於香港的管治來講是十分危險的。

第三，由於「港人治港」原是針對商界精英而言，所以北京本來沒有認真考慮過「港人治港」的管治能力問題。但是，不可否認的事實是，香港開埠一個多世紀以來，本地的華人社會在絕大多數時間裏都沒有參加到香港的核心政治和政策工作中去。即使是港英公務員系統（特別是政務職系，即俗稱的「AO」）裏的華人，也僅是執行力很強，而在更宏觀層面的決策能力則缺少鍛

鍊。但更嚴重的問題是，香港本地華人菁英多年以來並沒有適當的、能夠處理較為宏觀的政治問題的機會和舞台，因此在他們之中，既瞭解國家政治生活、又具有智慧和能力參與到國家政治過程中的人才很少，這實際上是香港和中央政府的互動一直處於失靈狀態的重要原因之一。而鄧小平早年提出的加強對香港本地華人管治人才的教育和培養工作，也因為彭定康時期港英政府的堅決抵制，以及其他主觀和客觀上的原因而被長期延宕。對本地治港人才在政治能力上的匱乏，香港的有識之士有很清醒的認知。香港大學學者、放射同位素研究所原所長曹王敏賢曾在 2003 年對此發表過極中肯的評論：

以前的香港政府，他們主要是行政，決策都是倫敦來的。但是九七之後突然要自己決策了，出現了真空……香港在目前這個時期，有很多大的方向、大的方針，香港真是沒有辦法掌握。雖然表面看很熱鬧，但是香港實在是幼稚園水平的政治。我們現在能夠希望的只是不要留班，希望升班。可能的話得以跳班。但是，我們現在不可以說自己已經到了研究生的水平。[9]

治港人才無論在決策、管治還是與北京及香港各界進行

---

9 郭偉峰主編，《香港前途的冷靜思考》，中國評論文化有限公司，2003 年，第 10 頁及 12 頁。

政治溝通的能力上所存在的缺陷也成為中央政府的重要關注點。2011 年 7 月，國務院港澳辦主任王光亞在同香港中學生座談時就特別表達了這一憂慮。據《星島日報》報導：

> 王光亞於北京和參與一外交夏令營的學生對話，當回答關於本港深層次矛盾的問題時，指香港「成也英國，敗也英國」，在港英政府培訓下，公務員團隊水平雖高，但只懂得接受和執行命令，「未能培養對香港未來發展，加以政治上設計和長遠規劃的人才」。他更認為，公務員到了回歸後十多年，仍不知道如何當家作主，直言「他們過去是聽 Boss，現在自己當了 Boss，都不知道怎樣當 Boss，怎樣當個 Master」。[10]

王光亞的批評是有的放矢的，直率地表達了北京對香港治港人才隊伍的關切和期望，實際上也指出了回歸以來香港管治中的一大隱憂。

第四，「港人治港」的另一個隱憂是本地政治人才在國家認同度和政治忠誠度方面存在的問題。在港英的長期統治下，殖民地政府在香港菁英階層中 —— 尤其是公務員系統中 —— 進行了長期有效的政治忠誠度的灌輸和訓練。在香港回歸之後實行的「港人治港」必須是以愛國

---

10 http://news.singtao.ca/calgary/2011-07-28/hongkong1311843960d3329056.html.

者為主體的「港人治港」。因此，處於各行各業的治港人才是否能夠拋棄舊有的、對於殖民地體制的政治認同，而建立起對於新的主權者和新的政治秩序的認同，需要一個過程，其結果也需要經過現實政治生活的考驗。2003 年以來，隨著中央政府對香港公務員隊伍的國情教育工作的高度重視，治港隊伍在國家認同方面的情況在改善之中。特別是在 2014 年的「佔領運動」期間，特區政府的各紀律部隊都能夠堅守崗位、聽從指揮、嚴格執法，贏得了中央政府的讚譽。相反，某些北京曾給予高度信任的重要商界人士 —— 有的甚至擔任了全國政協不同層級的顯要職務 —— 卻在香港政治生活的關鍵時刻不聽招呼、與中央政府背道而馳，政治上「掉了鏈子」，這不能不引起北京的警惕。在「港人治港」的總體安排下，香港政治和管治人才的國家認同和政治忠誠問題，還需要較長的時間才能逐步得到解決。

值得指出，作為落實「一國兩制」方針的組織形式，「港人治港」從一開始就具有自身的界線 —— 它既不是香港獨立，也不意味著北京對於除國防、外交之外的治港權力的放棄。「港人治港」的健康開展需要滿足三個原則：第一，「港人治港」的內容是中央政府在「一國兩制」的安排下授權特區自行管理的事項，除中央授權之外並無其他權力內容。這一授權可以由中央政府隨著時間和情勢的變化而進行調整。「港人治港」不是聯邦制或者邦聯制之下的地方自治領，中央與「港人治港」之間是授

權關係，不是分權關係。第二，「港人治港」原則與中央政府依法行使的決定權、監督權和指令權相輔相成，不可偏廢。譬如，對於特區行政長官及主要官員的任免、政治制度的修改、緊急狀態的宣佈等，都具有實質的決定權。對於特區行政長官的日常行政、特區立法會通過的法律、特區的對外交往事務等，中央政府依法具有監督權。同時，根据基本法第四十八條第八款的規定，中央政府對特區行政長官具有「指令權」。這些中央權力都是和「港人治港」同時適用的。第三，「港人治港」不能損害中國的國家主權、安全和發展利益。港人對香港特區的管理要符合國家的總體、長遠利益，亦應保證國家以政權安全為核心的綜合安全，更不應損害國家的發展利益。

誰來當特首？

特首是「一國兩制」下管治香港的靈魂人物。基本法第四十三條明確規定，「香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區」。行政長官的重要性體現在四個方面：第一，行政長官是雙重負責的，既對中央人民政府負責，又對香港特別行政區負責。如前所述，行政長官有職責執行中央人民政府就基本法規定的有關事務所發出的指令。第二，行政長官統領行政機構，領導廉政公署，擁有立法過程的主導權，

擔任香港各高等院校校監，對外代表特區，並有權任命司法機構成員，就權力而言是名副其實的特區首長。第三，行政長官有權主導香港政治體制的改革和基本法的修改，是香港政體的守護者。第四，行政長官在日常管治中處於總覽庶務、協調各方的關鍵位置，在香港的戰略性議題上具有舉足輕重的地位；不但是香港利益的捍衛者，也是國家在港的主權、安全和發展利益的守護者。誰擔任特首，對於「一國兩制」在香港的落實成效具有關鍵性的影響。

從 1997 年到 2047 年，香港特別行政區大約要產生十任特首。回歸以來，來自三個不同社會群體的特首已經統領過特區政府。第一位特首董建華來自工商業界，第二位特首曾蔭權來自公務員體系，而第三位特首梁振英則來自專業人士階層。這三位特首出身各異，專長不一，也各自在香港特區的政治史上留下屬於自己的印記。雖然截止 2015 年為止，所有行政長官均由規模不一的推選／選舉委員會揀選，但基本法第四十五條明確規定，「行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。」因此，在未來，可以預見香港特首的產生辦法將不斷變得更加民主。隨著回歸日久，中央與香港關係愈益複雜，加之普選改革的壓力，究竟怎樣的政治人物可以勝任將來香港特首的繁重職責？未來的香港特首應該是怎

麼樣的？

就法律層面而言，基本法第四十四條規定，「香港特別行政區行政長官由年滿四十週歲，在香港通常居住連續滿二十年並在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任」。這是任何人參選香港特首的最低憲制標準。但要成為一個最有利於香港整體利益、最有利於「一國兩制」在香港的良好運行、並能夠在大規模選舉中勝出的特首，似乎應該具備更多的條件。一般說來，2047 年以前的香港特首，以下四個方面的條件恐怕是必備的。

第一，未來的特首應該在國家認同問題上取得北京的高度信任。在「一國兩制」的制度安排下，香港特區政府是中華人民共和國國務院直轄的地方政府。作為香港特區的首長和代表，未來的特首首先應該是一個「愛國者」。他／她應該在政治上堅定認同中華人民共和國、擁護香港回歸中國、能夠確保中國國家主權、安全和發展利益在香港不受損害，並能夠獲得中央政府的高度信任和祝福。未來的特首必須具備和北京進行有效溝通的能力和多種渠道，要能夠成為京港之間的聯絡員、協調人、談判專家和緩衝地帶。一方面，特首應該維護國家的根本利益；另一方面，特首也要能夠獲得北京的合作來切實維護香港社會和香港居民的共同利益。因此，能否和北京建立互信關係、能否與中央政府在香港管治上保持合作而不是對抗、能否維護國家利益和香港地方利

益不受損害，應該成為衡量未來特首的基本政治標準。

第二，未來的特首應當在香港社會各階層都擁有較高的支持度和認受性。作為香港特區的首長，未來的特首應當能夠經受民主選舉的檢驗，要能夠在香港社會各階層和各個群體都擁有較高的支持度和認受性。未來的特首不可以僅僅代表某一個群體或某一個界別的狹隘利益，相反，他／她應該代表利益光譜上更為廣泛的群體。特首產生方式的不斷民主化也要求未來的特首具有較好的公眾形象，能夠深入市民中間，有親和力，而不是以高高在上的菁英階層代言人的面目出現。未來的特首還應該瞭解和關心基層社會的心聲和疾苦，在福利和發展之間取得平衡，在施政上要照顧低收入和弱勢群體，同時鼓勵中產階級的發展，以及創造良好的營商環境，保持香港的可持續發展。

第三，未來的特首應該受過較高程度的教育、並已經在公職生涯中展示出較好的領導和組織能力。有鑑於香港作為東西方橋樑的獨特地位，未來的特首需要擁有複合式的教育背景，最好對香港、內地和歐美的政治理念、文化習慣和經濟脈動都有深入的瞭解，特別是要對中國主體政治體系的政治原則、文化習慣和政治過程有過詳細的學習和認知。隨著現代社會專業化和複雜度的不斷提高，特首需要具有較高程度的知識儲備和政策判斷能力。管理如特區政府一般龐雜的政府系統也要求未來的特首具有較高的領導和組織能力。能夠勝出的特首

候選人應該已經在公職生涯中展示領導才能。成功管理大型公共部門、機構、組織或企業的經驗對於擔任香港特首至關重要。

第四，未來的特首應該熟悉香港特區政府和中央人民政府的運作，並能夠與香港各主要政治力量建立和保持適切的工作關係。作為香港特區政府的統帥和中央與香港之間的溝通橋樑，未來的香港特首應該熟悉特區政府和中央政府的運作規則和過程，瞭解各自的管治哲學，能夠起到促進相互理解、溝通雙方想法的作用。未來的香港特首亦需要在香港本地做好團結工作，有意願、有能力同本地各主要政治力量開展合作，能夠善用不同陣線的人才，聽取多方面的聲音，成為香港社會團結的樞紐。

根據基本法的規定，香港特首的產生方式將逐步向普選的方向發展。在這一過程中，中央政府對於特首的政治忠誠和國家認同問題高度關注。2015 年 5 月 31 日，港澳辦主任王光亞在深圳會見香港立法會議員時，專門就未來普選制度下產生的香港特首劃出一道政治「底線」。他說：

「泛民」（註：指香港「泛民主派」，見本章下一節）有兩類：一類是極少數別有用心的人。他們打著「民主」的幌子，把香港視為獨立政治實體，肆意曲解基本法，阻撓特區政府施政，頑固對抗中央管治，甚至勾結外部勢力，鼓吹和

支持「港獨」等分裂勢力，妄圖顛覆中國憲法確立的中國共產黨的執政地位和社會主義制度。他們的言行實際上早已超出所謂「言論自由」、「爭取民主」的界限。他們雖然人數不多，但危害不小。他們不僅是「反對派」，而且是「死硬派」、「頑固派」。對這部分人，中央的立場堅定而明確，就是堅決鬥爭，決不含糊。具體到行政長官普選制度設計，就是要把這些人排除在外，不僅要限制他們「入閘」、阻止他們「出閘」，即便他們僥倖當選，中央也會堅決不予任命。[11]

這段講話所反映的觀點，應該是中央政府最高層對未來特首必須符合的政治標準的共識，值得香港社會高度重視。中央政府劃出的這道「紅線」勢必對 2047 年之前（以至於之後）香港特區行政長官的產生具有極為深遠的影響。

正正反反：建制與泛民

香港政治中代表社會不同聲音的各種政治力量往往被簡單劃分為建制派和泛民主派（簡稱「泛民」）兩大陣營。建制和泛民都是「港人治港」的重要力量，而他們之間劃分的標準通常是憑藉各自對於中央政府的態度。

---

11 http://www.locpg.hk/jsdt/2015-05/31/c_127861553.htm.

因此，建制派往往被認為是「親北京派」，而泛民主派則往往成為中央政府和建制派眼中的「反對派」。在香港政壇上，建制派主要包括民建聯、自由黨、新民黨、經民聯、工聯會、勞聯等，而泛民主派主要包括民主黨、民協、工黨、街工、公民黨、新民主同盟、社會民主連線、公共專業聯盟、人民力量。[12] 截至 2015 年，香港建制派在特區立法會及 18 個區議會中均佔有多數席位。

回歸十八年來，香港建制派與泛民之間的對抗已經成為本地政治的常態。特別是泛民中比較激進的勢力，往往通過出位的公眾表演 —— 包括向行政長官投擲雜物 —— 來吸引媒體和選民的眼球。近年來，以「拉布」（filibuster，即「冗長辯論」）和提出繁瑣修正案的形式阻礙政府議案的審議和通過成為身為立法會少數的泛民主派議員的主要武器。在 2014 年「佔領運動」失敗之後，泛民議員更揚言發起在立法會的全面不合作運動，建制與泛民之間的對抗有向白熱化方向發展的可能。

建制與泛民之間的二元對立和對抗成為香港政治的結構性因素，亦成為香港政治困局的主要源頭，值得認真觀察。總體而言，香港政治這種以反政權的基礎性政治對抗為基調的二元對立結構是極為荒謬的，既不利於

---

12 需要指出的是，香港特別行政區迄今尚無規管政黨註冊的專門法例。因此香港的「政黨」均是根據《公司條例》或《社團條例》登記，它們在法律上的地位都是「公司」或「社團」。

中央對香港的管控，也不利於特區政府施政。主要原因在如下三個方面。第一，所謂「建制派」與「泛民主派」之間的劃分標準本身就是不合理的。在現代政治體系裏，出現相對保守陣營和相對自由陣營的對立本來是選舉政治的常態，但這樣的陣營區分，通常是「議題主導型」，即：雙方陣營的差別主要體現在針對各種具體政策議題的不同政綱。比如究竟是大政府還是小政府、增稅還是減稅、福利優先還是效率優先、支持墮胎還是反對墮胎等等。議題主導型的政黨分野格局有利於選民在複雜的現代政治生活中作出較為便捷的判斷和選擇。但現代政治體系的政治陣營區分 —— 除非是在革命或者政變等特殊情形下 —— 鮮見以對政權和政治體制的根本態度來劃分界線。特別是在現代議會制度下，更少見主要反對黨是以推翻現行體制、拒絕承認政權為政綱的。但不幸的是，香港對於建制和泛民的區分，基本是根據不同政黨對於國家主體政治秩序的態度、以及對於國家根本政治制度的態度 —— 即所謂「愛國愛港」問題 —— 來劃分，而非基於對香港本地事務的不同政綱來區別。其結果是，泛民永遠作為中國政權和基本政治秩序的挑戰者姿態出現，從根本上被納入到「政權反對派」的範疇內，而非日常施政和管治的在野黨和參與者。由於泛民對自身定位的嚴重失誤，不但使其始終被排除在特區管治工作之外、成為「搞事」的代名詞和「永恆反對派」（permanent opposition），而且還阻滯了對特區有著更重

要意義的本地政策辯論的深入開展。如果這種以對抗政權為心理基礎的反對派陣營的構成和定位沒有改變，香港政局是沒有可能走出困境的。

第二，香港建制派與泛民派的組成成分極為駁雜，無論在政治觀點還是意識形態上即便在各自陣營內部都很難形成共識。因此每到政治爭議的關鍵時刻，無論是建制還是泛民，其內部往往都出現多重取態，整合各自內部的資源、形成一致意見都已需要耗費大量精力。比如在建制派內部，既有傳統左派勢力、工會勢力，又有意識形態色彩較淡的民建聯、經民聯等，[13] 更有代表工商界利益、政策取態極為保守的自由黨，[14] 還有試圖尋找中間平衡路線的新民黨。如此複雜的內部組成幾乎使「建制派」根本無法被稱之為一「派」，因為它們之間唯一共通的基礎就是不反對國家主權、不反對國家的基本制度、願意同北京溝通 —— 但這實際上應該是所有對香港負責的、願意著眼於本地事務的香港政治力量本來就應做到的最低要求。泛民主派內部也同樣是色彩斑斕。

---

13 意識形態是指總體性和基礎性的觀念集合，如民主主義、社會主義、自由主義、共產主義、無政府主義等等，單純的政治取態（如親政府或反政府）以及政策主張並不構成政治學意義上的意識形態。

14 2015 年 7 月，自由黨榮譽主席田北俊在接受訪問時亦指出，「自由黨的英文名叫『Liberal Party』，這是誤導，其實我們在政治上是『conservative』，所有勞資、稅務、福利政策，我們都是保守黨的立場。自由黨的『自由』，純粹是從經濟角度要求自由經濟，即是要求政府對市場積極不干預。」見王雅雋，〈什麼人訪問什麼人 / 政治冷感問系列：田北俊的自由〉，《明報》副刊，2015 年 7 月 5 日。

從最激進的人民力量到傳統上秉承「民主回歸」原則、奉行溫和路線的民主黨，乃至新的代表左翼勞工運動的工黨，這些不同政治派別之間的觀點和政綱千差萬別，但其共通一點就是始終以中國政權和主體政治秩序挑戰者的面目出現在公眾視線中，北京指責他們「逢中必反」雖然尖銳但亦是實情。在 2015 年的特首普選本地立法過程中，泛民議員以捆綁投票的方式否決普選方案，更反映出其陣營內部不同派別的成員可能越來越受最激進力量的牽制與裹挾。試問在這樣奇特的政黨圖景下，香港的地方政治如何能不陷入困局呢？

第三，香港建制派和泛民主派之間的政治辯論長期失焦，本應是香港社會討論重心的本地政策議題卻淪為雙方政治和意識形態鬥爭的工具。因此，香港的政治話語中，最能引起激烈爭論和有效辯論的往往不是那些重要的「在地」議題（local issues），反而是那些香港社會根本無力可及的、空洞的國家層面的政治和意識形態問題。即使本地政策議題也常常出於政治鬥爭的需要而被無限上綱和泛政治化，得不到專業的深入討論。最終形成的結果是 —— 除非特區政府主動進行枱下政治交易 —— 基本上全部立法會議員都按陣營站隊，關乎民生的本地政策問題被作為打擊國家政權和現行政治體制的武器和工具。在這樣「離地」的、對抗式的政治惡鬥中，香港的政黨和政團的發展也逐步脫離社會的實際呼聲和需求，與現實脫節。當香港社會不斷要求其政治人物將

目光投向具體政策議題上時，香港的政治人物卻仍熱衷於挑起和參與那些他們自己也不甚了了的國家層面的政治爭鬥，其結果如何可想而知。在此背景下，主要關注香港社會利益的「本土派」應運而生也成為歷史必然。顯然，本地政治討論長期被錯誤地聚焦於非本地事務和非本地議題上、並被高度政治化和意識形態化，這與香港社會的利益是背道而馳的。

在香港以根本性、反政權的政治對抗為基礎的二元對立政治格局下，香港的政黨力量嚴重離地、失衡，不但各陣營自身面臨重新分化組合，而且在整體社會層面也造成了立法困境、施政困難和政治困局。要走出這樣的困局，香港當前的政黨圖景須進行大的改變。首先在於香港的泛民主派需要拋棄既有的政治對抗思維，承認現行的國家政治秩序，並在這一前提下發展自身的政策主張、監督特區政府施政、維護好香港本地的利益，並爭取通過贏得選舉來參加特區的管治工作。畢竟作為香港的政治力量，香港泛民的活動重心應該是改善本地的管治、促進本地的民生、保持香港的獨特性和核心價值觀、監督「一國兩制」在本地的落實，而非推翻中央政府或者改變中國的主體政治制度，當然更不要有意無意成為西方國家同中國進行顛覆和反顛覆的政治較量中的棋子。

其次，香港本地政治生活的主題要從以親北京或反北京為標杆的政治分野轉向以本地政策議題討論為導向

的新的政治辯論。香港政治生活的主題應該是香港，一切本地的政策辯論都需要「在地化」，政治的目的是改善民生、促進提高管治質素，而不是革命。因此，政治分野的兩方都需要使本地的政策辯論非政治化、非意識形態化。香港地方政治力量的區分不應該是以維護或者推翻中央政權為界線，相反它們的區別應該在於對於本地事務的不同政策主張。把注意力和精力放在自己力不能逮的國家級政治的領域，不但可笑，而且也構成對香港市民利益的忽視和放任。

最後，若香港政治在未來要走出困局，香港的泛民主派就必須要作出一個艱難的抉擇：究竟是要成為治理型的反對黨還是革命型的反對黨？治理型的反對黨，就是要承認中央政府管治權威、在既定的政治秩序內參加本地政策的辯論，並開展選舉活動，其目的應該是改善本地治理、監督特區政府運作、守護香港的利益、督促「一國兩制」的落實，並通過選舉爭取參與特區管治工作。如果香港泛民能完成這樣的轉型，香港政局走向良性互動格局、以對話代替當前的對抗就有了基本保證。而革命型的反對黨則是以挑戰和反對現有政治秩序、以推翻政權為己任、以阻撓甚至破壞中央和特區政府的管治權威為目的。如果泛民中的大部分力量決定保持這樣的對抗者地位，那麼香港本地的政治將只會在僵局中越陷越深，而中央和特區政府也必定採取更為嚴格的、有針對性的管控措施來確保這些反對派的活動不損害國家

主權和政權安全。那樣的話，中央、特區和香港社會面臨的將是得不償失的「三輸」之局。

「公務員黨」？

「港人治港」和特區政府施政的另一個基本力量是香港特區的公務員隊伍。正如香港大學教授卜約翰（John P. Burns）曾指出的那樣：

> 政府管治能力主要取決於政府定位社會問題、因應該問題而設計政策並為政策贏取政治支持，以及連同所有相關行為主題高效地推行政策的能力。在這個過程中，行政菁英（administrative elites）扮演非常重要的角色。[15]

他還認為，香港由於特殊政治結構的影響，其行政菁英在政治和政策過程中的影響力較其他地區更為顯著。[16] 在「港人治港」的總體安排下，香港公務員群體一直是治港人才的重要組成部分。截至 2015 年第一季度結束，香港特區政府共有 172,647 個公務員職位編制，實際僱用

---

15 John P. Burns (2004) , *Government Capacity and the Hong Kong Civil Service*, Oxford, UK and New York: Oxford University Press, p.105.

