

# 「一國兩制」與香港的 憲政民主

• 張辰龍

香港回歸中國後，「港式自由」並沒有毀掉。很多人將此歸結為中國政府信守諾言，堅定地執行「一國兩制」的結果。如果自由僅僅繫於中央政府的諾言，那「港式自由」就太危險了。諾言遵守得再好也不是制度性保障。

隨着「一國兩制，港人治港」的順利實施，中央與香港特區之間關係的良好處理，目前港人的政治憂慮減少了；可是在目前的經濟狀況下，非政治憂慮卻因生活壓力的增加而有上升的趨勢。回歸前，港人所擔心的個人自由保障問題似乎已經解決，但自由之獲得並非一勞永逸的事情。我們不否認作為憲法性文件的《基本法》合乎一定的憲政精神，然而，憲法並不等於憲政，可以制訂出憲法並不意味着憲政就能輕易達成，作為制約絕對權力並保障個人自由的憲政制度是逐步形成的。自由生活的確立也不可能一錘定音！

## 一 「港式自由」的存在形態

中國政府之所以作出「一國兩制，港人治港」這種安排，在一定意義上是想繼續保持「港式繁榮」，而「港式繁榮」的根本原因在於「港式自由」<sup>①</sup>。

有人把「港式自由」概括為一種沒有民主的自由。在缺乏民主的情況下人們依然可以享受一定的自由，這的

確是一個事實。但這種概括只反映了部分實情，而且極易產生誤導，因為由此可以得出兩種截然相反的推論：一是既然存在無民主的自由，香港就沒有必要再發展民主；相反的是，它又似乎暗示無民主的自由是有缺陷的自由，是無保障的自由，只有建立民主制度，自由才有保障。回歸前後，許多香港人，包括港英當局和一些外國人士都希望加快香港的民主進程，在一定程度上就是基於後一種認識。可是，香港回歸後並沒有建立起那些人所期望的民主制度，但「港式自由」也沒有毀掉，這似乎又證明了前一種推論。很多人把這種情況完全歸結為中國政府信守諾言，堅定地執行「一國兩制」方針的結果。如果自由僅僅繫於中央政府的諾言，那「港式自由」就太危險了。諾言遵守得再好也不是制度性保障，自由必須維繫於有效的制度運作。在尋找能夠維護自由的制度之前，我們應該首先搞清「港式自由」的存在形態。

為了判定「港式自由」的特徵，需要區分自由的兩種存在形態。哈耶克(Friedrich A. von Hayek)認為，「自由」

只有一種，即「沒有外部壓制、擺脫外物的自由」，是指「獨立於他人的專斷意志」之「強制不存在」的狀態<sup>②</sup>。但強制不存在的狀態並非只有一種，依其保障性之不同可分為兩種：一種是僅僅作為事實存在的私域。可以說，任何社會都存在這種私域，人們在一定程度上都可享有私生活領域中實際存在的個人自由<sup>③</sup>。但是，這種自由只不過體現了統治者的自覺或其統治能力的不足，並沒有專門的制度安排去制約政治權力，政治權力隨時都可能侵犯沒有屏障的個人私域。這種狀態下的強制不存在只不過表明政治權力沒有運行到此，並不是政治權力不能運行到這個領域。政治權力沒有疆界，仍然是一種絕對權力。需要指出的是，絕對權力和極權是兩個不同的觀念，絕對權力是指免於控制、不受約束的權力，是指不受限制地任意使用權力。顯然，任何極權主義制度都是絕對統治的制度，但反過來就不一定正確，極權主義是指把整個社會囚禁在國家機器之中，是指對人的非政治生活的無孔不入的政治統治。在**極端類型**的極權主義社會，個人的私域完全被政治權力侵佔，個人自由全部喪失。而絕對統治只意味着不受約束地任意使用權力，並不意味個人一點自由都沒有，托克維爾 (Alexis de Tocqueville)、黑格爾 (Georg W. F. Hegel) 和牟宗三都曾關注過此問題。牟宗三把中國君主專制下的自由看作是「不自覺的自由、潛伏的自由」(potential freedom)。自由在潛伏的狀態下，人們「隨時很自由也隨時不自由」，自由沒有保障。之所以如此，主要是因為君主依然是不受限制的「無限體」。只有通過個體**自覺**的奮鬥爭取，再加上法律的保障，自由才是「客觀的

