

二十一世紀評論

香港回歸二十五周年

回歸二十五周年 反思「一國兩制」之路

張炳良

1997年7月，香港回歸祖國，舉國歡騰，內地人民把這個經濟富裕的國際都會看成皇冠寶石。二十五年後，香港彷彿步入中年危機，活力不繼，疑慮重重。尤其經歷2019年政治動亂後，處處碰壁，內地質疑香港對國家的忠誠，中央質疑特區的管治能力。2020年實施《港區安全法》（以下簡稱《國安法》）及2021年全國人民代表大會通過改變特區選舉制度後，國際上懷疑香港的自由民主倒退，異見難存，甚至從此步入「一國一制」。香港內部建制與反建制的對壘持續，不看好前景的情緒普遍，自信低落。在這個大環境下，究竟香港往後何去何從？「一國兩制」能否真的行穩致遠？回顧過去之路，得從上世紀80年代就香港九七問題的商討說起。

一 回顧緣由：「一國兩制」的現實意義

1980年代初，中英兩國政府就香港前途展開多輪談判，最終於1984年簽署《中英聯合聲明》（以下簡稱《聯合聲明》）。「一國兩制」不是中英談判的結果，反而談判是在北京提出「一國兩制」的初步構思下進行，現實意義在於如何透過「高度自治」和「港人治港」，保留香港的制度遺存（legacy）及獨特性，並進一步發揮香港的優勢，做到香港好、國家好。

中國政府（包括1949年前的中華民國政府）從來認為，十九世紀鴉片戰爭後，清廷先後割讓香港島和九龍及租讓新界，與英帝國所簽訂的三項條約均為「不平等條約」，故恢復行使對香港的主權，不容談判。要跟英國談判的，是如何使香港有序過渡、不致動搖其穩定繁榮，以及維持港人和國際社會信心而已。英方在取得中方對香港回歸的具體政經安排後（即《聯合聲明》附

件一所載中國政府對港基本方針政策的具體說明)，便於1984年春接受「交回」香港。

「一國兩制」是政治上的大膽之舉，既以務實方式解決問題，也是極具創新的構思，開啟無限之可能。一個國家容許不同地區實施不同制度，見於聯邦制國家，但前提是國家的基本體制一致，何況中國乃單一制政體。那麼九七回歸後容許香港自成體系，實行與國家的社會主義體制截然不同的資本主義制度，且在80年代世界仍處冷戰下實行屬於意識形態上互為對立排斥之「兩制」，近乎匪夷所思，內地不少人看來屬離經背道，香港方面也難想像其現實可行性，故疑共者一早認定此乃騙局。

「一國兩制」固然有其權宜性，欲於看似不可能下締造可能性，但若沒有80年代中共強大的改革求變氣魄，恐怕成不了事，因沒有前例可援，成敗難卜，要靠意志和耐性去耕耘，一如當年鄧小平推行改革開放的名言：「摸着石頭過河」。80年代後期起草《基本法》，在香港進行廣泛諮詢，開放程度超乎不少人預期，反映中央就此政治實驗心中無底，需多聽意見及爭取港人（尤其是資本家和中產階層）認同。雖然當時鄧小平只承諾「五十年不變」，因不知實際推行「一國兩制」時會產生多少及多大矛盾，但已蘊含一種「歷史妥協」的突破性時代思維^①。

80年代整個中國大地，在文化大革命重創後重新上路，堅持實踐乃檢驗真理的唯一標準，摒棄教條，解放生產力，設立經濟特區，推行各種試點改革，汲取西方資本主義經驗，與國際接軌。長期跟英美連接的資本主義香港，可配合和支持國家現代化改革，藉九七回歸而被賦予新的動力和歷史使命。這個認知主導了中央對港政策思維，甚至認為要香港維持資本主義，便須維護資本家的利益。後來雖然發生八九民運、六四衝擊，導致政治收緊，但並未改變持續改革的主動力。國家走上社會主義市場經濟之路，終於確定下來，踏入二十一世紀，突圍而上，加入世界貿易組織（WTO），融入全球經濟金融秩序，在國際供應鏈中角色日重，由「富起來」邁向「強起來」。

在國家不斷突破變革的過程中，香港能否保持其中央信賴依重的地位，成為九七回歸後特區的基本挑戰，受諸多內外變數影響，不可能只是現狀的簡單延續。實情是，香港與內地在過去三十年間變化很大，遠遠超乎80年代各方的想像。當時主流傾向維持香港一切不變，今天回看，就是因為香港未能適應時勢求變、仍徘徊於英治時期走來之軌迹（過份路徑依賴），才致陷於進退為谷。