16 同上。

公務員 165,252 人。[17] 香港特區基本法第四章第六節的六個條款對回歸後香港特區的公務員體系做出了總體上的規定。

基本法對香港公務員體系的憲制性規定主要有三個要素。第一是規定了香港公務員的任職資格。基本法第九十九條規定，在特區政府各部門任職的公務人員必須是香港特別行政區永久性居民。第一百零一條規定，除列明的高級公務員崗位外，可以任用殖民地時期香港公務員中的或持有香港永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員。外籍人士亦可受聘擔任特區政府顧問或者專門和技術類職務。第二是規定了公務員管理機制和公務員待遇的延續性。基本法第一百條規定，特區成立前在香港政府各部門，包括警察部門任職的公務人員均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準。第一百零二條規定已經退休或離職的原港英政府公務員的各類待遇亦不低於原來的標準。第一百零三條規定對公務員的各項管理制度保持不變。第三是規定了公務員體系的政治負責性。基本法第九十九條規定，公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責。

回歸以來，香港的公務員體系在最初的磨合期之

---

17 http://www.csb.gov.hk/tc_chi/stat/quarterly/540.html.

後，已經越來越熟悉新的政治秩序和權力結構，配合特區行政長官施政的意願和能力也在不斷改善，將來應該成為特區管治中可以信賴的重要力量。在政治忠誠度方面，特區政府通過加強對公務員體系的國情教育，加深了特區公務員 —— 特別是高級公務員 —— 對於國家總體政治秩序的瞭解和對中國國情、政情的理解，在國家認同方面與港英時期相比發生了較大改觀。實際上，香港公務員事務局從 1999 年就開始陸續展開針對香港公務員的國情研習和教育活動。2011 年，時任中央政治局常委、中央港澳工作協調小組組長的習近平，在國家行政學院座談時特別強調：

> 要繼續搞好港澳公務員和各類人員培訓、加強中國基本國情教育、基本政治制度教育和兩個《基本法》教育，培養和增強他們愛國、愛港、愛澳的感情，更好地為貫徹「一國兩制」方針服務。[18]

在 2014 年的「佔領運動」中，香港特區政府的公務員隊伍保持了總體上的政治穩定，尤其是特區紀律部隊克盡厥職、在十分困難的條件下完成了艱巨的任務。就全世界範圍內比較，香港特區政府公務員隊伍也稱得上是一

---

18 http://news.sina.com.hk/news/20110107/-1279-1975555/1.html.

支高素質、專業化、超一流的管治隊伍，可以也應該成為中央和特區政府可以信賴的治港力量。

在未來的香港政治中，特區公務員隊伍將發揮重要作用。但如下幾個方面仍值得重視。第一，在國情教育和國家認同教育上，除加強對高級公務員的教育和交流外，亦需要進一步向中、低級公務員擴展，不斷提高整體公務員系統的政治質素。香港的公務員隊伍要能做到有認同、懂國情、善交流、高效率、士氣好，團結一致，成為政治上可以信賴的隊伍。2015 年 6 月 12 日，署名為「一群香港公務員」的團體在本地報章就 2017 年特首普選方案表決刊登公開信。公開信指，如果香港社會「接受了是次政改方案，只會令原形畢露的統治者利用假普選機制竊取的偽民意授權。縱觀香港人爭取普選的荊棘旅途，中央政府一直扮演的角色，就是採取一切方法，阻撓，拖延香港民主化的進程。」[19] 這反映 —— 至少就當前而言 —— 香港公務員隊伍中的一部分在對中央政府的看法上仍存在較大的不同聲音和見解，公務員群體內部所存在的政治分歧還是相當顯著的。第二，香港公務員秉持的「政治中立」的原則是殖民統治末期港英政府開始灌輸的一套行政哲學。但是，「政治中立」應該限於香港的自治事務和地方政策範圍內，對於涉及國

19〈一群香港公務員就政改方案表決的公開信〉，《明報》，2016 年 6 月 12 日，A19 版。

家主權、國家安全和根本政治秩序的政治事務則應堅持原則、立場鮮明，不能含糊，這也是時代對香港公務員的要求。第三，香港公務員體系要進一步理順對政治委任官員的負責關係，特別是對特首的負責關係。

香港公務員體系亦存在一些隱憂，總結起來有三點。第一，香港公務員體系的內部封閉性及其對特區政策決策和執行的巨大影響力，使得北京有所疑慮，未來是否可能出現一個在局部事務上足以架空特首權力的「公務員黨」。香港公務員團體內部同質性高、同氣連枝，政治上自我延續的能力強，控制香港政策執行層面的命脈。在特區未來的政治發展中，如何打破封閉的公務員體系、特別是如何改革港英時期所謂培養「通才」的政務官體系的問題或會及早提上議事日程。在特區政府實行主要官員政治負責制的條件下，公務員僅負責執行政治委任官員的決策，未來是否仍需要培養數目眾多的所謂「通才型」、更適宜政治決策的政務官，應該是北京和特區政府考慮的方向之一。

第二，港英治理的末期，在英國政府向華人代理人「讓權」的總體部署下，華人公務員逐漸躍升為殖民體制的重要組成部分，殖民地政府亦對他們進行了比較徹底的親英教育和考核。雖然香港回歸十八年來，港府的原有高級公務員已經經過了北京的長期觀察和特區政治實踐的考驗和淘汰，但港英時期的殘餘影響仍然存在；同時，在北京看來，港英政府在公務員隊伍中佈下的「暗

椿」尚未得到徹底清理。特別是在港英「居英權計劃」影響下的受益人，如果在沒有放棄此等權利的情況下，更是極難獲得充分政治信任。這一問題似乎只能隨著時間的推移、通過加速代際更替而逐步得到解決。

第三，香港的公務員隊伍也存在拓寬來源、實現人才背景多元化的問題。香港的公務員隊伍歷史上注重從部分本地菁英大學的畢業生中招收。但隨著時代變化，公務員的來源渠道也應該實現多元化，特別是要重視發揮在北京和上海國立高等學府學習和交換過的優秀香港學生的作用。因為他們對兩地的瞭解和體認都比較全面及深入，應該能夠在未來香港管治中起到良好的溝通橋樑作用，對港府公務員系統而言是不可多得的財富。另外，香港的公務員隊伍當前基本由本地華人組成，因此要特別注意公務員與本地財團的相互關係問題，防止利益依附關係產生。同時，如何在本地熟人關係網和狹小的菁英圈中保持公務員隊伍 —— 特別是高級公務員 —— 的廉潔自律、不偏不倚，將是未來特區管治中所必然面臨的重要挑戰，宜未雨綢繆、早作打算。

法律之上

法治（rule of law）是香港管治中的核心制度，也是香港社會多年來秉持的核心價值觀。在「一國兩制」的總體框架下，保持和延續香港社會高度的法治傳統是香

港回歸之後管治工作的一項重要內容。正如香港特區政府在一份資料裏曾寫道的那樣，「如果說有一種可以定義香港人的意識形態，那一定就是法治」。[20] 法治對於改善香港的管治質素、保證香港的國際金融中心地位和維護基本法賦予香港市民的自由和權利具有極端重要的意義。在任何情況下，維護和尊重香港的法治傳統和制度都是中央和特區政府義不容辭的責任，也是保證國家在港的主權、安全和發展利益的最好方式。

因此，香港的司法界（或者更廣義的法律界）也是「港人治港」的重要成員。基本法第四章第四節專門對香港特區的司法機構的人員、組成和獨立審判權進行了詳盡規定。為了最大程度地保護和延續香港的法治傳統，基本法通過第八十一條和第八十二條設立香港特別行政區終審法院，並將終審權授予香港特區行使。基本法第八十五條更明確保障了特區司法機構所享有的獨立審判權。為了保障香港的法治，基本法對於香港司法機構組成人員的資格限制做出了十分寬鬆的規定，僅要求「香港特別行政區終審法院和高等法院的首席法官，應由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。」（第九十條第一款）。而對於「司法機構的其他法官和其他司法人員」，則通過第九十二條規定「根據

---

20 http://www.info.gov.hk/info/sar5/elaw_1.htm.

其本人的司法和專業才能選用，並可從其他普通法適用地區聘用。」同時，為了防止行政和立法權力對於司法機構獨立審判權的過度干預，基本法對法官和司法人員的任免規定了極為嚴格的推薦和審議程序。

香港政府律政司是維護法治的核心力量。律政司專門負責香港特別行政區政府的法律事務，包括提出所有刑事檢控、草擬香港政府提出的所有法律草案、以及為香港政府提供法律意見。香港政府的所有執法部門和紀律部隊是執行法紀、維護法治的基礎力量。從更廣義的角度看，香港以律師和大律師為主體的法律界也是維護和傳承法治傳統的重要隊伍。根據香港特區政府的統計，截至 2014 年 9 月，香港共有 1,294 位執業大律師，8,123 位執業律師，825 家本地律師行和 79 家外資律師行。[21] 這些法律界從業人員為香港各界提供各式各樣的日常法律服務。它們的專業組織 —— 香港大律師公會和香港律師會 —— 也在涉及社會總體利益的重大法治問題上時常代表法律界發表意見，在公共政治討論中扮演重要角色。

香港回歸以來，北京對於香港司法機構的日常審判事務採取了不干預的態度，有效保證了香港司法機構的獨立性和審判權威。但是，由於香港終審法院在回歸後

---

21 http://www.gov.hk/en/about/abouthk/factsheets/docs/legal_system.pdf.

進行的關涉香港基本法的有關審判活動，北京仍不得不在極為特殊的情況下與香港司法機構發生數次正面接觸。但即便在這樣的情況下，北京仍然注意一方面釐清基本法有關條款的解釋，另一方面也在法律允許的範圍內最大程度上保護終審法院判決的權威性。目前看來，香港司法機構與中央權力的衝突主要發生在有關全國人大對基本法的解釋問題上。

需要指出的是，香港特別行政區基本法是一份「獨特的文件」，它適用於一個普通法的司法區域但卻「不是由普通法傳統中的律師起草」[22]；基本法是中華人民共和國法律體系的組成部分，是秉承中國法律的精神和原則而擬就的，是全國性法律但亦是香港特別行政區的憲制性文件。從一開始，基本法就不純然是普通法系的組成部分。這與「一國兩制」安排下，香港司法機構所保留的普通法傳統存在一定矛盾。同時，對於基本法的起草工作，鄧小平生前亦認為應該注重「原則性」，具體內容則「宜粗不宜細」，以免給未來特區政府施政造成被動。據全國港澳研究會副會長齊鵬飛披露，鄧小平曾明確指出：

> 基本法是搞得簡要些，還是搞得詳細些，既然是法律，

---

22 陳弘毅，《一國兩制下香港的法治探索》，中華書局（香港），2010 年，第 38 頁。

搞得那麼煩瑣幹甚麼？……現在香港人老要求基本法訂得細一些，越細越好。搞得越細，將來就非變不行。他們不是怕變嗎？搞得那麼細，規定得那麼死，情況發生變化後，哪能不變？……有許多香港人主張基本法要搞得非常細。太細了不好，越詳細越管不住。[23]

基本法第八條規定，「香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。」這一條款在適用於香港司法機構的日常審判業務時或許問題不多，但如果適用到對基本法這份特殊文件本身的適用和解釋上的時候，就凸顯出香港特區法治框架所蘊含的內在張力。在這個問題上，完全不宜抱有誰比誰高明、誰比誰優越、誰凌駕於誰之上的觀念；相反，北京和香港司法界都應該運用智慧，小心處理兩種法系之間的矛盾和衝突，「就事論事」、「就法論法」，唯有如此才能從根本上保證香港在法治下的長治久安。

基本法的解釋權問題最能凸顯兩種法律體系之間的衝突，因而也自然而然最具政治上的爭議性。全國人大常委會香港基本法委員會委員、法學家陳弘毅曾對此有過論述。他說：

---

23 http://paper.wenweipo.com/2014/08/22/HS1408220023.htm.

在香港的普通法制度中，唯有法院在判案時才能對法律作出權威性解釋，法院的法官有高深的法律造詣，他們在行使其解釋權時必先聆聽訴訟當事人代表律師提出的論點，然後在判詞中闡述其採納解釋背後的理據。法院遵從公正程序，最後以理服人，這樣的法律解釋不但具權威性，也享有道德上的正當性或認受性。因此，從普通法的角度看，由獨立的法院行使法律解釋權，是「法治」的必不可少的元素。[24]

但中國憲法規定，全國人民代表大會是國家的最高權力機關，代表全體人民的意願，掌握法律的創製權、修改權和解釋權。任何其他國家機構的權威都不可凌駕於全國人民代表大會之上。

基本法兼顧兩者的差異，通過第一百五十八條規定了三種重要的解釋程序：第一，該條明確規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會。全國人大常委會基於其憲制地位，對基本法擁有絕對、完全和最終的解釋權，並不需要香港特區的任何機關或官員提出申請、動議或請求。第二，該條款也規定全國人大常委會授權香港特區法院在關於特區「自治範圍內」的條款自行解釋。在後來引起人大釋法的「吳嘉玲案」終審法院判詞中，法官們亦認為「『自行』二字強調了特區的高度自治及其法

---

24 陳弘毅，《一國兩制下香港的法治探索》，中華書局（香港），2010 年，第 205 頁。

院的獨立性。」第三，該條款還進一步規定，香港特區法院在審理案件時對基本法的其他條款「也可以進行解釋」。「但如香港特別行政區法院在審理案件時需要對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由香港特別行政區終審法院請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋。」

基本法規定如此複雜的解釋程序，根本目的是為了平衡中國主體的大陸法傳統與香港特區實施的普通法傳統之間的潛在衝突。「釋法」本身恐怕並非如某些媒體所宣傳的那樣是毀滅香港法治的「殺器」，相反它是一把打開通向兩個法系和諧共處、共同為「一國兩制」服務之門的鑰匙。陳弘毅教授明確指出：

> 人大釋法是香港特別行政區法律秩序的一部分……並非中央權力任意行使其權力或破壞香港的法治或自治。香港法院在一般案件的訴訟過程中適用和解釋基本法和其他香港法律的權力並沒有受到干擾、剝奪或減損。[25]

但香港法治的複雜之處在於：兩個截然不同的法律

---

25 陳弘毅，《一國兩制下香港的法治探索》，中華書局（香港），2010 年，第 89 頁。

體系之間的差別恰好是存在於主權者與地方司法機構之間。因此一旦被投入司法實踐，許多始料未及的問題都會產生，有的問題直接涉及到了國家在香港的主權和管治權威。類似問題是否能得到妥善處理，當然取決於京港雙方彼此的瞭解、熟悉和信任程度，但關鍵還在於是否保持克制、及是否能採取有智慧的方法處理衝突。1997 年以來，全國人大常委會對香港基本法總共進行了四次解釋，而中央權力同香港司法界之間的最初碰撞主要發生在第一次釋法過程中。[26] 在「莊豐源案」（未釋法）和「剛果（金）案」（第四次釋法）中，北京和香港都有智慧地處理了雙方潛在的衝突，維護了香港的法治秩序。

在任何地方、任何時代，司法機構要建立並鞏固其對行政和立法機關的制衡權力，都是極為困難的政治過程，需要高度的司法智慧和高超的政治技巧。如確立了美國聯邦最高法院司法審查權的 1803 年馬百利對麥迪遜（*Marbury v. Madison*）一案中，如果不是美國聯邦最高法院以極高的政治智慧一方面確立了法院的合憲性審查權，另一面避免強令美國國務卿改變其行政行為，美國的司法審查權可能還需要等待不知多少年才可以確立。

---

26 第一次人大釋法是 1999 年針對「吳嘉玲案」判決的釋法，就香港永久性居民在香港以外所生中國籍子女等的居留權問題進行解釋。第二次釋法是 2004 年就行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改的法律程序問題進行解釋。第三次釋法是 2005 年就補選產生的行政長官的任期問題進行解釋。第四次釋法是 2011 年針對「剛果（金）案」的審理，應香港終審法院的要求而就外交豁免權原則進行解釋。

香港的司法機構在應對與北京關係的時候，其政治智慧也在不斷地成熟當中。中央權力與香港司法機構在回歸後的三次相逢——「吳嘉玲案」、「莊豐源案」和「剛果（金）案」—— 顯示了北京與香港終審法院都在特區政治的實踐中小心摸索，並逐漸探索到了能夠彌合雙方分歧、既維護中央主權又保護香港獨立審判權的辦法。

1999 年終審法院關於「吳嘉玲案」的判決曾導致一場憲制上的軒然大波，引起京港雙方的深切不安。終院秉持普通法傳統，認為法院應當盡量維護基本法所載明的香港市民的「核心權利」，因而做出相關判決。香港特區政府基於防止大量人口湧入的行政考量，表示強烈反對；中央政府亦對香港司法機構聲稱擁有審查中央政府國家行為合憲性的權力而產生政治憂慮，擔心一發而不可收拾。兩相疊加，最終導致了全國人大常委會不得不根據中英談判達成的有關協議和當年制定基本法時的原始考量，對基本法進行解釋。《蘋果日報》在 2014 年曾對此事件進行過這樣的生動回顧：

人大釋法令本港司法界十分憂慮和不滿，認為會嚴重衝擊終審法院的權威。釋法後的 6 月 30 日，本港法律界發起香港史上首次沉默大遊行，600 多名法律界人士身穿黑衣，默不作聲遊行到終審法院，抗議特區政府提請人大釋法，場面震撼……

人大釋法令一批內地出生的港人子女居港夢碎，他們多

次到入境處抗議，要求獲得居港權。而 2000 年 8 月 2 日，一批聲稱擁有居港權的人士在灣仔入境處大樓要抗議，有人持易燃物品揚言自焚，結果火勢一發不可收拾，導致入境事務主任梁錦光及爭取居港權人士林小星被燒死。[27]

顯然，由「吳嘉玲案」引起的中央權力與特區司法權力的第一次遭遇，並非令人愉悅的經歷。終審法院當年拒絕依基本法規定向全國人大提請釋法，實質上是政治上賭博的行為。而正是在終院決定不按正當程序尋求釋法、又執意將司法審查權延伸到國家行為，這才引致特區政府通過國務院提請全國人大常委會釋法的不尋常做法。終院的行為，實際上是用「一國兩制」和高度自治作為政治籌碼，試探北京是否會在管治權威受到挑戰時讓步。北京以「釋法」的形式給予明確回應。有評論者曾就此寫道：

> 全國人大第一次對香港基本法進行解釋，其要害不在於單純的港人在內地所生子女的「居港權」問題，而在於如何處理臨時立法會合法性受質疑所產生的問題，以及香港法院判詞中對違憲審查權的範圍表述是否挑戰中央權威的問題……這一次釋法，是「中央」對地方司法機關冒犯其權威

---

27 http://hk.apple.nextmedia.com/realtime/news/20140129/52132273.

的挑戰予以的還擊，圍繞居港權案件而產生的第一次人大釋法事件，揭示了中央權威不容冒犯這一「政治」與地方法院強調「法治」的衝突。通過「澄清」和「釋法」，中央權威得到了維護。[28]

特區成立之初，雙方對於「一國兩制」究竟如何落實、秉承普通法傳統的司法機構如何處理與基本法相關的問題均缺乏經驗，特別是創建之初的香港終審法院希望通過具體案例確立北京在「一國兩制 」問題上的底線，因此出現碰撞與摩擦是難免的。

在隨後的「莊豐源案」和「剛果（金）案」中，京港雙方在調適兩個法系之間的潛在衝突和矛盾方面則顯得更有智慧和分寸。雖然在「莊豐源案」中，全國人大並不同意終審法院對於居港權問題做出的解釋，但並未採取任何實質性的法律或政治行動加以糾正；而僅是以全國人大常委會法制工作委員會的名義作出聲明，指「香港特區終審法院七月二十日對莊豐源案的判決，與全國人大常委會的有關解釋不盡一致，我們對此表示關注。」特區政府亦沒有就此案的判決向全國人大常委會提出釋法要求。而在 2011 年的「剛果（金）案」中，儘管不少香港法律界人士認為法院應該跟從普通法傳統中的「有

---

28 http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/supplem/essay/0709028.htm.