自由」(objective freedom)。客觀之為客觀，在於政治權力為客觀的法律制度所限制，自由為法律所保護，個人通過自覺挺立為權利主體<sup>④</sup>，這正是憲政的核心含義。換言之，憲政就是用憲法制約絕對權力以保障個人自由的制度<sup>⑤</sup>。因此，客觀的自由也就是憲政自由。憲政制度使自由客觀化、制度化，成為保障性自由。這種狀態下的強制不存在，是因為政治權力受到了有效制約，私域變成得到確保的個人權利。因此，可以把自由的兩種存在形態稱之為「制度化自由」與「非制度化自由」。當然，憲政自由之具有保障性，還因為它是一種**爭得**的自由，是一種人們在積極地限制政治權力的過程之中獲得的自由，在這個意義上，憲政自由也可以說是民主的自由。

「港式自由」似乎介於這兩者之間，它並非完全沒有制度性保障(如普通法和司法獨立)，可卻沒有達到充分的憲政形態。也就是說，在香港的政治架構中，憲政構件是殘缺的。現在世界上具有普通法傳統的國家，並沒有因為普通法蘊涵着個人自由就不去建構憲政制度，這或許說明，如果沒有必要的政治建構，普通法似乎並不能獨自完成保護個人自由的任務。香港人並非英國移民，大部分是地地道道的中國人，普通法只是其傳統中的一部分。在香港，普通法只是作為一種基礎性制度出現，其對個人自由的保護措施，並沒有完全提昇到政治制度層面。遵循普通法原則的獨立司法機構，是香港本土最重要的憲政構件，其雖與行政和立法「分立」，但卻缺少對行政和立法「制衡」的一環。不可否認，港人享有很高的經濟自由，而經濟自由又是其他一切自由的基礎，因而，自由的市場經濟是個人自

自由的兩種存在形態可稱為「制度化自由」與「非制度化自由」。「港式自由」似乎介於這兩者之間，它並非完全沒有制度性保障。在香港，普通法只是作為一種基礎性制度出現，其對個人自由的保護措施，並沒有完全提升到政治制度層面。也就是說，在香港的政治架構中，憲政構件是殘缺的。

由最基本的表達方式<sup>⑥</sup>。然而，香港的自由市場經濟是和港府的「積極不干涉主義」經濟政策分不開的，但這種政策只不過體現了港英政府的自覺，最多是「無為而治」的現代翻版，並不存在使之不能干涉的制度化制約力量。概言之，香港的自由制度不僅不完善，也不是自己爭來的，「港式自由」是缺少個體自覺的消極自由，並沒有達到充分的憲政形態<sup>⑦</sup>。

回歸前，由於得到英國自由民主制度的補充，「港式自由」依然具有保障性。割斷香港和英國政治制度之間的聯繫，就會暴露其自由保障制度的不完善性，自由僅僅靠現有制度來保障是極易受到傷害的，所以，回歸前後港人才會擔心他們的自由生活。在一定程度上基於保持「港式繁榮」而制訂的《基本法》，與「港式自由」之間具有一定的親合性，所以，它規定了「經濟、社會制度不變、生活方式不變和法律制度基本不變」。但這些大都是基礎性制度，自由不能僅僅靠「制度不變」原則來維護，更何況政治制度是要變的，而政治制度的變遷必定會影響自由狀況。在「一國兩制」的安排下，香港實行與中國大陸不同的另一種制度，但問題是中國大陸政治制度和香港自由制度畢竟遵循着各自的運行邏輯，而且中國大陸政治制度正處於不斷演進之中，因此很難用一種根本不同的運行機制和不斷變化的制度去維護另一種制度下的自由。雖然地方自治作為一種分權模式造成了政治權力的多中心擴散，對保護個人自由只是一個有利條件<sup>⑧</sup>，但這並不表示，只要置身於這種地方政府機構管轄之下，個人就能獲得自由。地方政府可能絕對自治，其公民可能絕對是奴隸，「高度自治」不等於自由的保障。

