

# 香港的政治演變

周明

## 一 信任與政治發展

「信任」是政治發展中關鍵的文化價值。二十年來，香港最出人意表的變化是民主黨和中央政府就政制改革的「破冰談判」，結果讓2012年的選舉改革得以「起錨」。困擾了中央和香港二十年的「六四」問題被暫時拋開，政治信任看來有重建的生機。回想當年，中英兩國政府就香港主權問題談判期間，香港民主派勢力基於民族感情和當家作主的願望支持回歸，並獲趙紫陽容許香港發展民主的承諾。這一切意味香港的世紀演變有一個良好的開端。香港人對「六四」事件的參與、港英政府的應對措施①、中央另起爐灶「推倒重來」的報復，破壞了中央和香港人之間本來脆弱的信任。同時，香港「九七」問題的高度國際化，也加深了中央對外國勢力利用香港顛覆中國的戒心。香港九七後的政治變遷就在互相猜疑的環境下開展。這一方，民主事業演變為「抗共」工具，以提防在香港發生類似「六四」事件；那一邊，管治的關鍵是要「牢固地掌握在愛國愛港人士手中」。於是，「六四」事件以來的香港政制改革遂表現為「時間政治」的角力，亦即「盡快實現雙普選」和「按實際情況、循序漸進」的鬥爭。如今，政治信任好像有重建的希望，但前景還得看大家對香港人要當家作主的願望有多認真對待。這就牽涉到誰統治香港的問題。



## 二 「一國兩制」與民主發展

管治結構是政治的基本元素。發展的政治含義之一正是管治結構的變化。通俗易懂的問法是「誰統治？」早年有個說法：「(按順序)是馬會、怡和、滙豐銀行、港督」②，較新的意見是：「『第二支管治隊伍』擁有『依法行使中央管治香港特區的憲制權力』」③，更轟動的觀點說：「是跨行業企業集團」④。這些看法一致

地揭發「港人治港」願望的虛無。歷史似乎顯示了香港的宿命是受外來勢力主宰的。從鴉片戰爭建立殖民地到中英政府決定九七後香港的前途都是如此。回歸後的香港呢？就政治發展立論，好不到哪兒去。

根據「一國兩制」的框架，特區實行「高度自治」。然而，「一國兩制」和「高度自治」只是抽象的概念，實踐上出現爭議時，誰的話說了算才見真章。此時，只有獨佔「一國」代表權的中央能設定議程、解釋法律或潛規則，以及決定改革議案的方向或框架。例如，《基本法》附件一和附件二規定了行政長官和立法會的產生辦法。當中規定了1997到2004年的政制改革按一套明確的計劃漸進。至於2007年以後的發展則是：「如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會的「批准」（適用於行政長官）或「備案」（適用於立法會）。這條文可以如此解讀：香港特區可以起碼就立法會2007年以後的改革享有高度的自治權，亦即人大常委的角色只限於「備案」。然而，2003年香港回歸紀念日發生的五十萬人針對國家安全立法的示威後，中央判斷香港民心還沒回歸，決定必須調整香港政策，採取「有所為」的方針。此後，對「高度自治」的官方論述從早年的「國防與外交之外的事務」調整到「凡是中央給多少就是多少」。透過2004年4月6日及26日的兩次釋法，人大常委否決了2007及2008年的雙普選，並對《基本法》附件一與附件二原有的三個修改程序，追加了兩步先行：（1）行政長官就是否需要進行修改向人大常委會提出報告；（2）由全國人大常委會予以確定。「三步曲」遂變為「五步曲」！

