



—— 中國人民大學 ——

国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

RUC Perspectives

思想评论

王 衡：从选举民主到国家治理

——香港政治发展的范式转换

2017年第4期（总第13期）

【阅读提示】本期选登中国人民大学马克思主义学院讲师王衡的《从选举民主到国家治理——香港政治发展的范式转换》一文。该文跳出了“民主化”、“民主转型”、“竞争性选举”等一般意义上的西式自由民主范式及话语的窠臼，从政治发展的宏观视角出发，以国家治理为理论和现实的落脚点，剖析了香港回归二十年来在政治发展进程中的成就与问题，并从范式转换、体制变革与政策取向等多方面提出了破解当前香港“政治发展迷思”的思考与建议。

关于香港回归祖国二十年来的政治发展，王衡认为，在成就举世瞩目的同时，“泛政治化”、“民粹主义”、“本土分离主义”、“否决政治”、“街头政治”等现实问题和突出矛盾依然存在，这深刻地折射出选举民主范式的理论缺陷与实践困境。作为英国“殖民撤退”战略的产物，以选举民主为范式的香港政治发展思路本质上属于“普选迷思”，它严重遮蔽了有效治理的重要性。针对香港未来的政治发展，王衡认为，必须尽快实现从选举民主到国家治理的理论转型与政策转向，将焦点从静态结构转向动态功能、从体制变迁转向实质效果，确立与国家治理相一致的价值目标、实现不同治理主体之间的良性互动、追求治理制度体系的完善和治理能力的提升，以经济增长、民生建设、国民教育和政治互信重塑香港良性政治生态。

从选举民主到国家治理*

——香港政治发展的范式转换

王 衡^①

2017年7月1日，香港迎来了回归祖国20周年纪念日。过去二十年见证了香港所走过的不平凡的发展历程。在中央政府和祖国内地的大力支持下，香港特别行政区政府带领香港各界人士攻坚克难、砥砺奋进，不仅保持了经济平稳发展和各项社会事业迈上新台阶，而且坚定不移地按照《基本法》和全国人大常委会有关决定的规定，推动以行政长官产生办法和立法会产生办法为主要内容的民主政制循序渐进向前发展，香港政治发展取得巨大成就和长足进步。^②

然而与此同时，香港在政治发展的进程中也遇到了一些亟待解决的现实问题和突出矛盾，尤其是围绕“二十三条立法”、“国民教育”、“双普选”、“公民提名”等议题，所谓“泛民主派”和“本土派”不断挑起政治纷争，甚至于2014年煽动发起非法“占中”运动，试图将香港拖入社会撕裂和政治对抗的泥沼。无论是“泛政治化”危险倾向的加剧，“港独”极端思潮的抬头，以“杯葛”（boycott）和“拉布”（filibuster）为表现形式的“否决政治”的兴起，还是以街头政治为表现形式的非制度化政治参与，都共同反映出香港政治生态恶化的趋势，它不仅给香港的繁荣和稳定带了负面影响，而且对“一国两制”在香港的成功实践构成了严峻挑战。毫无疑问，重塑良性政治生态已经成为香港管治团队当前以及未来相当长一段时期内面临的关键任务。

香港良性政治生态的重塑一方面需要政策层面的针对性调整，另一方面离不开认识论层面的突破，尤其是研究范式、理论范式和思维范式的转换与更新。长期以来，香港政治发展聚焦于“民主化”，尤其是实现行政长官选举和立法会议员选举“双普选”。换句话说，选举民主被认为是香港政治发展的落脚点和归宿。然而，在选举民主范

* 本文系中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目“国家治理视阈下的香港政治发展”（17XNF019）的阶段性成果。

^① 作者系中国人民大学马克思主义学院讲师。

^② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书，国务院新闻办网站，http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1372801/1372801_2.htm。

式的支配下，有一些极为重要的问题却没有得到充分的讨论。例如，作为外生型政治制度，选举民主在后发国家和地区的引进与推行需要哪些前提条件？这些条件在目前的香港是否已经完全成熟？脱离了实际条件的选举民主究竟会给香港政治带来发展还是制造问题？倘若不是选举民主，那么香港政治发展的出路又在哪里？鉴于此，本文将基于历史考察和比较研究，揭示选举民主范式对于解释和指导香港政治发展的无效性及误导性，阐明香港政治发展范式转型的必要性和可能性，并尝试提出香港政治发展的替代性范式。

一、以选举民主为范式的香港政治发展：由来、实质与症结

（一）“殖民撤退”战略：选举民主在香港的由来

要探究选举民主与香港政治发展的关系，首先必须厘清选举民主在香港的来龙去脉。众所周知，在长达 140 多年的殖民统治时期，英国在香港推行的是典型的专制统治。由英王委派的总督集行政、立法大权于一身，不仅直接行使行政管理权，而且还通过主持立法局会议行使立法权。鉴于港督高度集权、政治决策皆由行政官员做出等鲜明特征，即便西方学者也直言不讳地将殖民地时期的香港政治归类为“独裁政体”，并提出了“无党行政邦”（administrative no-party state）^①、“行政绝对主义”（administrative absolutism）^②等描述性概念。

