

# 「一國兩制」與國家整合

鄭戈

點點燈火彷彿流螢，照亮百家姓。  
成全這小島變巨星。  
東方跟西方的文明，邂逅了衝勁。  
繁榮這裏遇上安定。

——陳少琪詞、金培達曲：《始終有你》(2007)

在香港特別行政區成立十周年之際，《始終有你》這首歌的歌詞道出了香港未來的美好願景。東西文明交匯是香港的主要特質，也是它生命力的來源。但如何避免東西文明在香港的相遇不演化為亨廷頓(Samuel P. Huntington)所言的「文明的衝突」，而變成互補互利的資源，使香港作為中國的一個特別行政區，繼續保持其繁榮和穩定，這是「一國兩制」這種舉世無雙的憲法設計所欲解決的問題。同時，香港問題深深鑲嵌在中國始於被迫、繼而熱切追求的現代化過程之中，在壓縮的時間、巨大的空間按照自主設定的節奏和步驟完成現代化成為中國政治的主要關切點，外國勢力的介入始終是中央政府所警惕和防範的因素，因而曾經作為英國殖民地的香港在回歸後又成了國家安全和穩定機制的重點關注地區之一。主權獨立、領土完整和民心歸聚是現代憲法秩序的三個基礎，這些都涉及到國家整合問題。如何用一國兩制這種兼容異質秩序的憲法安排來實現國家整合，確保香港作為中國的一個特區繼續保持繁榮，這不是一個已有現成答案的問題。

一國兩制的實踐是一個正在發生的、具有豐富可能性而又充滿風險的進程。轉眼到了香港特區成立二十周年的紀念時刻，面對香港回歸後出現的新問題，回到一國兩制的憲制基礎，探討兩制並存的情況下如何實現國家整合的問題，可謂正當其時。

## 一 「一國兩制」的經濟維度

要理解一國兩制這種獨特憲法安排的歷史邏輯，我們就需要回到清政府割讓香港時的歷史背景和中國自此之後努力實現現代化的曲折進程。物質力量差距是傳統中國與現代西方遭遇時彼此的第一印象。比如，薛福成曾這樣描述胡林翼見到西洋蒸汽輪船之後的反應<sup>①</sup>：

文忠……馳至江濱，忽見二洋船鼓輪西上，迅如奔馬，疾如飄風，文忠變色不語，勒馬回營。中途嘔血，幾至墜馬。文忠前已得疾，自是愈篤，不數月薨於軍中。蓋粵賊之必滅，文忠已有成算。及見洋人之勢力方熾，則膏肓之症，着手為難，雖欲不憂而不可得矣。閩丹初尚書向在文忠幕府，每與文忠論及洋務，文忠輒搖手閉目，神色不愉者久之，曰：此非吾輩所能知也。

香港正是在中國錯過了工業革命的第一波浪潮、在物質力量上落後於西方列強的情況下被迫割讓和租借給英國的。中國傳統士人練達於人情、義理和禮教，然而面對西方工業化時代的兵船炮艦卻無能為力，物質的鴻溝構成了不可逾越的障礙。對此，康有為於1904年在加拿大寫就的《物質救國論》作出了精煉的表述：「若中國則數千年之政法，本自文明，所乏者獨物質耳。」<sup>②</sup>此後，中國應對列強壓境、實力懸殊的策略經過了器物之變（中體西用）、制度之變（變法、立憲）和文化之變（新民—新文化運動）等幾個階段的發展。但驅使中國知識份子和政治人物不斷尋找現代化之路的主要動力，始終是救亡圖存的緊迫感。

從這種歷史視野看去，信仰馬克思主義的政黨在中國最終取得勝利具有某種必然性。在馬克思主義者看來，一個社會的經濟基礎（即各種生產關係的總和）決定它的上層建築（包括政治—法律制度）。近代中國的當務之急是在一個先進政黨的領導下加速實現現代化。同時，在一個少數人擁有生產資料的社會，人人得享平等與自由只能是一種缺乏實質的民主形式。早在新中國成立之前，勝利在望的中國共產黨就宣布廢除國民黨政府的「舊法統」，建國後更是很快遣散了「舊法人員」，這樣做的目的很明確，就是要打破舊法統所保護的私有財產權，為土地改革和社會主義改造準備條件。而土地改革是中共對佔中國人口絕大多數的農民的承諾，這種承諾及中共在根據地和解放區的早期實踐是其取得勝利的主要原因<sup>③</sup>。在建國之後的頭三十年，中共採取了各種激進的社會改造措施，以巨大的社會—經濟成本顛覆了中國存續數千年的差序格局，為國家的進一步現代化創造了條件。如果對比一下中國和印度這兩個文明古國在二十世紀後半葉的發展道路，就會發現：沒有經過激進社會改造而直接照搬西方自由民主制度的印度，其社會基礎層面仍存在普遍的平等以及宗教、文化衝突，使法律形式上自由、平等與公民權利流於表面<sup>④</sup>。

中國共產黨的第一代領導人深知自己所要進行的社會改造是人類歷史上前所未有的試驗，這種在一個尚未實現工業化的農業大國進行的社會主義試驗甚至突破了馬克思、恩格斯和列寧的理論構想，必將使中國在很長一段時間在世界上處於孤立的地位。在這個過程中，中國需要有一個同世界、尤其是西方世界保持聯繫的窗口，這個窗口便是香港。1946年12月9日，毛澤東會見了三位西方記者，其中包括英國記者哈默(Gordon Harmon)。當哈默問道：「在香港問題上中共的態度如何」時，毛回答道：「我們現在不提出立即歸還的要求。中國那麼大，許多地方都沒有管理好，先急於要這塊小地方幹嗎？將來可按協商辦法解決。」<sup>⑤</sup>而哈默記述下的毛澤東的完整說法是<sup>⑥</sup>：

中國面臨着首先處理好內地廣大地區問題的任務，……現在還不是時候處理香港回歸問題。……可能再過十年、二十年或三十年，我們才會要求或討論香港的回歸。但我的態度是，只要你們的官員善待香港的中國人民，只要香港的中國人在稅收或政治參與方面不受到歧視，我就不會對香港感興趣，而且肯定不會讓香港問題成為你我兩國之間的爭議點。

由此可見，從不承認導致香港成為英國殖民地的不平等條約之有效性的中共，之所以在有能力解放全中國的時候放棄武力收復香港，是有着成熟而清醒的戰略考慮的。而且這種戰略考量被歷史事實證明是非常明智的：不僅換來了英國於1950年1月承認中華人民共和國的合法性（英國是第一個承認新中國的西方國家），還換來了抗美援朝時期聯合國對中國實施禁運的情況下，香港成為向中國轉運軍需物資的唯一渠道。這一戰略後來被概括為「長期打算，充分利用」<sup>⑦</sup>。

到了1963年8月9日，毛澤東在會見索馬里總理舍馬克(Abdirashid Ali Shermarke)的時候又說：「至於香港，英國沒有多少軍事力量，我們要佔領是可以的。但過去有條約關係，小部分是割讓的，大部分是租的，租期是九十九年，還有三十四年才滿期。這是特殊情況，我們暫時不準備動它。」舍馬克接着問：「如果香港人自己要解放，把英國趕走，能拒絕幫助嗎？」毛回答說：「香港人就是我們中國人。香港是通商要道，如果我們現在就控制它，對世界貿易、對我們同世界的貿易關係都不利。我們不動它並不是永遠不動它，英國現在安心，將來會不安心的。」<sup>⑧</sup>在這裏，毛澤東關於香港問題的觀點就表述得更加清楚了：首先，香港人就是中國人，這是一個任何人都無法改變的事實；其次，在當時的歷史條件和國際關係格局中，讓英國人繼續管理香港，對中國、對世界都更有利；最後，中國終將恢復對香港行使主權，但這個過程最好不要大動干戈，所以最好等到香港的大部分區域租期屆滿之時。這是一種非常務實的觀點，中華人民共和國雖然不承認不平等條約，但卻願意為了自身的發展和世界和平而作出妥協。

