

# 郑永年：谁主香港？

2019年8月20日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报



香港的局势发展到今天，其实也并不是那么令人震惊。（彭博社）

对香港观察者来说，香港的局势发展到今天，其实也并不是那么令人震惊。这么多年来，香港的抗议活动从来没有间断过，并不难计算这座城市已经发生了多少大大小小的、出自不同背景、具有不同目标的抗议活动。一座城市发生如此频繁的社会抗议活动，在世界历史上非常罕见。实际上，抗议趋向于具有人们所说的“死磕”性质，抗议活动已经“日常生活化”了。有人说，香港是名副其实的“抗议之都”，这并不会过。

人们感到震惊的是抗议活动的暴力化。香港是一个富裕城市，中产阶级居多，较理性，较之其它地方，抗议相对平和。但现在完全不同了，暴力化已经成为一个不可扭转的大趋势。而这也不难理解，任何社会抗议，如果各方得不到妥协，必然以暴力终结。有太多的历史经验证明了这一必然的结果。

局势发展到这个地步，人们必须选择支持哪一边。但如果面向未来，人们必须花很大的精力来理解“何从何去”的问题。香港到底发生了什么？为什么发展到今天不可收场的地步？这座城市的未来在哪里？

说穿了，香港的根本问题只有一个，那就是：谁主香港？

1997年香港主权从英国回归中国，实行“一国两制”。那么，是中国在治理香港吗？答案是否定的。因为实行“一国两制”，中国只享受主权，没有治权，“港人治港”，治权在行政长官和香港政府。如此，中国所享有的实际主权少而又少，表现在有限的外交领域，而在大多数领域只享有“名誉主权”。即使是驻军也只具有象征意义。就治理而言，最具有实质性的法律体系并不在中国的主权之内。

在维持“一国两制”上，中国大陆并没有像西方所说的那样，积极介入香港事务。即使有介入的想法，也受“一国两制”这一“意识形态”的制约。实际的情形是，为了维持

“一国两制”，大陆把大量的好处向香港输送，以期维持其繁荣，至少是经济上的。有关方面也的确想做一些能够促成实质性主权的事情，但想做的事情一件也没有做成过，例如早些时候的“23条”和这次的“送中条例”。社会、经济和民间层面的交流和来往大大增加，但这些可以对香港的经济发生影响，但对香港的治理制度和能力则没有实质性的影响。

## 特首与政党无有机联系

是香港政府在治理这个城市吗？也没有。这里涉及诸多制度设计因素。就权力结构来说，香港实行“三权分立”制度。在这一制度下，哪些权力在香港行政当局？立法方面只有不到一半的权力可以说属于行政当局，并且这一半权力还是通过“建制派”而达成。行政当局对司法则完全没有权力，整个司法系统几乎仍然掌握在“隐居”起来的“港英当局”手中。即使是行政系统，除了特首，也仍然是从港英当局“整体”接收而来。

就政治权力的来源来说，问题更大，因为香港基本上“无政党政治”，即特首的产生和政党之间没有必然的有机联系。在实践层面，特首不得不把“公务员”体系当作政党使用。在运作过程中，这使得行政中立成为不可能。一旦特首被“政治化”，公务员系统也不得不政治化（无论是主动的还是被动的），并且这种政治化更有可能和特首的政治意向背道而驰。这次公务员系统很多人公开向特区政府施加压力，表露无遗。

因为没有坚实的政治（政党）支持，这些年来，特区政府很难有所作为。试问特区政府通过了几项有效的法律和政策？历任特首都想有所作为，但就是没有好结果。即使是具有善意、实际上也能改善香港状况的政策，也很难有好的结果。首任特首董建华的住房政策的流产，就是很好的案例。

是香港人民在治理香港吗？也显然不是。香港人一直在争取他们理想中的“港人治港”，即“双普选”。但因为各方面的较量，迄今并没有什么结果。（不过，应当指出“双普选”也只是一个理想的“设想”，因为也有太多的经验表明，即使实现了“普选”，也并不见得会出现有效的治理。）

更为严重的是，通过“自下而上”的社会运动来争取既定目标的达成，这个过程本身具有很大的问题。其一，“众口难调”，不能达成妥协，人们产生了“一步到位”的政改幻想。在争取过程中，抗议者也并不是没有机会实现他们的诉求，但因为缺乏妥协，所有机会都付之东流。其二，抗议演变成暴力，发展成为破坏性极强的“为了抗议而抗议”的社会运动，或者运动型社会。如此，就形成了抗议者“你不顺我意，我也绝对不让你做事情”的心态，造成了政府和抗议者之间的严重对立局面。

## 外国势力一直都在

那么是外国势力在主宰香港吗？要清楚地意识到，香港是国际化的都市，外国势力的存在和介入并不奇怪。长期以来，这座城市一直是东方信息中心，很多西方国家（尤其是美国）都有强大势力的存在。但只要香港是开放的，外国势力一定会有，并且也会努力地

去影响香港的发展。这是现实，不管人们喜欢与否。所须要关切的是特区政府是否有能力来遏制这些外国势力的负面影响。

就外国势力来说，这里尤其要强调英国的角色，因为香港之前是英国的殖民地。就英国对香港的影响来说，在很大程度上，九七回归之后，香港只是从一个英国的“直接殖民地”转变成为英国的“间接殖民地”。除了一些文字变化和字面文章(甚至包括《基本法》)，九七回归之时，香港什么都没有改变，照单全收。回归之后，没有发生任何重大的变化(尤其是制度上的变化)来体现港人自治、或者中国主权。各方所努力所秉持的只是香港的“法治”。