尽管民主程度很低，但由于建立了较为健全的法治体系和高效廉洁的文官队伍，英国殖民统治下的香港基本维持了政治体系的有效运转。尤其是 1967 年“反英抗暴运动”发生后，港英政府一方面设立各种各样的咨询委员会将代表多元化社会力量的各路精英网罗麾下，另一方面通过委任制方式对不同利益群体的政治参与诉求进行有序吸纳。^③在金耀基等学者看来，这种“行政吸纳政治”（administrative absorption of politics）的统治模式在实现精英整合的同时承担了政治合法化的功能，成为香港“政治安定的一个根本性原因”。^④与此同时，港英政府还通过发展经济、提供公共服务和社会福利，刻意回避香港作为殖民地的政治属性，不断强化香港的“工商社会”属性，将政治问题转化为社会治理问题，形成了“未开发”的政治领域与“过度开发”的社会领域相结合的“社会容纳政治”（social accommodation of

^① Peter Bernard Harris, *Hong Kong: A Study in Bureaucratic Politics*, Hong Kong: Heinemann Asia, 1978, p2.

^② Alvin Rabushka, *Hong Kong: A Study in Economic Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1979, p33.

^③ 刘曼荣：《港英政治制度与香港社会变迁》，广东人民出版社 2009 年版，第 253 页。

^④ 邢慕寰、金耀基：《香港之发展经验》，香港中文大学出版社 1985 年版，第 14 页。

politics) 机制。^①在上述一系列“去政治化”治理策略的塑造下，香港社会逐渐形成了独特的“功利型家庭主义”(utilitarianistic familism) 政治文化。^②与选举、民主等宏大政治议题相比，普通香港民众更关心社会经济发展状况及自身的生活水平，这种政治观念在相当长一段时期内是维系香港政治秩序和社会稳定的心理基础。

然而，随着中英两国关于香港问题谈判的开启，上述情况开始发生变化。20世纪80年代起，港英政府有计划地在香港推进包括立法局直选、开放政党政治等举措在内的激进民主化改革。尤其是“末任总督”彭定康于1993年推出的“政改方案”，将功能界别议员的间接选举制度变成直接选举，并变相扩大立法局直选议席，旨在将香港政治制度从“行政主导”转变为“立法主导”，籍此实现一箭双雕的政治目的：一方面，展现英国的所谓“开明”与“德政”，站在民主的道德制高点向中国政府施加政治压力；另一方面，通过政制“直通车”的方式对政权移交后的香港政治继续施加影响，为与中央相抗衡的政治力量在香港回归后有机会夺取管治权埋下伏笔，企图将香港变成英美与中国进行意识形态和地缘政治较量、对中国进行“和平演变”的前线哨所。^③

只要熟悉英国历史便不难发现，上述做法是英国从殖民地撤退时的惯用手段。表面上，英国以推动民主化进程的方式逐步放弃了其殖民统治权，实质上却通过政治制度的输出和移植延续其政治影响力，并将自己长期培养的殖民地政治精英推向领导地位，从而最大限度地维护其战略利益。对此，强世功曾一针见血地指出：“这种渐进撤退的‘非殖民化’，反而变成以退为进的‘再殖民化’”。^④从南亚、东南亚到撒哈拉以南的非洲，英国这套“殖民撤退”(colonial withdrawal) 战略屡试不爽，它与美国在冷战后推行的“民主促进”(democracy promotion) 战略相配合，给前殖民地国家和地区带来了无尽的政治纷争和社会动荡。从某种程度上说，英国的“殖民撤退”战略在香港达到了其预期目的。香港回归前夕启动的激进民主化改革不仅直接孕育出今日香港政治纷争的局面，而且重塑了相当一部分香港民众的政治观念。在“竞争性选举是衡量民主的唯一标准”的观念灌输下，不

^① Lau Siu-kai and Ho Kam-fai, *Social Accommodation of Politics: The Case of Young Hong Kong Workers*, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, Vol.20, No.2,1982, pp.172-188.

^② Lau Siu-kai, *Chinese Familism in an Urban-Industrial Setting: The Case of Hong Kong*, *Journal of Marriage and the Family*, Vol.43, No.4,1981,pp.181-196.

^③ 周平：《香港政治发展：1980-2004》，中国社会科学出版社2006年版，第160~172页。

^④ 强世功：《中国香港：政治与文化的视野》，生活·读书·新知三联书店2014年版，第82页。

少香港民众开始对普选产生强烈的期许，认为只要实现了普选，香港的一切问题就可以迎刃而解；“泛民主派”则顺势将普选抬高到不可替代的位置，并在选举范围、选举程序、候选人提名方式等问题上提出激进要求，普选成为香港反对派收买人心并与中央对抗的筹码；而一向主张循序渐进推动香港民主化进程的中央政府，却因为坚持《基本法》中所规定的“特首候选人必须爱港爱国”、“具有广泛代表性的提名委员会”等选举原则而被贴上了“压制民主”（keeping democracy at bay）^①的标签。

