發佈：2012-09-24, 週一 16:58
點擊數：11763

香港的非殖化和局部民主化，在上世紀的八十年代已經開始，起始時間和台灣差不多。但當台灣今天已經實現超過一次的政黨輪替，民主踏入鞏固期，香港仍然是只有部份民主的混合型政體(hybrid regime)。香港的民主運動近年甚至陷入分裂、前景不明、支持度逐漸削弱的困境之中。這一方面是由於漫長的民主化進程帶來過渡疲勞(transition fatigue)，也是中國政府在回歸後加強各方面對港的控制、以及擴大其在港網絡及影響力的結果。

壹、中國政府的治港方略

早在上世紀五十年代末期，中國政府決定不向英國主動取回香港主權，定下「長期打算、充份利用」的政策，主因是認為香港作為資本主義的國際城市，繼續維持對外開放，可以作為中國對外的窗口。以冷戰期間中國在國際上形勢孤立，香港的持續對外開放，對中國賺取外匯、獲取西方資訊、引入外國資金和技術，都有相當的作用。到了中國1978年確立改革開放原則，香港對中國發展的價值更獲肯定。

從這個角度看，八十年代初中國政府提出「一國兩制」的方針，其實是「長期打算、充份利用」的政策的延續(見Kuan, 1999)，目的是在主權回歸的前提下，保留香港的資本主義國際都會的性質，貢獻中國的改革開放。香港的原有司法制度不變、言論自由、資訊自由和新聞自由受法律保障、以及香港在經濟民生層面有較自主的決策權，全都是這個政治方程式下的配件，目的為令香港可繼續保持自由資本主義運作、以吸引國際投資者，從而貢獻整個國家的發展。

中國政府從這構想出發，基本法設計的政治框架透過功能界別選舉制度，確保各主要工商專業團體可在立法機關中有代表；選出行政長官的選舉委員會，成員亦有四份一來自財經金融界、四份一來自各專業界別、而其他界別的代表則多少保証了各類親北京的政治力量和社會組織可得到代表(包括全國人大政協、工會代表、鄉紳代表、宗教和漁農界代表等)[1]。政治制度的設計是確保工商界和專業人士等經濟精英可有充份代表，而親中國政府的力量亦能主導。經濟模式上的想像大致是照搬七十年代的「積極不干預」模式，以低稅率、低公共開支和低社會福利為基礎，奉行自由市場經濟。此一經濟模式並且鉅細無遺的寫進基本法的第五章之中。

中國政府原有的想像是：香港回歸後應該致力發展經濟、保持政治穩定而減少政治鬥爭。為了安撫和攏絡資本家，要確保他們繼續在政治制度內有相當的代表。香港可以容許有限的政治反對派，但不能讓他們掌權、也不需要搞西方式的多黨競爭式政治，殖民年代的公務員決策是理想模式。香港原有的法治和各類自由需要維持，因為中國政府相信這是維繫西方投資者信心和維持港式資本主義運作的重要配件。簡言之，這是一種「新加坡模式」：經濟上自由開放、政治上保守和權力集中，但可以容許少許的民主選舉和反對聲音作為「民主櫥窗」。

八九民運後，中國政府對港政策明顯多了一重考慮：香港不能被用作影響內地政治民主化的基地，而香港民主派由於支援內地民運、其後每年繼續舉辦六四燭光晚會，高喊「結束一黨專政」口號，因而被視為顛覆分子，甚至被視為與外國的「反共反華」力量有聯繫。香港的民主派自1991年立法局引入部份直選議席以來，一直在立法局選舉普選部份穩定的拿得五成半至六成的選票，香港全面民主化意味很可能讓這批「顛覆分子」掌權。這令中國政府對回歸後民主化更添疑忌，不斷拖延以至控制香港的民主發展。

Phoca PDF

發佈：2012-09-24, 週一 16:58
點擊數：11763

貳、回歸後的制度改變

九七回歸後，香港出現各種政治、社會和經濟的變化，令香港民主化的前景愈加困難、中國對香港的各方面的控制能力增加，而民主派的政治空間和公民社會的各類自由和空間，都面臨收窄的危險。