二 原來設想：經濟、管治、社會民心

立足於80年代處境的「一國兩制」構思，可說乃當時至優（optimal）的方案，重點在於兩制相隔、互不干預，所以有後來「井水河水互不侵犯」之說。原來的設想，並非想當然。

經濟上，若香港的資本主義市場經濟持續發展，不單提供本身繁榮安定的物質條件，也支持國家的改革開放大業、融入世界。管治上，香港維持原來行之有效的行政主導，保留原有的英式普通法和司法制度（故終審庭設在特區法院而非國家的最高人民法院）、英式文官制度，既依靠當時被譽為高效廉潔的公務員官僚系統（港官），也輔以逐步開放的政治參與，讓各階層透過不同形式的選舉，產生監督施政的立法機關，兼顧各方利益並確保不動搖資本主義運作。社會民心上，香港延續原有生活方式及政策方向不變，包括公共行政、金融經貿、社會服務、文化教育、對外聯繫等；既存兩制、也增融合，隨着國家經濟改善、對外開放，港人自然人心回歸。

因此，在維持不變的主旋律下，香港回歸時承襲富港英色彩的行政主導傳統，對港英政府及工商界唱好的「積極不干預」和「小政府、大市場」照單全收。同時，保留英方於回歸前過渡期內引入約束行政權力的各種機制，包括人權法、立法機關權力及特權法、《公開資料守則》、申訴專員公署、平等機會委員會、私隱專員公署等，構成一個既威權又透明、重視程序公義的混合體制。學術界常形容新加坡為「非自由的民主」（illiberal democracy），那麼也可視香港為「有自由的威權」（liberal authoritarianism）。可是，以為沿用港英政府的一套便能順利治港，過於一廂情願，低估了回歸後的變數，致變成「過去成功的受害者」（victim of one's own success）。而且過份陶醉於昔日成就，也易使人目光短窄，忽略時勢之變，未能或不肯與時俱進。

事實上，港人治港的行政主導與港英的行政主導存在本質性分別。港英的行政主導，實乃殖民地總督的行政專權，依附政權心態嚴重，立法從屬於行政，議員全皆委任，官商精英合流，官僚主導一切，行政吸納政治，毫無民主可言，遑論權力制衡。至80年代中英談判，英方先行引入只作諮詢但有民選議員的區議會。《聯合聲明》簽署後，才逐步開放政制，引入立法局選舉，以代議制名義欲行英式去殖化，引來「還政於中」還是「還政於民」之爭。

相較之下，《基本法》下行政長官向中央政府負責，同時須向特區負責（雙重負責），受立法會制衡；司法機關可覆核行政決定和法案，並享有終審權。回歸後行政立法分權，民選議員和政黨冒起，公民權利意識大為提高，逐漸改造原有的本地政治生態，這也是實行港人治港的必然結果，不過變化之深遠、對行政權力衝擊之大，想非《基本法》起草時中央官員和起草委員所可完全預期。港人治港走向民主，乃必然之路。

起草《基本法》之際，香港經濟蓬勃向上。第二次世界大戰後香港始工業化，至70年代後期已見成本日高、製造業結構狹窄、區域競爭力受威脅，但適逢內地文革後改革開放，香港的生產遂轉移北上，盡享廉價勞工、土地及國家優惠政策。港商成為首批亦是主要的境外投資者，由南而北，珠三角成為生產基地。香港專注金融和專業服務，為不斷擴大的內地市場提供中介和融資作用。90年代初，香港經濟處於發展頂峰，1993年本地生產總值（GDP）佔內地GDP近三成（27%），風光無限。那時無人會想像，香港經濟會在回歸

後遇上重大挫折。中央高度肯定香港的「經濟城市」實力，擔心的只是香港會否變成「政治城市」而已。

《基本法》確立特區的高度自治權限和內部管理範圍，使香港回歸後能以「中國香港」身份在國際活動，處理對外經貿、金融和航運事務，包括簽署條約協議和繼續參與一些國際組織如WTO、亞太經濟合作組織(APEC)。港人擁有「香港永久性居民」身份，持特區護照，有別於中華人民共和國護照。如此安排，世上罕見，英國倫敦和美國紐約等國際大都會，在其本國體制下都不及香港的自治程度。香港既有一國之利，也享兩制之便，看來應可繁榮下去。