无疑，“法治”的确是香港的制度本质，是香港秩序的基础。但也是这个“法治”系统，俨然成为了维持既得利益(尤其是英国利益)的最有效工具。不仅如此，因为是“间接殖民地”，英国或者其他外国势力，它们只坐收渔翁之利，而不用负任何责任。今天，这套“法治”体系已经演变成外国势力固若金汤的“话语权”，它既是特区政府最有效的“监督者”，也是香港变化的最有效阻力。

不过，这绝对不意味着这套“法治”须要退出历史舞台。这里的问题也是“谁主”“法治”？比较一下二战之后从殖民地独立出来的国家的不同作为，人们就可以清楚地看到如何处理殖民地遗留下来的制度遗产了。

战后，在反殖民地统治胜利，取得独立之后，一些国家完全保留了原来殖民地的制度，并且跟着殖民地实行西方式民主，但没有很成功的案例，失败的案例则比比皆是。但也有很多国家实行了“去殖民地化”。不过，因为“去殖民地化”方式不同，结果有好有坏。一些国家简单粗暴，废除了所有制度遗产，而新的制度(尤其是能够有效运作的制度)又建立不起来，不仅影响了和西方的关系，也制约了本地各方面的发展。

### 新加坡的成功经验

但在另一些国家，也进行了“反殖民地化”，但不仅能够保留一些积极的殖民地遗产，促进本地的发展，也能够和西方搞好关系。新加坡最为典型。在独立之后，对原来殖民地遗产进行了有效去殖民地化，在保留了积极的遗产的同时，去除了其消极面。就“法治”而言，没有人会否认新加坡的“法治”体系，是在殖民地遗产的基础之上发展起来的。

新加坡成功经验只有几个字：牢牢把“法治”掌握在自己手里。新加坡自独立以来，在涉及主权和国家重大利益的问题上，从来毫不含糊，总是竭尽全力保护之，甚至不怕“得罪”任何一个国家。这和香港的“法治”形成了鲜明的对比。在很大程度上说，香港的“法治”能够有效保护原来殖民地者利益，但很难增进香港本身的利益。

### 治权不在香港人手里

自然，这套“法治”的维持也和香港本身的既得利益有关。这里的问题是，香港是这些既得利益在统治吗？可能也不是。很显然，他们理论上是香港的统治精英，并且香港的发展是他们的切身利益。但同样是因为制度设计缺陷所致，这个既得利益阶层只追求利益，

但不用承担任何政治责任。这些年来，往往出现既得利益者“有利益一哄而上，面临问题全身而退”的局面。“法治”对既得利益而言具有同样的逻辑，即“法治”是保护他们利益免受损失的最有效武器。考虑到现在香港根深蒂固的既得利益，是在港英当局时期成长起来的，这个逻辑并不难理解。

对所有这些情况，中国大陆并非不了解，也因此急着加以改变。但现实主义地看，因为是实行“一国两制”，中国大陆很难改变往日香港的殖民地遗产，只有香港本身才有这个能力。不过，现实似乎刚好相反。如上所述，因为各种制度因素，治权并不在香港人手里，无论是特区政府还是香港社会。更为严重的是，一些香港人把这种局面归咎于中央政府，也因此把矛头对准了中央政府。在实际层面，回归之后，殖民地式的教育不仅没有改变，反而变本加厉。从前的民主运动还有些“反英”的味道，现在则转向了反祖国大陆。国家认同完全走向了反面。要清楚地意识到，这些年来抗议者的主体便是九七回归之后成长起来的年轻一代，他们也是现在“港独”力量的主体。

正因为如此，本来是一体的“一国”和“两制”便分离开来，大陆方面强调“一国”，香港方面则强调“两制”，而特区政府夹在中间，无能为力。

### 港府受到各种制约

为了化解这种僵局，这些年中国大陆也开始进行积极主动的政策调整。大湾区建设便是很好的例子。这无疑正确的方向。在“一国两制”遇到困局的时候，对大陆来说，须要回答的问题是：“一国”能够做些什么？诸如大湾区那样的发展计划，本来就是要通过大陆的单边开放政策，通过社会经济的方式来逐步化解矛盾，以期待最终解决问题。

不过，在官僚层面（包括大陆和香港），人们并没有深刻理解这个问题。官僚层面倾向于想通过改变“两制”来解决问题。这次推出的“送中条例”就是典型的例子。因为之前有“23条”的经验，推出“送中条例”的社会回应应当是预期中的，但官僚层面没有足够的考量，还是匆匆忙忙推出来了。

无论如何，在不存在一个有效的治理主体的情况下，香港产生今天这样的“权力真空”局面并不奇怪。香港特区政府不仅受制于来自内部的各种制约，包括源自制度设计的权力制约和来自社会力量的制约，更受制于外部外国势力在“法治”旗号下的制约，软弱不堪，导致了实际上的“无政府状态”。尽管这并不是说，特区政府不想有所作为，但如此软弱，谁也没有能力把事情做好。同时，尽管追求“公益”成为不可能，但还是有人在大力追求“私利”，那就是隐形的老殖民地者和既得利益者。追求公益的“不作为”和追求私利的“有作为”，便造成了今天香港的现实。

今天，经过如此长期激烈的社会抗议运动，香港所面临的诸多矛盾都已经充分暴露出来了，即使那些没有浮上台面和隐藏在背后的，人们对它们也有了比较清晰的认识。但这并不等于问题可以得到解决。香港问题的有效解决，仍然取决于回答“谁主香港？”的问题。既然所有这些问题是香港缺失政治主体的结果，在没有一个政治主体出现之前，没有人会天真地认为，香港会出现稳定的局面，这些问题会得到解决。更为重要的是，今天的

香港已经完全不是回归之初的香港了，事情已经发生，香港也不能再回到原点。对中国大陆的挑战便是：如何对香港进行第二次“回归”？

作者是新加坡国立大学东亚研究所教授