

港府連番受挫 見政制設計缺陷

【明報】 | 25 January 2019

近期特區政府在處理長者綜援、三隧分流問題上連番受挫，引起社會關注。有人擔心民粹主義抬頭；有人認為這一屆政府施政作風有問題；也有人憂慮我們的政治領袖們從此權威、公信力大打折扣。

當然，我們必須明白，民粹主義在香港並非新生事物。過去很多人受到反對派常用的戲劇性政治行為所影響，有種錯覺以為只有他們才會口頭掛着市民大眾之名，阻礙政府施政。我說是錯覺，原因之一是建制派（註）的民粹傾向其實一直有過之而無不及，尤以「愛國建制」更為明顯，在地區議會經常施展這種手段。同樣重要的是，反對派在議會上阻撓政府，要偷襲成功往往需要建制「蝦碌」或「擺烏龍」；沒有後者的「無心之失」，反對派的「破壞力量」其實十分有限。

至於批評今屆政府施政作風有問題，這又回到特區政府的特殊處境——它在議會內並無固定的支持力量。是否領導們處事圓滑一點便可排除萬難，實屬見仁見智，不過我個人就很難想像，現在鬧出事情純粹是因為技巧不足。而關於政府權威衰落，則似乎是一個每一屆特區政府都遇上的問題，支持度出現逆轉（梁振英政府可能是唯一例外，因為從頭到尾都是在低位徘徊），只是或遲或早的問題，歷屆政府無一倖免。如果這個現象仍值得進一步研究的話，那將會是關於究竟哪一種議題是觸發政府的支持度大跌的轉折點。

香港特區政治設計 耐人尋味

這句話說來有點老套，但問題確實是制度性的。過去很多人會以反對派「有權無責」為解釋，分析我們的議會政治的缺點。但銀元總有兩面，單只是一面出現問題，不足以令香港議會政治變為當前所見的面貌。以往的討論，長期忽略了為何「愛國建制」投入民粹政治也樂此不疲。問題不是他們不應反對特區政府（這是監督的角色），而是究竟有無一份「執政意識」，真真正正的從一種好好管治香港的視野，發展出政治理念、主張與政策建議呢？他們原來的角色是特區政府施政伙伴，但有做好嗎？情況就是「愛國建制」所言「有辱無榮」，跟政府合作沒有好處？還是他們在特別行政區如此不健全的政制底下，變得愈來愈懶惰呢？

香港特別行政區的政治設計，其實相當耐人尋味。設計的藍圖似乎假設特首可以單人匹馬，主持大局。這樣的想法背後，可能只建基於一種對非政治化的迷信。1997年之前港英殖民統治的一大特點，就是非政治化。北京在1980年代以為將來的特別行政區會繼承之前非政治化的體制和環境，同時只要保得住安定繁榮，便不會出現很多政治訴求，大致上維持舊有的政治安排便可令社會暢順運作。而這種迷信也包括了視公務員隊伍為一部機器，他們不過問政治（或可避開政治問

題)而憑着程序理性,有效地推行各種政策及政府服務。從這個角度來看,香港的政治只是行政管理,所以就算特首沒有自己的班底,亦一樣可以有效施政。

與此同時,藍圖的設計又存在它的「潛議程」——對選舉政治、議會政治、政黨政治的排斥。如果說在處理香港前途的過程中,香港人提防中共在1997年後破壞原來的自由生活、資本主義經濟,北京又何嘗不是對於將政治權力全部交出懷有戒心,擔心回歸後香港的政治局面有可能出現一些不確定的狀況?所以,北京高度自覺要避免出現「議會主導」的情況。假如政治權力的分配完全受民主選舉所決定的話,它可能無法有效地支配大局。

基於對選舉政治、議會政治、政黨政治的抗拒,北京似乎打從一開始便放棄了正式「落場」,在香港社會以一般市民大眾最為接受的方式,通過競爭的過程,跟各種反對或抱着抗拒態度的勢力進行「競賽」,在過渡期間及回歸後積極爭取群眾支持。這樣的做法可能是基於對形勢的判斷(例如由於香港的歷史背景,社會廣泛存在抗共的情緒和心理,要全面出擊爭取支持,有一定的難度),也可能是跟北京所熟悉的統戰方法格格不入。