限外交豁免權」原則，但終審法院仍以三比二的比數決定依照基本法向全國人大常委會尋求釋法，並最終跟從全國人大常委會關於外交豁免權原則的解釋。這是在「港人治港」的原則下，第一次實現京港雙方相向而行、互相合作，妥善處理了兩種法系之間矛盾和衝突的成功案例。

香港回歸之後，維護香港的法治傳統是落實「一國兩制」的基礎性環節，正如內地官方語言中常說的「重中之重」，斷乎不可小視。香港特區要真正維持法治的核心價值和司法機構的獨立運作，就需要以高度的智慧平衡中央主權及治權與香港獨立司法審判權之間的關係。特區司法界也需要和中央政府建立良好的溝通橋樑和共事機制，以合作而不是對抗的姿態處理香港的普通法系與內地實行的大陸法系之間的張力。唯有如此才是香港法治得以永葆青春的正道。法律之上需要智慧；衝突、對抗甚至蠻幹只會摧毀而不是保全香港的法治精神和法治傳統。這亦是「港人治港」的精要所在。

與時代共舞

回歸十八年來，「港人治港」在「一國兩制」落實過程中始終扮演重要角色。但是，隨著時代的變化，「港人治港」也必然面臨著新的情況和挑戰。《呂氏春秋．察今》中記載了一則刻舟求劍的故事：

楚人有涉江者，其劍自舟中墜於水 ，遽契其舟，曰「是吾劍之所從墜。」舟止，從其所契者入水求之。舟已行矣，而劍不行，求劍若此，不亦惑乎？

這個寓言故事蘊含著中國文化傳統中治道一定要隨時代的變化而改變的深刻哲理。那麼在二十一世紀，「港人治港」究竟面臨哪些新的情況呢？總結起來主要有如下三個方面。

首先，「港人治港」面臨著香港特區的治理體系不斷民主化的新形勢。香港自開埠以來始終奉行菁英主義的治港路線，「一國兩制」下的「港人治港」也試圖繼承這一傳統。但這種簡單的延續性越來越受到香港治理體系民主化的挑戰。香港管治體系的逐步民主化，是根據基本法的規定進行的。基本法第四十五條和第六十八條分別規定了回歸之後，香港特區行政長官和立法會的產生辦法均應「根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定」，最終達致「雙普選」的目標（即行政長官和立法會全體議員均由普選產生）。在這個總體目標下，選舉在香港特區的政治生活中扮演著越來越重要的角色。

以選舉為基礎的「港人治港」顯然將與以委任為基礎的「港人治港」大不相同。這種差別主要體現在三個因素上，包括：治港人才的產生途徑、菁英主義與民粹主義的潛在衝突以及未來治港隊伍的政治問責性問題。

在選舉制逐步替代委任制度成為「港人治港」的原則時，治港人才將日益需要接受選舉的考驗。完全依靠菁英路線的傳統管治菁英或者適應選舉文化，或者被新的政治人才所淘汰。實際上，即使在 2012 年以選舉委員會揀選特首候選人時，梁振英、唐英年和何俊仁三人之間仍進行了全社會範圍的競選活動，而民意的支持對梁振英最後勝出具有重大影響。可想而知，隨著治理體系的進一步民主化，選舉壓力和選舉文化可能成為「港人治港」的主旋律。隨著選舉變得日益重要，傳統的菁英主義治港路線也面臨著民粹主義和激進甚至極端勢力的衝擊。如何平衡菁英主義的理性與民粹主義的激情，將是未來落實「港人治港」過程中待解的主要難題。同時，隨著選舉時代的到來，治港人才不再僅僅是對上負責、對同儕負責，他們更需要對選民負責，要建立香港管治階層與基層社會之間的問責關係（accountability）。這種官民之間新的政治問責紐帶，勢必為香港的管治帶來全新的動力和思維模式。

第二，在香港回歸以來落實「一國兩制」的過程中，香港本地的知識菁英在日常政治生活中發揮越來越重要的影響，在重大政治事件中開始起到引領作用。香港本地的知識份子在殖民地時期雖然關注政治和香港的前途命運，但由於港英政府的有意隔離和限制，使得以香港專上學院（即高等院校）為大本營的香港知識菁英階層對政治生活的影響較小，知識份子也主要埋頭於象牙塔和

書齋之內。回歸以來，在「港人治港」的安排下，香港本地知識份子越來越深入地參與到社會政治活動中去，甚至在不少領域發揮引領作用。譬如，2014 年的「佔領運動」，其三位發起人中，就有兩位是香港高等院校的副教授。被「港獨」和「本土派」勢力奉為導師的《香港城邦論》作者也是大學教員。另外，有一些大學教員從政，擔任立法會議員、選舉委員會委員和本地政黨的領導人；有的則應特區政府邀請以不同形式參與管治工作。總體來講，回歸以來一個重要的新情況就是以高等教育界為主體的香港知識界成為「港人治港」的生力軍。這使得傳統以工商界和行政菁英為主體的「港人治港」路線遭逢挑戰，值得在未來引起高度重視。

第三，展望未來，「港人治港」方針在香港特區的落實還面臨著中央政府處理香港事務的隊伍發生代際交替的新情況。內地通常用「五零後」、「六零後」、「七零後」和「八零後」等詞彙指代出生於上個世紀五十年代、六十年代、七十年代和八十年代的四代人。香港的回歸（包括回歸前的中英談判）在中央方面主要是由出生於二十世紀初期的老一代政治家所主導完成的。這些老一代政治家親身經歷了中國積貧積弱的年代，感受到香港和中國內地在經濟發展和文明程度上的強烈對比，對香港始終高看一眼，具有特殊的感情。《亞洲週刊》曾寫道：

再造香港是中國改革開放總設計師鄧小平的遺願。

一九八八年六月三日，鄧小平在會見「九十年代的中國與世界」國際會議全體與會者時，鄧小平說：「現在有一個香港，我們在內地還要造幾個『香港』，就是說，為了實現我們的發展戰略目標，要更加開放。」翌年五月，鄧小平與當時的中央領導談話時又重申，「我過去說過要再造幾個『香港』，就是說我們要開放，不能收，要比過去更開放。……總之，改革開放要更大膽一些。」有媒體描述，這是對第三代領導集體的政治交班。[29]

同時，在中國改革開放初期，香港對於內地經濟建設具有不可替代的重要作用，港府的施政經驗更是內地許多領域模仿和學習的樣板。正因為老一輩政治家對香港的厚愛，加上當年內地和香港之間差距的懸殊，使得他們在處理香港問題上往往傾向採取非常寬容的態度，對於香港社會的不和諧聲音和做法也具有較高的寬容度，唯恐一招不慎會影響香港的繁榮和安定。但隨著年輕一代中國官員走向港澳工作的第一線，以及內地主要城市與香港之間經濟和制度差距的縮小，老一輩政治人物這種特殊的歷史情懷和現實考量未必能被成長經歷截然不同的新一代中國菁英階層繼承下來。

可以想見，隨著時間的向前推移，中央政府對香港

---

29 http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1363761949492&docissue=2012-27.

事務的處理將越來越日常化、專業化和行政化。特別是未來當在改革開放和中國崛起過程中成長起來的年輕中國菁英階層成為處理對港事務和制定對港政策的中流砥柱時，他們對香港的看法是否還能夠和老一輩政治家完全一致，這本身就存在絕大疑問。未來「港人治港」如何在香港落實，部分取決於年輕一代中國菁英階層在多年以來積累而成的對香港的觀感、看法和態度。特別是隨著兩地交流的日益密切，瀰漫在香港社會的「反中」情緒和歷史遺留下來的針對內地的習慣思維經過大眾媒體的渲染，勢必對年輕一代中國政治、經濟和知識菁英階層對香港的觀念和態度產生極大的負面影響。同時，隨著兩地菁英階層在國際化、現代化和受教育程度上對比關係的逆轉，「港人治港」本身所具有的邏輯性和正當性也在新的時代顯得越來越單薄。坦率地說，這才是「港人治港」在二十一世紀所必須面對和處理的最大變局。

第五章

特殊的邊陲

北京，北京

香港是中國的特殊邊陲城市。邊陲，按《辭海》的解釋，就是邊疆。香港位處中國大陸的南大門位置，就地理位置而言是名副其實的邊陲地帶。但在中國的政治話語中，所謂邊陲則另具更深的含義。邊陲首先意味著政治和權力架構中的邊緣位置。在治理體系中，邊陲總是遠離主體政治權力核心地帶，俗語所說「山高皇帝遠」正此之謂也。在中國傳統的「意象」之中，邊陲之地往往被描畫為王化暫不能及的煙瘴之地。這一方面表示主體政治秩序對邊陲地帶的影響和管控往往受到空間距離和體制差異的制約，另一方面也暗示邊陲地帶得以擁有比其他行省更多的自主空間。邊陲還意味著與政治主體的區隔 —— 既有地理意義上的隔離，也有文化、心理和認同上的區隔。但最重要的一點恐怕是，邊陲更意味著政治信任度由近而遠的遞減 —— 權力核心對地理、政治、經濟、文化上距離自己極為遙遠的邊陲地帶自然而然地存在政治信任上的疑慮；中央與邊陲在各方面距離越遙遠，彼此間政治信任也就越衰弱，針對邊陲的管控和防備措施也就越嚴密。因此，在政治邊陲和政治中心之間的信任程度是決定政治核心將採取何種政治態度與

管控政策來治理邊陲地帶的關鍵因素。信任，是政治中心與政治邊陲之間的永恆心結。

如何處理龐大國土中的政治邊陲從來都是中國政治主體的重要任務。邊陲若不靖，國土則不安。從歷史到今天，中國政治處理邊陲問題往往遵循五個原則。第一，是領土統一原則。權力中心處理政治邊陲事務的基本目標是保持國家領土的統一和完整。所以任何邊陲地帶如果出現武裝反叛、獨立、顛覆性內亂或者與外國政權相勾連，可以預期的是來自權力中心的毀滅性打擊。第二，是主權治權不可分原則。中國歷代政府在處理政治邊陲問題時一向秉持主權治權不可分割的原則，既行使主權、也行使治權。譬如，即使在交通極為不便的時代，清廷仍在西藏設立駐藏辦事大臣，直接監管西藏的治理事務；對西藏大活佛和呼圖克圖的轉世，也通過金瓶掣籤制度保有監察權和決定權。中國政治中從來沒有分割主權與治權的傳統。第三，是文化多元主義原則。中國政府對於國土疆域之內的邊陲地帶採行文化多元主義的治理手法，允許不同於國家主體文化的地方特殊文化在邊陲地帶存續和發展，一般不加干預。第四，是地方自治原則。中國政府對於邊陲地帶的治理，從傳統上始終給予較大的自治空間。對於地方領袖做出的自治事務範圍之內的決策，只要不損害中央利益，不予干涉。中央亦尊重邊陲地帶特殊的政治秩序。第五，是國家認同原則。中國歷代政府在處理政治邊陲事務時，一個共同

的要求就是邊陲社會必須建立起穩固的國家認同，並通過日常行政和社會生活表達出來。國家認同是否穩固，直接決定中央權力對邊陲地帶採取「剿」還是「撫」的政策。可以說，中國歷代政府治理邊陲地帶的主要訴求就是國家認同的建立。從古到今，這五項原則構成了中國治理結構中處理政治邊陲事務的政治基礎。

自香港開埠到 1997 年回歸的近一個半世紀裏，香港始終游離於中國主體的政治結構之外，是極為特殊的邊陲。中國對香港恢復行使主權和香港特別行政區的成立這兩個歷史事件標誌著香港再次成為中國大一統的治理體系的一部分。《漢書．王吉傳》曾用「六合同風、九州共貫」八個字形容中國的大一統文化 —— 顯然對中國政治而言，大一統絕非宏大空洞的主題宣言，而是具體而微的政治實踐。「一國兩制」的安排恰恰旨在保證香港在中國大一統的政治體系中得以作為特殊邊陲地帶而存在，「港人治港」和高度自治這兩項原則則從制度層面保障香港的獨特性和香港獨有的管治秩序的延續性。在崇尚大一統的中國政治中，這是特殊之特殊的安排。

如前所述，高度自治是在「一國兩制」框架下，北京在香港這一特殊的政治邊陲所實施的治理安排。既然京港關係份屬中央與邊陲之關係，那麼前述的五項政治原則是全部適用於香港治理的。高度自治不是完全自治，更不是獨立。高度自治下的香港特區不是如同波多黎各（Puerto Rico）那樣的自治領 —— 那並非中國的政治傳

統，以大一統為主旋律的中國政治文化中沒有亦不可能有「象徵性主權」的概念。故而，首先，香港特區實行「高度自治」的根本目的是為了保證中國領土的統一和完整，這也是北京眼中特區政治運作的政治底線和政治高壓線，任何時候都不可觸碰。其次，北京在香港行使統一的主權和治權，主權和治權既不存在分割，也不存在讓渡。所有幻想北京僅在香港行使如「英聯邦」架構下的「象徵性主權」或「抽象主權」，而將實質治權完全讓渡予香港社會的人，實際上都未能從中國的政治傳統出發認真思考這一問題。再次，北京尊重香港擁有同中國主體不同的社會文化、價值觀、經濟制度和生活方式。保留和延續這些獨特性正是高度自治的題中應有之義。第四，高度自治秉承中國傳統賦予政治邊陲地帶較高自治空間的一貫作法，把管治本地事務的工作主要授權給當地社會來自行完成；除非損及國家的安全或利益，中央權力不做干預。第五，中央權力對高度自治地方的總體要求仍是國家認同問題。高度自治地方是否能夠建立起統一的、穩固的國家政治認同，是政治核心和政治邊陲之間互信的根本基礎，也是高度自治得以健康實施的前提。沒有鞏固的國家認同，就不可能產生政治互信，亦就不會有切實的高度自治。

因此，「一國兩制」框架下的高度自治是一個活的、有生命力的制度。它的空間和界限會隨著時代的變化、以及香港和中國內地的具體情況更動而不斷被調整和變

動。調整、變動的主要依據就是香港特區與中央政府之間互相信任的程度，以及國家的主權、安全和發展利益在香港受到保障的程度；更明確地說，能否建立政治信任就取決於香港社會是否能夠建立中國的國家認同、接受國家的政治秩序、承認國家的管治權威、維護國家的安全利益和尊重國家的代表標誌。國家對香港的政治信任由此五個方面得以衡量，而高度自治的空間大小即由政治信任的程度高低決定，兩者之間是正比例的關係。解開香港政治亂局的金鑰匙即在此處。

作為政治邊陲的香港，無論是自治空間的存續還是未來發展的保障，都離不開妥善處理自己與政治中心的關係。而這一組關係中的核心要素，是政治信任的問題。實際上，長期來看，京港之間互信缺失、以及針對特區的政治管控被迫升級對中央權力來講未必會造成過大的直接損失，但其連帶的政治、經濟和社會後果對於作為政治邊陲並原本享有一定自治空間的香港特別行政區來說則可能是摧毀性的。高度自治究竟有多高，直接取決於北京與香港特區之間的政治信任程度有多高；香港將以怎樣的姿態迎接 2047 年的到來，部分也取決於接下來的二三十年間，中央政府與香港之間的信任關係將發展為怎樣的型態。現在已經是香港社會需要在這個問題上刻不容緩採取積極行動的時候了。時不我待，機會稍縱即逝。

合作還是自殘？

因此，在改善北京與香港的信任關係過程中，即便只是為自身的前途和命運著想，香港社會不但應該比當前有更大的動力、而且應該也可以拿出更加積極的措施，認真踏出第一步。但要做到這一點，首先香港社會就需要在政治觀念和政治態度上作出改變。客觀地說，1997 年以來，香港社會在處理和北京的關係時經常採取的是以對抗式為主的思維方式和行為模式，這並不利於北京與香港之間建立政治信任關係。

回歸後，香港社會在處理京港關係問題上的對抗式的思維方式和行為模式主要反映在五個方面。第一，1997 年以來，香港社會始終沒有釐清「一國兩制」的內外界線，沒有理解「一國」與「兩制」的關係，拒絕進行國家政治認同的建設。第二，香港社會始終對中國主體的政治秩序持有敵視態度，沒有接受國家主體的政治秩序，始終作為國家根本政治制度挑戰者的面目出現。第三，香港社會對「一國兩制」安排下的高度自治抱有不切實際的幻想，對於北京在港的實質性主權和治權始終無意給予尊重。第四，香港社會始終未能在維護中國的國家主權、安全和發展利益方面表現出足以令北京信賴的積極姿態。第五，香港社會對於國家統一的語言、文字和代表性標誌的疏遠、敵視態度始終未能得到改善，而且有代代相傳的趨向；而這種對中國國家文化標

誌的敵視態度，與近年來某些香港社會運動人士在公開活動中大肆揮舞港英時代殖民地政治旗幟的行為形成鮮明的反差。

在處理與北京關係的行為模式上，回歸十八年來香港社會也保持了以抗爭運動為主的基本態勢、以社會運動和「不合作」為主要工具、以「大鬧大解決、小鬧小解決、不鬧不解決」為總體行動邏輯。北京自 1997 年以來對香港採取的「送大禮保穩定」和息事寧人的兩種態度，進一步助長了抗爭型社會運動的發展。從「自由行」到「雙非」兒童、從反國民教育到反二十三條立法，幾乎所有關涉到香港和內地關係的關鍵議題都被一些組織和政治人物以所謂反對「北京殖民主義」的政治話語進行包裝，再以激烈社會運動的形式予以反抗，令雙方關係一再惡化，政治信任蕩然無存。以「雙非」兒童為例，在回歸之後的居港權司法爭議中，暫且不論法理上的是非曲直，就政治觀點而言，北京始終是明確反對給予「雙非」兒童居港權，這也是香港司法界和北京在全國人大就有關條款釋法過程中的重要爭論點之一。這一爭論的結果是北京讓步，沒有推翻終審法院在「莊豐源案」中的判決，令出生於香港的「雙非」兒童擁有居港權。但當這個判決引起了跨境產子潮之後，香港不少人和某些媒體又倒打一耙，把「雙非」兒童問題硬生生說成是北京向香港的「殖民陰謀」。這樣正正反反的陰謀論令人哭笑不得。

2014 年爆發的「佔領行動」和其後部分激進社會運動人士和青年學生提出的「勇武抗爭」路線，把 1997 年以來香港社會處理與北京關係的對抗性做法又升級到一個新的層次。這個新的層次的基本邏輯是「自殘」，亦即通過自我破壞甚至自我毀滅 —— 主要是癱瘓「一國兩制」之下香港的政治、經濟和社會運作 —— 來向北京施加壓力，力圖實現政治上的訴求。如「佔領運動」的發起人之一戴耀廷在 2013 年 1 月 16 日於《信報》刊載的文章中就提出：

> 過去的策略包括舉行大型遊行（如 2003 年七一大遊行）、變相公投（如上一回政改時的五區公投）、佔領政府總部配合絕食（如反國教科時的公民廣場），但面對政改，這些行動能有多大成效，實在成疑…… 而這些策略所產生的壓力可能還不足夠；因此，要爭取香港落實真普選，可能要準備「殺傷力」更大的武器 —— 佔領中環。
>
> 行動以非暴力的公民抗命方式，由示威者違法地長期佔領中環要道，以癱瘓香港的政經中心，迫使北京改變立場。[1]

這種策略是不理智也是不明智的。實際上，用自殘或自虐的方式來爭取利益在中國文化中是非常常見的現象，

---

1 戴耀廷，〈公民抗命的最大殺傷力武器〉，《信報》，2013 年 1 月 16 日。

並非新的創見。傳統中國不少幫會成員向商家索取保護費，就是用磚頭把自己砸得頭破血流之後站在商戶門口，一言不發，等待商家出錢買平安。但如果把這樣的行為模式套用到政治邊陲與政治中心的互動關係中，則存在很大問題。

第一，與個人自殘不同，社會性的「自殘」需要破壞乃至癱瘓正常的社會運作和秩序。破壞者在舉事之前是否能够得到潛在受影響的社會其他人士的贊同？如果不能或沒有獲得事先同意，這種破壞活動對社會其他個體和社會整體利益的侵害與其他刑事犯罪行為又有何本質區別？第二，對社會公共秩序進行自殘或自毀的效果亦值得商榷。即便幾十萬人佔領街道，最終也只是影響到某些街區的通行便利，究竟能對千里之外的中央權力造成多大的「殺傷力」也是值得質疑的；實際上，2014年的「佔領運動」雖然轟轟烈烈開展近七十九天，但即便對一河之隔的深圳市都未造成任何政治上的明顯「傷害」。第三，自殘式勇武抗爭者的命門在於：如果權力中心對他們的行為不予置理，則其抗爭行動本身都難以為繼，遑論實現訴求。無論是佔領街道甚至採用更為激烈和暴力的對抗形式，在政治邊陲被有效區隔於國家主體之外的大前提下，抗爭行動的政治影響被嚴格限制於狹小的邊陲地帶之內，無論多麼激烈亦不能在更大的層面上對中央權力造成壓力。政治邊陲和政治主體之間在地理、體制和交流上的區隔，使得邊陲社會「勇武抗爭者」

的破壞力根本無法跨越兩者之間的隔離鴻溝。在這樣的情況下，自殘式抗爭行為除了摧毀自己的家園外，實際上無助於解決任何問題。

當八十年代北京「一國兩制」的奠基者們為回歸之後的香港譜寫藍圖時，他們決策的基礎就是對香港社會的高度信任。這種信任，在老一輩中國領導人看來是理所當然的：香港華人社會或許在價值觀、生活方式和社會文化上與內地人民存在著千山萬水的差異，但他們對中國的認同和政治忠誠應該是無庸置疑的。鄧小平在 1984 年曾這樣評價道：

> 凡是中華兒女，不管穿甚麼服裝，不管是甚麼立場，起碼都有中華民族的自豪感。香港人也是有這種民族自豪感的。香港人是能治理好香港的，要有這個信心。[2]

然而，意料之外的是，在香港回歸十八年後，恰恰是作為落實「一國兩制」的基礎性條件的京港之間的政治信任已經被遍地開花的、對抗式的「反中」思維方式和行為模式破壞殆盡。在新的形勢下，要重建北京和香港之間在八十年代曾經有過的政治信任談何容易？但無論這目標多麼困難，香港社會亦必須認識到，未來「一

2《鄧小平論「一國兩制」》，三聯書店（香港），2004 年，第 13 頁。

國兩制」、「港人治港」和高度自治的貫徹與落實均繫於兩地之間的信任；沒有信任，這些既定的安排或者被迫收緊、或者在最壞的狀況下被迫取消，對於香港來說都是非常嚴重的後果。畢竟對於權力中心來說，領土的完整、國家的統一和政權的安全才是更重要的優先事項，它們的權重遠遠高過某個邊陲地帶的繁榮、穩定或者自治空間。

