

香港政改歷史反思與“一國兩制”理性認知

姬朝遠*

2013年3月24日，喬曉陽在深圳和香港建制派官員會談時提出：“中央對2017年落實普選堅定不移，特首必須‘愛國愛港’、‘不能對抗中央’是堅定不移的底綫，堅定不移地按基本法和人大決定辦事。”¹ 針對其言論，香港的所謂“民主派”勢力大為不滿。例如，民主黨創黨主席李柱銘接受《蘋果日報》訪問時說“決定公民抗命、參與佔領中環，源於港人由中英聯合聲明開始，已就普選問題被中共一次又一次欺騙，已到忍無可忍的地步”。² 2014年7月1日，“七·一遊行”後，學聯及學民思潮發動、“預演佔中”和平靜坐集會。今天有目共睹的一個事實是，連續的、沒有秩序的“佔領中環”行動，給香港經濟社會帶來了很大的損失。

本文認為，對於香港的政制改革要從國家主權利益這個大前提出發，不能孤立地設想香港的“雙普選”模式。當前存在爭執的根源在於港英政府當年政改花招陰魂未散，必須從歷史和現實的角度全面審視和深思熟慮，理性對待香港特別行政區的政制改革。

一、港英政府管治香港的140餘年時間裏，對民主改革諱莫如深

1841年英國佔領香港後，即通過委任港督實行專制，禁止民主發展。香港社會屢次民主改革訴求均被英國政府拒絕。

（一）香港商人的政改訴求

港英政府的總督專權統治對於追求自由市場環境的商人而言，存在着潛在的利益衝突。眾所周知，經濟利益是英國佔領香港的重要理由，港英政府不僅在香港通過商人為英國撈取經濟利益，自身的開支也

需要香港商人納稅。香港商人在納稅的同時，對於政府的政制決策亦非常關注，因為港英政府的政制決策與商人利益有着重要關聯。民主社會必然對於商人的政制參與和營商環境大有裨益。因此，隨着香港社會的發展，香港的英商對於香港的民主政制發展比較關切。1845年，香港英商上書英國殖民地部，要求由民選的自治市議會全權處理納稅議題。1849年香港英商再次上書國會，要求設立民選市議會。1894年，香港英商認為立法局被官守議員控制，財政支出與稅額法案的審議通過時不能體現納稅人的意志，3位非官守議員懷德海、遮打、何啟發動英籍商人，向英國政府提出香港地方自治、改組立法局的要求。

（二）香港社會英籍人士提出的政改訴求

1916年，非官守議員波洛克致信英國殖民地部大臣，既然立法局部分非官守議員席位由香港總商會和太平紳士選舉產生，其他席位亦應由香港英籍居民選舉產生。非官守議員席位應在立法局中佔大多數，否則，立法局相對於港督來說只是一個無所作為的機構。³ 言外之意，若非官守議員佔少數，就起不到制衡總督的民主作用。英國殖民地部藉口若給予英籍居民選舉權，會忽視香港華人的利益，予以拒絕。這位非官守議員是香港的大律師，作為律師，必定對憲政和法治有着深入和全面的理解。隨着近代西方國家激烈的民主憲政改革，他不可能不考慮香港社會的民主和憲政進程。他提出的議員民選制度，無疑是受到了西方近代以來民主憲政改革實踐的重大影響。

（三）港英政府提出的政改方案

二戰結束英國人重新佔領香港後，港英當局為了強化社會管控，先後提出了政改方案。例如，港督楊慕琦於1946年8月28日提出的政改計劃，主張成立

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

市議會取代市政局，議員 2/3 直接選舉產生，其餘 1/3 由社會職業團體或其他團體委任。港英當局提出的政改方案中，主要是兩個改革港英政治架構的方案。一是三級政府架構方案。1966 年 8 月 27 日，港英政府市政局發表的《市政局未來範圍及工作特設委員會報告書》建議，香港設立三層政制架構，具體包括頂層的港英政府、中間層級的市政府或市議會、基層的區議會；議員民選。1969 年 3 月市政局發表《市政局地方行政改革報告書》，明確了改革三階段和循序漸進原則。二是兩級政府架構方案。1966 年 11 月 23 日，港英政府狄堅信工作小組委員會發表的《香港地方行政制度工作小組委員會報告書》主張建立兩層政制架構：上層是港英政府，下層是把市政局肢解為一些市(市區或區)議會，將(市區或區)議會中的民選議員和委任議員人數比例確定為 3:1 或 3:2。《市政局報告書》與《狄堅信報告書》提出的方案經過 5 年討論後，遭到港英政府的否決。⁴