由此可见，选举民主在香港经历了“从无到有”的发展历程。在精心的战略部署下，英国将竞争性选举制度从外部移植到香港的政治体制之内，并以“民主化”为旗号对香港社会进行了空前广泛和旷日持久的政治动员。通过理论建构和意识形态建构，英国将香港政治发展的焦点引导到普选上，构成目前香港“泛政治化”的历史根源。总之，作为英国“殖民撤退”战略的产物，选举民主给香港带来了严重的负面溢出效应，不仅干扰了香港特别行政区政府管治权的有效行使，而且影响了“一国两制”框架下的香港政治发展进程。

（二）“普选迷思”：选举民主范式的实质

究其本质，以选举民主为范式的政治发展思路实际上是一种“普选迷思”。所谓迷思（myth），是指人们为了特定目的而编造出的神话故事，其叙事往往具有片面性、虚假性和迷惑性。应当承认的是，作为现代民主制度的重要实现形式之一，普选具有其存在的合理性，香港最终实行“双普选”是中央通过《基本法》作出的庄严承诺。然而，对普选的认可与追求不等于对普选的盲从与迷信，如果片面强调“普选一定能够促进政治发展”甚至“普选就是政治发展本身”，那么就陷入了“普选迷思”的误区。具体而言，“普选迷思”至少有以下三重表现：

一是将民主视为评判政治发展的唯一标尺。学术界在过去的半个多世纪围绕政治发展提出了各式各样的定义和衡量标准。以阿尔蒙德和科尔曼为代表的结构功能主义学派认为，政治发展意味着政治结构的分化、各子系统的自主性以及政治文化的世俗化；^②沃德和鲁斯托认为，政治发展的题中之义包括政治权力的高度整合、政治体系的结

^① Suzanne Pepper, *Keeping Democracy at Bay: Hong Kong and the Challenge of Chinese Political Reform*, Lanham: Rowman and Littlefield, 2008, p1.

^② [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德等：《发展中国家的政治》，任晓晋等译，上海人民出版社2012年版，第7-22页。

构优化与效能提升、政治决策的理性化、政策执行的高效化、政府对社会利益的广泛代表、民众对政府的高度认同以及政治运行的法治化；^①亨廷顿强调社会各集团高度参与政治以及表现为政治体制适应性、复杂性、自主性和凝聚性的政治制度化对于政治发展的重要性；^②派伊则从平等、能力和分化三个向量界定政治现代化，指出“政治发展的问题与政治文化、权威结构以及一般政治过程及它们之间的关系都是相互联系的”。^③由此可见，衡量政治发展没有绝对的单一尺度，广义的政治发展应当包含政治权力的整合、政治秩序的保障、政治结构的优化、政治规则的确立、政治制度的完善、政治功能的有效发挥、政治参与的扩大、政治文化的理性化等多个维度。显然，政治民主化只是上述诸多面向中的一项要素和一个环节而已，将民主作为衡量政治发展的唯一标尺实际上严重缩小了政治发展的内涵。

二是将普选视为评判民主的唯一标尺。民主既涉及价值模式也涉及实践模式，既包含理论形态也包含制度形态。从价值模式来看，民主在当今世界得到了普遍的认同和推崇，几乎成为现代政治合法性的主要论证方式；然而从实践模式来看，民主却是具体的，从直接民主到代议制民主、从选举民主到协商民主，民主的制度形式丰富多样，民主价值的实现绝不会拘泥于某一种刻板的模式。因此，对民主的评判应当基于民主的整体内涵和全部过程，至少应当包括民主选择、民主运转、民主效果等维度，而普选充其量只是民主选择维度上的标准，不能单独构成评判民主的全部标准。以“有无普选”评判“是否民主”的最大误区在于混淆了民主的形式与实质，既一厢情愿地夸大了普选的功能，也没有认真对待除普选之外其他促进人民向当权者施压和问责的机制，是对民主定义的严重窄化。

三是将差额选举、公民提名等选举的形式与程序视为评判普选的唯一标尺。选举办法和候选人的提名方式是西方选举政治的关键环节，但它们归根结底属于政治制度中技术层次的范畴。从选举程序的角度看，普选显然不仅仅局限于差额选举和公民提名权这两种实现形式，因此不能把选举的技术性标准当做整套选举制度的评价依据。更何况，对普选的评价不能只看它采取的方式而必须关注其结果，尤其是普选最终是否真正选出能够推动香港政治社会发展的领导人。香港普选的推进一方面必须受到严格的法律规范和制度约束，更关键的是

^① Robert E. Ward and Dankwart A. Rustow, *Political Modernization in Japan and Turkey*, Princeton: Princeton University Press, 1964, pp.3-13.

