

目錄

序 | ii

緒言 | vii

第一章 “一國兩制”提出時國內外及香港形勢 | 1

第二章 “一國兩制”的基本內涵與目標 | 19

第三章 “一國兩制”的矛盾、困難和“配套”條件不足 | 69

第四章 過渡期內和回歸以來國內外和香港環境的變遷 | 188

第五章 “一國兩制”實踐的關鍵時刻 | 269

結語 | 324

序

今年是香港特別行政區基本法頒佈二十五周年，也是香港回歸祖國後十八年，距離“五十年不變”的最後一年的 2047 年尚餘三十二年。1997 年香港回歸後國家在香港實踐“一個國家，兩種制度”的方針政策（以後簡稱“一國兩制”），而基本法則是貫徹“一國兩制”的法律手段。回歸十八年以來，儘管圍繞着“一國兩制”和基本法的爭拗不斷，部分香港人尤其是反對派仍然對香港回歸有抵觸情緒，基本法第 23 條有關國家安全的本地立法尚未落實，而香港特區的管治仍是困難重重，但香港在回歸後依然享有不錯的繁榮、穩定和發展卻是不爭的事實。雖然一些西方人士對香港回歸後的情況偶有批評，但國際社會大體上對香港在回歸後取得的進展仍是讚譽有加。總的來說，“一國兩制”作為解決“香港前途”問題的政策是明智的、合適的和體上成功的。

然而，我們也必須清醒的認識到，作為在一個特定的歷史時刻中提出、一項處理一個歷史遺留下來的問題的方針政策，“一國兩制”無可避免要同時兼顧各方面的利益、訴求和立場，也反映了各方勢力較量的過程和結果，因此難免蘊含着一些相互矛盾、難以相容和“不合理”的內容。毋庸諱言，隨着時間的推

移，國際格局、國內局勢和香港社會的不斷變遷，那個旨在保障香港原有的制度和生活方式五十年不變的“一國兩制”和基本法在實踐過程中難免會碰到這樣那樣的問題、困難、新情況和新挑戰，其中有些是回歸前預料得到的，有些則是預見不到的，然而它們都必須在已經定下來的“一國兩制”和基本法的框架內予以應對和解決，頂多在非不得已的時候對那個框架的內容作出輕微的調校。所以，如何在不斷變動的格局下恰當地運用“一國兩制”和基本法來處理問題和應對挑戰，對中央、香港特區政府和廣大香港人都是一個嶄新的、永恆的課題，並不斷地、嚴格地考驗着各方面的智慧、胸襟和勇氣。

我認為，對基本法頒佈二十五年和香港特區成立十八年以來所取得的經驗和教訓進行分析，可以讓我們有機會對“一國兩制”的執行情況做一個初期的梳理和總結，並提出一些必須思考的課題，為如何在“五十年不變”剩餘的歲月中更好地落實“一國兩制”，實踐基本法，促進香港的繁榮、穩定、發展、有效管治和中央與特區的良好關係找尋線索和出路。我也希望本書對於如何處理“五十年不變”後“一國兩制”的去留和調適的問題，也能夠提供一些有用的參考素材。

2014年6月，中華人民共和國國務院新聞辦公室發表了《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》的《白皮書》，¹在2012年中共十八大報告的基礎上，全面描述和總結香港回歸以來“一國兩

1 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》（北京：人民出版社，2014）。又參考本書編寫組編著：《十八大報告：輔導讀本》（北京：人民出版社，2013），特別是當中張曉明的“豐富‘一國兩制’實踐”一文，頁339-347。

制”在香港實踐所取得的經驗和教訓，並莊嚴地和明確地重申和闡明中央的對港政策，尤其突出中央在“一國兩制”下的權力和責任。這份重要文件可以算是中央對香港回歸後“一國兩制”的實踐情況的最權威性論述，旨在重複和進一步說明中央一貫的“一國兩制”的基本原則、戰略目標和核心內容。《白皮書》反復強調“一國兩制”的實踐經驗印證了國家和中央的地位、權力和職責的重要性，批判那些只講“兩制”而忽視“一國”的觀點。《白皮書》無疑是基本法的最佳輔助或補充材料，兩者分別從法律和政策的角度全面闡述國家的“一國兩制”。

我寫這本書的目的，是要探討和分析“一國兩制”在實際實踐時所展示的現象、碰到的困難和衍生的問題。無論是作為一個戰略和一項政策，“一國兩制”所代表的原則、理念和理想一定會與現實情況發生摩擦，尤其是當現實情況本身又處於變動不經的“常態”，而“一國兩制”又需要竭力協調各方面的、往往難以彌縫的分歧。即便在制定“一國兩制”時中央領導人已經充分考慮和衡量了各種可能出現的現實情況，但要完全掌握日後的變化委實不易。因此，“一國兩制”在實踐中所碰到的困難和問題，應該以理性、包容和平常心的態度，實事求是地逐一處理和化解，而不是動輒批評前人缺乏高瞻遠矚或判斷有誤，更不能隨便斷定“一國兩制”不當。本書是以肯定“一國兩制”的擘劃者的睿智和功績為出發點，點出“一國兩制”的一些內在矛盾和它在落實時碰到的一些問題。那些矛盾和問題既源於“一國兩制”的保守性、靜態思維和妥協性，也與基本法頒佈後國際、國內和香港的形勢急速變化有關。本書進而指出那些矛盾和問題的出現在

一定程度上妨礙了“一國兩制”的戰略目標的達到，也為香港的繁榮穩定、中央與特區關係和香港的有效管治帶來困難和障礙。

當那些矛盾和問題越來越明顯而無法迴避的時候，中央和香港各界都試圖提出建議和採取一些辦法來予以應對。不同方面的言論和行動卻又往往相互抵觸，並觸發了頻密的政治衝突和嚴重的社會撕裂，尤其具體反映在圍繞着政制改革的曠日持久的鬥爭之上，而政治鬥爭的衝擊波又難免對社會和經濟發展造成損害。對以上的情況本書也會予以描述。

