

# 二十一世紀評論

## 香港回歸與二十一世紀中國

### 從「一國兩制」看二十一世紀

陳方正

「一國兩制」，確實代表中國政治思維的一個基本轉向。「一國兩制」的推行不啻宣示，中國正式承認體現於香港的那一套體制、理念的基本價值，並且接受它在中國內部（雖然只是一個與整體隔離的部分）生根、壯大。在香港回歸之後，香港應該，而且我們相信能夠，發揮一種新的、更重要的功能，即是模版的功能。

香港回歸的時刻終於來臨了。對經歷了一個半世紀殖民統治的香港人，這應當是歡欣和自豪的時刻，是熱烈慶祝的大好機會。然而，在今日各種盛大慶祝活動的歡樂氣氛之中，卻又夾雜着迷惘、失落，甚至還有相當強烈的質疑、對抗情緒。這可能是社會面對巨大政治變動時的自然反應，亦可能是末代帝國主義者在撤退之前聯同其他西方國家所刻意挑起來的紛爭使然。但底子裏，恐怕也有更深層的因素在起作用吧？

#### 一 政治思維的轉向

本來，無論就情、就理、就勢而言，在二十世紀今日，中國收回香港都應當是理直氣壯，易如反掌的事情。但實際上卻完全不是那麼一回事。香港在過去十幾年的回歸歷程是異常複雜、曲折和緊張的。幾乎每一個步驟、每一個細節都經歷了艱苦談判，引起社會議論。甚至，最應當能夠體現中國民族氣節和

文化認同的學者、知識份子和報刊主筆也，都捲進了激烈爭辯，不能站在同一立場發言。至於工商界和專業人士，還有一般市民的紛亂、惶惑就更不在話下了。說到底，從1984到1997年這漫長的十三年過渡時期之所以還算大體能保持平穩，基本上是由於中國公開和鄭重地作出了「一國兩制」和「五十年不變」這兩個關乎它將如何在香港行使主權的重大承諾。《中英聯合聲明》和《香港基本法》這兩個決定香港今後命運的憲制文件是這一承諾的體現，而香港成為「特別行政區」的根據也就在此。

「一國兩制」對香港回歸的關鍵作用顯明了一個重要事實：中國目前的體制並不適用於所有中國人社會，而中國作為一個龐大政治體是可以容納不同社會、不同制度的。

當然，不少人認為「一國兩制」缺乏法理根據，而且明顯損害國家主權，所以只不過是權宜之計，是為了安撫港人，為了保存香港這部神奇經濟機器所作出的暫時讓步，因此它不可能長久維持，也沒有根本重要性。這種看法不能說毫無道理；甚至，在作出決策的時候，部分當局者有相類看法也不足為奇。可是，我們認為，「一國兩制」的意義其實遠遠超過它所解決的香港回歸這一現實政治問題；而且，它對二十一世紀中國發展的重要性，也許是設計和推行這一制度的人所還未曾完全意識到的。

「一國兩制」確實代表中國政治思維的一個基本轉向。這就是從「以階級鬥爭為綱」的政治路線變為「改革開放」路線的轉向。這兩個路線的差別不單單在於其目標從政治動員變為經濟發展，更在於其心態從強調擴充與完善自我，變為強調開放與包容。沒有這一根本轉變，那麼即使中國再看重香港的經濟價值，最多也只能採取逐步（譬如說在二十年內）吸納、融化、改造的策略來收回香港，或者就索性通過私下協議來維持其原狀，而決不能公開和正式地從體制上遷就，乃至長期保證香港的特殊地位。道理很簡單：「一國兩制」的推行不啻宣示，中國正式承認體現於香港的那一套體制、理念（這包括政治、經濟、法律、社會等許多不同方面）的基本價值，並且接受這套體制、理念，容許它在中國內部（雖然只是一個與整體隔離的部分）生根、滋長、壯大。這是一個非同小可的思想轉變：自此以往，不但率海之濱，不必再都是須得一例朝拜的王臣，不但臥榻之側，可容他人鼾睡，簡直就是異夢亦大可以同牀了。