## 二 自由的保障：憲政與民主

在如何使「港式自由」更具保障性的問題上，人們在回歸前後進行了廣泛的討論，這些主張大致可以分為「保守派」和「民主派」<sup>⑨</sup>。在政治上，保守派安於現狀，其立論依據有兩點：一是香港本地缺乏民主資源，港人沒有政治參與的傳統，市民對政治比較冷淡，不具備實行西方式民主的條件。二是「港式自由」的保障不在於香港而在於中國中央政府，如果中央政府有意干涉特區事務，無論香港的政治制度怎樣民主，也毫無用途。民主派內部的立論依據並不一致，對香港前途的看法也不相同，但大都認為要保障香港原有的自由，必須建立民主的政治制度，其中有些人對《基本法》持不信任態度。在一定意義上，這也是目前香港所謂「經濟城市派」和「政治城市派」之爭<sup>⑩</sup>。

保守派在政治上的放任態度，固然無助於提昇「港式自由」的存在形態；民主派所構想的政治制度模式，也並非沒有疑問。後者大都以西方民主制度為藍本，並把政治參與、政黨政治和選舉制度看作是民主的主要內容或測量香港本土民主資源的標準。其實，許多真正的自由主義者對西方民主制度在保護個人自由方面的作用已提出了質疑，如哈耶克和布坎南（James M. Buchanan）都認為，代議制民主是為適應產業革命初期的政治需要而制訂的，自此以後，這種政治技術沒有多大改進，它存在着一些根本性缺陷。即使被某些香港人所推崇的、作為民主制度重要構成部分的政黨政治和普選權，在他們看來卻並不能有效達致最大限度地保護個人自由

在「一國兩制」的安排下，香港實行與中國大陸不同的另一種制度，但問題是中國大陸政治制度和香港自由制度畢竟遵循着各自的運行邏輯，而且中國大陸政治制度正處於不斷演進之中，因此很難用一種根本不同的運行機制和不斷變化的制度去維護另一種制度下的自由。

這一目標。所以，他們希望發明一種新的政治技術和新的表示民主的方式，進行立憲改革以重塑民主<sup>⑩</sup>。

當然，西方有西方的情形，在不同的歷史情形下，自由與民主的關係是不同的。由於原來港英政府漠視在這塊「借來的地方」上的各種社會問題，長期積壓之下，民間不滿的呼聲日益高漲。香港現在受東南亞金融危機衝擊，民生問題日顯迫切，人們對港府的期待和要求也會增多。儘管香港沒有實行西方式民主，但港府為了以「經濟城市」壓民主派的「政治城市」理念，並迎合市民的要求，就要增加「公共消費」的「籃子」，有意塑造「大有為」的政府形象<sup>⑪</sup>。這很可能造成公共部門的擴張和政府自由裁量權的增加，而政府權力的任何擴張都意味着個人自由的減少。另外，由於政府自身並不從事生產，「公益」的成本是由社會提供的，其負擔最終只能轉嫁到富有生產性的少數人身上，從而侵害了他們的財產和自由。而所謂多數和少數只不過是一種臨時的組合，對少數人自由的侵犯必定危及所有人的自由<sup>⑫</sup>。在這種情況下，盲目地引入政黨競爭和普選權就可能加大這一趨勢：一方面「票價競爭」會引起選民「過度期望」，刺激政府進一步擴張；另一方面，多數決定規則如果被錯誤地提高成了基本的道德原則，則普選權只不過「擴大了那些偏愛重新分配者的人數和比例」，並不一定會加強自由。

我們當然不會像香港有些人那樣，拿當年華盛頓斥責政黨政治的理由來反對在香港實行政黨政治和直選。但是，我們至少從中可以得出這樣的啟示：個人自由或許在民主政治中比在其他形式的政治制度中更有保障，但這決不意味着這種保障在民主

政治中是確定無疑的。必須有甚麼樣的制度結構和程序，以及在具體情況下應遵循甚麼進程，個人自由才能在現實生活中實現和得到保障？這些問題並非不證自明<sup>⑬</sup>。因此，在設定香港政治的發展目標和步驟之前，應該釐清自由、民主和憲政三者各自的內涵和它們的相互關係，不能盲目地照搬任何制度，即使這種制度在其他地方非常成功。