港英政府提出政改的時間，正是新中國成立前後，國際上民族解放運動風起雲湧，西方帝國主義全球殖民計劃破產，民主政治觀念在全球傳播。香港作為國際都市，傳媒發達，民主思想的傳播對於香港社會的民主啟蒙起到重要意義。與此同時，國內的進步力量在中國共產黨的領導下，捷報頻傳，民主政治思想伴隨着中國共產黨的宣傳，逐漸普及。隨着新中國的成立和新中國成立初期各項建設成就的取得，香港的華人社會開始民主覺醒，參政議政意識開始樹立並不斷強化。在這種情勢下，港英政府必須對港督實行的專權統治進行改革，至少也要保障佔香港人口大多數的華人有民主參與的路徑。但一個致命因素是，如果將香港政治體制納入民主制度，香港社會佔絕大多數的華人將當家作主，港英政府的利益勢必受損。因此，港英政府這一時期的民主改革，始終在兩難矛盾中蹣跚不前。

二、回歸前港英政府的政改旨在破壞 中國政府對香港有效管治

回歸前夕，港英政府迫不及待地啟動香港代議政制改革，一是為了在香港回歸後，繼續捍衛港英政府的既得利益，給回歸後中國治理香港制造麻煩。二是使回歸後的香港在政治體制方面與英國政府依然保持一致，同時在形式上增加民主色彩，以收買人心。三是給中國對回歸後對香港的主權管治制造麻煩。

1982 年中英談判啟動後，港英政府很快在香港推行代議政制，提出建立香港三層代議政制架構。

首先是推定分區直選產生區級政府架構。港英政府的代議政制改革首先從基層區議會開始。1980 年 6 月，港英政府公佈的《香港地方行政的模式綠皮書》主張：將香港分為 18 個區，各個區設立“管理委員會”和“區議會”，並推行“全民投票”。1982 年 3 月，新界舉行區議會選舉。同年 9 月，港九市區舉行區議會選舉。1994 年港英政府主持了最後一次區議會選舉。

其次是啟動區域公共權力架構的代議制模式。1983 年，港英政府對香港市政局進行改組：將議員議席全部改為非官守議員，數量由 24 名增至 30 名，一半民選、一半委任。通過直選當選議員自動成為所屬選區的區議會成員。3 年一次換屆選舉，無須像以前那樣，交錯進行。1989 年起，市政局議員不再出任區議會當然議員。1995 年，市政局取消委任議席，議員全部分區直選。1995 年起，區域市政局的所有委任議席全部取消，除區議會代表和來自鄉議局的當然議員外，議員全部由各個選區直選。

最後是將代議制引入立法局：一是立法局產生過程中引入選舉團組別和功能組別方式的選舉制度。1985 年 9 月 26 日，立法局進行首次選舉，便採用選舉團方式(由兩個市政局和各區區議會的議員組成)和功能組別方式。二是採用分區直接選舉制度。立法局於 1991 年開始採用分區直接選舉產生辦法。⁵

港英政府管治香港長達一個半世紀的時間裏，與中國政府打交道是其最為頻繁的對外事務，港英政府的總督及其智囊們對中國的政治體制更是了若指掌。根據《中華人民共和國憲法》，中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則。全國人民代表大會和地方各級人民代表大會都由民主選舉產生，對人民負責，受人民監督。國家行政機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督。中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則(《中國憲法》第 3 條)。由此可見，中國的國家機構採用“民主集中”模式，與英國政治體制的議會制有着本質的區別。從這一點可以清楚看出港英政府撤走前對香港民主改革的政治用意。

