

人大国发院系列报告

专题研究报告

2014年11月 总期第34期

(中国改革系列报告 NPE201409)

香港民主化进程的回顾、现状与走向

王英津

(中国人民大学国家发展与战略研究院、国际关系学院)



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

目 录

摘 要	4
一、香港民主化进程的历史回顾	6
(一) 回归前香港民主化的萌芽	6
(二) 回归后香港民主化的启动和发展	10
二、目前香港民主化进程中出现的问题及原因	13
(一) 民主激进主义	13
(二) 民主工具主义	15
(三) 民粹主义	17
(四) 社会撕裂与对抗	19
三、香港民主化走向之前瞻	20
(一) 政治不稳定现象短期内难以消除	21
(二) “双普选”的落实充满不确定性	22
(三) 社会政治生态短期内难以改善	23
(四) “泛民”人士的“反中”情绪将会持续	24
五、结语	25

摘要

在回归前，英国在香港一直推行殖民政治。1980年以前，香港既无政党组织、也无代议机关，更无民主选举。尽管1980年以后，英国为了在回归后延续其在香港利益而推行所谓“政改”，使得港英政治带有了某些民主色彩，但这仅是“小修小补”，并未触及香港政制的基本架构。因此，从总体上说，在回归之前，香港不存在所谓的民主政治。香港民主化的真正开启是1997年回归。1997年香港回归后，在“一国两制”政策方针的指导下，在中央政府的推动下，香港民主政治建设有了巨大发展，主要体现在以下三方面：从机构性质来看，民主政治的制度架构得以确立；从行政长官的产生方式来看，民主建设稳步推进；从立法会议员的产生方式来看，民主步伐不断加快。在香港的民主化取得巨大成就的同时，由于香港特殊的政治生态环境，加之外部势力的插手，目前香港在民主化过程中出现了一些不应有的问题或异化现象。这些问题主要有：民主激进主义；民主工具主义；民粹主义；社会撕裂与对抗。香港民主化过程中出现的上述问题或现象，反过来又会对香港民主化产生严重的负面影响，甚至在一定程度上会延缓香港民主化的进程。倘若这些问题不能及时得到解决，将直接影响香港民主化的未来前景。仅就短期而言，香港民主化的前景并不十分乐观。主要表现在：政治不稳定现象短期内难以消除；“双普选”的落实出现不确定性；社会政治生态短期内难以改善；“泛民”人士的“反中”情绪将会持续。香港社会应反思和检视自身在民主化进程中出现

的问题及原因，然后认真地、及时地对这些问题加以解决，从而为香港民主发展创造良好的政治环境和条件。香港各界应以落实“双普选”为重要契机，不断总结民主化过程中的利弊得失，减少政治对抗，增加认同与协作，积极为香港民主发展注入正能量，以进一步推进香港的民主化进程。

关键词：香港民主化；香港政治发展；“双普选”

香港民主化进程的回顾、现状与走向

王英津*

近段时期以来，随着香港“占中”事件的爆发，香港民主化问题一时引发了海内外的关注和热议。围绕着香港民主化的进程、得失及前景，不同背景、不同立场的学者也发表了不同的观点、见解和评价。值得关注的是，中央政府作为香港民主化的积极推动者，并未获得国际社会应有的肯定，反而被误认为是香港民主化的阻碍者和压制者。在此关键时刻，回顾香港民主化的发展历程，比较回归前后的民主成就，有助于人们认清中央政府在香港民主化进程中所扮演的积极角色，也有助于人们更好地剖析香港民主化中所出现的问题。这对于更好地把握香港民主化的未来走向，具有重要意义。

一、香港民主化进程的历史回顾

（一）回归前香港民主化的萌芽

在回归前，英国在香港一直推行殖民政治。1980年以前，香港既无政党组织，也无代议机关，更无民主选举。尽管1980年以后，英国为了在回归后延续其在香港利益而推行所谓“政改”，使得港英政

* 王英津，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、国际关系学院教授，
Email: wangyingjin1969@126.com。

治带有了某些民主色彩，但这仅是“小修小补”，并未触及香港政制的基本架构，因此，从总体上说，在回归之前，香港不存在所谓的民主政治。具体可以从以下两个阶段做进一步分析：