但無論是什麼原因,所謂的建制基本上有限度地投入需要面向廣大群眾的「政治競技場」,他們不是不搞群眾工作、爭取支持,但一直在「顧全大局」的前提下,難以「去得太盡」,以致他們的群眾工作所面向的社會面,有所限制。在許多具爭議的議題(尤其是政治議題)面前,始終要選擇適當的立場。而這多多少少會對其政治形象(例如是否一種有獨立思考的聲音)、公信力打個折扣。結果是他們在過去30多年來一直都很努力,但卻難以在全香港層面上有效地建立廣泛的認同、支持,贏取民心。在固定的社會群眾基礎上,他們做到團結、鞏固;但要打入其他圈子,則一直未有重大突破。雖未至於原地踏步,但至今仍無法取得壓倒性的優勢。以其財力物力而言,他們的成績跟其資源和投入,實在不成比例。

建制派經常進退維谷左右兩難

上一段所描寫的香港政治格局,大大限制了建制派的發展。一方面,其實連他們也沒有機會成為執政黨。如劉兆佳教授所言:「正由於沒有『執政黨』,而政府對政黨有所抗拒,幾乎所有的政黨都具有不同程度的、缺乏長遠發展前景的『永久的反對派』的特質.....在沒有明顯政治『希望』的環境中,政黨和其黨員容易變得憤懣不平,從而言行愈趨偏激。當政府權威低落,民情又趨於偏激時,政黨的激進化的情況會更為明顯,而政黨與政府及行政與立法的關係也會變得緊張。」簡而言之,「在不同程度上,香港的政黨其實都是『在野黨』以至『反對黨』」。而他所描寫的情況並不限於反對派,而是同樣可以應用到建制派身上。

另一方面,前面所提及的「政治議題必須靠邊」的限制,在有意無意之間將這些建制政黨、民間社團推向民粹主義味道濃厚的「成功爭取」路線。在一些鬧得熱哄哄的社區話題上,他們不單止很難放棄介入其中的機會,而且必須推向一種表現

得很堅持、絕不退讓姿態：無論是什麼事情，總之要追究責任、尋求賠償；無論是什麼題目，一不能加價，二不可減少政府資助。於是他們想盡辦法在所謂的民生議題上爭取表現，結果是大搞民粹。

但與此同時，他們又無法擺脫作為建制派的雙重性格。在大罵政府的同時，他們的姿勢又不能擺得太硬，批評也不能去得太盡。然而，若表現得太明顯是留有餘地的話，則又怕失去群眾，給對手搶盡風頭。這種雙重性格既要求他們走入群眾，可是又要適度的批評（同時又保護）特區政府。這種政治手段往往令他們難以建立一個有公信力、能獨立監督政府施政的形象。假如他們要真的走群眾路線，便很難事事手下留情，留有餘地；太明顯為政府護航，便會失去群眾支持。可是，若他們的言行跟反對派沒有明顯分別，那不是失去了作為建制派的意義嗎？正是因為他們的特別處境，建制派經常表現得進退維谷、左右兩難。

今時不同往日 建制派要考慮選舉政治

以上所講，並非新的現象。上世紀 70 年代親中陣營要配合「愛國反霸」路線時，也很自覺不要對港英殖民政府造成太大衝擊，於是在勞資衝突上較為克制。現在，身分更是建制的一部分，那就更需要「適可而止」。問題是今時不同往日，建制派亦要考慮選舉政治；太偏重於護航，就等於「政治自殺」。他們既然不是「執政黨」，所以必須透過選舉才可以提升政治能量，對特區政府作出無條件的護航，結果可能是賠了夫人又折兵。建制中人應該如何自處（意思是為自己的政治前途打算），並不容易取得平衡。

香港的政治制度設計，嘗試壓抑某些政治發展。那套想法既低估了去殖民化所釋放出來的政治能量（例如政治授權、政治合法性成為了重要的議題），同時也錯誤地評估 1997 年後維持非政治化環境的難度。在防止反對派通過掌握議會權力而操縱特區政府的同時，也否定了建制派成為「執政黨」的機會。當年北京大概沒有想過，原來這樣的制度設計會將「愛國建制」推向「成功爭取」型民粹主義路線。諷刺地，這樣的建制幫不了特區政府的忙，反之這是未有計算在內的政治矛盾。從這個角度來看，近期所發生的連串事件，不是孤立個別例子，而是香港政治發展的制度性問題。

註：所謂建制，其實分開為兩翼，這跟一國兩制的佈局有關。一方面，一國兩制的成功有賴資本主義得以維持，所以資產階級乃重要合作伙伴；另一方面，一國兩制需要有愛國力量協助實踐，制約反對力量。本文的分析主要集中在「愛國建制」方面。

Website: <https://www.eduhk.hk/main/wp-content/uploads/2019/01/190125-MP-Lui-Tai-lok.pdf>