

# 香港政治秩序的尋求

• 關信基

## 一 導 論

自中英談判以來，香港的政治變遷開始加快。儘管有關方面希望變遷沿中英聯合聲明和基本法所計劃的軌道進行，但是從殖民主義過渡到「一國兩制、港人治港」，到底關係到深層結構的變化：因此存在不明朗的因素，利益或價值的分歧，和激烈的辯爭，是很自然的事。香港的發展程度和教育水平，其實也承受得了這種辯爭。我們，特別是學術界，不必過分憂慮影響穩定而迴避敏感的問題。

基本的問題在於如何建立一個有持久活力的政治秩序。這個秩序並非指一種穩定的狀態，而是指基於一個公平而受愛戴的政治制度所產生的政治關係。香港特別行政區基本法為香港計劃了一套政治制度。這種「計劃政治」是否比自然演進更好？1997年之後的政治秩序，會不會比殖民地時

代的秩序更有道德說服力？這都有待將來事實的證明。歷史的經驗告訴我們，有持久活力的政治秩序，不一定需要成文憲法，例如在英國。有些國家的政治秩序不符合憲法條文的規定，例如以前的蘇聯。有的受尊重的制度，在憲法條例中根本找不到，而是自然發展出來的，例如美國的司法審查制度。這些例子要說明的是，基本法條文不一定等於基本法現實，形成有活力的政治秩序，需要整個政治社會的人共同努力。

香港正在處於一個需要建立新的政治秩序的關鍵時刻。研究制度的形成和變遷，研究這個變遷中大是大非的問題，實在是香港的政治學者所應該走的方向。在這方面，政治科學對於了解香港建立這個秩序的過程會有啟示，而香港的經驗，也能對政治科學作出貢獻。今天就讓我提出一個研究議程，就教於各位。

香港正在處於一個需要建立新的政治秩序的關鍵時刻。研究制度的形成和變遷，實在是香港的政治學者所應該走的方向。

\* 本文為香港中文大學政治與行政學講座教授關信基教授之就職演講講辭(1993.11.26)，版權屬香港中文大學所有，本刊獲准全文轉載，謹致謝意。



## 二 分析方法

近十多年來，政治科學對政治行為或政治結果的解釋，有兩大派別的辯爭——「理性選擇」和「制度規範」。

「理性選擇」的分析認為，政治行為或結果是由於人的理性選擇。該選擇是根據利益或價值的愛好而作出的。「理性選擇」學派的邏輯，是着重選擇者所期待的後果。我在這裏簡稱為後果邏輯<sup>①</sup>。例如基本法第二十三條關於香港特別行政區就叛國行為自行立法的規定，可以說是中國政府針對香港人在「六四」期間的表現所採取的自衛行為。例如以「一國兩制、港人治港」作為解決香港前途問題的指導思想，可以解釋為中國政府尊重歷史事實，重視香港對中國現代化的貢獻，期待對台灣起示範作用的理性選擇。又例如英國政府在談判初期提出的方案——以主權換取治權，可以是表達對香港人的道義責任，也可以是為爭取英國在香港和中國的利益的

談判籌碼。再例如在草擬基本法期間，香港各界領袖紛紛獻計，其中當然有為大局着想的，也有很多是為了保衛自己團體利益的。另一個例子是，香港群眾對有關政制的爭議表現冷感，可能是基於「香港人沒發言權」的感受而作出的理性選擇。

另一個學派——「制度規範」認為，政治行為或結果是由於原則、規矩，或「標準運作程序」引導了人的行為。「制度規範」學派的邏輯，是着重制度在行為者眼中的適當性。我在這裏簡稱為適當邏輯<sup>②</sup>。例如中國政府不理會香港人的情緒而堅持在香港駐軍，據說是主權原則的規範作用。至於英國政府為香港爭取民主不遺餘力，可以解釋為中英就香港政制的任何協議，都必須是英國國會所能接受的，而英國國會作為一個民主議會，勢必不能接受一個不民主的安排。這就等於說，英國的國會制度本身對香港政治發展起了規範的作用。香港人雖然對九七後的政制安排有異議，但是對中國收回主權卻是沒話好說。為

甚麼？還不是民族統一原則在發揮規範作用嗎？另一方面，中英政府在過渡期的多次談判中，都曾經訴諸規範企圖約束對方。例如批評對方不遵守國際談判應當保密的原則；批評對方不遵守或執行已經達成的協議。其次它們都企圖為自己的立場尋找規範根據。比方英國政府強調中英聯合聲明的規範優越性；而中國政府則強調基本法的規範的最終性。最後，英國政府同意在過渡期間的政治發展要與基本法銜接，就等於承認基本法有最權威的規範地位。

「理性選擇」和「制度規範」的學說都各有長短。從香港的政制發展來看，「理性選擇」有很多值得商榷的地方。誰的選擇？多少的利益或價值愛好？愛好是否一成不變？各方的愛好何以能轉換成社會的選擇？就香港的主權回歸和政制安排而言，香港人的選擇餘地雖然不是完全沒有，但是顯然也不大。1984年中英聯合聲明的引言中，有一段話最能說明這個問題：

因此，目前的選擇就是在一項雙方同意而有法律約束力的國際協議下，把香港歸還給中國，或是在沒有這種協議的情況下，把香港歸還給中國。這並不是英國政府設法強使香港人接受的選擇，而是一項歷史事實遺留給香港人的選擇。

這就說明，選擇是受到某些東西的限制——例如這裏所謂的歷史事實。

再者，縱然香港人有選擇餘地，我們是不是只有一項利益或價值的愛好？當然不是。抽象的價值如繁榮、安定、自由、民主、統一、平等；具體的價值如新界原居民利益的保障、專業資格地位的確認，都可能影響行

為。到底哪一些或哪一項愛好影響了哪一種行為？在分析個人的政治行為時，我們也許可以假設，每個人對自己多方面的愛好會安排先後次序，從而作出選擇：可是，在分析像政制發展這種大型現象時，我們就不能簡單地假設發展結果是眾人的多方面愛好的總和。「社會選擇」(或「集體選擇」)有賴一套「集成規則」來處理眾人的多方面愛好，使其成為一個決策。「社會選擇」離不開「集成規則」，這表示一個集體的「理性選擇」離不開「制度規範」。

