

中國政治變革中的 「香港效應」



本文的主旨，是討論香港政治及其變化對改革年代中國政治發展的影響。改革開放的二十年，是外部世界在中國的影響日益擴大的二十年（當然也是中國在外部世界的影響日益擴大的二十年）。中國改革開放的主旋律在於經濟，因此外部經濟因素，無論是物質的、概念的還是制度的，對中國的作用都相當引人注目。其中，香港有其獨特的貢獻。那麼，在政治層面，中國為外部世界所影響的方式、渠道、程度與內容，能否從香港的個案中看出端倪呢？

隨着香港回歸中國主權，隨着香港政治本身自過渡期以來發生的漸進民主化進程，也隨着中國內地的經濟變革在不斷要求相應的政治變革，這種政治影響的意義是值得重視的。當然，中港兩地的政治互動並不是單方面的，而香港對於內地的政治作用也不僅僅體現為對政治變革的影響。為了研究和論述的方便，這裏把香港政治及其民主化對於中國政治變革的作用粗略地歸納為三個層面，即：參考效用，信息傳布，與可控試驗。關於這三個層面的概念內涵和理論意義，我們將在下面結合其實際內容分別加以界定和論述。無疑，這三個方面之間又是互為作用的。我們僅僅是作出概念的區分，因為在實際的政治過程中，有時很難將某一現象硬性裁剪為其中一個概念的內容。

中國改革開放的主旋律在於經濟，因此外部經濟因素，無論是物質的、概念的還是制度的，對中國的作用都相當引人注目。其中，香港有其獨特的貢獻。在政治層面，香港政治及其民主化對於中國政治變革的作用可粗略地歸納為三個層面，即：參考效用，信息傳布，與可控試驗。這三個方面之間是互為作用的。

一 「參考效用」：80年代領導層的政治認知

所謂「參考效用」的概念，是由國際民主化研究文獻中一個常見的理論假設發展而來。學者們發現，在不同國家和地區之間的政治發展中，特別是在民主化過程中，存在着某種相互觀摩、參考和借鑒的一般效應^①。正如李普塞特 (Seymour M. Lipset) 早年的著名研究所發現的，一國的政治和社會制度，常常可以構成另外一國在政治和社會上的參照，從而形成一個所謂「參考社會」

(reference society)^②。比如說，美國的民主制度，就常常成為其他國家的「參考」。當然，美國也經常主動地向外「輸出」它的政治理想和規範，甚至將之視為美國民主制度的一種使命^③。在這種「參考」和「輸出」的過程中，「參考社會」的作用之強，可以從其制度設計的某些細節（無論其利弊如何）都常為人模仿而見出。例如，總統制民主作為一般原則而言被認為並不有利於新興民主制度的鞏固^④，但它卻在所謂「第三波」民主化相當流行，這就是美國民主制度所產生的「參考效用」之一例。這說明，主權的獨立、政治制度的對立、文化背景的差異等，都不能阻止政治上「參考效用」的出現。反過來，在文化背景接近、社會交往密切、地理位置毗鄰等條件下，這種政治「參考效用」會更加明顯與強烈。

根據上述理論，本文假設：香港的政治框架及其近年來的民主化，也在改革開放的過程中對中國的政治變革產生了一定的「參考效用」。那麼，這是一些甚麼樣的「參考效用」呢？它們的發生和進展又具有甚麼樣的特點呢？

我們發現，香港政治對於中國改革年代政治發展與變遷的最初影響，表現為中國政府及其領導人對於香港政治體系的行政能力的認知和讚賞。我們知道，香港的政治體系長期以來具有很強的行政能力，其有效率而廉潔的行政表現，正是在中國改革開放的早期年代達到了某種高峰狀態。無疑，香港的政治架構，不僅是所謂資本主義的，而且在當時是殖民地的，後來並且是在中英之間存在有關主權轉移的重大爭論的背景之下運作的。但是，恰恰是主權問題的凸顯，構成了一種特殊的歷史背景，使得中國領導人開始注意香港，也從而開始對香港政治有了初步的認知^⑤。