回歸十八年來，香港仍然有不少人特別是反對派對“一國兩制”的理解與中央的理解不一致。其中一個原因是他們在心理上傾向從“香港本位”的角度來認識“一國兩制”，更重要的原因是香港的反對勢力一直以來刻意從“香港為獨立政治實體”的視角對“一國兩制”作“另類詮釋”，肆意曲解中央對“一國兩制”的說法，並聲稱他們的“版本”才是最“權威”的論述。在回歸後的頗長時間內，本着“不干預”的宗旨，中央對反對派的曲解卻沒有作出批判或糾正，致使反對派的“另類詮釋”在香港大有市場，嚴重干擾了“一國兩制”的實踐，更損害了中央與香港人的關係。當中央後來採取“撥亂反正”的行動時，反而被不少香港人指責為對“一國兩制”的破壞。我在本書中之所以大量引用鄧小平和其他領導人和官員在回歸前的講話，目的在於恢復“一國兩制”的“原貌”，希望達到“正本清源”、“止疑息爭”和“還原真相”的效果，糾正部分香港人對“一國兩制”的不正確認識。肯定地說，只有在中央和香港人對“一國兩制”有着統一的理解後，“一國兩制”才能順利實踐，而其戰略目標才有機會達致。

需要提醒讀者的，是在本書中，當提到“中國政府”時，一般我稱之為中央。但為了反映香港在回歸前仍是英國的“殖民地”的事實，在描述回歸前的情況時，我仍以“中國政府”或“中方”相稱。

本書可以說是對基本法頒佈二十五年和“一國兩制”實踐十八年之後的一個初步回顧和展望，試圖總結經驗和汲取教訓，並提出值得深入探討的問題。我敢肯定，對相關課題持不同意見和達成不同結論的人一定不在少數，本書因此只代表我個人的研習心得和管窺之見，目的在於拋磚引玉，以就教於方家而已。

劉兆佳

2015 年於香港

緒言

“一個國家，兩種制度”方針政策（以下簡稱“一國兩制”）是中國共產黨領導的中國政府以和平方式從英國手中收回香港，繼續保持香港的穩定和繁榮，促進中央與香港特區的關係及保存和發揮香港對國家的經濟價值的一項重大國家政策和戰略部署。儘管“一國兩制”起初是為了推動海峽兩岸的和平統一而提出，不過即使沒有這個背景，中國政府在解決香港這個歷史遺留問題時很有可能也會提出類似的方針。從本質和目標來說，“一國兩制”是中華人民共和國建立後的“長期打算，充分利用”的對港方略的延續，兩者都是為了支持和配合中國共產黨領導的中國政府所制定的國家發展和國際關係戰略，實質上也可以說是該戰略的一個重要組成部分。“一國兩制”使得中央在不得不於一九九七年收回香港時仍然讓香港可以繼續發揮對國家的貢獻。然而，這個方針的具體內容卻無疑受到香港“前途問題”出現時的國際環境、中英關係、國家的情況、中國共產黨所面對的政治挑戰和香港的狀況的巨大影響。換句話說，“一國兩制”作為處理香港回歸問題的手段是一個特殊歷史時刻的特殊產品，其目標是要在現實環境下和平地和順利地從英國手中收回香港並長期保

持香港的穩定和繁榮，而其核心思想在於在相當長的時間內維持香港在 1980 年代末的狀況，釋除香港人的政治疑慮，強化他們對香港未來的信心。“一國兩制”中的“港人治港、高度自治、保持原來的制度和生活方式五十年不變”等中心內容恰恰就是要表達中國政府對於照顧國內外各方面的利益和擔憂的莊嚴承諾。

無可置疑，“一國兩制”體現了中國共產黨領導的中國政府在治國理政方面的理性和務實思維，以及靈活應變和創新的能力。同時，在本質上“一國兩制”又蘊藏着相當的保守性和靜態思維，原因是它希望保存香港的“現狀”五十年“不變”。誠然，對一個“變幻才是永恆”的香港而言，“五十年不變”幾乎是不可能的。然而，當香港人因為香港前途不明朗而憂心忡忡，而害怕改變又是香港人普遍的心理狀態時，中國政府的“五十年不變”的承諾對穩定人心發揮非常重大的作用。

香港“前途問題”出現的時間，剛好是中國從文化大革命的陰霾中走出來，揚棄以政治鬥爭為綱的路線，將中國共產黨的治國方略放置在以“改革開放”為核心的經濟發展，並力求以經濟增長和民生改善重建中國共產黨的政治威信的歷史階段。那個時候，香港在貫徹國家的發展戰略中的角色和作用顯著，從而使得中國政府決意給予香港極為優越的“一國兩制”，充分紓緩了香港人的疑慮，也積極回應了香港人的訴求。可以說，從歷史的角度看，香港“前途問題”出現的時刻，正是香港人與中國政府“討價還價”時對香港人最有利的時候。從另外一個角度看，這個歷史時刻也是中國共產黨的利益和香港人的利益交匯的時刻，而“一國兩制”正是體現雙方共同利益的巧妙安排。

“一國兩制”在1980年代初提出，中國和西方特別是美國的關係處於較好的時期。中國的改革開放戰略需要獲得西方的認同和支持，美國和英國則處於政治、經濟和外交的困局，而中國和美國都有聯手抗衡蘇聯威脅的意向。美英兩國都不希望香港重歸中國，但卻沒有強烈意圖阻撓中國收回香港，甚至希望香港在回歸後能夠發揮推動中國走上“和平演變”的道路。中國也不願意因為香港問題與西方國家交惡，削弱彼此的戰略合作關係。中國當然知道要保持回歸後香港的繁榮穩定，西方對香港的支持不可或缺。這個相對良好的中西方政治氛圍和關係無疑為“一國兩制”能夠得到各方面的接受提供一個不錯的政治環境。