除了愛好多元的問題外，「理性選擇」理論還得面對愛好模糊的問題。個人、團體、政府的愛好並不常常是明確或固定的。變化的原因可能很多，例如別人的立場、資料訊息的投入、局勢的演變等等。在談判的情況下，談判雙方的利益或價值愛好，往往受到對方的策略的影響，而各自的策略也受到遊戲規則和注碼的影響。在香港政治秩序的尋求過程中，大家可以充分看到群眾對民主化的愛好程度的不穩定性<sup>③</sup>，政治領袖對政治改革方案的前捨後取，和中英政府談判底線的曖昧<sup>④</sup>。

總結以上的討論，「理性選擇」的前提假設過分簡單，難以解釋複雜的歷史現象。

至於「制度規範」的缺點，則在於嚴謹性不強。「制度」指的是甚麼？不同的學者有不同的理解。縱然我們把它和「組織」區分開來了，強調制度是受人尊重的原則、規矩、標準和程序，問題還是很多的。首先，我們需要處理「在不同層次上所理解的制度」的問題。在香港，我們可以輕易地列舉許多制度，例如：殖民地制度、基本法制度、代表制度、選舉制度等

在香港政治秩序的尋求過程中，可以充分看到群眾對民主化的愛好程度的不穩定性，政治領袖對政治改革方案的前捨後取，和中英政府談判底線的曖昧。

等。到底是哪個制度的規範影響了哪些行為？大小制度之間的關係又如何？我們是指大制度的全面影響，還是小制度的局部影響呢？其次，我們也要處理如何確認原則、規矩、標準和程序的內涵的問題。比方對公務員來說，「標準運作程序」是相當具體的規範，相反地，「一國兩制」這個原則就相當抽象了。那麼它是怎樣起規範作用的呢？

從香港的政治發展經驗來看，「理性選擇」和「制度規範」似乎都言之成理。那麼，兩種分析方法是否可以同時使用？

近年來，有的人確實企圖把「理性選擇」的後果邏輯和「制度規範」的適當邏輯整合在一起。有一種流行的、非學術的看法是，針對人的虛偽而假設人在選擇的時候，是希望獲得對自己有利的後果的，可是在解釋行為的時候，卻是訴諸原則、標準等的適當性。埃爾斯塔(Jon Elster)的「兩層過濾論」認為，制度所包含的規則，是先把不容許的行為選擇過濾掉，然後個人或社群才在可以選擇的組合中，根據自己所期望的後果，作出理性的選擇<sup>⑤</sup>。拿香港的政治發展來舉例說罷，不符合中國體現主權原則的選擇，例如獨立，是被過濾掉的。剩餘的選擇組合，才是香港人可以理性考慮的範圍。根據埃爾斯塔的理論發展，奧斯特羅姆(Elinor Ostrom)嘗試以守法為前提假設，分析規範的兩類形態。第一種規範形態是「凡是規則所容許的，就是可以做的」；另一種規範形態是「凡是規則所不禁止的，都是可以做的」。很顯然的，後一類的規範形態所容許的理性選擇餘地，遠比前一類規範形態為大<sup>⑥</sup>。

埃爾斯塔和奧斯特羅姆的說法對

研究香港政治發展的貢獻有局限。首先，他們的分析是靜態的，香港的政治秩序則正在發展之中；其次，他們的分析集中強調了制度對理性選擇的限制作用。但是，制度法則具有限制和賦予權力的兩種作用<sup>⑦</sup>。最後，埃爾斯塔和奧斯特羅姆的前提假設本身——守法行為的來源也有待解釋。香港建立政治秩序的困難之一，恰好是不能把對方的守法行為視為當然。

有的學者把「理性選擇」和「制度規範」看成是過程先後的問題。在沒有制度之初，人們根據自己的利益和價值的愛好來選擇行為。後來發現人人各自選擇行為的話，有時候並不能達到對自己有利的結果，從而同意建立規範大家行為的原則、規矩和程序。這些守則逐漸受人尊重，慢慢獲得實際的規範力量，形成制度。制度再透過教育和社會教化的作用，影響下一代人的行為。這種過程先後的說法，把制度、選擇和行為之間的關係看成一個動態的過程<sup>⑧</sup>。引伸來說，我們可以把香港政治秩序的尋求看成是一連串的「制度選擇」行為。

不過，我們不能把制度簡單地看成是「理性選擇」的總和；也不能把「理性選擇」和「制度規範」簡單地看成是兩個截然分開的、先後分明的過程；其實，那是一個混為一體的過程。例如，有關香港未來政制的選擇，不容許使用全民表決的制度，是因為中國政府不能在英國的殖民地進行國家行為。也就是說，現存的國際政治制度規範了有關香港本土政治制度的選擇<sup>⑨</sup>。混為一體的過程這個概念，把「理性選擇」和「制度規範」看成是永無休止的辯證。天下沒有完全自由的選擇，也沒有永遠穩定不變的制度。原則、規矩或標準運作程序之所

天下沒有完全自由的選擇，也沒有永遠穩定不變的制度。原則、規矩或標準運作程序之所以成為有規範作用的制度，必然是一個長期獲得選擇支持的結果。

以成為有規範作用的制度，必然是一個長期獲得選擇支持的結果。建立這個制度的過程，牽涉到公信力(眾人信服)的獲得，規範內在化的作用，對反(非)規範行為懲罰措施的效力，和行為習慣性化等問題。歸根到柢，不受大眾支持的原則或規矩，不能成功地制度化：已建立起來的制度，若失掉大眾的支持，最後還得瓦解。