1982年秋天起，中英兩國開始就香港回歸中國進行交涉和談判。從一開始，中國領導人就明確承諾：回歸之後，「香港現行的政治、經濟制度，甚至大部分法律都可以保留」，「香港仍將實行資本主義，現行的許多適合的制度要保留」^⑥，初步提出了「一國兩制」的構想。可以推斷，在這種表態的背後，中國領導人已經對香港的政治、經濟和法律制度有了相當的研究。此後，以往很少提及香港的中國領導人，特別是鄧小平，開始經常談到香港，包括強調「香港是自由港」和「國際金融中心」，承認香港在資本主義制度下享有「繁榮和穩定」^⑦。

當然，這種注意主要是着眼於經濟的。但是，如上所引，鄧小平也明確談到了政治制度。他還說：「香港的穩定，除了經濟的發展以外，還要有個穩定的政治制度。」^⑧1988年6月，鄧小平第一次提出「我們在內地還要造幾個『香港』」^⑨。這之中當然包含了對於香港經濟政治整體表現的充分肯定。

對於香港整體表現的肯定，必定導致對於香港政治制度的進一步了解和對之一定程度的肯定與讚賞。很快，香港有效率的公務員制度和比較廉潔的政治運作，引起了中共領導人的注意。1986年間，在組織有關中國政治體制改革的研究和政策設計過程中，當時的領導人趙紫陽曾經再三就此發表意見，直接要求研究和借鑒香港的有關經驗。比如說，在中央政治體制改革研討小組第一次

香港政治對於中國改革年代政治發展與變遷的最初影響，表現為中國政府及其領導人對於香港政治體系的行政能力的認知和讚賞。許多人都指出要學習香港廉政公署的經驗，解決正在日趨嚴重的腐敗問題。一部名為《廉政風暴》的記述香港反腐敗情況的紀錄片，當時多次在中南海上映，受到中央領導人的相當重視。

會議上談到制度化建設的時候，趙紫陽即指出：「香港60年代以前，警察受賄嚴重，現在的情況比我們好多了。」^⑩許多人都指出要學習香港廉政公署的經驗，解決正在日趨嚴重的腐敗問題。一部名為《廉政風暴》的記述香港反腐败情況的紀錄片，當時多次在中南海上映，受到中央領導人的相當重視^⑪。

當時的中共中央書記處常務書記胡啟立也多次談到有關香港政治制度的問題。他提出要從政治制度的方面來研究為甚麼「四條小龍」能夠實現快速的經濟發展^⑫。後來，胡啟立還要工作人員考慮：實行一國兩制之後，設想中國不能再繼續封鎖香港出版的報刊流入內地，在這樣的情況下要不要實行中國內部的新聞改革和開放？如何實行^⑬？

類似的政治認知，並不僅僅在中國最高領導人層次存在，而且相當廣泛地在中共各級幹部當中得到不同程度的認同。例如，北方重要港口城市大連市的領導人，把大連城市發展的目標確定為「建成北方的香港」^⑭。隨着越來越多的地方幹部有機會訪問香港，以香港的制度作為「參考」而反省、檢討中國本身制度現實的思考，在內地已經很不新鮮了^⑮。

這些簡單的材料，至少可以支持一個基本的結論：改革開放以來，特別是在香港主權回歸中國的問題提上日程之後，香港的政治制度已經進入了中國領導人的視野，形成了他們認識那些不同於中國自身政治制度的另外一種政治運作機制的一個重要參照。這個參照過程並不是由意識形態主導的，基本上是不問姓「社」姓「資」、姓「中」姓「英」的，而是具有相當強的客觀性。特別是，有關主權的爭執本身，不僅沒有妨礙中國領導人這種認知的客觀性，反而提供了一個強有力的機遇，把香港政治帶入中國領導人政治認知的世界。這樣的認知，在一定程度上幫助了中國領導人反省中國本身的政治制度，總的作用是促發和促進了中國的政治改革。

改革開放以來，香港的政治制度已經進入了中國領導人的視野，形成了一個重要參照。這個參照過程並不是由意識形態主導的，基本上是不問姓「社」姓「資」、姓「中」姓「英」的，而是具有相當強的客觀性。這樣的認知，是基於他們對於一定信息的掌握和了解。