“一國兩制”的提出，既然同時照顧了中國、英國、西方陣營、內地同胞、不同階層和背景香港人的利益、立場、憂慮和期盼，則它的內容無可避免地存在明顯的妥協性和一些自相矛盾的地方。換言之，“一國兩制”中的一些安排、承諾或政策，與另外一些安排、承諾或政策相拮抗，或者難以同時達致。“一國兩制”內的矛盾不時以各方的政治衝突體現出來，導致“一國兩制”在落實時碰到困難，甚至導致各方面對“一國兩制”的觀感和信心受挫，減低了“一國兩制”實踐的成效。

更麻煩的是英國人、香港的反對勢力和部分香港人由始至終對中國共產黨和“一國兩制”懷有抵觸情緒，更對“一國兩制”有着與中央截然不同的理解。甚至可以說，他們刻意曲解中央的“一國兩制”，對“一國兩制”作“另類詮釋”，並不斷向香港人宣傳和灌輸一套與中央相拮抗的“一國兩制”。這個另類“一國兩制”的要害在於把香港當作一個“獨立政治實體”，基本上不承

認也不接受中央政府對香港的管治權和在實踐“一國兩制”時中央所需要擔負的責任和擁有的權力。英國人對“光榮撤退”的追求和基於在撤退前維持有效管治的需要也促使他們在香港推行一系列的政治改革，企圖通過政治改革讓那些對“一國兩制”有另類理解的反對派勢力在回歸前和回歸後取得最大的政治權力。事實上，英國人在“漫長”的過渡期內有充裕的時間依據他們所理解的“一國兩制”在香港進行各種政治部署，大幅度改變了香港的現狀，成功迫使中國政府在某程度上接受那些改變，使得香港在回歸伊始便要面對和受制於一些與中國的“一國兩制”有抵觸的東西。這些東西的存在無疑與“一國兩制”的一些內容發生碰撞，從而加劇了“一國兩制”在回歸後的內部矛盾，特別是部分香港人與中央的矛盾和香港內部不同勢力之間的矛盾。

同樣重要的是，即便沒有英國人刻意部署的變革，1980年代中之後，國際形勢、國家的發展和香港的情況都發生了巨大的變化，導致“一國兩制”的一些內部矛盾進一步強化，從而令“一國兩制”和“五十年不變”的安排與現實環境顯得愈來愈格格不入。回歸後，國家的迅速崛起和香港發展的相對滯後觸發了一系列的“兩制”之間的矛盾和摩擦，主要反映在部分香港人與中央的關係上，也反映在香港特區政府的管治不順和香港人與內地同胞的不和上。因為兩地矛盾的上升，原來在香港早已發酵的民主訴求也變得更為殷切，而反對派的“奪權”意慾也更為強烈，但這些訴求和意慾卻又因中央對香港民主發展有無法消除的疑慮而難以滿足，香港人與中央的矛盾因而進一步激化。在“殖民地”時期，殖民政府在相當程度上發揮“分隔”香港與中國政

府和內地的屏障角色，頗為有效地發揮減少或紓緩兩地矛盾的作用。在“一國兩制”下，原來殖民政府擔當的角色缺乏代替者，特區政府固然無力承擔那個角色，而中央對擔當那個角色卻又舉棋不定、猶豫再三，所以“兩制”之間的矛盾難以借助“第三者”來協調或化解。

中國國力和國際影響力的膨脹又為國家帶來了一個充滿機遇但又滿佈挑戰的國際格局，對香港的國際地位和角色造成重大影響。“一國兩制”提出時中國所面對的國際格局在“香港前途問題”解決之後快速發生變化，主要反映在飽受內憂外患困擾的西方國家對崛起中的中國感到威脅，並銳意採取措施予以反制。在中西方之間明顯和潛在的矛盾和衝突不斷增加，而在彼此對對方的意圖和手段不瞭解的情況下，中國與西方國家尤其是美國之間進行的大國博弈便全方位和全球性地激烈展開。香港在美國和個別西方國家的對華戰略中的價值和作用無可避免的出現變化。香港會否蛻變為西方用以制衡中國的籌碼已經開始引起中央和一些香港人的關注，而香港保持繁榮穩定是否符合西方的戰略利益也存在變數。在新的形勢下，香港作為國家與世界聯繫的“橋樑”所“應該”擔負的功能自然也會跟以前有所不同。如何擔當好這個“橋樑”角色但又同時不會引發國家安全的隱患則成為中央和香港都必須重視的、牽涉到“一國兩制”往後存廢和發展的關鍵問題。

鑒於各方面的變化，性質保守的“一國兩制”無可避免要面對不斷湧現的新情況、新矛盾和新挑戰。這些新情況、新矛盾和新挑戰來自兩方面。其一是“一國兩制”和保守性和靜態性與“變

幻才是永恆”的香港之間的不協調。“一國兩制”的具體內容非常複雜，而且不少是以法律條文規定和“凍結”下來的，因此它難以有效地應付香港各方面變遷所衍生出來的新課題和新挑戰。其二是國際形勢和國內情況的不斷變化使得一些人對“一國兩制”的正確性、價值、實際效用和可持續性產生懷疑，從而影響到他們對“一國兩制”的觀感和信心，並對“一國兩制”日後的發展投下問號。

起初，在尊重“港人治港”和高度自治的前提下，中央儘量不介入或干預香港的事務。然而，隨着各種矛盾和衝突的增加和激化，特別是當國家安全和利益受到威脅，中央和特區政府的權威屢受挑戰，香港的管治困難突出，而香港社會的分化內耗又嚴重動搖香港的安定和拖慢香港的發展時，中央逐步加強了在香港事務上的參與，並積極運用它在“一國兩制”下的權力來處理香港的問題和催促“一國兩制”按原來的“藍圖”繼續前進。