### 三 制度選擇總論

如上所述，我主張用制度選擇這個分析概念來研究香港政治制度的發展。

在本節，我要集中談論制度選擇和一般選擇的不同。制度選擇牽涉的對象是新的規矩、程序和原則。這些規範對利益分配有長遠的後果。因此跟一般的消費選擇，或是在選舉中對候選人的選擇等，性質不一樣。制度的選擇必然加深問題的政治敏感程度，並引起公共利益何在的爭辯。從香港的經驗看來，未來的制度選擇牽涉到大大小小而且非常多方面的原則或標準問題。例如主權、民主、法治、繁榮、安定和「一國兩制、港人治港」等，都是層次很高的大原則問題。另一方面，小的問題也很多，而且陸續在90年代湧現出來。例如選區重劃、投票年齡等等。這些大大小小的原則或價值問題，往往彼此關連，起碼在不同時期，曾經引起相當廣泛的辯論，反映香港人心目中的許多價值衝突。在討價還價的過程中，不但出現所謂堅持原則的言論和行為，也出現不少立場變遷的例子。怎樣把它們的優先次序反映到制度安排裏，顯然是一項賭注很大的遊戲，應當和日

常一般的選擇不一樣。

制度選擇是一個很難解釋的複雜現象。香港政治秩序演變中的制度選擇，不是一次過選擇的問題，也不是單單一個制度或一條規定的選擇問題。香港政治秩序的演進，牽涉到兩個方面：第一，(大小)制度之間的關係；第二，每次選擇對下一次選擇的影響。例如立法局的成員制度，與產生這些成員的選舉制度是息息相關的。這種多層制度交織的問題，往往是談判的障礙，否則中英就三級議會是否能先易後難地尋求解決的談判，就不會如此困難。至於今天的選擇對明天的選擇的約束作用，也是困難的問題。例如，決定了用基本法的形式，把中英聯合聲明中有關中國政府的政策予以法律肯定之後，便產生過渡期政治發展應否與基本法銜接的選擇：決定應當銜接之後，基本法或對基本法的解釋，就影響了許多小制度的選擇組合，例如公務員制度。

我在這裏提出了多層交織制度的概念，並且指出它是在一段長時間中，牽涉到連串選擇的演變。在香港這個個案裏，這種演變尚未終結。如此一來，我們可以有一個假設：最終的制度必然包含一些矛盾和一些價值的衝突，值得我們將來研究。我今天無法一一分析香港在尋求政治秩序的過程中，牽涉到的各項政治遊戲規則<sup>⑩</sup>，也不打算分析我所假設的制度矛盾。我只集中發揮這個多層交織制度的概念，和跟它有關的一些大原則衝突的問題。

先作一個小結。香港政治秩序的演變，涉及多層交織制度的建立或修改，它們的建立或修改，觸動了一些大原則和價值的變化。這些原則的確立和制度化，是一個充滿挑戰的多邊

香港政治秩序的演變，涉及多層交織制度的建立或修改，它們的建立或修改，觸動了一些大原則和價值的變化。這些原則的確立和制度化，是一個充滿挑戰的多邊議價及不斷學習的過程。這個過程將會超越1997。



在決定自己未來命運的事情上，香港人大都顯得乏力與無奈。

議價(對話)及不斷學習的過程。這個過程將會超越1997。

#### 四 多層交織的制度

近百年來，香港內部的憲政制度沒有經歷過多大的改革，這是眾所周知的事實<sup>①</sup>。更有人拿這個事實來質疑現在才來改革的必要性或不可告人的動機。不過，過去遲遲沒有改革，並不表示現在和將來不必改革。相反地，我們應當分析改革與不能改革所牽涉到的利益、價值、原則和規範。

從制度規範理論來看，香港的政治秩序，實在牽涉起碼兩個層次組成的制度：第一是宗主國與香港的關係，這是主要的層次；第二是香港內部的權力關係，這是次要的、依附的層次。第二層次制度的存在和變化，極大程度地依賴第一層次制度的存在和變化。從政治學的理論來說，制度的自發性或反應性變化，只會在需求相當巨大的時候才會發生。例如社會與經濟環境發出明顯的壓力，或政治制度本身顯示嚴重的無能。換言之，

制度有抗拒變化的惰性。制度惰性在多層次制度交織的秩序中更是強大。因為某一層次制度的變化，也許會引起另一層次制度的變化，從而增加對制度改革的抵抗力。

第一次刺激香港憲政改革的誘因是第二次世界大戰的結束，但是結果改革計劃胎死腹中。第二次刺激改革的機會，是1966年和1967年的暴動。以後十年的改革，雖然為草根政治提供了活動空間，修正了精英的統治霸權，可是，香港的基本憲法秩序還是毫無動搖。兩次機會的結果均僅是不變與微變，歸根到柢都是由於第一層次的政治秩序沒有發生變化。不過這兩次刺激暴露了制度的不適當性。政權的補救辦法，是在更下一層的制度做工夫：於是便有市政局民選制度的發展和後來區議會的成立，以滿足新興的群眾政治的需要。到後來，第二層次制度裏的一個部分——即立法局——也有了選舉的成分，市政局和區議會的上述功能就開始被打折扣了。以上各點足以說明，一個大秩序中不同層次的制度之間，存在着複雜的交織關係。在這個交織關係中，各

層制度背後所賴以支持的原則和規範，都可能是不同的。所以我們討論制度變遷的時候，便得重視原則和規範的問題。從過去的記錄看來，我們的討論是集中在第二層次如何實踐民主的原則，而忽略了討論有關主權的問題。

香港這個多層交織的制度最近面臨的刺激是1997問題。換言之，第一個層次的政治制度——宗主國與香港之間的關係的變化，為香港本土的政治關係秩序創造了轉變的條件。然而，這個第二層次上的制度改革，主要還是受第一層次制度轉變的方式和方向所主宰。從方向而言，香港是從現在的殖民地關係轉變到未來「一國兩制」的關係。後者和前者是否在結構上有根本的不同，應當還有討論的餘地，而且有待事實的證明。目前最迫切的，是研究第一層次政治制度變化的方式如何影響第二層次制度的變化。

眾所周知的，第一層次制度變化的方式，是透過中英兩個主權國家的談判達成的。這個方式的影響就是，第二層次制度的變化——亦即香港本土的政治制度的改革——也依賴中英兩個主權國家的談判來達成。表面上，中英兩國政府都是為了香港的好處而談判。中國政府的基本立場，是不要改變香港本土的政治制度；英國政府的基本立場，是建立一個植根於香港的代議政制；香港人的利益和價值愛好則比較複雜，但是共識之一，在於希望得到一個免受中國政府干預的「港人治港」的制度。回顧過去十年，中英雙方都對自己的基本立場做出了修正，香港人的願望也部分地得到諮詢和照顧，然而，香港人沒有參與決定自己命運的權力，卻是鐵一

