

轉變中的香港政治秩序及對臺港關係的啓示

丁 偉

(本文發表於民國八十一年六月二、六日在台北由國際關係研究中心所主辦的「臺港關係展望」研討會上。)

(香港浸會學院傳理系講師)

前言：國際新秩序及區域新秩序中的香港

從傳統到現代、從東方到西方、從中國到英國（以至於美國）、從海峽此岸到海峽彼岸，香港這個蕞爾小島，雖然一直都生活得很好，但却總是處在這樣那樣的夾縫之中。基於種種令人沉重的歷史及政治因素，香港人從來都不能獨立自主地主宰自己的命運。踏入香港殖民地歷史的最後階段，處身在蘇聯東歐陣營崩潰後急遽轉變的世界中，我們如何看待這個依然發揮著絢爛光彩的社會？狄更斯名句，「這是最好的時代，也是最壞的時代」已被使用了無數次，如此般的概括，事實上也流於過分簡單。儘管西方國家經濟不景氣，每年仍有超過六萬名香港人移民他國，^①但亦有不少人說目前的香港充滿著無數挑戰與機遇，「有人辭官歸故里，有人漏夜趕科場」。現實與功利主義掛帥的香港人本來沒有太多國家與民族的包袱，對香港

註① 最近六年移民統計數字可見下表：

年份	移民人數
一九八七	三〇、〇〇〇
一九八八	四五、八〇〇
一九八九	四二、〇〇〇
一九九〇	六二、〇〇〇
一九九一	六〇、〇〇〇
一九九二 (預測)	六〇、〇〇〇

一九九一年離港移民特徵

二五、四四歲 擁有大學學位 專業人士／行政人員	占移民百分比 四七％ 一七％ 三五％	占總人口百分比 三七％ 四·六％ 一一％
-------------------------------	-----------------------------	-------------------------------

資料出處：香港政府，見明報，一九九二年三月四日。

轉變中的香港政治秩序及對臺港關係的啟示

這塊土地也就沒有太強烈的歸屬感，只要好便留下來，不好就想辦法離去，到一個較佳的地方去「安身立命」。不過今天樂天知命的香港人也被迷惑了，個人何去何從，香港何去何從，個人前途與香港前途有什麼樣的關係，這些問題都縈繞著無數香港人的腦際。

香港是一個永遠向前，却又看不到前景的城市。恰好是由於看不到前景，使香港人更勇於為當下而拼搏努力，締造一個又一個的奇蹟。繼成為世界第十大出口地區之後，更利用中國大陸開放改革之機，帶動華南地區區域經濟的發展。在迎向「九七」的路途中，香港似乎看到未來的出路，是和廣東省特別是珠江三角洲融為一體。廣東人在政治上唯唯諾諾，經濟上却是快馬加鞭，以肯定「四個堅持」及擁護「中央」為前提，爭取更開放大膽的措施。香港人過去數年，的確在政治上嘗試向「中央」爭取多些權利，特別是加速民主政制的速度，但效果乏善可陳，到頭來所得有限；而在香港人最擅長的經濟領域，透過投資設廠，香港竟然把整個珠江三角洲的精神面貌改變過來了。不單是人民生活水平提高，連當地人的文化、價值觀以至生活方式，也逐步向香港看齊。「廣東香港化」已成事實，但「香港廣東化」不也是香港回歸中國的一條道路？即是說，只搞經濟不談政治，無條件肯定「中央」管治及其制定的政治秩序，以換取更靈活的政策及生存空間。香港有能力聯合廣東省「走向世界」，也就儼然成為區域經濟的火車頭，使廣東省擺脫「中央」的嚴苛掣肘，而香港則成為「和平演變」的前哨站。

香港似乎看到一條出路：它學習如何在中國共產黨開放改革與「四個堅持」的夾縫中生活，並逐漸摸索出兩條道理，一是在肯定中共統治的絕對權威的同時，儘量利用開放改革之機和廣東省融為一體；二是把這個「華南經濟圈」或「大香港經濟圈」帶到世界去，融入國際資本主義體系，使國際市場力量和華南經濟圈掛鉤，直接影響華南地區數以千萬人的生計。^②香港的「國際化」帶動整個珠江三角洲的「國際化」，而後者的國際化反過來又成為香港前途的最佳保障。就是這樣，越來越多人（特別是工商界人士），對香港前途感到樂觀，而本（一九九二）年一月下旬鄧小平南巡，更掀起了一片到南中國去的投資熱。

美國學者 Scalapino 教授在談到美國與亞洲關係時，說明後冷戰時期民族主義的興起，正受到其他兩股勢力的制約：地方主義（localism）及國際主義（internationalism），^③而三種力量的交錯制約，將對未來世界起主導作用。香港正好為

註②

大陸經濟學家對於香港帶動華南地區經濟發展極為注意，某些人更大感雀躍。經濟學家王塚提出「通過開放對接的辦法，使深圳、大亞灣規劃區同香港形成一個開放型經濟圈，在華南開闢一條從大陸本上直接進入國際市場的大通道，讓深圳等港口城市相繼成為直接躋身於世界市場的開放的國際都市。」香港中國通訊社廣州五月廿一日電、文匯報，一九九二年五月廿二日。

註③ R. A. Scalapino, "The United States and Asia: Future Prospects," *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 1, Fall 1992, pp. 22-23.