存在「港式自由」這一事實就已說明，自由和民主是兩種不同的事物，是處理國家與社會（個人）之間關係的兩種不同的政治技術。既然存在沒有民主的自由，也就可能存在沒有自由的民主。自由意味着對直接控制個人之措施的否棄，意味着對國家權力的限制，並預設了個人擁有某些確實得到保障的私域。按字面的理解，民主是指人民的統治或權力。按其純粹的和最充分的狀態來說，民主要求「一切權力屬於人民」，這一原則並沒有指出限制權力：一切權力乃是無限的權力。由此看來，自由觀念並非來自人民主權學說。在日常生活中，人們之所以總是把自由和民主混為一談，是因為現代民主是建立在自由主義基礎之上的，它在一定程度上包含着個人自由。歷史經驗表明，離開自由的民主是不穩定的。但是，民主與自由畢竟是兩種不同的事物，參與行使權力並不含有個人自由的意味，與國家權力相對應的個人自由並非得自那種參與權力中之無限小的一份。民主和自由之間的張力並沒有因為現代民主包含着自由而消除，如果對民主選舉出來的政府不加限制的話，專制同樣有可能發生，個人自由同樣會遭到侵害。民主並不能獨自保護自由，其實，現代自由是以憲政來保障的，它

港府為了以「經濟城市」壓民主派的「政治城市」理念，並迎合市民的要求，就要增加「公共消費」的「籃子」，有意塑造「大有為」的政府形象。這很可能造成公共部門的擴張和政府自由裁量權的增加，而政府權力的任何擴張都意味着個人自由的減少。

香港的政治發展同樣取決於香港的本土資源。香港擁有世界上最自由的市場經濟，這一事實本身就已說明，香港對作為市場經濟前提條件的私有產權和個人自由之保護已達成共識，而英國普通法成功地移植到香港，並把這種共識提升到一定的制度層面，從而為香港發展憲政民主提供了基本的制度資本。

意味着「法上有法」，即使民選的政府也不得制訂違背保障自由的憲法，這就對純粹的民主原則構成了某種限制和約束。因此，在保護個人自由方面，憲政或許比民主更重要，民主必須是憲政的，憲政民主就是使民主定位於自由主義的民主。

憲政對民主的限制並不表明憲政是反民主的，憲政其實保護了民主的前提條件——個人自由。民主必須以保障個人自由為其基礎，否則，我們得到的「民主」只不過是披着民主外衣的獨裁統治<sup>⑤</sup>。另外，憲政之達成也離不開民主，憲政制度的運轉同樣需要民主為其注入活力，因為制約性權力的最終來源是自下而上運行的社會權力，即民主性的權力<sup>⑥</sup>。憲政的目的是限制政治權力以保障個人自由，凡是遭遇政治權力的場域（不管是中央政府的權力還是地方政府的權力）都存在憲政或限政問題。對於中央集權制國家，由於地方政府的權力來自中央政府的授權，地方性權力是中央權力的延續，從邏輯上講，限制了中央權力也就限制了地方性權力（事實上並非如此）。但在聯邦制國家，要達成憲政僅僅限制聯邦政府權力是不夠的，因為其地方政府的權力並不是來自聯邦政府，限制聯邦政府的權力不等於限制了州政府的權力。美國憲法第14條修正案在一定意義上就是為了解決這一問題而制訂的。中國雖然是中央集權制國家，但香港不僅是一個經濟特區，而且亦是一個政治特區，其享有的「高度自治」權力甚至比聯邦制國家的州或邦的權力還大，要保障個人自由，憲政同樣是一個關鍵性問題。因此，在整個中國實現憲政民主之前，香港本土發展出合乎憲政精神的地方性政治制度就顯得尤為重要，因為「一

國兩制，港人治港」畢竟是針對港人的一種制度安排。

### 三 「一國兩制」與香港的憲政民主

現在很多人已認識到，中國實現民主的成績之所以一直不理想，是因為缺乏本土資源的支持。其實，任何制度安排的成功與否，都取決於支持這種制度的資源之多寡<sup>⑦</sup>。

