



逃犯条例 深度

评论

叶健民：香港区选逆转之后，北京可能的管治逻辑

北京必须承认短期内无法恢复秩序。这种情况下，她会作出让步以化解危机吗？

2019-12-06



2019年12月1日，区议会选举后，网民发起尖沙咀“毋忘初心大游行”。摄：林振东/端传媒

区议会选举尘埃落定，民主派取得全面大胜，令建制派受到史无前例的灾难性挫败，成功把自六月以来的强大民气转化为实实在在的政治力量。这场选举令人鼓舞的地方，除了在民主派交出亮丽成绩，也在其象征著“和理非”和“勇武派”之间的相互尊重和彼此谅解。和理非渴求以选举作为变相公投，以选票惩罚建制派；而即使在警方包围大学校园、容易令人情绪强烈的情况下，勇武派依然可以顺应民情，自我约束，在选举前三数天全面“停火”，令政府全无借口去中止选举。

这种收放自如、互相体谅的表现，不紧大大提升了“和勇”之间的信任和认同，也再次向全世界说明这场全民抗争有其反思自省、有理有节的一面。

选举结果说明抗争者意志坚定、全无退意，运动的睿智和韧力也令北京明白难以完全驾驭局面，必须承认短期内无法恢复秩序。但在这种情况下，北京会作出让步以化解危机吗？



2019年10月1日，沙田游行，示威者与警察发生冲突。摄：陈焯辉/端传媒

独立调查与重启政改，有多大可能？

五大诉求中，“独立调查”是全民共识，但以目前情况来看，可能性却并不太高。因为中共对任何威胁其权威的群众运动，都会采取暴力镇压的基本动作，至习近平年代则更加严重。而至今为止，也没有迹象显示北京会放弃把“止暴制乱”作为回应反修例运动的主要手段，倚赖警队强硬执法也依然是特区政府处理局势的最重要对策。若要在监警会以外对警队进行全面调查甚至追究责任，将与这种倚赖警队的方针背道而驰，甚至会严重削弱警方“震怯策略”的有效性。

日前邓炳强走马上任警务处处长一职，令情况更加复杂。这位“新一哥”上任之前已经是警队二号人物，直接参与了各项警队部署和行动。换言之，假如调查发现警队过去半年确实出现了系统性失误，他也势必难辞其咎；但要是把这名刚被中央任命的处长拉下马，便等同说北京用人不当犯了错误，场面并不好看。

“重启政改”是另一个关键诉求，但前景就更加不容乐观。这不单是因为北京极不愿意在民主派意气风发的时候启动程序，以免进一步助长他们的气焰，困难也在于，即使中央重提政改，民主派也不敢贸然接招。

一般认为，人大831决定是政改的最大绊脚石，但民主派在区议会选举之后影响力已大为提升，他们的计算便可能有所不同。如今民主派绝对有能力拿下三分之一的特首选举委员会票数，若接下来能够争取到部份与中央貌合神离的本地财团的支持，继而取得过半数的提名权来推选特首候选人，也并非完全没有可能。即使未能取得关键半数，任何有意问鼎特首宝座的人，也不可能忽视他们手上的票数。换句话说，新形势令民主派即使在831框架下，也有能力左右大局、牵制北京。

但问题是，经过六个月的抗争和付出了惨烈的代价后，示威者对民主的追求和对理想的坚持祇会有增无减，因此或许祇有“全无筛选的公民提名”是他们唯一可以接受的选项。在这种情况下，即使是特首选战出现了上述的微妙变化，民主派或也难以在人大831基础上展开政制讨论。在中港双方都缺乏妥协动力的情况下，重启政改难度极高。



2019年10月16日，林郑月娥任内第三份施政报告记者会。摄：林振东/端传媒

林郑下台 or 不下台，北京的考虑？

但到了今天，可能祇有林郑下台，才能平息民怨。区议会选举之后，有意见认为她离下台日子又近了一步。建制派在地区的力量近乎被连根拔起，他们对林郑的怨愤祇会更深。对他们来说，假如还要继续支持这个全无民望的特首，大有可能会拖垮他们明年立法会选举的选情。因此，假如有人努力向中央痛陈利害，强烈建议把林郑拉下马以求为建制派止血，也不会令人感到意外。

但另一方面，即使暂且放下面子问题不谈，如何寻找林郑接班人也令北京极为头痛。假如真的让林郑下台，就表示北京决定对特区改吹和风，愿意暂时以怀柔政策去处理香港。所以最理想的人选，不单要有能力管理香港，也必须同时为各方接受。

在这种思量下，争议性较少的陈茂波和唐英年应该是首选人物。陈茂波从政作风低调，亦长年努力营造谦卑形象，加入政府后亦甚少公开与人结怨。唐英年早年为自由党成员，也与民主派政党关系不俗，同样是具有亲和力的政治人物。在履历上，两人都曾任发展局局长和财政司司长，牌面上也算得上是对公共行政有实战经验，也理应对中央最为重视的金融财经领域有一定认识。