第一阶段：1980年前的港督专权政治时期。1980年以前，香港没有任何民主政治的元素，这主要表现在以下三个方面：①从政制的权责关系来看，港英政府是一个殖民地政府，其权力来源不是香港本地居民，而是英国女王，因此只对英国女王和英国政府负责，而不对香港居民负责。“在港英政制中，行政局、立法局和公务员都向港督负责，港督最终向英国女王负责。而香港的社会和民众，都只是统治的对象，而不是责任的对象。”¹很显然，在殖民政治下不可能有民主政治，香港居民也就不可能享有民主权利。②从政府机构的性质来看，其一，港英政府是英国政府的一个执行机构，与“香港社会之间是一种管治与被管治的关系”²；香港居民没有自己当家作主的“政府”；港英政府实行总督专权体制，港督不仅是港英政府的最高行政首长，还兼任行政局和立法局的主席。其二，港英政府下，香港居民没有自己的立法机关和民意代表机关，立法局仅是港督在制定法律时的咨询机构；港英政府的决策并不是建立在香港民意的基础之上的，尽管为了顺利推行政策，偶尔也会咨询民意，但最终决策还是取决于是否有利于英国的殖民统治。③从主要官员的产生方式来看，香港的主要官员都通过委任产生，没有民主选举。“在1841-1981年的漫长岁月里，英国统治香港从未实行代议政制，一直采取家长式的委任制，实行委

¹ 周平著：《香港政治发展（1980-2004）》，中国社会科学出版社，2006年版，第239页。

² 周平著：《香港政治发展（1980-2004）》，中国社会科学出版社，2006年版，第45页。

任吸纳式的咨询政治。”³对于一些最重要的职位，如港督、布政司、财政司、律政司、首席按察司、驻港英军司令等，英国政府拥有直接或最终的任免权；其余重要职位，如政府其他官员和立法局、行政局议员等，则全部由港督直接任免。

第二阶段：1980年后的民主化萌芽时期。1980年之前，香港社会精英多次提出了争取民主的诉求，包括设立市议会和在立法局设立民选席位等，但这些要求都被在英国政府拒绝。然而，1979年3月港督麦理浩访问北京后，在得知中国将于1997年恢复行使香港主权的情况下，英国对待香港民主化的态度随之逆转，开始在香港大力推行所谓“政改”，旨在通过启动香港的代议政制，培育本土化的亲英政治实体，以尽可能地延续英国在香港的影响。这一时期的“政改”主要体现为三级代议体系的建立及选举议员的产生：①区议会的设立及区议员的选举。1980年和1981年，港英政府分别发表关于香港地方行政改革的绿皮书和白皮书，宣布在当时的十八个区内设立区议会并采取部分分区直选，香港第一次出现民选议员。②市政局和区域市政局及其议员的选举。1983年，港英政府在市政局引入分区直选议席，将其向民选代议机关方向改造；1985年，又在新界建立与市政局类似的区域市政局，并采用部分分区直选。③立法局的改造及议员的选举。1983年，港英政府对于立法局的改造正式开始，港督首次委任2名民选区议员为立法局非官守议员；1985年，港英政府将间接选举引入立法局，通过功能组别和选举团的方式选举产生24名非官守议

³ 刘曼容著：《港英政治制度与香港社会变迁》，广东人民出版社，2009年版，第72页。

员；1991年，港英政府将直接选举引入立法局，通过分区直选的方式产生18名非官守议员，民选议员的数量首次超过委任议员；1995年，立法局的全部议员均由选举产生，包括30名功能组别议员，20名分区直选议员和10名选举委员会议员。

需要指出的是，虽然这一时期英国在香港建立了三级代议体系，但这充其量算是民主的萌芽，而非民主化的真正开始。原因有二：①从改革动机上看，英国进行政改的原因并非为了在香港建立民主政制。这种表面上“还政于民”的做法实际上是要将香港的行政主导架构变为立法主导架构，再通过对亲英力量的培植，“把香港变成一个独立或半独立的政治实体，延长撤退后英国对香港的殖民影响”⁴。英国的“催生式”改革使中国政府陷入了两难境地：若同意，则等于默许了英国在香港回归后的影响，也不利于香港民主的良性发展；若反对，则好像是“阻碍”了香港的民主发展，会让香港市民对于回归更加担心。无论如何，都会给香港的政治生态造成很大负面影响，为之后的政治发展埋下隐患。②从最终结果上看，港英政府的整体架构和基本性质并没有改变。一方面，港英政府的性质并没有改变，政制的权责关系也没有改变。港英政府的权力来源和负责对象还是英国女王和英国政府，并没有因为产生了一些民选议员就变成对香港居民负责。另一方面，港英政府的权力结构和运行模式也没有改变。立法局虽然具有了部分民意机关的性质，但并没有变成最高立法机关，它仍然是港督进行立法决策时的咨询机构，港督仍然把持着香港的立法权。因此，

