

治港思路的檢討

劉迺強

自上世紀八十年代，英國主動向中國提出香港前途問題開始，中英雙方都很認真的探討九七之後如何治港。英方的構思，簡而言之是以意識型態組成拒共大聯盟。一方面「還政於民」，循標準的非殖民地化走向獨立的道路，推行代議政制，並從中培植一黨獨大，與中國政府長期抗衡。

《中英聯合聲明》於一九八四年十二月十九日在北京簽署，而早在八四年中，英國知道大勢已去，不能不交出主權，便在七月十八日實行偷步，搶先以港英政府名義發表《代議政制綠皮書——代議政制在香港的進一步發展》香港政治制度發展的諮詢文件，提出香港要建立一個「使其權力穩固地立根於香港，有充份權威代表港人意見，同時更能較直接向市民負責」的政制，亦即代議政制；時下流行的「還政於民」，也是以這裡作起源，其最終目標就是循序漸進地發展民選政府機關。其後於同年十一月廿一日發表《代議政制白皮書——代議政制在香港的進一步發展》，正式公佈這個政策。在綠皮書一公佈之後，中方便高調表態反對，聲明英國於九七是「還政於中國(人民)」，而並非在港「還政於(香港市)民」，當時的新華社社長許家屯更直斥這是搞「獨立政治實體」。

八五年的香港立法局選舉試行間接選舉，其中廿四名議員分別由選舉團和功能組別選出，每類各選十二名。港英政府在八七年五月推出《一九八七年代議政制發展檢討綠皮書》，諮詢公眾對一九八八在立法局推行直接選舉的意見，並成立民意匯集處收集和整理市民的意見，及進行兩項民意調查，結果顯示約七成市民反對八八年在立法局推行直選，三成則支持，最終八八立法局並沒有推行直選。當時已有不少人指出，真實的原因是基於中方的壓力而叫停。

無論如何，通過代議政制，已實質上為「還政於民」打破了一個大缺口，之後我親眼看見港英多番促成政黨，和四出宣傳「一黨獨大」，幾年間香港確實出了不少政黨，大都無疾而終，始終未有出現過任何「一黨獨大」的情況。直到八九年「六四」事件，香港市民普遍受到很大的震盪，一直被港英政府監視和排斥的社運/學運圈子裡，以太平山學會為核心，司徒華和李柱銘為領導，號召民主派大團結，成立港同盟。港同盟與匯點於九四年合併為今天的民主黨，在當時的政治大氣候和港英的悉心培植，在選舉中氣勢如虹，頗有「一黨獨大」的趨勢。最起碼，以前的民主派政黨，除了小小的民協之外，已完全被納入民主黨內，囊括議會中大部份議席。

九二年彭定康出任香港總督，即時在首份施政報告上提出政治制度改革方案，包括於九五年最後一屆香港立法局選舉大幅度增加直選議席，又新增加九個功能組

別（即所謂「新九組」）變相直選。中方認為，彭定康在沒有透過中英聯合聯絡小組與中方達成共識之下，擅自對政制作出重大改變，出現了「三違反」：

1. 違反英方在《中英聯合聲明》的承諾，未有在雙方達成協議下單方面公佈政制重大改革的草案。
2. 違反與《基本法》銜接的原則，單方面改變行政長官選舉委員會的組成，及《基本法》所規定第一屆立法會議員的產生辦法。
3. 違反中英兩國政府達成的協議、諒解共識和載於兩國外長互相交換有關香港政治體制發展與《基本法》銜接達成的諒解的七封信內之協定。

