

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Proposal of Master Thesis



從法蘭西斯・福山觀點看香港可問責政府興衰

Concepts of Francis Fukuyama in Accountable
Government of Hong Kong Rise and Fall

程家鴻

Ka-Hung Ching

指導教授：葉國俊 博士

Advisor: KuoChun Yeh, Ph.D.

中華民國 112 年 7 月

July 2023

國立臺灣大學國家發展研究所 碩士學位論文學術倫理聲明書

本人已完全瞭解本所學術倫理之定義與行為規範，特別是針對抄襲之規範。本人保證，提交學位口試論文的所有內容是由本人撰寫。本人也保證，論文中所引用之他人著作，皆按規定引用。如有涉及違反著作權法、本所學術倫理行為規範、以及其他相關法規，願擔負相關法律責任。

Declaration of Academic Integrity for Students of Graduate Institute of National Development

I have read and understood the Institute's policy on academic integrity in general and plagiarism in particular. I undertake that all the material presented for examination is my own work and has not been written for me, in whole or in part, by any other person. I also undertake that any quotation or paraphrase from the work of another person has been duly referenced in the work which I present for examination. I also acknowledge that I shall bear all consequences resulting from any disciplinary and legal action taken in accordance with Copyright Act, the Institute's policy on academic integrity, and other relevant laws.

立書人 Student Name : 程子淳

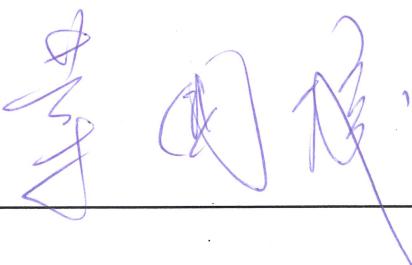
學號 Student I.D. no. : R08341060

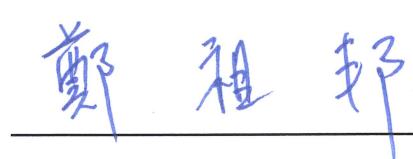
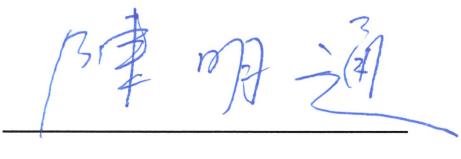
日期 Date : 2023 / 7 / 31

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

本論文係程家鴻(R08341060)在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國112年7月3日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：


(指導教授)

所

長：



謝辭



終於有機會寫碩士論文的謝辭了。自大學畢業後，不忘那天將重返學術研究之路。今天，碩士論文撰畢，再回望看大學的自己，算是在以學術為志業的路上有所成長。

這篇論文能夠順利完成，首先要感謝的是指導教授葉國俊老師。過程中葉老師給我很多發揮的空間，包容並指出我須多注意錯別字的低級錯誤，以及在研究方法上提供不少建議，令我更有信心完成論文。當然一定要再三感謝的，是葉老師願意繼通師之後，接下指導我論文的責任。第二位是陳明通老師。作為這篇論文的第一位指導教授，這篇論文之所以以法蘭西斯·福山的理論為架構，也是通師在指導我期間，經過與通師不斷的討論而確定下來。雖然後來因學校更改論文指導教授的規定，而無法再指導學生。但後來通師改任本論文的口試委員，仍關注學生的論文，並在完善論文的內容方面給我不少建議。第三位是鄭祖邦教授。作為本論文的口試委員，亦給予我提供不少學術上的建議。另外要特別感謝的是同班的黃緯易同學，為我排解不少在IT技術上遇到的問題。

本人之所以在將近不惑之年，能重回學術研究之路上。要感謝媽媽、爸爸和妹妹的包容和支持。另外鋼鐵兄弟們大口、銘銘、景文、清淞、承鴻、冠華和園澤，感謝你們，一句話：「兄弟在心中。」最後，我想藉此機會感謝在天上的裴元領老師，若當初沒有裴老師對大學時期的我惜心教導，我亦不會對學術研究產生興趣。

臺語有一句俗諺：「呷果子，拜樹頭；呷米飯，敬鋤頭。」我在香港出生，亦在香港成長。本論文在某意義上是為紀念逝去的香港，將寄託之情化之為學術文字，希望這篇論文能為香港研究出一分力棉薄之力。

程家鴻 謹誌於
臺大國家發展研究所
民國 112 年 7 月

摘要



法蘭西斯·福山先後在 2011 年及 2014 年發表《政治秩序的起源》。福山在著作中提出政治發展的三個組成成分：政府、法治與問責制，而福山亦以此分析英國與中國的政治發展史。

1842 年，香港正式成為英國的殖民地，英國殖民管治香港至 1997 年將主權移交至中國。也就是說，香港先後經歷英國和中國兩種不同的政治建制管治。而在英國的殖民管治下，香港卻迎來持續的政治安定。反之在同為華人的中國管治下，香港的社會卻與政治安定無緣。本論文藉福山提出的政治發展理論，以歷史研究的方式，從英國殖民香港之初，如何在香港建立政府、法治與問責制。及至香港在主權移交後，中國如何承繼由英國建立的香港建制。研究發現，香港之所以能在英國殖民管治時迎來持續的政治安定，係因為英國將自身的《普通法》系統與香港連接，藉此與英國的法治系統接軌。另一方面，在英屬香港政府在吸取過「六七暴動」的教訓後，不斷在香港擴大行政吸納政治，變相在不斷的擴大並建立問責制，惟在主權移交至中國前，英屬香港政府未能將程序性問責完全民主化。福山在著作中從古代中國，分析至中華人民共和國。福山對中國其中一個分析為，中國至今仍未發展出法治。而將要接管一個法治和可問責制發展傾向西方政治的城市，中國只能套入自身的政治秩序管治香港。而其結果，就是中國以其慣用的手段「依法而治」和「鎮壓」，處理香港的政治問題。最後，英國留下來的政治遺產被抹除，香港正式步入中國式的政治秩序。

關鍵詞：問責制、可問責政府、法治、香港

Abstract



Francis Fukuyama published "The Origins of Political Order" in 2011 and "Political Order and Political Decay" in 2014. In these works, Fukuyama proposed three components of political development: government, rule of law, and accountability. He also used these components to analyze the political development histories of the United Kingdom and China.

In 1842, Hong Kong officially became a British colony, and British colonial rule continued until 1997 when sovereignty was transferred to China. This means that Hong Kong experienced governance under two different political systems, British and Chinese. Surprisingly, Hong Kong enjoyed sustained political stability under British colonial rule, whereas under Chinese governance, Hong Kong's society and political stability were elusive. This thesis employs Fukuyama's theory of political development and utilizes historical research to explore how government, rule of law, and accountability were established in Hong Kong from the early days of British colonial rule. It also examines how China inherited the Hong Kong system established by the British after the sovereignty handover. The study finds that Hong Kong's ability to achieve continuous political stability during British colonial rule was due to the connection between the British Common Law system and Hong Kong, aligning it with the British legal system. On the other hand, the British Hong Kong government, having learned from the 1967 Hong Kong riots, continually expanded administrative political inclusion in Hong Kong, indirectly establishing accountability through gradual expansion. However, before the sovereignty transfer to China, the British Hong Kong government failed to fully democratize procedural accountability in Hong Kong. Fukuyama's analysis in his works extends from ancient China to the People's Republic of China. One of Fukuyama's analyses of China is that it has yet to develop the rule of law. Taking over a city that leans towards Western-style politics with a system based on its own political order, China can only impose its familiar methods of "rule by law" and "suppression" to address Hong Kong's political issues. As a result, the political legacy left by the British is erased, and Hong Kong officially enters into China's political order.

Keyword: Accountability, Accountable Government, Rule of Law, Hong Kong.

目 錄



學位論文學術倫理聲明書.....	i
口試委員會審定書.....	ii
謝辭.....	iii
中文摘要.....	iv
英文摘要.....	v
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與問題意識.....	1
壹、研究緣起.....	1
貳、問題意識.....	2
第二節 研究目的與主要研究問題.....	14
壹、研究目的.....	14
第三節 研究設計	15
壹、研究途徑與研究方法.....	15
貳、研究架構與章節安排.....	15
第二章 相關理論回顧與文獻探討	17
第一節 相關概念與理論檢討	17
壹、有關福山的政治發展理論.....	17
貳、有關福山對英國和中國的政治發展論述.....	18
參、有關可問責政府的研究及觀點.....	23
肆、福山的政治發展觀與香港政治發展.....	24
第二節 相關文獻檢討	26
壹、停滯的政治體制.....	26
貳、對「一國兩制」理解的根本性分歧.....	26



參、香港失治的主因.....	27
第三章 英治時期香港的政治秩序.....	28
第一節 英式的政治秩序在香港的建立.....	28
壹、英式政治建制在香港的建立.....	28
貳、英式法治在香港的建立.....	30
第二節 從金耀基的理論看香港的問責制度.....	34
壹、行政吸納政治理論簡析.....	34
貳、從行政吸納政治邁向民主化程序性問責.....	35
第三節 香港主權移交前，北京阻礙民主發展之手段.....	37
第四節 小結.....	42
第四章 從英式過渡至中式的政治秩序.....	44
第一節 臨時立法會與被定形的政府形態.....	44
第二節 以愛國者為主體的政治吸納經濟.....	45
第三節 《基本法》設下的層層陷阱與不可能贏的選舉制度	48
第四節 不能問責的政府.....	55
壹、2003年「七一大遊行」.....	55
貳、2014年「雨傘運動」.....	59
參、2019年「反送中運動」.....	63
第五節 小結.....	67
第五章 結論.....	68
第一節 研究貢獻.....	69
參考文獻.....	71
壹、中文.....	71
貳、英文.....	79

表目錄

表 1-1 未被問責疑涉失職或失德行為之香港特區政府官員	2
表 1-2 CPI 清廉印象指數.....	5
表 1-3 WJP 世界正義工程.....	6
表 1-4 WGI 全球治理指標.....	7
表 1-5 1982 年各項香港前途問題方案的支持度.....	9
表 1-6 市民對特區政府的信任程度.....	10
表 3-1 香港各級選舉經普選產生議席數目及比例.....	36
表 4-1 立法會功能組別團體票組別.....	50
表 4-2 立法會功能組別個人票、團體加個人票以及直選組別...	51
表 4-3 香港立法會歷屆建制派與泛民主派直選得票數.....	53

圖目錄

圖 1-1 市民對特區政府的信任程度.....	11
圖 1-2 彭定康及各屆特首評分.....	11

第一章 緒論

第一節 研究緣起與問題意識



壹、研究緣起

1923年2月19日，中國國民黨總理孫中山(1985：115-117)返其母校香港大學發表演說，並向在席者提出問題：「外人能在七、八十年間在一荒島上成此偉績，中國以四千年之文明，乃無一地如香港者，其故安在？」可見於二十世紀初，香港在英國的管治下迅速發展，且其發展尤勝於當時的中國。另外，我們亦能從諸文學作品如張愛玲(1920-1995)的《傾城之戀》，或是Richard Mason(1919-1997)的《蘇絲黃的世界》，一窺香港昔日的繁華景象。

過往香港在英國殖民管治期間，創造一系列的經濟奇蹟。第二代芝加哥經濟學派代表人物 Milton Friedman 認為，英屬香港政府奉行積極不干預主義(Positive non-interventionism)，因而在香港造就 Friedman 所推崇的自由市場經濟(free market economy) (Friedman, 1979：34)，促成香港經濟的發展。中央研究院士邢慕寰長文《一塊石頭的奇跡—香港經濟成長的故事》，亦認同積極不干預政策令香港的經濟更具彈性，使香港的經濟發展更貼近世界市場。

除經濟奇蹟外，英屬香港政府在 70 年代至 90 年代造就另一個奇蹟，即長期穩定的政治安定現象。香港社會學家劉兆佳於其著作 “Society and Politics in Hong Kong”，提出「功利家庭主義 (utilitarian familism)」及「低度整合的社會 (minimally-integrated social-political system)」的論點，認為港人將大量的心力投放至家庭，致無暇顧及社會與政治事務，使香港社會形成政治冷感的普遍氛圍，間接成就香港政治安定的局面 (Lau, 1979：72-85)。社會學家金耀基(1982：3-17)則提出行政吸納政治(administrative absorption of politics)的理論模型，說明英屬香港政府為了解香港各社會階層之需求，以行政系統吸納香港精英於其中的過程，該過程亦因而促成香港社會持續的政治安定，故經濟亦能隨之穩步發展。

1997年7月1日，英國政府依《中英聯合聲明》將香港治權移交至中華人民共和國政府，至今已逾 25 年。中共領導人鄧小平(1993：215-222)曾承諾香港保持

資本主義制度和生活方式，五十年不變。該承諾及後亦寫進《基本法》內¹。就經濟層面而言，根據政府統計處數據比較主權移交前後的香港本地生產總值（GDP），從 1997 年的 1,750 億美元上升至 2021 年的 3,657 億美元²。單純以賬面數字比較，或許可以說中共治下的香港經濟持續繁榮。然而在社會的政治安定方面，中共治下的香港政府卻造就一場又一場的大型社會運動。

貳、問題意識

自主權移交後，特區政府的施政方式備受質疑，多名官員被指事涉不當行為之情事，筆者根據多家臺、港傳媒的新聞事件資料，編輯以下表格：

表 1-1 未被問責疑涉失職或失德行為之香港特區政府官員

年份	職稱	姓名	事由	結果
1998	律政司長	梁愛詩	決定不予起訴涉嫌觸犯《私隱條例》的新華社。	未被追究責任
1999	律政司長	梁愛詩	在著名的「胡仙案」中，決定不起訴星島集團主席胡仙，理由為若政府起訴胡仙，或導致近 2,000 名職員因此失業。	立法會議員吳靄儀提不信任動議，惟被建制派議員否決。
2000	特首高級特別助理	路祥安	事涉「香港大學民意調查風波」。渠被指向香港大學施壓，阻止校方公佈對特區政府不利的民調結果，並干預學術自由。	未被追究責任
2002	工商及科技局局長	唐英年	虛報學歷，自稱持有耶魯大學社會學碩士學位	未被追究責任
2002	財經事務及庫務局長	馬時亨	未有為仙股事件負責，並推諉責任。雖然馬於事後向公眾致歉，惟拒絕辭職。	未被追究責任
2012	發展局局長	陳茂波	被揭早年購入大角咀多個房屋單位，並改作「劏房」出租，涉嫌違反《建築物條例》。	未被追究責任
2012	行政長官	梁振英	在參選特首期間，嘲諷對手唐英	未被追究責任

¹ 詳見《香港特別行政區基本法》第五條。

² 香港特別行政區政府統計處本地生產總值年刊：

<https://www.censtatd.gov.hk/tc/EIndexbySubject.html?scode=250&pcode=B1030002>



			年的居所違規僭建。惟梁君當選後被揭其於港島山頂住所，和其他物業亦涉規僭建。	
2013	發展局局長	陳茂波	被揭於新界東北囤積農地，涉及利益衝突。	未被追究責任
2013	行政會議成員	林奮強	涉在政府推出壓抑樓價政策前，「偷步賣房」。	律政司決定不予以檢控
2013	廉政專員	湯顯明	多次不當使用公帑宴請大陸及中聯辦官員。	律政司決定不予以起訴
2014	行政長官	梁振英	就任特首後，仍以戴德梁行董事身份與澳洲的公司 UGL 簽訂秘密協議，換取港幣 5,000 萬元報酬，且未有申報，涉嫌利益輸送。	泛民主派倡成立專責委員會調查事件，惟被建制派否決
2014	前行政會議成員	張震遠	疑涉香港商品交易所 900 億港元假金融票據案。	警方拒絕調查
2016	地政總署助理署長	林嘉芬	串謀丈夫在元朗錦田購買農地，涉利益衝突	廉署決定不予以起訴
2018	律政司長	鄭若驛	住所涉嫌僭建，及或觸犯《盜竊條例》中的「以欺騙手段取得金錢利益」罪。	未被追究責任
2021	香港保安局副局長、香港入境事務處處長、香港海關關長	區志光 區嘉宏 鄧以海	出席恆大集團管理層在私人會所「吉祥薈」的高級晚宴。涉違反當時特區政府實施的「限聚令」，以及公職人員行為失當罪。	3 人表示已繳交限聚令罰款
2022	多名官員涉案，詳可查洪為民生日對事件		全國人大代表洪為民生日設宴，多名政府官員、建制派立法會議員及建制派政治人物出席宴會，涉違反當時特區政府實施的「限聚令」；部份公職人員涉公職人員行為失當罪。	除民政事務局局長徐英偉請辭外，未見其餘涉事者被追究責任

資料來源：資料整理自多家臺灣和香港媒體，包括中央社、信報、蘋果日報、東方日報等……。

從上開的表格中可見，主權移交中國後的香港，不少特區政府官員事涉爭議事件而未被問責，再加上特區政府漠視民意的態度與及後一系列的施政失誤，港人在有冤無路訴的情形下，只能以遊行，即社會運動的方式表達訴求。其中三起改變香港的重要社會運動，分別為 2003 年 7 月 1 日的七一大遊行；2014 年 9 月

26 日至同年 12 月 15 日，歷時近 3 個月的雨傘運動；以及自 2019 年 6 月 9 日，延續至 2020 年初的反送中運動。

自 2003 年七一大遊行之後，北京政府對港政策開始轉變。其中指標性文章為清華大學(北京)副教授程潔撰“The New Story of a New Policy”。程氏認為，該遊行係針對北京政府以及其在港扶植的建制派，北京政府將改變其不干預政策 (laissez faire)，對港政策由以往重視「兩制」，改為重視「一國」。自 2003 年七一大遊行後，中共對港態度越趨強硬，特區政府在推動政策時，開始無視社會反對聲浪，利用政制賦予其於立法會建制派議席佔多數之優勢，挾民意之名強推政策。因此，縱使港人在日後持續以「上街遊行」／「和平示威」的形式表達政治立場，港府仍然依賴在立法會功能組別中佔人數優勢的「建制派」支持，而利用其於立法會的制度優勢，未有將「上街遊行」所表達的政治訴求納入政策制定的過程之中。種種跡像顯示，特區政府的施政與香港為數不少的市民政治立場並未能扣上關連，而「民意」亦未能有效地影響香港政府的政策制定與施行。

為何特區政府未能如英屬香港政府般，在香港創造持續的政治安定局面？本論文嘗試從法蘭西斯・福山(Francis Fukuyama)的政治發展理論入手，探討香港政治發展的軌跡。從英國殖民者在香港建立英式的政治秩序，包括優良的公務員系統，直屬於英國《普通法》系的法治系統，以及長期以行政吸納政治代替議政制的問責制度。過渡至將香港主權移交予中國後，中國式的政治秩序如何影響香港原有英式的政治秩序，甚至不惜完全拆毀舊有的政治秩序，以中國式的政治秩序取而代之。

回顧英國殖民香港的歷史，英屬香港政府將香港塑造成重視經營國際商貿服務的城市。高效且廉潔的政府，以及公正的司法制度成為有利發展的土壤。以下整理一系列數據供參：

表 1-2 清廉印象指數(Corruption Perceptions Index，簡稱 CPI)

	1996/排名	2003/排名	2014/排名	2019/排名	2022/排名
香港	7.01/18	8/14	74/17	76/16	76/12
臺灣	4.98/29	5.7/30	31/36	65/28	68/25
英國	8.44/12	8.7/11	78/14	77/12	73/18
美國	7.66/15	7.5/18	74/17	69/23	69/24
中國	2.43/50	3.4/66	36/100	41/80	45/65

註：該指數於 2011 年前以 10 分為滿分，2012 年開始改為以 100 分為滿分。

資料來源：Transparency International. (1996, 2003, 2014, 2019, 2022). Corruption

Perceptions Index. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/>

表 1-3 世界正義工程法治指數 (WJP Rule of Law Index)

	香港	英國	美國	中國
2015	(分數/排名)	(分數/排名)	(分數/排名)	(分數/排名)
有限的政府權力	0.7/25	0.8/11	0.76/21	0.41/87
廉潔	0.84/10	0.82/15	0.75/20	0.51/41
開放的政府	0.63/24	0.74/8	0.73/11	0.43/87
基本人權	0.7/29	0.79/14	0.73/26	0.32/99
2019	(分數/排名)	(分數/排名)	(分數/排名)	(分數/排名)
有限的政府權力	0.65/31	0.84/11	0.73/19	0.33/119
廉潔	0.84/9	0.83/11	0.74/20	0.55/48
開放的政府	0.75/15	0.8/10	0.77/13	0.42/96
基本人權	0.66/33	0.82/11	0.72/27	0.32/121
2022	(分數/排名)	(分數/排名)	(分數/排名)	(分數/排名)
有限的政府權力	0.58/54	0.82/14	0.69/28	0.32/131
廉潔	0.83/9	0.83/10	0.73/22	0.53/55
開放的政府	0.7/25	0.8/8	0.76/16	0.4/106
基本人權	0.59/61	0.81/14	0.68/37	0.26/137

註：WJP 每年以「有限的政府權力」、「廉潔」、「開放的政府」、「基本人權」、「秩序和安全」、「法律執行力」、「民事司法」和「刑事司法」8 項量化指標，評估各國法治程度。上表只截取當中 4 項參考。

資料來源：World Justice Project. (2015, 2019, 2022). WJP Rule of Law Index. Retrieved

from <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

表 1-4 全球治理指標 (Worldwide Governance Indicators, 簡稱 WGI)

香港	1996	2003	2014	2019	2021
發言權和問責制	62	62.69	65.52	51.21	38.65
政府效能	83.61	90.27	97.6	96.63	93.75
法律規則	69.85	91.54	94.23	91.35	90.38
控制腐敗	89.78	92.59	91.83	92.32	94.23
<hr/>					
台灣	1996	2003	2014	2019	2021
發言權和問責制	68	73.63	72.92	78.74	86.47
政府效能	69.4	81.08	87.98	90.38	91.83
法律規則	70.35	82.09	85.58	84.62	87.98
控制腐敗	73.12	75.66	75.96	82.21	85.1
<hr/>					
英國	1996	2003	2014	2019	2021
發言權和問責制	87	90.55	90.15	89.86	92.75
政府效能	96.72	91.89	92.79	90.87	86.54
法律規則	94.47	94.03	94.71	91.83	89.42
控制腐敗	95.16	95.24	93.27	93.75	93.27
<hr/>					
中國	1996	2003	2014	2019	2021
發言權和問責制	12	7.46	5.42	6.76	5.31
政府效能	43.17	51.89	66.83	71.63	76.44
法律規則	33.67	35.32	40.38	46.15	53.85
控制腐敗	48.39	43.92	46.15	44.71	58.17

註：世界銀行每年就「發言權和問責制」、「政治穩定和沒有暴力」、「政府效能」、「監管質量」、「法律規則」和「控制腐敗」6項指標，評價各國政府之效能。上表只截取其中4項參考。

資料來源：World Bank. (1996, 2003, 2014, 2019, 2021). Worldwide Governance Indicators. Retrieved from <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>



以上資料整理自清廉印象指數、世界正義工程，以及全球治理指標，並選取香港大事件發生之時間點，如 1996 年為主權移交前夕，2003 年發生七一大遊行，2014 年雨傘運動，2019 年反送中運動，以及評比最新公佈的資料。若以福山的政治發展理論將上開的資料分成政府、法治和可問責制三組，可以發現政府(廉潔、政府效能、控制腐敗)和法治(法律規則)項目的數分，香港和英國的分數最為接近，而中國在各項評分都與香港相距甚遠，故可以視之為香港的政治和法治建制乃承繼自英國。而在主權移交後中國採取與香港的商界結盟以共同管治香港，為滿足香港商界和借香港的殼上市的中國企業，能繼續在國際市場中順利交易，中國盡量保留英國在香港建立的政府和法治建制。香港社會學家呂大樂曾在其著作中《香港模式：從現在式到過去式》，提出香港政治體制停滯說，亦可間接引證主權移交後未有太大變化的政府體制。而曾任香港民主黨主席的李柱銘回憶其在擔任基本法草委期間，向中國爭取在香港設立終審法院，成功令從事《普通法》的法律專業人士，繼續令香港與國際接軌。惟在問責制的部份，我們可以從有限的政府權力、開放的政府、基本的人權，以及發言權和問責制的項目中，看到中國拒絕在香港推行立法會和特首選普選，以及《國安法》在香港實施所帶來的即時影響。預計英式的政治秩序將逐步退出香港的舞台，香港將快速融入中國式的政治秩序中。