實際上，中國內地的社會主義建設強化了香港的資本主義發展。到1949年，香港仍只是一個英國的海外貿易中心和英國在遠東的海軍基地，幾乎沒有工

業，人口也僅有190萬。但新中國的成立以及隨後進行的土地改革、民主改革和社會主義改造卻使得內地（尤其是上海）資本家逃往香港，香港迅速變成亞洲首要的製造業和物流中心，生產玩具、煙火、皮製品、簡單的電子設備、紡織、服裝和塑料製品。隨着上海和寧波的航運巨頭來到香港，香港也成為亞洲重要的遠洋航運中心<sup>⑨</sup>。中國強調自力更生，拒絕加入世界政經體系的二三十年，恰是香港經濟發展的黃金時期。

到了1978年之後的改革開放年代，香港對於整個中國的意義便不僅限於作為一個貿易轉口港了，而更多的是作為境外投資的主要來源地和市場經濟及其相關制度配套的示範地。在1982年9月24日會見英國首相戴卓爾夫人（Margaret Thatcher）的時候，鄧小平明確提出了中央對香港問題的三個基本立場：一是主權問題不容討論，中國要在1997年7月1日收回香港，因此明確拒絕了英國「以主權換治權」的提議；二是「繼續保持香港繁榮」；三是中英雙方應妥善商談，確保從當時直到1997年主權移交這十五年間香港不出現「大的波動」<sup>⑩</sup>。「一國兩制」就是為了實現和平統一，收復台灣、香港和澳門，同時確保這些地方的持續繁榮而設計的憲法結構，是《八二憲法》（1982年《中華人民共和國憲法》，下稱《憲法》）第三十一條所規定的「特別行政區」制度的基礎。

但「一國兩制」中的「兩制」指的是甚麼，中央和香港卻存在不同的理解。在中央看來，兩制指的是社會主義和資本主義兩種經濟制度；而在香港多數人看來，兩制主要指的是兩種政治—法律制度。這種認識上的分歧是導致回歸後出現的各種問題的根源所在。中央可以包容在中國的幾個特別行政區實行資本主義經濟，並允許這些地方保留已經形成的政治—法律制度，但卻有個限度，這就是不能威脅到「一國」，即中國的統一主權結構。



「一國兩制」中的「兩制」指的是甚麼，中央和香港存在不同的理解。（資料圖片）

香港大學法律學院榮休教授佳日思 (Yash Ghai)，是香港學者中最清楚地看到一國兩制的經濟面向的，他說<sup>①</sup>：

在維持香港「制度」的總體框架中，經濟制度的保留佔有最優先的地位。在《中英聯合聲明》和《基本法》中，香港現行的經濟制度得到最仔細和最完全的保存。確保香港的持續繁榮及其促進整個中國現代化的能力，這一關切體現在以經濟政策為主要內容的《中英聯合聲明》中。在中國承諾適用於香港的十一項基本政策中，六項直接與經濟有關，而其餘的則間接支持這些經濟政策。

《中英聯合聲明》對一國兩制中經濟因素的重視，可以幫助我們理解一國兩制的設計初衷及其現實張力和未來走向。

在改革開放之初，也就是一國兩制方案誕生的年代，香港是逐步開放的內地經濟的主要境外資金來源地和對外貿易夥伴。香港作為一個城市規模的經濟體，中港貿易額曾在相當長的時間裏佔中國對外貿易總額的30%上下，而港商投資曾經佔中國實際利用的外資總額的一半左右(表1)。一直到回歸之前，香港對於整個中國經濟發展都具有舉足輕重的地位。明白了這一點，我們才能理解《中英聯合聲明》和《基本法》中香港被賦予的高度自治背後的實力因素。

表1 中港貿易額與港商投資額比重

年份 比例	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
中港貿易 額佔中國 對外貿易 總額	26.9%	30.9%	35.4%	36.6%	35.1%	16.6%	17.7%	15.9%	14.1%
港商投資 佔中國實 際利用的 外資總額	30.4%	29.0%	23.6%	24.5%	43.8%	48.5%	45.9%	42.4%	38.1%

數據來源：參見國家統計局編：《中國統計年鑒》(北京：中國統計出版社，1989-1997)。

說明：1993年，統計方法改變，借香港而進行的轉口貿易不再算作中港貿易，因此導致中港貿易額驟降，但1993至1995年，香港仍是位列日本之後中國的第二大貿易夥伴，1996年才落後於美國。在中國尚未與韓國、以色列、南非等國建立正式外交關係之前，香港是重要的貿易中轉站。隨着中國外交關係的拓展，香港作為中轉站的地位也便相應下降了。

然而，隨着中國改革開放的持續深入和1990年代中後期以來的經濟騰飛，香港在促進內地經濟發展方面的作用日益減弱，而香港經濟本身的結構性問題則日益凸顯。如前所述，香港經濟的起飛得益於內地經濟的封閉，希望與中國做生意的世界各國一度都需要以香港作為轉口港。而當內地經濟全面開放之後，香港的優勢便不復存在了。美國、日本和歐盟各國的資金源源不斷流入中國市場；更重要的是，中國經濟早已渡過了依賴外資階段，國內

資金已經積累到足以維持經濟增長的水平，中國資本家和企業進而走出國門，到世界各地投資。到2015年，中國對外投資流量首次超過引進外資流量，達到1,456.7億美元，成為僅次於美國的資本輸出國<sup>⑫</sup>。作為重要的轉口港，香港趕上了1970年代的「貨櫃革命」，成為世界上最大的集裝箱港口之一，但據2016年的公布，香港於2015年的排名跌至第五位(前四位為上海、新加坡、深圳、寧波)，其中上海更自2010年起超越新加坡，連續數年成為世界第一大集裝箱港口<sup>⑬</sup>。在目前的國家級頂層戰略「一帶一路」中，「海上絲綢之路」中心港口確定為廣州、泉州和寧波，這必將進一步邊緣化香港的轉口港地位。香港製造業在1970年代末至1980年代初的鼎盛時期曾僱用超過90萬產業工人，而如今製造業北移，港商在內地僱用的工人數量超過600萬，而在香港只有不到25萬人從事製造加工業<sup>⑭</sup>。

香港的金融業也面臨着內地金融中心的競爭，主要是上海(證券市場)、深圳(企業首次上市募股)和北京(銀行業)。上海自由貿易試驗區的設立進一步表明中央試圖實現金融中心和自由貿易區分布的多元化，不再刻意維護香港在這方面的地位<sup>⑮</sup>。雖然「全球金融中心指數」(Global Financial Centres Index)一直把倫敦、紐約、新加坡和香港列為全球四大金融中心，中國內地城市排名都很靠後，但這主要是因為中國為維護「金融主權」而有意保持人民幣不可自由兌換的狀態。這使得中國得以成功躲開1997年發源於泰國的亞洲金融危機和2008年起源於美國華爾街的世界金融危機的巨大衝擊，並幫助深受其害的香港渡過難關。