但问题是陈茂波上台，对很来很多人来说就等同梁振英回朝，势必会引起各界反弹；但假如真的由唐英年走马上任，外界会否觉得北京向本地财团、城中首富低头，北京又可否咽下这口气，存在问号。

更重要的是，无论何种方案，北京始终都有一个心理关口，就是假如短期内进行特首补选，也祇会为民主派提供一个平台和动员机会去借题发挥攻击自己。现在反对派更拥有左右大局的票数，选举的风险也变得难以估计。这个复杂的棋局怎样走下去，北京看似举棋不定，反而令本来看似时日无多的林郑有机会喘息。

北京最终会否做大幅让步，还要视乎其对反修例运动后续能力的评估。中共主要考虑的，是即使抗争者无意罢休，但是否有能力把行动升级至更大压力。示威者固然可以再发动三罢、堵路、甚至进一步把勇武行为激化，但北京也会相信警方有能力以更大武力去进行反

压。局势发展到今天，人命伤亡、暴力围堵都见过了，甚至警察发射实弹也接二连三发生。北京可能会认为民众会出现“愤怒疲劳”，对警方暴力见怪不怪甚至“习以为常”，不会再轻易被冲突场面刺激而走到前线。



2019年11月28日，香港中环爱丁堡广场，民众集会感谢美国通过《香港人权与民主法案》。摄：林振东/端传媒

至于国际压力，在美国通过了《香港民主及人权法》之后，其他西方国家也相继跟随，北京自然会不爽。但米已成炊，北京或许也会认为假如美国连这张王牌也出了，抗争者这条海外战线就也会走到尽头，再难有新招。

所以，北京很可能判断，六个月后的今天，大概就是香港局势“最坏的情况”。虽然特区经济受到创伤，本身也确实面对不少的国际压力，但北京大概认为这依然是在承受范围之内，既然没有即时解决问题的办法，那么干脆就和抗争者“斗长命”。北京大概始终相信，示威者总会有筋疲力倦、弹尽粮绝的一天。

当然，明年的立法会选举依然是北京一个关键考虑。但即使建制派在区选出现崩盘式损伤，得票比率却依然可以稳控四成，令中央未致对亲中力量信心全失。在立法会选举以比例代表制进行的情况下，北京预计建制派议席上会有损失，但区议会式的伤筋断骨性创伤，应该不会再出现。更何况还有一半议席由功能组别产生，建制派最终保住立法会的控制权应绝非难事。民主派有更多议席，当然非北京乐见，但能否维持“行政主导”局面，关键仍取决于能否团结建制。在这方面，北京始终对自己的动员能力抱有信心。在这些计算下，以弃车保帅、林郑下台的方式换取选票的迫切性，也许未必会那么高。

中共接下来的管治逻辑

总括而言，北京面对目前这种不胜不败的僵局，预料会保持耐性，继续以“严打”为主调，以拖延手段消耗抗争者的意志和能量。北京的打击面也会不断扩大，由祇打街头上的勇武派，进而针对机构性对象，例如大学、医疗机构，以抽起拨款、人事更替等手段，去对这些并无全心全意配合政府“止暴制乱”的机构施压，期望这种压力层层下达，逐步截断抗争者的舆论以至物质上的后勤支援。但北京也有可能同时作出策略性的局部让步，反守为攻。例如可能选择性地追究几名犯事情节严重的警员（如故意撞人的交警、近距离枪击年轻人的警员）、甚或调查元朗721指挥失误。即使林郑短期内可能不会下台，北京也可以来个行政会议改组，甚至逼令个别司局官员辞职。

有大局需要，中共要谁人头落地，从来不会手软。这些“善意回应”，虽未直接触及五大诉求，但也将回应部份民怨，说不定可以为政府争取一定民意支持。假如民情真的因此而出

现明显变化，民主派在选举在即的情况下，不可能置之不理。但假如他们因此与政府进行互动，又势必会被勇武派视为出卖运动。换言之，“局部让步”可攻可失，又有陷民主派于两难的可能性，对北京来说不失为上策。

但从更长远的角度来看，即使这场运动最终完结，中港之间矛盾、彼此之间心结，仍然难以解开。归根究底，两地之间对法律功能的理解，和对如何限制公权的期望南辕北辙，造成了彼此间的深层矛盾。

经历了英国百多年殖民管治的香港人，讲求法律的硬性约束，对成文法例视若神明，凡事要依章办事讲求规矩。香港人追求的，是法制之下的稳定性和可预测性，所以大家讲究白纸黑字清清楚楚的合约关系，相信法律就是限制公权、保护公民的尚方宝剑。对很多香港人来说，《基本法》就是中港之间的契约关系，代表北京的庄严承诺。