這個論點提供最佳註腳。在民族主義的大旗下香港只能回歸中國，但地方主義及國際主義帶來的正面影響，似乎又蓋過了民族主義及接受中共統治所帶來的負面效果。

就是在這個轉變中的國際政治秩序及區域秩序所構成的宏觀政治經濟環境中，儘管香港人從過去以至現在都不能決定自己的命運，但由於香港作為國際城市的背景及亞太地區最重要的經貿中心之一，它的存在與價值，竟逐漸成爲中（共）臺、中（共）美以及中（共）英關係的核心課題。

首先，香港是中共提供給臺灣的「一國兩制」樣板，臺灣越是保持高度的自主性（不是獨立），越是不欲接受中共「一國兩制」的統一模式，中共則越會堅持此制度的「優越性」，儘量不對香港「動粗」，以維持其樣板作用。

至於中（共）美關係，以前論者談到兩國關係時一定會提及中（共）美蘇的大三角戰略關係，而爲了抗衡蘇聯，華盛頓把經濟利益和中國大陸人權問題等都放在次要位置。自蘇聯瓦解後，維繫中（共）美關係的「戰略理據」已消失，而中（共）美雙方當然希望從交往中得到實在的經濟及政治利益，結果 MFN（最惠國待遇）成爲兩國關係的核心問題，本來 MFN 只是兩個貿易伙伴建立互惠關係的條款，但由於它維繫著中國大陸沿海廣大開放地區的生計，也因此而成爲美國的有效政治武器。美國國會每年一度關於最惠國條款的討論，已成爲脅逼中共在多個方面（包括人權、知識產權、對外輸出武器、核科技及導彈技術、削減對美貿易順差）讓步的有效途徑。MFN 之所以「有用」，全賴於香港把沿海地區「國際化」，廣東省不能走回頭路，從而使國際經濟的相互依賴關係產生牽制中共的作用。儘管美國國內一些較爲「強硬」的議員仍然認爲中共讓步不夠，而且「口惠而實不至」，言詞上及文字上雖同意停止輸出導彈技術、又尊重人權等，實質上中共根本不會停止盈利極豐的軍火貿易，中國大陸人權狀況仍然未有改善等。④但他們亦強調撤回最惠國條款並不是最佳方法，反而 MFN 可以有助於鞏固「市場化」的南方，並在南方持續開放中繼續引入新觀念，而國營企業才應是美國經濟制裁針對的目標。⑤美國參議院已於五月廿一日通過「一九九二年美國—香港政策法」，即「麥康納法案」，把香港作爲一個「非主權實體」看待，

註④ Sullivan 提到一個名詞“creative ambiguity”，意即雙方都同意一些含糊其詞的言詞，但雙方又都各有解釋，結果使中（共）美雙方造成許多誤會。他認爲不能完全相信中共的「承諾」，要看其行動的實質。參看 R. W. Sullivan, “Discarding the China Card,” *Foreign Policy*, No. 86, Spring 1992, pp. 3~23。中共觀點則可參考 Ding Xinghao, “Managing Sino-American Relations in a Changing World,” *Asian Survey*, Vol. 31, No. 12, Dec. 1991, pp. 1155~1169。

註⑤ Sullivan, *op. cit.*, p. 22。民主黨眾議員洛西（Pelosi）及比斯（Pease）已提出法案，如果中共不滿足諸如人權、售賣武器等一系附加條件，大陸的國營企業將受到制裁。但副國務卿坎特（Kanter）則認爲制裁國營企業不切實際，因爲美國海關難以確定什麼貨物是國營企業所生產。參看信報及大公報，一九九二年七月一日，另參考 R. F. Holden, “House Panel Okays China MFN Conditions over U. S. Objections,” *USIS News Release*, July 1992。

藉以減低美國對華政策對香港帶來的壞影響，並監察香港的民主化進程及人權狀況。^⑥

無論如何，中（共）臺關係，中（共）美關係，以至中（共）英關係都已成為維繫香港繁榮穩定的「國際監管」機制。香港人既然不能單方面決定自己的命運，那就只能利用其國際性的特點，透過「借助外力」去牽制中共。

不過，在這篇文章中，我們無意對整個國際變局與香港的關係作全盤的剖析。本文旨在論述主宰香港政治秩序的各個主角如何縱橫捭闔，既維護本身的利益，又為過渡期留下烙印：

- (一) 主宰香港命運的北平政權，如何使香港納入其統治框架之內？「一國兩制」會為香港帶來何種影響？
- (二) 在後過渡期港英政府有什麼戰略部署？中共提及英方的「陰謀」是否有存在的理據？
- (三) 香港民間政治力量如何實行「自力救濟」？各個政治力量如何起承轉合、分化重組，從而在未來香港的管治秩序中定位？

最後可以一談的，就是在漸次成形的香港政治新秩序中，臺灣可以扮演的角色及身處的位置。在兩岸關係緩和的今天，臺灣在香港比起過去四十多年的任何時期有更多的活動空間，臺港關係的發展，將會成為中（共）臺關係中一個重要的變數。

中共對港政策與「一國兩制」

鄧小平在本年初南巡中，提到新加坡這個城市「管」得好：政府廉潔有效率，把整個社會由上而下管理得井井有條，很有秩序與規律。或許他心目中的榜樣正是新加坡，儘管在這個國家，人民的民主權利並不能完全得到保障。這裏引出一個問題，是否中國人都習慣「管」，即是由上而下的控制，才能使得社會發展上軌道。香港的華人並不太習慣受「管」治。英國人的統治是透過有效的行政管理，加上司法獨立，並且透過諮詢民意取得對公共政策的共識，既令香港市民很自由，每個人在享受自由的同時也能維護整個社會的安定的秩序。喜歡「管」人與不喜歡被「管」，走在一起當然會出問題。我們討論「中央」（北平）與地方（香港）關係，也要從這裏出發。

或許首先應界定清楚國家（state）與民間社會的關係這個概念。在西方封建社會，國家強於社會、高於社會，直接控制民間社會，所以社會沒有什麼自主性，民間形成不了力量，只能無條件地聽命於國家。作為國家代表，集國家權力於一身