由此可見，一國兩制運行於其中的物質環境和相應的經濟結構已經發生了質的轉變，中國經濟的不斷開放和發展使香港作為一個貿易轉口港的地緣優勢不斷減弱。這並不是人為設計的結果，而是一個不期而至的客觀事實。同時，在按照自己的方式和節奏取得經濟高速發展的成就之後，中國領導人對中國發展模式產生了強烈的自信。2016年習近平在紀念中國共產黨成立九十五周年的大會上提出了「道路自信、理論自信、制度自信和文化自信」這「四個自信」，並強調文化自信是「更基礎、更廣泛、更深厚的自信」<sup>⑯</sup>。中國的發展模式也得到許多西方學者肯定，乃至概括成對新自由主義的「華盛頓共識」(Washington Consensus)構成挑戰的「北京共識」(Beijing Consensus)<sup>⑰</sup>。香港的長遠發展有賴於與內地經濟的進一步整合，積極參與「一帶一路」等國家戰略布局是為民生福祉着想的明智之舉。

在這種時代背景下，2014年香港發生的「佔中」事件是不可能迫使中央改變其在香港普選問題上的既定立場的。「佔領中環」行動的理論提倡者戴耀廷提出<sup>⑱</sup>：

過去的策略包括舉行大型遊行(如2003年七一大遊行)、變相公投(如上一回政改時的五區公投)、佔領政府總部配合絕食(如反國教科時的公民廣場)，但面對政改，這些行動能有多大成效，實在成疑……而這些策略所

產生的壓力可能還不足夠；因此，要爭取香港落實真普選，可能要準備「殺傷力」更大的武器——佔領中環。行動以非暴力的公民抗命方式，由示威者違法地長期佔領中環要道，以癱瘓香港的政經中心，迫使北京改變立場。

這種以癱瘓香港的政經中心來迫使中央就範的思路，且不論其是否違法（戴本人明確承認其違法性），從實際效果來看也是十分糟糕的。這個思路是建立在錯誤的事實認知和對形勢的誤判之上的。香港如果陷入經濟癱瘓和秩序紊亂，受害的只會是香港人自己。中央當然不希望看到這種情況發生，但香港社會經濟對內地的影響力已經日漸微弱，倒是內地龐大的物質力量對香港具有壓倒性的影響力，在這種情況下，為了確保香港的長期繁榮和穩定，香港人應當謀求與內地、特別是珠江三角洲地區實現更大程度的經濟整合，而不是將香港這個小經濟體孤立於整個中國的龐大市場之外。斯密（Adam Smith）早在兩個世紀多以前就已經指出，分工受市場規模限制<sup>⑩</sup>。香港作為一個小經濟體不可能實現充分的勞動分工，單一化的產業布局也不可能創造出足夠的就業機會。而中國內地巨大的市場規模則已經孕育出充分多元化的產業結構和分工，並開始參與爭奪國際分工制高點的競爭。回歸為香港開放出廣闊和美好的發展前景，固步自封和緬懷過去會使香港喪失這個絕好的機會。

## 二 港式法治無法成為國家整合的紐帶

作為西方與中國相遇的貿易轉口港，香港已經充分利用過它的地緣優勢，但這種優勢隨着中國整體的現代化和經濟開放已經漸趨微弱。「悶聲大發財」是一國兩制設計者心目中的香港人形象，而這也是中國共產黨領導人希望中國人民在「以經濟建設為中心」的時代保持的形象。這種理解在中英談判的時候的確符合事實，因為英國殖民者在香港實行的是大政統於港督的治理模式，這種行政主導模式再加上主要由英國人主導的、與香港華人保持距離的獨立司法，使絕大多數香港人既無法參與政治，也因此不關心政治<sup>⑪</sup>。港英當局通過港督委任的立法局和行政局來吸納香港本地商界和專業界人士參與政策諮詢，從而實現了精英整合，構建出了穩定的管治聯盟。用金耀基的說法，這是一種「行政吸納政治」的體制：「這是一個政府統合通常由精英集團所代表的政治力量的過程，政府把它們吸納到一個行政決策機構當中，由此實現了某種程度的精英整合；由此達致的結果是，統治權威獲得了正當性，一個鬆散整合的政治共同體得以建立起來。」<sup>⑫</sup>

所謂「行政吸納政治」，其實政治是在別處——香港的政治，在殖民地時代是由英國人在倫敦討論決定的，所以香港人有機會參與的只有行政，而且是在行政過程中充當輔助性的、建言獻策性的角色。普通法（Common Law）則很巧妙地幫助英國人實現了對香港的政治統合，而這與普通法自身的歷史

是息息相關的。普通法的最初含義是全英格蘭一體適用的法律 (the law common to all England)，它是金雀花王朝 (House of Plantagenet) 用來瓦解封建領主的地方習慣法、實現主權統一的重要手段。亨利二世 (Henry II) 在倫敦設立若干王室法院，任命王室顧問擔任法官，派這些法官定期到全國各地巡迴審案，這些法官的判決逐漸積累成判例，這是普通法形成的歷史過程。從這個角度看，普通法的功能主要是鞏固王權 (以及「光榮革命」後的議會主權)，而不是制約和削弱主權。在其他國家通過王權之下的行政官僚體系來實現的統一，在英國則是通過君主和他/她的法官來實現的。

尼日利亞民族主義政治家麥考來 (Herbert Macaulay) 衷心佩服英國人用法治來收服殖民地民心的技藝，他曾寫道：「確保一群人民心悅誠服地歸順並持久地熱愛一個政府的最穩固紐帶，就是純粹且不偏不倚的司法。」<sup>22</sup> 英國人善於用法律技藝來包裝政治圖謀，但在技術化的法律推理背後掩藏的是清楚明瞭的文明優劣論和帝國利益論。低等文明的法律不是法律，武力脅迫下的條約倒成了具有法律約束力的條約。1907至1912年擔任港督的盧押勳爵 (Lord Frederick Lugard) 根據自己在非洲擔任殖民地官員的經驗，提出了殖民統治的雙重使命論：「讓我們一開始就開誠布公：歐洲的人才、資本和能量從未、而且永遠不會出於純粹慈善的動機而被用於開發非洲的資源；歐洲在非洲是為了實現它自己的產業階級與當地族群之間的互利互惠，幫助當地人進步到更高的階段；這種利益可以被營造為相互性的，文明化的管治正是以實現這一雙重使命為目的和欲望。」<sup>23</sup> 這裏的「文明化的管治」，就是指法治化的管治。

英國的樞密院司法委員會曾經是英國所有海外殖民地 (包括回歸前的香港) 的終審法院，它在向殖民地人民宣示「帝國的正義」方面發揮過至關重要的作用。曾經擔任該委員會成員的哈爾德恩勳爵 (Lord Haldane) 講述過這麼一個故事：一個旅行者在印度發現一個部落在向一個不可知的神靈獻祭，他問土著這是甚麼神，當地人說：「我們不知道，我們只知道它法力無邊，它為了我們的利益而干預政府的行為，讓政府歸還從我們這裏奪走的土地。」哈爾德恩勳爵說：「我們還知道另一件事情：這個神靈的名字叫樞密院司法委員會。」<sup>24</sup> 在很長一段時間，樞密院司法委員會一直支持英國殖民者用脅迫或欺騙手法與當地首領簽訂割讓土地的條約，不尊重當地關於土地共有的習慣法，並冠冕堂皇地用文明程度來做藉口：「有些部落在社會組織程度上如此之低，以至於它們關於權利與義務的習慣和概念無法與文明社會的制度或法律觀念相兼容。」<sup>25</sup> 但在1921年的「梯賈尼訴南尼日利亞布政司案」 (Amodu Tijani v Secretary of Southern Nigeria) 中，樞密院司法委員會一反先例，承認原住民部落的土地屬於部落民眾，此前酋長與英王簽署的割地條約無效<sup>26</sup>。這在表面上看僅僅是一個法律技術層面的變化，背後的故事卻是美國總統威爾遜 (Woodrow Wilson) 倡導的「民族自決」運動風起雲湧，英國人不得不開始面對殖民地人民爭取獨立、清算殖民者惡行的訴求。同樣，威爾遜提出的「民族自決」雖然看似一個法理概念，但其政治目的卻在於瓦解老牌的殖民主義帝國，