二 信息擴散：80年代到90年代的大眾視野

參考效用的產生，必定通過信息的傳播而發生作用。信息從自由社會向非民主社會的流通，從發達地區向不發達地區的擴散，往往構成不同社會、地區之間政治影響的一個重要內容^⑯。香港是華人社會的一大信息中心，媒體的自由程度和國際化程度在華人各社會中相對最高，這是否構成對中國政治發展和政治變革的一項重大影響呢？如果是，這種影響的內容和性質又是甚麼呢？

上一段落的研究主要着眼於政治領導人及其認知。可以假設，這些認知是基於他們對於一定信息的掌握和了解。然而，對於一般社會大眾來說，在中國這樣一個政治相對封閉的體系中，要了解外部世界的政治運作殊為不易。香港則恰恰是一個享有高度信息傳播自由的華文媒體中心，因此，從80年代到90年代，香港在向中國內地的信息擴散過程中扮演了極其重要的角色。一方面，通過經濟、社會和文化等各方面的信息傳播，政治上的某種演化作用在發生；另

一方面，對於本文來說更有直接關聯的是，有關政治制度和價值的信息傳播，也在諸種限制條件下發生和發展，形成了對於中國內地的「衝擊波」。

事實上，「衝擊波」這個說法借自中國官方。1986年8月，新華社記者採寫了一篇報導，題為〈廣州在改革開放中經歷了三次衝擊波〉。報導稱，廣州的黨組織在開放的形勢下，面對來自香港的資本主義影響，抵禦了西方文明的衝擊，保衛了社會主義精神文明^①。其中，把來自香港的各種非經濟層面的影響，一概認作是對於社會主義制度的「衝擊」。這從一個側面說明，這種影響當時已經不可小覷，它甚至引起了中共高層領導人的直接關注^②。

1986年8月，新華社記者採寫了一篇報導，題為〈廣州在改革開放中經歷了三次衝擊波〉，把來自香港的各種非經濟層面的影響，一概認作是對於社會主義制度的「衝擊」。這種「衝擊波」，當時還主要是通過文化影響而形成的對於中國本來政治價值和架構的削弱。有學者認為，通過廣泛的信息傳播，所謂「香港化滲透」已經在內地市民層面「逐漸紮根」。

這種「衝擊波」，當時還主要是通過文化影響而形成的對於中國本來政治價值和架構的削弱^③。逐漸地，這種信息影響越來越直接在政治層面發生作用，並具有「建設性」地樹立新型政治價值的功能。這也可以用內地的一種表述來說，那就是所謂「南風窗」，有人更直接呼之為「香港化」。有學者認為，通過廣泛的信息傳播，所謂「香港化滲透」已經在內地市民層面「逐漸紮根」。特別是回歸時的盛大宣傳，使香港和內地的歷史距離和心理距離大大縮短，「香港化」的滲透得以名正言順地發酵。雖然這位學者認為「政治的影響」會比較小，但是，他卻同時明確指出：香港在「廉政」方面的影響「愈來愈大」^④。「廉政」當然是政治。

香港學者的實證研究進一步表明，香港媒體在向大陸、特別是以廣東為前沿的南方沿海地帶擴散信息的過程中，恰恰具有極強的政治符號作用和實際政治功能^⑤。而且，不僅媒體具有這種功能，其他多種社會交往都具備傳播信息並在政治上發揮香港影響中國的作用。總的來說，這種影響促進了中國政治向對於民眾更加具備責任感的方向發展^⑥。

三 可控試驗：90年代政治改革的有限選擇

我們把香港政治及其民主化對中國政治變革影響的第三個重大層面稱為「可控試驗」。其前提是，無論中國當前政權是否情願，在香港主權向中國轉移的過程中，它都接受了香港政治中逐漸展開的民主化過程；而回歸後一年多以來的發展進一步表明，這種過程並沒有因為主權移交而中斷。當然，中英之間的爭執也好，香港主權的回歸也好，都給香港的民主化發展打上了獨特的印記，形成了香港民主化過程的一些特點。其中之一就是：香港的民主化發展是一個相當緩慢的漸進過程^⑦；而這一過程的速度、力度與相應引發的社會秩序變動，基本上處在中國當局、特區當局和政治精英的控制之下；在很大的意義上，香港民主化也被納入了中國改革「摸着石頭過河」的模式，具有不斷反饋調整的那種試驗性。本文認為，香港民主化的這種漸進性、「可控性」和「試驗性」，既是在中國的政治影響下出現的，反過來也對中國大陸本身的政治發展和政治變革有着重要的影響。