三 事與願違：經濟滯進、管治困頓、兩制緊張

但事與願違，回歸二十多年，香港經濟步入瓶頸，乏善足陳，基礎狹窄，回應國家重大發展舉棋不定，且因政爭而日益內耗撕裂，過去十年尤甚。至2019年，反對《逃犯條例》修訂（「反修例」）風波導致動亂及內外矛盾總爆發，中央進場，止暴制亂，實施《國安法》，整頓特區管治秩序，原來的民主化步伐停頓。從前香港在中國與以美國為首的西方陣營之間，兩邊討好，現今變成「兩面不是人」。

經濟方面，內地和香港兩地的經濟制度和發展，現實上並非亦不可能一成不變，影響至大的莫過於90年代後期內地走向社會主義市場經濟，而回歸後港式資本主義經歷亞洲金融風暴及全球金融海嘯先後衝擊，其結構弱點暴露無遺。因長期依賴金融和房地產，專業服務也日益老化，未能及時邁向多元化及轉型，且財富過於集中、收入差距日大、生產力放緩、創新力不足、競爭力停滯。部分特區政府官員仍停留於港英年代的「積極不干預」思維，後受困於新自由主義，也缺乏對市場實際的掌握；從前一切依賴企業自發、市場自我調節，後來主要靠規管和財政手段，始終未有好好發展出促進產業的其他工具和能量。

2008至2009年全球金融海嘯，突顯西方市場經濟和新自由主義的矛盾，以美國為首的歐美經濟體紛紛以量化寬鬆、擴大信貸去防止經濟陷入蕭條。中國也增加信貸參與全球救市之舉，並在危機後一躍而成為世界第二大經濟體，過去十多年實力長足增長，以購買力平價(PPP)計已超越美國。特區政府曾提出，除原有「四大支柱產業」(金融服務、旅遊、貿易及物流、專業及工商業支援服務)外，發展「六項優勢產業」(文化及創意、教育、醫療、檢測和認證、環保、創新科技)，不過後繼乏力，而且靠各國量化寬鬆表面渡過危機後，業者亦故態復萌，醉心短期利益，包括以房地產圖利。

香港始終走不出經濟滯進的怪圈，仍在「吃老本」。內地則已找到具自身特色、符合國情和體制的發展模式，不同城市都走出各自道路，建立本身優勢。例如，上海和深圳早期向香港取經(證券交易所、土地住房改革)，今天

在增長速度和經濟體量上皆超越香港，不再像80年代般視香港為發展典範；反而「滬深模式」能為內地城市提供更適切、更合乎具中國特色社會主義條件的參照。今天香港GDP只及內地的2.2%，前後三十年，兩地經濟力量對比大逆轉。

今天內地在產業、戰略性製造、基礎建設和創新科技多方面突飛猛進；而香港由從前支援內地、領導潮流，反過來處處依賴內地，逐漸自我矮化。若香港經濟淪為依附型、失去創新，甚至在作為國家發展戰略的「粵港澳大灣區」（包括香港、澳門、珠三角九市，以下簡稱「大灣區」）內起不到原先中央期望可發揮的核心引擎角色，則香港還有條件要求保持獨特性甚至高度自治嗎？當然，中國整體國力和經濟總量壯大，不必然等於香港收縮或失去關鍵作用，一切視乎香港如何適應和融入國家發展大局。目前而言，香港仍未好好找到戰略定位。

管治和政治方面，按《基本法》政制設計，行政長官的產生，基本上由中央主導，選舉委員會由四大界別（工商、專業、勞工及政界）代表組成，主體上維護建制；而透過立法會內不同議席的產生方式（初期保留少數選舉委員會議席，之後功能和地區選舉議席各半，後者以比例代表制選出），建制派穩佔大多數，也讓泛民主派當少數的「忠誠反對派」，構成既維持行政主導、又存在有節制選舉競爭的特區（有限）民主模式。

但《基本法》留下兩個未解難題，一直困擾社會和特區政府。一是自行立法，維護國家安全（第二十三條）；二是依《基本法》規定機制，循序漸進落實「雙普選」——行政長官和立法會全部議員最終經由普選產生（第四十五及六十八條）。回歸後，此兩大憲制任務竟成為持續政爭及社會內耗之源，中央