建立國際新秩序，令美國在此過程中發揮領導作用。受馬克思主義實質平等觀和正義觀的影響，中國政府很長一段時間輕視法律，不屑於用法律形式來包裝政治手段，法治話語在最近幾年才成為主流話語。對於長期受普通法法治主義思想薰陶的香港人而言，沒有穿上法治禮服的「赤裸裸的」政治話語是很難接受的。這也是中央在處理香港問題時需要注意的一個重要方面。

不過，冠冕堂皇的法治話語並不能掩蓋背後的政治動機。佳日思從他作為肯尼亞人的本土經驗出發，指出普通法的優越性並不在於其道德或技術上的先進性，而在於其背後的政治力量。他指出，普通法在殖民地的實踐導致了「變態的法治」(perverse rule of law)，固化了對黃種人和黑人的歧視，給殖民政治披上了一層貌似中立公允的外衣。他寫道：「英國處心積慮且認真細緻地培育了普通法體系之下的法治主義意識形態，一開始是為了正當化殖民統治，後來(在為主權交接做準備的階段)則是作為民主的替代品(因為無論是英國還是中國都不準備讓香港居民享有完全的民主權利)。」<sup>20</sup>末代港督彭定康(Christopher Patten)把自己的民主化政改方案提交到英國下議院討論，下議院先後找了三組國際法專家來對該方案的合法性進行論證，這些專家均認為該方案沒有違反《中英聯合聲明》和《基本法》<sup>21</sup>。這種把政治問題包裝成法律問題來獲取正當性的方法可謂深得英國殖民統治的精髓。倒是戴卓爾夫人把其中的政治考量講得很清楚：「我提議在〔中英〕談判沒有進展的情況下我們現在應當在香港發展民主結構，就好像我們的目的是在短期內促成〔香港的〕獨立或自治一樣，我們在新加坡就是這樣做的。」<sup>22</sup>在殖民統治上百年的時間裏從未實現民主，而在主權移交的日期已經確定、中英雙方同意在過渡期保持香港現有制度不出現大的波動的情況下，驟然推行所謂「民主化改革」，這顯然不是合不合法的問題，而是給中國治理回歸後的香港製造麻煩的政治謀劃。事實證明，這種謀劃是十分成功的，在彭定康策劃的1995年立法會選舉中，當選的許多議員在回歸後成為「反建制」的中堅力量。不僅原來的「直通車」安排被破壞，中央原來設想的在香港循序漸進推行政制改革的節奏也被打亂。「民主化」作為英國殖民者撤退計劃的一部分，不是為香港(作為中國的特區)的長治久安作打算，而是為中國治理香港增加了難度。2015年6月，特區政府在中央支持下提出的符合《基本法》的政改方案之所以會在立法會遭到否決，「彭定康政改」所導致的虛高的期望值是非常重要的因素。

在為香港回歸奠定基礎的《中英聯合聲明》中，第三條(四)要求：「香港特別行政區政府由當地人組成。行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。」這裏的「協商」是當時香港政府運作的重要環節——大事統於港督，庶政訴諸協商。由於香港是去殖民地化時代英國在遠東留有的唯一飛地，治理香港的要務便是維持這個商貿和金融中心的穩定與繁榮，而盡量使其「去政治化」。香港成功的秘訣在於十九世紀末確立起來的「見習官」(cadet officer)通道以及在此基礎上發展起來的高效廉潔的政務官(administrative officer)體系，而不是政客。正如研究香港史的著名學者曾銳生所言：「當英國

國旗最終於1997年在香港降下的時候，行政官員仍舊是政治精英，他們繼續在提供優質管治方面起着帶頭作用，儘管政治環境發生了天翻地覆的變化。一套政治中立的職業公務員系統（其中最重要的構成要素就是行政官員）的存在，是英國留給香港人民的最偉大遺產。」<sup>⑩</sup>從這個系統中出來的精英人物，比如陳方安生和曾蔭權，後來也成為香港特區的主政官員。然而，「彭定康政改」卻破壞了這個遺產，使得中央政府所接收的香港是一個「反建制」力量被充分激活並再難沉寂下去的香港。

香港的去政治化法治導致的一個結果是社會等級秩序得到鞏固，任何試圖打破原有利益分配和社會差序格局的改革都很難推行。比如，香港遲至2010年才通過歷史上第一次最低工資立法，而該法案所確立的最低工資標準也非常低（2011年施行時為時薪28港元，2017年提高到時薪34.5元），這在一個人均國內生產總值（GDP per capita）位居世界前列的社會是極不正常的。在香港的法學教育中，勞動法、反壟斷法、社會福利法等有關資本家利益的課程一直是極不重要的選修課，很多法律系學生直到畢業也沒有修讀過任何與此等相關的課程。相反，保護私權的土地法、財產法則一直是必修的重頭課程。此外，香港的收入不平等是一個明顯的事實，以基尼系數（Gini Coefficient）來衡量，香港的基尼系數在2006年達到0.533，2011年上升到0.537<sup>⑪</sup>；而中國在2010至2015年間的基尼系數則為0.422<sup>⑫</sup>。需要注意，0.4是聯合國確定的警示線。再如2016年去世的鄭裕彤所創辦的新世界集團，以地產業為起家，同時在珠寶業（周大福珠寶金行）、道路、能源、水務、港口與物流（新創建集團）和公共交通（城巴/新巴）等行業佔有壟斷地位；香港十大富豪的財產佔香港GDP的35%。由此可見，法律適合於在一個社會秩序和分配格局已經穩定的地方保護既有的秩序，而不能勝任改變現有等級秩序的任務。但有政治追求的法律人卻可以利用民眾對現有秩序的不滿，來誘導他們反對對自己的政治前景不利的改革方案，哪怕民眾所關心的分配問題和這種方案無關。就香港而言，反政改方案的「泛民」陣營人士擔心自己過不了政改方案建議的提名委員會這一關，便鼓動選民反對整個政改方案。在這個陣營中，法律人的人數雖然不多，但卻是最有鼓動力並起着帶頭作用的，因為他們掌握着法治的話語權，而香港民眾對法治有着對待宗教般的信仰。

此外，港式法治往往以讓香港社會付出巨大代價的方式維護少數人的利益。比如1999年香港終審法院「吳嘉玲案」和2001年「莊豐源案」的判決，前者本會導致一百多萬香港人在內地所生子女驟然湧入香港，為香港社會的福利、醫療和教育系統造成難以負擔的壓力，因為全國人大釋法才得到控制。「莊豐源案」則加速了內地孕婦赴港產子潮，此後要靠特區政府採取行政手段干預才得以中止。這種司法獨立使法院得以獲得聲譽和口碑，但不必承擔相應的成本，律師更可以在此過程中賺取高額法律服務費，而罵名和成本則由特區政府行政部門和中央政府來承擔。更甚的是，為了香港利益着想而進行的干預不得不背負破壞一國兩制的惡名。

