



香港政治之特性及其民主之展望

金耀基

(香港中文大學教授)



(本文係作者於民國七十六年十二月廿四至廿六日參加由國立政大國際關係研究中心主辦的「現代華人地區發展經驗與中國前途研討會」發表的論文。——編者)

一

近三十年來，香港在工業化與現代化上取得了迅速的發展，是所謂「新興的工業社會」中的佼佼者。一九八五年，香港人均國民所得達六二八二美元。在產業結構上，三五·六%的勞動力投入在製造業上，五四·四%的勞動力從事商業及其他服務性行業，祇有一·八%的勞動力從事農業。如純從勞動力的分佈言，香港且已具有「後工業期社會」(Post-industrial society)的性格。①而自七十年代之後，香港在金融體系方面，且呈顯急速國際化的趨向，寢寢成爲世界金融中心之一。香港經濟上的成就，與南韓、臺灣、新加坡並譽爲亞洲四小龍。這個奇蹟式經濟的秘訣，自爲研究經濟發展與現代化學者所感興趣。②香港的經濟素來被視爲是自由放任經濟的典型。經濟的問題一任市場來解決，只有市場失調的地方，政府才加以干預。前財政司夏鼎基爵士所謂的「積極不干預主義」(positive non-interventionism)正概括地說明了香港長期以來政府對經濟的觀點。③香港這個「積極不干預主義」與亞洲其他三小龍的經濟哲學完全異趣，蓋一般新興工業社會的政府對於經濟發展自始扮演了「大力推動」(big push)的干預與保護的角色。

註① 一般學者認爲當百分之五十或以上的勞動力投入到服務性行業時，便可界定爲「後工業社會」，參考 Eleanor Sheldon & Wilbert Moore eds, *Indicators of Social Change* N. Y.: Russell Sage Foundation, 1968. p.13.

註② 見金耀基，「東亞經濟發展的一個文化詮釋：論香港出現的『理論傳統主義』」，聯合月刊，第七六期，民國七十六年十一月，頁八六—九一。

註③ 儘管香港自七十年代之後，政府對經濟的干預日漸擴大，但這並沒有根本上改變其「積極不干預主義」的精神。這方面的討論可參宋恩榮：「香港的經濟和財政政策」，見鄭宇碩等著，八十年代香港轉型期的社會，香港大學出版印務，一九八一年，頁七七—九八。

香港的經濟固然有其特殊的性格，香港的政治與一般新興工業社會更是迥然有別。香港政治的特殊性格與她之為一殖民地的歷史事實是不可分開的。香港的殖民地的「依附性」固將在一九九七年結束，但它的政治的「依附性」却並不會因而消失。事實上，「九七」之後，它將因成為「中華人民共和國」的一個「特別行政區」而呈顯新的依附關係。香港的「依附性」在很大程度上決定了它的政治性格，特別將型塑其民主發展的面目。

二

香港以及部份的九龍半島的土地是滿清政府在一八四二年的南京條約和一八六〇年的北京條約割讓給英國的。之後，在一八九八年的條約中又將九龍半島界限街以北及新界的土地租讓給英國，為期九十九年，即租約到一九九七年滿期。

自十九世紀四十年代起，在香港（指香港島、九龍半島及新界）開始受英國的統治，英國在香港所採取的是維多利亞時代的殖民體制，近百年來，這個體制在憲政式結構上未有基本性的更替。^④當五十年代共產黨人在香港的北方建立起一個以馬列主義為名的革命政府時，香港這個「殖民體制的古董」看起來確是格格不入的「時代錯誤」（anachronism），但奇怪的是，這個「殖民體制的古董」却安然避過了革命的風暴。祇有在一九六七年遭到來自大陸文化大革命影響下邊緣性的衝擊，一直到八十年代初期，因「九七」問題的出現，這個殖民地體制才激起真正改革的變動與論爭的確，香港這個十九世紀的「殖民體制」能經歷近百年的種種外在內在的挑戰而屹然不墜，不能不說是現代世界政治史上的「奇蹟」。其實，撇開外在的因素不說，香港這個政治體制之所以有如此的生存力，應歸因於它不時在古老的憲政結構中注入了時代的精神，使它能保持制度的適應力。

在英國的憲政結構下，香港是一個英國的屬地，港督代表英皇統治香港。港督是香港政府的權力中心，是政府的領袖，他祇對英皇負責。從嚴格的法律觀點說，港督可以，如果他願意的話，照自己的意志來統理香港，而毋須理會市民的想法。在香港的「憲章」中設有立法局（Legislative Council）與行政局（Executive Council）。行政局的功能是議決有關香港政策的一切重要事項，但最後仍須港督的同意。立法局的主要功能是制訂法案及控制預算。同樣的，立法局通過的法案必須港督首肯才能成為法律。行政局與立法局都是港督的諮詢機構，行政局不是英國的上議院，而立法局也非英國的下議院，不是民意的機構。香港的政治體制，從來就無意於「民主政治」的建立，真正統理香港的是以港督為首的一部巨大的行政機器，即香港的公務員制度。公務員系統中最高級的官員，如布政司（Chief Secretary）、財政司（Financial Secretary）、律政司（Attorney General）