行政長官辦公室（資料圖片）

顧慮日多。各方未有好好珍惜「一國兩制」下得來不易的歷史妥協，未能求同存異，浪費了一些難得的改革契機，建制派如是，泛民主派如是。

回歸後議會和政黨政治惡質發展，在「港人治港」原則下，民眾訴求膨脹，本地政黨抬頭、選舉造勢，議會增加質詢制衡，媒體突出矛盾，令政府權威削弱和備受挑戰。而且，縱使議會內建制派佔大多數（近三分之二），行政與立法之間仍張力不斷。行政長官非民選產生，政府既無民眾票，也無議會票；無法與建制黨派結成共進退、共榮辱的同盟，卻囿於承繼自港英威權邏輯的行政主導執著，以及迴避中央不願看到本地政黨主導特區的情景（因這牴觸全國由中共領導和執政的憲政秩序）。

立法會內，政黨感有票無權，對政府制衡有餘，配合施政不足；泛民主派經常藉議會吵鬧和程序拖拉（包括「拉布」），去顯示批判和阻攔政府的能力，致政策爭議泛政治化。政府與議會建制黨派的關係，也若即若離；儘管各建制派有代表加入行政會議，但仍未體現出參與執政的責任。理論上，特區政府也應能像過去港英政府般，雖無民選基礎，仍可靠諮詢制度及強政勵治去獲取民心；但是時移勢易，在尚民意的新政治生態下，缺乏民選基礎及議會穩定支持，就難實施強政勵治，而且政府管治思維行政化，兼受外在監察覆核壓力，有時程序正確凌駕形勢要求，施政彰顯不了果斷明快之實效。

2007年12月，中央給出雙普選的路線圖和時間表，最快可於2017年先普選行政長官。2010年，中央和特區政府與民主黨協商達成共識，新增屬既有功能定義的區議會「超級」議席，使立法會普選議席過半^②。泛民主派長期藉開放型選舉，即地區直選和一些功能界別（如教育、社會工作、醫療、衛生等）的個人選民直選，進入治港體制，不久已穩佔立法會三分一強之關鍵少數，因而可否決政改方案。若最終可達致議員全部普選，預計泛民主派有機會再增加議席，可見中央一直未有排斥他們的角色，大前提是必須「愛國愛港」。可是，泛民主派政黨雖爭取議席過半，卻一直未有好好想清楚「過半」的政治含義和體制責任。

中央政府眼見立法會對政府阻力強、助力弱，既體現不了政黨的責任政治，也達不到行政立法互相配合的成效，還怕反對派脅持立法會以癱瘓政府，變成立法主導，日益視之為特區有效管治的短板。原來良好意願的政治實驗，被中央視作完全失敗。2015年，在「佔領中環」運動（「佔中」，又稱「雨傘運動」）陰影下，泛民主派不接受按《基本法》提名委員會機制（即中央有能力「守前門」）的普選行政長官方案（2014年全國人大常委會「8.31」方案），在激進派脅持下不肯尋求妥協，致政改拉倒，一無所得，雙普選起步無從。

社會民心方面，政府民望因政改不前、施政不順，逐步下降，而且未能着力解決一些深層次矛盾，包括貧窮及住屋問題，導致社會怨氣蔓延，官民鴻溝日大。全球金融海嘯後，國際信貸泛濫，不少城市出現房地產泡沫，香港也不例外，樓市從2009年起重拾升軌，按國際公共政策顧問機構Demographia調查，香港連續十二年為全球樓價最難負擔的大城市。因經濟滯進，很多行

業工資增長緩慢，年輕一代雖學歷提高，但常感高不成低不就；中產夢碎，比照回歸前香港的風光，愈發對現況不滿，更有認為乃外人（主要指內地人）奪走香港的資源和機會。

此外，政府舉措動輒被指為官商勾結、輸送利益，一些大型跨境基建被指為「被規劃」、只利內地。與此同時，2012年發生「反國民教育」抗爭，學民思潮及香港專上學生聯會等青年學生組織擁抱本土分離主義傾向明顯，2014年「佔中」後更甚，滋生所謂「傘後」一代。泛民主派逐漸喪失支配反對陣營政治話語的能力，最後為分離主義激進派騎劫，把街頭抗爭帶進議會。本土自決意識高漲下，偏激的敵視內地的身份政治（politics of identity）衝着政權而來，否定建制的一切，在社交媒體發酵和互聯網推波助瀾下，籠罩全城。