客觀而言，要處理好“一國兩制”內潛在的矛盾和源於香港、國家和國際局勢急速變遷所產生的矛盾，中央與香港人肝膽相照、同心協力、務實理性地在“一國兩制”和基本法的大框架內一起去共同應對各種各樣問題，為“一國兩制”全面和準確的實踐提供源源不絕的動力，無論是對國家還是對香港來說都極為有利。不過，香港的反對派和其支持者一貫把“一國兩制”的安排視為香港的“家事”或“內部事務”，不容中央染指。為了維護國家安全和利益，保衛中央的權力和權威，履行中央在落實“一國兩制”下的責任，確保“一國兩制”在香港全面準確實踐，和保障香港的繁榮、穩定和發展，中央也肯定會加強在香港事務上

的介入和參與。如此一來，在一段時間內，中央和“愛國愛港”力量一方，與反對派和外部勢力一方便難免發生猛烈碰撞，並進一步激化各種各樣的矛盾和衝突。這段政治顛簸時期恐怕是避免不了的，不會因為人們的主觀意願而改變的，但卻又長遠而言有利於“一國兩制”的成功實踐的。如果中央的對港政策到位和睿智，而香港人又秉承其一貫的務實理性風格的話，則顛簸期過後大概是這樣的一個局面：中央和香港人在明確分工、相互尊重和緊密合作下，靈活地和創置地理解和運用“一國兩制”和基本法存在的空間來謀求香港的繁榮、穩定、發展，迫使反對勢力走向“邊緣化”或改弦易轍，大幅減少香港與內地和中央的矛盾，以至防止香港成為被外部勢力用以威脅國家的“棋子”。這樣一來，“一國兩制”在香港的實踐便可以在一個新的、合適的基礎上發展並達到它原來的讓國家和香港同蒙其利的戰略目標。

毋庸諱言，“一國兩制”是在香港人仍然緬懷殖民管治、對中央欠缺信心、對香港的前景有憂慮，而中央對香港也不能夠完全放心的不利環境下誕生。儘管這個方針在當時的歷史背景下是解決“香港前途問題”的最佳辦法，但要徹底處理好各方面的信心、信任、猜疑和擔憂等問題，絕對不可能一蹴而就。加上“一國兩制”乃史無前例的創舉，當中難免存在不少不清晰、自相矛盾和無法預見的地方，所以要長時期順利成功落實“一國兩制”委實不是容易的事。惟其如此，要確保“一國兩制”這個重大國家戰略的成功實踐，中央、內地同胞和香港人都必須擁有良好的意願、顧全大局的思維、高瞻遠矚的視野、尊重對方的胸襟、務實解決問題的態度和互諒互讓的情操，以動態、發展和“解決問題”

(problem-solving) 的態度來處理“一國兩制”帶來的問題和挑戰。

第一章

“一國兩制”提出時國內外及香港形勢

“香港前途問題”出現在國內外形勢都對制定一個能夠得到各“持份者”尤其是香港人都能夠接受的安排的良好歷史時刻。在這個時刻中，中國、英國和美國都處於需要加強戰略合作以應對蘇聯的軍事和外交威脅的局面。中國亟需積極參與和利用西方主導的經濟全球化和市場化過程以進行“改革開放”和實現經濟現代化，而美國和英國則處於國際形勢不利、國內政治不穩、經濟困難、人心浮動、亟需重振市場力量以啟動經濟的時期。中西方都十分珍惜彼此的良好關係，都希望找尋一個不但不會損害彼此合作關係、而且能夠照顧好各自利益的解決“香港前途問題”的良好方式。所謂良好方式，是指那個有利於香港在回歸前和回歸後都能保持和促進香港的繁榮穩定、鞏固香港人對香港前途的信心、保障西方在香港的利益、以及能夠讓香港繼續擔當中國與世界的經貿橋樑的角色的安排。

國際形勢

“香港前途問題”在上世紀七十年代末和八十年代初這段時

間出現。在此之前的十多年中，世界政局可以說是處於“新冷戰”（New Cold War）時期，蘇聯陣營和西方陣營之間在世界各地展開激烈較量。當時蘇聯的國力特別是軍事力量處於膨脹期，其經濟發展模式的潛在矛盾尚未浮現，各方面對其經濟前景仍抱審慎樂觀評估。相反，美國和英國的資本主義體系則受困於增長不足和滯漲（stagflation）難解之局。當蘇聯在外交和軍事上躊躇滿志之際，美國和英國則陷入自我懷疑的頹勢。整體來說，1970年代和1980年代初是國際格局劇烈變動的時期，然而這個時期卻恰恰為“香港前途問題”的順利、和平解決營造了有利的國際環境。¹

從歷史的角度看，二次大戰結束後不久，蘇聯和美國及它們的盟友便在波蘭、東歐、土耳其和伊朗等地區發生激烈衝突，導致由美國、英國和蘇聯共同制定、旨在重建戰後世界秩序的雅爾達協定（Yalta Agreement）和緊接其後的波茨坦協議（Potsdam Agreement）的解體和東西方冷戰的爆發。² 嗣後，隨着中國共產黨在中國建立新政權和朝鮮戰爭的爆發，冷戰更趨熾烈。不過，經過一段時間，東西方之間為了減少衝突而趨向願意承認彼此的勢力範圍和基本利益。在美蘇“緩和”（détente）的大前提下，東

1 Thomas Borstelmann, *The 1970s: A New Global History From Civil Rights to Economic Inequality* (Princeton: Princeton University Press, 2012); 及 Daniel J. Sargent, *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s* (New York: Oxford University Press, 2015)。

2 Fraser J. Harbutt, *Yalta 1945: Europe and America at the Crossroads* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010); John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History* (New York: Penguin, 2005); 及 Michael Neiberg, *Potsdam: The End of World War II and the Remaking of Europe* (New York: Basic Books, 2015)。

西方因冷戰而形成的國際“秩序”進入“穩定”期，並持續達半個世紀之久。形式上，美蘇的“緩和”時期的巔峰應該是 1975 年蘇聯和西方國家達成的赫爾辛基協定（Helsinki Accords），該協定正式確認蘇聯在歐洲的勢力範圍，以換取蘇聯對改善它和東歐國家的人權狀況的承諾。可惜的是，由於蘇聯在世界各地的擴張行動，很快這個協議便名存實亡，而伴隨着它的瓦解是“第二次冷戰”（Second Cold War）的爆發和東西方新一輪軍備競賽的開動。