重建政治信任，就需要香港社會從 1997 年以來處理京港關係中對抗式的心理和行為定勢中解脫出來，認識到「務實合作」和「向前看」才是最理智和最優的策略選擇。這關涉到特區政治參與各方，如何看待北京在「一國兩制」框架下對香港這政治邊陲之地的底線關切。只有在北京的底線關切被香港社會切實回應、中央在港的主權安全和發展利益被有效保障、香港華人社會的中國國家認同被逐步確立的情況下，香港特區的高度自治才有可能邁向新的階段，獲得更大的空間。

「底線關切」的政治

中央權力對於政治邊陲的治理是具有底線關切的。底線關切是權力中心在邊陲地帶最關注的核心利益和優先事項。權力中心的這些關切是否得到邊陲社會的切實回應、相應的核心利益是否得到有效保障，也是決定權力中心對某一政治邊陲制定和執行政策的基礎性考量因

素。中國歷史上，中央權力對邊陲地帶或戰或和、或剿或撫、政治管束或鬆或緊，都由這些底線關切的落實情況決定。

在中華人民共和國建立後，中國領導層對於香港的底線關切是存在一個變化過程的。在毛澤東時期，中國領導層對港奉行「長期打算、充分利用」的方針，中央的底線關切是，香港作為中國通向西方資本主義全球市場的重要通道的地位和作用能否得到維持。正是在這個底線關切下，中央政府採取了對港澳暫時不動、充分利用其獨特地位的辦法。毛澤東曾明確指出：

至於香港，英國沒有多少軍事力量，我們要佔領是可以的。但過去有條約關係，小部分是割讓的，大部分是租借的，租期是九十九年，還有三十四年才滿期。這是特殊情況，我們暫時不準備動它。香港是通商要道，如果我們現在就控制它，對世界貿易、對我們同世界的貿易關係都不利，我們暫時不準備動它。[3]

當然在關涉到港澳領土地位、主權歸屬的問題上，中共第一代領導人仍然採取了有效措施，為將來港澳回歸祖

---

3 毛澤東，〈1963 年 8 月 9 日同索馬里總理舍馬克的談話〉，《毛澤東年譜（1949—1976）》第五卷，北京：中央文獻出版社 ，2013 年，第 249-250 頁。

國做了準備。[4]

「文化大革命」結束後領導中國進入改革開放新時期的第二代中央領導層在香港的底線關切則可用八個字概括，即：「順利回歸、平穩過渡」。因此，第二代中央領導層在處理香港問題時，關切的核心在於：是否有利於中英達成協議、令英國按時結束對香港的殖民統治、中國順利恢復行使主權？是否有利於從八十年代中期開始到 1997 年的回歸過渡期香港社會的平穩有序？是否有利於北京和香港共同合作、為「一國兩制」的落實創造各方面條件？無論是中英談判的過程、聯合聯絡小組的工作，還是基本法的制定、對彭定康改革的批評，抑或處理中英在新機場建設等問題上的爭議，北京都是按照上述的底線關切來處理的，目的是維護中央權力其時在香港問題上的核心利益。

中共的第三代和第四代領導人，是直接主導香港的回歸過程以及回歸初期管治工作的領導集體。在這一時期，中央政府在香港的底線關切有兩項：第一，順利完成回歸工作。這包括監視英國殖民勢力的撤退和領導香港特別行政區的組建。第二，保證香港特別行政區在中

---

4 這些措施之一，是在 1972 年 11 月，聯合國大會以 99 票對 5 票的壓倒多數通過了相應決議，確定了中國對香港、澳門問題的立場與要求。在中國的堅持下，第 27 屆聯大會議批准了在中國建議基礎上而形成的非殖化特別委員會的報告，從殖民地名單中刪去了香港和澳門，這樣就從國際法律上確認了中國對港澳地區的主權，為香港、澳門回歸祖國懷抱打下了第一塊基石。參見，http://dangshi.people.com.cn/BIG5/13133333.html。

國恢復行使主權之後的繁榮穩定。這也是中央權力對復歸的政治邊陲所具有的政治擔當。這一時期對港政策的制定和相關工作的開展，都以服務於這兩項底線關切為著力點。

2003 年以後，中央在香港的底線關切逐步發生了變化；而這個變化過程是因應香港社會的實際狀況和香港特區政治中漸次萌生出的新情況而產生的。第一個新情況是 2003 年特區政府依照基本法第二十三條所進行的國家安全立法的失敗。中國歷代政府在管理邊陲地帶的一個核心關切就是領土完整和政權安全，亦即中央權力不容許下轄的邊陲地帶成為反叛活動的大本營或者外國勢力進行對華顛覆的前進基地。基本法關於國家安全立法的第二十三條正是旨在處理中央權力的這一關切。稍後還會論及，允許香港特區以「自行立法」來處理國家安全問題，其目的乃是力圖在最大限度上保證香港的法治延續性，求得維護香港法治傳統與保障國家安全關切之間的統一。因此，落實國家安全立法是香港順利落實高度自治的必要條件，也是香港社會無可迴避的憲制責任。2003 年香港社會以聲勢浩大的社會運動反對及阻撓這一立法工作的完成，甚至導致本來「無懸念」支持北京的本地建制派的深度分裂，這不但未能使北京關於國家安全的關切得到切實回應，反而大大加深了中央政府對於香港社會在政治可信度方面的疑慮和香港有可能成為對華顛覆活動前進基地的隱憂。

第二個新情況是 2012 年的反「國民教育」運動。如上所述，中國政府在處理政治邊陲問題的重要原則之一是國家認同原則。在政治邊陲社會是否能夠建立起統一的、穩固的國家認同，是中央權力衡量邊陲社會政治忠誠度的標尺之一，也是中央權力對該邊陲地帶建立政治信任的依據。國民身份的教育，是從東方到西方所有國家都必須進行的工作。同國家安全立法一樣，香港的「國民教育」是建構國家認同的途徑，是中央在香港的核心利益之一，也是香港社會對於政治中心的政治和道義義務，以及香港高度自治的前提。沒有國家認同的建立，便不會有政治信任的基礎，高度自治和民主化的空間也會十分狹窄。2012 年香港社會大規模動員反對港府「國民教育科」的開展計劃，在北京看來是對「一國」的國家認同的抗拒，也標誌著香港社會對權力中心依然存在相當程度的敵視。在中國政治的概念裏，如果「一國」這個基本的前提都無法得到保障，那麼其他事情自然也無從談起。香港社會抗拒國民教育的動員和行動過程，進一步加深了北京對於香港社會政治認同上的憂慮。

第三個新情況是「反中」情緒的蔓延和激進化。如本書曾論及，香港社會針對內地社會的敵視、疏遠和歧視的情緒由來有自，與兩地之間在經濟和生活水平上曾經存在的落差不無關係；但總體來講，在回歸前和回歸初期，這種情緒尚未超過中國內地經濟發達大都市居民對外來人口反感情緒的程度和界線。然而，近十年以

來，在本港和海外政治勢力的操弄下，香港社會的「反中」情緒已經超越了北京所能容忍的底線。部分香港市民把內地遊客肆意醜化為「蝗蟲」、打出「我不是中國人」的標語、並公然在公共場合騷擾內地遊客、報紙媒體也刊登所謂「驅蝗」廣告等，這些以地域為標準、公然侮辱特定族群的行為在任何文明地區都是會受到公眾輿論譴責的行為。這些行動近來已升級為公開衝擊解放軍軍營的對抗政權行為，「港獨」勢力打著「本土派」旗幟也沉渣泛起。這些公開的「反中」行為在特區大行其道，自詡為深受西方自由平等教育的香港社會似乎也默許了這些違反基本社會準則和觸碰「政治高壓線」的「反中」行為，除少數建制派人士之外，少有看到對這些行為的公開批評。特別是以自由主義自詡的香港本地知識界對這些公然的「仇恨」話語和行為的沉默更令人感到驚訝。自然而然，這些新的情況不但使得中央政府對香港產生新的政治疑慮，而且令中國政治、經濟和知識菁英中的年輕一代逐漸開始對香港產生極為負面的觀感。這些顧慮、觀感和印象必然會漸次在北京的對港政策上有所體現，對香港的未來影響將十分深遠。

第四個新情況是如「佔領運動」那樣自殘式抗爭行動的發生，令中央政府對香港社會是否有意願及能力維護國家的發展利益存在疑慮。隨著香港社會針對中央權力的對抗行動升級到自殘式階段，這些運動對國家發展利益造成損害甚至破壞的潛在可能性大大增加。香港是

中國境內一個歷史自然形成的自由港和金融中心，中央政府始終尊重這一地位。但若香港希望成為中國經濟體系的一個國家級金融中心，尚需得到中央權力的政治背書。這一背書的前提就是香港能夠妥善發揮其在國家整體發展中的特殊作用，能夠保障國家的金融安全和利益，能夠成為中央權力足以信賴的經濟重鎮。但隨著自殘式的抗爭行動的發展和香港社會迄今為止所表現出的對中國國家認同本身的「離心離德」，使得北京對於香港是否能夠在未來做到不損害、不破壞國家的發展利益都充滿疑慮，更遑論促進和維護國家的發展利益？如前所述，2014 年北京決定把原訂於香港召開的亞太經合組織（APEC）財政部長會議改在北京召開，在一定程度上反映了中央權力在這一方面的顧慮。

因應這些新的情況和變化，第五代中國共產黨領導集體對中央政府在香港的底線關切有了新的變化。2012 年舉行的中國共產黨第十八次全國代表大會通過其政治報告鄭重指出：

> 中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。全面準確貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治的方針，必須把堅持一國原則和尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任

何時候都不能偏廢。[5]

中國共產黨「十八大」之後，中央政府和駐港機構主要官員的歷次發言均清晰體現出，中央在港新的底線關切已全面轉變為政治報告中所界定的「國家的主權、安全和發展利益」。這三個要素也勢必成為將來相當長的一段時間內北京研判香港局勢和調整對港政策的關鍵考量。國家的主權包括國家在香港的領土、領海和領空主權，也包括中央在香港依法享有的治權不容損害和「虛化」。國家安全則以新的綜合安全觀概念為綱要，其中涵蓋國家的政治安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全和信息安全。而發展利益則指中國憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定，以及經濟社會可持續發展的基本保障。上述三項要素勢必構成未來中央政府所需要確保的新的底線關切。

在新的形勢下，中央政府顯然已經把原有的、以維護香港特區繁榮穩定為核心的單一底線關切轉變為國家的主權、安全和發展利益與香港的繁榮穩定相統一的複合型整體。2014 年 12 月 26 日，中共中央總書記、國家主席習近平在談到香港政制改革問題時，進一步提出了「三個有利於」的標準，即香港的政制改革工作要「有利

---

5 http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151-10.html.

於居民安居樂業，有利於社會繁榮穩定，有利於維護國家主權、安全、發展利益」。[6] 這三方面的內容是對中央在港底線關切的完整敘述，勢必將對未來北京對香港的政策具有長遠的「定調」性的指導作用。

「泛民」的困境

如前所述，「港人治港」和高度自治是「一國兩制」框架下的兩翼。與「一國兩制」一樣，高度自治本身也是一個極富彈性的空間。它隨著時代變化而不斷發展。在北京看來，高度自治從來都不是完全自治，更不是中央只行使所謂「象徵性主權」的自治；高度自治是北京為管治香港這個特殊的政治邊陲而做出的特殊政策安排。而在這一框架之下，香港社會自主性的高低必然取決於中央權力對香港的政治信任程度。要與北京重新構建高度信任，香港社會就需要首先在建立國家政治認同、接受國家政治秩序、承認國家的管治權威、維護國家安全利益和尊重國家代表標誌這五個方面做好應做的工作。這是解開香港政治困局的金鑰匙。在這一方面，香港的泛民主派作為高度自治的重要持份者，應該更加勇敢地做出轉變，為香港的未來貢獻出正面能量。

---

6 http://news.wenweipo.com/2014/12/27/IN1412270016.htm.

香港社會的一部分 —— 特別是泛民主派 —— 對高度自治本身的曲解造成了其政治行為內在邏輯上的矛盾，因而走入困境而不能自拔。這個邏輯上的矛盾突出表現在對高度自治目的的認識分歧上。香港泛民主派往往把高度自治視為「反中」、「抗共」甚至「拒中」的武器。在他們看來，堅持高度自治的目的是為了把香港建設成為中國國境之內的「異邦」，在這裏或明或暗地構建出反對中央權力的基地和顛覆中央權力的前進營地，為 1949 年以來的「反共」勢力保留火種。但這顯然與北京釐訂高度自治原則的初衷是背道而馳的。第一，高度自治是中國共產黨為香港在回歸之後能夠保持其獨特性、保留其原有的社會經濟制度、法律體系和生活方式而制定的政策。它不應該也不可能反而成為一個「反共」和「反中」的武器。第二，高度自治不是呆板的契約，而是特殊及靈活的政治安排。其程度高低、範圍寬窄、形式變化的調整權操控於中央權力之手。另一方面，北京亦從第一天起就在「一國兩制」的框架內準備了大量的政治、經濟和法律手段以便將來行使這樣的調整權，「備而不用」不等於「不用」。第三，從北京的角度看，高度自治限於基本法所規定的香港自治事務範疇，對高度自治的實施不能損害中國的主權、安全和發展利益。因而中央始終保持對「港人治港」、高度自治依照法定程序進行監督的權力。因此，香港泛民主派在政治上希望用北京親手制定的「一國兩制」政策來實現反對、抗拒甚至顛覆北京

權力的觀念，在邏輯上是嚴重不自洽的。

今天，香港傳統的泛民主派實際上已走入了政治上的困境。多年以來，以「自治」來「拒中」的做法已經在現實面前被證實「此路不通」。因此，泛民中人已經不得不在挫敗感中寄希望於中國主體政治秩序的變化。如 2015 年 1 月 18 日，前公民黨主席、立法會議員陳家洛在《明報》的一篇訪問中提到他曾詢問學生：「有冇想過有天早上醒來，五星紅旗升不起 」，並鼓勵學生說「要想像它（ 威權政府）倒下來，要有 alternative（註：替代物），搞運動就是要有 alternative」。[7] 同年 3 月 4 日，佔中發起人之一陳健民亦在《明報》發表文章，表示「我相信中國現時的發展模式是不能持續的，10 年間必有大變，屆時會為香港提供政改的機遇」，並說「我相信雨傘世代已經覺醒，10 年間這些年輕人在體制內外將製造更大張力迫使政府回應。」[8] 如果香港泛民全數走入這樣的政治算命式的「牛角尖」和幻想曲，而不是立足於政治現實、採取務實態度，只會在政治上被進一步邊緣化，最終在香港政壇失去發言機會。

因此，無論是高度自治本身還是未來可能的政制改革，香港社會各派勢力首先需要釐清的是自己政治活動

---

7 黃宇軒，〈什麼人訪問什麼人：後雨傘運動 政黨民間的互信？〉，《明報》，2015 年 1 月 18 日。

8 陳健民，〈袋住先，如果我們都放棄希望〉，《明報》，2015 年 3 月 4 日。

的根本目的所在。高度自治也好、特首普選也好，其目的應該是為了改善香港的治理、促進香港的民生、解決香港的實際問題，而不是為了對抗中央權力、改變中國主體政治秩序甚至醜化中國國家認同。只有擺正了這個位置，香港的高度自治和政制改革，甚至「一國兩制」本身，才有可能得到北京最大程度的支持和祝福。香港的泛民主派，如果繼續把自己定位為中國中央政權的挑戰者和顛覆者、甚至政治「異邦」的構建者，而不是「一國兩制」框架下香港本地自治事務的討論者、批評者、監督者和合作者，不僅會令其自身逐漸消逝於歷史的宏大進程之中，而且有可能葬送「一國兩制」下香港本已享有的高度自治。

香港政治的弔詭之處就在於，要順利落實、甚至不斷擴寬「高度自治」的空間，必然的前提是香港社會與中央政府之間建立政治信任。但另一方面，部分香港政治力量堅持把「港人治港」、高度自治看作是對抗北京、「反中抗共」的武器，並將此付諸政治宣傳和政治動員，這反而引起北京的疑慮和對香港政治管束的進一步升級。這兩方面的內在矛盾構成了高度自治過程中的內生張力。要解決這個矛盾，關鍵還在於香港泛民主派的一念之間。如果「泛民」不能改變其對於高度自治的不切實際的想像，不能在「一國」原則上建立起同北京的政治互信，並將自身轉型成為承認國家和特區總體政治秩序的「忠誠在野黨」，他們或者會被香港選民所直接

淘汰、或者會在新世代的壓力之下變成激進的政治秩序破壞者；在那樣的情況下，香港的民主運動其實並沒有未來。

「二十三條」

正如前文所述，中國歷代政府對於政治邊陲地帶的管治，最核心的關注就是國家安全問題。這裏的國家安全大體可以分為國土安全和政權安全兩個方面。國土安全意味著國土的完整與統一，即邊陲地帶不能叛離國土或被外部力量侵佔。而政權安全，在於權力中心需要確保國家完整的治理結構和總體政治秩序的穩定與安全，不受來自內部與外部敵人的破壞。在這一方面，中央權力通常以極高的注意力防止政治邊陲地帶成為內部反叛勢力的避風港或者內部反叛勢力與外部敵對國家相互聯繫的基地。

作為中國最特殊的政治邊陲，香港在回歸之初即成為中央政府在國家安全方面的重要關注地區。這首先是由香港的國際性所決定的。香港是東西方的橋樑，是亞洲的國際都會，華洋雜處、社會成分十分複雜。各國政府和情報機構在香港的活動頻繁，香港也因此被稱為「東方諜都」。香港身為國際自由港，資金、人員和資訊的流動都暢通無阻，也便利了各國政府開展對華的情報蒐集和某些特殊機構進行對華顛覆活動。其次，香港與內地

的制度差異也造成了香港一直存在合法的以「反華」、「反共」為己任的組織和力量。這些組織的活動，自然被北京視為對政權安全的嚴重威脅。再次，香港在較長時間內一直存在著十分活躍的公民社會。很多公民社會組織或者與外國相關組織開展密切合作、或者本身就是國際非政府組織的分支機構，其複雜的資金來往和活動聯繫無不引起北京的高度關注。第四，香港社會在國家政治認同教育方面的長期缺失，也使得北京在國土安全和政權安全兩方面都對回歸之後的香港特區存在疑慮。這些情況決定了北京始終對香港在國家安全方面的影響和可能造成的破壞保持高度警惕。

自基本法起草之日開始，如何以法律手段保證香港在國家安全方面不出問題，就是北京對港工作的重要議題之一。因此，從 1988 年 4 月的基本法第一稿開始，國家安全條款就始終是這部未來香港特區的憲制性法律的有機組成部分。1990 年 4 月 4 日通過的基本法第二十三條正式規定，「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫」。這個條款的意涵包括三個方面。第一，香港特區具有立法保障國家安全、以及懲處破壞國家安全的行為的憲制責任。第二，第二十三條把關涉國家安全立法的權力授予

香港特區，規定由特區「自行」完成立法，以最大程度地保障香港法治傳統的延續性。第三，第二十三條禁止特區的政治性組織和團體與外國的政治性組織或團體進行相互勾連。這個條款旨在把保護國家安全與維護香港法治的獨立性兩個重要政治目的結合起來，試圖達到兩者之間的最佳平衡。但要實現這一設想，尚需香港社會與北京之間彼此更好的相互理解與協作。

如果說國家安全是中國政府管理邊陲地帶的核心關注事項的話，那麼基本法二十三條反映的正是北京在回歸之前對維護香港法治傳統的重視和對本地華人社會的高度信任。保障國家安全和政權安全從理論上講完全是中央事權，嚴格說起來亦屬於國防、外交事務及中央與特區的關係範疇；北京之所以選擇把保障國家安全的立法權交給特區，而不是通過基本法附件三的形式由中央逕行立法，主要是由於北京相信在回歸之後，香港華人社會對祖國將是認同的，會理所當然願意通過地方立法形式、根據香港的法治傳統對國家安全做出有效保證。但是，迄今為止歷史的發展與北京當年的願望並非全然一致。

在「一國兩制」的奠基者看來，「國家安全立法」是實現「港人治港」和高度自治的先決條件，也是中國的中央權力與香港社會之間建立政治信任的先決條件和法律保證。北京認為，基本法第二十三條中所規定必須立法懲處的叛國、分裂國家行為、煽動叛亂、顛覆國家及竊取國家機密等五項罪行，是任何現代文明地區的法制

都要予以認真處理的嚴重罪行，也是香港對主權者應當肩負的義務。2002 年國務院副總理錢其琛表示，中央人民政府希望香港儘快落實基本法第二十三條立法。同年 9 月 24 日，特區政府頒佈了《實施基本法第二十三條諮詢文件》。諮詢文件除了把現時法律已經涵蓋但過時的法例進行修訂外，還就原來香港法例中所沒有的分裂國家行為與顛覆國家罪提案作出諮詢。根據諮詢文件，有關法例的修訂會把現時分散於香港法例內的多項相關條文抽出集中，並重新寫成一部「國家安全法」；根據基本法的相關規定，對叛國、分裂國家行為、煽動叛亂、顛覆國家及竊取國家機密五項罪行作出明確及清晰的立法。

香港社會對於履行基本法第二十三條這個憲制義務有所顧慮是預料之中的，但總體來說 2002 到 2003 年間的二十三條立法爭議並未超出公眾諮詢的應有界限。[9] 根據諮詢的情況，特區政府按其原本計劃，向立法會提交

---

9 例如，香港大律師公會認為條例草案中某些條文 —— 包括對《官方機密條例》及《社團條例》的建議修訂 —— 並非基本法第二十三條的要求；至於特區政府針對《刑事罪行條例》而提出的修訂，亦只有某些（而非全部）屬於第二十三條的要求。此外，大律師公會認為有關叛國罪的法例應予以現代化，而對於煽動叛亂罪的法例亦應作出修改。不過大律師公會認為，可在不制訂新增罪行的前提下，制止顛覆及煽動叛亂的行為。香港律師會則認為，香港有憲制義務依據基本法第二十三條立法，並建議按照合理標準、基本法的規定及適用的一般性原則研究政府草案所載的建議。律師會並就立法草案提出了關於「鼓動外來武力入侵中華人民共和國」是否應按照叛國罪論處、《官方機密條例》中「損害性的披露」的涵義、警方的額外調查權力等數方面的技術性修訂意見。參見《香港大律師公會就 2003 年〈國家安全（立法條文）條例草案〉之意見書：摘要》，（2003 年 4 月 11 日）http://www.hkba.org/whatsnew/submission-position-papers/2003/20030411-executive_chin.doc；《香港律師會對第二十三條藍紙條例草案的回應概要》，125 號意見書（2003），http://www.article23.org.hk/newsupdate/may03/submission125c.doc。

為落實基本法第二十三條而擬就的《國家安全（立法條文）條例草案》，並擬定於 2003 年 7 月 9 日在立法會二讀及三讀草案。國家安全立法的最終告吹，乃是由於建制派陣營自身的政治分裂。代表工商界利益的「自由黨」在二十三條立法二讀前夕決定撤銷其對立法的支持，表示反對政府倉促立法，自由黨主席田北俊亦宣佈辭去行政會議成員職務。最終導致政府宣佈無限期押後恢復二讀，二十三條立法遂中止。田北俊其後在 2007 年 9 月於《明報月刊》撰文解釋道：

二〇〇三年，金融風暴陰霾還未消除，香港經濟仍在谷底徘徊，但想不到，更壞的日子仍在後頭。那一年三月，神秘的沙士病毒靜悄悄地入侵香港，社會上普遍瀰漫著惶恐、不安和焦慮的情緒；加上脆弱的經濟亦陷於崩潰的邊緣，大大增加了負資產、裁員失業潮對市民所造成的苦困，也加劇了社會上的怨氣。[10]

2003 年國家安全立法的失敗，固然存在特區政府選擇時機嚴重不當的問題。在疫魔壓境、經濟凋敝、愁雲慘澹的社會氛圍下，強行進行國家安全立法，只會引發社會的強烈反應，並將其他方面的怨氣投射到二十三條

---

10 http://www.mingpaomonthly.com/cfm/Archive2.cfm?File=200709/ph/01a.txt&Page=1.