註④ 見黃安發，「極限內的抉擇——論香港政制的改革」，明報月刊，一九八〇年十一月號。

和民政司 (Secretary for Home Affairs) 都是行政局與立法局的「官守議員」中的「當然議員」。

簡要地說，在港督直接統領下，行政局、立法局與由公務員系統構成的「政府科層結構」(government bureaucracy) 是香港的三個最主要的統治機構。不足為奇的，長期以來，這三個機構充分地反映了殖民地的色彩，因為這三個機構幾乎是英國人所壟斷的。行政、立法二局在殖民地的初期，英國統治層根本無意讓中國人參與。早於一八四四年二局就成立了。但到一八八〇年，第一個中國人，伍廷芳 (Ng Choy) 博士才進入立法局，再過四十六年之後的一九二六年，第一個中國人周壽臣爵士才進入行政局。這種參與是象徵性的，但顯然也是政治性的，它的目的是「安撫在中國的反英情緒及進一步鼓勵本地中國人對香港的忠誠」。^⑤ 這種英人壟斷的局面到二次世界大戰之後才漸漸打破，就立法局的組成來看，中國的非官守議員 (Unofficial Members) 在一九四五至五〇年已近五〇%，到六十年代則已超出七〇%。而進入八十年代，則更接近八〇%。這一中國人參與逐步增加的事實顯示香港的英人統治層自覺到它在香港統治的「合法性」(legitimacy)，不能純粹依賴於香港憲政的法律根據上，那是統治的「法源」，是「形式的」合法性 (legality)，是重要的，但却是不足的，必須更擴及到「實質的」合法性上去，此則牽涉到香港人對香港政治體的「接受性」。香港政府在「實質的合法性」方面顯然不是不措意的，它並沒有企圖在政府的形式 (forms of government) 上作民主的改革，但它却在既存的政府結構中作徵集民意的努力。事實上，今日香港政府在行政結構的各個層次上設立為數超過三百個的諮詢委員會。即旨在使政策措施與社會的意願與需求不致脫節，艾迪柯 (Endacott) 稱香港政府是「諮詢性的政府」(government by discussion)^⑥ 確是有一定經驗基礎的描述。不過，我們透過政治表象，再往深一層觀察，就可發現以英人為主體的香港政府實際上多年來透過立法、行政二局及行政機關，有系統性地把中國社會中有代表性的精英，吸收進權力決策結構；此一方面預防性地消除了社會上對政府可能對立性的力量，一方面形成了中英精英「共治」(synarchy) 的形式與形象。我會以「行政吸納政治」(administrative absorption of politics) 來說明港府建立其統治合法性的途徑。^⑦ 的確，在一個「非政治性」的香港社會，通過「行政吸納政治」過程獲致的一個精英共識性的政府 (a form of elite consensual government)，是可以有效地賦予香港這個殖民體制以合法性的。

註⑤ T. C. Cheng, "Chinese Unofficial Members of the Legislative and Executive Councils in Hong Kong up to 1941," *Journal of the Royal Asiatic Society, Hong Kong Branch*, 1971, pp. 7-30.

註⑥ G. B. Endacott, *Government and People in Hong Kong 1841-1962* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1964), p. 229.

註⑦ Ambrose Y. C. King, "Administrative Absorption of Politics in Hong Kong; Emphasis on the Green Roots Level," *Asian Survey*, Vol. 15, No. 5, (May 1975) pp. 422-439.

長久以來，香港並沒有在政府之外發展出有力的政治團體或出現過全港性的政客型人物，這一事實正反面地說明了「行政吸納政治」的作用。應該再次強調的是，「行政吸納政治」祇是指精英層而言的，在七十年代之前，不但行政、立法二局的中國人「非官守議員」大都屬於經濟的上層精英，即使一般諮詢委員會的成員亦大都為專業人士或小康階層，而鮮有經濟的下層市民。我們很難詳悉「非官守議員」對政策決定的作用或他們發言的內涵，但香港發佈的議事錄(Hong Kong Hansard)顯示，他們所代表的基本上限定於工商界的利益，在有些情形下，政府行政機關的代表反而要為社會大眾的利益辯護。⑥至於香港的廣泛的諮詢制度，它的功能固是不能否定的，但根據前民政署長華樂庭(John Walden)一個非正式民意調查，發現被訪問的中國年輕的專業階層認為：各類諮詢委員會中來自金融界、地產界、工業界的成員並未能保障廣大市民的利益。這個調查反映出來市民對諮詢制度的印象固然不必符合實情，但這一民意的反映顯示政府與市民之間存有一個「信任差距」(credibility gap)。⑦誠然，「行政吸納政治」是走「精英的整合」，而非「精英——大眾的整合」(elite-mass integration)的道路，港府之措意於社會大眾是六十年代末期之後的事。