在“第二次冷戰”正酣之際，美國在越南戰爭的慘敗不但導致國家聲譽的損失、經濟的困頓和財政的困難，更挫傷了美國人介入國際事務的信心和意慾，美國因此進入了外交和軍事上的“收縮期”（retrenchment）。美國前高層外交事務官員薩斯坦諾維奇（Sestanovich）指出，“美國歷來的外交政策沒有堅定的連貫性，反而是不斷地、重複地和成功地改變路線的努力。”³ 這個特點體現在“‘擴張’（maximalism）和‘收縮’（retrenchment）這兩個國際戰略循環性地交替進行。”⁴ 到了尼克松（Nixon）時期，美國進入了新一輪外交“收縮”期。“在 1970 年代，人們關心的不是美國是否越來越強大，反而是它是否變得過分軟弱。那些認為美國國力走低的人並非無的放矢。在尼克松、福特（Ford）和卡特（Carter）三位總統主政時期，美國經濟在四分之一時間內受到通縮所困。美國的經濟被‘能源危機’和持續的通貨膨脹蹂躪。…… 隨着美元匯價下調，美國在歐洲的駐軍面對財政困

3 Stephen Sestanovich, *Maximalist: America in the World from Truman to Obama* (New York: Alfred A. Knopf, 2014), p. 7°

4 *Ibid.*, p. 9°

難。…… [就對外關係而言，] 1970 年代乃美國外交史上最失敗的時期。”⁵ 就國際大局而言，“制約蘇聯在中東的影響並非是美國外交的唯一挑戰。中東戰爭導致阿拉伯國家對美國和歐洲進行石油禁運。…… 美國突然人發現自己有一個新的軟肋，這個威脅他們的經濟信心和福祉的東西比蘇聯的軍事威脅更嚴重。”⁶

一直以來伊朗是美國在中東的最重要和最可靠的盟友，負起保衛美國在中東的戰略和石油利益的重任。1979 年伊朗發生伊斯蘭革命，推翻了極度親美的伊朗國王，並建立起一個二次大戰後首次出現的、植根於伊斯蘭原教旨主義和政教合一的新政權。這個新政權不但全盤否定西方現代文明，而且極端反美，革命發生後不久在德黑蘭發生的美國人質事件更令美國蒙受極大的恥辱。伊朗的伊斯蘭革命代表西方在東西方較量中的挫敗，它之後更在中東和其他回教地區擴散，從而徹底改變了中東以至全世界的政治格局和勢力平衡，也成為美國在外交和軍事上的嚴重挫敗，狠狠打擊了美國的全球影響力。⁷ 美國的軍事力量部署雖然仍然以歐洲和東北亞為重點，但東南亞在美國新的戰略部署中的位置卻因為中東局勢緊張而被中東取代，使得美國在東南亞的影響力下降，為日後中國在該地區擴大影響力創造條件。美國在外交和軍事上的“收縮”和蘇聯的擴張，讓不少第三世界國家得以利用美蘇之間的矛盾擅自採取“侵略性”的行動來謀取自身的利益，並

5 Stephen Sestanovich, *Maximalist: America in the World from Truman to Obama* (New York: Alfred A. Knopf, 2014), p. 193 °

6 Ibid, p. 195 °

7 Christian Caryl, *Strange Rebels: 1979 and the Birth of the 21st Century* (New York: Basic Books, 2013) °

往往使美蘇兩國在不情願下捲進其他國家之間的衝突或內戰之中，也令美國在國際事務不時陷入被動和尷尬的境況。

在經濟上，美國和其有“特殊關係”（special relationship）的盟友英國在經濟上面對着嚴峻的財政、金融和經濟困難。美元的強勢因為越戰牽涉浩繁的財政支出而無以為繼，美元在 1971 年被迫與黃金脫鈎，從而最終導致美國戰後建立起來的、以美元與黃金掛鈎並以美國利益為軸心的世界金融體系（布雷頓森林體系）（Bretton Woods System）的解體，沉重地削弱了美國在經濟和金融領域的領導地位。

與此同時，美國和英國在經濟上又面對聯邦德國、日本和其他歐洲國家的強大挑戰。西方國家圍繞着各國採取的貨幣、財政和經濟政策爭議不斷，各國都希望在保存開放的國際貿易體系之同時為自己謀取最大的利益。美國在 1970 年代初期開始受困於一系列經濟難題，尤其是因為中東戰爭帶來的石油價格飆升的衝擊。那些難題包括經濟停滯、通脹肆虐和失業率居高不下。英國的經濟狀況同樣糟糕。戰後以來一直奉行的英式社會主義導致工會力量龐大、福利開支失控、經濟增長遲緩和企業精神萎縮，英國因此而落得“歐洲病夫”的惡名。眾多難題的出現，引發英國人民對政府的不滿，而解決英國的經濟“沉疴”則需要對經濟體系進行徹底的結構性調整。

為了擺脫經濟困境，並重燃國民對國家的希望，美國和英國率先揚棄了過去政府過度干預經濟的舊路，擺脫了凱恩斯經濟理論的羈絆，改為倚重私營經濟和市場機制來刺激經濟的發展，在這方面英國邁出的步伐比美國還要大。政府除了減少其經濟活動

外，也大刀闊斧為企業和個人拆牆鬆綁。各種監管經濟活動的法律和規則大幅削減，私有資本和企業家得到了廣闊的活動空間。市場主義很快便從英美兩國擴散到歐洲國家和一些其他國家。隨着各國經濟的陸續開放、資金在全世界的流動範圍和速度增強，加上資訊科技日趨發達和運輸成本的下調，國與國之間的經貿往來越來越密切。同時，跨國企業不斷湧現，成為全球經濟發展的新動力。1970 年代乃經濟和金融全球化的發軔期，之後更以雷霆萬鈞、勢不可擋的氣勢往前擴展，全球的經濟格局也為之改寫。