般的事實。中英政府往往在關鍵的時刻，透過秘密談判來決定問題。這就是我所指的第二層次的制度變化受第一層次制度變化方式的影響。在這個影響裏，一個重要的制度考慮是主權原則。「三腳櫈」也好，「全民表決」也好，「立法局共識」也好，都礙於主權原則不能被接受。

由於外交談判的環境重視主權原則的考慮，而不能讓香港人有分享決定自己命運的權利，實在大有問題。我們可以深入探討主權原則和一國兩制的原則，看看問題的矛盾所在。

中英談判的環境，導致從外交層面了解的「國家主權」原則破壞了從「本土層面」了解的「政治主體的主權」原則，這就是目前的矛盾<sup>⑫</sup>。「政治主體的主權」這個概念比較生疏，我以下就用比較模糊但是通用的「人民主權」來代替。換言之，現在的規範矛盾，是外交談判所遵守的規範，制約了一個本土政治社會所該遵守的規範的建立。因為「國家主權」原則是一個排他性的原則，目的是在兩個政治實體之間劃清界線，禁止一方干預他方；相反，從「本土層面」了解的「人民主權」，是一個共融性的原則，目的是建立一個人與人之間沒有界線的政治社會，創造人人參與決定共同命運的權利。中華人民共和國的憲法規定，一切權力來自人民就是「人民主權」的表現。作為中國憲法授權的「一國兩制」，理應跟隨人民主權的原則。那麼，作為將來受「一國兩制」影響的香港人，應該是權力的主體，而非權力的客體。可惜到現在為止，香港人在香港未來的政治制度——「一國兩制」中的一制——的安排上，並沒有體現權力主體的成就。原因之一，就是這個制度的建立對中英談判的依

回顧過去十年，中英雙方都對自己的基本立場做出了修正，香港人的願望也部分地得到諮詢和照顧，然而，香港人沒有參與決定自己命運的權力，卻是鐵一般的事實。

「一國兩制」要演變成為受人尊重的制度，就不能只是一個為解決歷史問題的權宜性的政治組織，而必須是一個解決未來問題的長遠性的道德規範。

就香港內部政治關係而言，雖然各方面都認同民主的目標，可是，大家主要還是糾纏於民主發展快慢的辯爭。但是它的關鍵，並不是時間的問題，而是制度資本的問題。

賴，也可以說是由於中英談判和中港對話在本質上的混淆。這個混淆最容易從駐軍爭議中看得出來。如果中國政府對英國政府說，要不要在香港駐軍是主權原則，干卿底事？這話是毫無問題的。可是，如果中國政府對香港人說，要不要在香港駐軍是主權原則，而不必考慮香港人的情緒，那就大有問題了。

像主權原則一樣，對一國兩制原則的了解，既影響未來香港和中國大陸關係的這一層次的政治制度，也影響了香港本土政治制度這個第二層次的問題。當然「一國兩制」暫時只是存在於概念的層次上，很多未知數會影響「一國兩制」的實際發展。我們就原則和價值來立論的話，這個「一國兩制」的原則，要演變成為受人尊重的制度，就不能只是一個為解決歷史問題的權宜性的政治組織，而必須是一個解決未來問題的長遠性的道德規範（政治秩序有組織性和道德性的雙重意義）。否則，「一國兩制」和殖民地體制的分別就不大，充其量只是從英國的殖民地變成中國的殖民地而已。這樣一來，香港未來政治秩序的第一層次的制度，依然是一個依賴的制度。這樣的一個制度，還是把香港人當成權力的客體，正如殖民地體制把香港人當成權力的客體一樣。

導致香港人對一個將來影響自己命運的制度沒有多少選擇的餘地，除了歸咎於中英談判和主權原則之外，還可以說是由於香港人現在缺乏一個有效而獲得承認的制度，以代表香港人的整體利益，或把香港人眾多的意願整合起來。在外交的場合上，港英政府宣稱代表了香港，而中國政府也宣稱代表未來的特區政府。至於整合中英立場分歧的規範，則是國際政治

的規範。相反，在本土的層面來說，香港人自己的代表制度在哪裏？哪一個制度可以把香港人眾多的利益或價值愛好整合起來？沒有一個整合的意願，香港人拿甚麼來和中英政府對話？關於這些問題，容後詳述。

## 五 「港人(民主)治港」的制度資本

政治發展的成功有賴制度資本的多寡。制度資本是指過去積累的制度安排和運作的經驗。這些制度或經驗，為新制度的建立提供組織的基礎或觀念的啟示。例如，英國在十九世紀和二十世紀初，每一次選舉權的擴張，都構成下一次選舉權擴張的制度資本。台灣今天的民主化，也在一定程度上需要依靠過去地方選舉所形成的制度資本。進而言之，越是龐大的制度發展或改革（這些發展或改革牽涉更高的原則，例如主權原則的變遷），需要的制度資本便越多。例如，歐洲的統一運動有今天的成就，依靠過去已經積累了不少的制度資本，包括歐洲煤鋼聯盟、歐洲原子能合作組織、共同市場、歐洲人權法庭、歐洲議會等等，不勝枚舉。舉一個相反的例子，東歐和前蘇聯崩潰後，想實行自由市場的經濟改革，可是缺乏許多制度資本，例如會計制度、銀行制度、法律制度等等，因而困難重重。「一國兩制，港人治港」是一個偉大的制度改革，它肯定需要很多的制度資本。