## 二 「兩制」的背景和含意

其實，「一國兩制」雖然是由於英國人主動要求延長有關香港的不平等條約而產生的因應之道，但它並非孤立的：它背後有一整套指導思想和相關政策。1978年在安徽和四川開始試行的農業改革就已經是「兩制並行」這一思想的產物——雖然，由於新出現的承包制迅速獲得巨大成功，它很快就取代了原有的集體制，「兩制」因而又重歸於一制。至於1980年建立深圳等四個經濟特區，以及1987年建立海南島省級經濟特區的重大決定，顯然更是「兩制」甚至「多制」思想的產

物。這些在中國內地推行的「一國兩制」雖然只限於經濟層面，其意義和影響遠遠不能和香港特別行政區的建立相比，但兩者背後的思想 and 政策則是相同的。

為了追求快速經濟發展而接受體制改革，乃至多種不同制度並存，似乎是很自然的。但那也就同時意味，國家要在相當程度上減低對發展過程乃至社會本身的管理和控制。在具體層次，這表現為放鬆對個別企業乃至整體經濟的直接管理，而代之以所謂「宏觀調控」。在更根本的層次，中央政權因而必須接受（雖然也許是無奈地）社會趨向多目的的狀態。因為體制是理念、目標的反映，「一國兩制」就表示在一國之內承認不同理念，不同目標有共同存在的權利，有不能劃分高下的價值。因此，「一國兩制」可以說是從單元社會走向多元社會，從單元文化走向多元文化的決定性一步。而多元社會、多元文化最重要的一個特點就是：國家發展的主導觀念、模式與方向，從中央政府下移到社會整體——這是接受（無論是如何不情願或間接地）多元價值所必然產生的後果。我們說，「一國兩制」的意義其實遠遠超過它所解決的現實政治問題，其理由正在此。

當然，在「一國兩制」設計者和推動者的心目中，這一新事物、新制度是為中國的現代化和富強服務的：它不應該，不可能，也絕不容許和具有高度民族意識和共同理念的一統中國這一基本體制發生抵觸，甚或背道而馳。換而言之，「兩制」的多元傾向和它隱含的種種發展，必須在國家整體利益的大前提下加以控制。因此，無論如何，都不應當誇大「一國兩制」的意義。這觀點雖然有相當道理，但從長遠來看，它的真正意義還是有待釐清的。以下我們就從國內改革的進一步發展這個角度討論「一國兩制」的廣泛含義和重要性。

### 三 「兩制」功能的發揮：複製香港

首先，我們先要考慮的是：除了保存香港之外，「一國兩制」還能為中國做些甚麼？

香港對中國的現代化有極大貢獻，這大家都承認，不必置疑：它不但是中國最重要的外匯來源和中國企業最主要的投資者，而且為中國吸收西方社會、經濟、法律、商業的體制與經驗提供了最便捷的途徑。香港之所以值得享受「一國兩制」的特殊待遇，這是基本原因。可是，作為一個英國治下的殖民地，香港早已經在發揮這些功能了，而且，無論它多麼有價值，畢竟只不過是神州大地邊上的一點而已。所以，在香港回歸之後，香港應該，而且我們相信能夠，發揮一種新的、更重要的功能，即是模版 (template) 的功能。

大家都知道，香港之所以特殊，之所以有巨大經濟能量，並非由於它的自然資源、文化傳統，甚至也不是由於它的地理位置，而實在是由於它的內部組織和國際聯繫。香港回歸之後，它所有這些組織和聯繫的背景、細節和關鍵都不會再是秘密，它的政府官員和公共機構人員行將可以毫無限制、毫無障礙地和大陸同行交流、聯絡：對中國來說，香港將變為一本攤開的書本了。那麼，很自然地，中國其他有相類地理位置和相當發展程度的大都會，例如大連、