三

香港殖民體制的運作與香港「二元社會」的性格互為因果的關係。所謂二元社會是指一個少數的英國人社會，即是一統治的階層，與政治緊密不分；另一個是佔人口百分之九十八的中國人社會，是一被統治的階層，與政治的關係却是極少的。當英國於一八四二年佔領香港時，香港是一個極簡單的鄉村社會。到了十九世紀末葉，才漸漸形成一個以中國人為主的都市性社會。自始香港政府對中國人的「社會」就採取積極的不干預態度。香港的社會(以下指香港的中國人社會)與香港政府為主的「政治體」(polity)很少互動的關係。由於中國商人的智慧和組織能力，他們為了彼此互助和發展的目的，在英國人統治下建立起不同種類的非政治性的會社組織，東華三院、保良局以及街坊會都是顯著的例子。這些會社組織的領袖皆為社會上具有一定成就的人，他們在香港的社會發展出一個「非形式」的權力體系(更恰當地說，是身份體系)，與香港「政治體」的形式權力體系並行存在。這些社會性的組織，由於缺乏真正動員羣衆的力量，對英人的統治非但不構成任何威脅，而且提供了政府無意直接擔負的一

註⑥ 見 John Rear, "One Brand of Politics," in Keith Hopkins, ed, *Hong Kong, The Industrial Colony*, London: Oxford University Press 1971, p. 90.

註⑦ John Walden, "Government and Credibility Gap," *South China Morning Post*, Feb. 18, 1980.

些福利性的服務。事實上，香港政府有意賦予這些組織的領袖在「社會」與「政治體」之間的橋樑性功能，扮演一種「邊界的角色」(boundary role)，當他們在社會中享有普遍的影響力或對政府作出一定的貢獻時，政府就會考慮把他們吸納進殖民體制圈內，或頒封他們以太平紳士、爵士等榮譽。

香港政府在七十年代之前，始終信奉自由放任的政治哲學，因此從不準備積極地去干預或推動社會的事務。另一方面，香港的中國市民，傳統地依賴家庭團體來解決本身的需求，他們不但沒有政治投入取向(input orientation)，^①即使對政府的責任也祇有頗低的期待。最大多數的市民認為政府主要的責任是維持治安。^②雷斯布累奇(Lethbridge)說：「他們(指中國社會領袖)之被政府甄拔，祇有在他們已經從中國的權力與影響的體系中冒出來了，且是被政府瞭解，並接受之後。一個中國人在進入立法局或行政局之前，他已經被他自己的社會考查過了。」^③在戰前，中國人想進入政府以取得尊榮的地位是幾乎不可能的，因為文官制度的大門對他們是關閉的。中國人祇有通過從事公益事務，參與福利組織，積久有名之後，才能獲得政府的承認而獲取社會地位。因此，有錢不一定就有地位，但財富却是走上尊貴的必要條件：「香港顯要的中國人之所以顯要，第一是因為他們有財富；有了錢，一些顯赫的位置就變得可能了。這個遊戲的規則對於有社會流動量的中國人是十分清楚的。……應該指出，獲取財富在香港要比在中國本身更重要，因為香港從來就不祇是它祖國的縮影。在社會組織上，二者是有些不同的。」^④社會學者劉兆佳認為香港政府是一個功能上「有限的政府」。「政治體」與「社會」彼此都不企圖侵入對方的「領域」；以是，「政治體」與「社會」的接觸是少而有限的。他把香港的特性界定為一個「最少整合程度的社會政治體系」(a minimally-integrated social-political system)。^⑤而在這樣的一個「社會」與「政治體」最少整合的體系下，社會政治化的程度是很低的，事實上

註① 根據我於七十年代初期在香港一新工業區觀塘的調查，只有二·七%的調查者，把自己看作是政治上「積極參與」者，亦即對政治有「投入」的取向。近百分之二十四的人則把自己看作是政治體系中的消極的客體，而超過六三%的人則或不知如何發揮他的政治影響力，或根本沒有興趣。見 Ambrose Y. C. King, "The Political Culture of Kowun Tong: A Chinese Community in Hong Kong," in Ambrose Y. C. King and Rance P. L. Lee, eds., *Social Life and Development in Hong Kong*, Hong Kong, The Chinese University Press, 1981, pp. 147-166.

註② 根據劉兆佳於一九七七年對香港中國居民的調查，發現五七·三%的人認為政府主要的責任是維持社會的治安。只有一〇·五%的人把建設民主和平等社會看作是政府優先性的任務。見 Lan Sin-Kai, *Society and Politics in Hong Kong*, Hong Kong: The Chinese University Press 1982, p. 103.

註③ H. J. Lethbridge, "Hong Kong under Japanese Occupation: Changes in Social Structure," in I. C. Jarvic and Josph Agessi, eds., *Hong Kong: A Society in Transition* London: Routledge and Kegan Paul, 1969, pp. 82.