另一個典型的例子是2010至2011年的「港珠澳大橋環評案」。在主要由「大狀」（大律師）組成的公民黨的鼓動下，香港東涌的公屋住戶朱綺華於2010年通過申請法律援助入稟香港高等法院原訟庭，主張環保署於2009年10月通過的兩份環評報告不符合《環境影響評估條例》的要求，申請司法覆核。原訟庭於2011年4月作出判決，裁定環評報告無效。隨後，《信報》等香港本地報紙揭發朱綺華是公民黨的支持者，她的兩名代表律師郭榮鏗和黃鶴鳴都是公民黨執行委員會成員。這個判決導致與港珠澳大橋相關的七十多個基礎設施項目停工，萬餘工人上街遊行。近一年的停工導致無法估量的損失，僅可見的經濟損失就包括立法會追增的65億港元撥款，使香港方面的撥款增加到485億港元。高等法院上訴庭於2011年9月作出二審判決，推翻初審判決。朱綺華此後宣布不再上訴到終審法院，聲稱自己對導致那麼多人無工可做感到不安，並說自己本來無意提起訴訟，是受人攛掇才這樣做的。而兩名代表律師聲稱與此無關，自己是法律援助署指派提供公益法律服務的<sup>33</sup>。在整個訴訟過程中，律政司代環保署支付的律師費達750萬港元，法援署向提供「公益法律服務」的律師支付了149萬港元的律師費。多數香港人深受「實現正義，哪怕天塌地陷」之類觀念的影響，對法律機器運作所產生的社會成本視而不見。但重視經驗事實的社會科學家有義務將「法治」的這個「陰暗面」呈現出來。

由此可見，在殖民地時代幫助英國實現了「帝國整合」的普通法法治，在回歸後卻因為內地政法傳統與香港以法院為中心的法治傳統之間的巨大差異而成為國家整合的障礙。這種「兩制」之間的差異集中體現在對《基本法》第一百五十八條的理解上。這一條共分四款，從其結構和文意可以清楚看出，全國人大常委會對《基本法》有完全的、不受限制的、獨立的解釋權。香港特區法院對《基本法》的解釋權來自於全國人大常委會的授權。

對此，佳日思在《香港的新憲法秩序》（*Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*）中寫道：對《基本法》的「一般性的解釋權在於全國人大常委會，它享有兩種權力。一種是全面的（plenary）解釋權，因為它覆蓋《基本法》的所有條文，這種權力可以在不存在訴訟的情況下行使；第二種是基於香港法院的請求，在訴訟過程中對香港法院沒有被授權進行最終解釋的某些條款進行解釋的權利。香港法院享有一種更為有限的解釋權，而且它們只有在訴訟中才能行使這種解釋權」<sup>34</sup>。在1999年的「劉港榕訴入境事務處處長案」中，香港終審法院非常任法官梅師賢爵士（Sir Anthony F. Mason）也非常清楚地指出<sup>35</sup>：

《基本法》是根據「一國兩制」原則設立的中華人民共和國香港特別行政區的憲法。它是中華人民共和國的一部全國性法律，由全國人民代表大會根據中國《憲法》授予它的立法權而制訂。

……

全國人大常委會解釋法律的權力必然隨時可能得到行使，而不限於具體案件裁判過程中。因此，「在裁判案件中」這一表達十分明確地表明特別行政區法院對《基本法》的解釋權僅限在這一範圍內，由此區別於全國人大常委會根據中國《憲法》第67條第(4)款和《基本法》第158條第(1)款所享有的一般性的 (general) 和自主發動的 (free-standing) 的解釋權。

這一結論在一位普通法法律人看來可能有些難以理解，但是，在我看來，如果在《基本法》及其法律屬性（體現在全國性法律中的特別行政區憲制性法律）的背景中來考察第158條的文本和結構，這是一個不可避免的結論。

儘管全國人大常委會對《基本法》享有無可爭議的最終解釋權，而且在實踐中它十分審慎並節制地行使着這種解釋權，香港部分法律界人士還是不斷引導香港民眾相信人大釋法會破壞香港法治、破壞一國兩制，他們只看到《基本法》中關於「兩制」的條款，而對確保「一國」的條款似乎視而不見，也不願提及香港法院在這個問題上已經作出的判斷，這是對香港終審法院的不尊重，是對法治本身的不尊重。

對於解決《基本法》解釋程序和解釋技術方面的認同問題，比較現實的辦法是強化全國人大常委會香港特別行政區基本法委員會（成員包括內地和香港兩方面的《基本法》專家）的作用，使之成為一個針對香港問題的「憲法實施機構」，解決中央政府與香港人之間涉及重大憲制問題的爭議。這樣做至少有三個好處：一是避免「釋法」程序的政治化，彰顯人大釋法程序的公正性；二是理順中國《憲法》與《基本法》之間的關係，使香港人不僅知道《基本法》，還了解中國《憲法》，不僅知道「兩制」，還理解「一國」，在他們當中培育「憲法愛國主義」；三是為中國內地落實「憲法實施」提供一個參照，使「依憲治國」早日實現。

### 三 「一國」前提下的地方民主

如前所述，香港社會由於嚴重的階級分化和促進平等的公共政策與法律的缺位，很難完成追求共同利益的「人民」建構。同時，由於殖民地時代形成的「恐共」、「仇共」心態，回歸後政治派系的分野主要圍繞着是否支持中國共產黨領導下的中央政權而展開，基本上沒有形成代表本地公共利益的政黨。近年來冒起的所謂「本土派」，更多是在抵禦香港與內地的融合，而不是在充分理解中國崛起和香港回歸這兩個基本事實的前提下代言香港民眾的利益。在利益和觀念分化嚴重的社會實行所謂一人一票的「真民主」，不僅會偏離「一國」的軌道，使國家整合無法實現，還會進一步撕裂社會，使香港自身的繁榮與穩定付之東流。

既然在一國兩制下無法通過社會主義改造來消除階級差異、實現橫向整合，就需要借助功能組別模式實現基於職業共同體認同的縱向整合。在現代社會，職業團體是成年人除了家庭外接觸最密切、最能產生歸屬感的群體，而且，基於社會分工而形成的不同職業團體之間，存在相互依存而不是相互傾軋、相互敵視的關係。因此，立法會的功能組別選舉和按照功能組別原理組成的選舉委員會（即實現普選後的提名委員會），是最有利於實現香港社會穩定的選舉方式，不僅不應被廢除，還應該得到強化。正如一位政治學者在談論民主制度時所指出的那樣：「經驗和反思並沒有導致關於民主制度的共識。絕大多數其他的可能性並沒有被嘗試或討論。實際上，許多可能性過去不可能被嘗試或討論，因為它們直到現在、在剛剛興起的信息化時代才成為可能。把實踐和反思限定在狹小範圍內的不是理性，而是習慣和固化。我們深深地鑲嵌在約定俗成的民主形式裏。」<sup>⑥</sup>民主雖然已經成為一種「普世價值」，但實現民主的形式卻多種多樣，香港沒有理由拒絕功能組別這種已經實踐多年且行之有效的民主形式。

一國兩制是以兼容主義的臨時憲制安排來實現整合主義的長遠憲制目標的獨特憲法模式。整合主義是憲法設計中的主流，大部分有序社會基本都奉行整合主義的憲制方案，只有在整合基本實現的情況下，才能在邊際上採取兼容主義方案促進多元文化並存。整合主義者認為以族群和地區差異為基礎而進行的政治動員是社會不穩定和國內衝突的禍根，以平等公民權利為基礎的制度設計則是實現長治久安的基本保障。因此，整合主義憲法對基於國內亞群體（無論是以民族、種族還是地方群體為基礎）身份認同的特殊權利或利益訴求不予認可，試圖將國家公共文化和公民身份之外的獨特文化/宗教實踐「私人化」，不為其營造公共空間，更不允許以這種獨特性為名而進行政治鼓動。中國《憲法》序言中的「反對大民族主義……也要反對地方民族主義」就是一項體現整合主義原理的憲法原則。