天津、上海、南京、武漢、重慶、廈門、廣州、深圳等等，亦可以利用香港作為鑄造模版，來加以改造，從而複製和衍生更多同樣可以為中國現代化服務的「翻版香港」，使香港式的經濟大都會在中國大陸形成一個強勁有力的網絡。我們這裏說「很自然地」，恐怕不免引起讀者的迷惑乃至哂笑，但這「翻版」的思想其實並非標奇立異，而確實是有其可能性乃至相當強的實現動力的。

其實，毫無疑問，從上列各個大城市本身，亦即其政府、各級領導和一般市民的角度來看，變成「翻版香港」是求之不得的事情；從中央政府看來，多幾個香港對整體經濟也是絕對有利的。因此，真正的問題只有三個：第一，在政治上，中國是否可能接受多幾個香港的衝擊？第二，實際上香港是否真能翻版？第三，即使以上兩個問題的答案都是肯定的，在實際上這個翻版過程怎麼能夠克服各種強大的起始阻力而啟動？

也許，在所有問題中最困難的，就是政治承受性的問題。香港之所以會成為迥異於全國的特別行政區，乃是由於一段令所有中國人感到痛心的歷史。在並沒有殖民地歷史或者這種歷史早已經被抹清的其他中國都市，怎麼可能憑空創造出具有不同制度的特區來呢？答案是：中國委實太龐大了，要它各個部分能在經濟上充分發展，唯一的途徑是賦與它們高度自主權力，放手讓它們各自發揮所長，尋找最適合本身的發展之道——也就是為它們創造與香港相類似的政治環境。在目前，有條件充分運用這種自主權力的區域只有那十幾個大城市，因此，把它們變成翻版香港應當視為由中國主動推行的重大政治和經濟體制改革，這和殖民地歷史或國家的分裂是沒有任何牽連的。

從實質政治力量的角度看，香港人口是全國的0.5%，倘若有10個翻版香港，那在經濟上肯定會造成無可比擬的巨大力量，會令中國躍居世界發展國家前列，但它們的人口全部加起來也只不過佔全國5%。因此，在政治上，十個香港仍然和一個香港沒有大差別，仍然只是在國家主權之下牢牢掌握的十個地區，決沒有任何製造分裂的可能性。其實，根據《基本法》，中央政府對香港特別行政區首長和其他主要官員的任免是有相當大法定權力的，至於實際政治影響力就更不在話下。這比之於目前的直轄市和其他主要大都會，實質上可說並沒有根本差別。

當然，從目前的中國都市蛻變為香港式的特區，除了政治觀感以外還有許多重要的實質改變，其中如司法制度、幣制、賦稅、出入境管制和對外聯繫等幾個方面都是必須加以慎重考慮的。這其中幣制問題較簡單，因為美元、港幣和人民幣三者之間已經建立了相當穩定的匯率，所以也許並沒有必要在港幣以外再發行其他特區貨幣。在司法方面，中國目前正在進行積極改革，並謀求建立一個更嚴密的法律體系，因此自不妨以新的特區作為先進的試點——而無論如何，特區法律總是要符合其由中央核准的各個「基本法」的。至於對外聯繫，包括交通、電訊、國際機構、商務和契約關係等等，都涉及相當重大利益的談判和分配。從表面上看，這些重大權利的審批下放到各個新特區是根本性的大轉變；其實，睽諸歐美等國家主要大都會的高度自治權力，其差別仍然是有限的。分別最大而須由中央保留處理權力的，也許只是郵政、電訊、對外交通這幾項而已。

至於出入境管制，香港目前的制度當然不可能施行於新的特區，但隨着特區數目的增加和各個特區面積的擴大，這也許已再沒有需要——其實，在50年代以前，香港也並不控制人民的出入境；所需要考慮的，應當只是有關新特區永久居民身分和權利(特別是在特區內的政治權利)的特殊規定而已。同樣，中央政府可能感到最不能放棄的賦稅權，其實亦並非無從解決。例如中央可以通過在當地直接控制的國營企業、銀行以及交通、電訊等事業獲得大量收入，可以從進出口的糧食、原料、製成品抽取可觀的關稅，甚至亦可以通過雙邊協議訂定徵收國防費用和地稅——這些方面的規定並不需要與香港完全等同。事實上，迄今英國政府和中國政府都不必在香港徵稅，但卻可以從香港獲得鉅額(雖然也許是相當間接的)收入。同樣方法自然也可以施之於其他特區——唯一先決條件是這些新設立的特區必須能證實它們的存在價值：即發展蓬勃的經濟力量，複製香港的奇迹。