^② [美]塞缪尔·亨廷顿,《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社2008年版,第10页。

^③ [美]鲁恂·W.派伊,《政治发展面面观》,任晓等译,天津人民出版社2009年版,第65页。

必须考虑到其施行可能带来的后果以及社会的可承受能力，从香港的实际出发进行具体的机制设计。由此可见，过分强调差额选举、公民提名权实际上严重限制了普选实现形式的多样可能性。

以上分析表明，选举民主范式通过对一系列概念的偷换，将竞争性选举奉为政治发展的圭臬，形成了“普选迷思”，它不仅窄化了民主的内涵，而且矮化了民主的价值，进而歪曲了政治发展的实质。在“差额选举+公民提名=普选=民主=政治发展”这一极度简化的公式背后，政治发展的其他应有之义被严重遮蔽了。从理论渊源上看，“普选迷思”应当追溯至以熊彼特为代表的选举民主理论，其经典论断是“民主方法就是那种为做出政治决定而实行的制度安排，在这种安排中，某些人通过争取人民选票取得作决定的权力”。^①可以说，冷战以来西方的民主化、民主转型和民主巩固理论本质上都属于选举民主范式指导下的政治发展思路，它们所追求的政治发展其实是以西式民主为蓝本的体制变迁，属于“求变”的政治学。^②然而从民主化的“第三波”、“颜色革命”到“阿拉伯之春”，世界政治的现实告诉我们，竞争性选举在许多非西方国家和地区不仅没有带来高质量的民主，反而带来了严重的治理问题。对此，我们有必要思考问题的症结所在。

（三）“舍本逐末”：选举民主范式的症结

选举民主范式的根本症结在于颠倒了政治发展的顺序，违背了政治发展的规律。比较政治研究告诉我们，政治发展的诸多目标之间应当遵循严格的实现顺序，一般来说首先需要建立有效的权威，然后才谈得上民主化，前者构成了后者不可或缺的前提条件，这就意味着政治发展往往经历“有效集权—合理分权”的过程。具体到民主形式上，不能颠倒的词典式秩序是“法治民主—分权民主—选举民主”，这也是民主建设的“正方向”。^③事实上，早发达国家的“建政”从来都不是依靠选举民主完成的，选举民主不属于宪制议程（constitutional agenda）而主要是用来进行分配的政策性具体议程。选举民主范式最大的错误在于将竞争性选举视为宪制议程领域的问题，其诉求在于改变政治体制而非促进公共利益的实现，这就必然导致宪制议程偏离航向，从行政主导转向立法主导，进而导致否决型政体的无效治理。可见，以选举民主为范式的香港政治发展思路是典型的“舍本逐末”，

^① [美]约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良健译，商务印书馆1999年版，第337页。

^② 杨光斌：《从求变到求治：中国政治学研究范式转型》，《中国社会科学报》2017年4月19日，第7版。

^③ 杨光斌、石本惠：《治理民主：民主研究的新进程——对话杨光斌教授的民主理论研究》，《党政研究》2014年第3期，第5-17页。

它所强调和聚焦的是作为“末”的“普选”，而不是作为“本”的普选的条件。“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”。选举民主对于香港而言属于外生型政治制度，其引进和推行需要与之相配套的一系列条件，否则非但难以带来政治发展，反而可能成为政治衰败的根源，最终酿成苦果。

首先，在经济发展遇到瓶颈的社会中，选举民主容易导致经济问题转化为政治问题，进而加剧“泛政治化”趋势。政治的本质在于公共权力对资源的权威性分配，因此政治活动必然受到经济结构的深层次制约。在经济能够保持持续增长势头的社会，人们能够聚焦于发展，而一旦经济增长速度相对放缓，人们的关注点则容易转向分配政治。香港是以金融、旅游、贸易等服务业为经济支柱的全球化大都市，在经济上具有高度的对外依赖性。随着 20 世纪 90 年代以来全球生产布局的深刻调整，物价昂贵、产业结构相对单调的香港面临其他新兴经济体的强烈冲击，加之 1998 年亚洲金融危机和 2008 年全球金融危机的沉重打击，香港的国际经济竞争力相对下降。目前，香港的 GDP 不仅已经落后于上海、北京，而且即将被广州、深圳所超越。在不景气的经济状况面前，选举民主势必刺激香港民众利用手中的选票进行政治参与并谋求利益重新分配，各阶层的注意力全部转移到政治议题，而解决具体社会经济问题的资源则被极大稀释。如此一来，政治争议凌驾于经济议题之上的“泛政治化”趋势就难以逆转了。

其次，在社会阶层存在严重分化的情况下，选举民主往往激化利益冲突并引发社会失序，进而刺激民粹主义兴起。在“一人一票”的政治游戏规则下，谁能拉拢、讨好进而组织和动员人数占优势的阶层或利益集团，谁就会确定性地赢得选举。在贫富差距悬殊的社会，这种“数人头”的选票政治为民粹主义的兴起提供了可能，因为民粹主义的政纲极易成为获取草根阶层海量选票的一条捷径。长期以来，香港是一个扁平化的社会，以城市中产阶级为主体的橄榄型社会结构是香港社会稳定的重要机制。然而近年来，香港贫富差距日益扩大，尤其是“80 后”、“90 后”的青年一代，由于就业压力大、置业困难，他们普遍存在社会流动上升通道阻塞的主观感知，相当一部分由此怀疑整个政治建制，希望通过激进的政治改革、引入更加彻底的“普选”去改变其社会经济地位。殊不知，在基尼系数持续攀升的香港，普选势必导致社会结构中原有的深层次矛盾更加公开而剧烈地呈现在世人面前，阶层之间难以调和的利益冲突最终将会引发社会失序。