香港有多少制度資本可以用來發展植根於香港的，符合「港人治港」原則的政治制度？中國和香港又有多少制度資本可以有助於「一國兩制」的發



展？這兩個問題在香港的政治學研究中，尚未受到足夠的重視。

現在讓我先看看第一個問題，而且先探討一些原則和價值。植根於香港的，符合「港人治港」原則的政治制度，有中港關係的層次，還有香港內部政治關係的層次。就內部(本土)的政治關係而言，雖然各方面都認同民主的目標，可是，大家主要還是糾纏於民主發展快慢的辯爭。不錯，在政治學裏，是有像英國式的漸進發展優越於許多其他模式的說法。但是它的關鍵，並不是時間的問題，而是制度資本的問題。要了解這些制度資本的問題，首先我們得澄清民主原則的關鍵性質。民主固然有許多定義，但是民主與不民主的最大差異，乃在於前者是以容納在憲政下運作的政治反對為必要條件。在民主憲政制度下，當權的政府只擁有暫時的授權，有朝一日，政治反對勢力可能變成政府。決定誰可以當政的是選民本身。這樣一來，和平的政治競爭和政府更換，便是民主政治的常態，政治競爭之所以能制度化為常態，無非是政治容忍的充足，和對「權力應由選民賦予」這原則，有雄厚的共識基礎。是以，一方面存在政治分歧、競爭，但反對的存在又為政治制度提供了政策或人事的更替機會，而另一方面又不至於使政治社會崩潰<sup>⑬</sup>。以上所列舉的英國、台灣和歐洲統一運動的例子，說明了在建立政治容忍與共識基礎的過程中，如何需要積累制度經驗。歐洲統一運動發展到今天，兩個最大力支持進一步統一的國家，居然是過去曾為世仇的法國和德國。這不能不歸功制度資本的積累，對於促進法德關係的貢獻。在香港內部，政治勢力之間不至於有世仇的關係；在香港和中國

之間也不至於水火不相容。統一的前途不是應當更樂觀嗎？

再看香港是否缺乏制度資本，去支持港人民主治港的發展。上面已經提到，香港缺乏一個代表制度，那其實就是缺乏了一項很重要的制度資本。再者，80年代以前的香港，政治本來是建立在精英的共識基礎之上的。立法局組成成分的同質性，立法局和行政局的連接，替共識政治提供雄厚的制度基礎。80年代之後，群眾政治的抬頭帶來了民粹式(對抗式)的新政治風氣。加上立法局組成成分的異質性增加、立法局和行政局的分離，使政治意志形成的過程，發生分割甚至矛盾。政權與社會、新舊政治勢力和精英都需要改變固有的政治認識，重新調整行為與策略，並在彼此之間的競爭與合作中，建立對新遊戲規則的共識<sup>⑭</sup>。我們可以看到，大家的學習能力很強，但是還沒有積累到一個受眾人承認和尊重的代表制度。

在多層次制度交織的大政治秩序中，任何一個層次的制度，都可能是另一個制度的發展資本。地方選舉對中央制度的鋪路功能，選舉制度對政黨制度形成的引導作用，都是政治學學者所津津樂道的理論。不過，香港沒有地方性的民主制度，可以為中央層次的民主發展提供經驗；香港的經濟或社會領域，也缺乏足以支援政治領域中民主發展的民主制度。

人們可引用上述幾方面的結論，反駁加速民主化的主張。當然這不是我的本意。我曾經說過，民主化不是時間快慢的問題。容忍跟共識的障礙不是時間所能解決的。關鍵的問題是，防止權力濫用是不是一個重要的價值？保障政治競爭和反對是不是一個重要的原則？如果是的話，重要的

80年代以前的香港，政治是建立在精英的共識基礎之上的。80年代之後，群眾政治帶來了民粹式的新政治風氣。政權與社會、新舊政治勢力和精英都需要改變固有的政治認識，重新調整行為與策略，並在彼此之間的競爭與合作中，建立對新遊戲規則的共識。

關鍵的問題是，防止權力濫用是不是一個重要的價值？保障政治競爭和反對是不是一個重要的原則？如果是的話，重要的策略，就是善用縱然有限的制度資本，去支持一個有制衡的政治制度的發展。

中英雙方在後過渡期的衝突似有愈演愈烈之勢，香港的安定繁榮，到底誰來保證？



策略，就是善用縱然有限的制度資本，去支持一個有制衡的政治制度的發展。這樣就有必要多花點時間討論現有的制度資本<sup>⑮</sup>。

首先是立法局。過去，它的代表性是備受爭議的，它的制衡力量是幾近於零的。立法局的代表性受爭議的原因，是它的組成成分中，工商界的比例過高。事實上，自60年代以來，政府代表的逐步退出，把議席讓給專業人士，使工商界獨佔代表權力的局面已被打破。立法局缺少制衡力量的原因，是過去立法局產生的辦法和運作的過程，是香港政府所操縱的，從而被視為政府的依附物。立法局自從引入直接選舉和功能選舉以後，它的角色正逐漸由諮詢轉移到監督政府的重點上來。誠然，到今天為止，還有人認為它的組成、產生和獨立性依然有缺陷。不過，我們應該認識到，它早晚是一個比較其他選擇優越的代表制度。讓我再看看其他的選擇。

基本法諮詢委員會和基本法起草委員會是不是更好的制度資本？特區籌備委員會的預備工作委員會是不是一個有代表性的制度？答案其實一句就夠了。總的說來，港英政府在立法

局早期發展時所犯的錯誤，今天也體現在這些委員會身上。雖然它們諮詢了部分香港人的意見，然而還很難說是準確地反映或整合了香港人的意願。它們最大的作用在於發現、訓練和儲備人才。它們的最大局限是它們的臨時性質。它們算是一定的制度資本，但比不上現在的立法局。

近年來漸漸流行的意見調查，可不可以演變成一個代表和整合香港人意願的機制？我得承認，如果這些調查真的抽樣嚴謹，設計認真，那也不失為一個權宜性的辦法，會有助於發現香港人的利益和價值愛好的分佈。但我們也不能視之為一個可以整合香港人利益的代表制度。更何況有的意見調查並非嚴謹認真，或甚至調查背後有政治動機，那如何能夠獲得準確的調查結果？如何贏得公信力？

最後，還有一個近年來多次給提起過的機制——全民表決，表面上看來，它也可以用來確定香港人的意願。但是我們過去沒有使用過這種辦法，如果我們沒有意思將來（像瑞士那樣）有規律地使用這種辦法，那麼今天的使用，恐怕也是流於一時權宜之計，變成政治家投機的動員工具（結果步法國的後塵），使全民投票變成廣受批評的機制，而不能制度化成為整合利益愛好的規範。