⁴ 刘曼容著：《港英政治制度与香港社会变迁》，广东人民出版社，2009年版，第44页。

英国在香港回归前的政改只是一种对原有统治的小修小补而已，香港依然维持着高度集权的殖民政制。而且，更为重要的是，英国“居心不良”的政改严重扭曲了香港的政治生态和政治文化，造就了外部势力干预香港民主改革的传统，并埋下了未来民主异化的种子。

（二）回归后香港民主化的启动和发展

香港民主化的真正开端是 1997 年的香港回归。1997 年香港回归后，在“一国两制”政策方针的指导下，在中央政府的推动下，香港民主政治建设有了巨大发展。主要体现在以下两方面：

第一，从机构性质来看，民主政治的制度架构得以确立。具体表现在：①香港特区政府是基于香港居民自己当家作主而建构的民主政府，香港基本法第 43 条规定：“香港特别行政区行政长官是香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区”，“香港特别行政区行政长官依照基本法的规定对中央人民政府和香港特别行政区负责”。第 60 条规定：“香港特别行政区政府的首长是香港特别行政区行政长官”。上述规定表明，行政长官既是香港特别行政区的首长，又是香港特别行政区政府的首长，具有双重身份。行政长官的双重身份及法律地位，决定了其负有双重政治责任，其除了对中央人民政府负责之外，还要对香港特别行政区负责。正是这一点，使得香港特别行政区政府和行政长官根本区别于港英政府和港督。②香港立法会是香港特别行政区的民意机关。首先，从人员组成和产生方式看，立法会议员由当地的永久性居民组成，经选民直接或间接选举产生，能够代表和反映民意。

其次，立法会代表香港特别行政区居民对特区政府进行监督。它在控制政府的公共开支、监督政府和制约行政长官等方面，都具有实质性的权力。同时，香港立法会还是香港特别行政区的立法机关。按照香港基本法的规定，香港特别行政区立法会是行使香港特别行政区立法权的机关，它有权制定、修改和废除香港特别行政区自治范围内的所有法律。需要强调的是，目前立法会是香港特别行政区内真正行使立法权的机关，这不同于港英政府时期的立法局。这些均体现了香港政治体制的民主性质。

第二，从行政长官的产生方式来看，民主建设稳步推进。主要表现在：①行政长官由选举或协商产生。根据基本法第45条规定：“香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命”。该规定尽管出于行使主权的考量而规定了中央政府的任命权，但也充分体现了行政长官产生的民主性与合法性。②选举委员会人数由400人扩增至1200人。第一任行政长官推举委员会由400人组成，每个界别100人；2002年第二任、2007年第三任行政长官选举时，选举委员会增加至800人，每个界别200人；2012年第四任行政长官选举时，选举委员会增加至1200人，4个界别各加100人。③从间接选举到直接选举。所谓间接选举是指由选举委员会选举产生行政长官，所谓直接选举是指由一人一票直接选举产生行政长官。根据基本法第45条规定：“香港特别行政区行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标。”2007年12

月 29 日第十届全国人大常委会第三十一次会议审议了香港特别行政区行政长官曾荫权 2007 年 12 月 12 日提交的《关于香港特别行政区政制发展咨询情况及 2012 年行政长官和立法会产生办法是否需要修改的报告》。会议决定，2017 年香港特别行政区第五任行政长官的选举可以实行由普选产生的办法。2014 年 8 月 31 日，全国人大常委会再次通过关于香港行政长官候选人提名制度的决定：由一个具有广泛代表性的提名委员会提名，候选人为 2 至 3 人，经委员会过半数支持和全体选民普选产生，最后由中央政府任命。

第三，从立法会议员的产生方式来看，民主步伐不断加快。主要表现在：

①从三种产生方式到两种产生方式。2000 年，第一届、第二届立法会由分区直选、功能团体选举和选举委员会选举三种方式产生；2004 年，第三届立法会取消了选举委员会选举产生的议席，分区直选和功能团体议席分别增长到 30 席。具体情况如下表：

1997 年后香港特区立法会议席变化情况表

年份	届别	选举产生方式			
		功能组别	分区直选	选举团/选举委员会选举	区议会功能组别
1998 年	第一届立法会	30	20	10	
2000 年	第二届立法会	30	24	6	
2004 年	第三届立法会	30	30		
2008 年	第四届立法会	30	30		
2012 年	第五届立法会	30	35		5