註⑥ 中共對此當然有極強烈的反應，並認為美國透過立法，為將來在政治上插手香港事務，干涉中國製造法律依據。參看董行：「政治上插手香港事務的實質未變」，文匯報（香港），一九九二年六月廿六日。

的皇帝，操縱著每個人的生殺大權，桎梏了民間社會的發展。

到了資本主義時期，民間社會終於有所發展，掌握生產資料的資本家要爭取更多的政治自由，民間社會終於逐漸擺脫了國家的控制，成爲一個自主的體系。國家的干預與控制減少，民間社會就慢慢地形成了多元的政治經濟與社會力量。⑦衆多不同性質的團體興起，導致科學技術、文化藝術也能够突破國家的桎梏，自由在地飛躍發展，締造了前所未有的發達的資本主義文明。民間社會更要求國家爲它服務，現在不再是國家強於社會，而是由社會控制國家。不過，馬克思認爲這個社會是以資產階級爲主，他們藉著選舉，無非是要建立爲資產階級服務的資產階級國家，其他階級却受到這個國家機器鎮壓。但馬克思畢竟論證了國家與社會分離的過程，是人類文明的重大進步。

在中國大陸，十年開放改革使得民間社會獲得發展，個體戶與民間組織逐漸有生存空間。⑧當民間社會已經蓄積到一定力量，而且這些力量開始組織起來，要求國家作出一定程度的改革，以順應民間要求的時候，緊握國家權力的共產黨很憂慮自己的控制能力受到削弱。一九八九年的民主運動，被視爲國家與羽毛漸豐的民間社會力量的一場較量。「六四」屠殺標誌著黨不能把其操控的國家權力下放或受到掣肘，否則就會「亡黨亡國」，而歷史經驗證明蘇聯東歐多年積淀的民間社會力量足以令共產黨國家機器崩解。

我們擔心中國大陸這個國家強於社會、控制社會的格局，也會延伸到香港來。本來香港政府較能順應民間要求，「諮詢型」政府的實質是「開明專制」，按照劉兆佳教授的說法，是一個「低度整合的社會政治體系」，⑨意即政權與社會分離，政府只是有限度介入社會事務。但在一九九〇年四月由「全國人大」通過的香港「基本法」中，「中央」對未來特別行政區政府却是下了不少關鍵的限制。按照中共的精心設計，未來的行政首長權力很大，除了向香港人民負責之外，首先要向「中央政府」負責，由「中央」委任（第四十五條），在必要時還可解散立法局（第五十條）。反之，特別行政區立法機關權力薄弱，對行政首長的制衡十分有限。而且行政首長只由一個八百人選舉團產生，雖然到現在還未確定該八百人如何委出，但以選舉團而不是以全民普選方式選出行政首長，使人很容易作出如下推論：「中央」不難委出一個其屬意的人，使「中央」

註⑦ 參看榮劍，「論社會決定國家——政治民主的歷史觀基礎」，新華文摘，一九八八年第六期，pp. 15~17。另參看榮劍，楊逢春，民主論，上海人民出版社，一九八九年，二〇六、二一三頁。馬克思在這方面有詳細的論證，參看黑格爾法哲學批判，馬克思恩格斯全集，卷一，北京人民出版社，一九五六年，特別是頁三三四至三四四。

註⑧ 參看 Tang Tsou, *The Cultural Revolution and Post-Mao Reform*, University of Chicago Press, 1986, pp. 219~255.

註⑨ 參看 Lau Siu-Kai, *Society and Politics of Hong Kong*, Hong Kong: The Chinese University Press, 1982, pp. 17~21.

註⑩ 參看 Henry K. H. Woo, Chairman of the Hong Kong Institute of Economic Science, "The Challenge of 1997 and the Hong Kong Response," *Intellectus* (Bulletin of the HKIES), No. 20, Oct., Dec. 1991, pp. 1~3.

對港政策方針能够順利貫徹，又不致受到地方及民意嚴厲監管。

「基本法」第廿三條明文規定禁止顛覆「中央」政府及分裂國家等行爲，第十八條則指出在危急關頭「全國人大」可頒布法令，將「全國性」法律在香港實施；「基本法」的解釋權（第一百五十八條）及修改權（第一百五十九條）都屬於「全國人大」，也就保證了「中央」有能力在有需要時嚴密控制這個特別行政區。

以上說的是「國家」對未來香港政府在法律條文上施加的限制。另一方面，「國家」對香港社會的「參與」也在增加。我們避免用「干預」這個名詞，因為我們相信中共參與香港社會經濟事務的動機是良好的，沒有人會懷疑北平領導人搞好香港的誠意，而「干預」則帶有貶義。但問題的關鍵不在於動機，而在於效果。當中共參與香港的資本主義遊戲時，儘管動機良善——爲了香港的繁榮安定，順利過渡等，但香港的資本家却恐怕他們已逐漸把中國大陸的那一套工作作風帶過來了。在他們還沒有學到資本主義講求契約、信用、法治精神之前，我們就已經要接受他們的一套，如人情、面子、貪污等。^⑩許多跨國公司的駐港負責人也有同樣的疑慮，最近一個調查顯示，他們認爲香港的政治社會氣候臨近「九七」將會惡化，中共的干預程度將非常嚴重。他們更擔心，屆時商業罪行和腐化現象激增自不待言，政府管制和官僚主義亦勢必加強，而駐港公司也要加強和中共聯繫才能「通行無阻」，換句話說，屆時的商業環境將和今天中國大陸相類似。^⑪