年輕一代大抵上屬於回歸後的新生代，與「一國兩制」共同成長，未有經歷回歸前的起伏跌宕，可是對前途卻顯得比其父母一代更欠缺信心，常緬懷港英殖民地過去，不看好「一國兩制」，對中央及內地反感，其心態結合了國際上近年冒起的反建制、反精英和反權威的民粹主義浪潮。對激進派來說，雙普選是為了直接民主、箝制政權，把所謂中共力量驅除於本土管治。一個根本的問題在於九七回歸過程中，因維持現狀不變的主流思維及港人普遍疑共，對英治下的一切過份美化，缺乏批判性繼承，並未經歷真正的文化去殖化，以及從中建立新的國家民族身份認同，反而對內地處處看不順眼，致兩制之別變成兩制排斥。

總結兩制、兩地關係，因特區施政因循，加上民主爭議導致政治分化對立，一種「怕失去」的政治論述逐漸抬頭——怕失去香港的文化語言特色和核心價值、怕失去自由自主、怕被強力規劃及內地化。另一邊廂，中央一直擔心九七回歸只是領土收回、人心未歸。2003年《基本法》第二十三條國安立法失敗，且不斷拖延，令中央對港人的國家身份認同存疑，要求特區推行國民教育，並一改之前的「不干預」態度。

然而，兩地也有交流合作，工商學及民間往來頻仍。2003年起實施《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA），促進兩地更緊密的經濟夥伴關係，在港企業於內地可享國民待遇，不過有時大門打開、小門仍在^③。中央經濟上加大支持香港力度，開放「自由行」，倡建跨境大型基礎（如高鐵、港珠澳大橋），達致一小時生活圈，以利區域融合，如早年推動泛珠三角區域、「9+2」論壇，近年落實大灣區規劃發展。

四 何去何從：管治失序，不破不立

儘管存在上述各方面的結構性和深層次矛盾，但不應因而全盤否定回歸以來香港所依賴的制度韌性和取得的施政成果。在走出以往唯香港至上的意識之同時，亦不用妄自菲薄。首任特區行政長官董建華已提出解決住屋、教

育、高齡化、產業振興四大迫切問題，還嘗試改革公務員制度。其後，曾蔭權提出理順十大矛盾關係^④，推動新興產業。梁振英則主打房屋土地、扶貧、創新科技和再工業化。現屆行政長官林鄭月娥也把施政重點放在土地房屋、創新科技及教育。特區政府改革目標從來不缺，但始終未能取得突破，成效不彰，原因在於體制缺陷。

香港的公共行政管理、經濟市場秩序和公民社會運作，在國際上算是表現先進。例如，世界銀行 (World Bank)「全球治理指標」(World Governance Index, WGI) 近二十年評分顯示，香港在「政府效能」、「規管質素」、「控制貪污」和「維持法治」方面皆位於前列，評分在亞洲匹比新加坡，高於經濟合作與發展組織 (OECD) 中發達國家的平均水平，稍為落後的是「發聲與問責」及「政治穩定與杜絕暴力」兩項，因近年社會動亂而明顯下降，但仍不遜於部分西方國家，前項且勝過屬議會民主制的新加坡。

此外，香港仍是全球最自由的經濟體之一，乃僅次於紐約和倫敦的全球第三大金融中心、新型冠狀病毒肺炎 (COVID-19) 疫情前全球最繁忙貨運機場和第三大國際客運機場，也是國際航運中心、區域貿易樞紐及物流集散中心。醫療、教育質素以及公共交通效率，一直受國際好評；失業率長期偏低，信息流通及對外聯結發達，工商專業和服務水平高，並為全球最安全城市之一^⑤。這些累積成果，本予香港發展的重要底氣。

香港之病，見於富裕中的貧困、持續的政治內耗，以及經濟轉型上的阻力。雖然公共財政儲備驕人 (2022年3月底約9,500億港元)，但貧富差距不減反漲，且出現中產下流化，反映分配及再分配機制缺失。「中環價值」繁華的背後，是劊房戶、在職貧窮人士和拾荒長者的身影。市民不滿現狀，普遍並不快樂，按2022年《全球幸福報告》(World Happiness Report)，在150多個國家和地區中，香港排名八十一，低於新加坡和台灣。另一方面，香港工商專業守業性強，惜創新不足；城市老化，區域內競爭日烈，不進則退。香港已陷入「城市容量」危機，人口和建設密度愈高，人們愈感到失去城市空間，出行擁擠，故反對發展之聲日盛，往往把發展等同地產霸權、官商勾結，以及歸咎外人奪去空間資源。