②直选议席的数量不断扩大。2012 年第五届立法会选举时，功能组别和分区直选议席各增加 5 席；功能组别新增议席全部给区议

员，且由民选区议员提名，再由全港非功能组别选民投票产生。香港民主化又向前迈进了一大步。

③从间接选举到直接选举。2007年12月29日第十届全国人大常委会第三十一次会议通过了《关于香港特别行政区2012年行政长官和立法会产生办法及有关普选问题的决定》，根据该决定，2020年第七届及以后各届立法会议员可以由普选产生。

从上述历史考察不难发现，由于历史的原因，香港民主化起步很晚，迄今也不足20年内，但在这短短的时间内，在中央政府的推动下，香港的民主化着实取得了巨大的成就。

二、目前香港民主化进程中出现的问题及原因

在香港民主化取得巨大成就的同时，由于香港特殊的政治生态环境，加之外部势力的插手，致使目前香港在其民主化过程中出现了一些不应有的问题或异化现象。概括起来，主要如下：

（一）民主激进主义

民主发展的激进主义是当前香港民主化过程中出现的第一个重大问题。直到20世纪80年代，香港才出现民主化萌芽，1997年回归后才正式开启民主化进程，目前立法会已有一半议席实现分区直选，行政长官亦由一个具有广泛代表性的选举委员会选举产生，行政长官和立法会可以分别于2017年和2020年由普选产生。相较于西方

国家和地区的民主化历程，⁵香港在短短不到 20 年的时间内，就基本落实了香港基本法所规定的民主设想，其民主化速度实在不慢。然而，部分香港市民尤其是“泛民”人士却极端地认为香港的民主化速度过慢，要求采取更加激进的、彻底的政改方式，企图“一步到位”。为此，部分香港市民不断攻击特区政府的政改方案和全国人大常委会的有关决定，污蔑行政长官选举是“权贵钦点、平民抬轿”，将全国人大常委会的“8·31 决定”称为对香港民主的“阉割”。2005 年，曾荫权政府的政改方案明明兼顾了各方利益，也符合当时香港的社会政治情况，但部分香港市民还是一味要求 2007 年普选，最终导致政改方案搁浅，民主化原地踏步；2013 年部分香港市民又大肆攻击梁振英政府的政改方案，甚至提出了“公民抗命”的概念以逼政府就范，最终导致了 2014 年的非法“占中”。其实，民主建设会牵动政治、经济、社会等一系列因素，需要许多的时间和精力来咨询、打磨和完善，不可能一蹴而就。盲目地要求“一步到位”只会对香港民主化造成伤害，轻则使制度安排与政治生态不相容，影响民主政治的健康发展；重则造成社会撕裂、引发政治动荡。

香港之所以会出现民主激进主义，主要原因如下：第一，部分香港市民对自由、民主和“一国两制”的认识有偏差。香港市民大多受到

⁵ 英国在 1648 年“光荣革命”后开始民主改革，直到 1832 年的国会改革，其民主制度才基本确立，前后大概经历了 183 年；而且，1832 年的改革只是赋予了工业资产阶级选举权而已，直到 1918 年妇女才获得选举权。法国的民主化从 1789 年大革命开始，期间经历了第一共和、第一帝国、波旁王朝复辟、第二共和、第二帝国，直到 1870 年进入第三共和，其民主制度才稳定下来，前后大概经历了 80 年。美国的民主化大概始于 1775 年独立战争，终于 1865 年内战结束，前后大概经历了 90 年；但直到 1964 年、1965 年和 1968 年三个民权法案通过，黑人才真正获得选举权。

选举主义的影响，过分看重民主形式的意义，认为只要实现了普选就有了民主政治，而对民主实质、行为过程和政治生态等一系列相关因素较少关注，这使得他们对民主发展的认识趋于简单化，从而误认为“一步”就可以“到位”。同时，许多香港市民将自由和“两制”看得过重，因而常常对中央政府依基本法对民主发展节奏的合理掌控作出过激反应，每当全国人大常委会对政改作出决定时，他们就一味反对，完全不管全国人大常委会的决定是否合法或是否对香港民主化有利。这种在政治认知上的偏差使香港市民容易在政改问题上走向极端。第二，受线性思维的影响。部分香港市民对于政改的激进主义态度实际上是一种线性思维，即“非黑即白”，没有灰色地带，也不会顾全大局，并不考虑整体利益，只向自身认为对的观点前进，不会了解不同看法的理据。⁶这种线性思维与政改所需要的渐进思维和妥协智慧格格不入，严重阻碍了香港民主发展的步伐。