另外，本論文亦將直接引述金耀基的「行政吸納政治」理論，以解釋為何香港在英國殖民管治時，能迎來持續的政治穩定？而為何中共複製自「行政吸納政治」的「政治吸納經濟」的管治手段，卻未能營造英治香港般的政治穩定局面？在進入論文正文以前，可參考以下統計數據，包括表 1-5、表 1-6、圖 1-1 和圖 1-2 的資料。

表 1-5 1982 年各項香港前途問題方案的支持度

方案	支持度	方案若實現是否會繼續留在香港
繼續維持英國殖民管治	95%	95%
中方主權、英方治權	64%	72%
香港獨立	37%	68%
香港成為中國的特別行政區	42%	50%
香港徹底被中國收回	26%	58%

註：根據 1,000 名分層抽樣選出的受訪者回答匯總而成；受訪者可接受多於一個方案。

資料來源：(香港觀察社，1982：70-81)

表 1-6 香港市民對特區政府的信任程度

調查日期	0 分 完全不滿意 %	1 分 %	2 分 %	3 分 %	4 分 %	5 分 一般 %	6 分 %	7 分 %	8 分 %	9 分 %	10 分 完全滿意 %	不知道/ 拒絕回答 %	總和 (樣本數) %	平均分 (人數) %
2020/ 5/25-29	48.8	5.6	5	4.8	2.5	13	4.5	5.4	5	0.9	7.5	0	100% (815)	2.93 (815)
2020/ 3/19-27	41.4	6	5.9	7.3	2.9	12.2	4	4.7	6.3	1.6	7.4	0.1	100% (847)	3.09 (846)
2019/ 10/8-14	49.3	6.3	7.2	6.8	2.5	14.5	2.3	2	4.5	0.5	3.9	0	100% (751)	2.32 (751)
2019/ 8/7-13	43.5	5.3	8.7	5.9	3.1	14.4	3	4.5	5.2	0.6	5.4	0.4	100% (842)	2.77 (839)
2019/ 6/17-20	26.4	6.8	7.5	10.1	5.5	21.2	4.4	2.3	6.8	1.6	6.8	0.7	100% (635)	3.61 (631)
2019/ 5/23-6/5	21.3	3.9	6	8.3	6.1	23.9	7.8	7	7.1	1.6	6.1	0.9	100% (1048)	4.16 (1038)
2017/ 5/23-6/2	10.3	2.7	6	7.9	7.2	29.8	9.6	10.6	9.1	2	4.7	0.2	100% (1028)	4.86 (1025)
2016/ 7/6-15	14.1	3.7	6.4	10.8	7.6	24.9	9.5	9.3	8.1	1.2	4	0.6	100% (1010)	4.43 (1004)
2015/ 7/14-21	17.5	3.5	5.8	8.3	7.9	27.5	6.7	7.2	6.3	0.9	7.7	0.9	100% (1006)	4.38 (997)
2015/ 3/2-9	10.3	4.2	7.7	9.5	9.9	22	8.8	8.6	9.5	1.5	7.2	0.8	100% (1009)	4.76 (1001)
2014/ 12/8-12	13.6	3.3	7.2	9.5	6.7	21.4	7.2	8.8	9.9	2.5	8.1	1.7	100% (1011)	4.76 (993)
2014/ 10/8-15	13.9	5.8	8.9	11	8.3	23.7	7.2	5.7	7.6	0.9	4.7	2.3	100% (802)	4.17 (783)
2014/ 9/10-17	15.8	4.1	7.4	10.8	11.5	27.3	7.6	6.6	3.6	1.1	3.5	0.6	100% (1006)	4.02 (1000)

資料來源：香港中文大學傳播與民意調查中心（2020）。〈「香港民意與政治發展」意見調查〉。

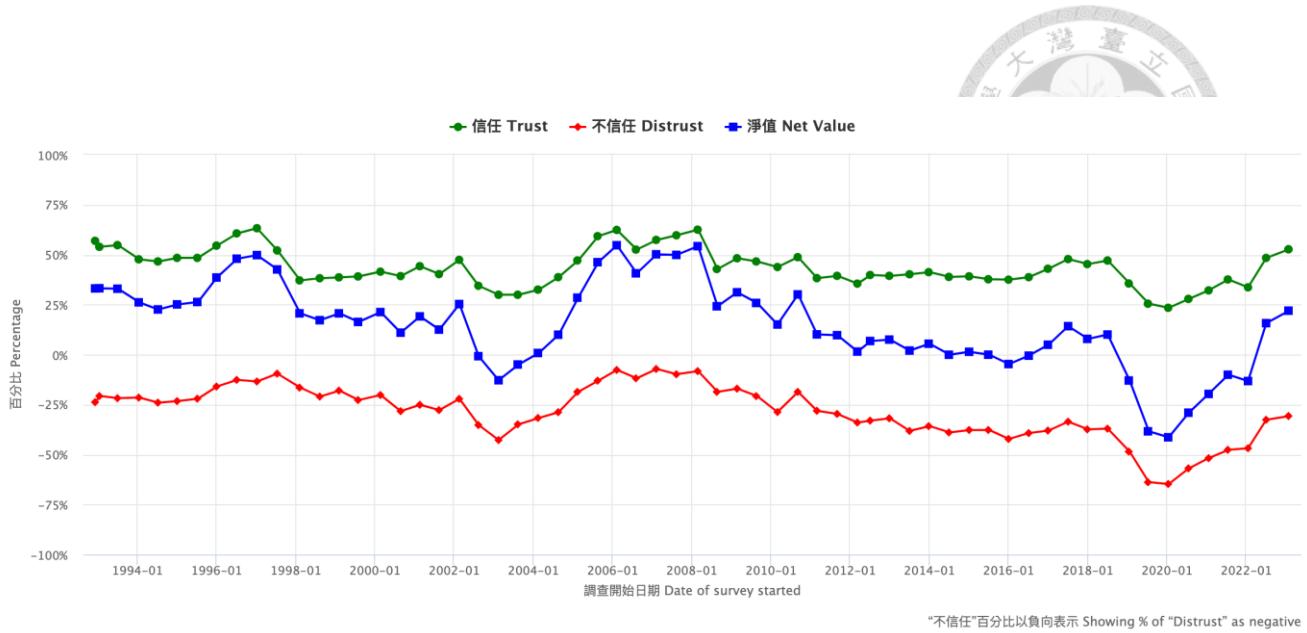


圖 1-1 市民對香港特區政府的信任程度(半年結)

資料來源：香港民意研究所(2022)。〈市民對香港特區政府的信任程度〉

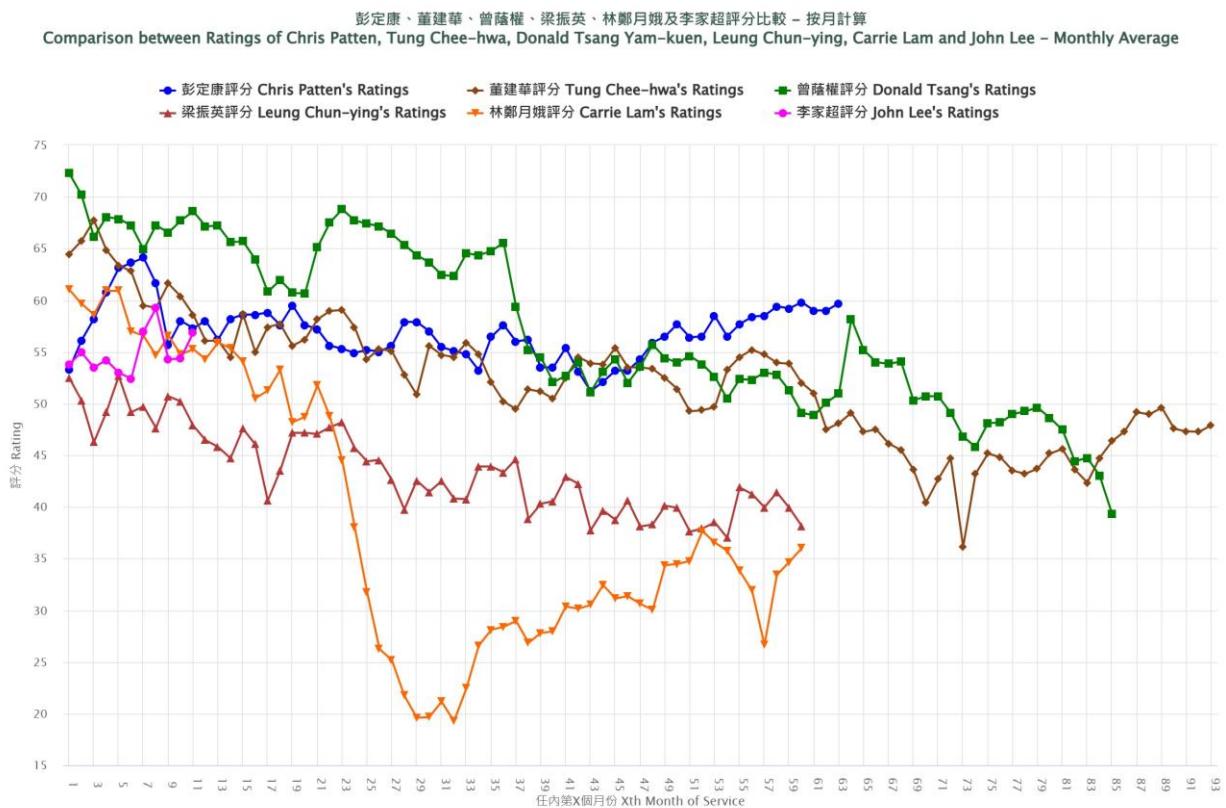


圖 1-2 彭定康、董建華、曾蔭權、梁振英、林鄭月娥及李家超評分比較

資料來源：香港民意研究所(2022)。

上開的圖表提供了證實的資訊，顯示港人對英屬香港政府的信心程度。其中在表 1-5 的民意調查中，其結果顯示 95% 的港人支持英國繼續管治香港，42% 的港人支持香港成為中國的特別行政區，而香港徹底被中國收回支持度只有 26%。可見在 1982 年，香港社會開始討論前途問題時，港人普遍支持英國繼續管治香港，同時亦體現港人對英國管治的信心。而在圖 1-2 的資料中，可見最後一任港督彭定康其整體的平均分數，都高於香港主權移交後的歷任特首。綜合這些資料，加上金耀基對持續政治穩定香港的論述，可見港人對英國的管治充滿信心。

至於特區政府，從表 1-6 的民意調查可見，自 2014 年 9 月的第一輪調查開始到 2020 年 5 月的第十七輪調查，港人對特區政府的信任程度，從平均分 4.02 分，跌至 2.93 分，可見港人對特區政府的信任程度一路的下滑。而另一家民調機構（圖 1-1）所做的調查，圖表中出現多次負淨值的結果，與表 1-6 調查的差異不大。至於圖 1-2，除董建華和曾蔭權外，其他特首的評分均長期在 50 分以下，甚至更低。董君和曾君的上任時間越長，評分亦會隨之下滑。綜合上開圖表資料，可得出港人普遍不信任特區政府的結論。在普遍港人缺乏對政府的信任下，實難求持續的政治穩定。

在繼續往下論述之前，有關圖 1-1 和圖 1-2 中 2020 年後的政府信任程度和特首李家超的評分，其調查的背景為《國安法》已在香港實施後，故其評分的效度是否可與《國安法》實施後等量觀之？本論文在此提出疑問。曾任香港民意研究所副總裁的鍾劍華，亦於 2022 年 8 月 24 日在社交媒體 facebook 發表《請公道一點看香港民意研究所及其發佈的調查數據》長文，解釋相關民調符合特區政府要求的現象。

從上開的資料可見，港人對英國與中國兩者之間在信任程度的差異。從結果而言，港人較信任英國管治香港。延續信任程度的要素，繼續英屬香港政府創造持續政治安定的問題。金耀基的「行政吸納政治」理論是從吸納上層社會精英開始，一路廣大吸納各階層社會精英，乃至於最後到草根精英的吸納。金耀基稱這個過程是政治市場逐步開放的過程，到最後必需面對「精英整合」的型態轉向「精英與大眾整合」的型態，故香港走民主政治的道路是不能避免的（金耀基，2013：276）。本論文以福山的政治發展理論，從英國殖民香港開始在建立政府和法治的政治建制，到以諮詢性政府建立香港最初的問責功能。及後於六七暴動後，進一

步在香港擴大「行政吸納政治」，逐漸建立香港的問責制度。乃至 1980 年代，開始在香港推行代議政制，冀最終在香港建立完全民主化的程序性可問責政府。而香港人之所以會信任英國政府，係英國在主權移交以前都不曾間斷的推出改革香港政治制度的措施。而中共則以各種手段，不斷阻礙香港政制的發展。

主權移交後，中共以一部沒有港人授權和只有它才能解釋的《基本法》，及與放棄香港民主發展的香港商界精英共同管治香港。及至 2003 年《基本法》第 23 條立法爭議，中共在立法會的議會暴力開始露出原形，港人開始想起《基本法》第 45 條和第 68 條，中共對港人普選的承諾。2003 年的七一大遊行，是港人首次對中共喊出冀在香港實施雙普選的訊息。惟港人似是忘記其新的主人，是由極權文化一脈相承的獨裁集團。獨裁者面對異議聲音的先天反應就是鎮壓。故 2003 年以後，中共開始調整對港政策，從商業、傳媒和教育等多方面干預香港事務。時至 2014 年「831 決定」公佈，中共正式撕毀《基本法》第 45 條和第 68 條對港人普選的承諾，雖然港人以佔領運動向中共提出抗議，惟中共對港人的抗議無動於衷。隨著雨傘運動的結束，香港本土意識抬頭，中共為打壓香港本土的政治力量，不惜封堵本土派和進步泛民主派的參選權。2019 年 6 月，特區政府企圖強行通過《逃犯條例》修訂草案，港人為反對立法，200 萬人上街遊行抗議，惟特區政府依舊無動於衷，因而激起香港的青年前仆後繼的上街抗爭，因此爆發反送中運動。惟特區政府除放任特區警察在運動中使用過份武力，如催淚彈、海棉彈、胡椒彈等，甚至使用真槍實彈射擊示威者，更令人瞠目結舌的是特區警察於 2019 年 7 月 21 日，涉嫌串同三合會成員攻擊示威者和平民，進一步激起港人對特區政府和中共的憤怒。反送中運動後，中共先後在香港實施《國安法》和《2021 年完善選舉制度(綜合修訂)條例草案》立法，香港正式進入中國式的政治秩序。對比英國積極解決社會問題和回應港人訴求的管治態度，中共自主權移交後模仿香港英治時期的行政主導政治體制，惟這種模仿的根本性差異在於其權力結構最上層之持份者的不同，即英國殖民香港的行政主導體制，其上層的結構為英國皇室、國會和政府，而國會和政府是英國人以民主的方式產生；反之特區政府的上層結構，係中共的總書記及其政治局常委。以福山的理論論之，前者是具法治傳統的民主化程序性問責制，將人民的問責視之為理所當然。後者的缺乏法治的道德式問責，是在經過政治計算後，一般在對其有利的情況下才施以問責。故香港在主權移交

後出現的政治不安定現象，係中共的不守信諾與未能回應民意所造成。到最後，香港人一如經濟學家阿爾伯特·赫緒曼(Albert O. Hirschman, 1915-2012)提出的忠誠理論般出現叛離現象。叛離的威脅均來自忠誠者，也就是那些關心組織的成員；當他們使施盡千方百計也改變不了現況後，才會以痛苦的心情決定放棄並退出(Hirschman, 1970: 83)。也就是選擇移民離開香港。反送中運動後香港再次爆發移民潮。根據最新的統計數字，2022年約有6萬名港人淨移出，為2021年的2.1倍³，不少土生土長的香港人對中共統治的香港心灰意冷相繼離鄉他去。香港一如英國作家Richard Hughes的著作“Borrowed Place, Borrowed Time”中：「活在中國共產主義的腎部。……如果還有明天的話(Hughes, 1968: 13-16)。」或許這就是香港的宿命。

第二節 研究目的與主要研究問題

壹、研究目的

英屬香港政府在行政吸納政治的成功下，迎來持續的政治安定現象。反觀在主權移交後，香港社會卻發生一場又一場大型的社會運動。與英屬香港政府治下的香港社會比較，現今特區政府管治下的香港，卻與政治安定的社會漸行漸遠。呂大樂(2015: 197)認為，特區政府雖承繼港英屬香港政府的管治模式，惟舊有管治模式卻未能與時並進，回應香港社會的實際需要，致使香港政治爭議不斷。亦有學者認為，主權移交後香港管治失敗之因為欠缺民主政制(張楚勇, 2016: 52-69)。或乃至於親陸學者認為，香港社會的政治不穩定係因未徹底「解殖」，以及「拒中」和「恐共」的心理，導致北京政府未能取信於特區政府與香港社會，令「一國兩制」未能順利在香港實行(閻小駿, 2015: 200-207)。

政治學者法蘭西斯·福山，在其近年發表著作中提出政治發展概念，該概念由三個部份組成：政府、法治與問責制度(Fukuyama, 2014: 23-25)。福山在其著作中，將上述概念置入不同國度的歷史中研析，其中包括英國和中國。如若將福山的理論觀點，放在香港這個曾被英國殖民，嗣後移交由中國管治的城市中觀看，

³ 東網(2023)，《移民潮未止 本港人口連降3年》。《東網》，3月20日。

或能瞭解香港在政治發展的歷程中出現之問題。其中關鍵，在於英國和中國在應對問責制度的態度上出現歧異有關。故本研究計劃透過福山提出的政治發展理論，試圖解答英治香港之所以能創造持續的政治安定，可歸其因於可問責政府的建立與有效運作。而在主權移交後的特區政府（或中共）之所以面對一系列政治不安定因素，係與特區政府以拆毀承繼自港英政府的可問責功能，以銜接中國式的政治發展路線有關。

第三節 研究設計

壹、研究途徑與研究方法

本論文以歷史研究及文獻研究為主，同時參酌相關重要書籍，如香港研究專書、學術期刊、政府報告、統計數據、新聞報導等資料，比較英屬香港政府和特區政府的政制結構，並從可問責政府的觀點分析為何英屬香港政府是可問責政府，而後來作為承繼者的特區政府卻逐步失去可問責功能。

貳、研究架構與章節安排

本論文嘗試以福山的政治發展理論觀點，重新疏理香港政治發展的歷史，以至在問責制度上的發展所面對的問題。論文將分為以下四個部份討論。

第一部份：文獻回顧與理論探討。本章主要詳述法蘭西斯·福山的政治發展的理論，並說明問責制度的相關理論觀點，包括介紹國內與外部份學者討論問責制度的文獻。

第二部份：本章以英治時期的香港為討論範圍，除簡述英屬香港政府如何建立香港的政治建治，如在香港建立的公務員制度，以及英式法治制度外。本章將重點論述英屬香港政府建立問責制度的過程與目標，其所達成的社會效果，以及其後來發展所遇到的阻力。

第三部份：本章以主權移交中國後的香港作為討論重點，申述香港轉往融入中式政治秩序的過程，及以香港一系列大型的社會運動及其後續發展作為切入點。從特區政府處理社會運動的態度和手段，揭示英國在香港建立的問責制度，如何逐步轉向中式政治秩序的過程。在過程中，可見香港故有的問責制度因逐步

銜接至中式政治秩序，而導致香港的社會出現一次又一次的政治動盪。最終，中共提出的「一國兩制」治港方案，以中式政治秩序替代香港舊有英式的政治秩序而告終。

第四部份：結論與研究貢獻。



第二章 相關理論回顧與文獻探討

第一節 相關概念與理論檢討



壹、有關福山的政治發展理論

一、政府(The State)

福山在其著作中定義的政府，簡言之就是在明確的領土範圍內，擁有合法武力的文官組織(Fukuyama, 2014: 23)。在古代的社會，多是以家族、親友組成的「家產制」政府。時至今日，具現代意義的政府多已發展至將統治者(或其集團)的利益和國家整體的利益分開，且配合法治，致力在推行政策時維持能公正的執行。

二、法治(Rule of Law)

福山的法治觀包括簡單的法律與秩序、財產權與合約的執行，以及現代西方的人權觀念，包含男女平等和種族平等權利(Fukuyama, 2014: 23)。與現代西方主流法治(Rule of Law)的意義無甚差異。若進一步理解福山對法治的定義，需瞭解福山對法(Law)和創制律令(Legislation)兩者的分別。法指的是，若非為神的權威，就是遠古的習慣或自然；基本可理解為如 Thomas Hobbes(1588—1679) 或 David Hume(1711—1776)等歐洲啟蒙時代的英國學者，所討論的自然狀態(State of nature)或自然法(Laws of Nature)。至於創制律令，即為握有政治權力者所制定的律令，故創制律令亦可視之為建立在結合權力與權威之基礎上。福山認為，法治係以先將法或其習慣的位階置於高於律令，而掌握政治權力的個人認為需受法律約束，法治才會存在。這並不表示立法者不能創訂新的法規。但是，立法者們須在法治範圍內運作，立法者們需根據先存的法以制訂律令(Legislation)，而非依個人的意志立法(Fukuyama, 2011: 246)。也就是說，福山認定的法治係律令應建立在國家整體的利益上，而非為掌權者的利益而服務的律令。

另外值得一提，福山在論述法治的發展過程時，當中亦用了不少的篇幅論證法治與基督宗教的關係。因為古代社會的共識多是透過宗教表達，宗教在古代人民日常生活裡扮演的角色遠比現代社會重要。宗教法最初或是以暴力和征服的方式強加於社會，但宗教法本身亦會與其置身之社會一同演進，被社會接納為本土

的道德規範……十二世紀出現的宗教法，協助將法律建制化、理性化，從而影響了現代法治(Fukuyama, 2011: 246)。



三、問責制度(Accountability)

福山對問責制度廣泛定義是指，政府必需就社會的整體利益回應，類似於古希臘哲學家亞里斯多德(Aristotle)著作中倡議的共同福祉(Common good)，而非狹隘的自身利益(Fukuyama, 2014: 24)。對福山而言，問責制度只是結果，重點在於政府最終會發展成什麼型態的問責政府，即可問責可以不只一種的方式達成。

一般人理解現今如英、美等民主選舉國家，均被福山歸類為完全民主化的程序性可問責政府。對福山而言，英、美、西歐等國家的完全民主化係發生於廿世紀後。故在此前，歐美政府的問責制型態多為程序性問責(Procedural accountability)。正式問責制是程序性的：政府同意服從某些機制以限制其權力。最終，這些程序通常會被納進憲法中並明確規定，社會公民允許依據規定，得以因政府的瀆職、無能或濫用權力而予以完全取締(Fukuyama, 2011: 321-322)。總括而言，程序性問責的政府，其權力持份者是受治法的規範約束。

另一種問責制度為道德問責(Moral accountability)，該問責制度多發展自威權社會。福山以古代的中國社會，其國君與士大夫接受儒家文化的道德教育為例子。國君被教育該對社會抱有責任感，且有精於治國之道的老練官僚向國君諫言。在這樣的政治制度下，統治者宣稱關心民瘼，但自身權力不受法治或選舉之類程序性的約束抑制(Fukuyama, 2011: 321)。

