

1967 香港緊急法啟示 破解深層次矛盾

黃宇翔

2019年9月15日 第33卷 36期

http://www.yzsk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1567655232533&docissue=2019-36

二零一九的反修例運動是香港回歸以來最大規模的抗議事件，也是最慘烈的暴亂，規模堪比五十二年前的「六七暴動」。一九六七年，香港政府除動用《緊急法》「止暴制亂」，還有急民所急的改革決心。香港特區政府可以參考一九六七的經驗，但要避免「寬嚴皆誤」的時機判斷，需要「攻城為下，攻心為上」的智慧，收復香港的民心，解決地產霸權的沉疴，香港才可以重拾「東方之珠」光采。



一九六七年，示威者向警察扔物品（圖：美聯社） 二零一九年，反修例激進示威者



一九六七年，汽車被示威者焚燬

一九六七年，警察向示威者發射催淚彈

一九六七年，也就是五十二年前，是香港的「火紅年代」，六七暴動期間，血濺街頭的风暴比諸今日更為迅猛。但當年的香港政府在以《緊急法》（全名是：《緊急情況規例條例》Emergency Regulations Ordinance）平亂之外，時任港督戴麟趾（David Trench）和接任的麥理浩（Murray MacLehose）以廣泛而深入的政治、經濟改革，吸納民意、讓居者有其屋，不畏得罪既得利益階層，敢教日月換新天。香港政府在一九六七年之後的經驗，恰恰是今天解決深層次政治、經濟矛盾的模範，香港政府不能單靠《緊急法》作為結束動亂的靈丹妙藥，應該視此為徹底改善香港社會分配、改革政府沉疴的契機。一九六七的教訓，是香港成為現代國際城市的原動力。二零一九，又能否成為香港重拾「東方之珠」光采、鳳凰涅槃的機會呢？

《緊急法》在香港實施的風向近日甚盛，特首林鄭月娥在面對記者提問時，就不否認實施的可能：「政府有責檢視既有法例，有無適當條文可有效處理現況」，並在八月二十七日說：「我們有責任為盡快止暴制亂，去用香港法治手段」，暗示《緊急法》實施的可能。中國官媒更是大力鼓吹實施《緊急法》，八月二十八日，新華社就發表《香港各界支持特區政府採用更多法律手段止暴制亂》的報道，文章也被《人民日報》轉發，反映中央對於《緊急法》的使用大力支持。《緊急法》實施一度甚囂塵上，直到近日，林鄭月娥的內部錄音流出，揭露解決香港問題沒有死線，局勢才較緩和，在九月三日，林鄭月娥的口風就見鬆動：「若暴力減低或消除，不需要再去想用這些法例。」

是否動用《緊急法》、何時實施、如何實施仍未可知，但可肯定的是，如果香港的暴力升級持續，繼續出現像八月三十一日的汽油彈橫飛、破壞港鐵的場面，《緊急法》仍很有可能推行，是特區政府的決策盒子裏的一張牌。一九六七年暴動時實施的《緊急法》，當時被稱為《緊急（驅逐出境及拘留）條例》（Emergency (Deportation and Detention) Regulations），及後的政治、經濟改革，順利平息了社會動盪，還借機使香港有飛躍式發展，無疑對今日香港有重大參考價值。

《緊急法》淵源與配套

香港《緊急法》源起於一九二二年的海員大罷工，當時訂立了《緊急規例條例》（Emergency Regulations Ordinance），隨後一九五六年的「雙十暴動」期間，訂立了《緊急（驅逐出境及拘留）條例》，當時是用以拘留參與「雙十暴動」的右派人士，並按此律將其遞解出境，賦予政府無須經法院程序、就可以將市民長期拘留的權力，這種做法也延續到了六七暴動期間。

六七暴動引發的危機比起今日還要深重，左派在全港放置逾千個土製炸彈，共造成五十一人死亡、八百多人受傷，當局逮捕了近二千人，人心惶惶的程度也遠較今日為嚴重。當時的香港政府動用《緊急法》，將香港進入「緊急狀態」。《緊急法》的價值不單在於進入「緊急狀態」，可以宣布「宵禁」、「戒嚴」，限制示威活動，更在於政府的行政權暫時凌駕在立法權、司法權之上，可以隨時立法針對群眾運動發展出的新形勢，加以應對。當時就頒布了五個緊急法律：「防止煽動性言論」緊急條例、「防止煽動性標語」緊急條例、「防止恐嚇」緊急條例、「九項緊急法令」，以及「修訂一九六七年緊急（主要）規則第四十條條文」。

就針對「煽動性言論」、「煽動性標語」、「防止恐嚇」進行立法，對於報章、遊行集會的言論有很大限制，放諸今天，則能夠針對這次行動的互聯網中樞神經進行破壞，瓦解示威者在網絡上的組織。「九項緊急法令」則包括：一、虛偽報告之散播；二、檢查武器之權力；三、內庭不公開審訊；四、啟封或封閉屋宇之命令；五、表明身份；六、驅散集會之權力；七、阻礙罪行；八、集會罪行；九、破壞罪行；賦予警察更大權力執法。最後，「修訂一九六七年緊急（主要）規則第四十條條文」則授權警察及授權人士隨時進行搜查，而無需搜查令，亦可以隨時進行截查。