（二）民主工具主义

民主工具主义是当前香港民主化过程中出现的第二个重大问题。部分“泛民”人士诉求民主的“醉翁之意”不仅仅在于民主本身，而在于藉借民主来占据政治和道德的制高点，以增强其对抗中央和特区政府的“合法性”；换言之，“泛民”人士的民主化诉求在相当程度上旨在“借民意而抗中央”，即通过裹挟民意、诋毁中央和打压特区政府等手段将自己塑造为所谓的“民主斗士”和“香港捍卫者”，从而扩大政治影

⁶ 梁燕城：《拖慢了民主化进程》，载香港《信报》，2006年1月5日版。

响、借力对抗中央。事实上，香港民主化的动因和目的素来就颇为复杂，将民主作为对抗中央工具的现象早在回归之前就已出现。港英政府统治末期，曾推行“政改”，但其并非真心为香港民众着想，而是意欲通过民主改革给香港回归制造障碍，以延续英国在港利益。回归后，“泛民”人士又进一步增加了香港民主化的工具主义色彩。2003 年以前，香港社会尚能较为平顺地依照基本法循序渐进地推进政治改革，但在由 23 条立法所引发的风波中，“泛民”人士尝到了操弄民意的甜头，此后不断抹黑香港的民主政治发展，称行政长官选举是“小圈子选举”、行政长官是“中央的代言人”、香港政治是“鸟笼政治”，打着“争取民主”的旗号诋毁全国人大常委会决定、反对特区政府政改方案、号召港人进行街头抗争，这给香港民主化带来了极大的负面影响。这种民主工具主义的倾向和做法既是香港民主化过程中出现的一大异化现象，也是阻碍香港民主化进程的重要因素之一。

导致香港出现民主工具主义现象的原因，主要有二：第一，“泛民”人士的策动和利用。“泛民”人士通过构筑一条“亲中=亲特区政府=建制派=反民主，反中=反特区政府=泛民主派=支持民主”的论述链条，来蒙蔽和影响民意，以达到其对抗中央的目的。但是，这一现象的背后还隐藏着一些深层次的原因，其中很重要的一点是，相当一部分香港市民对于中央政府关于香港民主化的支持立场和积极态度并不了解，想当然地认为中央政府是香港民主化的阻碍者、打压者。在“泛民”人士的抹黑、歪曲和误导下，部分香港市民误将爱港与爱国对立，将反对中央政府与支持民主改革对等，很容易产生对中央的敌对

情绪，从而更容易被“泛民”人士煽动和误导。第二，外国势力的利用。香港是外国反华势力西化中国的桥头堡，回归以来，他们在香港不断进行间谍活动，恶意鼓动“泛民”人士与中央对抗，还通过各种渠道给予“泛民”团体或人士以支持，包括人员的培训、情报的共享和活动经费的提供等。香港“泛民”人士的对抗活动在很大程度上是与外国反华势力的支持分不开的。

（三）民粹主义

民粹主义是当前香港民主化过程中出现的第三个重大问题。一方面，部分香港市民陷入一种对特区政府和中央政府的非理性敌视，把任何普通的政策建议都政治化、道德化，甚至阴谋化，不是针对具体政策事件进行理性讨论，而是针对整个政权进行意识形态化的反对，认为政府做什么都是错，大大增加了政府的管治难度。另一方面，香港市民越来越热衷于民粹式的直接表达，甚至绕过法治体系，诉诸街头抗争和“变相公投”。这些民粹主义运动中充斥着响亮的、空洞的、激进的口号，但却提不出具体的政改方案，虽然能够有效地激发起市民的参与激情，但对香港民主化却没有建设性意义。近年来，香港民粹主义又被“泛民”人士美誉为所谓“新社会运动”，这些运动通常以年轻人为主力，有很强的本土主义色彩，强调直接行动的重要性。相当一部分运动参与者根本不了解实际情况，只是凭着一时意气或因为从众心理而参与活动，在活动的过程中，又不断受到集体激情的感染和“泛民”人士的煽动，很容易变得更加盲目、激进和非理性，非常