中方感到英方不尊重其對中國政府的承諾，宣佈原來中英雙方協議最後一屆立法局議員可全數過渡成為特區第一屆立法會議員，即所謂「直通車」不再有效；並決定「另起爐灶」，成立預委會以及臨時立法會（簡稱臨立會）作為第一屆特區立法會成立前的替代，用以通過特區成立時必不可少的法律。民主黨和民協杯葛臨立會，到回歸後第一屆立法會選舉時，民主黨已經拿不到立法會內半數的議席。自此一蹶不振，雖然於二零零二、零三年藉反對廿三條立法，作拼命一擊，零三年區議會選舉成績輝煌，但零四年立法會選舉，民主派全面分裂，成為泛民主派，民主黨淪為立法會內第三大黨：「一黨獨大」的美夢，只能依靠去年底政改事件中的「綑綁」方式達成。綑綁的結果，也只不過是六十議席中的廿五票，攔截需要立法會三分二多數通過的重要法案，敗事有餘，但要成事，已經顯然不足。反對派希望通過新成立的公民黨作內部重組，達致中興，但掙扎也沒有用，儘管今後香港政壇仍會波瀾起伏，這條治港路線，已注定滅亡。

中方的構想，則是以寬鬆的定義界定愛國者，組織成廣泛的愛國統一戰線，進行跨階級的大團結。構思的內容是由非政黨成員的社會精英出任行政長官，率領廉政高效的公務員系統，依法實行「行政主導」的管治，而各政黨的作用是反映民意、對制行政部門作民主監督，支持特首和特區政府依法施政。

「一國兩制」的總設計師鄧小平於一九八四年十月三日接見香港國慶觀禮團的以下一番話最能表達這構思的精粹：「在過渡時期後半段的六七年內，要由各行各業推薦一批年輕能幹的人參與香港政府的管理，甚至包括金融方面。不參與不行，不參與不熟悉情況。在參與過程中，就有機會發現、選擇人才，以便於管理一九九七年以後的香港。參與者的條件只有一個，就是愛國者，也就是愛祖國、愛香港的人。一九九七年後在香港執政的人還是搞資本主義制度，但他們不做損害祖國利益的事，也不做損害香港同胞利益的事。所以不能籠統地反對參與，也不能籠統地反對干預。港人治港不會變。由香港人推選出來管理香港的人，由中央政府委任，而不是由北京派出。選擇這種人，左翼的當然要有，儘量少些，也要有點右的人，最好多選些中間的人。這樣，各方面人的心情會舒暢一些。」

許家屯在回憶錄中表示，他來港的任務之一，就是物色和栽培香港資本家下一代，參與治港行列。現在看來，董建華、吳光正、唐英年、李國能/國寶/國章等，都應該是當年工作成果。另一方面，這愛國大團結的參政核心是於一九九二年七月成立由傳統愛國愛港人士成立的民建聯，多少是同一陣線的，是由港英時代委任來自工商界及專業界議員轉功能團體議員於一九九三年創立的自由黨。從成立的時間看來，很明顯這兩個政黨都是應對彭定康的政改而出現的，它們都不是有意識的培植，因為中方的心態是政黨不妨多，只要愛國愛港便成，類似的大小政黨也曾出現過，淘汰下來，就只有兩個而已。

由於民建聯成立的宗旨就是「民主建港」，回歸前在立法會中與港同盟/民主黨抗衡，回歸之後支持特首和特區政府依法治港，為行政部門提出的法案政策護航保駕。慢慢下來，就被對手標籤為「保皇黨」，其民望和選舉時的得票，往往與特首和特區政府的處境掛勾，榮辱與共。董建華政府處於低潮時，民建聯確實吃了不少啞巴虧。而在愛國大團結於一些問題之上未能佔大多數，而其中一些成員，如自由黨、早餐派/泛聯盟等，又許多時飄忽不定，行政立法關係十分不穩定，行政部門較難推行政策。發展到今天，連民建聯都拒絕當「有辱無榮」的「保皇黨」，在最近的年度靜思會上，特區政府出動政務司司長和政制事務局局長電個大員親赴東莞參加，主動提出要建立戰略性夥伴關係，答應於政策推出之前，會提早諮詢該黨，但民建聯主席馬力堅持今後不會盲目支持政府，只會「有理、有利、有節」地與政府建立更密切的戰略夥伴關係。大團結基本上已經不再存在，剩下來的，只是政治上的交換而已。