在六七暴動期間，警方就封閉了親北京報章《香港夜報》、《新午報》、《田豐日報》，並逮捕了主持人胡棟周、李少雄、潘懷偉、陳艷娟，以及承印三份報章的南昌印務公司經理翟暖暉，亦逮捕了新華社、《文匯報》及《大公報》的記者，而「發展煽動性言論」、「藏有煽動性標語」則成為當時逮捕左派人士的利器，「發表煽動性言論」被控者有八十一人，因「藏有煽動性標語」被控者有二百零九人。放諸今天，以警察內部的壓力，則恐怕要再加上《反蒙面法》以及《辱警罪》，才能針對現時新的示威形勢。

心戰為主 兵戰為輔

六七暴動順利平息，《緊急法》只是輔助作用，最多只能治標，更關鍵的是政府決心進行大規模政治經濟結構改革，才避免了六七之前頻仍的社會暴動。除了街頭上的鬥爭，更要解決民心所需，了解人民真正的聲音。六七暴動後政府並沒有成立獨立調查委員會，反而是前一年的「九龍騷動」（天星小輪加價事件）之後，港府則有成立獨立調查委員會，對香港社會有全面的檢討、總結，並寫成《一九六六年九龍騷動調查委員會報告書》，作為日後社會改革的張本。

即使香港政府沒有成立「獨立調查委員會」，無疑依然需要系統性地檢討香港的深層次政治、經濟問題，九月三日港澳辦記者會，發言人楊光也指出三點，除了「止暴制亂」以外，亦要正確地判斷形勢，「香港市民可依法和平參與遊行集會，但要與暴力犯罪和挑戰一國兩制底線的行徑分開」，更需要「公眾可就改善香港經濟發展和民生的根本問題，獻計獻策，共謀解決之道」。

特首林鄭月娥在九月四日黃昏宣布正式撤回逃犯條例的講話也提到：「大家都意識到，我們眼前的矛盾是反映了長期積壓的政治、經濟和社會問題，例如房屋和土地供應、貧富懸殊、社會公義、青年人的機遇，以至公眾參與決策等。」這些認識無疑改變了過去政府忽視社會深層次矛盾的態度，是好的開始，但政府更需要展現出改革決心，才能證明有能力改善市民的獲得感。

六七暴動後，香港政府旋即推動兩項急民所急的舉措，一是改善勞資關係，二是實行民政署（今日的民政事務總署）制度。

六七後的社會改革

時任港督戴麟趾為了改變政策缺乏民意參與的情況，在暴動過去數月之內，就推行民政主任計劃，將全港劃為十區，每區設立民政處，收集民意、接受投訴；又在一九六八年訂立《僱傭條例》，保障勞工權益，對於勞工工資、工作時間開始有了基本保障，及後演變成每天八小時、

一週四十八小時的工作制，准許女性職工享有產假，以及調高工傷賠償額的制度，大幅改善勞工權益，針對了六七暴動的根源。

除了「止暴制亂」的雷霆手段，更是這些急民所急的改革，使人民看到生活改善的曙光，《一九六六年九龍騷動調查委員會報告書》裏就明確指出：政府中央集權，缺乏下情上達的機制，與市民有隔閡，特別是年輕人對香港無歸屬感，認為殖民政府只為英國謀利，無視本地市民的利益。此外，亦提議改善就業環境、教育不足，以及居住環境惡劣，需要推行大規模的改革。香港政府布政司署在一九六九年發出的內部文件亦提出：「如果公眾不認為政府真正關心他們的問題，和致力解決這些問題，政府在各領域作出改善的計劃，將在某程度上不能見效。」

正是這些深切反思，使戴麟趾及其繼任人麥理浩接續推行大規模政治經濟改革，包括香港人耳熟能詳的「十年建屋計劃」、成立「廉政公署」、「九年免費教育」計劃等等，都是因為檢討六六、六七兩次暴動的結果。六七暴動意外的好處，也是因此本地資產價格下跌，英資對香港投資前景不明朗，採取審慎態度，相對之下，李嘉誠、李兆基、鄭裕彤等香港本地資本家代之而起，以低價收購大量資產，成為發家之始，平衡了本地資本家的實力對比，使香港的各板塊勢力多元化，因此減少壟斷性、政府政策過份傾斜英資的格局。

香港政府亦可以六七經驗為他山之石，迎難而上，改變香港過去「地產霸權」、「超級地租」的畸型格局，在可預見的較低地租格局之中，改革香港政府的稅制，使香港產業多元化，亦使香港的稅收收入多元化，扭轉地產商和政府的共犯結構。

不審勢則寬嚴皆誤

香港成功的大規模政治經濟改革，就是在六十年代末至八十年代的十數年之間，如果香港要成功，也必須吸納當年六七暴動後的經驗。香港政府缺乏改革多年，制度難免出現僵化、依賴慣性而行，反修例運動的曠日持久也正好暴露了香港政治、經濟問題的深重，例如香港大學入學率在亞洲同等發展國家、地區就處於落後地位，香港的大學入學率只在百分之三十左右，台灣接近百分之百，即便是中國內地，也到百分之六十左右，諸如此類的問題不一而足。香港政府除了要有動用《緊急法》的鬥志，更需要有「攻城為下，攻心為上」的智慧。

八月三十一日汽油彈橫飛那一幕，似乎和五十二年前遍地「菠蘿」（炸彈）可以互相映照，暴力達到了頂峰，但正如中國古語所說，「能攻心則反側自消，從古知兵非好戰，不審勢則寬嚴皆誤，後來治蜀要深思」，香港政府不論是高壓、懷柔的舉措，都應當審時度勢而行，勿再重複修例風暴開始時，對國際、香港本地形勢的誤判，更需要有麥理浩改革的決心，推動類似「十年建屋計劃」的大規模改革，將社會財富分配的權力拿回政府手中，實現社會正義、平等，重拾「東方之珠」光采。