城市「擴容」已刻不容緩，除土地規劃外，還有人力資源。由於體制、政策、程序、視角、取捨上的各種盲點和障礙，從前享譽國際的「香港速度」，今受重重枷鎖束縛。香港發展處於瓶頸，須好好思危，可是主政者內向保守，港官怕動輒得咎。議會流於放空炮、立場先行，缺乏理性交鋒，討論漸淪為謾罵甚至肢體衝突，贏不到廣大市民信任。媒體自由活躍，本可百花齊放，但生態惡質化，只求民粹或政治正確。本來中央樂見的兼容政治局面，變得狹隘撕裂。特區管治似乎到了死胡同，不破則不立。

北京近年一直高度警惕香港政局的逆變，「佔中」成勢後，國務院於2014年6月發表〈「一國兩制」在香港特別行政區的實踐〉白皮書，重申「愛國者治港」，強調中央對特區的「全面管治權」。2019年「反修例」釀成政治風暴，和平抗爭

變成暴力動亂。一次處理不善的修例事件，竟會造成香港重大折騰、命運改寫，究其原因，除了特區當局危機處理失誤、讓矛盾升溫，以及激進「攪炒派」把社會推至對決懸崖外，存在已久的深層矛盾、民心背向，不斷激化的本土身份政治，再碰上國際上敵視中國的新地緣政治抬頭，使其陷入燎原之火。美國新印太戰略透過日、韓、印、澳、越等國圍堵中國，台灣及香港成為「新冷戰」的角力場。

北京不滿香港管治缺失，更憂外力利用香港打擊中國。抗爭者以為可藉「反修例」抗爭把民主運動推向高峰，並作政治豪賭，訴諸美歐介入，鼓吹制裁自己國家，觸動北京最大的政治神經。中央認定香港亂局乃勾結外力、顛覆政權、危及國家安全的顏色革命大陰謀。一次陰差陽錯的攤牌（「攪炒」）、一場弄假成真的「革命」，引來北京強力反制，進行大整治。西方國家只懂實施制裁、孤立香港，讓中國承受經濟代價，徒削弱香港的全球樞紐地位，衝擊香港在中西之間的中介角色。形勢至此，「一國兩制」陷入前所未料的困局，從此香港不再一樣。

中央認為泛民主派蘊藏反中亂港勢力，放棄對其作為「忠誠反對派」的想像；也同時驚覺原有的建制派無法應對局面失控、特區政府缺乏領導能力。因此，止暴制亂壓倒一切，急立《國安法》，修改《基本法》附件一和附件二，改變選舉制度，全面整頓香港政治生態，「愛國者治港，反中亂港者出局」，確保政治忠誠。但能否帶來改革的良性循環、由亂轉治，視乎如何從亂局以至回歸以來的困境汲取教訓。各方會否仍按舊思維、固有偏見及單維角度去解碼新形勢？

《國安法》立竿見影，此前激烈的政治氣氛大為降溫。泛民主派及自決派多名政治人物身陷囹圄，其立法會議員及絕大多數區議員被取消資格或自行辭職。一直偏向泛民主派的媒體、社運組織、法律界和教育界等，有停運也有被調查整頓。這對公民社會構成壓力，擔心運作受限、言論受壓。建制陣營有主張窮追猛打，民心並未真正安寧，敵視政府及警察的暗湧未散；移民潮再起，高學歷人才外流。按香港總商會2022年1月調查，有38%受訪企業表示因員工移民離港令營運受到影響，主要來自工程、財務等技術專業。

當前國際政局惡化、疫情困擾及人心脆弱之際，實在不能低估人才和企業流失帶來的壓力。若特區政府對此不重視或拙於重建信心，香港的人才以至資產皆有被逐步淘空的威脅。市場也有憂慮，如國際投資者如何看待《國安法》下香港的前景和自由空間，以及跨國公司在香港的地區總部和高管專才的動向^⑥。香港要再出發，首要取得廣大市民信任和國際社會信心，維持自由開放，否則內外吸引力俱失，最後換來的只是一個「安全」的空殼。

新選舉制度重設行政長官選舉委員會在立法會的議席，且在擴大的立法會九十席中佔四十席，居主導地位，以強化在中央領導下行政長官的行政主導體制。選委會增設第五界別，代表全國人大、政協和一些全國性團體，以

照顧國家利益，而五大界別改為主要以指定團體為選舉單位，昔日泛民主派透過少數採用個人直選的組別晉身選委會，已成過去。所有議席的候選人，除相關選區界別選民提名外，還須選委會五大界別提名，加強政治把關。