三、港英政府在香港民主進程中正反取態的自我闡釋

對於港英政府管治香港 140 年時間政改訴求的拒絕和鼓動的正反取態，英國中央政府的理由很明確。

第一，對於拒絕民主改革的行為，一方面處於英國在香港經濟、政治、軍事利益的考慮。這些利益遠遠高於在香港的民主推廣。其一，英國人在香港有着比民主更重要的政治和商業利益。與英國之前在其他地方建成的民主殖民地相比，英國在香港的商業、政治、外交、軍事等利益更為重要。因此，英國首先要保證港英政府對香港富有效率的管治，更為直接的說，就是要保證港英政府對英皇和英國中央政府的絕對服從。為此，英國中央政府必須賦予港督在香港封建君主般的專制權力。英國殖民地部及軍事大臣於 1843 年 6 月致函港督璞鼎查指出，英國佔領香港，重要的不是為了殖民，而是為了外交、商業和軍事目的。⁶ 在政治利益方面，英國人很快將香港建成了“間諜之都”，國際反華勢力充分利用香港自由港環境，在軍事、外交和商業方面向中國內地政治滲透，為了這種充滿敵意的政治滲透，佔人口絕大多數的華人是萬萬不可參與到港英當局的政制決策中，因此，港英政府在現代代議制度的引進方面，始終存在着高度的政治警覺。其二，香港背後是強大的共產黨政權。港英當局管治香港後期很擔心中共通過華人，利用民主選舉，對香港進行“赤化”抗爭。1949 年，新中國成立，對港英政府管治香港帶來了前所未有的打擊。港英政府懼怕中國共產黨在香港通過華人參與民主選舉。時任港督葛量洪曾認為，對於香港而言，共產黨人在中國的勝利，使中國有了一個強大的中央政府。香港民主選舉對中國的政治影響，終會產生困難和潛在危險，不能把政制大肆修改。⁷ 其三，香港終究不是英國本土，是租借中國的土地，不可能實現完全自治。英國人不願意在一個無法達成完全自治或者獨立的地方推行民主。英國殖民地事務大臣弗雷德里克·李 1966 年 9 月 2 日在香港公開指出，“香港的政制發展有明顯限制因素，因為香港不能像其他屬地的演變一樣，達成自治或獨立的地位。成立民選立法機構的主張是錯誤的，政制發展只有最終目的是要達成自治或獨立，才真正有意義。”⁸ 港英當局認識到，與大英帝國大多數的海外殖民地不同，香港根本的政治問題不是自治或獨立，而是與中國關係的問題。因為若港英當局策劃英國管治下的香港完全自治或獨立，可能導致中國政府的強烈反應，甚至可能引

來中國內地對香港日常糧油、水電等日常用品的供應，導致香港社會無法維持，從而危及到英國在香港的社會根基。另一方面，當香港啟動回歸祖國的議事日程，港英政府又迫不及待地主張民主改革，其險惡用心也是很明顯的。首先，徹底變革原來的總督專制，變行政主導為立法主導，引進代議制度在香港議會組成中“摻沙子”，使回歸後的中央政府與香港民選議會無法有效合作。港英政府撤退前，在香港推行的非殖民地化代議政制過程中，從區域層面到最高層面的立法局引入代議制、擴大其職權，使其成為香港各級政府的權力中心。立法局 1985 年 6 月 26 日通過《1985 年立法局(權力與特權)條例》，立法局議員全部由選舉產生，賦予立法局及其議員更多權力；確保立法機構的獨立性，官守議員全部退出立法局，將立法局秘書處的職員與公務員系統脫離；立法局主席由議員互選產生，港督不再兼任。⁹

第二，以民主為手段，培植香港政治實體對抗中國政府。回歸後，香港的反對派政黨挑戰中央權威，片面、歪曲《香港基本法》的言論和行為，與港英政府撤離前的周密計劃密不可分。例如，2013 年 12 月 26 日中午，6 名香港激進反對派成員手持港英旗幟，高呼“反對興建中環軍用碼頭，要求解放軍撤出香港”口號，強行闖入中環添馬艦解放軍駐港部隊總部。挑頭搞事的幾個年輕人，屬一個叫“香港人優先”的反對派組織。他們故意放大近年來香港和內地交流合作中出現的一些問題，比如內地人到香港購買嬰幼兒奶粉引發當地奶粉供應緊張等，鼓吹“港獨”，挑動民意神經。這次則打着“公民抗命”的幌子，無端衝擊國家主權象徵。2014 年 6 月 4 日，幾個港獨組織前往香港中環的英國領事館和駐港部隊軍營外舉行所謂“集會”，打出港英殖民政府旗幟並請願“香港回歸英國”。行動成員手舉港英政府旗和英國國旗，又播放英國國歌，要求英國宣佈《中英聯合聲明》無效，重新接管香港等不知所云。

