

修例風波如何一石激起千重浪

過去一年究竟發生了什麼事，使今天的香港變成悲情及動亂城市，令中央政府要直接引入港區國安法？

林鄭月娥特首問：「我們有能力在立法會通過任何維護國家安全的法律嗎？」（《明報》5月25日報道）那為何一個受北京信賴的特區班子，和已由建制派佔大多數的立法會（本屆是42席），竟無法按原來《基本法》第23條要求，自行就國家安全立法？說白了，在於一直未能妥善處理民心問題，修例風波後更甚。

一切源自修例風波 有如破堤引洪

去年6月爆發的反《逃犯條例》修例抗爭，徹底地改寫了香港和「一國兩制」的命運。修例藉陳同佳涉在臺灣殺人案促使，反政府陰謀論認定，一切乃為遏制港人自由的部署，但我寧信是遠況和近事的悲劇巧合。

表面上看，修例旨在堵塞長年漏洞，模式為國際慣用，又可同時解決陳同佳案，可謂一石多鳥。但這屬內向思維。香港與內地任何引渡安排，皆涉及「兩制」不同的司法制度；而香港作為中華人民共和國特區與台灣作出安排，也迴避不了「兩岸」政治及「一中」爭議。政治敏感度不足，思慮不周，時機不利，故修例建議一出台，便如破堤引洪。泛民拿作主打議題，法律界大為質疑，工商界反彈，且令香港即時捲入美中角力和台灣大選的政治漩渦中，內外矛盾合體遂一發不可收拾。

政府把修例與陳同佳案綑綁，形同定下死線，陷於被動，難以用時間換取空間，理順民情。在泛民拖延成立法案委員會下，政府拿法案直上立法會大會審議，反讓懷疑的民眾以至國際社會相信，快刀斬亂麻背後必有重大圖謀，而當北京視反修例為外國陰謀時，遂成完美的政治風暴。

危機處理進退失據 一子錯滿盤皆落索

由早期泛民抗議，演變成以數十萬至百萬人計的市民抗爭，原初不為一般「和理非」市民認同的暴力抗爭、破壞並焚燒公物、衝擊特區和中央權力機構，及毀壞國旗國徽等行為，竟逐漸「主流化」，年輕人一面倒反政府，顛覆特區政治生態。

過程中，若主事者處置得宜，群情不至如此洶湧。形勢急變，覆水難收，攪炒論述固然在推波助瀾，但也跟政府態度和手法有關，它當時是否「只知勝而不知敗」致「必害其身」呢？當法律界嚴重質疑及社會反彈時，政府本應及早思考另案或退路，最佳做法是把陳同佳案抽出，與台灣商討如何特事特辦，這樣修例之事便可從長計議，退一步海闊天空。但特區政府和中央官員因認定外力介入，遂以對外的政治凌駕對內的政治，結果兩者皆失。

政府進退失據，先在於錯估形勢而貿然修例，繼而不及時調整步伐，三而去年6月中為勢所迫「擱置」修例卻不肯放下身段，拖延至9月政情暴力化才收回法案，犯了政治人皆知「擠牙膏式」回應之大忌，且一早便否決成立法定調查委員會，放棄確立真相、社會和解的機會，致威信流失，成為最大輸家。

一場或可藉果斷降溫暫時止血的風波，竟因民情找不到寬慰（closure）致火頭愈燒愈烈。抗爭暴力化，法紀受衝擊，當然不能等閒視之，但單靠警察解決不了政治問題，反因其鎮暴行動，產生新的對峙衝突，延續了抗爭的生命力，並令警隊賠上多年來建立的親民信譽。

兩極撕裂下，教育成為戰場，公務員體系及司法機構備受衝擊，各行各業激化，區分黃藍敵我，中央也進入底線思維。危機處理失敗，民心轉向不了，制度付出沉重代價，親痛仇快。

回歸以來三大轉捩點

事物之變總不會無緣無故。「一國兩制」自回歸以來因兩制差異及兩地融合之痛，產生不少矛盾，而民主進程受挫、港人身分困惑，乃當中死結。「佔中」令局面惡化，港人排「內」（地）日甚，中間政治式微，這是大環境。修例成為燎原之星火，雖始料未及，但事後回看，有迹可尋。