事實上，一九八八年間，「國務院」港澳辦主任魯平因「基本法」草擬而經常來港，每次來都批評「中資」公司，叫他們不要破壞資本主義遊戲規則，不要打破人家飯碗。這是因爲爲數衆多的「中資」公司要參與香港經濟，要拿生意，志在必得，可以連虧本生意也做，或是蔑視別人已取得的總代理權，自立門戶進出口。人家是私營的資本家，沒法競爭，結果就給擠出去了。但這樣做對資本主義沒有什麼好處，因爲破壞了資本主義的遊戲規則，即是公平競爭和優勝劣敗的精神。當這個資本主義主角之一衆多「中資」公司的背後是一股龐大的政治力量——中共，而他們既不是私人資本家，其參與又是要符合某種政治目標時（及早參與香港經濟，以防將來外資撤出帶來的動盪；透過經濟參與加強對香港事務影響力等），恐怕資本主義的性質已改變了。^⑫同樣道理，如果國家干預學術文藝，那學術文藝發展一定受到掣肘，這就是國家控制民間社會帶來的壞處。有人就擔心，「香港廣東化」的速度比「廣東香港化」還要快，香港受「腐蝕」的速度加快且標誌著香港的「退步」，特別是三個香港的優勢正在迅速減弱：（一）工作效率，（二）良好英語水平，（三）政治及社會穩定。^⑬

註⑩ 外國資本家的憂慮，參看 Business International 在訪問了多間跨國公司駐港的「百四十位行政人員後所發表的報告：『Hong Kong and 1997: Responding to Uncertainty』，April 1992, Appendix. 另見 International Herald Tribune, 8 May 1992.

註⑪ 這是否能稱作「國家資本主義」，有待研究。正當台灣經濟正逐步開放，從「黨國資本主義」解放出來時，或許香港正走向相反方向。參考陳思孟等著：解構黨國資本主義，台北澄社，民國八十年。

註⑬ 參考 R. Eljgant, "Hong Kong Is Racing Towards 1997," International Herald Tribune, 1 July 1992.

至於中國大陸社會與香港社會的溝通往來，如文化藝術學術上等自由交往，則絕對是好事，因為這會有助於香港人「尋根」——尋回民族及文化認同。

從國家到民間社會，從中央到地方，我們不能迴避「一國兩制」的理論問題。在這方面的討論已不少，^⑭我們感興趣的是為何中共經常強調「一國兩制」互補性的一面，而海外人士却側重其對抗性的另一面？中共官員強調「一國兩制」對中共（共）港雙方都有利，互通有無，互補對方的不足，社會主義中國是香港資本主義的大後方，提供各種支援，而香港維持資本主義則對社會主義祖國提供鉅大貢獻。「六四」後，江澤民提出「井水不犯河水」，告誡港人不要干涉中共內政，安心搞自己的資本主義，「新華社」香港分社社長周南甚至言明中國大陸維持社會主義是香港續行資本主義的最佳保證。從邏輯上來說，此說法有問題，若中國大陸不再是社會主義，它不可能倒退到封建主義，而只能是資本主義，那豈非對香港資本主義前途更為有利？

無論如何，海外論者多重視「一國兩制」理論中矛盾及不能兼容的另一面，意思是兩者必然有所較量。未來的香港將會是「你中有我，我中有你」，除了前述中共為香港可能會帶來的壞影響外，樂觀者却重視香港為改變中國大陸所作的一切，說到底就是「和平演變」，臺灣及美國朝野人士亦屢屢提及此點，應該藉投資貿易之機逼中共在法制建設、思想文化等方面改變過來。

有人認為目前的情況實際上是「一國三制」，華南地區成爲「中央」與香港的「經濟屏障」，爲香港提供保護作用。^⑮如果香港發展受掣肘，廣東也會受損。廣東與「中央」存在一種相互依賴的關係，前者依靠後者的政策支持，以及廣大的市場及原料供應，而「中央」則從廣東得到稅收及外匯等收益。另一方面，香港和廣東融和一體，唇齒相依的關係亦使兩者互相依賴、共存共榮。中國大陸目前在各類法規、金融制度、銀行體系、專利權、知識產權以至基本建設方面努力，華南地區更著先鞭，深圳更取得立法權，逐步移植香港法律，^⑯樂觀者認為既然過去十年在珠江三角洲投資和與共產黨打交道沒有問題，一九九七年後又有什麼可怕？

看來有越來越多人接受現實上的「新權威主義」，意思是不先求中國大陸民主化，暫時肯定一黨專政，以政治專制帶來政治穩定，而假若政權容許民間各出其謀發財致富，甚至爲創造較爲理想的環境這個目標服務，經濟結構上的變化最終會帶

註⑭ 關於「一國兩制」的體制架構和理論建構，可參考趙先運，「中共『對臺政策』與『對台工作』的評析」，東亞季刊，第廿三卷第一期，民國八十年七月，頁一〇一九，另參考吳大業，「略談『一國兩制』的內涵和特徵」，瞭望週刊（海外版），一九九一年七月二十九日，頁三五。

註⑮ 參看「香港如何面對後過渡期的挑戰——與新機場協議備忘錄後的新形勢」座談會中胡國亨的發言。見信報財經月刊，一九九一年八月，頁九。

註⑯ 見文匯報（香港），一九九二年六月廿六日。

來政治上的衝擊。中國大陸的現實情況的確是，所謂「社會主義」社會的性質正受到前所未有的衝擊，市場發揮愈來愈大的作用，股票市場及股份制的試行發展，使國營企業受到嚴重挑戰，而大中型企業的改造又舉步維艱。當整個社會甚至黨內幹部都要「向錢看」時，要抗拒資本主義的價值觀將會越形困難。講求「實利」或許會拉近「中央」與香港之間的差距，¹⁷雖然直到目前為止，中共既恐懼地方主義（造成分裂割據的局面），又害怕政治信仰不同而帶來的動亂。