註④ 同註③，頁八四—八五。

註⑤ Lau Sin-Kai, *Society and Politics in Hong Kong*, 見前，頁一五七以次。

，從一般性的意義來說，香港祇有行政，沒有政治，凡是具有政治潛力的社會精英都被吸納到行政決策的結構裏去了。

四

香港政治性格的轉變是漸進的。基本上，這是由於工業化與都市化的發展，政府的政策與市民的福利越來越密切，政府的角色與功能越來越擴大與增多。「社會」與「政治體」的關係也因不斷增加社會人眾之進入「政治階層」而改變，亦即「社會」因政治化的趨勢而與「政治體」逐漸增加了整合的程度。

香港政治對社會經濟變化的回應，主要表現於行政結構與功能上。前面曾指出，真正統理香港的是以港督為首的公務員制度。這個行政結構在過去近三十年中的增長速率是極高的。在一九四九年，還祇有一萬七千五百人；一九五九年，增至四萬五千人；一九六八年，再增至七萬一千零五十七人；一九七八年，又增至十一萬二千七百人；到了一九八二年，則已達十三萬九千三百人。近三十年中增加了七倍有餘。按全港的就業人口計，每十七人中即有一人是公務員。如以全港人口計，每三十七人中有一人是公務員。^⑮事實上，港府是香港最大的僱主。在殖民地早期，中國人雖無緣仕途，但二次世界大戰之後，香港在政治上有潛力的中國人幾乎都以進入政府工作為最重要的渠道。這情形自六十年代起已頗顯著，到了七十年代更因有積極實行「本地化」(localization) 政策，中國人不止囊括了行政結構的中層，更進入向為英人壟斷的「職務職系」(administrative grade) 及以上的高層，並且比例日增，見左表：

政府公務員本地與外籍人士的比例：1960、1970及1980

| Directorate Class (superscale) | 1960年1月 | | 1970年1月 | | 1980年1月 | |
|-----------------------------------|---------|-----|---------|-----|---------|-------|
| | 本地 | 外籍 | 本地百分比 | 本地 | 外籍 | 本地百分比 |
| Administrative Grade | 16 | 148 | 9.7 | 62 | 262 | 19.0 |
| Executive Grade | 7 | 65 | 9.7 | 40 | 71 | 36.0 |
| | 7.8 | 77 | 50.3 | 262 | 45 | 73.4 |
| | | | | 129 | 134 | 49.0 |
| | | | | 990 | 67 | 93.7 |

N. Miners, *The Government and Politics of Hong Kong* (HK: Oxford University Press, 1981, p. 106).

註⑮ 香港年報，一九八二年，頁二〇六。

香港的行政體系是有很高法治精神與專業水平的，政府大量地吸納社會各階層的才能之士，的確成爲「行政吸納政治」的一個極重要的機制。^①當然，香港行政的擴張直接的目的爲了適應日漸現代化的社會種類繁多的服務的需求。行政的服務的內涵已由消極性的「法律」與「秩序」擴展到積極性的社會福利，最顯著的恐莫過於政府的公屋計畫了。香港公屋計畫之龐大恐是世界之冠，目前，有三百萬市民^②居住在政府所建的各類房屋。公屋計畫之大量發展固然與五十年代初期之大陸難民潮有關，但基本上則是政府對本身角色的調整與新定位，亦即由一個殖民管治取向的角色轉到服務取向的角色。毫無疑問，這是與市民對政府角色期待的轉變密切有關。儘管市民認爲政府主要的責任是維護社會安定，但在一九七八年一個對年輕工人的調查中却有啓示性的發現。當問及他們是否認爲政府有照顧一般人民的責任時，百分之十九認爲有「很大責任」，百分之七十一點八認爲有「責任」，祇有百分之三認爲「沒有責任」。^③此可見市民對政府角色的期待已不止限於法律與秩序的維護了。在這方面，香港政府在服務取向上的行政表現基本上是獲得市民的正面認許。在一九八六年的一個對觀塘工業區的調查中顯示，被訪者對政府工作表現的評價是：非常不好的佔〇·六%，非常好的是零，但認爲「普通的」是四九·九%，認爲「好」的是四〇%，認爲「不好」的是九·五%。^④不足驚訝的，在同一研究中發現，被訪者對香港政府的信任程度是：非常不信任者爲零，不信任者爲二三·六%；信任者爲七四·九%，非常信任者爲一·五%。^⑤此可見絕大多數市民對香港政府的「信任」是建立在政府服務取向的行政工作表現上的。的確，從世界的趨向看，政府統治的合法性的基礎，如維特區（A. J. Vidich）所指出，已越來越倚賴於對經濟與物質的許諾與作爲上了。^⑥在這一點上說，香港並不例外。

註① 政府行政體系之爲吸納社會上有潛有政治才能的重要機制，古今中外皆然，密契爾對此有經典式的剖析。R. Michels, "Assimilation of the Discontented into the State Bureaucracy, in R. Merton, et al. eds. *Readers in Bureaucracy* (N. Y. Free Press, 1952), pp. 140-143.

註② 應指出者，政府對於公屋之發展，在一九五四年前是「不預預」的，在一九七二年「有部份的選擇性的干預策略，到一九七二年後，政府才真正干預房屋市場。論者以爲政府發展公屋是爲土地發展計劃的工具，但一九七二年後，此一立法已非全然正確，參Ho Shuat Ying, "Public Housing, in J. Y. S. Chang, ed. *Hong Kong in Transition* (HK: Oxford University Press 1926), pp. 331-353.