第三，在缺乏有效国家认同的条件下，选举民主通常易于触发基于身份的政治对抗，进而带来分离主义的隐忧。民主是特定疆域内的政治游戏，民主运转过程中的任何意见表达、利益妥协、政策制定、政策执行，归根结底都必须依赖“玩家”们对政治共同体的认可。尤其是在族群异质性和文化多元性较强的社会，离开了国家认同的有效整合，分裂的政治归属与分裂的社会经济利益结构一旦结合，就会触发基于身份（identity）的政治对抗，而选举民主往往会主动迎合这种对抗，最终成为国家分裂的导火索。受到特殊历史背景的影响，目前香港在政治文化心理上仍然面临“去殖民地化”的课题，不少港人对“中国人”身份缺乏有效认同，甚至存在“拒中”、“抗中”、“反中”的心理。一旦将选举民主作为香港政治发展的焦点，那么他们所追求的“离岸政治”就会以要求普选的面貌呈现，香港民众对民主的合理诉求就会为狭隘的地方主义甚至“港独”思潮所绑架，到这里普选就已经“异化”了，由人民的正当民主权利变成了少数政客用来颠覆政权和分裂国家的工具。

第四，在缺乏充分政治信任的条件下，选举民主往往带来非理性的政治行动，进而导致“否决政治”盛行。选举民主意味着通过公开、平等、理性、和平非暴力的方式产生领导人，对契约、规则、程序的信赖与认可是选举民主不可或缺的前提。只有在强大的政治信任文化下，政治行为者才能基于建设性的立场作出成熟、负责的判断及理性的行动，否则就意味着政治行为者的行动策略存在巨大的、不可预期的非理性风险。由于长期脱离于中国国家治理体系之外，香港社会与中国政治母体之间的互信长期以来严重不足，^①而回归之后一系列充满历史宿怨和战略误判的政治零和博弈，使得中央政府和特区政府与香港“反对派”之间充满了疑虑和忌惮，屡次“街头政治”背后国外势力的干预和赤裸裸的“港独”诉求，更加剧了双方原本就十分脆弱的政治互信的消耗，^②这成为香港“否决政治”盛行的根源。比如广深港高铁和港珠澳大桥项目，原本是惠及民生的重大工程，结果在相互掣肘、拆台和无休止的争论中被不断拖延、几度濒临“流产”，最终以远高于原先预算的造价完工，“否决政治”的代价最终只能由香港民众买单。

第五，在政治制度化水平较低条件下，选举民主往往冲击现有政治体制，诱发“政治衰败”。政治制度化是组织和程序获得价值与

^① 阎小骏：《香港治与乱：2047 的政治想象》，人民出版社 2016 年版，第 12 页。

^② 田飞龙：《香港政改观察：从民主与法治的视角》，商务印书馆（香港）2015 年版，第 260 页。

稳定性的过程，^①它对于政治体系的维系具有重要意义，一旦政治制度化水平跟不上政治参与的速度和规模，以政治权力内部失衡、政经关系失序、公共规则失灵、社会冲突加剧为表现的“政治衰败”就有可能发生。^②政治制度化关键在于从法律上规范选举活动、政党活动的基本原则、方式和程序，保障政治参与的基本秩序。遗憾的是，一些以选举民主为范式的香港政治发展观点只看到了提升公民政治参与的迫切性，却忽视了政治制度化的重要性。在选举制度、政党制度尚不完善，相关法律法规规范缺位的情况下，采取较为激进的方式引进和推行竞争性选举制度，其结果只能是对原有政治体系的结构与功能造成严重冲击。

由此可见，尽管选举是现代民主政治的基本要素，但选举在现实中是一个具有很强的实践性、操作性的课题。对于选举民主不能只看到“一人一票”的表象，更关键的是要看到其背后特定的条件，不能本末倒置。鉴于特殊的历史文化、社会经济结构、政治制度，香港目前缺乏迅速推行竞争性选举的诸多前提，选举民主范式不仅无助于解决香港政治发展过程中遇到的问题，反而其本身已经成为诱发香港政治生态恶化的病灶。在“普选”、“政改”、“民主”的重要性被过分放大的同时，一些更基础、更根本、更关键的问题反而没有得到充分的重视和解决。香港政治发展需要找到一个既能够妥善吸纳社会民主诉求、同时又能维持基本政治秩序的新焦点。笔者认为，这个新的焦点应该是国家治理。随着党的十八届三中全会将推进“国家治理体系与治理能力现代化”列为全面深化改革的总目标，国家治理已经成为中国政治发展的指导范式，^③这为香港政治发展提供了根本遵循。

二、以国家治理为范式的香港政治发展：理论框架与政策主张

（一）“结构—过程—绩效”：香港政治发展的理论框架

与选举民主范式相比，国家治理范式追求的是更加广义的政治发展。从国家治理的角度看，政治发展具有丰富层次和多维面向，以选举民主为焦点的政治发展非常狭隘。首先，就民主本身而言，选举只是民主的一个维度，除了选举，有效的利益表达、有序的政治参与等都是民主的题中之义；其次，就政治发展而言，民主只是政治发展的