有學者進一步將整合主義憲法分為三種：共和主義的、自由主義的以及社會主義的<sup>⑦</sup>。共和主義的整合性憲法着力於激發和培養公民的「公心」，即對整個國民群體的共同福祉和公共利益的體認與維護，從而避免私利和派系利益對政治過程的侵蝕。實現這一目的的途徑則是統一語言、公民教育（主要是愛國主義教育）以及推行實現平等的各種措施。香港在回歸二十周年後尚未履行《基本法》第二十三條明確規定的自行立法維護國家安全的義務，也未能全面推行國民教育以培育公民的愛國主義品格。這些事實都表明，香港未能達到一個共和國的特別行政區所應為國家盡責的最低限度的標準。

自由主義的整合性憲法則以個人權利為立基點，試圖打破傳統的、非自由選擇的出生地、民族和宗教歸屬對個人的束縛，並消除基於地域、種族、民族和宗教的差別待遇和不平等。自由主義者並非不承認或不尊重多元文化，恰恰相反，以羅爾斯（John Rawls）為代表的主流自由主義者都將多元文化的存在作為其理論的事實前提。不過，整合主義的自由主義者認為保護區域和群

體獨特文化的辦法不是對其特殊性給予政治承認，而是將其「去政治化」。從自由主義的角度來看，香港人享有中國內地公民不享有的某些「特權」，甚至可以用反對中央政權的政綱來進行政治動員，乃至最近出現當選的立法會「議員」在效忠宣誓時公然侮辱祖國的鬧劇，這簡直是不可思議的。

社會主義的整合性憲法將社會上基於經濟因素而產生的階級區分視為需要解決的首要問題，地方主義和民族問題被視為偽裝了的階級問題。通過再分配、尤其是向貧困地區進行「輸血式」財富轉移來實現經濟平等，被認為是解決地區差異和民族問題的根本之道。從這個立場出發，香港作為「資本家的天堂」更是無法達標，在歐美發達資本主義國家都已經邁向「福利社會」建設從而實現了資本主義的自我救贖之後，香港仍奉行極端的自由放任經濟政策，任由貧富差距持續擴大，中產階級貧困化，極少數富豪掌握社會的絕大多數財富。

國家之本，在於人民。沒有人心回歸的領土回歸，是不完全的回歸。國家需要某種全體國民共同認可的「核心價值」來匯聚人心，形成「四海歸心」的向心力。對此，鄧小平提出的極簡主義的底線標準是「愛國」<sup>⑧</sup>：

港人治港有個界線和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。未來香港特區政府的主要成份是愛國者，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問。甚麼叫愛國者？愛國者的標準是，尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。只要具備這些條件，不管他們相信資本主義，還是相信封建主義，甚至相信奴隸主義，都是愛國者。我們不要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們愛祖國，愛香港。

這個說法其實已經為香港的自治提供了最大可能的政治空間：一方面，它只要求特區政府的「主要成份」是愛國者，並不排斥「別的人」繼續參與香港的管治，落實到《基本法》裏就是外國人可以繼續在香港擔任法官、公務員和立法會議員，只有特定的關鍵職位才有中國國籍的要求；另一方面，它只要求愛中國、愛香港，而不要求愛中國的社會主義制度。

愛國的港人治港是無法被司法化的政治標準，因此被許多香港人認為不具有可操作性。受普通法法治主義思維薰陶的香港法律人無法理解作為具體法律秩序之前提的政治決斷，試圖把「大是大非」的政治問題（比如主權問題）簡化成法律技術問題。比如，大律師羅沛然把《基本法》比喻為「外人制訂的憲法」，並且認為香港司法界可以通過解釋《基本法》而完成香港憲法秩序的「二次奠基」：「我們可以說，香港特別行政區法院解釋《基本法》的判決之累積已經在普通法和比較法的基礎上實現了對香港制度的第二次奠基（second founding）。」<sup>⑨</sup>但這種技術化的法律人思維無法看到政治的司法化有其限度，

愛國的港人治港就是一個不能被司法化的政治判斷。說到底，這是一個確保國家整合的政治效忠問題。

以特首選舉為例，在推行國民教育未果、香港年輕人的國家認同愈來愈薄弱的情況下，如何確保選舉出來的特首是一個「愛國者」就成了一個難題。政改方案建議的提名委員會是在不能保證大多數選民是愛國者的情況下、以限制選民的選擇範圍的方式來確保「愛國者治港」的必然選擇。所謂「守尾門」的方案，即認為中央可以在選舉結束後，動用《基本法》第四十五條所賦予的任命權來拒絕任命被判斷為「不愛國」的候任特首，是一種完全不懂現代政治的運作機理及其中包含的政治風險的無稽之談。試想，如果中央拒絕任命一位「民意所歸」(mandate of the People)的當選特首，那麼無論此後以何種方式產生中央信任的特首，他/她都會缺乏基本的正當性。屆時香港勢將出現大眾領袖與中央任命特首之間的對峙，引發無可挽救的管治危機。認識到這一點，就會明白2015年6月18日在立法會遭到否決的2017年行政長官產生辦法草案是在香港漸進推行民主的唯一可行方案。反對者所採取的表達政治意願的方式，比如「佔中」運動，反而使中央看到香港有相當一部分人並不是「愛國者」，從而愈來愈強調要亮出底線。

陳端洪在〈理解香港政治〉一文中把一國兩制的精髓概括為修正現代國家同質性原則的「對峙」結構<sup>④</sup>：

「一國兩制」是個新學堂，在這個自建的新學堂裏，中國已經在局部範圍內演繹對峙型政治。在對峙型政治中，我們要修正穩定壓倒一切的思維，反思何謂資本主義的政治穩定，既要學會包容反對者，也要學會資本主義政治的話語邏輯和遊戲規則對抗反對者。我們的學習還處於初級階段。2047的7月是畢業季節，那時「一國兩制」將有望升入一個高級階段。

實際上，一國兩制的設計初衷顯然不是兩制永恆對峙，而是漸進整合。「對峙」是對現實的描述，而「整合」則是對未來的規劃。香港歌手陳奕迅的歌曲《十年》中有這樣一句歌詞：「如果對於明天沒有要求，牽牽手就像旅遊」。顯然，這並不是一國兩制所欲達致的狀態。這種憲法設計對於「明天的要求」，就是香港從領土到人心的全面回歸。

在香港特區成立二十周年之際，我們可以清楚地看到，領土回歸已經毫無爭議。以中國如今的綜合國力和在國際事務中的影響力，任何西方國家都不可能公開支持台獨，更不可能支持港獨。在這個前提下，中央政府應當有更充分的自信和更從容的氣度來實現人心層面的國家整合。

要收服香港的人心，就需要了解香港人是甚麼人。首先，正如王賡武所言：「了解大多數香港人是從何而來很重要，因為這表明他們大多數對政治很

敏感，儘管只是對中國大陸的而非香港的政治。」香港在1949年之後人口的迅猛增長主要是因為幾波大規模的移民潮：第一波是國民黨政府的官員及其親眷以及恐懼共產黨政權的人士，第二波是民主改革和社會主義改造期間逃到香港的大小資本家，第三波是文革前後因生計問題逃難到香港的人士<sup>④</sup>。這一代人雖然已經老去，但他們對共產黨政權的負面印象卻影響着下一代，造成出生在香港的、如今成為活躍政治力量的一代人，一方面缺乏老一代對中國歷史進程的切身體認，另一方面又因抵觸和抗拒的心態而不願意去深入了解。