2007及2008年雙普選被否決後，香港人的要求是2012年雙普選。2007年行政長官選舉時，候選人曾蔭權聲稱特首有憲政責任推動民主發展，並承諾當選後會在任內徹底解決雙普選的問題。是年12月29日人大常委會再度釋法，否決2012年雙普選，但提出2017年行政長官「可以」由普選產生，在此之後，亦即最快2020年，立法會全部議員「可以」由普選產生。當香港泛民勢力在2009年政改諮詢期要求討論最終達至雙普選的路線圖時，特首曾蔭權坦言他未獲授權處理2012年以後的政改事宜。隨着「時間政治」的推演，加上特首在政改方面的憲政責任的矮化，香港的「高度自治」宣告縮水。雖然如此，不認命的香港人還多的是。

### 三 本土認同與主體性發展

伴隨「一制」的弱化是香港公民意識、本土認同、民間社會和群眾政治的強化。廣深港高速鐵路香港段工程（以下簡稱高鐵）的爭議可以說是這些現象的高潮。

對這條耗資27億的顧問研究及669億元造價而只有26公里的高鐵，因為在代表精英政治的立法會中掌握了鐵票而滿懷信心獲得撥款通過，特區政府一直低估社會上的群眾情緒，並抗拒和社會中的反對勢力真正溝通。2009年中，高鐵工程即將上馬，工程範圍內的石崗菜園村面臨遷拆，群眾抗議行動正式開始。7月28日，一群關注高鐵工程的人士發起名為「高Hing廿六公里三日兩夜環評DIY」毅行，吸引近百人參加，於米埔新村起步，沿着高鐵路線步行，當中

五十三人走畢全程，抵達港鐵柯士甸站對開空地，即計劃中的高鐵西九總站。此後還有11月29日由民間團體組織、有一千至三千名市民參加的反高鐵遊行和部分人士留守政府總部的靜坐。12月初高鐵進入申請撥款的關鍵階段，氣氛也因此升溫。除了立法會大樓外，抗議議案獲得立法會工務小組通過高鐵撥款申請的示威之外，「反高鐵·停撥款大聯盟」和「八十後反高鐵青年」發起「12.18請假包圍立法會」行動。該行動前三天，七名「八十後反高鐵青年」，以「苦行僧」的形式，赤腳在立法會門外行走。他們手持稻米，「七步一跪」，表達「不讓其撒落在地，不讓其隨之淡忘，不讓其瞬間消失，是以象徵年輕人對香港的承擔，對未來的想像」<sup>⑤</sup>。18日，立法會財務委員會審議高鐵撥款，樓外遭逾千人包圍。會議結果是高鐵撥款押後到翌年1月8日表決。是日，撥款申請終於獲得通過，樓外也免不了激烈的示威。「八十後反高鐵青年」隨即參加了「五區總辭、變相公投」運動，並推出五位候選人競逐立法會因有議員辭職而即將舉行的補選，以保證選舉不會由於公民黨／社民連的候選人沒有對手自動當選，從而達不到透過選舉取得就「實現真普選、取消功能界別」議題公投的效果。「八十後」的政治活躍在短短幾個月時間成為城中的熱門話題。

「八十後」的政治參與跟以前的（例如1960年代的天星小輪加價抗議、1970年代的「認社關祖」，以及1980／90年代的民主運動）有啥不同？答案是主體意識和本土認同的突出。「本土認同」廣義地說可以追溯到上世紀中葉開始的、土生土長的香港人對香港的「歸屬感」。更準確地說，本土認同是回歸後年輕一代人對本土歷史文物及香港核心價值的濃厚感情，伴以「反發展至上」和「永續發展」的意識。反高鐵運動展現着這些感情與意識，不過是保衛中環皇后碼頭、灣仔囂帖街（利東街）和尖沙咀天星碼頭巴士總站等運動的深化。