^① [美]塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，第10页。

^② 袁超：《政治衰败概念的分析与重构——基于“三层次”概念建构法的尝试》，《国外理论动态》2015年第2期，第114~121页。

^③ 王浦劬：《国家治理现代化：理论与策论》，人民出版社2016年版，第1页。

一项价值目标而已，民主之外的其他价值目标，如自由、平等、公正、法治、政府质量、政治秩序、社会安定、高水平的公共服务等同样重要；第三，就整个国家而言，政治只是国家治理的局部领域，国家治理必须统筹政治之外的其他领域，包括经济领域、社会领域、文化领域等。由此可见，无论普选、民主还是政治，都属于治理的“下位概念”与“附属范畴”，优良的治理才是最为根本的价值目标。

从政治发展的广义定义出发，笔者尝试构建以国家治理为范式的香港政治发展理论框架。一般认为，国家治理牵涉体系和能力两方面的问题，其中国家治理体系包括经济、政治、文化、社会等各领域体制机制、法律法规安排，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力。^①因此，国家治理的完整分析框架应当包括治理的价值目标、制度体系、治理主体、治理领域、治理能力和治理绩效等内容，其中价值目标与制度体系构成了国家治理的宏观结构，治理主体、治理领域、治理能力构成了中观过程，治理绩效则构成微观结果（见图 1）。

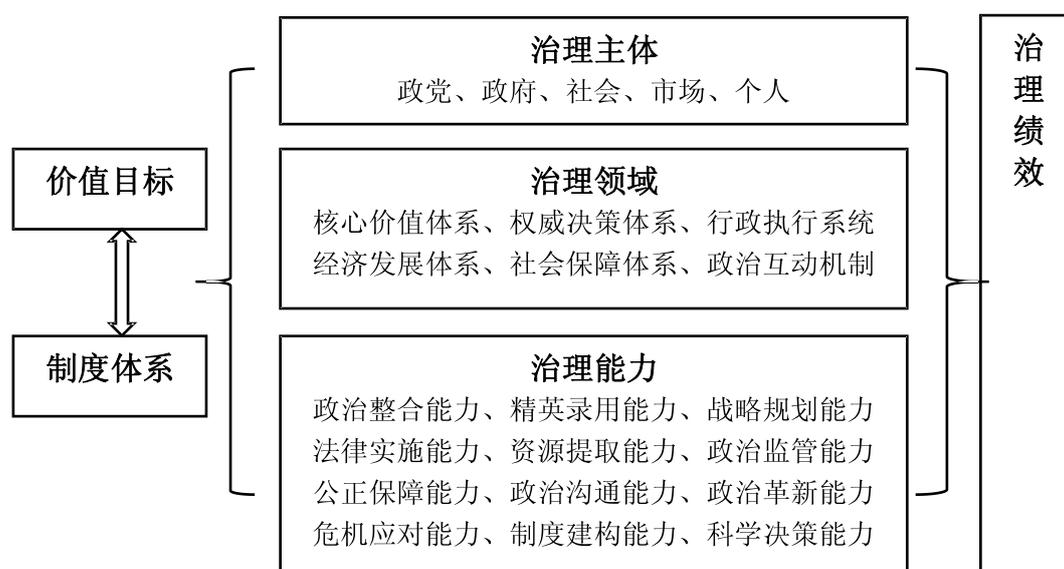


图 1 “结构—过程—绩效”：国家治理视阈下的政治发展

基于“结构—过程—绩效”的国家治理分析框架，我们对香港政治发展的认识、解释和思考便获得了比民主化理论更为广阔的视阈。

首先，香港政治发展应该确立与国家治理相一致的价值目标。香港政治发展既是特别行政区的内部事务，同时也是中国国家治理的有

^① 习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，《人民日报》2014年1月1日，第2版。

机组成部分。在“一国两制”的背景下，香港地方性、区域性的民主实践有可能会对其他地区产生强烈的示范效应，因此应该纳入国家治理体系中进行统筹考虑和安排，而不能脱离于国家治理体系之外。香港政治发展本质上从属于中国国家治理，其价值目标应该与中国国家治理相一致。鉴于中国国家治理目标的复杂性与复合性，民主、法治、自由、平等、公正、秩序、经济繁荣、高水平的公共服务和社会福利均应成为香港政治发展的目标，任何不利于保持香港繁荣与稳定的举措都从根本上违反了政治发展的初衷。

其次，香港政治发展应该追求治理制度体系的全方位完善。国家治理的制度体系贯穿于经济、政治、文化、社会等不同领域。香港的政治制度体系既要符合政治发展的一般规律，也应该与香港的经济、社会、文化制度体系紧密相连、相互协调。面对社会经济的结构性变化对治理提出的挑战，香港在政治发展的过程中必须首先保障政治结构的相对稳定，同时对制度体系中不能适应社会经济变化的部分进行改革和调试，在保障治理结构基本稳定与改革治理体系中具体机制安排之间保持一种有机的均衡。^①