香港的政治發展同樣取決於香港的本土資源。回歸前的香港是英國的殖民地，港督是由英國政府任命的，香港人無任何選擇餘地，對政治根本說不上話，政治冷漠在所難免。80年代以後，立法局議員雖然增加民選的成分，但仍然沒有超出「行政吸納政治」的模式<sup>⑧</sup>。鄭宇碩和雷競璇的調查表明，回歸前香港市民的政治參與意識低落，投票率一直不高<sup>⑨</sup>。回歸後，《基本法》規定的香港政治模式依然是行政主導型，選舉制度也受到「循序漸進原則」的限制，但是，我們卻不可由此作出香港缺乏發展憲政民主的制度資本的結論。如果把政黨政治和選舉制度看作憲政民主的主要內容，那麼香港在這方面才剛剛起步。可是，它們並不反映憲政民主的本質。如前所述，自由是憲政民主最根本的制度資源。從這個角度看，香港支持憲政民主的資源又是豐厚的。香港擁有世界上最自由的市場經濟，這一事實本身就已說明，香港對作為市場經濟前提條件的私有產權和個人自由之保護已達成共識，而英國普通法成功地移植到香港，並把這種共識提昇到一定的制度層面，從而為香港發展憲政民主提供了基本的制度資本。

現在，我們來考察《基本法》對香港原有的憲政資源有甚麼影響。香港《基本法》是根據中國憲法制訂的，也是中英《聯合聲明》在制度上的落實，並在一定程度上吸納了香港的聲音，可以看作是中、英、港三方合約的體現。因此，《基本法》並不完全是中央政府意志的產物，還包含着英國和香港的意願，我們不應把《基本法》看作是「依法而治」(rule by law)之法，而應當視之為「法治」(rule of law)之法。所以，《基本法》具有一定的憲政性，如關於「制度不變」的規定既可用來限制港府的權力，也可推出對中央政府權力的限制。當然，《基本法》的憲政性並不等於憲政，要讓《基本法》中保護個人自由的條款的每一個字都不是白寫的，不僅需要配置和它相適應的其他制度構件，而且更需要港人不斷為《基本法》注入活力。如果這個法律文本朝着合乎憲政精神的方向落實，香港不僅可以保住原有的憲政資源，而且還會有所豐富：首先，「制度不變」原則意味着港人的自由生活方式不變；其次，儘管在政治架構上仍是行政主導型，立法會的權限依然受到限制，但畢竟改變了原來只是諮詢機構的地位。最重要的是，原有獨立司法系統完整保持下來，並設立了終審法院，權力分立已初具規模<sup>②</sup>。再次，「高度自治」雖然並不一定能保障個人自由，但卻可用來維護香港社會已形成的自由傳統。而且，「港人治港」與「高度自治」縮短了港人和港府的距離，港人在政治上有了有一定發言權，提高了公民的參政熱情，從而加速了過渡時期開始形成的政治社會之進程<sup>③</sup>。另外，且不可把「港人治港」誤讀為「港府治港」，前者本身已為憲政民主預設了空間，全在香港人運用之妙。

總之，《基本法》可以為香港添加憲政民主資本。

香港雖然擁有實現憲政民主的豐厚資源，但這並不意謂憲政民主會在香港自然出現或必然成功。憲政資源為限制性權力的出現提供了基礎，但要將基礎凸現出來就必須借助其他助力。自由市場的存在只表明港府是一個事實上的「有限政府」，若要使港府成為一個**有保障**的「有限政府」，必須建立一系列限制政府權力的制度，即憲政制度。憲政制度至少包括兩方面內容：一方面是權力分立與制衡制度，其目的在於制約和限制任何絕對的權力並保障「有限政府」；另一方面是個人權利制度，它為政治權力劃定疆界，為私域提供屏障，是政治領域與非政治領域的分野，是政治權力運行的底線。這兩方面的制度是緊密相聯的，如司法獨立和司法審查制度對確保個人權利不受踐踏是至關重要的。同時，個人權利制度使社會中滋生了制約政治權力的力量，因此，它也是一種民間制約的方式。