回歸後的第一項主要政治改變，是選舉制度的改變。早在1992-93年間，中國政府已明確表示他們認為彭定康提出的政改方案違反基本法，他們在九七後將不會承認1995年選出的三層議會，並會將之「推倒重來」。九七回歸後，中國政府首先成立過渡的非民選的「臨時立法會」，重新界定遊戲規則，將第一屆立法會的各類選舉辦法的代表性降低，包括：

- (一) 立法會的三份一普選議席，1995年時由單議席單票制產生，至第一屆立法會(1998年)改為以比例代表制產生；
- (二) 立法會的功能界別議席，1995年時有9席由全香港在職人士一人一票按職業劃分選出，至98年改為以法團投票(公司或團體)，令功能組別有投票權的選民由95年的一百多萬降至98年不足廿萬；
- (三) 選舉委員會產生的議席(1998年為10席)，在1995年由所有民選區議員互選產生，改為由上述選舉行政長官的選舉委員會選出，令工商界代表及親北京的力量可以壟斷有關議席。

在以上的選舉制度改變下，第一屆特區立法會選舉(1998年)的代表性大為下降，民主派在以上三種選舉辦法(普選、功能界別、選舉委員會)所得的議席均減少，令民主派的立法會議席，由1995年的約一半(因而有不小的政策和政治影響力)，至回歸後的約三份一議席，其後雖然立法會的普選議席逐步增加，至2004年佔一半議席，但民主派能贏得的議席最多不過60席中的25席，令民主派雖然得民意大多數支持，但卻是議會內「永遠的少數派」，難以推動政策改變。

選舉制度的改變更直接令民主派分裂。自八十年代民主運動以來，香港民主派一直有不同意識形態的政團。1995年時由於行單議席制，不同民主派政團會在各選區協調候選人，避免分薄票源，有利民主派團結，但由於比例代表制有利小黨爭取席位，令民主派內不同政團各自在政治光譜中爭取位置，找尋不同議題，希望自立旗幟，在選舉中強調民主派政團間的立場分別以作市場區隔，令民主派不同政團的合作倍加困難。加上民主派整體上可得的議席減少，令民主派政團因爭奪議席而在選舉中互相攻訐，而民主派最大政黨民主黨亦首先在回歸後出現內訌和分裂(見Ma, 2001 & 2002)。

2003年7月1日，香港五十萬人上街反對《國家安全條例草案》，可說是中國政府對港政策的分水嶺之一。在此之前，中央政府大致相信特首董建華可有效治理香港，香港情況在英國人撤走後已大致穩定，但03年的大規模遊行一方面令中央政府明白特區管治的不濟，需要多加介入，同時亦因為民主派藉七一遊行聲勢大振，在03年底的區議會中大勝，令親北京政團慘敗，令中央害怕民主派乘勢奪權，決定加強對港的援助、控制和干預[2]。

中央政府首先加強在經濟層面的介入和援助。回歸後，中資在香港的影響力與日俱增，而隨著中國經濟的急速發展，內地和香港經濟體系的融合加快，港商在內地的投資亦大為增加，內地商機對港商發展至關重要，大大增加了中國政府對香港商界和專業人士的影響力。中央政府在

Phoca PDF

七一遊行後大力加強對港的經濟援助，例如開放自由行、增加內地企業到港上市、而CEPA（更緊密經濟關係）亦令不少專業界別覬覦內地的執業機會(特別包括工程、會計、法律等界別)。在香港的工商界和專業界別愈來愈倚賴內地市場之際，中國政府對香港的上層精英的影響力大大增加，令資本家和專業精英大多不敢逆北京之意旨而公開支持民主，以及捐款支持民主派政團，令民主派資源上遠遜親北京政團，而民主派要染指功能界別的議席亦愈來愈困難。在政治意識形態層面，隨著香港經濟愈來愈倚賴內地，香港民眾愈多接受中央政府對港事務的進一步干預，以及愈多人接受不應與中央政府強硬對抗，傳統親北京政團的形象，亦得以比回顧前改善。