立法局作為議會的獨特長處，是它的公開討論過程。港督（行政首長）、意見調查與全民投票本身並不包含討論的特徵。經過討論過程產生的利益（意願）整合，當然比一個人（港督和行政首長）或光憑多數決定的辦法（意見調查或全面投票）較為理性，對保障少數也較為有利。所以，立法局今天雖然還有局限，但卻是具有潛力的制度資本。目前有人因為民

主派在立法局的表現，而對提高立法局地位和權力有相當的保留，並表示恐懼香港出現立法主導的政治。這個恐懼的根據是很薄弱的。因為除了社會主義國家或前社會主義國家之外，全世界大多數的立法機關都面臨權力下降的挑戰，香港的立法機關為甚麼可以倖免？再者，香港政治秩序中，沒有一些可以產生立法主導的因素。首先，立法局近年來權力的上升，只是對以前地位低微的一種修正，並不能解釋為立法主導的開端。其次，基本法的政制安排，基本上是以權力制衡為指導思想，而且傾向於法國的向行政權力傾斜的模式。是以，未來的特區行政首長擁有對立法的否決權，並可以解散立法會議。再加上立法提案權主要在行政機關手裏，相對而言，立法議員的立法提案權卻受到多種限制，何來立法主導的本錢？

## 六 「一國兩制」的制度資本

制度資本的有無，不但對香港本土的政制發展有不可替代的重要性，而且對實現「一國兩制」，促進香港與中國大陸的政治關係，也同等重要。「一國兩制」是一個企圖把分歧共融於統一的秩序。有學者曾經指出，這個理想的實踐並不容易，因為中國有根深蒂固的大一統和專制的傳統，更何況中國和香港之間，各方面的差異又是如此巨大。這說法實在不無道理。我們需要深思的，是在上述的大一統和專制傳統下，中國不是還存在着許許多多的社會、經濟和文化方面的分歧嗎？其實，大一統的規範和專制制度所不能容忍的，主要是具政治性和有組織的分歧：不具政治性和沒有組

織的分歧，對大一統的專制系統沒有威脅，因此是比較受容忍的。由此推測，「一國兩制」的最大困難，不在於不同的經濟制度和社會生活方式的共存，而是不同的政治制度如何能夠共融於統一的秩序之中。在一個仍然有專制成分的的大秩序中，怎麼樣能在局部地區發展民主？希望「一國兩制」真的是一個能把有組織性的政治分歧共融於一個大秩序中的偉大思想，那大家就不必採取防衛性的策略——例如「在經濟方面共融，在政治方面劃清界線，避免接觸」，反而會銳意建立共同的公民感和集體認同。可是，容忍分歧不是與生俱來的，共融秩序也不是一蹴而就的。我們面對的困境，是一方面彼此缺乏信任，另一方面雙方都缺乏有助於突破猜疑的制度資本。「一國兩制」的理想實在有徒具高調的危險。

缺乏信任已經是很明顯的事實。至於制度資本的缺乏可以這樣了解：首先，在學術、文化、科技、社會和經濟等領域，目前有些組織在發揮溝通的作用；但是在政治的領域裏，就很難找到任何（香港人自發的）組織（更遑論制度）企圖去打破目前中國和香港之間的猜忌，或是增進中港之間的合作或共融。「民主建港聯盟」有一點兒潛力扮演溝通的角色，但對於增進互相信任方面，它還需要一個更獨立的形象和更多的為香港人爭取利益的表現。另一方面，比較低調但有實質意義的制度資本，是孕育於中國各級政府和香港政府之間的交往。它們就個別的跨越邊界的共同問題，有越來越多的事務性接觸和合作，在適當時機可能可以發展為各式各樣的，定期的會議，進而再發展為各式各樣的雙邊機構。總而言之，多渠道、多領

「一國兩制」的最大困難，不在於不同的經濟制度和社會生活方式的共存，而是不同的政治制度如何能夠共融於統一的秩序之中。我們面對的困境，是一方面彼此缺乏信任；另一方面雙方都缺乏有助於突破猜疑的制度資本。

域的合作機構的發展，將有助於積累制度資本，去實現把有組織性的分歧共融於統一的理想。

## 七 總結與展望

以上我提出了兩個假設：多層交織制度的發展需要克服強大的制度惰性；香港缺乏發展港人民主治港的制度資本。我分析過一些現有或可以發展的制度資本後，建議還是最好善用現在的立法局。在這個總結的時候，我提出一個大膽的建議，以圖在過渡期間便體現港人治港的精神，那就是政黨聯席會議。這種會議的前身，在基本法草擬階段已見端倪。今天香港的政黨和政黨制度雖然還沒有成熟，但是比較當年已經進步很多。它們的黨員數目和動員能力還有待發展，但是在整體上也反映香港人各種不同的意見<sup>⑥</sup>。而且，香港人對民主需要政黨的認識，以及對政黨發展的接受，已經上升到足夠的水平<sup>⑦</sup>。如果香港各政黨能坐下來，就香港政制發展懸而未決的問題進行協商，那將有助於為港人民主治港的目的積累經驗。我們可以預期，香港的政黨之間還會有這樣和那樣的爭執，但是如果我們相信歷史的話，達成共識是可能的。而且，他們不是早晚都得學習互相容忍嗎？如果作為香港將來的主要政治力量，政黨不能對一些基本的原則和規範談出共同的認識，並在這種認識的基礎上競爭和合作，香港就歸根到柢沒有出路！港人民主治港就歸根到柢沒有可能。

香港缺乏有助於發展「一國兩制」的制度資本。對此，社會上現在有一個建議，就是直接與中國建立溝通的

渠道。我原則上同意這個提法。不過我有以下兩點補充：第一，任何渠道的建立都不要增加香港對中國政府的依賴；第二，不要僵化了「一國兩制」這個本來很有創意的制度理想。在這方面，讓我強調一個遠見和提出一些未來該重視的原則。