蘇聯的處境則剛好相反。起初，由於蘇聯在古巴導彈危機中失利，加上中蘇交惡，其領導人又斷定社會主義革命在第三世界發生的機會黯淡，因此在整個 1960 年代蘇聯在第三世界的外交和軍事活動有所收斂。然而，到了 1970 年代，美國在越南黯然撤退，1979 年伊朗爆發的伊斯蘭革命更令美國失去了它在中東的重要盟友。美國在第三世界的外交政策遂轉趨低調，並進入退卻期。相反，蘇聯卻進入外交和軍事擴張期。隨着葡萄牙帝國在非洲的瓦解，蘇聯乘虛而入，甚至直接出兵安哥拉，使得親蘇勢力在安哥拉內戰中得勝並奪得政權。蘇聯在也門和莫桑比克也積極扶植親蘇力量，對伊拉克和敘利亞也增強了影響力。埃塞俄比亞發生革命後，其新政府倒向蘇聯，更讓蘇聯的勢力伸展到紅海和印度洋等戰略要塞，對西方的石油供應線構成嚴重威脅。在羅德西亞（後來易名為津巴布韋）、西南非（即後來的納米比亞）和南非等非洲地區，蘇聯的影子亦隨處可見。

1979 年，為了保護阿富汗的“共產”政權，蘇聯更不惜冒國際社會的譴責，揮軍入侵並長時期佔領該國，直接威脅到西方

在中東的利益。⁸ 與此同時，蘇聯在歐洲和拉丁美洲的動作也頗為頻繁。蘇聯不顧西方的反對在其國家西部部署指向西歐的中程導彈。而使美國倍感威脅的發展，是一個新的左翼政權在位於其“後院”的尼加拉瓜的冒起，並且得到蘇聯的積極援助。

為了減少來自蘇聯陣營的威脅，並且不讓它繼續進行軍事和外交擴張，美國不得不拉攏中國來制衡蘇聯，同時借助中美關係的改善來讓美國可以從越南抽身而退。美國總統尼克松在 1972 年訪問中國並與中國重建關係不啻為戰略上的神來之筆。這個戰略舉措徹底改變了國際格局，對中美雙方的國家安全和利益至為有利。美國分析家的看法是，“中國得到美國的保護，免受蘇聯的威脅，也免受那個在經濟上崛起的日本的威脅。這個新形勢使得中國在幾年後獲得一個有利於其經濟開放的安全環境，同時也讓整個亞洲地區蒙受其利。”⁹

澳大利亞外交家懷特（White）也有相同論斷，“中美在 1972 年達成的交易，其核心內容是華盛頓同時向北京和東京提出保證。中國和日本承認美國的霸主地位，以換取美國保證中國的安全不受日本和蘇聯的威脅，而日本的安全則不受蘇聯和中國的威脅。我們可以視此宗交易為一個雙重保證的交易。”“這個交易讓亞洲得以沿着一條面向西方的經濟和政治道路前進，並在美國的領導下成為世界上最具活力的地區。1975 年之後，蘇聯再不

8 Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007)。

9 Robert D. Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific* (New York: Random House, 2014), pp. 28-29。

能也沒有意圖在阿富汗以東的亞洲地區取得戰略利益。”在西方人看來，“在 1972 年，中國心照不宣地放棄了在亞洲稱霸的野心。”¹⁰

除了來自蘇聯的挑戰外，美國領導的西方陣營也面對其他方面的威脅。部分美國的西方盟友國力增強，但對美國防衛歐洲對抗蘇聯的決心和能力卻有所懷疑。它們自然地為了各自的國家利益而不願意在對外關係上處處以美國為馬首是瞻。聯邦德國的旨在與蘇聯和民主德國修好的“東進”（Ostpolitik）策略，法國的特立獨行外交姿態，都與美國的外交政策有抵觸。¹¹

同樣地，西方國家的內政也面對新的考驗和變動。西方的政治體制和發展模式雖有成功之處，但卻又帶來了許多不公平和不公義的現象，年輕人對現狀不滿的情緒高漲。1968 年席捲整個西方世界的學生和工人運動充分反映了那種情緒。¹² 1970 年代歐洲共產主義（Eurocommunism）在法國、意大利和西班牙等國的興起也是一種對當前狀況不滿的反映。事實上，在整個 1970 年代，來自社會各方面的抗爭行動此起彼伏，使西方世界和其標榜的制

10 Hugh White, *The China Choice: Why We Should Share Power* (Oxford: Oxford University Press, 2012)。引述分別來自 p. 20, p. 22 and p. 61。

11 Hans Kundnani, *The Paradox of German Power* (New York: Oxford University Press, 2015)；Daniel J. Sargent, *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s* (New York: Oxford University Press, 2015)。

12 Ronald Fraser, *1968: A Student Generation in Revolt* (London: Pantheon, 1988)；Mark Kurlansky, *1968: The Year that Rocked the World* (New York: Random House, 2004)；Kenneth J. Heineman, *Campus Wars: The Peace Movement at American State Universities in the Vietnam Era* (New York: New York University Press, 1993)；Robert Gildea et al. (eds.), *Europe's 1968: Voices of Revolt* (New York: Oxford University Press, 2013)；及 David Wyatt, *When America Turned: Reckoning with 1968* (Amherst: University of Massachusetts Press, 2014)。

度和價值觀在全球的認受性飽受質疑和衝擊。¹³

1970 年代也是人權問題開始在國際政治中越來越重要的時期。赫爾辛基協定是人權政治抬頭的標誌。1979 年約翰·保祿二世 (John Paul II) 就任新的羅馬天主教的教宗。作為第一位來自波蘭的教宗，新教宗致力於在全世界特別是在東歐推動人權和民主的進步。人權問題的冒起進一步衝擊了美國和英國的國際聲譽和形象，原因是過去基於帝國的傳統、國家的利益和冷戰的需要，兩國在去殖民化 (decolonization) 和推動第三世界國家獨立自主等問題上都欠缺積極性。英國難以和它的帝國歷史割離，這在非洲南部的衝突中英國偏幫白種人的情況清楚呈現。美國在越南的戰爭和殺戮，以至它給予一些第三世界國家的獨裁和軍人政權的守護與支持，都使得英美兩國在人權問題越來越受到重視的國際社會中備受批評。¹⁴