其次，由於殖民地時代所播下的種子，香港人與中國內地人民有着不同的價值取向和生活方式，回歸並沒有使兩者趨同。同時，香港主要政治力量的政綱圍繞着它們不能控制的因素（即中央政府的對港政策）而展開，乃至有些政治團體一味地「逢中必反」，無法承擔代表香港本地民眾利益的公共職能。在英國，反對黨不會反對建制，也不會反對主權者，而是作為「忠誠於女王陛下的反對派」（Her Majesty's loyal opposition）來競爭議會席位的「建制派」。由此看來，只有當香港的主要政治力量不再反對《基本法》已經確定的建制框架，面對香港作為中國的特區這個政治現實時，當下這種畸形的政治生態才可能得到扭轉。

第三，殖民地時代形成的政商聯盟如今持續存在。關於對香港管治真正發生影響的力量，回歸前有這樣的說法：按影響力排序依次是賽馬會、怡和集團、匯豐銀行和港督，現在的說法是「跨行業壟斷集團」<sup>⑤</sup>。強世功曾經直白地指出：「在中央的決策思維，對『繁榮』的理解，就是要確保『兩制』下香港的資本主義制度不變，而資本主義制度的核心就是要保證資本家的利益。」<sup>⑥</sup>由於回歸後中央能夠介入香港的事務十分有限，尤其無法在香港「走群眾路線」，進行群眾動員，所以大體上是在運用「統一戰線」工作的方法吸收香港資本家進入人大委員會和政協會議，團結香港社會中的商界領袖和專業精英。與馬克思和恩格斯所設想的「全世界無產者聯合起來」的圖景不同，全球化時代出現的情況是「全世界資本家聯合起來」，資本的跨界流動使得資本家成為「世界公民」，可以在全球任何地方稱心如意地生活，而無產者則被牢牢地綁定在自己生於斯長於斯的土地上，嚴重依賴於本地政府所能提供的公共服務和社會保障。然而，回歸後的香港延續着殖民地時代的社會、經濟政策，在發展水平相若的地區均已邁向福利社會的時代仍延續着資本主義階段的自由放任理念，着重保守經濟社會競爭的成果，而對確保社會弱勢群體的基本生活條件殊少着力。香港社會政策和法律中體現的理念仍然是「窮人之所以窮是因為他/她們品格上有問題」，法律上「不存在所謂福利權」，1993年才開始建立的「綜合社會保障援助」被設計得帶有「懲罰性」，其保障範圍和幅度被設置得盡可能小，目的是「盡可能令人難受」<sup>⑦</sup>。在香港，這些為數不少的窮人目前也很容易被反建制勢力利用，將滿腔的怨氣投向特區政府和中央政府。

《基本法》所確立的中央與特別行政區的關係結構使得中央政府很難直接介入香港的社會政策制訂和執行過程。所以有人指出：「從某種程度上說，北京在1997年以來充當了香港內部結構性矛盾的真正製造者與受益者『替罪羊』。香港最主要的結構性矛盾是極少數大商人控制了香港的經濟命脈，通過房地產綁架本地中產階級，並以其龐大的經濟勢力利誘並俘獲了香港的不少地方政治人物。」<sup>④</sup>但包括「自由行」在內的許多政策確實在促進香港零售業、旅遊業發展並為一部分資本家帶來了巨大好處之外，給普通香港市民的生活帶來了很大不便。內地居民到香港搶購奶粉及此後「限奶令」的出台就是一個例子。考慮到中國內地和香港相差懸殊的體量，更有利於贏得香港民心的政策恐怕不是便利內地人民前往香港的政策，而是利用內地廣闊的空間和多元化的經濟結構吸納香港人的政策。中央政府可以通過協調特區與內地省市之間的關係來幫助香港實現其勞動人口就業和社會福利目標。比如，梁振英擔任特首期間極力推進的「廣東計劃」和「福建計劃」，安頓了許多香港老人到內地養老。

最後，李彭廣在《管治香港：英國解密檔案的啟示》一書中專門強調了信息和知識在政府治理中的重要性。英國殖民者充分意識到自身「對殖民地的認識有很大的落差」，同時相信「知識是任何穩當發展的唯一堅實基礎」，因此，英國政府投入了大量的經費來資助對殖民地的研究，形成了以本土研究型大學的專門研究機構、各種智庫，以及政府特別聘請的研究人員三位一體的研究力量<sup>⑤</sup>。當下中國面對的社會治理問題在於缺乏獨立、客觀的研究。在涉及敏感問題的領域，所有的研究都不會提出與政府立場不一致的觀點，這就好比踢足球時只在己方半場傳球，永遠無法突破對方禁區。要使一國兩制在香港得到成功實踐，我們需要說服更多與我們的背景知識不一樣的人，而不是取悅領導或者在觀點相同的人中間以自我感覺舒適的方式說些周圍人愛聽的話。由於「佔中」事件之後香港問題被賦予了國家安全的維度，所有在內地發表的文章都只有一個口徑，這也導致知識的「內捲化」，在沒有爭議的問題上做文章，引發新的爭議。這是一個大有改進餘地的方面。

從治港人才的培養和儲備方面來看，「港人治港」也存在一個明顯的問題：港人精英中很少有在中國內地接受過系統教育，對內地政治、經濟或法律有深入了解的人才不多。這與香港作為中國的一個特區的當下地位嚴重不符。在殖民地時代，香港的管治精英大多來自英國，在英國的頂尖大學接受過完整教育，並曾在英國本土或殖民地公務員系統中工作和接受培訓。回歸以後，由於對「兩制」的過份強調，「內地背景」、「內地教育」、「內地工作經驗」反倒成了有意從政的香港人避之唯恐不及的「負資產」，這對實現國家整合是十分不利的。在下一個十年，應當有愈來愈多的香港青年通過公開競爭的考試進入內地大學學習，並回港參與特區政府的管治工作。只有當香港人就讀內地頂尖大學時比就讀牛津、劍橋大學還感到驕傲的時候，香港在人心上的去殖民地化才算完成了。

## 四 結語

1987年4月16日，鄧小平在會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時指出：「今天我想講講不變的問題。就是說，香港在1997年回到祖國以後五十年政策不變，包括我們寫的基本法，至少要管五十年。我還要說，五十年以後更沒有變的必要。」<sup>④</sup>這表明了中國領導人對包括香港在內的中國未來的開放態度。「一國兩制」的成功與否取決於當代香港人自己的作為。如果一國兩制的實踐失敗了，它也不會變成「兩國」，而只可能變成「一制」。認識到這一點，對香港前途最有利的選擇便是履行《基本法》所規定的維護國家安全的立法義務、發展國民教育以培養愛國愛港的下一代，並在此前提下循序漸進地推進特首和立法會的民主選舉。

出於歷史唯物主義的觀點，中國的政治改革遵循的是漸進主義的、試驗主義的發展模式，經濟、社會每前進一步，政治、法律制度就跟進一步，正是出於這個原因，中共第十八次全國代表大會提出全面建設社會主義法治社會。而香港社會面臨着很深刻複雜的問題，其中最主要的問題就是形式理性的法治所掩蓋的社會不平等以及中產階級的貧困化。沒有哪個社會可以在兩極化的情況下保持繁榮和穩定，因此香港特區政府未來幾年的工作重點應該是採取措施抑制房價，營造福利社會，提升中下階層的生活水平，同時改變稅收政策，使巨富階層承擔更大的社會責任。