回顧過去十年香港的政治發展，就好像一個拉長了的立憲運動。在這個史無前例的過程中，利益、價值和方案的爭執在所難免，而最後達成的方案——基本法——也沾染了歷史的印記，和反映出中國政府的價值偏向。像任何其他國家的制度設計一樣，香港未來幾十年的制度發展也不會完全跟隨設計人的想法進行。因為原則和規矩的制度化，實在要依賴各人對這些規範的認同，有生命力的制度，是活在人的思想和行為之中的。理性選擇和制度規範永遠處於一種辯證的過程之中。人對強加於自己身上的規矩，有無數迴避或應付的辦法，使制度的規範徒具虛名。其次，任何制度設計都不可能涵蓋整個政治社會的需要。例如基本法的重點是政權部分，其他像政黨制度、新聞輿論制度等等，都會有自己的生命力和一個設計的政權制度相周旋。以上所說並不表示制度設計是完全荒謬的玩意。制度設計和因為設計而導致的理性選擇過程，不但使制度有機會改變，更重要的是使改變的辯護更有必要。這個辯護越是有說服力，這個改變帶來的道德秩序就越有活力。

我的總結主張是，任何政治秩序都需要一套制度規範。制度規範的建立，是一個創作性的，因此是開放的，需要不斷對話的學習過程。基本法只能是一個起步。中國政府拚命強調它的規範作用是正確的，香港人也

過去十年香港的政治發展，就好像一個拉長了的立憲運動。香港未來幾十年的制度發展也不會完全跟隨設計人的想法進行。制度設計和因為設計而導致的理性選擇過程，不但使制度有機會改變，更重要的是使改變的辯護更有必要。

任何政治秩序都需要一套制度規範。制度規範的建立，是一個創作性的，因此是開放的，需要不斷對話的學習過程。基本法只能是一個起步。它的道義理性應是對批評開放的。

該樂於看到中國政府養成尊重法律的習慣。另一方面，基本法也不是一具枷鎖，它的道義理性是對批評開放的。基本法規定不清楚的地方，應當容許改善，基本法沒有規定的地方，應當容許其他補救的辦法和機制。總而言之，基本法需要的忠誠，是一種批評性的忠誠。有了批評性的忠誠，才可以使我們在不完善的生命現實中，願意投資參與改善制度的努力，制度的發展因此也有長遠成功的保證。

「一國兩制」的制度發展顯然需要多方面的長期努力。現在的努力受歷史包袱的影響，有很多局限，局限的特徵在於各自對保衛眼前利益的執着。在這個意義下，「井水不犯河水」、「經濟整合，政治分離」，都是背負着六四事件歷史包袱的規範。這些建議在兩地經濟社會日益整合，而經濟社會糾紛需要在政治上求解決的趨勢下，很難成為普遍的原則。突破歷史局限的條件需要在視野與氣量方面下工夫。「一國兩制」的精神，如果是在於把組織性的分歧共融於統一之中，便是一種遠見。誰願意在互相猜忌的遊戲（監犯遊戲 prisoners' game）中首先冒險讓步，誰便是有氣量。制度的發展不是一次過的遊戲。反覆多次的遊戲能不能帶來良性的經驗，就視乎我們在每次交往中，眼光能不能超越目前的利害，看到對制度的長遠後果。因此我建議以下一些原則，這些原則有的是來自其他國家在有關大政治秩序中，地方自治成功的經驗<sup>⑩</sup>。

第一，我們一切的行動，應以了解為「分歧共融於統一」的「一國兩制」為最高原則。我們的視野不着重眼前利益的維護，而在於長遠制度的需

要。因此：

第二，過渡期為了防範英國或針對具體個人所採取的措施，不能當做九七之後制度發展的先例<sup>⑪</sup>。

第三，有關香港本土政治制度的運作細則，特別是基本法所沒有規定的，或並非屬於全港層次的制度，香港人可以自行制定或修改。

第四，1997後有關香港本土政治制度中所發生的憲法衝突，應當透過香港本地的法院解決（這個原則似乎已在基本法第一百五十八條中有所規定）。

第五，香港的民主化應當完全植根於香港，定位於只針對解決香港本身的問題。

以上是我最近對香港政治發展反思的一些淺見，歡迎各位先進多多指導。

「一國兩制」的制度發展受歷史包袱的影響，有很多局限，局限的特徵在於各自對保衛眼前利益的執着。突破歷史局限的條件需要在視野與氣量方面下工夫。

#### 註釋

① Jon Elster, *Ulysses and the Sirens*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979; and *Slomonic Judgments: Studies in the Limitations of Rationality*, New York: Cambridge University Press, 1989.

② James G. March & Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press, 1989.

③ Robert T.Y. Chung, *Political Reforms? What The People Said, A Summary of Popular Poll Findings Up to 10 February 1993*, Hong Kong: Social Sciences Research Centre, The University of Hong Kong, 1993. Kuan Hsin-chi & Lau Siu-kai, *Public Attitude Towards Democratic Reform in Hong Kong*, (forthcoming). 關信基和劉兆佳的調查顯示，香港人對民主改革的期望有上升的趨勢。對維持政治現狀或

推行進一步民主改革這兩個選擇，1990年被訪者的取向為43.1%對38.5%；而1992年的數據是30.5%對59.8%。

④ 關信基和劉兆佳在1987年發表的一篇文章裏，嘗試估計各方面的基本立場。請參考：Kuan Hsin-chi & Lau Siu-kai, 'Hong Kong's Search for a Consensus: Barriers and Prospects', in Hungdah Chiu, Y.C. Jao, & Yuan-li Wu, (eds.), *The Future of Hong Kong: Toward 1997 and Beyond*, New York: Quorum Books, 1987, pp. 95–114.

⑤ Jon Elster, *Ulysses and the Sirens*, pp. 113, 115.

⑥ Elinor Ostrom, 'Rational Choice Theory and Institutional Analysis', *American Political Science Review*, 85, 1 (March 1991), pp. 237–43.