不利于香港政治文化的健康成长。总而言之，民粹主义的兴起已经对香港民主化造成了很大冲击，不但严重破坏了香港一直引以为傲的法治体系，也对香港的经济、社会造成了很大伤害，甚至可能使香港出现民粹式的“劣质民主”。

导致香港民粹主义泛滥的主要原因有二：第一，政治参与中的狂热主义。根据国外民主化的一般规律，部分国家和地区在政治民主化的早期经常会出现政治参与狂热现象，从目前香港市民的政治参与热情来看，香港亦不例外。尤其是香港市民普遍受教育程度较高，英国又在殖民统治末期有意培养他们的西式自由民主理念，因此，香港市民对于政治参与的热情空前高涨。这种政治狂热主义在“泛民”人士的诱导下转向了民粹主义。第二，“朝小野大”的政治结构。如果说香港市民狂热的政治激情给民粹主义的产生奠定了自下而上的社会基础，那么香港特区政府的虚弱则给民粹主义的发展提供了自上而下的政治条件。一个社会的有序运行是需要政府的有效管控的，如果政府的威信较低或管治能力不足，而民众的政治激情过盛或反对派力量过大，那么就会出现反对派操纵民意盲目反对现有体制的情况，容易引发民粹主义。回归以来，香港的市民社会发展很快，社会运动也非常兴盛，反对派的势力更是十分强大；反观特区政府，不仅民意支持率一直较低，法定权力也不断遭到立法会、终审法院和大众媒体的“蚕食”。在各方面的压力和挑战下，特区政府的权威不断流失，无法对反对势力和社会运动进行有效管控，这在一定程度上给民粹主义的蔓延提供了可乘之隙，从而使得民粹主义愈演愈烈。

（四）社会撕裂与对抗

严重的社会撕裂是当前香港民主化出现的第四个重大问题。香港的社会撕裂主要有两种表现：第一，“泛民主派”和“建制派”的对抗。回归后，香港社会一直存在着“泛民主派”和“建制派”两大对抗阵营，两者各自动员民众，互相攻击，尤其“泛民主派”经常鼓动香港市民反对特区政府和中央政府，造成香港社会的严重撕裂。香港社会中支持“泛民主派”的主要是中产阶级、大部分中下层阶级和青少年，而支持“建制派”的主要是大工商金融从业者、小部分中产阶级和老年人。二者相较，“泛民主派”的“基本盘”显然更大且有扩大趋势，若依此发展下去，香港社会很可能出现台湾式的两极对抗格局。第二，社会阶层的严重分化。虽然近年来香港市民的受教育水平不断上升，但其年收入中位数却不断下降⁷，这表明香港社会的中产阶级在不断萎缩，各个阶层之间的矛盾也因此激化。很多香港市民认为近年来香港发展的成果都被大工商业者、金融家和房地产商攫取，特区政府的很多政策也向上层社会倾斜，因此将快速民主化当成解决这些问题的“钥匙”，进而导致了他们对于政改的激进主义态度。以上两种对抗或分化现象，使香港社会严重撕裂，掏空了民主政治所需要的共识基础。

造成香港社会上述撕裂的原因，主要有以下三个方面：第一，“泛民主派”和“建制派”的不断争斗。一方面，两者在与中央政府的关系、民主化速度等方面均有很大分歧；另一方面，两者在立法会和区议会内围绕着议席的激烈竞争，又进一步加大了他们在政治立场上的分歧

⁷ 陈丽君著：《香港人的价值观念研究》，中国社会科学出版社，2011年版，第51页。

和对抗。第二，香港贫富分化的日益严重。按照香港特区政府扶贫委员会的报告，2012年全港约有10万贫困人口，贫困率为15.2%。⁸另据香港政府统计处的统计结果显示，2011年香港收入最高的部分人群的收入是最低的人群的45.9倍，且前者的实际收入在过去十年间增加了20%，后者的实际收入却减少了25%。⁹在2008年联合国的一份报告中，香港的基尼系数甚至是亚洲最高的，且在全球中也是较高的。¹⁰严重的两级分化使得香港各阶层之间的矛盾越来越激烈。第三，部分香港市民国家认同感日益脆弱。虽然香港已于1997年回归中国，但由于政治经济体制和意识形态的不同，部分香港市民对于中国的国家认同度并不高，而且心态很不稳定。据有关调查显示，自2009年以后，香港市民的“中国认同”逐年降低，有相当一部分香港市民甚至对中国及中央政府充满敌意，只认同自己是“香港人”而非“中国人”¹¹。这部分市民的理念与“爱国爱港”市民的理念，产生了严重的碰撞和冲突，这也使香港社会的撕裂更加严重。