從這個角度看，《基本法》的設計仍然存在一些問題：第一，《基本法》的憲政性原則不僅缺乏相應的制度安排，而且是不完善的。如司法雖然是獨立的，但其對立法和行政制衡的一環卻沒有補上。立法會和政府之間雖有一定的相互制衡，但立法會仍然處於弱勢。這樣，以「行政為主導」的政治體制雖然能夠保持政府的獨立性，但卻可能因此令行政機構坐大，不願傾聽來自社會的聲音，從而使社會力量不能在政治層面凸現，也就無法建構起制約權力的制度性框架<sup>④</sup>。第二，香港的憲政民主發展不僅面臨着如何限制港府權力的問題，而且亦要面對如何限制中央政府權力的問題。從《基本法》

《基本法》的憲政性原則不僅缺乏相應的制度安排，而且是不完善的。如司法雖然是獨立的，但其對立法和行政制衡的一環卻沒有補上。此外，還有如何限制港府和中央政府權力的問題。最後，《基本法》找不到一條關於「不得立法」剝奪個人自由的明確條款。

我們認為「港式自由」的根本保障只能寄託於香港和中國大陸共同達成憲政民主。的確，在中國，「政治穩定」壓倒一切，但這不等於迴避和壓制政治問題。刻意壓制民主訴求，不但不利於政治穩定，而且從長遠來看也未必能解決民生問題和保持香港經濟的持續繁榮。

第二章的內容來看，中央政府只擁有少數權力，大量的權力都歸港府，但尚缺少解決爭議的憲政性制度安排。全國人大常委會中「香港特別行政區基本法委員會」的任務，只限於對《基本法》中涉及中港關係的條款的實施進行研究和向全國人大常委會提供意見而已，並不具有獨立裁決權。要解決這個問題，恐怕只能寄希望於憲政在中國的實現。但是，香港人在此問題上並非毫無作為的，促進香港的憲政發展本身就對中國的憲政演進作出貢獻：它不僅為中國的憲政建設提供經驗，而且也有益於構建中央與特區的憲政關係。第三，《基本法》第三章可以視為一個「權利法案」，但我們翻遍《基本法》都找不到一條關於「不得立法」剝奪個人自由的明確條款。有人推論，港府享有高度自治權，而個人自由純粹是香港的「內政」，中央不宜干涉。問題是《基本法》的最終解釋權在中央手中，如果中央政府認為某些言論危及國家安全或影響外交，香港法庭是否還能獨立審判？雖然《基本法》第158條規定：「全國人民代表大會常務委員會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋」，但「解釋」並不等於「解釋權」，況且它還是被「授予」的。其實，在《公安條例》和《社團條例》之中引入「國家安全」概念，以及回歸前後香港輿論界所表現出來的「自律」傾向，已經對這種疑慮作了註腳。

基於上面的分析，我們認為「港式自由」的根本保障只能寄託於香港和中國大陸共同達成憲政民主。這既不同於「經濟城市派」的觀點，也不同於「政治城市派」的立場。「經濟城市派」對《基本法》精神和原則的理解是片面的（或許因其利益如此理解），也未能

把握香港經濟繁榮的真正原因。的確，在中國，「政治穩定」壓倒一切，但這不等於迴避和壓制政治問題。遵循發展經濟和解決民生問題的思路，在一定程度上固然可以樹立政府威望，但刻意壓制民主訴求，不但不利於政治穩定，而且從長遠來看也未必能解決民生問題和保持香港經濟的持續繁榮。

不過，「經濟城市派」的看法也並非全無道理：「港式自由」的保障的確不僅取決於香港的政治制度，同時亦決定於中國大陸的憲政發展以及中央政府和特區的憲政關係之達成。「政治城市派」中的某些人誤以為，只要香港實現了「高度民主」，個人自由就萬無一失，而忽視了構建中央政府與特區的憲政關係。我們並不反對「政治城市派」的民主訴求，反對的是「引進成套設備的方法」和對待《基本法》的態度。如果說「政治城市派」是「反」制度的（或許是我的誤解），那麼，我們的主張則是建基於《基本法》之上的。《基本法》並不完美，但人類設計的任何事物都不可能完美無缺，甚至連最受人推崇的美國憲法也並非沒有缺陷。隨着環境的變化，《基本法》也會發展；隨着時間的推移，修正《基本法》的要求一定會出現。這既不意味完全拋棄或立即修改《基本法》，也不是要固守在《基本法》設定的框架之內。我們承認《基本法》的先定約束作用，但並不能因此就拒絕變革和進化。