貳、有關福山對英國和中國的政治發展論述

以上簡述福山著作中，程序性問責和道德問責兩種可問責政府型態。以下段落，續簡析福山的著作內容，介紹代表程序性問責的英國和代表道德問責的中國，兩者的政治發展路徑。

一、有關英國發展至程序性問責政府的論述

有關可問責的概念，Mulgan(2000: 555)認為其狹義的解釋為，高層權威(higher

authority) 可勒令授權者交代及說明其決策過程，並保有追究其責任之權利。即負責者受制於問責者的外部的監督機制(external scrutiny)，而該機制包含法規、程序、監督、辯護、順服和獎懲的內容 (Mulgan, 2000: 557)。若進一步就其概念追本溯源，Dubnick (1998 : 69-72) 指出，可問責(Accountability)的詞源來在自英國國教 (Anglican)，其概念最早可追溯至公元 1086 年《末日審判書》(Domesday Book) 人口普查事件的年代。威廉一世 (William the Conqueror , 1028-1087) 要求所有臣民向皇家測量師提供所有財產的清單，並進行估價，以便提高其征稅之效率。可見在英國的政治發展史中，稅收和權力間的關係密不可分，掌權者如何合理化向人民徵稅的行為，當中就涉及契約、律令或程序等，與法治有關的內容。

後來，英國社會的階級發展出上層貴族、紳士階層和稱為第三等級的初興資產階級，可與中央皇室角力的階級力量。而這些社會階級在互動或是角力的過程中，上層貴族、紳士階層和稱為第三等級以向國家提供資源為理據，向中央皇室提出渠等對國家事務應有置喙的權力，並以沒有表代就不納稅的原則逼使中央皇室接受其要求。英國的可問責政府也在這種社會階層互相角力，且階層間彼此勢均力敵的氛圍下興起(Fukuyama , 2011 : 332-333)。舉例英國下議院發展的重要歷史事件，1376 年愛德華三世(Edward III , 1312-1377) 召開的議會，史稱優良議會 (Good Parliament)。當時的下議院，公開批評皇室苛徵，譴責法院的腐敗行為，指責君王管理軍隊不善，並彈劾其侍臣和要求查核皇家的資產。不久，下議院議長赫里福德郡(Herefordshire)的騎士彼得·德拉馬爾 (Peter de la Mare) 因批評君王而身陷囹圄。在愛德華三世駕崩後，獲繼任的理查二世 (Richard II , 1367-1400) 釋放，並於 1377 年 10 月，再次當選為下議院議長。從該歷史事件可見，由自治市代表和騎士組成的下議院，已有管理皇室稅收，並向其問責的權力。而在後來的光榮革命 (Glorious Revolution) 後，由威廉三世 (Willem III , 1650-1702) 簽署的《權利法案 (Bill of Rights 1689)》，以至英格蘭王國國會於 1701 年通過的《1701 年嗣位法令 (Act of Settlement 1701)》，進一步在英國確立「議會至上」的原則。我們能從這些歷史事件中，看到英國皇室將與上層貴族、紳士階層和第三等級，權力互動的過程。

除了從英國政治發展的歷史尋找可問責政府概念的相關線索，在英國的古典政治哲學中亦能找到相關概念的蹤跡。英國政治哲學家霍布斯 (Thomas Hobbes)

於 1651 年出版 “Leviathan” 中提出自然法第二守則(The second Law of Nature)，即人類為防止在自然狀態(State of nature：即人類為搶奪資源互相鬥爭的狀態)中死亡，故人類在出於對自衛與和平渴求的心態，各人都必須放棄擁有一切事物的主張，以換取其他人尊重他們的生存權時，國家即因而誕生；而國家的任務，就是確保各人的生存權與維持和平的社會契約得以實際執行(Hobbes, 1909 : 100)。霍布斯的自然法第二守則假設，國家是執行和平共存的社會，以契約避免自然狀態發生而存在。而對比上述福山提出可問責政府興起的觀點，福山在霍布斯的理論基礎上，提出國家和社會各階層在力量均衡的狀態下，才可避免自然狀態的發生。而國家是否一直在扮演維護和平的中介角色？後來的洛克 (John Locke, 1632-1704 年) 反駁霍布斯的論點。

另一位英國政治哲學家洛克，於 1689 匿名出版《政府論》。對比霍布斯的自然狀態中充斥「競爭、恐懼和光榮」的戰爭狀態，洛克的自然狀態恰好相反，人擁有「生存、健康、自由或財產」的天賦權利。洛克認為在自然狀態下，未受約束的自由會導致戰爭，故在保障天賦的自由權和財產權的前提下，需締結社會契約維護相關權利，該論點與霍氏近幾相同。至於國家，洛克也認同為必要之物，惟有別於霍氏之論點，洛克認為國家也有剝奪他人天賦權利的可能，故主張人擁有發動革命的權利(Right of revolution)：「當立法者們試圖奪取和摧毀人民的財產，或其權力奴役人民時，立法者們將置於與人民的戰爭狀態中，人民亦無需再予服從，而只有尋求上帝給予人們的共同避難所，以抵抗強暴。故只要立法機關違反這一基本社會規則，並通過野心、恐懼、愚蠢或腐敗，力圖使自己握有絕對權力，或將該權力給予其他人，以支配人民的生命、權利和財產時，因這種違反信任的行為，而喪失了人民為了相反的目的而將權力交給他們。該權力係屬於人民，人民有權恢復原來享有自由的權利，並在共識下建立新立法機關以謀求安全和保障 (Locke, 1698 : 337-338)。」洛克的論理，確立人民的權利在國家之上的法治依據。故在可問責的倫理中，國家(或政府)需向下議院(人民代表)負責，國家有義務和責任向高層權威 (higher authority) ，即向人民負責。從霍布斯主張訂立社會契約以避免鬥爭，到洛克的人民主權至上論，以防止國家濫權。而在洛克的晚年，光榮革命告終，《權利法案》亦開始於英國施行，「議會至上」的原則在英國落地生根，英國正式往程序性可問責的方向發展。

以上簡要回顧英國政治發展的歷史背景，以及其政治哲學發展，簡述程序性可問責政府得已在英國發展的條件。總括而言，程序性可問責制獲強制施行的地方，國家相對於其他政治群體較弱勢。議會政體出現於團結國家和能捍衛自己利益，且組織同樣完善的社會之間有相對均勢時(Fukuyama, 2011: 424)。

二、有關中國停滯於道德問責的論述

上文介紹問責制的類型時，已用中國為例子，指出中國被福山歸類為道德問責的政治類型。而在福山兩本論述政治發展的著作中，無論是古代中國，或是現代的共產中國，中國仍停留在道德問責的政治發展類型。福山指出，中國從沒有那個政府接受過真正的法治，除了二十世紀晚期的中華民國政府個別例外(Fukuyama, 2011: 290)。即是說，中國法治發展之不健全，阻礙其制度往程序性問責的方向發展。

有關中國統治者其統治正當性的政治論述，從最早的《詩經·北山》：「溥天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣」或是《論語·顏淵》：「齊景公問政於孔子。孔子對曰，君君臣臣，父父子子。」，仍至公元前8世紀中國的「天下」概念。意即一個獨一無二，稱為天子的統治者，其為已知的整個世界，提供政治秩序和治理的穩定性與合法性(王飛凌, 2018: 73)。上述引用中國傳統的政治論述中，都有「朕即天下」，即天子代表天來管理天下事務的政治觀念。

中國皇權至上的政治觀，亦影響現代華人社會的影視創作，舉例如衍生自臺灣華視的《包青天》劇集的《包青天之打龍袍》⁴。故事以史實人物，中國民間清官的形象代表包拯(999-1062)為主角，講述清官如何替社會的弱勢申冤，甚至不惜以身冒犯皇親國戚。其中一集內容述及，皇帝生母因躲避皇宮內爭鬥事而被迫流落民間，而皇帝亦因出於一些政治理由，不肯去認他的生母。主角包拯審理相關案件，並在過程中治皇帝不孝之罪，並判其廷杖之刑。惟包拯深知，身為臣者，天子不可犯也。故包拯想到請皇帝在公堂上脫下其龍袍，包拯再令衙差杖打龍袍，以此作為代替已對皇帝用刑之意。從這個現代創作的故事中可見，將皇帝置於國家的律令前，也不能以律令中等同的刑罰，以之懲處皇帝。可見，天子犯

⁴ 該劇於2008年在中國首播，全13集，製片人：徐世明，編劇：金超羣、導演：劉立立、李寶能。

法，自古以來與庶民都不能同罪以論。

福山將霍布斯的自然法第二守則，套入中國的天命(The mandate of heaven)的政治觀，試圖解釋中國皇帝的統治正當性。福山指出，如各個群體願意放棄大量自由，將相應數量的自主決定權授予願意統治他們、保障社會和平的皇帝，以防止戰爭狀態剝削他們。於是，天命的意義在此：那是中國社會授予特定個人和其後代以獨裁式權威統治他們的正當性(Fukuyama, 2011: 299)。雖然，福山嘗試導入類似於皇權的存在，是為了防止霍布斯自然守則的戰爭狀態。惟天子的權力，仍是中國政治結構的至高存在。故國家走往好，或是壞的方向，均繫於天子一念之間。福山以明朝太祖朱元璋(1328-1398)和明神宗(1572-1620)為例，作為好皇帝的例子，明太祖廢宰相獨攬朝政，影響及後明朝再無宰相一職，惟其精力充沛且事必親躬，國家內外政事均由其一人定斷。明太祖曾須於十日內審批諸司奏摺共一千六百六十件，計共三千三百九十一事。反之明神宗在位的後期，除不肯上朝和不接見大臣外，大臣的奏摺和報告均擱於一旁，當中未審閱及批閱者不為少數，導致政府重大決策停擺。加上明神宗不惜挪用國庫公款以興建皇陵，卻不願增加國防開支，以應對北方崛起的滿人勢力，以導最終親自種下明朝滅亡的種子(Fukuyama, 2011: 311-312)。福山以明太祖和明神宗的例子說明，在中國的政治制度下，好的皇帝或許能將國家帶往國富民強的方向發展，但當遇上壞皇帝，國家的亦可能因此而產生一系列的政治問題。惟在這種政治制度下，若皇帝及其官員犯下錯誤，使人民出現生命及財產損失，又該向誰問責或討公道？古代中國帝王還有一種回應政治失誤的手段「下詔罪己」。惟考量到罪己即等同統治者承認失誤、過錯，或有愧於民，對於集道德典範於一身的中央集權者而言，承認過錯的同時亦將影響其統治的正當性，故在中國歷裡，「下詔罪己」的情況並不常見。引申到今日中國，中國共產黨為維護其一黨專政的正當性，所有實際發生過的政治失誤事件，如大饑荒、大躍進、文化大革命、六四事件等，在中共的劇本中，這些政治悲劇不是被掩埋、將壞事說成好事、就是有外國勢力干預。所以，在中國的政治生態裡，道德問責只能是統治者主動施予的行動。至於施予的結果是好是壞？被統治者只能祈求往好的方向發展。若施予是往壞的方向，那就只能自求多福。以下引述福山對中國政治生態評價：

不管是法治，還是政治可問責制，今天的中國一如王朝中國，兩者依然欠奉。濫權枉法之事，絕大多數非發生在專制的中央政府裡，而是發生在由地方政府官員組成的分散式階層化體系裡。地方政府官員合謀竊取農民土地，接受開發商的賄賂，漠視環保、安全法規，還有與古代中國地方官員的類同的手段。發生災難時，如地震曝露出豆腐渣學校建築，或管理不善的公司導致嬰兒奶粉受污染，中國老百姓的唯一救助之途徑只能找中央政府。惟中央政府如皇帝，可能會回應，也可能不會回應；有時中央政府會嚴懲引發眾怒的官員，但有時會因為太忙或專注於其他事而不予理會，或有其他更重要的事要處理(Fukuyama, 2011: 314-315)。

總括而言，中國至今仍未發展出有效的法治以制約統治者的權力。中國的可問責制度之實踐，至今仍停留在道德的路上，祈求「好皇帝」的來臨並予以執行。

三、小結

以上關於福山政治秩序發展之論述，主要引自“*The Origins of Political Order*”和“*Political Order and Political Decay*”兩本著中的內容。

參、有關可問責政府的研究及觀點

一、有關本文可問責(accountability)的翻譯問題

於國家教育研究院的樂詞網網站中輸入檢索詞「Accountability」，其檢索結果能觀乎臺灣各個學術領域對該詞彙的中文翻譯，如「職責」、「可歸責性」、「可課責性」、「責任承擔」、「問責」及「績效評鑑」等詞。可見在華語學術界中對該詞的概念，在定義上並不一致。而在中華民國公務員考試的相關讀本中，「課責」的定義是指，組織中成員必須因為決策或行動而接受獎勵或懲罰，每一層級均有受監督的義務，是一種外在的判斷標準，亦即外在的計算或順服(孫本初，2006: 548)。故可理解為在臺灣社會，該詞則普遍譯作「課責」。

鑑於本論文的主題，將聚焦討論福山的著作“*The Origins of Political Order*”和“*Political Order and Political Decay*”中，政治可問責制(*political accountability*)觀點，以探討香港政治秩序的發展與衰敗的過程。在參閱比對過原著英文版與臺灣譯本的內容後，認為臺譯本之翻譯包括政治可問責制(*political accountability*)、可問

責政府(Accountable government)與可問責(accountability) 等詞，較為貼近原文本文之義，故本論文將以臺譯本的詞彙，即政治可問責制、可問責政府與可問責等詞，作為後續討論的依據。



二、可問責制度的發展

從 Mulgan 提出的可問責概念，可理解當中包含說明、監督和獎懲三個基本特質。而現代的民主可問責制，就是人民能夠根據官員或代議事的表現，予表現良好的官員或代議事繼續為民服務，而表現不佳者則被汰換(Przeworski et al., 1999 : 29-30)。而獎懲作為可問責的結果，不是總以被免職或續任的簡單邏輯呈現。Woodhouse(1994 : 28-34)指出，當官員被問責時，處分會根據問責的內容而有不同程度的處理方式，如程度較輕者只需說明事件緣由，次之需提供合理的解釋，再者需提供補救或解決問題的方案，最嚴重者即被解職或選擇辭職；而說明和監督功能亦體現於獎懲中。另再舉例如 Guillermo O'Donnell (1936-2011)提出的水平式課責 (horizontal accountability) 和垂直式課責 (vertical accountability)，其所課責的對象，均涉具民選意義的政府組織或部門。可以說，問責制度本身是支撐民主政治不可欠缺的要素。

民主問責制在歐美民主國家已行之有年，至今仍持續發展中。例如美國 1993 年通過的《政府績效成果法(The Government Performance and Result Act)》，乃至 2011 年由總統奧巴馬 (Barack Obama) 簽署的《政府績效成果現代化法 (GPRA Modernization Act of 2010)》，美國至今仍不斷改良及發展其問責制度。

肆、福山的政治發展觀與香港政治發展

1842 年 8 月 29 日，清政府與英國簽訂《南京條約》，將香港島正式割讓予英國，正式成為英國的屬土。香港第五任港督羅便臣(Sir George Robinson)上任後，向英國殖民地部大臣提出官學生計劃，建議英國政府派遣官學生赴香港學習中文，並填補香港高官職位空缺(曾銳生，2007 : 17)。最終，官學生計劃於 1858 年正式推行，該計劃為後來建立的香港公務員體制奠定基礎。可以說，福山的政治發展理論中的政府，自此在香港成形。時至 1954 年，英屬香港政府正式開始推行

政務職級本地化。英國在香港建立英式的文官體制，香港的政治建制因而誕生。

至於法治，1863年7月13日《泰晤士報》有一段對香港高等法院的評論：「香港高等法院是東方最大的公害(This Supreme Court is the greatest nuisance in the East)。……香港高等法院作出的判決，有時不公平到令人難以置信的程度，只宜將他們當笑話看待，而不宜對它們作嚴肅的討論(劉存寬、余繩武編，1994：185-186)。」香港開埠初期，法治不公的問題為人詬病。後來殖民地官員逐步改革香港的法治環境，如香港第8任港督軒尼詩爵士(Sir John Pope Hennessy，1834-1891)，即委任伍廷芳(1842-1922)⁵為定例局非官守議員及署任裁判司，並建議修改一系列歧視當地華人的法律和酷刑。香港的法治配合政制改革持續的發展。Carol Jones(1999)認為，英治政府以建立法治取代民主改革，塑造香港的核心價值和經濟成就，法治和司法獨立功不可沒。姑且不論Carol Jones的論點是否正確，惟英國在香港建立的法治制度，獲得國際廣泛的信任，香港亦因而成為國際金融中心。2022年以前，香港在世界正義工程(World Justice Project)中，各國的法治排名位列前20名之位⁶。而在2004年6月7日，近300名來自香港各個界別的專業人士發起《香港核心價值宣言》聯署，其中人權法治亦被列為香港核心價值之一，可見香港人對法治重視的程度。

福山認為，英格蘭與丹麥發展出強固的法治和可問責政府，為良好政治的發展典範。香港在英國殖民管治下，在當地發展並建立英式的文官系統，以及英式的法治系統；雖未於香港建立英式的代議政制，惟程序性的可問責政府已植根於香港，因而創造長期穩定的政治安定現象。可以說，英國將自身政治發展的經驗，直接移植至香港，故香港的政治發展軌跡亦類近於英國。所以香港的可問責制度，其發展路徑理應往通往英式的民主的可問責制度，惟1997年香港主權移交中國，在中華秩序的秦漢式政體管治下(王飛凌，2018：144)，舊有的英國建立的政治秩序開始分崩離析。作為權宜之計的「一國兩制」亦漸漸失去其維持香港舊有政治秩序的功能，香港的政治秩序正與中國的政治秩序銜接。

⁵ 伍廷芳(1842-1922)，廣東新會人。民國9年4月，兼任中華民國軍政府財政總長；10年5月，任中華民國政府財政部部長。引自：財政部財政史料陳列室網站。

⁶ 引自The 2022 WJP Rule of Law Index；香港於2022年排名為22。

第二節 相關文獻檢討



本論文的立論為，英屬香港政府之所以能在香港創造長期的政治安定局面，有賴於可問責政府有效反映香港民意，乃至港英政府能及時處理一眾社會問題。而至主權移交中國後的特區政府，卻未能有效利用可問責政府的功能，使民意未能上達，甚至被無視，而將逐步爆發的社會問題束之高閣。當社會問題接踵而來，政府無心解決，隨之而來是政治爭議，而非政治安定。香港主權移交後，不少學者針對香港失治或政治失敗的原因作出分析，以下將回顧幾位學者的著作中的觀點。

壹、停滯的政治體制

呂大樂於其著作《香港模式》指出，香港社會所面對的一大難題，是一方面不敢放棄過去所謂行之有效的制度安排，但是另一方面又知道單憑重複舊有的做法，不足以應付新的問題與挑戰（呂大樂，2015：197）。香港之所以進入這個困局，源於治港官員的政治認受性的不足。在這種情況下，治港官員只能照單全收的依賴舊有的「諮詢式政治」，以冀處理香港現時的問題。惟舊有的制度，未必能處理現時的問題之餘，使問題依舊存在，政治認受性不足的問題亦不會消失。

呂大樂（2015：190）認為，只能透過建立政治認受性，以解決當下的問題。惟在建立的過程中，需考慮如何建立一個有條件在程序上確認執政領導層的正當性、鞏固其民意基礎，甚至更理想的是可以凝聚共識的體制。

貳、對「一國兩制」理解的根本性分歧

葉健民撰文《一國兩制怎麼了》，從鄧小平最初構想「一國兩制」的視角，檢視現時港人與北京政府之間，對「一國兩制」中的概念分歧。

葉健民（2017：8-9）在文中例出三點分歧。首先，北京政府對港人追求民主的訴求視而不見，其推出之「八三一決定」，扭曲對普選的理解，與港人要求的民求相差甚遠。其次，「三權合作」與香港尊重法治的核心價值背道而馳。北京政府強調特區內要「三權合作」，認為法庭應配合政府施政，不應作出有礙行政部門工作的裁決。第三，在「行政主導」下，北京認為立法機關必須與行政機關互

相合作，不應成為政府的絆腳石。上述的三點，均是北京認為「一國兩制」應有的模樣。

上述三點的解決方法，葉健民(2017：13)認為，北京應回歸鄧小平接受分歧的務實精神。重新審視「八三一決定」，給予香港雙普選，使港人認為北京政府有決心信守高度自治的承諾。在法治問題上，希望北京政府自律，勿干預香港法庭運作。第三，進一步改善兩地不涉及政治的合作議題，如改善食物安全、環境保育、治安情報等，透過跨境合作，緩解兩地的政治張力。

參、香港失治的主因

香港研究學者顧汝德(Leo F. Goodstadt)，在其著作《失治之城》指出，香港失治的原因，源於歷屆特區政府錯誤解讀《基本法》第 107 條：「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。」若長期關注香港政情發展，特首的施政報告，或是財政司長的財政預算案，多年來的推出的政策可謂千篇一律。舉例如援助弱勢社群的政策，不是公屋租金減免租，就是增發綜合援助金，或是水、電費減免。然而，縱使現實的社會問題出現，並成為公眾的議論的焦點，亦未見特區政府有解決問題的決心。

為何特區政府總是了無新意？顧汝德指出，歷屆特區政府故意曲解《基本法》第 107 條的內容，以量入為出，力求收支平衡，避免赤字等藉口，無視社會對福利政策的需求。冀市場透過自我調節，解決原有的社會問題。然而，最大的原因是香港商界不斷向政府施壓，認為增加社會福利，即渠等納稅的支出會增加。故多年來在商界的反對聲中，政府以避免增加經常性開支，作為施政的主導原則。故住屋問題作為香港的主要問題，亦未見特區政府推出積極的措施，干預香港樓宇市場。自然的難免令人聯想，政府是否與商界存在某利益共生的關係。

顧汝德進一步指出，特區政府消極的財政政策，導使香港社會環境逐步惡化。最後無論是醫療、護老、教育、住房、扶窮，將陸續出現問題。香港的堅尼系數多年來均處於「貧富懸殊」問題「嚴重」的警戒線，若特區政府一如以往不正視問題，香港的政治風險恐日趨惡化。

第三章 英治時期香港的政治秩序

第一節 英式的政治秩序在香港的建立

歷史學家 Niall Ferguson(睿容(譯), 2013: 18)的研究指出, 英國有意識的在其殖民的地方, 傳佈英國社會與眾不同的特徵, 包括英語、英式不動產保有權形式、英式銀行業、習慣法、新教、團隊運動、政府權力有限的「守夜人」國家、議會體制和自由的觀念。本章將回顧香港殖民時期的歷史, 探討英國的政治制度如何在香港落地生根。

壹、英式政治建制在香港的建立

在香港本土史研究範疇中, 早期出現香港相關地理的資訊可見於漢朝, 當時的香港是包含在南海郡博羅縣內(蕭國健, 1990: 13)。另外在《新唐書》中, 亦有記載香港的屯門地區。唐朝時期, 屯門是廣州的重要港口之一, 可見香港在很久以前, 已是南中國對外重要的交通窗口。

時至 17 世紀, 英國與美國在廣州一帶發展鴉片貿易。根據 1831 年, 廣州貿易進出口數據顯示, 廣州主要進口鴉片 13,029,000 元、皮棉 4,933,000 元、其他金屬及商品 3,653,000 元、毛織品 2,496,000 元、棉織品 984,000 元, 計共 25,095,000 元。廣州主要出口商品有茶葉 12,188,000 元、生絲和絲綢 4,611,000 元、其他商品 6,968,000 元, 計共 23,767,000 元(王皖強、黃亞紅(譯), Frank Welsh(原著), 2015: 47-48)。從這些數據可以得悉, 當時的廣州對鴉片的需求十分巨大, 反之英美方面對中國的茶葉和絲製品亦有著極大的需求。在這巨大利益的商貿背景下, 英國國內開始出現殖民香港的聲音。舉例如 1836 年 4 月 25 日《廣東記錄報(Canton Register)》刊載的一篇評論內容:

「如果獅子(意指英國)的爪準備伸向中國南方的某一部份, 就伸向香港吧。讓獅子宣佈保證使其成為自由港, 10 年之內成為好望角以東最重要的商業中心(劉蜀永編, 1998: 17)。」



可見在鴉片戰爭爆發以前，英國國內已有人主張殖民香港，並將其發展成自由港。1842年8月29日，《南京條約》簽訂後，香港島正式成為英國的殖民地。及後1860年的《北京條約》，以及1898年的《展拓香港界址專條》的相繼簽訂，形成英國管治香港、九龍、新界的地理界線。

正如福山所言，英國是法治傳統深厚的國家。故英國在香港的殖民管治，當然亦是以法律為其管治的依據。香港為英國殖民地的地位確立於，1843年4月5日頒佈的《英王制誥(Letters Patent)》，以及次日頒佈的《王室訓令(Royal instructions)》兩份法律性文件。簡單概述《英王制誥》的內容，就是港督由英國皇室任命。港督有諮詢立法局後制訂香港律法的權力。行政會議的角色是諮詢，並協助港督制定政策。港督有任免及開除官員的權力等。舉例如《英王制誥》的相關條文，表面上港督在香港擁有無上權力。英國學者 Norman Miners(1998, 77)曾在其著作中道：「港督法定權力之大，若他有意完全行使其的權力，他可以使自己成為一個小小的獨裁者。」然而其實制的情況是，歷任港督均在維護英國殖民地的利益而行使其權力。再說在英國憲政的層面上，港督或英屬香港政府所作的任何決定，均需向英國國會甚至向英國皇室負責。也就是說，英國在香港所建立的政治制度，從一開始已具英式的問責的功能。

然而，英國殖民香港在開始實行管治的初期，卻面對種種管治的難題。首先，在英國殖民香港後，英國致力在港發展對外貿易，不少廣州富商嗅到商機而陸續移居香港。根據數據，英國1841年佔領香港島時，當時香港島人口約5千至7千之間。在一年後的1842年，香港人口已增加至1萬5千至2萬左右的規模。而當一個地方開始發展，人口增加，加上商業發達，一系列社會問題隨即應運而生。當時困擾香港的問題包括，盜賊、海盜、人口居住問題、以及衛生問題(Carroll, 2007: 31-34)。這些問題困擾當時負責管治香港的殖民官員。加上英國人不通中文，難免與在地華民之間產生磨擦，如不幸的毒麵包事件⁷。時至1862年9月，夏

⁷ 又稱裕成辦館毒麵包案(Esing Bakery incident)，或亞霖案(Ah Lum affair)。1857年1月15日，300至500名港人食用含砷的麵包後中毒，中毒者以洋人佔多數。事件中的投毒動機至今依然成謎，不少史學將華洋衝突推測為事件的假設事因之一。詳可參考：

Lowe, Kate., & McLaughlin, Eugene. (2015). "Caution! The bread is poisoned: The Hong Kong mass poisoning of January 1857." *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 43 (2): 189-209.