三、香港民主化走向之前瞻

香港民主化进程中出现的上述问题或现象，反过来又会对香港民主化产生严重的负面影响，甚至在一定程度上会延缓香港民主化的进

⁸ 香港特别行政区扶贫委员会：《香港首次制定官方贫穷线——作用和价值》，2013年，第2页，载香港特别行政区扶贫委员会网站。

⁹ 香港特别行政区政府统计处：《香港2011年人口普查——主题性报告：香港的住户收入分布》，2011年，第76页，载香港特别行政区政府统计处网站。

¹⁰ 联合国人居署编著：《和谐城市——世界城市状况报告（2008/2009）》，吴志强等译，中国建筑工业出版社，2008年，第74页。

¹¹ 陈丽君著：《香港人的价值观念研究》，中国社会科学出版社，2011年版，第270页。

程。倘若这些问题不能及时得到解决，将直接影响香港民主化的未来前景。仅就短期而言，香港民主化的前景并不十分乐观。具体分析如下：

（一）政治不稳定现象短期内难以消除

首先，从国外民主化的实践来看，香港的政治不稳定现象在短期内还会继续存在。根据发展政治学的一般理论，民主化可以分为民主转型和民主巩固两个阶段，世界上大多数国家或地区在民主化的早期，即民主转型时期，常常会出现政治不稳定。根据香港民主化发展的水平，应将其目前所处的阶段界定为“民主转型时期”，因此，香港在这一时期内出现诸多政治不稳定现象亦在所难免。其次，香港的政治不稳定现象由多重因素所导致，而这些因素在短期内都难以消除，有些甚至存在激化的可能，这使得香港的政治不稳定问题还会持续。这些因素主要有以下几个方面：①香港政治制度化水平短期内难以满足香港市民政治参与的诉求。根据美国政治学者亨廷顿的观点，政治制度化水平与政治参与诉求一旦失衡，就容易引发政治不稳定。¹²②特区政府的权威不断流失。政府的威信和管治能力短期内难以提升，难以有效应对“泛民”人士对特区政府的对抗。③经济发展持续低迷。香港的经济发展已经进入瓶颈期，经济的持续低迷将大大增加民众对特区政府的的不满，进而引发政治不稳定。④贫富差距不断拉大。由于经济状况不佳和产业结构老化，香港的贫富差距短期内很难缩小，贫

¹² [美]亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，上海人民出版社，2008年版，第42页。

富不均历来是引发政治不稳定的重要原因。⑤部分香港市民重自由而轻秩序的理念。香港社会在反对中央管治和要求快速政改方面的态度基本已经固化，短期内很难改变，这将会持续影响香港的政局。除了以上这些因素外，社会撕裂、民粹主义和外国势力的干预等问题也是影响香港政治稳定的重要因素，而这些问题在短期内都难以解决，因此，香港的政治不稳定问题将会在一定时期内持续存在。

（二）“双普选”的落实充满不确定性

虽然全国人大常委会在“8·31 决定”中已经对 2016 年第六届立法会选举和 2017 年第五任行政长官选举做出了决定，但由于香港社会对“8·31 决定”的反应很复杂，再加上其他因素的影响，2015 年新的政改方案能否在香港立法会通过是一个未知数。现在主要存在两种可能。第一种可能是关于行政长官普选的新政改方案被立法会否决。根据“8·31 决定”，为了集中精力优先处理行政长官普选问题，在行政长官由普选产生以后，立法会才可以实行普选。而如果行政长官普选的具体办法未能经法定程序获得香港立法会通过，那么行政长官的选举继续适用上一任行政长官的产生办法。也就是说，如果此次政改方案被立法会否决，2017 年行政长官普选就不能如期落实，那么 2020 年立法会普选也就随之落空。根据目前香港立法会的组成结构和政治生态来看，要获得立法会三分之二多数议席的通过，实属不易；而且，“泛民主派”和“建制派”在提名方式、提名门槛、候选人人数、提委会的构成和产生方式等问题上存有严重分歧，这无疑增加了落实行政长