北京對港基本政策，自1980年代以來一直未變：即香港不能亂，必須駐軍，並須自行立法維護國家安全；對香港的管治權是完整的，由中央授權特區內部自治，不存在主權治權分割，不存在剩餘權力。北京從不認同西方民主，基本法規定雙普選目標，乃當年的民主派鏗而不捨才爭到，但北京堅持循序漸進、中央對行政長官有實質任命權。

「一國兩制」乃制度妥協，須兼容差異，例外與融合並行，否則水清無魚。普選和國安立法關乎兩制穩定，皆須落實，但回歸後不少人忘記了歷史，形成長期未解之結。

2003年23條立法之爭乃第一轉捩點，不少港人怕失去自由，北京則疑港人不愛國，故引入中央主導的政改五部曲。2014年泛民發動「佔中」，北京強力反制，一場爭普選之運動，異化為泛民跟北京鬥爭、分離主義蔓延的惡性循環。因近年美國策動「圍中遏華」，北京不再視香港政爭為泛民 vs. 建制的博弈，而是有外力插手的政權爭奪戰，這是第二轉捩點。

反修例風波後，北京認定香港失控，「止暴制亂」壓倒一切。泛民對北京勢不兩立，北京視之為美國前哨，且懷疑特區政府及建制派能否駕馭港局，唯有中央上陣，不若從前客客氣氣，此為第三轉捩點。激進抗爭派旨在攪炒、推向懸崖，以刺激國際反應，中央視香港局勢危及國家安全。

幽靈放了出來 理性步入黃昏

修例一石激起千重浪，過去一年香港充滿暴力與仇恨，立場重於真相，理性步入黃昏，幽靈放了出來就回不到過去。信任失落下，官民形同陌路，共識政治瓦解，怎有民氣去尋求革新？

就深層次問題，不應混淆「港人治港」的結構性矛盾和任何地區皆需面對的社會分配問題，派錢買不回政治上失掉的民心。

港區國安法必然予美國「介入」香港，提供進一步輿論和政策台階，香港夾在美中「修昔底德」角力中，政治前景將更為動盪，港人需作好準備。政法界爭議中央立法對「一國兩制」的衝擊，實情卻是「一國兩制」走到今天的困局，驅使北京作出這個並非原來劇本、長遠順逆難料的選擇。

對平民百姓來說，關鍵不在於維護國家安全的原則，而在於細節：是否照搬內地一套還是合乎香港的法律概念、對基本法保障的自由和權利的影響、罪行定義和罰則，及如何執法和審訊等。國安法通過後會是怎樣的香港？是宿命論者所言的「end of Hong Kong」，還是可以重生的火鳳凰？往下去究竟是任由惡性循環牽着走，還是可切實尋找出路？

就算能避過終極式攤牌，不至即時悲劇收場，但維持現狀也只等於長期僵局、悲情戰勝希望而已。當靈魂漸游走出「一國兩制」軀殼，主政者不善於疏導，而抗爭話語充斥着右翼民粹主義的「恐懼的政治」，那麼在生活失常、經濟受創、民主停滯下，處身於夾縫的普羅百姓及年輕一代怎能有自信、看好未來？

真正出路只有一條，就是政治重建、逐步解結，啟動大革新，但以目前的兩極思維及國際形勢看，此路難行，或被笑癡人夢話。若中央寧取北風而非陽光之政策，若抗爭只在乎癱瘓或焦土，若黃藍之間只剩下你死我活，那任何再出發之聲都是徒然，恐懼與無助將噩夢成真。幾百萬平民還是要過生活，香港是其安身立命之家，他們是否接受這種命運？

作者是香港教育大學公共行政學研究講座教授、運輸及房屋局前局長