喬士·羅便臣 (Hercules George Robert Robinson, 1824-1897) 在香港推動的官學生計劃，首三名通過殖民地部考選基準的官學生抵港。包括迪恩(Walter Meredith Deane)、史美(Cecil Clementi Smith)和杜老誌(Malcolm Struan Tonnochy)。這些官員均來自英國名校，其中如史美係畢業自劍橋大學基督聖體學院 (Corpus Christi College, Cambridge) (曾銳生, 2007: 19)。這些官學生，將當時英國最前沿的管理方式和法學知識引進香港的政治體系。再舉例如迪恩，渠抵港後旋即開始改革當時的香港警隊，令香港警察從之前低效率、低成效且嚴重貪污的形象，一改至至少按英國當時的標準而言合理有效的警務部門(曾銳生, 2007: 25)。在官學生計劃的推動下，在十九世紀下半葉後，英國國內及其屬地(包括香港)建立的公務員體制有以下七個共通點，公正無私、誠實正直、客觀、按考績篩選及晉升、透過大臣向國會負責、具有服務市民的意識和對維護公眾利益的承諾(曾銳生，2007: 17)。可以說，官學生計劃的推行，陸續完善並發展香港的政治建制。值得一提，官學生計劃的推動，亦誕生了 3 名後來擔任港督的官員，包括梅含理(Sir Francis May)、金文泰(Sir Cecil Clementi)、葛量洪(Sir Alexander Grantham)。

1950 年代，英屬香港政府職能和編制進一步擴大，導致專業職系的官員冒起，繼而產生本為高級公務員的官學生，其薪酬低於專業職系官員的問題。1959 年薪俸調查委員會就相關事宜進行改革，並將官學生更名，改稱沿用至今的官銜「政務官」。官學生計劃，可以說是將英國公務員制度以及其中的管理知識，帶進香港的公務員體系，可謂香港文官體系的基石。

貳、英式法治在香港的建立

前述談及香港的政治建制時，曾引用《廣東記錄報》的評論，倡議佔領香港並將其發展成自由港和商業中心。後來英國殖民香港後，香港的確發展成自由港和商業中心，而且至今香港仍然是亞洲重要的商貿城市之一。在 2022 年“*One Hundred Container Ports 2022*”的數據顯示，香港的貨物吞吐量世界排名第 9 位。而香港在相關的排名中曾多次獲得第 1 位 (香港特別行政區政府新聞公告，2000 年 5 月 4 日)。

作為一個以自由貿易為定位發展的港口城市，發展司法功能以維護貿易環境



的公正性，並確保商業交易能順利進行。香港作為英國的殖民地，自然的在法律上亦使用英國的《普通法》系。另外，香港的成文法中亦包含 3 個部份：1. 英國政府為香港制訂的法律；2. 適用於香港的英國本土法律；3. 立法局制訂的法律。也就是說，香港因而直接進入《普通法》系的商業圈。加上及後一系列與商業有關的本地立法，例如 1854 年《市場條例》、1856 年《購買土地條例》、1860 年《銀行票據及詐騙法修正條例》和《受託人欺詐治罪條例》，1864 年《破產條例》、《動產抵押條例》和《商貿修正條例》，1865 年《偽造貨幣治罪條例》等(劉蜀永編，1998：90)……進一步鞏固香港的營商環境。

除訂立與商業相關的法條外，當然亦要設立司法機關，以執行法律。1843 年 1 月，英女皇維多利亞一世下令將 10 年前擬在華設立的駐華刑事和海事法院遷至香港，負責審理香港和中國境內一百英里範圍內英國臣民的刑事案件。該法院成立約一年後的 1844 年 4 月 17 日，英女皇再頒發敕令，授權駐華各口岸領事、副領事根據商務監督兼港督經諮詢香港立法局後制訂的法律、法例，對在華英僑行使審判權，領事初審後認為有罪者，即送香港高等法院審判定案。同年 8 月 21 日，香港立法局頒布 1844 年第 15 號法例，宣佈設立高等法院，同時撤銷上文提及的駐華刑事和海事法院。同年 10 年，由英國派任休姆(John Walter Hulme)出任首席大法官(Chief Justice) (余繩武、劉存寬編，1994：183-184)。

香港建立司法體制初期，其司法體制是否公正可謂言人人殊。舉例部份研究香港歷史的華人學者，經常將 1846 年英商康普頓(Compton)案⁸，以及 1850 年的英國人斯蒂爾(Steele)持刀傷人案⁹，加上一系列英國只針對華人的刑罰和法規，如 1888 年的《管理華人法例》作例證，以此引證明英國殖民者對華人的種種不公行徑(劉蜀永編，1998：91-92)。然而亦有史學家認為，當時香港的法治程度之高在亞洲而言可謂聞所未聞。1845 年，一名英國皇家海軍德賴為號的歐洲水手查理・

⁸ 事件發生於 1846 年 7 月，英國商人康普頓在廣州的市場搗毀貨攤和毆傷攤販，因而引起現場混亂，造成數以萬元的財物損失。廣州英國領事館判處康普頓罰款二百元，康不服向香港高等法院提出上訴，最終獲判無罪。當時的港督戴維斯 (John Francis Davis, 1795-1890) 致函倫敦並提及該案指：「這樣的判決將鼓勵廣州的英國人為所欲為，他們會認為，可以開槍射擊中國人而不受懲罰。」

⁹ 1850 年的斯蒂爾(Steele)持刀傷人案，法院判處僅監禁 1 年。惟案案之爭議點在同一個刑事庭上，另一名華人亦犯下與斯蒂爾類同的罪行，但卻被判處 15 年流放。

英格伍德，因謀殺一名麵包師威爾金森，而被判絞刑。1845年7月3日，英格伍德與另一個名為陳阿福的中國人一同送上絞刑台。一名美國觀察家評論事件道：「只有在香港和澳門殖民地，歐洲人才會因為謀殺了華人而被處死（王皖強、黃亞紅（譯），Frank Welsh（原著），2015：155）。」上述兩方例證僅供參考，對於英國殖民初期的香港，是否算得上有法治？仍有很多方面需要考量，比如當時在香港，從事犯罪活動都主要是華人、還是歐洲人、或是其他人種的相關統計數字。以及中國清朝的法律，和英國殖民地的法律比較等等變項考量。但從司法系統的建立而言，英國的法治生態的確已在英國殖民同時植根香港，該機構為樞密院司法委員會（Judicial Committee of the Privy Council）。

樞密院司法委員會的職能和位階，類近於中華民國的最高法院。舉例於香港發生的法律訴訟案件，經香港高等法院判決後，仍不服判決結果者，可將案件申請至英國倫敦的樞密院進行上訴。也就是英國本土的司法系統，直接擔任香港司法終審權的角色。而最早引起樞密院注意的香港案件，可追溯至1863年上到司法委員會的郭阿成一案。

華人郭阿成是被「賣豬仔」的契約勞工，渠於澳門登上一艘法國擁有的船隻，準備出發前往秘魯。郭君與其他被「賣豬仔」的勞工，上船後即遭遇到如奴隸般的待遇。不久，郭君與其他勞工謀劃攻擊船長和船員，過程中有一些人被殺。在奪得船隻的控制權後，郭君等人命令船員將船駛回中國。事後，參與事件的勞工均消失於人海中，除郭君於事件不久後卻在香港露面被捕。郭君被捕後，中國即提出引渡要求，惟事件在外海的法國船上發生，故只有法國能提出引渡要求。但法國方面也因顧慮到肇事船上其他不法事宜，最終決定不予追究，郭阿成因此獲釋。郭君獲釋後，香港的律政司旋即改以海盜罪，重新下令將其逮捕。惟郭君被捕後，高等法院首席法官又再一次下令釋放郭君，所據理由為犯罪事實並未更變，因此同一被告不得二度處於被判罪的危險處境中。事後最後傳至樞密院，最終經樞密院五名大法官討論後，建議香港高等法院應重新逮捕郭阿成，以《國際法》控其海盜罪名，並在香港進行審訊。可惜在取得樞密院的意見以前，郭阿成已經逃離香港，消失於茫茫人海中（黃芳田（譯），Jan Morris（原著），2017：282-284）。

從郭阿成案可見，香港的司法系統，係從屬於英國的司法系統。而香港亦得

利於英國的司法建設，成為法治水準在世界排名前列的亞洲城市¹⁰。在此，筆者引援一則有關法治水平比較的有趣故事。1980 年代，香港資深大律師李柱銘就香港《基本法》制訂事宜，向中國資深外交人員李菊生建言，應將終審庭設於香港，並對照英治時期的樞密院，設 5 名終審法官。李君續建議，5 名法官中，2 名為香港法官，另外 3 名法官可聘請普通法地區的法官，以維持投資者信心(馬嶽編，2012：138-139)。最終，李柱銘的建議，成就主權移交中國後香港的終審法院，而續有英聯邦國家(主要以英國、澳洲和加拿大為主)的法官，應聘到港出任終審法院的法官職。而有趣的是，李柱銘與李菊討論法事宜時，李菊間接的承認中國的法治不如香港。相關例子如中國在香港設立的招商局，改革開放之初，中國的商貿活動，主要是依賴香港這個窗口，才能與世界銜接(程妍琪，2018：56)。亦由於香港完善的法治建設，因而在 1990 年代開始，吸引中國的公司紛紛在香港設置「窗口公司」，並在香港註冊及計劃集資上市，加入國際金融資本市場(孔誥烽，2022：88)。雖然李君成功向中共爭取在香港建立終審法院，惟中共仍在《基本法》中設下渠等認為的政治安全栓，將全國人大常務委員會的釋法權置於終審法院之上。

香港史研究學者英定國(G.B.Endacott)曾寫道：「健康的貿易需要安定的環境、肅清盜匪、保證契約得到遵從，並確保司法不偏不倚。中國人被認為無法提供這些條件，所以須由英國人來提供。這是理解香港歷史所不可不知的 (Endacott，1973：vii-viii)。」的確，香港司法建制的設立，基本上大部份來自英國。除上述高等法院首席法官由英國政府委派外，就連律師和大律師執業資格均須在英國取得。例如香港首位執業的華人大律師伍廷芳，渠於 1877 年取得英國林肯法學院博士學位，同年返港執業。從歷史事例可見的香港司法制度，其整體的構成大部份均來自英國。

¹⁰ 查世界正義工程 (World Justice Project，簡稱 WJP) 記錄，2015 年至 2021 年香港的 WJP 排名均在 20 名以前。

資料來源：<https://worldjusticeproject.org/>

第二節 從金耀基的理論看香港的問責制度



壹、行政吸納政治理論簡析

金耀基在 20 世紀 80 年代初，發表《行政吸納政治—香港的政治模式》一文，以「行政吸納政治」總結香港自英殖開始至 1980 年代初英屬香港政府的管治模式。從最初以諮詢性政府¹¹ (government by discussion) 方式，透過吸收香港社會精英進入行政、立法兩局，形成英人與香港精英共治(synarchy)的政治模式，英人亦藉這種共治模式取得管治合法性。

另一方面，英屬香港政府亦將港人吸納進入公務員系統，從醫療、治安、法律、教育、交通等，與政府治理相關的部門，亦係以港人為主組成文官及專業官僚。據 1982 年《香港年報》的統計資料，全港約 37 人當中，就有 1 人是公務員。時至 2022 年特區政府公佈的數據，香港公務員總人數約為 176,200 人，比例大概約 42 人中就有 1 人是公務員¹²。這種將香港人吸納進公務員組織的方式，金君稱為「科層政治」(bureaucratic politics)，亦是行政吸納政治的方式之一。

時至 1966 年，前文提及的九龍騷亂事件發生後，英屬香港政府瞭解到諮詢性政府只能照顧到香港精英階級的利益，卻因而忽視香港社會基層的意見。故英屬香港政府在事件後，即 1968 年，以仿效管治新界的理民府 (District Office)，在香港各區成立民政署 (City District Office)。主管民政署的民政主任擔任政府與市民間的溝通橋樑，幫助市民清晰表達意見與不滿，協助各社區解決地方問題，以維護市民之權益，並適時向政府匯報各區民情 (Tsang, 1995: 218)。同時，民政主任亦協助各區市民組織如民情會、地方研究會或治安會等，也就是後來發展於各區的如撲滅罪行委員會、青年活動委員會、防火委員會等常設基層民意諮詢組織。這些組織不但可幫助民政主任收集民意，有效管治社區，同時亦提供一般民眾接觸或參與公共事務的機會。金君稱民政署的功能為「草根層的行政吸納」，

¹¹ 英定國為最早提出諮詢性政府的概念，詳可參考：

Endacott, G.B. (1964). *Government and People in Hong Kong 1841-1962*. Hong Kong: Hong Kong University Press.P.229

¹² 香港公務員事務局 2022 年 7 月香港便覽

https://www.gov.hk/tc/about/abouthk/factsheets/docs/civil_service.pdf.

亦係行政吸納政治方式的一種。至此，金君總結截至 1982 年前，英屬香港政府在香港如何吸納民間力量進入政治系統，並以該方式共同管治香港。在金君的論文撰畢前，即 1981 年 1 月 24 日，港督麥理浩提出《地方行政白皮書》，將香港劃分為 18 個行政區，並分別於 1982 年 3 月以及 9 月舉行香港首次區議會選舉，並以投票方式選 132 個民選議員，另設委任議席 132 名、官守議席 169 名及當然議席 57 名。雖然香港迎來首次具民選成份的選舉，惟金君在《行政吸納政治》一文中亦指出，1982 年之區議會選舉只係草根層的行政吸納延伸，極其量只是進一步擴充整合香港的精英階層，與政治上的民主仍有距離。

貳、從行政吸納政治邁向民主化程序性問責

《行政吸納政治》一文面世後，金君續於 80 年代中期發表《香港政治特性及其民主發展》。該文延續《行政吸納政治》之議題，進一步疏理英屬香港政府行政吸納政治的歷史過程。金君認為自七十年代開始，民政署的設立以及其徵集民意的功能，香港普羅市民獲得參與社區治理的管道，係香港社會開始政治化的開端。若將行政吸納政治從諮詢性政府到將港人吸納至公務員體制的科層政治，乃至草根層的行政吸納，即民政主任制度的設立，至此可視之為英屬香港政府基本完成精英與精英的整合，而民政主任制度的設立，亦可視之為英屬香港政府轉向精英與大眾之整合的開端。金君指出，自 1982 年首次區議會選舉後，英屬香港政府積極拓展代議政制中的民選成份，從 1984 年 7 月發表《代議政制綠皮書》，提出「要逐步建立一個政制，使其權力穩固地立根於香港，有充份權威代表港人意見，同時更能較直接向港人負責」，其目標即循序漸進地在香港發展民選政府機關。乃至及後事涉「88 直選」¹³議題的《一九八七年代議政制發展檢討綠皮書》政制諮詢文件，香港民主派人士已開始討論引入立法局直選議席，金君將之視為精英與大眾之整合的過程。最後金君預示，在港人對 1997 年主權移交的憂慮，以及英屬香港政府將在主權移交前加速推行「還政於（港人）民」的行政及政制改革下，這將促使香港人進一步走向「政治化」與「民主化」，最終完成精英與大眾

¹³ 指當時的香港的民主派政治人物向港英政府建言，於 1988 年的香港立法局選舉開始引入直接選舉的民選議席。惟建議最終未被接納，後延至 1991 年香港立法局始設直選議席。

之整合。而要完成精英與大眾之整合的前題，係香港不能避免走上民主政治之路（金耀基，2013：276）。

金耀基在八十年代，《基本法》仍處在起草階段之時，就預示英屬香港政府在香港推動社會民主化，即《行政吸納政治》與《香港政治特性及其民主發展》兩文所強調的精英與大眾之整合的政治趨勢，並冀許香港最終能走向民主政治。

回顧香港代議政制發展的歷史，金耀基準確預測1997年以前，英屬香港政府推動社會民主化的過程，詳見下圖：

表 3-1：香港各級選舉經普選產生議席數目及比例

年份	1982	1985	1988	1991	1994	1998	1999	2003	2007	2011	2015	2019
立法會	不適用			18(29.5%)		20(33.3%)	24(40%)		30(50%)		40(57.1%)	20(22.2%)
市政局及區域市政局	15(50%)	27(40.9%)		27(35.5%)	59(73.8%)		首任特首董建華提出《提供市政服務（重組）條例草案》將兩局廢除					
區議會	132 (26.9%)	237 (55.6%)	264 (57.1%)	274 (62.1%)	346 (92.8%)	不適用	390 (75.1%)	400 (77.1%)	405 (75.8%)	412 (81.3%)	431 (94.1%)	452 (95.4%)

資料來源：該表資料參考自香港選舉管理委員會的數據，以及維基百科網站¹⁴。

從上表可以看出，英屬香港政府自發表《代議政制綠皮書》以後，從最下級

¹⁴ 參考網站連結：

<https://zh.m.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E9%81%B8%E8%88%89%E5%88%B6%E5%BA%A6>

的民意諮詢機關區議會，到市政機關，乃至最高的立法機關，英屬香港政府在逐步增設各級機關的民選議席，並減少官方委任議席。然而，在 1997 年 7 月香港主權移交以後，香港民主化的道路即止步於此。或許有人會從上圖中的數據提出異議，並能從數據中指出，2011 年至 2019 年間香港經由民選產生的立法會議員比例為歷史新高。當然不能單從議席比例斷言香港民主化的程度。有關香港選舉制度的問題，本論文及後亦會使用部份篇幅，概述泛民主派在過半數的民意支持下，為何不可能贏得立法會過半的議席。

簡言之，金耀基對香港的論述，為研究香港的後來者勾勒出香港政制發展的歷史輪廓。我們亦可從金君的論述，從最初「行政吸納政治」的管治模式，乃至及推動「民主化」與「政治化」的發展過程，將這個過程理解為問責制度在香港的發展。然而，雖然港英政府大大提高香港人的政治意識，惟在政治體制的改革方面，卻未能在主權移交前完成完全民主化的程序性問責制的改革。其中原因，係英國政府受到來自北京中共政權的壓力，以致港英政府未能在主權移交前，更進一步在香港發展代議政制。下一節將討論，北京政府在主權移交前壓制香港代議政制發展之事件。

第三節 香港主權移交前，北京阻礙民主發展之手段

英國作家 Jan Morris，曾對香港的政治命運評論道：

要是換了是在其他的地理位置上的話，香港恐怕老早已經自治了，就跟英國別的殖民地差不多，我想，到最後就活脫會是另一個新加坡。但由於它要仰中國鼻息而活，坐落在中國的土壤上，跟中國的租權有終止期限，雖然是世上最先進的金融中心，然而它的憲政情況到了租期將盡之際一直到一九九一年—卻還跟半世紀以前的甘比亞或牙買加的憲政情況半斤八兩。（黃芳田（譯），Jan Morris（原著），2017：259）

從 1960 年 12 月 14 日，聯合國大會通過第 1514(十五)號決議案(United Nations General Assembly Resolution 1514 (XV))，該決議案准許殖民地區，擁有獨立建國

之權利。中共在建政之初，已關注到香港或會如新加坡般走向建國之途。華爾街日報專欄作家 L.Gordon Crovitz 整理英國舊文件紀錄指出在 1958 年，周恩來已警告英方：「中方反對任何給予香港一如新加坡般的自治領(Dominion)地位的意圖，並將此視為對中方非常之不友好的行為，中方冀望香港的殖民地身份繼續。¹⁵」後至 1960，中方的官員進一步指出：「若英方給予香港自治，中方將毫無猶豫解放香港、九龍及新界 (Crovitz, 2014, October 27)。」中共自立國後，已不斷就香港問題向英方施壓。亦有文獻指出，於 1964 年至 1971 年就任港督戴麟趾(Sir David Clive Crosbie Trench)，亦曾計劃在港推行政治改革，研究能否由選舉方式產生立法局。惟 1967 年英國政府宣佈，考量香港地理和政治的特殊情況，尤其考慮到中國文革局勢，以及英中關係緊張，不宜在港推動民選議會 (Carroll, 2007: 197)。一般估計，英屬香港政府當時忙於平息「六七暴動」及緩解社會爭端，故無暇處理政治改革議題。然而對於英國在港推動民主化的決心，除上文介紹金耀基的理論時提及的《地方行政白皮書》外。英國首相戴卓爾夫人(Margaret Thatcher, 1925 – 2013)於回憶錄中，談及當年發展香港民主的決心：「1983 年 1 月 28 日上午，我和大臣、官員及香港總督舉行會議檢討局勢。我們獲悉，中方計劃在 6 月單方面宣佈對香港未來的計劃。我們一致認為應防止事件發生。經多番考量後，鑑於目前談判缺乏進展，我們現在必須發展香港的民主架構，使其在短期內實現獨立或自治的目標，如同我們過往在新加坡所做 (Thatcher, 1993: 488)。」可見英方的立場，係期望香港日後往民主政制方向發展。