英國政府的戰略部署與港府的管治危機

文藝復興時期，佛羅倫斯政治家馬基維利（Machiavelli）曾說過，政治家要像獅子般勇猛、狐狸般狡滑。如果說在過渡期中，中共的表現像獅子，那麼英國的行徑却可以用狐狸作為寫照。二者之間的鬥爭，又直接影響香港的發展前景，雖然港人對這兩位主角，幾乎沒有什麼抗爭能力。

中共屢次批評英方在過渡期的種種部署為陰謀，其目的是要在一九九七年後依然維持英國在香港的影響力。其中犖犖大者，可包括如下數端。

（一）英國念念不忘移植「西敏寺模式」

倫敦從一九八五年開始推行代議政制，目的是「還政於民」，透過逐步擴大立法局選舉，使未來政制植根於民主基礎上，從而建立一個權威來自人民、並且對民間負責的政府。辦法是逐步擴大立法局議員的選舉，再由立法局議員互選產生行政局議員及行政首長，無形中權力重心將由港督轉移到立法局中，實現了英國式的民主政制。不過基於一九八五年「不按本子辦事」的風波，¹⁸倫敦作出讓步，儘管在一九八九年「六四」事件後又想加速民主進程，但最終還是和「基本法」「銜接」：一九九一年直選議席（十八席）沒有超過九七後第一屆立法局直選議席的數目（廿席）。

去年十一月，布政司霍德在施政報告辯論中提出，司級官員（政府負責制訂政策的高級官員）應加強和兩局溝通，行政局議員可擔任「半部長制」的角色。意即司級官員可與行政局議員從一開始共同制訂政策，而不若過去般行政局議員只有在政策制訂的最後階段才可過問。而由於行政局議員大部分也是立法局議員，甚至是立法局內重要勢力的頭面人物，那就保證行政局的決定可在立法局得到支持。又或是立法局內取得多數議席的政治團體也在行政局內處於多數，無形中也就成為「西

¹⁷ 當共產黨不再是意識形態掛帥，而各級幹部想利用手中權力去謀私利時，或許這個黨的本質已經改變了。

¹⁸ 當時香港新華社社長許家屯指責英國不按照中英聯合聲明私自開展民主化步伐。

敏寺模式」中的「執政黨」。¹⁹權力重心即逐漸由港督轉移到立法局中，實現了英國議會政治的模式。

與此同時，香港民主同盟與民協也向立法局提出實行委員會制度的建議。²⁰事實上，委員會制度也是英方屬意要推行的制度，香港政府在去年十月下旬向立法局提出了「專責委員會或常務委員會意見書」，就是建議成立內務委員會，以處理一般規則及程序事宜，以及將現有的各個專案小組及常務小組合併成為常務委員會，為數達十二至十四個，與香港政府各個決策科掛。有了這個制度，各個委員會可參與制訂政策，而委員會主席極有可能被委任成為行政局成員，於是決策的權力就落在這些行政局「半部長」（也就是立法局內各個常務委員會主席）的手上。而假設這些委員會主席位置為「多數黨」掌握，多數黨也就成為「執政黨」，立法局內的多數派即能「執政」。不過這個提議在立法局內却遭到啟聯資源中心成員的推翻，使兩局常設小組依然成為審議法案及監察政策的主要架構。啟聯資料中心此舉或許是要討好中共，因為北平對於英國希望把政制由「行政主導」轉化成「立法主導」的陰謀一直耿耿於懷。

無論如何，共識政治經已結束，政黨政治已掀起序幕，無論那一個黨能够在立法局然後在行政局內處於舉足輕重的位置，都無形中使權力中心轉移，港督逐步變得無關重要，未來特區行政首長也因此會被「架空」。²¹這就是中共最大的憂慮，民間政治力量若透過建制直接影響甚而決定政府的決策，中共透過委任一個自己屬意的人物任行政首長，以便使「中央」政策能妥善貫徹的願望也就成為泡影。結果是中共刻意貶低立法局的地位，強調立法局只是一個諮詢機構，而絕不能成為一個「政治實體」。

(二) 停滯不前的「本地化」計畫

港英政府早於多年前前指出公務員「本地化」計畫十分有必要。不過即使本地人士擔任高級公務員的比數日漸增加，「本地化」計畫在某些領域却是進展緩慢。

首先是一些「要害」部門，特別是「公檢法」機關，即警察（公安）、律政司署（檢察）及司法部（各級法院），這些維繫殖民統治的執法及司法機關內，本地化過程非常緩慢，高級人員當中仍以外籍（英人）占多數。在律政司署當中，晉升到署理首席檢察官的華人寥寥無幾，升職緩慢而且得不到關鍵性的重要工作。²²地方法院及高等法院的法官也是英人占多

註19 此方面的分析可見林楓珊，「立法局的爭權與分權」，百姓半月刊，一九九一年十一月十六日，頁三〇六。

註20 參看古星輝，「政制大幅變動，英方先斬後奏」，鏡報月刊，一九九一年十二月，頁七。

註21 參看古星輝，「中英聯絡小組的職責問題」，鏡報月刊，一九九二年一月，頁六—一〇。

註22 這是筆者正在進行的一個關於公務員「本地化」計畫研究的初步成果，主要透過調查訪問了解各「要害」部門的本地化過程。

數。官方的解釋則是有才能的律師無意放棄豐厚的酬勞去為政府及司法部門服務，結果被迫聘請外人，但又如何解釋部門內本地人晉級緩慢的理由？

至於警務處，由處長至總警司八十六個最高級職位中，海外僱員占六十一人。除警務處處長李君夏是華人外，三位副處長均屬外籍，十六名助理處長中外籍官員占十二人。六十二名總警司中，外籍人士更占四十六名。²³