至於「主體意識」，我們可以引用「八十後」的一位文化評論人陳景輝的話來說明<sup>⑥</sup>：

如果說當下民主路線之爭存在於一派只講求原則，而另一派則僅察言觀色，我希望提出第三條衡量的尺度：主體。……我們便得以在原則和妥協之外開闢不同的民主道路。這是一條不以大膽或怯懦的語彙來自我描述的香港民主之路，即不純粹以跟權力的距離來自我定位，而是希望建構一份更具連續性、繼往開來的主體認同：堅持2012雙普選，不是因為大膽，而是為了追認我們自己被不斷壓抑的主體性，並在這份追認中，超越那一由「歷史勝利者」／「今日支配者」硬套在港人頭上的政治時間概念。只有如此，前人未完成的種種才不會白廢，而我們的當下即使無法獲勝，也一樣燃燒未來。

除了強調香港人的主體性和主體認同之外，「八十後」的活躍份子也講究在活動時的身體語言。「高Hing廿六公里三日兩夜環評DIY」毅行和「七步一跪」的苦行，目的不是去說服，而是去感動旁人。還有，這些「八十後」的特徵也包括關注民主與民生的緊密關係，因此他們深入社區、菜園村等基層鄰舍並住下來去

體驗生活。甚至有人對政治體制改革沒有信心，而寧願專心針對個別與民生相關的政策爭議去發動對體制的突擊。無論如何，「八十後」並非鐵板一塊、組織性強的群體，卻擅長於透過新媒體的威力做出「快閃」的集體行動，令當局的傳統「河蟹」策略無用武之地。無可否認，世代交替是未來香港政治發展的重要元素。

#### 四 融合不應抗拒、特色更需發揮

總結可以很簡單。香港的回歸固然是殖民地位的結束，但不是重返鴉片戰爭前的中央地方關係，而需要雙方共同建構新的模型。中央與地方就政制改革的「破冰談判」，擱置了「六四」事件的爭論，但不表示已經解決了香港這「一制」差異的價值系統如何能在「一國」內保存及發展。鄧小平的「一國兩制」思想本來就是關於統一與多元的「融合」。就政治體制而言，香港在這融和大業中應有能力做出貢獻。在發展「一制」的特色方面，香港的優勢自不待言。至於「融合」，我們也應當有獨特的角色，因為香港一直是在中西價值衝突中生活過來的。長遠而言，全球化、亞洲區域化和國家一統化全都無可避免，香港的發展之道本來就得在「融合」的大潮中「滑浪」，因此該善用特殊的歷史經驗和已累積好的價值與體制遺產，去繼續發揮本身的特色。這個歷史角色上焉者可望達成陳方正所期許的「模版功能」<sup>⑦</sup>，下焉者起碼立此存照：香港為了祖國走出世界的宏願盡了責任。

##### 註釋

① 准許二十五萬香港人可以擁有居英權、通過人權法案，以及彭定康(Christopher F. Patten)政改方案賦予更多選民在功能界別有投票權等等。

② 參見Richard Hughes, *Borrowed Place, Borrowed Time: Hong Kong and Its Many Faces*, rev. ed. (London: Andre Deutsch, 1976), 23。

③ 「第二支管治隊伍」是「香港特區建制隊伍」的另一支「中央、內地從事香港工作的幹部隊伍」。參見中聯辦研究部部長曹二寶發表的文章〈「一國兩制」條件下香港的管治力量〉，《學習時報》，2008年1月28日。

④ 參見潘慧嫻著，顏詩敏譯：《地產霸權》(香港：天窗出版社有限公司，2010)，頁35。書中沒有正面分析財富勢力和政治結構之間的關係，只是提到一些官商勾結的事例。

⑤ 林輝：〈請假反高鐵，年輕人為了甚麼？〉，《香港經濟日報》，2009年12月17日，頁A36。

⑥ 陳景輝：〈這是一場關乎時間的戰爭〉，《明報》，2010年5月16日，「世紀」版，頁D08。

⑦ 陳方正：〈從「一國兩制」看二十一世紀〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，1997年6月號，頁4-11。

**關信基** 梵蒂岡宗座社會科學院院士，香港中文大學政治與行政學榮休講座教授，公民黨創黨主席。