然而，自《中英聯合聲明》簽署後，中方採取拖延香港民主政制發展的手段，以限制香港民主發展。舉例 1987 年 5 月，英屬香港政府發表《一九八七年代議政制發展檢討綠皮書》，檢討香港代議政制發展事宜，並諮詢港人對 1988 年香港立法局引入直接選舉議席的意見，又稱「八八直選」事件。然而在綠皮書發表前的 1986 年 10 月，英外相賀維(Geoffrey Howe)訪問北京與港澳辦主任姬鵬飛會面。姬君表示，冀香港渡期間不會出現「大變」、「起落」或「震盪」，任何變動須在中英雙方磋商後才推行，包括直選問題(張家偉, 2022:143)。而根據 Richard Evan's 呈交英國外交及聯邦事務部的電報內容指出，姬君表明：「中方認為 1987 年最好

¹⁵ 據英檔案資料指出，當時(1958 年)周恩來透過 Colonel Kenneth Cantlie，向時任英國首相 Harold MacMillan 傳話。

不要進行政制檢討，或推遲推行。中方認為，政制檢討最好不要提及直選，如果提及直選，最好不要作出決定。¹⁶」在中方表明立場後，中方在綠皮書諮詢期間仍不斷向英方施壓，要求不要於 1988 年推行立法局直選，他們強調不是反對直選，而是反對在《基本法》起草完成前推行直選（張家偉，2022：147）。1987 年 9 月，Anthony Galsworthy's 向鮑威爾(Charles Powell)報告稱：「雖港人原則上支持直選，惟反對 1988 年推行立法局直選者佔多數，故英方與中方私下達成秘密協議(private agreement)，若至 1990 年《基本法》頒布後，香港才推行直選，《基本法》將加入關於直選的適當條文。¹⁷」英方以《基本法》加入直選的條文，以不推行「八八直選」作為交換條件。最終，港英政府於 1988 年 2 月 10 日發表政制檢討白皮書，以「民意分歧」為藉口，否決於 1988 年立法局引入直選議席。港英政府否決「八八直選」後，引來不少媒體輿論反響，認為政府公佈的民意調查結果，與民間其他機關調查之結果背道而馳。在事件多年後，香港最後一任港督彭定康(Chris Patten)在其回憶錄中揭露事件，正如上文 Anthony Galsworthy's 提交給鮑威爾報告內容，英方以「八八直選」與中方換取《基本法》條文加入直選字眼。彭君進一步指出，英方與中方達成諒解(concerned)後，港英政府的確無視當時大多數港人要求推行「八八直選」直選的意見，將諮詢過程的結果扭曲為，港人無意於 1988 年推行立法局直選（Patten，1998：36）。《香港大學民意研究計劃》總監鍾庭耀曾撰文批評事件，指出英屬香港政府當時如何玩弄民意的手法，就是無視大部份支持「八八直選」的意見，包括簽民間收集的簽名運動，並將這些意見視為不具代表性而不計算在樣本之內¹⁸。對於英方為將直選字眼加入《基本法》，與中方協議並向其讓步，延後香港立法機關直選時程事。現在回頭看來，要求法治指數(WJP)排名 98 位¹⁹的中國，兌現法律文件中的承諾，猶如緣木而求魚也。我們可從後來爆發「雨傘運動」肇因的「八三一決定²⁰」，瞭解到中共對直選的解釋，就是港人只能投票

¹⁶ TNA, PREM 19/1796, Richard Evan's telegram to the Foreign and Commonwealth Office, October 13, 1986, Telegram No. 1989

¹⁷ TNA, PREM19/2727, Anthony Galsworthy's letter to Charles Powell, October 29, 1987.

¹⁸ 民意彙集的政治：論兩次處理香港民意的缺失。連結如下：

<https://www.hkupop.hku.hk/chinese/columns/columns34.html>

¹⁹ 引自“WJP :Rule of Law Index 2021”

²⁰ 即《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產

給中共所支持的候選人。

除了「八八直選」，「中英外長七份書面信息」也是中方成功向英方施壓，拖延擴大香港立法機關民選議席組成比例之時程。時任英國外交及聯邦事務大臣赫德(Douglas Richard Hurd)與中國外交部長錢其琛，討論香港立法機關民選議席增長比例問題。英方提出 1991 年舉行的立法局選舉，民選議席由原訂 10 席增至 20 席，至 1995 年遞增至 24 席。中方還價 1991 年直選議席限制在 15 席，直選議席在 1997 年後逐屆遞增，1997 年 20 席，1999 年 24 席，2003 年 30 席。經七次書信往來後，英方接受中方建議，若《基本法》最終定稿確定特區政府立法機關，按中方上述的還價內容逐步擴大立法機關直選議席，英方亦於 1991 年舉行的立法局選舉的直選議席限制在 18 席（王鳳超，2020：69-77）。而這種看似循序漸進，逐步擴大直選議席比例的操作，寫在《基本法》第 68 條：「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。」最終，這種所謂循序漸進的原則，止步於 2011 年立法會選舉（見表 3-1）。

「中英外長七份書面信息」英方與中方除達成立法機關直選議席比例逐步增加的協議外，英中雙方原訂以「中英外長七份書面信息」協議的內容，立法機關於主權移交之日得以銜接。惟 1992 年彭定康接任港督後，其發表之首份施政報告即提出香港政治制度改革方案。方案就香港政制改革提出多項建議，以下整理六點臚列如下：²¹

1. 廢除兩局議員辦事處，行政局及立法局正式分家，以立法制約行政。
2. 立法局撤銷官守議員議席，且主席不再由港督擔任，立法局主席由議員互選產生。
- 3 新增 9 席立法局功能組別議席（又稱「新九組」），包括「漁農、礦產、能源及建造界」、「紡織及製衣界」、「製造界」、「進出口界」、「批發及零售界」、「酒店及飲食界」、「運輸及通訊界」、「金融保險地產及商業服務界」、「公共、社會及個人服務界」，議席由 21 席增加至 30 席，且「新九組」內 270 萬工作人口，即成為合資格選民，以個人票取代團體

生辦法的決定》

²¹ 摘自香港立法局 1992 年 10 月 7 日施政報告（中文版）頁 32-39



票。

4. 另成立選舉委員會，由 280 名民選區議員組成，以「可轉移單票制」方式，在民選區議員中選出 10 名立法局議員。
5. 擴大區議會職能，使其直接向該區居民負責。
6. 法定投票年齡由 21 歲降至 18 歲。

在彭定康發表施政報告以後，即引起中方強烈不滿，並指其政制改革方案涉「三違反」。簡單來說，就是中方認為彭定康在沒有知會中方的情況下，擅自更改香港政治制度，因而違反《中英聯合聲明》；違反《基本法》；以及違反「中英外長七份書面信息」。為何彭君的政改方案，會引發中方強烈不滿？港澳辦主任魯平更公開罵彭君為「千古罪人」²²。彭君的政改方案，若比較主權移交後的立法會組成方法，在立法機關直選議席增加的問題上，與「中英外長七份書面信息」的協議內容比較實差距不大。該政改方案觸怒中共神經之處，係彭君大幅改革功能組別的民主成份，由原本的公司或團體計票，改為以個人為單位計票，大大增加選民基數。這項變動直接打破中共日後對香港控制的佈局，尤其是對立法機關控制手段，這部份將在以後的章節進一步說明。

政制改革方案發表後，中方不斷遊說立法局議員否決彭定康方案。而在該法案在立法局辯論的過程中，除原有的彭康方案外，另衍生反對擴大功能界別選民基礎的自由黨修正案，以及倡議立法局應立即實行全面直選的劉慧卿修正案；自由黨修正案亦獲中方的支持。最終，自由黨修正案及劉慧卿修正案在遭到否決，彭定康方案獲得通過，1995 年 9 月的立法局選舉即以彭定康方案，組成新一屆立法局，亦係英治香港最後一屆立法局。

在彭定康推出的政改方案後，中方亦推出應對措施。例如中方決定取消「中英外長七份書面信息」中，1995 年的立法局過渡至 1997 年立法會的「直通車」協議，並決定「另起爐灶」，於 1997 年另立「臨時立法會」²³，以取代 1995 年由彭

²² 鳳凰網(2007 年 06 月 19 日)。魯平：我為什麼怒斥彭定康為千古罪人。

https://news.ifeng.com/special/decode/200706/0619_1305_137745.shtml。

²³ 1994 年 8 月 31 日，第 8 屆人大常委會第九次會議通過《全國人大常委會關於鄭耀棠等 32 名全國人大代表所提議案的決定》，英屬香港政府的三級議會包含立法局、市政局和區域市政局及區議會於 1997 年 6 月 30 日停止運作。

定康方案所催生的立法局。然而臨時立法會的成立，不單為中共日後能全面掌控香港作準備，也為後來特區政府的問責功能的埋下崩壞的種子。



第四節 小結

本章整理從英國殖民香港之初，如何在港建立英式的政府和治法建制。從官學生計劃到確立香港文官體系的基礎，到英國司法系統的直接引進。以福山的發展理論觀之，從 1841 年至 1997 年，香港的政府和法治，均是在英式的政治秩序下持續發展。雖然英國在香港建立英式的政府和法治建制，但卻未能同步地將自身已發展的完全民主化的程序性問責制移植到香港。其中主要原因，是中華人民共和國政府極力的反對在香港建立英式的民主制度。本章亦回顧相關文獻，證實從中共建政開始，已不斷向英國政府釋出反對在港建立英式民主政制及獨立建國的訊息，訊息中還表露出軍事恐嚇的意圖，故中國因素也是影響英國在香港建立民主政制的重要因素。雖然如此，英屬香港政府還是有在香港建立起問責制度，例如香港史研究專家英定國提出的諮詢性政府。早於英國殖民香港初期，諮詢性政府的制度已開始運作，如前文中提及伍廷芳，就是立法局首位華人非官守議員。英屬香港政府透過吸納華人精英進入政府，透過華人精英瞭解香港社會，吸取香港華人精英的意見。惟在 1967 年發生六七暴動後，英屬香港政府瞭解到單靠香港的華人精英，不足以瞭解整體的香港社會。英屬香港政府即在香港增設民政署，聘請香港華人擔任民政署相關職位，並開放多種職種的專職公務員職位，招攬更多香港華人進入政府工作。英屬香港政府透過招攬更多的香港華人進入政府工作，以在市政管理方面更能回應香港社會的訴求，這就是金耀基的行政吸納政治的理論。行政吸納政治的結果，就是為香港社會帶來持續的政治安定。而在金耀基的理論基礎上，加上福山關於問責制度的政治發展元素，可得出英屬香港政府擴大招攬香港精英進入政府，因而能透過更多的管道瞭解香港社會的訴求，並制訂回應的方式，這也是問責制的運作方式之一。當社會的訴求得到回應，在政治上理應的能迎來安定。

1980 年代，英屬香港政府開始開放市政局、區議會等進行直接選舉，並討論開放立法局直選事宜。惟中共透過各種的手段，阻礙英國和香港公民社會建立民

主政制，故在一九九七年政權移交時，香港仍未能建立民主政制。惟英國留給香港的是高效率且優秀的公務員團隊（Patten，1998：46-47），以及英式的法治和司法獨立。



第四章 從英式過渡至中式的政治秩序

第一節 臨時立法會與被定形的政府形態



正如上文已交代過，臨時立法會係中方因不滿彭定康政制改革方案，另成立的臨時立法機關，取代彭君政改方案所催生的立法機關。其「臨時」之意係該機關為填補《基本法》及《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》第 6 條中，第一屆立法會成立以前的真空期，故該會自 1997 年 1 月 25 日開始運作至 1998 年 6 月 30 日，第一屆立法會以《基本法》的方式產生後結束。

臨時立法會的議員由中共主導下的香港特別行政區第一屆政府推選委員會的委員選出。委員會成員由工商、金融界 100 人；專業界 100 人；勞工、基層、宗教等界 100 人；及原政界人士、香港地區全國人大代表、香港地區全國政協委員的代表 100 人，四個界別共計 400 人組成。這些委員係新華通訊社香港分社²⁴，多年來在香港招攬及統戰各界社會精英，並被中共認證為「愛國愛港」的人士。而這個臨時立法會的議員，係由 400 名委員以全票制方式，每人可投 60 票，從中選出 60 名票數最多者當選議員。在臨時立法會 60 名議員中，除民協²⁵馮檢基、廖成利、莫應帆、羅祥國 4 名，以及許賢發和黃宏發 2 名，共 6 名民主派人士擔任臨時立法會議員外，其餘 54 名議員由建制派人士組成。可以說，這個臨時立法會就如同中國的全國人民代表大會般，成為中共的橡皮圖章(Rubber stamp)²⁶。

臨時立法會組建完成後，中共著手令該會訂立不少所謂「必不可少」的惡法。當時已有不少學者批評，臨立會還原不少港英政府所訂立，但基本備而不用的殖民地惡法（中園和仁，1997：64-65）。其中如《一九九二年社團(修訂)條例》、

²⁴ 香港主權移交後更名為中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室，又稱中聯辦。

²⁵ 全稱為香港民主民生協進會，成立於 1986 年 10 月 26 日。

²⁶ 參考自：BBC. (2010, January 9). How China is Ruled. Retrieved from

http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/in_depth/china_politics/government/html/7.stm

《緊急情況規例條例》²⁷及《一九九五年公安(修訂)條例》，臨立法將這些法例恢復至 80 年代或更早以前的修訂版本，圖增香港人結社、集會或遊行等權利的成本。近年，特區政府更是積極援引相關法例打擊香港公民社會。舉例於 2018 年 7 月，當時仍擔任保安局長的李家超提出引用《社團條例》151 章第 8 條，禁止香港民族黨運作；並於 2018 年 9 月 24 日刊憲取締該黨。2019 年 10 月 4 日，特區政府在反送中運動期間，根據《緊急情況規例條例》訂立《禁止蒙面規例》，禁止示威者蒙面。至於《公安條例》，該法可謂在主權移交後，特區政府最常引援打壓社會運動的手段。如 2014 年的雨傘運動、2016 年的旺角騷亂，以及 2019 年的反送中運動，被捕者多被控《公安條例》18 條(非法集結)或 19 條(暴動罪)。2017 年，多名國際法律界人士如英國大律師公會人權委員會主席 Kirsty Brimelow、Freedom Now 創辦人 Jared Genser、前英國司法大臣 Charles Falconer 亞洲公義及人權會長 Patrick Burgess 等發起聯署，批評《公安條例》違反《公民及政治權利國際公約》(Grundy, Tom, 2017, October 16)。

除將英治時期的惡法還原外，臨時立法會亦於 1997 年 10 月 29 日，宣佈廢除由立法局議員李卓人於 1997 年 6 月 26 日提出的「僱員代表權、諮詢權及集體談判權」條例草案(SBS 中文，2018 年 03 月 22 日)。以削弱香港僱員的權利，進一步鞏固香港商人的利益。而在主權移交後，香港的商界成為協助中共打壓香港公民社會的幫兇。

第二節 以愛國者為主體的政治吸納經濟

中共最早在香港進行宣傳工作的歷史可追溯到 1920 年的《真善美》雜誌，雜誌以宣傳馬克思主義和報道香港勞工狀況為目的（陸恭惠，2011：49）。第二次世界大戰時期，已開始在香港進行統戰工作。1945 年，中共指派袁庚擔任東江縱隊駐港辦事處第一任主任。同年，中共在港設立新華通訊社香港分社，由饒彰風（1913-1970）擔任社長。中共在英治時期透過新華社香港分社，在香港進行各項

²⁷ 又稱《緊急法》，立法於 1922 年海員大罷工事件。1995 年立法局廢除份條文後，該法過渡至特區政府。現行條文授權行政長官會同行政會議在其認為屬緊急或危害公安的情況時（或議會休會時），訂立任何他認為合乎公眾利益的規例，毋須先經過立法機關審議。



政治工作，當中包括統戰工作。

1983 年，時任新華社香港分社社長許家屯力倡統戰香港的大資本家。許君認為：「商人的政治傾向，往往是和他做的生意『掛鈎』。生意上、融資上，得到誰的支持，往往就傾向誰。多家支持，就看誰支持得多。有些人時東時西，有些人保持『中立』，往往也是這個因素起作用（許家屯，1993：130）。」許君續指出：「我們應該運用我們的『資源』，在港澳培養一批親中的資本家。在港的中資機構，不要怕受指責，要為此方針做貢獻。還要運用內地『資源』—這是更大的『資源』，為爭取人心，繁榮穩定香港做貢獻（許家屯，1993：131）。」當時，鄧小平正在推行改革開放政策，希望在中國境內建立多幾個如香港般的城市（鄧小平，1993：45-47）。許君統戰香港大資本家的主張，除可將香港的資金與先進的技術引入中國，亦因此建立一條中港的利益產業鏈，將香港資本家的利益和中共綑綁在一起，並以此在香港前途的問題上，增加和英國談判的籌碼。後來的數據也證實，自 1990 年至 2005 年，在投入中國的 FDI (Foreign direct investment，譯：外國直接投資) 中，香港、台灣、韓國、日本和新加坡的投資佔了 71%，其中香港資本更佔了過半份額(孔誥烽，2022：76)。另外，英國作家 Jan Morris(黃芳田 (譯)，2017：373)對 1990 年代的深圳有以下的描述：

深圳當然還不是香港。這裡有一種無法界定不滿的氣氛，還加上某種骯髒或消極的氣氛，減弱了進取心的優勢，而這讓你知道，你現在還在中華人民共和國境內。儘管深圳感覺像是香港的延伸地帶，甚至可以說非常像是香港的郊區，彷彿是殖民地正在掌管中華人民共和國，而非共和國在接管著殖民地。

從文字描述可以感受到，香港商人當年在深圳積極投資的景象，可見香港商界和中國間深厚的利益關係。當時中共統戰香港的大資本家，目標包括，包玉剛、李嘉誠、郭德成、邵逸夫、查濟民和霍英東等。

然而，為何香港的大資本家願意接受以打倒資本家為己任的中共統戰？香港研究專家顧汝德精闢的指出，當時英屬香港政府正在香港推動民主，這些香港的大資本家深怕在香港實行民主會影響到他們的利益。故中共的官員就將殖民地的「行政吸收政治」，轉化為「政治吸收經濟」的中國公式(Goodstadt，2000：733)。

承諾在主權移交後，續維護香港大資本家的政治利益。雖然在 1989 年「六四事件」發生後，香港大資本家一度拒絕投資中國，並透過英國商界有力人士²⁸遊說英國政府，冀獲得英國護照(張家偉，2022：205-206)。然而鄧小平南巡不久以後，香港的商界重新投資中國，畢竟在中國巨大市場的誘惑下，對資本家而言實在難以抗拒。

主權移交後，香港的資本家與中共結成不神聖同盟，中共除給予香港資本家如全國人大、政協或地區政協等中華人民共和國愛國者的頭銜外，渠等依舊能影響政府的決策。之前在文獻回顧的章節中，提及顧汝德在其另一本著作中指出，香港特區政府多年來以《基本法》第 107 條為理由，限制香港的社會福利發展。香港商界多年來以社會福利，會降低香港競爭力為由，而反對社福政策。在商界的壓力下，香港的社會福利政策發展遲緩。當中最具代表性的事件，為特區政府邀請周永新教授研究退休保障政策事²⁹。再舉一個較為直接的例子，就是香港政府縱容房價不斷上升。根據香港立法會秘書處於 2021 年發表的《自置居所對香港社會經濟的影響》報告中指出，香港樓價自 2004 年至 2019 年間急升近 4 倍。而在 2003 年以前，香港首任特首董建華在其首份施政報告中提出八萬五建屋計劃，意即一年供應不少於 8 萬 5 千個公營房屋單位。建屋計劃推動期間，香港的私人物業在 5 年內貶值近七成(黃康顯，2005)，加上 1997 年亞洲金融風暴，以及 2003 年 SARS 嚴重急性呼吸道症候群疫情的影響，因而製造大批「負資產」市民。事件某程度驗證了，特區政府可透過增加公營房屋的供應，作為調控樓價的手段。然而 2004 年後，八萬五建屋計劃取消，特區政府大量減少公營房屋建屋量。根據香港房屋署 2013 年至 2023 年公營房屋實質建屋量的統計數據，平均每年建 15375.9 個單位³⁰。而隨著公營房屋供應減少，香港的住屋需求日增，因而導致樓價和租金

²⁸ 這裡指的是沈弼(Michael Sandberg 1927-2017)，曾任香港上海匯豐銀行主席。

²⁹ 2013 年，周永新教授自香港大學社會工作及行政學系退休後，獲時任政務司長林鄭月娥邀請，主導一項香港退休保障政策的研究工作。由於周君與林鄭在扶貧委員會共事多年，且十分熟稔，周君答應接手相關的研究工作。2014 年 8 月，周君向特區政府提交共 139 頁的報告，建議政府推行沒有資產審查的全民退休保障制度。報告發表以後，特區政府經多方管道批評周君之研究，並指周君的方案，將導致香港提前 6 年出現結構性財赤，增加政府加稅壓力。事件後周君須特區政府反目，特區政府另提出需資產審查的退休保障方案。

³⁰ 資料引用自：香港特別行政區政府房屋署 (2023)。〈公營房屋實質建屋量〉。



不斷飆升，地產商順理成章的成為最大得益方。特區政府多年來除增加印花稅率外，未有其他積極的措施。而高樓價所衍生的社會問題之一，即產生 107,400 萬劏房戶³¹。

另外在政治體制的面向上，最能展現出商界在香港政界的影響力就是立法會的功能界別。主權移交後，香港立法會通常由一半直選議席與一半功能界別議席組成，至少此組成比例為《2021 年完善選舉制度(綜合修訂)條例草案》頒布以前的狀態。而功能組別中超過一半的議席，基本上是香港商界的代表。也就是說在立法會中，約有三分之一的固定議席，是專門為香港的商界而設。有關立法會功能組別的部份，將續於本章第三節探討。

本節探討中共在 1980 年代開始，如何統戰香港商界的大資本家，並在主權移交後結成不神聖同盟共治香港，因而產生一系列社會問題。有研究香港的中國學者認為，香港的政制設計沒有注重節制資本家這股強大的勢力，更反而增加其政治特權，最終使北京中央政府和特區政府深受資本家的政治綁架，使香港的政治、經濟利益的分配極不合理、極不公正、極大激化了香港的社會矛盾，對香港人心回歸產生嚴重的負面影響(黃海，2017：80)。然而，香港的大資本家是否有能綁架中共的力量呢？相反有跡象顯示，香港有部份商業領域，正被中國在香港培養的商業精英或企業取代。舉例如香港證券公司，在 2015 年以前，香港絕大多數證券行是由本地香港人創辦和管理。在 2019 年以後，中資已經牢牢掌控香港的證券行業。在 2000 年時，香港投資銀行的從業員以香港本地人為主，中國大陸出身的僱員約佔 15%。而至 2020 年，中國大陸出身的從業員已佔 60%，香港本地人佔 30%，其餘為外國人(孔誥烽，2022：108-109)。再舉例如香港恆生指數成份股，於 2019 年，中資股已佔其中的 73.3% (中央社，2021 年 3 月 1 日)。顯然的，香港已有部份的商業領域已被來自中國的資本力量佔領。在香港的大資本家中，來自中國的資本家已在其中佔一席位。

第三節 《基本法》設下的層層陷阱與不可能贏的選舉制度

1984 年 12 月，英、中雙方簽署《中英聯合聲明》後，中共開始編纂適用於香

³¹ 香港政府統計署 2021 年人口普查的居於分間樓宇單位人士的主題性報告指出，2021 年劏房戶整體數字為 107,400 戶，共 215,700 萬人。比起 2016 年調查的 209,700 人增加。



港的《基本法》。1985年7月，香港基本法起草委員會成立，委任59名委員，包括36名中國委員及23名香港委員，開始法律起草工作。1989年六四事件後，基本法起草委員會少數代表民主派人士司徒華和李柱銘被全國人大常委會撤職；查良鏞及鄺廣傑則退出該委員會。從基本法起草委員會的組成比例，以及其法律創制過程，《基本法》係由中共主導所衍生的律令，大部份香港人對律令的內容並無置喙的空間。中共經常對外宣稱英國在殖民地中留下很多定時炸彈（Patten, 1998: 85），然而真正的炸彈，卻是這部模仿英國殖民管治，卻以中式政治秩序邏輯為骨幹的《基本法》。

《基本法》第73條有關立法會行使的職權，其中的第8項為「接受香港居民申訴並作出處理。」香港立法會，本應作為實踐問責功能的機關，卻為何未能展現其問責的功能？從立法會的選舉方法，乃至《基本法》的條文，其問責功能如何被限制？

香港最後一任港督彭定康回憶曾出任香港布政司的鍾逸傑爵士(Sir David Akers-Jones, 1927-2019)，在下議院外交委員中就香港事宜作證時，就中共對選舉的態度指出：「中國的特色不是要操縱選舉，惟渠等的確喜歡能預先知道選舉結果。³²」鍾逸傑爵士簡要的指出中國選舉制度的特色之處。有研究中國政治的學者指出，在村幹部選舉中，中共在幕後主持選舉。整個選舉過程的關鍵是對候選人名單產生過程的管理，以確保鄉政府滿意的人選進入候選人名單。這樣，中共推舉屬意之人選擔任村幹部，係確保其政令的執行及傳遞能暢通無阻，比起村民推舉的村代表，中共更擔心村民推舉之幹部會因維護村民的利益，阻礙政府的行政任務或施政³³。這種欽定候選人的選舉方式，與中共後來定案原於香港實施的行政區行政長選舉辦法，又稱「831決定」³⁴，其邏輯完全一致。

順著中國式的選舉邏輯，看立法會選舉制度的設計。上一節討論過，中共與

³² Chris Patten(2022)。“The Hong Kong Diaries”。引述自1993年10月11日中的段落。原文為：‘The Chinese style is not to rig elections, but they do like to know the results before they are held.’