即使把法律本地化（把法律翻譯成中文）的過程也異常緩慢，這就使得在一九九七年後的相當長時間內，香港的判案一切仍將以英文為準。

另外一個重要部門是地政工務科，其高層職位差不多全由外籍人士壟斷。²⁴香港政府正進行龐大的海港及機場計畫，管理著大筆支出，而恰恰在有關部門中，如房屋署、海事處、土木工程署及建築署等，本地化步伐遲緩，使華人公務員意興闌珊，流失率日增。

「基本法」規定一九九七年後司級官員一定要由中國公民擔任，但司級以下的高級公務員則不限（第一百零一條）。或許這是英方的部署：未來特區政府的要害部門，除頂級官員外，依然為英人所掌握，形成變相的「英人治港」，而若到一九九七年即把這批人辭掉，由於人數眾多，可能會留下龐大的真空，不能够一下子填補，為未來管治造成困難。

(一) 政府的私營化及公司化計畫

中共擔心，香港政府連串的私營化計畫，表面理由是權力下放，節省資源及增強效率，實質上是在英國撤離時把政府變成一個空架子。²⁵

有學者認為，隨著香港政府的威信下降，應付衝擊的能力減弱，所以有必要減輕或轉移壓力，將部門私營化及公司化是紓緩壓力的好方法。何況這還迎合了私營化的國際潮流，引進市場機制以改善經營、增加效益。²⁶但是，醫院管理局在成立後醫院事務經費由以前的七十多億港元，增至一百三十億港元，²⁷而且轉制之初行政混亂，又使人懷疑私營化的經濟效益問題。何況政府架構並沒有因為各個私營化計畫而「消腫」，依然大權獨攬，甚至還希望更多地介入社會經濟事務。港英政府

註23 見明報，一九九二年六月廿六日。

註24 見劉星（本地高級公務員協會主席），「有此部門對政策陽奉陰違」，明報自由論壇，一九九二年五月十五日。

註25 見「中國通訊社」對立法局議員黃宜弘的訪問，文匯報，一九九二年二月二十日。

註26 參看張炳良，「港府須消弭政治壓力」，明報自由論壇，一九九二年四月二日。

註27 大公報，一九九二年五月十八日。

的真正意圖很值得研究，設若衆多部門紛紛公司化或私營化，他們將變得十分獨立，只須向法例負責，而不必直接向立法機關負責。政府權力下放，意味著未來政府影響下降，而目前這些獨立後的機構却由親英人士掌管。若一九九七後的政府又想把那些機構收回，勢必為未來特區政府造成困難。北平的憂慮不是沒有根據的。

無論英國怎樣努力，作甚麼樣的部署，甚至派出保守黨主席彭定康出任港督，香港政府的管治危機日益成為問題。香港社會越來越複雜與多元化，因此更需要一個權威來自人民，具統治合法性的政府，但是北平不單停止了這個民主化過程，更因事事提出質疑，香港政府的自主性在中（共）方干預的陰影下受到削弱。香港政府本來有高度自主權，但今天却受到國際政治力量（中《共》美及中《共》英關係）所牽制。中（共）英雙方的角力，加上當今香港市民政治意識與民主意識逐步提高，民間政治團體興起，港人有更高的要求，使香港政府架構疲於應付，也令香港政權的統治合法性與權威不斷受到挑戰。政府雖然保持一個龐大的公務員系統，在後過渡期會更多地介入社會經濟事務，財政司麥高樂還說不喜歡過去「積極不干預」的理財哲學，而且政府支出占國民總生產的比率持續上升，但香港政府自主權旁落，使管治遇到困難，也削弱其管治意志。管治弱化但却要做更多的事、花更多的錢，是香港政府的兩難問題。

香港政府過去的統治方式，是金耀基教授所講的「行政吸納政治」，把社會精英吸納到建制去。論者說這是把政治「行政化」，行政官員也扮演了政治性的角色，通過行政以達到政治上安定的政治目的。²⁸不過，今天却出現相反的現象，公務員士氣低落，而政府官員本是行政專才，其政治水平、技巧與能力不高，在今天複雜多變的政治環境中，政治上的無能有時使他們進退失據，結果形成我們稱之為「政治腐蝕行政」的現象，為夕陽統治更蒙上陰影。

政府的運作和決策的素質嚴重下降，但又無法扭轉運作方式。有論者認為，這不能歸咎於香港政府，「因為中（共）英要干涉香港，但又不處理香港事務。香港政府的整個管治權力逐漸萎縮之餘，又遇到立法局挑戰。」²⁹英國政府任命重量級政治家彭定康出任末代港督，便是要維持一個強勢政府確保英國的利益得到尊重。

其實中共也擔心香港政府在後過渡期中軍心不穩，表現不佳。除了前述中共擔心政制改革導致權力重心轉移到立法局、從而令未來行政首長成為「虛君」外，對於那四百六十五名負責最高決策的首長級公務員及政務主任（administrative officers），北平也感到頭痛。如果這些人在「九七」後都留下來工作，中共擔心會成為變相的「英人治港」；但若全部跑掉，則形成一個真空，使未來特區政府工作難以接上，特別是這批高層官員是最熟悉港府內部運作的菁英分子。這些人對中共不信任，中共也不會信任他們。「九七」後香港的有效管治，因此也未許樂觀。特別是未來的特區行政首長，雖然擁有頗大權

