

Strategic Public Policy Research Funding Scheme

策略性公共政策研究資助計劃

Project Number :

項目編號 :

S2016.A8.002.16S

Project Title :

項目名稱 :

The Implementation of “One Country Two Systems” in
Hong Kong

「一國兩制」方針在香港特別行政區的實踐：回顧、調
適與展望

Principal Investigator :

首席研究員 :

Dr YAN Xiaojun

閻小駿博士

Institution/Think Tank :

院校 / 智庫 :

The University of Hong Kong

香港大學

Project Duration (Month):

推行期 (月) :

39

Funding (HK\$) :

總金額 (HK\$) :

3,000,000.00

This research report is uploaded onto the webpage of the Public Policy Research Funding Scheme and Strategic Public Policy Research Funding Scheme for public reference. The views expressed in this report are those of the Research Team of this project and do not represent the views of the Government and/or the Assessment Panel. The Government and/or the Assessment Panel do not guarantee the accuracy of the data included in this report.

Please observe the “Intellectual Property Rights & Use of Project Data” as stipulated in the Guidance Notes of the Public Policy Research Funding Scheme and Strategic Public Policy Research Funding Scheme.

A suitable acknowledgement of the funding from the Government should be included in any publication/publicity arising from the work done on a research project funded in whole or in part by the Government.

The English version shall prevail whenever there is any discrepancy between the English and Chinese versions.

此研究報告已上載至公共政策研究資助計劃及策略性公共政策研究資助計劃的網頁，供公眾查閱。報告內所表達的意見純屬本項目研究團隊的意見，並不代表政府及／或評審委員會的意見。政府及／或評審委員會不保證報告所載的資料準確無誤。

請遵守公共政策研究資助計劃及策略性公共政策研究資助計劃申請須知內關於「知識產權及項目數據的使用」的規定。

接受政府全數或部分資助的研究項目如因研究工作須出版任何刊物／作任何宣傳，均須在其中加入適當鳴謝，註明獲政府資助。

中英文版本如有任何歧異，概以英文版本為準。

「一國兩制」方針在香港特別行政區的實踐：
回顧、調適與展望

The Implementation of “One Country Two Systems” in Hong Kong

香港特別行政區政府政策創新與統籌辦事處

策略性公共政策研究資助計劃

課題編號：S2016.A8.002.16S

Strategic Public Policy Research (SPPR) Funding Scheme

Policy Innovation and Co-ordination Office

Government of the Hong Kong Special Administrative Region

Project Number: S2016.A8.002.16S

最終報告

Final Report

2021 年 4 月

April 2021

執行摘要

研究摘要

自 1997 年至今，由中華人民共和國中央人民政府制定的「一個國家、兩種制度」的基本方針（以下簡稱「一國兩制」），已在香港特別行政區付諸實踐二十餘年。

二十餘年間，「一國兩制」方針在香港特別行政區的實踐取得了舉世公認的成就，確保了在中國恢復對香港行使主權之後香港社會及經濟的總體繁榮穩定。近年來——特別在 2014 年「佔領中環運動」和 2019 年「反修例運動」之後——「一國兩制」在香港的實踐也面臨著一系列新情況，主要體現在：香港政治體制中長期存在的張力（tension）始終無法得到解決、香港社會的撕裂（division）、對抗（confrontation）及極化（polarization）趨勢有顯著上升、在政治衝突激化的狀況下現有法治秩序遭遇相當程度挑戰，與中央人民政府和特區政府處於對立位置的政治力量出現意識形態與行為模式上的激進化趨向，以謀求「香港獨立」為標誌的分離主義勢力持續上升並實現了活動及言論公開化，作為全球民粹主義趨勢一部分的本地反體制青年運動有所抬頭，香港特別行政區政府施政面臨經常性、結構性的困難，甚至人為阻滯。這些新情況，都對特區政府的良好管治及全面、準確落實「一國兩制」基本方針構成程度不同的新的困難。

本研究擬從回顧由「一國兩制」基本方針所構建的政治制度本源入手，跟蹤分析和綜合研究當前在特區政治中出現的新情況，為促進政學各界對「一國兩制」實踐中最新政治問題進行恆常性對話研商提供思路，並針對「一國兩制」在新時期的調適，以及增強特區政府的適應性管治能力（adaptive governance）、改善中央與特區關係等方面提出政策建議。

研究項目對政策影響和政策建議摘要

本研究與香港公共政策聯繫高度緊密。第一，本研究回顧和釐清「一國兩制」的制度本源、運行原則和重要特徵，為該政治制度在香港特別行政區全面準確落實提供理論基礎和事實依據。第二，本研究跟蹤分析和綜合研究在港落實「一國兩制」實踐中所出現的新情況，並適時向特區政府提出綜合政策建議，對保證「一國兩制」不走樣、不變形和全面準確落實具有重要意義。第三，本研究深入研究當前特區政府施政所面臨的結構型困難，就特區政治和政策問題提供建議，對於改善特區管治、提高政府的適應性管治能力具有重要意義。第四，本研究提出新的政策思路，以促進未來學術和政策研究界人士就落實「一國兩制」中出現的新情況以及中央和特區關係有關問題進行深入對話，有利於加強政治溝通，提高公共政策質素。第五，在向社會公佈後，本研究對於向公眾宣介「一國兩制」和基本法、加強公共諮詢亦具相當意義。

就具體政策而言，本研究主要提出了兩方面建議。第一，香港行政體制的改革建議。具體包括：（1）理順政治委任官員與公務員之間的關係；（2）提高專業人士擔任政治委任官員的比例；（3）增強對政治委任官員和公務員的綜合培訓；（4）修訂公務員「政治中立」原則的含義。第二，香港青年政策的相關建議。具體包括：（1）緩解民生壓力；（2）加強政治互信；（3）塑造國家認同。

Executive Summary

Abstract

Since 1997, the “One Country Two Systems” (OCTS) Policy, first formulated by the Central People’s Government of the People’s Republic of China in the late 1970s and early 1980s, has been put into practice in the Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR) for more than twenty years.

Over the past two decades since 1997, the implementation of the OCTS policy in the HKSAR has obtained remarkable achievements in ensuring the overall social stability and economic prosperity in Hong Kong. However, in recent years, especially after the Occupy Central Movement in 2014 and the Anti-Extradition Law Movement in 2019, the implementation of the OCTS policy in Hong Kong has to face a series of novel challenges. The protracted tension in local politics is hardly ameliorated. The effect of a divisive, confrontational and polarized local society significantly manifests itself in the political realm. The rule of law, under the unprecedented pressure derived from intensifying political conflicts, has been under challenge. The political forces in opposition to the Central People’s government and the HKSAR Government have becoming ideologically and behaviorally radicalized. Emerging separatist organizations grow fast and their influence becomes increasingly prominent to the general public. Also, the local youth movement surfaces as part of the global wave of rising populism. The HKSAR Government faces frequent and structural difficulties, or even man-made hinderances, in its governance of Hong Kong. All these new circumstances, in different ways, pose novel obstacles for the governance of Hong Kong and the comprehensive and accurate implementation of the OCTS policy.

Starting from a review of the origin of the OCTS system, this study traces back and examines holistically the new challenges and new circumstances in the

politics of HKSAR. It aims at providing new insights for continuing dialogue with regard to the practice of the OCTS policy in Hong Kong among scholars and policy practitioners, as well as offering policy advice for the adjustment and reform of the ways in which the OCTS policy is implemented in the new era and for the enhancement of the capacity of adaptive governance of the HKSAR government, as well as the improvement of the relationship between the Central People's Government and the HKSAR.

Layman Summary on Policy Implications and Recommendations

This study is closely related to Hong Kong's public policy. Firstly, this study explores the institutional origin, basic principles and major characteristics of the OCTS, in order to provide the theoretical and factual basis for the implementation of the OCTS in the HKSAR. Secondly, this study analyzes the new conditions during the implementation of the OCTS in Hong Kong and provides comprehensive policy suggestions to the HKSAR government. Thirdly, it is of great significance to study the structural difficulties faced by the HKSAR government and provide political and policy suggestions, improving the quality of governance and the adaptive governance capacity of the local government. Fourthly, this study proposes new policy ideas to promote in-depth dialogue among scholars and policymakers on the implementation of the OCTS, which may contribute to the enhancement of political mutual trust and the quality of the public policy. Fifthly, after publication, this study may be beneficial to the education of the OCTS and the basic law.

As to the specific policy suggestions, this study mainly puts forward two aspects of suggestions. The first aspect is for the reform of Hong Kong's administrative system. Specifically, it includes: (1) adjusting the normative relations between political appointees and civil servants; (2) increasing the proportion of professionals serving as political appointees; (3) conducting comprehensive training of political appointees and civil servants; (4) revising the definition of the principle of "political

neutrality” of civil servants. The second aspect of suggestions concerns Hong Kong’s youth policy. Specifically, it includes: (1) relieving youth’s living pressure; (2) enhancing the political mutual trust between the Mainland and Hong Kong; (3) cultivating and strengthening the national identity of youth.

撰寫說明

本研究項目的首席研究員是香港大學閻小駿副教授。

參加本最終報告撰寫的香港大學研究團隊成員包括：康向宇先生（統稿）、梁允希小姐、林東蔚先生、陳浩然先生、格桑卓瑪小姐、劉珮因小姐、馬紹祥先生、蘇詠敏小姐、蔡順安先生、陳建博先生、鄒若樺小姐、袁旻君小姐、潘禾脩先生及馮林軒先生。

梁允希小姐負責報告第 3.2.2-3.2.9 小節的撰寫。

林東蔚先生負責報告第 3.3 小節的撰寫。

夏璐博士（中國人民大學）及周凱副教授（上海交通大學）參加報告第 5 部分與附錄二的研究及撰寫工作。

林晉業先生（劍橋大學）參加報告第 7 部分與附錄三的研究及撰寫工作。

本報告及附錄使用中文（除附錄三外）。報告正文連同附錄共約十八萬字。

本頁空白

This page is intentionally left blank.

目 錄

1. 引言	1
2. 研究目的	3
3. 研究方法	6
3.1 制度主義的徑路	6
3.2 作為研究方法的口述歷史	7
3.2.1 何為口述史：定義及相關討論	8
3.2.2 口述史在全球的發展狀況	10
3.2.3 口述史在東南亞的發展	16
3.2.4 口述史在中國內地的發展	19
3.2.5 口述史在香港的發展	24
3.2.6 誰在從事口述史實踐？口述史的優勢有哪些？	28
3.2.7 口述史對政策研究的獨特貢獻	32
3.2.8 方法論：如何進行口述史訪談	36
3.2.9 精英人士口述史訪談中的挑戰和相關要素	40
3.3 結論	52
4. 從鄧小平思想探尋「一國兩制」方針的原意	59
4.1 導論：鄧小平與「一國兩制」	59
4.2 香港的主權屬於中國	60
4.3 香港管治人才的政治標準	66
4.4 兩個方面都不變	71
4.5 中央應保持必要權力	74
4.6 政制發展須切合實際	78
4.7 五十年不變	82
4.8 三方面都能接受	87

4.9 繼續發展「一國兩制」制度實踐	89
5. 豐富「一國兩制」在香港的實踐：「旋轉門」制度	91
5.1 導論	91
5.2 「旋轉門」制度的基本原理	91
5.2.1 「旋轉門」制度的起源及基礎	91
5.2.2 「旋轉門」制度的政治功能	94
5.3 香港「旋轉門」制度的歷史背景	97
5.3.1 香港回歸前後的政治安排	97
5.3.2 「公務員治港」的歷史起源	99
5.3.3 「公務員治港」面臨困難	102
5.4 香港「旋轉門」制度的發展脈絡	105
5.4.1 「旋轉門」制度的建立：「主要官員問責制」	105
5.4.2 「旋轉門」制度的擴大：「政治委任制度」	108
5.4.3 「旋轉門」制度符合基本法	111
5.5 香港「旋轉門」制度的基本框架	112
5.5.1 政治委任官員的範疇與職責	113
5.5.2 政治委任官員的離職規管	114
5.5.3 對公務員的特殊限制	115
5.6 香港「旋轉門」制度的當前問題	116
5.6.1 行政長官及政治委任官員與公務員系統間的協調	117
5.6.2 政治委任官員的來源	119
5.6.3 政治委任官員不易勝任管治工作	121
5.7 香港「旋轉門」制度的改革建議	123
5.7.1 理順政治委任官員與公務員之間的關係	123
5.7.2 提高專業人士擔任政治委任官員的比例	124
5.7.3 增強對政治委任官員的綜合培訓	126
6. 「一國兩制」實踐中的公務員「政治中立」原則	128
6.1 導論	128
6.2 「政治中立」的概念	129

6.2.1 「政治中立」的歷史起源	129
6.2.2 英國公務員制度中的「政治中立」	132
6.2.3 「政治中立」的制度要素	133
6.3 香港公務員的「政治中立」原則	135
6.3.1 港英時期的公務員「政治中立」	135
6.3.2 公務員「政治中立」的官方定義	137
6.3.3 公務員「政治中立」的基本要求	138
6.3.4 公務員與政治委任官員的關係	144
6.4 香港公務員「政治中立」的主要問題	147
6.4.1 缺乏「一國兩制」論述	148
6.4.2 「政治活動」界定不夠與時俱進	150
6.4.3 政治委任官員與公務員之間的關係不夠明確	151
6.5 香港公務員「政治中立」的改革建議	153
6.5.1 增加「一國兩制」論述	153
6.5.2 拓展「政治活動」範疇	153
6.5.3 理順政治委任官員與公務員之間的關係	153
7. 「一國兩制」實踐與香港青年：挑戰及回應	155
7.1 導論	155
7.2 透視香港青年不滿的根源	156
7.2.1 社會經濟原因	157
7.2.2 意識形態原因	161
7.3 香港青年政策的有關建議	166
7.3.1 緩解民生壓力	167
7.3.2 加強政治互信	168
7.3.3 塑造國家認同	169
8. 政策影響及建議	171
8.1 政策影響	171
8.2 香港行政體制的改革建議	171
8.2.1 理順政治委任官員與公務員之間的關係	171

8.2.2 提高專業人士擔任政治委任官員的比例	172
8.2.3 增強對政治委任官員和公務員的綜合培訓	172
8.2.4 修訂公務員「政治中立」原則的含義	173
8.3 香港青年政策的相關建議	174
8.3.1 緩解民生壓力	174
8.3.2 加強政治互信	175
8.3.3 塑造國家認同	175
9. 舉行公眾發佈會的詳情	177
9.1 會議及活動	177
9.2 演講及專訪	179
9.3 報刊及新媒體文章	180
10. 總結	183
附錄一 部分口述史訪談節錄	189
1. 專訪譚惠珠：基本法起草過程中的爭議	189
2. 專訪梁振英：回憶香港基本法起草中的公眾諮詢	197
3. 專訪李柱銘：回憶基本法的起草過程	204
4. 專訪譚耀宗：回憶我所參與的基本法起草工作	212
附錄二 若干國家與地區的「旋轉門」制度概述	219
1. 英國的「旋轉門」制度	219
1.1 智庫與「旋轉門」制度	219
1.2 英國智庫的基本情況	220
1.3 英國「旋轉門」制度的微觀考察	222
1.4 英國「旋轉門」制度的基本特徵	224
2. 中國台灣地區的「旋轉門」制度	226
2.1 台灣地區智庫的基本情況	226
2.2 台灣地區「旋轉門」制度的微觀考察	227
2.3 台灣地區「旋轉門」制度的基本特徵	229
3. 日本的「旋轉門」制度	231

3.1 「官員空降」與「旋轉門」制度	231
3.2 日本「旋轉門」制度的微觀考察	232
3.3 日本「旋轉門」制度的基本特徵	234
附錄三 香港青年為何不滿？ 一個原始的訪談研究報告節選	235
附錄四 研究項目直接出版的刊物	259
附錄五 研究項目在會議 / 研討會 / 公開論壇發表的論文	263

1. 引言

1997年7月1日，中華人民共和國恢復對香港行使主權。這是中國近現代歷史及世界近現代歷史上劃時代的重大事件。它使中華民族朝向祖國完全統一的政治目標邁出了具歷史意義的步伐，樹立了近現代以來主權國家之間通過和平方式協商解決歷史遺留爭端的典範，亦開啟了香港發展的新的篇章。

回歸以來的二十餘年間，香港特別行政區政府認真貫徹落實「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的方針，對香港特別行政區實施持續、全面及有效的管治，「一國兩制」在香港特別行政區的實踐取得了舉世矚目的成就。

這些成就概括而言具有以下四個主要方面。第一，徹底結束了港英政府對香港的殖民管治，順利確立了以中華人民共和國憲法和香港特別行政區基本法為基礎的新的政治秩序和法律制度。第二，協助中央人民政府接管和順利行使與香港特別行政區相關的防務和外交權力，並獲得國際社會的認可。第三，成功組建包括立法、行政和司法機構在內的新的香港特別行政區政權組織架構，對香港實現了持續、全面和有效的管治；第四，認真履行高度自治職責，成功保持了香港社會經濟制度的高度延續性，維護了自由營商環境，初步改善了香港原有的經濟關係和投資結構，保持了香港的繁榮穩定。

然而，不可否認的是，近年以來，以2014年「佔中運動」、2015年「政改爭端」及2019年「反修例風波」等一系列政治事件為標誌，「一國兩制」在香港的實踐和香港的有序管治遭逢新的問題與困難，香港政治發展本身也出現新的形勢及世代變化，需要政府、社會和廣大市民共同予以適切回應。

這些新的挑戰主要包括：第一，香港的社會運動呈激進化趨勢，原有的政治秩序受到一定衝擊，以「港獨」思潮為代表的新的議題和新的意識形態逐漸進入公眾視野和政治話語。第二，香港特別行政區政府原有的管治架構和管治思路難以應對新的政治形勢和政治議題，進一步提高特區管治的質素存在阻力。第三，出生於一九九七年之後的香港青年一代開始成為社會運動的主體，並成為處於中央人民政府和香港特別行政區政府對立位置的政治勢力的主要來源和社會基礎。所有這些新的情況，都對「一國兩制」方針在香港特別行政區的全面、準確貫徹

落實提出新的問題及帶來新的考驗。

本研究擬從回顧由以鄧小平所提出的「一國兩制」基本方針為基石所構建的香港特別行政區政治制度構想入手，以香港特區的行政體制與青年事務為切入點，跟蹤分析和綜合研究當前在特區政治中出現的新情況，為促進政學各界對「一國兩制」實踐中最新政治問題進行恆常性對話研商提供思路，並針對「一國兩制」在新時期的調適，以及增強特區政府的適應性管治能力（adaptive governance）、改善中央與特區關係等方面提出政策建議。

2. 研究目的

研究計劃書列出了六項研究目的，這些研究目的均得到落實。

第一，通過檔案研究和事件分析，回顧與分析「一國兩制」作為政治和法律制度的設計原意、基本原則、運行思路 and 重要特徵。近年來，圍繞「一國兩制」的具體含義產生不少爭議，對「一國兩制」方針的初心與原意進行回顧式研究尤顯必要。本報告第 4 章「從鄧小平思想探尋『一國兩制』原意」，試圖通過在歷史語境中重溫鄧小平關於「一國兩制」的一系列檔案檔（包括講話、報告、批示和談話等），梳理「一國兩制」構想原初設計中的制度要素。

第二，跟蹤分析和綜合研究「一國兩制」方針在本港政治實踐中所面臨的新情況、新問題，並有針對性地提出應對建議。在藉對鄧小平思想的系統回顧探討了「一國兩制」的原初意涵之後，我們轉向「一國兩制」在香港的實踐及本港管治的制度問題。在這一方面，我們聚焦於研究香港的政府制度，特別是關注在「一國兩制」之下的香港公務員制度。本報告第 5 章「豐富『一國兩制』在香港的實踐：『旋轉門』制度」和第 6 章「『一國兩制』實踐中的公務員『政治中立』原則」，以香港的「旋轉門」制度（即政治委任制度）和公務員制度中的「政治中立」原則作為切入點，探討了香港的公共行政制度的理論基礎、歷史變遷和當前問題，並提出了相應的改革建議，以為改善「一國兩制」在香港的實踐以及提高特區管治質素提供支援。

第三，組織和促進學術界和政策界對於「一國兩制」方針在港全面準確落實所面臨的新情況和新挑戰進行深入對話、會商和研討（見本報告第 9 章）。在研究進行期間，我們舉辦了多場國際論壇、國際學術會議、研討會、演講會等不同形式的活動，廣泛邀請來自美國、歐洲、中國內地和本港的政、商、學界人士，就「一國兩制」在香港的實踐所涉及的議題展開深入對話，並提出新的政策思路。

第四，就特區管治中的重要政治問題進行調查研究，揭示當前特區政府依法施政所面臨的困難，並提出解決方案和應對策略。近年來，不斷趨於激烈化的青年運動，成為香港管治需要面臨的新的重要政治議題。因此，在本報告第 7 章「『一國兩制』實踐與香港青年：挑戰及回應」，我們對「一國兩制」之下香港青

年參與社會運動的社會現象，特別是本港青年一代對於「一國兩制」理論與實踐的看法，進行了系統研究，探討了青年問題背後的政治、經濟及社會因素，並對香港當前的青年事務提出了全面的政策建議，以求更好地推進「一國兩制」下本港青年事務的開展，並為特區政府與青年一代開展有效對話提供背景研究。

第五，研究在「一國兩制」和「基本法」框架下中央和特區關係的型態，並就出現的相關新問題和新情況進行政策研究，提出建議。本港的「一國兩制」研究一般從本地視角出發，更關注「兩制」，尤其是香港自身的政制發展，而較少強調國家戰略層面的考量。本研究試圖填補這一空白。在本報告第 4 章「從鄧小平思想探尋『一國兩制』原意」，我們已經從鄧小平的「一國兩制」思想出發，提出了構建良性的中央與特區關係的七個要點。

為釐清「一國兩制」方針的來龍去脈及其內在邏輯，我們進行了一項關於香港回歸與「一國兩制」的口述史研究。口述史團隊走訪了十一位曾參與香港回歸與「一國兩制」的人士。受訪者中，既有曾參與香港管治的本港知名人士，如香港特區前任行政長官梁振英先生、全國人大常委譚耀宗先生、全國人大基本法委員會副主任譚惠珠大律師，以及原香港基本法起草委員會委員李柱銘大律師。這些口述歷史資料，有助於我們從各方面更深入地理解「一國兩制」與基本法的原意，建構更良好的中央與特區關係。

第六，成立「一國兩制」研究機構，組織高質素研究團隊，出版書籍和報告，提供政策建議書，完成中央政策組委託的相關研究課題。2019 年 2 月 20 日，香港大學中國制度研究中心成立，旨在為促進跨學科、跨機構及跨地域的當代中國制度和「一國兩制」制度研究提供世界級的合作平臺，為共同關注「一國兩制」制度的過去、現在及未來的有識之士提供交流平臺，並為年青一代研究學者做出富有學術想像力及創造力的學術成果提供孵化器。自成立以來，中心將「一國兩制」在香港的實踐作為一項予以重點關注的研究課題。前述香港回歸與「一國兩制」口述史研究，即為中心的一項重要學術成果。2020 年 4 月適逢香港《基本法》頒布 30 週年。作為本研究項目社會責任的一部分，我們將本研究項目中所進行的與原香港基本法起草委員會委員及原香港基本法諮詢委員會秘書長的訪談紀錄節選，於 2020 年 4 月 6、7、8、9 日在香港《明報》連載，以饗各界讀

者。口述史全亦將收錄於《年華裡的初心：香港回歸與『一國兩制』重要親歷者口述歷史》一書。該書繁體中文版擬稍後由香港中華書局出版。今後，中心亦將繼續關注「一國兩制」研究的諸多議題，推動社會各界的恆常性對話，並貢獻富有學術原創性和政策影響力的研究成果。

3. 研究方法

3.1 制度主義的徑路

本研究採取「制度主義徑路」(institutionalist approach)。

所謂「制度」(institution)，就是那些「具有持續性的、且被用來塑造、限制以及轉變人類行為的規則」。¹ 就政治學的解釋徑路而言，制度主義的根本觀點可以被概括為：「認為政治制度是可以被用來解釋政治事件和政治現象的核心變數，制度及制度建構物不但塑造政治過程，而且影響政治後果。」

具體而言，制度可以從以下五個方面，影響政治過程和政治結果。第一，制度及制度建構物可以決定政治過程參與者的資格和範圍，即制度決定各層次、各類型政治生活的准入資格。第二，制度及制度建構物可以決定政治競爭過程的勝利者和失敗者。第三，制度及制度建構物可以影響甚至決定政治、經濟和社會資源的分配。第四，在制度設計的指引下，不同政治系統中的政治家們可以形成自己的相應的政治動機(incentive)和政治策略(strategy)。第五，制度和制度建構物可以幫助塑造人們的政治身份和政治認同。²

從制度主義視角出發，「一國兩制」是一個完整、複雜和精巧的制度體系，有其獨特的理論基礎和制度實踐，值得深入研究。在研究過程中，我們廣泛採用了歷史分析與田野調查相結合的方法，一方面，我們廣泛查閱了與「一國兩制」相關的歷史文獻，試圖重構「一國兩制」制度體系創立和發展的歷史語境，力求理解「一國兩制」之完整意涵。另一方面，我們對香港特區的政治委任官員、公務員、香港青年進行了深度訪談，並對相關數據進行了統計，這些經驗材料使得本研究具有相當程度的客觀性和實效性，不致流於空談。

¹ 閻小駿：《當代政治學十講》，香港：香港中文大學出版社，2016年，第120頁。可參考Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014, p.6.

² 閻小駿：《當代政治學十講》，第124-127頁。

本研究的最終報告，由四項子課題組成，分別是「從鄧小平思想探尋『一國兩制』原意」、「香港的『旋轉門』制度：理論、歷史及改革」、「香港公務員的『政治中立』：歷史、現狀及改革」、「香港的青年事務：挑戰及回應」。這四個子課題，分別聚焦於「一國兩制」的理論與實踐、回顧與展望的主要方面。

近年來，圍繞「一國兩制」的具體含義產生不少爭議，對「一國兩制」方針的初心與原意進行回顧式研究尤顯必要。「從鄧小平思想探尋『一國兩制』原意」一章，試圖通過在歷史語境中重溫鄧小平關於「一國兩制」的一系列檔案檔（包括講話、報告、批示和談話等），梳理「一國兩制」構想原初設計中的制度要素。

實踐方面，本報告在藉對鄧小平思想的系統回顧探討了「一國兩制」的原初意涵之後，我們轉向「一國兩制」在香港的實踐及本港管治的制度問題。在這一方面，我們聚焦於研究香港的政府制度，特別是關注在「一國兩制」之下的香港公務員制度。一方面，我們以香港的「旋轉門」制度（即政治委任制度）和公務員制度中的「政治中立」原則作為切入點，探討了香港的公共行政制度的理論基礎、歷史變遷和當前問題，並提出了相應的改革建議，以為改善「一國兩制」在香港的實踐以及提高特區管治質素提供支援。在這一方面，我們聚焦於政府制度建設，一般而言避免討論本研究範疇之外的具體公共政策議題。

另一方面，近年來，不斷趨於激烈化的青年運動，成為香港管治需要面臨的新的重要議題。因應這一需要，我們亦對「一國兩制」之下香港青年參與社會運動的社會現象，特別是本港青年一代對於「一國兩制」理論與實踐的看法，進行了系統研究，探討了青年問題背後的政治、經濟及社會因素，並對香港當前的青年事務提出了全面的政策建議，以求更好地推進「一國兩制」下本港青年事務的開展，並為特區政府與青年一代開展有效對話提供背景研究。

本報告及附錄使用中文（除附錄三外）。報告正文及附錄總共約十八萬餘字。

3.2 作為研究方法的口述歷史

3.2.1 何為口述史：定義及相關討論

在《記錄口述史：社會科學家應用指南》一書中，美國歷史學家瓦萊利·尤（Valerie Yow）曾精明的指出：「與其他領域相比，口述史研究者或許花費了更多精力在有關定義和應用問題的爭論上。」³為了給口述史下一個準確的定義，學者們採用了一個可行的方法，即通過把其他經口述產生的資訊來源（比如口頭傳說）與口述史放在一起比較，以此來理解清楚「什麼不是口述史」。人類學家揚·范西納（Jan Vansina）在其對中非的研究中指出，「口頭傳說是具有特殊性質的歷史資料，而其特殊性正源自於其為『非書寫性』資料，利於口頭傳播，其保存則依靠的是人類世代代傳承的記憶的力量。」⁴范西納認為，在缺乏書寫傳統的社會，口頭傳說是歷史記憶和進行歷史重建最主要的資料，即時在有書寫傳統的部分世界，「許多歷史資料——包括那些最古老的——都是基於口頭傳說而形成的。」⁵在上述分析基礎上，范西納區分了口述史資料本身和形成口頭傳說的環境：

「口述史研究者的資料包括追憶、傳聞、見證人對當時事件情形的陳述，而這些都是資訊提供者在世的時候所經歷過的。這些和口頭傳說有很大不同，因為口頭傳說裡的並非講述者在世時的情形，資訊提供者都未親身經歷過，只是口口相傳罷了。」⁶

范西納還指出，口頭講述有時候也可被歸入口述史，但這要取決於被研究的事情的時代。他說，「在受訪群體的歷史意識還處於變動狀態之時，口述史研究

³ Yow, Valerie. *Recording Oral History: A Practical Guide for Social Scientists*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, n.d.: 3.

⁴ Vansina, Jan. *Oral Tradition: A Study in Historical Methodology*. Translated by H.M Wright. Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1961.: 1.

⁵ Vansina, Jan. *Oral Tradition as History*. University of Wisconsin Publishing, 1985.: 1.

⁶ Vansina, *Oral Tradition as History*. University of Wisconsin Publishing, 12-13.

者一般會採訪新近發生的事的參與者，尤其要問事情本身的戲劇性特徵。」⁷

儘管范西納區別了口述史和口頭傳統的不同，但在實踐中，這兩種研究方法時有交叉。非裔美國作家亞利克斯·哈利（Alex Haley）在 1973 年的一篇作品中，描述了他聆聽和體驗口口相傳的、有關祖上為奴的家庭記憶這一經歷。口頭相傳的家庭記憶，使哈利得以追尋到一位西非部族的傳統歷史講述者（griot）並與之建立了聯繫，而哈利的祖上也正源於該地。⁸哈利在美國口述史學會的演講，以及他於 1973 發表在《口述史評論》上的論文，都表明口述史和口頭傳說之間沒有特別清晰的邊界，甚至研究者們也是如此。

除了通過區分口述史和口頭傳統來定義以外，學者們還試圖通過規定採集口述歷史的基本方法來定義口述史。美國口述史研究者路易士·斯塔爾（Louis Starr）在其 1977 年發表的具有里程碑意義的文章中為口述史下了如下定義，即「通過記錄講述而獲得口述資料，其方法一般包括有規劃的、通過錄音帶記錄下來的訪談，受訪者通常被認為擁有值得被保存的有價值資訊。」⁹在這篇文章裡，斯塔爾主要關注了口述史的內容與形式。他指出，「就內容而言……口述史有望反映多元社會各種不同的興趣點。」¹⁰就形式而言，斯塔爾加入了 20 世紀 70 年代大討論，即口述史更適合用錄音還是用採訪筆錄來保存的爭論。他的觀點是，「聲音的細微差別應該由研究者來辨別，而不是留給讀者」，而口述資料使用者更偏好用採訪筆錄，因為筆錄參考起來更方便。¹¹但是，斯塔爾也承認，具體是用錄音還是用採訪筆錄，則取決於研究者的學科背景和研究目的。

另外一種口述史定義側重於如何處理已經記錄下來的口頭陳述。美國參議院歷史辦公室特邀歷史學家唐納德·里奇（Donald A. Ritchie）就把口述史定義為經

⁷ Ibid.

⁸ Haley, Alex. "Black History, Oral History and Genealogy." In *The Oral History Reader*, edited by Robert Perks and Alistair Thomson. Taylor & Francis Group, 2015.

⁹ Starr, Louis. "Oral History." In *Oral History: An Interdisciplinary Anthology*, edited by David K. Dunaway and Willa K. Baum, 2nd ed., 40. Walnut Creek, California: AltaMira Press, 1984.

¹⁰ Starr, 40.

¹¹ Starr, 43.

過後續方法處理的訪談資料。他說：

「訪談只有被記錄下來，經某種方式處理後，擺在檔案館、圖書館、或其他儲藏室供人查閱，或幾乎不經修改原汁原味出版，才能被稱為是口述史。因此口述史資料必須具有可利用性、可解讀性、可驗證性的特點。」¹²

但是，琳達·肖普思（Linda Shopes）等學者則批評里奇提出的定義方法。在其關於口述史理論的文章中，肖普思以批評的口吻寫道：「上述方法人為地排除了未存檔的訪談，而這些在我看來，不管是從深度上、還是方法的成熟度、甚至是倫理敏感度上來講，都是口述史。」¹³肖普思提醒讀者注意這種「過分看重檔案屬性」的傾向，指出「我們不應該拿著一份已經界定好哪些算口述史哪些不算口述史的標準列表來做訪談，這樣會讓一些可信材料僅僅因為不符合檔案的範圍而被排除在外。」¹⁴有鑒於學界持續的爭論，瓦萊利·尤就將其簡單界定為「記錄下來的深度訪談」。¹⁵

3.2.2 口述史在全球的發展狀況

英國著名社會學家、口述史專家保羅·湯普森（Paul Thompson）在其名著《過去的聲音》中指出，依靠口述訪談和口頭相傳的親歷講述等方法進行研究，是19世紀以前大多數學術著作的共同主題。修昔底德在《伯羅奔尼薩斯戰爭史》中寫道，該書「部分是基於我的所見所聞，部分是基於他人所見所聞」。法國歷史學

¹² Ritchie, Donald. *A. Doing Oral History: A Practical Guide*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2003.: 24.

¹³ Shopes, Linda. " 'Insights and Oversights' : Reflections on the Documentary Tradition and the Theoretical Turn in Oral History." *The Oral History Review* 41, no. 2 (September 1, 2014): 262.
<https://doi.org/10.1093/ohr/ohu035>.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Yow, *Recording Oral History: A Practical Guide for Social Scientists*, 4.

家儒勒·米什萊 (Jules Michelet) 主要依靠《人民》(1846) 一書中的口述資料來研究機械化對法國階級結構的影響，以及撰寫其最負盛名的那本《法國革命史》(1846)。

口述訪談這一方法，除了被用於學術研究以外，還被英國的改革派和勞工社會學家用以開展關於工人階級工作環境的社會調查。貝特麗思·韋伯 (Beatrice Webb) 是從事布思社會調查 (英國首個關於貧困的系統研究) 的一名勞工社會學家，「用高度系統的方法搜集了口述資料和其他被記錄下的證據」，¹⁶並撰寫了《英國工會運動史》(1894)。湯普森認為，雖然韋伯主要依靠被記錄下的資料寫了上述著作，但她「也大量使用了訪談材料，一方面是看重其對總體情況的解釋，另一方面是看重其對事實的處理。」¹⁷最重要的是，湯普森指出，韋伯和她的合作者在《我的學徒生涯》(1926) 等著作中詳細記錄並推廣了他們的訪談方法，該方法也為佩吉·阿諾特 (Page Arnot) 和克拉彭 (J. H. Clapham) 等英國其他勞工問題研究者所採用。¹⁸

19 世紀末和 20 世紀初，有不少獨立研究者和國際機構都開展了不少口述史研究項目。美國歷史學家、民族學家班克羅福特 (H. H. Bancroft) 在開展關於「加利福尼亞太平洋沿岸史」的研究和檔案搜集整理專案中，也聘請不少工人來作訪談及為他的檔案館整理口頭敘述材料。¹⁹除了民間學者的獨立研究以外，20 世紀早期，美國也有很多政府出資開展的口述史研究項目。20 世紀 30 年代初，羅斯福新政時期，政府就批准開展很多研究專案，來搜集南部地區曾經為奴隸的人們的口述史，並最終將這些口述史以不同形式係數出版。²⁰另一個新政時期著名的

¹⁶ Thompson, Paul. *The Voice of the Past: Oral History*. 2nd ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 1988.: 42.

¹⁷ Thompson, 42.

¹⁸ Thompson, 42-43.

¹⁹ Thompson, 44.

²⁰ Library of Congress, Washington, D.C. 20540 USA. "The WPA and the Slave Narrative Collection | An Introduction to the WPA Slave Narratives | Articles and Essays | Born in Slavery: Slave Narratives from the Federal Writers' Project, 1936-1938 | Digital Collections | Library of Congress." Web page. Accessed March 3, 2021. <https://www.loc.gov/collections/slave-narratives-from-the-federal-writers-project-1936->

口述史研究專案是「佐治亞聯邦寫作者計畫」，佐治亞州的黑人和窮苦白人居民接受了訪談，這些材料為關於該州和城市歷史的系列文章《美國指南系列》增添了豐富材料。²¹

然而，直至二戰結束，口述史才開始正式成為一個自成體系的專業學科。著名史學家艾倫·內文（Allan Nevins）在哥倫比亞大學創立口述史研究機構，被廣泛地視為口述史作為一個專業學科得以制度化發展的分水嶺。此項工作的本意在於「記錄對美國人生活至關重要的人士的回憶錄」，²²內文創辦的機構是自上而下進行的、旨在記錄美國政治精英故事的口述史項目的一個重要例證。

口述史研究作為一個專業學科在英國的發展，伴隨著的是二戰結束後「學界對勞工史迅速增加的旨趣，而這一旨趣在 20 世紀 60 年代又迅速擴展至社會史研究，並輔之以工人階級寫作自傳的極大熱情。」²³在機構上，新建大學的創辦，以及公眾對歷史學、社會學等專業學科興趣的提升，都推動了勞工史以及作為研究方法的口述史的發展。唐納德·里奇認為口述史在當時如此受歡迎，恰好與同一時期英國歷史學家們共有的特定觀念相吻合，尤其是那些參與牛津大學歷史學工作坊的學者們，他們認為歷史應該是「專業研究者、檔案館人員、博物館人員、民間史學家、以及對歷史有狂熱興趣的人共同合作的一項事業。」²⁴

里奇對戰後各種口述史研究專案路徑差異的觀察（自上而下抑或是自下而上）也得到了其他學者的認同。羅伯·珀克在評論美國和英國對口述史領域的不同態度時指出，「英國所有經典口述史文本都討論的是『自下而上的歷史』。」²⁵保羅·湯普森認為，與美國相比，英國的口述史傾向於邀請非專業人士參與，作為公共

to-1938/articles-and-essays/introduction-to-the-wpa-slave-narratives/wpa-and-the-slave-narrative-collection/.

²¹ Starr, "Oral History," 43.

²² Thompson, *The Voice of the Past: Oral History*, 59.

²³ Thompson, 64.

²⁴ Ritchie, Donald A. "Introduction: The Evolution of Oral History." In *The Oxford Handbook of Oral History*. New York: Oxford University Press, 2011.: 5.

²⁵ Perks, Rob. "The Roots of Oral History: Exploring Contrasting Attitudes to Elite, Corporate, and Business Oral History." *The Oral History Review* 37, no. 2 (2010): 220.

財政資助的項目的組成部分，而這些項目則傾向於關注「普通勞動人民的日常生活」。²⁶湯普森還認為，口述史研究資助來源之差異帶來了不同的研究路徑，在美國是民間資助研究專案較多，因而導致「強調關注那些最有可能留下書寫記錄的人士，即全國和地方層面的精英。」²⁷相比之下，英國的情形則是公共財政資助的研究項目較多，這就導致一個普遍的傾向，即「把過去當做公共財產，儘量避免產生專業化的口述史和公共歷史。」²⁸唐納德·里奇認為，美國早期的口述史研究項目主要做的事搜集精英人士的口述記錄或關於戰爭的經歷，「20 世紀 70 年代也形成了『自下而上』的研究路徑，在這一過程中，美國的口述史研究者們也逐漸開始關注種族、階級、性別、地方社群等問題。」²⁹伴隨著這一對美國社會史廣泛關注而來的，是一系列面向公眾的口述史作品的出版，這些作品更多的關注勞動人民，其中的代表作是斯塔茲·特克 (Studs Terkel) 的《艱難時世》(1970)。

20 世紀 70、80 年代，口述史領域的實踐者和研究者們也逐漸開始反思和討論口述史的研究倫理與民主特徵等問題。義大利史學家路易莎·帕薩利尼 (Luisa Passerini) 提醒研究者要謹慎對待那種不加鑒別地歡呼讚頌口述史方法論的內在民主性和激進性的衝動。她在 1979 年發表了一篇題為「工作意識形態與工作階級對法西斯主義的態度」的廣為引用的論文，並指出，「對口述史研究者而言，僅僅要求開放歷史研究的新前沿早已不再足夠，當前首要的是要問一問，歷史學從其他社會科學領域借來的概念以及歷史學家的研究方法是否有效。」³⁰帕薩利尼認為，研究者有必要去審視口述史受訪者的主觀性，並指出，「如果這一特性……被忽視，則口述材料僅能被視為有關『到底發生了什麼』的一系列陳述而已。」

²⁶ Thomson, Alistair. "Four Paradigm Transformations in Oral History." *The Oral History Review* 34, no. 1 (2007): 51.

²⁷ Thompson, *The Voice of the Past: Oral History*, 67.

²⁸ Smith, Graham. "Toward a Public Oral History." In *The Oxford Handbook of Oral History*, edited by Donald A. Ritchie. New York: Oxford University Press, 2011.: 432.

²⁹ Ritchie, "Introduction: The Evolution of Oral History," 5.

³⁰ Passerini, Luisa. "Work Ideology and Working Class Attitudes to Fascism." In *Our Common History: The Transformation of Europe*, edited by Paul Thompson and Natasha Burchardt, 1982.: 54.

³¹史學家盧茨·內瑟默爾 (Lutz Neithammer) 在其關於戰後德國工人階級的研究中也提出了類似的告誡, 認為對不加批判地頌揚口述史方法論要持謹慎態度, 認為「脫離語境去製造訪談且較少考慮訪談的價值和用途——具體表現為左翼史學家被死亡文化吸引, 一如浪漫主義詩人為藍色花朵所吸引那樣——存在很大風險。」³²

除了學科內部的爭論外, 口述史研究方法也廣為非從業人員所批評。阿裡斯泰爾·湯普森 (Alistair Thompson) 認為, 20 世紀 70 年代針對口述史的批評主要集中在一些擔憂上。批評者擔心「記憶可能被年長者身體狀況的惡化和精神狀態上的懷舊所扭曲, 可能被採訪者和受訪者的個人偏見所扭曲, 也可能被對歷史的集體記憶和反思所扭曲。」³³澳大利亞史學家派翠克·奧法瑞爾 (Patrick O'Farrell) 在 1979 年的一篇文章裡批評口述史, 認為「口述史是圖像、選擇性記憶、事後包裝以及完全主觀性所構成的世界……它將把我們帶向何處呢? 很顯然, 不是歷史, 而是神話。」³⁴儘管這些非從業人員的批評一點也不新穎, 但在 20 世紀 70 年代, 口述史研究者們逐漸開始認識到, 口述史的這些不足 (例如受訪者的非客觀性、記憶的不可靠性等等) 恰恰是其本身的強項, 以及對歷史記錄的有利補充。亞力山得羅·波提利 (Alessandro Portelli) 在其 1979 年的文章「口述史何以不同?」中正面回應了那些針對口頭陳述、敘述方式、主觀性、記憶的可信度等的批評, 他認為口述資料的價值「或許不在於它與事實的一致性上, 而恰恰在於它與事實之間的差別, 以作為想像、象徵、渴望而出現。」³⁵

隨著時間推移, 口述史研究的實踐也逐漸超出了歷史學的範疇。保羅·湯普森認為: 「一言以蔽之, 口述史產生於歷史學領域裡倖存下來的田野調查傳統……或

³¹ Passerini, 58.

³² Neithammer, Lutz. "Oral History as a Channel of Communication Between Workers and Historians." In *Our Common History: The Transformation of Europe*, edited by Paul Thompson and Natasha Burchardt, 1982.: 35.

³³ Thomson, "Fifty Years On," 584.

³⁴ Thomson, "Memory and Remembering in Oral History," 59.

³⁵ Portelli, Alessandro. "What Makes Oral History Different?" In *The Oral History Reader*, edited by Robert Perks and Alistair Thomson. Taylor & Francis Group, 2015.: 53.

者說產生於歷史學家與其他有田野調查傳統的專業（如社會學、人類學、方言與民歌研究）之間的交集。」³⁶唐納德·里奇恰如其分地指出，「口述史的大帳篷裡囊括了人文學科與社會科學，於是有關方法的爭論就在不同分支學科之間展開。」³⁷有關研究方法的爭論與分歧，可以從加拿大人類學家朱莉·克魯克山（Julie Cruikshank）關於史學家、人類學家、民俗學家如何利用口述史和口頭傳說來研究加拿大原住民的文章中窺斑見豹。克魯克山在 1994 年發表的文章中指出，學界越來越形成一個共識，即需要將「人類學對文化類別和象徵符號的關注與史學家對書寫記錄的專業性把控有機結合起來。」³⁸阿裡斯泰爾·湯普森認為，人類學家、溝通研究者、女性主義研究者等非史學家在方法論上對理解和研究口述史所作的有價值的貢獻最為突出，他們秉持的一個觀點是，「訪談是一種嵌入特定文化實踐中的關係，進而通過文化上獨特的體系和溝通關係獲取資訊。」³⁹唐納德·里奇在回顧口述史作為一種研究方法的發展沿革時，曾簡明扼要地觸及了記憶研究與口述史之間的互動與發展。里奇指出，「記憶研究更關注於事實是如何被記住及被扭曲，而不是事實本身，但由於口述史研究者直接處理的是長時段記憶，他們也早已將記憶研究納入口述史研究方法的討論中。」⁴⁰於是，作為研究方法的口述史便被非史學家群體使用及影響，而其本身也逐漸成為一個專業學科和研究領域而出現。

口述史除了在學術研究層面上享有日漸增高的受歡迎度，以及作為一種研究方法為各學科所使用以外，也逐漸被廣泛應用於涉及公共利益的專案。在全球範圍內，口述史、事實真相和調解努力逐漸被放在一起綜合使用，並經常與有關歷史記憶的社會討論相重疊。例如，在澳大利亞，「被竊的一代」成員的口述證詞

³⁶ Thompson, *The Voice of the Past: Oral History*.

³⁷ Ritchie, "Introduction: The Evolution of Oral History," 11.

³⁸ Cruikshank, Julie. "Oral Tradition and Oral History: Reviewing Some Issues." *Canadian Historical Review* 75, no. 3 (September 1994): 403.

³⁹ Thomson, "Fifty Years On," 582.

⁴⁰ Ritchie, "Introduction: The Evolution of Oral History," 12.

激發了公眾關於澳大利亞政府在歷史上及當前針對原住民採取的處置措施的廣泛討論。⁴¹又如，在北愛爾蘭，口述史研究專案被用以紀念在各種衝突中罹難的當地社群成員。⁴²除了基於社群的工作外，作為研究方法的口述史還被用於關於公共安全、衛生健康體制的完善、及減貧脫困等全球發展項目，幫助更好的理解人們的需求。在美國，研究美國總統的學者們利用口述歷史來捕捉有關特定總統的個性和特性的資訊。維吉尼亞大學的米勒中心收集了從吉米·卡特到巴拉克·奧巴馬時期關於總統的口述歷史。除米勒中心外，獨立的總統圖書館還收集了有關時期的口述歷史。赫伯特·胡佛圖書館，以及哈裡·杜魯門圖書館、理查·尼克森圖書館和吉米·卡特圖書館，目前均藏有供公眾研究的口述歷史資料和訪談筆錄。雖然上述圖書館都設立在國家檔案館內，但某些總統仍選擇在大學設立口述歷史項目，比如巴拉克·奧巴馬和奧巴馬基金會就選擇哥倫比亞大學作為奧巴馬總統口述歷史項目的主持者。

3.2.3 口述史在東南亞的發展

羅家成 (Loh Kah Seng)、許偉松 (Ernest Koh) 等學者認為，東南亞的口述歷史是「在胚胎階段，由國家主導的，但在社會領域也時有競爭以及被重新定義著」，這是他們在《東南亞的口述歷史：記憶和碎片》這部書裡的主要觀點。早期東南亞公共歷史的特點是明顯的國家干預，標誌性事件就是印尼、馬來西亞和泰國政府分別在 20 世紀 60 年代、70 年代建立了各自的國家檔案館。關於口述

⁴¹ Thomson, "Four Paradigm Transformations in Oral History," 59.

⁴² Thomson, 61.

歷史，早期東南亞口述歷史項目，如新加坡的口述歷史組和印尼的國家歷史文獻均由國家資助，主要側重於記錄民族英雄和先驅者的故事。⁴³雖然羅、許認為「精英口述歷史往往排除了被認為對民族國家建設有害的東西」，但他們也指出，「東南亞的學者有獨立的口述歷史，與占主導地位的國家敘事並存，誕生於家庭和社區一級流傳的敘述中。」⁴⁴

回顧東南亞口述歷史實踐的文獻，我們不難發現，有關新加坡口述歷史專案的話題在討論中扮演著重要角色。口述歷史中心於 1979 年在國家檔案和記錄中心下成立，其功能是「通過針對各界的採訪來記錄、保存和傳播新加坡的社會記憶。」⁴⁵口述歷史中心（當時稱為口述歷史組）在 1980 年代啟動了三個專案，其中兩個專案側重於政治家和公務員，第三個專案側重於商人。凱文·布萊克本（Kevin Blackburn）在描寫這些早期精英口述歷史項目對新加坡歷史的後續研究的影響時指出，口述歷史中心的訪談集被為大眾讀者撰寫歷史的作者相對不加批判地引用了。⁴⁶

在 21 世紀初，口述歷史中心轉向針對非精英階層的訪談，例如側重於第二次世界大戰時期日軍佔領下新加坡人的經歷和關於新加坡不同族裔群體生活史的一般項目。布萊克本指出，雖然這些關注非精英生活的項目無疑更深入地瞭解了普通人的生活，但他認為，非精英項目的敘述者「僅僅只是某種文化的見證人，

⁴³ Loh, Dobbs, and Koh, *Oral History in Southeast Asia: Memories and Fragments*, 7.

⁴⁴ 』 Loh, Dobbs, and Koh, 7.

⁴⁵ *Oral History Centre, National Archives of Singapore. Memories and Reflections: The Singapore Experience*. Singapore: Oral History Centre, National Archives of Singapore, 2007.: 6.

⁴⁶ Blackburn, "History from above: The Use of Oral History in Shaping Collective Memory in Singapore," 35. °

這些不同文化構成了民族的拼圖，而不是個人。」⁴⁷ 布萊克本把這種將非精英聲音視為背景音的傾向歸因於採訪的僵化結構，它「排除了與敘述者特定文化無關的調查領域」，只包括了「幾分鐘的家庭背景」。⁴⁸他認為，即使是新加坡的非精英訪談也「附帶有民族主義的目的，並限制受訪者對生活的全部複雜性表達出自己的感受。」⁴⁹

除了收集供研究人員使用的口述檔案外，口述歷史中心的藏品還被廣泛用於博物館展品設計和教科書的書寫。被公眾廣泛參觀的展品，如 1984 年在新加坡舉行的民族博覽會和 1998 年的「新加坡故事」展覽，在展覽設計中運用了所收集的採訪錄音和訪談筆錄。在 20 世紀 90 年代，口述歷史中心的引文開始「影響教科書的書寫從而支持政府認可的民族國家建構敘事。」⁵⁰

然而，儘管資金最雄厚的項目繼續由國家資助，羅家成和許偉松指出，近幾十年來，東南亞也出現了以底層社會為關注物件的口述歷史專案。印尼社會史研究院成立於 2003 年，發起了關於印尼婦女運動和 1965-1966 年大規模屠殺事件的口述歷史專案。菲律賓的非政府組織和維權團體建立了自己的口述史專案，記錄馬科斯獨裁統治下的政治激進主義以及 1986 年的人民力量革命。羅和許等學者也指出，雖然口述歷史在衝突之後被運用在真相與和解委員會，但文化和法律的發展卻阻礙了它在東南亞類似努力中的使用。他們指出，雖然「口述歷史在真相與和解委員會中公開發表時，可能有助於使講故事者人性化，提供個人宣洩，抗議不公正和暴力，並在受害者之間建立社會凝聚力」，但這種為真相與和解目

⁴⁷ Blackburn, 37.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Blackburn, 36.

⁵⁰ Blackburn, 43.

的建立和實踐口述歷史的努力「卻因官方推行有關忘記有爭議的過去的政治禁令而大為削弱。」⁵¹

3.2.4 口述史在中國內地的發展

一如其在其他地區的發展脈絡，口述史研究在中國的實踐在 20 世紀之前就已存在。加拿大華裔史學家鄺兆江（Luke S. K. Kwong）曾經寫過一篇文章系統考察了 20 世紀 80 年代以前中國口述史的發展脈絡，他認為帝制時期的史學家如司馬遷和章學誠等人在他們的著作中都曾大量使用口述資料，而且關於口述史研究方法有效性的爭論也曾發生在同一時期。在 20 世紀初，梁啟超受到班克羅福特的加利福尼亞史研究專案的啟發，也曾在其著作《中國歷史研究法》中呼籲並力主使用口述史方法。鄺兆江認為，這一重要發展與後來五四運動時期知識份子的躁動以及整個社會在知識生產上向平民傾斜的趨勢密切相關。他還認為，毛澤東本人 1927 年在湖南考察農民運動時，就已經使用了口述史和訪談等田野調查方法。⁵²

鄺兆江的文章沒有涉及 20 世紀初至中華人民共和國成立這一革命時期口述史在中國的實踐，但是人類學家烏·寶力格（Uradyn E. Bulag）的文章提供了重要視角，從而使我們得以理解中國共產黨在革命時期對口述史的運用策略。寶力格認為，中共並不把口述史僅僅當做「一種專業的學術研究活動，而是在更寬泛的毛主義層面上把它理解成有組織、有紀律的實踐活動。」⁵³寶力格指出，1941-1945 年的延安整風運動中，黨的幹部們提供了不少個人生平，「不論是書面記錄的還是口頭敘述的……都變成黨審查和處理普通黨員幹部的一個重要手段。」⁵⁴他也考

⁵¹ Loh, Dobbs, and Koh, *Oral History in Southeast Asia: Memories and Fragments*, 12.

⁵² Kwong, Luke S. K. "Oral History in China: A Preliminary Review." *The Oral History Review* 20, no. 1/2 (1992): 23–50.

⁵³ Bulag, Uradyn E. "Can the Subalterns Not Speak? On the Regime of Oral History in Socialist China." *Inner Asia* 12, no. 1 (2010): 95–111.

⁵⁴ Bulag, 98.

察了國共內戰時期中共領導的解放軍普通戰士中的口述史實踐，認為「這是中共取得勝利的一個重要手段。」⁵⁵

隨著 1949 年中華人民共和國的成立，作為一種研究方法的口述史迅速為廣大民俗學家和人類學家所採用，針對中國境內少數民族的生活習慣和傳統進行大規模社會調研。⁵⁶ 1952 年，中國共產黨和中華人民共和國政府調用大量田野調查人員去山東進行大規模訪談，搜集整理有關太平天國運動的口述資訊。鄭兆江注意到，官方對口述史這種研究方法越來越感興趣，這部分是由於中共領導層反對那些沒有直接相關性的專業學術研究。「學習歷史不是單純為了歷史本身，而是為了更好地服務當下」，這一務實學風逐漸得以樹立，其結果就是廣大的歷史教員和學生被動員起來去挖掘和編撰本地史的教學材料。⁵⁷ 與這種情形相適宜，20 世紀 60 年代，山東大學歷史系中國近代史教研室動員其師生前往田間地頭去搜集整理有關義和團運動的口述史資料，這項工作一直延續到文革爆發。鄭兆江認為，口述史研究方法擴散至學術領域之外的過程始於 20 世紀 50 年代末期，儘管這的確導致了專業研究水準在一定程度上被拉低，但他發現，文革之前的這些口述史活動，基本上還都能做到依據書面記錄來核對口述資料，而且即便口述資料對當時黨的路線有所批評也準確無誤地記錄下來。⁵⁸

全國政協文史資料研究委員會的建立，可以被看做是文革前中國口述史工作上最重要的成果之一。該機構成立於 1959 年，緣起於周恩來在全國政協茶話會上的一次講話。周恩來在茶話會上表示，多數政協委員們都經歷過四個時期：清朝、北洋軍閥政府、國民黨政府和新中國，希望經歷過四個時期的老人，能把自己「親歷、親見、親聞」的史料書寫下來，將知識和經驗留給後人。周恩來還說，要用歷史知識啟發後代。為做好這項工作，全國政協隨後成立了文史資料研究委員會，其宗旨包括搜集整理涉及新中國成立之前的各類書面和口頭資料。⁵⁹ 鄭兆

⁵⁵ Bulag, 99.

⁵⁶ Kwong, "Oral History in China," 32.

⁵⁷ Kwong, 33.

⁵⁸ Kwong, 46.

⁵⁹ Kwong, 38.

江認為這一舉措，「本意是要撫慰那些階級背景被黨和政府認定為不受歡迎甚至是敵對的人，但政府認為他們的支持對新生人民政權而言又是有所裨益的。」⁶⁰ 這種態度也反映在受訪物件的選擇上，即新中國成立前的工商業階層和民族資產階級代表是主要的受訪對象。這項工作的實施也帶來了各地政協文史資料委員會的紛紛成立，推動和促進了地方史的搜集整理。⁶¹最終，在 20 世紀 80 年代，很多搜集整理而成的文史資料得以出版面世。

雖然文革前口述史實踐呈現出較為繁榮的態勢，但在文革期間，口述史及歷史學習卻「被居於主導地位的派別當做政治鬥爭的工具。」⁶²口述史的武器化及其頻繁被用於政治鬥爭，客觀上減低了其普及和受歡迎程度，龐兆江和史學家李娜均持這種觀點。口述史在 20 世紀 80 年代才重新復蘇，李娜發現，這種研究方法的復興「圍繞著記憶的鬥爭而展開，一方是歡呼和讚頌革命及其成就的，另一方則是沉默的或是邊緣化的普通民眾的聲音。」⁶³

李娜於 2020 年發表了題為「歷史、記憶與身份認同：口述史在中國」的英文學術論文，重點敘述和分析了文革結束後口述史實踐的發展情況。她發現，除了政府資助的口述史研究項目以外，民間也開展了關於女性史、地方史、醫學人文學等議題的口述史研究。1978 年，伴隨著改革開放的啟動，黨和政府也開展了關於改革開放的口述史研究。這一專案主要是採訪重要決策親歷者和相關精英人士，涉及的議題包括農村改革、計劃生育政策、收回香港澳門主權的談判等。最終的成果主要是口述史回憶錄、訪談方法以及與被記錄的口述史相對應的檔案卻幾乎不對公眾公開。同一時期政府資助的其他專案還包括抗戰口述史項目和國家圖書館的中國記憶專案。李娜發現，口述史還被用以記錄一些非物質文化遺產，她認為這些專案直接關聯到中國所宣稱的「擁有五千年文明史」。⁶⁴儘管上述大多數口述史專案都是關於非爭議性議題，但李娜仍認為「政府基於特定意識形態語

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Kwong, 39.

⁶³ Li, Na. "History, Memory, and Identity: Oral History in China." *The Oral History Review* 47, no. 1 (January 2, 2020): 30. <https://doi.org/10.1080/00940798.2020.1714452>.

⁶⁴ Li, 34.

境將某些口述史研究視為無用之物的這一決定略顯草率」，「甚至一些政府資助的項目也反映了講述者歷史認識的深層機構，這些都有助於我們理解中國文化史的內在機制和特點。」⁶⁵

李娜在文中也討論了民間口述研究的崛起，主要集中在女性史和地方史兩個議題。她引用了近年來引起廣泛關注的口述史作品《重慶回聲》和《讓女人自己說話：獨立的歷程》，指出這些研究都集中在長期被社會忽略的邊緣化群體的生活故事敘述上；此外，她也發現專注於研究城市的史學家，會專門記錄長期生活在某地的一個或幾個家庭的家譜和歷史。《老北京人口述歷史》是李娜引用的一部地方史作品，她認為作者定宜莊對口述史研究方法的運用（儘管是「徹底的底層微觀視角」）仍融進了「一種宏大歷史敘述……這套系列叢書有豐富的檔案注解從而帶有濃厚的學術味道。」⁶⁶雖然李娜強調了女性史和地方史研究者對口述史這種方法的運用，但她還是認為口述史處於邊緣化的地位，「那些運用了這種研究方法的人，也只是用它來克服宏大歷史敘述的問題和不足，而且他們也從包括家族史、譜系學、社會史、女性研究等相關學科或領域借鑒方法。」⁶⁷

保羅·湯普森在「邂逅變遷的中國口述史」一文中基本上同意李娜關於政府資助的非爭議性口述史專案的觀點，認為「這些項目尤其傾向於比較安全的話題，諸如抗戰經歷，電影工作者，傳統文化等等。」⁶⁸這篇文章還把中國的口述史專案和其他地區的做了一番比較。在1985年和2016年，湯普森在中國開展了兩次口述史研究，在這兩次的訪談和與受訪者互動基礎上，他發現中國和西歐口述史的關鍵差異在先進技術的使用和研究資金上。中國的口述史研究者喜歡用錄影和錄音手段來記錄，部分口述史研究者經常與電影工作者合作製作一些紀錄片，而西歐的口述史研究者仍堅持只用錄音。⁶⁹他也發現，儘管政府資助的口述史研

⁶⁵ Li, 35.

⁶⁶ Li, 37.

⁶⁷ Li, 38.

⁶⁸ Thompson, Paul. "Changing Encounters with Chinese Oral History." *Oral History* 45, no. 2 (2017): 96–105.

⁶⁹ Thompson, 105.

究項目資金比較充裕，但這些項目只關注一些「非爭議性議題」。⁷⁰ 李娜為湯普森的觀察增加了一層，她通過分析國家社科基金的資料發現，絕大多數口述史專案都是 2010 年後獲批的，而且這些項目中的絕大多數又都集中在民族學領域。

71

林慧主持的中國傳媒大學崔永元口述歷史中心是中國最大的口述歷史中心之一。亞歷山大·佛洛德（Alexander Freund）在關於中國口述歷史當代發展的文章中指出，該中心的「研究人員、訪談者、攝像師、編目員、圖書管理員、編輯和助理，他們都十分重視產值，利用員工中重要的電視專業知識，並根據訪談製作電視紀錄片，他們還強調了索引和存檔訪談的重要性，以便相關學術研究可以借助這些資料進行。」⁷²在過去的 18 年中，該中心收集了來自少數民族、婦女、藝術家和農村社區的一萬多次訪談。⁷³除了收藏訪談資料外，該中心還藏有關電影歷史的不少文物。⁷⁴

其他大學也建立了自己的口述歷史項目。成立於 2014 年的中國婦女口述歷史專案設立在中華女子學院圖書館，該項目由財政部特別基金資助，旨在「搜索、收集和存檔婦女/性別研究的重要資源。」⁷⁵截至 2016 年，該項目已經從 70 歲以上的年長女性那裡收集了 200 多份生平史，並完成了 400 多份訪談記錄。受訪婦

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Li, "History, Memory, and Identity," figs. 4, 5.

⁷² Freund, Alexander. "Long Shadows over New Beginnings? Oral History in Contemporary China." *The Oral History Review* 46, no. 1 (March 1, 2019): 21. <https://doi.org/10.1093/ohr/ohy060>.

⁷³ Oral History Master of Arts. "Report-Back: China International Oral History Week." Accessed March 17, 2021. <http://oralhistory.columbia.edu/blog-posts/china-international-oral-history-week.m>

⁷⁴ "Report-Back."

⁷⁵ Oral History Review. "Chinese Women's Oral Histories," Accessed September 19, 2018. <https://oralhistoryreview.org/ohr-authors/chinese-womens-oral-histories/>.

女來自各行各業：包括教育工作者、法律工作者、鐵路工程師、居委會幹部和家庭主婦。⁷⁶中國婦女口述歷史項目與英國瑟塞克斯大學合作，在英國科學院的幫助下，與英國「婦女解放口述歷史項目」進行了交流，以比較婦女歷史研究的差異和相似性。

在國家一級，中國國家圖書館也開展了口述歷史專案。亞歷山大·佛洛德、李娜和保羅·湯普森在概述口述歷史項目時都注意到了中國記憶工程。「中國記憶工程」成立於 2011 年，收集了大量的口述歷史，以補充圖書館目前的文獻收藏，其主題包括抗日戰爭和中國傳統手工藝的歷史。李娜指出，截至 2019 年，收集的材料總計約 1,060 小時的口述歷史。⁷⁷除「中國記憶工程」外，國家圖書館還建立了國家圖書館口述史《口述國圖》等項目，收集了 47 位前館員的口述史，並進行了 200 多個小時的訪談。該專案的結果於 2019 年 12 月作為紀錄片播出。截至 2020 年 4 月，國家圖書館還啟動了一個專案，記錄中國抗擊新冠疫情的經驗，其明確目標是從參與抗擊疫情的人那裡收集口述歷史。⁷⁸

3.2.5 口述史在香港的發展

相比於針對美國、西歐和中國內地的口述史研究，有關香港地區口述史現狀和實踐特點的研究卻沒有出現像保羅·湯普森和李娜那樣的成果。鄭兆江在其 1979 年對中國海關官員的研究中有過如下描寫：

⁷⁶ "Chinese Women' s Oral Histories."

⁷⁷ Li, "History, Memory, and Identity."

⁷⁸ "National Library Launches Project to Document China' s Battle against COVID-19 - Xinhua | English.News.Cn." Accessed March 17, 2021.
http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/23/c_139001765.htm.

「然而在香港，口述史卻沒有獲得應有的關注和重視。如果親歷過過去三、四十年的重大歷史變遷的居民們的口頭記錄能夠被用以補充進書面材料，那我們關於香港地方史將會非常豐富！」⁷⁹

在回顧香港史研究的時候，冼玉儀（Elizabeth Sinn）認為 20 世紀 70、80 年代某些歷史學家運用了口述史研究方法。⁸⁰ 史學家阿倫·柏奇（Alan Birch）利用對僑民和說英語的華人進行的訪談，研究了二戰期間的香港史，最終出版了《被困的耶誕節》（1979）及《被困的年代》（1982）。冼玉儀在其論文中還引用了原港英政府時期高級公務員鐘逸傑（David Akers-Jones）和許舒（James Hayes）的作品，他們用口述史和相關檔案撰寫了有關香港新界史的研究。

王惠玲 2010 年發表的題為「補白、發聲、批判、傳承：香港口述歷史的實踐」中文論文，對香港地區口述史研究專案做了比較詳盡的回顧和綜述，主要考察了 20 世紀 80 年代至新世紀以來這段歷史時期的情況。這一時期比較知名的研究專案包括：香港中文大學東亞研究中心於 1980-1981 開展的用口述史方法記錄和考察 20 世紀初西貢鄉村民生動態的專案；香港大學亞洲研究中心開展的關於香港金融和慈善機構的口述史，該中心的另一項口述史研究專案是研究及編寫香港滙豐銀行的官方歷史，為彌補銀行檔案文獻的不足，研究團隊採用口述歷史的方法，搜集了 55 個口述歷史檔案。⁸¹ 其後，港大亞洲研究中心繼續接受其他機構的委託，建立口述歷史檔案機構。1996 -1998 年，中心受香港交易所委託，編整香港股票交易的歷史資料，並搜集了 38 個資深股市從業人員的口述歷史；1999 -2002 年，中心受前臨時市政局委託，研究及編寫香港市議會史，當時搜集

⁷⁹ Kwong, Luke S. K. "The Chinese Maritime Customs Remembered: An Appeal for Oral History from Hong Kong." *Journal of the Hong Kong Branch of the Royal Asiatic Society* 19(1979): 25.

⁸⁰ Sinn, Elizabeth. "The Study of Local History in Hong Kong: A Review." *Journal of the Hong Kong Branch of the Royal Asiatic Society* 34(1994): 147-69.

⁸¹ Wong Wai-ling (王惠玲). "Complementing, Speaking Up, Criticizing and Transmitting: The Practice of Oral History in Hong Kong 補白、發聲、批判、傳承：香港口述歷史的實踐." *鄭州大學學報* 4(2010): 12.