作為制度性妥協的《基本法》，是可以成為香港發展憲政民主之起點的，問題是如何在政治生活中使《基本法》的憲政性逐漸憲政化。如果說「政治城市派」的着重點是民主，那麼我們的重心則是憲政。當然，憲政之達成離不開民主作助力，但要把民主力量納入構建憲政的過程或軌道之中，以便使民主定

位於自由主義。要在香港實現憲政民主不可能一蹴而就，應該切記中國「欲速則不達」的古訓，「政治城市派」要求列出的民主進程時間表並不可取。

我們接受憲政民主的基本精神，並不等於要完全照搬其制度，而且，如何付諸實施也未必只有一途。我用西方憲政民主的某些構件觀照香港的政治發展，只是為了找一個參照系。香港未來的政治制度模式，應當是自發演進的結果，但它並不等於不需要港人的積極努力。

## 四 結 語

儘管「一國兩制」從政治上在香港和中國內地之間打了一層隔板，但不管這層隔板多麼厚實和堅固，回歸後香港政治的發展已成為整個中國政治演進的一部分了。不僅作為制度性妥協之結果的「一國兩制」實際上已經、並將繼續改造中國的政治架構，香港憲政民主的成功也會為創造性轉換中國政治傳統作出貢獻。另一方面，中國的政治演進在很大程度上也會影響香港的政治發展，而中國政治將如何演進確實是一個有待考察的問題。

自1978年中共十一屆三中全會以來，以擴展個體權利為核心的市場化改革已成為政府合法性的基礎，由此，中國走上了改革的不歸路。如果憲政的達成並不是一次完成的革命，而是一個漫長的過程，那麼中國的經濟體制改革就可被視作一個緩慢的立憲過程，只是這個拉長了的立憲運動還沒有完全凸現到政治層面。因此，儘管中國大陸政治的合法性基礎表面上仍是「泛道德主義的」，但實質上已轉化為一種「必須依靠其政績的合法

性」或「成就合法性」<sup>②</sup>。現在，剛剛結束的中共十五大已不得不將國有企業改革、政府機構改革和金融體制改革等三大改革提上議事日程。從政治上看，要想推進並保住這三大改革的成果，就必須保障「有限政府」，這種保障不能單靠政府的自覺和市場經濟的自發秩序，它亦需要構建限制政府權力的制度安排。由此觀之，中國經濟改革所蘊涵的政治演進，在一定程度上是支持香港現有的憲政資源及其發展路向的，中國的對港政策和香港特別行政區的設立只不過是中國改革邏輯的延伸。

鄧小平在1987年4月16日會見「香港特別行政區基本法起草委員會」時，曾說過一段意味深長的話：「香港在1997年回歸祖國以後五十年政策不變，包括我們寫的基本法，至少要管五十年。我還要說，五十年以後更沒有變的必要。」對於五十年不變，人們似乎已經理解了。但是，為甚麼「五十年以後更沒有變的必要」呢？到目前為止，還沒有看到令人滿意的解釋。在講上述那段話的同一天，鄧小平透露了一點消息，他說：「我向一位外國客人講過，大陸在下個世紀，經過半個世紀以後可以實行普選。」我們不必太看重「普選」這個字眼，它只不過是鄧小平對憲政民主的理解。我們希望那時的中國將朝向憲政民主國家的道路發展，從而由「一國兩制」達成「一國一制」的和諧局面。儘管如此，根據制度進化論和自發秩序原理，我們對中國大陸和香港之政治制度演進只能持一種審慎的樂觀態度，以對自己的無知保持警覺。

儘管「一國兩制」從政治上在香港和中國內地之間打了一層隔板，但回歸後香港政治的發展已成為整個中國政治演進的一部分。「一國兩制」已經、並將繼續改造中國的政治架構。香港憲政民主的成功也會為創造性轉換中國政治傳統作出貢獻。儘管如此，我們對中國大陸和香港之政治制度演進只能持一種審慎的樂觀態度，以對自己的無知保持警覺。