在社會層面，在2003年區議會選舉民主派大勝後，中央政府開始投放更大量資源扶助香港的親北京組織，務求在選舉中取得上風。中國共產黨早在二十年代已開始在香港活動(Chan, 1999)，在英治年代，香港受共產黨領導的「左派」組織一直有相當強的動員和組織能力。後來由於左派響應內地的文革，發動1967年的暴動，企圖推翻港英政府，但因過於暴力和激進導致對社會和經濟造成極大破壞而大失民心，令本地左派元氣大傷(張家偉，2001)。到中英聯合聲明簽署後，中國政府開始再重整本地左派隊伍，洗擦形象，並且在九十年代開始組黨(民建聯)參與本地選舉，與民主派爭一日之長短。

2003年後，中央駐港聯絡辦公室不斷增強對香港選舉的控制和影響，包括協調和統籌在港親北京力量的選戰，協調投放資源、向各階層精英、團體及椿腳拉攏以至施壓。香港的親北京組織包括政黨、工會、中資機構、鄉事組織、各類社會群眾組織等本來的金錢及人力資源已是遠超民主派，在2003年後更是獲中央加強資源投放，在各地區加強提供服務、發放物質資源、強化組織和建立拉攏椿腳等。
隨著中港社會融合，更多香港人到內地工作及
定居[3]
，中聯辦更能有效連繫及動員這些港人到選舉時回港投票。加上政府行政資源的配合，親北京候選人在其後2007年及2011年的區議會選舉均佔盡優勢，在多談具體服務、人脈和地區工作和關係的區議會選舉中大勝，逐步清剿民主派的地區椿腳。

在公民社會層面，香港的新聞自由和集會自由在回歸後亦有收窄的跡象。香港的傳媒經營模式是倚賴商業廣告為主要收入來源，像《蘋果日報》這種堅定支持民主和反共的報刊，會受中資機構和很多商家抵制，每年損失無數的廣告收入。不少傳媒老闆在商言商，不會採取跟自己荷包作對的政治立場。近年的民意調查顯示，愈來愈多人認同香港傳媒有自我審查的趨勢，認為傳媒對批評中央政府和特區政府有所顧忌[4]。自由之家(Freedom
House)更在2009年將香港的新聞自由狀況降級列為「部份自由」(partly free)。

在一般集會和遊行自由方面，香港仍享有高度的集會自由，但不少事例反映政府選擇性地運用檢控權力，而警權過大的問題亦備受關注(Ma, 2007, pp.182-4, Appendix A)。例如海外民運人士和法輪功人士常被拒進入香港，抗爭常客經常容易被檢控並判罪，特別是針對中聯辦或訪港的中央領導人的抗議，警方更會動用不成比例的警力加以攔阻。

參、過渡疲勞與民主派分裂

嚴格而言，香港自八十年代後一直是一個混合型政體(hybrid
regime)，即並非西方的自由民主型政體(liberal democracy)，亦不是真正的專制高壓政體，而是介乎兩者之間。香港自七十年代開始，各類人權和自由逐漸改善，至1991年制訂「人權法」後，各類集會自由、言論自由、新聞自由和基本個人權利，都可說達至西方自由民主國家的水平。唯

Phoca PDF

一例外的是平等政治權利未獲體現：因為立法機關自1991年引入三成普選議席以來，到了2004年才增至五成普選，而行政長官更一直由代表工商專業和政界精英的選舉委員會選出，變相間接由北京控制人選。香港變成是一個沒有民主選舉產生政府，只有部份民主選舉產生(半個)立法議會和地方議會(區議會)，但卻擁有相當自由、法治和活躍公民社會的城市。

近年西方有關民主化的研究文獻，一個重要的課題便是有關混合型政體的前景的問題：到底這類政體會繼續走向民主、長期維持半民主半專制的狀態、還是會走回獨裁? 不同學者各有其樂觀或悲觀的論調，樂觀者認為半專制體系無法遏止人民對真正民主的渴求，不能長期維持穩定，最後會邁向真正的民主自由。悲觀者則往往會指出當權者可以用各種手段維繫其威信及支持，以及打壓反對聲音，而反對力量難以長期維持動力，政體有可能倒退變得更專制集權，或停滯維持半專制的局面一段長時間。其中Ottaway(2003)提出「過渡疲勞」(transition fatigue)的概念，即一個社會處於民主過渡一段很長時間的話，民眾和反對派難以維持長期的爭取民主動力，可能會意興闌珊，難以凝聚及持續動員反對力量，令當權者可以加強控制而令民主倒退。