註③ Lau Sin-Kai & Ho Kam-fai. "Social Accommodation of Politics: the Case of the Young Hong Kong woracers," *Journal & Commonwealth and Comparative Politics*, 20, 2(July 1982), pp. 172-88.

註④ 見劉兆佳，尹寶珊，香港社會指標研究的初步報告，香港中文大學香港研究中心，一九八七年九月，頁一〇六。

註⑤ 同註④，頁一〇四。

註⑥ A. J. Vidich, "Legitimation of Regimes in World Perspective," in A. J. Vidich & R. M. Glossman, eds. *Conflict and Control: Challenge to Legitimacy of Modern Government* London: Sage Publications, 1979, pp. 271-302.

五

香港長期以來享有很高的政治安定，與一般第三世界工業化城市中的動亂成鮮明的對照。以此，一九六六年因天星輪渡加費而觸發的動亂以及一九六七年受大陸文化大革命激發的一連串動亂，帶給了香港政府極大的震撼。一九六七年的動亂固有強大的外緣因素，但這二次動亂都顯示有內在結構性的因素。據香港政府的研究，一九六六年的動亂原因是政府與民衆間的「溝通的失敗」，^②並瞭解到香港年輕的一代已進入「政治層」了。^③其實，這是與香港的政治結構有關的。香港在一部巨大的行政機器之外，沒有或很少政治結構，如政黨、壓力團體等中間性組織，可以提供制度性的渠道以「表達」或「滙聚」社會弱勢團體的利益與意願，立法、行政二局固然有來自社會的精英，但如前所述，這種設計可以達到精英之間的共識，却不能在精英與民衆之間建立溝通的渠道，而香港社會中一些傳統的「草根組織」，如街坊會、同鄉會，則「組織性」極低，缺乏發揮「政治投入」功能的能力。政府對此似乎非無所知，它在一九六八年宣佈成立「民政主任制度」，基本上是想通過這個制度，把行政結構往社會下伸，使政府直接擔負起溝通「政治體」與「社會」之間的「中間性組織」的角色。「民政主任制度」本質上是行政組織，但却賦予了「政治」的角色，在理想上，它是政治溝通的經理者，社區的統籌組織者，民衆困難的解決者。^④假如說過去香港政府旨在使「政治行政化」，那麼，「民政主任制度」却是「行政政治化」。應該在此提及的是，一九六六年的動亂，香港政府拒絕成立一個強大的市議會 (Hong Kong Municipal Council) 的建議，^⑤而祇成立「民政主任制度」，這表示政府無意於走民主政治的道路。政府顯然認為通過現存的行政結構的擴伸，通過「行政政治化」，或者較西方的民主方式更能肆應社會政治化的趨勢。的確，香港政府一向不以爲香港應該採取西方民主的模式，這當然與香港之爲殖民地的事實有關，而香港社會在八十年代之前，儘管已有政治化趨向，但却沒有體制改革或民主改革的明顯要求。事實上，至少在八十年代之前，香港市民對於政府的「形式」並不重視，他們所關注的是政府的作爲或表現。^⑥社會的政治化的結果，沒有明顯地增加市民的政治參與態度或行爲，但却明顯地

註② *Kowloon Disturbances 1966-Report of the Commission of Inquiry* (Hong Kong: Government Press, 1967), pp. 110-111.

註③ *Report of the Working Party on Local Administrative* (Hong Kong: Government Press, 1966), pp. 11-12.

註④ 關於民政主任制度之政治性的角色功能，見註⑤所引拙文。

註⑤ 關於成立大香港市議會的建議之不獲接受，理由可以很多，但基本上的顧慮是，一個合理性的民選的「地方性」議會，將對香港中央的立法局構成嚴重的挑戰。這牽涉到香港政制改革的「極限」問題，參黃宏發，「應該成立自治地方政府」一文。明報月刊，一九八〇年十二月號。

註⑥ 見註⑤所引拙文。

增加或改變了市民對政府角色的期待；市民已越來越期待政府扮演一個對社會事務積極，甚至干預性的角色。^②一個八十年代初期的研究顯示一成到二成的市民乃至認許用示威、抗議、靜坐等方式對政府施加壓力，以達到其目的。^③一個很顯然的趨勢是，傳統的中間性組織是已經沒落了；新的各種性格的壓力團體逐漸出現而取代了它們的位置，成為政府與社會間主要的中間性組織。一位社會學者認為香港不是一個階級社會，香港不易有階級性的政治，但他指出：「由七十年代開始，香港社會的內部衝突漸漸以『利益團體政治』的模式出現。每一特殊利益團體為爭取其本身之利益——如專業化地位、合理薪酬、入住公共房屋——而開展各種形式的政治活動，藉以壓迫政府照顧其特殊利益。」^④在沒有民主的香港，政府對於壓力團體雖不鼓勵，却也採取容忍的態度。^⑤壓力團體基本上是以特殊問題或特殊利益而結合的；壓力團體中以參與政治為目標的是香港政府推行代議制與九七問題出現後的事。