不過，新制設計上未有完全排斥反對派，地區直選由五大選區比例代表制改為十區「雙議席單票制」，讓非建制力量有機會每區拿到一席，而少數功能議席仍維持個人投票，亦有利泛民主派，且中央官員多番表示不希望議會「清一色」。無奈當前政治低氣壓下，泛民主派退場情緒嚴重，其支持者傾向「躺平」、消極抵制，老牌的民主黨也以「沒有黨員有意參選」為由，缺席2021年12月的立法會換屆選舉，致地區投票率創歷史最低，只有三成。香港社會向來存在多元和批判建制的聲音，缺乏反對派參與的特區體制，對中央和港人治港皆非好事。

目前特區管治生態，呈弱政府、弱社會、弱政治之局，這從新冠疫情下特區政府抗疫的局促猶豫可見一斑。缺乏民眾認受的特區政府，施政上事倍功半，愈要靠中央支撐。建制派全面掌控立法會，本質上跟泛民主派活躍的年代不同，着重維護中央及作出政治表態。議員人數增多，不必然等於活力增強；且背景泛雜，不再以政黨主導，愈碎片化則愈靠中聯辦協調。表面上香港政局受控，但治港基礎狹窄，總體治港能力仍舊脆弱。

2021年12月，國務院發表〈「一國兩制」下香港的民主發展〉白皮書，可說是2014年「一國兩制」白皮書的續論，重申中央初心不變，將繼續完善符合香港實際情況的民主制度，建設既不是內地模式也不照搬西方民主的港式民主。白皮書表示「完善選舉制度」為香港民主長遠健康發展打下了堅實基礎，為實現雙普選目標創造有利條件。如何及何時落實，自是港人以至國際社會最為關注的。只有穩步進展，才可否定香港民主已死的悲情論調，吸引各方政治人才重新參與，重建良性循環。

但自回歸前起步的香港民主道路，按原來路徑似陷窮途末路，大環境及當中的政治遊戲規則和邏輯已變，「民主化2.0」不再是重啟政改這般簡單，必然涉及全新的思考及須凝聚新共識，也涉及「一國兩制」在新階段的發展特色，更要看國家的未來走向。

五 「一國兩制」再出發，還是步向終結？

香港現處逆順變數並存的關節，一切猶看中央對「一國兩制」、港人治港的堅持，以及港人對自身振作的要求和承擔。需慎防盲目的樂觀，致一味唱好、低估風險危機；或盲目的悲觀，致陷入自我應驗的末日預言。香港是「中國的香港」、重返母體即中國軌道的香港，其最終命運必然離不開中國的命運，港人須持國家命運共同體意識。九七回歸前，香港在文化意識上未經過真正去殖化，以建立明確的國家歸屬感，回歸後不少港人在自大和自卑之

間徘徊，充斥着悖論心理 (paradoxical psyche)，既緬懷過去光輝，卻又倍感無助，失去自信，害怕未來。

「一國兩制」下的香港乃高度自治，但非完全自治；港人治港，管理特區內部事務，但中央在憲制上擁有全面管治權。香港要維持獨特，須讓中央看到例外帶來的異彩如何豐富國家的多元面貌。香港的未來，無可避免地受塑及受制於中國發展路上的現實，當中有起有伏。香港須與整個國家同呼吸、共命運，發揮好其另制作用，參與促進國家進步開放，而非視國家為陌土，或只懂、只靠從國家獲得好處。當前對香港的主要考驗在於：能否既取信於中央，又以「中國香港」取信於國際；以及能否既保持獨特，又與內地加強融合，發揮引擎作用，展示「國家所需、香港所長」，能內地城市所不能。

終日擔心香港被上海和深圳取代是偽命題，真問題是能否鞏固自己之強項、承認自己之不足，跳出過去眼界，找回自己在國家發展大局中的位置和角色。經濟升級轉型，迫在眉睫，香港須從自身優勢出發，重構競爭力，再造中介角色，引領大灣區潮流。但也須承認規模所限，例如推動創新科技，因本地缺乏產業發展和科技應用的足夠大的市場空間，尤須做大體外經濟，利用大灣區平台。再工業化只有一途，就是走高端、高增值的產、企、專三業之路。

作為外向型經濟和自由開放型國際都會，香港定位在於國家發展的「外循環」，無論滬、深等市經濟實力怎樣上升，仍取代不了香港作為國際樞紐的作用。香港實行「一國」下的資本主義，與西方國家存在多層面、多領域的聯繫交流，涵蓋金融經貿、文化教育、專業與資訊，市場貫通，人流、物流、資金流往來頻繁，對於國家經濟的國際循環及從全國發展戰略來看，仍具不應低估的重要性，應用心經營。