香港正處於這樣的一種「過渡疲勞」的狀態中。香港的民主運動自從八十年代開始以來，多年來並沒有帶來真正的民主政制，但體制有充份的自由，社會沒有嚴重的打壓個人自由、違反人權、貪污或經濟混亂，大部份港人覺得生活「還過得去」。在這情況下，民主運動要維持團結和持續動員施壓相對困難，加上政權的控制、施壓和分化，民主運動容易出現路線上的爭論和組織上的分裂，令長期的爭取艱難重重。

香港2009-10年間民主派出現的分裂，正是這種「過渡疲勞」的反映。人民代表大會常務委員會在2007年底的決議說明：香港可以在2017年實行特首普選，而其後則有可能實施立法會全面普選。香港的民主派首先不滿時間表拖得太長、並沒有確實承諾全面普選，亦沒有信心中央會真正落實普選，並且懷疑中央會透過控制特首選舉的提名權，給香港一個「假普選」。問題是：當2009年特區政府提出的2012年選舉辦法改革，仍然非常保守時，民主派沒有有效的憲制渠道和政治力量迫使政府提出更進步的方案。民主派因而陷於兩難之中，並且因此明顯分裂成兩條路線：陣營中部份政團認為過往爭取路線太溫和因而缺乏成效，因而覺得要採取更震撼更戲劇性的抗爭行動，即2010年的「五區公投」運動[5]
。另外部份政團認為多年未能爭取到民主不在於民意不清晰，而在於與中國政府缺乏互信、以及政治距離太遠，因而認為應爭取與中國政府縮窄政治差距，希望與中國政府透過談判以達成妥協協議，以謀求制度上的「寸進」。兩派結果在2010年各走各路、出現嚴重分裂(Ma, 2011)。

肆、結語

回歸十五年，香港的民主運動仍在混合型政體中掙扎，並且可說是困難重重。整體上，香港的社會、經濟和政治都在回歸後愈見倚賴中國，中國政府在香港各層面的影響力亦愈來愈強，而香港人亦開始逐漸接受中國的介入，並學習和習慣如何在不明顯拂逆中國意願之間，找尋香港的政治發展和自主空間。香港的處境可說是一種冷戰期間的芬蘭狀態(Finlandization)，即在強大多倍的強鄰(蘇聯)控制和監視下，一舉一動都不能忽略中國的反應，而要在有限和中國容許的空間夾縫中，為自己謀求最大的利益。在中國出現根本的政治開放或民主化之前，這種有限空間的博奕，將會是未來十年香港的主要政治生態。

本文作者馬嶽為香港中文大學政治與行政學系副教授

註解：

Phoca PDF

發佈：2012-09-24, 週一 16:58
點擊數：11763

1.現時選出行政長官的選舉委員會的組成，可見香港選舉委員會網頁:
http://www.eac.gov.hk/pdf/ecse/ch/2011ecse/guidelines/2011ecse_Appendix_2.pdf

2.有關2003七一遊行對中國對港政策的影響，可見程潔的文章(Cheng, 2009).

3.尤以窮苦的老年人由於內地生活水平較低，退休後遷居內地或回鄉者與日俱增。

4.詳細數據可見香港大學民意研究網站：
http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/press/nm_credibility/index.html

5.2010年，民主派陣營內的公民黨和社會民主連線(社民連)不滿政府提出的2012年政改方案過於保守，以及沒有承諾真正的全面普選和取消功能團體議席，發動所謂「五區公投」運動。公民黨和社民連在立法會的五個直選選區內，各找一名現任議員辭職，觸發補選，由於五個選區已經包括香港所有選民，這補選變成所有香港選民要投票的一次對民主的公民投票，希望藉此向政府施加民意壓力，迫使其提出更進步的方案及落實民主。

Phoca PDF