#### 四 香港真能翻版嗎？

上述先決條件把我們帶到第二個主要問題：香港是否真能夠翻版？

要回答這個問題其實不難。大家公認為與香港奇迹有密切關係的幾個主要因素，例如受過專業教育或者有企業經驗的人才，令人勤奮和遵守紀律的東亞文化背景，大量投資金額，長期穩定的政治環境、開明而又靈活的政策，等等，對今日中國的主要大城市而言，都已經不再是難題。這可以說是過去二十年間「改革開放」政策為中國所奠定了的基礎。但香港奇迹可以在中國內部複製的最主要理由則是，東亞四小龍等多個成例已經充分證明：只要在清楚界定而又可以全面控制的區域之內結集了上述主要因素，那麼成功的方程式是十分清楚的。經濟建設和科學或技術發展一樣，創新十分艱難，循已知途徑前進則容易得多。在發展原子彈的時候，有人說過，一件無論怎樣困難的工作，只要知道有可能做成，就等於已經成功一半。而在中國複製香港，只不過是用現成材料，照現成設計，重複一件別人早已做過多次的工作而已。

更何況，要建設新特區，再不需要在暗中摸索，依循搜集資料、展開研究、派代表團考察、學習，重新設計規章制度等等緩慢而不可靠的步驟前進了。因為香港已經成為中國的一部分，所以它的整體架構、機制，乃至運作方法、細則都是現成可以取用的。香港本身就可以作為新特區所需各種管理和專業人員的培訓基地。其實，在前此十多二十年，香港已經在工商和行政管理方面為中國提供了許多培訓服務。當然，那只是以國內個別省市、部門、企業為主的計劃和課程，在資源、人員級別、規模、畢業學員的工作分配等各方面，都有極大限制和隨機性，效果也分散而不易衡量。倘若由中央政府與香港政府合作，大規模、有系統、有明確目標地來進行培訓，並且以香港政府本身和其他公營事業機構作為學員的實習場所，那麼整體效果自然會立竿見影，截然不同。事實上，這正是香港能最直接地發揮其「模版」功能的途徑。

有了香港這一塊寶貴的「模版」，複製香港的工作雖然仍然十分艱鉅，但肯定是可以成功的。

最後，是啟動的可能性，也就是契機的問題。這是最關鍵，也最困難的一步。複製香港這麼一件史無前例的大事，究竟要如何才能發動？要從那裏開始呢？要回答這個問題，也許應該先回顧一下「改革開放」的歷史。

在文革結束以後，農業合作化乃至公社化的毒害已經十分明顯，但由於文化革命帶來的思想僵化，一時牢不可破，所以全國仍然推行「農業學大寨」運動。倘若不是由於在四川的趙紫陽和在安徽的萬里兩位書記在幾個縣那麼小的範圍嘗試實行當時被視為大逆不道的「包產到戶」生產方式，倘若他們不是得到中央最高層的有力支持把這一試驗堅持下去，以迄它的成效和優勢清楚顯露無遺，從而迅速成為全國爭相仿效的對象，那麼80年代初期的整個農業改革和其後以此為基礎的城市和企業改革也許是根本不可能啟動的。這段在記憶中還十分新鮮的歷史給我們提供了三個教訓：第一，困難的基本改革總要由有魄力、有遠見的人從微細、不為人注意的一兩個據點以試驗方式開始。第二，改革之初，中央不一定需要採取主動或直接干預，但一定要給大膽的先行者鼓勵和有力支持。也就是說，地方和中央必須形成共識和默契。第三，初步試驗成功之後，大規模推廣就可以在中央的主持和推動之下迅速進行。