並引用了 40 個前市政局議員的口述歷史於書中；2006 -2009 年，受東華三院委託，進行東華三院口述歷史研究，記錄東華的卸任主席、退休及資深員工的口述歷史，並整理成檔案庫；2007 -2009 年，受香港賽馬會委託，協助香港賽馬會檔案中心建立了口述歷史檔案庫。

1980 年代後期至 1990 年代初期，香港政府轄下的歷史博物館和電影資料館亦開展了口述史研究項目，同樣以為香港歷史補白為目的。1987 -1989 年間，香港歷史博物館進行了以《香港人及其生活》為題的搜集口述歷史，兩年內訪問了 136 人，記錄了香港居民的家居、婚姻、工作、飲食、娛樂、交通、團體活動、宗教等生活及體驗，作為博物館「香港故事」長期展館的背景研究。1995 年，博物館再次進行口述歷史活動，訪問了 141 位人士，主要有退伍英軍和加拿大軍人以及少數平民百姓，記錄了香港在反抗日軍侵佔時的戰事、日據下的戰俘營和社會民生面貌，再為香港淪陷歷史補白。⁸²

20 世紀 90 年代至新世紀初，口述史項目更廣泛地被為弱勢群體服務的團體和學術界所應用，以達到這種以口述歷史讓弱勢者發聲的手法的目的。⁸³新婦女協進會以口述歷史記錄年長婦女的人生歷程，從小歷史的角度反映大歷史的粗疏，並凸顯個人在歷史潮流中的主動角色。⁸⁴除了女權組織用口述史之外，研究香港彩虹群體的學者們也發現了這種研究方法的價值。社會學家黃結梅（Day Wong）在「超越身份政治」一文中介紹了由香港民政事務局資助的一項有關香港女同性戀群體的口述史專案及其成果。2005 年，黃結梅與香港婦女基金會合作，開展了對女同性戀者的個人生平訪談。她認為，口述史除了給學術研究提供一手資料外，其本身能夠「幫助在女同性戀群體中形成一種身份認同和互助關係。」⁸⁵社會學家江紹棋（Travis S.K Kong）雖並不認為作為研究方法的口述史能有上述作用，他的研究成果《香港老年男同性戀口述史》卻也是針對 60 歲以上男同性

⁸² Wong, 12.

⁸³ Wong, 13.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Wong, Day. "Beyond Identity Politics: The Making of an Oral History of Hong Kong Women Who Love Women." *Journal of Lesbian Studies* 10, no. 3-4 (2006): 45. https://doi.org/10.1300/J155v10n03_03.

戀者的訪談錄。和黃結梅類似，江紹棋也與團體組織合作開展了他的研究，並表示「最終目的是希望讓香港的社會服務機構重視老年男同性戀者，給他們提供一些應有的如駐家照顧、日間護理、療養院等服務。」⁸⁶總之，針對邊緣群體和弱勢群體的口述史專案都是與相關團體組織合作開展的，其目的是為了能推動社會變革。

口述史研究還被香港文化史、政治史研究者廣泛運用。冼玉儀和王惠玲用口述史開展了關於盂蘭盆節的研究，形成了「場域、身份與移民社群：戰後香港盂蘭節的組織」一文。⁸⁷2004年，港大亞洲研究中心和社會學系共同舉辦了「華人社會口述歷史工作研討會」。⁸⁸會議大多數論文主要是關於口述史實踐在內地的情況，但部分學者也在會上宣讀了口述史研究在香港研究中的現狀。社會學家黃偉邦（Wong Wai-bong）宣讀了港大社會學系的「製造香港人」專案，史學家葉漢明（Yip Hon-ming）則討論了口述史方法在研究二戰前國共兩黨在港活動史的可能性和局限性。

就目前來看，香港最知名的口述史專案都是由官方資助或由學術機構首先發起的。2001年成立於香港大學的香港口述歷史檔案收藏了200多分個人生平記錄。⁸⁹由香港康樂及文化事務署和香港賽馬會共同資助，多媒體數碼平臺香港記

⁸⁶ Kong, Travis S. K. *Oral Histories of Older Gay Men in Hong Kong*. 1st ed. Unspoken but Unforgotten. Hong Kong University Press, 2019.: 175.

<https://doi.org/10.2307/j.ctvx1hwjkongh.21>.

⁸⁷ Sinn, Elizabeth, and Wai-Ling Wong. "Place, Identity and Immigrant Communities: The Organisation of the Yulan Festival in Post-war Hong Kong." *Asia Pacific Viewpoint* 46(November 30, 2005): 295–306.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-8373.2005.00290.x>.

⁸⁸ "Doing Oral History in Chinese Communities 華人社會口述歷史工作研討會." Center for Asian Studies, University of Hong Kong; Department of Sociology, University of Hong Kong, 2004. Retrieved from <https://digitalrepository.lib.hku.hk/catalog/h702r216c#?c=&m=&s=&cv=&xywh=-679%2C-120%2C2856%2C2380>.

⁸⁹ "Hong Kong Oral History Archives." Accessed March 3, 2021.

<https://lib.hku.hk/hkoh/index.jsp>.

憶出品的「香港留聲」口述歷史檔案庫在 2008 年至 2013 年完成約 120 個錄音或錄影訪談。受訪者來自不同的年代、籍貫、族群、階層和行業，訪談內容涵蓋工業、教育、社區、房屋、文化藝術及日治時期社會民生等主題。訪談長度從 1 至 10 小時不等，大部分訪談採用粵語。⁹⁰自 2009 年開始，康樂及文化事務署也與社區老年中心及福利組織合作，資助了「社區口述歷史戲劇計畫」，旨在面向老年社區居民搜集整理口述史資料，並將其改變為戲劇在社區演出。

作為研究方法的口述史在關於香港社會和政策的學術成果中的使用仍相對有限。一如前文述及，黃結梅和江紹棋暗示了口述史方法在改善彩虹群體生活境遇對政府政策的潛在影響力。口述史研究推動改善政府政策的案例之一體現在城市規劃領域，古學斌（KU Hok-bun）和郭恩慈（Jackie Y.C Kwok）在他們的論文中敘述了對口述史的運用，他們嘗試將這種參與式的研究方法應用於對香港工人階級居住環境的研究中，從而試圖影響政府的政策制定。⁹¹然而，現有文獻中關於將口述史方法應用於香港研究中的討論仍顯匱乏。

3.2.6 誰在從事口述史實踐？口述史的優勢有哪些？

本節文獻綜述將考察「誰」會將口述史這種方法用於政策分析，以及口述史方法會給政策研究帶來「何種」獨特裨益。為了更好地理解口述史在政策研究中的作用，我們需要將歷史學研究方法給政策研究帶來的裨益之處專門列出。供職于倫敦衛生與熱帶醫學院的史學家維琴尼亞·貝瑞吉（Virginia Berridge），是英國衛生與健康政策史研究專家，她認為現實中仍然存在很多對歷史研究在政策分析中所起作用的誤解，最具代表性的是「非史學工作者通常認為歷史研究是理論研

⁹⁰ 香港記憶 | Hong Kong Memory. “香港記憶 | Hong Kong Memory.” Accessed March 3, 2021. https://www.hkmemory.hk/collections/oral_history/intro/index.html.

⁹¹ Ku, Hok-bun, and Jackie Y.C. Kwok. “The Action Research Practice of Urban Planning – An Example from Hong Kong.” In *The SAGE Handbook of Action Research*. London: SAGE Publications, 2015.

究，缺乏解釋力基礎。」⁹²通過對英國衛生與健康政策改革的兩個案例的研究，貝瑞吉指出，「歷史研究的功能是漸進的，可以擴展人們的視野，以及修改爭論的議題。」⁹³貝瑞吉承認雖然史學家對「理解複雜性」的渴望或許不能準確的對接「『政策的話語』或者我們非史學同事們的假設」，但是歷史研究和史學家可以給「政策問題的複雜性及其跨越長時段的變遷趨勢帶來整體性視角。」⁹⁴

一如本文獻綜述前面所討論的口述史的發展，歐洲地區（以及相對而言的美國）的口述史研究主要以「自下而上」的研究路徑來對一定歷史時期邊緣性團體的成員（如婦女、性少數群體）進行訪談，因為這些群體長期以來在主流歷史記憶未被給予足夠的重視甚至是「失蹤」狀態。粗略的看一看《口述史研究》和其他相關學術期刊上發表的文章，就不難發現，主要的研究都在關注著這些群體的生存狀態。那麼，為什麼口述史研究者會關注底層敘事，以及，這些「自下而上」方法會產生何種影響呢？羅伯·珀克斯（Rob Perks）把英國商業史中缺乏焦點關注這一現象歸因於文化態度，認為「或許這種迥異的理念和美國對階級的態度相關，美國社會的同化主義傾向，以及一種與生俱來的侵蝕科層層級的傾向，即吸納而非排異。」⁹⁵珀克還認為，在英國有關精英階層的口述史研究似乎不太流行，這主要是因為絕大多數公共財政資助的研究基金會向基於社群團體的研究專案傾斜。至於對政策研究的影響，口述史研究中占主導地位的「自下而上」方法，直接導致的結果就是，極少有人關注很多具體政策的產生過程。貝瑞吉認為，口述史在衛生健康政策研究領域中主要關注「科學和醫學專業人士在專業領域中發揮的作用，人們看不到——或者極少看到——他們在高層決策機制中發揮作用，也很少看到他們在自己的專業領域去審視健康醫藥政策的制定過程。」⁹⁶

在歐美社會（尤其是歐洲）口述史研究主要採用自下而上的方法，但這絕不是普遍現象。相比于歐美，東南亞地區的口述史則主要採取的是國家主導的、自

⁹² Berridge, "Why Policy Needs History (and Historians).," 4.

⁹³ Berridge, 11.

⁹⁴ Berridge, 4.

⁹⁵ Perks, "The Roots of Oral History: Exploring Contrasting Attitudes to Elite, Corporate, and Business Oral History," 221.

⁹⁶ Berridge, " 'HIDDEN FROM HISTORY' ?," 2010, 93.

上而下的方法，而且「與有關國家建構與發展的官方敘述密切相關。」⁹⁷羅家成（Loh Kah Seng）、許偉松（Ernest Koh）、史蒂芬·多布（Stephen Dobbs）在其合作的有關東南亞口述史的作品中認為，印尼、馬來西亞、泰國在 20 世紀 60、70 年代建立國家檔案館和官方口述史研究項目等作為，「填補了某些重要歷史時刻官方歷史敘事的空白，而這些歷史時刻往往對國家的誕生至關重要。」⁹⁸這些項目以針對精英人士的訪談為主要特點，這些訪談本身「有助於強調精英人士在國家構建過程中所做出的卓越貢獻，同時也有助於對受訪精英人士不怎麼寫生平這一傳統進行有力補充。」⁹⁹

凱文·布萊克本（Kevin Blackburn）在其受新加坡政府資助進行的口述史研究中發現，新加坡口述史研究中心的創建，反映了李光耀的歷史觀，即「歷史應該具有培育民族主義和身份認同的功能」。與西歐和美國口述史研究更突出強調普通人的經歷不同，布萊克本對人民行動黨黨員進行訪談中，點綴著普通人的訪談，這些人「扮演著合唱隊的角色，他們的記憶只有在為精英塑造現代民族國家的功績增添色彩的時候方顯現其重要性。」¹⁰⁰他通過觀察指出，在新加坡政府資助研究項目和由精英成口述史主角這種氛圍之下，「即便是看上去更體現民主特徵的普通人訪談，也被民族主義議題深刻影響而被用以製造『自上而下的歷史』。」

¹⁰¹

相比之下，口述史在政策制定過程中作用的研究則主要集中在制度機構和精英人士兩方面，前者包括政府、企業、非政府組織，而後者包括政府官員和商人。例如，艾達德·本·阿隆（Eldad Ben Aharon）在研究以色列外交政策時，用口述史方法訪談了前以色列外交官和情治部門精英，貝瑞吉為了更好地理解 2009 年豬流感爆發時期政府應對策略則訪談了英國健康保護局的政策制定者。從這些案例

⁹⁷ Loh, Kah Seng, Stephen Dobbs, and Ernest Koh, eds. "Oral History in Southeast Asia: Memories and Fragments," n.d., 9.

⁹⁸ Loh, Dobbs, and Koh, 6.

⁹⁹ Loh, Dobbs, and Koh, 7.

¹⁰⁰ Blackburn, Kevin. "History from above: The Use of Oral History in Shaping Collective Memory in Singapore." In *Oral History and Public Memories*, edited by Paula Hamilton, 17, n.d.: 35.

¹⁰¹ Blackburn, 44.

中，可以看出，與自下而上的對邊緣群體的訪談不同，政策研究中自上而下的歷史敘述有不只一個關注點。口述史研究有助於更好的理解那些在歷史記錄裡沒有被充分體現的群體，在政策研究中，則主要由那些做政治和商業精英研究的學者們、以及在政府資助的公共歷史項目裡做研究的學者們來將口述史應用於其中。於是，本部分接下來關於口述史研究方法的綜述和討論，將重點關注口述史精英訪談及由機構所委託的研究專案面臨的挑戰。

對涉及精英或機構的口述史研究的最大懷疑之一，圍繞著研究者的自主性及其是否具備做細緻研究能力而展開。在討論紐西蘭腫瘤學會委託給她們的一項口述史研究時，謝麗爾·威爾（Cheryl Ware）和琳達·布萊德（Linda Bryder）注意到，外部人士很小心翼翼地委託機構對專案結果的影響，針對這些項目的外部評價傾向於「認為主持委託研究項目的史學家缺乏其他史學家研究者享有的自主性，後者在純學術機構中供職，極少或研究物件資助。」¹⁰²在談到對商業性口述史研究的質疑時，珀克斯發現，不少史學家將這種研究視為「舒適的公共關係活動，與嚴肅的學術研究並無任何相似之處。」¹⁰³

針對這些受委託進行的有關精英和機構的研究缺乏學術精細性及出資方對研究和成果出版會產生影響的批評，保羅·阿什頓（Paul Ashton）與克里斯多夫·基廷（Christopher Keating）認為，保持批判性的距離對研究者來說是一種挑戰，不過這也會「影響知識生產的所有領域，包括受科研專案基金與意識形態影響的領域。」¹⁰⁴謝麗爾·威爾和琳達·布萊德也認為，對受委託的史學研究的批評傾向「忽視史學家們在做這些研究時使用的一些特別技巧」，並認為「保持著反省和批判式的參與，是保證所有研究項目——不管是委託的還是其他的——能夠被仔

¹⁰² Ware and Bryder. " 'We' d Just Get Together ... and Talk about Cancer' : Commissioned Oral Histories and the Professional Historian." *Health and History* 21, no. 2(2019): 48. <https://doi.org/10.5401/healthhist.21.2.0047>.

¹⁰³ Perks, Rob. " 'CORPORATIONS ARE PEOPLE TOO!' : BUSINESS AND CORPORATE ORAL HISTORY IN BRITAIN." *Oral History* 38, no. 1 (2010): 46.

¹⁰⁴ Ashton, Paul, and Christopher Keating. "Commissioned History." In *The Oxford Companion to Australian History*, edited by Graeme Davison, John Hirst, and Stuart Macintyre. Melbourne: Oxford University Press, 1998.

細地按照史學研究倫理和方法論要求開展下去的重要法寶。」¹⁰⁵羅伯·珀克斯對企業研究中的口述史運用缺乏關注焦點進行了點評，他批評史學家們「不願去研究那些令人感覺不舒適的議題，以及那些讓我們在訪談中不好掌控的議題」，他還質疑說，重點關注非精英口述史是否是「在情緒上和『政治上』與口述史方法論聯姻的結果，因為這樣我們能獲得掌控感和不被威脅感。」¹⁰⁶關於精英被允許重述和重寫歷史紀錄而不被批評，羅素·萊利 (Russell Riley) 認為「任何不能通過『味覺測試』的東西，都要被詳盡探究和持續跟進」，「當受訪者的解釋出現前後不一致的時候，好的訪談者會讓受訪者感受到一種壓力，來測試他們能有多堅持自己的故事。」¹⁰⁷

3.2.7 口述史對政策研究的獨特貢獻

那麼，口述史方法如何豐富了政策研究呢？一個重大貢獻就是口述史對現存書面記錄的補充能力。會計史學家瑪麗琳·柯林斯 (Marilynn Collins) 和羅伯特·布魯姆 (Robert Bloom) 認為，口述史「可被用來當做補充和厘清書面記錄的工具，或者能在沒有書面記錄的地方提供記錄。」¹⁰⁸特雷莎·哈蒙德 (Theresa Hammond) 和普雷姆·西卡 (Prem Sikka) 也認為，「白紙黑字印出來的證據是單向度的：無聲無息，也無法對評論、質疑和觀察做出回應；相比之下，口述史可以給那些受到

¹⁰⁵ Ware and Bryder, " 'We' d Just Get Together ... and Talk about Cancer," " 50.

¹⁰⁶ Perks, "The Roots of Oral History: Exploring Contrasting Attitudes to Elite, Corporate, and Business Oral History," 220; Perks, " 'CORPORATIONS ARE PEOPLE TOO!' " 49.

¹⁰⁷ Riley, Russell L. "The White House as a Black Box: Oral History and the Problem of Evidence in Presidential Studies." *Political Studies* 57, no. 1 (March 1, 2009): 201. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00730.x>.

¹⁰⁸ Collins, Marilyn, and Robert Bloom. "The Role of Oral History in Accounting." *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 4, no. 4 (January 1, 1991): 23. <https://doi.org/10.1108/EUM000000001931>.

會計影響卻在官修歷史時未被諮詢到的人提供一個機會，讓他們把沒講到的故事講出來。」¹⁰⁹伊妮德·H·道格拉斯（Enid H Douglas）在點評書面記錄與公共政策制定之間的關係時指出，「人們很驚異於發現書面記錄在某些關鍵環節方面的匱乏，以至於完全無法揭示重要決策制定的完整過程。」¹¹⁰即便是在有實實在在書面記錄的環境裡，像內部備忘錄這樣的書面檔案也未必能捕捉到政策制定過程的本質，或者為史學家們所理解。羅素·萊利在研究美國總統制時發現，像內部備忘錄這樣的書面檔案極其有限，以至於其「完全不能為史學家所用，而僅僅只是一小部分利益相同、經歷相同、又有不可言說的目的的人採取的一種的記錄手段罷了。」¹¹¹萊利還發現，組織內部的文化轉型與外部的安全隱患都可能導致對書面溝通形式依賴的降低，他說，「白宮外部力量通過各種形式的書面記錄來批評譴責總統及其助手，這使得後者極不情願再用書寫這種方式記錄任何重要的或敏感的互動過程。」¹¹²萊利採訪過克林頓任總統時期和小布希連任總統時期的白宮官員，他發現在某些特定會議場合做記錄「有可能會被作為不當行為而被大聲喝止，而且在很多意義很重大的會議上，沒有一個人記錄下整個討論過程。」¹¹³鑒於特定組織機構「在運作時絕大多數時期流行採取口頭文化」，萊利認為，「如果想保存那些可能會永遠失去的記憶，口述史或許是最受限的方式之一。」¹¹⁴

¹⁰⁹ Hammond, Theresa, and Prem Sikka. "Radicalizing Accounting History: The Potential of Oral History." *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 9, no. 3 (January 1, 1996): 87-88. <https://doi.org/10.1108/09513579610122018>.

¹¹⁰ Douglass, Enid H. "Oral History and Public History." *The Oral History Review* 8 (1980): 4.

¹¹¹ Riley, "The White House as a Black Box," 196.

¹¹² Riley, 194.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Riley, Russell L. "Presidential Oral History: The Clinton Presidential History Project."

除了給書寫記錄提供補充以外，口述史訪談可以幫助研究者確定哪些檔該被更仔細地研究。法國社會學家多明尼克·施納貝爾（Dominique Schnapper）認為，口述史「闡明了檔形成過程中與社會安全之間的關係。」¹¹⁵羅素·萊利證實了這樣一種論斷，認為「口述史可以簡化對現存文獻的使用，解釋了重要記錄的書寫問題，包括為何選擇某個人而不是其他人來記錄。」¹¹⁶

即便是在書面記錄被留存下來為後世研究者所用的環境裡，現存有關檔案解密的法律規定也仍可能會影響史學研究。在其有關以色列對外關係的研究中，艾達德·本·阿隆（Eldad Ben Aharon）指出，「想要勾勒出以色列外交機構/情治機關與其他國家之間關係的完整圖景很困難，這種難度在很大程度上是因為這些情治機關的檔案資料處於無條件的保密狀態而且無法為研究者所獲取。」¹¹⁷本·阿隆還認為，關與以色列外交的研究「主要依靠報紙雜誌和以色列高級官員公開出版的回憶錄」，而且「學術界已經接受檔案資料的難獲取是其重要限制。」¹¹⁸羅素·萊利也指出，美國國內關於小布希任總統以來的檔案解密立法越來越嚴格，而且即便是目前可以使用的檔案，也一直處於「等待被應接不暇的檔案員處理的狀態。」

¹¹⁹因此，口述史在理論上可以為研究者提供更為直接的管道，從而接觸政策制定

Oral History Review 34, no. 2 (September 2007): 86.

<https://doi.org/10.1525/ohr.2007.34.2.81>; Riley, "The White House as a Black Box," 197.

¹¹⁵ Schnapper, Dominique. "The French Social Security Oral History Project: Philosophies, Goals, and Methods." *The Oral History Review* 5 (1977): 40.

¹¹⁶ Riley, "The White House as a Black Box," 198; Riley, "Presidential Oral History," 86.

¹¹⁷ Ben Aharon, Eldad. "Doing Oral History with the Israeli Elite and the Question of Methodology in International Relations Research." *The Oral History Review* 47, no. 1 (January 2, 2020): 6. <https://doi.org/10.1080/00940798.2019.1702467>.

¹¹⁸ Ben Aharon, 7.

¹¹⁹ Riley, "The White House as a Black Box," 193.

過程的有關資訊。口述史的及時性優勢在學術界環境以外顯得尤其重要；將口述史方法應用於調查巴西公共安全計畫的相關研究中，瑪莉埃塔·德·莫拉埃斯·費萊拉（Marieta de Moraes Ferreira）和安格拉·C·魯艾迪格（Angela C Ruediger）認為訪談資料的「啟發式潛能」去其他資料一起可以輔助更大範圍上的政策改革。¹²⁰口述史除了可以為書面記錄提供補充或為政策制定過程提供比較及時的洞見以外，也能夠為情感回應提供一些洞見，以及可以影響政策發展的幕後機制。社會學家多明尼克·施納貝爾在研究法國的社會保險體系時指出，「不僅是人而且人與人之間的關係構成了制度機構的重要組成部分，也正因为此才最難以通過所謂正式檔和檔案被認知和理解。」¹²¹伊妮德·H·道格拉斯也注意到，書面記錄「無法反映關於特定政策決定的具有傳染性的恐懼心理，口述史卻可以解釋許多決定背後的深層理由，以及決定前和決定時的互動所產生的心理反應。」¹²²除了能夠獲得人與人之間關係動態機制的非記錄性和無形資訊，口述史訪談也能夠「產生意料之外的反應」和進一步的疑問。¹²³特雷莎·哈蒙德（Theresa Hammond）和普雷姆·西卡（Prem Sikka）注意到，「口述史如此令人興奮的原因之一，乃是它能引出不少意料之外的結果。」¹²⁴

¹²⁰ Moraes Ferreira, Marieta de, and Ângela C. Ruediger. "Oral History as an Instrument for Research on Public Security Policies." *Police Practice and Research* 14, no. 4 (August 2013): 336. <https://doi.org/10.1080/15614263.2013.816496>.

¹²¹ Schnapper, "The French Social Security Oral History Project," 42.

¹²² Douglass, "Oral History and Public History," 4.

¹²³ Hoffman, Marella. *Practicing Oral History to Improve Public Policies and Programs*. *Practicing Oral History*. New York, NY: Routledge/Taylor & Francis Group, 2018., *Practicing Oral History to Improve Public Policies and Programs*.

¹²⁴ Hammond and Sikka, "Radicalizing Accounting History," 81.

3.2.8 方法論：如何進行口述史訪談

口述史研究者對該研究方法論屬性的寬度和廣度都有著相當多的評論。查里斯·莫里西（Charles Morrissey）認為「口述史的技術和其他方面都會隨著你的受訪人類別不同而有所差異，如果能把訪談簡化成一套技術，就好比想把追求異性簡化為一個公式一樣。」¹²⁵本節第一部分有關如何進行口述史訪談操作的綜述，筆者將主要參考瓦萊莉·尤《記錄口述史：社會科學家研究指南》一書，以及林孝勝（Lim Hau Seng）和羅素·萊利各自在新加坡和美國從事口述史研究的反思。本節第二部分通過一系列案例分析將考察那些涉及精英的口述史專案的特點及其遇到的挑戰。

A. 訪談之前的準備：接觸受訪者、背景研究與訪談者挑選

在涉及精英的口述史專案中，要想主動去接觸和結交受訪者簡直就是充滿著不同困難的過程。社會學家凱倫·杜克（Karen Duke）指出，「接觸精英人士並與之建立融洽關係是個在田野調研中持續進行的過程，研究者將會遭遇不同層級的守門人，比如精英人士的私人秘書、其他代表、以及隨處可見的保鏢。」¹²⁶林孝勝在新加坡對精英人士進行口述史訪談時也遇到過類似困局，他認為，請商業精英和政治精英來參加口述史訪談是非常困難的，因為他們「幾乎完全無法接近，除非你能找到關係非常近的朋友或親人作為連絡人。」¹²⁷林還說，口述史團隊很

¹²⁵ Douglass, "Oral History and Public History," 110.

¹²⁶ Duke, Karen. "Getting beyond the 'Official Line' : Reflections on Dilemmas of Access, Knowledge and Power in Researching Policy Networks." *Journal of Social Policy* 31 (January 2002): 45-46.

<http://dx.doi.org.eproxy.lib.hku.hk/10.1017/S0047279402006505>.

¹²⁷ Lim How Seng. "Interviewing the Business and Political Elite of Singapore: Methods and Problems." In *Oral History in Southeast Asia: Theory and Method*, edited by Patricia Pui Huen Lim, Chong Guan Kwa, and James H. Morrison. Institute of Southeast Asian Studies, 1998.: 57.

執著，不會輕言放棄，而且「保持非正式接觸其實非常有用。」¹²⁸

關於訪談之前的準備活動，涉及到精英人士的口述史實踐強調對受訪人背景研究的重要性。羅素·萊利在介紹維吉尼亞大學設立的關於克林頓時期的白宮歷史專案時指出，他和他的團隊在訪談開始前針對每一位受訪人都撰寫了生平背景簡介。這些簡介文章都是由研究生來負責編寫，包括「若干標準化的構成要素：主流媒體跟蹤報導受訪人逐年逐月的工作和活動軌跡；關鍵的公共性聲明，關於受訪人在政府任職期間的自傳性回憶錄或關於時任總統的一些回顧；選定的一系列關於關鍵問題和事件的官方說明及新聞報導；有關受訪人背景及所擔任職位的學術類著作；以及希望在訪談中希望涉及的話題和問題，當然這些史在課題組資深專家的建議下設計形成的。」¹²⁹萊利還指出，「這些背景資料的品質直接影響到受訪人回應的品質，也影響到整個訪談的水準。」¹³⁰林孝勝在新加坡主持的口述史項目並未經歷上述這麼多系統的訪談前準備過程，但他也表示，「在和政治精英人士聯繫預約訪談之前，也會去詳細查詢收錄在圖書館、檔案館、公共關係研究室裡有關該受訪人的各種一手和二手的、公開發表和未公開發表的資料，並做足功課。」¹³¹值得注意的是，林孝勝的準備工作也涉及到「召開有受訪人及瞭解受訪人的人士參加的預備會議。」¹³²

雖然關於訪談方面的文獻沒有對挑選訪談者的細節著墨甚多，但林孝勝和萊利各自點評了一些自己研究項目中會考慮的要素。林指出，「要找到一個為受訪政治精英所能接受的合適的訪談者著實不是一件易事，這個挑選的過程需要訪談者仔細研究並熟練掌握受訪政治精英的好惡、文化背景、性格以及工作習慣。」¹³³萊利列出一些訪談者挑選原則的負面清單，包括「脾氣容易冒犯受訪人、與受訪人有淵源、有明顯的政治傾向、曾經出過書或文章點評過受訪人」，這些因素

¹²⁸ Lim How Seng, 57.

¹²⁹ Riley, "Presidential Oral History," 94.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Lim How Seng, 62.

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid.

都應該排除。¹³⁴與林孝勝相似，萊利也認識到，挑選一個知識豐富、能力突出又與受訪人有合適距離的訪談者比較困難，他說，「在經濟政策和外交政策領域，不少著名學者都是進進出出的人士，即他們通過旋轉門機制經常在學界和政界交替任職，所以在這些領域裡，想找到一些不具備和受訪人一樣職業感覺的訪談者著實是個挑戰。」¹³⁵

至於說是只使用一位訪談者還是一個訪談者小組來進行訪談，學者們有著不同的觀點。查理斯·莫利西在講述其主持關於甘迺迪和杜魯門兩位總統口述史專案時指出，他本人「對小組訪談這種方式不太感冒，並且訪談的好壞直接取決於你對當時情況的掌控。」¹³⁶相比之下，萊利更提倡用小組訪談，認為「口述史訪談最重要的就是要問對問題。」¹³⁷他還指出，小組訪談在實踐上有優勢，即「單個學者不可能擁有十分充足的知識基礎或對未來走向的洞見。」¹³⁸而且，使用小組訪談還可以把訪談過程拉的更長一些，這樣就可以「讓發問者有機會順著受訪者的思路，並有可能去發現在事前準備的時候未曾注意到的點。」¹³⁹萊利承認小組訪談的方法並不是圭臬，但他也認為小組訪談的方法可以有更多機會在過程中對訪談進行調整，並指出「當某個訪談者出現失誤的時候，其他訪談者可以及時救場並把控住整個訪談的秩序。」¹⁴⁰

B. 訪談的操作過程

瓦萊莉·尤在《記錄口述史》一書中列出了口述史訪談的具體步驟。由於口述史訪談主要通過音訊手段記錄，所以部分的步驟需要考慮技術層面的問題。她指出，因為受訪者會表達對錄音設備的不習慣和不接受，訪談者這時就要進行解釋

¹³⁴ Riley, "Presidential Oral History," 94.

¹³⁵ Riley, 95.

¹³⁶ Douglass, "Oral History and Public History," 110.

¹³⁷ Riley, "The White House as a Black Box," 201.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Riley, 202.

¹⁴⁰ Riley, "Presidential Oral History," 96.

以緩解這種緊張感，「他們應該提示受訪人，錄音帶記錄下的回憶是一種歷史檔案，會對後人有所幫助，以及也可以建議受訪人不去理會錄音設備。」¹⁴¹由於不同的口述史專案最後成果的開放程度也不同，所以訪談筆錄有的時候在轉寫完成後也會交給受訪人審讀，也讓他們知道自己的貢獻。萊利指出，和其他口述史項目相似，關於克林頓總統的歷史專案把「訪談筆錄作為最終的權威記錄。」¹⁴²他還說，「後續對筆錄的審讀可作為整個訪談的一個安全機制，這樣受訪人就更可能在訪談中坦誠相待直言不諱。」¹⁴³

關於訪談過程中的互動，瓦萊莉尤其重視與受訪人建立和保持融洽關係。這些可以通過向受訪人表示感謝其撥冗接受訪談、提出一些個性化的訪談需求、以及做出一些非言辭類的回應來實現。¹⁴⁴她認為，「通常的建議是用肯定式語氣去溝通，儘量避免打斷受訪人，或者代替受訪人把話說完。」¹⁴⁵關於精英人士的口述史訪談，查理斯·莫里西指出，「我們一再強調的原則之一是讓受訪人自己說話，訪談就是專屬於他的表演，讓他掌控全場。」¹⁴⁶至於一些補充問題，莫里西說，「最好讓這些問題保持開放式。」¹⁴⁷儘管莫里西強烈建議訪談者「儘量做一個傾聽者」，他也仍強調「好的訪談者應該在細節上窮追不捨，經常性的問一些例子，讓受訪人舉出實例來佐證其觀點。」¹⁴⁸

C. 訪談後：筆錄與成果

一如前文所言，路易士·斯塔爾這樣的口述史實踐者就曾表達過對只依賴于

¹⁴¹ Yow, *Recording Oral History: A Practical Guide for Social Scientists*.

¹⁴² Riley, "Presidential Oral History," 97.

¹⁴³ Riley, 97.

¹⁴⁴ Yow, *Recording Oral History: A Practical Guide for Social Scientists*, 62–63.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Morrissey, Charles. "On Oral History Interviewing." In *Elite and Specialized Interviewing*, edited by Lewis Anthony Dexter. Evanston, IL: Northwestern University Press, 1970.: 111.

¹⁴⁷ Morrissey, 112.

¹⁴⁸ Morrissey, 113.

訪談筆錄進行口述史研究的擔心，認為筆錄或許無法提供關於對話過程中受訪人情緒及停頓狀態的完整圖景。然而，把錄音轉寫成訪談筆錄卻讓口述史的傳播變得更為便捷。瓦萊莉認為，「訪談筆錄就是整個訪談錄音的書面形式」¹⁴⁹而且認為「筆錄的目的就是要盡可能把講述者的話再現出來。」¹⁵⁰就筆錄而言，瓦萊莉建議說「要盡可能貼近訪談者所聽所聞」，認為記錄人在寫筆錄的時候，會記下很多拼寫的失誤或是口語化的表達，但是卻不要輕易去進行語法上的修改，否則「就會破壞掉筆錄的真實性。」¹⁵¹至於說對話中的一些停頓，瓦萊莉建議用一些標點符號來表達這種語氣和情緒上的停頓，指出「短句，斷句，以及流水句，就是人們日常說話的形式。」¹⁵²

至於說訪談筆錄完成後的審讀工作，羅素·萊利、瓦萊莉·尤、以及其他實踐者都提到過，要讓受訪人最後審讀以及訂正完成了的訪談記錄。雖然會有一些潛在的修改，但是瓦萊莉認為「印刷品可以給訪談帶來一些錄音所不能給予的正式感」，這種形式上的變化給受訪者一定權利在正式出版或正式存檔之前審讀一遍筆錄。實踐者們也可以選擇讓受訪人自己來選擇全部或者部分參與到錄音和筆錄在未來的公佈工作中。

關於將口述史成果發表或以其他方式公開——不管是錄音還是筆錄——學者們都會考慮到發表的時機。口述史學者馬萊拉·霍夫曼（Marella Hoffman）在其《用口述史推動公共政策和公共工程改進》一書中建議，有關公共政策研究過程中搜集的口述史資料應該推遲發表，至少要等到正式的報告和結果公佈以後。相反，維多利亞·貝瑞吉卻發現，口述史資料搜集和成果發表之間的時間間隔和變化，反而有可能會影響到受訪人授權許可研究人員在成果中引用訪談資料。

3.2.9 精英人士口述史訪談中的挑戰和相關要素

¹⁴⁹ Yow, *Recording Oral History: A Practical Guide for Social Scientists*, 227.

¹⁵⁰ Yow, 228.

¹⁵¹ Yow, 229.

¹⁵² Ibid.

A. 接觸精英

一如上文所論及，凱倫·杜克和林孝勝都說邀請精英人士參加訪談難就難在最開始的接觸。杜克要越過多層級的守門人才能找到受訪人本人，但她說「比預想中的要簡單的多，這是因為通過其他項目接觸到了有用的人士。」¹⁵³這些之前認識的人又介紹她認識了其他的人士，最終接觸到了想訪談的精英人士。¹⁵⁴林孝勝也附和了杜克的觀點，認為直接去接觸精英人士預約訪談肯定是困難的，而且指出，他的團隊只有在「獲得了商會和其他相關有力人士協助的情況下才能克服一系列的障礙找到訪談物件。」¹⁵⁵除了與精英接觸外，林孝勝也承認，想和商業精英或政治精英預定訪談時間很困難，他說，「由於訪談物件的排程很緊張，所以在訪談中經常會遇到原定時間推遲、延後、甚至在臨近的時候才通知取消等狀況。」本·阿隆也說，他的訪談物件也常常遊移不定，這些人不願意按照約定的日程來受訪或許是「以色列文化中不好解釋的部分」，同時也給整個訪談工作增加諸多不便，他本人也要「想方設法才能讓受訪人坐下來談。」¹⁵⁶

B. 受訪人寡言少語

在艾達德·本·阿隆有關以色列情治機關和外交政策的研究中，他就發現有很多受訪人很不願意分享個人的相關經歷。他說，他找到的受訪人「即便從公職退休多年，但並不總是能很放開的談一些專門話題或是對特定問題進行反思。」¹⁵⁷林孝勝也說過新加坡政壇精英受訪人不願意談論某些話題，並指出，「雖然商業精英相比而言更願意多分享一些自己的背景和成長經歷，但是涉及到現實問題時

¹⁵³ Duke, "Getting beyond the 'Official Line,'" 45–46.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Lim How Seng, "Interviewing the Business and Political Elite of Singapore: Methods and Problems," 57.

¹⁵⁶ Ben Aharon, "Doing Oral History with the Israeli Elite and the Question of Methodology in International Relations Research," 11.

¹⁵⁷ Ibid.

就變得十分謹慎了。」¹⁵⁸更進一步，甚至說讓受訪人參與到錄音材料公佈的過程中來，也無法讓他們更多的分享其記憶。在那些自上而下受政府資助的專案裡——例如萊利有關克林頓總統的研究——受訪人也有「在涉及到分享個人回憶的時候，也有著深深的被培養出來的寡言少語特徵。」¹⁵⁹

在某些案例中，受訪人的態度也經常變，有時願意被實名引用，有時則又不那麼願意，這取決於外部政治和社會環境的具體變化。佛吉尼亞·貝瑞吉發現，她對一些政策制定者關於豬流感應對策略回應的採訪與相關成果的發表，與英國推動重大的衛生健康政策改革正好處於同一時期，這就使得她的受訪人覺得「公共健康政策會發生變動的時機討論相關問題可能不太合適。」¹⁶⁰

C. 構建訪談者與受訪人之間的關係

大多數關於口述史方法論的文獻都會重點關注訪談者與受訪人之間的一種動態關係。佛吉尼亞·貝瑞吉在回顧她與衛生健康政策制定者的活動時指出，「在訪談過程中經常會出現訪談者與受訪人之間的權力鬥爭。」¹⁶¹林孝勝也指出，精英人士對他們社會地位的認知會滲透到訪談過程中去，進而影響到他們與訪談者之間的互動，具體而言，許多受訪人不喜歡在訪談中被控制、也不喜歡在談話時被問題打斷。瓦萊莉雖然沒有直接討論訪談過程中參與雙方的這種權力動態關係，但她觀察出了性別、種族、文化習俗等要素會影響受訪人與訪談者之間的關係，在某些具體實例中，男性受訪人會有輕慢女性訪談者的傾向出現。¹⁶²

許多採訪精英人士的口述史實踐者對表明自己學者身份以及學歷水準等資

¹⁵⁸ Lim How Seng, "Interviewing the Business and Political Elite of Singapore: Methods and Problems."

¹⁵⁹ Riley, "Presidential Oral History," 97.

¹⁶⁰ Berridge, Virginia, and Suzanne Taylor. "The Problems of Commissioned Oral History: The Swine Flu 'crisis' of 2009." *Oral History* 47, no. 2 (2019): 92.

¹⁶¹ Berridge, Virginia. "'HIDDEN FROM HISTORY'?: ORAL HISTORY AND THE HISTORY OF HEALTH POLICY." *Oral History* 38, no. 1 (2010): 94.

¹⁶² Yow, *Recording Oral History: A Practical Guide for Social Scientists*.

訊的有用與否持不同觀點。凱倫·杜克說，關鍵問題是「訪談者需要在相關專業問題上展示多少自己的專業知識」，以及在某些案例中，「訪談者要『炫耀』一下自己關於不同政策和檔的知識儲備。」¹⁶³佛吉尼亞·貝瑞吉精準地注意到，和精英人士做訪談時，「地位和專業等問題很重要。」¹⁶⁴關於是否要表明學術背景和學者身份，研究者們意見不一；舍爾德·庫倫(Sjoerd Keulen)和羅奈爾得·克洛茲(Ronald Kroeze)在他們關於荷蘭公司發展史的研究中發現，荷蘭的商業領袖「同意接受我們的訪談乃是因為我們代表了學術界，也對我們的對話做了充分準備，而且具備相當多關於他們公司和事業的知識。」¹⁶⁵相比之下，人文地理學家加雷斯·賴斯(Gareth Rice)則發現，他訪談的零售業領袖們「對我在大學裡擔任的教學崗位不大感興趣，相反，少提一點學術性，多說一點自己是個私營零售商場研究者可能會更有一些。」¹⁶⁶

佛吉尼亞·貝瑞吉注意到，「精英口述史研究中如果涉及政策，受訪人對研究本身會有重要影響，而且這些精英的來源也有可能帶來反噬效應。」¹⁶⁷作為研究衛生健康政策的學者，貝瑞吉發現，她在訪談英國衛生健康政策制定者的過程中，受訪人鑒於自身在該領域積累的經驗，更有可能去質疑和批評她的方法論。凱倫·杜克發下，分享自己的研究成果會有助於在她和精英受訪人之間構建一種建設性的工作關係，貝瑞吉卻說這種情況往往會導致受訪人「質疑訪談的目的。」¹⁶⁸她說，「曾經發生過受訪人在看到我發表的研究後，專門寫文章引用我對他的採訪，並以此方式來說明他自己對相關事件的解釋」，但是如果是對非精英人士進行口述史訪談的話，這種劍拔弩張感就不會發生。¹⁶⁹

¹⁶³ Duke, "Getting beyond the 'Official Line,'" 48.

¹⁶⁴ Berridge, " 'HIDDEN FROM HISTORY' ?," 2010, 94.

¹⁶⁵ Keulen, Sjoerd, and Ronald Kroeze. "Back to Business: A Next Step in the Field of Oral History—The Usefulness of Oral History for Leadership and Organizational Research." *The Oral History Review* 39, no. 1 (January 1, 2012): 15–36.

<https://doi.org/10.1093/ohr/ohs044>. and Kroeze, "Back to Business," 26.

¹⁶⁶ Rice, Gareth. "Reflections on Interviewing Elites." *Area* 42, no. 1 (2010): 74.

<https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2009.00898.x>.

¹⁶⁷ Berridge, " 'HIDDEN FROM HISTORY' ?," 2010, 94.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Ibid.

D. 現存研究倫理的不適用性

瓦萊莉·尤和其他口述史研究者討論了信任問題，以及訪談者因不嚴謹的研究實踐或無法保證機密性而對受訪人帶來的負面影響，但貝瑞吉則回應了這種觀點，認為當前研究倫理處於保護受訪人權益的原則，或許不適用於口述史精英受訪人。在描述一項研究設計中的相關要求，而受訪人卻又不想被實名引用時，貝瑞吉指出，「這種要求體現了做問卷研究的人和我們這些做精英口述史研究的人之間的本質不同，在他們看來，隱私、匿名、保密性都是重要問題，但在我們看來，個人的特殊角色對研究分析卻至關重要。」¹⁷⁰

口述歷史方法和大量訪談也用於政治學，最明顯的是政治精英的研究。達倫·利勒克（Darren G. Lilleker）在反思政治精英訪談方法論面臨的挑戰時指出，「許多學者都依賴精英訪談作為進入這一研究領域的主要方法。」¹⁷¹利勒克還認為，精英訪談將使研究人員能夠「更充分地瞭解政治過程的內部運作機制、有力人士相互之間的關係、以及政治機器內對一系列事件的看法和反應。」¹⁷²

研究俄羅斯和前蘇聯的學者們發現，精英訪談有助於人們理解蘇聯的政治制度和精英形成軌跡。斯蒂芬·懷特（Stephen White）、奧爾加·克裡什塔諾夫斯卡婭（Olga Kryshstanovskaia）、伊戈爾·庫科列夫（Igor Kukolev）、埃文·莫茲利（Evan Mawdsley）和帕維爾·薩爾丁（Pavel Saldin）採訪了1966-1990年期間蘇聯共產黨中央委員會的部分成員，最終建立了供其他研究人員使用的口述檔案。該項目由俄羅斯科學院社會學研究所的研究人員在西方研究人員的間或幫助下開展，最終完成了大約一百次訪談，平均每次持續三到五個小時。受訪者包括前莫斯科市

¹⁷⁰ Berridge, 97.

¹⁷¹ Lilleker, Darren G. "Interviewing the Political Elite: Navigating a Potential Minefield." *Politics* 23, no. 3 (September 1, 2003): 207–14. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.00198>.

¹⁷² Lilleker, 207.

長、克格勃主席、能源部長和加盟共和國第一書記。研究人員指出，到項目結束時，「我們還沒有採訪過的中央委員會其餘成員已經很少了，或者他們拒絕回應我們爭取他們同意的努力。」¹⁷³懷特、克裡什塔諾夫斯卡婭、庫科列夫、莫茲利和薩爾丁還指出，口述歷史方法研究精英形成軌跡的一些優點，包括能夠「系統地探索精英階層的內部社會關係：他們的內部等級體系和網路關係、家庭生活和社會追求、他們的價值觀和理念、他們自己成為精英階層的經歷、他們的庇護人以及被他們庇護的人。」¹⁷⁴作者還指出，口述歷史方法還使他們能夠理解「同輩精英成員之間的相互評價」和「關於參與者、以及使他們團結或分裂的關係網絡的看法。」¹⁷⁵

研究情治機關和安全機構發展清醒的學者們發現，口述歷史方法對豐富他們的研究具有寶貴的價值。政治學家菲利普·戴維斯（Phillip H.J.Davies）在談到研究英國情治機關面臨的挑戰時指出，鑒於情報界檔案記錄「出奇的稀疏」和「非常零碎」，對情治機關成員進行採訪就顯得尤其重要。¹⁷⁶與社會科學領域的其他研究人員一樣，戴維斯主張將口述歷史作為「訪談或問卷資料與檔案記錄之間的交叉參考。」¹⁷⁷歷史學家安德魯·哈蒙德（Andrew Hammond）在考察中情局研究的適當方法時，同樣指出「缺乏文獻資源是該領域研究取得進一步進展的主要障

¹⁷³ White, Stephen, Olga Kryshantovskaia, Igor Kukolev, Evan Mawdsley, and Pavel Saldin. "Interviewing the Soviet Elite." *The Russian Review* 55, no. 2 (1996): 311. <https://doi.org/10.2307/131843>.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ White et al., 315, 316.

¹⁷⁶ Davies, Philip H.J. "Spies as Informants: Triangulation and the Interpretation of Elite Interview Data in the Study of the Intelligence and Security Services." *Politics* 21, no. 1 (February 1, 2001): 75. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.00138>.

¹⁷⁷ Davies, 75.

礙。」¹⁷⁸ 哈蒙德承認，雖然由於前情報官員工作的隱蔽性而使研究者難以找到他們，但採訪那些精通騙術技巧的個人仍然很有價值，因為「訪談也為隨後的檔案研究和採訪提供了良性迴圈。」¹⁷⁹ 與戴維斯和哈蒙德一樣，埃爾達德·本·阿隆（Eldad Ben Ahraon）在研究以色列情治機關和對外關係時，也面臨著檔案受到嚴格限制與審查的問題。他在採訪以色列安全和外交政策界現任和前任官員時指出，口述歷史對於敘述「原本隱藏起來的歷史」至關重要。¹⁸⁰

從管理科學和歷史學視角考察企業發展的研究人員們也發現，對經理層和員工們進行口述歷史訪談有助於瞭解企業未來增長的途徑。組織研究專家馬丁·派克（Martin Parker）在關於英國房屋協會管理策略的論文中使用了口述歷史方法，認為「管理策略……最好從對建築協會管理人員的採訪中收集到的關於組織歷史意義的分歧來理解。」¹⁸¹ 在考察新的管理願景對荷蘭城市管理者的影響，以及皇家飛利浦電子公司領導層更迭的影響時，舍爾德·庫倫（Sjoerd Keulen）和羅奈爾得·克洛茲（Ronald Kroeze）指出，口述歷史方法「具有檔案性、科學性、民主性和治療性。」¹⁸² 與情報和安全研究學者類似，庫倫和克洛茲還指出，研究企業和公司的研究人員也同樣面臨著「零散保存的檔案，通常對局外人（包括研

¹⁷⁸ Hammond, Andrew. "Through a Glass, Darkly: The CIA and Oral History." *History* 100, no. 340 (April 2015): 320. <https://doi.org/10.1111/1468-229X.12098>.

¹⁷⁹ Hammond, 324.

¹⁸⁰ Ben Aharon, "Doing Oral History with the Israeli Elite and the Question of Methodology in International Relations Research."

¹⁸¹

Parker, Martin. "Contesting Histories: Unity and Division in a Building Society." *Journal of Organizational Change Management* 15, no. 6 (January 1, 2002): 589–605. <https://doi.org/10.1108/09534810210449550>.

¹⁸² Keulen and Kroeze, "Back to Business," 16.

究人員) 來說是禁區, 可訪問性有限, 而且很少得到很好編目的現狀。」¹⁸³ 在研究飛利浦公司的大規模裁員計畫時, 庫倫和克洛茲發現這個過程中有著明顯的壓力和創傷時期, 但許多員工「卻只能在口述歷史訪談中談論 (這個過程)。」¹⁸⁴

考察管理和組織變革的研究者除了在公司研究中運用口述歷史訪談外, 還通過調適, 創造了自己具體的口述歷史方法。管理研究學者阿特·克萊納 (Art Kleiner) 和喬治·羅斯 (George Roth) 專門為正在經歷組織變革時期的管理公司開發了學習歷史方法。克萊納和羅斯的方法涉及對員工的初步訪談, 談及的範圍刻意被選的比較廣。此次初步訪談之後, 研究人員通過確定目標問題區域和對書面記錄進行交叉核對來分析訪談資料。然後進行了第二次面談, 受訪者被問及了更具體的問題, 「並與官方的『事實』面對面質證。」¹⁸⁵ 第二次面試後, 結果被整理成書面敘述, 發放給受訪者審讀。「學習歷史法」的第三階段也是最後階段包括辯論和討論會, 在會上受訪者被編成小組來回顧及反思該組織的歷史。¹⁸⁶ 庫倫和克洛茲在描述學習歷史方法時指出, 「學習歷史的目的不僅是從向過去學習, 而且還要相互學習: 瞭解被採訪者和研究人員如何描述自己、高級管理層和整個組織。」¹⁸⁷ 庫倫和克洛茲還指出, 雖然「口述歷史學家既沒有使用這種方法, 也沒有使用由此產生的學習歷史」, 但「學習歷史這種方法提供了一種工具, 可以合理地將『官方』(組織的) 觀點與被採訪者對比經驗的反敘述相結合, 形成一種『宏大敘事』, 為雙方的觀點留有餘地。」¹⁸⁸

¹⁸³ Keulen and Kroeze, 18.

¹⁸⁴ Keulen and Kroeze, 21.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Keulen and Kroeze, 23.

研究政治機構——特別是政府間組織——的學者們，也把口述歷史訪談作為一種關鍵方法。在研究南方共同市場時，吉安·盧卡·加爾迪尼 (Gian Luca Gardini) 依靠對阿根廷和巴西外交官的採訪來瞭解該組織的發展脈絡。加爾迪尼採訪了 60 名阿根廷和巴西主要政治家、外交官、企業家和學者，並指出，該樣本可以「被視為直接參與一體化進程的阿根廷和巴西精英的代表，特別是如果我們考察阿根廷-巴西談判的最初階段，發揮了直接作用的可能不超過一百人。」¹⁸⁹與其他學者一樣，加爾迪尼還指出，口述歷史可以「有助於我們解釋可能仍然模糊不清的歷史事件，以及在二手來源中以不同解釋面目出現的書面檔。」¹⁹⁰在採訪阿根廷和巴西精英的過程中，加爾迪尼發現「口頭聲明與現有外交檔和其他二手來源之間具有顯著的一致性。」¹⁹¹在他的研究過程中，他還發現，「從與主要人物的談話中得出的材料可以有助於我們調查複雜的政治談判，以及總統和外交部長之間的關係。」¹⁹²加爾迪尼根據自己的經驗還指出，「得益于口述史研究的學者和政策制定者之間知識和觀點之不謀而合，有助於我們更好地瞭解外交政策制定過程和高層談判的動態。」¹⁹³

蘇·安斯洛 (Sue Onslow) 同意運用口述歷史方法研究了 1965-2012 年期間英聯邦的發展，該專案試圖回答的問題是「自 1965 年以來，英聯邦是否在政策上有所建樹？如果有，具體情況怎樣？」。該項目採取的方法包括採訪 65 名政治

¹⁸⁹ Gardini, Gian Luca. "In Defense of Oral History: Evidence from the Mercosur Case." *Journal of Politics in Latin America* 4, no. 1 (April 1, 2012): 107–33. <https://doi.org/10.1177/1866802X1200400104>.

¹⁹⁰ Gardini, 122.

¹⁹¹ Gardini, 120.

¹⁹² Gardini, 124.

¹⁹³ Gardini, 127.

領導人、外交官、公務員和參與英聯邦領導情況報導的媒體從業人員。作為首席歷史學家和項目協調員，安斯洛指出，這些採訪「對英聯邦的內部運作，以及『英聯邦』不同時間和不同地點對不同人群的含義的重要性和微妙之處提供了獨特的見解。」¹⁹⁴從收集的口述歷史中確定的一些主題包括個人性格對領導角色的重要影響，某些人物如瑪格麗特·柴契爾在英聯邦人物的記憶中的不同形象就證明了這一點。口頭歷史訪談中確定的主題也使安斯洛能夠為英聯邦成員和領導層提出切實可行的建議。由於受訪者注重領導風格和個性，以及個別受訪者對英聯邦的看法不同，安斯洛建議未來的秘書長應「抓住每一個媒體機會闡明和提出英聯邦的立場和觀點。」¹⁹⁵

除了用於研究政府間組織和這些組織內的精英之外，研究人員還利用口述歷史方法來考察機構內的低職級雇員，以瞭解政策改革的效應。德沃拉·利伯曼（Dvora Liberman）運用口述歷史方法，試圖瞭解 1972-2015 年期間英國法院書記員的經歷。利伯曼指出，口述歷史方法在理解英國皇家法院系統的「內部運作和程式」方面特別有用，並幫助她獲得了「關於 1972 年英格蘭和威爾士司法系統進行的激進改革的一手資料。」¹⁹⁶通過口頭訪談收集到的資訊包括關於法院書記員工作的作用和職責、法官與書記員關係、以及法院改革所產生的作用變化的

¹⁹⁴ Onslow, Sue. "Voices of the Commonwealth: An Oral History of the Modern Commonwealth 1965–2012." *The Round Table* 106, no. 1 (January 2, 2017): 47–59. <https://doi.org/10.1080/00358533.2016.1272958>.

¹⁹⁵ Onslow, 51.

¹⁹⁶ Liberman, Dvora. "Custodians of Continuity in an Era of Change: An Oral History of the Everyday Lives of Crown Court Clerks Between 1972 and 2015." *Legal Information Management* 18, no. 3 (September 2018): 124. <https://doi.org/10.1017/S1472669618000282>.

細節。通過與法院書記員的訪談，利伯曼獲得了「關於他們擔任書記員時合作過的法官的性格、特徵和豐富多彩的趣聞」¹⁹⁷——然而這些資訊本來是不會記錄在文獻中的。

除了學術研究人員利用口述歷史來瞭解制度和組織機構的演變以外，許多政府間組織和非政府機構也出資並委託他人進行關於自己組織的口述歷史研究。人權運動與哥倫比亞大學合作，發起開展一項口述歷史計畫，「重點關注人權理事會在性少數群體運動中的使命、成就、成長和作用」，該計畫希望通過對 40 名相關人士進行 80 次訪談來搜集和建立檔案。¹⁹⁸世界銀行在 1961 年，以「為世界銀行工作人員、其合作夥伴、客戶和研究人員提供學習和知識工具」為目的，建立了自己的口述歷史檔案。世界銀行進行的口述歷史涉及被採訪者的生平，重點關注他們來世界銀行供職的理由及其對本組織的評價。¹⁹⁹世界銀行的一般口述歷史檔案也被圍繞世行行長喬治·伍茲、世行 50 周年歷史和員工協會歷史的特定訪談項目所取代。世界銀行的口頭訪談筆錄按國家、總裁和收集情況進行索引，可在互聯網上免費查詢。同樣，世界衛生組織也在 2005 年建立了自己的口述史專案，採訪了參與其運作的各類人士。據世衛組織網站報導，世衛組織西太平洋區域辦事處正在開展一個口述歷史專案，以採訪菲律賓的衛生工作者。

研究某一區域歷史的研究人員也經常運用口述歷史方法。理查·坎迪達·史密斯（Richard Candida Smith）在論述加州大學伯克利分校的口述歷史辦公室時指

¹⁹⁷ Liberman, 124.

¹⁹⁸ INCITE. "Human Rights Campaign Oral History." Accessed March 17, 2021. <https://incite.columbia.edu/human-rights-campaign-oral-history>.

¹⁹⁹ "About | Oral History." Accessed March 17, 2021. <https://oralhistory.worldbank.org/content/about>.

出，該辦公室的目標是「保存加州和西部發展的重要歷史記錄。」²⁰⁰在寫作時，口述歷史辦公室收集了 3000 多篇與加州歷史有關的訪談，學者們從他們自己的個人研究中捐出 7000 多篇訪談。另一個以美國南部為重點的區域歷史專案，位於北卡羅來納大學教堂山分校。北卡羅來納大學教堂山分校的南方口述歷史項目「提供口述歷史課程，與當地社區合作，並利用訪談材料推動學術創作，如獲獎書籍《像一家人一樣：南方棉紡廠的誕生》。」²⁰¹其他以地區為重點的口述歷史專案包括貝勒大學的口述歷史研究所和加州州立大學的長灘口述歷史項目等。

區域口述歷史專案中的多數都設置於大學內，參與這些項目的研究者對大學在普及和形成口述歷史方法方面所起的作用進行了批判性反思。理查·坎迪達·史密斯在撰寫關於口述歷史辦公室的文章時主張，口述歷史從業者必須與那些對口述歷史方法持懷疑態度的學者接觸，特別是在歷史學科。他還指出，設置在大學中的口述歷史項目的優勢在於，它們可以對口述歷史訪談進行分類和記錄，而不是說它們的收藏包羅萬象。史密斯將基於大學的口述歷史項目與研究人員自己開展的項目進行了比較，指出研究人員自己收集的沒有記錄的口述歷史呈現出增長的態勢。在談到大學口述歷史項目為整個口述歷史的實踐和發展做出貢獻的潛在途徑時，史密斯指出，大學裡的專案「不要重複目前整個社會都在從事的收集活動，而是要在深化訪談內容、介紹當前學界關於口述史資料的討論、以及讓訪談

²⁰⁰ Richard Cándida Smith. "Case Study: What Is It That University-Based Oral History Can Do? The Berkeley Experience." In *The Oxford Handbook of Oral History*, edited by Donald A. Ritchie. New York: Oxford University Press, 2011.: 418.

²⁰¹ Jacquelyn Dowd Hall and Kathryn Nasstrom. "Case Study: The Southern Oral History Program." In *The Oxford Handbook of Oral History*, edited by Donald A. Ritchie. New York: Oxford University Press, 2011.

成果能向更多的潛在使用者所開放。」²⁰²在接受凱薩琳·納斯特羅姆（Kathryn Nasstrom）的採訪時，賈桂琳·道德·霍爾（Jacqueline Dowd Hall）——南方口述歷史項目（SOHP）自 1973 年啟動以來的主任——也反思了口述歷史項目與大學之間的關係。與加州大學伯克利分校的口述歷史專案不同，南方口述歷史專案自成立之初就設在北卡大學歷史系，而不是圖書館和檔案館。²⁰³南方口述歷史專案及其工作人員培養口述歷史實踐的研究生，並指出作為歷史系的一員，他們「不僅能夠創造資料，也要教年輕學者使用這些資料。」²⁰⁴

3.3 結論

雖然上述案例研究絕不是詳盡無遺的，但它們表明，目前在各種領域進行不同研究的人員都在從事口述歷史。正如羅素·萊利和埃爾達德·本·阿隆等精英、機構和政策研究者所重申的那樣，口述歷史的價值在於補充書面記錄，並協助研究人員確定書面記錄形成的原因和過程，幫助研究者確定哪些檔該被更仔細地研究，提供了一種獲取在紙面上無法捕獲的動態和關係細節的方法。

關於口述歷史方法在政策研究中的適用性和相關性，注重組織研究的學者以及從事衛生政策工作的學者對口述歷史方法如何為政策的研究和實施提供資訊提供了一些有益的見解。舍爾德·庫倫和羅奈爾得·克洛茲在研究公司時對學習歷史方法的討論揭示了如何以富有成效的方式來改變口述歷史方法，以便通過組織

²⁰² Richard Cándida Smith, "Case Study: What Is It That University-Based Oral History Can Do? The Berkeley Experience," 422-23.

²⁰³ Jacquelyn Dowd Hall and Kathryn Nasstrom, "Case Study: The Southern Oral History Program," 409.

²⁰⁴ Jacquelyn Dowd Hall and Kathryn Nasstrom, 412.