第三，以完全自治思維設置行政架構，培育香港的獨立意識。對香港設置區議會、區域議會和市議會，三級議會或者說市政機構之間如何協調運作？對香港的行政效率會不會受到影響，港英政府從不考慮。1966 年 9 月 2 日，英國殖民地事務大臣弗雷德里克·李的話最能說明問題：“政治發展最終目的是要達成自治或獨立才會真正有意義。”¹⁰ 在港英政府眼裏，自治就是完全自治，這裏的獨立就是主權國家的獨立。言外之意，港英政府要在香港推行民主政制，就必須放眼於香港的完全自治。

四、“一國兩制”下的香港特別行政區 政制改革需要理性應對

對於中央政府關於特別行政區的政改思路，一些所謂的民主力量很有意見。例如，香港泛民團體在“真普選聯盟”2014年1月8日提出了《真普選聯盟公佈行政長官選舉方案》，該方案是一個“三軌制”方案，包含公民提名、政黨提名及提委會提名。提名委員會不能因“愛國愛港”、“與中央政府對抗”等政治審查而拒絕確認。真普聯亦要求廢除現時禁止行政長官屬政黨成員的限制。

2013年3月21日發表的《真普選聯盟成立宣言》指出：任何篩選或預選機制如使廣受市民支持的參選人最終無法成為候選人，必然是假普選，踐踏市民的選舉權和被選權。再者，愛國愛港並無客觀法律定義，這樣的要求容易淪為政治審查，真普聯堅決反對。《宣言》呼籲，社會各界，為建立真普選努力，只有實行政長官真普選，全面廢除立法會功能組別，香港才可以長治久安，香港市民珍視的核心價值才能得以保持，而社會才可以達至真正和諧。¹¹

這些呼聲並不能代表整個特別行政區社會的民主理性，而是帶有港英政府當年政改的影子。因為這些訴求放在一個獨立的、完全自治的香港，不無道理。但是，對於作為中華人民共和國的特別行政區而言，這些主張無疑是港英民主政改陰謀的故技重演。所謂的“真普選”旨在追求完全自治或獨立於中央政府，挑戰國家主權，是港英政府政改陰謀的繼續。回歸後的香港是中華人民共和國的一個特別行政區，雖然實施與祖國大陸不一樣的社會制度，但與祖國大陸共享着一個偉大國家的主權。回歸17年來，應對金融危機和“非典”、世界經濟危機和金融風暴等國際重大事件的挑戰中，中央通過一系列經貿關係安排和專項措施，確保了香港和澳門的繁榮與穩定，一定意義上，彰顯了特別行政區共享國家主權得到的實實在在的利益。香港的資本主義制度運行中，人力資源、生產資料、生活資料等需要內地，特別是鄰近的珠三角地區的長期的、不間斷的支撐。離開了強大的祖國，香港的繁榮穩定就是無源之水無本之木。國家主權對於香港的意義，顯而易見。因此，理性對待香港特別行政區的政改是每個香港居民的政治義務，不僅僅是因為香港的政治體制關乎到每個香港居民的基本權利，更是關乎到香港與祖國共同進步，確保香港可持續發展、長期繁榮穩定問題，不能因為所謂民主派的發聲而導致亂了陣腳。