註28 夏書章，香港行政管理，北京光明日報出版社，一九九〇年，頁五四。

註29 「預算案風波暴露政局混亂」專訪雷競璇，「百姓半月刊」，一九九二年四月十六日，頁二十二。

力，但要面對的困難也不少。

首先，他要對港人負責，如果民間反應不好，中共就不會委任他；他同時也要對「中央政府」負責，但如果只是中共的應聲蟲，他在民間的形象肯定大打折扣，壓力很大。他下面龐大的公務員系統是從港英統治過渡來的，若工作態度消極，會對管治造成困難。更何況行政首長本身是由八百人選舉團產生，其統治合法性及權威肯定會經常受到質疑。

後過渡期中民間政治勢力的興起

由於立法局自去年引入普選議席，民間政治力量終於可以凝聚起來，組織成各個政治團體。儘管羽毛未豐，而且中（共）英雙方已基本上處於「共治」的情況，民間力量可以運作的政治空間相當有限，但社會趨於「政治化」及多元化，配合席捲全球的民主化浪潮，各股力量自然希望發揮作用，影響香港未來的政治發展。

從五十年代的公民團體公民協會及革新會，到八十年代初期成立的民主派論政團體（包括匯點、太平山學會及民主民生協進會等），以至一些有親英背景的團體（如勵進會及港人協會等），都沒有十分明確的政治綱領及強烈的意識形態取向，香港人對政治的不積極態度，使這些團體都以較溫和低調的姿態出現，儘管民主派組織較為關心民間疾苦。踏入九十年代，伴隨著立法局開放普選，香港也出現了組織熱。按照其社會屬性及政治背景，大致可分為三大類：

民主派組織

成立年份

工商界組織

成立年份

愛國傳統左派組織

成立年份

香港民主同盟

一九九〇

新香港聯盟

一九八九

民主建港聯盟

一九九二

香港民主促進會

一九九〇

香港自由民主聯會

一九九〇

匯點

一九八三

工商專業聯會

一九九一

民主民生協進會

一九八六

啟聯資源中心

一九九一

要了解香港政黨政治的發展，可先從各個團體的政綱和組織著手。在政綱方面，各個政治團體在意識形態問題上並不突出，也無太大的分別，都說要平穩過渡，繁榮安定等，沒有團體具有勇氣說要推翻現有政治體制或「基本法」。每個團體面目模糊，人民也分不清他們的界限。儘管他們的政綱都寫得相當細緻和全面，但形象較為深刻的就只有積極爭取民主及批評中共較多的香港民主同盟。不過光是批評是不足夠的，怎麼樣處理和中共的關係，還要具體的策略與政綱。但各個團體除提倡和北平溝通對話外，事實上也提不出什麼。

在組織方面，各個團體都沒有廣大的群眾基礎。不要說沒有積極發動群眾，即使連基本會員也為數不多，流於小圈子。

除了香港民主同盟較為積極地推動選民登記及設立地區分部外，其他團體對於推動選舉也發揮不足。³⁰

在參政意欲方面，雖然啟聯資源中心要大展拳腳，欲成爲「執政黨」，即在一九九五年選舉中奪得過半數議席，³¹但政治團體的參政意欲並不明確，好像只是志在參與，因爲他們知道只能生活在其他政治勢力的陰影下，活動餘地是有限的，而最重要的政治力量當然就是中國共產黨。

按照中共的官方文獻，「國務院」港澳辦公室的主要任務之一，是協助中共中央掌管港澳工作委員會的以下工作：

- (一) 上層統戰工作；
- (二) 工人、學生等基層群眾工作；
- (三) 新聞、出版、電影等愛國宣傳文化教育事業；
- (四) 黨團工作和幹部工作。³²

香港在一九九七年後仍維持資本主義制度，所以資本家當然成爲最重要的統戰對象，在未來的管治秩序中肯定占有一重要席位，這就解釋了爲何中共力勸資本家組織政治團體，即使資本家只計較經濟利益，直接參與政治興趣不大。香港的資本家過去只須和建制（港英統治者）掛 即可維護本身的利益。若果香港出現完全的民主政制，相信他們也一定推舉代理人，透過選舉在政壇上謀取領導者位置，從而保障其利益。今天政制開放程度既然有限，資本家對直選自然缺乏興趣，他們只須和新的建制（北平政權）掛 就行了。在不民主的體制下資本家單靠依附建制就能保障本身的經濟及政治利益，從親英轉向親中（共）也就毫不爲奇。新香港聯盟與香港自由民主聯會都只是著眼於功能組別及未來選舉團成員之爭，他們根本無意把有限資源去競逐耗費人力物力的普選議席。

啟聯資源中心成員具親英背景，既要在議會中和民主派分庭抗禮做成兩黨「對壘」之局，又要爭取中共的支持。基於其工商界及專業人士的身分，啟聯資源中心亦可能是中共統戰的「團結」對象。

至於香港民主同盟，則不乏「街頭戰士」，意即爲民請命，反對資本主義帶來不平等現象的基層社會工作者，香港要保
持資本主義，此種人當然爲資本家及中共所不喜，怕擾亂社會秩序。香港民主同盟亦不乏愛國的民族主義者，他們雖贊成回
歸祖國，但碰到一個腐朽的政權，就堅持要勇於鬥爭。這種人因愛國而反共，自然也不能見容於北平當權者，儘管在「六四

³⁰ 參看 Louie Kin-Shuen, "Political Parties," *The Other Hong Kong Report (1991)*, Hong Kong: The Chinese University Press, 1991, pp. 55-75.