第三，香港政治发展应该实现不同治理主体之间的良性互动。从内部来看，香港政治发展既牵涉到行政机关、立法机关、司法机关等不同宪制机构，也牵涉到政党、利益集团和市民社会；从外部来看，香港政治发展则涉及中国共产党、中央政府、特区政府等主体，始终绕不开“中央—地方”关系。^②目前香港政治发展暴露出的许多问题和矛盾，在某种程度上就是没有处理好上述治理主体之间关系的结果与产物，比如基本法所规定的行政主导的政府体制深受其他治理主体的掣肘。可见，只有实现不同治理主体之间的良性互动，香港政治发展才有可能得以顺利推进。值得指出的是，国家治理范式强调国家尤其是政府的作用，因此未来香港政治发展应该以完善“行政主导”体制和强化执政团队“管治能力”为导向。

第四，香港政治发展的定位应该从静态结构转向动态功能、从体制变迁转向实质效果，追求治理能力的全方位提升。治理体系的建立并不意味着它能够自动有效运转，问题的关键取决于治理主体能否运用制度规范有效管理各项事务。正如亨廷顿所言，“各国之间最重要的政治分野，不在于它们政府的形式，而在于它们政府的有效程度。有的国家政通人和，具有合法性、组织性、有效性和稳定性，另一些

^① 徐湘林：《“国家治理”的理论内涵》，《人民论坛》2014年第4期，第31页。

^② 阎小骏：《香港治与乱：2047的政治想象》，第167~168页。

国家在政治上则缺乏这些素质；这两类国家之间的差异比民主国家和独裁国家之间的差异更大”。^①体制层面的变迁往往是表面化、形式化的，体制变迁并不意味着政治发展一定能够取得实质效果。因此，香港政治发展不应该只停留在静态结构意义上治理体系的完善，而更应该关注动态功能意义上治理能力的全方位提升，尤其是强化政治整合、精英录用、战略规划、法律实施、资源汲取、政治监管、公正保障、政治沟通、政治革新、危机应对、制度建构等能力。^②

（二）“以有效治理重塑良性政治生态”：香港政治发展的政策主张

研究范式的转换必然推动政策思路的转变。国家治理范式既为香港政治发展的理论转型奠定了基础，也为香港政治发展的政策调整指明了方向。鉴于“香港维护国家主权、安全、发展利益的制度还需完善，对国家历史、民族文化的教育宣传有待加强，社会在一些重大政治法律问题上还缺乏共识，经济发展也面临不少挑战，传统优势相对减弱，新的经济增长点尚未形成，住房等民生问题比较突出”。^③以治理为导向的香港政治发展应该着力在以下四个方面取得突破性进展：

首先，推动经济增长，从经济根源上消弭“泛政治化”的负面影响。一方面，中央政府要利用《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）、《粤港合作框架协议》、“粤港澳大湾区”等制度性安排和长期发展规划为香港经济发展提供持续性支持；另一方面，特区政府应当将经济治理作为香港的第一要务，主动配合“一带一路”的国家战略，充分发挥香港在金融投资、贸易航运、现代服务和跨国人才等领域的优势，在扩大对外开放中刺激香港经济转型升级，重振香港国际竞争力，最终通过经济复苏提升香港民众对于“一国两制”的信心。

第二，缩小贫富差距，促进以民生为导向的利益结构调整。中央政府给予香港的政策红利应当惠及以普通香港市民为代表的城市中产阶级尤其是年轻人群体，实现“精准惠港”；香港特区政府则要通过打击“地产霸权”稳定房价，同时推动政府部门的改革，强化政府在社会民生领域的政策执行力，不断扩大就业、提高社会福利水平和公共服务质量，以民生问题的解决有效弥合社会阶层对立。

第三，推动和普及国民教育，增强港人的国家认同和政治归属感。

^① [美]塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，第1页。

^② 沈传亮：《建立国家治理能力现代化评估体系》，《学习时报》2014年6月2日，第6版。

^③ 习近平：《在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》，《人民日报》2017年7月2日，第2版。

“去殖民地化”是重塑香港政治生态的重中之重，不容有任何妥协和拖延的余地。中央政府和特区政府应该以政治担当的勇气和魄力，抓紧推动“23条立法”，认真规划和有效落实国民教育，加强香港青少年对中华人民共和国政治、经济、社会 and 历史文化等方面的了解，强化香港人的国家认同。与此同时，综合利用学校教育、大众传媒和法律等手段，与“港独”思潮进行坚决斗争。

第四，完善政治沟通、社会协商与利益妥协机制，增进中央与香港社会各界的政治互信。作为社会矛盾的“缓冲器”，政治沟通、社会协商与利益妥协机制在引导香港社会走向理性表达和利益整合的过程中举足轻重。中央政府要率先垂范，在统战工作中坚持以开明和包容的姿态面对除“港独”以外的香港各派政治力量，通过社会团体、新闻媒体主动释放诚意和善意。与此同时，将基层民主、协商民主等民主形式与社区建设相结合，在香港社会培育来自基层的政治信任。