顯然，新特區的建立也可以像農村改革一樣，從最小的地方——譬如本來就已經稱為特區（雖然只是經濟特區）的深圳或珠海開始，然後再根據成效，包括對全國經濟的貢獻，逐步推廣到大連、廣州、上海等主要城市，以迄組成一個龐大有力的網絡。

另一方面，建設新特區所需要的實際立法、政治動員和機構、人員、資金調配等工作，肯定要比在幾十個村落實行「包產到戶」繁複、困難千萬倍——它可以說是一個最大規模的社會系統工程。因此，以上的經驗只可以在原則上用作參考，而不能視為實際演出的「劇本」。但這裏有一點也許是沒有改變的：包產到戶的實驗起點雖小，其實是一場從最高層發動的經濟革命，沒有這一革命，中國經濟絕不可能「翻兩翻」；中國在經受文革重創之後，也絕不可能開啟今日的新局面。現在「改革開放」推行已將近二十年，原有方針、政策的發揮可能已經臨近其效果極限。因此，在同一格局之下也許已不可能再有新突破。然而，中國離開先進工業國家的現代化水平卻還是那麼遙遠：以人均產值計，中國可能只是七大工業國水平的四十分之一或至多（倘若將購買力因素計算在內）十分之一左右吧？因此，在二十一世紀的前夕，應該是新一代領導人拿出決心和魄力來，以嶄新和大刀闊斧的方式，再次尋求突破，再次推動中國前進的時候了。

## 五 國家意識的危機

在上面，我們主要是從經濟效益的角度來論證把「一國兩制」推廣到中國其他大都會這一構想的意義。然而，對一個國家來說，經濟並非一切。在目前，

香港的體制、文化、生活方式就已經對大陸，包括北京和上海，構成了相當厲害的衝擊，令許多人感到難以忍受。倘若中國不止一個而是十個、十五個這樣的特區，那麼它們所佔的人口比例雖然微不足道，但其整體經濟和文化力量必然極為龐大。從長遠來說，這自然不免牽動全國政治平衡，甚至影響國家意識的發展——用一個現在常見的詞語，也就是抵觸民族的凝聚力。假如真是這樣，那末中國的確面臨賺得全世界，卻賠上了自己的靈魂的危險。這一危險自然是所有中國知識份子都必須仔細考慮和認真面對的。

但其實，我們並不需要等到未來。就在今日，中國人的國家意識已經面臨嚴重危機了。

在近代，我們的國家意識有兩個根源：其一是民族主義，那包括了通過語言、文字、歷史、文化而構成的認同感，也夾雜了由於近百年帝國主義侵略而形成的同仇敵愾之心；其二則是自20年代以來即在中國傳播、滋長，至終佔據了主宰性地位的社會主義。大約有整整半個世紀之久，中國人主要是靠這兩種思想所提供的精神力量來抵禦外侮，來建國，來回應西方史無前例的挑戰的。

然而，到了80年代，這兩種思想的限制日益凸顯，「中國」這個觀念的本身也就面臨衝擊了。這一危機的來源，恰恰就是「改革開放」這一十分成功的基本國策。道理很簡單：社會主義的特徵向來被認為是公有制與計劃經濟，但「改革」所倡導的，則正是私有制與市場經濟；民族主義所鼓吹的，向來被認為是本民族的各別、獨特價值，以及獨立乃至帶有排他意味的發展，但「開放」所強調的，卻是吸納和利用外來的人才、資金、專業知識，乃至其規章、制度、思想。

因此，「改革開放」和中國本有的國家意識是有嚴重潛存矛盾的。它雖然帶來了富裕與進步，但卻也令部分服膺社會主義或者具有強烈民族意識的國人感到屈辱、沮喪，甚或發出強烈反對聲音。另一方面，這一政策又意味着承認現存政治體制和理念中的缺點，並且隱含着在體制上「國際接軌」的意願。很自然地，這一虛弱立場立即就招來了西方國家以及不少海外華人在人權、民族、司法、產權等諸多問題上的連串攻擊。由於「改革開放」根本就已經意味着對一種普世性 (universal) 行為標準與體制的接受，所以中國以拒絕外國干涉內政或者情況特殊等藉口來抵擋這些攻擊，往往不免顯得十分牽強和蒼白無力。這和一個世紀之前中國雖然積弱但知識份子則充滿堅毅、勇氣和信心的情況相比，不能不說是絕大的諷刺。