現時形勢不利，因中央疑港、「新冷戰」再起、美西欲將香港邊緣化，但若特區政府還不振作，反愈加內向，則以前的國際聯繫和中介影響力只會愈加萎縮。從全球大局去看，中美較勁持續，但不會輕易脫鉤。香港不能自我封閉，應在自覺維護國家安全的前提下，致力經營好其國際自由港的功能。中央一再表示，對「一國兩制」的堅持是長期性的，香港對此不用懷疑；挑戰在於能否保持另制特色和靈活性，貢獻國家。香港做得好，國家有好處、得光彩，則「一國兩制」必繼續下去；反之，不用中央宣布壽終正寢，「一國兩制」也會走樣。

回歸祖國二十五年，當中走過不尋常的道路，取得一些得來不易的成果，也吃了不少苦頭，既要守業，更須創新、走出困惑。當下港人心情十分惆悵，一方面，社會裂痕依舊，《國安法》平亂有餘但治心不足，特區政府欠缺亂後復和的能量和魄力；另一方面，因全球新冠疫情惡化和俄烏戰爭爆發，經濟前景增添不利變數，國際社會對香港猶豫觀望。而且，在今年農曆新年過後，政府應對第五波疫情失策，頻臨失控，人心惶惶，引起中央關切。

國家主席習近平指示「控疫壓倒一切」後，除由中央大力協調內地部委及廣東省支援、中央專家提供指導外，中聯辦出面動員社會各界各大企業合力

抗疫。過去兩年，香港抗疫表現與國際比較本屬出色，現今卻予中央及內地抗疫失敗之感，成為全國短板，須靠中央指揮調整抗疫策略，折射了類似「反修例」風暴中危機處理進退失據而導致的意外災難。治港班子的領導能力再度受中央質疑，行政式思維和醫護體制落後於形勢，顯現無遺，而改制後的立法會也未見發揮突出作用。這對港人治港並非一個好兆頭。

「一國兩制」已進入中央增強指導的2.0版本。在政治紅線下，香港享有的個人自由和法治不遜於一些發達國家。香港的民主進程受挫，仍否有條件孕育出反映多元聲音的議會政治，屬未知之數，要看各界的努力及中央不搞「清一色」的決心。香港與中央互信改善，則實質自治空間可擴大，反之亦然。香港須進行深度改革，中央愈放心其自行管治，香港才愈有自由、自主和自信。若特區管治頭頭是道，在中國的新紀元中找到合適定位，香港便能獲得新生命；但若香港角色和特色不再，政治上每每淪為包袱，經濟上處處依賴內地，管治上事事靠中央指導，展示不了港人治港的擔當，那麼「一國兩制」還有何邏輯動力支撐下去？

借用狄更斯(Charles Dickens)在《雙城記》(*A Tale of Two Cities*)開卷名言：「這是最好的時代，也是最壞的時代。」時代之兩極，何去何從，繫於一念。

註釋

① 其後在1990年1月18日，鄧小平與香港富商李嘉誠會面時，表示香港「不會變、不可能變、不是說短期不變，是長期不變……就是說五十年不變，五十年後更沒有變的道理……」。

② 既有功能組別的新增區議會議席，儘管提名和候選須為區議員，卻由全港五大超級選區直選，使七十席的立法會中，以普選為基礎的議席佔四十席，即57%。

③ CEPA對香港開放各商貿及服務行業，但這些開放政策並未全面付諸實行，因為內地部分地區及行業存在保護主義，再加上一些行業審批程序複雜、兩地規管制度不一等障礙，導致港人北上發展仍遇困阻，造成「大門開、小門不開」的窘境。

④ 即發展與保育、民主與管治、行政與立法、權利與義務、貧與富、大企業與小市民、一國與兩制、中央與特區、香港與國際、進步與停滯。

⑤ 按《經濟學人》智庫(Economist Intelligence Unit)公布的2021年「全球安全城市指數」(Safe Cities Index 2021)，香港名列第八位。

⑥ 按全球外派人力資源顧問機構ECA International於2022年3月公布的全球外派僱員宜居城市排名，香港由上年的五十八位，大跌至七十七位，主要受防疫限制措施持續及新聞自由度下滑影響，而新加坡則蟬聯榜首。

張炳良 香港特別行政區運輸及房屋局前局長，香港教育大學前校長，現為香港教育大學公共行政學研究講座教授(兼任)、香港科技大學公共政策學部兼任教授。