一言以蔽之，香港政治发展的政策主张在于以有效治理重塑良性政治生态。与片面追求选举民主相比，这是从“逐末”到“筑本”的转变。**政策焦点方面**，应该实现从侧重政治领域向侧重社会经济领域的转变，尤其是通过不断提高经济治理和社会治理绩效，让香港民众有更多的“获得感”，这在某种程度上可以视为对香港“以社会经济手段解决政治问题”治理传统的回归；**政策取向方面**，应该全面准确理解和贯彻“一国两制”方针，实现从强调“两制”向强调“一国”的转变，在牢固树立“一国”意识、坚守“一国”原则的前提下，突出香港在国家治理体系与治理能力现代化中的特殊地位和特定权责义务，这是对“一国两制”方针的正本清源；**政策眼光方面**，应该实现从“向内看”到“向外看”的转变。“回到祖国怀抱的香港已经融入中华民族伟大复兴的壮阔征程。作为直辖于中央政府的一个特别行政区，香港从回归之日起，重新纳入国家治理体系”。^①因此，香港应当尽快走出一城一地的狭隘格局，及时融入国家发展的大潮、把握民族复兴的机遇、参与全球治理进程，以开放的视野和积极的心态筹划香港的未来。

三、结论

综上所述，香港回归祖国以来在政治发展方面取得了举世瞩目的

^① 习近平：《在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》，《人民日报》2017年7月2日，第2版。

成就，同时也面临着“泛政治化”、“民粹主义”、“本土分离主义”、“否决政治”、“街头政治”等现实问题的挑战。这些问题是香港社会经济长期积累的矛盾逐步显现的结果，它们“反映出香港经济社会发展的阶段性特点，有其复杂的历史和社会根源，也与经济全球化背景下资本主义制度固有矛盾紧密相关。”^①然而，选举民主范式却将上述问题的出现简单地归咎于香港没有实现“双普选”。

历史和比较分析表明，以选举民主为范式的政治发展模式是英国“殖民撤退”战略的产物，它过多地强调了政治结构、政治体制、政治制度等静态层面的变迁，忽视了政治的功能及其运行过程，这一“普选迷思”从本质上遮蔽了有效治理对于政治发展的重要性。目前，香港在经济发展、社会结构、国家认同、政治文化、政治制度等方面仍然缺乏迅速推行普选的一系列条件，这从根本上决定了香港的选举民主必须根据实际情况循序渐进地推行。

与选举民主范式相比，国家治理范式为香港政治发展提供了一个更加全面、系统和均衡的理论视角。“结构—过程—绩效”的国家治理分析框架揭示了香港政治发展的本质、目标与定位，未来香港政治发展应当在确立与国家治理相一致的价值目标、实现不同治理主体之间的良性互动、追求治理制度体系的全方位完善和治理能力的全方位提升等原则的基础上，将焦点从静态结构转向动态功能、从体制变迁转向实质效果，追求治理能力的全方位提升。

从选举民主到国家治理的范式转换具有理论转型与政策转向的双重寓意。一方面，从“体制变迁”向“优良治理”、从“制度形式”向“制度绩效”的理论转型将破除“有了普选，就有了政治发展”的理论迷思，有利于从系统性的角度对香港政治发展进行重新定位；另一方面，从侧重政治领域向侧重社会经济领域、从强调“两制”到强调“一国”、从“向内看”到“向外看”的政策转向，将从根本上缓解“泛政治化”、弥合“社会撕裂”，对于重塑香港政治生态具有重要意义。

总之，尽管当前香港政治发展在实践中遇到一些新情况新问题，但诚如习近平主席所说，“只要我们相信自己、相信香港、相信国家，坚持全面准确贯彻落实‘一国两制’、‘港人治港’、高度自治的方针和香港特别行政区基本法，聚精会神搞建设，一心一意谋发展，齐心

^① 张德江：《坚定“一国两制”伟大事业信心继续推进基本法全面贯彻落实——在纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会上的讲话》，《人民日报》2017年5月28日，第3版。

协力、团结奋斗，就一定能够开创香港更加美好的明天”。^①我们应该以香港回归二十周年为契机，将香港政治发展的焦点从选举民主转向国家治理，为“一国两制”在香港的落实创造更好的条件。

^① 习近平：《在香港特别行政区政府欢迎晚宴上的致辞》，《人民日报》2017年7月1日，第2版。

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是全国首批“国家高端智库”建设试点单位。

国发院是以习近平总书记治国理政思想为指导，以“四个全面”战略为研究框架，以“国家治理现代化”为特色研究领域，通过体制机制创新，整合中国人民大学优质智库资源而打造的、独立的非营利实体研究机构。

国发院以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为目标，对当前中国与世界面临的紧迫性问题进行政策与战略研究。主要聚焦于经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新三大核心研究领域，形成了十大核心研究团队和十大智库产品体系，致力于打造成为党和政府“信得过、用得上”的国家高端智库。

理事会：

理事长：靳诺

理事：陈东升、毛振华、裘国根、刘强东、刘伟、王利明、伊志宏、郑水泉、顾涛、郭海鹰、刘元春

院务会：

院长：刘伟

执行院长：刘元春

副院长：杨光斌、聂辉华、王莉丽、伍聪

电 话：010-62512142

邮 箱：nads-qk@ruc.edu.cn

网 址：<http://nads.ruc.edu.cn>



思想决定命运。

研究关乎国家方向的思想问题和话语权，

高端智库责无旁贷。

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院

主编：杨光斌 责编：赵卫涛