一九八一年香港政府發表「香港地方行政」(District Administration in Hong Kong)的白皮書，翌年三月，舉行區議會的選舉，雖然政府說這是地方性行政改革，但無疑的，它具有政治的意義。據以後新聞的批露，當一九七九年三月港督麥理浩訪北平時，中共領袖表示將於一九九七年收回香港的主權，以是，有理由相信這個「地方行政」計畫是英國「非殖民化」政策中「還政於民」的一個策略。港府不但大力鼓勵市民參與投票，並且鼓勵、動員地方性的精英成為候選人，在逐鹿一百三十二個席位的情形下，候選人多達四百零四人。在選民方面，全港登記者達九十餘萬人，實際投票者達百分之三十八。必須要記住，在這次區議會選舉時，香港「九七」問題已經出現了。到一九八四年七月，港府再發表「香港代議改制」綠皮書，在這個綠皮書中，政府明白指出「要逐步建立一個政制，使其權力穩固地立根於香港，有充分權威代表香港人的意見，同時更能直接向港人負責。」是年九月，「中」英聯合聲明在北平簽署，香港主權正式明定於「九七」歸還「中國」。十月間，「香港代議政制白皮書」公佈，其中雖不再提立法局議員「直選」的事；但却規定在立法局五十六個議席中，除官守議員十席、非官守議員二十二席外，另有二十四席由選舉產生，十二席由功能團體選出；另十九個區議會組成十個選區，由選區的區議員各選一人入局，另由市政局及區域議局的議員各選一人入局。毫無疑問，這個白皮書是香港走向民主政治的重要一步。由於香港代議制的提出正是香港「九

註② 在一個一九七八年的調查中發現了年輕工人中認為政府對於一般市民的生活的照顧「有責任」者佔七一·八%，「有很大責任者」佔一九%，認為「無責任」者只佔三%，見註①所引文。

註③ 在這個研究中顯示，市民有近四九·二%者表示對政府「什麼也不做」，但也有一半表示會採取個人或集體行動，其中以透過現有正式途徑（如向政府有關部門申訴）居多。但其中一二%表示會「參與集體簽名運動」，四·一%則會「參加示威、抗議、遊行」。見註①劉兆佳、尹寶珊文，頁一〇二。

註④ 李明堃，「八十年代香港社會內部衝突的新形勢」，見鄭宇碩等著，八十年代的香港轉型期的社會，見前，頁五三。

註⑤ Norman Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, Hong Kong: Oxford University Press, 1982, pp. 256-258.

七」問題決定的時刻，因此它對香港政治的發展就具有特殊的意義。

六

香港居民的政治意識雖然自六十年代末期已開始浮現，但這並未根本地改變香港「非政治」的性格。香港的急速政治化是因「九七」問題而觸引的。港人的政治意識是因自身的前途而激發的，而港人在政治意識上轉向民主化的要求則是香港政府的「代議政制」與中共的「港人治港」所引導的。不過，對民主化的要求主要地是來自新興的中產階級。霍特雷（S. Hoadley）在一九六〇年代末期的調查中發現，百分之八十的市民對選舉運動沒有興趣。^⑩我在七十年代初期於觀塘一個調查中則發現只有一二·七%的市民有一種政治積極參與取向；^⑪即使到七十年代後期，在另一個調查中顯示，也祇有二二%的市民在現有體制與代議體制之間選擇代議體制。^⑫值得注意的是，即使到八十年代，絕大多數（九二·四%）市民的「政治無力感」較之七十年代（八一·九%）且有減無增。^⑬的確，我們如果說，一般市民的政治化是表現在他們對政府「政治的產出」（行政服務與表現）上，而社會上的中產階層的精英的政治化，則表現在「政治的投入」（政治參與）上，也許不算大錯。事實上，一九八五年的區議會選舉，在二百八十萬有資格的選民中，僅一百二十萬人登記為選民，且祇有不到四十八萬人真正投票；但另一方面，在這次選舉中，有強烈政治取向的壓力團體却相當積極，在總共二百三十七席中，贏取了一百六十六席。^⑭

香港政府「代議政制」的推行，基本上改變了香港政治的性格，誠然，這一改變更因「九七」問題中共「港人治港」的口號而加劇。我曾指出：「在九七問題出現之前，香港基本上是一經濟市場，而在中共的港人治港口號與港英的代議制推出之後，香港已不止是一經濟市場，更出現了一個政治市場。一時之間，香港湧現出為數不少的政治性團體和政治企業家。」^⑮香港政治

註⑩ J. S. Hoadley, *Hong Kong in the Lifeboat: Notes on Political Culture and Socialization*, *Journal of Oriental Studies*, 8, 1970, pp. 206-18.

註⑪ 見註⑩所引拙文。

註⑫ Lau Sin-Kai, *Society and Politics in Hong Kong*, *op. cit.* p. 104.

註⑬ Ambrose Y. C. King, "The Political Culture of Kowun Tong: A Chinese Community in Hong Kong", 見註⑩，又見劉兆佳，尹寶珊文，頁101。

註⑭ 參 J. Y. S. Cheng "The 1985 District Board Elections in Hong Kong", in J. Y. S. Cheng, ed. *Hong Kong in Transition* (Hong Kong: Oxford University Press, 1986), pp. 67-87.