變革來管理組織和個人。衛生政策改革的例子，特別是納賈·范·金內肯、桑吉耶夫·賈因、維克拉姆·派特爾和維吉尼亞·貝瑞吉對印度心理衛生系統的研究，以及通過訪談揭示的衛生工作者的對比優先事項，就是口述歷史方法如何可能幫助政策研究人員識別意外陷阱和其他方法無法察覺的關切領域的例子。

歸根結底，大多數學者和案例研究都重申了口述歷史作為補充方法的重要性，它應該與現有的研究方法（如檔案研究）一起被運用。口述歷史對政策研究的價值在於它能夠從被採訪者那裡獲得有關關係和動態的資訊，這些資訊在書面來源中沒有記錄或強調不足，並指向潛在的新的研究議題和領域。

如前所述，本研究採取「制度主義徑路」(institutionalist approach)，聚焦於「一國兩制」的理論與實踐、回顧與展望。作為一個完整、複雜和精巧的制度體系，一方面，「一國兩制」具有持續性，其創立和發展的歷史語境至今仍對香港、澳門的政治發展具有指導意義；另一方面，「一國兩制」也具有動態性，其形成和運行的歷史過程包括制度之間的互動、制度與非制度因素的互動以及人與制度的互動。

在這樣的歷史語境和歷史過程之中，香港特區的政治參與者根據「一國兩制」獲得政治生活的准入資格，參與政治、經濟和社會資源的競爭與分配，並在其指引下形成相應的政治動機與政治策略，塑造自己的政治身份和政治認同。換言之，香港特區的政治參與者在「一國兩制」下的親身經歷，可以反映「一國兩制」在香港的實踐情況以及相關的政治、經濟及社會因素，幫助研究者對香港特區的一些政策提出建議，從而促使特區政府加強管治能力。

因此，本研究廣泛採用了歷史分析與田野調查相結合的方法，既廣泛查閱了與「一國兩制」相關的歷史文獻，也對香港特區的政治委任官員、公務員、香港

青年進行了深度訪談，並統計了相關數據，讓檔案與口述互為補充，以全面認識「一國兩制」的理論與實踐，深入進行「一國兩制」的回顧與展望。

本研究為涉及政治精英的口述歷史專案。一般認為，研究團隊在訪談精英之前，需要主動接觸和結交受訪者，仔細研究背景資料，並挑選知識豐富、能力突出又與受訪者有適當距離的訪談人或訪談者小組。本研究項目的首席研究員香港大學閻小駿副教授長期從事比較政治研究，主要聚焦中國政治與香港政治，同時也是全國港澳研究會理事和香港特別行政區政府中央政策組特邀顧問，熟悉中央對港政策、香港政治制度的沿革和香港政治人物的背景，具有和香港政治精英進行訪談的知識儲備和交流能力。

如前所述，本研究的最終報告，由四項子課題組成，包括鄧小平「一國兩制」思想原意、香港的旋轉門制度、香港公務員的政治中立原則和香港的青年事務等四方面。四項子課題均以口述歷史作為重要的研究方法，通過對有關的政治參與者進行深度訪談，描繪他們的政治身份和政治生活，並以此反映背後的政策效果、制度實踐、以及深層次政治問題和社會矛盾。

目前，香港正在經歷「二次回歸」，港人也需要更加深入、全面、準確地理解「一國兩制」方針。在「從鄧小平思想探尋『一國兩制』原意」子話題中，為釐清「一國兩制」方針的來龍去脈及其內在邏輯，本研究於分析鄧小平談話文本之外，也走訪了二十多位曾參與基本法起草、香港回歸與「一國兩制」的人士，包括建制派政治人物，如香港特區前任行政長官梁振英先生、全國人大常委譚耀宗先生、全國人大基本法委員會副主任譚惠珠大律師，也包括泛民主派政治人物，如原香港基本法起草委員會委員李柱銘大律師，試圖通過親身經歷的政治精英的不同視角，補充對鄧小平思想和「一國兩制」方針的認識，更深入地理解「一國

兩制」與基本法的原意。

政治委任官員和公務員都是香港管治架構中的重要組成部分，也是「一國兩制方針」在香港實踐的主要執行者。在「香港的『旋轉門』制度：理論、歷史及改革」和「香港公務員的『政治中立』：歷史、現狀及改革」兩個子話題中，為更全面揭示香港「旋轉門」制度和公務員體系的當前問題，本研究在分析梳理香港各個時期的有關規定、數據和參考相關論著之外，也走訪了多位政界人士，包括民主黨前主席劉慧卿女士、多名前行政主任、多名現任行政主任和多名公務員，根據不同視角的觀察來總結概括香港「旋轉門」制度和公務員體系所面臨的困難，補充文獻資料無法反映的運作細節和具體影響，並以此提出更具針對性的改革建議。

此外，完善一國兩制，加強管治能力，不只要考慮政治精英的情況，也要傾聽普通市民的心聲。在「香港的青年事務：挑戰及回應」子話題中，本研究進行了一系列深度田野調查，組織了 10 次訪談，並訪談了介於 18-23 歲之間的 40 名香港青年，以透視香港青年不滿的根源，分析背後的社會經濟問題和意識形態問題，並就此對香港特區政府如何開展青年事務、更好凝聚青年人心提出具體實際的政策建議。

採取以政治精英為主要訪談對象的口述歷史方法研究制度體系和社會問題，有其獨特的長處與優勢，也有其不可避免的短處與劣勢。

以下將以「從鄧小平思想探尋『一國兩制』原意」子話題為例，逐一分析其優勢。

就本研究而言，政治精英口述歷史的第一個優勢，是可以補充一些政策方針在草擬制定過程中的細節。鄧小平對解決香港問題的構想奠定了中國政府對港政

策的基礎，鄧小平思想也是「一國兩制」方針的重要來源。若僅僅整理鄧小平的有關談話和文章，固然可以探尋「一國兩制」原意，但無法更加全面地認識「一國兩制」從提出到落地的全過程，也無法比較系統地把握其中的政治博弈、理論探討、政策調整，無法明白「一國兩制」在香港的實踐是如何在「一國兩制」原意與香港社會的實際情況之間取得平衡。而採取口述歷史的方法，有助說明許多決定背後的深層理由，以及決定前和決定時的互動所產生的心理反應，從而體現「一國兩制」的複雜性，還原香港政治精英在基本法起草過程中發揮的作用，審視基本法的制定過程，展現一國兩制原意。

就本研究而言，政治精英口述歷史的第二個優勢，是可以根據政治精英自身的生活經歷和心路歷程，來描繪更為豐富的時代背景。受訪的二十多位政治精英在參與基本法起草時的職業背景各不相同，早年經歷和參政動機也有所差異。但正因如此，比起透過官方文件、民意調查和統計數據等途徑，訪談政治精英可以更深入地挖掘不同階層人物如何參與「一國兩制」設計過程和如何理解「一國兩制」原意，以更為人性化的方式回顧與講述「一國兩制」故事。

就本研究而言，政治精英口述歷史的第三個優勢，是可以服務後續的政治學研究和歷史學研究。研究團隊對二十多位政治精英的訪談內容，主要涉及他們參與基本法起草的緣由、過程與感想。在這之外，訪談內容也會反映上述政治精英歷史認識和政治理念的深層結構，揭示中央在涉港問題上的內部運作機制、政治精英互相之間的聯繫以及政治機器內對一系列事件的看法和反應，從而為學者從事其他領域的研究提供拓展思路。此外，受中國內地與香港檔案管理規定的限制，基本法起草過程等政治決策的原始會議記錄、設計草案等官方檔案在相當長的一段時間內不會開放，政治精英口述歷史所提供的信息便成為研究決策過程時不

可替代的史料。且部分受訪者年事已高，如李柱銘已逾八旬，不少政治精英也有六七十歲，若不能及時訪談，將會造成無可挽回的遺憾。

就本研究而言，政治精英口述歷史的第四個優勢，是可以填補中國內地與香港口述歷史的空白。中國內地方面，自 1949 年中華人民共和國成立以來，中國共產黨和中華人民共和國政府斷斷續續開展了關於重大政治事件的口述史研究，主要是採訪重要決策親歷者和相關精英人士，其中也包括收回香港澳門主權的談判過程，但基本是採訪中央相關人士，對香港政治精英著墨較少，一般公眾也缺乏了解的渠道。香港方面，目前的口述歷史仍以弱勢群體、金融機構和慈善組織為主，在政治領域的嘗試仍顯不足。本研究以香港政治精英的視角收集口述歷史資料，相信對填補中國內地與香港口述歷史的空白都頗有裨益。

不過，由於口述歷史方法和本研究主題的特殊性，訪談政治精英也有其劣勢。以下仍以「從鄧小平思想探尋『一國兩制』原意」子話題為例，逐一分析其劣勢。

就本研究而言，政治精英口述歷史的第一個劣勢，是受訪者的非客觀性。眾所周知，鄧小平是中國改革開放的總設計師，亦是「一國兩制」方針的倡導者和設計者。因此，除鄧小平之外的政治精英，特別是與「一國兩制」方針息息相關的香港政治精英，難免會帶著自己的固有態度和主觀想法去看待「一國兩制」方針，也就有可能不自覺地和「一國兩制」原意有所偏差。

就本研究而言，政治精英口述歷史的第二個劣勢，是受訪者記憶的不可靠性。基本法於 1990 年 4 月 4 日頒布，距今已有 31 年之久。毋庸置疑，參與基本法起草對於受訪者而言都是難以磨滅的記憶，但如此漫長的時間間隔仍會使他們對起草過程和細節的回憶不盡準確，甚至有偏差與訛誤之處。同時，他們的年齡普遍較大，記憶能力也受到生理條件的限制。

就本研究而言，政治精英口述歷史的第三個劣勢，是受訪者身份的特殊性。

「一國兩制」方針至今仍是、將來也是中國中央政府管治香港的政治原則，基本法也一直都是香港特區的憲制性文件。因此，對基本法起草過程的研究，實際上屬於當代史範疇，也較為敏感。而這二十多位政治精英在結束參與基本法起草後走上了不同的政治道路，但依舊在香港政壇舉足輕重，對基本法起草過程的回憶必然會因自己的政治考慮而有所取捨，例如根據自己此時的政治立場來修飾、改變過去的政治論述與政治形象。

就本研究而言，政治精英口述歷史的第四個劣勢，是訪談者的局限性。一方面，雖然研究團隊盡可能地秉持客觀、公眾的態度處理相關資料和訪談政治精英，但難以保證對訪談內容的設計與整理不會參雜研究者自身的潛在意識，也很難保證與每一位受訪者都有同等的適當距離。另一方面，研究團隊整體較為年輕，並且沒有參與基本法起草過程，對一些時代背景的了解未必全面，也並非專業的口述史專家，有可能無法準確判斷受訪對象提供信息的真偽。

但是，瑕不掩瑜。我們相信，本研究採取口述歷史方法，可以更全面、更完整地回顧與分析「一國兩制」作為政治和法律制度的設計原意、基本原則、運行思路和重要特徵，跟蹤分析和綜合研究「一國兩制」方針在本港政治實踐中所面臨的新情況、新問題，揭示當前特區政府依法施政所面臨的困難，並有針對性地提出應對策略和解決方案，同時填補中國內地與香港口述歷史的空白領域，為後續相關話題的研究拓展可行思路、創造良好條件。

4. 從鄧小平思想探尋「一國兩制」方針的原意

4.1 導論：鄧小平與「一國兩制」

今年是中國政府恢復對香港行使主權 23 周年。如果以 1979 年元旦中共中央發表《對臺灣同胞書》提出和平統一祖國的方針為起點，「一國兩制」則已走過了 41 年歷程。1997 年以來，「一國兩制」在香港的實踐取得了重要成就，同時亦面臨一些新的困境與現實挑戰。2019 年 6 月開始持續至今的「反修例運動」，更是將香港推上了政治對抗的風口浪尖。

「鑒於往事，有資於治道。」²⁰⁵ 面對現實的難題，我們不妨去歷史中尋找答案；而以此為目的而進行的回顧式研究尤顯重要及適切。鄧小平是中國改革開放的總設計師，亦是「一國兩制」方針的倡導者和設計者。正如原新華社香港分社社長周南所言：「『一國兩制』方針是由鄧小平提出的，作為一個偉大的政治家，他親自領導了關於香港問題的中英談判和香港基本法的起草工作，以及過渡時期一些重大問題的解決，他對香港問題瞭若指掌，在此期間他所做的許多精闢論述，至今一點也沒有過時，仍然是正確認識和處理香港問題的指導方針……香港事態的發展也充分證明了鄧小平的許多預見。重新溫習鄧小平的這些重要論述，對於全面準確理解、掌握和貫徹『一國兩制』的偉大方針，對於正確觀察和處理香港事務都具有深遠意義，而這恰恰也是維護香港長期穩定與繁榮的根本保證。」²⁰⁶

故而，本項研究的第一項任務，便是通過回溯鄧小平關於「一國兩制」思想的形成過程，解析「一國兩制」這一制度設計的原意，並思考在香港管治面臨較大困難的今天，如何進一步改善「一國兩制」構想在本港的實踐。我們認為，概括而言，鄧小平的「一國兩制」思想具有七個要點，依次是：（1）香港的主權屬

²⁰⁵ 胡三省：《新注資治通鑑序》·《資治通鑑》（司馬光編著·胡三省音注·中華書局·1956年6月第1版）·第24頁。

²⁰⁶ 李鯤、李凱：《內地知名人士評論：小平談話仍是認識和處理香港問題的指針》，2004年2月22日新華網。

中國；(2)「愛國者」是香港管治人才的政治標準；(3)「兩個方面都不變」；(4)中央必須保持必要權力；(5)香港不實行「三權分立」；(6)「五十年不變」；以及(7)「三方面都能接受」。這七個要點，構成了「一國兩制」思想的原意，值得詳細回顧。

4.2 香港的主權屬於中國

鄧小平「一國兩制」思想的第一個要點，是香港是中華人民共和國不可分割的一部分。

1898年，清政府與英國簽訂被稱為「新界租約」的《展拓香港界址專條》，將「新界」租借給英國，租期99年，於1997年6月30日屆滿。20世紀70年代，隨著「新界租約」即將屆滿，香港前途問題引發各方關注。英方清楚地意識到了香港前途問題的複雜性和敏感性。例如，末代港督彭定康（Christopher Patten）曾經表示：「香港殖民統治的結局註定是要和其他地方不同的。中國在十九世紀割讓給英國的，只是香港的一部分；其餘絕大部分土地都是租借來的，租期到1997年屆滿。依理，這些割讓的土地可以不還……但無論從政治的明智考量以及行政的可行性來看，事實上都是不可能的。因為香港本島和九龍半島（即依條約割讓的土地）其糧食與飲水都必須仰賴新界及其他內陸地區的供應。」²⁰⁷

1978年下半年開始，英國方面準備就香港前途問題與中國方面進行交涉，並最終決定在1979年3月香港總督麥理浩（Murray MacLehose）訪華期間，以「土地契約可否續簽過『九七』」這一問題，間接試探中方對香港前途問題的基本立場，以幫助英方及早制定應對策略。

英方選擇以「新界」土地批租問題試探中方，是經過了反復討論與精心設計的。英國佔領香港以後，實行土地租用制，大部分土地皆為所謂「官地」，由港英政府分塊拍賣，與土地使用人簽訂「官地批租契約」。當時，由於「新界租約」的存在，「新界」所有的土地批租，都將於1997年6月27日即「新界租約」屆

²⁰⁷ 彭定康：《東方與西方——彭定康治港經驗》，蔡維先、杜默譯，臺北：臺灣時報文化出版企業有限公司（1998），第22頁。

滿前三日到期。未經中方同意，港英政府亦不敢批出跨越「九七」的土地契約。這一問題如不妥善解決，將令投資者喪失信心，從而影響到香港的繁榮穩定。然而，中方如同意港英政府批出跨越「九七」的土地契約，英方即可順勢提出將港英管治延續到「九七」以後的動議。由此可見，英國試圖將一個複雜敏感的政治問題，包裝成一個單純的經濟問題，以降低中方的警惕，其真正意圖則不言自明。

1978年12月，中國對外貿易部部長李強訪問香港，並邀請時任香港總督麥理浩回訪北京。1979年3月28日，麥理浩抵達北京，陪同人員有港英政府的政治顧問魏德巍（即後來的香港總督衛奕信，David Wilson）和行政局首席非官守議員簡悅強。3月29日上午，鄧小平在人民大會堂浙江廳會見了麥理浩一行。

鄧小平很清楚麥理浩一行此番訪京的真正意圖。未待麥理浩提出「新界」土地批租問題，鄧小平就率先表明了中方對香港前途問題的基本立場。鄧小平指出：「現在有人開始擔心香港將來的前途和地位問題。對這個問題，我們有一貫的立場。我們歷來認為，香港主權屬中華人民共和國，但香港又有它的特殊地位。香港是中國的一部分，這個問題本身不能討論。但可以肯定的一點，就是即使到了一九九七年解決這個問題時，我們也會尊重香港的特殊地位。現在人們擔心的，是在香港繼續投資靠不靠得住。這一點，中國政府可以明確地告訴你，告訴英國政府，即使那時作出某種政治解決，也不會傷害繼續投資人的利益。請投資的人放心，這是一個長期的政策。」²⁰⁸

然而，麥理浩還是按照原計劃，提出了「新界」土地批租問題。他提出：「我們現在有一個非常急迫的問題不能等到將來解決。這就是允許一些私人在新界租地的問題。現在申請人每年多到上萬，每月也有成百人。我們頒佈的契約都必須寫明有效期限是1997年6月以前……這個問題如不解決，就會影響對這一地區的投資……我也在考慮一些解決這個問題的辦法。這個辦法必須同中國對香港問題的立場不發生矛盾。我想了一個很簡單的解決辦法……我建議把原來契約上寫的有效期限『1997年』去掉，改為只要新界仍在英國管治之下，契約依然有效。這

²⁰⁸ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五~一九九七》（上），北京：中央文獻出版社（2004），第500-501頁。

同中國的立場並不矛盾。」²⁰⁹

然而，鄧小平對英方使用的「政治問題經濟化」的策略十分敏感。他拒絕了麥理浩提出的在 1997 年 6 月後新界仍由英國管理的意見，並明確指出：「中國政府的立場不影響投資者的投資利益，這就是：在本世紀和下世紀初相當長的時期內，香港還可以搞它的資本主義，我們搞我們的社會主義。就是到一九九七年香港政治地位改變了，也不影響他們的投資利益。」²¹⁰

麥理浩此次訪華，傳達了英國政府希望與中國政府就香港前途問題展開磋商的資訊。隨後，中國政府把解決香港問題提上了議事日程。在與麥理浩的談話中，鄧小平明確提出了「香港主權屬中華人民共和國」的基本立場。在中英雙方的後續鬥爭中，中方都嚴格堅持和貫徹了這一基本立場。

然而，麥理浩的「投石問路」雖然受阻，但英方並未就此罷休。1982 年 9 月，時任英國首相戴卓爾夫人（Margaret Thatcher）訪華，揭開了中英兩國解決香港問題的談判的序幕。當時，英國剛剛打贏與阿根廷之間的馬爾維納斯群島（Malvinas War）戰爭，氣勢正盛，乃至開始幻想恢復昔日的帝國榮光。此外，英方亦普遍認為，由於香港對於中國改革開放和現代化建設的重要作用，中方出於大局考慮，會更容易接受英方提出的條件。因此，戴卓爾夫人訪華之前，於 1982 年 7 月召開了一次緊急會議，確立了基於「三個條約有效論」的「以主權換治權」的談判策略。戴卓爾夫人在回憶錄中寫道：「中華人民共和國不承認將香港割讓予英國的 1842 年南京條約，因此，雖然我的談判地位是建立在對香港領土的主權訴求上，然我明白最終仍不可能以此為確保殖民地未來繁榮安全是憑藉。我們的談判目標因此是以香港島的主權，交換英國未來對於整個殖民地的治權。」²¹¹

1982 年 9 月 24 日，鄧小平在人民大會堂福建廳會見戴卓爾夫人。中方參加會談的有外交部部長黃華、外交部副部長章文晉、中國駐英大使柯華，英方參加會談的有英國首相私人秘書羅賓·巴特勒（Robin Butler）、英國駐華大使柯利達

²⁰⁹ 齊鵬飛：《鄧小平與香港回歸》，北京：華夏出版社（2004），第 62 頁。

²¹⁰ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五～一九九七》（上），第 500-501 頁。

²¹¹ 瑪格麗特·柴契爾夫人：《唐甯街歲月——柴契爾夫人回憶錄》，臺北：月旦出版社股份有限公司（1994），第 246 頁。

(Percy Cradock)、香港總督尤德 (Edward Youde)。會談開始前，鄧小平已對英方的強硬態度做好了充分準備。他對身邊的工作人員說：「香港不是馬爾維納斯，中國不是阿根廷。」²¹²

會談開始後，戴卓爾夫人首先闡釋了英國方面關於香港問題的基本觀點。她首先表示：「在英國看來，香港是屬英國的，這是根據國際法認可的三個條約，而其中有兩個是割讓條約。中國若要合法地收回香港，唯一的途徑就是通過雙方協商來修改條約……英國理解香港『主權問題』對於中國的重要性。但在英方看來，更為重要的是在行政管理方面對香港未來作出能確保其繁榮及穩定的安排。在提出主權問題之前，這些問題必須首先加以解決……只有英國繼續對香港進行管治，也就是說英國的『統治』，才能提供這種保障。」隨後，戴卓爾夫人提出，如果中國同意英國 1997 年後繼續管治香港，英國可以考慮中國提出的主權要求。²¹³

面對戴卓爾夫人的言辭，鄧小平進行了回應。他首先表示：「我們對香港問題的基本立場是明確的，這裡主要有三個問題。一個是主權問題；再一個問題，是一九九七年後中國採取什麼方式來管理香港，繼續保持香港繁榮；第三個問題是中國和英國兩國政府要妥善商談如何使香港從現在到一九九七年的十五年中不出現大的波動。」²¹⁴

對於第一個問題，即主權問題，鄧小平明確表示，「中國在這個問題上沒有迴旋餘地」。早在新中國立國之初，以毛澤東為核心的黨中央第一代領導集體，即制定了「另起爐灶」的外交政策，不承認一切舊的、屈辱的外交關係，而要同各國另行建立新的、平等的外交關係。因此，中國從不承認關於香港的三個不平等條約的有效性。因此，鄧小平向戴卓爾夫人重申了這一觀點：「坦率地講，主權問題不是一個可以討論的問題。現在時機已經成熟了，應該明確肯定：一九九七年中國將收回香港。就是說，中國要收回的不僅是新界，而且包括香港島、九

²¹² 黃文放：《中國對香港恢復行使主權的決策歷程與執行》，香港：香港浸會大學林思齊東西學術交流研究所（1997），第 51 頁。

²¹³ 羅拔·郭瞳：《香港的終結——英國撤退的秘密談判》，香港：明報出版社（1993），第 125-126 頁。

²¹⁴ 鄧小平：「我們對香港問題的基本立場」，《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社（1993），第 12-15 頁。

龍。中國和英國就是在這個前提下來進行談判，商討解決香港問題的方式和辦法。」²¹⁵

作為中華人民共和國的開國元勳，鄧小平對近代中國的淒風苦雨深有體會，亦明白收回香港對於中國歷史乃至世界歷史的重要意義。首先，從中國歷史角度講，收回香港標誌著中國人民反帝國主義、反殖民主義鬥爭的重大勝利。鄧小平明確表示：「如果中國在一九九七年，也就是中華人民共和國成立四十八年後還不把香港收回，任何一個中國領導人和政府都不能向中國人民交代，甚至也不能向世界人民交代。如果不收回，就意味著中國政府是晚清政府，中國領導人是李鴻章！」其次，從世界歷史角度講，收回香港亦是世界範圍內的「去殖民化」運動的一個重要組成部分。用鄧小平的話講，「中國宣佈這個決策，從大的方面來講，對英國也是有利的，因為這意味著屆時英國將徹底地結束殖民統治時代，在世界公論面前會得到好評。所以英國政府應該贊成中國的這個決策。中英兩國應該合作，共同來處理好香港問題。」²¹⁶

對於第二個問題，即香港回歸祖國後實行何種制度，鄧小平明確表示，「香港仍將實行資本主義，現行的許多適合的制度要保持」。在他看來，「英國的管轄」並不是香港保持繁榮穩定的必要條件，「香港繼續保持繁榮，根本上取決於中國收回香港後，在中國的管轄之下，實行適合於香港的政策。香港現行的政治、經濟制度，甚至大部分法律都可以保留，當然，有些要加以改革……人們還議論香港外資撤走的問題。只要我們的政策適當，走了還會回來的。所以，我們在宣佈一九九七年收回香港的同時，還要宣佈一九九七年後香港所實行的制度和政策」。²¹⁷

對於第三個問題，即如何應對香港在回歸前「過渡期」的「波動」，鄧小平充滿信心地表示，「我的看法是小波動不可避免，如果中英兩國抱著合作的態度來解決這個問題，就能避免大的波動」。鄧小平已經預料到，英國不會甘心從香港撤退，一定會人為製造一些困難乃至混亂。他明確講道：「我擔心的是今後十五年過渡時期如何過渡好，擔心在這個時期中會出現很大的混亂，而且這些混亂

²¹⁵ 同上。

²¹⁶ 同上。

²¹⁷ 同上。

是人為的。這當中不光有外國人，也有中國人，而主要的是英國人。製造混亂是很容易的」。為表明中方迎難而上解決香港問題的堅定決心，鄧小平告誡戴卓爾夫人：「中國政府在做出這個決策的時候，各種可能都估計到了。我們還考慮了我們不願意考慮的一個問題，就是如果在十五年的過渡時期內香港發生嚴重的波動，怎麼辦？那時，中國政府將被迫不得不對收回的時間和方式另作考慮。如果說宣佈要收回香港就會像夫人說的『帶來災難性的影響』，那我們要勇敢地面對這個災難，做出決策。」²¹⁸

談話的最後，鄧小平對中方在香港問題上的基本立場進行了一個總結：「我們建議達成這樣一個協議，即雙方同意通過外交途徑開始進行香港問題的磋商。前提是一九九七年中國收回香港，在這個基礎上磋商解決今後十五年怎樣過渡得好以及十五年以後香港怎麼辦的問題。」²¹⁹

然而，儘管鄧小平已經明確拒絕了英方「以主權換治權」的提議，英方卻並未就此甘休。1983年7月12日至13日，中英兩國政府代表團舉行第一輪會談，由於英方仍然堅持1997年後英國繼續管治香港，直至第四輪會談毫無進展。1983年9月10日，鄧小平會見訪華的英國前首相希思（Edward Heath）時，再次重申了中方立場。鄧小平表示：「英國想用主權來換治權是行不通的。希望不要再在治權問題上糾纏，不要搞成中國單方面發表聲明收回香港，而是要中英聯合發表聲明。在香港問題上，希望戴卓爾夫人和她的政府採取明智的態度，不要把路走絕了。中國一九九七年收回香港的政策不會受任何幹擾，不會有任何改變，否則我們就交不了賬……希望本月二十二日開始的中英第四次會談，英方不要再糾纏主權換治權問題，要紮紮實實地商量香港以後怎麼辦，過渡時期怎麼辦。這對彼此最有益處。」²²⁰

1983年10月30日，鄧小平在會見西班牙外交大臣費爾南多·莫蘭（Fernando Moran）時，再次重申了香港主權屬中國的基本立場。鄧小平表示：「中英兩國政府正在進行談判，但談判的前提是一九九七年中國必須收回香港。不管英國人怎

²¹⁸ 同上。

²¹⁹ 同上。

²²⁰ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五～一九九七》（下），北京：中央文獻出版社（2004），第931-932頁。

麼打算，到一九九七年必須收回。三個條約都得作廢。最近，英國人又提出，不講治權，講某種程度的參與管理，我們說，還是不行。英國人在談判中搞了一些手腳，前不久港幣貶值，就是英國人搞的，這是一種威脅，這個嚇不倒我們。我坦率地告訴了戴卓爾夫人，如果在解決香港問題的十幾年過程中，香港出現不能收拾的局面，中國政府將重新考慮收回的時間和方式。」²²¹

鄧小平關於香港主權歸屬問題的一系列談話，充分表明了中國政府對解決香港問題的堅定決心和基本立場，打消了英方「以主權換治權」的不切實際的幻想。在鄧小平堅定的政治意志面前，英方只能讓步。1983年10月，戴卓爾夫人來信提出，雙方可在中國建議的基礎上探討香港的持久性安排。在接下來的第五、六輪會談中，英方確認不再堅持英國管治，也不謀求任何形式的共管，並理解中國的計劃是建立在一九九七年後整個香港的主權和管治權應該歸還中國這一前提的基礎上。至此，中英會談的主要障礙開始排除。

憲法和基本法都體現了「香港主權屬中國」的事實。我國是一個單一制國家。按照憲法第3條的規定，就是「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」。因此，基本法第1條規定，「香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分」。第2條規定，「全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權」。「授權」的意思是，回歸以後，香港的「高度自治權」只能來源於中央自上而下的授予。「授權」是一個理解中央與香港特別行政區關係的基本概念，回歸以後出現的一系列問題皆與此有關。有法律界人士提出，基本法是一部「授權法」，其基礎就是「香港主權屬中國」。

4.3 香港管治人才的政治標準

鄧小平「一國兩制」思想的第二個要點，是將「愛國者」作為香港管治人才的政治標準。

²²¹ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五～一九九七》（下），第941-942頁。

20 世紀 70 年代，中央做出了收回香港的決定。但如何確保香港平穩過渡，是一個需要慎重考慮的問題。1983 年初，在中國政府就解決香港問題形成了十二條基本方針政策，其中一條規定：「特別行政區政府由當地人組成。主要官員在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府委任。」這一方針政策後來被概括為「港人治港」，並被寫入中英聯合聲明與基本法。

在此之前，1982 年 4 月 6 日，鄧小平在會見英國前首相愛德華·希思時，公開表述了「港人治港」的方針政策。希思問：「記得一九七四年五月我第一次見到毛主席和周總理時，你也在座，我們討論了香港問題。當時毛主席和周總理說，反正要到一九九七年，還早哪，還是讓年輕人去管吧。現在離一九九七年只有十五年的時間了，你是如何考慮在這個期間處理香港問題的？因為很多人都要在香港投資，怎樣才能使投資者不要擔心呢？」²²²

面對希思的質疑，鄧小平答道：「香港的主權是中國的。中國要維護香港作為自由港和國際金融中心的地位，也不影響外國人在那裡的投資，在這個前提下，由香港人，包括在香港的外國人管理香港。我們新憲法有規定，允許建立特別行政區，由香港人自己組成政府，不管是華人、英國人或其他人都可以參加，可以做政府雇員嘛，甚至成為香港政府的成員都可以考慮。香港的各種制度也不變，對外可用『中國香港』的名字發展民間關係，如貿易、商業關係。到那時可能還保留護照。對英國來說，商業方面不會受到任何影響，還可以發展。」²²³

為宣傳中央對港方針政策，並徵求香港社會各界的意見，鄧小平在會見英方代表的同時，亦密集地會見港方人士。1982 年 3 月 20 日，鄧小平會見香港工商界知名人士查濟民，介紹中國政府解決香港問題的方針政策。在會談中，鄧小平討論了培養香港本地治港人才的問題。鄧小平指出：「在一九九七年收回香港，這件事已經定了。一切文章都在這個前提下做。現在，主要是研究這個文章怎麼做的問題。」查濟民直言不諱地表示：「香港百多年來都是在英國人統治下，香港人沒有機會參政，香港回歸後培養管理香港的人才是個很大的問題，建議成立

²²² 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五~一九九七》（下），第 812-813 頁。

²²³ 同上。

幾個政治性團體，以便培養這方面的人才。」鄧小平回應道：「這個建議很重要。為了培養治港人才，需要建立一些政治性團體。」²²⁴

1982年8月10日，鄧小平會見美籍華人科學家鄧昌黎、陳樹柏、牛滿江、葛守仁、聶華桐等，聽取他們對發展中國科學、教育事業的建議，並介紹中國經濟形勢和改革開放的情況。在會談過程中，鄧小平亦討論了香港問題，並第一次公開表達了「愛國者治港」的方針政策。鄧小平表示：「就是一個原則，一九九七年香港一定要收回，同時宣佈以後的政策。香港不收回，我們這些管事的人，歷史上將怎樣寫我們？說得露骨點是賣國賊，含蓄點是清朝皇帝。香港收回後作為特別行政區，制度、生活方式等都不變，力求保持現在的國際貿易中心、金融中心的地位。打中華人民共和國的旗，稱為『中國香港』。香港的管理，北京不派人，香港自己找人管，香港必須以愛國者為主體的香港人管理。」²²⁵

1983年4月4日，鄧小平審閱國務院港澳辦公室上報的關於解決香港問題的十二條方針政策，並作出批示：「我看可以。茲事體大，建議政治局討論。」²²⁶ 同年4月22日，鄧小平出席中共中央政治局擴大會議，審議國務院港澳事務辦公室關於解決香港問題的修改方案。會議上，鄧小平進一步闡述了「愛國者治港」的思想，並第一次解釋了「愛國者」的標準。鄧小平明確表示，即將開始的中英談判，必須解決一個問題：「從現在起到一九九七年這十四年過渡時期中，怎麼保證香港不出亂子，雙方都不做損害香港繁榮的事情，怎麼做到順利交接，確定香港人怎麼樣在各行各業，特別是政治、經濟、法律、對外事務等方面逐步參與的方式。」²²⁷

為了保證香港回歸祖國以後可以貫徹落實「港人治港」的方針政策，鄧小平表示：「將來特別行政區政府由香港愛國者為主體組成。愛國者的標準就一條，贊成中國收回香港，擁護國家統一。現在就要考慮培養人才，並逐步參與管理。為此，有必要在香港成立若干政治性社團，以便從中鍛煉一批政治人物。」在段

²²⁴ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五~一九九七》（下），第805頁。

²²⁵ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五~一九九七》（下），第837-838頁。

²²⁶ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五~一九九七》（下），第900頁。

²²⁷ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五~一九九七》（下），第901-902頁。

講話中，鄧小平明確提出了「港人治港」的兩個抓手：第一，必須積累一定的社會及政治經驗，具備管治才能；第二，必須符合贊成中國收回香港、擁護國家統一的「愛國者」標準。²²⁸

儘管中方已經表達了誠意，香港社會一些人士依然心存憂慮。1984年5月，以鐘士元為首的港英行政、立法兩局非官守議員決定分別赴「英國本土」和「中國本土」「為民請命」。5月9日到24日，兩局議員赴倫敦會見了英國首相戴卓爾夫人和英國外交大臣賀維（Geoffrey Howe），旁聽了英國國會的上、下兩院對香港前途問題的辯論，並發表了所謂的「兩局立場書」表達對香港前途的憂慮。從倫敦返港後，6月21日到24日，兩局議員又赴北京，向中央提交了一份「備忘錄」，就香港前途問題提出三點建議。6月23日，鄧小平會見了鐘士元、鄧蓮如和利國偉一行三人。在這次談話中，鄧小平系統地闡述了「愛國者治港」的思想。

在會談伊始，鐘士元即表達了香港社會一些人對香港前途的憂慮。他表示：「港人繼續心存憂慮，人心動盪不安，確切是不移的事實……港人失卻信心，人才外流，資金外移，投資不足，經濟衰退。」他尤其擔心，中央將來會「改變現行國策，否定一個國家、兩種制度的政策，使五十年不變的承諾，全部落空」。²²⁹

鄧小平首先表達了對香港回歸祖國以後實行「港人治港」的信心。用他的話講：「要相信香港的中國人能治理好香港。不相信中國人有能力管好香港，這是老殖民主義遺留下來的思想狀態。鴉片戰爭以來的一個多世紀裡，外國人看不起中國人，侮辱中國人。中華人民共和國建立後，改變了中國的形象。中國今天的形象，不是晚清政府、不是北洋軍閥、也不是蔣氏父子創造出來的，是中華人民共和國的形象。凡是中華兒女，不管穿什麼服裝，不管是什麼立場，起碼都有中華民族的自豪感。香港人也是有這種民族自豪感的。香港人是能治理好香港的，要有這個自信心。香港過去的繁榮，主要是以中國人為主體的香港人幹出來的。中國人的智力不比外國人差，中國人不是低能的，不要總以為只有外國人才幹得

²²⁸ 同上。

²²⁹ 鐘士元：《香港回歸歷程——鐘士元回憶錄》，香港：香港中文大學出版社（2001），第73-75頁。

好。要相信我們中國人自己是能幹得好的。」²³⁰

針對鐘士元所說的「香港人沒有信心」，鄧小平指出，「這不是香港人真正的意見」。一方面，「目前中英談判的內容還沒有公佈，很多香港人對中央政府的政策不瞭解，他們一旦真正瞭解了，是會完全有信心的」。另一方面，「我國對解決香港問題所採取的政策，是國務院總理在第六屆全國人民代表大會第二次會議的政府工作報告中宣佈的，是經大會通過的，是很嚴肅的事。」由此可見，在香港問題上，中央的政策已比較周全，而誠意亦足夠充分。這意味著，香港人對香港前途的信心，取決於其對中國政府的信任。「如果現在還有人談信心問題，對中華人民共和國、對中國政府是沒有信任感，那麼，其他一切都談不上了」。²³¹

在談話最後，鄧小平提出了「港人治港」就是「愛國者治港」的論斷。他表示：「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分是愛國者，當然也有要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問。」那麼，什麼叫愛國者？鄧小平進一步闡述道：「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。」²³²

為了理解鄧小平的這一論述，我們必須站在歷史的視野。近代以來，中國經歷了痛苦的近現代史，一度割地賠款，任列強宰割。英國據以佔領香港的三個條約，《南京條約》、《北京條約》和《展拓香港界址專條》是十九世紀英帝國主義奉行炮艦政策，通過鴉片戰爭，強迫戰敗的清政府簽訂的不平等條約。中國革命目的是爭取民族獨立、人民解放和實現國家富強、人民富裕，中華人民共和國當然不承認任何不平等條約，聯合國亦很早就通過決議，將香港、澳門從殖民地名單中刪除。對香港恢復行使主權，是建立在中華人民共和國擁有對香港的完整主權並且可以獨立自主地行使這一主權的基礎之上的。

²³⁰ 鄧小平：「一個國家·兩種制度」·《鄧小平年譜》（第三卷）·第58-61頁。

²³¹ 同上。

²³² 同上。

中英聯合聲明草簽之後，1984年10月3日，鄧小平會見由二百人組成的港澳同胞國慶觀禮團時，再次講到了這個問題。鄧小平表示，在十三年的過渡時期內，「中央政府支持香港人參與」。「參與」是為了培養管治人才，保證平穩過渡。鄧小平明確指出，「參與者的條件只有一個，就是愛國者，也就是愛祖國、愛香港的人。一九九七年後在香港執政的人還是搞資本主義制度，但他們不做損害祖國利益的事，也不做損害香港同胞利益的事……港人治港不會變。由香港人推選出來管理香港的人，由中央政府委任，而不是由北京派出。選擇這種人，左翼的當然要有，儘量少些，也要有點右的人，最好多選些中間的人。這樣，各方面人的心情會舒暢一些。處理這些問題，中央政府從大處著眼，不會拘泥於小節。」²³³

總體而言，鄧小平對「愛國者」的定義，不僅是從政治倫理上提出的要求，而且是具有法律規範意義的「界線和標準」。一個愛國者，不能只是熱愛傳統文化和大好河山，更重要的是要明白，在1840年以後的100多年裡，中華民族如何從低谷重新崛起。一個人如果充分認識這一段歷史，一定會發自內心地認同中華人民共和國，認同中國對香港的主權，以及中央政府對香港的全面管治權——換言之，「尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權」。在這種情況下，他一定不會做出「損害香港的繁榮和穩定」的事。所有參與香港管治的人士，都必須遵循這一嚴格的「界線和標準」。

4.4 兩個方面都不變

鄧小平「一國兩制」思想的第三個要點，是「兩個方面都不變」。

概括而言，所謂「兩個方面」，指的是內地的社會主義和香港的資本主義。用鄧小平的話講，「『一國兩制』也要講兩個方面。一方面，社會主義國家裡允許一些特殊地區搞資本主義，不是搞一段時間，而是搞幾十年、成百年。另一方面，也要確定整個國家的主體是社會主義。否則怎麼能說是『兩制』呢？那就變成『一制』了……在這個問題上，思想不能片面。不講兩個方面，『一國兩制』幾十年不

²³³ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五～一九九七》（下），第998-999頁。

變就行不通了」。²³⁴

1984年6月22日，鄧小平會見了以唐翔千、唐驥千、倪少傑為首的香港工商界訪京團。在談話中，鄧小平介紹了中英關於香港問題談判的有關情況，並就香港人關心的十三年過渡期的經濟繁榮問題發表意見。鄧小平首先解釋道，所謂「一個國家，兩種制度」，「具體說，就是在中華人民共和國內，十億人口的大陸實行社會主義制度，香港、臺灣實行資本主義制度」。²³⁵

針對有人擔心的「一國兩制」政策將來會變的問題，鄧小平指出，這個政策不會變，因為它有利於改革開放，得到了中國人民的支持。鄧小平表示，政策變與不變，「核心的問題，決定的因素，是這個政策對不對。如果不對，就可能變。如果是對的，就變不了。進一步說，中國現在實行對外開放、對內搞活的經濟的政策，有誰改得了？如果改了，中國80%的人的生活就要下降，我們就會喪失人心。我們的路走對了，人民贊成，就變不了。」²³⁶

與此同時，鄧小平還強調，中國的主體是社會主義，不會被香港的資本主義所影響。用鄧小平的話講，「中國的主體必須是社會主義，但允許國內某些區域實行資本主義制度，比如香港、臺灣。大陸開放一些城市，允許一些外資進入，這是作為社會主義經濟的補充，有利於社會主義社會生產的發展。比如外資到上海去，當然不是整個上海都實行資本主義制度，深圳也不是，還是實行社會主義制度。中國的主體是社會主義」。²³⁷

此外，鄧小平還表示，「一國兩制」是中國政府根據中國國情，而制定的維護國家統一的基本方略，因此，「兩個方面都不變」針對的不僅是香港，還有未來的臺灣。他表示：「『一個國家，兩種制度』的構想是我們根據中國自己的情況提出來的，而現在已經成為國際上注意的問題了，中國有香港、臺灣問題，解決這個問題的出路何在呢？是社會主義吞掉臺灣，還是臺灣宣揚的『三民主義』吞

²³⁴ 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」，《鄧小平文選》（第三卷），第215-222頁。

²³⁵ 鄧小平：「一個國家，兩種制度」，《鄧小平文選》（第三卷），第58-61頁。

²³⁶ 同上。

²³⁷ 同上。

掉大陸？誰也不好吞掉誰。如果不能和平解決，只有用武力解決，這對各方都是不利的。實現國家統一民族的願望，一百年不統一，一千年也要統一的。怎麼解決這個問題，我看只有實行『一個國家，兩種制度』。」²³⁸

1987年4月16日，鄧小平會見出席香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議的全體委員，並發表講話。在講話中，鄧小平進一步系統地闡述了「兩個方面都不變」的思想。

面對基本法「草委」，鄧小平並沒有直接討論香港問題，而是先討論了中國的改革開放。他指出，為實現在20世紀末達到小康水準、在21世紀中葉達到中等發達國家水準的目標，中國需要創設兩個條件。用鄧小平的話說，「一個是政局穩定，一個是政策穩定，兩個穩定。不變也就是穩定。」²³⁹

政局穩定很容易理解。當時的中國，「文革」結束不久，百廢待興。因此，鄧小平表示，「中國不能再折騰，不能再動盪。一切要從大局出發」。²⁴⁰

政策穩定則比較複雜，包含兩方面的「不變」。第一，堅持改革開放政策不變。鄧小平很清楚，國際壟斷資本控制著全世界的經濟，佔據了大部分市場份額，窮的國家如沒有開放政策、改革政策，就不可能奮起直追。然而，改革開放初期，我國的市場經濟剛剛起步，「姓資姓社」依然是一個很容易引起爭議的問題。例如，當時國內有很多人討論「雇工問題」：私人雇傭關係是否是資本主義生產形式，是否無法與社會主義相容？鄧小平對這一問題的看法，充滿了「摸著石頭過河」的智慧。他表示：「現在雇工的大致上只是小企業和農村已經承包的農民，雇工人數同全國一億多職工相比，數目很小。從全域看，這只不過是小小的一點。要動也容易，但是一動就好象政策又在變了。動還是要動，因為我們不搞兩極分化。但是，在什麼時候動，用什麼方法動，要研究。動也就是制約一下。像這樣的事情，我們要考慮到不要隨便引起動盪甚至引起反復，這是從大局來看問題。重要的是，鼓勵大家動腦筋想辦法發展我們的經濟，有開拓的精神，而不

²³⁸ 同上。

²³⁹ 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」，《鄧小平文選》（第三卷），第215-222頁。

²⁴⁰ 同上。

要去損害這種積極性，損害了對我們不利。」²⁴¹

第二，堅持社會主義制度不變。鄧小平指出，很多人一看到中國「反對資產階級自由化」，就說中國的改革開放政策變了，其實不然。「我們堅持社會主義制度，堅持四項基本原則，是老早就確定了的，寫在憲法上的」，因此，「中國的政策基本上是兩個方面，說不變不是一個方面不變，而是兩個方面不變。人們忽略的一個方面，就是堅持四項基本原則，堅持社會主義制度，堅持共產黨領導」。²⁴²

鄧小平認為，中國的現代化建設，不僅要依靠改革開放政策，還必須堅持社會主義制度，香港如想享有「一國兩制」下的繁榮穩定，必須在堅持自身資本主義制度不變的同時，尊重國家主體的社會主義制度不變。因此，鄧小平語重心長地講道：「講不變，應該考慮整個政策的總體、各個方面都不變，其中一個方面變了，都要影響其他方面。所以請各位向香港的朋友解釋這個道理。試想，中國要是改變了社會主義制度，改變了中國共產黨領導下的具有中國特色的社會主義制度，香港會是怎樣？香港的繁榮和穩定也會吹的。要真正能做到五十年不變，五十年以後也不變，就要大陸這個社會主義制度不變。」²⁴³

4.5 中央應保持必要權力

鄧小平「一國兩制」思想的第四個要點，是中央應保持必要權力。

在這方面，一個典型例子就是駐軍問題。自中英兩國就香港前途問題舉行會談，駐軍問題一直成為兩國爭議的焦點，英方曾向中方提出，因中港邊界連接，而港人對解放軍駐港有戒心，建議中方不必在港駐軍。鄧小平對此早有預計，指示中方官員在談判過程中不得退讓。據原新華社香港分社社長周南回憶，早在1984年4月，英國外交大臣賀維訪華之前，中國外交部草擬了一份《關於同英國外交大臣就香港問題會談方案的請示》報告，請鄧小平審閱。鄧小平親自批示

²⁴¹ 同上。

²⁴² 同上。

²⁴³ 同上。

了一句話：「在港駐軍一條必須堅持，不能讓步。」²⁴⁴

儘管如此，在中英談判期間，圍繞香港駐軍問題，還是發生了一場「誤會」。1984年5月，在全國人大開會時，有一位香港記者曾經問當時一位中方官員：「香港老百姓怕駐軍，你們中央是不是一定要在香港駐軍？」這位官員由於沒有參加中英談判，不太熟悉情況，不經意間回答說：「也可以不駐軍吧！」第二天，香港各大報紙就報道：中國的某某領導人講香港不必駐軍，這是中國政府的意見。鄧小平知道後，主動召集記者，明確表示：「香港怎麼能不駐軍呢？駐軍是主權的體現嘛。為什麼中國不能在香港駐軍？英國可以駐軍，我們恢復了主權反而不能在自己的領土上駐軍，天下有這個道理嗎？駐軍起碼是主權的象徵吧，連這點權力都沒有，那還叫什麼恢復行使主權哪？必須要駐軍！」²⁴⁵

在鄧小平的指示下，中方據理力爭，最終兩國達成協議。中英聯合聲明附件一「中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明」明確規定：「香港特別行政區的社會治安由香港特別行政區政府負責維持。中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的部隊不干預香港特別行政區的內部事務，駐軍軍費由中央人民政府負擔。」1990年頒佈的基本法第14條亦明確規定：「中央人民政府負責管理香港特別行政區的防務。香港特別行政區政府負責維持香港特別行政區的社會治安。中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害。駐軍人員除須遵守全國性的法律外，還須遵守香港特別行政區的法律。駐軍費用由中央人民政府負擔。」

中英聯合聲明草簽之後，1984年10月3日，鄧小平會見由二百人組成的港澳同胞國慶觀禮團時，詳細解釋了香港駐軍的理據。鄧小平首先表示，他相信香港可以實現平穩過渡，並保持繁榮穩定。然而，他同時提醒大家，「切不要以為沒有破壞力量。這種破壞力量可能來自這個方面，也可能來自那個方面」。中英兩國雖然已經就香港前途問題達成協議，但總會有些人不打算徹底執行中英聯合

²⁴⁴ 宗道一等編著，周南修訂：《周南口述：身在疾風驟雨中》，香港：三聯書店（香港）有限公司（2007），第288-291頁。

²⁴⁵ 同上。

聲明，「某種動亂的因素，搗亂的因素，不安定的因素，是會有的。老實說，這樣的因素不會來自北京，卻不能排除存在於香港內部，也不能排除來自某種國際力量」。²⁴⁶

鄧小平明確指出，如果發生動亂，中央政府就要加以干預，使香港「由亂變治」——「總會有人搗亂的，但決不要使他們成氣候。」因此，「不能籠統地擔心干預，有些干預是必要的。要看這些干預是有利於香港人的利益，有利於香港的繁榮和穩定，還是損害香港人的利益，損害香港的繁榮和穩定」。²⁴⁷

在闡釋了「干預」的必要性後，鄧小平轉向了香港駐軍問題。他指出，中國有權在香港駐軍，此舉有兩個好處：第一，體現中國對香港行使主權。中國是一個單一制國家。港英管治期間，英國即在香港駐軍；如果香港回歸以後，中央不能在香港駐軍，香港豈不是成了一個獨立的政治實體？第二，防止動亂。香港歷來是一個中西交匯的戰略前沿地帶，各方勢力盤根錯節，很容易發生動亂。用鄧小平的話講，「那些想搞動亂的人，知道香港有中國軍隊，他就要考慮。即使有了動亂，也能及時解決」。²⁴⁸

1987年4月16日，鄧小平會見出席香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議的全體委員時，再一次指出，「高度自治」不能損害國家利益，「切不要以為香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管，就萬事大吉了。」中央確實不會、亦不需要干預特別行政區的具體事務，但是，當特別行政區發生危害國家根本利益的事情，或危害香港根本利益、而香港自己無法解決的事情，北京就必須過問。鄧小平指出，這種「合理干預」，並不是一個全新發明。畢竟，港英殖民管制期間，香港遇到問題，英國也會過問。沒有理由說，香港回歸祖國以後，中央就撒手不管。因此，鄧小平得出一個結論：「保持中央的某些權力，對香港有利無害。」²⁴⁹

²⁴⁶ 鄧小平：「保持香港的繁榮和穩定」·《鄧小平文選》（第三卷）·第72-76頁。

²⁴⁷ 同上。

²⁴⁸ 同上。

²⁴⁹ 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」·《鄧小平文選》（第三卷）·第215-222頁。

鄧小平指出，香港享有言論自由，但不能變成一個反共基地。他表示：「有些事情，比如一九九七年後香港有人罵中國共產黨，罵中國，我們還是允許他罵，但是如果變成行動，要把香港變成一個在『民主』的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。干預首先是香港行政機構要干預，並不一定要大陸的駐軍出動。只有發生動亂、大動亂，駐軍才會出動。但是總得干預嘛！」²⁵⁰

總而言之，「高度自治」不是「完全自治」，中央應保持必要權力，尤其是國防和外交這兩方面的主權事務，須由中央直接管理。這一制度安排，遠不止有主權象徵意義，更是維護國家安全、保證香港繁榮穩定的一個重要抓手。在此問題上，鄧小平深謀遠慮，他看到了發生動亂的可能性，並採取了必要的預防措施。

基本法貫徹落實了鄧小平的「中央應保持必要權力」的思想。除香港駐軍以外，基本法對中央權力的規定，涉及到各個方面，有全國人大及其常委會的權力，有國務院的權力，有中央軍事委員會的權力，等等。例如，行政長官可以行使一系列行政管理權，但他必須執行中央政府發出的指令。又如，立法會可以行使立法權，但它制定的法律須報全國人大常委會備案；全國人大常委會在徵詢基本法委員會後，如認為立法會制定的任何法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款，可將有關法律發回，經全國人大常委會發回的法律立即失效。

還有一個典型例子，就是基本法的解釋權。基本法的解釋權屬於全國人大常委會，這是基於憲法賦予全國人大常委會負責解釋憲法和法律的職權，由基本法作出的規定。同時，基本法又規定香港特區法院在審理案件時可以解釋基本法的有關條款，但這是有條件的。比如，香港特區法院只能是在審理具體案件時對所涉及的基本法條款進行解釋，而不能對基本法作泛泛解釋，更不能作定性解釋。又如，香港特區法院在審理案件時所需解釋的如果是關於中央政府管理的事務或中央和特別行政區關係的條款，就必須在作出終局判決前提請全國人大常委會解釋，並以此為準引用有關條款。這正是全國人大常委會行使基本法解釋權，糾正香港特區終審法院的「吳嘉玲案」判決的理據所在。

²⁵⁰ 同上。

4.6 政制發展須切合實際

鄧小平「一國兩制」思想的第五個要點，是政制發展須切合實際。

當香港回歸已成定局，港英政府匆忙啟動了所謂的「代議政制改革」，目的是以「還政於民」取代「還政於中」，繼而推動香港成為一個半獨立的政治實體。自此，一向以「政治冷感」著稱的香港，湧現出各式各樣的政團，並逐漸形成了一個今天稱為「泛民主派」的政治陣營。他們要求以「立法主導」取代「行政主導」，推行英式「部長制」；並提出所謂「民主回歸論」，要求並加快民主步伐，使香港在回歸前就完全民主化。

中英聯合聲明關於香港特區的政治體制，除在司法制度和對原香港公務、警務人員的政策方面有較為詳細的規定外，其他方面只有幾條原則：(1) 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；(2) 主要官員由行政長官提名，報中央人民政府任命；(3) 立法機關通過選舉產生；(4) 行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。除此之外，中英聯合聲明並沒有對未來香港特區的政治體制作出明確規定。因此，基本法起草工作就必須完成為未來香港特區設計一套政治體制的艱巨任務。

在此背景下，未來香港特區應採取何種政治體制，自然成為基本法制定過程中分歧最大、爭論時間最長的問題。基本法起草工作開始以後，基本法起草委員會和諮詢委員會內部，以及整個香港社會，都對未來香港特區的政治體制，尤其是行政機關和立法機關的關係及產生辦法，展開了熱烈討論。

就行政機關與立法機關的關係而言，主要有兩種觀點。民主派認為，香港應實行三權分立、立法主導的政治體制，立法機關是決策機關，而行政機關只是聽命於立法機關的執行機關。另一部分人認為，香港應採取三權分立、行政主導的政治體制，因為香港長期實行行政主導，行政效率高，有利於維護香港的繁榮穩定。

就行政機關與立法機關的產生方式而言，亦主要有兩種觀點。民主派認為，香港應馬上實行一人一票普選行政長官和立法會議員，廢除立法會功能組別，以使香港政治體制符合所謂「國際人權標準」。另一部分人擔心過快民主化會損害

香港繁榮穩定，強調政制發展應循序漸進，不可馬上實行「雙普選」。後來，圍繞行政長官和立法機關產生問題，香港社會出現了各種不同方案，如由八十九名工商、專業界諮詢委員提出的「八十九人方案」，由民主派提出的「一九〇人方案」，以及由查良鏞提出的「協調方案」等。

基本法起草委員會政治體制專題小組開始工作時，首先在關於設計香港特區政治體制應該遵循的基本原則上達成了基本共識。概括而言，基本法的政治體制應符合以下三點原則：（1）要符合中英聯合聲明精神和「一國兩制」的原則，既要維護國家統一，又要體現高度自治；（2）要有利於保持香港的穩定與繁榮，有助於香港資本主義經濟的發展，同時兼顧社會各階層利益；（3）要從香港的實際情況出發，保持香港原有政治體制的一些優點，並逐步發展適合於香港的民主制度。²⁵¹

然而，在一些具體問題上，起草委員之間出現了很多分歧。據港澳辦原副主任李後回憶，「在行政機關與立法機關的關係方面，香港委員中多數人主張三權分立、行政主導；少數人（李柱銘、司徒華）主張三權分立、立法主導。內地委員為了讓香港委員充分發表意見，一般不輕易表態，但私下都認為未來特別行政區的政治體制應該是行政主導……後來經過多數委員同意，專題小組提出，原則採用三權分立的模式，即：司法獨立，行政機關與立法機關相互制衡，又相互配合。同時提出，行政長官應有實權，但也要受到必要的監督」。²⁵²

1987年4月16日，鄧小平會見出席香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議的全體委員，在講話中明確批評了「三權分立」的提法，結束了這場曠日持久的爭議。

鄧小平首先重申，基本法起草應遵循原則「宜粗不宜細」的原則。在基本法起草初期，香港社會一些人「老要求基本法訂得細一些，越細越好」。1984年12月20日，鄧小平會見包玉剛時，專門談到了這個問題。他表示，基本法不應搞得過於繁瑣。一方面，「聯合聲明是國際上都承認的，有法律效力，聯合聲明已經規定很詳細了，有了它，基本法就可以搞得簡要一些。」另一方面，「搞得越

²⁵¹ 李後：《回歸的歷程》，香港：三聯書店（香港）有限公司（1997），第155-160頁。

²⁵² 同上。

細，將來就非變不行。他們不是怕變嗎？搞得那麼細，規定得那麼死，情況發生變化後，哪能不變？」面對基本法起草委員，鄧小平再次重申了「基本法不宜太細」的指導原則。²⁵³

基本法雖然「不宜太細」，但終究還是要為未來香港特區的政治體制確立一個基本架構。所謂的「行政主導」與「立法主導」之爭，關鍵即在於此。接下來，鄧小平從立法機關與行政機關的關係及產生方式兩方面，討論了未來香港特區的政治體制選擇問題。

針對立法機關與行政機關的關係問題，鄧小平表示：「香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度、美國的制度，這樣也過了一個半世紀了。現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判斷是否民主，恐怕不適宜。對這個問題，請大家坐到一塊深思熟慮地想一下。」²⁵⁴

針對立法機關與行政機關的產生方式問題，鄧小平表示，不贊成香港馬上搞普選。鄧小平否認西方對民主定義的「壟斷」，認為民主並不只有一種形式，「有些事情，在某些國家能實行的，不一定在其他國家也能實行。我們一定要切合實際，要根據自己的特點來決定自己的制度和管理方式」。例如，「我們大陸講社會主義民主，和資產階級民主的概念不同。西方的民主就是三權分立，多黨競選，等等。我們並不反對西方國家這樣搞，但是我們中國大陸不搞多黨競選，不搞三權分立、兩院制。我們實行的就是全國人民代表大會一院制，這最符合中國實際。如果政策正確，方向正確，這種體制益處很大，很有助於國家的興旺發達，避免很多牽扯」。²⁵⁵

鄧小平認為，考慮到實際情況，無論是大陸還是香港，都不宜馬上搞普選。鄧小平表示：「對香港來說，普選就一定有利？我不相信。比如說，我過去也談過，將來香港當然是香港人來管理事務，這些人用普遍投票的方式來選舉行嗎？我們說，這些管理香港事務的人應該是愛祖國、愛香港的香港人，普選就一定能

²⁵³ 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」·《鄧小平文選》（第三卷）·第215-222頁。

²⁵⁴ 同上。

²⁵⁵ 同上。

選出這樣的人來嗎？最近香港總督衛奕信講過，要循序漸進，我看這個看法比較實際。即使搞普選，也要有一個逐步的過渡，要一步一步來。我向一位外國客人講過，大陸在下個世紀，經過半個世紀以後可以實行普選。現在我們縣級以上實行的是間接選舉，縣級和縣以下的基層才是直接選舉。因為我們有十億人口，人民的文化素質也不夠，普遍實行直接選舉的條件不成熟。」²⁵⁶

鄧小平的講話，明確否決了「三權分立、立法主導」的觀點，為基本法的政治體制條款的起草指明了方向。鄧小平講話後的第二天，政治體制專題小組負責人向香港記者解釋道：「小組較早時確定的政治體制，不是真正的『三權分立』，只是指司法獨立，行政機關與立法機關既相互制衡又相互配合。因找不到大家瞭解的名詞，就借用了『三權分立』一詞。」此後，起草委員會不再使用「三權分立」的提法，關於特區政治體制的討論開始向「行政主導、均衡參與」的方向穩步推進。²⁵⁷

就行政機關與立法機關的關係而言，基本法雖然沒有明確寫入「行政主導」這一表述，但確實嚴格遵循了「行政主導」原則。

首先，基本法賦予了行政長官比立法機關和司法機關更高的憲制地位，使行政長官在中央與特區之間發揮「樞紐」作用。第一，行政長官由中央任命，其憲制地位高於並非由中央任命的立法機關和司法機關。第二，行政長官是「雙首長制」，不僅是行政機關首長，同時也是香港特區首長。第三，行政長官實行「雙負責制」，不僅要對香港特區負責，更要對中央負責。基本法第 43 條明確規定，「香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區，香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責」。

其次，在特區的政治架構中，行政長官的職權比立法機關和司法機關亦大得多。基本法第 48 條規定，香港特別行政區行政長官行使十三大職權，其中包括領導香港特別行政區政府，執行基本法和依照基本法適用於香港特別行政區的其他法律，簽署立法會通過的法案和財政預算案，決定政府政策和發佈行政命令，提名並報請中央人民政府任命主要官員，依照法定程式任免各級法院法官和公職

²⁵⁶ 同上。

²⁵⁷ 李後：《回歸的歷程》，香港：三聯書店（香港）有限公司（1997），第 155-160 頁。

人員，執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令，代表香港特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務，批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議，等等。

就行政機關與立法機關的產生方式而言，基本法亦遵循了鄧小平所說的「切合實際」原則。基本法第 45 條規定，「香港特別行政區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。行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標。」基本法第 68 條規定，「香港特別行政區立法會由選舉產生。立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標。」回歸以後，香港特區政制發展雖然遭遇一些阻礙，但總體而言確實遵循了「切合實際」的原則。

4.7 五十年不變

鄧小平「一國兩制」思想的第六個要點，是五十年不變。更確切地都講，就是保證香港原有的資本主義制度和生活方式，在 1997 年後五十年不變。

早在 1983 年初中國政府就解決香港問題形成的十二條基本方針政策中，已經寫入了「五十年不變」。1983 年 4 月 22 日，鄧小平出席中共中央政治局擴大會議，審議國務院港澳事務辦公室關於解決香港問題的修改方案。在會議上，鄧小平第一次闡釋了「五十年不變」的原因。鄧小平指出：「『十二條』裡面有個『五十年不變』，這樣規定可以使香港人放心，減少他們的疑慮；可以使人們更感到我們政策的連續性、可靠性，有利於我們和英國談判，有利於順利收回香港和保持香港的繁榮。所以，『五十年不變』是個大問題。」²⁵⁸

1983 年 6 月 25 日，鄧小平會見出席第六屆全國人民代表大會第一次會議和政協第六屆全國委員會第一次會議的港澳地區人大代表和政協委員時，亦公開提及了「五十年不變」這一重要問題。他明確表示：「人們擔心變。一九九七年以

²⁵⁸ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五～一九九七》（下），第 901-902 頁。

後我們談的這一套會不會變？我們說不變。只講不變還是空的。我們考慮定個年限，總的是保持香港自由港、國際金融中心的地位，還有法律等等。我們先來個五十年不變好不好？五十年夠長了。講五十年比不講年限好，更能使大家放心。今天講的有一點新話，就是五十年。」²⁵⁹

由此可見，「五十年不變」的一個重要原因，就是減少香港人對前途問題的疑慮，保證香港的平穩過渡，維護香港的繁榮穩定。然而，問題的答案遠非如此簡單。作為改革開放的總設計師，鄧小平對香港問題的思考，有一個更宏大的歷史背景，那就是中國內地的改革開放。

從時間上講，改革開放與香港回歸幾乎同時啟動。1978年12月，中共中央召開十一屆三中全會，決定把全黨工作重心轉移到經濟建設上來，由此拉開了改革開放的大幕。1978年8月，為加強中央對港澳工作的統一領導，以推動中國的對外開放，並籌備中英關於香港前途問題的談判，中共中央決定成立中央港澳小組協助中央歸口掌管港澳工作，中央港澳小組的辦事機構為國務院港澳辦公室。同年9月，國務院行文批准港澳辦的機構設置和人員編制。1979年元旦，全國人大常委會發表《告臺灣同胞書》，提出了和平統一祖國的方針，標誌著「一國兩制」事業的起點。同年3月，鄧小平會見港督麥理浩時明確表示，「香港主權屬中華人民共和國」，但回歸以後，「香港還可以搞它的資本主義」，請投資者放心。緊接著，1981年，全國人大常委會以葉劍英委員長的名義發表了《關於臺灣回歸祖國實現和平統一的方針政策》（俗稱「葉九條」）。至此，「一國兩制」從大方針到一些具體政策，都初具形態了。1982年，鄧小平在接見美國華人協會主席李耀滋的時候說，「九條方針是以葉副主席的名義提出來的，實際上就是一個國家兩種制度」。與此同時，1980年，中央批准設立了深圳、珠海、廈門、汕頭等四個經濟特區。設立經濟特區的目的就是面向港澳臺僑，吸引外資，加快現代化建設。

在鄧小平關於改革開放的講話中，「五十年」是一個反復出現的時間概念。1981年9月9日，鄧小平會見竹入義勝為團長的日本公明黨第十次訪華代表團時就明確表示：「實現四個現代化是相當大的目標，要相當長的時間。本世紀末

²⁵⁹ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五～一九九七》（下），第915-916頁。

也只能搞一個小康社會，要達到西方比較發達國家的水準，至少還要再加上三十年到五十年的時間，恐怕要到二十一世紀末。」²⁶⁰

1981年11月17日，鄧小平會見美國財政部部長當勞·湯馬士·里甘（Donald Thomas Regan），在談到中國實現四個現代化的進程時指出：「中國式的現代化，不能同西方比。日本大平首相一九七九年訪問中國時向我提出，你們搞的四個現代化是個什麼樣的現代化。我想了一下，說到本世紀末人均國民生產總值達到一千美元。這對中國來講是一個雄心勃勃的計劃。我們要實現這個目標，國民生產總值就要超過一萬二千億美元，因為到那時我們人口至少有十二億。現在我們經過摸索、計算和研究各種條件，包括國際合作的條件，爭取人均達到一千美元，最低達到八百美元。在這個基礎上，在下個世紀再花三十年到五十年時間，接近西方的水準。我們就是這麼一個設想。」²⁶¹

1984年5月29日，鄧小平會見巴西總統若昂·菲格雷多（Joao Figueiredo），在談話中指出：「現在中國還很窮，國民生產總值人均只有三百美元。我們的目標是，到本世紀末人均達到八百美元。八百美元對經濟發達國家來說不算什麼，但對中國來說，這是雄心壯志。它意味著到本世紀末，我國的國民生產總值達到一萬億美元。到那個時候，中國就會對人類有大一點的貢獻。我國是社會主義國家，國民生產總值達到一萬億美元，日子就會比較好過。更重要的是，在這樣一個基礎上，再發展三十年到五十年，我們就可以接近發達國家的水準。」²⁶²

鄧小平清楚認識到，中國如想實現上述發展目標，就必須堅定不移走改革開放道路。1984年10月6日，鄧小平會見參加中外經濟合作問題討論會全體中外代表時明確指出：「對內經濟搞活，對外經濟開放，這不是短期的政策，是個長期的政策，最少五十年到七十年不會變。為什麼呢？因為我們第一步是實現翻兩番，需要二十年，還有第二步，需要三十年到五十年，恐怕是要五十年，接近發達國家的水準。兩步加起來，正好五十年至七十年。到那時，更不會改變了。即使是變，也只能變得更加開放。否則，我們自己的人民也不會同意。」²⁶³

²⁶⁰ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五～一九九七》（下），第768-769頁。

²⁶¹ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五～一九九七》（下），第785-786頁。

²⁶² 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五～一九九七》（下），第978-979頁。

²⁶³ 中共中央文獻研究室編：《鄧小平年譜：一九七五～一九九七》（下），第1001-1002頁。

在鄧小平眼中，對內經濟改革與對外經濟開放是兩個同等的手段。社會主義市場經濟可以極大促進生產力發展，但中國如果不進入國際貿易體系，將很難在短期內實現國民生產總值翻兩番的目標。1984年10月22日，鄧小平在中央顧問委員會第三次全體會議上的講話中明確指出：「現在我國的對外貿易額是四百多億美元吧？這麼一點進出口，就能實現翻兩番呀？我國年國民生產總值達到一萬億美元的時候，我們的產品怎麼辦？統統在國內銷？什麼都自己造？還不是要從外面買進來一批，自己的賣出去一批？所以說，沒有對外開放政策這一著，翻兩番困難，翻兩番之後再前進更困難。外國人擔心我們的開放政策會變，我說不會變。我說我們的奮鬥目標，本世紀末這是一個階段，還有第二個目標，要再花三十年到五十年達到，打慢一點，算五十年吧，五十年離不開開放政策。」²⁶⁴

中國近代史的教訓，使鄧小平明白，閉關自守只能導致落後，而落後就要挨打，「現在任何國家要發達起來，閉關自守都不可能。我們吃過這個苦頭，我們的老祖宗吃過這個苦頭。恐怕明朝明成祖時候，鄭和下西洋還算是開放的。明成祖死後，明朝逐漸衰落。以後清朝康乾時代，不能說是開放。如果從明朝中葉算起，到鴉片戰爭，有三百多年的閉關自守，如果從康熙算起，也有近二百年。長期閉關自守，把中國搞得貧窮落後，愚昧無知。中華人民共和國建立以後，第一個五年計劃時期是對外開放的，不過那時只能是對蘇聯東歐開放。以後關起門來，成就也有一些，總的說來沒有多大發展。當然這有內外許多因素，包括我們的錯誤。歷史經驗教訓說明，不開放不行……你不開放，再來個閉關自守，五十年要接近經濟發達國家水準，肯定不可能」。²⁶⁵

在這樣的時代背景下，鄧小平對香港問題的思考，不可能脫離改革開放。1984年4月18日，鄧小平會見英國外交大臣賀維，在談到香港問題時明確指出：「我們已經多次宣佈，一九九七年恢復對香港行使主權後，香港的現行制度五十年不變。我們採取這一主張是同我國四個現代化的長遠目標聯繫起來考慮的。」²⁶⁶

1984年12月19日，中英兩國政府首腦在北京正式簽署關於解決香港問題

²⁶⁴ 鄧小平：「在中央顧問委員會第三次全體會議上的講話」，《鄧小平文選》（第三卷），第83-93頁。

²⁶⁵ 同上。

²⁶⁶ 同上。

的聯合聲明。隨後，鄧小平會見英國首相戴卓爾夫人時，進一步闡述了香港回歸以後「五十年不變」與中國內地改革開放之間的關係。鄧小平回憶，曾經有一位日本朋友問他：「你們為什麼還有一個『五十年』，即一九九七年後還要保持香港現行的資本主義制度五十年不變？你們根據的是什麼，是否有個什麼想法？」對此，鄧小平明確回應道：「這也是從中國的實際出發的。」²⁶⁷

所謂「中國的實際」，一方面指中國的發展目標，另一方面指中國為實現這一目標而採取的發展手段。鄧小平表示：「中國現在制定了一個宏偉的目標，就是國民生產總值在兩個十年內，即到本世紀末翻兩番，達到小康水準。就是達到了這個目標，中國也不算富，還不是一個發達國家。所以這只能算是我們雄心壯志的第一個目標。中國要真正發達起來，接近而不是說超過發達國家，那還需要三十年到五十年的時間。」²⁶⁸

為了實現這兩個目標，中國需要以對外開放為重要手段。香港是國際金融、貿易、航運中心，不僅是亞洲第一自由港，而且是全球最成功的自由港之一，在推動中國的對外開放方面，具有得天獨厚的優勢，在一段時期內將發揮不可替代的作用。因此，鄧小平表示：「如果說在本世紀內我們需要實行開放政策，那末在下個世紀的前五十年內中國要接近發達國家的水準，也不能離開這個政策，離開了這個為，只要懂得「一國兩制」構想，「知道我們的基本觀點，知道我們從什麼出發提出這個口號、制定這個政策，就會相信我們不會變」。²⁶⁹

由此可見，在鄧小平的總體設計中，香港是國家對外開放的一個重要視窗，「一國兩制」則是國家改革開放的一個重要舉措。也正因此，中央才對香港作出了回歸以後「五十年不變」的政治承諾。近年來，香港社會有人提出「五十年以後怎麼辦」的所謂「2047問題」。然而，如果我們能準確理解「五十年不變」提出的背景、前提和原因，就會明白這一擔心其實是多餘的。1984年會見戴卓爾夫人時，鄧小平就表示：「我還對日本朋友說，如果開放政策在下一世紀前五十年不變，那麼到了後五十年，我們同國際上的經濟交往更加頻繁，更加相互依賴，更不可分，開放政策就更不會變了。」²⁷⁰ 1987年4月

²⁶⁷ 鄧小平：「中國是信守諾言的」，《鄧小平文選》（第三卷），第101-103頁。

²⁶⁸ 同上。

²⁶⁹ 同上。

²⁷⁰ 同上。

16日，鄧小平會見基本法起草委員會委員時，再次強調「五十年以後更沒有變的必要」。他表示：「今天我想講講不變的問題。就是說，香港在一九九七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。香港的地位不變，對香港的政策不變，對澳門的政策也不變，對臺灣的政策按照『一國兩制』方針解決統一問題後五十年也不變，我們對內開放和對外開放政策也不變。」²⁷¹

4.8 三方面都能接受

「三方面都能接受」，指的是中央在處理香港問題時，既強調國家對香港主權和治權的完整，又著眼於香港的現實情況和港人的特殊心理狀態，還兼顧國際社會的反應和接受程度。

1984年12月19日，鄧小平在會見英國首相戴卓爾夫人時，闡述了「三方面都能接受」的政治原則。鄧小平指出，中國只能通過兩種方式收回香港，一種是和平方式，一種是非和平方式，「採用和平方式解決香港問題，就必須既考慮到香港的實際情況，也考慮到中國的實際情況和英國的實際情況，就是說，我們解決問題的辦法要使三方面都能接受。」鄧小平坦率地表示，如果用社會主義收回香港，就做不到三方面都接受，「勉強接受了，也會造成混亂局面。即使不發生武力衝突，香港也將成為一個蕭條的香港，後遺症很多的香港，不是我們所希望的香港」。因此，鄧小平明確指出，「就香港問題而言，三方面都能接受的只能是『一國兩制』，允許香港繼續實行資本主義，保留自由港和金融中心的地位，除此以外沒有其他辦法」。

鄧小平提出的「三方面都能接受」，絕非一時一地的政治權宜，而是「一國兩制」這個政治構想的重要的組成要件。第一，對於香港管治而言，中央政府首肯認可可是前提。按「三方面都能接受」的原則辦事，首先就要求無論是在遴選特區政府重要崗位任職人選還是處理特區各類爭議問題時，獲得中央人民政府的接

²⁷¹ 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」，《鄧小平文選》（第三卷），第215-222頁。

受應當是首位考慮。中央人民政府對香港行使主權，理所當然對於香港的長治久安具有最直接和最根本的責任和關切。中央政府的關切主要體現在兩方面：一是國家的主權、安全和發展利益是否在香港得到切實保護；二是香港本身的繁榮和穩定是否能夠得到長期維持。一個有害於國家主權、安全和發展利益的香港，甚至一個成為國際反華勢力發動顛覆活動的橋頭堡及大本營的香港，顯然是中央人民政府所根本不能接受。另一面，正如鄧小平所言，「一個蕭條的香港，後遺症很多的香港」同樣也不是北京所希望看到的香港。

在「三方面都能接受」這個原則中，中央人民政府的首肯、認可和支持都無可厚非是處理香港各類問題的前提。「三方面都能接受」這個原則也要求中央和特區政府在處理香港各項問題的過程中，所使用的政策手段和辦法應當符合香港社會的實際情況，能夠為廣大香港市民所接受——這亦是香港有序和有效管治所必須的民意基礎。