總的來說，在“香港前途問題”出現的前夕，與香港問題關係最密切的美國和英國正面對內憂外患的困擾，國民對自己的國家的現況和前景感到憂慮，對當權者不滿，不少人覺得自己的國家甚至西方世界正走向“沒落”，亟需謀求改革。市場開放和市場主導，以至經濟和金融全球化應運而生。以美國為首的西方陣營為了應對來自蘇聯和其盟友的威脅不得不尋求與中國進行戰略合作。儘管西方的合作意願有不少的權宜成分，但它的確有需要與

13 Martin Klimbe and Joachim Scharloth (eds.), *1968 in Europe: A History of Protest and Activism, 1957-1977* (New York: Palgrave Macmillan, 2008)。

14 James E. Cronin, *Global Rules: America, Britain and a Disordered World* (New Haven and London: Yale University Press, 2014)。

中國建立友好關係。在這種氛圍下，香港問題的和平解決便有了一個大體上有利的國際環境。雖然英國在 1982 年的福克蘭戰爭中打敗了阿根廷而大振國威，但卻沒有改變英國的根本弱勢和提升它在處理香港問題時的政治優勢。

國家的內外局勢

“九七問題”出現前夕，中國的內外形勢與西方陣營相比，頗有“同病相憐”之處。為期達十年之久的文化大革命的浩劫剛剛結束，國家滿目瘡痍，百廢待舉。打倒“四人幫”後，新的中共領導人不得不把重建共產黨的組織、恢復國家機器的架構和運作、強化政府的管治權威和重建中共管治的合法性基礎作為首要的戰略任務。

在整個 1970 年代，中國的經濟基本上停滯不前，農業生產無法滿足人民的需要，糧食供應出現危機的可能性揮之不去。以重工業為主的工業體系效率低下而且浪費嚴重。城市工人的工資長時間沒有調整，農民的收入則長期在溫飽線上下徘徊。人民的生活水平低下，農村居民的境況尤其惡劣。城市的基本設施老舊而且嚴重不足，農村的條件則更為不堪。相對於東歐的社會主義國家和亞洲“四小龍”，中國的貧窮落後情況顯著，更印證了中國過去的經濟發展模式的不濟和不斷發生的政治運動對經濟發展造成的桎梏和破壞。¹⁵ 這些凋敝困頓的狀況不改變，人民對中國共

15 Andrew G. Walder, *China under Mao: A Revolution Derailed* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015), pp. 315-344。

產黨所領導的政府的怨懟之情揮之不去，嚴重威脅到中共的執政地位和合法性。

1978 年底召開的中國共產黨十一屆三中全會及其一系列決定有着里程碑意義。全會在 12 月 18 日開幕，在 12 月 23 日結束。全會上產生了以鄧小平為核心的中共第二代領導集體，而“兩個凡是”則轉變到實事求是的思想路線上來。三中全會的基本思想後來被概括為“一個中心、兩個基本點”。“一個中心”即“以發展生產力為中心”；“兩個基本點”即“堅持四項基本原則”和“改革開放”。“如果說從‘兩個凡是’到實事求是，是中共十一屆三中全會在思想路線上的重大轉折，那麼，黨的工作中心的轉移則是中共十一屆三中全會在政治路線上的重大轉折。中共十一屆三中全會的這一最重要的決策，清楚地寫在《公佈》的第一段裏，那就是結束‘以階級鬥爭為綱’，把黨的工作中心轉移到經濟建設上來。……‘改革’、‘開放’，也就是‘對內搞活，對外開放’。‘對外開放’，就是針對‘對外封閉’而提出的；‘對內搞活’，就是針對‘對內以階級鬥爭為綱，忽視生產力，制定的政策超越了社會主義的初級階段’而提出的……中共十一屆三中全會要求中國的經濟‘高速度地’、‘穩定地’向前發展。《公報》強調，“採取一系列新的重大經濟措施，對經濟管理體制和經營管理方法着手認真的改革。……應該堅決實行按經濟規律辦事，重視價值規律的作用。”¹⁶

中共十一屆三中全會的歷史意義，在於將中國共產黨的執

16 葉永烈：《鄧小平改變中國——1978：中國命運大轉折》（南昌：江西出版集團，2008），頁 419。

政地位的根基從過去的以政治和意識形態鬥爭為綱，轉移到以推動國家的現代化和民族振興為主軸。為了推動經濟發展和提高人民生活水平，中國共產黨揚棄了過去的計劃經濟和自力更生的策略，推出一系列貫徹“改革開放”戰略的經濟發展政策，包括引入市場競爭機制、改革農業和工業的運作模式、吸引外資、推動出口、成立經濟特區和加入國際經貿體系等。新中國成立以來，香港一直在國家的發展中，特別是在國家經濟最困難的時刻，擔當着重要的角色。中國新時期的“改革開放”戰略對香港倚重甚殷。在“香港前途問題”出現之時，香港已經發展為一個高度現代化和成熟的資本主義經濟體和重要的國際金融、貿易、資訊、通信和運輸樞紐，並且擁有一些能夠與國際接軌的人才、企業、法律法規和制度設施，因此可以在國家致力加入國際經濟體系的戰略中配合國家的部署。事實上，除了香港之外，國內沒有一個城市在那些方面能與香港媲美。所以，保持香港的各種優勢對國家的現代化事業至關重要。