³³ 原文引述自：《中國專評》(香港)1998年5月，題為「國家與社會關係視野下的村民自治：讀徐勇教授的《中國農村村民自治》」。

³⁴ 全稱《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和2016年立法會產生辦法的決定》。即由親中派組成的選舉委員會，挑選最多三個行政長官候選人後，再經由港人投票選出其中一個由北京欽定的候選人。

香港商界結盟，形成共治香港的聯盟關係，其政治力量亦展現在立法會的功能界別上。為延伸相關討論，本論文整理 1998 年至 2016 年，立法會功能組別議員當選名單，分以下表 4-1 與表 4-2：



表 4-1 立法會功能組別團體票組別

功能界別	1998	2000	2004	2008	2012	2016
鄉議局	劉皇發	劉皇發	林偉強	劉皇發	劉皇發	劉業強
漁農界	黃容根	黃容根	黃容根	黃容根	何俊賢	何俊賢
保險界	陳智思	陳智思	陳智思	陳健波	陳健波	陳健波
航運交通界	劉健儀	劉健儀	劉健儀	劉健儀	易志明	易志明
勞工界(一)	李啟明	李鳳英	李鳳英	潘兆平	潘兆平	潘兆平
勞工界(二)	陳榮燦	梁富華	鄭志堅	潘佩璆	鄧家彪	何啟明
勞工界(三)	陳國強	陳國強	王國興	葉偉明	郭偉強	陸頌雄
地產及建造界	夏佳理	石禮謙	石禮謙	石禮謙	石禮謙	石禮謙
旅遊界	楊孝華	楊孝華	楊孝華	謝偉俊	姚思榮	姚思榮
商界(一)	田北俊	田北俊	林健鋒	林健鋒	林健鋒	林健鋒
商界(二)	黃宜弘	黃宜弘	黃宜弘	黃宜弘	廖長江	廖長江
工業界(一)	丁午壽	丁午壽	梁君彥	梁君彥	梁君彥	梁君彥
工業界(二)	呂明華	呂明華	呂明華	林大輝	林大輝	吳永嘉
金融界	李國寶	李國寶	李國寶	李國寶	吳亮星	陳振英
金融服務界	馮志堅	胡經昌	詹培忠	詹培忠	張華峰	張華峰
體育、演藝、文化及出版界	霍震霆	霍震霆	霍震霆	霍震霆	馬逢國	馬逢國
進出口界	許長青	許長青	黃定光	黃定光	黃定光	黃定光
紡織及製衣界	梁劉柔芬	梁劉柔芬	梁劉柔芬	梁劉柔芬	鐘國斌	鐘國斌
批發及零售界	周梁淑怡	周梁淑怡	方剛	方剛	方剛	邵家輝
功能界別						
飲食界	張宇人	張宇人	張宇人	張宇人	張宇人	張宇人

註 1：表 2a 與 2b 中，名字為粗體者為建制(親中)派議員。

註 2：資料來源整理自香港立法會網頁。

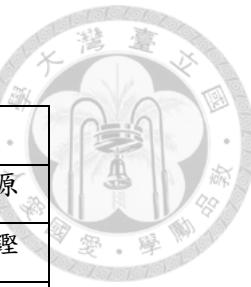


表 4-2 立法會功能組別個人票、團體加個人票以及直選組別

功能界別	1998	2000	2004	2008	2012	2016
教育界	張文光	張文光	張文光	張文光	葉建源	葉建源
法律界	吳靄儀	吳靄儀	吳靄儀	吳靄儀	郭榮鏗	郭榮鏗
會計界	李家祥	李家祥	譚香文	陳茂波	梁繼昌	梁繼昌
醫療界	梁智鴻	勞永樂	郭家麒	梁家騮	梁家騮	陳沛然
衛生服務界	何敏嘉	麥國風	李國麒	李國麒	李國麒	李國麒
工程界	何鍾泰	何鍾泰	何鍾泰	何鍾泰	盧偉國	盧偉國
建築、測量、都市規劃及園境界	何承天	劉炳章	劉秀成	劉秀成	謝偉銓	姚松炎
社會福利界	羅致光	羅致光	張超雄	張國柱	張國柱	邵家臻
資訊科技界	單仲偕	單仲偕	單仲偕	譚偉豪	莫乃光	莫乃光
區議會(一)	未增設	葉國謙	劉皇發	葉國謙	葉國謙	劉國勳
區議會(二)	未增設				涂謹申	涂謹申
區議會(二)					馮檢基	梁耀忠
區議會(二)					何俊仁	鄺俊宇
區議會(二)					李慧琼	李慧琼
區議會(二)					陳婉嫻	周浩鼎

註 1：表 2a 與 2b 中，名字為粗體者為建制(親中)派議員。

註 2：資料來源整理自香港立法會網頁。

首先表 4-1 中的議席，只有特定的團體才能投票。舉例如商界(一)的功能議席，只有在香港總商會的會員大會上有表決權的會員團體才能有投票權。引援香港選舉事務處 2016 年的數據，該界別登記選民數為 1,086 名。表 4-2 則主要以個人票為主，如教育界功能議席，選民主要為香港大、中、小學校的教師，2016 年登記的選民人數為 88,185 人。簡而言之，表 4-1 的功能議席基本上是協商式小圈子選舉，而表 4-2 的議席其選舉方式則類近於上一章述及彭定康提出的「新九組」方案。曾任金融服務界立法會議員的香港商人詹培忠一度指出：「各個功能界別「有一股力量」在協調，該力量離不開中（特區政府）、西環（中聯辦）的參與。

舉例如香港總商會和中華總商會等早已協調人選，鄉議局由劉皇發控制，飲食界亦因有意出選的人受壓，最終不敢出選。(明報，2012年8月1日)」詹君基本點出功能組別選舉的遊戲規則，特別是表 4-1 群組中的政治生態。從表 4-1 可以看出兩個特點，其一是當選的都是清一色親共建制派人士。其二，表 4-1 名單中的議員不少都是自動當選連任。渠等可以連任亦不是因為問政能力高。有研究功能組別的學者指出，功能組別議員的問政能力一般低於直選議員，且其中部份舉例如李國寶、霍震霆與黃宜弘三者，經常缺席會議，且問政的綜合分數係各功能組別議員中最低，惟渠等除經常自動當選連任外，甚至就算有時有競爭對手出現，亦可續於小圈子內高票當選(馬嶽，2013：172)。可見表 4-1 名單的議員，不是為大眾的利益服務，而是服務於既得利益的小圈子。反之在表 4-2 的名單中，基本上都是泛民主派的議員選上，而這個組別的選民主要是以個人票為主。舉例該選民職業是律師，只要該選民有向政府登記，即可投票於所屬職業組別的功能組別議員，故其選民代表性遠遠高於表 4-1 名單。選民人數基數較高的表 4-2 組別，泛民主派的候選人較建制派候選人獲更多選民的支持，反映出中共在設計立法會的選舉制度時，已深知其代理人難以在具民主意義方式的選舉取得壓倒性優勢。故主權移交後的立法會選定方式，是就中共為預知選舉結果而設計的。回頭看彭定康推動「新九組」立法會選舉改革時，為什麼會被中共罵作「千古罪人」？彭君在當時已經看出，中共會利用功能組別，鞏固其自在立法會的發言權。而在主權移交後，「新九組」亦被廢除。

討論過功能組別後，當然要討論直選，畢竟直選議席亦佔立法會議席的一半。香港區議會的選舉方式為單議席單票制，簡言之，得票多者勝。立法會直選議席的選舉方式則為比例代表制。為何立法會不直接採用香港區議會單議席單票制的選舉方法？基本上與上開討論功能組別的情況相似，也就是立法會若採議席單票制的選舉方式，將不利於中共在港培育的政黨代理人(指工聯會及民建聯等政治人物)。以 1995 年立法局選舉為例，其 20 席地區直選議席以單議席單票制方式選出，結果 18 名民主派候選人當選，其餘 2 名當選人為以獨立身份參選的陸恭蕙，以及代表民建聯的陳婉嫻。所以對中共而言，單議席單票制贏者全贏，輸者全輸的遊戲規則，或會產生中共不能控制立法會的情景。而 1995 年立法局的選舉結果，的確引來親中人士不滿，1996 年特區籌備委會就立法會直選事宜對單議席單票制表

達不滿，並批評該規則容易造成一黨獨大，有違均衡參與原則，故決定改用比例代表制(葉鈞頌，2016年9月4日)。該選舉規則對親中人士相對有利。主權移交後，香港的媒體在評論泛民主派和建制派兩方的支持度時，均會以「六四黃金定律」，比喻泛民主派支持率約6成左右，而建制派則為4成左右的民意比例(蔡子強、馬嶽、陳雋文，2021：110)。該民意比例一直維持至中共頒佈《2021年完善選舉制度(綜合修訂)條例草案》以前，見表4-3：

表4-3 香港立法會歷屆建制派與泛民主派直選得票數

年份	投票率	建制派 得票數/得票率	泛民主派 得票數/得票率	總票數
1998年	53.29%	449,968/30.26%	919,199/65.85%	1,486,955
2000年	43.57%	461,048/34.64%	799,249/60.05%	1,331,080
2004年	55.64%	660,052/36.36%	1,096,272/60.38%	1,815,547
2008年	45.2%	602,468/39.53%	901,707/59.16%	1,524,229
2012年	53.05%	772,467/42.01%	1,018,552/55.39%	1,838,722
2016年	58.28%	871,016/39.57%	781,168/35.49% (泛民)+18.71% (本土)	2,201,283
2021年	30.2%	1,235,915/91.5%	87,540/6.48%	1,350,680

引用自《關鍵評論》文章資料³⁵

在比例代表制的競選方式下，縱使支持泛民主派的選民多於建制派，建制派亦可在比例原則下儘量爭取直選議席。再加上已由建制派控制大多數的功能界別議席，故在立法會的議堂中，建制派總是佔據議會過半數。在中共設計的選舉規

³⁵ 資料來源：關鍵評論(2021年12月20日)。2021立法會選舉：投票率創新低，90議席建制派壟斷，僅1「自稱非建制」當選者。<https://www.thenewslens.com/article/160469>。

則下，泛民主派取得立法會議席過半，技術上基本是不可能。再加上《基本法》第 74 條：「香港特別行政區立法會議員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支或政治體制或政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出。凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意。」而在《基本法》中的附件二，更進一步說明限制提案的細節：「立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案均須分別經選舉委員會選舉產生的議員和功能團體選舉、分區直接選舉產生的議員兩部分出席會議議員各過半數通過。」也就是說作為立法機關，立法會議員理應可行使的私人條例案草案提案權也被《基本法》剝奪。曾任新華社香港分社社長的許家屯在其回憶錄指出，在英治時期的立法局，其職能只是實施立法諮詢，故中共計劃保留香港英治時期的行政主導體制。惟於 1980 年代起，中共指英屬香港政府「偷步」，在香港開始推行代議政制，如上一章提及過 1981 年的《白皮書》和 1987 年的《綠皮書》，故中共認為在香港加入選舉政治元素，係被英國計算的結果（許家屯，1993：185）。所以說，立法會在中共的設定只是一如其全國人大常委會般，作為附和其統治合法性的機關。

2020 年 3 月，泛民主派在 2019 年區議會選舉大勝後，即倡議「35+」立法會選舉民主派初選協調。以爭取立法會議席過半為目標展開討論，冀能在取得過半議席後，泛民主派立法會議員通過否決權，否決政府議案或財政預算案等，迫使政府回應港人的政治訴求，如推行雙普選、特赦參與反送中運動的示威者等。惟該計劃仍未開展，2020 年 6 月 30 日香港《國安法》立法。2020 年 7 月 31 日，特區政府宣佈以冠狀病毒（COVID-19）的疫情為由，押後原訂於 2020 年 9 月 6 日換屆的立法會選舉。2021 年 1 月 6 日，香港警務處引援《國安法》，大規模拘捕參與「35+」的泛民主派人士，又稱「47 人案」（中央社，2023 年 2 月 6 日）。2021 年 5 月 27 日通過《2021 年完善選舉制度(綜合修訂)條例草案》，再一次完全改變立法會選舉規則。所以，香港的立法會不要說發揮問責的功能，中國的上位者不惜以進一步破壞香港法治為代價，換取鞏固自身的權力，這恰正反映在中國的政治秩序裡是正常不過的事而已。換作是英式的政治秩序又如何？筆者建議可參考 2014 年 9 月 18 日舉辦的蘇格蘭獨立公投³⁶。

³⁶ BBC. (2012, January 10). Salmond calls for independence referendum in 2014. Retrieved from

第四節 不能問責的政府



主權移交後的香港是否沒有問責制度？香港首任特首董建華於其第二屆任期，推行所謂主要官員問責制(Principal Officials Accountability System)³⁷，又稱作高官問責制。該制度推出後被港人譏諷為「笑話」。香港喜劇演員黃子華，於 2003 年的棟篤笑表演《冇炭用》³⁸ 中，嘲笑董建華設計的問責制是「Michael Jackson(1958-2009) 開的整容院」，意指就算施政失敗，也不須付任何責任。而在制度實施後推行至今，政府包庇高官情事時有發生，詳可參考表 1-1。而上一節提及的建制派立法會議員，亦夥同特區政府包庇官員，使渠等免於接受立法會問責。故特區政府從行政機關，乃至於立法機關，均未能發揮問責的功能。港人的訴求唯一能被看見的方法，只能訴諸遊行。以下將述及香港主權移交後，爆發的其中三起大型社會運動，而中共與特區政府在事件後回應港人的態度為何？

壹、2003 年「七一大遊行」

一、事件緣起

2002 年，特區政府開始就《基本法》第 23 條關於叛國、顛覆及分裂國土等罪行立法展開諮詢。由於立法內容涉及如侵犯個人自由、新聞自由，以及衝擊司法制度等，議題即引起港人廣泛討論。2003 年 1 月 28 日，特區政府宣佈經蒐集各界意見顯示，過半數港人支持 23 條立法。惟後來香港學者組成「《基本法》第二十三條公眾意見匯編研究組」³⁹，重新整理特區政府蒐集的意見，發現特區政府將多達 15% 反對者的意見操作為「不能分類」，結果發現反對立法佔 62.6%，贊成者佔 34.6%。事件曝光後，輿論批評特區政府為求立法不惜歪曲民意。

然而，建制派立法會議員佔議會的過半數，特區政府準備漠視民意，夥同立

<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-16478121>
<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-16478121> .

Retrieval Date :2012/1/10

³⁷ 香港特別行政區政府新聞公告(2002 年 4 月 17 日)。行政長官介紹問責制方案。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/200204/17/0417136.htm> .

³⁸ 影片連結：黃子華(2003)。無炭用。https://youtu.be/M7XGg_g_Mc4

³⁹ 資料來源：立法會 CB(2)2450/02-03(01)號文件

法會中的建制派，計劃將《國家安全（立法條文）條例》提前至 7 月 9 日表決。在特區政府打算強行立法的背景下，民間人權陣線（簡稱：民陣）於 2003 年 7 月 1 日，在港島區舉辦遊行，遊行主題為「反對廿三，還政於民」。前者意為反對《基本法》第 23 條立法，後者為促請特區政府儘快推行雙（特首及立法會）普選。

民陣公佈當日約有 50 萬港人參加遊行，係自 1989 年「五二八大遊行」後，最多港人參與的示威遊行，因而引起國際社會廣泛關注。香港大學民意研究計劃於遊行當日調查參加遊行人士，為反對 23 條立法參加遊行者，非常贊成有 80.3%，贊成 9.5%；因為對特區政府總體表現使人忍無可忍而參加遊行者，非常贊成有 81.3%，贊成 10.2%（陳韜文、鍾庭耀著，2003）。數字可見市民不滿特區政府的情緒，以及反對 23 條立法的立場。

遊行過後，特區政府召開急緊會議商討事件。2003 年 7 月 5 日，董建華再就 23 條立法發表講話，企圖將遊行解讀為港人係對其施政的不滿，並試圖再次說服港人 23 條立法不會影響固有生活方式⁴⁰。次日，代表商界的自由黨主席田北俊宣佈自由黨不支持《國家安全（立法條文）條例》二讀，並同時向行政會議提出辭去其成員的職務。缺少自由黨的支持，《國家安全（立法條文）條例》未能獲得議會過半數支持，董君於 7 月 7 日宣佈延後立法時程。7 月 16 日，事件其中兩名主角負責推銷《國家安全（立法條文）條例》的保安局局長葉劉淑儀，以及捲入「偷步買車」風波的財政司司長梁錦松先後宣佈辭職。9 月 5 日，董君決定暫擱置《基本法》23 條立法。同年舉辦的區議會選舉建制派大敗，民建聯派出 206 人參選，僅得 62 人當選，勝率僅 30%（林劍，2019）。2003 年 12 月，曾鈺成宣佈辭去民建聯主席一職，並在記者會表示：「反對黨靠政府失誤得分；民建聯支持政府施政，不會做反對黨。作為支持政府的政黨，民建聯自然是與特區政府榮辱與共……這段期間『辱』有不少，『榮』就幾乎沒有。」（齊禧慶，2022：223）

最後補充有關本節前言中提及，被淪為笑話的高官問責制。該制度公佈後不久，時任財政司司長梁錦松捲入「偷步買車」風波。簡言之，就是梁君在宣佈增加汽車首次登記稅前，購入一輛 Lexus 房車而無就該事作利益申報，涉及節省約 19 萬港元稅款。事件在 2003 年 3 月 9 日，《蘋果日報》以頭版報道事件。次日梁

⁴⁰ 香港特別行政區政府新聞公告（2003 年 7 月 5 日）。行政長官就《基本法》23 條立法發表講話。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/200307/05/0705152.htm>。

君向特首董建華提出請辭被拒。事後，泛民主派議員李華明就「偷步買車」風波提出質詢，董君認為事件實為無心之失，故決定挽留梁君⁴¹。該事件除令高官問責制受到嚴重質疑外，亦被學者視為促成「七一大遊行」的因素之一。



二、事後衍生的問題與後續影響

除本論文開始提及過的中國學者程潔外，不少香港學者⁴²均認為 2003 年的「七一大遊行」的發生，係中國對香港政策作出改變的轉捩點。2004 年 8 月，港澳辦副主任陳佐洱在香港問題上公開表示：「中國不會讓，中央不會放手。無論過去、現在、將來都不會放手。」宣示中共正式開始介入香港事務。而「七一大遊行」後中共最直接的干預對象就是「一報、一刊、兩支咪」。

一報、一刊指的是黎智英旗下壹傳媒集團的《蘋果日報》與《壹週刊》。兩支咪是指商業電台的兩位名嘴鄭經翰與黃毓民。親中傳媒於七一後不斷針對「一報、一刊、兩支咪」作出全面的輿論攻擊，指責渠等煽動及唆擺港人上街遊行。除了親中傳媒的言論壓力，有傳中聯辦經由特區政府，向鄭、黃的僱主商業電台施壓，而當時的商業電台刻正面對廣播牌照續約的壓力。鄭君於「七一大遊行」不久後宣佈放長假並自我「封咪」。黃君則於 2004 年開始受到一系列滋擾，包括在尖沙咀遭疑似黑社會人士襲擊，以及其妻經營的牛肉麵店遭人淋紅油破壞等（壹週刊，2004）。黃君續指，中共透過黑社會中的上層人士向其妻傳話，表示不希望 2004 年香港立法會選舉結束前，黃君在香港出現。黃君亦因此結束主持《政事有心人》節目。鄭、黃二人仍當時商業電台的台柱，兩人主持的政論節目為商業電台賺取不少廣告收入。據香港電台於 2004 年底公佈的收聽調查報告，鄭君主持的《風波裡的茶杯》高峰時段達 45 萬人收聽，在《風波》停播後同時段播出的政論節目《在晴朗的一天出發》，收聽人數下跌至約 15 萬人。有消息指在《風波》停播後，商業電台在該時段的廣告收入下跌近兩成。而在節目停播一年後，廣告收入從以往高峰的 2,700 萬港元，減少至 1,700 萬港元。港人亦因鄭、黃兩名主

⁴¹ 香港特別行政區政府新聞公告(2003 年 5 月 15 日)。行政長官立法會答問大會答問全文。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/200305/15/0515209.htm>。

⁴² Cheng, Joseph Yu-shek. (ed). (2005). *The July 1 Protest Rally: Interpreting a Historic Event*. Hong Kong: City University of Hong Kong Press.