³¹ 潘國謙（立法局內啟聯資源中心成員），「組黨目的直接影響施政」，明報自由論壇，一九九二年五月十二日。

³² 參看勞動人事部編制局編者，國務院組織機構概要，北京工人出版社，一九八八年，三四一頁。另參考李谷城著，前哨面譜，香港繁榮出版社，一九九一年，頁二一三—二一四。

「後却吸引了部分民間人士的支持。

香港目前雖有黨爭，但不是按照西方政黨政治精神來運作，透過公平競爭和對壘來爭奪選票。中共利用統戰政策會儘可能吸納和團結大多數，孤立少數。愛國就是擁護共產黨的統治，民主派強調愛中國不等於愛政權，更不等於愛黨，北平硬是聽不進去。民主派不苟同的精神，和中共差距越大，就越會受到打擊。在政制開放程度有限的條件下，民間政治菁英能够做的委實有限，因為沒有多少「權力真空」讓他們填補，這使得民間政治人才難以培養。加上中共明言，一九九五年選出來的立法局議員能否坐「直通車」過渡到一九九七，條件是「愛國愛港」，由未來的特區「籌備委員會」審核，這樣也使政治人才難以培養，因為民間的政治領袖若得不到中共認可，他們根本在政治舞台上找不到位置。結果，獨立的民間力量剛開始進入建制發揮作用，但幾年後却可能被排斥出來，使建制內只有親中（共）及溫和人士。

民主派多的是「政治明星」，本來群眾是他們最大的本錢，但香港民主同盟却疏於做深入細緻的動員群眾工作。³³「有將無兵」的現象將會成爲發展壯大的絆腳石。

民主派處於中（共）英兩大勢力的夾縫中，顯得頗爲無奈。既然力量薄弱，那就只能「借力」，借英國的力量打擊中共，也借中共的力量打擊港英政府。前者的最佳例子就是，「六四」前後民主派組織群眾上街示威及成立支聯會，沒有港英的默許，根本不可能成事。後者則見於最近，民主派的機場諮詢委員不滿港英建新機場層層加碼又不够透明度的舉動，³⁴聯同左派「親中（共）」的機場諮詢委員號召加強監察。沒有中共的支持，如何和港英抗衡？中共成爲用來制衡英方的唯一有效力量。當然，民主派如何在「借力」的時候保持本身的獨立性，又爲港人爭取到利益，又不會被人貼上「親英」或「親中（共）」的不利標籤或成爲中英雙方鬥爭的工具，實是考驗政治智慧與技巧的行動。

如無意外，展望將來，在三股本地勢力漸次成形的時候，愛國傳統左派作爲嫡系當可獨領風騷，此外還有其他外圍組織如穩定香港協會，港人論壇及工聯會等工商界及部份民主派團體與人士則成爲重要的中共團結對象，而民主派中的港同盟則成爲中共的打擊目標。在中共的「協商」政治中，各個黨派（香港民主同盟除外）可經過充分協商達到一致，但他們都要主動自覺地「接受」「中央」的領導，和北平在政治上保持一致，符合了北平統戰的最高目標。

註³³ 參看林珊珊，「啟聯幫力撼港同盟」，百姓半月刊，一九九一年十二月一日，二二頁，及洪清田，「港同盟二線空虛」，明報自由論壇，一九九二年四月六日。

註³⁴ 據臨時機場管理局向立法局財務小組介紹的財務安排，新機場十項核心工程到一九九七年完成時將耗資一千七百五十三億港元，比以前公佈的一千一百廿二億港元（九一年價格）上升近六成。見文匯報，一九九二年六月十一日。

臺港關係與香港政治秩序

臺灣過去在香港的表現，基於各種歷史與政治的因素，乏善可陳。當今海峽兩岸關係緩和，民間交往不絕，較為寬鬆開放的條件或許會使臺北有所表現。

不過首先要弄清楚，臺灣是否有意願和能力，成為香港地區的一股力量？即使說不上主宰香港政治發展，但能否影響、制衡、扶助香港的本土力量，從而協助民主化的發展？中共對香港的承諾，如高度自治及五十年不變等，港人經常有疑慮，而臺灣在保持香港繁榮方面能提供什麼樣的協助？

香港從來都是一個開放的社會，但却要納入一個封閉及專制的政治社會體系中，這就是過渡期的難處。臺灣從一個封閉社會及不民主的制度蛻變出來，不過只有五年歷史。從傳統到現代，從東方到西方，從專制到民主所帶來的衝擊，臺灣可能比港人有更深刻的體會。因此文化學術及民間各種層次的往來應該加強，不光是觀光購物，而是深切了解對方的優點及設身處地考慮對方的難處。特別是港臺兩地面對的最大共同問題，就是如何和中國共產黨相處。

臺灣應該加強溝通，但只有抱著開放的心靈，才能使得溝通成為有意義的行動。溝通應該建立在平等的基礎上，雙方都懂得容忍與了解，懂得尊重人家的獨立精神。

至於臺灣對香港政策，過去只能是大陸政策的一部分。但大陸政策若只是口號式的「反共救國」，只懂得閉關自守，抵擋來自大陸的威脅，這種消極被動的政策自然不會有什麼效果。消極的大陸政策，自然帶來保守的對港政策，結果過去臺灣在香港的工作，是目標不明、對象不清。我們認為香港政策不應只是大陸政策的一部分，而應把香港作為一個「主體」來看，研究在香港能做什麼工作，是否有助於中國統一、民主化、提高人民福祉？具體落實的措施也要較為明確，比如對工商界與專業人士怎樣做？港府的華人公務員又如何看待？還有面對文化教育工作者以至基層民衆，對香港傳媒及文化發展又可以做些什麼工作？中共搞統戰能在開放社會起重大作用（在中國大陸則不需什麼統戰，任何人都要無條件聽黨的說話），同樣在開放社會也容許其他社會政治力量做「反統戰」的工作。

臺灣畢竟還有一個自己的政權，臺灣還可以主宰自己的命運，而香港人則只能生活在夾縫之中。只要臺灣能瞭解港人無奈及無所適從的處境，或許可以找到一些有用的線索。