在香港特別行政區的政改中，如何彰顯社會理性？重要的就是要全面認識、深刻領會中央關於香港政制發展的明確規定。

(一) 堅持國家主權原則

這個原則在香港的政制改革中有四層含義：①香港特別行政區的政改決定權在中央。中央關於香港政改的“五部曲”決定就體現了國家主權原則。2007年全國人大常委會副秘書長喬曉陽在關於《全國人大常委會關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定(草案)》的說明中指出：香港行政長官和立法會兩個產生辦法每一次修改都需要經過五個步驟：一是行政長官向全國人大常委會提出報告；二是全國人大常委會對是否需要修改作出決定；三是特區政府向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的法案，並經立法會以全體議員2/3多數通過；四是行政長官同意經立法會通過的修改行政長官和立法會產生辦法的法案；五是行政長官將有關法案報全國人大常委會，由全國人大常委會批准或者備案。作為國家的一個特別行政區，香港的政改不能脫離國家主權，自作決定。②堅持以“行政主導”模式，完善香港特別行政區的政制架構。香港回歸以來的政制運作所反映出的問題，關鍵不在“真普選”和“假普選”，而是行政機構的協調運作。《香港基本法》賦予行政長官多重權力，然而在運作起來，立法會的挑戰卻造成了行政長官該做的事情不能如期達成，行政效率備受影響。行政主導架構的必要性在於，以行政長官為代表的行政架構與單一制的國家結構能夠協調起來。在與中央政府的協調或者溝通方面，如果經常受到立法會的挑戰，香港行政權力運作效率無疑將受到極大影響，國家對香港的有效管治和重大惠民政策亦會大受影響。③香港特別行政區的行政長官必須愛國愛港。在香港特別行政區這樣一個多元化的社會，不僅宗教信仰、種族和民族、政治立場多種多樣，而且具有多重國籍身份的人以數以百萬計，雖然《香港基本法》將這些外國護照視為旅行證件，但持有者的政治心態無法把握。因此，通過特殊的程序設計，確保愛國愛港者入選就成為必要。④國家的主權，不僅是內地13億人民的主權，亦是認同祖國廣大香港居民的主權。香港特別行政區區的政改活動，毋庸置疑是國家對內的政治主權行為。主權原則在政改中要求堅持香港各界均衡參與原則，使香港各界居民政治參與的權利和願望都能得到滿足。

（二）利於特區民主自治原則

地方民主自治是現代民主政治在地方政治發展中的一大表現。單一制國家的地方自治保障取決於三個因素：①中央和自治地方之間不可以存在過多的行政層級。單一制國家具有中央到地方，公權力的層級授予傳統。如果中央和自治地方之間存在其他行政管轄層級，自治地方的自治空間就會被壓縮，因為層級政令難免對自治事務產生負面影響。②自治地方的行政層級需要民主和簡約。自治地方的公權力架構必須經過民主競選產生，且機構設置必須體現簡約原則，不能疊床架屋、官僚腐敗叢生。③在憲法與法律之下民主自治。中央管治不能剝奪地方自治的權利，地方自治不能妨礙中央主權職責。如何保障，在法治社會，只有循憲法和法律的路徑。《香港基本法》規定香港特別行政區直轄於中央人民政府，並對香港特別行政區做出了《香港基本法》的明確授權，對於香港特別行政區的自治大有裨益。《香港基本法》關於香港特別行政區自身的公權力設計中，沒有在特別行政區政府之下派生其他基層性質的政府架構，而是由民選議員承擔部分公共權力職能，充分體現了簡約原則。回歸後香港特區政府的行政層次和架構狀況，與回歸前港英政府推出的三級政府架構的政改明顯顯得簡約、高效率。經過 17 年的“一國兩制”、高度自治實踐的香港特別行政區政府，《香港基本法》關於政制架構設計是符合香港經濟社會繁榮穩定的基本需要。

（三）利於社會經濟發展原則

政改中，各種民主力量的參與、各種利益集團的表達，使社會的利益衝突顯現出來。在利益多元化的當代社會，任何一種政制設計，都不可能十全十美。迄今為止，沒有任何一個國家或地區的政改方案得到百分之百認同。這是一個客觀事實，必須面對。重大的政治分歧或者利益衝突，往往會對社會穩定造成威脅。宗教極端勢力、恐怖勢力、分裂勢力往往利用民主表達機制，制造混亂，例子不勝枚舉。香港社會特殊的歷史變遷決定，在香港特別行政區進行政治改革，必須以穩定為前提。與此同時，繁榮的香港，民生才有保障。在香港社會，失業率的提升、物價的上漲往往引起社會的迅速反應。政治體制雖然屬上層建築範疇，但政治改革一旦啟動，反對勢力難免孤注一擲，勢必對社會繁榮造成衝擊。因此，有關香港特別行政區行政長官和立法會產生辦法的任何改變，都應遵循與香港社會、經濟、政治的發展相協調。