香港長期經受港英殖民統治的歷史，再加上省港之間曾經存在的發展落差，使得香港社會在過去 100 多年時間裡逐漸形成比較特殊的集體心理意識，對中國內地也存在隔膜、誤解甚至這樣那樣一些不太積極的情緒。對於這些歷史形成的特殊集體心理、特殊社會氛圍、特殊人口組成，中央和特區政府在處理各項政治問題時，應給予適當尊重與寬容，也要允許時間來逐步癒合歷史的傷痕。鄧小平之所以提出「三方面都能接受」的原則，正是要求對港及治港工作的決策者和執行者在做工作、做決策時，一切從國家和香港的實際出發，高度尊重香港社會的現實情況和絕大多數市民的接受程度。要真正做到這一點，自然就需要在處理各項管治工作時，廣泛徵求民意、暢通諮詢通道，積極吸引香港各界人士參與到政策制訂過程中，並在政策執行過程中用心聽取市民意見、接受市民監督。唯有如此才能政通人和、長治久安。

「三方面都能接受」原則還要求在處理香港問題時也應力爭得到包括英國在內的國際社會的廣泛認可。在全球化時代，人們也應該認識到作為重要的國際金融中心和自由開放的亞洲國際都會，香港具有自身的國際影響力，包括英國在內的國際社會對香港的發展始終是高度關注的，各國也具有她們自己在港的具體經濟利益。從國家的發展而言，香港更是被國際社會看作中國對內改革和對外開放

的晴雨錶。因此特區政府在處理香港各類人事和政治問題時，一方面當然要堅定自信、堅持原則、有所作為，但亦需要充分考慮目前香港各種既有利益關係的複雜格局，以及國際社會對相關舉措的反應和接受程度。畢竟香港作為中國改革開放的最前沿基地和重鎮，其繁榮和穩定反映的也是中國作為負責任的開放大國對外自信的程度。

30 多年前，鄧小平選擇在中英兩國政府正式簽署聯合聲明的當天對英國首相發表這番談話，用意相當深遠。認真回顧過往 22 年間香港特別行政區的管治歷程，不難看出：力求「三方面都能接受」，力爭符合三方面的「實際情況」，始終是北京對香港政策的出發點和主線。「三方面都能接受」這一論述是一個統一的整體，它既強調國家在港主權和治權的完整，又著眼於香港的現實情況和港人的特殊心理狀態，還兼顧國際社會的反應和接受程度，為一國兩制在香港的落實、中央對港工作和特區政府管治工作都提供了最有效和最平衡的指引，是處理香港問題的中道和正道。

4.9 繼續發展「一國兩制」制度實踐

鄧小平的「一國兩制」思想當然不止以上七點，但這七點是核心要義，構成了建構特別行政區制度的基本原則。因此，我們或可將這七點視為「一國兩制」的原意。正是秉持這一系列基本原則，全國人大才創設了特別行政區制度，並制定了香港基本法。實踐證明，基本法不僅和聯合聲明一道，保障了香港的平穩過渡和順利回歸，更重要的是，基本法為香港回歸後保持原有制度和生活方式不變，保障居民的權利和自由，促進經濟社會不斷進步，有序發展香港的民主建設，發揮了堅實的制度保障作用，成為一國兩制在香港成功實踐的法律基石。

「一國兩制」是個矛盾統一體。它在香港全面準確的落實是中國 21 世紀發展大局中的重要環節，可謂牽一髮而動全身。隨著本港政治發展的不斷深入，香港特區自身的管治工作也更加繁複多面、頭緒多端、矛盾頻發，這是事物發展的必然規律和必經過程。面對這樣錯綜複雜的局面，在處理香港目前亟待解決的各類問題時，唯有始終如一地秉持「一國兩制」的完整原意，在不同利益關切中取

得最優平衡，香港管治和「一國兩制」實踐才能取得最好效果，香港的政治規矩才能逐漸得以建立，政治生活才能逐漸轉向有序，政治生態才能逐漸走向健康，「一國兩制」在香港特別行政區的實踐也才更能得到國際社會的認可和讚譽。

5. 豐富「一國兩制」在香港的實踐：「旋轉門」制度

5.1 導論

政治學上所謂的「旋轉門」（Revolving door）制度，指的是政、商、學界優秀人才在公共部門和私人部門之間流轉任職的一種制度。其基本特徵，是政府官員與社會精英之間的恒常性「跨界流動」。「旋轉門」制度通常是雙向的，包含「轉入」和「轉出」兩個環節。所謂「轉入」，指商、學界的優秀人才，經由制度性管道，而進入政府任職。所謂「轉出」，指政府官員經由制度性管道，進入商、學界工作。這種雙向流轉的制度設計，使得政、商、學界的優秀人才有可能進行頻繁而有序的「跨界流動」。

在這一部分研究的是香港特區行政體系中的「旋轉門」制度。我們希望從一種「制度主義徑路」出發，對香港「旋轉門」制度的原理、歷史、框架、問題及改革等面向作出闡釋。我們認為，在「行政主導」的政治體制中，特區政府可以通過「旋轉門」制度，吸納社會各界的優秀人才，從而有效地平衡乃至整合由於「建制派」與「泛民派」之爭而撕裂的香港社會。

5.2 「旋轉門」制度的基本原理

5.2.1 「旋轉門」制度的起源及基礎

為了理解「旋轉門」制度的基本原理，我們首先必須探討其制度基礎。從歷史上看，「旋轉門」制度最早出現在實行選舉制民主的國家與地區。例如，美國總統委任政府官員，英國首相提名內閣成員，都屬典型的具有「旋轉門」性質的制度實踐。因此，我們必須從理論上回答一個問題：為何「旋轉門」制度起源於選舉制民主？

一般而言，選舉制民主具有兩項基本特徵。第一，競爭性。在實行選舉制民主的國家或地區，政治派系（如政黨、政治聯盟或利益團體）必須通過贏得選舉，

來取得執政地位。為了贏得選舉，各種政治派系會提出彼此競爭的政綱，並以此為基礎，爭取選民的認可與支持。

第二，週期性。選舉制民主的政治週期，在很大程度上是由選舉週期所決定的。週期性的選舉，使政府得以實現制度性的輪替。新政府上台之後，可能會調整和改變往屆政府的政治願景和政策目標，使國家進入新一輪政治週期。例如，美國前任總統奧巴馬（Barack Obama）一直將推行「奧巴馬醫改計劃」（Obama Care）當作一條重要政綱，但現任總統特朗普卻致力於廢除這一計劃。

在選舉制民主當中，任何政治派系，即便贏得了執政地位，在執政過程中依然可能受到泛民主派的掣肘。試想，如果通過選舉上台的行政長官（如總統、首相），與其餘文官——尤其是高級文官（如部長、大臣）——分屬相互對立的政治派系，行政長官將不可能有效地領導文官隊伍。這樣一來，政府內部很容易產生不可調和的爭議與分歧，繼而無法制定任何可行的政治方案。因此，為了保證施政的平穩有效，行政長官一般會邀請政見相似的優秀人才加入其政治團隊，並視情況加以委任，以組建一支富有政治共識的文官隊伍。這就導致了一個後果：文管系統會隨著政府的換屆選舉，而發生週期性的人員換班。

然而，行政長官對文官的政治委任，必須被控制在合理規模之內，否則會造成一系列消極的政治影響。首先，政治委任的規模如果過大，很容易滋生政治腐敗，使政治委任淪為一種錢權交易。例如，美國在歷史上曾長期實行所謂的「政黨分贓制」（spoils system），執政黨通過將文官職位分配給本黨的效忠者，而達到控制行政機構的目的；文官與其所屬政黨共進退，每次選舉結束之後，文官系統都將迎來一次集體換班。由於政府中有大量文官職位可供委任，政黨上台之後，可以通過政治委任，對選舉中的贊助人「論功行賞」，以鞏固本黨的政治基礎；文官就職之後，則會傾向於以權謀私，在任期內儘量攫取利益。在「政黨分贓制」之下，政治委任的標準不是委任對象是否有政治才能，而是他們是否效忠於本黨，尤其是他們是否對選舉作出了貢獻。這導致政治委任淪為了一種純粹的錢權交易，在美國引發了相當嚴重的政治腐敗現象。

其次，政治委任的規模如果過大，很容易造成造成嚴重的政治動盪，繼而影響到政府的有效運轉。不同於前工業化時代的農業社會，現代社會的結構更為複

雜，分工更為精細，而界別也更為多元。為了進行有效的社會治理，現代國家逐漸背離了古典自由主義的「守夜人」理念，轉而接受了一種更為積極能動的政府哲學。由此出發，政府所承擔的職能越來越多，其規模也越來越大。相應地，文官隊伍也逐漸發展壯大，成為一個人員眾多的職業群體（乃至社會界別），在政府各職能部門的日常運轉中發揮著不可或缺的重要作用。如果每次政府換屆之後，文官都系統要集體換班，那麼文官隊伍勢必會處於一種極不穩定的流動狀態，無法積累行政經驗和提高行政能力，從而使政府變得效率低下。

為了將政治委任控制在合理規模之內，政府需要一個行之有效的判斷標準，以決定哪些文官職位可以被納入政治委任的範疇，而哪些文官職位不應當受到選舉週期的影響。這就催生了所謂的「兩官分途」原則。

時至今日，在實行選舉制民主的國家和地區，文官制度普遍會採取「兩官分途」原則。文官被分為兩類，分別被稱為「政務官」（political official）和「事務官」（civil servant）。政務官又稱為「政治官員」或「政治委任官員」（politically appointed official），一般由選舉和任命產生，其主要職責是制定國家和地區的大政方針和發展規劃，並對相應的政策後果擔負責任。政務官實行任期制，其人員構成會隨著政府的換屆選舉，而週期性地發生變動。行政首長作為首席政務官，可以委任自己的政治團隊中的成員，取代上屆政府的政務官。例如，在英國，每次議會選舉結束之後，下議院多數黨黨魁將成為新任首相。首相有權決定本屆內閣人選，而上屆內閣則隨之解散。相比之下，美國總統對政務官的決定權要稍小一些。《美國憲法》第二條規定，總統可以提名大使、公使及領事，最高法院法官，以及一切其他在憲法中未經明定、但以後將依法律規定而設置的合眾國官員，但具體的任命必須取得參議院的同意。

事務官又稱為「公務員」，一般通過競爭性考試而擇優錄用，其職責是執行政務官所作出的具體決策，而不必對政策後果負責。事務官實行常任制，其任職不受選舉週期的影響，任免、考核、獎懲、升遷、退休等皆有具體的法律作出規定，人員構成比較穩定。此外，政務官產生於選舉和任命，因此不可避免地被打上了「派系性」（partisanship）的烙印。相比之下，事務官強調「政治中立」原則，一般要避免捲入派系紛爭。

「兩官分途」原則精準地體現了現代政府的「二元論」(dualism) 權力結構。這種權力結構的理論基礎，是一種關於政府功能的抽象理解。概括而言，政府功能可以被分為兩種：「政治」(politics) 與「行政」(administration)。所謂「政治」，就是國家意志的表達；所謂「行政」，則是國家意志的執行。由此出發，行政機構的權力可以被分為政治權力(political power) 與行政權力(administrative power)。前者是制定政策的權力，由政治官員行使；後者則是執行政策的權力，由公務員行使。必須指出的是，政府功能意義上的「行政」，不同於政府機構意義上的「行政」。例如，在美國憲法的話語體系中，總統作為一個「行政機構」，一般也被稱為「執行分支」(Executive Branch)；但總統可以通過行使《美國憲法》所賦予的對國會通過法案的否決權，而行使重要的政治權力。²⁷²

根據「兩官分途」原則，政府換屆所帶來的人事變動，僅僅涉及到政治官員隊伍，而不會擴展到公務員隊伍。這種「分而治之」的制度設計，將政治委任限定在政治官員的範疇之內，既減少了政治腐敗的機會，又降低了政府換屆所帶來的政治動盪。公務員隊伍的人員構成相對穩定，他們可以在積累行政經驗的過程中，不斷提高行政能力，為政府的有效運轉保駕護航。也正因此，在實行選舉制民主的國家和地區，文官制度都體現出一種「雙軌制」的結構性特徵，而每一條「軌道」的順利運行，都有賴於一系列特定的制度設計。本文所研究的「旋轉門」制度，即是一項與政治委任密切相關的重要制度。

5.2.2 「旋轉門」制度的政治功能

在「兩官分途」的制度結構中，行政長官是政治官員的首腦，有權任命其他政治官員。然而，為了避免政治委任徹底淪為「政治分贓」，行政長官在組建政治官員隊伍時，就不能純粹以政治立場為標準。換言之，行政長官不僅要考慮委任對象是否與自己存在政治共識，還必須考慮他們是否具備足以勝任管治工作的政治才能。

²⁷² Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government*, London: Routledge, 2017, Chap.1-2.

然而，現代社會的的產業結構相當複雜，行業分工也日趨精細，因此，政治人才不可能只集中于職業政客群體，如議員或公務員，而是會廣泛分佈於各種各樣的社會界別，如工商界和學術界。因此，政治委任制度應當盡可能地拓展委任對象的範疇，使來自社會各界的優秀人才都可能進入政府任職。這種現實的政治需求，催生了以政、商、學界優秀人才的「跨界流動」為基本特徵的「旋轉門」制度。

時至今日，在實行選舉制民主的國家和地區，「旋轉門」制度發揮著越來越重要的政治功能。例如，在美國，大多數重要的政治官員職位，如內閣部長，都由總統親自提名，絕少由公務員或議員「轉任」；來自私人部門的社會精英，正是這些職位一個主要來源。據統計，「從 1897 年到 1973 年美國政府中與公司有聯繫的公職人員占比高達 76%。在政府部門高層領導中存在大量曾在公司和銀行擔任過高管的官員。根據 CRP 數據庫資料，截至 2014 年，美國『旋轉門』人物基本上覆蓋了美國的主要行業」。²⁷³ 相比之下，英國雖然沒有大量政治任命職位，但自 1990 年代以來，公務員系統對政府的支配力逐漸降低，越來越多的社會精英從私人部門進入政府任職，這使得「旋轉門」制度變得日趨強勢。

概括而言，一個理想的「旋轉門」制度，應當發揮兩方面的政治功能，分別是「政治吸納」（political incorporation）與「政治問責」（political accountability）。

政治吸納

「旋轉門」制度發揮的第一個政治功能，是政治吸納。這一功能的主要載體，是作為「轉入」制度的政治委任制度。為了充分發揮政治吸納功能，政治委任制度應當具備相當程度的開放性。換言之，它不能只開放給特定的社會群體，而要開放給各種社會界別，使廣泛分佈於各行各業的優秀人才，都有可能被制度性地吸納到政治團隊當中。

²⁷³ 石培培：「大數據視角下的美國『旋轉門』關係網——基於 1.6 萬餘名美國公職人員的數據分析」·《當代世界》·2017 年 09 期。

「旋轉門」制度的政治吸納功能，可以產生積極的政治效應。第一，將社會各界的優秀人才吸納到政府中任職，可以有效地 增強政府決策的智力支持，豐富執政聯盟的社會構成，擴大政府的認受性基礎。第二，被吸納到政府中的優秀人才，可以在不斷積累政治經驗的過程中，進一步提高自身的政治才能，以為長遠的政制發展提供人才儲備。

政治問責

「旋轉門」制度發揮的第二個政治功能，是政治問責。這一功能的主要載體，是與「轉出」制度相關的監管制度。

第一，在職監督。政治委任官員可以在其分管的領域內，主導具體政策的制定。如果他們在行使權力時，沒有充分進行理性論證，或有意從事尋租行為，政策的合理性就無法得到有效保證。此外，政治委任官員還必須謹言慎行，維護自身誠實、公正的外界形象，以增強民眾對政府的信任感。當政治委任官員主導的具體政策出現重大失誤，或其個人言行出現嚴重瑕疵時，他們就必須接受問責，情節嚴重時甚至必須引咎辭職。例如，2014 年 4 月，奧巴馬提名的美國衛生與公共服務部部長凱瑟琳·西貝利厄斯，因為在推行「奧巴馬醫保」的過程中出現嚴重失誤，而引咎辭職；2017 年 9 月，特朗普提名的美國衛生與公共服務部部長湯姆·普萊斯，則因為花費公款乘坐昂貴的私人飛機，而引咎辭職。

第二，離職規管。「旋轉門」制度的一個重大隱患，就是不同社會界別之間——尤其是規管方和被規管方之間——的人員流動，很容易誘發利益交換和利益輸送關係。這種情況尤其容易發生於政治委任官員離職前後的時間段。一方面，如果政治委任官員希望在離職之後，進入特定產業領域工作，他們在離職之前的一段時間裡，即可能刻意向該產業領域「示好」。另一方面，如果政治委任官員在離職之後，進入私人部門工作，他們很可能動用之前積累的政治資本，影響政策趨勢與規管力度。因此，實行「旋轉門」制度的國家和地區，一般都會對政治委任官員進行一定程度的離職規管。例如，美國的《1978 年政府倫理法》（Ethics

in Government Act of 1978) 就規定，文官離職之後，在從事與其在政府任職期間職務有關的商業活動之前，必須經歷一定的禁止期。²⁷⁴

「旋轉門」制度的政治問責功能，從根本上鞏固了政府的認受性基礎。第一，要求政治委任官員對自己的政策後果擔負政治責任，有利於提升政策質量，糾正政策失誤，提高政府的管治能力。第二，要求政治委任官員謹言慎行，避免個人利益與公共利益構成衝突，有利於確保施政為民，提高官員質素，維護政府形象，防止「旋轉門」制度成為滋生腐敗的溫床。

5.3 香港「旋轉門」制度的歷史背景

在港英時代，香港並不存在一個嚴格意義上的「旋轉門」制度。在《英皇制誥》和《皇室訓令》等文件所確立的政治體制下，港督由英國女王委任。他代表女王，是香港的最高權威，集立法權與行政權於一身；只需對女王負責，而不必對公眾負責。²⁷⁵ 雖然港督可以委任華人出任行政、立法兩局非官守議員，但「兩局」均由港督兼任主席，其定位僅僅是港督的諮詢機構，並不享有實質性的行政權與立法權。因此，「兩局議員」委任制度很難被視為一種規範意義上的「旋轉門」制度。

從歷史視角出發，香港的「旋轉門」制度，是特區政府為了應對回歸初期的管治危機，以及香港的新政治秩序，而作出的制度創新。

5.3.1 香港回歸前後的政治安排

²⁷⁴ Pub. L. 95-521, Title V.

²⁷⁵ 正如有學者所言，「港督的法定權力可以達到這樣的程度：如果他願意行使其全部權力的話，他可以使自己成為一名小小的獨裁者」。這種以港督為中心的政治體制，為香港奠定了「行政主導」的政治傳統。參見 [英] 諾曼·J. 邁因納斯：《香港的政府與政治》，任秀珊等譯，上海：上海翻譯出版社，1986年，第94頁。可參照金耀基：「行政吸納政治：香港的政治模式」（1975），《中國政治與文化》（增訂版），香港：牛津大學出版社，2013年，第229-254頁。

要想理解香港「旋轉門」制度的歷史起源，我們必須認識香港回歸前後的歷史背景。在回歸前，香港面臨的首要問題是如何繼續保持繁榮穩定。1984年，中英兩國就香港問題達成協議後不久，鄧小平在會見港澳同胞國慶觀禮團時即表示：「我們有了一個共同的大前提，一個共同的目標，就是愛祖國，愛香港，在今後十三年和十三年以後保持香港的繁榮和穩定。」²⁷⁶ 因此，中央在確定第一屆行政長官人選時，必須從香港的實際情況出發，考慮相關安排。

在香港回歸祖國前的過渡期內，各方普遍將工商界與公務員隊伍視為未來特區管治所依靠的兩個主要力量。一方面，香港是一個商業大都市，工商界的信心對於繁榮穩定的重要性不言而喻。在有意角逐第一屆行政長官的人士中，出身于工商界的董建華先生亦為各方所普遍接受。在多種因素的綜合作用之下，董建華當選為香港特區第一屆行政長官。

另一方面，在港英時代，香港管治的主要力量是公務員隊伍。尤其是從 20 世紀 50 年代起，在公務員當地語系化政策的影響下，加入公務員隊伍成為香港華人參政的主要途徑，而本地政治人才亦大多集中於公務員隊伍當中。因此，回歸之時，為了維護公務員士氣，保證平穩過渡，原有的司、局、署等架構基本沒有發生改變，大部分司、局長留任並繼續由公務員擔任。

這一安排亦體現到了基本法關於「公務人員」的條款當中。基本法第一百條規定，「香港特別行政區成立前在香港政府各部門，包括員警部門任職的公務人員均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準」。基本法第一百零三條規定，「公務人員應根據其本人的資格、經驗和才能予以任用和提升，香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度，包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構，除有關給予外籍人員特權待遇的規定外，予以保留」。

縱觀第一屆特區政府的管制團隊，行政長官由工商界人士董建華出任，而行政長官以下、由主要官員構成的最高決策層，除律政司司長梁愛詩和工務局局長鄺漢生外，其他的司、局長全部出身於公務員隊伍的政務職系。尤其是作為特區

²⁷⁶ 鄧小平：「保持香港的繁榮和穩定」（一九八四年十月三日），《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社，1993年，第72-76頁。

政府「二把手」、在當時被視為「公務員之首」的政務司司長一職，由被視為公務員精神領袖的陳方安生出任。這一政治安排的主要目的，自然是希望工商界人士與公務員隊伍能夠形成一個強有力的「管治聯盟」，確保香港的平穩過渡，使香港回歸祖國後依然能繼續保持繁榮穩定。

5.3.2 「公務員治港」的歷史起源

為了解這一過渡安排，我們有必要對公務員隊伍在港英政府中的重要位置有一個基本認識。概括而言，港英政府的公務員，尤其是高級公務員，一般都具有二重身份。從制度形式上講，港英政府的公務員採取的是事務類公務員的架構，實行常任制，其招聘、雇用、考核、紀律、培訓和管理等皆有章可循。然而，從制度功能上講，港英政府的高級公務員，尤其是政務職系 (Administrative Officers, 簡稱 AOs)，是決策層的一部分，因此又被定位為「政治官員」。²⁷⁷

港英政府公務員的這種獨特身份，本質上是「行政吸納政治」的管治策略的產物。華人學者金耀基指出，英國於 1842 年佔領香港時，香港尚是一個沒有士紳的鄉村社會，但到 19 世紀末，香港已逐漸發展出一個有活力的、以中國人為主體的都市社會。為了彼此互助和發展，中國人在港英管治之下建立起不同種類的極具影響力的社會組織，如東華三院、保良局及街坊會，並逐漸形成一種與港英政府的「正式權力體系」並行存在的「非正式權力體系」。²⁷⁸

隨著香港華人社會的發展壯大，港英政府的統治地位亦受到衝擊。例如，1966 年，天星輪渡漲價，引發香港華人大規模抗議；1967 年，受內地革命風潮影響，香港左派發起了轟轟烈烈的「反英抗暴」運動。殘酷鎮壓了 1967 年反英抗暴運動以後，港英政府開始制度性地將華人社會的「非正式權力體系」吸納及整合到港英政府的「正式權力體系」當中，以避免羽翼日益豐滿的華人社會出現反殖民

²⁷⁷ 王永平：「沒有 AO，就沒有問責制——AO 系列之一」，《信報財經月刊》，2009 年 10 期。

²⁷⁸ 金耀基：「行政吸納政治：香港的政治模式」(1975)，《中國政治與文化》(增訂版)，香港：牛津大學出版社，2013 年，第 244-245 頁。

力量，從而維護殖民統治的穩定。為此，港英政府改變了由英國人壟斷政府職務的舊式管治策略，發展出「行政吸納政治」的新式管治策略。²⁷⁹

根據金耀基的論述，「『行政吸納政治』是指一個過程，在這個過程中，政府把社會中精英或精英團體（elite group）所代表的政治力量，吸收進行政策結構，因而獲致某一層次的『精英整合』（elite integration），此一過程，賦予了統治權力以合法性，從而，一個鬆弛的、但整合的政治社會得以建立起來」。²⁸⁰ 在這一管治策略之下，從 1970 年代開始，英國殖民者一方面嚴厲鎮壓華人社會的抗爭運動，以免反殖民力量發展壯大；另一方面又加速推行公務員當地語系化政策，力圖通過行政體系吸納華人精英的政治參與，以實現一種「草尖式」（grass tops）的「精英整合」。

在「行政吸納政治」管治策略之下，對於港英時代的華人精英而言，擔任公務員是一條最主要的從政途徑。也正因此，從 1970 年代以後，香港公務員隊伍以迅速發展壯大，並培養出一批熟悉本地政治運作、積累了一定政治資本的高級公務員。金耀基認為，在回歸之前，港英政府的行政結構相當龐大複雜，增長速率亦頗為驚人，「在一九四九年，還只有 17500 人；一九五九年，增至 45000 人；一九七一年，再增至 81500 人；到了一九八二年，則已達 139300 人之數」。²⁸¹

所謂「行政吸納政治」，其實是一種「去政治化的政治」。港英政府強調，公務員隊伍應恪守「政治中立」的原則。然而，從制度起源上講，公務員當地語系化政策的初衷是維護殖民管治，因此具有高度「政治化」的本質。這種「去政治化的政治」，進一步強化了香港「行政主導」的政治傳統。

在港英政府的公務員體系中，政務職系的體制內地位與精英化程度最高，是高級公務員的主要來源。²⁸² 特區政府的很多高級官員，如前任行政長官曾蔭權、

²⁷⁹ 同上，第 246-248 頁。

²⁸⁰ 同上，第 235 頁。相關批評，可參見吳增定：「行政的歸行政，政治的歸政治」，《二十一世紀》，2002 年，第 12 期；強世功：《中國香港：政治與文化的視野》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2014 年。

²⁸¹ 金耀基：「行政吸納政治：香港的政治模式」（1975），《中國政治與文化》（增訂版），第 242 頁。

²⁸² 一直以來，政務官都屬大學畢業生的理想工作。尤其在回歸之前，每年的上萬名考生中，

行政長官林鄭月娥、政務司司長張建宗等，以及很多高級公務員，如各決策局常任秘書長、署長等，都出身於政務職系。因此，有香港人將公務員隊伍稱為「公務員黨」，將「港人治港」稱為「公務員治港」乃至「AO 治港」——AO 即「政務官」（Administrative Officer）的英文縮寫。「政務官」這一名稱，巧妙地體現了該職系的二重身份——AO 採取的是事務類公務員的架構，但同時又要參與政策制定，因此被冠以「政務」之名。

公務員薪俸及服務條件常務委員會在 1979 年呈交總督的《公務員薪俸檢討報告書》中有一段論述，簡明扼要地說明瞭政務職系在港英政府中的重要性。

*政務職系為政府整個結構最重要的一部分。各階層的政務主任均須參與公共政策的制訂、調協及監察工作。同時，由於香港地位特殊，此等人員亦須具備良好的政治及實際判斷力，布政司署內的政務司（即現在的民政事務局局長）及首長級職位，多由政務主任擔任。*²⁸³

在港英時代，港督領導的公務員隊伍是香港管治的主要力量。金耀基認為，「香港的真正的統治權是落在一個龐大的現代化的文官系統手中的。從比較的尺度來說，香港的行政體系是有很高的法治精神和專業水準的」。²⁸⁴ 劉兆佳則進一步指出，在港英時代，「人數不多的政務官乃所謂『天子門生』，他們作為一個有共同價值觀、管理理念、豐富行政經驗和高度團結的隊伍，在英國人的領導下，負起政府治理香港的重任」。²⁸⁵

只有二三十人可被錄用，因此一度被稱為「天子門生」。參見劉兆佳：《回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設》，香港：商務印書館，2012 年，第 122-127 頁。

²⁸³ 轉引自王永平：「沒有 AO，就沒有問責制——AO 系列之一」，《信報財經月刊》，2009 年 10 期。

²⁸⁴ 金耀基：「行政吸納政治：香港的政治模式」（1975），《中國政治與文化》（增訂版），第 242 頁。

²⁸⁵ 劉兆佳：《回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設》，香港：商務印書館，2012 年，第 122 頁。

有鑑於此，在回歸前後，中央與香港社會都將維護公務員士氣，視為保證平穩過渡的一個重要條件。此外，香港公務員隊伍本身的高質素與專業化，使其被普遍視為特區政治人才的一個主要來源。據一位香港政界人士回憶，回歸之前，「在中方眼中，公務員穩定及整個政府平穩過渡高於一切，甚至比任何政治人物更重要，每次我去北京，他們都問我關於公務員的問題」。²⁸⁶

在基本法制定過程中，公務員士氣問題得到高度重視。基本法確立的特區政治架構大體保留了香港原有的公務員制度，尤其是以培養「管理通才」為宗旨的政務職系。根據香港特區公務員事務局對政務職系的定義，「政務職系人員是專業的管理通才，在香港特別行政區政府擔當重要角色。他們會定期被派往各決策局和部門擔任不同職位，平均每兩至三年調職一次。透過定期的職位調派，政務主任可以接觸不同層面，汲取各方面經驗，發展多方面才能和從事多樣化的工作」。²⁸⁷時至今日，特區政府公務員隊伍依然是香港管治的主要力量之一，其規模十分可觀。據香港公務員事務局統計，截至 2018 年第一季度結束，特區政府共有 178018 個公務員職位編制，實際有 171458 個公務員。

5.3.3 「公務員治港」面臨困難

然而，香港回歸不久，上述政制架構與人事安排就暴露出嚴重問題，並引發了嚴重的管治危機，主要表現為：行政長官與公務員隊伍之間難以默契配合，乃至被公務員隊伍「架空」，由此導致特區政府施政困難。

在第一屆特區政府中，行政長官董建華出身於工商界，缺乏從政經驗，亦不熟悉特區政府的日常運作。此外，董建華相當於「孤身」進入特區政府，尚未招募到自己的管治團隊。相反，在回歸初期的政制架構中，政務司司長陳方安生可以統領整個公務員隊伍。陳方安生作為港英政府首位華人布政司，經過多年公務員歷練，具有精明的政治手腕，在回歸後還獲得泛民主派支持，被擁戴為保證香港「高度自治」的「香港良心」。在此背景下，權力爭奪在所難免。

²⁸⁶ 李鵬飛：《風雨三十年——李鵬飛回憶錄》，香港：CUP 出版，2004 年，第 85 頁。

²⁸⁷ https://sc.csb.gov.hk/gate/gb/www.csb.gov.hk/tc_chi/grade/ao/425.html

在回歸初期的一系列政治風波中，董建華與陳方安生二人都立場有別、貌合神離，而「董陳配」亦合作不暢、難以維繫。例如，董建華支持全面落實母語教學，但在陳方安生力爭之下，最後有 100 所中學獲准維持英文教學資格。有評論認為，「董陳配」導致特區政府高層出現「兩個司令部」，權責不清，政出多門，相互抵牾，難以統一。行政長官發起和支持的多項政策都難以落實，特區政府亦因此面臨施政困難。隨後，陳方安生上北京述職，返港後即以私人理由請辭，提早於 2001 年 4 月 30 日退休，結束了長達 38 年的公職生涯。

然而，特區政府施政困難的問題，並沒有隨陳方安生辭職而得到妥善解決。董建華擔任第二屆行政長官期間，香港的管治問題愈發嚴重，直到 2003 年迎來一次「總爆發」。2003 年 7 月 1 日，以反對「23 條立法」為藉口，加之經濟下行與「非典」疫情的影響，在一些民主派人士推動下，香港爆發回歸以來最大規模抗議遊行，參與者不僅有民主派人士，亦包括工商及專業界人士、普通市民乃至公務員。董建華的民望亦隨之下跌。

事實上，「董陳配」難以維繫，部分原因當然是董建華與陳方安生在施政理念、政治經驗及行事風格等方面的巨大差異，但更主要原因則是香港回歸初期的政制架構本身蘊含的結構性難題。基本法規定，行政長官是「香港特別行政區政府的首長」，其職權之一就是「領導香港特別行政區政府」。因此，從憲制結構上講，公務員隊伍應當接受行政長官領導。然而，香港承接了英國文官制度的傳統，公務員奉行「政治中立」原則。在主要官員大多由公務員出任，而特區政府又沒有對「政治中立」原則作出進一步解釋的情況下，很多公務員簡單地認為，「政治中立」指公務員不應受政治的影響和干預。換言之，公務員如與行政長官意見相左，應當堅持己見，拒絕妥協，方是「政治中立」。這導致行政長官與主要官員及公務員隊伍之間的結構性關係很難理順，權責不清，政出多門。更有甚者，行政長官很容易被公務員隊伍「架空」，其令不行，而其禁不止。

在此背景下，香港社會有人提出，「董陳配」問題的根源，在於行政長官不熟悉公務員運作，無法駕馭公務員隊伍，導致政府空轉，無法有效運行，因此香港應該回到「公務員治港」的傳統。然而，由於香港社會、政治環境的變化，香

港公務員在回歸之前和回歸之後面臨完全不同的政治、經濟及社會環境，導致這一政策建議並不具備可行性。究其原因有五。

第一，回歸之前，港英政府高度專制，香港的重大決策都在倫敦，公務員僅僅負責執行，因此公務員的執行能力強，但缺乏決策能力、規劃能力和組織協調能力。香港回歸以後，中央授權香港實行高度自治，但公務員隊伍作為香港管治的主要力量，卻難以勝任新政治秩序下複雜的政治工作，由此導致在新機場運作混亂和「公屋短樁」等一系列公共事件上，特區政府的處理方式都引發了公眾的強烈不滿。

第二，港英時代的公務員，尤其是政務職系，往往以培養「管理通才」為宗旨。但回歸以後，隨著香港社會進一步發展，特區政府面臨的管治問題變得越來越複雜化、精細化和專業化，這使得公務員隊伍很難實現「管理通才」的自我期許，難以為政治委任官員提供充足的人才儲備。正如劉兆佳所說，「在急劇變化的政治、社會和經濟環境中，在全新的中央與地方關係以及在回歸後各種危機接踵而來的情況下，公務員的知識、歷練、人脈關係和政治能力對應付局面顯然力不從心，減少了港人對公務員的敬意」。²⁸⁸

第三，在港英政府的專制統治下，公務員的決策失誤無人批評，由此形成了「公務員治港」的神話。香港回歸以後，特區政府面臨立法會、法院、政黨和傳媒的掣肘和監督，而特區公務員由於缺乏政治訓練，無法有效應對選民、傳媒和公眾的要求。

第四，港英時代培養起來的公務員習慣於「政府集體負責，個人毋需問責」的「集體負責制」，不願承擔政治責任。然而，基本法雖然沒有對問責制度作出明確規定，但多次出現「負責」一詞，體現了強烈的問責精神。例如，第四十三條規定，「香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責」；第六十四條規定，「香港特別行政區政府必須遵守法律，對香港特別行政區立法會負責」；第九十九條規定，「公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責」。特區政府原公務員事務局局長王永平曾撰文指出，受基本法體現的問責精神的影響，「香港市民第一次認為『港人治港』的行政長官及主要

²⁸⁸ 劉兆佳：《香港社會的民主與管治》，北京：中信出版社，2016年，第166頁。

官員應該為政策的後果承擔責任，因而愈來愈不接受殖民地時代的『政府可以有錯，但個別公務員只要奉公盡責便沒錯』的公務員定律。²⁸⁹ 因此，公眾迫切要求特區政府建立一種新的「個人問責制」取代之前的「集體負責制」，使主要官員能夠為其政策後果負責。

第五，由於公務員是終身制，而行政長官卻有任期，公務員施政失誤的政治後果最後要由行政長官來承擔，由此導致的權責不清問題，不利於「行政主導」政治體制的有效運轉，長此以往，將阻礙「一國兩制」的事業發展和香港特區的長治久安。

總而言之，「公務員治港」僅僅是特定歷史時期的產物，並不是香港管治的唯一選擇。在香港回歸後的新政治秩序下，「公務員治港」已走到盡頭，成為不可複製的歷史。對此，劉兆佳一針見血地指出：「現時的癥結是：高級公務員無法兼顧政治和行政角色。公務員的文化、過往的培訓和心態，都不適合政治工作。但回歸以後，由於社會形態的改變，香港需要高官肩負政治領導的角色。」²⁹⁰

5.4 香港「旋轉門」制度的發展脈絡

5.4.1 「旋轉門」制度的建立：「主要官員問責制」

由於「公務員治港」已走到盡頭，香港社會有人提出，為解決管治危機，香港應實行政治委任制度，設立政治任命官員，理順行政長官和主要官員及公務員隊伍之間的結構性關係，以免行政長官無法統率公務員隊伍甚至被公務員隊伍所「架空」。時任行政長官董建華接受了這一建議。

²⁸⁹ 王永平：「沒有 AO，就沒有問責制——AO 系列之一」，《信報財經月刊》，2009 年 10 期。

²⁹⁰ 「香港將實施回歸後最大改革——解讀高官問責制玄機」，
<http://news.sohu.com/19/13/news201891319.shtml>.

在 2000 年的《施政報告》中，時任行政長官董建華承諾，要研究在行政長官領導下，如何加強有關主要官員在不同政策範疇承擔的責任。²⁹¹ 在 2001 年的《施政報告》中，董建華講述了特區政府的初步構想，即在特區政府引入一套新的「主要官員聘用制度」，適用於三位司長和大部分決策局局長。²⁹² 2002 年 4 月 17 日，董建華出席立法會，介紹「主要官員問責制」（以下簡稱「問責制」）的基本框架和制度細節。²⁹³

第一，將特區政府最高層的官員，包括政務司司長、財政司司長和律政司司長，以及所有決策局局長，全部列入「問責制」範圍。這些官員將不會是公務員，而是以合約方式聘用的問責主要官員，年期為五年，但不超逾提名他們的行政長官的任期。在任期之內，他們各自負責由行政長官指定的政策範疇，統領所轄部門的工作，並且為其政策的成敗直接向行政長官負責。行政長官有需要時可以終止他們的合約。²⁹⁴

²⁹¹ 「董建華發表第四份施政報告（全文）」，

http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2002-01/18/content_5098793.htm.

²⁹² 「董建華發表 2001 年施政報告（全文）」，

http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2001-10/11/content_5065231.htm.

²⁹³ 「董建華介紹香港政府高官問責制方案（全文）」，<http://www.chinanews.com/2002-04-18/26/179224.html>.

²⁹⁴ 曾蔭權上任後，改變了這一做法。在 2005 年的《施政報告》中，時任行政長官曾蔭權表示：「為了配合我對政治領導工作的專注，提高制度運作的效率，我授權政務司司長和財政司司長在政策統籌和協調上擔當重要角色，確保政府各項政策能夠密切配合，公共資源能夠更有效運用，避免政出多門或政策決而不行、行而不果，更好地兌現政府服務市民的承諾，和提升市民對政府的信任。」（「香港行政長官曾蔭權發表任內首份施政報告（全文）」，http://www.cnr.cn/news/200510/t20051012_504114584.shtml。）特區政府於 2006 年發佈的《進一步發展政治委任制度諮詢檔》對此作出瞭解釋：「過去幾年的經驗證明，要求 14 位政治任命的主要官員直接向行政長官匯報工作，令行政長官須直接管轄的範圍過寬。因此，行政長官在二零零五年十月發表他的首份施政報告時宣佈一系列措施，進一步加強政務司司長和財政司司長的協調職能，以便行政長官能專注於須親自處理的重要事宜。這些措施包括要求 11 位局長就政府的日常運作向政務司司長和財政司司長彙報，並加強由兩位司長聯合主持的政策委員會作為政策協調和初步審批的平臺的功能。透過政策委員會的會議，兩位司長確保政府政策經過詳細考慮，公共資源運用得宜，跨局議題獲得更佳協調。」（1.13）

第二，所有列入「問責制」的主要官員都進入行政會議，以強化行政會議的工作。他們直接參與制定特區政府的整體政策，決定政策推行的優先次序，協調跨部門的工作事項。

第三，在公務員體制中，原先由局長擔任的公務員職級和薪酬福利待遇保持不變，職稱改為常任秘書長，扮演問責制局長與公務員系統之間的重要樞紐角色。他們在問責制局長統領下，向問責制局長負責，協助制定和執行政策。

「問責制」由2002年7月1日起實施。為了配合「問責制」實施，特區政府出台了《問責制主要官員守則》。同年，特區政府還決定把行政長官辦公室主任一職也列為政治任命職位，由特首任命，向特首負責，也須遵守《問責制主要官員守則》，薪酬向局長看齊。

董建華主導的問責制改革的一項最主要舉措，是明確規定，公務員在「轉任」主要官員之前，必須先脫離公務員隊伍。換言之，主要官員不再由公務員出任。這一舉措的主要意圖，是解決兩方面問題。

第一，明確了行政長官與主要官員之間領導與被領導的結構性關係，增強了特區政府決策層的體系性和一致性，有利於緩解行政長官被公務員隊伍「架空」的問題，提高特區政府的管治能力。在此之前，以陳方安生為首的公務員隊伍，屢屢以公務員需恪守「政治中立」原則為由，拒絕支援及配合行政長官施政。「問責制」實施以後，公務員必須先脫離公務員隊伍，才能出任主要官員。由此，政治權力與行政權力得到了明確區分——行政長官與主要官員組成的政治團隊行使政治權力，公務員隊伍行使行政權力。司、局長的職務性質得到了明確：作為純粹的政治官員，他們不必遵守公務員的「政治中立」原則，而是由行政長官直接領導，對行政長官負責，並受公眾監督。換言之，主要官員不能再以「政治中立」為由，杯葛行政長官施政。

第二，確立了主要官員的「個人問責制」，增強了特區政府的政治問責能力，有利於提高特區政府的認受性。在此之前，特區政府的主要官員大多由公務員出任，而公務員則實行「集體問責制」，個人不必就施政後果承擔責任。在介紹「問責制」方案時，董建華表示，「我們所以要推行『問責制』，是要使到特區政府的主要官員，能夠為他們的施政承擔起責任；使到特區政府的領導層理念一致，

方向明確；民情在心，民意在握，同廣大市民、立法會、社會各界團體有密切的聯繫和溝通；使到施政的優先次序更明確，政策更加全面協調，為市民和社會提供更優質的公共服務」。²⁹⁵ 隨著「問責制」付諸實踐，主要官員開始脫離「政府集體負責，個人毋需問責」的公務員傳統，就自身的施政後果承擔相應責任。

5.4.2 「旋轉門」制度的擴大：「政治委任制度」

「問責制」極大地完善了《基本法》所蘊含的「旋轉門」制度框架。然而，為了適應香港政制發展的需要，這一制度框架還有待進一步擴大。

根據《基本法》第四十八條，行政長官負責提名的主要官員包括：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署署長，警務處處長，入境事務處處長，海關關長。「問責制」下的主要官員，則被進一步局限在各司、局長。這些職位的數量有限，「准入門檻」很高，只可能開放給已經享有很高社會地位的高級人才。如果政治委任官員的範疇只能局限於主要官員，無疑會使「旋轉門」制度的政治吸納能力受到極大限制，繼而對香港的政制發展構成挑戰。

首先，主要官員依然缺乏足夠的支援配合。回歸以來，特區政府的事務數量增長迅速，複雜程度亦與日俱增，這導致主要官員的工作負擔很重。為了確保其政策可以被順利落實，主要官員必須與民眾、媒體、立法會議員和政黨保持密切聯繫，盡可能使政策獲得廣泛的支持。然而，當時的主要官員只有 14 人，即便有公務員隊伍的支援配合，也根本不足以應付這項複雜的工作。此外，當時的政治層級過於單薄，在對主要官員的制度性支援配合上，還有很多亟待完善之處。例如，主要官員並無副手在他們不在香港期間協助他們處理立法會的事務。²⁹⁶ 這一現象如果長期得不到改善，必然會削弱特區政府的管治能力和認受性基礎。因此，特區政府應當擴大政治吸納的範疇，以增強對主要官員的工作支援。

其次，大量有志從政人士依然缺乏進入政府工作的制度性管道。香港如果要

²⁹⁵ 「董建華介紹香港政府高官問責制方案（全文）」· <http://www.chinanews.com/2002-04-18/26/179224.html>.

²⁹⁶ 《進一步發展政治委任制度諮詢檔》（2006）· 2.02 (a)。

逐步實現普選行政長官的政治目標，就必須在不同的政治層級培育一批政治人才。然而，由於主要官員的數量有限，對於有志從政人士而言，主要從政途徑依然是透過參選進身區議會和立法會。²⁹⁷ 這種過於單一的從政途徑，從長遠來看並不利於本地政治人才的培養。因此，特區政府應當擴大政治吸納的範疇，以完善對政治人才的培養機制。

不過，基本法並未禁止特區政府設立新的政治任命職位，這就為「旋轉門」制度的進一步擴大預留了空間。在 2005 年《施政報告》中，時任行政長官曾蔭權表示，「問責制」對香港的有效管治有利，亦切合香港的政制發展趨勢，但依然有待進一步鞏固完善。他指出，「當前最迫切需要的，是加強對政治委任官員的支援，讓他們可以更有效地制定和推行政策，積極與社會各方面溝通接觸，尋求公眾對政策的支持。因此，我們考慮在行政機關內設立少量專注於政治事務的新職位，以支援行政長官和主要官員的政治工作。這樣可提供新管道，讓有志從政的社會人士加入政府，實踐理想，亦可讓有志從政的公務員脫離公僕行列，投身政治事務」。²⁹⁸

2006 年 7 月，特區政府發佈《進一步發展政治委任制度諮詢檔》，詳細闡述了增設的新職位及其方案。2007 年 7 月，特區政府發佈《進一步發展政治委任制度報告書》（以下簡稱《報告書》）。《報告書》建議，每個決策局（公務員事務局除外）增設兩個政治任命職位，分別是副局長和局長政治助理，其任免皆由行政長官在聘任委員會的建議下作出，並須就各自範疇內事宜的成敗承擔政治責任。²⁹⁹

副局長主要負責協助主要官員處理各方面的政治工作，並在主要官員暫時缺席期間代理其職責。他們是局長的下屬，按照局長的指示工作。具體而言，他們負責協助局長處理兩方面的工作。第一，領導及策略。(1) 協助局長訂定政策目標和優先次序、制定政策和立法建議以達致所定的政策目標和優先次序、制定推

²⁹⁷ 《進一步發展政治委任制度諮詢檔》(2006)·2.02(c)。

²⁹⁸ 「香港行政長官曾蔭權發表任內首份施政報告(全文)」。

http://www.cnr.cn/news/200510/t20051012_504114584.shtml

²⁹⁹ 《進一步發展政治委任制度報告書》(2007)·4.03-4.05。

出這些政策和法例的時間表，以及訂定整體策略以取得公眾對這些措施的支持；

(2) 就一些需要政治意見的跨局事宜，與相關的局/部門進行協調，以確保達致政府政策所定的目標及優先次序。³⁰⁰

第二，立法會事務及政治聯繫。(1) 處理與立法會相關的事務並加強與立法會的工作關係；(2) 出席公眾論壇及其他場合，就政治團隊所提出的建議及決定解釋和辯護，並回應立法會議員、有關團體/人士和公眾人士的提問；(3) 與傳媒保持密切聯繫，以助傳媒知悉政府的政策思維；(4) 與其他有關團體/人士，例如區議會、政黨/政團、社區組織，以及工商、專業及其他組織保持溝通，並評估公眾情緒，以及建立廣大市民對政府政策及決定的支持。³⁰¹

局長助理透過副局長，向局長負責。具體而言，他們負責向局長和副局長提供兩方面的支援。第一，策略及政治意見。(1) 從政治角度為局長和副局長提供意見以供考慮；(2) 協助制定政策及立法建議，以及為訂定整體策略從政治觀點給予意見；(3) 就提交予立法會的檔和其他出版檔提供意見，點出當中他們認為有政治影響的地方，以及在局長和副局長的指示下處理具政治敏感成分之處 (4) 根據局長及副局長的指示，擬備演辭、傳媒發言和其他文章。³⁰²

第二，政治聯繫。(1) 為局長和副局長就處理政黨/政團發出的邀請及函件提供意見；(2) 就立法會事務向政黨/政團作出遊說的需要，不時作出評估，並按此向局長及副局長提供意見；(3) 在局長及副局長的指示下，進行與來自政黨/政團、區議會、社區組織，以及工商、專業及其他組織的成員的聯繫工作，向他們介紹局長轄下範疇的事宜，聽取他們就關注事宜的意見，以及爭取他們支持政府的有關政策；(4) 在局長和副局長的指示下，進行與傳媒的聯繫工作，傳達政府在有關政策及事宜上的立場；(5) 留意有關關注團體及社會大眾就政策事宜的意見，並評估政治影響。³⁰³

此外，《報告書》還建議，在政務司司長和財政司司長屬下，各開設一個政

³⁰⁰ 《進一步發展政治委任制度報告書》(2007)·4.12-4.14。

³⁰¹ 同上。

³⁰² 《進一步發展政治委任制度報告書》(2007)·4.15-4.16。

³⁰³ 同上。

治助理職位，其職級與職責等同於局長政治助理，以加強對二位司長的支援配合。司長政治助理的任免同樣由行政長官在聘任委員會的建議下作出，並須就各自範疇內事宜的成敗承擔政治責任。³⁰⁴

2007年12月，香港立法會通過了新的「政治委任制度」（以下簡稱「委任制」）。2008年6月開始，首批副局長和政治助理陸續上任。至此，香港的「旋轉門」制度基本成型。

在政府不同層級開設政治任命職位，極大地拓寬了特區政府的政治吸納範疇，增強了其政治吸納能力。一方面，主要官員得到了更有力的支援配合，可以更從容地應付管治與政治工作的需要，有利於提高特區政府的管治能力，鞏固其認受性基礎。

另一方面，除加入區議會或立法會之外，有志從政人士又獲得了一條可供選擇的從政途徑，從長遠來看有利於完善本地政治人才的培養機制。有志從政人士可選擇加入政府，出任較初級的政治任命官員職位，以取得政治經驗。如他們有意參加區議會或立法會選舉，或在他們政治生涯的較後階段重返政府出任較高級的政治任命職位，則擔任上述經歷亦會對他們有利。³⁰⁵

5.4.3 「旋轉門」制度符合基本法

中華人民共和國憲法和香港特別行政區基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎。因此，我們有必要討論「旋轉門」制度與基本法之間的關係。換言之，基本法能否為香港的「旋轉門」制度提供憲制基礎？

基本法第四十八條規定，行政長官的職權之一，就是「提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、副司長，各局局長，廉政專員，審計署署長，警務處處長，入境事務處處長，海關關長。建議中央人民政府免除上述官員職務」。這一條款通過賦予行政長官提名主要官員的職權，使行政長官可以在征得中央同

³⁰⁴ 《進一步發展政治委任制度報告書》（2007）· 6.01-6.05。

³⁰⁵ 《進一步發展政治委任制度諮詢檔》（2006）· 2.02 (c)。

意的基礎上，組建本屆政府的管治團隊，在事實上確立了香港「旋轉門」制度的基本框架。³⁰⁶

首先，這一條款包含了「轉入」制度的基本要素。行政長官可以從廣泛分佈於社會各界的優秀人才當中，挑選與自己政見相似者，提名其為主要官員，並報請中央政府加以任命。從規範意義上講，這一制度設計，已經具備了相當程度的開放性——它針對的不只是公務員隊伍，而是所有社會界別。自此，來自工商界、專業界、學術界等社會界別的政治人才，獲得了「轉入」政府任職的制度性管道，由此從根本上增強了政府的政治吸納能力。

其次，這一條款還隱含了「轉出」制度的基本要素。首先，行政長官可以建議中央免除主要官員職務，這一制度設計隱含了對主要官員的問責。當一位主要官員負責的具體政策出現重大失誤，或其個人言行出現嚴重瑕疵時，行政長官可以建議中央免除其職務，使其「轉出」政府，承擔相應政治責任。其次，主要官員可能由於與行政長官政見不合，而主動請辭，「轉出」政府。最後，每一屆行政長官，都可以提名本屆政府的主要官員隊伍，因此每一屆主要官員，都必須與本屆行政長官共進退。基本法第四十六條規定，香港特別行政區行政長官任期五年，可連任一次。當行政長官任期屆滿，本屆主要官員就會隨之「轉出」政府，並可能「轉回」之前的職業領域。

由此可見，雖然主流觀點認為香港的「旋轉門」制度肇始於2002年的「問責制」而成型於2007年的「委任制」，但早在基本法當中，「旋轉門」制度的基本框架已初具雛形。由此，我們可以更深刻地體會到基本法「超前立法」的立法技藝和深思熟慮的頂層設計。

5.5 香港「旋轉門」制度的基本框架

³⁰⁶ 事實上，在香港的政治話語中，存在兩種「主要官員」。一種是《基本法》第四十八條所規定的「主要官員」，另一種是《政治委任制度官員守則》所列明的「主要官員」。後者只包含司、局長，而不包含廉政專員、審計署署長、警務處處長、入境事務處處長和海關關長。在本文中，如無特別說明，「主要官員」皆採納《政治委任制度官員守則》的定義，只包含司、局長。

5.5.1 政治委任官員的範疇與職責

隨著「問責制」被擴展為「委任制」，《問責制主要官員守則》也被修訂為《政治委任制度官員守則》。根據《政治委任制度官員守則》，特區政府的政治委任官員主要由以下四類人士構成。

第一，「委任制」下的主要官員，即司、局長。司、局長由特首提名並報請中央政府任命。在特區政府當前的「三司十三局」架構下，司、局長共有 16 位，分別是：政務司司長、財政司司長、律政司司長、環境局局長、創新及科技局局長、民政事務局長、財經事務及庫務局局長、勞工及福利局局長、公務員事務局局長、保安局局長、運輸及房屋局局長、食物及衛生局局長、商務及經濟發展局局長、發展局局長、教育局局長、政制及內地事務局局長。主要官員須為行政長官所指派的政策範疇承擔責任，並統領有關政策範疇內的執行部門。主要官員負責制定、介紹政府政策及為政策辯護，以及爭取公眾和立法會的支持。他們須就政策的成敗向行政長官負責。³⁰⁷

第二，行政長官辦公室主任。行政長官辦公室主任由特首任命。他主要負責與各主要官員協作，制訂政策和決定政策的優先次序，以確保行政長官所定的政策和所作的決定得到全面落實；加強與行政會議及立法會的溝通；以及聯絡政黨及政團、以及社會各界及地區人士。他亦須監督行政長官辦公室的運作。³⁰⁸

第三，副局長。副局長由行政長官任命。特區政府當前共有 13 個決策局，除公務員事務局之外，其餘 12 個決策局皆設有副局長。副局長主要負責協助局長處理各方面的政治工作。副局長是局長的下屬，並按照局長的指示工作。他們會在相關局長暫時缺勤時代理其職責，出席立法會大會會議、轄下委員會、小組委員會及事務委員會的會議，以及代表政府發言。³⁰⁹

與其他決策局相比，公務員事務局較為特別，不設副局長與局長政治助理。對此，《報告書》的解釋是：「公務員事務局局長轄下有公務員事務局常任秘書長

³⁰⁷ 《政治委任制度官員守則》· 2.2。

³⁰⁸ 同上。

³⁰⁹ 同上。

和從屬常任秘書長的公務員，以及包括政務助理和新聞秘書在內的私人辦公室人員，負責為局長提供支援。與其他局長有所不同的是，在公務員事務局局長暫時缺席期間，公務員事務局常任秘書長將行使其權力及代理其職責，包括出席立法會大會、委員會、小組委員會及事務委員會的會議，以及代表政府發言。這反映了因應公務員事務局局長的工作性質而作出的獨特安排。鑒於上述安排，並考慮到公務員事務局的主要工作與管理公務員隊伍有關，我們認為公務員事務局並無需要如其他決策局般增設副局長及政治助理以支援局長。」³¹⁰

第四，政治助理。政治助理由行政長官任命。在特區政府的當前架構下，除公務員事務局之外，其餘 12 個決策局皆設有局長政治助理，再加上政務司司長政治助理與財政司司長政治助理，共 14 位。政治助理主要負責從政治角度為主要官員和副局長提供建議以供參考，並根據指示進行所需的政治聯繫工作。³¹¹

最後，還有一點值得注意。「委任制」所提及的「主要官員」，與基本法所列舉的「主要官員」，不完全是一個範疇。基本法第四十八條所列舉的「主要官員」，除司、局長之外，還包括廉政專員，審計署署長，警務處處長，入境事務處處長，海關關長。雖然特區政府對「旋轉門」制度的兩次改革都沒有涉及這些官員，但他們作為基本法規定的由行政長官提名並報請中央政府任命的主要官員，理論上也應當被歸入「政治委任官員」的範疇。

5.5.2 政治委任官員的離職規管

根據《政治委任制度官員守則》，政治委任官員的離職規管期為一年，所受規管可以分為兩類。

第一類規管，可以稱為「強制性禁令」。(1) 在離職後一年內，政治委任官員不得在任何牽涉或針對政府的索償、訴訟、索求、法律程式、交易，或談判中代表任何人。(2) 在離職後一年內，政治委任官員不得參與任何與政府有關的遊

³¹⁰ 《進一步發展政治委任制度報告書》(2007)·5.20。

³¹¹ 《政治委任制度官員守則》·2.4。

說活動。³¹²

第二類規管，可以稱為「建議性約束」。政治委任官員如欲在離職後一年內展開任何工作，在任何商業或專業機構出任董事或合夥人，或獨資或與他人合資經營任何業務或專業服務，必須事前徵詢行政長官所委任的專責委員會——「前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會」（以下簡稱「諮委會」）——的意見。委員會的審議過程必須保密，但所提出的意見則會公開。³¹³

「諮委會」發佈的《政治委任官員離職後工作指引》詳細介紹了其職權範圍與制度目的。首先，「諮委會」的職權範圍包括：（1）訂立原則和標準，以為前任行政長官和政治委任官員離職後的工作安排提供意見；（2）根據所採納的原則和標準，考慮前任行政長官和政治委任官員離職後的工作安排，並作出研究和提供意見；（3）考慮由行政長官辦公室轉介的其他個案，並向政府提供意見。其次，對政治委任官員實行「離職後工作約束」（post-office employment restrictions）的目的，是確保在離職後的一年內（「相關期」，the Relevant Period），前官員展開的任何工作，都不會與他們之前的政府工作構成利益衝突（conflict of interest），或使公眾對政府產生理由充分的負面看法。³¹⁴ 從目前情況來看，這一制度安排是比較有效的。政治委任官員離職之後，在展開新工作之前，基本都會接受「諮委會」提出的建議。

5.5.3 對公務員的特殊限制

一般而言，來自公務員隊伍的政治委任官員，不應在其政治委任職位任期屆滿或終止後，自動獲准返回原來的公務員職級及職位。假如他有意重投公務員行列，必須按照正常的途徑，通過公開及公平競爭的招聘程式，才可獲錄用。³¹⁵ 相比之下，來自學、商界的政治委任官員，在任期屆滿或終止後，在不構成利益衝

³¹² 《政治委任制度官員守則》· 5.27-5.28。

³¹³ 《政治委任制度官員守則》· 5.26。

³¹⁴ *Guidance Note on Post-office Employment for Politically Appointed Officials*, 1-4.