## 六 新國家意識的形成

「改革開放」和「一國兩制」都是務實思想的產物，它們代表避開理論爭執而直接追求實際成績的傾向。然而中國推行這個新方向所倚賴的，卻是舊有的，與它不相匹配的政治體制和思想基礎。這做法避開了政治改革的難題，令新政策在過渡期迅速獲得成功。但新政策越成功則矛盾越將嚴重和表面化，而隨之

而來的國家意識危機終將對改革本身構成強大阻力。所以，正視這一危機，已經是刻不容緩。

我們認為，「改革開放」政策本身已經經歷了長時期考驗，在這條路上，是不可能回頭的。因此，要尋求危機的解決，只能從國家意識的根源本身着眼，也就是從重新了解民族主義和社會主義來入手。

例如，民族主義大都強調本民族的團結、純同，歌頌本民族的神話、詩歌、歷史、習俗，以達到政治動員的目標。然而，並非全部具有強大凝聚力以及可以動員民眾愛國情緒的國家都需要倚賴這種純樸的民族主義：瑞士和美國就是好例子。它們各邦各州所享有的自治權力，特別是商務和立法權力，其實和我們擬議中的新特區相去不遠。而值得深思的是：瑞士人或美國人之所以擁護他們的憲法和聯邦政府，並不是因為大家具有相同理念、目標、文化，反倒恰恰是因為在聯邦體制之下他們可以各自追求不同的理念和目標，各自選擇和發展不同的文化。

因此，「一國兩制」的推廣雖然會令政治體制更複雜，爭論聲音更多，然而也許反倒可能減輕中央政府所承受的壓力，增加它的力量和權威。因為通過各個新特區的「基本法」，中央和地方的關係會更加明確，地方可以自由發展的餘地也再無疑問，不必也不可能像目前那樣，動輒使用政治性手段乃至權謀來擴充了。

又例如，目前有關公有制和私有制，計劃經濟和市場經濟，乃至社會主義和資本主義的爭論，大半都可能只是歷史性和情緒性，而並非實質性和運作性的。以被公認為奉行資本主義的香港為例，它屬於公共經濟領域的部分，包括政府直接和間接控制，或受到高度公共管制的種種活動，最少要佔整個經濟的四分之一左右，其餘四分之三的經濟活動大部分又是由產權高度分散的少數大企業所控制，它們在經營上有很大自主權，但策略、行為、功能也是通過法律和傳媒受到公眾監察的。因此，像香港那樣的經濟，實在應該視為公有與私有，計劃與市場，社會主義與資本主義兩者的高度結合體，而並非單純的資本主義經濟。甚至，在某些重要民生問題上，例如醫療、教育和中下階層的住房等三方面，香港其實是在實行比中國大陸更徹底、更完整的社會主義和計劃經濟。因此，這恐怕也是中國需要越過社會主義和公有制的標籤，真正面對如何平衡經濟效率和實質社會公平這一主要問題的時候了。

現在，在回歸前夕，中國和香港都沉浸在一派安定、繁榮和進步的景象中。然而，帝國主義雖然已成過去，國際競逐卻只不過是從軍事抗爭轉移到政治、經濟、文化、傳播等眾多領域；它不但沒有止息，反而比上一世紀更緊張、更酷烈了。在這場長期、全球和全面的競爭中，中國這麼一個龐然巨物是沒有喘息或躲藏餘地的。怎樣更新我們的國家意識，以使「改革開放」和「一國兩制」獲得穩固基礎，以令中國能接受二十一世紀的挑戰，這是國人和知識份子所必須共同面對的當前課題。