⑦ H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford: Oxford University Press, 1961. 此書對法則(rule)提供精闢的分析，請特別參閱第77至79頁。

⑧ Adrienne Windhoff-Heritier, 'Institutions, Interests and Political Choice', in Roland M. Czada & Adrienne Windhoff-Heritier, (eds.), *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1991, pp. 39–40. Windhoff-Heritier 認為制度歸根到柢來自選擇。

⑨ 理性選擇學派並非沒有制度的概念。傳統上，它把制度看成是因果假設之前的當然(given)：近年來，則明確地把制度看成是選擇行為的環境(environment, context)。這個環境，構成對選擇行為的限制，或選擇行為所想反應的對象。George Tsebelis 甚至說，理性選擇分析正正該集中在制度對理性行為者的限制方面。參考：George Tsebelis, *Nested Games, Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press, 1990. 請特別參閱第40頁。

本文作者認為，制度不光是環境，而限制的概念也是有誤導作用的。制度並非像地心吸力對人的跳躍行為那種限制能力，因為制度和人有

一個談判的關係。另一方面，制度對人的行為的影響，是基於「應然」的考慮，有價值判斷的成分。基於這個意義，制度不是(有消極含義的)限制，也不是像汽車該靠左行那樣的(交通)規則，而是一種(有積極含義的)行為指引。

⑩ 例如：一國兩制中關於兩制各自的權力範圍，即系統疆界原則；關於誰可以獲得甚麼政治位置，即角色原則；關於甚麼角色可以做甚麼事，即權威原則；關於怎樣作決定的辦法，即決策原則；關於甚麼是可以讓人知道，甚麼是不能讓人知道的東西，即資訊原則；甚麼政策可以採取，甚麼不可以，即政策原則。這些原則如何形成，如何運作，如何變遷，與殖民地時代有何不同，都是很豐富的研究題材。

⑪ 關於香港過去的憲政發展，可參考：G.B. Endacott, *Government and People in Hong Kong 1841–1962, A Constitutional History*, Hong Kong: Hong Kong University Press, 1964. Ian Scott, *Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*, Hong Kong: Oxford University Press, 1989.

⑫ 這個矛盾將來也許還會存在。Kelvin P. Lane 指出，中國對香港政策的中心思想是主權的體現。這個傳統會延續到1997之後。不錯，九七以後英國的統治結束了，主權問題技術上不再存在。可是，英國根據中英聯合聲明，有國際條約義務，監察該聲明的實施情況和對某些問題提出異議。而中國則處於兩難之中：既承認該聲明的國際規範作用，又主張香港問題是中國自己的事。參考：Kelvin P. Lane, *Sovereignty and The Status Quo, The Historical Roots of China's Hong Kong Policy*, Boulder: Westview Press, 1990, pp. 138–39.

⑬ Stephanie Lawson, 'Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization', *Comparative Politics*, 25, 2 (January 1993), pp. 192–95. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale

University Press, 1971, Chapter 1.

⑭ Lee Ming-kwan, 'Politicians', in Richard Y.C. Wong & Joseph Y.S. Cheng, (eds.), *The Other Hong Kong Report 1990*, Hong Kong: The Chinese University Press, 1990, pp. 113-30.

⑮ 我們當然也可以討論任何新制度的安排，是否有利於整個大的政治秩序的發展，亦即有利於民主基礎條件——容忍和共識——的建立。例如各級議會委任制度的保留，便不利於政治競爭的學習。假使上級議會還保留着委任制度，下級議會就不妨取消，好讓整個香港的政治秩序吸取經驗。再如選舉制度的取捨，(多議席、多票)比例代表制便是比(單議席、單票)多數代表制較為優越的制度資本。在理論上說，(單議席、單票)多數代表制的好處，是向選民提供較為清楚的選擇，和有利於維持政府的穩定。但是在香港的現實設計中，選舉並非產生政府的機制；那麼，我們就應當選擇在本質上比較公平的(多議席、多票)比例代表制。而且，相對(單議席、單票)多數代表制而言，(多議席、多票)比例代表制在本質上比較有利於共識政治的發展。香港人在共識政治與對抗政治之間，毋寧是傾向於選擇前者。親中的政治勢力看來也是比較傾向於(多議席、多票)比例代表制。選擇這個制度，有助於增加中國對民主選舉的認同。基於以上眾多的考慮，(多議席、多票)比例代表制實在是比較優勝的制度資本。

⑯ 劉兆佳和關信基曾經分析過在香港政黨發展的困難。參考：Lau Siu-kai & Kuan Hsin-chi, 'Hong Kong After the Sino-British Agreement: The Limits to Change', *Pacific Affairs*, 59, 2 (Summer 1986), pp. 227-34. 在該文中，作者沒有考慮選舉對政黨發展的影響。

⑰ 關信基和劉兆佳在1988年的一項調查中，發現有多達50.5%的被訪者不贊成香港人組織政黨；可是，在1992年的一項類似的調查中，發現不贊成香港人組織政黨的被訪者只有29.3%。此外，在1990年的一項調查

研究中，有43.6%的被訪者認為，香港有了政黨會導致香港政治不穩定；同樣的問題在1992年的調查中，只有31.9%的被訪者持此觀點。

⑱ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 該書有關自治組織成功條件的討論，是關於共同自然資源之使用與管理。表面上，這跟香港政治制度的成功條件沒有直接的關聯，但仔細參閱，還是會得到很多啟發的。

⑲ 這條道理很簡單，制度是長期適用於普遍類別，包括處理將來發生情況的規範。例如，為了主要官員的「直通車」問題，香港政府需要向中國政府提供多於這些主要官員數目的高級公務員的人事檔案，並進行有關任命、升遷等問題的探討。這是過渡期的權宜之計。但若變成先例，就可能破壞了基本法第四十八條第四節有關行政長官報請中央人民政府任命主要官員的背景精神，這將影響大家對港人治港的信心。

關信基 台灣國立政治大學法學士(1963)、德國柏林自由大學政治學碩士(1967)、德國慕尼黑大學政治學哲學博士(1972)。曾在英國牛津大學研究訪問。現職香港中文大學政治與行政學系講座教授及大學服務中心主任。英文專書有 *The Non-Proliferation Treaty and the Federal Republic of Germany* (1973), *The Ethos of the Hong Kong Chinese* (合著 1988), *China Review* (編著 1991), *China Review 1992* (編著 1992)。另曾發表中英文論文多篇。