\* 劉軍寧和蘇振學曾閱讀本文初稿，並提出了寶貴意見，在此致謝。當然，文中的觀點由作者本人負責。



## 註釋

- ① 汪丁丁：〈香港繁榮的根本原因〉，《明報》(香港)，1994年12月29日；查良鏞：《香港的前途》(香港：明報有限公司，1984)。
- ② 哈耶克(Friedrich A. von Hayek)著，鄧正來譯：《自由秩序原理》(北京：三聯書店，1997)，頁5。
- ③ 柏林(Isaiah Berlin)著，陳曉林譯：〈兩種自由概念〉，《公共論叢》，第二輯(北京：三聯書店，1996)，202頁。
- ④ 牟宗三：《中國哲學十九講》(上海：上海古籍出版社，1997)，第八、九講。
- ⑤ 薩托利(Giovanni Sartori)：〈「憲政」疏議〉，《公共論叢》，第一輯(北京：三聯書店，1995)。
- ⑥ 弗里德曼(Milton Friedman)著，張瑞玉譯：《資本主義與自由》(北京：商務印書館，1986)。
- ⑦ 很多人的著述支持我們對「港式自由」的判定。邁因納斯(Norman J. Miners)在他那部關於香港政制的經典之作中寫到：「跟英國一樣，在香港對個人權利沒有特殊的保障措施。始終認為議員的注意足以保護個人的自由，使之不受立法或行政局任意制定的法令的限制，而且深信港督和立法局在海外同樣熱心於保護個人的自由。」參見邁因納斯著，伍秀珊、羅紹熙等譯，楊立信等校：《香港的政府與政治》(上海：上海翻譯出版公司，1986)，頁82；另見陳弘毅：《香港法制與基本法》(香港：廣角鏡出版社，1986)，頁45；許倬雲：〈香港知識份子與社會主體性〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，1997年6月號，頁18-19。
- ⑧ 泰勒(Charles Taylor)著，李保宗譯：〈公民與國家之間的距離〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，1997年4月號，頁4-17。
- ⑨ 陳弘毅：〈政制模式的對立和妥協〉，載《人權與法治：香港過渡期的挑戰》(香港：廣角鏡出版社，1987)。
- ⑩ 宋立功：〈權力政治下的新雙城記〉，《信報財經月刊》(香港)，1997年7月號。
- ⑪ Conrad P. Waligorski, *The Political Theory of Conservative*

*Economists* (Lawrence, Kan.: University Press of Kansas, 1990).

⑫ 宋立功：〈評特區政府大有為取向——從國家干預理論看政治保守的社會效應〉，《信報財經月刊》，1998年1月號。

⑬ John E. E. D. Acton, *The History of Freedom and Other Essays* (London: Macmillan and Co. Limited, 1919), 4.

⑭ 維爾(M. J. C. Vile)著，蘇力譯：《憲政與分權》(北京：三聯書店，1997)。

⑮ 布坎南(James M. Buchanan)著，平新喬、莫扶民譯：《自由、市場與國家：80年代的政治經濟學》(上海：三聯書店，1989)，頁362-81。

⑯ 李景鵬：《權力政治學》(哈爾濱：黑龍江教育出版社，1995)。

⑰ 關信基：〈香港政治秩序的尋求〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，1994年2月號，頁131-45。

⑱ 金耀基：〈行政吸納政治：香港的政治模式〉，載邢慕寰、金耀基編：《香港之發展經驗》(香港：中文大學出版社，1985)。

⑲ 鄭宇碩、雷競璇：《香港政治與選舉》(香港：牛津大學出版社，1995)。

⑳ 參見陳弘毅：〈九七回歸的法學反思〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，1997年6月號，頁138-51。

㉑ 關信基：〈香港政治社會的形成〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，1997年6月號，頁152-59。

㉒ 宋立功：〈從權力結構理論看官僚系統的自主空間〉，《信報財經月刊》，1997年8月。

㉓ Samuel P. Huntington, "Economic Reform and Political Reform", *Current* (June 1993).

張辰龍 1964年生，北京大學政治學博士，現於中國社會科學院政治學所做博士後研究。