首先，香港民主化正在進一步擴大香港作為「參考社會」的政治內容與方向，從而為中國的民主化樹立一個範例。儘管香港民主化是緩慢的、有爭議的，迄今為止還是有限的，但是，它已經無可避免地通過信息傳布和參考效用而激發了內地官員和民眾對於民主的注意和思考。對於香港的民主化，中國內地比較缺少文化、民族等方面的理由來抵制。也可以說，在文化同質性極高、民族背景一致的情況下，香港民主化的試驗較之任何其他國家和地區（台灣也許是個例外）的民主化進程來說，對於中國的意義都要大。此外，儘管實行「一國兩制」，但是今天香港的主權畢竟已經回歸中國。在同一主權實體範圍內出現地區性的局部民主化，這在民主發展的歷史經驗中還不多見，在中國更是前所未有。西方文獻談「參考社會」，還沒有涉及到這種主權統一範圍內的案例。而在沒有主權區隔的情況下，參考效用應該更會大大增強。把以上三個角度的參考作用結合到一起，可以認為香港的民主化對中國整體的民主化來說，是一個條件相對來說最為接近、效果相對來說最易被接受、而效能相對來說也最大的政治試驗。

第二，恰恰是香港民主化迄今為止的這種緩進步伐、有限範圍和可控機制，可以為內地對於民主化的思考提供更多的正面效應。雖然中國當局對於民主的理解與一般政治學意義上的民主有很大距離，但是，就原則而言，並不能籠統地認為中國政府拒絕民主化。中國當局對於民主化的論點，一是強調中國國情，不能照搬西方模式；二是要求循序漸進，不能一步到位而導致社會、經濟方面的混亂。本文上一段落對於香港作為民主試驗的意義的分析，主要是着眼它的進展對於所謂「國情論」的化解作用；而這裏要談的則側重於對於所謂「漸進論」的示範意義。中國政府的這種「循序漸進」觀念，其實已經對於香港本身的民主化發生了很大的制約作用。鄧小平早在1989年就講過，香港的政治制度不能照搬西方模式，不能按是否三權分立、是否議會民主來判斷是否民主。他強調，「要循序漸進」，「即使搞普選，也要有一個逐步的過渡，要一步一步來」^④。反過來，既然香港的民主化進程已經是在具有可控性的條件下進行，其舉措都具有「一步一步來」的試驗性，為甚麼這樣的舉措和進程不可以在內地實行和展開呢？至少，是可以在某些類似香港、經濟比較發達的城市地區進行的吧？這樣的疑問，已經為內地如北京、上海等地的一些知識份子和官員所提出。他們要求像香港這樣有控制地、試驗性地進行一定範圍的緩進民主化試驗。他們問：既然香港可以在四百人範圍內選舉特區行政長官，人口是香港一倍左右而共產黨的力量則要大得多的北京或者上海，為甚麼不可以在二三千人的代會上民主地選舉市長呢？

這種香港式的通過「可控試驗」而展開民主化的思路，在今天中國當局的有關政治改革的政策中，也可以見到某些端倪。比如說，去年的中共十五大上，當局進一步強調「依法治國」，並且第一次把「建設社會主義法治國家」明確作為口號提出。其中表達的那種要在法治較為完備而秩序容易控制的基礎上實行民主化的邏輯，明顯蘊涵着香港經驗^⑤。「一國兩制」下的香港，在經濟發展而今又

在北京、上海等地，有知識份子和官員要求像香港這樣有控制地、試驗性地進行一定範圍的緩進民主化試驗。他們問：既然香港可以在四百人範圍內選舉特區行政長官，人口是香港一倍左右而共產黨的力量則要大得多的北京或者上海，為甚麼不可以在二三千人的代會上民主地選舉市長呢？

在政治發展上都比內地「先行一步」，可以預期，隨着香港民主化今後的繼續發展，這種影響還會擴大；而且，中國政治變革中的「香港效應」，也將逐漸從80年代聚焦於政府效率和官員廉潔而轉向今後的聚焦於民主化。