另一方面，跨階級融和的追求，實際上的結果是社會貧富懸殊更加利害，社會更加分化，跨階級大團結的路線在新的形勢之下，便顯得十分保守，甚至被攻擊為「官商勾結」。而社會上許多時對意識型態反共大聯盟和愛國跨階級大團結的抉擇，並不在於其親中/拒共的分野，而在民生政策上的表現，中產階級對大財團的壟斷，和無孔不入的滲透、無所不用其極的榨取，自身的利益被侵凌，發展空間受壓抑，更加不滿。特區政府不但沒有正視這重要的社會趨向，以為只要經濟回復增長，社會便趨向祥和。而民建聯於與港進合併之後，更脫離基層，這一誤區不但使反對派不時有機可乘，同時也造成民建聯內部接近基層的工聯系的巨大張力，不時傳出要另建新黨。資本主義社會中，階級矛盾是客觀存在的，需要政府介入作調和，片面的偏袒財團利益，與社會和諧只能背道而馳。只有政府出面作必要的轉移支付，財團願意負起更多的社會責任跨階級大團結才能維持下去。

在這形勢之下，尤其是在董下會上之後，便出現了「政府黨」的提法。嚴格來說，共產黨也是「政府黨」，執政決策者並非來自政客，而是由公務員組成。他們不屬於任何階級，理論上更能不偏不倚地掌握整體利益。問題是共產黨說到底是一

個意識型態的組合，是一開始便抱馬克思列寧主義宏觀理想的革命黨轉型的執政黨，而幹部在上升的過程中，仍受這理想的薰陶和篩選。香港的公務員則從開始就只是高薪打工仔，而過去殖民地管治期間，從來都只訓練他們執行，而不讓他們作決策。像今天，要公務員出來收拾殘局，實行「強政勵治」還可，長遠來說，要求公務員帶領香港再創新高，則並非他們力所能及。

從以上分析，兩條治港的思路都已證實行不通，主要原因在三個方面：

1. 兩條思路都希望東風壓倒西風，或者西風壓倒東風，但即使在回歸之前的環境，民主黨幾乎「一黨獨大」，因為社會上客觀存在不同的觀點，民建議始終沒有被殲滅。回歸之後，比例外表制選舉更保證了社會外種流派的大小生存空間，誰也吃不掉誰。以二零零四年立法會選舉的得票率為例，民建議和泛民主派是四六比。這比例可以因為各種原因而會有些微波動，但在可見的將來，很難出現三七、二八、一九的局面。
2. 兩條思路都是基於香港以外的考慮，而並非從香港實際的情況出發的一廂情願。隨著民主化的過程，各從政者都不可能不考慮選票的得失，都不可能長期脫離香港的政治和社會現實。
3. 即使從基本法草委會到今天策發會政制小組的討論，很奇怪地大家都不約而同地從一個獨立國家的角色去研究香港制治和政制，所參考的，亦是世界上其他獨立國家。「一國兩制」之下的特別行政區，其高度自治程度比聯邦有過之，但有一點，特別行政區始終是單一制國家底下的一個地方政府，它沒有剩餘權力，更不可能退出。這一點，在台灣不但反對「一國兩制」的明白，連贊成的都很清楚，只有香港的反對派刻意視而不見，而建制派又希望能掩耳盜鈴，引致如港大法律系主任公開說「人大釋法對香港沒有約束力」之類的奇談怪論充斥市面，而我們到今天仍在獨立國家的政制設計之中尋找靈感和依據。

錯失指出之後，前路茫茫，一時之間我未能開出什麼良方妙藥，我只知道，底線是一定要從一個高度自治的地方政府出發，同時要照顧到香港多元社會的各種不同要求。現時我能提出的，只是各方延長休戰，擱置爭議，致力發展，遂致三至五年短期表面的和諧。經過多年的折騰，目前香港各環節都受重傷，主觀上都希望養生息。休戰喘息期間，社會自然會出現各方面的反思，對下一階段的發展，一定會大有好處。要是休戰期間什麼外國勢力還想在香港翻雲覆雨，它一定會吃不了，兜著走。

2006/4/9