持人相繼「封咪」，而減少收聽電台的時數⁴³。至於壹傳媒方面，有傳中聯辦向港商界下達指示，減少在壹傳媒下廣告，惟本論文未能找到相關數據引證。而在「七一大遊行」後，特區政府與香港傳媒的關係有著明顯的變化。「七一」前，傳媒詢問特區政府較為尖銳的問題時，特區政府仍會儘量回答問題，縱然回答的是官腔也好。惟「七一」後，若傳媒經常向特區政府提出尖銳的問題，特區政府會將該傳媒或記者列入黑名單，並會做一些動作警告傳媒，如不向該傳媒發採訪通知，或在推行新政策前會辦所謂的「吹風會」，只向特區政府認為所謂「聽教聽話」的媒體放出消息，因而產造出孤立某類媒體的生態。無國界記者(Reporters Without Borders)世界新聞自由指數排名，2002年香港的排名由18位，下跌至2023年的140位⁴⁴。

除干擾香港的傳媒生態外，「七一」後中共認為香港的根本問題在於「人心未回歸」，故開始在香港中、小學推行普通話教學，並增加中國歷史與文化相關的課程，以強化港人的中國認同(何明修，2019：65)。

「七一大遊行」後續的結果，就是董建華於7月7日宣佈延後立法時程，並在9月5日，董君宣佈暫擱置《基本法》23條立法。惟若不是自由黨在關鍵的時刻不支持《基本法》第23條法案二讀，依2003年7月5日董君召開的記者會內容推論，應該不會推導出特區政府放棄立法的結論。也就是說，第23條法立法失敗的原因，係中共未能獲得香港部份商界(自由黨)支持，估計自由黨當時亦顧及到往後的區議會及立法會選舉的選情。2004年立法會選舉，田北俊與周梁淑儀參加立法會直選議席並雙雙勝選，自由黨在立法會增加兩席直選議席，加算其他功能組別議席，共得10席，與民建聯並列立法會第二大黨，增加對特區政府討價還價的籌碼。無論如何，特區政府放棄立法《基本法》第23條法只是形勢比人強吧了。妥協於民意的，只是中共政治同盟中的部份政客。在遊行後，無論是撤回23條法立法，港人提出的普選訴求，以及特區政府主動問責負責事件的官員等事宜，特區政府均沒有任何直接回應的作為。反之在遊行後，中共開始干預香港事務，先從干預傳媒生態，以及基礎教育著手。至於普選問題，及後特區政府並未提出

⁴³ 資料來源：明報（2010）。〈名嘴封咪 傳廣告收入大減〉，《明報》，4月28日。

⁴⁴ 資料來源：Reporters Without Borders. (2023). 2023 World Press Freedom Index. Retrieved from <https://rsf.org/en/index>

過與普選意義相符的政改方案。2005 年 2 月，特首董建華以「腳痛」為理由，向中共辭去特首一職。



貳、2014 年「雨傘運動」

一、事件緣起

2003 年「七一大遊行」，其秩序井然且和平的遊行方式，受到當時不少國際組織以及媒體讚揚。及後以溫和的方式遊行向特區政府表達訴求，成為泛民主派的固定的行動。曾任民主黨主席的劉慧卿，將和平參與遊行的理念稱作「和理非非」，即和平、理性、非暴力、非粗口(黃毓民，2013)。

然而，這種遊行方式很快出現其邊際效應。就是這種和平的遊行方式，不能增加特區政府的管治成本。特區政府亦明白，這種遊行的方式極其量只是在表達訴求。但訴求表達了，政府照樣可以在立法會通過具爭議性的法案，並指立法會的表決就是代表民意。這種遊行方式，被後來興起的本土派倡議者批評為「維穩社運」(何明修，2019：92)，又或稱作「永續社運」。

2011 年 9 月 17 日，美國紐約爆發佔領華爾街 (Occupy Wall Street) 的反金融霸權社會運動。運動以佔領公共場所、罷工及示威等方式進行。時至 2013 年，香港即將就新一輪政改方案進行討論。泛民主派內進步的力量亦開始反思，上述提及遊行方式，實難以進一步向中共爭取雙普選。2013 年 1 月 16 日，香港大學法律系副教授戴耀廷，以政治素人的身份在《信報》中的「法制人」專欄撰文，題為〈公民抗命的最大殺傷力武器〉，提出類似佔領華爾街的社運模式，以佔領香港的金融重鎮中環，藉此向特區政府施以壓力。

中共內部亦就香港政策發展展開研究。中國國務院於 2014 年 6 月 10 日，發表達 2 萬 3 千字的《一國兩制在香港特別行政區的實踐白皮書》。《白皮書》定調「一國大於兩制」的原則，強調行政長官和立法會選舉辦法應當確保由「愛國者」主導(張仕賢，2014：9)。該《白皮書》基本確定香港的行政長官與立法會選舉，不會向西方普世定義的普選方向發展。而及後於 2014 年 8 月 31 日，中國全國人大常委會通過《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定》，又稱「831 決定」，確立香港行政長官選舉模式，包括行政長官候選人需獲得由 1,200 人組成的選舉委員會委



員過半數提名；候選人限 2 至 3 人；及不實行公民提名。簡單來說就是香港行政長官選舉，與前述的村鎮代表選舉模式相同，其參選的候選人只能是中共指定，而選民亦只能選擇中共欽點的候選人。

「831 決定」公佈後，泛民主派立法會議員表明不投贊成票，令議案無法獲全體議員三分之二支持通過。9 月 22 日至 9 月 26 日，學生組織香港專上學生聯會（簡稱：學聯）及學民思潮發起學界罷課運動，反對「831 決定」。戴耀廷的「佔領中環」於 2014 年 9 月 14 日發起黑布遊行，除表達反對「831 決定」，同時支持學生團體發起罷課運動。惟雖多間大專院校學生參與罷課，特區政府卻未就學生罷課事宜作出回應。

2014 年 9 月 26 日晚，罷課運動即將結束，在金鐘部份參與罷課的學生提出將行動升級，建議佔領金鐘政府總部前的公民廣場。約晚上 10 時 30 分，上百名學生衝入公民廣場靜坐，警方即封鎖廣場出入口，並對公民廣場外聲援的示威民眾施放胡椒水（何明修，2019：139）。學生的行動感動不少港人，越來越多的示威群眾前往金鐘聚集。9 月 28 日凌晨 1 時 40 分，戴耀廷抵達金鐘現場，並宣佈以佔領政總開始，「佔中」正式啟動（星島日報，2014）。

該場歷時近 3 個月的社會運動，後被稱作雨傘運動（Umbrella Movement）或雨傘革命（Umbrella Revolution）。運動期間發生之爭議事件如 9 月 28 日下午約 6 時，警方下令發射 87 枚催淚彈驅散市民事⁴⁵；10 月 3 日，在九龍旺角反對「佔中」的市民襲擊旺角佔領區內的示威者⁴⁶；以及 10 月 15 日的七警案等⁴⁷。而根據香港中文大學傳播與民意調查中心的民調，估算約 120 萬人曾參與佔領運動⁴⁸。運動中三大佔領區清場時間包括旺角 11 月 26 日、金鐘，12 月 11 日、銅鑼灣，12 月 15

⁴⁵ BBC(2014 年 9 月 29 日)。香港警方：周日共發射 87 枚催淚彈。

https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/09/140929_hong_kong_police。

⁴⁶ Tharoor, Ishaan., & Wan, William. (2014, October 3). Hong Kong's battle lines harden after mob attacks protesters. The Washington Post. Retrieved from

<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/10/03/hong-kongs-battle-lines-harden-after-mob-attacks-protesters/>

⁴⁷ 明報(2014 年 10 月 15 日)。【短片】6 警拖示威者到黑角拳打腳踢 4 分鐘。

<https://news.mingpao.com/ins/%e6%b8%af%e8%81%9e/article/20141015/s00001/1413331518990>。

⁴⁸ 資料來源：香港中文大學傳播與民意調查中心《「香港民意與政治發展」意見調查》。

日。據民陣事後統計，雨傘運動從開始至結束共 1,088 人被警方拘捕(其中 7 人為「七警案」的警察)。

該運動最終未能令中共撤回「831 決定」，2015 年 6 月，基本法委員會主任李飛於記者會表示，香港以後實行普選都要按「8.31 決定」……它的效力不限於一次選舉，而是長期有效的(AM730, 2015)。

二、事後衍生的問題與後續影響

在雨傘運動開始後，港府曾與學生代表於 10 月 21 日傍晚展開長達 2 小時的對話。結果當然還是各說各的話，特區政府自然不會承諾學生諸如雙普通、廢除功能組別，及特首選舉接受公民提名等訴求。會談更多的只是表明政府的立場而已，而非聽取意見(BBC, 2014 年 10 月 21 日)。而在運動結束後，特區政府當然沒有回應示威者的訴求。而依「831 決定」草擬的《行政長官產生辦法決議案》於 2015 年 6 月 18 日表決，並以 8 票支持、28 票反對遭到大比數否決。推銷政改的三名高官包括政務司司長林鄭月娥、律政司司長袁國強、政制及內地事務局局長譚志源，事後並沒有被問責，林鄭月娥更被中共欽點為下一任行政長官。當然有人會說，時任特首梁振英不是因為雨傘運動和政改失敗而致使不能連任嗎？然而這只是坊間以中式的政治邏輯所猜想的結果。實際上梁君在卸任特首前獲中國國家主席習近平接見，習君說：「所以說，北京中央對你是充分信任，對特區政府和你本人這 5 年的工作是可以充分肯定。(TVBS, 2017 年 06 月 29 日)」

雨傘運動結束後，香港的公民社會催生不少所謂「傘後組織」。運動後香港出現各種不同的改革論述，也由於在特首及立法會選舉事宜上無法獲得中共的讓步，港人開始找尋其他方法延續運動的能量(何明修, 2019: 221)。在政治方面，就是主張香港本土優先的「本土派」政治組織興起，如香港民族黨、本土民主前線、青年新政，以及關注個別地區議題的關注組織等。

中共亦查覺本土的政治力量在雨傘運動後陸續的崛起，並且在區議會和立法會選舉中獲得不錯的成績，中共即開始限制相關組織在香港的政治活動。例如 2016 年立法會參選確認書風波，在申請參選立法會的表格中，新增聲明確認書，及後需通過選舉主任對「愛國」測試的政治審查後，才能列為選舉的候選人(東網, 2016 年 7 月 29 日)。2016 年 10 月 18 日，特區政府的律政司向高等法院提出司法覆核

(judicial review)，覆核立法會主席允許梁頌恆、游蕙禎議員重新宣誓的權力。該案之爭議點，為特區政府在進行司法覆核期間，就其中的相關釋義先向中國全國人大常委會要求釋法(BBC, 2016年11月4日)。也就是說，特區政府為了打擊本土派的立法會議員，選擇無視香港既存的司法系統，而直接將《基本法》第104條的內容交給中國的全國人大解釋，違反程序公義。人大釋法後，多名本土派立法會議員被褫奪席位。2018年9月24日，特區政府刊以《社團條例》第8(2)，刊憲宣佈取締香港民族黨。該條例以往主要用作取締香港的三合會組織。事件後，香港民族黨主席陳浩天接受香港外國記者會邀請，於2018年8月14日以《香港民族主義：一份政治不正確的香港指南》為題演講(BBC, 2018年8月14日)。陳君演講後，長期在香港工作的香港外國記者會副主席Victor Mallet，疑遭特區政府報復，2018年9月8日起被拒絕入境香港。2020年6月8日，港澳辦副主任張曉明發表題為《全國人大涉港決定》的演講，間接引證中共干預Victor Mallet申請香港工作簽證事⁴⁹。基本而言，中共在雨傘運動後所作所為，可謂重新定義《基本法》的內容，如上述列舉之事例，當中就包括對第2條：「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。」、第26條：「香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。」以及第27條：「香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。」。可以說，雨傘運動後，中共除更進一步對香港進行施壓外，香港的《基本法》正逐漸走轉變為《中華人民共和國憲法》般的法律條文。

值得一提的是，《國安法》在港立法的議程，早於雨傘運動前出現相關訊息。2014年4月，基本法委員會委員饒戈平接受《紫荊雜誌》專訪，表示香港在《基本法》23條立法前，可以將內地的國家安全法在香港試用(Now新聞，2014年4月6日)。可見在「佔中」運動醞釀時，中共藉在港立法《國安法》的理由恫嚇港人。雨傘運動後，港區人大代表吳秋北更主動向中共建議，將中國的《國安法》加入《基本法》附件中(陳志芬，2015年3月3日)。

⁴⁹ 頭條日報(2020)。〈(全文)張曉明：國家安全底線愈牢 “一國兩制”空間愈大〉，《頭條日報》，6月8日，港聞版。

參、2019年「反送中運動」



一、事件緣起

2019年2月13日，特區政府以處理在臺灣發生潘曉穎命案為由，提出《2019年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》立法⁵⁰。縱使臺灣方面已多次表明：「不會在逃犯條例修法前提下與港府協商；即使修法通過，赴港或在港國人被移送到中國大陸的威脅未排除前，政府也不會同意港女命案兇嫌移交。⁵¹」而《逃犯條例》令港人普遍擔憂的地方，就是隨時有被送往中國的風險，惟特區政府卻表明準備強行立法的態度。2019年6月9日，民陣於銅鑼灣發起「守護香港反送中遊行」，民陣宣佈約100萬港人參加遊行。惟同日晚上約11時特區政府發表聲明：「6月12日如期在立法會大會恢復二讀《逃犯修訂條例草案》（黃毓民編，2020：114）。」特區政府無視示威者之訴求，即引起民憤。6月12日，多間大專院校的學生會呼籲罷課包圍立法會，阻止《逃犯條例》立法。示威者成功令立法會取消當日會議，惟下午約3時40分，警方開始以催淚彈、布袋彈、橡膠子彈和海棉彈等驅散示威者，造成81人受傷（黃毓民編，2020：116-117），32人被捕。警方使用武力驅散示威者的行為，引來更多港人同情，特區政府更將「612」街頭佔領的示威定性為暴動。

6月16日，民陣再發起「譴責鎮壓，撤回惡法大遊行」，超過200萬港人參與遊行，成為香港有史以來最多人參加的遊行（BBC，2019年6月15日）。民陣在遊行中提出第一版的「五大訴求」，包括：「完全撤回逃犯修例」、「追究警方開槍責任」、「釋放示威者並撤銷控罪」、「撤銷定性6月12號集會為「暴動」」、「行政長官林鄭月娥下台」。同日晚，特區政府回應市民遊行，惟除向市民致歉外，未有回「五大訴求」⁵²。及後，示威者連日來在各區發起抗爭行動，以爭取「五大訴求」。特首林鄭月娥於7月9日上午出席政府例行行政會議前接受傳媒提問

⁵⁰ 香港特別行政區政府新聞公告(2019年2月13日)。香港與其他地方在刑事事宜相互司法協助方面的合作。<https://www.info.gov.hk/gia/general/201902/13/P2019021300331.htm>。

⁵¹ 中央社（2019年5月9日）。陸委會：逃犯條例有威脅 即使通過也不同意移交。
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905090305.aspx>。

⁵² 香港特別行政區政府新聞公告(2019年6月16日)。政府回應遊行。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201906/16/P2019061600738.htm>。

表示，修例建議目前已經「壽終正寢」(BBC, 2019年7月9日)。惟示威者認為，「壽終正寢」並非正式撤回草案，且特區政府仍未就其他訴求作出回應。時至7月21日晚，大批疑為三合會社團人士及鄉事派人士集結於元朗西鐵站附近，身穿白色上衣並手持武器，以隨機無差別的方式攻擊途人和乘搭西鐵的乘客。事件至少釀成45人受傷，5人重傷。特區政府於7月22日下午3時召開記者會回應事件，林鄭拒絕將元朗襲擊事件定性為暴動，且亦沒有指稱白衣襲擊者為暴徒(黃毓民編, 2020: 145)。事件發生後，多方證據綜合顯示警方默許白衣施襲者的行為，包括警方在當晚不接受市民報案，當區警署在當晚直接關門。另外亦有不少市民目擊或影片存證，警方當晚在元朗西鐵站附近對白衣施襲者的行為視而不見。而事後有不少監視器片段證實，警方的巡邏車經過事發現場最少3次⁵³。該事件可謂反送中運動的重大轉捩點，更多港人因此更同情示威者。而「五大訴求」亦在721事件後更訂為：「完全撤回逃犯修例」、「成立獨立調查委員會，追究警隊濫權」、「釋放示威者並撤銷控罪」、「撤銷定性6月12號集會為「暴動」」、「全面落實雙『真普選』」。

特區政府持續不回應民間訴求和不受制約的警暴，令民意愈來愈支持可用更激烈手段抗爭(馬嶽, 2020: 102)。有研究指出，反送中運動被激進化的過程，涉及以下四方面的互動關係：一、示威者質疑過往和平示威的效用，和運動當下的急迫性所衍生的政治機會，認同採取激烈行動；二、警方鎮壓力度升級，激起部分示威者採取更激烈反抗，並加深和平示威者對勇武示威者之同情；三、建制派的反動員(countermobilization)及三合會介入，令運動出現了其他具體的敵人，令「裝修」等激烈抗爭形式適時出現；四、示威者從過去的社會運動，體現長時間的路線分歧，並在數個月的社會運動中，建立了情感連結，尤其重視團結性(Lee, Cheng, Yuen, eds, 2021: 429-451)。

反送中運動往後如831太子站襲擊事件，以及中大及理大衝突等，均係特區政府持續不回應「五大訴求」的結果。雖然特首林鄭月娥已於9月4日下午，正式宣佈撤回《逃犯條例》修訂草案，惟直至運動結束，特區政府至今仍未回應其他「四大訴求」。反送中運動亦因冠狀病毒(COVID-19)疫情於2020年初在香港爆發而漸漸落幕。截至2022年2月，警方就反送中運動拘捕10,277人，當中

⁵³ 資料來源：鏗鏘集(2019年)。721元朗黑夜。影片連結：<https://youtu.be/F-ne3dmMKIE>。

2,804 人被刑事檢控(香港電台，2022 年 4 月 27 日)。



二、事後衍生的問題與後續影響

2019 年 11 月 14 日，中國領導人習近平訪問巴西期間，就香港的局勢表明立場：「香港持續發生的激進暴力犯罪行為，嚴重踐踏法治和社會秩序，嚴重破壞香港繁榮穩定，嚴重挑戰“一國兩制”原則底線。止暴制亂、恢復秩序是香港當前最緊迫的任務。(新華網，2019 年 11 月 14 日)」而在此前的 11 月 6 日，中國國務院總理韓正會見林鄭月娥，並表示：「中央對林鄭月娥行政長官和管治團隊，以及香港警隊恪盡職守的工作表現是充分肯定的(新華網，2019 年 11 月 6 日)。」也就是說，中共是支持特首林鄭月娥的決策，無論在反送中運動的前或後。

反送中運動後，香港的境況與中國境內其他自治區相同，就是正式融入中國的政治秩序裡，中共對香港實施真正的全面管治權。基本上，光就《港區國安法》以及《2021 年完善選舉制度(綜合修訂)條例草案》立法，已經將中共原先參照香港英治時期的諮詢性政府架構破壞殆盡。在法治，香港的司法體制之上除全國人大常務委員會外另再增設國安法庭。在立法機關，香港的反對聲音不是身陷囹圄，就是流亡海外，立法會成為另一個一如全國人大的舉手機關。而在香港正式進入二次回歸的中國政治秩序。2020 年 7 月 14 日，時任美國總統 Donald J. Trump 回應《國安法》在香港實施事宜，簽署行政命令並暫停香港關係法(United States - Hong Kong Policy Act)第 201 條(a)適用於香港的特殊地位，同時簽署在參、眾兩院已經通過的香港自治法案⁵⁴。也就是美國政府正適認定香港成為中國沿海的城市之一，而不是國際大都會的香港。2022 年 3 月 31 日，英國政府外交部向國會提交《香港半年報告》，報告前言即指出：

「主權移交將近 25 年，中國和特區政府持續有計劃地破壞《中英聯合聲明》所承諾給予香港人民的權利和自由。……不到 2 年，中國在香港實施的《國安法》使反對派被壓制，異議被定為犯罪行為。香港的行政機構、立法機構、公民社會

⁵⁴ White House Gov. (2020, July 14). The President's Executive Order on Hong Kong Normalization.

Retrieved from

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidents-executive-order-hong-kong-normalization/>

和媒體的多元聲音幾乎被消除殆盡。《國安法》摧毀了香港的公民社會，個人和團體迫使解散或作出自我審查，因為渠等擔心被逮捕或監禁。陳舊的法例，如煽動叛亂罪，被用作打壓異議聲音的另一種手段。工會、學生組織和非政府組織都受到了影響，包括負責每年紀念六四事件的支聯會。特區政府繼續對傳媒機構採取直接和無理的行動，例如《立場新聞》，更多的獨立媒體被迫關閉。這使得香港幾乎沒有獨立媒體存在。最近特區政府以《國安法》打擊對位於英國的非政府組織「香港觀察」，這例子令人震驚且無法接受，顯示當局似乎試圖利用該法律對位於香港以外的人進行審查。這種試圖在全球範圍內消音的做法將不會成功。中國聲稱已加強了香港的民主，惟幾乎所有的香港民主派人士現在不是被拘留、被逮捕，或選擇離開香港。2021年12月立法會選舉以後，任何真正的政治反對派都從香港的立法機構中被清除，任何有意義的政治辯論空間已不復存在。考慮到這種令人擔憂的趨勢，英國外相(Elizabeth Truss)與副首相(Dominic Raab)、英國最高法院院長韋彥德(The Right Hon. The Lord Reed of Allermuir)討論後，一致同意，目前在職的英國法官不再能在香港的最高法院任職……惟香港的政治和法律現況已經惡化至無法接受在職的英國法官參與其中的地步。自2020年《國安法》實施以來，英國一直明確表示，《國安法》違反《中英聯合聲明》所承諾的香港高度自治。隨著北京對香港的立法過程幾乎完全掌控，司法機關現在被要求執行北京的法律和其中包含的價值觀。這些法律與英國價值觀不並一致。英國政府通過做出這一決定，以捍衛自由和民主的原則。⁵⁵」

除了美國和英國對中共干涉香港事務提出相應政措施外，歐盟外交與安全政策高級代表於2022年5月20日發表《2021年香港年度報告》指，中國承諾香港50年不變的高度自治和人權自由被逐步破壞，《國安法》實施的影響遠超預期，香港已轉向獨裁主義(Hong Kong has taken an authoritarian turn)(麥燕庭，2022)。對於西方社會而言，被完善選舉制度的香港立法會，以及被實施《國安法》的香港社會，已與中國無異。

⁵⁵ Government of the United Kingdom. (2022). "The Six-Monthly Report on Hong Kong 1 July to 31 December 2021" London, Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs.