³¹⁵ 《公務員守則》· 3.10。

突的前提下，很容易「轉回」之前的職業。

《報告書》表示，這種對「旋轉門」制度的特殊限制，是為了維持公務員隊伍的「政治中立和專業」。「否則，政治委任官員與公務員隊伍的界線將越趨模糊，長遠而言會影響公務員隊伍實際上的政治中立或在這方面予人的印象。」³¹⁶

唯一的例外是公務員事務局局長。《公務員守則》規定，「根據現行安排，按政治委任制度出任公務員事務局局長一職者，須從在職公務員中挑選。他無須辭職或退休以脫離公務員隊伍，即可出任該職位。倘年齡符合條件，他在離任公務員事務局局長一職後，可重返公務員隊伍」。³¹⁷

對於這一例外，《報告書》也作出了解釋。《報告書》認為，公務員事務局局長負責公務員的政策和管理「出任該職位的人士需要得到公務員隊伍的尊重，並且讓公務員以及外界相信，他能夠維護公務員體制的誠信以及維護公務員隊伍的利益」。如果要求出任公務員事務局局長的公務員斷絕其與公務員隊伍的聯繫，「這將難以讓公務員以及外界相信，出任該職位的人士在面對政治壓力時，仍會竭力維護公務員體制的誠信及公務員隊伍的利益」。³¹⁸

5.6 香港「旋轉門」制度的當前問題

總體而言，香港的「旋轉門」制度發揮了重要的政治功能，提高了特區政府的管治能力，擴大了特區政府的認受性基礎。首先，通過規定政治委任官員不得由公務員兼任，特區政府確立了「兩官分途」的基本架構，增強了決策層的一致性，有利於施政平穩有效。其次，通過對政治委任官員進行一系列嚴格的在職監督與離職規管，並為有志從政人士開闢一條新的從政途徑，特區政府的政治問責及吸納能力都得到顯著提升。

然而，我們亦應承認，香港「旋轉門」制度的運行尚不盡如人意，還存在相當程度的改進空間。在這一部分，我們將著重分析香港現行「旋轉門」制度存在

³¹⁶ 《進一步發展政治委任制度報告書》(2007)·5.15。

³¹⁷ 《公務員守則》·3.10。

³¹⁸ 《進一步發展政治委任制度報告書》(2007)·5.17-5.19。

的問題及其原因。為進一步瞭解該制度的微觀運作，我們訪談了一些香港政界人士，本部分的分析亦將涉及我們的訪談內容。

5.6.1 行政長官及政治委任官員與公務員系統間的協調

概括而言，香港「旋轉門」制度在實踐中面臨的一個主要問題，就是政治委任官員乃至行政長官與公務員系統之間的協調仍存在困難。

早在第一屆特區政府期間，香港社會就有人指出，特區政府施政困難的一個主要原因，就是行政長官被公務員隊伍所「架空」。時至今日，這一問題依然沒能徹底解決，並困擾著香港「旋轉門」制度的實踐。在訪談過程中，有三位受訪者都表示，政治委任官員與公務員之間很容易產生隔閡；尤其是由政壇外界人士「轉任」的政治委任官員，很容易面臨與公務員合作困難的情況。究其原因有二。

第一，香港公務員的內部封閉性及其對特區政策決策和執行的巨大影響力，使得公務員可能在局部事務上「架空」政治委任官員乃至行政長官。

政治委任官員與公務員之間的關係，主要由《政治委任制度官員守則》和《公務員守則》這兩個規範性檔作出規定。尤其是公務員事務局於2009年出台的《公務員守則》，用很大篇幅論述「公務員與政治委任官員共事時的角色與職責」，以及「公務員與政治委任官員的關係」。

《公務員守則》對主要官員與公務員之間的結構性關係作出了明確規定「公務員有責任協助政治委任官員制訂政策。他們須遵從在任政府的決定和主要官員的指示，負責推行政策、執行行政工作、提供和管理公共服務，以及履行執法和規管的職能。」這一規定基本澄清了主要官員對公務員的領導關係。

然而，在副局長、政治助理與公務員之間的結構性關係上，《公務員守則》並沒有作出明確規定。《公務員守則》規定：（1）常任秘書長及為主要官員提供直接支援的公務員（如政務助理、新聞秘書、私人秘書、司機），可以不受限制地直接請示主要官員。（2）在一般情況下，其他公務員經由常任秘書長向主要官員請示。（3）副局長與政治助理只能「代表其局長」向公務員提出特定要求，並且「這類工作接觸是基於夥伴合作精神進行，並不構成亦不應被視為構成

副局長/政治助理與公務員之間有從屬關係」。³¹⁹ 這種沒有「從屬關係」的「夥伴合作精神」，具有很高的模糊性，以及很大的解釋空間。

前任發展局局長政治助理何建宗指出，政治委任官員所從事的「政治工作」，至少包括以下四方面：遊說立法會和區議會；聯繫有關政策的利益相關者，包括政黨、利益團體、反對人士、專業界別等等；聯繫傳媒；關注、分析和使用新媒體和網上媒體。「政府內部就以上每一方面都配備大量的公務員，包括民政事務處（主要處理地區工作）、新聞處（總部和派到各單位的新聞主任、局長的新聞秘書）、行政署（統籌立法會事務）等等。」³²⁰ 然而，由於公務員與副局長、政治助理之間沒有「從屬關係」，公務員可能以「政治中立」為由，拒絕協助副局長與政治助理從事上述「政治工作」，由此導致公務員與政治委任官員之間產生不必要的隔閡，難以緊密合作。

此外，雖然《公務員守則》明確規定公務員需「遵從在任政府的決定和主要官員的指示」，但這一條款在實踐中亦有可能發生變形和走樣。在香港的公務員體系中，公務員的升遷和任免皆由公務員事務局統一管理，並不受主要官員影響。公務員團體內部同質性高、同氣連枝，政治上自我延續的能力強，控制香港政策執行層面的命脈。因此，主要官員與公務員在實踐中依然更接近「合作」關係，兩者之間建立嚴格的「領導」與「被領導」關係。

在此背景下，當政治委任官員缺乏公務員背景、在公務員隊伍內部缺乏人脈和資源時，在局部事務上很容易被公務員「架空」，成為「有名無實」的虛職。更重要的是，主要官員如遭「架空」，行政長官亦會備受掣肘，無法有效領導特區政府各決策局的政策制定與實施工作，長此以往，將從根本上破壞香港特區的「行政主導」政治體制，降低特區政府的施政水準，並引發一系列管治難題。

第二，由於歷史遺留問題的影響，公務員事務局容易不受中央控制和領導，成為中央政令暢通的主要障礙。

在港英治理末期，在港英政府向華人代理人「讓權」的總體部署下，華人公務員逐漸躍升為殖民體制下的重要組成部分，殖民政府亦對他們進行了比較徹底

³¹⁹ 《公務員守則》· 6.3-6.8。

³²⁰ 何建宗：「基本法秩序下的政治委任官員與公務員」·《原道》· 2015年03期。

的親英教育和考核。雖然香港回歸二十年來，港府原有的高級公務員已經過了北京的長期觀察和特區政治實踐的長期考驗，但港英時期的殘餘影響仍然存在，港英政府在公務員隊伍中布下的「暗樁」尚未得到徹底清理。特別是在港英「居英權計劃」影響下的受益人，在不放棄此等利益的情況下，極難獲得充分信任。

總而言之，回歸以來，香港的公務員隊伍在經歷了最初的磨合期之後，已經越來越熟悉新的政治秩序與權力結構，配合行政長官施政的意願亦有明顯提升，但由於一系列制度缺陷和歷史因素的影響，公務員隊伍與政治委任官員乃至行政長官之間的隔閡、分歧與摩擦依然在所難免，難以做到精誠團結、緊密合作。長此以往，將有損香港的繁榮穩定，不利於全面、準確地貫徹落實「一國兩制」方針政策。

5.6.2 政治委任官員的來源

香港「旋轉門」制度在實踐中面臨的第二個主要問題，就是政治委任官員的來源較為單一。

在訪談過程中，有不少受訪者都不同程度地質疑了「委任制」吸引政壇外界人士的有效性。例如，民主黨前主席劉女士指出，目前為止，政治委任官員主要還是來自公務員隊伍。一位受訪的前行政主任進一步指出，「委任制」的實踐完全取決於行政長官的人際網絡，而行政長官的人際網絡重心一般都集中於公務員隊伍。

事實上，回歸以來，特區政府的主要官員中前公務員的比例一直很高。「旋轉門」制度的實施，並沒能從根本上改變這一狀態。我們不妨以公務員出身者占主要官員比例來說明這一問題。據統計，在 2002 年的董建華政府，公務員出身的占 43% (6/14)；2007 年曾蔭權政府中，公務員出身的比例增加到 60% (9/15)；到了 2012 年的梁振英政府，比例為 40% (6/15)。³²¹ 在下表中，我們對第五屆特區政府的 16 位司、局長進行了一個簡要統計。

³²¹ 何建宗：「基本法秩序下的政治委任官員與公務員」，《原道》，2015 年 03 期。

姓名	職位	背景	重要任職
張建宗	政務司司長	公務員 (政務職系)	經濟發展及勞工局常任秘書長 (2002-2007) 勞工及福利局局長 (2007-2017)
陳茂波	財政司司長	專業界 (會計)	立法會議員 (2008-2012) 發展局局長 (2012-2017)
鄭若驊	律政司司長	專業界 (法律)	亞洲國際法律研究院創始成員及前任主席 國際商事仲裁會前任副主席
羅智光	公務員事務局局長	公務員 (政務職系)	多個決策局常任秘書長 (2004-2017)
聶德權	政制及內地事務局局長	公務員 (政務職系)	食物及衛生局常任秘書長 (2016-2017)
楊潤雄	教育局局長	公務員 (政務職系)	教育局副局長 (2012-2017)
黃錦星	環境局局長	專業界 (建築)	環境局局長 (2012-2017)
陳肇始	食物及衛生局局長	專業界 (醫學)	食物及衛生局副局長 (2012-2017)
劉江華	民政事務局局長	政黨 (民建聯)	立法會議員 民建聯副主席 政制及內地事務局副局長 (2012-2015) 民政事務局局長 (2015-2017)
羅致光	勞工及福利局局長	教育界 (香港大學)	香港大學社會工作系教授 (1981-2017) 立法會議員 (1998-2004)
李家超	保安局局長	公務員 (警隊)	警務處副處長 (2010-2012) 保安局副局長 (2012-2017)
陳帆	運輸及房屋局局長	公務員	機電工程署署長 (2011-2017)
邱騰華	商業及經濟發展局局長	公務員 (政務職系)	環境局局長 (2007-2012) 行政長官辦公室主任 (2012-2017)
黃偉綸	發展局局長	公務員 (政務職系)	發展局常任秘書長 (2015-2017)

劉怡翔	財經事務及庫務局局長	公務員（政務職系）	財經事務及庫務局副局長（2014-2017）
楊偉雄	創新及科技局局長	工商界	香港數碼港管理有限公司行政總裁（2003-2010） 香港理工大學行政副校長（2010-2015）

根據上述統計，在第五屆特區政府的 16 位司、局長當中，有 9 位都來自公務員隊伍，佔據了 56% 的比例（9/16），其中更是有 7 位都出身於政務職系。此外，有 4 位來自專業界，1 位來自工商界，1 位來自教育界，1 位來自政黨。這表明，「旋轉門」制度的實施，並沒能改變主要官員人員來源單一的狀況，主要官員的人員構成依然存在相當程度的同質化特徵。此外，副局長與政治助理的人員構成同樣存在這一問題。³²²

如果前公務員在政治委任官員中長期佔據過高比例，將帶來兩方面不良影響，使「旋轉門」制度在實踐中背離其制度目標。首先，公務員隊伍的知識儲備和專業背景較為單一而同質化，難以勝任香港作為一個高度發達的商業社會，所面臨的日趨複雜化、精細化和專業化的管治問題。其次，有違香港社會普遍認可的「均衡參與」政治原則，打擊社會各界人士的從政熱情，降低特區政府的政治吸納能力，不利於本地政治人才的培養。

5.6.3 政治委任官員不易勝任管治工作

香港「旋轉門」制度在實踐中面臨的第三個主要問題，就是政治委任官員缺乏政治訓練，不易勝任管治工作。

早在「委任制」推行之初，前任公務員事務局局長王永平就曾提及政治委任官員欠缺專業度的問題。他表示：「擴大問責制『出閘脫腳』的主要原因是出在委任副局長身上。不提國籍、薪酬、委任不透明等問題，除了極少數副局長外，

³²² 參見何建宗對 2008-2014 年間特區政府的副局長與政治助理的統計和分析。何建宗：「香港政治人才的面貌——政務官與政治委任官員分析」，《當代港澳研究》，2014 年 01 期。

其餘獲委的人士沒有政治履歷，亦沒有專業知識。一年過去，除了梁卓偉做副局長的食物及衛生局，有副局長的決策局並沒有比前做得好，而沒有副局長的保安局和發展局亦不見得表現退步。」³²³ 在訪談過程中，有六位受訪者亦表示，政府工作具有一定程度的特殊性，而現行「旋轉門」制度很難保障來自政界以外的政治委任官員適應新職務，因此可能打消一些社會精英的從政念頭。

政壇外界人士在「轉任」政治委任官員之前，一般沒有從政經歷。因此，在適應新職務的過程中，他們往往會面臨更高的學習成本。首先，他們必須儘快熟悉政府內部的一系列行為規則。一位受訪的前行政主任認為，對於政壇外界人士而言，政府內部有太多的紅線和限制。他特意提到了前任財經事務及庫務局局長馬時亨的例子：馬時亨剛從工商界轉入政府任職時，他必須更小心謹慎地對待公務花銷，這與在私人企業任職的情況大不相同。

其次，他們還被要求掌握一系列處於自身的專業領域之外、職責範圍之內的管治知識。例如，在特區政府的當前架構中，運輸署與房屋署被併入了一個決策局，即運輸及房屋局。前任運輸及房屋局局長張炳良，是香港著名的房屋問題專家。然而，他在擔任運輸及房屋局局長之後，不僅要考慮自己專業領域的房屋問題，還必須關心原本並不熟悉的公共運輸項目——如港珠澳大橋。一位受訪的行政主任認為，政壇外界人士「轉任」政治委任官員之後，很容易在自己不熟悉的領域犯錯，這對他們本人乃至特區政府都是一個巨大的問題。他特意提到了一些例子，如前任運輸及房屋局局長張炳良在高鐵項目中超支和推遲竣工時間，以及前任環境運輸及工務局局長廖秀冬在「公共交通可加可減機制」中遭遇挫折。

此外，即便由公務員出任政治委任官員，情況亦不甚樂觀。如前所述，在港英時代，香港的重大決策都由倫敦做出，公務員僅僅負責執行。受此傳統影響，公務員的執行能力強，但缺乏決策能力、規劃能力和組織協調能力，難以勝任新政治秩序下複雜的政治工作。因此，香港的公務員隊伍難以為「旋轉門」制度的有效運轉提供充足的人才儲備。

總體而言，香港現行的「旋轉門」制度，並不足以保障來自政界外的政治委任官員順利度過學習期，儘快適應新職務。在此背景下，政治委任官員很容易犯

³²³ 王永平訪談：「如何提升香港的管治？」·《中國評論》·2009年09期。

錯，並因此接受問責乃至引咎辭職。這一現象一方面不利於特區政府決策層的人員穩定，打擊社會精英的從政熱情，繼而損害特區政府的政治吸納能力；另一方面亦可能增加特區政府在施政中犯錯的風險，乃至嚴重影響到特區政府施政的平穩性與有效性。長此以往，將使「旋轉門」制度在實踐中背離其制度目標。

5.7 香港「旋轉門」制度的改革建議

在上一部分，我們分析了香港「旋轉門」制度當前所面臨的困難及其原因。概括而言有三。第一，政治委任官員與公務員之間的結構性關係尚未完全理順，兩者難以緊密合作，行政長官及政治委任官員易被公務員「架空」。第二，政治委任官員的來源較為單一，來自公務員隊伍的人士佔據了過大比例，不利於社會各界對香港管治的「均衡參與」。第三，政治委任官員一般缺乏豐富的政治經驗，不易勝任管治工作。在這一部分，我們將針對這三點問題，提出四點富有針對性的政策建議，供有關部門及人士參考。

5.7.1 理順政治委任官員與公務員之間的關係

我們建議，特區政府應進一步明確政治委任官員與公務員之間的結構性關係。為此，特區政府可考慮對《政治委任制度官員守則》與《公務員守則》作出兩點修訂。

第一，刪除公務員與副局長、政治助理之間沒有「從屬關係」的規定，使副局長與政治助理能夠在各自所負責的「政治工作」範疇內，對相應級別的公務員進行領導。

第二，重新定義「政治中立」原則，明確澄清「政治中立」並不是說公務員應當避免協助政治官員完成「政治工作」，而是說公務員無論持有何種政治理念，都應當忠實地執行政治官員的決策。

這兩點修訂，有利於理清政治委任官員與公務員之間的「條塊關係」。一方面，建立起自上而下的垂直管理關係。行政長官可以借助政治委任官員，而實現

對公務員的全面領導。另一方面，建立起決策局內部的平行管理關係，即在特定「政治工作」的範疇內，政治委任官員應對相應級別的公務員進行領導。如此一來，可以通過「條塊結合」的管理模式，盡可能理順政治委任官員與公務員之間的結構性關係，使行政長官及政治委任官員與公務員做到分工明確、緊密合作，共同提高特區政府的管治能力，確保施政平穩有效。

5.7.2 提高專業人士擔任政治委任官員的比例

我們建議，特區政府應豐富政治委任官員的人員構成。為此，特區政府在條件允許的情況下，應考慮降低前公務員擔任政治委任官員的比例，並提高專業人士擔任政治委任官員的比例。尤其是一些專業性極強的決策局，應有意識地提升相關專業人士擔任政治委任官員的比例，使特首施政得到更有效的支援及配合，為特區政府提供人才儲備，並進一步提升特區政府的政治吸納能力。相應地，公務員隊伍亦應面對角色轉變的事實，積極調整自我定位，專注於政策執行。

對於工商界、專業界的社會精英而言，沒有政治履歷其實是一個普遍現象，毋需過分強調。因此，一個人能否勝任政治委任官員，關鍵並不在於其是否擁有政治履歷，而在於其應當具備哪些重要質素。

為了更好地思考這一問題，我們不妨來考察一些正面例子。現任香港大學醫學院院長梁卓偉，曾擔任香港食物及衛生局副局長（2008-2011）。其在任期間，適逢 2009 年的 H1N1 流感疫情。梁卓偉在處理疫情工作上的出色表現，贏得了香港社會的普遍讚賞，為其接任行政長官辦公室主任打下了良好的政治基礎。其主要原因在於，梁卓偉是一名專業水準很高的醫學教授，在流行病學與公共衛生領域造詣深厚，因此有能力針對疫情作出妥善部署。

事實上，對於一些專業性極強的決策局，如食物及衛生局、財經事務及庫務管理局、保安局、運輸及房屋局，對副局長的專業度的要求會更高。而表現出色的副局長，很可能成為下一屆局長的理想人選。例如，現任食物及衛生局局長，即是由前任食物及衛生局副局長陳肇始升任。陳肇始在「轉任」副局長之前，是香港大學醫學院教授，其專業領域為公共衛生、煙草成癮治療及保護兒童免二手

煙影響，研究成果獲得了國際認可。又如，現任保安局局長，即是由前任保安局副局長李家超升任。李家超曾長期從事警隊工作，在治安工作上積累了豐富經驗。

此外，在訪談過程中，一位受訪者表示，如果副局長和局長政治助理能夠在一些專業事務上，為局長提供有效的協助，管制效率將得到很大提升。一位受訪者特意提到，當年如果能夠為前任運輸及房屋局局長張炳良安排一位交通問題專家擔任副局長，張炳良可能會更容易開展工作。

我們有理由相信，降低前公務員擔任政治委任官員的比例，不會對公務員士氣構成過大影響和衝擊。雖然公務員是政治委任官員的一個主要來源，但大多數公務員對「轉任」政治委任官員的興趣其實並不大。首先，對於公務員而言，政治委任官員的薪酬缺乏吸引力。一位受訪的現任行政主任指出，政治委任官員的薪酬並沒有比高級行政主任或首長級行政主任高出多少；兩位受訪的公務員認為，政治委任官員與公務員之間的薪酬差距，無法彌補政治委任官員日常承擔的額外工作壓力。

其次，與公務員相比，政治委任官員的工作缺乏穩定性。一位受訪的公務員表示，政治委任官員時刻面臨被問責的風險，但公務員則被稱為「鐵飯碗」，這導致許多高級公務員喪失了進一步晉升為政治委任官員的動力。前任發展局局長政治助理何建宗亦指出，「公務員是個終身職業，作為公務員頂層的常務秘書長要擔任局長，他們所考慮的主要是按時退休和提前退休擔任局長的取捨。但作為四十多歲的首長級公務員，要提前十多二十年離職轉到風險高得多的副局長，顧慮就會比較多。由於香港沒有建立一個政治官員的升遷制度，當政府換屆以後，副局長（和其他政治委任官員）就可能面臨失業的情況」。

總而言之，提升專業人士擔任政治委任官員的比例，吸納專業人士到政府任職，一方面可彌補公務員隊伍的知識儲備和專業背景較為單一且同質化的不足，有利於滿足香港作為一個高度發達的商業社會，所面臨的日趨複雜化、精細化和專業化的管治問題；另一方面亦可實現社會各界對管治工作的「均衡參與」，打造一個具有更廣泛代表性的「管治聯盟」，並促進本地政治人才的培養。

5.7.3 增強對政治委任官員的綜合培訓

我們建議，特區政府應加強對政治委任官員的綜合培訓，幫助其儘快適應新職務。具體而言，對政治委任官員的綜合培訓應當包含以下兩個部分。

第一，國情教育。香港是國家不可分割的一部分，對於「一國兩制」方針而言，「兩制」以「一國」為前提。「一國兩制」方針的目的，並不是將香港與內地相區隔，而是在充分尊重香港的歷史與現實的基礎之上，推動香港逐漸融入主體政治秩序。因此，無論是公務員還是政治委任官員，都應當成為「一國兩制」偉大事業的重要推動力量。特區政府的一切公職人員，都必須對中國的基本國情有一個全面而深刻的理解，建立起牢固的國家認同與政治忠誠，才可能勝任自己的工作。從 1999 年開始，香港公務員事務局就開始陸續展開針對公務員隊伍的國情研習和教育活動，並取得了良好的效果。³²⁴ 為了使政治委任官員能夠迅速適應新職務，以建立牢固的國家認同與政治忠誠為目標的國情教育，是一個必不可少的培訓環節。

在國情教育的開展過程中，有兩點值得特別注意。第一，國情教育不能僅僅停留在主要官員的層面，而是要進一步向作為政治人才「第二梯隊」的副局長與政治助理擴展，不斷提高政治委任官員全體的政治質素。第二，國情教育應當避免僵化的政治說教，要以中華文明作為培養國家認同的重要媒介，將《中華人民共和國憲法》與《基本法》作為塑造政治忠誠的規範形式，澄清「一國兩制」方針所蘊含的文化意義與憲制意義。

第二，職務培訓。為了解決政治委任官員在任職初期的「水土不服」問題，政府可以安排他們接受入職前的職務培訓。

在職務培訓的開展過程中，有三點值得特別注意。第一，職務培訓應當儘量涵蓋政治委任官員的職務範疇，包括行政技能培訓、政策實踐培訓、公共事件處理培訓以及媒體溝通培訓等，以幫助政治委任官員儘快適應新職位。第二，特區政府可以廣泛參考外國政府在課程設計上的成功經驗，同時充分利用香港在公共行政學領域的優勢地位，設計一個行之有效的職務培訓方案。第三，特區政府可

³²⁴ 閻小駿：《香港治與亂——2047 的政治想像》，第 116 頁。

以考慮委託協力廠商機構（如高等學府的相關學術系所）進行職務培訓，以避免引發「利益衝突」的質疑。

增強對政治委任官員的國情教育和職務培訓，有利於保障政治委任官員順利度過學習期，減少犯錯率，儘快適應新職務。此舉一方面有利於保障特區政府決策層的人員穩定，鼓勵社會精英的從政熱情，提高特區政府的政治吸納能力；另一方面亦可確保特區政府施政平穩有效，增強其管治能力。

6. 「一國兩制」實踐中的公務員「政治中立」原則

6.1 導論

公務員制度是現代國家和地區的政治制度所不可或缺的一個重要組成部分。所謂公務員制度，「指一正式仲介架構在一特定地域，通過人力資源的運用為國家事務服務」。³²⁵ 沒有公務員隊伍的支援和配合，現代政府將不可能實現有效運作，現代社會也無法獲得優良管治。

一直以來，香港的公務員隊伍都以其專業、高效、廉潔和活力而著稱於世。在世界範圍內，香港的公務員制度都是一個典範，被各國家和地區所學習和效仿。根據特區政府公務員事務局發佈的《公務員守則》，「公務員隊伍是香港特別行政區政府的骨幹，向行政長官負責，協助在任的行政長官及政府制訂、解釋和執行政策；執行各項行政事務；向市民提供服務；以及履行執法和規管職能。公務員隊伍竭誠服務社會，對香港的有效管治和安定繁榮作出貢獻」。

然而，近年來，香港的公務員制度和公務員隊伍不斷遭遇質疑。其核心問題，就是港英時代建立的公務員制度能否適應和融入回歸後的新政治秩序。2019年11月，公務員事務局長羅智光在立法會表示，收到有關公務員因「修例風波」參與非法集結或暴力活動，或公開發表詆毀「一國兩制」言論的投訴，共涉43名公務員，會按機制交所屬部門跟進。他並提到正研究要求公務員宣誓擁護基本法，包括宣誓是否適用於所有還是部分公務員。

此言一出，馬上引發熱議。一個主要反對意見認為，要求公務員宣誓擁護基本法，有違公務員長期奉行的「政治中立」原則。事實上，從「23條立法」爭議開始，香港公務員的「政治中立」就一直處於風口浪尖。有人認為，公務員的「政治中立」應以愛國愛港為前提，「在愛國愛港問題上，不存在中立不中立」，「落實基本法的問題上也不存在中立與否，公務員不能只落實他喜歡的那條基本法條文，不喜歡的就以政治中立作藉口」。³²⁶ 更有人認為，公務員「政治中立」是英

³²⁵ 黃湛利：《香港公務員制度》，香港：中華書局（香港）有限公司，2016年，「序言」。

³²⁶ <https://hk.news.appledaily.com/local/daily/article/20031014/3598321>.

國的政治傳統，已經不適用於新的政治秩序，需要進行「去殖民化」改革。

由此可見，要想思考香港公務員制度的當前問題與發展方向，我們首先必須處理一個關鍵概念：公務員的「政治中立」。「政治中立」是公務員制度的一個重要內容，也是公務員隊伍的一個核心信念。一般而言，公務員的「政治中立」，指的是「不論本身的政治信念為何，公務員必須對在任的行政長官及政府完全忠誠，並須竭盡所能地履行職務，不得受本身的政治信念支配或影響」。³²⁷

最近一段時間，隨著公務員參與「反修例運動」的個案不斷增加，這個看似簡單的概念經常引起熱議。然而，不少討論往往訴諸「言論自由」或「良心」等抽象概念，容易成為情緒化表達。本文嘗試對香港公務員的「政治中立」做一個全景式考察，梳理其歷史源流和制度價值，澄清其基本概念和制度架構，並思考其當前問題與改革方向。

6.2 「政治中立」的概念

6.2.1 「政治中立」的歷史起源

若想深入思考公務員的「政治中立」原則，我們首先必須瞭解其歷史起源。從歷史角度講，香港的公務員制度及其「政治中立」原則，沿襲自英國的文官制度。光榮革命以後，英國建立了「王在議會」（King in the Parliament）的主權結構。十九世紀初，英國議會兩黨制已基本成型。然而，當時的英國依然實行「政黨分肥制」，執政黨會將官職分配給本黨派人員，以加強黨內團結，維護自身統治。因此，每逢新首相及其內閣官員上台，政府職員就會迎來一次大換班。這不僅導致了結黨營私、賣官鬻爵現象的氾濫，而且增強了政府職員隊伍的不穩定性，嚴重影響了政府的施政能力及效率，削弱了政府的認受性。

19 世紀中葉，英國開始思考如何改革文官制度。當時，格拉斯頓內閣委託斯塔福德·諾斯科特爵士（Sir Stafford Northcote）和查爾斯·杜維廉爵士（Sir Charles Trevelyan）對既有的文官制度進行檢討，並提出相應的改革方案。

³²⁷ 公務員事務局：《公務員守則》，3.7。

1854年，經過深入而廣泛的調研，尤其是參考了印度殖民地的文官制度改革的經驗，二人提交了西方公共行政史上著名的《關於組織常任制公務員隊伍的報告》，史稱《諾斯科特-杜維廉報告》(Northcote-Trevelyan Report, 以下簡稱《報告》)。³²⁸

《報告》認為，建立一支常任制公務員隊伍，對於提高管治質素至關重要。它指出，堆積如山的公共事務，對政府造成了巨大壓力；行政機關的人員變動如過於頻繁，將使政府無法有效施政。因此，「我們可以穩妥地得出一個結論：就當前情況而言，如果沒有一支有效的常任制官員隊伍提供支援，我們國家的政府將難以正常運轉。這些常任制職位需服從直接向王室和議會負責的首長，但同時亦擁有充分的獨立性、特質、能力和經驗，以對定期換班的首長提供建議和輔助，並在某種程度上對他們發揮影響。」³²⁹

《報告》指出，英國當時的文官制度普遍存在任人唯親、論資排輩和部門碎片化等問題，因此只有不思進取和能力欠佳之人，才會從事公職生涯。這導致政府的職員人數不夠，公共服務滯後，而社會亦對政府缺乏信心。因此，《報告》建議，英國應改革文官制度，逐步建立一支常任制的公務員隊伍，以為政府平穩施政奠定制度基礎。為此，《報告》提出了一系列改革建議。例如，政府應通過統一的公開考試，來選拔和錄用公務員；對政府各部門公務員實行統一管理，建立公務員隊伍內部的等級制，並允許公務員在不同部門之間輪調和晉升；公務員的晉升應以政績而非資歷為準。

《報告》提交之後，引起了當時英國政府的高度重視，其提出的改革建議大多得到採納和落實。以此為始，英國的現代文官制度開始建立，一支由政治問責官員領導的、相對獨立於黨派鬥爭的公務員隊伍逐漸成型。

《報告》雖然沒有明確提出「政治中立」概念，但縱觀全文，其核心構想確實是以「政治中立」為原則重組公務員隊伍。《報告》提出的改革建議，如常任制、擇優錄用、基於政績晉升，都是為了使公務員可以在政府換班和政黨輪替面

³²⁸ Sir Stafford Northcote and Sir Charles Trevelyan, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service (together with a letter from the Rev. B. Jowett)* (1854).

³²⁹ Sir Stafford Northcote and Sir Charles Trevelyan, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service (together with a letter from the Rev. B. Jowett)* (1854), p.3.

前保持超然和中立。時人普遍認為，「政治中立」原則可以有效遏制公務員隊伍的結黨營私、賣官鬻爵之風，保證公務員隊伍的專業、廉潔、高效及公正。從英國文官制度改革開始，經過一個多世紀的發展和調適，公務員的「政治中立」逐漸成為西方政府制度的一個核心價值。

公務員的「政治中立」，其實就是西方現代行政學上的「政治」與「行政」二分理念在制度領域的具體反映。概括而言，政府功能可以被分為兩種，即「政治」(politics) 與「行政」(administration)。所謂「政治」，就是國家意志的表達；所謂「行政」，則是國家意志的執行。據此，行政機構的權力可以被分為政治權力 (political power) 與行政權力 (administrative power)。前者是制定政策的權力，由政治官員行使；後者則是執行政策的權力，由公務員行使。正如美國第 28 任總統伍德羅·威爾遜 (Woodrow Wilson) 所說，「行政韋伯 (Max Weber) 在慕尼黑大學所作的演講中也提到政治家和公務員的區別。韋伯表示：「採取立場，充滿激情是政治家的本色，尤其是政治領袖的本色。他的行為所服膺的責任原則，同公務員的原則截然不同，甚至正好相反。公務員的榮譽所在，是他對於上司的命令，就像完全符合他本人的信念那樣，能夠忠實地加以執行。」³³⁰

由此可見，「政治中立」的制度目標，就是分隔「政治」管理是國家在個別和細微事項方面的活動。因此，政治是政治家的特殊活動範圍，而行政則是技術性職員的事情」。³³¹ 德國思想家馬克斯·和「行政」兩個系統，在政治官員通過選舉進行定期輪替的同時，負責行政管理的廣大公務員實行常任制，以「政治中立」的姿態，為任何在任的政府服務。這一制度設計，對於國家的政治穩定和政府的施政能力起著非常重要的作用。

此外，「政治中立」原則還有助以共同價值團結碎片化的公務員團隊。「政治中立」原則為公務員塑造了一個共同的身份——公共利益的代表者和捍衛者。由此，「政治中立」原則為公務員隊伍提供了一個共同的價值尺度，使公務員職位具有了超越個人利益的價值和意義。因此，「政治中立」原則有利於團結公務員

³³⁰ 馬克斯·韋伯：《學術與政治》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2005年。

³³¹ Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, Vol.2, No.2 (Jun. 1887), pp.197-222.

隊伍，維護公務員士氣，並在一定程度上減少了政治腐敗的蔓延。

6.2.2 英國公務員制度中的「政治中立」

英國是現代公務員制度的發源地。儘管不同國家和地區對公務員的「政治中立」的定義不盡相同，但大多都參考了英國的經驗。

根據英國公務員委員會的指引，公務員的「政治中立」包含以下要求：(1) 不論個人政治理念如何，都要盡全力服務政府；(2) 與政府首長建立互信關係，並確保對未來的政府亦做到這一點；(3) 遵循對公務員參與政治活動的限制，不根據政黨政治考量和個人政治觀點行事。

英國的公務員分為三類，分別為是：(1) 政治自由類 (politically free group)，主要包括低級公務員和非編制人員，他們可自由從事全國性或地方性政治活動；(2) 中間類 (Intermediate Group)，主要包括一般執行人員和文書人員，他們除不得成為國會議員候選人外，經核准可參與地方性政治活動；(3) 政治限制類 (Politically Restricted Group)，主要包括高級文官、高級專業技術人員和相關人員，他們被禁止參與全國性政治活動，但經核准可參與地方性政治活動。

英國對公務員「政治中立」的規定，尤其強調對公務員參與政治活動的限制。對此，英國的《公務員管理條例》作出了三點明確限制。(1) 「非政治自由類公務員，不得允許其個人政治觀點的表達，過於強烈和全面地效忠一個政黨，以致妨礙或可能妨礙忠實而有效地為另一政黨長官服務。他們必須特別注意：適度地表達意見，尤其是對自己長官所負責的事項；避免就影響自己長官履職的爭議性事務發表評論，並避免人身攻擊」；(2) 「他們還必須盡力避免使長官或他們的部門或機構難堪，以免使他們有意或無意地，作為公務員，在黨內政治爭議中引起公眾的注意」；(3) 「非政治自由類公務員和未被允許從事政治活動的公務員，在任何時候都必須對政治爭議保持適當沉默，以使其公正性無可置疑」。³³²

英國為何要特別限制公務員參與政治活動？原因主要有二。第一，正如《報告》所說，只要公共部門由特定黨派壟斷，有黨派利益或關係的人便可藉此得到

³³² *Civil Service management code (November 2016)*, 4.4.

公共部門的重要職位，從而在任期內利用公共權力滿足個人或政黨利益。第二，雖然現代國家的憲法都會對公民政治權利作出明確規定，但公務員作為國家機器的一部分，如果表現出過於鮮明的黨派立場，將不利於取得經由選舉上台的執政黨的信任，難以與執政黨精誠合作。當公務員本人與執政黨的黨派立場相悖時，這一問題將尤為突出。因此，英國之所以嚴格限制公務員參與政治活動，主要是為了避免公務員的「政治中立」因其黨派立場而受到損害。

與英國相比，美國對公務員「政治中立」的規定相對寬鬆。美國也禁止政府僱員參與政黨活動，但他們可以更自由地進行政治表達，可以作為非政黨候選人參與選舉活動，也較少重視在公眾面前的「政治中立」形象。不過，日本對公務員「政治中立」的規定則更為嚴格。日本不僅禁止公務員參與政黨活動，而且限制公務員參與政治活動。例如，日本公務員的政治權利受到一定限制，他們參與罷工、請願、示威、公眾集會等政治活動時，必須先征得監察官同意，方可發表使協力廠商受益的政治言論。

6.2.3 「政治中立」的制度要素

世界各國家和地區對「政治中立」的定義儘管在細節上存在差異，但它們普遍認為，所謂「政治中立」，就是指公務員在履行職務時，應始終忠誠於國家和公共利益，避免黨派色彩和個人立場對公共行政的影響。為了實現這一目標，各國家和地區的公務員制度普遍引入了一系列制度要素。

制度性約束

在實行資本主義制度的國家和地區，為了保證公務員的「政治中立」，公務員的言行受到了一系列制度性約束。概括而言，主要有以下三方面。

第一，公務員在參與公共決策時，應盡量排除政黨政治的考量，保持客觀性和專業性。「政治中立」要求公務員在履行職務時，不得將個人政治信念凌駕於公共服務之上。然而，人不可能完全脫離自身的「先入之見」或知識結構來思考問題。在現實政治中，尤其是當公務員需要參與決策過程時，不可能完全脫離建

構性的政治理論與價值。因此，我們有必要區分「政黨政治」和「公共決策」，前者指不同政黨之間的政治鬥爭，後者是關於公共事務的政府決策。所謂的「政治中立」，並不是要求公務員只能機械化地完成上級指示，而是要求其在政黨政治面前保持中立，同時並以客觀而專業的姿態，向長官提供政策意見，供公共決策參考，以提高政策質素。

第二，公務員在執行公共政策時，應始終忠誠於國家和公共利益，不得為個別政黨、組織和群體服務。換言之，公務員無論個人是否認同某項公共政策，都必須忠實地予以執行，且在執行過程中不得偏向於任何政黨、組織和群體，以防有人不當獲利。

第三，公務員在行使政治權利時，應受到一定程度的約束。一般而言，公務員會被限制參與政治活動（如參與國家和地區選舉、助選和協助籌款），限制程度與其級別和工作性質有關。此外，公務員的言論自由亦受到一定限制，尤其是不得隨意公開發表政治意見，無論是對政府決策表示反對還是支持。這些限制，有利於塑造和維護公務員在政治爭議面前的中立形象，提高政府的認受性。

制度性保障

為了確保「政治中立」，公務員在受到一系列制度性限制的同時，亦獲得一系列制度性保障。概括而言，主要有以下三方面。

第一，公務員的選拔和晉升應努力做到任人唯賢。政府應通過公開、統一的競爭性考試來選拔公務員，而公務員的晉升應以政績而非黨派為標準。這種任人唯賢的做法，在提高公務員隊伍的整體質素的同時，亦有利於公務員秉公辦事，盡量免受黨派鬥爭的影響。

第二，公務員實行常任制（permanence），不必隨選舉週期而頻繁變動，更不必與執政黨共進退。政府對各部門公務員實行統一管理，建立公務員隊伍內部的等級制，允許公務員長期任職，並在不同部門之間輪調和晉升。常任制可以保證公務員隊伍的穩定性，減少其後顧之憂，使公務員可以更忠誠地執行公共政策，較少被執政黨和個人意見所左右。

第三，公務員在參與公共決策定時，應享有匿名（anonymity）的權利。政治官員應作出最終決策，並對其後果負責。公務員只負責執行政策，如無必要不必去議會解釋政策。匿名制使公務員不必對政策後果負責，減少了其後顧之憂，使其可以更忠誠地執行公共政策。

6.3 香港公務員的「政治中立」原則

6.3.1 港英時期的公務員「政治中立」

如前所述，公務員「政治中立」的制度目標，是分隔「政治」和「行政」兩個系統，在政治官員通過選舉進行定期輪替的同時，公務員實行常任制，「政治中立」地為在任政府服務，以維護政治穩定，提高施政能力。不過，港英時期的公務員「政治中立」，卻有著一些不同特徵。

在港英時期，香港並不存在「政治」與「行政」二分的政制結構。在總督制下，港督不是由週期性的選舉產生，而是由英王委任，代表英王管治香港。作為香港的主要憲制性檔之一，《英皇制誥》奠定了香港公務員制度的法理基礎。第 14 條規定了港督委任公務員的權力（「總督得依法制定並委任按察司、太平紳士及其他公職人員」），第 16 條規定了港督對公務員進行免職的權力（「於依英皇經一名內閣大臣不時向其下達訓令前提下，總督認為理由足夠，得開除本殖民地任何官員，或令其暫時中止行使職權，或給予總督認為適當之紀律處分」）。

在港英管治的大部分時期，香港公務員主要分為兩類。第一，由英國殖民部外派的高級公務員。回歸以前，香港的高級公務員主要由英國外派，但這些公務員既不屬於英國本土的公務員隊伍，也不屬於香港本地的公務員隊伍，而是屬於自成系統的殖民部（Colonial Office）。殖民部的公務員隊伍是英國在全球維持殖民管治的核心力量，下分約 30 個職系，其中包括政務職系。據統計，1954 年，香港共有 47 名政務官，其中只有一名華人。1966 年，殖民部併入聯邦部（Commonwealth Office）。1968 年，聯邦部與外交部合並為外交及聯邦事務部（Foreign and Commonwealth Office），但英國向香港派駐高級公務員的做法，卻

一直保留了下來。這些高級公務員成為港英管治的核心力量。³³³

第二，香港本地人組成的低級公務員。在港英時期，雖然重大決策皆由英國人做出，但雖然從 20 世紀 50 年代開始，港英當局就開始推動公務員的「當地語系化」，從香港本地招募低級公務員，負責日常的事務性工作。不過，直到 20 世紀 80 年代，華人才獲得擔任重要政務官職位的機會。根據李彭廣的研究，管治香港的核心團隊主要分為三層架構，基本只能由英國人擔任。直到 20 世紀 90 年代，香港回歸祖國之前，中國人才開始擔任管治團隊的核心職位，如布政司、公務員事務司、法律政策專員、財政司等。³³⁴

由此可見，在港英時期，香港管治主要由一個龐大的公務員隊伍所負責，立法局與行政局只是港督的諮詢機構。大部分政治問題，最後都以行政方式解決，由此形成了所謂「公務員治港」的政治傳統——金耀基將其概括為「行政吸納政治」。³³⁵

在港英時期，香港法例並沒有對公務員的「政治中立」作出明確規定，但香港的公務員制度已經初步具備了「政治中立」的制度要素。公務員的招聘方式為公開考試、擇優錄取，並實行常任制。公務員奉行集體負責制，個人不必就政策後果承擔責任。此外，公務員參與政治活動亦受到很多限制。

不過，由於特殊歷史因素的影響，在港英管治的很長一段時期，尤其是在香港前途問題浮現之前，香港公務員的所謂「政治中立」，還有一層特殊含義。這裡的「政治」，確實與黨派鬥爭相關，但並不是指選舉政治。直到 1982 年，香港才舉行第一次區議會選舉；再往後，1985 年，香港才舉行第一次立法局間接選舉。在此之前，香港只有一些圍繞特定議題（如員工津貼、公共交通費、環保等）組織起來的「壓力團體」，沒有現代意義上的「政黨」或「政團」；立法局和行政局議員皆為委任，不存在根據選舉週期發生的政府換班與政黨輪替。

³³³ 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 年，第 11-13 頁。

³³⁴ 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 年，第 7 頁。

³³⁵ 金耀基：「行政吸納政治：香港的政治模式」（1975），《中國政治與文化》（增訂版），香港：牛津大學出版社，2013 年，第 244-245 頁。

在此背景下，當時的所謂公務員「政治中立」的最大目的，是使公務員遠離來自內地和台灣地區的政治影響，以免港英管治受到威脅。1949 年以後，中英兩國政府就香港問題達成了一些「默契」。中國政府一方面不承認不平等條約的有效性，促使聯合國從「殖民地」名單上刪除香港，另一方面則制定了「長期打算，充分利用」的對港方針，允許英國暫時繼續管治香港。對於英國而言，為了維護港英管治的穩定性，自然希望將國共鬥爭及相關政治動員排除在政治議題之外。正如有學者所說，「英國人擔心中國政府唆使和組織香港的左派勢力為殖民管治製造麻煩……在這種緊張環境下，殖民政府本能性收緊對香港的管治，防範任何動搖殖民政府管治威信的事態的發生。不單政制改革無用說起，殖民管治反而轉趨專橫」。³³⁶

6.3.2 公務員「政治中立」的官方定義

對於「政治中立」概念何時出現於香港這一問題，目前並沒有一致看法。有學者指出，從官方檔而言，「政治中立」一詞首先出現在 1990 年 10 月港英布政司署發出的銓敘科通告第 26/90 號文件《公務員加入政治組織及參與政治活動》。這份文件在回歸後進行了一些修訂，然後一直沿用至今。³³⁷

不過，這份發佈於 1990 年的文件，雖然對公務員參與政治的一般原則、加入政治組織和參與政治活動的規範、參選與助選活動和受限制的公務員組別列出了詳細要求，但並沒有對「政治中立」作出明確定義。其僅僅規定，公務員「須保持政治中立，藉以確保政府的事務能秉公辦理，並且讓公眾人士見到確實這樣辦理，這點至關重要」。香港回歸祖國以後，公務員的「政治中立」原則才獲得了清晰的定義。

2002 年，為了增強政府的施政能力，擴大政府的認受性基礎，特區政府開始引入主要官員問責制，司、局長不再由公務員出任，而是經由政治委任產生。由此，特區政府開始改變「公務員治港」的政治傳統，對「政治」與「行政」進

³³⁶ 何建宗：「香港特區公務員『政治中立』芻議」，《行政法論叢》，2017 年 02 期。

³³⁷ 同上。

行了明確區分。

在主要官員問責制的設計過程中，英國公務員制度一直是一個主要參考對象。香港社會各界亦普遍認為，公務員作為行政人員，必須恪守「政治中立」原則。因此，2002年6月頒布的《問責制主要官員守則》專辟一章，題為「與公務員有關的責任」，明確規定「主要官員須時刻積極維護並推廣一支常任、誠實、用人唯才、專業和政治中立的公務員隊伍」。³³⁸ 與此同時，公務員事務局亦發佈《訂明公務員與問責制主要官員工作關係的通告》（以下簡稱《通告》），說明在主要官員問責制下，公務員必須繼續恪守的原則和信念，以及擔當的角色和責任。

《通告》指出，在問責制下，公務員隊伍將繼續是一支專業、常任、用人唯才和政治中立的隊伍。無論管理公務員隊伍的方式如何按不同時代的需要革新，所有公務員都應該恪守一些基本信念，包括：（1）堅守法治；（2）守正忘私；（3）對在履行公職時所作出的決定和行動負責；（4）政治中立；（5）在執行公務時不偏不倚；以及（6）全心全意、竭盡所能，以專業精神服務市民。³³⁹

《通告》第一次對公務員的「政治中立」作出了明確的規範性定義。它明確指出，「公務員必須保持政治中立，這項重要原則以效忠政府為基礎。公務員的天職，是忠於在任的行政長官和主要官員」。³⁴⁰ 換言之，對於特區政府而言，所謂公務員的「政治中立」，指的是公務員在履行職務時，應免受個人或黨派的政治立場影響，效忠政府，忠於在任的行政長官和主要官員。

6.3.3 公務員「政治中立」的基本要求

為了進一步規範公務員的言行，為社會提供專業和有質素的公共服務，並確保公務員和政治委任官員團結合作，公務員事務局於2009年發佈了《公務員守則》。《公務員守則》開宗明義地指出，「公務員隊伍是一支常設、誠實、用人唯才、專業和政治中立的隊伍」。³⁴¹ 這份檔多次提及「政治中立」，體現出香港特區

³³⁸ 公務員事務局：《問責制主要官員守則》，2.12。

³³⁹ 公務員事務局：《訂明公務員與問責制主要官員工作關係的通告》，3。

³⁴⁰ 公務員事務局：《訂明公務員與問責制主要官員工作關係的通告》，14。

³⁴¹ 公務員事務局：《公務員守則》，2.1。

政府和社會各界對於這一價值的高度重視。

在 2002 年發佈的《通告》中，公務員事務局明確列舉了公務員應當遵守的六大基本信念。《公務員守則》對於這六大基本信念進行了進一步提煉和休整。

《公務員守則》規定，為了使公務員隊伍保持廉潔守正、誠信不阿，公務員須恪守下列各項同等重要的基本信念：(1) 堅守法治；(2) 誠實可信、廉潔守正；(3) 行事客觀、不偏不倚；(4) 政治中立；(5) 對所作決定和行動負責；以及 (6) 盡忠職守、專業勤奮。《公務員守則》指出，這些信念既是良好管治的根基，亦有助公務員隊伍取得並維持公眾對他們的尊重和信任。³⁴²

《通告》認為，公務員「政治中立」的基礎是「效忠政府」，亦即「忠於在任的行政長官和主要官員」。《公務員守則》亦沿襲了這一定義，並進一步將「忠於」修訂為「完全忠誠」，以凸顯公務員效忠政府的重要性。它規定，所謂「政治中立」，指的是「不論本身的政治信念為何，公務員必須對在任的行政長官及政府完全忠誠，並須竭盡所能地履行職務」。

效忠政府

如前所述，公務員「政治中立」的一個重要要求是「效忠政府」，亦即「對在任的行政長官及政府完全忠誠」。為此，公務員應努力做到以下四點要求。

第一，在制訂政策過程中，公務員須衡量各項政策方案的影響，坦誠而清晰地提出意見。

第二，在政府作出決定後，不論個人立場如何，公務員都應該全力支持，把決定付諸實行，並且不應公開發表個人意見。

第三，他們應該協助主要官員解釋政策，爭取立法會和市民大眾的支持。

第四，公務員在公開辯論或討論公共事務的場合發表意見，應確保言論與職位相稱，並符合保持政治中立的原則。他們不得在未經授權、不恰當或時機未成熟的情況下，向外界披露以公職身分得知的資料，以阻撓或影響主要官員的政策決定或行動。一般來說，公務員在公開場合就公共政策發表的言論，如果顯示了

³⁴² 公務員事務局：《公務員守則》· 2.2。

政府內部曾向主要官員提供的意見（包括個人意見），又或就主要官員建議的政策提出異議，均不可以接受。³⁴³

限制發表政治言論

不過，雖然上述通告第一次對公務員的「政治中立」作出了明確定義，並提出了基本要求，但一些具體問題還有待進一步澄清。例如，針對公務員公開發表政治言論的問題，通告只規定，公務員在公開發表政治言論時，不得顯示「政府內部曾向主要官員提供的意見（包括個人意見），又或就主要官員建議的政策提出異議」。但這一規定主要針對公務員以公職身份發表政治言論的情況。問題是，公務員能否以個人名義公開發表政治言論？

2004年5月，香港特區政府入境事務處一名助理處長以個人名義，在入境事務處通訊《境象》內發表題為「政改隨想曲」的文章，表達他聽罷「基本法與政治發展」一課的個人感想，其意見並不代表特區政府或入境事務處的立場。文章發表在該刊物時並沒有附上有關人員的職銜。文章發表後，有關人員獲得一些部門同事及朋友的正面回應。在徵詢其上司的意見後，有關人員透過入境事務處傳訊及公共事務組與報章接觸，隨後文章由該組傳真予報章並被轉載。在發表該文章的過程中，入境事務處准許該人員以個人名義而並非以官職身分發表。

該事件觸及了一個重要的政治問題：公務員能否以個人名義發表政治言論？在2004年6月9日的立法會會議上，李華明議員就此提出疑問。概括而言，李華敏的問題有三點：（1）有否評估該位官員的有關做法有否抵觸公務員須保持政治中立的原則？若評估結果為沒有，理據是甚麼？（2）現行的公務員規例及守則如何界定及規管公務員在哪些情況下，可公開發表具職銜的政治評論文章？紀律部隊人員所受的規管是否較嚴格？以及（3）當局有何具體措施，確保公務員在處理公務時不會受其本身的政治立場影響、他們不會被上級要求就政治議題表態，以及同類事件不會再次發生？

時任公務員事務局局長王永平對李華明問題進行了口頭答覆。在回答問題

³⁴³ 公務員事務局：《訂明公務員與問責制主要官員工作關係的通告》，14-15

前，王永平首先解釋了公務員的「政治中立」原則。他指出，公務員政治中立的原則，包括以下主要元素：(1) 公務員的政治中立，建基於效忠政府的責任；(2) 所有公務員應對在任的行政長官和主要官員盡忠；(3) 公務員必須衡量各項政策方案的影響，在政策制訂過程中坦誠而清晰地提出意見；(4) 在政府作出決定後，不論個人立場如何，公務員應全力支持，把決定付諸實行，並且不應公開發表個人意見；以及 (5) 公務員應協助主要官員解釋政策，爭取立法會和市民大眾的支持。

根據上述「政治中立」定義，王永平對李華明提出的三個問題作出了答覆。第一，針對該公務員公開發表政治評論的行為是否違背「政治中立」原則，王永平指出，該文章沒有附上有關人員的職銜，亦沒有表示這文章是代表政府或入境處的立場，因此，整體而言，有關人員並無抵觸公務員政治中立的原則。

第二，針對公務員在何種情況下可以公開發表政治評論，王永平表示，所有公務員在執行職務或出席與公職有關的活動，並在獲得有關部門授權或同意的情況下，可以其職銜發表文章或演說。

第三，針對如何確保公務員在執行公務時免受自身或上級政治立場的影響，王永平表示，公務員事務局在 2002 年 6 月發出通告第 8/2002 號，詳細說明瞭公務員必須恪守的原則和信念，包括：(1) 堅守法治；(2) 守正忘私；(3) 對在履行公職時所作的決定和行動負責；(4) 政治中立；(5) 在執行公務時不偏不倚；(6) 全心全意、竭盡所能，以專業精神服務市民。所有公務員都有責任遵守通告內的基本信念和行為準則。

在對一些議員的補充提問的答覆中，王永平進一步解釋了公務員的「政治中立」與言論自由之間的關係。他認為，公務員的「政治中立」原則是保障公務員可以不偏不倚地服務市民。因此，政府如已提出了明確的政策的時候，有關公務員是完全可以在其有關的範疇，以其職銜發表意見及文章以表示認同政府的政策。除此之外，公務員作為一般的市民亦有個人基本言論自由的權利，「政治中立」原則絕對不是要剝奪公務員個人的言論自由。

王永平時任特區政府公務員事務局局長，他的答覆可以被視為特區政府在此問題上的官方意見。這一意見日後亦被多次引用。以此事件為契機，特區政府為

公務員發表政治言論確立了基本規範。³⁴⁴

限制參與政黨活動

《通告》對公務員「政治中立」的規定，集中於公務員對在任政府的忠誠。相比之下，《公務員守則》對此提出了更高的要求，保留「效忠政府」的同時，將限制公務員參與政黨活動和政治活動也納入了「政治中立」的範疇，尤其是強調對公務員參與政黨活動的限制。概括而言，對公務員參與政黨活動的限制主要包含兩方面。

第一，對公務員以公職身份參與政黨活動的限制。公務員在履行公職時（包括提供意見、作出決定或採取行動），不得受本身的黨派政治聯繫或黨派政治信念所支配或影響。公務員不得以公職身分參與黨派的政治活動，亦不得把公共資源運用於黨派的政治目的上，例如進行助選活動或為政黨籌款。不過，《公務員守則》特別指出，為免生疑問，公務員應邀出席由政黨舉辦純屬酬酢性質的社交活動，不會被視為參與黨派政治活動。在處理這些活動的邀請時，公務員須遵守「不偏不倚」原則。³⁴⁵ 他們亦須遵守當時適用的有關公務員參與政治活動的規則和規例。

第二，對公務員以私人身份參與政黨活動的限制。公務員以私人身分加入政黨或參與政黨活動時，必須遵守當時適用於公務員隊伍的相關規例、規則和指引。他們須避免參與可能引致與公職身分或職務和職責有實際、觀感上或潛在利益衝突，或可能引致出現偏私情況的政黨活動。他們亦須確保以私人身分參與政黨活動，不會令政府尷尬，或損害或可能令人有理由認為有損其在公職上處事不偏不倚和政治中立的形象。他們必須遵守一切就參與政黨及/或助選活動所訂下的規限。³⁴⁶

³⁴⁴ 公務員事務局：「立法會四題：公務員保持政治中立的原則」，2004年6月9日，https://www.csb.gov.hk/tc_chi/info/1672.html。

³⁴⁵ 根據《公務員守則》，所謂「不偏不倚」，指的是「公務員須按在任政府的政策和決定，以公正持平的態度履行職務和職責，並須按個案的實際情況，採取適當行動」。

³⁴⁶ 公務員事務局：《公務員守則》，3.7-3.8。

限制參與選舉活動

香港公務員也是香港市民，也享有公民的基本政治權利，如選舉權。根據公務員事務局於 2008 年 2 月發佈的通告《公務員參選和參與助選活動》，特區政府在制訂公務員參選和參與助選活動的政策方面的指導原則是，一方面要讓公務員享有市民應有的公民和政治權利，另一方面要保持公務員隊伍公正無私，避免出現實際或潛在的利益衝突，並力求在政治權利和「政治中立」之間取得平衡。³⁴⁷

《行政長官選舉條例》(香港法例第 569 章)、《立法會條例》(香港法例第 542 章) 及《區議會條例》(香港法例第 547 章) 分別規定，公務員不符合獲提名為行政長官、立法會或區議會選舉候選人的資格。根據有關法例，他們亦不符合獲選為立法會或區議會民選議員的資格。公務員如擬競逐行政長官、立法會或區議會議席，必須退休（如年齡符合條件的話）或辭職，以脫離公務員隊伍。³⁴⁸

除上述法律限制外，特區政府原則上不反對公務員在實際服務期內或離職前休假期間，以個人身分：(1) 參與全國人民代表大會港區代表的選舉會議及/或競選全國人大港區代表；(2) 作為候選人參加行政長官選舉委員會選舉和村代表選舉；以及 (3) 在當選後擔任上述有關職位。但他們在參與有關活動時，不可引致實際或潛在的利益衝突，並須遵守所有相關的公務員規則及規例。

此外，特區政府原則上不反對公務員在實際服務期內或離職前休假期間，以個人身分參與各項選舉（包括行政長官/立法會/區議會選舉）的助選活動，但他們在參與有關活動時，不可引致實際或潛在的利益衝突，並須遵守所有相關的公務員規則及規例。我們的指引訂明，與香港有關的助選活動包括參與簽名運動或公眾集會、派發政治印刷品、公開發言支持政治組織、公開宣傳或鼓吹政見或候選人的競選政綱，以及為政治組織進行拉票或競選活動等。

不過，特區政府雖然不反對公務員在沒有利益衝突的情況下參與選舉活動，但有四個組別的公務員（下稱「受限制組別」）由於本身職務及職責的性質，在

³⁴⁷ 公務員事務局：《公務員參選和參與助選活動》· 2。

³⁴⁸ 公務員事務局：《公務員守則》· 3.9。

參與某些選舉/助選活動方面一般受到較大的限制。他們是首長級人員、政務主任、新聞主任，以及香港警務處所有紀律人員。署理以待實任這些職系和職級的公務員也包括在受限制組別內。

在 2008 年 1 月 2 日前，受限制組別的公務員（不論是在實際服務期內或離職前休假期間）包括：（1）不得競選作為全國人大港區代表及成為全國人大港區代表的選舉會議成員；（2）不得參與行政長官選舉委員會選舉、行政長官選舉、立法會選舉和區議會選舉；（3）不得參與上文（1）及（2）段所提及的選舉的助選活動；以及（4）如欲參與村代表選舉及有關助選活動，須按個別情況向公務員事務局局長申請特別批准，而在申請獲批前不得參與有關的選舉/助選活動。

不過，根據上文所述的指導原則，以及自回歸以來香港的情況，特區政府亦檢討了對受限制組別適用的限制。特區政府認為，有理據略為修改有關參與與全國人大有關的選舉和助選活動的限制，而其他限制則維持不變。

由 2008 年 1 月 2 日起，屬於受限制組別的公務員如正在放取離職前休假，可按個別情況向公務員事務局局長申請，要求獲准以個人身分參與全國人大港區代表的競選或助選活動和全國人大港區代表選舉會議。為此，當局已訂有一些特定條件及保障措施，包括：（1）必須確定申請人申請參與與全國人大有關的選舉及/或助選活動時，正放取離職前休假；（2）相關的常任秘書長/部門首長/職系首長已表明，准許申請人參與與全國人大有關的選舉及/或助選活動，與該員以前處理的公務不會有任何利益衝突；以及（3）待公務員事務局局長批准後，申請人須遵守《官方機密條例》（第 521 章）、所有相關的公務員事務規例及通告所載有關外間工作或活動和公務員與外界通訊的規定，以及不得作出可能損害公務員隊伍良好聲譽或令人質疑公務員隊伍是否公正無私的行為。³⁴⁹

6.3.4 公務員與政治委任官員的關係

自主要官員問責制實施以來，公務員必須退休（如年齡符合條件的話）或辭職，待脫離公務員隊伍後，才可出任政治委任官員。《公務員守則》對此作出了

³⁴⁹ 公務員事務局：《公務員參選和參與助選活動》，5-10。

嚴格規定。唯一的例外情況，是該名公務員獲委聘為公務員事務局局長。根據現行安排，按政治委任制度出任公務員事務局局長一職者，須從在職公務員中挑選，他無須辭職或退休以脫離公務員隊伍，即可出任該職位。倘年齡符合條件，他在離任公務員事務局局長一職後，可重返公務員隊伍。³⁵⁰ 此外，《公務員守則》還對公務員與政治委任官員的關係作出了明確規定。

公務員與政治委任官員共事時的角色和職責

第一，公務員有責任協助政治委任官員制訂政策。他們須遵從在任政府的決定和主要官員的指示，負責推行政策、執行行政工作、提供和管理公共服務，以及履行執法和規管的職能。決策局的常任秘書長是公務員隊伍中的最高層人員，須就轄下決策局的運作及其職能所涉及的各個政策範疇的事務向其局長負責。出任部門或辦事處首長的公務員，須就其管轄的部門或辦事處的運作，通過相關常任秘書長（若適用）向主要官員負責。

第二，公務員，尤其是較高層的公務員，負責擬訂政策方案或建議，並通過精密思考和客觀研究，以其專業知識和專長，全面評估這些方案或建議的影響，包括對財政和人手的影響，以及就採取某個方案或某項行動與否可能產生的後果提供意見和分析。如有需要，公務員須出席行政會議，協助政治委任官員解釋提議的政策措施或政府政策。如有需要，他們須協助政治委任官員向立法會、區議會、社會人士、持份者、政黨、傳媒等，介紹和闡釋政府提議的政策措施或政府政策。如有需要，他們也須協助政治委任官員闡明理據，尋求立法會批撥所需款項和其他資源。

第三，當在任政府作出政策和行動決定後，不論個人意見如何，公務員必須全心全力支持，執行有關的決定。公務員在參與公開辯論或討論公共事務的場合，或在這些場合發表意見，須確保其言行與在任政府的政策及決定一致，並且與其公職相稱。他們不可試圖妨礙或阻撓政治委任官員所制訂的政策或作出的決定，也不可延誤該等政策和決定的執行。公務員應保密處理他們或其他公務員曾向政

³⁵⁰ 公務員事務局：《公務員守則》· 3.10。

治委任官員提供的建議及意見，並不可就政府或個別政治委任官員已提出的政策建議或已決定的政策，向公眾提出其他方案。

第四，擔任管制人員的公務員，有責任確保政治委任官員在妥善財政安排和遵循相關規定的所有有關事項，以至較宏觀方面的考慮，包括審慎而合乎經濟原則的管理、效率與效能、衡工量值等，均獲得適當的意見。

第五，良好的工作關係和互相信任的基礎，是確保政治委任官員和公務員能有效地各司其職的關鍵。公務員必須與政治委任官員建立有效夥伴關係。³⁵¹

公務員與政治委任官員的關係

第一，公務員必須廉潔守正，並竭盡所能為在任政府服務。他們必須遵從主要官員的指令和所訂的工作優先次序。無論他們的意見與政治委任官員的看法是否相同，他們必須無畏無私地向政治委任官員提供周詳、坦誠和持平的意見。為維持公務員的誠信及專業，他們應致力向政治委任官員提供他們認為最佳的意見，以及所掌握到的一切有關資料。公務員必須以夥伴精神與政治委任官員通力合作，促進彼此間的互信。

第二，根據《政治委任制度官員守則》，政治委任官員必須時刻積極維護並推廣一支常設、誠實、用人唯才、專業和政治中立的公務員隊伍，尤其是貫徹上文第2節所載的公務員隊伍的基本信念。他們與公務員就公務往來時，必須顧及《公務員守則》的各項規定。

第三，常任秘書長及為主要官員提供直接支援的公務員，可以不受限制地直接請示主要官員。在一般情況下，其他公務員經由常任秘書長向主要官員請示。他們也可以視乎情況所需，直接請示主要官員，而有關溝通內容，須盡可能知會常任秘書長及從屬架構中的相關公務員主管。

第四，副局長可代表其局長向公務員傳達局長的意見和工作優先次序；要求公務員預備和提供資料及數據，包括內部分分析及檔；以及與公務員開會討論向局長提交的意見。政治助理可代表主要官員或副局長要求公務員預備和提供資料及

³⁵¹ 公務員事務局：《公務員守則》，5.1-5.9。

數據。副局長須被密切知會有關其決策局的政策事宜，特別是具政治敏感性或可能涉及立法會的事宜。這類工作接觸是基於夥伴合作精神進行，並不構成亦不應被視為構成副局長/政治助理與公務員之間有從屬關係。

第五，決策局常任秘書長向其局長直接負責，他們的工作表現也由其局長評核，副局長與常任秘書長之間沒有從屬關係。惟副局長代理局長的職責期間，則作別論，在該等情況下，有關的常任秘書長須向副局長（如有的話）負責。如沒有副局長（例如職位未填補），或有關副局長也暫時缺勤，或行政長官沒有指示另一位主要官員執行缺勤局長的職務，則有關的常任秘書長須在有需要時及可行的情況下，知會缺勤的局長該局的運作情況和徵詢其意見或向其作出報告。有需要時，常任秘書長也應徵詢政務司司長或財政司司長的意見，以及尋求有關司長的指示。這樣做的話，有關的常任秘書長是以公務員身分履行其角色和職責，而無須承擔政治問責。

第六，獲委派為主要官員提供支援的公務員（例如政務助理、新聞秘書、私人秘書、司機），以及獲委派為其他政治委任官員提供支援的公務員（例如私人秘書），須直接向有關的政治委任官員負責，並由他們評核其工作表現。如有需要，常任秘書長或其他高層公務員可就有關人員工作表現的評核，提供意見。

第七，除上文所述公務員外，其他公務員均向公務員隊伍中的上司直接負責，其工作表現也由公務員隊伍中的上司評核。至於與副局長一起緊密工作的公務員，其公務員隊伍中的上司可徵詢副局長的意見，以確保對有關公務員作出全面和多角度的評核。這個做法，並不構成亦不應被視為構成副局長與有關公務員之間有從屬關係，而公務員隊伍中的上司仍對有關公務員的工作表現評核有最終決定權。

第八，除公務員事務局局長（負責管理公務員隊伍）和律政司司長（負責以職系首長身分管理政府律師職系）外，政治委任官員一般不涉及與公務員仕途有關的事宜，例如聘任、晉升及紀律事宜。³⁵²

6.4 香港公務員「政治中立」的主要問題

³⁵² 公務員事務局：《公務員守則》· 6.1-6.8。

香港公務員的「政治中立」產生了良好的制度效果。自引入政治委任制度以來，特區政府分隔了「行政」和「政治」兩個系統，公務員成為區別於政治委任官員的一支相對獨立的管治力量。然而，很多政治委任官員都是通過「旋轉門」制度進入政界，缺少政治經驗，不熟悉政府運作和管治工作，因此對政治委任官員的支援就顯得尤為重要。

公務員的「政治中立」，使公務員隊伍可免受政府換班和政治問責的影響，沒有後顧之憂地為任何在任政府服務。這一制度設計，不僅有利於維護基本的政治穩定，更重要的是可以使行政經驗豐富的公務員為政治委任官員提供支援，從而保證政策的質素和延續性，提高政府施政能力，增強政府認受性。然而，香港公務員的「政治中立」亦存在以下不可迴避的問題。

6.4.1 缺乏「一國兩制」論述

香港回歸祖國已經 22 年，在「一國兩制」之下，香港的政治、經濟和社會都發生了明顯的結構性變化。然而，關於公務員「政治中立」的規範性檔，一般只提及基本法，而缺乏闡述「一國兩制」的內容。

《公務員守則》規定，公務員應恪守八大基本信念，分別是堅守法治、誠實可信、廉潔守正、行事客觀、不偏不倚、政治中立、對所作決定和行動負責、盡忠職守、專業勤奮。在對「堅守法治」的闡述中，《公務員守則》僅僅規定，「公務員必須維護法治和司法公正。他們在行使行政權力時，須遵循《基本法》和香港法例」，並沒有明確提及憲法和「一國兩制」。

要理解這一問題，必須理解香港公務員制度的沿革。事實上，香港回歸祖國以後，特區政府雖然引入了政治委任制度，但並沒有對公務員制度進行大規模改革。香港的公務員隊伍基本沿襲了港英時期的制度架構，包括其「政治中立」原則亦沒有超出港英時期的理解。主要原因有二。

第一，香港回歸前，為了保證香港的平穩過渡和繁榮穩定，中央決定維持其原有的資本主義制度和生活方式「五十年不變」。這一方針被寫入了基本法。基本法第五條規定，「香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資

本主義制度和生活方式，五十年不變」。在此背景下，香港原有的大部分法律亦得到了保留和繼續適用。基本法第八條即規定，「香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留」。因此，特區政府對公務員「政治中立」的規定，基本上沿襲了港英時期的做法。

第二，在港英時代，港督領導的公務員隊伍是香港管治的主要力量。金耀基認為，在港英時期，「香港的真正的統治權是落在一個龐大的現代化的文官系統手中的。從比較的尺度來說，香港的行政體系是有很高的法治精神和專業水準的」。³⁵³ 有鑑於此，在回歸前後，中央與香港社會都將維護公務員士氣，視為保證平穩過渡的一個重要條件。³⁵⁴ 此外，香港公務員隊伍本身的質素與專業化，亦使其被普遍視為特區政治人才的一個主要來源。因此，在基本法的制定過程中，中央與香港社會皆高度重視公務員士氣問題。基本法確立的特區政府架構大體保留了香港原有的公務員制度，尤其是以培養「管理通才」為宗旨的政務職系。

正如很多人所指出的那樣，「速凍式回歸」是不可能的。香港回歸以後，面臨著一系列根本的結構性變遷。香港的憲制地位有了根本的改變，由受英國殖民管治的地區，轉變為中華人民共和國主權下的特別行政區。港英時期管治香港及管理香港公務員隊伍的憲制性文件《英皇制誥》和《皇室訓令》，已被憲法和基本法取代。香港的政治及社會環境與港英時期相比也有了很大不同。今天再討論香港公務員的「政治中立」，不應忽視這些變化了的元素。

然而，由於特區政府對公務員「政治中立」的規定沿襲自港英時期的理解，缺少對「一國兩制」的論述，使得香港公務員隊伍難以完全適應回歸祖國以後的新政治秩序。例如，香港公務員「政治中立」的邊界在哪裡？在國家主權問題上，公務員是否可以保持「政治中立」？有人認為，公務員的「政治中立」應以愛國

³⁵³ 金耀基：「行政吸納政治：香港的政治模式」（1975），《中國政治與文化》（增訂版），香港：牛津大學出版社，2013年，第242頁。

³⁵⁴ 據香港政界人士李鵬飛回憶，回歸之前，「在中方眼中，公務員穩定及整個政府平穩過渡高於一切，甚至比任何政治人物更重要，每次我去北京，他們都問我關於公務員的問題」。李鵬飛：《風雨三十年——李鵬飛回憶錄》，香港：CUP出版，2004年，第85頁。

愛港為前提，「在愛國愛港問題上，不存在中立不中立」，「落實基本法的問題上也不存在中立與否，公務員不能只落實他喜歡的那條基本法條文，不喜歡的就以政治中立作藉口」。³⁵⁵

在此背景下，如何在「一國兩制」的憲制結構內，為香港公務員的「政治中立」劃定邊界，使其適應回歸以後的新政治秩序，就成為一個不可迴避的問題。這一問題如不妥善處理，不僅會損害響公務員隊伍的士氣，更會影響中央與香港特區的關係。

6.4.2 「政治活動」界定不夠與時俱進

公務員「政治中立」原則的一個重要內容，是限制公務員參與政治活動。在香港公務員「政治中立」的過往實踐中，「政治活動」主要包括三方面內容，即政治言論、政黨活動和選舉活動。然而，關於限制公務員參與政治活動的一系列規範性文件，如《公務員守則》和《公務員參選和參與助選活動》等，大多佈於2010年以前，並沒有隨社會變遷，尤其是社交網絡的流行與「去中心化」動員模式的興起，而作出相應調整。

首先，以前對公務員發表政治言論的限制，主要針對的是電視、報刊、廣播等傳統的平面媒體。然而，由於社交網絡的普遍流行，以及新媒體的興起，傳統對政治言論的定義已經被改變。例如，公務員在臉書 (Facebook) 等社交媒體上，以及微信 (WeChat) 等社交軟件的群組內，公開發表政治言論，包括轉發一些表達政治意見的圖片，是否有違「政治中立」原則，就成為一個值得商榷的問題。

其次，以往香港的「政治組織」，主要指根據《公司條例》或《社團條例》登記註冊的政黨或社團。然而，近年來，隨著社交網絡的興起，網友開始建立針對某個政治議題的群組，招收組員，並號召參加集體群眾活動，包括遊行示威甚至衝擊政府機關。這些虛擬的「組織」由數量龐大、互不相識的網友組成，他們積極參與網絡動員的討論和行動，由此形成一種去「中心化」的社會動員模式。公務員參與這些政治議題相關「群組」的活動，乃至在社交是否有違「政治中立」

³⁵⁵ <https://hk.news.appledaily.com/local/daily/article/20031014/3598321>.