官普选的不确定性，也延缓了立法会普选的进程。第二种可能是关于行政长官普选的新政改方案被立法会通过。即便立法会顺利通过了关于2017年行政长官普选的新政改方案，并于2017年如期落实，这也并非意味着2020年的立法会普选就能如期落实。因为目前香港社会在立法会普选的具体方案上并未达成共识，功能组别的存废问题一直是争论焦点，加之其他一些分歧，即便2017年行政长官普选能如期落实，随后的立法会普选还是充满变数，未必能如期实现。由上可见，“双普选”的落实充满了不确定性。

（三）社会政治生态短期内难以改善

民主政治的良性发展需要有健康的政治生态环境，然而，香港的政治生态却呈现畸形状态，且在短期内难以改变。根据政治生态学的一般理论，政治系统是一个开放性的系统，其与周围的环境相互依存、相互作用，要讨论政治问题，就必须研究与其相关的一系列社会、经济、文化、生态因素，这些因素构成了影响政治问题的政治生态。就香港民主化来说，社会撕裂、民粹主义、反对派与中央的对抗等构成了其主要的政治生态，在这样的政治生态下，香港民主化很难朝着正确的方向发展。更为重要是，这样的政治生态在短期内很难改变，甚至可能进一步恶化，这就给香港民主化带来了很大的消极影响。就社会撕裂而言，在各种因素的作用下，香港的几种社会矛盾几乎已经固化，“建制派”和“泛民主派”存在基本立场分歧，短期内难以和解；由于贫富差距的持续扩大，各个阶层之间的矛盾在短期内也难以调和；

随着具有更强本土化意识的香港年轻一辈的成长，“本土主义”和“大中华主义”的冲突也日益凸显。这些都会破坏香港民主化的政治共识基础。就民粹主义而言，香港的民粹主义已经发展起来，而民粹主义的自身特点决定了其一旦兴起就很难消退，所以部分香港市民极端的民粹主义思维在短期内难以转变，由其引发的社会运动也很难在短期内平息，类似“占中”的非法运动很可能还会出现。就反对派与中央的对抗而言，香港民主化这个“工具”如此好用，反对派在短期内不会放弃“挟民意以抗中央”的做法，香港民主化很可能继续异化。综上所述，香港的政治生态难以在短期内改变。

（四）“泛民”人士的“反中”情绪将会持续

“泛民”人士的“反中”情绪由来已久，而且由于“泛民”人士一味坚持“一步到位”式的激进政改思路，而中央则依照基本法坚持循序渐进的民主发展思路，两者在香港民主化问题上的分歧在短期内很难收窄。因此“泛民”人士的“反中”情绪还会持续下去。值得关注的是，中央与香港的关系已经陷入了一个“怪圈”，由于“泛民”人士对于中央政府的对抗姿态，中央政府对香港政改顾虑重重，因而必然对香港民主化持以审慎态度；而正是由于中央的审慎，“泛民”人士对中央政府更加不满，从而倾向采取更加敌对的行为，导致中央政府对政改的顾虑更多。这个“怪圈”短期内很难打破，如果想要打破，那就需要双方进行更加深入的、更有成效的沟通，并且需要有一方主动做出较大的让步。很显然，中央政府是不可能让步的，因此需要香港方面恰当认识

自己作为地方行政单位的身份和地位，在政改问题上首先做出让步。无论香港特别行政区多么特别，并未改变其作为中国一个地方行政单位的性质，实行“两制”并不等于罔顾“一国”，“高度自治”也不等于“完全自治”，只有在摆正自己位置、正视自己身份的前提下，香港与中央政府的关系才容易得到改善，香港的民主政治也才有可能取得巨大发展。然而，种种迹象显示，得到外国势力支持的“泛民”人士在短期内首先做出让步的可能性很小。不难预见，未来几年里，围绕着普选问题，“泛民”人士与中央政府的对抗还会持续下去，这势必会影响到香港民主化的走势和速度。

五、结语

以上分析表明，香港民主化进程中出现的问题及其对香港民主发展所产生的不利影响，主要由香港社会自身所造成，而非由于中央政府的“压制”和“阻碍”。中央政府作为香港特别行政区的主权行使者，出于对香港政治稳定大局的考量，严格依照基本法而坚持循序渐进的民主发展思路，并无可厚非。香港社会应反思和检视自身在民主化进程中出现的问题及原因，然后认真地、及时地对这些问题加以解决，从而为香港民主发展创造良好的政治环境和条件。期盼香港社会（尤其“泛民”人士）以落实“双普选”为重要契机，不断总结民主化过程中的利弊得失，减少政治对抗，增加认同与协作，积极为香港民主发展注入正能量，以进一步推进香港的民主化进程。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。



人大国发院微信