立法問題上來，最終被反對派政治力量操弄。然而，這些大的社會背景並非二十三條立法最後遭遇失敗的決定性因素；從根本上講，二十三條立法未能完成的主因是代表工商業利益的「自由黨」反戈一擊、陣前叛離親北京陣營。從一定意義上講，二十三條立法的全過程可以看出主要代表香港工商界聲音的政治力量在關涉中央政府底線利益的重要問題上，與北京的想法和步調始終不盡一致。

但 2003 年二十三條立法的失敗對香港的影響是深遠的，遠遠超過一人一黨的政治得失。首先，二十三條立法的失敗使得北京對於香港在國家安全方面的隱憂不但無法消除，而且隨著中國國際地位的變化和國際政治局勢的複雜化而不斷強化，成為阻礙北京和香港之間建立信任關係的最大障礙之一。第二，北京在回歸後首次對於香港華人社會的國家認同現狀產生了疑慮。這也使得北京開始修正自己從回歸以來的某些一廂情願的看法，開始以較為冷靜的思路觀察和評估香港社會國民身份認同問題的實際狀況。更重要的是，二十三條立法失敗後，北京被迫重新審視自己對於香港建制派陣營 —— 尤其是香港商界 —— 對中華人民共和國政權政治忠誠度的原有估計。如劉兆佳曾直言不諱指出的那樣：

（回歸以來）建制派人士尤其是立法會議員大致上支持新（的特區）政權……但《基本法》第二十三條立法的失敗卻

顯示他們並非讓特區政府可以有效管治的必然可靠力量。[11]

這是足以重塑北京對香港社會敵、我、友陣營基本力量對比之評估的重大研判。

第三，國家安全立法的失敗嚴重破壞了中央權力和香港社會之間政治互信的基礎，北京也開始反思自八十年代以來對香港採取的政治上優容、經濟上扶植政策的實際效果，開始重新審視不加管控的「高度自治」對國家主權、安全和發展利益所可能帶來的破壞性力量。這次事件之後，中國菁英階層開始出現「五十年不變」不應該等同於「五十年不管」的聲音。北京成立了處理港澳事務的中央級領導協調機構，重新擴充了在回歸以後已經逐步收縮的對港和駐港工作部門，開始加強對香港特區政治運行的管束，在有關高度自治、「港人治港」和政制改革的問題上則開始採取更為審慎的態度。

截至 2015 年 6 月，特區政府尚未表達要在近期重新恢復二十三條立法的意願。但已經有越來越多的人士開始認識到國家安全立法對於京港之間重建信任、以及維護和擴展「港人治港」及高度自治空間所具有的意義。2015 年春天，港區全國人大代表、工聯會理事長吳秋北曾謀求連署要求全國人大在通過新的國家安全法後將其

---

11 劉兆佳，《回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設》，商務印書館（香港），2012 年，第 18 頁。

列入基本法附件三，適用於香港特別行政區；後來，他又敦促香港特區儘快就二十三條完成自行立法。[12] 同年 4 月，全國人大常委會開會審議「國家安全法」（草案二次審議稿），當中兩度提到香港與國家安全的密切關係，有關內容在中國人大網公佈，向全社會徵集意見。「草案二次審議稿」中兩處有關香港的內容是，第十一條提到：「中國的主權和領土完整不容分割。維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全體中國人民的共同義務」；第三十六條第三款提到：「香港特別行政區、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任」。[13] 5 月，《南華早報》就此發表社論認為，「香港就國安立法只是遲早問題」。[14] 甚至連「佔領運動」的發起人之一戴耀廷亦以其特有的方式承認國家安全立法對於打開香港政改僵局的重要性。他撰文表示，「對北京來說，沒有二十三條，就沒有普選」，因此他建議將

---

12 http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20150308/19067951.

13 http://news.takungpao.com/hkol/politics/2015-05/2993601.html。《中華人民共和國國家安全法》已由第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議於 2015 年 7 月 1 日通過。同日經國家主席習近平簽署第二十九號主席令予以公佈，自公佈之日起施行。該法「草案第二次審議稿」第十一條在正式文本中保留為第十一條，表述為「中國的主權和領土完整不容侵犯和分割。維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全中國人民的共同義務」。「草案第二次審議稿」第三十六條第三款在正式文本中成為第四十條第三款，文字表述不變。「國家安全法」全文見 http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content_2893902.htm。

14 http://www.nanzao.com/tc/opinion/14d476af8d871bb/she-lun-xiang-gang-jiu-guo-an-li-fa-zhi-shi-chi-zao-wen-ti.

「二十三條立法與普選特首同步草擬、辯論及執行」。[15] 智庫組織 Roundtable 於 2015 年 3 月 4 日至 19 日在香港各大學校園以問卷形式成功訪問了 604 名香港大學生，瞭解他們如何反思及評價 2014 年的「佔領運動」。調查顯示 88% 的受訪者指香港是中國的一個城市，而 82% 認為香港有責任維護國家安全。[16] 這些都說明香港各階層人士開始逐步認識到：只有香港社會主動承擔起保護國家安全的責任，京港之間的政治信任關係才能得以重建，「一國兩制」才能擁有更廣闊的發展空間，「港人治港」和高度自治也才能真正掀開新的一頁，並由新的世代譜寫出更加絢麗的樂章。

---

15 http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20150331/19096399.

16 http://www.roundtableedu.hk/articles/42573.

第六章

未來的香港

自信年代

中國共產黨的對港方針，從一開始起就蘊含著自信的元素。1974 年 5 月 25 日，年邁的毛澤東在會見英國前首相希思時，曾對香港問題做過最後的交代。中共中央檔案館保留的談話稿上準確留下了這樣的記錄：

毛澤東：「都成歷史了！你們剩下一個香港問題，我們現在也不談。到時候怎麼辦，我們再商量吧。是年輕一代人的事情了！」[1]

第一代領導人對香港問題所採取的對港英殖民統治「暫時不動」的方針，乃是以三個方面的自信為基礎。第一，北京自信在軍事力量上具有確保香港領土地位的能力。第二，在對港工作上，北京具有英國政府和港英政權必然同中國政府合作的自信。第三，在香港的未來地位上，毛澤東自信下一代中國領導人必然會找到妥善辦法適時收回香港。在這樣的政治自信下，新中國在改革開

---

1 中華人民共和國外交部、中共中央文獻研究室（編），《毛澤東外交文選》，北京：中央文獻出版社，1994 年，第 606 頁。

放前的三十餘年時間裏，「一動不如一靜」，充分發揮了香港作為東西方陣營溝通橋樑的作用，安然度過了冷戰的最險峻時期。

以鄧小平為核心的中國共產黨第二代領導人直接主導了中英關於香港回歸祖國的談判，並最終確定了在「一國兩制」框架下恢復對香港行使主權的戰略構思。「一國兩制」的總體設計亦是基於北京在處理香港問題時所具有的四方面自信。第一，在中英談判過程中，北京曾反覆表示具有以各種可能方式收回香港主權的完全自信。這也是中英談判的基礎。第二，北京領導人對於內地改革開放和經濟發展具有自信，他們相信在五十年的時間裏，內地和香港的經濟與制度落差將會極大縮小或者不復存在，在當時而言這是非同尋常的預見。第三，北京對於香港資本主義制度的繼續繁榮不會損及中國內地社會主義制度具有自信。第四，北京也對於中國政府能夠管控香港的政治發展、「愛國愛港」力量能夠管理好香港本地事務具有自信。在 1997 年之後，北京的第三代和第四代領導人延續了鄧小平處理香港問題的基本思想，落實了鄧小平關於「一國兩制」的構想，並順利實現了中國對香港恢復行使主權以及香港特別行政區的創立與初步運作。這都是在自信基礎上取得的重要政治成果。

隨著二十一世紀中國綜合國力和國際地位的不斷提升，政治自信進一步成為習近平時代中國共產黨執政的標誌性特徵。2012 年，中國共產黨第十八次全國代表大

會政治報告指出，「中國特色社會主義道路，中國特色社會主義理論體系，中國特色社會主義制度，是黨和人民九十多年奮鬥、創造、積累的根本成就，必須倍加珍惜、始終堅持、不斷發展；全黨要堅定這樣的道路自信、理論自信、制度自信」。2014 年 12 月 20 日，國家主席習近平在訪問澳門大學、並參加學生沙龍時指出，「我的體會，要通過傳承優秀傳統文化增強民族文化自信，弘揚愛國主義精神，做到格物致知、知行合一」。[2] 這是北京領導人鄭重對青年一代提出「民族文化自信」的問題。道路自信、理論自信、制度自信和文化自信，成為中國新的政治樂章中的最強音符。

在這個新的高度強調自信的年代，「一國兩制」和香港管治同樣面臨新的變局。首先，對於「一國」與「兩制」的關係問題，過去北京刻意避免提及，現在則亟需做出釐清。在自信時代，「一個國家、兩種制度」本身即是中國特色社會主義道路、理論和制度 —— 也就是中國整體政治秩序 —— 的重要組成部分，北京不可能繼續允許任何人將之變作抵抗中國整體政治秩序、甚至顛覆中國基本政治秩序的武器。第二，在自信時代，「兩制」之間的關係也亟待釐清。隨著時代的變化，「兩制」之間的落差急速減小，特別是在中國內地的經濟發展大局下，在北

---

2 http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/1221/c70731-26245965.html.

京看來「兩制」之間已逐漸不再是誰比誰優越、誰向誰學習、誰要取代誰的師生或者對抗關係，而應該是互通有無、互為補充、取長補短的合作關係。隨著中國主體政治體系的自信程度不斷高漲，「兩制」之間關係亦將進入合作則雙贏、對抗則俱損的新階段。第三，在自信時代，北京會進一步強調「兩制」得以存續和擴展的先決條件是香港社會對「一國」的承認和尊重。作為中華人民共和國境內實行特殊管理制度的特別行政區，接受和維護國家的主體政治秩序自然被北京看作是香港社會的責任，也是北京與香港之間建構政治信任的基石。因此，在此變局之下，唯有建立起中央權力與香港社會之間的高度政治信任，「兩制」之間的迴旋餘地才會更大，「自治」空間才會更靈活，「港人治港」也才能落實得更有效。捨此一端，別無他途。

要構建新的政治信任的基礎，關鍵就在於香港社會能否在未來的時間裏與北京建立起健康及良好的工作關係；溝通與交流永遠是重建互信的第一步。而欲建立健康及良好的工作關係，轉變觀念或許是其中最基礎的步驟。就香港而言，這起碼關涉到三方面觀念的改變：

第一，香港社會亟需改變自己面對國家主體政治秩序時的歷史優越感和或有或無的不以為然心態。回歸後的香港，政治上不應再繼續是西方國家陣營的一員，而是標準的中國政治體系的組成部分；這是一個無法逆轉的政治現實。「一國兩制」的安排尊重兩制之間的歷史差

異，但並非意在兩制之間區分高下。實際上，今天的國際政治學界已經普遍承認，制度發展本身就是多進程、多通路的，並不存在一種固定的模式。在平等、互信和互相尊重的觀念下以合作態度處理兩制之間的關係才是符合時代要求的最優選擇。

第二，香港社會亟需改變或明或暗的以「高度自治」來抵抗中國影響力、抵制北京管治的觀念和做法。既然北京有自信允許香港實行與國家主體不一樣的制度，就不會嘗試讓香港「大陸化」或者強行轉變為所謂「一國一制」。香港社會亦需要以高度自信來踐行「一國兩制」，敞開胸襟與國家主體部分展開交流與合作。僵持於過去的成見，不能展望未來，香港則永遠無法前進。

第三，香港社會亦有必要逐步建立起民族自信、國家自信。經過漫長的殖民統治，香港社會對西方抱有微妙的仰慕情緒是可以理解的。回歸多年以來，由於香港並沒有進行徹底的「解殖」工作，本地華人菁英階層的某些人始終不能放棄以高等華人自居的態度，在西方和中國內地面前都無法以平等姿態、不卑不亢地處理彼此關係。北京大學教授強世功曾以精當的語言批評過這一現象。他說：

長期的殖民教育使得香港的部分精英以臣服的心態對西方世界全盤認同，喪失了對香港歷史進程的客觀判斷力、反思力和批判力。他們在自由、平等和民主這些文化價值上，

認同香港屬於英美西方世界的一部分，而不是中國的一部分，因為他們（包括他們背後的西方世界）根本就抹殺了中國革命對人類平等解放作出的巨大貢獻，不承認中國革命在全球範圍內對推進民主進程的巨大貢獻。換句話說，在文化價值和政治認同上，不少香港精英內心中其實認同英國這個「國」，或美國這個「國」，而不是中國這個「國」。[3]

總之，香港與北京若要在自信年代彼此建立起良好的工作關係，香港社會政治觀念的轉變是最基礎、亦是最重要的工作，應當及早著手進行。而香港本地的知識菁英、文化菁英和媒體菁英應本著對香港未來負責的態度，在這一進程中放下成見、率先垂範，起到引領而非阻礙的作用。

核心問題

正如前述，「一國兩制」在香港的落實及香港政治走出困境，核心問題在於香港社會如何處理與中央權力的關係。未來，最有利於京港雙方的做法顯然是通過建立起彼此之間合作共贏、相互尊重、和睦共處的工作關係，來逐步恢復和重建中央權力與邊陲社會之間的政治

---

3 強世功，《中國香港：文化與政治的視野》，牛津大學出版社（中國），2008 年，第 175 頁。

信任，從而為「一國兩制」的存續和特區自治空間的擴展創造必要的政治條件和氣氛。

在這一方面要達至目標，特別需要處理好三組關係。其一，是香港社會與中央政府的關係。其二，是香港社會與特區政府的關係。其三，是特區政府與中央政府的關係。香港社會與中央政府的關係，主要涉及到香港社會是否能夠建立起中國國家認同及切實回應中央對於主權、安全和發展利益的關切。香港社會與特區政府的關係，主要關涉特區政府能否獲得香港社會的認可、能否與香港社會形成良性的互動，並通過與社會各層面的合作逐步改善管治質素。

特區政府與中央政府的關係，則關涉如何處理好「一國」原則下「兩制」關係的問題。特區政府作為代表香港社會的執政者，是否具有政治意願及能夠採取有效措施維護北京所關注的領土統一、國家安全、政權穩固和發展利益。同時，是否能夠把維護中央權力的核心利益與維護香港社會的根本利益（包括但不限於法定權利與自由、核心價值、生活方式、法治、資本主義制度及高度自治）統一起來，以智慧消解兩方面之間可能存在的張力和潛在矛盾。無論未來特區行政長官和立法會的產生辦法如何改革，作為完全由港人組成的、行使高度自治權的地方政府，特區政府對於重建香港社會與中央權力之間的政治互信責無旁貸。特區政府尤其需要在建立中國國家認同、維護國家基本政治秩序和尊重北京在港

主權及治權方面為香港社會做出表率。唯有如此，「一國兩制」才能開創出一片嶄新的天地。

在二十一世紀，香港作為特殊的金融中心和國際發達城市，希望在「一國兩制」框架下獲得更大自治空間、維護自身制度與生活方式的特殊性，這是完全可以理解的，也是在新的形勢下踐行「一國兩制」的可行道路。但是，「一國兩制」和高度自治得以鞏固和擴展，先決條件必然是香港與北京之間的政治信任得以充分恢復與重構。未來要重建京港之間在「一國兩制」框架下的政治信任，以下五個方面的基礎政治條件恐怕是必須得到滿足的。

第一，香港主流社會承認並接受中國的主體政治秩序。在殖民地時期，香港華人社會對殖民地政權始終保持一定的疏離感，但從總體上講對於殖民地的政治秩序和管治結構是認可和接受的。為何回歸之後北京則始終無法在香港社會建立起管治權威？一方面，這恐怕是由於歷史的因緣造成的「恐共」、「拒共」心理，使得香港社會並未完全接受中國的主體政治秩序，但另一方面也與殖民地政府和回歸後香港媒體多年以來對內地的妖魔化宣傳有莫大關係。實際上，承認和接受中國的主體政治秩序和北京對香港的主權權威，對於香港的自治空間，不但無損而且有益。因為在「一國兩制」的框架下，唯有「一國」這個指定動作做好了，「兩制」才有更大和更廣闊的自由發揮空間。在「一國」的問題沒有得到

切實保障的情況下，北京和特區政府的注意力都會被牽制到這個最重要的問題上來，因而無益於解決香港所面臨的其他更加緊迫的「在地」議題，特別是民生議題。而判斷香港社會是否已經承認並接受中國主體的政治秩序，有五項關鍵要素具有標誌性的意義：香港特區作為中國領土一部分的統一性是否穩固、中央政府和中國共產黨的執政地位是否得到擁戴、國家主體政治秩序是否得到維護、國家代表標誌物是否得到尊重，以及中央政府在港依法行使主權和治權的權威是否得到確立。這五個方面的情況對於衡量和研判香港社會對於國家主體政治秩序的接受度具有重要的標尺意義。

第二，香港主流華人社會建立起穩固的中國國家認同。對統一國家的政治認同是國家安全的基礎，也理應是香港社會順利完成回歸過程的必然成果。香港社會同中央政府信任關係的基礎和前提亦在於此，無此基礎和前提則信任不復存在。因此，在未來的香港政治中，任何希望香港政治走出困局的人士，都需要在國家認同的構建方面做促進者，而不是障礙物、甚至促退者。在香港已經不可逆轉地回歸中國版圖的情況下，建立對中國國家的政治認同對香港鞏固其國際地位和繼續發揮其經濟優勢都是必要條件。特別是，穩固的中國國家認同也是中央權力對於香港未來發展進行定位的基礎。試想，如果沒有鞏固的國家認同，香港只會成為外資從中國經濟體上吸血的管道，如何能夠成為令中國信任的國家級金

融中心？這也是北京迄今從未把香港定位為國家級金融中心的主要顧慮之一。要建立穩固的國家認同，就需要盡快、全面、有效地在全香港的中小學開展豐富多彩和形式多樣的國民身份認同教育，從源頭開始建立起香港未來一代對國家和民族的認同感與自豪感。無論政治派別或意識形態分野，一切對香港的前途命運負責的人士都應該積極支持和促進國民教育在香港特區的盡速展開。

第三，香港社會對國家安全承擔起政治和憲制責任。香港是位處中國大陸南部邊疆的特殊城市。香港獨特的歷史造就了今天香港極為複雜的社情、民情。若要在未來同中央權力重建高度的政治信任，香港社會就須在維護國家主體的政權安全和國土安全方面積極承擔起政治和憲制責任。實際上，基本法已經授權給香港特區按照自己的法治傳統「量身訂做」國家安全的立法，未來這一立法過程將由香港特區自行主導、開展廣泛的公眾諮詢、受香港社會全方位監督，不應也不會允許損害香港市民言論、集會、結社、示威、遊行等既有的權利和自由的情況發生。只要香港社會真心實意願意承擔起維護國家安全的責任，相信一定能夠在基本法二十三條的框架下尋找到國家利益與香港特殊性之間最佳的平衡點並達成政治共識，早日完成此項工作。當然，立法只是第一步。國家安全立法不應該僅僅成為象徵性的「紙老虎」，而需要特區行政、執法和司法部門嚴格依法辦事，對於破壞國家安全的行為予以懲處。只有在立法和

執行兩方面都具有實質效力的國家安全機制，才能真正體現出香港社會維護國家基本政治秩序的決心，有效回應北京的核心利益和底線關切，這也是恢復和重建政治信任的必要條件。如果這一工作始終被香港社會延宕、而北京最終不得不決定自行採取相關措施的話，那麼不但無助於恢復信任，反而會對香港已有的自治空間造成大的損害。