原則，同樣是一個值得商榷的問題。

總體而言，社交網絡的匿名性、個人性、即時性和隨意性，為特區管治帶來了重大挑戰，如何重新界定「政治活動」，使公務員的「政治中立」適應社會變遷的要求，就成為一個不可迴避的問題。否則，特區政府將難以有效管理公務員隊伍，其施政能力亦遭受削弱。

6.4.3 政治委任官員與公務員之間的關係不夠明確

早在第一屆特區政府期間，香港社會就有很多人指出，特區政府施政困難的一個主要原因，就是行政長官被公務員隊伍所「架空」。時至今日，這一問題依然沒能徹底解決。究其原因有二。

第一，香港公務員的內部封閉性及其對特區政策決策和執行的巨大影響力，使得公務員可能在局部事務上「架空」政治委任官員乃至行政長官。政治委任官員與公務員之間的關係，主要由《政治委任制度官員守則》和《公務員守則》這兩個規範性檔作出規定。《公務員守則》對主要官員與公務員之間的結構性關係作出了明確規定：「公務員有責任協助政治委任官員制訂政策。他們須遵從在任政府的決定和主要官員的指示，負責推行政策、執行行政工作、提供和管理公共服務，以及履行執法和規管的職能。」這一規定基本澄清了主要官員對公務員的領導關係。

然而，在副局長、政治助理與公務員之間的結構性關係上，《公務員守則》並沒有作出明確規定。《公務員守則》規定：（1）常任秘書長及為主要官員提供直接支援的公務員（如政務助理、新聞秘書、私人秘書、司機），可以不受限制地直接請示主要官員。（2）在一般情況下，其他公務員經由常任秘書長向主要官員請示。（3）副局長與政治助理只能「代表其局長」向公務員提出特定要求，並且「這類工作接觸是基於夥伴合作精神進行，並不構成亦不應被視為構成副局長/政治助理與公務員之間有從屬關係」。

然而，這種沒有「從屬關係」的「夥伴合作精神」，具有很高的模糊性，以及很大的解釋空間。由於公務員與副局長、政治助理之間沒有「從屬關係」，公

務員可能以「政治中立」為由，拒絕協助副局長與政治助理從事「政治工作」，由此導致公務員與政治委任官員之間產生不必要的隔閡，難以緊密合作。

此外，雖然《公務員守則》明確規定公務員需「遵從在任政府的決定和主要官員的指示」，但這一條款在實踐中亦有可能發生變形和走樣。在香港的公務員體系中，公務員的升遷和任免皆由公務員事務局統一管理，並不受主要官員影響。公務員團體內部同質性高、同氣連枝，政治上自我延續的能力強，控制香港政策執行層面的命脈。因此，主要官員與公務員在實踐中依然更接近「合作」關係，而不是嚴格的「領導與被領導」關係。

在此背景下，當政治委任官員缺乏公務員背景、在公務員隊伍內部缺乏人脈和資源時，在局部事務上很容易被公務員「架空」，成為「有名無實」的虛職。更重要的是，主要官員如遭「架空」，行政長官亦會備受掣肘，無法有效領導特區政府各決策局的政策制定與實施工作，長此以往，將從根本上破壞香港特區的「行政主導」政治體制，降低特區政府的施政水準，並引發一系列管治難題。

第二，由於歷史遺留問題的影響，公務員事務局容易不受中央控制和領導，成為中央政令暢通的主要障礙。

在港英治理末期，在港英政府向華人代理人「讓權」的總體部署下，華人公務員逐漸躍升為殖民體制下的重要組成部分，殖民政府亦對他們進行了比較徹底的親英教育和考核。雖然香港回歸二十年來，港府原有的高級公務員已經過了北京的長期觀察和特區政治實踐的長期考驗，但港英時期的殘餘影響仍然存在，港英政府在公務員隊伍中布下的「暗樁」尚未得到徹底清理。特別是在港英「居英權計劃」影響下的受益人，在不放棄此等利益的情況下，極難獲得充分信任。

總而言之，回歸以來，香港的公務員隊伍在經歷了最初的磨合期之後，已經越來越熟悉新的政治秩序與權力結構，配合行政長官施政的意願亦有明顯提升，但由於一系列制度缺陷和歷史因素的影響，公務員隊伍與政治委任官員乃至行政長官之間的隔閡、分歧與摩擦依然在所難免，難以做到精誠團結、緊密合作。長此以往，將有損香港的繁榮穩定，不利於全面、準確地貫徹落實「一國兩制」方針政策。

6.5 香港公務員「政治中立」的改革建議

6.5.1 增加「一國兩制」論述

特區政府應修訂《公務員守則》，增加與「一國兩制」相關的內容，明確規定，公務員必須擁護憲法和基本法，積極貫徹落實「一國兩制」。換言之，公務員的「政治中立」應當被局限在香港特區本地政治的範疇，不應延伸到與國家主權相關的領域。公務員不得參加任何有違憲法與基本法、危害「一國兩制」的活動。

6.5.2 拓展「政治活動」範疇

特區政府應修訂《公務員守則》和《公務員參選和參與助選活動》等一系列限制公務員參與政治活動的規範性文件，與時俱進地拓展「政治活動」的範疇。特區政府應明確規定，公務員在執行職務期間，不得通過平面媒體、社交媒體和其他網絡平臺公開發表政治言論，亦不得參與政黨、政治性社團及網絡平臺的活動。

6.5.3 理順政治委任官員與公務員之間的關係

特區政府可考慮修訂《政治委任制度官員守則》與《公務員守則》，進一步明確政治委任官員與公務員之間的結構性關係。

第一，刪除公務員與副局長、政治助理之間沒有「從屬關係」的規定，使副局長與政治助理能夠在各自所負責的「政治工作」範疇內，對相應級別的公務員進行領導。

第二，重新定義「政治中立」原則，明確澄清「政治中立」並不是說公務員應當避免協助政治官員完成「政治工作」，而是說公務員無論持有何種政治理念，都應當忠實地執行政治官員的決策。

這兩點修訂，有利於釐清政治委任官員與公務員之間的「條塊關係」。一方面，建立起自上而下的垂直管理關係。行政長官可以借助政治委任官員，而實現對公務員的全面領導。另一方面，建立起決策局內部的平行管理關係，即在特定「政治工作」的範疇內，政治委任官員應對相應級別的公務員進行領導。如此一來，可以通過「條塊結合」的管理模式，盡可能理順政治委任官員與公務員之間的結構性關係，使行政長官及政治委任官員與公務員做到分工明確、緊密合作，共同提高特區政府的管治能力，確保施政平穩有效。

7. 「一國兩制」實踐與香港青年：挑戰及回應

7.1 導論

代際更替是人類社會的自然現象，現在的青年將成為未來社會的主人。因此，在世界各國家和地區的政治議程中，青年問題，尤其是青年的培育和發展問題，一直有相當高的優先級。正如《管子·權修》所說，「一年之計，莫如樹穀；十年之計，莫如樹木；終身之計，莫如樹人。一樹一獲者，穀也；一樹十獲者，木也；一樹百獲者，人也。我苟種之，如神用之，舉事如神，唯王之門。」

然而，儘管現代國家普遍為青年事務投入了巨大的時間、精力和資源，但青年政策的成效卻不容樂觀。近年來，全球政治出現了一個明顯特徵，就是青年開始更積極地參與政治，乃至成為社會運動的主要力量。相應地，以青年為主體的社會運動開始在全球迅速蔓延。例如，2011年，紐約爆發了「佔領華爾街」運動，並散步到倫敦等城市；2014年，臺北爆發「太陽花運動」，立法院被示威學生佔領；2015年，日本學生在東京發動大規模示威，反對政府重新解釋憲法及通過安保法案。

青年運動頻發的政治氣候亦蔓延到香港。自2012年的「反國民教育」風波以來，香港青年逐漸成為社會運動的「急先鋒」。他們頻繁地走上街頭，並通過各種方式表達他們的不滿。此外，一個不可否認的事實是，從2014年的「佔中」運動，到2016年的「旺角騷亂」，再到2019年的「修例風波」，香港青年運動朝著越來越激進的方向發展，由此極大地加劇了香港社會的對立情緒，造成了嚴重的社會撕裂和社會動蕩。

此外，調查顯示，不少香港青年對本港經濟、政府管治及社會民生方面的狀況，均傾向負面觀感。2016年，香港青年協會青年研究中心成立的青年創研庫發佈《「年輕一代為何出現悲觀情緒」研究報告》。該研究訪問了522名介乎15到34歲的青年，結果顯示受訪者對特區政府的施政表現滿意度只有4.59分（滿分為10分），而對於政府聆聽市民意見的平均分只有4.35分。有23.7%的受訪者表示，個人對政府施政沒有影響力，反映出部分青年面對社會時的無力感。香港

中文大學發佈的 2015/16 年度《香港青年生活質素指數調查》亦體現了這一問題。該調查顯示，香港青年對社會、經濟、政治及整體生活滿意程度均下跌，而整體青年生活質素指數更比上年度下跌多達 0.62 點。

青年是國家的未來。對於「一國兩制」和香港管治而言，青年事務亦是一個相當重要的內容。尤其是在青年運動頻發的大背景下，香港的青年問題更應引起政、商、學界的高度重視。本文即試圖追問兩個問題。第一，香港青年為何如此不滿？換言之，近年來的香港青年運動背後，究竟有哪些深層次原因？第二，香港應如何開展青年事務，才能更好地凝聚青年人心，維護繁榮穩定，從而使「一國兩制」行穩致遠？

7.2 透視香港青年不滿的根源

青年問題的關鍵，是青年的幸福感。青年問題之所以複雜，根源在於，幸福感是一種主觀感受，它不僅與青年的社會經濟地位有關，而且更涉及到青年對人生意義的理解，以及對自我、他人與社會的認知。換言之，社會經濟問題只是青年問題的一個面向，而不是其全部。

概括而言，青年的幸福感可以分為兩類，即物質幸福感和精神幸福感。物質幸福感比較簡單，它與青年現在或未來的社會經濟地位有關，主要指標包括就業機會、工資水準、晉升前景等。精神幸福感則難以量化，因為其主要與意識形態相關。換言之，如果青年認為，他們所珍視的價值——如自由、公正和人權——得到了維護，他們的身份認同得到了尊重，他們的精神幸福感就會提高。反之，青年的精神幸福感就會減弱。

為了更好地瞭解香港青年的心態，我們進行了一系列深度田野調查。我們組織了 10 次訪談，訪談了 40 名香港青年。受訪者年齡介於 18-23 歲之間，大多有專上教育背景，少數是中學生。

受訪者年齡大多介於 18-23 歲之間，基本有專上教育背景，少數是中學生。因話題有一定敏感性，為確保受訪者有安全感並因此能夠暢所欲言，研究人員並未記錄其它個人資料。由於研究人員時間、能力有限，本子話題採用雪球採樣與

自願採樣相結合的方式招募受訪者。雪球採樣有助於在研究人員與受訪者之間建立互信，資源採樣方便找到積極的受訪者，但兩種方法也更容易使研究受到群體性偏見的影響。就本子話題而言，最後的受訪者以泛民主派「（即香港社會所謂「黃絲」）大學生為主，故而其他年齡階段、教育背景和政治立場的香港年輕人對社會不滿的原因還需要進一步的調查研究。

7.2.1 社會經濟原因

香港是一個發達的資本主義經濟體，一般的生活需求較容易被滿足。然而，長遠來看，青年在就業和置業兩方面依然面臨較大困難，由此刺激了不滿情緒在青年群體中滋生和蔓延。

就業問題

導致香港青年不滿的第一個物質因素是就業問題。

上世紀七八十年代，香港經濟迅速起飛，就業市場相當繁榮。然而，1997年以後，經過亞洲金融風暴、沙士（SARS）疫情及金融海嘯的衝擊，香港經濟進入較長時間的結構調整過程。到目前為止，香港經濟增長幾乎只能靠傳統服務業來支持，缺乏多元性，且極易受外圍經濟環境的影響，而新興產業如創新科技產業卻遲遲無法完全發展起來，缺乏新的經濟成長動力。謝清海於2019年7月表示，當前香港經濟由卡特爾主導，「在目前的制度下，很大部分的香港人感受不到經濟及社會發展的成果」。在此背景下，香港的就業市場開始出現萎縮。這使得香港青年普遍面臨兩方面的就業問題。

第一，就業機會不足。根據香港統計處資料顯示，在2016年，15-19歲及20-29歲這兩個年齡組別的失業率分別為13.8%和5%，當中15-19歲的失業率更為各年齡組別中最高。由此可見，離開中學後選擇就業的青年所面臨的就業困難最為嚴重。他們學歷較低，欠缺工作經驗和專業技能，難以覓得一份全職工作。此外，即便是擁有專上學歷的青年，也面臨不同類型的困境。有報道指出，2016

年 4-6 月間，20-24 歲青年失業率為 10.4%。有受訪者指出，在經濟不景氣的情況下，很多僱主會傾向於聘用有經驗的員工，而不是剛畢業的職場「素人」，這進一步增加了就業難度。還有受訪者表示，當今具專上教育程度的青年，每月收入中位數與 1997 年的中位數相若，在物價飛漲的情況下，日常生活支出不斷增加，很多青年入不敷出，喪失希望，很難對人生作出長遠規劃。

在就業困難的情況下，不少香港青年面臨嚴重的貧困問題。香港是一個高度發達的資本主義經濟體，但由於在經濟上長期實行自由放任政策，導致香港成為全球貧富差距最大的地區之一。樂施會 2018 年公佈的《香港不平等報告》顯示，「從 2006 年至 2016 年的 10 年間，香港的原住戶（不包括新移民）收入的堅尼係數由 2006 年的 0.533 上升至 2016 年的 0.539，成為 45 年新高，對比其他已發展經濟體（如新加坡 0.356、美國 0.391、英國 0.351、澳洲 0.337 及加拿大 0.318），情況非常惡劣；香港最富裕的 10%住戶和最貧窮的 10%住戶收入差距，10 年間從 34 倍上升至 44 倍……現時有近 21 萬人蝸居於劏房，在接近『全民就業』的情況下，在職貧窮人口仍然高達 92 萬」。

特區政府最新發佈的《2018 年香港貧窮情況報告》顯示，政策介入前，2018 年 18 至 29 歲青年貧窮率為 12.6%，較 2015 年的 11.9% 低 0.7 個百分點；恆常現金政策介入後，2018 年青年貧窮率為 9.3%，連續三年上升，貧窮人口為 90,100 人，佔整體貧窮人口 8.8%。由此可見，貧窮青年已經成為一個不可忽視的社會群體。一些不滿的貧窮青年，懷著「失無可失」（has nothing to lose）的心態，加入了社會運動中最激進的「攞炒派」——所謂「攞炒」，即同歸於盡之意。

第二，就業範疇狹窄。香港經濟有四大傳統的「支柱產業」，分別是金融服務、貿易及物流、旅遊、專業及工商業支援服務。這四個主要行業帶動其他行業的發展，並且創造就業，是香港經濟的主要動力。2017 年，這四大行業佔據香港本地生產總值的 57.1%，雇用了勞動人口的 46.6%。此外，由於香港政府長期實行自由放任的經濟政策和土地制度，導致地產商成為香港經濟中最重要的壟斷性力量。

在這樣的經濟結構下，大部分經濟利益落入了四大支柱產業及相關利益集團的口袋。因此，學生必須根據職業前景選擇專業，而很多人只能被迫學習自己幾

乎毫無興趣的學科。根據香港專上院校的錄取統計數字，最優秀的學生大多選擇了醫學、法律、商科等實用性專業，因為這些行業的薪酬水準最高，社會聲望最好。一位受訪者透露，出於現實的考慮，她決定放棄去香港演藝學院學習中國樂器，而是在香港大學攻讀護理專業。這位受訪者的故事，激起了很多在場受訪者的共鳴，可見其並非個案。此外，大量畢業生蜂擁而至，爭取少數行業的有限職位，導致了嚴重的人才飽和乃至人才過剩問題。不少受訪者指出，激烈的競爭壓低了青年的工資水準，阻礙了行業的向上流動，因此，很多青年無法實現個人的自我價值。³⁵⁶

必須指出，香港人才的同質化的負面影響，並不只局限於單純的社會經濟領域。香港有大量專業人士，但卻缺乏政治、科學、藝術等領域的人才。從長遠來看，這並不利於香港的發展，也與香港作為一個中西交匯的國際大都市的地位不相稱。一位曾在本地博物館實習的受訪者表示，由於缺乏人才和專業知識，香港在文物管理和博物館運營方面，與其他國際性城市相比，只能相形見绌。

樓價高企

導致香港青年不滿的第二個物質因素是樓價高企。

香港寸土寸金，樓價高企問題幾乎困擾著每一位上班族。對於很多香港青年而言，「置業」是一個遙不可及的夢想。調查顯示，2016年有計劃置業的請您啊只有26.6%，較2006年數據減少約三成。另有調查顯示，2015年，香港樓價中位數是香港人年收入中位數的19倍，創全球最高。

2015年，明光社生命及倫理研究中心委託香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心，以全港電話隨機調查一項名為「香港人置業行為與態度研究」，是次調查發現：受訪青年因為住屋問題影響婚姻（15.6%）及生育計劃（14.8%）；34.1%受訪青年因為住屋問題而希望移民；40.9%受訪青年因為住屋問題而調低生

³⁵⁶ 據統計，香港的應屆大學畢業生的平均薪酬僅為港幣16892元。

<https://www.humanresourcesonline.net/fresh-graduates-salaries-and-job-hunt-mentality-2019/>.

活質素，如節衣縮食、減少旅行及消閒享樂等；45.5%的 20 至 29 歲及 38.9%的 30 至 39 歲租戶，同意「不能置業以致徬徨無助」，對比屬同一年齡組別，但已是業主的比率為低，而 61.1%的 20 至 29 歲與 76.5%的 30 至 39 歲租戶，認同「已經完全放棄買樓」，對比同組別已是業主的比率為高；僅有 33.3%青年租戶感到自己處於安居樂業。

接受訪談的 40 名香港青年可以分為兩類。一類是那些在牛津、劍橋等世界知名大學就讀的學生，以及那些在本地大學修讀法律、醫學、商科等所謂「精英專業」的學生。另一類則是那些修讀「普通專業」的學生。按照通行的社會標準，前者被認為「更有能力」，預期工資水準更高；後者則與大多數青年情況相若，預期工資水準較低。

前者較為關心買房。他們普遍認為，在自己的能力範圍內，買房依然是可以實現的。在買得起房的情況下，樓價高企反而有利於進一步鞏固他們的社會經濟地位。因此，他們對住房問題的不滿相對較少。相比之下，後者對買房持悲觀態度。由於收入較低，他們普遍充滿無助感，並承認買房已被排除在他們現階段的人生規劃之外。³⁵⁷ 他們已經降低了對物質幸福感的要求，只要求一般生活需求得到滿足即可。在住房問題上，他們可以與父母同住，或租住私樓及公屋，然後從長計議。

在訪談過程中，我們要求受訪者為自己對社會的不滿程度打分（滿分為 100 分）。統計結果顯示，前者平均為 81.4 分，後者平均為 90 分。對買樓持悲觀態度的青年，對社會的不滿程度更高。

不過，我們的調查亦表明，兩者之間的分數差距較小，只有 10 分左右。換言之，樓價高企可能不是青年頻繁參與社會運動的主要原因。受訪者普遍表示，雖然樓價高企令他們感到壓力，但他們不滿情緒的主要來源並不是住房問題，而因為他們感覺到自己的價值觀被冒犯；無論是否買得起房，他們都有很強烈的不滿情緒，並積極參與一些集會、遊行和示威活動。這表明，在人們普遍關注的社

³⁵⁷ 不過，雖然房屋需求並不是最激怒被訪者的問題，但必須注意的是，由於所涵蓋的年齡組別不夠代表性，調查結果容易受到選擇偏差的影響。這是合理的，隨著年齡的增長，隨著家庭關注的出現，對住宅需求的重視也會增加。

會經濟動因以外，香港的青年運動背後還存在複雜的意識形態動因。

7.2.2 意識形態原因

很多人注意到，香港作為一個經濟城市，正在變得越來越「政治化」。無論是傳統的「建制」與「泛民」之爭，還是近來的「黃絲」與「藍絲」之爭，很大程度上都是意識形態之爭。一般而言，香港青年被視為「泛民」和「黃絲」陣營的主力。我們有必要探討，香港青年為何傾向於採取這樣的意識形態立場。

質疑特區政府施政能力

導致香港青年不滿的第一個意識形態因素，是不認可特區政府施政能力。

在很長一段時間裡，香港政府都以其專業、廉潔和高效率著稱於世。例如，根據瑞士洛桑國際管理學院（IMD）2017年發佈的《世界競爭力年報》，香港的國際競爭力高居榜首。《年報》按政府效率、營商效率、經濟表現、及基礎建設四大競爭力因素的平均表現，衡量競爭力。香港在頭兩項指標中高踞榜首，後兩項則排第11及20。當中「政府效率」有五項副指標，包括「公共財政」、「稅制」、「商業法規」、「政制框架」及「民生政策」，每個副指標下設7至20個細項指標。香港在首三項皆名列前茅。

然而，受訪者普遍對特區政府的施政能力表示不認可。有受訪者認為，當社會需要更多醫療專業人員、社區護理服務、房屋供應等時，特區政府卻選擇力推還不成熟的「明日大嶼」計劃。一些受訪者表示，他們不是否認這一政策的潛在收益，令他們感到不安的是特區政府在施政過程中的「資源錯配」現象，即不回應市民的直接訴求，卻花費大量時間、精力和資源，優先處理其他事務，長此以往將損害特區政府的認受性。此外，有受訪者認為，香港一直有「諮詢型政治」的傳統，政府在正式推行重大政策前，要進行廣泛的諮詢工作，以集思廣益，增強政策合理性；但近年來，這一政治傳統越來越不受重視，特區政府不能充分瞭解民意，導致施政能力下降。

民主化訴求得不到滿足

導致香港青年不滿的第二個意識形態因素，是民主化訴求得不到滿足。

一直以來，香港政治的基本特徵就是「行政主導」，又被稱為「行政吸納政治」。根據金耀基的論述，「『行政吸納政治』是指一個過程，在這個過程中，政府把社會中精英或精英團體（elite group）所代表的政治力量，吸收進行政決策結構，因而獲致某一層次的『精英整合』（elite intergration），此一過程，賦予了統治權力以合法性，從而，一個鬆弛的、但整合的政治社會得以建立起來」。³⁵⁸ 在這一管治策略之下，1970年代以後，香港的公務員隊伍迅速發展壯大，並培養出一批熟悉本地政治運作、積累了一定政治資本的高級公務員。特區政府的大部分高官，甚至是行政長官本人，都出身於負責制訂和推廣政策的政務職系（AO）。

港英撤退前推行的政制發展改革，使香港從一個單純的經濟社會，變得迅速「政治化」。很多香港市民，尤其是中產階級，都接受一種觀點：香港是一個發達的資本主義社會，「持份者」應當對政府施政有更大發言權。基本法在制定期間，曾透過香港基本法諮詢委員會廣泛徵求市民意見。最終，中央尊重香港社會各界的意見，採取了「循序漸進」的民主化原則。基本法在保留行政長官選舉委員會和立法會功能組別議席的同時，將行政長官和立法會的「雙普選」作為政制發展的一個長遠目標。

香港回歸祖國以來，中央和特區政府積極推動香港政制發展，香港政制的民主程度不斷增強。然而，泛民主派要求加快香港的民主化進程，尤其是反對全國人大「八三一決議」為普選行政長官所設定的制度框架。2014年，泛民主派發起了爭取所謂「真普選」的「佔中運動」；2015年，泛民主派又「捆綁式」否決了特區政府提出的政改方案。自此，香港政制發展陷入停滯。

受自由主義理念影響，香港青年普遍認同民主政制，並認為政府官員應當具

³⁵⁸ 相關批評，可參見吳增定：「行政的歸行政，政治的歸政治」，《二十一世紀》，2002年，第12期；強世功：《中國香港：政治與文化的視野》，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2014年。

有問責精神，以反映和兼顧不同社會階層的利益。很多受訪者表示，由於沒有「雙普選」，香港特區目前的權力機關和政界人士普遍不能代表公眾利益，這一政治現狀使他們很不滿。更確切地講，理由主要有三。

第一，很多受訪者認為，如果以「民主」為標準，香港政府一直引以為傲的「行政主導」已經過時。有受訪者表示：「政治委任官員與大眾政治的聯繫最少，且並非經選舉產生，沒有市民的授權，所以不直接代表社會任何階層的利益。然而，他們卻掌握制定政策的權力，這是有問題的。」有受訪者認為：「政務主任的政治影響力很大，但卻不受相應的問責，因此缺乏認受性。」還有受訪者認為，公務員體系較為封閉，評價標準較為單一，政務主任容易與社會脫節，致使管治過程中失誤頻發。

第二，有受訪者認為，在以地產商為主的大財團壟斷香港政經脈絡的情況下，香港的權力分配不均衡，特區政府更傾向於與利益團體及建制派聯繫，而不是進行更廣泛的公眾諮詢，這導致施政容易「離地」。雖然受訪者普遍承認專業知識在政策制定過程中的重要性，但很多人都提及立法會功能界別制度的認受性問題。有受訪者表示：「立法會有 35 名議員是功能界別選出的，他們只代表行業利益，而不代表更廣泛的公眾利益，因此代表性存在疑問。」有受訪者認為：「功能組別議席雖然選民人數較少，但卻擁有與分區直選議席一樣的權力。分區直選議員提出的很多法案，都會在『分組投票』階段，被功能組別議員否決，這是不公平的。」有受訪者認為，部分功能界別實行公司團體票制度，進一步削弱了功能界別議席的認受性。還有受訪者認為，拋開功能界別制度不論，「香港的政黨和政治團體都過於『政治化』，立法會議題經常與民生問題無關，更多只是意識形態爭議，這使得立法會每次開會都更像一場政治表演」。

第三，有受訪者認為，特區政府的決策過程缺乏透明度，公共參與的管道不足，青年也只是政策後果的被動接受者。有受訪者表示，香港特區的高級官員和社會領袖都是五十歲以上，已經與青年一代失去了聯繫，難以瞭解青年一代的所思所想。還有受訪者表示，香港是一個商業社會，智庫、非政府組織及政治團體遠未成熟，而特區政府的諮詢工作也經常忽略青年一代的觀點。

國家認同不足

導致香港青年不滿的第三個意識形態因素，也是最根本的因素，是國家認同不足。

根據基本法，全國性法律在香港特區的實施，應以本地自行立法為仲介。從表面看，在主權國家內，作為地方政府的特別行政區通過立法、行政管理等方式自行推進當地居民履行國民義務並不是難事，這既是特別行政區的憲制義務，也是單一制國家的本義。但實際上，「23 條立法」、「國民教育科」等立法和政策的制定和實施，高度依賴香港社會的基本共識的和香港居民的政治認同。近年來，有觀察者指出，部分香港青年幾乎「逢中必反」，引發了一系列管治危機，其根本原因即在於國家認同不足。香港居民的國家認同問題不解決，一切致力於使香港融入國家發展大局的法律改革，都將面臨重重阻力，。

推進國民根據香港大學的民意調查數據，從 1997 年到 2008 年，香港居民對「自己作為是中國人」的身份認同是不斷上升的。調查顯示，1997 年 8 月，共有 19%的受訪者認同「自己是中國人」；到了 2008 年 6 月，也就是汶川地震和北京奧運期間，這一比例上升超過一倍，達到 39%。然而，2008 年以後，數據開始下行，特別是在年輕人當中，對中國的抗拒情緒十分普遍。到了 2017 年底，只有 15%的受訪者認同「自己是中國人」；而 18 至 29 歲的受訪者中，更是只有 0.3%認同「自己是中國人」。因此，香港有傳媒界人士表示：「香港的主權是回歸給中國了，英國人走了，但是香港人心並沒有回到中國，就是所謂國家認同。香港人多數還是不願意承認自己是中國人，多數還是認為自己是香港人。而且在年輕一代中間，還有與中國漸行漸遠的一個趨勢。」³⁵⁹

值得一提的是，近年來，香港居民的國家認同問題還呈現出新的特徵：新興政治勢力「本土派」的興起，打破了自 1980 年代港英政府開啟「代議政制改革」以來，香港的政治版圖曾長期處於的「建制」和「泛民」二分天下的局面。在政治上，他們主張建構香港的主體意識，捍衛香港的文化、制度、價值觀念及生活

³⁵⁹ 《金鐘：香港回歸 20 年 香港人心沒有回歸》。法國國際廣播電台，2017 年 7 月 4 日。
<https://www.rfi.fr/tw/港澳台/20170701-金鐘：-香港回歸 20 年-香港人心沒有回歸>

方式。在經濟上，他們站在「香港優先」立場，反對國家主導的區域一體化進程（如粵港澳大灣區建設）。在社會文化上，他們認為。在與中央政府關係上，他們主張，為了避免「大陸化」，香港人應當團結一致，與內地保持距離，乃至相互隔離。這種本土主義論述，對於國家認同日益薄弱的香港青年而言尤其有吸引力。

大部分受訪者表示，自己對國家缺乏認同感和歸屬感。對此，他們提供了以下五方面原因。第一，香港是一個發達的資本主義經濟體，其價值觀念及生活方式與內地存在很大差異。當被問及「何為香港的核心價值」時，受訪者提供了各種各樣的答案，其中包括：民主、法治、人權、自由、平等、勤奮和道德。但被問及對內地的看法時，很多受訪者都表達了較為負面的觀點，並對國家的管治質素表現出不信任態度。例如，受訪者普遍認為，由於香港與內地在價值觀念上缺乏共識，強制性的國民教育只會製造「愛國主義的幻覺」，而不會培養出對國家發自內心的自豪感。很多受訪者表示，他們會盡力維護香港的核心價值，不會輕易放棄和妥協。

第二，香港被英國殖民統治了一百多年，與國家的聯繫較少。有受訪者表示，無論是自己，還是自己的父母輩，都很少回內地，短期內難以建立起國家認同。此外，還有受訪者表示，自己家中老一輩人當年都是逃難到香港，他們對內地持抗拒心態，並且將這種抗拒心態傳遞給了下一代。

第三，一些香港居民對「一國兩制」方針政策有著不同於官方的理解。2014年發佈的《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書指出：「中國是單一制國家，中央政府對香港擁有全面管治權。香港的高度自治權不是固有的，其唯一來源是中央授權。香港享有的高度自治權不是完全自治，也不是分權，而是中央授予的地方事務管理權。」然而，有受訪者無法接受「全面管治權」概念，並表示，自回歸以來，中央通過人大釋法等制度機制，加強對香港的全面管治，收緊了「高度自治」的空間，使他們感覺原有的生活方式沒有受到尊重。

第四，自回歸以來，隨著香港與內地的交流日益頻繁，在此過程中出現了一些摩擦，影響了香港居民對國家的信任度。有受訪者表示，自由行開放以來，大量內地遊客湧入，雖然極大提振了香港經濟，但也給香港社會帶來了很大負擔，

普通市民的日常生活受到影響，但經濟收益大多歸於大財團，這是很多市民對國家不滿的一個原因。有受訪者表示，由於單程證制度，香港社會形成了一個疏離於原有價值觀念和生活方式之外的「新移民」群體，激化了社會矛盾，並對原有的「香港人」社群形成了「稀釋作用」。在香港融入國家發展大局的過程中，不可避免會遭遇一些「陣痛」，非常考驗為政者的智慧。

第五，香港青年與特區政府之間存在一定程度的溝通不暢問題，影響了香港青年對國家的看法。有受訪者表示，在香港這樣一個「後物質社會」中，青年關注的更多是精神幸福感，而不是物質幸福感，尤其是當香港的住房問題一時難以解決時，青年便會將目光投向民主、平等、問責等政治價值，以及與之相伴的政治參與，並認為政制民主化將有利於解決香港的社會問題。在這種情況下，青年問題不只是單純的經濟問題。特區政府「派錢」乃至推動財富再分配，或許有助於緩解社會矛盾，但無法根本上解決管治危機。有受訪者表示：「單純的『派糖』政策不可能解決問題，因為它與青年的訴求南轅北轍。」還有受訪者表示：「政府越是派錢，青年越覺得自己的訴求沒有得到尊重，這會形成一個負面的循環，加劇青年的不滿情緒。」有受訪者表示：「當青年不能在生活中發現意義，消極情緒就會產生。」當政府的青年政策與青年的主要訴求出現「錯配」時，青年的不滿情緒會與日俱增，在意識形態分歧加劇的情況下，不少青年將怒火投射到國家身上，甚至將國家視為一切問題的根源，對國家產生抵觸情緒，從而進一步削弱了國家認同。

香港居民尤其是香港青年的國家認同不足，是香港管治危機的根本原因。有學者將「回歸」分為「政治回歸」與「人心回歸」，這一區分或許有一定啟示價值。在國家認同不足的情況下，香港融入國家發展大局將面臨阻力，香港的青年事務也將遭遇掣肘，稍有不慎，便會引發管治危機。

7.3 香港青年政策的有關建議

在如前所述，青年幸福感分為物質幸福感和精神幸福感，香港青年的不滿則來源於這兩方面幸福感的缺失。一方面，香港長期積累的社會經濟問題已經影響

到青年的基本生活，應當予以正視，並研究解決方案。另一方面，精神幸福感的缺失，及其背後複雜的意識形態因素，則是引發香港青年的不滿情緒的最重要原因，應當認真對待。在這一部分，我們嘗試從這兩方面提出政策建議，供有關部門參考。

7.3.1 緩解民生壓力

第一條政策建議是，有關部門應多管齊下，緩解青年在就業和置業方面的壓力。

巨大的貧富差距，以及大量的貧困人口，構成了香港社會的深層次矛盾。在面臨就業和置業雙重壓力的情況下，部分香港青年無視香港特殊的社會經濟政策，將香港的社會矛盾，以及經濟的週期性波動，歸因於國家的「剝削」，甚至變得「逢中必反」。因此，為政者應正視香港青年的貧困問題。特區政府如能利用「一國兩制」的制度優勢，從根本上緩解香港的貧窮問題，將極大地增加國家認同，促進人心回歸。具體而言，應注意以下四點。

第一，為青年提供就業培訓，創造就業機會。青年貧窮的一個重要原因，在於他們沒有接受必要的專業教育，因此難以找到就業機會。特區政府應加大對貧窮青年的就業培訓，並努力創造就業機會，避免青年貧窮問題被轉化為政治問題。

第二，善用粵港澳大灣區的制度紅利，緩解青年就業和置業壓力。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出，在大灣區為青年人提供創業、就業、實習和志願工作等機會，推動青年人交往交流、交心交融，支持港澳青年融入國家、參與國家建設。目前，廣東已出台多項政策鼓勵支持港澳青年到大灣區城市創新創業。特區政府應善用粵港澳大灣區制度紅利，為香港青年北上就業和置業搭建橋樑，減少香港青年的就業和置業壓力。

第三，增加土地供給，減少公屋輪候時間。香港住房用地，兩成為公營房屋用地，一成為私營房屋用地，而有七八成為新界丁屋用地。未來如不解決新界土地問題，香港的住房用地將越來越緊張，樓價必將居高不下。政府應研究解決新界土地問題，以為興建公屋提供土地儲備，增加公屋供給，減少輪候時間，使青

年居有其屋，可以更專注于自我發展。

第四，不應用「經濟決定論」思考政治問題。一直有觀點認為，香港青年不滿的根源在於，地產商徹底壟斷社會資源，導致貧富差距過大、貧窮人口過多。這一觀點有一定道理。但我們的研究表明，雖然樓價高企令香港青年倍感壓力，但他們不滿情緒的主要根源在於意識形態層面的考慮。換言之，香港的青年運動雖然有其社會經濟面向，但本質上依然是一個政治問題，不能完全用「經濟決定論」來思考。有關部門在對「一國兩制」和香港管治進行頂層設計時，應明確「政治的歸政治，經濟的歸經濟」，避免用「經濟決定論」思考政治問題，用簡單的「派糖」政策取代國家認同培育，以免適得其反。

7.3.2 加強政治互信

第二條政策建議是，有關部門應進一步推動內地與香港、澳門開展溝通交流活動，特區政府應加強對民意的徵求和諮詢工作，以增強各方政治互信，促進香港和澳門融入國家發展大局。具體而言，應注意以下四點。

第一，加強區域間的溝通交流活動。受歷史、政治、文化等諸多因素影響，內地居民與港澳居民間的相互瞭解不夠充分，容易產生誤解，進而影響到日常交流與區域融合。因此，有關部門應進一步推動區域間在政治、經濟、文化、教育等領域的溝通交流活動。

第二，重視政策出台前的諮詢工作。香港的政治體制是「行政主導」，其中一個重要環節就是重視政策出台前的諮詢工作。政府在出台政策前，一般要面向社會各界，做廣泛而深入的諮詢工作，一方面通過細緻的宣傳和講解，爭取社會支持，另一方面集思廣益，增強政策的科學性和有效性。本次「修例風波」之所以爆發，主要原因當然是香港居民的國家認同不足，但還有一個不可忽視的原因，就是前期諮詢工作不足，對民意瞭解不夠。因此，特區政府應重視香港的「諮詢政治」傳統，充分利用各種官方與非官方諮詢組織，切實做好政策出台前的諮詢工作。

第三，加強輿論引導，減少極端言論。由於香港居民與內地居民彼此瞭解不

夠充分，每當發生兩地矛盾時，網絡輿論很容易走向極端。任何諷刺性質的標籤式稱謂，都無助於客觀地討論問題，也不利於增進兩地民眾的友好交流。因此，涉及「一國兩制」的用語，應避免過度政治化，不斷增強內地居民與港澳居民間的政治互信。

第四，鼓勵全方面、跨學科的港澳研究。長期以來，對「一國兩制」和港澳基本法研究，大體採取的是法律規範主義的徑路。學者主要依託憲法、基本法、全國性法律和香港法例等規範性檔，針對「一國兩制」實踐中遇到的具體問題，如中央對特區全面管治權的法理基礎、內地與港澳間的司法互助機制、粵港澳大灣區建設中的金融創新等，進行抽象的法律分析。這種成熟的研究範式有利於迅速回應和解決現實問題，維護「一國兩制」制度體系的有效運轉。然而，徒法不足以自行。法律只是一種治理技術，但社會治理是一項系統工程。法律的有效實施，需要以良好的社會環境和普遍的心理認同為基礎。因此，單純的規範性研究，不足以為「一國兩制」實踐提供足夠的智力支援。因此，有關部門、高校和智庫應鼓勵和開展跨學科的港澳研究，支持從歷史、社會、思想等角度出發研究「一國兩制」和基本法，廣泛瞭解香港的歷史文化、社會結構、深層矛盾，為「一國兩制」的頂層設計提供支援。

7.3.3 塑造國家認同

第三條政策建議是，有關部門應以中華文化為切入點，以憲法和基本法為重要內容，研究和設計相關課程體系，輔以各種文化交流活動，對港澳居民尤其是青年一代開展國民教育，以加強社會整體的國家認同。

由於香港實行不同於內地的資本主義制度，兩地居民在生活方式、思維習慣、教育方式等方面，存在先天的較大差異。香港居民尤其是中產階級，在意識形態上普遍傾向自由主義，對社會主義心懷疑慮，也是一個客觀事實。在這種情況下，稍有不慎，國民教育便無法順利進行。為保證國民教育推廣有序、收效明顯，建議：

第一，寓教於樂，循序漸進。受「反修例風波」影響，當前香港的社會對立

和撕裂持續日久，社會氛圍也高度緊張，任何與「一國兩制」相關的議題，都很容易引發爭議。因此，國民教育應堅持寓教於樂、循序漸進的原則，具體的設計和執行等一系列環節，都必須經過深入研究和周密論證，避免僵化的政治說教。

第二，弘揚中華文化，培育國家認同。香港是一個以華人為主體的社會，並且由於未經歷過大規模革命運動的衝擊，在傳統和習俗上還保留了很多中華文化的印記。國民教育應以弘揚中華文化為切入點，研究和設計相關課程體系，輔以各種文化交流活動，通過加強香港居民對中華文化的認同，培養其對中華民族的認同。

第三，加強憲法和基本法教育。香港是一個法治社會，在「一國兩制」方針下，按憲法與基本法辦事。因此，國民教育應將憲法與基本法作為重要內容，幫助香港居民更全面、準確地理解「一國兩制」、「港人治港」和「高度自治」的基本方針。

8. 政策影響及建議

8.1 政策影響

本研究與香港公共政策聯繫高度緊密。

第一，本研究回顧和釐清「一國兩制」的制度本源、運行原則和重要特攻，為該政治制度在香港特別行政區全面準確落實提供理論基礎和事實依據。

第二，本研究跟蹤分析和綜合研究在港落實「一國兩制」實踐中所出現的新情況，並適時向特區政府提出綜合政策建議，對保證「一國兩制」不走樣、不變形和全面準確落實具有重要意義。

第三，本研究深入研究當前特區政府施政所面臨的結構型困難，就特區政治和政策問題提供建議，對於改善特區管治、提高政府的適應性管治能力具有重要意義。

第四，本研究提出新的政策思路，以促進未來學術和政策研究界人士就落實「一國兩制」中出現的新情況以及中央和特區關係有關問題進行深入對話，有利於加強政治溝通，提高公共政策質素。

第五，在向社會公佈後，本研究對於向公眾宣介「一國兩制」和基本法、加強公共諮詢亦具相當意義。

就具體政策而言，本研究主要提出了兩方面建議，其一是香港行政體制的改革建議，其二是香港青年政策的相關建議。這些政策建議，在上文中已作出經詳細論述，現再次概括如下。

8.2 香港行政體制的改革建議

8.2.1 理順政治委任官員與公務員之間的關係

我們建議，特區政府應進一步明確政治委任官員與公務員之間的結構性關係。為此，特區政府可考慮對《政治委任制度官員守則》與《公務員守則》作出兩點修訂。

第一，刪除公務員與副局長、政治助理之間沒有「從屬關係」的規定，使副局長與政治助理能夠在各自所負責的「政治工作」範疇內，對相應級別的公務員進行領導。

第二，重新定義「政治中立」原則，明確澄清「政治中立」並不是說公務員應當避免協助政治官員完成「政治工作」，而是說公務員無論持有何種政治理念，都應當忠實地執行政治官員的決策。

這兩點修訂，有利於理清政治委任官員與公務員之間的「條塊關係」。一方面，建立起自上而下的垂直管理關係。行政長官可以借助政治委任官員，而實現對公務員的全面領導。另一方面，建立起決策局內部的平行管理關係，即在特定「政治工作」的範疇內，政治委任官員應對相應級別的公務員進行領導。如此一來，可以通過「條塊結合」的管理模式，盡可能理順政治委任官員與公務員之間的結構性關係，使行政長官及政治委任官員與公務員做到分工明確、緊密合作，共同提高特區政府的管治能力，確保施政平穩有效。

8.2.2 提高專業人士擔任政治委任官員的比例

我們建議，特區政府應豐富政治委任官員的人員構成。為此，特區政府在條件允許的情況下，應考慮降低前公務員擔任政治委任官員的比例，並提高專業人士擔任政治委任官員的比例。尤其是一些專業性極強的決策局，應有意識地提升相關專業人士擔任政治委任官員的比例，使特首施政得到更有效的支援及配合，為特區政府提供人才儲備，並進一步提升特區政府的政治吸納能力。相應地，公務員隊伍亦應面對角色轉變的事實，積極調整自我定位，專注於政策執行。

8.2.3 增強對政治委任官員和公務員的綜合培訓

我們建議，特區政府應加強對政治委任官員的綜合培訓，幫助其儘快適應新職務。具體而言，對政治委任官員的綜合培訓應當包含以下兩個部分。

第一，國情教育。特區政府的一切公職人員，都必須對中國的基本國情有一個全面而深刻的理解，才可能勝任自己的工作。

第二，職務培訓。為了解決政治委任官員在任職初期的「水土不服」問題，政府可以安排他們接受入職前的職務培訓。

在職務培訓的開展過程中，有三點值得特別注意。第一，職務培訓應當儘量涵蓋政治委任官員的職務範疇，包括行政技能培訓、政策實踐培訓、公共事件處理培訓以及媒體溝通培訓等，以幫助政治委任官員儘快適應新職位。第二，特區政府可以廣泛參考外國政府在課程設計上的成功經驗，同時充分利用香港在公共行政學領域的優勢地位，設計一個行之有效的職務培訓方案。第三，特區政府可以考慮委託協力廠商機構（如高等學府的相關學術系所）進行職務培訓，以避免引發「利益衝突」的質疑。

8.2.4 修訂公務員「政治中立」原則的含義

我們建議，特區政府應對《公務員守則》作出以下兩點修訂，修訂公務員「政治中立」原則的含義，使其能夠適應新時代特區管治的要求。

第一，增加「一國兩制」論述。特區政府應修訂《公務員守則》，增加與「一國兩制」相關的內容，明確規定，公務員必須擁護憲法和基本法，積極貫徹落實「一國兩制」。

第二，拓展「政治活動」範疇。特區政府應修訂《公務員守則》和《公務員參選和參與助選活動》等一系列限制公務員參與政治活動的規範性文件，與時俱進地拓展「政治活動」的範疇。特區政府應明確規定，公務員在執行職務期間，不得通過平面媒體、社交媒體和其他網絡平臺公開發表政治言論，亦不得參與政黨、政治性社團及網絡平臺的活動。

8.3 香港青年政策的相關建議

8.3.1 緩解民生壓力

我們建議，有關部門應多管齊下，利用「一國兩制」的制度優勢，緩解青年在就業和置業方面的壓力，以培養國家認同，促進人心回歸。具體而言，應注意以下四點。

第一，為青年提供就業培訓，創造就業機會。青年貧窮的一個重要原因，在於他們沒有接受必要的專業教育，因此難以找到就業機會。特區政府應加大對貧窮青年的就業培訓，並努力創造就業機會，避免青年貧窮問題被轉化為政治問題。

第二，善用粵港澳大灣區契機，緩解青年就業和置業壓力。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出，在大灣區為青年人提供創業、就業、實習和志願工作等機會，推動青年人交往交流、交心交融，支持港澳青年融入國家、參與國家建設。目前，廣東已出台多項政策鼓勵支持港澳青年到大灣區城市創新創業。特區政府應善用粵港澳大灣區制度紅利，為香港青年北上就業和置業搭建橋樑，減少香港青年的就業和置業壓力。

第三，增加土地供給，減少公屋輪候時間。香港住房用地，兩成為公營房屋用地，一成為私營房屋用地，而有七八成為新界丁屋用地。未來如不解決新界土地問題，香港的住房用地將越來越緊張，樓價必將居高不下。政府應研究解決新界土地問題，以為興建公屋提供土地儲備，增加公屋供給，減少輪候時間，使青年居有其屋，可以更專注於自我發展。

第四，不應用「經濟決定論」思考政治問題。一直有觀點認為，香港青年不滿的根源在於，地產商徹底壟斷社會資源，導致貧富差距過大、貧窮人口過多。這一觀點有一定道理。但我們的研究表明，雖然樓價高企令香港青年倍感壓力，但他們不滿情緒的主要根源在於意識形態和價值層面的考量。換言之，香港的青年運動雖然有其社會經濟面向，但本質上依然是一個政治問題，不能完全用「經濟決定論」來思考。在對「一國兩制」和香港管治進行頂層設計時，應明確「政治的歸政治、經濟的歸經濟」，避免用「經濟決定論」思考政治問題，以免適得

其反。

8.3.2 加強政治互信

應進一步推動內地與香港、澳門開展溝通交流活動，特區政府應加強對民意的徵求和諮詢工作，以增強各方政治互信。

第一，加強區域間的溝通交流活動。受歷史、政治、文化等諸多因素影響，內地居民與港澳居民間的相互瞭解不夠充分。因此，應進一步推動區域間在政治、經濟、文化、教育等領域的溝通交流活動。

第二，重視政策出台前的諮詢工作。特區政府應重視香港的「諮詢政治」傳統，充分利用各種官方與非官方諮詢組織，切實做好政策出台前的諮詢工作。

第三，減少極端言論，努力增強內地居民與港澳居民間的政治互信。

第四，鼓勵全方面、跨學科的港澳研究。

8.3.3 塑造國家認同

我們建議，有關部門應以中華文化為切入點，研究和設計相關課程體系，輔以各種文化交流活動，對港澳居民尤其是青年一代開展國民教育，以加強社會整體的國家認同。

第一，寓教於樂，循序漸進。受「修例風波」影響，當前香港的社會對立和撕裂持續日久，社會氛圍也高度緊張，任何與「一國兩制」相關的議題，都很容易引發爭議。因此，國民教育應堅持寓教於樂、循序漸進的原則，具體的設計和執行等一系列環節，都必須經過深入研究和周密論證，避免僵化的政治說教。

第二，弘揚中華文化，培育國家認同。香港是一個以華人為主體的社會，並且由於未經歷過大規模革命運動的衝擊，在傳統和習俗上還保留了很多中華文化的印記，這為開展國民教育提供了便利條件。國民教育應以弘揚中華文化為切入點，研究和設計相關課程體系，輔以各種文化交流活動，通過加強香港居民對中華文化的認同，培養其對中華民族的認同。

第三，加強憲法和基本法教育。香港是一個法治社會，在「一國兩制」方針

下，按憲法與基本法辦事。因此，國民教育應將憲法與基本法作為重要內容，幫助香港居民更全面、準確地理解和貫徹落實「一國兩制」方針。

9. 舉行公眾發佈會的詳情

(Details of the Public Dissemination Held)

9.1 會議及活動

2017年1月12-13日，本研究項目與哈佛大學共同舉辦題為「國家動員的爭議：國家與抗爭運動之關係」(State Mobilized Contention: the State-Protest Movement Nexus)的國際學術會議，專題研討本研究項目所涉及的社會科學理論問題。該學術會議在香港大學百週年校園賽馬會教學樓公開舉行，向公眾開放。

會議共包含四項議題，分別為「國家之反動員」(State Counter Mobilization)、「民族主義」(Nationalism)、「基於政權/政黨的動員」(Regime/Party Based Mobilization)及「基礎設施動員」(Infrastructural Mobilization)。哈佛大學政府系講席教授、燕京學社社長裴宜理(Elizabeth J. Perry)，哈佛大學政府系講席教授、歐洲研究中心主任埃克爾特(Grzegorz Ekiert)及本項目首席研究員、香港大學政治與公共行政學系副教授閻小駿博士作為共同組織者致詞。來自哈佛大學、耶魯大學、普林斯頓大學、香港大學、倫敦大學學院、倫敦國王學院、北卡羅來納大學、西北大學、麻省理工大學、丹佛大學、華盛頓大學、薩格勒布大學、猶他大學、華盛頓大學、麻省大學、喬治城大學及香港科技大學等世界頂尖大學的諸多知名學者參與了會議。會議文集《另一種統治之道：國家動員的運動》(*Ruling by Other Means: State-Mobilized Movement*)由劍橋大學出版社(Cambridge University Press)出版，即將於2020年7月30日全球發行。

2017年11月10日，本研究項目與香港大學政治與公共行政學系聯合舉辦題為「『一國兩制』與中共十九大之後香港管治」的學術研討會，向公眾開放。會議在香港大學百週年校園賽馬會教學樓召開。香港大學政治與公共行政學系主任胡偉星教授致開幕詞。會議分為四場分論壇，分別由香港大學政治與公共行政學系副教授閻小駿、香港大學法學院教授陳弘毅、香港大學政治與公共行政學系教授卜約翰及香港城市大學公共政策學系教授葉健民主持。來自香港大學、香港城市大學、香港浸會大學以及其他本地專上院校及智庫機構的學者參加了會議。

2019年2月20日，由本項目首席研究員閻小駿博士創建的香港大學中國制度研究中心於香港大學王賡武講堂舉行成立儀式暨論壇。香港特別行政區行政長官林鄭月娥出席成立儀式並致詞。在隨後舉行的、由閻小駿博士主持的題為「全球視野裡的中國」(Forum on China in a Global Perspective)的國際論壇上，美國哈佛大學戴維斯俄羅斯研究中心前主任、政治學講席教授科爾頓(Timothy Colton)、哈佛大學歐洲研究中心主任、講席教授埃克爾特(Grzegorz Ekiert)和北京大學燕京學堂院長、美國研究中心主任袁明教授分別發表主旨演講，並就國際視野下的「一國兩制」在香港的實踐問題回答公眾提問。該論壇向公眾開放，來自香港各界的來賓共四百餘人參加了論壇。

2019年4月4日，本研究項目與香港大學社會科學學院聯合舉辦外交部駐香港特別行政區特派員公署特派員謝鋒主題演講會，向公眾開放。本演講會介紹了新時代中國特色大國外交的理念和成果，特別是在「一國兩制」下香港特別行政區在中國外交格局中的地位和作用。香港大學副校長(學術人力資源)區潔芳教授致歡迎詞。謝鋒特派員認為，隨著中國崛起為一個大國，中國在國際事務中發揮的作用越來越大，與世界各國的競爭亦難免增多；但必須保持戰略定力，同時堅定戰略信心。在此背景下，香港能夠為建設人類命運共同體增添一份中國智慧。謝鋒結合外交部駐港公署工作，向師生介紹了涉港外交的三項使命，即國家主權安全和發展利益的堅定守護者、特區對外交往合作的積極促進者、香港同胞海外合法權益的忠實維護者。謝鋒還用一個多小時時間回答了港大師生及各界來賓的提問。

2019年6月27日，本研究項目與香港大學中國制度研究中心聯合舉辦「香港的當前形勢與未來管治」研討會。本次會議由本研究項目首席研究員閻小駿主持，參會人員包括香港特別行政區政府前中央政策研究組首席顧問邵善波，中國人民大學兩岸關係研究中心主任、台港澳研究中心副主任王英津，以及上海國際問題研究院副研究員、世界政黨與政治研究中心秘書長張建等來自不同學術及智庫機構的研究人員。與會人員就香港近期因《逃犯條例》等修訂而引發的社會運動的特點、起因及影響，展開了深入討論。與會人士還利用會議茶歇時間，同親身參與反修例運動和圍堵員警總部等行動的香港青年進行了現場對話和探討。

9.2 演講及專訪

2017年12月22日，本研究項目首席研究員閻小駿博士應邀參加香港專上學生聯會「殖民香港」學術研討會，並發表題為《致充滿思考的香港》的演講。閻小駿博士指出，國家和民族近代以來複雜多線索的歷史事件和歷史過程，塑造了香港社會的集體心理，而這些特有的集體心理，是香港管治過程中必須要首先思考的前提因素，是我們必須面對的歷史真實。「一國兩制」的初心，是旨在推進國家的統一大業，釋放近代中國歷史的沈重包袱；同時，也是旨在保證一個繁榮穩定、具有異質文明的香港在回歸後繼續為國家改革開放的事業做出特殊貢獻。從更深刻的制度層面講，「一國兩制」事業也是中國政府自身創新和與時代並進的重要領域。

2019年4月15日，本研究項目首席研究員閻小駿博士應邀出席「聚焦灣區，共建帶路」專題午餐會，並作題為「制度、格局與命運共同體」的主題發言。閻小駿博士用三個關鍵詞分享了自己對粵港澳大灣區的看法。第一個詞是「格局」。粵港澳大灣區包括廣東珠三角地區的9個城市和香港、澳門兩個特別行政區，是我國開放程度最高、經濟活力最強的區域之一，站位要高，格局亦要大。第二個詞是「制度」。粵港澳大灣區是一個國家、兩種制度、三個司法管轄區和關稅區。推進粵港澳大灣區建設，關鍵是要通過制度和體制創新，促進大灣區內人流、物流、資金流、資訊流等高效便捷流通，優化資源配置，提升經濟活力和競爭力。第三個詞是「命運共同體」。探索人類和而不同、求同存異、和諧共存，尋找實現不同文明、不同社會經濟制度、不同發展階段的人們「共生、互通、多贏」的道路，正是當年我國領導人提出「一國兩制」這個重要構想的初心所在，是新時代「一國兩制」重要構想在香港、澳門的實踐行穩致遠和「一國兩制」的台灣方案最終得以實現的力量源泉和信心所在。閻小駿博士還向公眾介紹了本研究項目正在進行的香港回歸與「一國兩制」口述史課題的進展及情況。

2019年10月3日，本研究項目首席研究員閻小駿博士應邀出席香港外國記者會 (Foreign Correspondents' Club, Hong Kong) 午餐會，並發表主題演講。閻

小駿博士指出，中華人民共和國自成立以來，發生了巨大變化。閻小駿博士將處於這個轉型過程中的中國國家體，稱為一個「學習型政權」。中國共產黨在過去七十年中所取得的最核心經驗，就是認真從實踐中學習如何治理一個日漸現代化、多元化和去中心化的中國社會。在這個不斷學習的過程中，中國國家體至少展現出三方面的形象。在經濟層面，國家始終扮演著核心規劃者、主要執行者和嚴格調控者的重要角色。在政治層面，國家始終是秩序的維護者和治理的實施者。第三個面向是學習者，一個認真學習在越來越複雜的文化環境中如何去管理社會的國家。正是在這個不斷地、積極地適應時代、進行改革和完善進步的過程中，中國得以保持了社會總體秩序的穩定。

2019年8月27日及10月24日，人民日報「俠客島」兩次專文介紹了本研究項目首席研究員關於「一國兩制」和香港管治的思考及學術觀點。2019年10月19日，閻小駿博士應邀參加「俠客島」線下沙龍，並接受專訪。閻小駿博士對香港近期因《逃犯條例》修訂而引發的社會運動的影響及對策展開了深入討論，並就香港的「小政府」管治模式、自由經濟、地產霸權、政制發展等議題提出了獨到見解。閻小駿博士指出，如何讓具有不同政治觀念的人和平共處，維繫一個總體的國家認同，考驗著我們的政治能力和政治智慧。香港是疏離於「政治母體」也就是中國內地之外超過一個世紀的城市，我們看待香港應多一點「歷史的耐心」。

9.3 報刊及新媒體文章

2017年5月13日，本研究項目首席研究員閻小駿博士為《明報》撰文，題為《「三方面都能接受」是香港管治工作的重要原則——寫在香港回歸祖國20週年之際》。文章通過重溫1984年12月19日鄧小平在北京會見英國時任首相戴卓爾夫人時的講話，提煉出了「三方面都能接受」這一香港管治工作的重要原則。所謂「三方面」都能接受，指的是在處理香港問題時，「中央政府首肯認可是前提」，「應符合香港實際情況，為市民接受」，「應力爭得國際社會廣泛認可」。自2012年以來，關於在香港全面準確落實一國兩制的問題，中央人民政府已多次提出「不動搖、不走樣、不變形」和「三個不能偏廢」的總要求，這也是對30多

年前鄧公所提出的「三方面都能接受」原則在新的歷史時期的發展、加強和深化，理應成為香港管治工作的根本指南，值得引起各界人士的高度重視和認真思考。

2017年11月6日，本研究項目首席研究員閻小駿博士為《明報》撰文，題為《一國兩制的新時代》。文章指出，由憲法和基本法所構成的、以中央全面管治權為核心的香港新憲制秩序，是十九大所開創的一國兩制新時代基石。其要點必然包括以下五點。第一，香港是中華人民共和國不可分離的部分，中央對香港具全面管治權。第二，香港特區是中央人民政府直轄下享有高度自治權的地方行政區域，其自治權力來源於中央全面管治權。第三，國家完整統一、國家憲法的最高效力、主權與治權不可分割、國家基本政治制度安全、香港特區政府的地方政府地位等基本原則是構成新憲制秩序的重要支柱。第四，堅持以愛國者為主體的「港人治港」，建設一支值得中央高度信賴的香港管治力量。第五，切實維護國家安全和政權安全，香港特區履行維護國家主權、安全和發展利益的憲制責任，堅決反對任何形式分裂主義言論和行動。

2019年6月11日，《文化縱橫》雜誌公眾號轉載本研究項目首席研究員閻小駿博士文章《徘徊而又搖擺，港人心結為何解不開？》。本文原載《文化縱橫》2016年第4期，原題為《徘徊與搖擺：香港人國家認同的集體困境》。文章指出，近代以來，由於歷史和地緣的特殊性，香港人的政治身份認同始終未能從搖擺和徘徊中穩定下來。1997年回歸至今，香港政治中引發爭論的主要議題，都與香港社會複雜的集體政治心理存在著重要關聯。近年來香港人的國家認同問題，既緣自於香港人的避難者和受害者心理，也與回歸之後香港與內地關係的持續變化有關。要理解和處理其中的困局，為政者須正視這一挑戰。

2020年4月，適逢香港《基本法》頒布30週年。作為本研究項目社會責任的一部分，我們在香港《明報》分四期連載了與原香港基本法起草委員會委員及原香港基本法諮詢委員會秘書長的訪談節選以饗各界讀者。這四篇訪談分別是：

《專訪譚惠珠：基本法起草過程中的爭議》（2020年4月6日）、《專訪梁振英：會議基本法起草中的公眾諮詢》（2020年4月7日）、《專訪李柱銘：回憶基本法的起草過程》（2020年4月8日）、《專訪譚耀宗：回憶我所參與的基本法起草工作》（2020年4月9日）。連載全文及清樣可參見附錄一及附錄四。口述史全將

收錄於《年華裡的初心：香港回歸與『一國兩制』重要親歷者口述歷史》一書。
該書繁體中文版擬稍後由香港中華書局出版。

10. 總結

「一國兩制」方針已在香港特別行政區實踐二十餘年。二十餘年間，「一國兩制」方針在香港特別行政區的實踐取得了舉世公認的成就，確保了在中國恢復對香港行使主權之後香港社會及經濟的總體繁榮穩定。近年來——特別在2014年「佔領中環運動」和2019年「反修例運動」之後——「一國兩制」在香港的實踐也面臨著一系列新情況，主要體現在：香港政治體制中長期存在的張力（tension）始終無法得到解決、香港社會的撕裂（division）、對抗（confrontation）及極化（polarization）趨勢有顯著上升、在政治衝突激化的狀況下現有法治秩序遭遇相當程度挑戰，與中央人民政府和特區政府處於對立位置的政治力量出現意識形態與行為模式上的激進化趨向，以謀求「香港獨立」為標誌的分離主義勢力持續上升並實現了活動及言論公開化，作為全球民粹主義趨勢一部分的本地反體制青年運動有所抬頭，香港特別行政政府施政面臨經常性、結構性的困難，甚至人為阻滯。這些新情況，都對特區政府的良好管治及全面、準確落實「一國兩制」基本方針構成程度不同的新的困難。

本研究從制度主義視角出發，將「一國兩制」視為一個完整、複雜和精巧的制度體系，並從理論與實踐兩個面向，對「一國兩制」的歷史淵源進行了細緻梳理，並對「一國兩制」在香港的當前狀況與未來發展進行了深入探討。本研究的最終報告，由四項子課題組成，分別是：「從鄧小平思想探尋『一國兩制』原意」、「香港的『旋轉門』制度：理論、歷史及改革」、「香港公務員的『政治中立』：歷史、現狀及改革」、「香港的青年事務：挑戰及回應」。在結語部分，我們將進一步解釋，為何選擇這四個範疇作為研究的重心。

制度的運作有其自身的邏輯，而這一邏輯，很大程度上是歷史地形成的。因此，認識制度的歷史淵源和變遷，尤其是理解制度設計者的原初意圖，對於制度在不同歷史時期的具體實踐具有重要指導價值。近年來，圍繞「一國兩制」的具體含義產生不少爭議，對「一國兩制」方針的初心與原意進行回顧式研究尤顯必要。鄧小平是改革開放的設計者，也是「一國兩制」的設計者。鄧小平不僅對香港問題瞭若指掌，也親自領導了關於香港問題的中英談判和香港基本

法的起草工作，以及過渡時期一些重大問題的解決。在此過程中，鄧小平所做的許多精闢論述，至今讀來，依然有重要意義。本研究第一項子課題「從鄧小平思想探尋『一國兩制』原意」，通過檔案研究和事件分析，重新溫習鄧小平的「一國兩制」思想，對於回顧與分析「一國兩制」作為政治和法律制度的設計原意、基本原則、運行思路 and 重要特徵，對於全面準確理解、掌握和貫徹『一國兩制』方針，正確觀察和處理香港事務，具有深遠意義。同時，本港的「一國兩制」較少強調國家戰略層面的考量，本研究試圖填補這一空白，從鄧小平的「一國兩制」思想作為起點，提出了構建良性的中央與特區關係的七個要點，並就出現的相關新問題和新情況進行政策研究提出建議。

全面考察了鄧小平「一國兩制」思想的具體內容和重要意義之後，本研究進入對具體管治問題的考察。香港的管治架構，歷來以「行政主導」為基本特徵。鄧小平關於香港基本法的講話，強調香港的政治制度應「切合實際」，不應照搬西方的三權分立原則。基本法賦予了行政長官比立法機關和司法機關更高的憲制地位，使行政長官在中央與特區之間發揮「樞紐」作用。在特區的政治架構中，行政長官的職權比立法機關和司法機關亦大得多。因此，本研究在研究香港管治問題時，首先聚焦於香港的行政體系，力圖澄清香港的「行政主導制」的歷史淵源與調適發展，並在理論與經驗研究的基礎上，展望其改革方向。這就是本研究第二、三個子課題「香港的『旋轉門』制度：理論、歷史及改革」和「香港公務員的『政治中立』：歷史、現狀及改革」的問題意識之來源。以此為切入點，本研究探討了香港的公共行政制度的理論基礎、歷史變遷和當前問題，並提出了相應的改革建議，以為改善「一國兩制」在香港的實踐以及提高特區管治質素提供支援，並有針對性地提出應對建議。

本研究第四項子課題是為了回應香港管治在當前面臨的青年運動頻發的問題。自2012年的「反國民教育」風波以來，香港青年逐漸成為社會運動的「急先鋒」。從2014年的「佔中」運動，到2016年的「旺角騷亂」，再到2019年的「修例風波」，香港青年運動朝著越來越激進的方向發展，由此極大地加劇了香港社會的對立情緒，造成了嚴重的社會撕裂和社會動蕩。青年是國家的未來。對於「一國兩制」和香港管治而言，青年事務亦是一個相當重要的內容。尤其是在

青年運動頻發的大背景下，香港社會各界都應努力思考以下問題：第一，近年來的香港青年運動背後，究竟有哪些深層次原因？第二，香港應如何開展青年事務，以更好地凝聚人心，維護繁榮穩定？本研究對「一國兩制」之下香港青年參與社會運動的社會現象，特別是本港青年一代對於「一國兩制」理論與實踐的看法，進行了系統研究，探討了青年問題背後的政治、經濟及社會因素，並對香港當前的青年事務提出了全面的政策建議，以求更好地推進「一國兩制」下本港青年事務的開展，並為特區政府與青年一代開展有效對話提供背景研究。

正如標題所示，本項研究的總體對象，是「一國兩制」方針在香港特別行政區的實踐。在研究過程中，我們力圖從理論與實踐這兩個面向入手，對香港的「一國兩制」實踐進行系統的「回顧」、「調適」和「展望」。本研究擬從回顧「一國兩制」的政治制度本源入手，跟蹤分析和綜合研究當前在特區政治中出現的新情況，促進政學各界對「一國兩制」實踐中最新政治問題進行恆常性對話研商，並針對「一國兩制」在新時期的調適，以及增強特區政府的適應性管治能力、改善中央與特區關係等方面適時提出政策建議。

為組織和促進學術界和政策界對於「一國兩制」方針在港全面準確落實所面臨的新情況和新挑戰進行深入對話、會商和研討，在研究進行期間，我們舉辦了多場學術會議，邀請內地和本港的政界、學界人士，就「一國兩制」與中國共產黨十九大之後的香港管治、修例風波引發的特區管治危機、疫情影響下的香港經濟問題等議題展開深入對話，並提出新的政策思路。2017年1月12至13日，本研究項目與哈佛大學共同舉辦題為「國家動員的爭議 國家與抗爭運動之關係」的國際學術會議，專題研討本研究項目所涉及的社會科學理論問題。此外，2017年至2019年，本項目研究成果亦在一系列公開活動、論壇上進行發布，詳情請參閱本報告附錄五。

為釐清「一國兩制」方針的來龍去脈及其內在邏輯，我們還進行了一項大型口述史研究。2020年4月適逢香港《基本法》頒布30週年。作為本研究項目社會責任的一部分，我們將本研究項目中所進行的與原香港基本法起草委員會委員及原香港基本法諮詢委員會秘書長的訪談紀錄節選，於2020年4月6、7、8、9日在香港《明報》分四個整版連載。口述史項目全文亦將收錄於《年華裡的初心：

香港回歸與『一國兩制』重要親歷者口述歷史》一書（435 頁）。該書繁體中文版擬於 2021 年由香港中華書局出版，簡體中文版也將稍後於中國內地出版。詳情請參閱本報告附錄五。口述史項目的出版成果，詳情請參閱本報告附錄四。

最後，必須指出的是，「一國兩制」乃是處於不斷調適與變化中的結構化的制度體系，需要在大的時代背景下持之以恆地予以認真觀察與仔細思考—在這個意義上，本研究亦祇是為更進一步的探索提供了初步的思路，以求教於各方，未來還有很多問題值得進一步深入研究，包括但不限於：

1. 香港的行政體系的發展及調適；
2. 香港的青年政策的制定與實施；
3. 香港管治的當前挑戰及應對策略。

本研究團隊將繼續「一國兩制」相關課題的研究，推出更多富有政策針對性的高水准研究成果。

附 錄

Appendix

使用者注意

附錄所載乃本項研究中形成的部分原始資料選編，僅供主報告閱讀者參考。

附錄所載資料中的內容及觀點，全然反映研究對象的立場與觀點，並不代表本研究團隊的立場與觀點，亦不代表研究團隊對該等立場及觀點全部或部分之支援、贊同、同情、背書或認可。

謹此聲明。

附錄一 部分口述史訪談節錄

(均按已公開發表的版本)

1. 專訪譚惠珠：基本法起草過程中的爭議

載於明報 2020 年 4 月 6 日

1990年4月4日，第七屆全國人民代表大會第三次會議通過「中華人民共和國香港特別行政區基本法」。同日，時任國家主席楊尚昆簽署第二十六號主席令公佈該部法律，自1997年7月1日起施行。今年適逢基本法頒布三十週年，作為「一國兩制」口述史研究的一部分，我們陸續走訪了當年曾參與基本法起草與公眾諮詢工作的原香港基本法諮詢委員秘書長梁振英和原香港基本法起草委員會港方委員李柱銘、譚惠珠和譚耀宗等，回憶往事，展望前程。現借明報一角將訪談內容的節錄分四期連載刊出，以饗讀者。今天刊出第一期。

譚惠珠，香港資深大律師，前香港基本法起草委員會委員，現任全國人大常委會香港基本法委員會副主任。在基本法起草過程中，譚惠珠是一位比較活躍的起草委員；這當然得益於她作為法律專業人士的背景，另一方面也與她在長期政治生涯中培養出的政治敏感度有關。在這篇訪談中，譚惠珠講述了她在基本法起草工作中親歷的諸多政治爭議。

作為法律專業人士，你最初如何走上政治之路？

我最開始當的是市政局議員。當時的市政局，是由政府資助和支持的社會福利機構，負責提供文娛康樂設施。市政局由委任議員和民選議員組成，每方 12 位，各佔一半。在英國人統治的大部分時期，市政局都是唯一可以有民選議員的公共機構，而立法局和行政局都只有委任議員。

1972 年，我在英國取得了律師執業資格。應該是 1974 年，我回到了香港。那個時候，我其實沒有什麼去當議員的想法。因為我接受的是法律職業訓練，可以做大律師，而我有很多中學同學當時已經在私人機構——比如很多社會福利機

構——裡面辦事，他們要求我幫忙做一些與法律有關的工作。我就做了義工。1979年，我被選為市政局議員。

我成為市政局議員後不久，1980年10月23日，港督麥理浩宣佈取消「抵壘政策」。根據抵壘政策，從內地偷渡來香港的人，雖然屬於非法入境，但只要他們能夠走到市區，或者接觸到他們的家人，就不會被遣返。但是，隨著過來的人越來越多，到1980年，麥理浩就覺得，香港沒辦法負擔這麼多從內地過來的人，於是忽然在10月23日宣佈取消抵壘政策。

有一個工作天，早上八點到八點半之間，我正在我的大律師寫字樓辦公——這個地方叫「荷蘭行」，就是現在的皇后大道中9號。我那天是準備去打官司的。突然間，有人敲我的門。我打開門，門外有男有女，共20個人左右，都在哭。他們在取消抵壘政策以前，已經到了香港，本來可以享受抵壘政策的待遇，但由於沒有去領身份證，現在忽然就變成非法移民了，就來請求我幫助。我說，我現在沒有時間跟你們談話，我一點鐘退庭之後，去找你們。

我打了半天官司後，中午還沒吃午飯，就去見他們。香港大會堂外面坐滿了人，男女老少都有。他們告訴我，他們要去港督府示威。我說，你們千萬不要這樣做，因為香港人不一定同情你們。我告訴他們兩點。第一，你們不可以再犯法，不可以在香港搞什麼遊行抗議。第二，我現在知道了你們的情況，政府有酌情權，是可以允許一些人留下的。你們要把能證明你們的家庭情況、在香港逗留時間的證據，比如水電費的收據、女兒的出生證等，都拿出來。