中國內地法治與香港法治的整合點，應該是形式正義和實質正義的融匯點。為此，內地和香港之間有許多值得相互學習的方面。此外，香港的經濟前途在於與中國內地、特別是珠江三角洲地區保持更緊密的經濟合作，實現更大程度的經濟整合，而不是試圖與內地保持距離。內地可以向香港開放更多的養老設施和工作機會，實現基層整合。

香港人應該明白「一國」這個底線，愈是尊重這個底線，香港能夠獲得的自治空間就愈大；否則，這個空間會變得愈來愈小。畢竟，特別行政區的權力範圍是由全國人大決定的，全國人大可以通過解釋或修改《基本法》來改變特區的自治範圍。

### 註釋

① 薛福成：《庸盦筆記》（上海：商務印書館，1937），頁15-16。

② 康有為：《物質救國論》，收入姜義華、張榮華編校：《康有為全集》，第八集（北京：中國人民大學出版社，2007），頁65。

③ 參見鄭戈：〈法治立國的兩個步驟〉，《國家檢察官學院學報》，2015年第1期，頁13-22。

④ 參見 Delia Davin and Barbara Harriss-White, eds., *China-India: Pathways of Economic and Social Development* (Oxford: Oxford University Press, 2014)，尤

其是其中第二章：Kunal Sen, "The Indian Economy in the Post-Reform Period: Growth without Structural Transformation", 47-62。

⑤ 毛澤東：〈同三位西方記者的談話〉（1946年12月9日），載《毛澤東文集》，第四卷（北京：人民出版社，1996），頁207。

⑥ 引自 Steve Tsang, *Governing Hong Kong: Administrative Officers from the Nineteenth Century to the Handover to China, 1862-1997* (London: I. B. Tauris, 2007), 153。

⑦⑧ John W. Garver, *China's Quest: The History of the Foreign Relations of the People's Republic of China* (New York: Oxford University Press, 2016), 581.

⑧ 毛澤東：〈受壓迫的人民總是要起來的〉（1963年8月9日），載《毛澤東文集》，第八卷（北京：人民出版社，1999），頁336-37。

⑩ 鄧小平：〈我們對香港問題的基本立場〉（1982年9月24日），載《鄧小平文選》，第三卷（北京：人民出版社，1993），頁12。

⑪⑫ Yash Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*, 2d ed. (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1999), 231; 198.

⑬ 商務部、國家統計局、國家外匯管理局：《2015年度中國對外直接投資統計公報》（北京：中國統計出版社，2016）。

⑭ 〈全球前五大集裝箱港口排名生變〉，《航運交易公報》，2016年1月18日。

⑮ Yue Chim Richard Wong, *Hong Kong Land for Hong Kong People* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2015), 3.

⑯ Christopher M. Bruner, *Re-imagining Offshore Finance: Market-Dominant Small Jurisdictions in a Globalizing Financial World* (New York: Oxford University Press, 2016), 159.

⑰ 馮鵬志：〈從「三個自信」到「四個自信」：論習近平總書記對中國特色社會主義的文化建構〉，《學習時報》，2016年7月7日。

⑱ Joshua C. Ramo, *The Beijing Consensus* (London: Foreign Policy Center, 2004).

⑲ 戴耀廷：〈公民抗命的最大殺傷力武器〉，《信報》，2013年1月16日。

⑳ 斯密(Adam Smith)著，郭大力、王亞南譯：《國民財富的性質和原因的研究》，上冊（北京：商務印書館，1974），第三章。

㉑ 參見鄭戈：〈普通法心智與香港政改〉，《中國法律評論》，2015年第3期，頁61-66。

㉒ Ambrose Yeo-chi King, "Administrative Absorption of Politics in Hong Kong: Emphasis on the Grass Roots Level", *Asian Survey* 15, no. 5 (1975): 424.

㉓ He[r]bert Macaulay, "Petition to the Colonial Secretary", National Archives of Nigeria, Chief Secretary's Office 33115, Vol. 1, Ibadan-West African Court of Appeal Judgments of 1936. 引自 Bonny Ibhawoh, *Imperial Justice: African in Empire's Court* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 1。

㉔ Frederick Lugard, *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, 3d ed. (Edinburgh: Blackwood, 1926), 617.

㉕ Lord Haldane, "The Work for the Empire of the Judicial Committee of the Privy Council", *The Cambridge Law Journal* 1, no. 2 (1922): 153；另參見 James Morris, *Pax Britannica: The Climax of an Empire* (London: Penguin Books, 1979), 194。

㉖ *Southern Rhodesia, In re.* [1919] AC 211, 233.

㉗ *Amodu Tijani v Secretary of Southern Nigeria* [1921] 2 AC 399, 404-406.

- ⑳ Yash Ghai, "The Intersection of Chinese Law and the Common Law in the Special Administrative Region of Hong Kong: Question of Technique or Politics", in *One Country, Two Systems, Three Legal Orders: Perspectives of Evolution: Essays on Macau's Legal Status after the Resumption of Sovereignty by China*, ed. Jorge C. Oliveira and Paulo Cardinal (London: Springer, 2009), 14, 17.
- ㉑ Christopher Patten, *East and West: China, Power, and the Future of Asia* (New York: Times Books, 1998), 53-54.
- ㉒ Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (London: HarperCollins, 1993), 488.
- ㉓ Steve Tsang, *Governing Hong Kong*, 181.
- ㉔ Research Office, Legislative Council Secretariat, "Hong Kong in Figures (data as at 31 March 2016)", [www.legco.gov.hk/research-publications/english/1516fs01-hong-kong-in-figures-20160406-e.pdf](http://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1516fs01-hong-kong-in-figures-20160406-e.pdf).
- ㉕ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone* (New York: United Nations Development Programme, 2016), 207.
- ㉖㉗ Lo Pui Yin, *The Judicial Construction of Hong Kong's Basic Law: Courts, Politics and Society after 1997* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2014), 147-51; 469.
- ㉘ *Lau Kong Yung and Others v The Director of Immigration*, FACV Nos 10 and 11/1999.
- ㉙ Thomas W. Pogge, "Self-Constituting Constituencies to Enhance Freedom, Equality, and Participation in Democratic Procedures", *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, no. 99 (June 2002): 26.
- ㉚ John McGarry, Brendan O'Leary, and Richard Simeon, "Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation", in *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, ed. Sujit Choudhry (Oxford: Oxford University Press, 2008), 46-47.
- ㉛ 鄧小平：〈一個國家，兩種制度〉（1984年6月22、23日），載《鄧小平文選》，第三卷，頁61。
- ㉜ 陳端洪：〈理解香港政治〉，《中外法學》，2016年第5期，頁1148。
- ㉝ 參見王賡武：〈談香港政治變遷〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），1997年6月號，頁78。
- ㉞ 參見關信基：〈香港的政治演變〉，《二十一世紀》，2010年10月號，頁19。
- ㉟ 強世功：《中國香港：文化與政治的視野》（香港：牛津大學出版社，2008），頁177。
- ㊱ Jick-Joen Lee, *The Road to the Development of Social Welfare in Hong Kong: The Historical Key Issues* (Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese University of Hong Kong, 1996), 26-27.
- ㊲ 閻小駿：《香港治與亂：2047的政治想像》（北京：人民出版社，2016），頁10。
- ㊳ 李彭廣：《管治香港：英國解密檔案的啟示》（香港：牛津大學出版社，2012），頁113-18。
- ㊴ 鄧小平：〈會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話〉（1987年4月16日），載《鄧小平文選》，第三卷，頁215。