第四，「逢中必反」的輿論環境得到根本性轉變。香港是享有高度資訊和表達自由的地區。在回歸之前，由於香港社會習慣性對內地妖魔化的心理和殖民地政府長期的「拒共」宣傳，使得香港的輿論環境發生了極大的扭曲。可以毫不誇張的說，今天在全世界範圍內，若論「反中」、「反華」言論發表的密度和數量最高的地區，香港應「當之無愧」地居於前列。在這樣的輿論環境下，香港社會的大眾媒體以競相報導中國內地的陰暗面為己任，「逢中必反」，對中國內地的方方面面極盡妖魔化之能事。當然，對負面新聞的關注是大眾傳媒的天性；但是，如此集中地對自己的主權國日復一日、年復一年地進行「轟炸式」的醜化報導，這是世界罕見的。出於愛護香港的自由法治和獨特性的善意，1997 年以來北京對此保持了極大克制。但如果這樣的輿論環境在未來長期不得到根本性的扭轉，不但中央與香港社會之間難以形成信任關係，而且對於「一國兩制」的影響將是災難性的。

第五，以「拒中」為標誌的社會心態有明顯改觀，

暴力和激進化的「抗中」及「港獨」行為得到有效遏止。回歸以來，儘管中國的國家實力和國際地位不斷上升，世界各國（包括香港的前殖民者英國）都已經開始在新的層面上、以新的姿態同中國展開雙邊和多邊交往；但奇怪的是，香港社會卻始終沉迷在其令人驕傲的過去無法自拔，始終拒絕認識中國內地日新月異的發展和變化。因此，香港社會對內地社會的心態在今天仍然體現出濃厚的「冷戰」味道，以「反共」、「防共」為主旨。同時，香港社會一部分人不但沉迷在過往的優越感，還不斷尋找新的優越感。在此過程中，年輕一代耳聞目睹，對於內地的情緒也極為負面，並開始逐漸把「抗中」行動向暴力化和激進化的方向發展。日益激烈的「反中」情緒和「抗中」行動又被某些政治派別操弄和放大，被社會其他成員默許和姑息，甚至放任和縱容。這些情況都是根本上不利於中央和香港之間建立互信關係的。未來香港政治要走出困局，首先就需要特區政府正視「反中」思潮對香港政治生態的巨大破壞力量、正視激進和暴力化的「抗中」行動對「一國兩制」下自治空間的摧毀性危害。如果香港社會「拒中」的社會心態不能得到明顯改觀，暴力和激進的「抗中」甚至「港獨」行動不能得到徹底的遏止，北京將始終無法消除對香港社會的政治和安全顧慮，因而只能對「一國兩制」下的治理空間進行更為密切的監督和管束。如果那樣的話，香港的政治只能在困局中越陷越深。

總而言之，香港「一國兩制」的未來取決於香港社會本身。把希望寄託在內地政治現實和國家根本政治秩序的所謂「突變」之上，絕非對香港的前途和命運負責的態度。試圖把「一國兩制」這個充分體現政治自信、合作和信任的制度安排變為「反中」、「抗共」的武器，更無異於緣木求魚。但正是這些不知所謂的政治理念，在過去的十數年間引導著香港政治的公共討論，並在很大程度上左右了大眾傳媒和青年學生。這是非常不幸的局面。

面向未來，要解開香港政治所面臨的困局，就必須認識到：「一國兩制」是一個高度交互式的制度安排。中央和香港社會之間的政治信任程度越高、香港主流社會的中國國家認同越穩固、特區對中央的底線關切和核心利益的維護越堅決、特區政府和社會對國家安全的保障越有效，特區所擁有的「高度自治」的程度也就越高、自治空間就越廣闊、來自中央的政治約束也就越寬鬆、特區政制民主化的道路也就會越通暢。香港回歸祖國十八年來的歷史已經完全印證了本書的這一核心論點；而未來幾十年間的香港政治，或亂或治，也必然會遵循這個邏輯向好或向壞的方向發展演變。「一國兩制」的未來，真真確確繫於香港社會的一念之間。

主權的能見度

未來香港政治要向前行，中央政府和香港特區之間要重建互信，另一個非常重要、不能迴避的議題就是如何增強中央政府在港的主權與治權能見度的問題。中央在港主權與治權的能見度問題是香港回歸之後一直沒有得到充分認識和細緻考量的一個重要議題，在未來必須要提到落實「一國兩制」的日程上來。

在一個多世紀的殖民統治下，港英殖民地政府作為英國政府的派出機構，在政治和行政上聽命於倫敦。雖然殖民地與倫敦之間時有政策上的分歧與爭論，但這種爭議與英國政府內部不同部門之間的爭鬥毫無二致，並非某些人士所宣稱的「殖民地政府」為香港謀取利益。實際上，在殖民地時期，香港的主要任務就是在政治、經濟和軍事成本最低的條件下為宗主國產出和貢獻盡量多的物質價值。倫敦與港督或者在施政路線上會有所分歧，但在執行和捍衛英帝國這一根本利益上是完全一致的。殖民政府基本沒有在地性，也有意同其管治下的本地華人社會保持了相當程度的隔離。由於港英殖民政府本身就是英國所宣稱的「主權」和實際執掌的「治權」的代表和象徵，殖民地政府也是英國政府的直屬組成部分，倫敦英帝國政府並不需要在香港保持高能見度的存在。但即便如此，英國政府仍然通過對港督和駐港英軍司令的任免、英國政府高級官員的訪港、英國君主的到

訪、英國國家標誌的展示和英國國家儀式的舉行等不同方式在香港社會的日常生活中不斷宣示其作為自我聲稱的「主權者」的存在。

回歸之後，香港的治理格局發生了翻天覆地的變化。1997 年之後，香港已經不再由主權者直接派出政府來進行日常管治；相反，中國在對香港恢復行使主權後，對於本地自治事務是通過一個由本地華人社會自行產生、組成以及為香港社會服務的地方政府來實行間接治理。這樣，就將原來單層式的權力結構變成了新的雙層結構。在新的雙層結構裏，對香港進行管治的既有代表主權和中央治權的中央政府，又有負責代表本地社會處理特區行政、立法和司法事務的特區政府，中央政府還依照基本法對執掌日常管理工作的特區政府施政進行監督。在這樣的狀況下，特區政府有著很強的地方性、社區性和局限性，未必能完全代表中央政府在香港的存在和中央政府在香港的核心利益。中央權力在香港的能見度問題理當成為香港管治中的重要事項。

港英殖民地時期，北京在香港的工作曾面臨極為困難的處境，代表中央政治存在的新華社香港分社的政治活動空間受到殖民地政府的重重限制，因此中國政府和中國共產黨的對港工作在歷史上被迫採取了以隱蔽工作和秘密工作為主的作風；由於體制上的慣性，這一習慣也在香港回歸之後被保留和繼承下來，一時之間也難以得到及時調整。同時，在落實「一國兩制」的最初

階段，中央政府對於自身在香港的能見度問題亦採取了極其克制的態度，這主要是為了保持香港特區在回歸之初政治運作上的連續性，避免因過分刺激香港社會而引起震盪。因此，在回歸之初，即便是公開代表中央政府在港存在的新華社香港分社（後更名為中央人民政府駐香港聯絡辦公室）也有意盡量避免在社會上進行頻繁的公開活動，力圖把政治舞台完全交給特區政府。外交部駐港特派員公署也保持在外交專業領域內處理涉港的外交問題、管理各國駐港領事機構和國際組織的駐港代表機構，鮮少對香港社會公開發言。作為中國主權直接象徵的中國人民解放軍駐港部隊更是採取政治上的絕對低調，實行全封閉管理，成為香港市民口中的「隱形部隊」，與殖民地時期駐港英軍的做派大相徑庭。中央政府做出這樣姿態的目的是為了照顧香港的歷史和現實狀況，釋放善意，保證回歸及過渡期之後香港社會的安寧。故而在回歸之初，中央政府在香港社會始終保持了較低的能見度。

在回歸初期中央政府在港採政治低調的做法是必要的，實踐證明也有利於新生的香港特區保持政治穩定，同時避免了香港社會因回歸而可能產生的恐慌情緒。然而，在當前新的形勢下，中央政府在香港的日常社會和政治生活中的「缺席」，對於「一國兩制」的落實恐怕也存在一些隱憂。

首先，北京在香港的存在能見度低、地位不明確，可

能令中央在港的主權得不到彰顯，對於香港潛在的分離和顛覆勢力亦很難起到警示作用，雙方極易發生政治誤判。其次，北京在香港的低能見度亦可能導致中央在港的治權被有意無意地否定和忽視，高度自治下的香港有發展成為獨立或半獨立政治實體的隱憂 。但更主要的是，香港社會也「習慣成自然」，形成了對於「一國兩制」下自治空間的過大預期。再次，北京的低能見度，不但沒有令「一國兩制」運行順暢，反而使得中央政府所關注的核心利益和底線事項在香港特別行政區得不到適切及有效的表達和維護。第四，北京的低能見度使得香港公共領域中「反中」情緒日漸加強，京港政治信任關係受到破壞，香港主流社會無法構建起國家政治認同。第五，中央政府的低能見度也使得特區政府在大量的政治工作上失去依止，亦缺乏來自北京的直接支援，特區政府在涉及內地與香港關係的問題上尤其舉步維艱、動輒得咎，施政十分困難。伴隨著今天香港政治和社會形勢的新變化，中央政府於回歸之初在香港保持低能見度的做法，對於香港的長治久安而言已越來越需要進行相應的調整。

在新的形勢下，中央政府在香港的能見度宜有所提高。這一方面能夠起到政治「定心丸」的作用，由中央政府為「一國兩制」劃出清晰界線和訂立堅實的底線，糾正香港社會以「兩制」對抗「一國」的不正當觀念；另一方面能夠起到政治「保護閘」的作用，為中央在港的核心利益和底線關切提供切實有效的保障機制，從根

本上消除北京在港的政治顧慮，使京港之間得以從頭開始、重建政治互信。

中央政府在港的政治能見度在不少方面存在進一步提高的空間。第一，中央駐港機構和國務院對港工作部門作為中央在港的主權與治權的執行機構，在代表中央行使權力和進行工作時，宜逐步改變歷史上過於強調低能見度的趨向，實現對港和治港工作的公開化、制度化和常態化。中央人民政府駐港聯絡辦公室是中央的駐港最高機關，亟需在政治上「脫敏」，積極面向香港社會，落實中央權力在香港的日常存在。外交部駐港特派員公署代表中央處理香港和涉港外交事務、管理駐港外交和領事機構，這既是國家外交主權的直接體現，也是特區管治的重要組成部分。外交部駐港公署在處理外交事務時，也適宜因應時代的需要，進一步提高能見度，使香港社會及時獲得關於特區對外事務的權威信息，並在突發事件、領事保護、應急救災等方面加強與香港社會的直接接觸和溝通，彰顯國家在香港的外交存在。同時，在香港舉行國家禮儀活動，及展示國家標誌（國旗、國歌、國徽、國家領導人肖像等），既是培養國家認同的重要方式，也是提高主權在香港能見度的重要途徑。

北京在港行使主權和治權，往往需要協調各方政治力量。在這一過程中，似宜摒棄「密室政治」、收風傳話、「中間人」政治等傳統做法，而更多地利用公共空間、公開活動和公眾媒介，直接、清晰地向香港社會傳

遞中央政府的想法和聲音，贏得社會的支持。在過往的對港工作中，中央為了避免與港英政權發生直接衝突，往往習慣於通過不公開的活動和中間人的方式與香港社會各界（特別是反對派勢力）打交道、蒐集情況和傳遞信息。實踐證明這種工作方式在回歸前和回歸初期有利於香港的順利回歸和「一國兩制」的落實，但是在新的形勢下，中央政府作為國家對香港的主權與治權的行使者，應該盡速完成從隱蔽工作到公開履職的轉變。特別是通過香港本地中間人進行信息的蒐集和傳遞，尤其容易出現信息失真和誤判，也不利於及時、準確地表達中央政府的政治態度和立場，應該予以轉變。總之，中央政府也應在觀念上改變把香港視為「敵佔區」的慣性思維，把中央在港的各方面協調工作正常化，這也有利於中央在港主權和治權的落實。

中國人民解放軍駐港部隊是中央在港主權的直接體現，也是香港特區防衛任務的直接執行者，其在治港中的政治作用理應得到發揮。解放軍駐港部隊是 1993 年 1 月 8 日奉中央軍委命令組建，並於 1997 年 6 月 30 日午夜全面進駐香港、接管香港的防衛任務。駐港部隊是中國對香港的國防主權的直接體現，也是中國對港治權的行使者之一。根據駐軍法，香港駐軍防備和抵抗侵略，保衛香港特別行政區的安全；擔負防衛勤務；管理軍事設施；並承辦有關的涉外軍事事宜。香港的防衛事務是特區管治的組成部分。另一方面，雖然駐港部隊不干預香

港特區的地方事務，但駐軍法第六條亦規定，當全國人大常委會決定宣佈戰爭狀態或因香港發生特區政府不能控制的危及國家統一或者安全的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態時，香港駐軍根據中央人民政府決定在香港特別行政區實施的全國性法律的規定履行職責。因此，駐港部隊在遂行特區治安勤務方面亦擔負有法定角色。這些職責的履行，都屬於中央在港政治能見度範疇，也是對中央在港權力的落實，如何進一步發揮駐港部隊的政治作用，值得進一步思考。

實際上，多數港人所不瞭解的是，中央軍委在組建駐港部隊時尤其注意選拔政治特別過硬、歷史特別光榮、戰功特別卓著的解放軍部隊來擔任香港的守衛任務。譬如，組成駐港部隊步兵旅的部隊前身是中國工農紅軍第一軍第一師第一團（即「紅一團」）。「紅一團」誕生於 1927 年毛澤東親自領導的「秋收起義」，歷經三灣改編、創建井岡山革命根據地、萬里長征、抗日戰爭和解放戰爭等中國革命全過程，是中國共產黨武裝力量編成中的嫡系之嫡系。這絕非某些香港媒體認為的僅僅是象徵主權、「花拳繡腿」式的禮儀性部隊，而是實實在在、能征善戰的精銳野戰部隊。2013 年 12 月 26 日，以「香港人優先」組織成員為首的 4 名示威者手持港英殖民地旗幟，呼喊「反對興建中環軍用碼頭，要求解放軍撤出香港」的口號，闖進解放軍駐港部隊總部大門。這是十分令人詫異也是毫無理智的政治賭博行為。駐港部隊

對此保持了政治克制，並沒有採取應採取的措施。但駐軍發言人明確表示，擅闖軍事禁區的行為，嚴重違反駐軍法及香港公安條例等法律，是對駐軍的公然挑釁，必須依法懲處。解放軍駐港部隊還表示，對於此類擅闖軍事禁區的行為，將依法採取堅決果斷措施，由此引起的一切後果，由其本人負責。[4] 發言明顯具有「下不為例」的警告意味。此類公然衝闖軍營、挑釁駐港解放軍的情況，隨著香港社會運動的進一步暴力化和激進化有可能繼續發生；這些行為對未來北京與特區的關係以及對香港地方政治影響如何，尚待進一步觀察。

香港的位置

在思考香港的未來時，人們往往會問：明天的香港在哪裏？這關涉到香港在國際和國內兩個舞台上的位置。對香港未來位置的判斷，也影響到香港政治的走向和香港社會在同北京互動過程中的政治議價能力，以及中央和香港的關係向何處發展的問題。

在過去的一個多世紀裏，香港取得的成就是驕人的。在一百多年的滄海桑田中，香港從一個海邊漁村發展為世界級的都市，並仍將在今後相當長的歷史時期裏

---

4 http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/01/140102_hk_pla_barracks.

保持這一領先地位，這毋庸置疑是香港未來位置的基礎。1923 年 3 月，當孫中山先生重訪香港大學時，這位革命先行者在舊日母校發表了如下的講詞，對香港的讚嘆之情溢於言表。略云：

此次返香港，如返自己家鄉一式，因為從前在香港大學讀書，其教育是在本港得來。今日乘此時機，答覆各位一句。此句云何？即從前人人問我，你在何處及如何得到革命思想，吾今直言答之：革命思想，從香港得來。回憶三十年前，在香港讀書，功課完後，每出外遊行，見本港衛生與風俗，無一不好，比諸我敝邑香山，大不相同。吾於每年放年假，必返鄉二次，每次約數禮拜。覺得在鄉間在本港，確大不相懸別。因在鄉間要做警察及看更人方可，因斯二者有槍械在手，晚上無時不要預備槍械，以為防備之用。由此可想到香港地方與內地之比較，因為香港地方開埠不過七八十年，而內地已數千年，何以香港歸英國掌管，即佈置如許妥當因是返香山與父老斟酌，各父老莫不謂然。

……現時香港有六十餘萬人，皆享安樂，亦無非有良好之政府耳。深願各學生，在本港讀書，即以西人為榜樣，以香港為模範，將來返國，建設一良好之政府，吾人之責任方完，吾人之希望方達。極望諸生勉之……[5]

---

5 http://100.hku.hk/sunyatsen/address_CHI.html.

斗轉星移，從孫中山到鄧小平，香港始終是中國仁人志士眼中內地需要學習的榜樣與楷模。但是，也應該承認，到二十一世紀的今天，由於種種主客觀原因，香港的經濟已經處於逆水行舟、不進則退的境地。這裏的原因是多方面的。

第一，香港的經濟騰飛是在冷戰的大背景下發生的，是歷史的機緣巧合與香港人的精明能幹相結合的產物，是所謂「可一不可再」的經歷。因此，當東西方冷戰對抗結束、中國內地也同樣走向改革開放的快車道、全力融入世界市場時，香港曾經獨一無二、傲視東亞的競爭力就必然遭逢到挑戰。第二，隨著中國內地快速的發展進步，香港與中國內地在人才質素上的差距也在大幅度縮小，香港的人才優勢岌岌可危。如果把內地和香港不同世代的人才進行對比的話，顯然可以發現兩地人才在受教育程度、國際化視野和專業質素等諸方面的差距均隨時間推移在急速縮小，甚至逆轉。隨著八十年代中國留學政策的開放，整整一代中國年輕人中的菁英分子遠赴西方發達國家深造，到二十一世紀的今天他們已經成為國家各行各業的中流砥柱。這些由十三億人口中選拔出來的優秀分子，經過改革開放時代大潮的洗禮，所煥發出的競爭力是驚人的。第三，隨著中國的全方位對外開放，香港擔負的中外之間的橋樑作用以及西方企業進入中國大陸的門戶角色也被不斷削弱。在中國大陸與台灣之間的直接交流快速發展起來後，香港擔負的兩

岸之間中轉站的角色亦大為減弱。這都影響了香港作為國際航運和亞洲轉口貿易中心的地位。

但更重要的原因恐怕還是香港經濟自身所存在的深層結構問題。港英和回歸後的香港特區政府放任地產財團壟斷，造成世界罕見的房地產業獨大現象，形成了香港經濟十分畸形的發展結構，不但嚴重制約了香港的創新能力，而且也在社會上形成了炙熱「炒」風；賺快錢成為社會風尚，而實體產業則少人問津，最終形成產業的空心化和泡沫化。特別是在上世紀末和本世紀初，香港沒有能夠如同其他發達地區一樣完成向知識經濟的轉型，這也大大限制了其在未來的發展空間。同時，香港在二十一世紀以來始終沒有培育出新的經濟增長點。即便是港府聲稱的人民幣離岸中心和珠江三角洲地區金融中心的建設，在內地和香港缺乏政治互信的情況下，也進展緩慢。實際上，隨著香港政治形勢的惡化和「反中」情緒的升溫，北京在「人民幣國際化」的問題上已經逐步採取多通道、全區位的戰略，注重分散風險，而並不僅僅把人民幣國際化的推進工作限制在香港這個單一通道和舞台上。總體來講，香港在國家經濟版圖中的地位在今天已然面臨著前所未有的嚴峻挑戰。

就政治地位而言，自八十年代開始，香港的位置也在國家的政治體系中不斷更動。香港和澳門回歸中國，是歷史交給以鄧小平為核心的中國共產黨第二代領導人的責任。因此，處理香港問題當屬鄧小平所有工作中的

最優先事項之一。據外交部原副部長、新華社香港分社原社長周南回憶：

中英談判小平同志是幕後總指揮。他親自抓談判的各個問題。二十二輪談判，幾乎每次談判之前都要請示小平；每次談判後的簡報他都要親自過目。每當談判陷入僵局，或是遇到涉及國家主權的重大原則問題時，他都作出重要指示。小平同志多次接見英國外交大臣，親自做他們的工作。

基本法的起草工作，也是在小平同志的直接領導和關懷下進行的。他從一開始就主張基本法起草「宜粗不宜細」，以免給未來特區政府造成被動。他還主張起草工作不要拖得太久，要早日公佈，使港人放心。小平同志多次接見起草委員會香港地區委員，針對起草過程中出現的一些關鍵問題作全面和明確的指示。[6]

實際上，不但鄧小平，而且整個中央工作機構的領導人，在八十年代都廣泛接觸香港社會各個層面的人士，不厭其煩向香港各界介紹「一國兩制」方針。更重要的是，由於「一國兩制」本身是為解決台灣問題而設計的，因此在香港落實「一國兩制」的工作被視為針對海峽兩岸統一的示範性樣板工程，只能成功不能失敗。故而香港

---

6 http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/64172/85037/85038/6093013.html.