在“香港前途問題”出現的前夕，中國的國際環境也是頗為兇險。中蘇在 1950 年代末期因為兩國在意識形態上的分歧和在社會主義陣營內領導地位的爭奪而交惡。蘇聯不但撤回對中國的專家和經濟援助，更在軍事上對中國形成嚴重威脅。蘇聯也曾認真打算對中國進行大規模的核子攻擊，務求一舉摧毀中國的核武器。兩國在邊境的衝突時有發生，而彼此在第三世界的爭奪亦持續不斷。事實上，蘇聯並非是中國周邊環境的唯一威脅。按照美國前國務卿基辛格（Kissinger）的觀察，中國的周邊環境絕不安全。在 1979 年，“從北京的角度看，中國的周邊出現了一個戰略

噩夢。蘇聯在北方的軍事集結方興未艾，莫斯科仍然在中蘇邊境維持五十個師的兵力。在西方，阿富汗剛發生馬克思政變，而新政權越來越以蘇聯為首是瞻。北京同時認為蘇聯有份策動伊朗的革命，導致伊朗國王於 1979 年 1 月 16 日流亡國外。此外，蘇聯繼續致力營造一個亞洲安全共同體，其目的不外乎是要圍堵中國。”¹⁷ “防止一個與蘇聯連在一起的印度支那半島國家集團的出現，是鄧小平時期中國外交政策的主要目的，也是中國加強與美國合作的原因。”¹⁸ “中美的修好構建了一道阻擋蘇聯擴張的防禦工事。”¹⁹ 尼克松在 1972 年催促其歐洲盟友和日本與美國一起推動中國的經濟發展。“他 [尼克松] 的戰略願景是要構建一個新的國際秩序，其基礎是利用中國的影響力把第三世界打造成一個反蘇聯盟。”²⁰

1979 年中國發動懲越戰爭。“[懲越戰爭] 達到了它的基本目的：既然蘇聯無法作出反應，則它的戰略能力的局限便表露無遺。從這個角度看，這場戰爭可以說是冷戰的轉捩點，但當時的人卻尚未能夠理解。這場第三次越戰標誌着冷戰時期中美戰略合作達到巔峰。”²¹

隨着外部環境的改善，國家的統一問題也從新進入中國領導人的議事日程之中。1978 年和 1979 年日本和美國分別與中國建

17 Henry Kissinger, *On China* (New York: The Penguin Press, 2011), p. 340。

18 Ibid, pp. 346-347。

19 Ibid, p. 387。

20 Ibid, p. 393。

21 Ibid, p. 340。

立全面的外交關係。中日和中美之間的合作在往後的十年進展良好。日本對華在技術上和多種財政上的支援對推動國家的經濟建設裨益不少。²² 中美之間在情報和軍事上的相互配合也有利於促進彼此的關係。

美國自 1972 年尼克松訪華後給予中國的印象是他樂見中國的和平統一。²³ 作為重建中國共產黨的政治威信的一環，臺灣回歸中國的問題便不可避免需要認真處理。中央領導人葉劍英代表中國政府提出的葉九條，為中國的統一邁出重要的一步。

即便在意識形態領域，“香港前途問題”出現的時候，也是不少中國人急迫和熱烈探討國家發展路向之時。蘇聯過去的發展模式和經驗被視為乏善足陳，毛澤東時期通過政治動員來推動經濟發展的策略同樣不被推崇。西方的資本主義、市場經濟、自由貿易和全球化則被認為可堪借鑒。市場競爭機制甚至被認為非資本主義所獨有，社會主義國家也可以巧妙地讓市場為我所用。一時間不少中國人對來自西方的思想和理論趨之若鶩，總體而言造就了一個有利於中西方合作的心理和思想氛圍。²⁴

總的來說，國內外形勢對中國共產黨有關治國理政的新部署頗為有利。儘管英國、美國和日本等西方國家不太願意看到中國

22 Sheila A. Smith, *Intimate Rivals: Japanese Domestic Politics and a Rising China* (New York: Columbia University Press, 2015), pp. 33-39。二次大戰後，無論中國國民黨或是中國共產黨領導的中國政府都放棄向日本索取戰爭賠償。日本國內有一部分人把日本對中國的經濟援助視為“變相”的戰爭賠償，但持這種看法的中國人則少之又少。

23 Margaret MacMillan, *Nixon and Mao: The Week that Changed the World* (New York: Random House, 2007)。

24 Rana Mitter, *A Bitter Revolution: China's Struggle with the Modern World* (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 246-272。

收回香港，並對原來屬於西方陣營的香港在回歸中國後的前途不無擔憂，但為了維護中西方共同制衡蘇聯的戰略合作關係，英國和西方國家都不希望因為香港問題而損害與中國的關係。與此同時，美國和西方國家更樂意在香港回歸中國後繼續支持和關心香港的發展，特別是希望香港能夠維持它的資本主義體系、源於西方的法治體制和它與西方和國際社會的廣泛聯繫。為了表示對香港的支持和它在香港的種種利益，美國更在 1992 年制定美國香港政策法 (U.S. Hong Kong Policy Act)，給予香港一些獨立和友好國家才能得到的待遇，包括移民配額和從西方引進高新科技，條件是香港在回歸後的人權和自由狀況不倒退。西方國家的意圖很明顯，也毫不掩飾。它們希望香港在回歸後能夠發揮影響，促使中國走“和平演變”道路，放棄中國共產黨一黨專政的局面，改走西方模式的政治和經濟發展路線，讓“親西方”的政治勢力領導中國，從而徹底消除中國共產黨對西方的長遠威脅。

香港局勢

“香港前途問題”出現前夕的香港已經是一個工業社會，並正在利用內地改革開放之機迅速朝以服務業為主的經濟體系轉型。在 1970 年代末，香港人基本上已經擺脫了過去的“難民心態”，不再以香港為暫居的地方，也不再以內地為落葉歸根之地，反而視香港為安身立命之所。對二次大戰後在香港出生和成長的香港人來說，香港是他們唯一認識的“家”。由於為數眾多的來港移民的香港人是為了逃避戰亂和中國共產黨的統治，因此他