註⑮ 金耀基，「香港之過渡與政制變革的前景」，香港，潮流月刊，第四期，一九八七年六月十五日，頁六～九。「政治市場」概念我首次提出於拙文，「The Hong Kong Talks and Hong Kong Politics」, *Issues of Studies* Vol. 22, No. 6, June 1986.

場的出現，一方面來自「需求」，一方面來自「供給」，在八十年代初期的香港，「供給」一面毋寧是更重要的。港英之「代議政制」與中共在港成立的「基本法起草委員會」及「基本法諮詢委員會」都為香港的社會經濟的精英及中產階層「提供」了進入政治市場競賽的渠道。

這個新近湧現的政治市場是粗糙的；它並不能完全照市場的規律運作。港英在推出「代議政制」後，雖已從「政治吸納者」的角色演出，但它對政治市場顯然沒有採取它一貫對經濟市場的態度——「積極的不干預主義」。反之，它對政治市場採取的是消極的「干預主義」，最顯著的是：在代議政制的實施時間表上，港英是謹慎地加以控制的，它不希望政治市場發展得太快，這在最近政制檢討中就有這種傾向。^⑦今日對香港政治市場的干預更強烈的是來自中共。中共的「新華社」社長許家屯在一九八五年十一月五日所作的「不按本子辦事」的警告，就是針對港英實行「代議政制」而發的。^⑧而在政治市場出現之後，中共有意識地動員香港工商界的精英由經濟市場進入政治市場，正是對政治市場的一種動員性的干預。在此，我們應瞭解，「新華社」今天在香已是港府以外的另一權威結構。在五十年代，該時港督葛量洪拒絕中共在港成立官方的機構時說：「香港容不下二個港督」。^⑨但香港自進入過渡期之後，已明顯地出現了「雙元權威結構」的現象。^⑩究實地說，今日香港政府有效的統治理正需要中共的積極支持與合作，這二個權威結構對香港政治市場運作的看法雖不盡相同，對民主政治的發展亦有頗異的觀點，但二者都支持「安定繁榮」的共同目標並充分瞭解彼此合作是維持過渡期的安定繁榮所不可無的，因此，二者在尋求政治市場的安定化上不時有直接間接的配合。最近世界股市大風暴，香港股市出現大震盪，中共通過「中國銀行」之參與港府營救股市這個行動，直接地是對經濟市場採取在「積極的不干預主義」下的干預，間接的，則是對政治市場的最新的投資。

香港中國人對於「九七」後香港主權之歸還「中國」很少有疑義，但一般市民對中共的信任度甚低。據一個一九八六年的調查顯示，被訪問者對中共表示「極不信任」者為五·六%，「不信任」者達六二·六%；表示「信任」者為三〇·九%；「極信

註⑦ 最近港府在一九八七政制檢討的態度是十分尷尬的，一方面它想維持它獨立的形象，如期地進行對代議制的檢討；另一方面則處處顯示為了避免與中共的立場有明顯的對抗，而對政制檢討中有關一九八八年有否「直選」問題上顯示了曖昧態度，基本上，港英仍在控制政治市場的發展，以避免與中共對抗。

註⑧ "Xu's Speech Jolts Hong Kong Optimism", *Asian Wall Street Journal*, Nov. 25, 1985.

註⑨ 見引於 Richard Hughes, *Borrowed Place, Borrowed Time: Hong Kong and Its Many Faces* London: Andre Beutsch, 1976, p. 30.

註⑩ 金耀基，「香港過渡期的政治轉變」，臺北，中國時報，民國七十四年十月十七、十八日。

任」者祇〇・九%。^④同一調查顯示，市民對於「九七」後香港社會各方面的預測，都表現出相當悲觀的態度，七二・三%的人認為「個人公民權利會減少」；六四・七%認為「個人生活自由會減少」；六四・一%認為「司法制度轉差」；五四・八%認為「生活水平發展停滯，甚至下降」。值得注意的是，儘管輿論中有指英國在「九七」問題上「出賣」港人的說法，但這個調查却顯示市民對英國的信任度遠高於中共（對英之「信任」者達五五・九%，「極信任」者為〇・七%）。^⑤

上述所顯示的市民態度，很容易使人瞭解何以香港以中產階級為主體的政治積極人士，極力主張香港應發展民主政治，以期達到「九七」後免除或減少來自中共的干預。香港長期以來沒有民主，但却享有高度的自由。一般香港中國人對民主無所瞭解，也未必重視，但對於自由却是十分珍惜的。^⑥香港社會之自由，乃建立在英國的法治傳統上的。我於一九八三年在討論香港問題時指出：

「香港還不具有充分的現代政治學者所說的『參與文化』。『參與文化』是政治民主化重要的文化條件，這一點香港是很弱的。當然，這與香港長期的殖民是有關的。不過，百年來，香港却已建立起一堅固的法治傳統……法治成爲整個制度「符號能力」(symbolic capacity)的最大資產……講到香港的法治文化，則是英國人對香港一項突出的貢獻。