問題在整個八十年代的中國政治中佔有極端重要的地位。

隨著 1997 年香港回歸的完成，以江澤民為核心的第三代領導人把順利實現回歸後的過渡看作重要的工作，認為不能在自己手裏毀掉上一代領導人安排好的港澳工作大局。因此第三代領導人對於香港的首要任務是保持平穩過渡，減少干預，以圖在回歸後保持港澳經濟繁榮和社會穩定。但香港問題本身已經在中國共產黨的政治議程上逐漸退出全局層面的重要地位。以胡錦濤為總書記的第四代領導人則是蕭規曹隨，把香港問題進一步納入到國家日常行政管理的範疇中。即便在 2003 年「二十三條立法」失敗後，北京對回歸後的香港工作有所加強，香港工作沒有、也很難再次成為中央領導層的工作重心；特別是在海峽兩岸開啟直接的政治對話和溝通之後，香港在「一國兩制」方面的示範作用也日益消退。2012 年中國共產黨十八大之後，香港在中央政府的議事日程上進一步成為了日常國家政治的一部分。2014 年「佔領運動」曾吸引了中共中央一部分的注意力，但運動挫敗後就總體工作而言香港問題的位置仍然沒有發生太大的改變。從八十年代到今天，香港問題在中央的政治議程上地位的變化是顯而易見的。

香港在中國版圖中經濟地位和政治地位的變化，自然也反映在北京治港的底線上。如果做個不恰當的比較，北京在二十一世紀管治香港的底線在某種意義上講甚至要低於英國在二十世紀對香港的政治、經濟和軍

事訴求。對於英國來講，香港是王室皇冠上的珍珠，因此香港是否能夠在政治、軍事成本最小的情況下為英國政府貢獻足夠的經濟價值始終是英國的底線。實際上在「六七暴動」期間，港英政府曾經反覆考慮並同倫敦商討在局勢惡化時即行撤離香港殖民地的問題，並為此制定了絕密的方案。[7] 但就中國政府對香港的管治方面，經濟上的考量是次要的 —— 因為香港並不向北京納稅，也不供養駐港部隊，香港對於中國內地在經濟上的意義主要在於其因為自由和法治而受到保障的經濟體制，而非甚麼具體的物質利益。2011 年 3 月 16 日公佈的《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》（簡稱「十二五」規劃綱要）在港府大力遊說下第一次設立港澳專章；即便如此，「十二五」規劃綱要對港澳經濟議題的行文也只限於「支持性」的表述，並未提及香港未來需要在國家經濟大局中扮演甚麼具體角色的任何規劃或安排。「十二五」規劃綱要說：

> 繼續支持香港發展金融、航運、物流、旅遊、專業服務、資訊以及其他高增值服務業，支持香港發展成為離岸人民幣業務中心和國際資產管理中心，支持香港發展高價值貨物存貨管理及區域分銷中心，鞏固和提升香港國際金融、貿

---

7 張家偉，《六七暴動：香港戰後歷史的分水嶺》，香港大學出版社，2012 年。關於港英政府的撤退考量，見該書第六章。

易、航運中心的地位，增強金融中心的全球影響力。

支持港澳增強產業創新能力，加快培育新的經濟增長點，推動經濟社會協調發展。支持香港環保、醫療服務、教育服務、檢測和認證、創新科技、文化創意等優勢產業發展，拓展合作領域和服務範圍。[8]

顯而易見，這些表述完全沒有涉及香港在全國經濟大局中應該處於甚麼位置、或者應該發揮何種特殊作用。在關於粵港合作方面，「十二五」規劃綱要也僅簡單複述了廣東省和特區政府已經達成的共識。顯然，在經濟問題上，北京遠非把香港納入到「全國一盤棋」的規劃格局內考量，所謂香港「被規劃」的說法似乎有點誇大其詞。就利益而言，北京既沒有摧毀香港自由、法治或者經濟優勢的目的與動力，也沒有這樣做的必要；相反，北京之所以制定和落實「一國兩制」方針，正是為了最大限度地保存香港的自由、法治及經濟優勢，因為只有這樣的香港才對中國的改革與發展大局具有作用。

因而，1997 年後，北京對於香港管治的底線基本是政治上的，即：回歸後的香港只要能夠保證不成為反華、反共的基地，北京並沒有太多政治意願對其施加不必要的影響和干預 —— 畢竟兩地的政治、經濟和社會聯

---

8 國家發展與改革委員會，《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》，第 117-118 頁。

繫已經足夠密切，如果國家安全和政權安全的顧慮得以消解、京港之間的政治互信能夠重建，北京領導層想來也不願在香港問題上被分散和牽扯過多精力。當然，在北京看來，也只有能夠保障國家安全和政權安全的香港才能對中國改革開放的整體進程起到積極作用。這個政治底線是高於其他任何經濟和利益考量的。

在二十一世紀的今天，北京所秉持的這一政治底線大略可以分成三個部分：第一，香港不能以任何形式叛離中國國土。這亦意味著任何實質性的分離主義行動將觸碰中國的政治底線。第二，香港不能成為反對中國共產黨和顛覆中華人民共和國的基地。北京重視香港的金融中心地位，前提就是後者享有資訊自由，因此北京支持香港特區享有受法律保護的言論、表達、新聞和出版自由。但北京的界限顯然是，香港不能在基本法所賦予的各項自由權利下成為顛覆組織的基地、聯絡站甚至是前進指揮部。第三，香港不能成為內外「反共和反華勢力」勾連的避風港，不能成為西方對華發動「顏色革命」的橋頭堡。只要北京足以信任香港社會不會觸碰這三條紅線，並且香港社會亦有相應政治和法律手段對此作出保證，北京所能夠給予香港的自治和民主化空間，甚至會大大高過今天香港人自己最好的想像。香港社會和政治人物如果對這一點沒有清楚的認知，就很容易誤判形勢，犯下不可挽回的錯誤，鑄成大禍。

認受性建設

2014 年發生的「佔領運動」，如果僅僅從現實政治角度來講，是一個徹底的失敗；運動之後，香港社會特別是青年群體裏瀰漫的挫敗和無力感也相當顯著。但是，若從更為廣闊的社會層面和更加長遠的時間維度來看，「佔領運動」的影響仍然是不可忽視的。第一，運動催生了新的社會運動結構和社會運動網絡。香港社會對現狀不滿的群體得以在新的平台上互通有無、集聚力量，為下一次的抗爭活動做好準備。第二，運動也是對整整一代香港年輕人的政治灌輸。通過這次運動，香港既有的「民主化」和新生的「本土化」論述被傳遞到年輕一代，並被逐步激進化，勢必成為未來特區管治的重要影響因子。第三，運動完全破壞了香港社會同特區政府之間的信任關係，也進一步摧毀了香港社會的泛民主派以及受到泛民影響的青年群體同北京中央政府的關係。尤其在特區行政長官和立法會的產生方式的深入民主化改革受到阻滯的情況下，可想而知「佔領運動」之後特區政府的施政將會極為困難，而重建中央同香港社會之間的政治信任又談何容易？

在這樣困難的政治環境下，香港政治要走出困局，特區政府的認受性建設將成為可以著手的第一步。未來，特區政府的認受性應該集中體現在四個方面，即：中央信任、民眾支持、政績優良、公平正義。中央信

任，意味著特區政府能夠獲得北京的完全信任和授權，對國家的主權、安全和發展利益能夠給予堅決維護，對損害北京底線關切事項和破壞北京核心利益的行為能夠給予有效制止。民眾支持，意味著特區政府要能夠得到香港主流社會通過定期選舉活動所給予直接或間接的確認；行政長官也要能夠深入基層，以柔性的管治手法爭取民眾支持。政績優良，意味著特區政府需要在經濟發展、社會安定和居民安居樂業方面實現一定的目標、做出成績，並得到社會的認可。公平正義，則意味著特區政府能夠執政出以公心，照顧社會弱勢群體，匡扶社會正義，清正廉潔，維護全社會的機會公平。也只有這樣一個能夠獲得香港大多數市民支持的特區政府，才能夠真正維護北京的主權和治權，同時為香港提供良好管治，並紓緩「一國兩制」下可能存在的政治張力。這樣的香港是值得期待的。

結語

邁向2047

治港「新常態」

從 2014 年 9 月 28 日開始的「佔領運動」到 2015 年 6 月 18 日特首普選制度本地立法失敗的時間帶，構成了回歸後香港政治的分水嶺。在「佔領運動」和「政改爭議」結束後，香港特別行政區的管治進入到一個新的時代 —— 這也將是未來相當長一段時期內香港政治的「新常態」。既曰「新」，那麼這一治理狀態肯定與過往的治港經驗之間存在實質差異；既曰「常」，則自然表示這一治理狀態將在未來相當長一段時期內逐步穩定下來、成為日常化的管治狀態。借用北京《經濟日報》評論員評述中國經濟時的講法，新常態之「新」，意味著不同以往；新常態之「常」，意味著相對穩定。在「新」與「常」之間，蘊含著香港政治在過去十八年裏所發生的潛移默化的變遷以及對其後政治走向的塑造力量。

香港政治的「新常態」，頭緒多端、紛繁複雜；但若簡略而論，它一定會具有至少四個方面不同以往的新特徵。首先，香港政治將進入一個以重建政治信任為核心任務的新時代。在治港的「新常態」下，北京與香港之間的政治信任不再被認為是理所當然、天然具備的治港前提，相反會成為香港管治工作的主要政策目標。重建

政治信任需要香港社會與北京相向而行，共同採取積極步驟，切實回應彼此的底線關切，有效維護國家的完整統一。沒有政治互信，不但「一國兩制」所提供的政治空間的存續成疑，香港社會也勢必陷入長期政治亂局和社會動盪，最終損及的是香港社會的整體利益。在香港政治的「新常態」之下，能否建立政治信任取決於香港社會是否能夠建立中國的國家認同、接受國家的政治秩序、承認國家的管治權威、維護國家的安全利益和尊重國家的代表標誌。

其次，在香港政治的「新常態」下，治港的基本目標將以維護和保障國家的主權、安全和發展利益為依歸，在這個大前提下保持香港的繁榮穩定。新常態的重要標誌就是對「一國」與「兩制」關係的釐清。在這個政治框架中，北京將越來越強調前者是目的，後者是手段，而北京與香港都會更加注意在政治實踐中擺正雙方的位置。可以肯定的是，未來，香港政治必然只有在「一國」的核心利益得到有效維護的情況下，「兩制」才有充分繁榮發展的可能。而堅持領土統一原則、主權治權不可分原則、文化多元主義原則、地方自治原則和國家認同原則這五項原則將構成治港「新常態」之下中央權力處理香港管治問題的政治基礎。

第三，對「一國兩制」政治架構的靈活性與互動性的強調和熟練運用將成為治港「新常態」的重要內容。在「新常態」下，香港社會與北京之間的互動關係，將

越來越直接地決定「一國兩制」、「港人治港」和高度自治框架的內容、邊界及發展趨向。而香港社會和中央權力之間作用力與反作用力所形成的合力，將直接塑造香港政治在不同時期的主要輪廓。正如本書曾論及的那樣，中央和特區之間的政治信任程度越高、香港主流社會的中國國家認同越穩固、特區對中央的底線關切和核心利益的維護越堅決、特區政府和香港社會對國家安全的保障越有效，特區所享受的「高度自治」的程度也就將越高、「一國兩制」之下的自治空間就越廣闊、來自中央的政治約束也就越寬鬆、特區政治民主化的通路也就會越暢順。因此，決定治港「新常態」下香港政治走向的決定因素就是中央權力與香港社會之間的互動狀況。

第四，新的世代、新的政治力量不斷崛起，並對既有政治體制產生新的衝擊，這勢將成為香港管治「新常態」所必須面對的主要挑戰。香港的年輕一代是城市的未來。隨著香港的發展，年輕一代已經逐漸從「借來的時間、借來的地方」這樣的殖民地思維中解脫出來。香港對於年輕一代而言不再是中轉站，而是安身立命的家園。隨著本地身份認同的不斷上升，年輕一代中的「本土意識」也開始強化，強調「我是香港人」的聲音越來越顯著。隨著「本土派」的崛起，青年一代中的分離主義、政治自決甚至「港獨」意識在未來可能不斷上升，成為後「佔領運動」世代（「九零後世代」）所尊奉的主要政治論述和意識形態。本土主義政治勢力和分離主義

意識形態勢將成為香港政治「新常態」中所需要處理的重要問題之一。北京與香港青年一代的關係在未來十五至二十年間向何方向發展，也將決定和塑造未來幾十年香港政治「新常態」的主調。

總括而言，香港政治的「新常態」意味著北京的對港政策將從回歸前的過渡期和回歸初期所奉行的政治上優容、經濟上扶植、社會及文化上區隔的政策取態逐漸調整和轉向，從根本上改變「五十年不變」等於「五十年不管」的做法，北京對香港事務的處理將逐漸納入到整個國家改革、發展和穩定的大局中來考量，治港工作亦將逐漸日常化和行政化。中央權力在香港所擁有的主權和治權也將越來越彰顯，而對中國的國家安全、政權安全、領土統一和核心利益的關注將成為北京在處理香港事務上的最優先事項 —— 其重要性恐怕將是「壓倒一切」的。「一國兩制」下的香港究竟會在上述四個方面成為國家治理體系中的破壞性力量還是建設性力量，是北京在未來較長的時間內將認真觀察與評估的核心問題。另外，隨著新一代年輕的中國菁英階層在政治中的崛起和中國綜合國力的進一步躍升，北京對香港治理問題的思路和行為也都有可能隨之發生局部或者整體性的變革 —— 而香港社會在這樣的大變局中何以自處，將決定香港最終以怎樣的姿態走向 2047 年。

「港獨」：虛妄與現實

在後「佔領運動」時代，北京對香港進行「新常態」管治所面臨的重大政治挑戰之一，即是由香港本土主義極端勢力所催生的「港獨」思潮的復興和以該思潮作為動員基礎的新型社會運動。歷史上最早的「港獨」思想與組織發軔於二十世紀五十年代。1953 年，先施百貨少東馬文輝成立「聯合國香港協會」，矢言要在香港發揚「殖民地自治」精神，建設獨立或半獨立的政治實體，被認為是「港獨」運動的肇端。但七十年代之後，「港獨」思潮和運動均被「民主回歸」的浪潮取代，幾乎被歷史所遺忘。在神隱差不多半個多世紀之後，「港獨」主義的再露端倪是治港「新常態」下北京所需要應對的新課題。

「港獨」主義思潮的再起，乃是循「香港自治運動」和「香港獨立建國」兩種約略相似但互有差異的話語體系作為基本論述，輔以借自「台灣獨立」運動的本土主義、本土優先、本土利益等民粹口號，主要訴求是要在政治、社會和文化層面上切斷香港與中國內地的聯繫，要求實現「香港民族自決」，在香港建立脫離中國管治的獨立或半獨立的「自治城邦」。在組織方式上，新世代的「港獨」主義組織最初往往借助互聯網，以快聚快散的形式組成，成員也較為低齡，並使用從「獨立建國」、「命運自決」到「全民制憲」、「本土優先」等烈度不一的口號標語。但隨著「港獨」活動的逐步發展，其成員組織

也開始逐漸規範化、常規化，「熱血公民」、「港人自決、藍色起義」、「香港人優先」、「本土民主前線」等社會運動開始頻繁公開活動。2015 年 4 月，一個名為「香港獨立黨」的政治組織在倫敦成立，公開聲明其目標是「香港獨立、重回英聯邦」。同時，本土派的抗爭行動也逐漸向更加激進化、有組織化和暴力化的方向發展。無論是焚燒基本法、展示港英殖民地旗幟、還是襲擊內地遊客、製造爆炸性武器，無不反映了香港的激進反對派運動正在極端化的道路上愈行愈遠。

「港獨」思潮在香港「九零後」群體中的再起引起了北京和香港社會的高度關注，也標誌著香港政治對抗圖景中的主要矛盾極有可能已經發生了三項主要轉變。第一，香港政治對抗的主題和主要訴求有可能已從八十年代以來的「爭民主、爭普選」迅速轉變為「爭自決、爭獨立」，香港回歸以來的民主之爭有可能轉化為後「佔領運動」時代的「統獨之爭」。香港發生的政治對抗將首次超出本地範疇，對國家的統一、安全和領土完整產生直接威脅。第二，香港政治對抗的主要形式有可能從 1997 年以來和平、非暴力的社會運動轉變成暴力、激進的大規模破壞行動和「勇武抗爭」，將對社會安寧、公共秩序和特區管治造成直接威脅。第三，在香港反對派政治力量中一直以來佔有主導地位的「民主回歸」派（亦即傳統意義上的「泛民主派」）有可能已被迅速邊緣化，並為更年輕及更激進的政治勢力和組織所取代。這三項主要

矛盾的轉變極有可能會徹底改寫香港在二十一世紀的政治圖景。

就政治現實層面而言，「港獨」運動並不具有任何可能性和合理性。第一，香港與中國廣東地區同氣連枝，自古以來都是中國領土的一部分。雖然經歷了一個多世紀的異國殖民統治，香港無論在經濟、社會還是地理、文化上都與中國腹地緊密融為一體，不可能進行人為分割。第二，1997 年之後，香港已成為中華人民共和國的一個特別行政區，並處於北京的主權和治權有效管治之下；這個基本的政治現實是不可逆轉的，也得到國際社會的一致認可。基本法為保障香港的政治安全提供了足夠的法治手段和應變措施。第三，中國政府對於香港的經濟、金融、社會甚至居民日常生活具有完全的控制能力。第四，中國人民解放軍對於香港具有軍事上完全的防衛能力，基本法和駐軍法亦從法律層面明確賦予了解放軍在抗擊外敵入侵及平定香港內亂時所應肩負的使命職能。無論從政治、經濟、文化、社會、軍事任何方面來講，香港「獨立」都是毫無可能實現的極端虛妄的政治狂想。正如《亞洲週刊》總編輯邱立本在博客上評論道的那樣：

從台獨到港獨，都患了歷史失憶症候群，或是只有「選擇性的記憶」，如港大《學苑》的港獨論述，強調香港流行文化中的小說與電影，帶來「想像的共同體」，可以成為香

港「立國」的基礎。但香港人在過去半個世紀的小說與電影的記憶，肯定不能繞過金庸武俠小說和邵氏電影，而這些作品的主題都有強烈的感時憂國情懷，絕對不會同意港獨的論述。更不要說從五十年代到七十年代風靡一時的《中國學生週報》、《大學生活》、《青年樂園》，不管是右派還是左派，都將香港的命運和中國的命運連接在一起，都要為中華民族的命運作出承擔……港獨的仇恨政治違反了人性，（也）違反了兩岸三地絕大部分的民意，也違反了香港人的歷史記憶。[1]

面對新的「港獨」思潮和力量的挑戰，在香港社會建立新的底線政治共識——「基本法共識」——將成為北京在未來極為緊迫的任務。這個「共識」將要求：在後「佔領運動」時代，無論香港的政治力量處於意識形態光譜的甚麼位置，接受並認同由基本法所釐定的政治秩序、政治規矩和政治原則應是任何個人和組織參與香港公共政治生活的最低限度的前提條件。因此，「基本法共識」要求香港各政治派別都須以基本法為依歸，認同並遵循「一國兩制」的基本政治框架，並在基本法提供的空間內完善香港政治的運行，提高管治質素，保持香港的特殊經濟地位和生活方式。接受「基本法共識」應當成為香港各政治派別的共同政治底線——這不僅有利於代表香

---

1 http://www.yzzk.com/cfm/blogger3.cfm?id=1428551884989&author=%E9%82%B1%E7%AB%8B%E6%9C%AC.

港社會不同利益的政治力量在同一個政治框架內展開互動，也是北京與香港社會重建政治互信的第一步。不接受、不認同「基本法共識」的本地政治力量，在治港「新常態」下不但不應有機會參與北京與香港社會之間的任何政治對話、接觸、溝通和協商，而且勢必面臨來自北京和特區政權的嚴厲管束。如若香港社會聽任甚至縱容「港獨」勢力進一步發展和蔓延，其結果對香港「一國兩制」的健康發展必然具有極大的潛在殺傷力，甚至有可能會斷送香港特區的政治未來。

2047：變與不變

當「一國兩制」的奠基人為香港的未來譜寫藍圖時，他們也為這個沒有先例的巨大工程訂立了一個期限：五十年。1984 年 12 月 19 日，當中英兩國政府在北京簽署《聯合聲明》的時候，中國政府在這份歷史性文件中聲明，「關於中華人民共和國對香港的上述基本方針政策和本聯合聲明附件一對上述基本方針政策的具體說明，中華人民共和國全國人民代表大會將以中華人民共和國香港特別行政區基本法規定之，並在五十年內不變」。1990 年 4 月 4 日，國家主席楊尚昆公佈《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，自 1997 年 7 月 1 日起實施。基本法第五條明確規定，「香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方

式，五十年不變」。

對於北京而言，五十年的期限是一個承諾，也是一份對未來的期許。當八十年代中英談判期間，香港前途地位一片迷茫、人心不安，鄧小平代表中國最高領導層鄭重做出「五十年不變」的承諾，是香港社會在回歸前的政治定心丸和止痛劑；但「五十年不變」也是八十年代中國領導人對未來的期許，源自對中國內地自身發展速度的自信，相信兩地終究「殊途同歸」。但是，隨著時間的流逝和世界大勢的轉變，今天無論是內地還是香港都早已經不是三十餘年前的內地和香港，「再造幾個香港」的聲音在自信年代已經被新世代孕育出的中國菁英階層與生俱來的道路、理論和制度的自信所替代。日換星移，「一國兩制」五十年的限期再次成為香港人心中的又一個「大限」；他們對於 2047 年的到來內心充滿焦慮與不安。無論是「加速融合」論還是「民主拒變」論，甚至「獨立建國」論，都無不反映出港人面對這個法定的、有形的期限的極度糾結。待得「一國兩制」的有效期過後，這城市將如何？

從 2012 年末到 2013 年中，香港特區終審法院的第一任首席法官李國能數次向香港社會提出 2047 年後「一國兩制」何去何從的問題。2013 年 5 月，李國能在接受《南華早報》採訪時指出，「今後十五至二十年內，有必要討論並解決香港在 2047 年之後的未來」。他指出，如果在 2022 年申請二十五年期的按揭，期滿正好是 2047

年。李國能認為，香港的下一代領導人必須承擔起這個責任。只要有關各方都認同「一國」與「兩制」皆為這安排不可或缺的部分，他很樂觀香港能夠在 2047 年之後繼續維持現有的獨立制度，續享人的尊嚴、核心價值和各項自由。[2] 社會學家呂大樂從社會心理的角度進一步提出了香港所應該具有的「2047 視野」。他寫道：

> 香港人不習慣（大概也不喜歡）規劃，往往因此也很少會主動想像，究竟三十多年之後的香港將會是一個怎樣的面貌。這一種惰性也令我們很少主動提出要求，究竟到了 2047 年我們應該有一個怎樣的社會？有怎樣的生活？有些甚麼選擇？長期以來，香港人以為市場加上善於行政管理的政府，可以給社會提供指引，隨機應變即可，不必對將來想得太多。因此，香港人很難會發展出我個人所主張的「2047 視野」，意思是香港人對自己及整個社會抱著甚麼要求和期望，並嘗試朝著這個目標進發。這種視野不再以五十年不變為前提，而是主動構思到了 1997 後的五十年，香港應該是一個甚麼樣的社會，中國應該是甚麼樣的國家。對於 2047 年的來臨，不應是恐懼的來源，而是建設未來的坐標與時間表。[3]

---

2 http://www.nanzao.com/tc/hk-macau-tw/14c314b566f8ea8/li-guo-neng-2047-hou-xiang-gang-yi-guo-liang-zhi-zen-mo-liao-.