之後，我暫時不再打官司，就專心處理這件事。我打電話給政府說，你們別拉人，拉人的話，就全亂了。政府就沒有拉人。我這裡成了登記中心，登記他們的資料，把他們的資料分類：單身的，有家庭的，有身份證明的，沒有身份證明的，等等。沒有身份證明的怎麼辦？可以叫他的鄰居來發誓。到了12月24日，聖誕節要到了，政府來拉人了，我也沒辦法了。我們對著哭了整個聖誕。從內地或者澳門偷渡來的人當中，在香港待了三年以下的都要走，但待了三年以上的基本都留下了；有孩子的、有配偶的也都留下了。事情辦完後，我就把所有的記錄都一把火燒掉了，從此再也沒有人知道誰是「非法移民」。

市政局裡面有一個傳統，就是有一到兩位民選議員，可以被委任為立法局議

員。這件事過去以後，1981年，港督麥理浩把我委任為立法局議員。大概一年多以後，1983年，港督又把我委任為行政局議員。

1982年9月，中英雙方已經開始談判了，但我在立法局裡的消息並不是太靈通。我當時就想，如果有事情發生，我還是要做好自己的工作。我沒有太過擔心這個問題怎麼解決，反正這是英國政府跟中國政府之間的事。

你如何參與到基本法起草工作之中？

當時，香港的前途很不明朗，我跟其他香港人一樣，都有一些憂慮。進入行政局之後，我才知道香港回歸已經成為定局。1979年，麥理浩到北京會見鄧小平，鄧小平那時已經明確告訴他，中國要收回香港了。麥理浩回來之後做的第一件事，就是在公開講話中說，鄧小平叫「香港投資者放心」。這句話一出，香港的股票就下跌了。香港投資者可以放心，但如果不是投資者又該怎麼辦？當時，麥理浩雖然已經知道香港要回歸，但他在公眾面前絕口不提這件事。跟他一起訪問北京的，是行政局首席非官守議員簡悅強。回來後不久，簡悅強就辭職了。

麥理浩回來後不久，就於1980年推出了《香港地方行政的模式綠皮書》，開始設立區議會。這是英國從殖民地撤退之前，所謂「還政於民」的一貫手法，即推行代議政制。區議會建立之後，我當時還不知道它的特殊性，就於1983年當上了區議員。當時，中英談判已經進行了一年，我發覺談判已經走到了一個地步——「以主權換治權」有困難。我記得，我進入行政局不久，香港匯豐銀行的董事會主席就帶我去見許家屯。事前，行政局的資深議員已有一些做遊說工作的想法。我記得當時說中國收回香港是不利的。

那個時候，我根本不知道什麼是政治。因為我剛進入行政局不久，是唯一的民意代表，而在行政局裡面，談的是「以主權換治權」，所以我就去發言了。那是我第一次體會到「談判」是怎麼一回事。

當時，我們把行政局的工作內容分為兩部分，一部分是香港本身的事務，另一部分是中英談判的事務。當時的行政局裡面，有駐港英軍三軍司令，有英國政府的政治顧問和法律顧問，所以整個議程是與倫敦緊密聯繫的。我們有時可以通

過電報，瞭解到中英談判的內容。從 1983 年 9 月開始，往後每一階段的談判內容，都是從這裡瞭解到情況的。因為中國不允許談判出現「三腳凳」，只能由中英雙方解決主權問題，所以香港本身沒有直接參與的權力，基本只能通過行政局和立法局提出意見。

我當時有非常大的憂慮。我知道中英談判一度不是很順利，也知道香港人很擔心。因為香港不可介入中英談判，所以也不可公開徵求民意。我做「四料議員」時，主要工作就是與各級議員和民間團體保持密切聯繫，以探索他們對於香港前途的看法。我就問他們，假如英國人離開，你們擔心什麼？他們擔心最多的問題當然是，1997 年以後，香港是一個什麼樣的制度和生活方式？自己的人身安全、自由和財產受不受影響？他們擔心的都是這些問題。我雖然知道中英談判的一些詳情，但並不能給他們透露任何資訊。我只能說，會爭取盡量不變，「盡量不要改了」。其實我聽了鄧小平的談話後，才知道了「不變」這個詞。

中英談判期間，我的壓力很大。我不停地跟社團和各級議員接觸，一輪一輪地瞭解情況。不過，我當時雖然有擔憂，但對中國政府還是有信心的。很多人問我，要不要移民？我說，你自己決定。我有一個同班同學，他在一個美國銀行做副經理。銀行對他很好，讓他全家搬去加州，給他工作和綠卡。他問我，應不應該去？我跟他說，現在大風大雨，你可以走，但我在這裡打著傘等你回來。他問我，你為什麼這麼有信心？我說，中國政府如果想整死香港，根本不需要那麼長時間，一字一句地慢慢討論——關掉東江水，香港就完蛋了。我看了很多電報，知道中英雙方經歷了很多討論。我覺得，中國政府希望瞭解香港是怎麼一回事，並且在認真思考如何處理日後的問題。我的這位同學，後來也全家回來了，兒女在內地和香港做專業人士的工作。

這時，我的一位朋友來找我。他是香港人，當時擔任全國政協委員。他問我，假如中央委任你為基本法起草委員會委員，你會怎麼辦？我說，《中英聯合聲明》的每個字，我都看了好多次，如果擔任「草委」，我會完成一個任務，就是看《中英聯合聲明》的內容是否都被寫入了基本法。我又說，如果有機會，我很願意去學習，但我要先去徵求一下港督尤德的意見。然後，我就跟尤德說了這件事。尤德說，好啊，你去吧。我就跟我的那個朋友說，港督同意了。於是，我就參加了

基本法起草委員會。1989年發生了「六四事件」，但香港回歸已成定局。

在基本法的起草過程中，哪些問題的爭議最大？

在基本法起草過程中，最難解決的是政治問題，尤其是中央與特區的關係問題。基本法起草委員會一共五個專題小組，我參加了兩個，分別是中央與特區的關係專題小組和政治體制專題小組。在中央與特區的關係方面，第一個重大問題就是，中國憲法是否適用於香港？在香港，基本法是否代替了憲法？有了基本法，我們是否就不用再理會憲法？

基本法第11條處理的就是憲法與基本法的關係。當時，內地「草委」和幾位跟內地比較熟悉的香港「草委」都說，憲法對香港有法律效力。因為中國是一個單一制國家，作為一個整體，版圖上不能有某個角落，可以不適用憲法。但有一位香港「草委」卻說，那不行，中國憲法有「四項基本原則」，有很多社會主義要素，如果適用於香港，豈不是與「一國兩制」相衝突嗎？他認為，要寫一個清單，列明憲法中的哪些條款，可以在香港適用，同時又不損害「兩制」。為了解決憲法在香港的適用問題，我們幾個法律專家，包括上面提到的這位「草委」，就坐在一起，對憲法進行了分析。我們發現，有些條款適用於香港，比如中央政府架構、國旗、國徽、首都；有些條款不適用於香港，比如「四項基本原則」。我們把列印好的憲法塗了五個顏色，作為區分，但發現還是解決不了問題。因為有些條款比較複雜，第一句適用，但第二句不適用。這種情況就不好處理。

最後，我就說，我們別用這個辦法了，用另外一個辦法吧。我對基本法第11條提出了三句表述：第一，「根據中華人民共和國憲法第三十一條」；第二，「香港特別行政區的制度和政策」；第三，「均以本法的規定為依據」。當然，「香港特別行政區的制度和政策」之後，還有「包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策」，這就是「集體智慧」的產物了。後來，有基本法起草委員會內部工作人員在香港演講時，說這是「譚惠珠方案」。

在中央與特區的關係方面，第二個爭議很大的問題，就是「授權」的定義問

題。「授權」不是「分權」，未授予的權力依然屬於中央，香港沒有「剩餘權力」。授權是一次性的，還是反復做出的？基本法第 2 條規定，「全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權」。這裡的授權是一次性的。但是，由於香港沒有「剩餘權力」，香港如果需要「高度自治權」之外的其他權力，依然需要請求全國人大的授權。所以基本法第 20 條規定，「香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力」。但授權也要監督。

內地法律一般沒有附件，為什麼基本法會包含附件？

內地法律一般沒有附件，只有香港和澳門的基本法有附件。這也是我們當年討論的結果。基本法的附件比正文更容易修改。附件的修改程式，可參照基本法第 18 條第三款的規定，由全國人大常委會在徵詢基本法委員會和特區政府的意見後作出增減。因為附件的修改程式比較簡便，所以可用於處理一些容易引發爭議的問題。比如，基本法第 18 條處理的是中央與特區的關係問題，其第 2 款規定，「全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。凡列於本法附件三之法律，由香港特別行政區在當地公佈或立法實施」。將在香港特區實行的全國性法律列入附件三，便於我們根據形勢的變化，而做出相應的調整。

最後，基本法第 19 條也是關於中央與特區關係的一個重要條款。第 19 條規定，「香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權」。關於這一條，我們當時爭論的主要問題是，究竟什麼是「國家行為」？普通法當中有很多「國家行為」的情況，但這些情況未必完全適用於中國。當時，我們有過討論，但還是沒有搞得很清楚。後來，直到「剛果（金）案」的人大釋法，大家才最終弄清楚什麼是「國家行為」。

基本法二十四條討論的情況如何？

這一條是和「吳嘉玲案」網綁在一起的，它規定了誰有權利做香港居民。因

為基本法是按照憲法的基本框架來寫的，所以我們要把中英聯合聲明的內容進行分類，然後讓不同內容體現在基本法的不同地方。中英聯合聲明附件一第 14 部分第 1 段定義了香港的「永久性居民」，這一部分內容就體現在了基本法第 24 條第 2 款。但中英聯合聲明附件一第 14 部分第 4 段規定了對內地人進入香港的管理辦法，這一部分內容就體現在了基本法第 22 條第 4 款。中英聯合聲明附件一第 14 部分第 4 段規定，「對中國其他地區的人進入香港特別行政區將按現在實行的辦法管理」。「現在實行的辦法」，就是 1984 年實行的辦法。1984 年，中國政府每天批准一定數量的「單程證」，獲得「單程證」的人，可以持證進入香港。這裏說「按現在實行的辦法管理」，意思就是需要中國政府批准。我們起草基本法的時候，魯平對我們說，不能夠寫「按現在實行的辦法管理」，因為沒有人知道「現在實行的辦法」究竟是什麼。於是，我們就寫了基本法第 22 條第 4 款，用來管理進入香港定居的人。「中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續，其中進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定」——這其實就是對「現行辦法」的表述。

有媒體報道，在基本法二十四條討論過程中，你曾經堅持，未來的特區政府應該在批准內地人「居港權」問題上擁有控制權。是這樣嗎？

不只我一個人，當時好多人都這麼說。最近，很多立法會議員也這麼說。在制定基本法的時候，很多香港人都認為，這個問題應該由特區政府決定，外地人不可以隨便來香港定居——因為怕來的人太多。但是中央政府說，香港是中國的一部分，戶口控制權應該屬於中央政府，由中央政府決定誰可以進入香港。這個問題當時確實引發了爭論，但爭論很快就結束了，因為「現行辦法」擺在那裡，沒辦法改。

當時的「現行辦法」，已經存在「單非」的要求。只有當爸爸或媽媽在子女出生時，已經是香港的永久性居民，他們的子女才能獲得「居港權」。那麼，沒有「單程證」的「單非」兒童，能不能獲得「居港權」？「吳嘉玲案」就屬於這個問題。終審法庭當時判定為可以，最後引發了人大釋法。其實早在 1996 年，

特區籌委會就通過了一份明確的意見，說明「無證兒童」沒有「居港權」。1999年的人大釋法，亦採納了這個做法，用基本法第 22 條第四款所規定的審批權，來管住第 24 條。

2. 專訪梁振英：回憶香港基本法起草中的公眾諮詢

載於明報 2020 年 4 月 7 日

1985 年 4 月 10 日，六屆全國人大三次會議正式批准了中英聯合聲明，並決定著手開始香港基本法的起草工作。在隨後近五年的起草過程中，有兩個委員會發揮了巨大作用：一個是香港基本法起草委員會，另一個則是香港基本法諮詢委員會。1985 年 12 月，為了收集香港各界對基本法的意見，香港基本法諮詢委員會在港成立，獲委任的 180 位委員來自本港工商界、專業界、教育界、社會服務界、宗教界等各界別，共同構成了香港社會具代表性的一個縮影。為基本法起草所做的諮詢工作，也是香港有史以來時間最長、規模最大的公眾諮詢工作。為此，我們訪問了香港特別行政區第四任行政長官、前香港基本法諮詢委員會秘書長梁振英，為我們回憶基本法公眾諮詢及起草過程中的一些往事。今年，適逢基本法頒布三十週年，特將訪談節錄作為連載之二刊出，以饗讀者。

梁振英祖籍山東威海，1954 年出生於香港。在投身政界之前，他是一名在業界嶄露頭角的測量師。上世紀 70 年代末，梁振英開始參與到內地改革開放與香港回歸的歷史進程中。1985 年，他獲邀加入香港基本法諮詢委員會，並於 1988 年擔任秘書長。基本法頒布後，他繼續參與香港特別行政區的籌備工作。1997 年後，梁振英曾長期擔任行政會議召集人，並於 2012 年當選第四任行政長官。2017 年，當選全國政協副主席。

請問你是如何參與到基本法起草工作中的？

1977 年，我從英國畢業，返回香港。我在英國讀的是測量學——它是與土地管理、房地產等經濟活動有關的一個專業。1978 年，我認識了我的中學學長陳子鈞大律師、曾正麟規劃師、劉家駿建築師。後來，曾正麟和劉家駿還參加了港澳各界慶祝國家改革開放 40 周年訪問團，並於 2018 年 11 月 12 日受到了習近平主席的接見。

認識他們後，我得知他們開始籌組一些活動，去深圳幫忙。當時我剛讀完書，

時間比較多，便跟隨他們做。大家都知道，當時內地的土地是無償使用且不可轉讓的，沒有房地產市場。我在內地幫忙做一些規劃工作，講一些課，介紹土地經濟到底是什麼一回事，如何發揮市場的力量，怎樣決定土地和樓房的利用和分配。用今天的話來說，就是使市場在土地資源配置中起決定性作用。到了 1979 年，這些專業人士組成了「促進現代化專業人士協會」，我亦參加成為會員。

直至 1984 年，內地仍然沒有房地產市場。內地人民和中國政府官員對房地產到底是怎麼一回事，是不瞭解的。尤其是香港的土地年期，比如 99 年、99 年、75 年，具體是怎麼一回事，他們是不清楚的。但恰好在這個時候，中英談判有了一個突破：英國人不再糾纏於香港的「主權」和「治權」問題。於是，在 1984 年的春天，中英兩國政府關於解決香港問題的談判便開始進入《中英聯合聲明》的具體起草階段。在起草過程中，遇到了一個問題，就是土地契約問題。因為香港界限街以北的所有土地，即整個新九龍和新界，都會在 1997 年 6 月 27 日或之前，即中國恢復對香港行使主權前的三天，全部屆滿。這是一個比較棘手的問題。這個問題怎麼處理呢？由於當時內地沒有房地產市場，所以不清楚這些問題。內地有很多法律專家，可以處理其他問題，包括香港人的國籍問題等，但他們不清楚關於土地契約的問題。

國務院港澳辦知道我們這群人經常到內地講課，便來找我和陳子鈞大律師。我們兩個人遂應港澳辦的要求，去到北京。我們當時住在舊的華僑飯店。我們當時的普通話不行，港澳辦就派一位廣東籍顧問，來與我們用廣東話交談，以瞭解土地契約到底是什麼一回事，年期是什麼一回事，以及如何處理新九龍、新界的土地在香港回歸前三天全部到期的問題。我一一回答了他的問題。他聽了很久，說還是聽不明白，讓我回去寫個報告。我返回香港以後，便寫了一個報告，交給上面。這便是《中英聯合聲明》附件三「關於土地契約」的基本內容。《中英聯合聲明》簽署以後，附件三的作用是比較好的，它穩定了地產市場，穩定了經濟，穩定了人心。因為對很多香港家庭和企業來說，房子就是他們最大的資產。穩定了產權，自然就穩定了人心。

到了 1985 年，《中英聯合聲明》生效，基本法起草委員會成立，而香港也成立了基本法諮詢委員會。起草委員會邀請我加入諮詢委員會，我就加入了。諮詢

委員會於 1985 年 12 月 18 日成立，有 180 名委員，皆為香港居民，來自工商、專業、勞工、教育、學術、藝術、新聞、社會福利和學生等界別。三年後，也就是 1988 年，時任新華社香港分社副社長、諮詢委員會秘書長的毛鈞年先生退休，我便接替他，當上了諮詢委員會秘書長。之後，我又參加了預備委員會的工作，以及籌備委員會的工作，直至 1997 年香港特別行政區成立。

在香港回歸前夕，香港社會對 1997 年的所謂「大限」是存在極大疑慮的。為了消除港人的疑慮，基本法諮詢委員會主要做了哪些工作？

我在 1988 年接任基本法諮詢委員會秘書長的工作。基本法諮詢委員會的工作是什麼呢？主要有三個方面。

第一，在香港宣傳、講解基本法的徵求意見稿和草案。基本法的文本前後有三稿。基本法起草委員會在 1988 年通過了基本法（草案）徵求意見稿，在 1989 年通過了基本法（草案）。基本法（草案）又經過修訂之後，才於 1990 年交付表決並獲通過。我們的第一個工作，就是宣傳、講解基本法的這幾稿。

為鼓勵社會各界各階層人士關心基本法，1988 年的基本法（草案）徵求意見稿出台前後，當時港英政府同意給了免費的電視和廣播電台廣告時間。我們請了徐小鳳小姐，免費為我們演唱了一首主題曲，並拍攝了廣告片。基本法（草案）徵求意見稿有盲人凸字版。我們還拍了一個錄影帶，請了劉家傑先生為旁白，介紹香港前途問題的由來。

兩個草稿通過後，在當時的條件下，「諮委會」秘書處竟然可以搶在第一時間，在香港通過 20 多家銀行近 900 間分支行，向社會免費派發草稿文本。我們事先與銀行協議好，第一天晚上北京才逐條表決通過，第二天中午前我們就把基本法草稿放在各個分行，方便大家取閱，並請大家提意見。

第二，調查研究。譬如，香港人都很關心國籍問題。什麼叫「中國公民」？香港特區護照是怎麼回事？回歸之後，香港人作為中國公民，和英國人留下來的英國國民（海外）護照（BNO）的關係是什麼樣的？當時，我們秘書處專門請人做了這方面的研究工作，並寫了一些研究報告供社會參考，因為這是大家普遍

關心的問題之一。

第三，收集意見。我們以不同的形式，做了很多工作，如舉辦了無數場座談會，落區聽意見，以及辦一些社會活動，包括我們受基本法起草委員會委託，在香港——其實是在全國範圍內——徵集區旗、區徽的設計。為了鼓勵大家積極參與，我們還在沙田馬場舉辦了一場兒童繪畫比賽。

應該說，我們的諮詢工作，在整個香港社會都激起了比較熱烈的回應。看了大家的意見以後，我們形成了一系列書面報告，既有專題報告，也有各方面報告。我們將其交給北京，使起草委員會，尤其是內地「草委」，能夠知道香港各界各階層的不同想法。這個工作是卓有成效的。「諮委會」成立四個月後，秘書處已向「草委會」提交了六批專題研討會的總結報告和 77 份函件和資料，並得到「草委會」的肯定和感謝。

同時，我們亦有組織內地「草委」來香港，與香港的諮詢委員和各界人士見面，直接聆聽他們的意見。我記得我辦過一場座談會，當時比較哄動，但也有些提心吊膽——我們請了一些內地「草委」，包括後來被大家稱為「四大護法」的法律專家，到香港電台，通過和幾位預約的傳媒高層交流，接受他們的提問，向全社會介紹基本法（草案）徵求意見稿。這是 1988 年的事。在當時內地的習慣中，這是不可思議的事情，但我們做到了。

《中英聯合聲明》規定，未來香港特別行政區的「行政長官在當地通過選舉或協商產生」，並未對普選作出明確要求；而基本法第 45 條卻明確宣佈，香港將以循序漸進的方式實行「雙普選」。為什麼在普選問題上，由中國政府主持制定的基本法採取了比中英兩國的《聯合聲明》更為積極開放的態度？

應該說，自從中英兩國政府關於解決香港前途問題的談判開始，對於香港發展選舉式民主的問題，中央的態度一直是開明的、開放的。《中英聯合聲明》確實規定「行政長官在當地通過選舉或協商產生」，但我們從來沒有用協商的方式產生行政長官。

我們應該先講這件事情的起點。1982 年，撒切爾夫人訪問北京，和鄧小平

先生會見。鄧小平先生提出了中國政府對香港問題的基本立場，意思是，1997 年要收回香港。在此之前，英國政府和香港的相當一部份人都有一個誤判。他們以為，當時的中國政府要著手現代化，要改革開放，需要香港的資金，需要香港這個實施另一種制度的城市，等等。因此，他們認為，在此情況下，撒切爾夫人訪問北京時，只要堅持一下，中國政府便會讓步，不會在 1997 年對香港行使主權。所以鄧小平先生代表中國政府，在撒切爾夫人面前宣示中國的基本立場，對於英國政府和香港很多人來說，是突如其來的。他們對此沒有準備。

大家接受了這個現實之後，香港很多人便說：香港不是一個政治城市，而是一個經濟城市。我們在香港生活，不在內地生活，就是希望遠離政治。我們不希望搞太多政治方面的事情。只要這個地方能夠繼續享有自由，包括旅行自由、言論自由、學術自由等，我們就可以繼續做生意，養妻活兒。這個便是我們最大的訴求。所以在 1982 至 1984 年的中英談判期間，香港社會是沒有什麼關於普選的訴求。這是當時的歷史背景。

然而，在從 1984 年簽訂《中英聯合聲明》之後，到 1988 年我們的基本法（草案）徵求意見稿公佈之前，社會上對選舉的訴求就變了。在起草基本法的時候，社會上有聲音要求更大程度的選民參與。大家都知道，1985 年，香港舉行了有史以來的第一次立法會選舉，部份議席由功能組別選舉產生，當時的選舉還沒有分區直選。到了 1988 年，社會上開始爭論，當年是否應該有立法會直選。這個「八八直選」，便成為社會上大家討論得比較熱烈的一件事。後來，港英政府也否決了「八八直選」。所以香港的第一次分區直選是 1991 年。大家可以看到，在簽訂《中英聯合聲明》以後，對於選舉產生立法會部份議員以至選舉產生行政長官，社會上的意見是變多了的。

在基本法架構中，行政長官的政治地位是怎樣的？

在設計香港特區的政治體制時，我們有一個很重要的原則，就是盡量保留港英時期政治體制中行之有效的部份。所以時至今日，我們很多內地朋友問：「行政會議是什麼？為什麼會有行政會議這個東西？」其實，不單止是內地沒有行政

會議，世界上許多地方都沒有行政會議。但我們認為，在 1997 年以前的港英政體中，行政局是一個行之有效的部分，於是我們將其保留下來。這就是行政會議的由來。

在港英統治時期，總督的權力非常大，而且權力的行使完全由行政主導。所以我們如果看基本法第四章「政治體制」的行政長官那部份，會發現行政長官的憲制權力亦相當大。很多權力與當年總督的權力是相當的。當然，政治上會否動用這些權力，是另一回事。不過，我們也做過一些修改。譬如說，當年的總督可以委任立法局議員，但現在的行政長官不可以委任立法會議員，所有立法會議員都是選舉產生的。

從行政和立法機關兩者之間的關係來看，香港特別行政區的政治體制一定不是「立法主導」。首先，香港特區行政長官和英國首相的產生辦法不一樣，英國首相來自下議院，但香港特區行政長官並不是產生於立法會。

其次，香港立法會的權力相對有限。譬如說，立法會不能編制並提出財政預算、決算；立法會議員可以提出私人動議，但不可牽涉公共政策和財政方面的影響。所以說，推動立法的主動權在特區政府。另外，行政長官還可以解散立法會，等等。這些地方都可以體現出來。

另外，基本法第 64 條規定：「香港特別行政區政府必須遵守法律，對香港特別行政區立法會負責：執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。」這裡提到了特區政府向立法會負責的四個方面，第三點和第四點之間沒有「及」字，第四點後面沒有「等」字。這表明，特區政府只就這四個方面向立法會負責。如果有立法會議員說，行政長官、行政機關等對立法會不負責任，立法會要制衡行政機關——這是政治，不是法律。如果談政治，他說什麼也可以；如果談法律，就是我剛剛說的那些。

我們知道，行政長官的選舉完全獨立於立法會的選舉。最重要的一點，是中央保留了最後的任命權。無論是現在的選舉委員會選舉行政長官，還是日後假如有一人一票普選行政長官，當選人產生後，必須得到中央人民政府任命，才能就任。為什麼中央要保留對行政長官的任命權？這個問題亦要講清楚。

倫敦、紐約、東京市長由選舉產生，不必經上級政府任命，但他們的權力是有限的，基本上僅限於城市管理、市政衛生、交通秩序等。然而，香港實行高度自治，幾乎所有法律都是本地立法。我們的財政也是完全獨立的，不必上繳中央，中央也不給我們撥款。基本法還規定：「香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害。」凡此種種說明，香港實行高度自治，香港特別行政區行政長官的權力是很大的，比倫敦、紐約、東京市長的權力都要大。這些權力從哪裡來？為什麼香港作為一個地方行政區，不是一個獨立的主權國家，卻可以有一個權力這麼大的行政長官？

其實，行政長官這麼大的權力，並非完全由選民賦予的。市民從下而上，選出行政長官，賦予他一般的地方行政權力。選出以後，中央說「好，我接受這個人」，然後才作出任命。中央通過任命，賦予他以額外的權力，這才使得他的權力比倫敦、紐約、東京市長的權力大。這是一個很清楚的憲制安排。行政長官被任命以後，因為有從下而上的選舉授權，和從上而下的額外授權，所以便出現了剛才所說的「雙負責制」：他既向香港社會負責，亦向中央負責。

香港特區行政長官除了「雙負責」以外，還有「雙身份」。這一點亦是非常重要的。我們可以在基本法中發現，行政長官是兩個不同方面的首長。基本法第 43 條規定：「香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區。」基本法第 60 條又規定：「香港特別行政區政府的首長是香港特別行政區行政長官。」這裡要說明一下，香港特區政府不包括立法機關——基本法第 59 條明確規定：「香港特別行政區政府是香港特別行政區行政機關。」由此可見，香港特區行政長官是「雙首長」。他不僅是香港特區政府的首長，同時亦是香港特區的首長。因此他的權力非常大，責任亦非常大。

3. 專訪李柱銘：回憶基本法的起草過程

載於明報 2020年4月8日

1985年4月10日，六屆全國人大三次會議完成了對中英聯合聲明的批准手續，中方開始籌備香港基本法的起草工作。同年7月1日，香港基本法起草委員會成立，李柱銘是獲委任的二十三名港方委員之一。從此直到「六四事件」後李柱銘離開「草委會」，他參加了基本法大部分起草工作，他的經歷亦映照出起草過程的複雜與曲折。我們分兩個下午與李柱銘先生進行了深度訪談。今年適逢基本法頒布三十週年，特將訪談節錄作為連載之三刊出，以饗讀者。

李柱銘，祖籍廣東惠州，生於香港，香港資深大律師，曾任立法局（會）議員長達23年。1985年，李柱銘參加立法局法律界功能組別選舉，成為非官守議員。同年，獲委任為香港基本法起草委員會委員，但於1989年「六四事件」後退出。

在中英關於香港前途問題的談判前後，你曾經兩次訪問北京。能否回憶一下這兩次訪京之旅？

到了20世紀80年代，大家都開始關注香港的前途。當時，香港及英國政府都有人到北京跟鄧小平商討香港前途問題。我那時是香港大律師公會主席。1982年8月，香港有一名很愛國的律師，叫廖瑤珠，組團前往北京會見中國官員，商討國際仲裁事宜。我擔任團長，廖律師擔任副團長；團裏還有其他幾位法律界人士，例如後來的終審法院首席法官李國能。第三天下午，我們原本打算去參觀頤和園。上車時，新華社有位職員跟我們說，港澳辦的官員希望跟我們七位法律界人士會面。我們起初不知道會議的原意是什麼。到了以後，發現會議的場合十分嚴肅。會議由港澳辦副主任李後主持，魯平也有列席。

李後先生打算跟我們談香港問題，我們起初也有點不知所措，因為我們事前並沒有任何準備。我們以為中央政府會一直對香港這個歷史問題不了了之。我當時的想法是，大家都不應該提這個問題。到了適當時候，如果中資銀行能夠批出超出1997年的新界按揭，其他銀行必定仿效，問題便會迎刃而解。這雖然不是法

律上的解決方法，但應該是行得通的。

但李先生跟我們強調，1997年6月30日過後，新界必定要歸還中國。國家領導人認為，在沒有新界的情況下，香港島及九龍必定不能維持下去，因此中央政府應一併收回香港島及九龍。我們聽到這番言論後，面色一沉，因為我們從未準備這個話題。我說：我當然明白，國家領導人是想收回香港島和九龍，我們中國人的社會不應該由英國人統治。但那麼多年來，英國人統治的香港是繁榮安定的，香港人亦享有法治和自由。相反，中國內地卻比較動蕩不安。如果中央既希望對香港重新行使主權，又希望保持香港繁榮穩定，這是「魚與熊掌不可兼得」。

其他代表不約而同跟我的看法相似，認為香港如果被收回，就不再有繁榮穩定。有人在會上提出了收回香港之後再次租借的可能性。我們除一人之外，其餘人皆大致同意。李後先生強硬地回應，主權沒有治權就是空的。會議可謂不歡而散。會後，大家都悶悶不樂。回到酒店，我們繼續討論這件事。廖律師便說：此事至為重要，我們必定要把自己的立場用文字跟國家領導人交代清楚。第二天，我們整天都在修改這份檔。我們的立場大致是：中國收回香港以後，香港是不能保持繁榮穩定的；唯一的解決辦法，是把香港再次租借。

1983年，我參加了李鵬飛先生組的團，第二次前往北京。隨團一行共12人，亦有李國能以及兩位當時的立法會議員，分別是張鑑泉以及周梁淑怡。我們當時被稱為香港「才俊團」。今次訪京跟上次十分不同，我們今次是有備而來的。我們馬不停蹄地開會，並報告香港當時的情況。

上世紀八、九十年代，很多港人對香港前途感到憂慮，一度曾掀起移民潮。港人在回歸前，對英國和中國的感情分別是怎樣的？

我說過，我們中國人其實是不想被英國人統治的，但英國人統治的香港比較繁榮安定，而同時期的內地卻比較動蕩不安。幾千年來，我們中國人對政府的要求其實不是很高：政府不要侵犯我，要搞好治安，我可以自己熬，然後掙到錢，吃飽飯。政府搞好了治安，我掙不到錢，吃不飽飯，也不會怪政府。我不是說洋人有多好，那些「鬼佬」與我們格格不入。特別是英國人，都非常保守，你很難

跟他們打交道、做朋友。那麼，英國人給了香港什麼好處呢？法律與秩序（law and order）。廉政公署建立之後，還整治了貪汙，帶來了廉潔。在這個情況下，我們可以有平均的發展機會，只要你聰明勤奮，成功的機會就大。

我父親是國民黨的將軍，國共內戰之後，他帶我們逃難。當時我才11歲，正在廣州培正讀小學。父親卻帶我來了香港。我就問父親：為什麼不帶我們去台灣呢？我父親說：你還太小，等你長大，我就告訴你。到香港之後，我們住在九龍，經常搬屋。我又問父親：為什麼我們住得好好的總要搬屋呢？我父親又說，等你長大以後，我再告訴你吧。

後來，我和弟弟都進了香港大學，我都忘了這些事，但父親還記得。有一天晚上，他跟我們說：你們兩兄弟來我房間吧。他說：你們小時候問過我兩個問題，我說等你們長大以後才告訴你們。為什麼來香港而不去台灣呢？因為國民黨政府是貪汙的，我不想去台灣繼續幫一個貪汙的政府做事。所以我就逃到香港，希望你們四個小孩——我們兩兄弟，還有兩個姐姐——能夠在這裡好好讀書。

為什麼我們經常搬屋？因為周恩來派人下來見我父親，希望他回去參與國事。周恩來和我父親都曾在法國里昂留學。他們做學生時都很活躍。當時，周恩來已經是共產黨員，而我父親是國民黨員。他們都希望說服對方加入自己的黨——雖然都失敗了，但並沒有過節。1949年之後，周恩來想讓我父親回去，但我父親不願意回去。為什麼？因為他是個中文很好、很有修養的人，有一個讀書人的頭腦，非常重視家庭，所以他就不願意回去，又不好意思得罪人，他就經常搬屋，不想被找到。

這些都是家事，但可以說明一些問題。「九七」之前，很多香港人都感覺十分恐懼，因為他們沒有信心。很多香港人的祖輩都是從內地跑過來的，一聽到中國要收回香港，因為害怕香港不再繁榮穩定，就移民了。不過，我們這些有錢走的人，都沒走。為什麼呢？我如果害怕共產黨，就應該走了，對不對？我到現在都沒有外國護照，我持有的只有特區護照，以及無用的BNO護照，英國人不會把持有BNO護照的人當做英國人的，所以這個護照又被稱為「British, No!」。如果我想取得海外護照，我一定可以取得。很多國家願意給我護照，但我沒有要。一個原因是立法會議員不能持有外國護照，另一個原因是我覺得香港是有前途的。

我既然對人們說香港是有前途的，我就沒理由自己持有外國護照。這樣是不公道的。有什麼事，我可以一走了之，別人卻不能走，這怎麼行？我既然講得出，就要做得到。

香港回歸以後，沿用原有的普通法制度。這一制度安排背後有何考慮？

中英談判期間，1983年，我請了一位新華社香港分社副社長李儲文跟數位大律師一同用餐。當年我已經購入了我們今天談話所在的這個辦事處單位，就請李先生和他太太到這裡。他一進來，就被書櫃上的法律書籍所吸引。我說，它們都是英國的案例彙編。他問我香港本地的案例彙編在哪裏，我指出是那堆綠色的書籍。我給他展示了香港當時最新的案例彙編，並打開內頁看了一個案例。我給他介紹了法官在審理這個案件時參考了哪些先例，而這些先例全都是英國的。我在翻閱其他案例時，還給他展示了一些香港的案例，裏面參考的依然是英國的先例。此時，李先生跟我說，他明白了，香港回歸後，定要沿用原有的法律制度，因為國家的法律制度跟香港截然不同。

1983年，「才俊團」前往北京之前，新華社香港分社有官員跟我們餞行。我們從北京回來之後，亦回請他們一餐。在第二頓飯之前，我跟新華社香港分社第二社長李菊生談話。李先生是一位很有影響力的人，曾作為中方代表參與了中英談判。我問他，香港回歸以後，終審庭究竟會設在何地？他問我，當時的終審庭在哪裏？我就明白，他們還未討論過這個問題。我跟他說，當時的終審庭是英國倫敦的樞密院。他反問我，香港回歸後，終審庭是否應該還設在倫敦？我當然否認。他接著問，是否應該把終審庭遷至北京？我認為這很合理。回歸前宗主國的首都是倫敦，回歸後祖國的首都是北京，遷移終審庭的安排是可理解的。我又問他，法官應該怎樣安排？他提議，香港的法官應前往北京審理案件，因為內地的法官是不諳普通法的；至於大律師，亦應前往北京參與審訊；同時，他們亦應攜帶案例書籍，因為北京還沒有香港的法律書籍。我認為，這一切都十分公道。我又問他，可否把終審庭設在香港？這會省卻很多大律師的交通時間。李先生說，可以。

在法官人選問題上，他亦提議沿用香港的法官審理案件，既然香港人經常稱讚自己的法官公正獨立，終審庭當然要繼續由香港本地法官主持。但我卻指出，外國投資者可能對此有所保留。以一個在香港有龐大投資的美國商家為例，他們現時對香港的司法制度非常有信心，因為無論是刑事或民事案件，終審庭皆設於英國，那裡的法官德高望重，不受任何人操控，因此他們現在可以放心投資。「九七」之後，終審庭回到中國的土地上，他們會如何看待這個問題呢？

此時李先生未正面我回答我的問題，並問及我對此事的意見。我指出，站在外國投資者的立場看，用上了外國法官才能使他們放心。樞密院有五位法官，每年平均只處理十多宗來自香港的案件，大多數案件皆在上訴庭止步或者在庭外和解。我假設，香港回歸以後，終審庭亦可沿用此安排，由五位法官組成，每年需要處理十多宗案件（當然現在卻遠超這個數字）。我建議，終審庭的五位法官之中，應有三位外籍法官來自其他普通法地區，例如美國、英國、加拿大，其餘兩位為香港本地法官。終審庭每年應在1月及7月開庭，因為1月和7月分別是聖誕新年假期和暑假，我們大可邀請外籍法官來香港參加審判，之後便可回國繼續工作。依照這個安排，外國投資者應該會對香港的司法制度保持信心。李先生在思量一會兒後，對我的意見表示贊同，並詢問我英國人會否同意這個安排。我表示，我可以跟英國人就此問題展開初步討論。第二天，我便找了當時的西人律政司唐明治商量，他亦基本上同意這個意見。我便請他去請示其他英國官員。

《中英聯合聲明》公佈以後，上述意見皆被採納。香港沿用了原有的法律制度，而終審法院可根據需要邀請其它普通法適用地區的法官參加審判。

早在中英談判之前，鄧小平就曾表示香港回歸之後「一國兩制」可以「五十年不變」。這一表述後來寫入了中英聯合聲明和基本法。請問你如何理解「五十年不變」的涵義？

當年我也不甚明白為什麼是「五十年不變」。當年我六七歲的兒子亦曾經問過我這條問題。他說，50年或許對我來說足夠，但是對他來說他並不足夠。現在這個孩子已成為了大律師。當時我不懂怎樣回答。

「50年」這個時間出自中央政府之口。基本法起草期間，我們起草委員會在北京召開會議。1987年4月16日，鄧小平要召見我們。到埠後，鄧小平說了一句很重要的說話。他說，若50年不夠的話，中央政府可以再給香港另一個50年。當時我也不明所以。

過了兩年後，我終於想通了領導人當時說這番話的原因。當我回顧國家在80年代的政策後，我認為領導人是為了香港好，並希望香港能夠帶領國家向前進步。他看到了香港社會是一個中國人的社會，不用「鬼佬」都可以。他肯定香港的核心價值，並不希望香港在回歸以後衰落，而是希望香港保持繁榮穩定，並享有法治及自由。在此基礎上，他希望香港回歸以後，更可以牽引國家邁向「四個現代化」。當時香港的經濟比內地先進一大截，香港可以像火車頭般，帶領國家發展。因此我覺得，這裡唯一的邏輯是，中央希望香港在50年後仍然處於先進位置，仍能保持法治和繁榮穩定，而內地會在這50年間謀求進步，追上香港，實現兩地銜接。這對雙方皆為有利。如果50年還沒追上，國家亦不希望香港衰落，會再給香港另一個50年。當然，這只是我的猜想，領導人並沒有親口說過這些話，因此我不能給予兒子確切的答案。

領導人想讓香港帶著中國發展上去，五十年後可以跟其他發達國家平分秋色。這就代表中國不是要走前蘇聯的計劃經濟路線，而是要實行市場經濟。既然要實行市場經濟，就要轉變思維。所以領導人要肯定香港的價值，因為香港一直都實行市場經濟。改革開放以後，不單是香港，全國都要走市場經濟路線，並利用香港的優勢，推動現代化。所以中國將不再實行蘇聯式社會主義，所以要在「社會主義」前面加上了「中國特色」的字眼。我不是為誰辯護，這是我由衷的看法。

所以「一國兩制」方針，不只是為解決香港、澳門或台灣問題，而是一個整體國策。台灣問題至今仍沒有定案。我認為，「一國兩制」方針作為一個整體國策，若能夠在香港成功落實，才有希望和平統一台灣。鄧小平認為「一國兩制」若成功落實，會達致雙贏的局面，所以他才給予香港「五十年不變」的政策。他看得是很遠的，對不對？「一國兩制」對香港人是一件好事，所以我是支持的。

我當時認為，「一國兩制」其實是行得通的，不過不甚容易。我們可以用一個比喻來說明其執行困難：當一位成人跟一位小孩分別坐在一個搖搖板左右兩邊，

基於重量差異，小孩永遠會在半空搖擺。若要取得平衡的話，必定要那位成人向前移動，遷就小孩。

香港特別行政區基本法的起草過程有什麼特點？

《中英聯合聲明》公佈後，1985年，基本法起草委員會便開始工作。當年有記者曾問及，應該何時起草基本法？我回答，愈早愈好，因為《中英聯合聲明》做得非常好，所以應該趁熱打鐵。英國人則希望愈遲越好，因為愈遲起草基本法，便代表中國政府會愈遲介入香港事務。

我們在1985年7月初前往北京出席會議。到埠當晚，一名內地「草委」吳建璠為我們設置歡迎晚宴。他在用餐期間說道，他為香港人歡迎《中英聯合聲明》而感到高興。如果《中英聯合聲明》比基本法更被香港市民所接受，那麼基本法的起草工作便失敗了。大家當時聽畢這番話後，皆十分樂觀。

當時有一個問題是，基本法的起草是否應該閉門進行？香港「草委」表示反對，認為起草過程必須開誠布公。其中廖瑤珠極度強調透明度的重要性。我們分成五個專題小組，第一個是中央與特區的關係專題小組，第二個是政治體制專題小組，我是這兩個小組的委員。每位「草委」最多只能進入兩個專題小組工作。

基本法起草過程的透明度是非常高的。每次小組會議結束後，還未用餐，就先由兩位主持人（一位內地「草委」和一位香港「草委」）召開記者會，簡述會議進程，並逐一回答記者提問。所以會議無論大小，記者們都很快便知道會議內容。這種透明度是前無古人的。我也參與了記者會，待兩位主持人離席後，我會在記者面前發表自己意見，甚至可以完全推翻兩位主持人的看法。這種做法很開明，我感到非常高興。

不過有一次，我不太高興。基本法草案第一稿我們討論完畢，準備付印，然後在香港徵求意見。當時，「草委」內部也有不同意見。你看會議記錄，提出反對意見的人，如果被稱為「有的委員」，便是我了；如果被稱為「有些委員」或「部分委員」，則表示多於一人。魯平提議，把主流意見及反對意見分別印在兩本書中。我表示反對，因為很少有人會翻閱印有反對意見的那本書；相反，應該

直接把主流意見和反對意見都印在條文之下，讓讀者一目了然。魯平表示反對。我繼續提議，可以把反對意見印在每一章節之後。魯平亦表示反對。我於是起身離開了這次在廣州的會議。李後立即出來挽留我。但我認為，我已經妥協了，他卻不肯妥協，我們沒有討論的餘地了。他問我還會不會出席下次會議。我表示會，以顧及他的面子，但我希望這件事能辦妥。最後，他們還是把兩種意見都印到了同一本書裡，只不過放在了後面。

政制問題的爭議性十分大，到最後都沒有取得共識。很多人認為，香港特區的政治體制是「行政主導」。我當時認為，行政機關固然重要，但如果行為過分，會傷害市民，所以必須透過立法會取得平衡。立法會應當擁有非常大的權力，這樣才可以制衡政府。直到現在，我們仍在討論這些問題。

1987年4月16日，鄧小平先生會見全體「草委」。當時我們在北京進行起草工作，並開始了條文化過程。當時，政治體制專責小組提出在香港特區的政治體制上採用「三權分立」模式。但鄧小平在會見我們時說，香港可以有普選，但不能搞「三權分立」，不能像美國政府一樣，因為有三權分立而分裂成三個政府。他認為普選是好事，只是不能操之過急。另外，鄧小平亦有批評，香港有人打著「民主」的幌子，試圖把香港變成一個「反對大陸的基地」。但我們這些「民主派」，其實只是希望落實普選，並不是希望推翻中央政府。

4. 專訪譚耀宗：回憶我所參與的基本法起草工作

載於明報 2020 年 4 月 9 日

1985 年，時任香港工聯會副理事長的譚耀宗獲委任為基本法起草委員會委員。在主要由工商及專業界人士組成的「草委會」裏，譚耀宗是唯一的工運領袖，也是最年輕的一位成員。從那時起，直到 1990 年 4 月 4 日全國人大七屆三次會議通過、並由時任國家主席楊尚昆簽署頒布香港基本法，在將近五年的時間中，譚耀宗認真參與基本法起草工作，盡其所能發出香港勞工界的聲音。在訪談中譚耀宗亦不諱言，雖然勞方意見在基本法起草過程中得到重視，但當下本港勞工階層的現狀仍有不夠理想之處。今年適逢香港基本法頒布三十週年，現將訪談節錄作為連載之四刊出。至此，我們的香港基本法口述史研究連載亦告一段落；感謝各界讀者連日關注，懇請指正，後會有期。

譚耀宗祖籍廣東惠州，生於香港，曾任民建聯主席、立法局議員（1985-1995）。1985 年，譚耀宗獲委任為香港基本法起草委員會委員。基本法頒布後，他繼續參與香港特別行政區的籌備工作，於 1996 年 12 月當選為臨時立法會議員。自 1998 年起，連續五屆當選立法會議員。1997 年至 2002 年，擔任行政會議成員。2018 年，當選第十三屆全國人大常委。

請問你是如何參與到基本法的起草工作中的？

1982 年的時候，我是香港工會聯合會的副理事長，也是當時港英政府下面的勞工顧問委員會的勞方代表。因為我是勞方代表，所以從那時候起，就開始參與社會事務。其後在 1985 年，我當上了當時港英政府立法局功能團體的勞工界議員。因為我有勞工界背景，所以基本上參與了整個過渡時期的工作。在 1984 年，我被邀請為觀禮團成員，去北京參加了《中英聯合聲明》的簽署儀式。其後，在 1985 年，我被全國人大常委會委任為基本法起草委員會委員，直到 1990 年基本法出台之後，我才結束了這項工作。我就是在這樣的情況下，參與到了香港回歸的歷史進程中。

香港回歸的問題，是港英政府自己首先提出的。當時的港督麥理浩，看到新界租約 1997 年就會到期。到期之後，可不可以延續下去呢？特別是跟土地有關的契約問題，需要盡早解決。我估計，當時的英國政府認為，中國剛剛改革開放，很忙碌，有很多事情需要處理，因此香港問題可能不是他們最需要優先處理的問題，甚至可能會做出一些讓步。我覺得當時的英國政府可能有過這樣的考量。

因為「九七問題」是一個歷史遺留問題，所以也是一個大是大非問題。鄧小平上台之後，這個問題其實是不容易解決的。一方面，改革開放需要香港。但另一方面，國家如果不處理這個問題，就沒辦法跟人民交代。這個問題如果處理不當，便會陷入兩難。就在這個時候，鄧小平構想出了一個很偉大、很有創造力的解決辦法，叫做「一國兩制」。當然，他有個前提是，要對我們的國家有信心，對我們的制度有信心。雖然香港保留了原有制度，但他並不擔心這樣會影響到我們的國家，影響到我們的社會主義制度。我覺得這是他很有自信的表現。

基本法起草委員會如何處理 1997 年前港人對香港前途存在的疑慮？

其實香港人的疑慮分為兩個階段。第一個階段，就是中英談判的那段時間。中英談判長達兩年，大家當時都在想，究竟會談出什麼樣的結果呢？如果兩邊談不攏，就會是一件很大的事。曾經有一次，傳說談不攏了。突然間，港幣貶值，超市的貨物被掃清。其後，中英談判結束，簽署了《中英聯合聲明》。大家看了《中英聯合聲明》的內容，基本都是接受的，都覺得是一個好安排。大家的情緒稍為穩定，普遍支持香港在 1997 年回歸祖國。當時包括很多具有「民主派」思想的人，也都擁護香港回歸祖國。簽署《中英聯合聲明》之後，就開始起草基本法。在起草過程中，不斷有國家領導人出來講話，給大家信心；起草過程也盡量公開、透明，成立了一個基本法諮詢委員會，廣泛收集香港市民的意見。

但到了 1989 年的時候，問題又來了。第二個階段，就是「六四事件」之後的一段時間。這次事件對香港社會產生了很大衝擊，人們普遍認為中央政府的處理辦法不理想。原本比較平復的心態，又再次出現擔憂。有部分人還因此而離開了基本法起草委員會。這基本上就是香港人在「九七問題」上的心態起伏。

基本法起草工作最困難之處何在？

起草過程中，最難的是與中央有關的東西，總有很多不同意見。那好，我們就要在這些不同意見中找出解決問題的辦法，只強調一方是解決不了問題的。我自己的感受就是，當時整個起草委員會，包括由魯平領導的秘書處，都在努力找出解決問題的辦法，而不是說只是想壓倒對方。雖然討論的時候，大家可能有不同的觀點，有很多的爭論，但是最後我們還是一起去想辦法解決問題。譬如，在政改問題上，就有很多不同意見。中央認為要循序漸進，不應該一步到位。經過討論之後，我們規劃了一個時間表，十年之後再檢討，檢討之後可以繼續發展，最後實現普選產生行政長官，普選產生立法會。我們還把普選行政長官的最終目標，寫進了基本法第 45 條，以令人們放心。

香港基本法第 45 條提出了循序漸進實現雙普選的目標。其考慮為何？

在起草過程中，政制環節匯集了最多的不同意見。在立法會的普選問題上，這些不同意見基本分兩大類。有些人認為，立法機關要盡快由普選產生。他們當時用的名詞並不是「普選」——其實「普選」是內地的慣用字眼——香港一般都說「直選」。直選的意思是分區直選，即分地區直接選舉產生立法會議員。當時普遍認為，這是最直接、最民主的產生立法會議員的辦法。當時的香港社會，有一部分人對特區政府、中央政府的信任是不足夠的，他們擔心中央政府通過影響特區政府來控制香港。因此，有些人就試圖通過立法會來牽制政府——這也是港英政府一直以來推動的事情。因為立法會議員產生於選舉，不管是直接選舉還是間接選舉，所以政府控制不了他們，但反過頭來，他們卻可以牽制政府。在這個背景下，有些人就希望盡快取消功能界別，達致分區直選，也就是基本法所說的普選。

另外一部分人就覺得，香港的政制不能走得太快。《中英聯合聲明》簽署之前，香港的立法局的成員都只是委任的而已。《中英聯合聲明》簽署之後，港英政府才急不可待地開放立法局議席選舉，容許一些間接選舉的席位出現。有些人

認為，因為我們過往都沒有直選這回事，我們不能一下子就讓立法會議員全部都由地區直選產生。太大的變化會造成太大的衝擊。中央亦認為，普選應該循序漸進。

這兩種想法非常不同。我們搜集了很多不同意見，該怎麼處理呢？我們當時想了許多辦法，最後寫出來的方案，就是我們通常說的路線圖、時間表。我們是怎麼樣去體現這個路線圖呢？首先，我們對回歸頭十年，也就是 1997 年到 2007 年，做了政制發展上的安排。到 2007 年以後，如果有需要，我們可以進行檢討。檢討之後，如果有變化，就要向全國人大常委會備案。通過規劃一個路線圖和時間表，我們解決了這些不同的意見。當時，這是一個大家普遍都認同的解決辦法。也就是說，不要急，十年後，我們去檢討，到時再決定怎麼做。

在循序漸進實現雙普選的問題上，不同意見和主張之間時或存在張力 (tension)，較為激烈的政治衝突亦有發生。請問如何看待這種狀況？

政制這個問題最難搞。當時我們也想過，要不要把一些東西寫死，他日就不必爭論。但當時我們又覺得，即便把一些東西馬上決定下來，也未必符合事情的發展。因為事情會不斷發展，可能到了某個階段再處理才是正確的做法。所以我們就決定，將這個矛盾往後推。2007 年之前的政制爭議較少，政制爭議主要發生在 2007 年之後，這是預料到的。因為在起草基本法的時候，我們就想，先有十年相對穩定的時期，這十年不必爭論，一步一步地分階段發展；十年之後，我們再做一個檢討。所以到檢討的時候，又把這個矛盾恢復了過來。但是，這次不能把矛盾再往後推了，就要處理，但在處理的時候就遇到了問題。

行政長官的普選問題，其實站在全國人大常委會的角度，已經是被放寬了。本來這是終極目標，現在剛到「50 年不變」的中期，就已經可以普選行政長官了。基本法第 45 條承諾了普選行政長官，但它同時規定了一個提名委員會。這相當於將已經存在的選舉委員會，變成為提名委員會。提名之後，再普選產生，這是寫進了基本法的。站在中央的角度來說，中央覺得，基本法的規定如此，要繼續保留。另外，行政長官選出來之後，還要有中央任命；如果沒有這個提名委

員會，所有人都可以參選，最後要由中央去取捨是否任命，會令政治衝擊更大。畢竟中央是有決定權的，最後要做出任命，也可以選擇不任命。所以中央就希望，通過一個提名委員會提名參選人，應該比較穩妥。好可惜，這個方案最終不被接納，無法在立法會完成本地立法。真的好可惜。

今後還會再次啟動政制改革及推動「雙普選」的進程嗎？

我覺得，這個問題的關鍵在於香港社會自身。全國人大常委會在做出決定之前，也很小心，收集各方面意見，包括兩次聽取香港立法會的意見，一次在上海，一次在深圳，最後才做出了「八三一決定」。所以全國人大常委不是輕率做出這個決定的。如果香港社會或者立法會裡面有共識的話，這個重新啟動才有意義。如果只是要求全國人大常委會推翻原本的決定，這可能並非解決問題的辦法。

有觀點認為，在基本法的起草過程中，與商界利益相比較，勞工階層權益並未得到充分重視。你認為是否存在這樣的失衡？

如果單以基本法起草委員會的組成來看，中央在上世紀八十年代確實是傾向於商界的。香港的 23 個委員裡面，大部分來自商界，另外有些來自專業界別，但專業界別和商界也是關係密切的。真正的勞方代表只有我一個，或者再加上譚惠珠——其實譚惠珠也未必算得上，因為她是個大律師。勞方代表很少，這是一個事實。我相信，當時的一個主要考慮，就是令商界增加信心。商界如果沒有信心，就會離開香港，到外面投資，這是大家不願意看見的事情。

但是，在起草過程中，我覺得勞工階層的意見還是得到了重視的。有甚麼例子呢？你看，基本法第三章是「居民的權利與義務」，裡面規定了「國際勞工公約」的有效性，這一點在《中英聯合聲明》裡是沒有的。《中英聯合聲明》只講了兩個國際人權公約，並沒有提到國際勞工公約。另外，基本法第三章亦講到，「勞工的福利待遇和退休保障受法律保護」。當我們起草基本法的時候，港英政府是沒有退休保障制度的，但是我們把它寫進了基本法，明確了退休保障受法律保

護。還有勞工界關心的結社、集會、罷工、組織和參加工會等自由，都在基本法第三章裡面有所體現。

唯一由勞工界提出但沒有被採納的建議，就是集體談判權。但是，在香港社會，這個集體談判權其實並不普遍，只有個別英資機構才有這個做法。起草委員會討論這個問題的時候，那些內地委員都是認同的，都覺得集體談判權是合理的，反而是香港委員都覺得，集體談判權不應該寫進基本法裡面，因為它現在還沒有變成社會的共識。在起草基本法的時候，每一個條款都要經過起草委員會的投票，有三分之二的票數支持，才能放進基本法裡面。關於集體談判權的條款，由於得不到三分之二票數的支持，最後就沒有放進去。

在基本法起草者的原初設想中，基本法中哪些內容是可以隨時代變化而變化、哪些又是不可改變的？

基本法在 1990 年頒布。現在回顧，我覺得，我們當年起草基本法的時候，有很多問題都考慮到了。因為當時社會上有許多不同意見，所以我們做了很多努力，來尋找折衷的辦法。我們有很多條款，其實並沒有寫得很細緻，而是預留了一些發展空間，特別是關於經濟的條款——因為我們都知道，我們在起草的時候，不能預想到往後會發生哪些變化，不能讓基本法阻礙到將來的經濟發展。還有關於政制的條款，我們也預留了發展空間，容許進一步發展。

我覺得，到今時今日來說，基本法並不會對我們的發展造成很大的障礙，而是會幫助到我們去解決發展中遇到的問題。所謂「變」與「不變」，都必須圍繞著基本法來展開。我們的「變」，並不是完全脫離基本法的，而是有其依據的。

當然，我們的基本法也是可以變的。如果他日發覺真的有必要修改，不改不行，我們就可以修改。但我們也不希望有太多的修改，因為太多的修改可能讓人感覺基本法的尊嚴性不夠，而且修改的過程本身亦會引起很多的政治紛爭。

基本法頒布三十年來，中國內地和香港之間的關係發生了怎樣的發展變化？

三十年來，我覺得國家的很多大原則，譬如「一國兩制」、「港人治港」、高度自治，全面、準確落實基本法等，都是沒有變的。相比之下，國家的經濟發展水準有了很大的變化。在我們起草基本法的時候——也就是 1985 年到 1990 年之間——內地的經濟還很落後。我們當時回內地起草基本法，條件是比較差的。飛機的班次很少；只有北京和廣州的酒店設備稍微好點，其它地方的酒店設備都比較差；通訊也比較差。這些年來，內地在經濟層面的變化很大。國家依法治國的觀念也變強了。

國家的改革開放是一個轉折點，從強調政治，到強調經濟發展。有很多政策吸納香港人去內地投資，將原來一個小廠，變成一個中型的廠；將原來一個中型的廠，變成一個大廠。在這個過程中，我們領悟到，香港人在內地有很大的發展空間，這解決了香港當時的經濟轉型問題。我們將香港原有的工業搬回了內地，然後就升級轉型。我們也派了很多技術人員去內地。所以在那段日子裡，去內地發展的香港人，都得到了紅利，這是一個事實。與此同時，香港回歸也配合和促進了內地的改革開放政策。所以我覺得，在那段日子裡，大家慢慢地從一段憂慮中走了出來：因為內地搞改革開放，大家看得見國家未來的發展，同時也在參與過程中得到紅利，所以就覺得國家正在進步。

改革開放之後，內地有很多東西都有所改變，香港在這方面充當了一個重要角色。香港向內地提供的支援，可以概括為硬體和軟件兩個方面。在硬體方面，香港參與了很多工程建設，建了很多高樓大廈。在軟件方面，香港帶來了很多專業技術、管理技術，幫助內地利用廉價的土地、豐富的人力資源來更快發展經濟。

內地現在發展得很快，硬體也很不錯，但軟件方面還有問題需要解決。我覺得，香港還存在一些有別於內地的地方。香港的法治比較健全，大家的守法觀念很強，執法的水準也相對穩定，司法也有自己的特色，這些都讓人們有信心。在金融方面，因為人民幣還沒有國際化，香港在國際市場的融資比較成熟。即使在貿易方面，我們與外國的交往也比較多，外國人對香港人也比較信任，合作上相對容易一點。在這些方面，我們還有別於內地，並且是我們比較具有優勢的。所以，我們下一步要想，如何去加強合作，以我們所長，予國家所需，大家取長補短，配合起來，去開拓未來。有一個說法叫「拼船出海」，我們不是純然在內地取得好處，我們還可以一起去外面發展。

附錄二 若干國家與地區的「旋轉門」制度概述

1. 英國的「旋轉門」制度

1.1 智庫與「旋轉門」制度

在英國，「旋轉門」制度的興起與智庫的發展密不可分。英國作為工業革命的發源地，其智庫的歷史可以追溯到維多利亞時期。出於對殖民地進行瞭解和治理的現實需要，英國政界和學界興起了研究國際事務以及其他國家和地區情況的熱潮。一些由殖民地官員、傳教士和學者組成的研究團體，圍繞殖民地和世界各地的各種新興現象和現實問題，展開了深入研究。他們雖然尚未形成系統化的政策研究機制，但已經為現代智庫的誕生奠定了良好基礎，並在此過程中使「旋轉門」制度初具雛形。

這些學者中不乏後世熟知的歷史人物。例如，英國著名歷史學家阿諾德·約瑟夫·湯因比（Arnold Joseph Toynbee, 1889-1975），憑借《歷史研究》奠定了「史學巨匠」的美名。然而，很多人不知道，湯因比不僅是一名卓越的歷史研究者，而且通過上述類似智庫的研究團隊，遊走在學界與政界之間。

湯因比最初是牛津大學教員。1915年，他第一次「轉入」英國外交部情報司工作，並作為英國政府的中東問題代表參加了巴黎和會。1925年，湯因比受聘為倫敦大學國際關係史研究教授，同時兼任英國皇家國際事務學會（Royal Institute of International Affairs）外交事務研究部主任，負責主編該學會年刊《國際事務概覽》（Survey of International Affairs），並擔任「智囊」達30年之久，直到退休。

英國的現代智庫，最早可以追溯到1970年首相愛德華·希思在內閣建立的中央政策評論部（CPRS）。此後，智庫逐漸朝多樣化的方向發展，既包括具有政府或黨派背景的智慧庫，也涵蓋獨立於政府之外、為政府決策提供智力支持的政策諮詢機構。目前，英國智庫已經發展出一個規模龐大、組織完善的行業體系。

英國倫敦的智庫分佈與美國華盛頓的「K 街」非常相似，智庫與政府公共部門相伴而居，二者之間人員交流頻繁，一起建立英國智庫在世界範圍內的影響力。在倫敦，許多知名智庫匯聚在政治中心威斯敏斯特，與政黨聯繫緊密，屬於「政黨依附型智庫」。政黨之間相互競爭、相互依存的格局，為智庫的意識形態化提供了土壤。與政黨建立有效的聯繫，成為智庫實現影響力的理性選擇。以英國議會大廈為中心，在周邊 1 公里之內，可以找到英國皇家國際事務學會、歐洲改革中心和開放歐洲等智庫。

由此可見，英國智庫的興起，與英國在國際舞臺上扮演的重要角色密切相關。英國的「旋轉門」制度，正是伴隨著智庫的興起，而逐漸發展出的一種人才流動制度。

1.2 英國智庫的基本情況

根據美國賓夕法尼亞大學智庫研究項目發佈的《2015 年全球智庫報告》，截至 2015 年，全球共有智庫 6846 家，其中北美最多，為 1931 家；歐洲其次，為 1770 家；亞洲緊隨其後，為 1262 家。從國家和地區來看，英國智庫總數為 288 家，僅次於美國（1835 家）、中國大陸（435 家），位列世界第三。在全球頂級智庫中前十名中，美國 6 家，英國 3 家，比利時 1 家。其中，老牌智庫英國皇家國際事務學會排名全球第二，僅次於美國智庫「布魯金斯學會」。考慮到英國的人口規模僅位居全球第 22 位，國土面積僅位居全球第 80 位，其智庫行業的發展與成績可謂引人注目。

在英國，智庫本質上是從事政治、經濟、外交等政策與戰略問題研究的非營利性組織、團體和機構，主要工作是為政府或黨派決策提供智力支援。例如，為政策制定提供背景資訊，為政策辯論提供有用建議，幫助政府解釋政策和公眾理解政策，幫助政府建立公信力，對中長期的社會問題進行「預警」，為政府提供直接的政策建議和解決方案，等等。例如，英國智庫與利益集團、政見社團、政黨和決策精英一起，推動英國政府實現了決策範式的轉變，即從 1960 年代的福利主義導向，轉變為 1980 年代的新自由主義導向。亞當·斯密研究所(ASI)、經濟

事務研究所 (IEA) 和政策研究中心 (CPS) 等智庫，與保守黨關係密切，主張回歸經濟自由主義和「小政府」，為撒切爾政府提供了重要幫助。

從研究特色來看，英國智庫大多具有清晰的研究定位，聚焦於專業領域，尤其擅長對某一領域的政策進行長期追蹤和研究，發現其漏洞，提供創新性的政策建議，並研究長期戰略問題。具許多智庫經過長期的研究和積累，在世界範圍內建立了聲譽和優勢。

從運作模式來看，英國智庫的規模較小，運作機制靈活，具有「小而靈」的顯著特點。在組織形式上，英國智庫形成了「小核心、大外圍」的扁平化組織形式，即核心成員數量較少，注重吸納外來資源「為我所用」。「大外圍」主要包括：

(1) 聘請來自其他智庫的研究人員；(2) 與政府部門、大學、科研機構以及其他智庫機構保持密切聯繫，在承擔具體項目時，與上述機構的專家形成鬆散靈活的 modes 合作模式。在經費來源上，英國智庫的經費來源比較多樣，主要包括：(1) 會員費；(2) 個人或慈善機構捐助；(3) 企業支持；(4) 政府資助；(5) 通過智庫出版物或舉辦培訓論壇活動獲取。智庫若能獲得政府課題的「訂單」，則是錦上添花，使智庫的正常運作和招攬人才更有保障。

總而言之，英國智庫會根據項目需要，組織外圍的專家力量，運轉靈活且成本較低。此外，智庫還有英國國家統計局的龐大的數據資料庫的支持，並且往往將基礎數據採集等工作外包，這也是英國智庫能夠維持小型化運作的一個重要原因。

從人員構成來看，英國智庫在組織與經費的管理上，基本處於獨立自主的狀態，因此普遍擁有自己的全職研究團隊。與此同時，智庫還鼓勵研究人員與社會各界的人才交流互動，建立彈性靈活的人才聘用機制，倡導跨部門、跨區域之間的合作研究。值得注意的是，英國智庫在吸引國際人才方面，也具有特別優勢，不少智庫都強調通過直接招聘或與高校合作的方式，利用國際人才生產新知識與新觀點。

此外，英國智庫的許多研究人員，都有機會「轉入」政府任職。執政黨在執政期間，會積極吸納政見相似的智庫人員，而這些智庫人員大多都曾與決策者一起共事。近年來，具有智庫背景的政界人士已經屢見不鮮。例如，布萊爾上台之

初，就邀請了他所欣賞的公共政策研究所的高級研究人員到內閣任職（如前就業與養老金大臣詹姆斯·珀內爾）。

1.3 英國「旋轉門」制度的微觀考察

影響政策制定的人員通常包括政治家、官僚、利益集團成員、政府專家、大學和智庫的專家以及非政府組織成員。英國的「旋轉門」制度，使智庫與政府、企業、大學、媒體乃至國際組織之間，實現了頻繁的人員流動，由此保證了智庫的影響力。尤其是在政黨輪替的背景下，每逢換屆，許多離任官員會選擇「轉入」智庫，而一些智庫人員則會趁機「轉入」政府擔任職務，從而完成研究者與執政者的角色轉換。

一方面，「旋轉門」制度保持了智庫的新鮮活力。智庫在人員的選擇上，注重經驗導向和構成多樣——英國智庫對於研究人員有著較高的質素要求，學歷並不是唯一的決定因素，來源也不限於高校和研究機構，而是包括政府、政黨、媒體和企業等。在針對重大的現實與戰略問題的研究項目中，智庫往往會聚集具有不同專業背景和從業經歷的人員，包括知名學者、企業精英、離任官員等，以實現資政建言的使命與職責。

另一方面，「旋轉門」制度使智庫可以向各行各業輸送人才。英國智庫的研究人員主要輸送往政府部門，其次是其他諮詢機構或企業。例如，海外發展研究所（ODI）的人員流動率達 20%，平均每人工作 5 年。「旋轉門」制度建構了搭建了知識與權力的橋梁，成為不同利益群體向決策者傳遞利益訴求的重要紐帶，使智庫的影響力滲透到政策制定的方方面面。

總體而言，雖然英國智庫大都與政黨及政府在組織架構上沒有隸屬關係，以相對獨立的社會化方式生存，但這並不意味著智庫與政治絕緣。從現實來看，影響較大的智庫都是由保守黨或工黨成立的，以滿足政黨參與政治辯論和政策制定的需要。每一屆政府總是從支持他們政策取向的智庫中聘請一些專家，而智庫的高級研究人員大多都有在政府工作的經歷。

例如，英國皇家國際事務學會雖然是一家獨立的研究機構，但從其設立及發

展的歷史中，不難看出其與政府之間始終保持著密切聯繫。作為一個政策諮詢機構，它不可避免地需要與政府建立合作關係，因為政府既是其研究對象，亦是其服務對象。該學會的專家成員中，不乏前政府官員。從其主要項目資助者名單來看，政府也是項目資金的重要提供者。需要特別指出的是，高級官員離任後進入智庫的原因並不是他們有做研究的突出潛質，而是他們有能力為智庫吸引資金支援和開闢發展空間。

在英國，思想傾向被視為區分不同智庫的重要依據，主要政黨也多選擇思想傾向相同的智庫，來獲取政策建議和實現人員流動。自二戰以來，英國的許多智庫，都具有明顯的思想傾向，並與各政黨的命運緊緊相連。從思想傾向來看，英國智庫可以分為左翼傾向智庫、右翼傾向智庫和非黨派中立智庫。