第五節 小結



本章嘗試從立法會的設計及其組成的緣起，論述立法會如何喪失其應有的問責功能。從中共與香港大資本家結盟，阻礙英國代議政制在香港發展，乃至選舉規則的設定，立法會的問責功能基本上是面對香港商界，以及在中共容許處理的議題上。故香港自 2003 年起爆發的大型社會運動，所提出對特首和立法會選舉實行雙普選的訴求，中共可謂對相關的訴求視而不見。其原因為中共的權力觀與中國傳統帝皇的權力觀如出一轍，需握有掌管天下的權力，故若在香港實施具英、美意義的選舉制度，即視同於將權力拱手相讓。這也是原本生活在英式政治秩序下的香港人，在主權移交後轉為中國式政治秩序下生活而造成水土不服。香港人一次又一次在中共訂下的《基本法》規則中，向中共提出普選訴求。對中共而言，卻是一次又一次對其管治權威的冒犯。說到底，向沒有法治和問責制的政權爭取法治、問責制，甚至乎民主選舉，實無異於緣木求魚。到最後，中共直接在香港實施《國安法》，將《國安法》置於《基本法》之上，可謂將中國的管治方式直接移植到香港。在惡法當前，香港社會萬馬齊喑。或許，中共指的二次回歸，是將香港的社會回歸至中國式政治秩序生態之內。至少在親中學者如程潔、閻小駿、田飛龍、強世功等眼中，批評香港人的人心未回歸。但就香港的遭遇看來，這種人心的回歸，是要放棄普世的法治觀與對政府問責的權利。現在的香港社會，無疑已經人心回歸了。

第五章 結論



Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 在其著作《民主轉型與鞏固的問題：南歐、南美和後共產主義歐洲》中，曾就香港的「一國兩制」提出以下問題：

「1984年「一國兩制」的最初表述及協定承諾，從1997年7月1日起，香港現存的法律、經濟、社會和政治制度保持50年不變，這很好地說明了不具有國家地位的民主化的局限性。如果我們以一個國家政權來替代一個國度，它就變成了這麼一種證據，即決定什麼類型的政治制度的最終權力操控在國家的手中。中華人民共和國出於其自身的考慮，特別是為了和澳門，尤其是臺灣實現統一的計劃，可能會在一定程度上給予香港特別行政區自主性和自治地位，但是這個決定權最終掌握在中國政府手中。(孫龍等 (譯)，Juan J. Linz & Alfred Stepan (原著)，2007：18-19)」

Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 早已預測香港向中共爭取民主的侷限性。就正如本論文的引用金耀基的理論指出，「行政吸納政治」是一個逐步擴大吸納社會精英的系統，到最後精英需轉型完成與大眾的整合，繼而步向民主化。惟要完成這個過程，最終還須看上層的政治結構誰屬。如是英國，因為英國在政府、法治，以及問責制均發展成熟，故香港或可選擇如新加坡或蘇格蘭般。惟中國的政治秩序，仍停留在法治落後的階段，而其政體本身亦未民主化，故不可能在無民主的政體中產生受其控制的民主政府。本論文引述李柱銘爭取建立香港終審法院的故事，最後中共仍堅持須將全國人大常委員會置於終審法院之上，這個情境和 Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 提出的問題如出一轍。

本論文透過福山的政治發展理論，重構香港的政治發展歷程。從英國殖民在香港建立英式的政治秩序，到主權移交後習慣在英式的政治生活的香港人，在中國式的政治秩序下造成水土不服。而在主權移交前和後，香港社會存在一個客觀的事實，就是在英治時期的香港是一個持續政治安定的社會。而主權移交中國後，香港持續政治安定的社會被中國破壞。若將香港發生的大型遊行事件，視作香港公民社會一次又一次向中共提出訴求，迎來的結果就是中共一次又一次對公民社

會的打壓。本論文引述福山之著作中，福山不斷在論述中國政治發展的章節向讀者重複，中國為從未發展出真正的法治的文明……法律被視是人為工具的一種，政府只是以法律來行使權威與維持公共秩序(Fukuyama, 2014: 357)。從中共開始計劃接管香港至今，中共一次又一次重新詮釋其創作之《基本法》，這亦再一次藉由香港，引證中國至未發展出法治的觀念的景況。故「一國兩制」只是中共提出的機巧文字，與中共憲法中第三章第六節所謂的民族自治區無異。香港佔中發起人戴耀廷(2012: 133-138)在其法學的著作中指出，中國至今仍無具憲政視野的領袖。即中國的政治制度需先做到「以法限權」，再做到「以法達義」。戴的觀點和福山幾乎一致。

第一節 研究貢獻

透過福山的政治發展理論以及香港的歷史經驗，本論文再一次驗證中國的政治秩序並無現代意義的法治觀念。中共的法治，只是其政治意志，或其意圖的工具而已。該工具以維護中共統治為目的，可隨時按統治者的意志改變其釋義。故在中國的法治只是統治者一念之間的施捨。就正如在香港雨傘運動期間，香港有不少所謂支持民主的溫和學者或政治人物，不斷在媒體公開呼籲香港人「唔好激嬲共產黨⁵⁶」。先不論這句話的是否如香港政論家李怡批評般，是中國奴性文化的展現。反而，這些所謂學者、政客正正道出香港的政治現實，就是在中國治下，香港不可能發展民主，以影響其統治及控制香港。彭定康在出任香港的港督時，已洞悉中國法治觀的底蘊。

彭定康與魯平在談及李柱銘時提到法治的問題。魯平說：「我們也有法治啊。」彭君回答：「不，你們那是以法管治。」魯平問：「意為如何？」彭君以其擔任英國環境大臣的經驗作例，表示其在任期間經常受到來自法庭的法律挑戰，甚至有時其意見會被駁回，我無法總是知曉是我贏了還是輸了。儘管身為政府的大臣，法律對我也是一視同仁。彭君不確定魯平是否相信他的話，或許對魯平而言只會

⁵⁶ 意即：不要惹中共生氣。

認為英國的制度「有夠瘋狂」⁵⁷。



本論文除透過福山的政治發展理論和香港的歷史，瞭解到英、美主流的法治觀念與中國的所謂法治觀有天差地別之異外。在問責制方面，英屬香港政府在吸取「六七暴動」的教訓後，以「行政吸納政治」的方式，逐步擴大香港各階層參與政治的機會，並主動針對社會發生的問題對症下藥。例如港督麥理浩成立的廉政公署，就是針對當時香港貪污嚴重的社會風氣。過程中，香港皇家警察兩名英籍總警司葛柏(Peter Fitzroy Godber)和韓德(Ernest Percival Hunt)，均觸犯《防止賄賂條例》而被判入獄。葛柏縱使在被起訴後逃往英國，亦被英國的司法單位逮捕。可見在英屬香港政府管治時的問責制，是面向香港大眾的，並積極面對社會問題。亦難怪在英國治下的香港，能如金耀基所言：「社會迎來持續的政治安定。」

而在中華人民共和國治下的香港，當中不少由中共任命的特區政府官員，除事涉失德、違法爭議等事而未被問責外，就算是因施政失誤而導致大型的社會運動爆發(如例 2019 年《犯逃條例》立法)，中共的態度亦係支持特區政府，事後如董建華、梁振英等更被加官進爵，晉身如全國政協副主席的地位。這某程度也說明，中共認同特區政府的施政，同時亦准許特區政府以鎮壓香港公民社會方式，換取暫時的社會安定。就正如親中的學者們指，香港人人心未回歸，乃至於中共不能取信香港。在中共的眼裡，有問題的永遠是出在被統治的一方。中共以鎮壓代替問責以解決社會問題，及後以律令或行政手段使被統治的人馴化。而現在《港區國安法》的實施與立法會選舉制度的變更，即為中共馴化港人的手段。也就是說，在中共統治香港的那一刻起，英屬香港政府所建立的問責制度，縱使未能與英、美已民主化的國家比擬，但這個不完整的問責制，相比起中國似有還無的問責制度，英屬香港政府遺留下的可問責制比中國本身的問責制，更能體現在「可」問責制的功能上。總括而言，本論文透過中國統治香港的例子，歸納出中國仍未發展出具現代意義的「法治」與「問責制」。而以中國承諾香港民主普選的例子作為告誡，面對中共提出諸如「民主」、「法治」與「問責制」等西方政治辭彙時，務必謹而慎之。在中式的政治秩序裡，只有征服、統治與馴化才是真的。

⁵⁷ Patten, Chris. (2022). "The Hong Kong Diaries ".引述自 1992 年 10 月 21 日中的段落。

參考文獻



壹、中文

一、專書

王飛凌（2018）。《中華秩序：中原、世界帝國與中國力量的本質》。新北市：八旗文化。

王鳳超（2020）。《香港政制發展歷程（1843－2015）修訂版》。香港：中華書局。

孔煥烽（2022）。《邊際危城：資本、帝國與抵抗視野下的香港》。新北市：左岸文化。

何明修（2019）。《為什麼要佔領街頭？從太陽花、雨傘，到反送中運動》。新北市：左岸文化。

金耀基（2013）。《中國政治與文化增訂版》。香港：牛津大學出版社。

余汝信（2012）。《香港，1967》。香港：天地圖書有限公司。

余繩武、劉存寬主編（1994）。《十九世紀的香港》。香港：麒麟書業有限公司

呂大樂（2015）。《香港模式：從現在式到過去式》。香港：中華書局。

香港觀察社（1982）。《觀察香港》。香港：百姓半月刊。

馬嶽編著（2012）。《香港80年代民主運動口述歷史》。香港：香港城市大學出版社。

馬嶽（2013）。《港式法團主義：功能界別25年》。香港：香港城市大學出版社。

馬嶽編著（2020）。《反抗的共同體：2019香港反送中運動》。新北市：左岸文化。

孫中山（著）、陳錚（編）（1985）。《孫中山全集第七卷》。北京：中華書局。

孫本初（2006）。《新公共管理（含概要）》。台北：一品大化。

- 陸恭蕙（2011）。《地下陣線：中共在香港的歷史》。香港：香港大學出版社。
- 許家屯（1993）。《許家屯香港回憶錄上卷》。香港：香港聯合報有限公司。
- 張家偉（2012）。《六七暴動，香港戰後歷史的分水嶺》。香港：香港大學出版社。
- 張家偉（2022）。《英國檔案中的香港前途問題》。香港：香港城市大學出版社。
- 黃海（2017）。《香港社會階層分析》。香港：商務印書館。
- 黃毓民編（2020）。《下民易虐上天難欺：從己亥事變到庚子暴政之權奸賣港實錄》。香港：普羅政治學苑有限公司
- 曾銳生（2007）。《管治香港：政務官與良好管治的建立》。香港：香港大學出版社。
- 鄧小平（1993）。《鄧小平文選第三卷》。北京：人民出版社。
- 齊禧慶（2022）。《正道：民建聯三十年》。香港：中華書局。
- 蔡子強、馬嶽、陳雋文（2021）。《特區選舉：制度與投票行為》。香港：香港城市大學出版社。
- 閻小駿（2015）。《香港的治與亂：2047的政治想像》。香港：三聯書店
- 劉蜀永主編（1998）。《簡明香港史》。香港：三聯書店
- 蕭國健（1990）。《香港前代社會》。香港：中華書局
- 戴耀廷（2012）。《憲政·中國：從現代化及文化轉變看中國憲政發展》。香港：香港大學出版社
- 顧汝德（2019）。《失治之城：掙扎求存的香港(第二版)》。香港九龍：天窗出版。



二、期刊論文

張仕賢（2014）。〈評大陸《一國兩制白皮書》—兼論港澳社會情勢〉，《展望與探索》12(7)：8-14。

三、專書譯著

王皖強、黃亞紅（譯），Frank Welsh（原著）（2015）。《香港史：從鴉片戰爭到殖民終結》。香港：商務印書館。

孫龍等（譯），Juan J. Linz & Alfred Stepan（原著）（2008）。《民主轉型與鞏固的問題：南歐、南美和後共產主義歐洲》。杭州：浙江人民出版社。

黃芳田（譯），Jan Morris（原著）（2017）。《香港：大英帝國的終章》。新北市：八旗文化。

睿容（譯），Niall Ferguson（原著）（2013）。《帝國：大英世界秩序興衰以及給世界強權的啟示》。新北市：廣場出版。

四、編著論文

中園和仁（1997）。〈歸還中國後的香港—關於中央政府與特別行政區政府的關係〉，許光泰（主編），《香港回歸與大陸變局》，頁 59-71。臺北市：國立政治大學國際關係研究中心。

金耀基（1982）。〈行政吸納政治：香港的政治模式〉，刑慕寰、金耀基合編（1985年），《香港之發展經驗》，頁 3-17。香港新界沙田：中文大學出版社。

張楚勇（2016）。〈民主帶來不穩定？對十種流行誤解的回應〉，馬嶽（主編），《民主十問》，頁 52-69。香港：香港城市大學出版社。

葉健民（2017）。〈一國兩制怎麼了〉，葉健民（主編），《特區管治的挑戰》，頁 2-14。香港：香港城市大學出版社。



五、學位論文

程妍琪 (2018)。《招商局在香港發展的研究 (1949-1999)》。香港：香港科技大學，哲學碩士論文。

六、統計資料庫

香港特別行政區政府房屋署 (2023)。〈公營房屋實質建屋量〉。

香港特別行政區政府統計處 (2021)。〈2021 人口普查，主題性報告：居於分間樓宇單位人士〉。

香港中文大學傳播與民意調查中心 (2020)。〈「香港民意與政治發展」意見調查〉。

香港民意研究所 (2022)。〈市民對香港特區政府的信任程度〉

香港民意研究所 (2022)。〈彭定康、董建華、曾蔭權、梁振英、林鄭月娥及李家超評分比較〉

陳韜文、鍾庭耀著。 (2003)。〈反 23 與反董是 7.1 遊行的共同目標〉。香港大學民意研究計劃。

七、報紙（若為社論、短評、通訊稿或作者匿名，則以報社取代作者）

AM730 (2015)。〈不存在未實施便修改 李飛：831 決定長期有效〉，《AM730》, 6 月 1 日。港聞版。

明報 (2012)。〈詹培忠指「有股力量」協調 「離不開中、西環」〉，《明報》, 8 月 1 日，港聞版。

明報 (2010)。〈名嘴封咪 傳廣告收入大減〉，《明報》，4 月 28 日。

林劍 (2019)。〈【區議會選舉】泛民議席多 2003 年逾倍 馬嶽：離立會過半行近一步〉，《香港 01》，11 月 28 日，01 政情。

星島日報 (2014)。〈戴耀廷宣布提早佔中〉，《星島日報》，9 月 28 日。

麥燕庭(2022)，〈歐盟報告指香港已轉向獨裁〉。《法國國際廣播電台》，5月23日，港澳台。

壹週刊 (2004)。〈黃毓民：有人逼我收口〉，《壹週刊》，5月13日。

黃康顯 (2005)。〈港府須巧妙調控樓市〉，《大公報》，6月29日，評論版。

黃毓民 (2013)。〈普羅之聲：由「和理非」到「和理非非」〉，《太陽報》，2月28日。

葉鈞頌 (2016)。〈【立法會選舉回顧】解構比例代表制 歷屆對誰最有利？〉，《香港01》，9月4日，01觀點。

頭條日報 (2020)。〈(全文)張曉明：國家安全底線愈牢 “一國兩制” 空間愈大〉，《頭條日報》，6月8日，港聞版。

八、網路資料

BBC(2014年9月29日)。香港警方：周日共發射87枚催淚彈。

https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/09/140929_hong_kong_police。

BBC(2014年10月21日)。港府與學聯對話結束 重大原則仍存爭議。

https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/10/141021_hongkong_dialogue。

BBC(2016年11月4日)。中國人大將就基本法104條釋法。

http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2016/11/161104_hk_basic_law_interpretation。

BBC(2018年8月14日)。「港獨」陳浩天爭議中演講 批評者目標何在。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-45179011>。

BBC(2019年6月15日)。香港逃犯條例遊行：民陣稱近200萬人參與，再次破紀錄。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/live/chinese-news-48634220>。



BBC(2019 年 7 月 9 日)。逃犯條例：香港特首提「壽終正寢」論但爭議猶在。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-48918155>。

Now 新聞(2014 年 4 月 6 日)。饒戈平：香港可試用國家安全法。

<https://ynews.page.link/1rhJK>。

SBS 中文(2018 年 03 月 22 日)。【時事百寶箱】香港集體談判權如何胎死腹中。

<https://www.sbs.com.au/language/chinese/zh-hant/podcast-episode/news-encyclopedia-how-hks-collective-bargaining-right-was-abolished/6f5lmyumr>。

TVBS(2017 年 06 月 29 日)。習近平接見梁振英 肯定工作表現。

<https://news.tvbs.com.tw/world/741527>。

中央社(2019 年 5 月 9 日)。陸委會：逃犯條例有威脅 即使通過也不同意移交。

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905090305.aspx>。

中央社(2021 年 3 月 1 日)。港交所擬改革股票組合 恒指中資股占比將更重。

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103010189.aspx>。

中央社(2023 年 2 月 6 日)。香港國安法上路後最大案開審 47 泛民人士 百人排隊等旁聽。<https://www.cna.com.tw/news/acn/202302060172.aspx>。

明報(2014 年 10 月 15 日)。【短片】6 警拖示威者到黑角拳打腳踢 4 分鐘。

<https://news.mingpao.com/ins/%e6%b8%af%e8%81%9e/article/20141015/s00001/1413331518990>。

東網(2016 年 7 月 29 日)。確認書風波不斷 政黨示威批選管會政治審查。

http://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20160729/bkn-20160729155244951-0729_00822_001.html。

東網(2023 年 3 月 20 日)。移民潮未止 本港人口連降 3 年。

https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20230320/bkn-20230320033006827-0320_00822_001.html。

香港電台(2022 年 4 月 27 日)。各級法院約 2100 宗反修例案件約 83%已結案。

<https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1645908-20220427.htm>。



香港特別行政區政府新聞公告(2000 年 5 月 4 日)。香港為世界第一繁忙貨櫃港。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/200005/04/0504174.htm>。

香港特別行政區政府新聞公告(2002 年 4 月 17 日)。行政長官介紹問責制方案。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/200204/17/0417136.htm>。

香港特別行政區政府新聞公告(2003 年 5 月 15 日)。行政長官立法會答問大會答問

全文。<https://www.info.gov.hk/gia/general/200305/15/0515209.htm>。

香港特別行政區政府新聞公告(2003 年 7 月 5 日)。行政長官就《基本法》23 條立法
發表講話。<https://www.info.gov.hk/gia/general/200307/05/0705152.htm>。

香港特別行政區政府新聞公告(2003 年 7 月 7 日)。行政長官董建華發表聲明。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/200307/07/0707015.htm>。

香港特別行政區政府新聞公告(2019 年 2 月 13 日)。香港與其他地方在刑事事宜相
互　　司　　法　　協　　助　　方　　面　　的　　合　　作　　。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/201902/13/P2019021300331.htm>。

香港特別行政區政府新聞公告(2019 年 6 月 16 日)。政府回應遊行。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/201906/16/P2019061600738.htm>。

陳志芬(2015 年 3 月 3 日)。吳秋北：續爭取提出國安法引入香港意見。BBC。

https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/03/150303_hongkong_national_security。

黃子華(2003 年)。無炭用。影片連結：https://youtu.be/M7XGg_g_Mc4。

新華網(2019 年 11 月 14 日)。習近平：止暴制亂 恢復秩序是香港當前最緊迫的任
務。http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/14/c_1125233663.htm。

新華網(2019 年 11 月 6 日)。韓正會見香港特別行政區行政長官林鄭月娥。

http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/06/c_1125200904.htm。

鳳凰網(2007 年 06 月 19 日)。魯平：我為什麼怒斥彭定康為千古罪人。

https://news.ifeng.com/special/decode/200706/0619_1305_137745.shtml。

端傳媒(2016 年 6 月 21 日)。專訪周永新：香港政府得罪年輕人，激怒中年人，失去

老年人。<https://theinitium.com/article/20160621-hongkong-nelsonchow/>。

關鍵評論(2021 年 12 月 20 日)。2021 立法會選舉：投票率創新低，90 議席建制派壟斷，僅 1「自稱非建制」當選者。<https://www.thenewslens.com/article/160469>。

鏗鏘集(2019 年)。721 元朗黑夜。影片連結：<https://youtu.be/F-ne3dmMKIE>。

九、其他官方或非官方文件

香港立法局（1992）。〈總督施政報告〉。

香港立法會保安事務委員會和司法及法律事務委員會（2003）。〈基本法第二十三條公眾意見匯編研究組〉。立法會 CB(2)2450/02-03(01)號文件。

香港立法會秘書處資料研究組（2021）。〈自置居所對香港社會經濟的影響〉。

貳、英文

一、專書

Carroll, John M. (2007). *A Concise History of Hong Kong*. United States of America: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Cheng, Joseph Yu-shek. (ed). (2005). *The July 1 Protest Rally: Interpreting a Historic Event*. Hong Kong: City University of Hong Kong Press.

Endacott, G.B. (1964). *Government and People in Hong Kong 1841-1962*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Endacott, G.B. (1973). *A History of Hong Kong*, Hong Kong: Oxford University Press.

Friedman, Milton., & Friedman, Rose., (1979). *Free to Choose*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Fukuyama, Francis. (2011). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: FARRAR, STRAUS AND GIROUX.

Fukuyama, Francis. (2014). *Political Order And Political Decay: From the industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: FARRAR, STRAUS AND GIROUX.

Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. London: Harvard University Press.

Hobbes, Thomas. (1909). *Hobbes's Leviathan: reprinted from the edition of 1651*. London: Oxford University Press.

Hughes, Richard. (1968). *Borrowed Place, Borrowed Time: Hong Kong and Its Many Faces*. London: André Deutsch.

Lau, Siu-kai. (1982). *Society and Politics in Hong Kong*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press.

Locke, John. (1698). *Two Treatises of Government*. London: Awnsham and John Churchill.

Marshall, Geoffrey. (1984). *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*. New York: Oxford University Press.



Miners, Norman.(Author). (1998). *The Government and Politics of Hong Kong*. Hong Kong: Oxford University Press.

Patten, Chris. (1998). *East and West*. Toronto: McClelland & Stewart Inc.

Patten, Chris. (2022). *The Hong Kong Diaries*. London: Allen Lane.

Przeworski, Adam., Stokes, Susan C., Manin, Bernard eds. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.

Thatcher, Margaret. (1993). *The Downing Street Years*. London: HarperCollins.

Tsang, Steve eds. (1995). *A Documentary History of Hong Kong: Government and Politics*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Woodhouse, Diana. (1994). *Ministers and Parliament: Accountability in theory and practice*. New York: Oxford University Press.

二、期刊論文

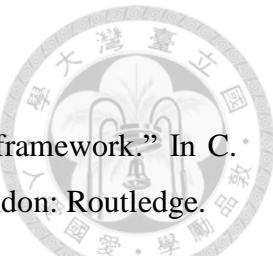
Cheng, Jie. (2009). “The Story of A New Policy.” *Hong Kong Journal*, July 2009, available at http://www.hkjournal.org/archive/2009_fall/1.htm

Goodstadt, Leo F. (2000). “China and the Selection of Hong Kong's Post-Colonial Political Elite.” *The China Quarterly*, 163: 721-741.

Lee, Francis L. F., Edmund Cheng, Samson Yuen, Gary Tang. (2021). “Dynamics of tactical radicalization and public receptiveness in Hong Kong's Anti-Extradition Bill Movement.” *Journal of Contemporary Asia*, 2022, 52 (3): 429-451.

Lowe, Kate., & McLaughlin, Eugene. (2015). “Caution! The bread is poisoned: The Hong Kong mass poisoning of January 1857.” *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 43 (2): 189-209.

Mulgan, Richard. (2020). “Accountability: An Ever-Expanding Concept?” *Public Administration*, 78 (3): 555-573.



三、編著論文

- Dubnick, Mel. (1998). "Clarifying accountability an ethical theory framework." In C. Sampford & N. preston(ed.), *Public sector ethics*, pp.68-81. London: Routledge.
- Jones, Carol. (1999). "Politics postponed: law as a substitute for politics in Hong Kong and China." in Kanishka Jayasuriya (ed), *Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal institutions*. Routledge.

四、研討會論文

- Uhr, J. (1992). "*Public Accountabilities and Private Responsibilities: The Westminster World at the Crossroads*", presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, 3-6 September 1-16.

五、報府報告

- Hong Kong Government. (1967). "*Kowloon Disturbance 1966-Report of the Commission of Inquiry*" Hong Kong, Government Press.

- Government of the United Kingdom. (2022). "*The Six-Monthly Report on Hong Kong 1 July to 31 December 2021*" London, Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs.

六、網路資料

- BBC. (2010, January 9). How China is Ruled. Retrieved from http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/in_depth/china_politics/government/html/7.stm

- BBC. (2012, January 10). Salmond calls for independence referendum in 2014. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-16478121>

- Crovitz, L. Gordon. (2014, October 27). Beijing's Hong Kong Disinformation. *WSJ*. Retrieved from <https://shorturl.at/tATV8>

Grundy, Tom. (2017, October 16). In Full: Top int'l lawyers condemn Hong Kong's jailing of democracy activists as 'a serious threat to the rule of law'. *Hong Kong Free Press*. Retrieved from <https://hongkongfp.com/2017/10/16/in-full-top-intl-lawyers-condemn-hong-kongs-jailing-of-democracy-activists-as-a-serious-threat-to-the-rule-of-law/>

Reporters Without Borders. (2023). *2023 World Press Freedom Index*. Retrieved from <https://rsf.org/en/index>

Tharoor, Ishaan., & Wan, William. (2014, October 3). Hong Kong's battle lines harden after mob attacks protesters. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/10/03/hong-kongs-battle-lines-harden-after-mob-attacks-protesters/>

Transparency International. (1996, 2003, 2014, 2019, 2022). Corruption Perceptions Index. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/>

White House Gov. (2020, July 14). The President's Executive Order on Hong Kong Normalization. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidents-executive-order-hong-kong-normalization/>

World Bank. (1996, 2003, 2014, 2019, 2021). Worldwide Governance Indicators. Retrieved from <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

World Justice Project. (2015, 2019, 2022). WJP Rule of Law Index. Retrieved from <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>