3 呂大樂，〈終於需要面對未來〉，《思想》，第 19 期，2011 年 9 月，第 100-101 頁。

誠然，2047 年這個最後期限的存在，為「一國兩制」和香港的未來平添了太多種截然不同的可能性。政治學者手中並沒有水晶球，足以準確預測幾十年之後的人世變換、滄海桑田。然而，今日，我們仍有可能循歷史已經模糊呈現出的脈絡與邏輯，暫且沙盤推演 2047 年香港政治的三種較為極端的局面。當然，實際政治的發展更可能是在這三者之間的某一點。

第一種局面：在 2047 年之前，北京與香港之間已經重建高度的政治互信，香港社會疏離和抵制中國的集體社會心理發生根本性轉變，香港華人社會的中國國家認同得以穩固確立，國家的主權、安全和發展利益被香港社會自覺維護，香港成為中央權力完全信賴的政治邊陲。在這樣的情況下，「一國兩制」不但得以保存，而且與 1997 年相比將得到巨大擴展。香港的特首和立法會均按照循序漸進的路徑實現了全民普選，香港的法治傳統得到維持，香港的金融中心地位得到加強，北京對香港的管控減低到最小程度，香港成為既屬於中國、又面向世界的、高度自治的現代化自由都市。

第二種局面：在 2047 年之前，香港在 2014 年所面臨的政治撕裂沒有得到癒合，社會上存在的「反中」、「拒中」的集體心理和反對中國主體政治秩序的社會氛圍沒有得到改善，中國的主權、安全和發展利益仍然得不到保障，本地華人社會的中國國家認同始終無法建立，香港的經濟成長已經與內地其他城市持平、甚至大大落

後，金融中心地位已被其他城市取代或者分享，北京與香港社會之間的政治信任保持較低水準。在這樣的狀況下，「一國兩制」或者在名義上得以保存但實質內容被重新界定、或者在 2047 年 6 月 30 日午夜按時結束。香港成為中華人民共和國境內、由中央人民政府實行統一管治制度的一線城市 。

第三種局面：在 2047 年之前，香港的政治態勢進一步惡化，社會進一步撕裂，反對派動員的、由青年一代參與的社會運動不斷激進化、暴力化，並在「反中」或者「港獨」旗幟下實現大規模社會團結。在 2047 年前的某一時間節點，香港發生如同「顏色革命」那樣的大規模、顛覆性的社會抗議活動，或者發生極端暴力的社會騷亂和叛離活動，中央人民政府宣佈特區進入緊急狀態、以命令形式將全國性法律適用於香港、中國人民解放軍駐港部隊接管香港治安勤務，「一國兩制」提前結束，香港將在經歷一段軍事管制時期之後逐漸恢復營商和金融活動、並成為中華人民共和國境內、由中央人民政府直接派員管治的一線城市。

可見，香港在 2047 年的何去何從，直接取決於未來二三十年間香港社會與北京政治互動的狀況、以及中央權力與香港社會之間的信任關係是否得以重建。北京同香港社會都應該及早起動，採取步驟，彼此相向而行，唯有如此才能以命運共同體的姿態一齊邁向值得期待的明天。

命運共同體

今天，香港的管治正面臨著二十世紀八十年代以來最困難也是最危險的局面。讓香港走出困局，是所有關愛這座城市的人們的共同責任。晉朝人葛洪在《抱朴子．用刑》中曾寫道，「明治病之術者，杜未生之疾；達治亂之要者，遏將來之患」。要為香港政治尋找一條通向美好未來的坦途，就必須仔細探究今日的困局，辨識其癥結、發現其隱患，然後對症下藥，方可奏效。這亦正是本書主旨之所在。如今，無論是北京還是香港的有識之士都應已認識到，未來的香港與中國內地之間將是一個「你中有我、我中有你」的命運共同體——兩地不但命運與共，而且榮辱與共、利益與共。只有香港社會在觀念上確切認識到自己與中國主體政治秩序之間這種命運共同體的關係，「一國兩制」的未來才能夠走上新的康莊大道。千里之行，始於足下，此其時也。

「一念起關山」。[4] 香港的未來實在取決於我們觀念模式的轉變。在二十一世紀的今天，放棄「冷戰」思維，更加積極地看待變化了的中國和世界，是香港政治走出困境的不二法門。畢竟，今日之中國，已不是昨天的中

---

4 語出南朝文學家沈約的詩《卻東西門行》。原詩全文是：驅馬城西阿，遙眺想京闕。望極煙原盡，地遠山河沒。搖裝非短晨，還歌豈明發。脩服悵邊羈，瞻途眇鄉謁。馳蓋轉徂龍，回星引奔月。樂去哀境滿，悲來壯心歇。歲華委徂貌，年霜移暮髮。辰物久侵晏，征思坐淪越。清氛掩行夢，憂原盪瀛渤。一念起關山，千里顧丘窟。

國；今日之香港，亦不是昨天的香港。時移世易，心法亦宜變之。若果香港社會能從歷史遺留下來的特殊集體心態中慢慢走出來，走出狹小的「我城」、放眼更廣大的天地，能以平常心、平等心和同理心與中國的主體社會相互凝視守望，就一定會發現香港的未來其實陽光明媚。同時，在治港「新常態」中，北京也應該對香港的發展與轉變報以足夠的耐心、拿出足夠的胸襟，以「命運共同體」的姿態努力幫助香港順利完成自身的調適和轉型，為「一個國家、兩種制度」在二十一世紀的成功提供最堅實的政治保障。

「治」與「亂」之間的距離看起來很大、但其實又很小。香港這城市的治亂變換，往往就在我們的一念之間。治亂之間，心法緊要。但只要北京與香港能以開放、務實、順應時代和命運與共的心法看待彼此、面對未來，香港政治就能看到曙光；堅持下去、一以貫之，香港也一定能在 2047 年之後的中國治理版圖上繼續煥發異彩。光緒二十八年（1902 年）冬天，署理四川鹽茶道趙藩曾為成都武侯祠撰寫過一副含義雋永的名聯，被認為是道出了中國治道之精要，值得後世揣摩。讀者諸君且允許我冒昧地把這對聯中的「蜀」字更換為「港」字來結束這本小書：

能攻心則反側自消，從古知兵非好戰；
不審勢即寬嚴皆誤，後來治港要深思。

後記

記得我是在整整十年前第一次踏上香港的土地，那也是我人生中第一次到訪地理意義上的中國華南地區。蘇東坡說，「日啖荔枝三百顆，不辭常做嶺南人」；但在北京和波士頓生活的若干年間，我確實從未預料到有朝一日自己會和嶺南這片土地發生怎樣的個人聯繫。白雲蒼狗，世事難料，人生其實都是由很多偶然組成。十年之間來來往往，香港這個城市也開始在我的生命裏留下印記。

雖長年身處學術界象牙塔內，我卻也沒有生活在別處。作為政治學者，我自然總希冀這城市的政治生活也能變得美好 —— 或者她能再少一點焦慮、紛爭、恐懼和傷害，而能多一份友情、關懷、理解和同情。作為一個有幸在北京、波士頓和香港三地的三座最著名學府裏度過青年歲月的學人，我想，我是有責任為這個城市寫一本書的。

因此，這是一本關於香港的過去、現在與未來的小書。在書裏，我講了些大家平時都不願意講、不樂意聽，但是對香港而言又不能不講、不能不聽的真話。既然是真話，當然有時會顯得刺耳，更加不可能總是那麼動聽。但願讀者諸君在閱讀本書的時候，能夠暫時拋下

政見、執念、意識形態、物質利益等一切身外之物，冷靜思緒、澄淨心田，為這個城市的明天一道認真思考。

或者我們可以利用這讀書時間來停一停、唸一唸、傾一傾，溝通彼此之間的誤讀，化解彼此之間的心結，讓彼此能夠轉過身來，共同為了這個美麗城市的未來拉一拉手。畢竟，在這現實主義盛行的世代，也許理想主義的餘暉仍能為我們照亮心靈裏最後那塊詩意的棲息之地。我寫作這本小書的心願亦正是要為所有真切關懷這城市未來的人們開闢一條不同的思考路徑，以期為香港打開全新的政治想像空間。

在此，我要特別感謝聯合出版集團文宏武董事長、三聯書店（香港）侯明常務副總編輯對本書出版所給予的大力支持。感謝三聯書店（香港）責任編輯顧瑜為本書出版所付出的大量心血。本書寫作過程中，我在香港大學的研究助理劉冬舒、袁其昌、陳少雄和研究實習生鄭浩泓、陳靖軒、朱朗霖不辭辛勞、不厭其煩地為我蒐集和整理了大量資料，在此我謹向他們表示衷心謝意。當然，毋庸贅言，本書的所有觀點及錯漏均完全由我本人負責。

我亦要特別感謝 2009 年以來在北京和香港所有與我就「一國兩制」和香港問題交換過意見的師長、同事、朋友和學生。我們之間或許未必每一個觀點都一致；但在與你們的交流中，我完全能夠感知到同一顆深愛香港的心在跳動。我堅信香港也必將在我們所有人共同構成

的合力推動下走向更美好的明天。

本書第一章的部分內容曾於《戰略與管理》雜誌（內部版）刊載。第四章第三節曾以「正正反反：關於香港政黨政治的思考」為題在《明報》觀點版刊載（2015 年 6 月 11 日）。承蒙中國戰略與管理研究會及《明報》編輯部惠予許可，本書得以再次使用上述內容，我謹表示衷心謝忱。

由於本人的學識和水平均屬有限，本書中仍然存在的問題，尚請廣大讀者不吝指正，以待將來修訂。

閻小駿

2015 年 7 月於香港薄扶林

附錄

本書提及的香港重大事件年表

1842 年

清廷與英國簽訂《南京條約》，把香港島割讓予英國。

1860 年

清廷與英國簽訂《北京條約》，把九龍半島界限街以南土地割讓予英國。

1898 年

清廷與英國再簽訂《展拓香港界址專條》，把九龍半島界限街以北、深圳河以南的地方及兩百多個離島租借予英國，為期九十九年。

1967 年

香港左派人士在「文化大革命」的影響下發動對抗港英政府的勞工運動，是為「六七暴動」。當年 5 月，香港人造花廠發生勞資糾紛，工人抗議行動導致警民衝突，並演變成大規模社會運動。之後，香港的工會組織和左派團體成立了「港九各界同胞反對港英迫害鬥爭委員會」（簡稱「鬥委會」），組織群眾反抗英國殖民統治。港英政府予以鎮壓。其後，殖民地政府一面收緊對香港社會的管控，但亦同時加強對勞工權益的保護，改善社會福利。

1984 年

12 月 19 日，中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府在北京簽訂「聯合聲明」，指出收回香港地區（包括香港

島、九龍和新界）是全中國人民的共同願望。中華人民共和國政府決定於 1997 年 7 月 1 日對香港恢復行使主權。聯合王國政府於 1997 年 7 月 1 日將香港交還給中華人民共和國。

1989 年

4 至 6 月，北京發生政治風波。5 月 27 日，香港市民舉辦「民主歌聲獻中華」籌款活動，歷時八小時。28 日，約 150 萬香港市民參與全球華人大遊行，對北京學生表示聲援。

10 月，港府推出「香港機場核心計劃」（又稱「玫瑰園計劃」），其中包括十項大型公共工程，令中方憂慮港英政府在回歸前將會耗盡香港的財政儲備。該計劃引發中英兩國之間的激烈外交爭議。

1990 年

4 月 4 日，中華人民共和國主席楊尚昆簽署第二十六號主席令，公佈《中華人民共和國香港特別行政區基本法》和附件一、二、三，以及香港特別行政區區旗、區徽圖案，自 1997 年 7 月 1 日起實施。

英國國會通過《1990 年英國國籍（香港）法案》，授權港督制訂方案，允許共 50,000 人及其家屬獲取居英權，由英國內務大臣進行登記。香港總督衛奕信宣佈英國國籍甄選計劃（即「居英權計劃」），主要針對政府公務員，以及對香港有貢獻、對香港前途具重要性的人士，也包括最有能力及動機申請移民的人士。居英權擁有人可隨時前往英國定居。

1991 年

9 月 3 日，中英兩國政府首腦在北京簽署《關於香港新機場建設及有關問題的諒解備忘錄》，雙方同意港英政府須為未來特區政府留下不少於二百五十億港元的財政儲備，而中國政府支持港英政府舉債興建新的機場。

1997 年

6 月 30 日午夜，中英兩國政府於香港會議展覽中心新翼舉行主權交接儀式，中華人民共和國正式恢復對香港行使主權。同日，中國人民解放軍進駐香港，全面接管香港防衛勤務。

7 月 1 日，香港特別行政區正式成立。董建華宣誓就任首任行政長官。

7 至 10 月，金融風暴席捲亞洲。港元受到國際炒家狙擊。

10 月，特區政府推出「八萬五」房屋政策。特區政府提出每年供應不少於八萬五千個住宅單位，希望能使香港七成家庭可以在十年內自行安置居所，並縮短輪候租住公共房屋的時間。

由於亞洲金融危機影響，香港樓價大跌，本地中產階級「負資產」現象開始出現。

1999 年

6 月 26 日，全國人民代表大會常務委員會就「居港權問題」進行第一次釋法，否定了香港特區終審法院在「吳嘉玲案」中對基本法相關條款做出的解釋。據維基解密披露的美國外交電文指出，在全國人大常委會釋法後，香港特區終審法院五名常任法官曾考慮集體辭職抗議，最終沒有實行。

2000 年

8 月 2 日，施君龍與數十名爭取居港權人士到入境事務大樓請願，其後事件失控，演變成縱火案，釀成 2 死 44 傷，特區政府高級入境事務主任梁錦光殉職。

2001 年

7 月 20 日，香港終審法院在「莊豐源案」中裁定，父母皆非香港

居民、在香港出生的中國籍嬰兒（即所謂「雙非嬰兒」）擁有居港權。判決公佈後，全國人大常委會法制工作委員會發出聲明，指「香港特區終審法院七月二十日對莊豐源案的判決，與全國人大常委會的有關解釋不盡一致，我們對此表示關注」。

10 月 13 日，行政長官董建華向「六七暴動」時期的工聯會理事長暨「鬥委會」主任委員楊光頒發香港特區最高榮典大紫荊勳章。

2002 年

6 月 26 日，中華人民共和國國務院副總理錢其琛表示中央人民政府希望香港特區儘快依照基本法第二十三條的規定落實國家安全立法。

9 月 24 日，香港特區政府頒佈「實施基本法第二十三條諮詢文件」。

2003 年

本年春，嚴重急性呼吸系統綜合症（SARS）開始大規模爆發，並在全球範圍內蔓延。3 月下旬，淘大花園出現多宗懷疑感染個案，特區政府於 3 月 29 日宣佈全港學校停課。

6 月 23 日，世界衛生組織正式將香港從嚴重急性呼吸系統綜合症疫區名單中除名。

由於受到嚴重急性呼吸系統綜合症擴散的影響，香港經濟在第二季急速逆轉，本地生產總值回落。旅遊業及旅遊相關行業在第二季因受疫症影響而下挫，消費開支嚴重下滑、勞工市場顯著放緩、相關行業的勞工需求明顯縮減。另外，由於內部需求普遍疲弱，邊際利潤下降、本地價格偏軟以及工資和租金下調等因素，住宅物業交投在第二季急跌，綜合消費物價指數在本年仍處跌勢。

6 月 29 日，中央政府與香港特別行政區政府簽署《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）。

7 月 6 日，自由黨主席田北俊宣佈辭去行政會議成員職務，同時表示反對政府就「國家安全法」倉促立法。

7 月 7 日，特區政府決定將「國家安全（立法條文）」條例草案無限期押後恢復二讀。

7 月 28 日，第一期「港澳個人遊」對廣東省四個指定城市（東莞、佛山、中山、江門）的居民率先實施，是為「自由行」政策之開端。

2004 年

4 月 6 日，全國人大常委會就行政長官及立法會選舉辦法進行第二次釋法。

2005 年

2 月，內地在雞蛋和鴨蛋樣本中驗出蘇丹紅。經食物安全中心提出要求後，國家質量監督檢驗檢疫總局同意暫停從湖南省輸出雞蛋到本港。

3 月 12 日，特區首任行政長官董建華請辭。

4 月 27 日，全國人大常委會就補選行政長官進行第三次釋法。

6 月 21 日，曾蔭權獲委任為香港特別行政區第二任行政長官。

2009 年

9 月 1 日，跨境學童數字突破 8,000 人，其中幼稚園學生為 2,681 人，較 2008 年增加近 5 成；中學生 1,267 人，較 2008 年增加近兩成。次年，跨境學生人數更已破萬。

本年年末至 2010 年初，香港特區政府推出廣深港高速鐵路香港段計劃。

2010 年

1 月，民間組織發起反對廣深港高速鐵路香港段撥款計劃的抗議行動。15 日，反高鐵人士衝破警方防線到達香港特區禮賓府後門。

2012 年

1 月 8 日，有網民指在海港城 D&G 分店店外的公眾行人路上拍照時被數名海港城保安員禁止及驅趕，但內地人則被准許。後事件經網絡傳播，演變為較大規模社會抗議行動。

2 月 1 日，《蘋果日報》和《爽報》刊登全版彩色廣告題為「香港人、忍夠了」，反對「自由行」遊客搶空奶粉及「雙非孕婦」赴港產子。

4 月 26 日，醫院管理局停止接受非本地孕婦在該年及次年的預約分娩，確保本地孕婦在公立醫院可優先使用產科服務。所有私立醫院亦已一致停止接受雙非孕婦在 2013 年 1 月 1 日或以後的分娩預約。

4 月，特區政府教育局公佈《德育及國民教育科課程指引》。

7 月 1 日，梁振英就任香港特別行政區行政長官。

9 月 7 日晚，大批市民穿黑衣到政府總部集會，反對擬議中的國民教育科課程計劃。

9 月 9 日，行政長官梁振英宣佈取消德育及國民教育科的三年開展期。

10 月 8 日，特首梁振英宣佈擱置《德育及國民教育科課程指引》，教育局不再以此作視學依據。

6 月 19 日，新界東北發展計劃第三階段公眾諮詢正式開始。

9 月 15 至 18 日，針對區內肆虐的水貨客情況，個別網民發起「光復上水」行動。有示威者高舉港英政府旗幟。

9 月 18 日晚，特區政府政務司司長林鄭月娥宣佈港府將採取六項措施加強打擊北區的水貨活動問題，相關部門包括警務處、入境事務處、海關、地政總署、消防處及食物環境衛生署等；亦會與深圳當局交流情報，加強對付水貨客。

2013 年

3 月 1 日起，《2013 年進出口（一般）（修訂）規例》開始實施。規例規定離港人士於 24 小時內若攜帶多於 1.8 公斤，即大約兩罐 36 個月以下嬰幼兒配方粉出境即屬違法，一經定罪，最高刑罰為罰款 50 萬元及監禁兩年。

2014 年

6 月 10 日，國務院新聞辦公室發表《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書。

8 月 31 日，全國人民代表大會常務委員會頒佈「關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定」，對香港特別行政區行政長官的普選制度做出規定。

9 月 22 日，香港大專院校和中學部分學生開始罷課抗議全國人大「八三一決定」。

9 月 28 日，「佔領中環」正式啟動。其後，運動參與者佔領港九核心區域達七十九日。

12 月 15 日，香港警方完成清場，並開通所有被佔領的路段。

2015 年

4 月 13 日，公安部決定調整深圳戶籍居民訪港的簽注安排，由「一簽多行」變成「一週一行」(即每年最多只能持該簽注訪港五十二次)。

5 月 31 日，國務院港澳事務辦公室主任王光亞、全國人大常委會香港特別行政區基本法委員會主任李飛及中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室主任張曉明就 2017 年政制改革方案於深圳會見香港立法會部分議員。

6 月 18 日，香港特別行政區立法會以 8 票贊成、28 票反對、0 票棄權否決特區政府提出的 2017 年特首普選方案。香港特別行政區未能完成行政長官產生辦法實行普選制度的本地立法工作。

7 月 1 日，國家主席習近平簽署第二十九號主席令，公佈施行《中華人民共和國國家安全法》。該法第十一條規定，「維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全中國人民的共同義務」。第四十條第三款規定，「香港特別行政區、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任」。

2047 年

6 月 30 日午夜，中英聯合聲明和香港特別行政區基本法中關於「一國兩制」方針「五十年不變」的有關條款到期。香港政治將邁向新的階段。

香港為何會陷入當前的政治亂局？

「一國兩制」緣何不能是「一國兩治」？

中央為何如此關注港人的「國家認同」？

香港將何去何從？

本書不僅梳理香港問題的歷史脈絡，更未雨綢繆，沙盤推演五十年不變承諾下的2047年，香港可能面臨的三種結局。

這是一本「講真話」的書。

作為中國年輕一代知識菁英，作者力圖還原一個真實的香港故事，不溢美、不諱飾，娓娓道來，情真意切地展望香港值得憧憬的明天。

作為政治學者，作者既深諳香港政治的微妙與複雜，又能以全球的視野和比較的目光來觀察香港政治中的核心問題，用敏銳和理性的筆觸，為關心香港未來的人們開闢了一條不同的思考路徑，打開了一個全新的政治想像空間。

HK$ 92.00

ISBN 978-962-04-3822-6

9 789620 438226

網上書店

超 閱 網
SuperBookcity.com

更多好書請瀏覽三聯網頁：
http://www.jointpublishing.com

聯合出版集團

三聯書店(香港)有限公司
Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.