左翼傾向智庫一般與工黨有著千絲萬縷的聯繫，其代表有費邊社、青年費邊人、公共政策研究會、史密斯研究所、促進研究會、新政策研究所、新經濟基金會、外交政策中心等。工黨執政時，上述智庫中的一些研究人員，可能會被邀請進入政府任職，由此獲得實踐其研究成果的機會。然而，工黨失去執政資格之後，一些政府官員也會進入這些左翼傾向智庫中擔任要職，為智庫的發展和下一輪選舉進行準備。

例如，公共政策研究會的主席，是擔任過英國就業與養老金大臣的詹姆斯·珀內爾。他於 20 年前在此開啓了政策研究的職業生涯，後得到機會進入政府工作，而在政黨輪替之後再次回到公共政策研究會擔任重要角色。該研究會的項目主任尼克·皮爾斯的經歷也大體相似——他曾擔任過唐寧街 10 號政策小組組長。

右翼傾向智庫則與保守黨有著密切聯繫，其代表有亞當·斯密研究所、經濟事務研究所、政策研究中心、社會市場研究會、企業中心、全國社會研究中心等。這類右翼智庫是保守黨的重要智力資源，其人員同樣隨著政黨輪替，而在政府與智庫之間流動。

例如，位於倫敦威斯敏斯特地區的政策諮詢機構「政策交流」（Policy Exchange）是一家持中間偏右政治立場的智庫，與英國保守黨關係非常密切。在保守黨於 2010 年開始執政之後，「政策交流」的創始人博爾斯當選議員僅兩年之後，就成為了負責規劃事務的政府大臣。該智庫的首席規劃問題評論專家莫頓，

則成為首相卡梅倫在規劃體制改革方面的顧問。隨著這些智庫核心人員進入政府，他們在智庫工作過程中積累的許多成果，都直接轉化為了政府在推動規劃體制改革方面的實際政策措施。

相比而言，非黨派中立智庫一般都規模不大。由於不傾向任何政黨，或不依附於政府，這些智庫相對更為獨立，不受政黨更替的影響。與具有思想傾向的智庫相比，此類智庫並不期望通過「旋轉門」制度實現人員流動，以影響政策制定的具體過程，而是通過發起針對公共治理的深入辯論，借助社交媒體進行資訊傳播，來重塑社會公眾看待某一問題的基本態度，從而對公共政策的制定發揮重要作用。這類智庫主要有海外發展研究所、國際環境與發展研究所、歐洲環境政策與地球資源研究所、老年與家庭政策研究中心等。

1.4 英國「旋轉門」制度的基本特徵

英國的「旋轉門」制度，主要有以下三點基本特徵。

第一，智庫與政府之間處於「若即若離」的互動關係。雖然英國智庫廣泛分佈於政治中心周邊，但英國「旋轉門」制度的運作相對比較鬆散。即使智庫與政府具有相似的思想傾向，智庫也不一定為政府的決定「背書」或是「論證」，而是與政府保持「一臂之遙」，進行政策的追蹤、分析和建議。有學者指出，英國「作為內閣制國家，他們的大選只選出下議院議員，不直接選舉政府首腦。在大選中獲得議會席位最多的政黨黨首直接出任首相。被選下臺的政黨的政府官員可以馬上作為『影子政府』繼續工作，等待下一次選舉上台。也就是說，英國下臺的高官沒必要去找智庫暫時休養生息」。也正因此，英國的智庫與政府之間才形成了既強調人員流動、又維持一定距離感和獨立性的狀態。

第二，不拘一格降人才。英國智庫在人員選擇與流動方面高度注重實效性，不唯學歷和資歷。一個人只要對問題有獨到見解，不論是何種背景、身份和信仰，都有可能被吸納到智庫當中。因此，英國智庫中既有在野黨領袖、大學教授、企業家，也有剛畢業博士生和退休公務員。「不拘一格降人才」的用人原則，為智庫與政府之間的人員流動奠定了制度基礎。

第三，強調各類人才之間的合作共贏。「旋轉門」制度的核心在於將合適的人放在合適的位置上。智庫人員擁有超前的問題意識和紮實的研究方法，而政府官員則積累了豐富的實踐經驗與深厚的人脈資源，兩者之間存在極大的合作共贏空間。「旋轉門」制度使得智庫與政府之間可以實現制度性的人員流動，從而使各類人才可以合作共贏。

不過，值得警惕的是，對於智庫而言，「旋轉門」制度也存在一些潛在的負面影響。雖然智庫與政府之間的人員流動，為建立人際關係網絡提供了便利，但也很容易造成智庫人員——尤其是核心骨幹——過於頻繁而隨意的流動，不利於智庫的長遠發展。因此，如何趨利避害地發揮「旋轉門」制度的積極作用，是一個值得不斷探索的重要議題。

2. 中國台灣地區的「旋轉門」制度

2.1 台灣地區智庫的基本情況

中國台灣地區（以下簡稱「台灣地區」）的「旋轉門」制度的興起，同樣與其智庫的發展密不可分。台灣地區的智庫的發展，深受其政治、經濟與社會的影響，並在不同時期呈現出不同的形態。一般而言，台灣地區智庫的發展，可以分為四個時期：初創時期、發展時期、興盛時期、調整時期。

1949-1987 年，是台灣地區智庫的初創時期。在這一時期，政府主導的智庫開始出現，如「國安局」下轄的東亞研究所、遠景基金會，「經濟部」支持的中華經濟研究院等，其主要功能是為當局提供局勢分析和政策諮詢。

1987-2000 年，是台灣地區智庫的發展時期。在「解嚴」之後，台灣地區以公共政策為議題的民間智庫如雨後春筍般成立，並與特定政黨或政治人物建立起密切關係。

2001-2008 年，是台灣地區智庫的興盛時期。在這一時期，以政黨屬性為特徵的智庫迅猛發展。一方面，週期性的政黨輪替，導致一大批政務官必須考慮離任後的出路問題。另一方面，執政黨也需要具有專業素養的研究機構提供政策建議。這一時期湧現出的智庫，一般都隸屬於某一政黨或政治人物，大多在研究上少有建樹，而是透過「旋轉門」制度發揮著人才流動的功能。

2008 年至今，是台灣地區智庫的調整時期。雖然智庫的數量有所增長，但總體研究質量並不高，更多表現為政治人物的行動平臺。此外，由於經濟發展長期停滯不前，大多數智庫面臨著資金週轉方面的現實困境。

時至今日，台灣地區的智庫在數量上已經達到一定規模，但其研究實力與國際影響力還有待提高。根據美國賓夕法尼亞大學智庫研究項目發佈的《2015 年全球智庫報告》，截至 2015 年，台灣地區擁有 52 家智庫，在亞洲國家與地區中名列第四，僅次於中國大陸地區（435 家）、印度（280 家）和日本（109 家）。在全球智庫綜合排名榜單 175 強中，中國大陸地區有 9 家智庫入選，而中國台灣

地區則無智庫入選。

2.2 台灣地區「旋轉門」制度的微觀考察

台灣地區「旋轉門」制度開始大規模運作的時間並不長，大致可以回溯至 2000 年。在 2000 年的台灣地區領導人選舉中，台灣當局首次實現了政黨輪替。在台灣地區執政長達 55 年的中國國民黨成為在野黨。在此背景下，為了對民進黨當局進行制衡和監督，同時給離任政務官安排出路，時任國民黨主席的連戰，以財團法人的名義，將當時機構成員僅有兩名台灣大學教授的連震東文教基金會，改組為「國家政策研究基金會」。與此同時，民進黨上台之後，亦需要借助智庫的政策研究，為其執政提供助力。在此背景下，綠營重要智庫——「台灣智庫」應運而生。此後，隨著台灣地區政治生態的變化，尤其是藍綠對攻的加劇，政黨型智庫大量湧現，台灣地區的智庫發展由此進入空前的繁榮時期。

總體而言，台灣地區智庫中不僅有許多通曉國際問題、中國問題和島內問題的學者，也有很多可能對台灣當局決策產生影響的離任官員。台灣的「旋轉門」制度以智庫為主要樞紐，以政黨輪替為基本週期，為政、學兩界之間的人才流動創設了一個制度性管道。一方面，智庫的研究人員可能「轉入」政府任職。例如，台灣政治大學國際關係研究中心中國經濟與社會研究所前所長陳德升博士，經國安會秘書長蘇起提名，榮任國安會諮詢委員，對大陸政策提供政策諮詢。另一方面，離任官員也可能進入智庫擔任要職，從而實現從政府決策者到智庫掌門人的轉變。例如，曾任「總統府秘書長」和「行政院長」的遊錫堃，就擔任台灣管理學會理事長。

台灣地區的智庫的類型，決定了其能否與「旋轉門」制度緊密結合。台灣地區的智庫可以分為四種基本類型：政府型智庫、政黨型智庫、學術型智庫、民間型智庫。不同類型智庫之間，存在著較為明顯的差異性。

政府型智庫與台灣當局存在或明或暗的緊密聯繫。例如，台灣民主基金會就是由台灣地區「外交部」直接出資並編列預算的智庫機構。馬英九當局的首要經濟智庫中華經濟研究院，以協調處理兩岸事務為宗旨的海峽交流基金會等，也屬

此類。此外，亞太和平研究基金會、遠景交流基金會等智庫，雖然並非由台灣當局直接資助，但由於與當局關係密切，一般也被視為具有官方背景的智庫。總體而言，此類智庫的研究經費較為充裕和穩定，研究實力也相對雄厚。就「旋轉門」制度而言，由於自身的政府背景，此類智庫具備實現政府與智庫人才流動的基礎條件。

政黨型智庫的政黨屬性比較顯著，包括政黨直接建立的智庫或政治人物主導建立的智庫。激烈的政黨政治是台灣地區政治生態的突出特徵。政黨型智庫無論是研究主題，還是日常行動，皆以政治議題為主，並且與特定政黨保持密切關係，意識形態傾向性非常明顯。例如，國民黨背景的「國家政策研究基金會」、新台灣人文教基金會、「國家發展研究院」，民進黨背景的「台灣智庫」、「國策研究院」、「新台灣國策智庫」，都屬於政黨型智庫。在政黨輪替的背景下，該類智庫中的重要人物，擁有較多機會「轉任」政務官；當政黨在選舉中遭遇失敗時，政務官也可能選擇進入此類智庫任職。

學術型智庫大多與台灣地區的高等院校或科研機構有一定隸屬關係。與其他類型智庫相比，學術型智庫比較重視學術研究，在台灣社會享有一定的認可度和影響力。政治大學國際關係研究中心、中正大學戰略暨國際事務研究所、國際關係學會、台灣經濟研究院、台灣綜合研究院、兩岸交流遠景基金會、「中央員警大學」智庫、台灣清華大學亞洲政策中心等，都屬於典型的學術型智庫。由於依託高等院校和科研機構，並吸納了大批專家學者，學術型智庫得以憑借自身紮實的學術研究而見長。然而，就「旋轉門」制度而言，雖然在歷次政黨輪替中，的確有學術型智庫的研究人員「轉入」政府任職，但其流動規模並不大，尚未形成西方國家的那種「潮起潮落」的規模效應。

民間型智庫主要指由沒有在政府及半官方機構中擔任公職或不隸屬於某一政黨的專家學者，利用民間資本設立的獨立智庫。由於民間型智庫不受政黨及官方的控制，其研究的自主性相對較高，研究成果的客觀性與獨立性也更容易受到社會肯定。社團法人台灣競爭力論壇、財團法人兩岸共同市場基金會、公共關係基金會、兩岸政策協會、兩岸統合學會、台灣促進和平基金會、亞太綜合研究院等，都屬於典型的民間型智庫。美國智庫的主要資金來源並不是政府課題，而是

企業捐款。然而，台灣地區的經濟結構主要以中小企業為主體，而中小企業本身就面臨資金不足的難題，根本沒有實力為智庫捐款。這一結構性問題，導致台灣地區的民間型智庫無法為研究人員提供穩定的工作環境，其主要資金來源依然是政府課題，其研究人員也很難經由「旋轉門」制度「轉入」政府任職。因此，民間型智庫在人才招募上存在很大困難，發展速度也比較緩慢。

在上述四種智庫中，政府型智庫與政黨型智庫更接近政治權力中心，其負責人一般都有政治背景。因此，這兩類智庫與「旋轉門」制度的結合非常緊密，智庫與政府之間的人員流動較為頻繁，且多為雙向流動。相比之下，學術型智庫與民間型智庫相對獨立於政府和政黨的控制，它們雖然與台灣當局的政府機構以及藍綠兩黨也建立了各種聯繫，但這種「弱關係」(weak ties)並不同於堅實的政治互信。因此，這兩類智庫與「旋轉門」制度的結合比較鬆散，只有少數人員可以單向地「轉入」政府任職。

總體而言，臺灣地區智庫與「旋轉門」制度的聯繫，主要取決於智庫本身是否具有政府或政黨背景。政治傾向，而非業務能力，成為影響臺灣地區「旋轉門」制度運作的重要因素。在臺灣地區的高度政治化的社會氛圍下，智庫人員的「轉入」與「轉出」，往往都與智庫的政黨屬性捆綁在一起，形成了「一榮俱榮，一損俱損」的總體態勢。

2.3 台灣地區「旋轉門」制度的基本特徵

台灣地區「旋轉門」制度的運作，深受台灣地區政局變動和政黨政治的影響，主要有以下三點基本特徵。

第一，「旋轉門」制度為政黨政治服務。台灣地區建立「旋轉門」制度的初衷，並不是更好地制定公共政策，而是使政治人物躲避風浪和發展派系，以及鞏固政黨的意識形態。民進黨的謝長廷、蘇貞昌、蔡英文等，都有各自主導的智庫，而這些智庫本身完全是為這些「政治天王」的政治活動服務的。例如，維新基金會為謝系「養人」和打選戰的功能非常明顯；「超越基金會」的執行長是蘇貞昌的女兒蘇巧慧，其運作在一定程度上為了維繫蘇貞昌的政治能見度和社會影響

力；「小英教育基金會」是蔡英文的人馬集結的大本營，致力於提高蔡英文的政治能見度和社會影響力；「財團法人長風文教基金會」由前「行政院長」江宜樺擔任董事長，前「交通部長」葉匡時擔任執行長，江「內閣」的前「文化部長」龍應台、「國發會主委」管中閔、「陸委會主委」夏立言、「行政院政務委員」蔡玉玲及馮燕分別擔任董事，儼然是小型「行政院」。從台灣地區智庫的現狀來看，「旋轉門」制度更多是為政黨政治服務，而智庫對公共政策的研究水準和影響力都相當有限。因此，台灣地區很多有研究能力的專家學者，基本上也不太願意去智庫工作，而寧願去大學發展，這使得智庫在人才招募方面存在嚴重困難。

第二，「旋轉門」制度的離職規管趨於嚴格。「旋轉門」制度很容易引起關於利益衝突與利益輸送的爭議。近年來，台灣地區不斷加強對政府官員的離職規管。台灣《公務員服務法》第十四條規定，公務員離職後3年內，不得擔任與其離職前5年內的職務有直接相關的營利事業董事、監察人等職務。此外，在藍綠對攻的政治格局下，對政府官員的離職規管被兩黨當作限制對方人員流動的手段，在今後一段時間裡可能會進一步收緊。

第三，「旋轉門」制度的運作過於意識形態化。政黨具有一定的意識形態色彩，本來無可厚非。然而，台灣地區的政黨型智庫的意識形態色彩亦非常濃厚，很容易喪失客觀性，陷入一種「為反對而反對」的境地，使政策辯論成為意識形態之爭。在此背景下，政府與智庫之間的人員流動，往往並非以政策導向和業務能力為基準，而是參雜了過多意識形態方面的考量。此外，在台灣，以獨立性和客觀性為特色的民間型智庫發展比較困難，「旋轉門」制度並不順暢，政治上比較溫和或中立的民間型智庫人員進入台灣當局任職的比例也相對較低。因此，台灣地區「旋轉門」制度必須努力改變過於意識形態的現象，倡導以政策導向為中心的制度化人員流動。

3. 日本的「旋轉門」制度

日本《國家公務員法》規定，國家公務員不得在任期內，向與其有利益關係的企業和團體，開展求職活動。這裡的「利益關係」，包括行政許可審批、國家經費發放等。在原則上，日本公務員離職後兩年內，不得在下屬營利企業再就職。但在事實上，公務員離職後，去利益相關企業或高校等團體任職的現象，已成為日本官場心照不宣的慣例。

2013年7月26日，日本首相安倍晉三在對新加坡進行國事訪問時發表的公開演講中指出，「日本備受眾人熟知的旋轉門政治模式（revolving door）已然消失，它已經成為一個歷史名詞和歷史現象。」然而，2017年初，有媒體報道，日本文部科學省前高等教育局局長吉田大輔，在2015年10月退休後，出任早稻田大學教授，獲得1400萬日元（約合10萬美元）年薪。該局長退休前數月，文部省人事課就出面為其向早稻田大學發送個人履歷，並洽談相關事宜。相關調查還發現，2013-2016年間，文部科學省共發生10起違法為退休職員再就業請託斡旋的案件。時任文部省審議官前川喜平，就涉及其中兩起案件。此外，文部省利用「打擦邊球」方式，通過其人事部門前職員請託斡旋的案件，有28起。

不難發現，「旋轉門」這一雖非日本所獨有、但卻被視為日本政壇標誌性特徵的現象，並不會因為安倍首相的一席豪言而消失。相反，這一現象不僅繼續存在，而且還會作為日本政治的一種非正式制度，影響日本人對政治形勢的判斷和政治行為的選擇。

3.1 「官員空降」與「旋轉門」制度

不同於英國和中國台灣地區，日本的「旋轉門」制度，處理的主要是政商關係，而不是政學關係。在很長一段時期裡，日本的「旋轉門」制度都表現為一種被政、商兩界精英人士普遍接受且認可的非正式安排——「天下り」（讀音為 amakudari，中文譯為「天人下凡」或「官員空降」）。其表面意思是「由天而降」，

實際特指日本資深政治家退出政壇後，在相關民營單位任職的一種制度安排。在廣義上，這一制度安排涵蓋了政府高官原職位以外所有其他職位。

「官員空降」的制度安排，固然與日本長期積澱下來的政治文化有關，同時亦深受日本所選擇的「發展型國家」的現代化路徑的影響。這種現代化路徑強調政府通過調控政策，對經濟進行積極干預，從而推動國民經濟各部門盡快發展。在現實中，這不可避免地會帶來政、商兩界的人員、資源甚至利益交換，由此催生所謂的「旋轉門」制度。換言之，日本「旋轉門」制度的首要目的，是為了加強政府對經濟的管控，從而推動經濟的持續發展。

「官員空降」作為一種非正式制度，確立了日本「旋轉門」制度的基本框架。具體而言，政府高官在任職結束後，回到業界，以自己曾經的政治經歷為業界提供人脈資源；業界精英則依然依託其團體組織作為平臺，在政界外圍活動，並在機會成熟時進入政界，成為政府的決策者。

3.2 日本「旋轉門」制度的微觀考察

對於日本政府而言，無論是立法機構，還是行政機構，都是「旋轉門」制度的受益單位。國會參眾兩院與內閣各省廳，都存在大量經由「旋轉門」制度而從業界進入政界的精英人士。由於日本實行議會制，大多數從政的精英都要先競選國會參眾議員，以積累資歷和經驗，為日後擔任更高級別的行政大臣打好基礎。因此，日本的「旋轉門」制度主要針對的是國會，而連接國會與行政機構的樞紐就是政黨。政黨培養青年官僚和因同僚晉升而退休的中層官僚進入國會擔任「族議員」，便是「旋轉門」制度的一種實踐形式。

據統計，日本國會眾議院中，有近三成的議員曾經有過在行政機構擔任各級官僚的背景，而他們進入立法機構以後，也會參加與之前從事的行政事務相關的國會委員會，起到促進效率、增進瞭解、彌合矛盾、凝聚共識的作用。通過下表的統計分析，我們不難看出，擁有行政機構任職經歷的議員，大體佔據國會眾議院席位 15%-20%的份額，已經能夠在國會中發揮相當顯著的影響力，由此也可見「旋轉門」制度的傳統性和延續性。這些「族議員」致力於使立法機構充分考慮

行政機構的政策主張，從而成為政府經濟政策的最主要捍衛者。

日本著名企業家松下幸之助在 1980 年代回見中國政府訪問團時就曾介紹過他獨樹一幟的人才策略：「我們將最優秀的人才留在企業裡委以重任，次一等的人才推薦給政府。」鑒於松下幸之助在當代日本業界的地位，以及其松下集團在日本經濟中的地位，我們有理由相信，這一「戲言」在很大程度上揭示了日本「旋轉門」制度的內在邏輯，以及日本知名大企業在此過程中的發揮的功能。

企業作為「旋轉門」制度的平臺，不僅體現在其為政府提供人才，而且體現在它們能通過「官員空降」的形式為退休官員提供職位。雖然在一個實行市場經濟的社會中，人才的自由流動和職業的自由選擇乃是無法完全限制的，但退休官員進入與之前所負責領域相關的企業任職，有可能引發權錢交易、不正當競爭、內幕交易等違法犯罪行為，因此日本政府對退休官員任職民營企業作出了一定限制。

2007 年，日本推行了公務員改革，規定內閣各省要在 2009 年以前，逐漸減少直接向民營企業安置退休的高級公職人員。2008 年底，政府設置了一個新的機構，安置這些退休人員。具體做法是，先安排官僚系統退休人員到非企業法人機構任職，待到一定年限以後，再轉入與之前擔任公職時從業務務相關的民營企業任職。這樣一來，既可以避免退休後直接任職所帶來的腐敗行為發生，又可以較大限度的利用退休公職人員的餘熱為企業發展服務，從而推動企業在最熟悉的政策環境中獲得發展。這種迂回流動的方式，也是「旋轉門」制度的一個重要實踐形式。

日本法律規定「因公共利益或國家政策的需要，基於特別法律設立的法人。」這些特殊法人機構，在性質上屬半官方社團。它們作為政府的外圍單位，在日本政治經濟體制中也扮演著十分重要的作用。

特殊法人的具體形態多種多樣，有公團、公庫、基金、事業團、協會、股份公司等，如日本道路公團、住宅金融公庫、國際交流基金、國際協力事業團、日本放送協會（NHK）、日本電信電話股份公司等都屬特殊法人之列。特殊法人開展事業的資金一般來自中央政府所管理的財政投融資貸款，財政投融資資金的來源則是郵政儲蓄資金、簡易保險資金和養老保險資金。這些特殊法人掌握相當多

的公共資源，故退休官員有相當大的比例為這些機構服務。這些半官方社團，也是「旋轉門」制度的一個重要實踐形式。

3.3 日本「旋轉門」制度的基本特徵

總體而言，日本的旋轉門機制具有以下三點基本特徵。

第一，官僚體系的政府官員「空降」到民營企業，以及參選國會參眾議員，其主要目的還是為了捍衛、執行政府制定的經濟政策，從而達到推動國民經濟發展的目的，其本質上是一種「非自由資本主義」的發展路徑。

第二，在嚴格的法律限定之下，日本「旋轉門」制度已經逐漸擺脫了單純的錢權交易和腐敗行為之屬性，可被視為是人力資源再利用、高級人才再就業的一種形式。

第三，日本的「旋轉門」制度生長於東亞社會長期形成的重視資歷、敬畏權威的政治文化傳統之上，但又在不斷調適中逐漸適應了現代化進程。

附錄三 香港青年為何不滿？

一個原始的訪談研究報告節選

按：2020年6月，「反修例運動」在香港爆發。同年7-9月，我們邀請參加運動的不同階層與政治光譜的青年學生進行座談，瞭解香港青年一代不滿情緒的主要原因所在。該訪談項目以小組討論的形式分多次進行，由本研究項目學生研究助理、劍橋大學學生林晉業先生主持。特將原始研究報告收入附錄，供參考。

Why are Hong Kong Teenagers So Angry Nowadays?

Stories from the Grassroots

(A Preliminary Interview Report)

Report by Mr. Jack Lam, Research Assistant

Abstract

Hong Kong youths have taken the streets more frequently since “Anti-national education” protest in 2012 to express their discontentment towards controversial social issues and fundamental social injustice, ranging from the Umbrella Movement in 2014 to Mong Kok Riot in 2016, not to mention the recent “Anti-extradition” protest. However, the narratives and demands of adolescents are often misinterpreted and misunderstood by society, resulting in ever-widening divisions between generations. This study intends to identify the root causes of the indignation of Hong Kong teenagers and offer a down to earth and distinct angle for society to hear, scrutinise and ruminate the voices of our age group in a more serious and constructive manner.

1. Introduction

Youth problems have always been among the top priorities in the government agenda around the world as teenagers nowadays will become the masters of society in the future, slowly but surely. Youth policy is complicated as it is interlinked with wellbeing of youths in

numerous aspects. Yet, they can be classified into two categories, namely, materialistic and non-materialistic. Materialistic wellbeing is related to the socio-economic status of teenagers now or in the foreseeable future. It is about making meanings and money in life. Indicators include salary level, job position, occupancy status, etc. It is related to the individual self-realisation. Non-materialistic wellbeing is related to social justice, rights and freedoms, civic participation and influences, sense of security, sense of belongings, etc. It is comparatively abstract to be quantified. It is related to the social self-realisation.

According to Maslow's Hierarchy of Needs (1943), physiological need is at the bottom of the pyramid, preceded by safety need, love/belonging need, esteem need, and self-actualisation need. In an affluent city like Hong Kong, virtually all teenagers can satisfy physiological needs with their salaries, with the aids from government if necessary. Yet, given the exorbitantly expensive property price in Hong Kong, achieving safety needs by owning a property seems unrealistic, if not impossible. In addition, with better education level (secondary level or above), the civic awareness among youngsters is at record high. Under such context, youths would rather dedicate their time and efforts to campaigning for needs at the upper levels, especially democracy, rights and freedom, as they believe these changes may help resolve social inequity and offer a more promising future. As Hong Kong is subject to ruling from Beijing, which is relatively less democratic and more authoritative than Hong Kong, the calls of youngsters have not been answered. Coupled with the despair stemming from the unreachable property ladder, resentment of adolescents is understandable. However, such combination of nearly insurmountable political and economic barriers only led to the sense of powerlessness, which breeds discontent eventually, among youths.

As for the structure of this report, section 2 introduces the methodology of the study. Section 3 investigates the anger of youths regarding materialistic wellbeing. Section 4 scrutinises the indignation of teenagers from non-materialistic aspect. Section 5 examines other factors which aggravate the feelings of minors, while section 6 concludes.

2. Methodology

In order to better understand teenagers' mindsets, focus group interviews were conducted.

10 interviews were organised, and 40 teenagers were involved. In other words, each focus group has 4 interviewees in average. All the focus group interviews were held in the conference room of Research Hub on the Institutions of China

The interviewees were mostly concentrated around the age group of 18-23. Since it is a sensitive topic, to foster a sense of security that enabled participants to speak freely and openly, the researcher did not record other background information. Given the limited time and capacity of the researcher, interviewees were mostly recruited from university campuses with the methods of snowball sampling and voluntary sampling. Snowball sampling is helpful in building trust between the interviewer and the interviewee, especially when it concerns a controversial issue, while voluntary sampling provides an effective way for finding active participants. However, both ways rely on the researchers' social networks and may be subject to bias.

Hence, while there is a session arranged to engage secondary school students, this study mostly presents the views of teenagers who are undertaking their tertiary education or set to enter society. Besides, interviewees in general are pro-democracy and may be classified as "Yellow Ribbons" by society. Therefore, it must be noted that the causes of infuriation of youths from other age groups, education backgrounds or political stances may be different and should be left for further studies.

3. Materialistic Wellbeing of Youths

As mentioned, materialistic wellbeing is related to the socio-economic status of youths, which is further related to individual self-realisation, which is to make money and meanings in life. While teenagers can satisfy their physiological needs with ease in this affluent city, it is a prevalent sentiment that securing safety needs by purchasing property is out of reach to most teenagers. The housing affordability ratio of Hong Kong, i.e., home price to median income ratio, stands at 21 in 2019, which is classified as severely unaffordable.

To realise the dream of becoming a property owner, monetary factor has become the dominate consideration for teenagers when making life decisions such as deciding on what

to study for university, what job to apply, etc. The disadvantages of having an economic base so narrow then appeared and led to discontentment of youths.

3.1 Narrow Economic Base

The economic activities of Hong Kong are heavily inclined to four “Pillar Industries”, namely, financial services, trading and logistics, tourism and producer and professional services. They accounted for 57.1% of Gross Domestic Products of Hong Kong and employed 46.6% of the labour force in 2017. In addition, property developers and multinational conglomerates are also key players in the economy of Hong Kong, controlling a multitude of industries in Hong Kong. Under such economic structure, most of the economic benefits only fall into the pockets of the above sectors or Special Interest Groups (SIGs).

As a result, teenagers are not given many choices when choosing subjects at university or electives at high school. According to the admission statistics of different institutions in Hong Kong, the brightest students mostly opt for medicine, law, business degrees as these are the industries which are deemed the most prestigious with the highest pay level. In one interview session, an interviewee revealed her decision not to study Chinese musical instrument at the Academy of Performing Arts but to undertake a nursing degree at HKU due to realistic concerns. Similar stories related to the trade-offs between pursuing sports, music and performing arts education with “ordinary” degrees were also heard. When youngsters’ mindset is to make decision based on the career prospects instead of their interests, they are forced to study disciplines they have little or no passion about.

Worse still, when it comes to job hunting, the misery is furthered exemplified. Lots of graduate swarm to apply for the limited positions in a few industries, resulting in saturation of talents. Fierce competitions help suppress salary level of teenagers and hamper upward mobility in the industries. Moreover, the growth of these industries over the past decades has been outpaced by the growth of fresh graduates. Without proper intervention and economic restructuring, just as Brian Arthur (1994)’s “lock-in” effect suggests, more and more adolescents will just dig their heads into these industries and further intensify the competitions, creating a negative feedback effect.

Teenagers enter these industries due to financial incentives. Yet, the saddening truth is that they will be neither making money due to cut-throat competitions nor making meanings because they are not passionate about the jobs at the very first instance. For instance, the average salary of fresh university graduates is just HKD 16892, with the affordability ratio standing at 21 times.³⁶⁰ Therefore, lots of teenagers fail to achieve individual self-realisation.

In a broader sense, the homogeneity of talents nurtured in Hong Kong creates even bigger adverse impacts collectively. Another interviewee who did an internship with a local museum expressed dissatisfaction as Hong Kong pales in comparisons with other world cities in cultural aspect due to the lack of talents and expertise in handling artefacts and managing museums. Meanwhile, Hong Kong also lacks talents across the spectrum including politicians, scientists, entrepreneurs, artists, etc. When Hong Kong relies so much on traditional industries, she is almost at the critical point that localisation economies are exhausted that no further growth drivers are available. Furthermore, the distribution of wealth and income is also highly inequitable. Hence, the dire task for Hong Kong is to diversify her economic structure and reap the benefits of urbanisation economies.

3.2 Limited Choices

Consumerism emphasises the significance of options that by choosing, consumers opt for the world he/she aspires to live in. However, teenagers in Hong Kong do not possess many options ranging from careers to consumption as most of the industries are controlled by several dominant firms. For instance, to reinvigorate the sluggish economy of Hong Kong from SARS in 2003, the government pushed forth CEPA and welcomed an influx of mainland visitors and parallel traders. To cater for their demands, small and local shops were marginalised and replaced by chained pharmacies or luxury brands. This phenomenon deprived of youngsters' freedom of materialistic choices. Teenagers' rage of not being able to shape the world they long for then emerge.

³⁶⁰ <https://www.humanresourcesonline.net/fresh-graduates-salaries-and-job-hunt-mentality-2019/>

3.3 Unaffordable Property Price Level

The land and housing problem of Hong Kong is indubitably a deadlock. This report will not examine the reasons for the unaffordable property price. Instead, the report tries to demystify and test the pervasive notion from older generations and both Hong Kong and Central government that if the problem of Hong Kong is indeed an economic problem.

According to Maslow (1943), physiological need is at the bottom of the pyramid, preceded by safety need, which includes owning a property. However, purchasing a property in Hong Kong nowadays is difficult, if not impossible. By observations, the 40 interviewees can be classified into two groups. One group is those who are attending world-renowned universities like Oxford, Cambridge, etc and those who are reading the most competitive courses like law, medicine, global business, etc in local institutions. The other group consists of university students reading an "ordinary" subject. The former groups are deemed the more "capable" by social standard with a higher expected salary level, while the latter group replicates the majority of youngsters in society, with a lower expected salary level.

The latter group is pessimistic about becoming a property owner. Instead of feeling infuriated, they share the sense of helplessness and admit purchasing a property has been excluded from their agenda at this stage.³⁶¹ They are satisfied as long as their physiological needs are fulfilled. As for their residential needs, they are fine to live with parents, or to rent a flat from either public or private housing sector, at least for the time being. Their attention and anger are more on non-housing issues. Interviewees from this group were particularly asked if they would be equally angry if they could afford a home right now. The answer was dominantly positive that they would be equally vocal and active to participate in

³⁶¹ Although housing need is not the issue that infuriates the interviewees the most, it must be noted that the finding is subject to selection bias given the age groups covered is not representative enough. It is reasonable as age increases, the emphasis placed on residential needs will increase as family concerns emerge.

demonstrations and protests for non-housing issues. On a scale from 0 to 100, with 0 being not angry at all and 100 being extremely furious, the average score for interviewees from this group is 90.

As for the former group, they care more about buying a home as they still regard it attainable. Their discontent on housing issue is relatively lesser. Yet, the average score for interviewees from this group is still above 80. They revealed that the major source of their anger is not housing problem, but indeed social injustice and other non-materialistic values. They would be equally vocal and active in demonstrations and political participation, regardless of owning a property or not. Holding the ability to buy a home the only variable allowed to alter, the average score of infuriation between two groups of interviewees does not display a huge difference.

When Hong Kong housing problem is so complicated and left unresolved for decades, teenagers then turn their eyes on needs at higher level of the hierarchy which may be even easier and more important to achieve. With liberal and civic education, the civic awareness among youngsters is at record high. Under such context, youths, even the former group ones, would rather dedicate their time and efforts to campaigning for democracy, rights and freedom, as they believe these changes may help resolve social inequity and offer a more promising future. In other words, the order of the hierarchy has been reshuffled given that safety need is so hard to achieve.

Therefore, to a certain extent, by solving the housing problems, the government can soothe the rage of minors on materialistic aspect and shift their attention from other social issues, illustrated by the 10-point difference. Yet, solving housing problems alone, is far from enough to pacify the discontent of youths as teenagers belonging to the former group, despite having a higher chance of owning a property, are found to be equally angry as the teenagers from the latter group on other non-materialistic issues. Teenagers from former group are also equally active and vocal in political participation. When the primary source of indignation of the youths in general is from non-materialistic grounds, especially under a series of political events since 2012, solving materialistic problems alone will never ease

youngsters' exasperation. Thus, the youth problems of Hong Kong are much more complicated than pure economic problems as claimed.

When individual self-realisation is restrained as teenagers are not studying or working out of interests while the financial returns cannot compensate enough to satisfy their safety needs, it is normal that adolescents find substitute from social self-realisation, which is also the sources of the wider anger of teenagers nowadays.

4. Non-materialistic Wellbeing of Youths

Non-materialistic wellbeing of youths is relatively abstract compared to materialistic indicators. It is related to value judgements, ideologies, social justice, rights and freedoms, civic participation and influences, sense of security, sense of belongings, etc. In a post-materialistic society like Hong Kong, non-materialistic wellbeing of teenagers is the more paramount determinant to their quality of life. It also serves as a complement to materialistic wellbeing of youths. Through fighting for these values and principles, adolescents are also getting the chance to establish a position, identify their stakes and influences in society. Ultimately, it fosters the social self-realisation of youths.

As non-materialistic wellbeing covers a wide array of issues, this report mainly focuses on civic participation and social justice, which are the two aspects mentioned the most during interviews. Politics in Hong Kong is caught in a very embarrassing situation as the HKSAR government has two bosses. One is the citizens of Hong Kong, with the other one being the Central government in Beijing. Often, the interests of two bosses are not aligned and conflicts arise. Hence, the anger of youths can be attributed to both the local and Central government. At the higher level, anger is created over the years through expedited integration with mainland China, where values are so fundamentally different to Hong Kong.

This section is organised by investigating the role played by the local government and the Central government in stirring up rages of Hong Kong youngsters respectively.

4.1 Local Government

In domestic aspect, indignation is accumulated through the legislative and consultation process.

4.1.1 Executive, Legislative and Consultation Process

Throughout the 22 years since Hong Kong's handover to the People's Republic of China, the democratic progress in Hong Kong has been at a stalemate. It is this lack of progress that deeply agitates most of the interviewees during interviews. Amongst all, the executive and legislative organs of the government are the culprits to blame for teenagers' outrage. Ranging from the legitimacy to participation, from power distribution to structure, these branches of function are disappointing generations of youths, sowing the seeds for discord nowadays.

To begin with, the legitimacy of the government is examined. With the influences of western values and cultures, teenagers value democracy and rights. Interviewees are expecting certain extent of accountability of the government officials to the public such that they reflect the views of different stakeholders and society in general. Yet, the Administrative Services stream is an abnormal existence in the world of politics. Most of the senior officials, even the Chief Executive herself, who lay down the blueprint of the city and devise the policy directions, were once an Administrative Officer (AO). Unelected Political appointed officials are questioned with representing the interests of any sector of society directly. Nevertheless, they are the ones who steer the wheels of the city despite having minimal connection with mass politics and have no legitimate mandate granted by ordinary voters. The question then become: Who authorise AOs, just with a number of approximately 700, to decide the fate of our society with 7 million population? Given that AOs wield much influences, teenagers are unsatisfied because AOs are not subject to proportionate accountability and lack political tests and legitimacy.

As far as participation and representation are concerned, the channels available currently for youths are severely inadequate. The establishment channels do not favour youngsters given that the senior officials and social leaders are all in their forties or fifties and lose

touches with the younger generations. Even if teenagers can become part of the AO team, the freedom of expression within the establishment, i.e. bottom-up voice out, is limited. The career path is also too lengthy and takes too long for teenagers to create substantial changes. Election-wise, teenagers can be deprived of the rights to elect or to stand in an election simply because of their political ideologies which should be protected by the International Covenant on Civil and Political Rights of the United Nation, which Hong Kong is a ratified member. As for policy think tanks, non-government organisations and political lobbying groups, they are all far from maturity, which is also a result of the inclination of economic bases of Hong Kong over the years. To make the matters worse, the consultation work of the government is ineffective and fails to incorporate the viewpoints of minors in particular. As a result, the failure of various participation channels means teenagers are given no stake in the legislative and decision-making process.

Throughout numerous interview sessions, interviewees flagged up the discontent that politicians in general do not represent the interests of the public due to the following reasons. First, parties and politicians in the legislative council are divided by political ideologies, i.e., whether they support the Chinese Communist Party or not, instead of holding strong theories and stances on day-to-day domestic issues on which some teenagers would place more emphasis. Second, 35 lawmakers are elected from the functionality groups, who only represent the interests of the industries, but not the wider public. Worse still, in many cases, only the companies rather than the labors are eligible to vote. Third, government only selectively connect with sectors but never the general public, for instance, the time spent on meeting pro-establishment camps and businessmen in the recent extradition bill saga are more than 10 times the time spent with the opposition camp. Fourth, the lack of transparency in decision-making process by the top officials means policies and societal decisions are a one-way route which teenagers, the master-to-be of society, are being spoon-fed. As above, adolescents are boiling with rage as their voices are never properly heard and ruminated. The huge discrepancies between the will of the age group and the outcome only breed indignation, and even the sense of powerlessness.

To further understand the sense of hopelessness felt by youths, the power distribution and

structure are the spectacles too pivotal to miss. The legislative council is fundamentally inclined towards Special Interest Groups (SIGs) and business sector such that they possess unproportionally large influences on policymaking. When more than 1 million people took the streets to demonstrate against the extradition bill on 9 June, the response from the government was apathetic. When the Police Force stepped up to criticise the Chief Secretary, the government instead apologised immediately. When it comes to business-wide, considering the hegemony of MTR and LINKS, it is reasonable to say these gigantic corporations have control over the vein of Hong Kong. Hence, it is patently obvious the power distribution in society is tremendously uneven. When this is reflected in the council, functional constituencies, despite having a smaller voter number, possess the same amount of authority as the lawmakers elected by people's vote. Often, the bills that are backed by lawmakers from geographical constituencies, who are elected on a bigger basis, are vetoed at the stage of Split Voting System. Moreover, the government often gives public the impression that it prioritises the opinions of the 4 Pillar Industries, SIGs and businessmen in policymaking, for instance, the refusal to develop Wang Chau and Fanling Golf Club for housings, the continuation of squatter policy for indigenous residents, etc. The interests of the general public are therefore sacrificed to pave way for the SIGs and business sectors, echoing the harms manifested in Olsen's Thesis (1982).

Albeit interviewees acknowledged the expertise of specialists from different industries and recognised their contributions in debates in the council, they are made angry as they deemed the election of lawmakers unjust. The weighting of each vote in geographical constituencies and functional constituencies are structurally biased towards the latter. In addition, some voters may possess more votes than others. Interviewees, although, agreed there was the need to keep the structure of the council intact back in 1997 for the sake of a smooth handover of power, they were infuriated that no progress of substantial democratisation has been made in 22 years to the council, let alone the election of the Chief Executive, which is promised in the Sino-British Joint Declaration in 1984 and subsequently entrenched into the Basic Law. It is the inaction and ostensible injustice that leaves little, if not none power, to the younger generation that triggered the youths.

Lastly, the failure of the feedback mechanism in the consultation process is to be assessed. The objective of consultation is to garner the opinions from different interested parties to better the quality of a policy. Yet, consultations of the government usually come with a pre-determined conclusion. However valid the contributions from the citizens are, they cannot create substantial amendments to the issues, such as the demolition of the Queen's Pier. In addition, the consultation mechanism is flawed fundamentally. The members sitting the consultation committee board again can by no means reflect the teenagers. The shortfall of youth engagement creates an echo chamber which favours the short-sighted older generation and provides insufficient opportunities for youths. The lack of delegation also discourages bottom-up communication channels which stifles creativity and wastes "community wisdom". When the trend of delegation is spreading across the civilised world, consultation in Hong Kong still remains a collective authoritarianism or autocracy.

In the past, meritocracy has served Hong Kong well, but not anymore. Yet, the whole governance system is still heavily merit-based with biased and monotonous measurements for merits. As a result, only like-minded individuals are recruited to join the establishment, further reinforcing the meritocracy game. As explained before, AO system nurtures excellently efficient technocrats, but not politicians as AOs lack political tests. Coupled with the loss of a diversity of talents due the ecosystem of recruitment as above, government is at an extremely awkward position that the talents in power are not the "right" type of candidates for the job, as the tycoon Li Ka-shing pointed out a few years ago. What's even worst is the attitude that "government knows best" is obsolete and AOs are often regarded losing touch with social reality. When President Reagan was deploying public TV education to promote economic policies 30 years ago, Hong Kong government is still working in a black box in the 21st century. Hong Kong government has to up its game and strike a balance between meritocracy and popularism in an expedited manner. Again, the lack of feedback to a closed system governance is creating discrepancies in public discourse and leads to governance errors. Youngsters have had enough.

4.1.2 Implementation and Subsequent Responses

The issues identified above are the underlying causes for the resentment of the teenagers.

It is the implementation and subsequent responses that sparks the unstoppable rages of youngsters. Interviewees expressed heartfelt irritation when talking about the selective law enforcement and prosecution by the Police Force. When Hong Kong is being transformed into a quasi-police state that the Force becomes the largest players in high politics, the stance of the government is also adding fuels to public anger. While civil servants' assemblies are suppressed, police public gatherings are accepted. When the abuse of force and powers of the Force are pampered, the protesters are being beaten to serious injuries. When the Police Force violate the code of conduct, the government has been too slow to react and yet to provide a comprehensive way to hold the culprits to account. These blatant impeachments to social justice are the immediate causes of interviewees' fury lately.

Meanwhile, the focus must not be shifted by the Force. It is the government strategy that saddened the majority of Hongkongers regardless of their political stance. Since mid-June, the government had been keeping an extremely low-profile status and deployed the Force as a political tool to shift public accusation away from the mishandling of the legislation saga. The absence of political wisdom and public relationships skills has always been the catalyst of political disasters in Hong Kong this decade. Instead of addressing a problem directly, the officials often bring up another topic to sideline the original issue. The procurement document leaked from the government recently has further proved this point. The government is not aiming at resolving the current quandary but to employ PR consultants to brag about the success of "one country, two systems" and prosperity of Hong Kong from other aspects to restore faiths of foreign investors and tourists. There's a saying in the PR industry that PR can help manifest what's the best in you, but PR cannot bring out what is not there in you. Without offering a solution to halt confrontation, PR stunts will not succeed. Together with the attitude and empty content heard every press conference, teenagers are deeply dissatisfied.

As for political wisdom, interviewees agreed it is astonishingly low for the senior government officials. Officials have been missing the timing to roll out appropriate policies constantly. For instance, while the Land Supply Task Force was compiling the final report, the Chief Executive overrode the Task Force and announced her "Lantau Tomorrow" vision before

the report was even released. While society needs more medical professionals, community care services, housing supply, etc, the advertisement of the government is telling teenagers to go to the Greater Bay Area or pushing forth the “Lantau Tomorrow” project but not tackling the concerns of citizens directly. Interviewees did not deny the substantial benefits rendered by these policies, what unsettled them are the resource mismatches of government policies which may be exaggerated by an inappropriate policy agenda. Objectively speaking, government has been working industriously to formulate policies on areas where dwellers concern the most. Yet, it is the way of delivery and presentation that wasted the tremendous efforts dedicated to materialising the policies. On this regard, interviewees pitied the laborious junior officials.

Back to political issues, interviewees in general support the integrity of sovereignty and the original version of “One Country, Two Systems”. Yet, they were also bothered by the high-handed suppression by the government to different political ideologies. Interviewees shared the view that oppositions of government were suppressed by not proportionate measures, including disqualification of lawmakers and proactive interpretation of law by the Central government which violated the convention of interpretation procedures, the introduction of confirmation letter and rule by law of the Electoral Officers, etc. They believe that the government should have faith in the wisdom of Hongkongers and let these ideologies to be scrutinised transparently. In contrast, the stern suppression only looked bad and costed the reputation of freedom and inclusivity of Hong Kong. To a certain extent, it is the management of the government that spurred the growth of opposition and indignation of teenagers.

The officials and pro-government politicians and press are other targets to blame. The public performance and images of them are deplorable, unanimously agreed by the interviewees. When the officials can distort the facts or even spread fake news; the lawmakers are stirring up hatred, inflicting conflicts and even providing fake qualifications, the public image and credibility of them are already negative in the eyes of young minds, as known as the “Halo Effect”. The quality demonstrated by the pro-government mass events also cannot match their counterparts from the opposition camp. When the pan-

democratic camp portrays its image as well-educated and rational politicians, compared to the poor performance of pro-establishment politicians, it is understandable youths inclined to detest pro-government camp. Not to mention the low-quality comments found online, all these supports have already become the negative equity to the governance of Hong Kong. Hence, if the pro-establishment camp can find faces who are well-educated and rational with proper public manner to defend its case, it may be able to turn the table and neutralise the anger of youths.

4.2 Central Government

Interviewees were asked to name a person or an organisation that they are the angriest about and the most frequent answer heard was the Central government from Beijing. They were deeply dissatisfied with the instructions of Beijing on Hong Kong affairs. When values and principles are entirely distinctive in Hong Kong and mainland, adolescents are caught in an identity crisis. Interviewees even considered integration with mainland the sources of divisions found in Hong Kong nowadays. Solutions to this cannot and will not simply be to accelerate the integration process and make compulsory the national education. The reasons for the fundamental mistrust across the border must be carefully studied.

4.2.1 Fundamental Mistrust of Central Government / Mainland China

If Hongkongers can all proudly identify him/herself as Chinese in all circumstances, the trust issue with the authority across the Shenzhen border will be very much alleviated. The mistrust stems from the lack of sense of belonging to mainland China, which is ultimately determined by the values and principles as interviewees unanimously agreed. Thus, the conflicts between Hong Kong values and China values are to be investigated.

What are the core values of Hong Kong? Interviewees have offered a variety of answers which can be summarised as democracy, rule of law, rights and freedom, equality, diligence and morality. Meanwhile, the perceived values of mainland Chinese people by the interviewees are nearly the exact opposite to Hong Kong values. Mainland China is depicted as the enemy of democracy, downplaying rules and systems just to satisfy the personal gain of the individuals, especially the officials. For instance, the histories of suppression of

capitalists and the recent alleged suppression of Li Ka-shing and Jack Ma are regarded as measures deployed by the party to weaken their influences and to confiscate capitalists' capital and wealth. Besides, the human rights condition in mainland are unsettling for many interviewees given how the Chinese activists were imprisoned, tormented or even murdered. Putting aside political agenda and conspiracies yet to be proven, teenagers expressed the gravest concerns on how mainlanders can ignore moral and ethics principles just for money and power. In this regard, interviewees could name a series of issues to prove their case, such as the intellectual property thefts, corruption and money laundering, toxic food produce, irresponsible drivers that would rather kill the victims after car accident just to avoid higher compensation fees, etc. Other different practices of mainland include rule by law, practice of interpersonal relationships, etc. Even Hu Xijin, the editor-in-chief of the party-related press Global Times, admitted Hong Kong and mainland China do not share similar values and principles in his recent interview with the RTHK. Thus, it should not be surprising that Hong Kong youths do not recognise themselves as Chinese.

In addition, teenagers and interviewees are resolute and willing to pay a very high cost to uphold Hong Kong values instead of compromising. To the contrary of what local officials claimed, Hong Kong youths are actually well aware of mainland affairs, be it good or bad, with a myriad of government schemes promoting internships or exchanges in mainland. However, living in a global city as affluent and civilised as Hong Kong where free information flow is valued, local youngsters are not that impressed by the economic, technological and materialistic achievements of mainland but stay exasperated by all the lamentable news happening in mainland. Some interviewees even pitied their counterparts across the border as they are so lacking behind in the search of universal rights but stay complacent with the current status while they are not even able to fully cherish their rights and freedoms. The seemingly blind nationalism of mainlanders, which is in fact a strategy of the Central government since their ruling to consolidate the leadership and governance of the party, also aggravated the identity crisis of Hong Kong youths as they find it ridiculous and barbaric to be coerced to being equally patriotic for no reasons.

Furthermore, Hong Kong teenagers are sceptical about the policies and party politics of

mainland. Firstly, the legitimacy of the Beijing government is questioned. Back in 1971, when the People's Republic of China restored its membership in the United Nations, Hong Kong was deliberately deprived of the rights to self-determination as granted to colonies. Hongkongers never have a say on the mode of governance after 1997 and never endorse the Communist regime. Secondly, the past record and quality of Beijing government is challenged. While Hong Kong is a civilised and liberal society, Hongkongers are forced to obey an authoritarian state whose values and principles are fundamentally different to Hong Kong as explained above. Thirdly, the history of Hong Kong is brought up. When the older generation fled to Hong Kong to escape from the Communists' ruling, the mindset is inculcated and passed to the younger generations to be cautious about Beijing. In addition, with more than a hundred year of British ruling and minimal Chinese intervention, Hong Kong teenagers, with less intense emotional ties with China, are lost when they have to obey a new regime which they never endorsed.

Given the past record of Tibet and Xinjiang, interviewees felt that Hong Kong is just being utilised by the Central government to generate income and wealth to serve the regime. If Hong Kong fails to satisfy the objectives one day, Central government will just launch further policies to strain Hong Kong of her wealth and rule Hong Kong as an ordinary mainland city, caring nothing but money and power. In fact, the expedited integration between Hong Kong and mainland are already actualising the above hypothesis in the eyes of interviewees. Integration is a mutual process that both parties got influenced and changed for the better as opposed to colonisation which is a unilateral instillation of values and systems. Unfortunately, due to the tremendous difference in economic and political size, the uniqueness of Hong Kong is being eroded away before she can even initiate any change to the counter party. Worse still, in many aspects and as reflected in numerous surveys, Hong Kong is undoubtedly undergoing "mainlandisation" drastically. As the Prime Minister of Malaysia, Mahathir Bin Mohamad, commented, the success of two systems in one country is extremely difficult and has a strong tendency towards one system eventually. When Hong Kong adolescents deem the Beijing government intruders trying to plunder Hong Kong resources and wealth by eradicating the local cultures and uniqueness, Central government is no different to Imperialists and Colonisers in their eyes. When local teenagers no longer

feel the sense of belonging and security to home, whatever decisions from Beijing face strong discontent and scepticism from them.

4.2.2 Relationship between Local and Central Government

As Hong Kong government is the effective representative of Beijing government in handling local affairs, it is equally subject to the credibility crisis bothering Beijing. Throughout all interview sessions, interviewees have repeatedly stressed that the view of the public is that the local government is not serving the interests of the locals but somebody else. When there are conflicts of interest between Hong Kong people and the mainland authority, local officials have always bended and succumbed to the demands from above. In other words, the two bosses of Hong Kong government are not on an equal footing, with one above the other. Hence, the perception of Hongkongers is that local government does not rely on them to survive but Beijing. Thus, local government is constantly under trust issues and conspiracy theories exist.

Hong Kong teenagers are infuriated with the status. Tracing back to the Sino-British Joint Declaration of 1984, Hong Kong was promised a high degree of autonomy and self-governance. Granted, "One country, two systems" should be regarded a dynamic and fluid political product, yet it is understandable any acts attempting to redefine the mechanism, especially those tightening the scopes of autonomy, will be faced with enormous opposing pressure. When Hong Kong is being incorporated into the planning of Beijing which local youths cannot be benefitted directly, Hong Kong teenagers regard such policies measures to expedite integration, if not colonisation, and plunder Hong Kong's resources. Teenagers are disappointed at local government as well as it cannot safeguard the interests of adolescents and uphold the uniqueness of Hong Kong, as the former Chief Executive, Donald Tsang, stressed. Some interviewees even pondered – why cannot Hongkongers be our own boss? Hong Kong adolescents are heartbroken and worried that the place we loved is losing her shines. Before the situation becomes irreversible, they targeted the anger towards the Central government and resort to their own ways to counter this phenomenon, but only out of genuine love to this city.

Therefore, the relationship between the local and central government has to be defined in a clearer manner and explained to convince citizens in order to resolve the trust issues and implement any policy initiatives in collaboration with mainland China. The distribution of benefits has to be contemplated and crafted carefully to ensure majority of youths can also share the benefits of the policies. This may help pacify their anger.

4.3 Social Issues under Inspection

This section will put together the arguments above to examine some of the latest social issues that set off public anger the most.

4.3.1 Influx of Mainland Tourists

It must not be forgotten that tourists from mainland have heavily boosted and supported local economy since 2003. However, the uncontrolled influx of tourists has rapidly exceeded the carrying capacity of Hong Kong. When daily lives of citizens are at stake, economic benefits which are unequally distributed are far from enough to keep residents of this city silent.

Due to the legislation process is not widely participative enough to cover the voices of society, the policy of the government was heavily shaped by the interests of the SIGs and tourism sector under such abnormal economic structure. Without proper accountability in work, government officials devised short-sighted policy which focused on immediate economic benefits only. The influx of inferior cultures and behaviours of mainland tourists and parallel traders in substantial numbers further stirred up the fear of colonisation.

While the mainlanders look down upon Hongkongers due to their superior economic status, Hongkongers also despise mainlanders because of cultural values and education levels. Given such intense hostility with inaction from the government, locals are absolutely furious.

4.3.2 Single-way Permit

It must be acknowledged that the demand for single-way permits is tremendous with average waiting time exceeding 6 years. Applicants are mostly granted the permit due to

humanitarian reasons.

Yet, some of the Hongkongers are discontented as Hong Kong government does not have the final say on each individual's case. The high degree autonomy promised is jeopardised. When 150 newcomers per day fail to integrate with society, this group of "New Hongkongers" increased in numbers and formed an alienated group in society. As they have to right to vote as protected by the Basic Law, their numbers can influence elections and policies. Critics are concerned about the "diluting effect" on the population due to apparent mistrust to the Central government. In addition, some of the newcomers are not willing to accept Hong Kong values and have China values so deep-rooted in the back of their mind. Under the backdrop of fundamental mistrust of mainlanders, the influx of newcomers is considered unilateral inculcation of China values trying to filter out local Hong Kong values and uniqueness.

Moreover, some of the newcomers due to whatever reasons fail to find a job to be self-dependent and have to rely on local welfare system to make ends meet. This further reinforce the notion that mainlanders are here to compete for resources with the locals. In fact, this is hugely due to the failure of integration policy. This is also a problem of legislative as under the current power distribution and structure, integration policy bills can hardly make it to the top priority of the policy agenda.

4.3.3 Legislation of Article 23, Interpretation of the Basic Law, National Anthem Law and National Education

Interviewees understood the rationale for these legislations, but they questioned the appropriateness of the approaches and the ultimate objectives behind.

As the party and the country cannot be separated in Chinese politics, they worry that Article 23 can easily become a tool for the governor to suppress any opposition in the name of protection of national security. Given the infamous human rights record and political suppression history of Chinese government, Hongkongers are highly doubtful of the aims and implementation of the legislation.

Hong Kong values honour freedom of thoughts, speech and expression. However, numerous lawmakers are disqualified, and a political party is banned due to their political ideologies. With a certain level of civic awareness and adequately high education level, it may be the best to leave the ideologies for public scrutiny, or at least a softer stance, instead of taking autocratic approach to crash them. The lack of political skills and wisdoms of officials led to suboptimal approaches being taken in the face of crisis and further aggravated the youth discontentment.

As for national anthem law and national education, heartfelt respects should be earned but not given. When the ideologies and principles are fundamentally different, coercive education and legislation would only create an illusion of patriotism but never cultivate a heartfelt sense of pride about the country, let alone the ruling party. Worse still, with miserable public performance of officials, like putting the blame on liberal studies for teenager problems, and barbaric behaviours of mainland patriots, they are only further weakening the faiths and supports teenagers may have in the country.

The gist of the problem is in fact the lack of similarity of values and principles between two sides with the government lacking the valor to adapt policies into local context. Any coercive actions from the government will only be hampered by the already negative perception of the Central government and deemed measures only intending to wipe out local cultures without the necessary mutual interaction of integration. Under such delivery mode, these policies can only be perceived as purported cultural succession however noble the legislative objectives may be.

To conclude, teenagers in a post-materialistic society like Hong Kong often place more emphasis to advocate for social justice and non-materialistic wellbeing. However, civic participation in Hong Kong is structurally biased and unhealthy which deters and downplays youth participation. What's more, the government responses are truly unacceptable in some senses and often make things worse. In addition, without clearer definition of the

relationships between local and central government, fundamental mistrust between two sides is creating enormous confidence crisis for governance. Any attempts to expedite integration without values and principles alignment are only deteriorating the problem as such integrations are almost one-way process only, wiping out Hong Kong uniqueness and dragging Hong Kong away from achieving democracy and freedoms. Teenagers want to change. Teenagers want to rebel. Teenagers want to have their voices heard. When teenagers dedicated much time and effort in campaigning for social self-realisation but are answered with nothing, hopelessness and powerlessness are bred. With further social injustice and ever-intensifying “integration” or “colonisation”, a negative feedback cycle is formed and escalates youths’ discontentment. Eventually, youths are boiling with rage.

5. The Role of Media

Special mention must be paid to the role played by media in Hong Kong politics nowadays. With the prevalence of social media like Facebook, Twitter, Weibo, LIHKG, etc, numerous echo chambers are formed. It means what we receive from online platforms often are not representative of the whole picture. Irresponsible media, which often have political affiliation, only capture and present the angles they want the readers to receive. Fuelled by populism, this toxic media trend only leads to further polarisation in society. When camps in society have entirely opposite values but never willing to listen and think in others’ shoes, Absolutism, suggested by the former Prime Minister of the United Kingdom Theresa May, emerged. Deplorably, people are often lazy, impatient or incapable to interpret the truthfulness and the hidden agenda behind the information they received. Political discourse, thus, is so easily manipulated.

Parallelism also means society lacks common grounds, principles or even facts for any discussion and reconciliation. In fact, democracies all over the world are also plagued by this polarisation. For instance, Brexit in the Britain, Donald Trump’s far right ideologies in the US, Jair Bolsonaro’s right wing ruling in Brazil, Populism trend within the European Union, etc. Back in Hong Kong, society is deeply divided into “Yellow” and “Blue” ribbons. Subject to all the legislative problems from legitimacy and structure to representation and power distribution, Hong Kong teenagers feel like traditional politicians can no longer represent

the people anymore and prompted the decentralised movement this time. When representative democracy and the institutional mechanism are being challenged, it may be the critical time for politicians all over the world, including Hong Kong, to start the search for an alternative model. One interviewee suggested the Swiss mode of direct democracy for Hong Kong given their similarities. Despite all the practicality concerns, media literacy in Hong Kong must be enhanced as soon as possible to avoid manipulation of the crowd by politicians. This will lay the cornerstone of any democratic advancement for Hong Kong.

6. Conclusion

This study tries to breakdown the anger of Hong Kong teenagers nowadays and offers fresh perspectives for officials and other generations to understand us better. The sources of youngsters' rage can be divided into materialistic and non-materialistic wellbeing with the emphasis on the latter. Yet, the former aspect is just as equally pivotal as the structural issues of Hong Kong economy will determine the fundamental livelihood of teenagers in the near future. Thus, addressing both aspects is of paramount significance. The missions of individual self-realisation and social self-realisation are the challenges that accompany every teenager when growing up. When adolescents cannot achieve meanings and goals in their life and fail to establish their position and stake in society, negativity is yielded.

Although this study focuses on anger of teenagers, what's more worrying is the collective trauma youths have been experiencing these few years. Youths of this city are haunted with frustration and depression. The blend of sorrow, indignation and hopelessness has already taken precious life of our teenagers. Before we lose the entire generation, it is the critical time for everyone, especially officials, to understand what youths think and be open and humble to think from our shoes. Only if we stay inclusive and open-minded, can we understand each other better and finally start bringing back camps in our society a step closer. After all, this is still the place every one of us love and cherish. This is still the place we all called "home".

7. Afterward

Over the past 22 years, Hong Kong has encountered numerous crisis, but she has managed to thrive and reach new height. Credits must be given to the governors and citizens that made this amazing achievement possible collectively. However, over these 22 years, our values and principles are under constant challenges. We have changed, but are we changed for the better in terms of governance, cross-border issues, judiciary independence, civic participation, power distribution, economic prospect, etc?

Government gives the image of adopting an increasingly autocratic approach and turning its back to citizens. Teenagers' desperate calls to enhance civic participation and demands to uphold social justice are left unanswered. Officials give the perception of caring about pleasing the Central government more than catering for the livelihood of the locals. Policies often prioritise the economic benefits from mainland and overlook the livelihood of Hong Kong people. Even the judiciary, the branch of which Hongkongers feel the proudest of, seems to fail to deliver rule of law given that laws have sometimes been transformed into a political tool leaving judges a very little to do in the realm of politics.

When Hong Kong, the home we value and treasure so much, has her values shaken and uniqueness eroded over these years, our hearts are aching in pain and desperation as some damages caused can never be undone. When our sense of security and belonging to this city is fading because our values are being wiped away, our hearts are scattered into pieces that is beyond repair because "home" does not feel like home anymore. When teenagers tried all existing channels within the establishment but still failed to create impacts, they have to think outside the establishment and resort to other means. What saddened us the most is that we are often misunderstood and faced with immense hostility from the older generation, while our sole motive is only out of our genuine love to this city.

I earnestly hope that this short project can present teenagers' views in a clearer manner and clarify myths and misunderstanding of our generation. It is my humble wish that we can be better heard and have the understanding and mercy from society.

附錄四 研究項目直接出版的刊物

出版日期 (日 / 月 / 年)	標題	刊物名稱	刊物類別
04/2020	「一國兩制」方針在香港特別行政區的實踐：回顧、調適與展望	香港特別行政區政府政策創新與統籌辦事處	最終報告
2021	年華裡的初心：香港回歸與『一國兩制』重要親歷者口述歷史 (435 頁)	中華書局 (香港) 有限公司	書籍
2021	「一國兩制」方針在香港特別行政區的實踐：回顧、調適與展望 (250 頁)	中華書局 (香港) 有限公司	書籍

13/05/2017	「三方面都能接受」是香港管治工作的重要原則——寫在香港回歸祖國20週年之際	明報（*按媒體慣例，不在新聞報紙上註明研究資助方。）	報刊
06/11/2017	一國兩制的新時代	明報（*按媒體慣例，不在新聞報紙上註明研究資助方。）	報刊
06/04/2020	專訪譚惠珠：基本法起草過程中的爭議	明報（*按媒體慣例，不在新聞報紙上註明研究資助方。）	報刊
07/04/2020	專訪梁振英：回憶香港基本法起草中的公眾諮詢	明報（*按媒體慣例，不在新聞報紙上註明研究資助方。）	報刊

09/04/2020	專訪譚耀宗：回憶我所參與的基本法起草工作	明報（*按媒體慣例，不在新聞報紙上註明研究資助方。）	報刊
------------	----------------------	----------------------------	----

基本法 第630期 「一國兩制」口述史研究 (一)

基本法 第630期 「一國兩制」口述史研究 (二)

譚惠珠：基本法起草過程 最難解決政治問題



譚惠珠，基本法起草委員會副主任，曾任香港政府副秘書長、香港立法會秘書長、香港行政會議成員、香港特別行政區政府副秘書長、香港特別行政區政府副秘書長、香港特別行政區政府副秘書長。

【本報專訊】基本法起草委員會副主任譚惠珠，在基本法起草過程中，最難解決的政治問題，是基本法起草委員會的組成。譚惠珠表示，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。她指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。她指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

梁振英：設計特區政制 留港英行之有效者



梁振英，基本法起草委員會副主任，曾任香港政府副秘書長、香港立法會秘書長、香港行政會議成員、香港特別行政區政府副秘書長、香港特別行政區政府副秘書長、香港特別行政區政府副秘書長。

【本報專訊】基本法起草委員會副主任梁振英，在基本法起草過程中，最難解決的政治問題，是基本法起草委員會的組成。梁振英表示，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

譚惠珠表示，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。她指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。她指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。她指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

梁振英表示，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

基本法 第630期 「一國兩制」口述史研究 (一)

基本法 第630期 「一國兩制」口述史研究 (二)

李柱銘：基本法起草透明度高 惟政制爭議大



李柱銘，基本法起草委員會副主任，曾任香港政府副秘書長、香港立法會秘書長、香港行政會議成員、香港特別行政區政府副秘書長、香港特別行政區政府副秘書長、香港特別行政區政府副秘書長。

【本報專訊】基本法起草委員會副主任李柱銘，在基本法起草過程中，最難解決的政治問題，是基本法起草委員會的組成。李柱銘表示，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

譚耀宗：革委會組成重商界 勞工意見仍獲重視



譚耀宗，基本法起草委員會副主任，曾任香港政府副秘書長、香港立法會秘書長、香港行政會議成員、香港特別行政區政府副秘書長、香港特別行政區政府副秘書長、香港特別行政區政府副秘書長。

【本報專訊】基本法起草委員會副主任譚耀宗，在基本法起草過程中，最難解決的政治問題，是基本法起草委員會的組成。譚耀宗表示，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

李柱銘表示，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

譚耀宗表示，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。他指出，基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

基本法起草委員會的組成，是基本法起草過程中，最難解決的政治問題。

附錄五 研究項目在會議 / 研討會 / 公開論壇發表的論文

日期(月 / 年) 及地點	標題	活動名稱
01/2017 , 香港 大學賽馬會教學 樓	國家動員的爭議：國家與抗 爭運動之關係	本項目與哈 佛大學聯合 主辦國際學 術會議
11/2017, 香港大 學賽馬會教學樓	「一國兩制」與中共十九大 之後香港管治	本項目與香 港大學政治 與公共行政 學系聯合學 術研討會
12/2017, 香港中文 大學康本國際學術園	致充滿思考的香港	香港專上學 生聯會「殖民 香港」學術研 討會
02/2019, 香港大學 王賡武講堂	全球視野裡的中國	本項目與香 港大學中國 制度研究中 心聯合國際 學術論壇

06/2019, 香港大學賽馬會教學樓	香港的當前形勢與未來管治	本項目與香港大學中國制度研究中心聯合研討會
04/2019, 香港中環建設銀行大廈	格局，制度與命運共同體	「聚焦灣區，共建帶路」專題午餐會
10/2019, 香港外國記者會	思考轉型中的中國	香港外國記者會午餐會

本頁空白

This page is intentionally left blank.