四 簡短的結論

對於中國政治在改革年代的變遷過程，香港作為一個不同的政治體系產生了一種可以稱之為「香港效應」的政治影響。這在本文中歸納為三個主要方面，即政治參照、信息傳布與香港在中國當局控制下依然發生發展的民主化所產生的試驗效果與由此而來的可能後續效應。根據這三個概念線索，我們分別簡略地考察了香港政治及其近年的民主化過程對於中國大陸政治變革的作用。我們發現，這種作用是具有深刻的實質性內容的，也是涵蓋廣闊而效應深遠的。可以說，中國在改革開放年代的政治發展和政治變革，在很多方面都為香港政治發展的「參考系數」所影響。特別是在早期，恰恰是有關香港的主權爭執，凸顯了香港的重要性從而強化了香港作為經濟、政治「參考社會」的效用；後來，則由於主權的回歸，香港對於內地在政治上的信息輻射和民主化試驗的功能就更加突出了。

* 本文初稿曾提交1998年10月22-24日在香港中文大學舉行的「香港對二十一世紀中國人之意義」學術研討會，並承朱雲漢、黃紹倫、曹俊漢、翁松燃等教授指正。謹此致謝。

註釋

① 可參考 Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), chap. 9; Laurence Whitehead, "International Aspects of Democratization", in *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, ed. Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), 3-46; Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 85-106.

② Seymour M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review* 53, no. 1 (March 1959): 69-105.

③ Tony Smith, *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 1994); Joshua Muravchik, *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1991); Larry Diamond, "Promoting Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 87 (summer 1992); Thomas Carothers, *In the Name of*

Democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years (Berkeley: University of California Press, 1991); Abraham F. Lowenthal, ed., *Exporting Democracy: The United States and Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991).

④ 可參考 Juan Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994); Arend Lijphart and Carlos H. Waisan, eds., *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America* (Boulder: Westview Press, 1996).

⑤ 中國改革年代的領導人對於香港的注意和借鑒，首先來自經濟建設的需要和實行經濟對外開放的需要。實際的政策措施，主要表現之一是深圳經濟特區的建立；相關的早期論述，例見：胡耀邦：〈關於對外經濟關係〉，載《三中全會以來重要文獻選編》，下冊（北京：人民出版社，1982），頁1112。

⑥ 鄧小平：〈我們對香港問題的基本立場〉，載《鄧小平文選》，第三卷（北京：人民出版社，1993），頁12-15。

⑦⑧⑨⑩ 同上書，頁49、60、67、72-76、218；267；267；220。

⑪⑫ 吳國光：《趙紫陽與政治改革》（香港：太平洋世紀研究所，1997），頁148；31。

⑬ 筆者當時正在中南海工作。

⑭ 筆者當時是工作人員之一。

⑮⑯ 轉引自馮達文：〈香港邊緣文化北伐〉，《明報月刊》，1998年7月號，頁48；50。

⑰ 筆者在內地的多次訪談。

⑱ Jacques Barrat, *Geographie Economique des Medias* (Paris: Par Alain Redslob, 1992).

⑲ 《人民日報》，1986年8月25日。

⑳ 當時的中共中央書記處書記胡啟立讚賞這篇報導，並要求《人民日報》撰寫評論員文章一併發表。見Guoguang Wu, "Command Communication: The Politics of Editorial Formulation in the People's Daily", *The China Quarterly* 137 (June 1994): 209。

㉑ Tu Weiming, "Cultural China: The Periphery as the Center", *Daedalus* 120, no. 2 (1991): 1-32.

㉒ Joseph Man Chan, "When Capitalist and Socialist Television Clash: The Impact of Hong Kong Television on Guangzhou Residents", in *Power, Money, and Media: Communication Patterns in Cultural China*, ed. Chin-Chuan Lee (Evanston, Ill.: Northwestern University Press, forthcoming).

㉓ Lo Shiu Hing, "Hong Kong's Political Influence on South China: Cross-Border Citizen Participation and Its Impact on the Mainland's Public Administration" (paper presented at the conference, "Political Development in Taiwan and Hong Kong", The University of Hong Kong, February 8-9, 1996).

㉔ 這是與所謂「第三波」民主化的一般例子相比而言。

㉕ 筆者的多次訪談。

㉖ 吳國光：〈台灣經驗、香港模式與中國的政治改革：試析中共十五大的政治改革思路〉，《當代中國研究》，1997年12月。