五、結語

對照香港啟動政改程序以來香港反對派的種種表現，可以看出，香港一部分人就是在和中央權力鬥法。他們堅持按照港英政府完全自治甚至獨立的思路，設計和推行香港的政改方案，並企圖通過“佔領中環”、參加聯合國人權會議、要求聯合國介入香港的選舉等行為，鼓動香港社會和國際社會輿論，對中央政府施加壓力。港英政府走了，輪到外國反華勢力配置的反對派出場表演了。回歸已經 17 年，祖國內地和中央政府對於香港經濟社會繁榮穩定的意義已經顯而易見，藉用港英政府政改陰魂，混淆視聽、蠱惑人心，本身就是一種對香港的穩定發展、民生保障、居民權利不負責的行為。

與此同時，從“一國兩制”方針的全面落實角度看，《香港基本法》關於香港政制的設定亦存在很大漏洞。尤其是在反動力量的長期教唆下，香港社會一部分人對國家的主權認同尚存在問題。“主權回歸”既需要中央權力的駕臨，又需要居民的全面認同，並積極擔當，這種狀態就是“人心的回歸”。從《香港基本法》第 23 條立法的爭執中，從近年來兩地的民間口水戰中，都可看出香港人心的回歸程度遠遠不夠。

與這種社會心理狀況如影隨形是《香港基本法》中存在的固有缺陷，重要的有兩條：一是對香港多重國籍的容忍。《香港基本法》把香港數百萬的持外國護照者視為“旅行證件”，而護照發出國家不可能和我們的立場一致，特別是在多重國籍國家尤其如此。這種狀況對香港居民國家認同，特別是個人對國家的義務擔當方面的認識，無疑具有一定的負面作用。二是香港行政主導政制主導權力模式的實際缺位。理論上在港英政府總督制的基礎上確定了司法獨立，行政主導，行政和立法相互配合和制約的行政主導政制架構，就要在《香港基本法》中得到科學設計，使這一精神完整體現在《香港基本法》中。從香港政制的實際運作看，香港權力架構基本上是“三權制衡類型”，行政權力受到立法權和司法權力的強大挑戰，有所作為的空間日益狹小。在這種情勢下，港英政府的政改陰魂就有了重生的空間。對於香港政制運作，關鍵不是政改的普選“真”與“假”的問題，而是香港行政主導的政制模式還沒有真正確立。真正的行政主導權力模式是香港政制改革的基本前提，因為行政權力的有所作為，足以確保中央和香港公權力的和諧運作，從而確保政制改革有條不紊地進行。有學者提

出，可以考慮在民主協商的基礎上，中央直接委派香港行政長官，立法會可以通過功能組別競選和直接競選產生，這無疑是對香港現有政制架構的一個反思。

註釋：

- ¹ 《喬曉陽在香港立法會部分議員座談會上的講話》，載於《文匯報》，2013年3月28日。
- ² 《半生堅守法治，爭民主願犧牲，余若薇李柱銘甘為真普選坐監》，載於《蘋果日報》，2013年3月25日。
- ³ 鄭宇碩編：《香港政制及政治》，香港：天地圖書有限公司，1987年，第8-9頁。
- ⁴ 劉曼容：《英國對香港“民主發展”政策的歷史演變》，載於《廣東社會科學》，2011年第2期，第93-95頁。
- ⁵ 同上註，第95-96頁。
- ⁶ Collins, C. (1952). *Public Administration in Hong Kong*. London: Royal Institute of International Affairs. 47.
- ⁷ [英]亞歷山大·葛量洪：《葛量洪回憶錄》，曾景安譯，香港：廣角鏡出版社，1984年，第248、146頁。
- ⁸ 李宏：《香港大事記》，北京：人民日報出版社，1988年，第102、122頁。
- ⁹ 同註4，第98頁。
- ¹⁰ 同註8。
- ¹¹ 《真普選聯盟成立宣言》，載於網址真普選聯盟網站：<http://www.atd.hk/>。