2019年11月24日，参选沙田沥源区的岑子杰在和其竞选团队拉票。摄：林振东/端传媒

但偏偏对于中共来说，法律只是一种管治工具，它必须配合政权的政治需要。所以，法律本身祇求罗列出个大致方向，表明政府的立法原意和基本原则，法规条文的正确意义，还要适应一时一地的处境。这种“灵活变通、因时制宜”的管治手法，也贯穿了中共近百年的历史。中共在国共内战和抗日战争期间的生存之道，在于共产党按照各个根据地的不同环境，因地制宜去进行游击战。邓小平的改革开放，也是以摸着石头过河的方法走过来，而先行先试、政策先于法律的情况更是屡见不鲜。由于中共定义的“特殊情况”、“大局需要”、“政治考虑”永远优先，法律也因此绝不能写得太死。

放在中港关系的脉络上，中共所追求的法律模糊特性正是两制矛盾的根本原因。在北京眼中，《基本法》的条文要义当然也可以因应形势灵活解释。假如北京认为香港民心归顺大局，她可以从宽理解特区自治范围；相反，一旦判定港人锐意谋反挑战中央，北京便会坚决纠正港人对一国两制的“错误”理解，强调《基本法》其实早已列明中央对港一直拥有全面管治权。

中英当年九七谈判，北京为了重返国际社会刻意争取西方认同，愿意以成文法则去详细列出对香港的种种承诺，但这种尝试与中共自身的政治逻辑格格不入，令北京廿多年来在处理香港问题时不能得心应手。到近年中港矛盾日深，北京发现，当年勉强接受在特区建立的半民主混种政体（hybrid regime），原来已设下足以掣肘自己权力的种种限制，例如司法独立和有限选举等，令自己在特区事务上处处受挫。因此北京从国家安全和主权原则的“大局”考虑，按政治需要不断以人大释法去重新演绎原有承诺，以求纠正错误正本清源，但也因此与港人越走越远。

反修例抗争如何终局，也许还未有定稿，但中港碰撞矛盾加深的剧情，恐怕祇会不断重演。如何面对中共对法律模糊性的执著和不受限制解释权的独家专利，是港人能否安身立命的关键所在。但在今天全无大台、各自表述的理想主义青春大潮中，我们要孕育出集体智慧去现实地与北京进行有节有理的互相摸索（muddling through），又谈何容易？回归廿二年，中港双方仿佛在两条平行频道进行对话，各说各话、众声喧哗，彼此却又信息隔绝、无法传意。寻找出中港之间的共通频率，是一国两制走下去的唯一希望。

（叶健民，香港城市大学公共政策学系教授）



邀請好友加入端會員
成功訂閱同享優惠

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 那些负债累累的地方政府：钱是怎么借的、又该如何还？
2. 【数据透视】稳胜或险胜？建制民主阵营区选数据这样说
3. 读者来函：作为内地生，留守中大是怎样的体验？
4. 理大围城之战
5. 逾越与隔限：反修例运动中的女性力量及性别策略
6. WhatsApp是如何被利用来监控异见人士的？
7. 金马、金鸡隔岸赛果：平行时空各自安好，华语电影的未来将要如此吗？
8. 中美贸易战的600天：关税是如何升级的，又是谁在买单？
9. 缅甸有媳妇（上）：缅甸姑娘的“孤身”中国婚礼
10. 早报：华为回应无罪前员工被拘251天称公司有权举报，“让人害怕”

编辑推荐

1. 台湾大选的十个关键字（下）红白帖、拜票、选举宣传品、假牙、交通建设
2. 反修例抗争在韩国：激荡的校园，沉默的政客
3. 叶健民：香港区选逆转之后，北京可能的管治逻辑
4. 刘燕婷：新愿景、旧忧患，沙特阿拉伯的转型之路为何凶险？
5. 台湾大选的十个关键字（上）宫庙、农会、地下电台、贿选、地下赌盘
6. 媒体观察：中澳间谍疑云，当调查报导遇上新冷战漩涡
7. 影像：伊朗油价疯涨触发民怨，政府强力镇压切断网络
8. 巴勒斯坦没有新闻：约旦河西岸的生与死

9. 除了购物，香港人还想在商场看连依墙、讨论时事

10. 邹崇铭：从网络动员到生活自主——“黄色经济圈”的未来想像

延伸阅读

【数据透视】稳胜或险胜？建制民主阵营区选数据这样说

建制派不少候选人尽管落败，但其实有取得比上届高的票数，显示建制“动员能力依然健在”。

2019区选开票中：泛民主派已得逾380席，建制派溃败，多个主要人物连任失败

选管会主席冯骅晚上见记者，指今日有超过294万名已登记选民投票，投票率71.2%。上届区选全日投票总人数为146万7299人。

梁俊彦：选举工程？运动效应？香港区选的微观分析

本文主要基于笔者在选战中的参与及观察经验作基础，根据目前已知的投票结果来推算。

蔡玉萍：香港反修例运动很父权？回应何式凝教授

是不是有不理想的行为的存在，就足以判下“运动是父权”的结论？

邹崇铭：从网络动员到生活自主——“黄色经济圈”的未来想像

一旦新的市场模式和交易关系确立，则日常生活革命便不再是空谈。

早报：民主派议员发起动议弹劾林郑月娥，建制派“奉旨”撑林郑？