至於香港特別的符號能力，是從一個堅固的法治傳統的基礎上建立起來的，這個法治傳統與英國則有歷史的依附性。儘管依附性的象徵意義多於實質意義，但它象徵的紐帶却是構成香港符號能力的主要組成。」^⑦

誠然，香港對英國是有「依附性」的；香港沒有民主，但香港政府受制於英國的西敏寺；這個憲政的紐帶是維繫香港自由的保障。現在，很明白的，香港於「九七」之後將割斷與英國這條憲政的紐帶，同時，由於主權的轉移，香港將與社會主義「中國」建立新的依附關係。即香港不是一個獨立的政治體，而是社會主義「中國」的一個「特別行政區」。中共顯然理解到要維持香港的安定與繁榮；不能把大陸社會主義的制度加諸於香港，此外，中共有「一國兩制」的概念的提出，並在聯合聲明中寫明「九七」後香港繼續維持現有的資本主義制度五十年不變。中共「一國兩制」的政策，無疑一方面是企圖保有對香港的主權，界定了香港對「中國」的依附性，一方面則又理解到必須給予香港「高度自主性」，以維持香港的「安定繁榮」的必要性。不論如何，「中」英聯合聲明中確實肯定了未來香港的民主的政治形式。聯合聲明中規定：

「香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成，香港特別行政區行政長官由當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任

註④ 劉兆佳、尹寶珊文，見前，頁一一。

註⑤ 同註④。

註⑥ 一九八六年一個調查顯示，八五・八%的被訪者寧願生活在一不平等，但仍有自由發展機會的社會，而放棄選擇生活在一個平等，但缺乏自由和發展機會的社會。同註④。

註⑦ 見明報月刊，二〇八期，「香港的價值，小心輕放」。一九八三年四月號，頁七、八。

命……：香港特別行政區立法機關由選舉產生，行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」

以此，港英在香港推行「代議政制」，在精神上與「聯合聲明」很難說是不符合的，但中共則認為港英的代議制是搞「還政於民」，不是「還政於中」。北平擔心這有使香港成為獨立政治實體的傾向性。中共表示香港「九七」後政制的改革應以基本法為基礎：在基本法未定之前搞「代議制」是不符合聯合聲明的。^⑤港英的立場則是：在九七之前港英對香港有完全的統治權，包括政制的改革。以是，乃發生了所謂「基本法」與「代議制」的「銜接」問題。在這個問題上，中共與港英之間曾出現緊張的關係，但從許多迹象觀察，港英已在中共的壓力下尋求妥協的途徑。最近香港政府在政制檢討中公佈的「民意匯集處報告書」引起了軒然大波。爭論的核心在於市民是否贊成支持一九八八年立法局有直接選舉。這個報告書調查的結果與民間的幾個調查結果，出現了很大的差異。即政府委託的調查中，贊成八八年直選者遠較民間調查的為低。^⑥不論政府在民意調查上是否有所操縱或影響，但從報紙輿論的一般反應上看，政府的「可信性」(Credibility) 遭受到很大的懷疑。應該在此提及的是，在香港的政治市場中，報紙扮演了重要的角色。目前香港有六十六份報紙，不少報紙是帶有政治色彩的。多數的報紙則素質甚低，且向來對政治無興趣。但「九七」問題使報紙政治化，報紙的政治化無疑使香港政治市場顯得活躍，由於市民對政治參與的管道不多，報紙輿論就成為民意宣達的主要媒介了。近年來，民意調查則更成為「政治參與」的一種方式。^⑦是項政府「民意匯集報告書」的風波，反映了香港政府在「代議制」的發展上進退維谷的困境。

香港民主政制的前景，除了要看港英「代議制」下一步的發展外，就要看中共「基本法」怎樣制訂了。基本法將是香港「行政特區」建立的政治、法律秩序的基礎。無論如何，預計在一九九〇年完成的基本法不能遠離「聯合聲明」，否則將不止使香港未來的「不確定性」加深，即使「九七」之前的過渡期亦將困難重重。不論中共對香港的民主政治的看法如何，基本法不能改變聯合聲明中規定立法局由選舉產生的事實。有理由相信，縱使港府決定一九八八年沒有直選，一九九〇年的基本法亦不能不對直選有所交待。香港的政治體制在新的歷史局面下，必須走出殖民地式的架構，而在社會政治化不斷升高，在政治市場不斷擴大的趨勢下，未來政治體制必須從「精英整合」的型態轉向「精英——大眾整合」的型態，以建立統治合法性。以是，香港走民主政治的道路是不能避免的。誠然，中共「一國兩制」的觀念對香港的民主發展構成了重要的制約。「一國」是強調了香港的「依附性」，「兩制」則是強調了香港的「自主性」。香港如何在「依附性」與「自主性」之間走出一條適切的道路，將是香港民主工程建構中特有的挑戰。

註⑤ 見註②

註⑥ 參成名、陳健民和黃玉蓮，「八八直選民意調查總評」，明報，一九八七年十一月十八—十九日。

註⑦ C. E. Emmous, "Public Opinion and Political Participation in Pre 1997 Hong Kong", unpublished Paper.