

目錄

序言	歷史轉捩點	6
第一部分	危機	18
第 1 章	為何修例	20
第 2 章	政治風暴	32
第 3 章	危機變災難	48
第二部分	剖析	66
第 4 章	特區管治的難題及體制缺陷	68
第 5 章	「一國兩制」下的不自在與張力	88
第 6 章	新世代的失落與焦躁	102
第 7 章	新冷戰與國家安全衝擊	119
第三部分	前路	136
第 8 章	香港出路何在？	138
第 9 章	亂後如何重建？	154
結語	香港 2047	167
附錄		
附錄一	：修例風波演變大事表（2019－2020 年）	175
附錄二	：2019－2020 年作者曾在香港 《信報》和《明報》發表的相關文章	188

序言 歷史轉捩點

2019年起，香港經歷了九七回歸以來至為動盪、甚至可說驚心動魄的歲月。2020年，政治局面未見突破，且因國際政治（特別是美國）的反應和介入，北京加強了對特區的全面管治力度，全國人大常委會於6月底通過《港區國家安全法》，在全球近年急變的地緣政治下連環發酵，為香港的未來增添新變數。2021年3月11日，全國人民代表大會通過決定，修改香港特區的選舉制度，強調要完善制度、堵塞漏洞，並設立資格審查機制，確保「愛國者治港」，對特區政治的發展影響深遠。

本書最後停筆於此刻，但為何書名仍以「香港2020政局反思」為題，除因書中內容和分析主要以直至2020年底的情況為基礎外，乃考慮到港區國安法是香港的關鍵性轉捩點，從此進入「後國安法」年代，所以2020年才是政局真正的分水嶺，各方勢力開始重組，「一國兩制」的未來也須重新思考。實施港區國安法及通過新選舉制度後，社會上反應兩極：有渴求撥亂返正、把「反中亂港」者摒除出局，喜迎「二次回歸」，從此愛國者治港；也有悲憂「一國兩制終結」，促成新一輪的政治移民潮。

樂觀與悲觀，既視乎對中國內地發展和內地制度的取向，也因受持續兩年的本地政治折騰而產生的不同感受，以及愈來愈主宰着港人心情和意識的黃藍「顏色價值觀」所決定。兩極雖對立，但反映同一現實，即自回歸以來實踐的「一國兩制」正處於歷史轉折的關鍵時刻。舊有設想和假設似被新形勢、新情緒所拋棄，無以為繼，但「一國兩制」仍是香港未來的唯一選項，其前路又可如何邁進？香港還可有第二次歷史的機會嗎？

表面上，一切源自「反修例」運動，或泛民主派和異見者論述形容的「反送中」抗爭。當特區政府於2019年2月提出修訂《逃犯條例》及相關法例時，相信無論政府官員或一般人皆不會意料，修例竟會一石激起千重浪，甚至早期對法案持質疑立場的泛民主派政黨以至部分法律界人士（如大律師公會），也曾以為反對修例、迫使政府作些讓步，最後法案仍會在立法會佔多數的建制派議員支持下得以通過，就如當時個別政府官員常引用的高鐵「一地兩檢」立法般順利（其實兩者本質不一，不應相提並論）。

現實卻是，反對修例的社會聲音愈來愈大。至當年5月，中央官員已表了態，明確支持修例，似乎事情應就此定下來，這是我當時跟一些建制中人接觸時得到的印象。但情況卻相反，反對浪潮愈滾愈烈，蔓延到不同界別和階層；我心感不妙，也向一些內地朋友反映，並提醒一些行政會議成員，不要低估今次反修例的政治震盪。6月9日（星期日）香港民間人權陣線（民陣）發起反修例遊行，聲稱有103萬人參與（警方估計高峰時有24萬人），比2003年反《基本法》第23條國家安全立法的人數多出很多。

群情洶湧起來，預兆一場巨大的政治風暴正在集結，會否變成超強颱風，猶看政府怎樣處理危機。但政府發言人當晚迫不及

待地回應說，條例仍依計劃恢復二讀辯論，予人不理龐大民情之感，遂引來大批激進的反修例抗爭者於 6 月 12 日（星期三）包圍立法會大樓，試圖阻止建制派議員入內舉行會議迅速通過修例法案，並與警察發生嚴重武力衝突。抗爭者及泛民主派指控警察濫用暴力，本地及國際輿論也強烈反應，網上聲音一面倒地批評「警暴」。

在這回歸以來至為震撼香港的一個星期，我身在海外，但心繫香港，透過媒體及臉書知悉事態的發展，感到很痛心。6 月 15 日（星期六）下午我回港當天，趕及看到林鄭月娥特首終於宣佈無限期押後修例二讀的直播，實際上就是擱置了。但是局面不見得就可以這樣解決，因為經歷了此次修例爭議及由此全面發酵的民情，特別是年輕一代的發聲，香港已回不到過去。

自從 2017 年 7 月政府換屆離任局長後，我一直維持不評論現屆政府工作的立場。因曾身處管治核心的「熱廚房」，我完全明白今時今日政府施政之難、管治之複雜，亦對眾多每天忠誠工作、服務市民的公務人員心存感激。因此離任後我不會隨意指點政府裏的前同事，添煩添亂，且不在其位，難謀其政。可是 2019 年中的香港，正處於水深火熱之中，整個政府陷於四面楚歌，公信力和公權力遭到嚴重挑戰，我不能不打破緘默，遂透過《信報》安排，發表了我落任後首篇〈對時局的反思〉（6 月 17 日），是為我接續公開不定期地評論政局發展之始。¹ 但我仍堅持不當時事評論員，經常婉拒一些本地和海外媒體訪問，若偶而接受專訪，則主要針對關鍵大事。

¹ 張炳良：〈對時局的反思〉，《信報》，香港，2019 年 6 月 17 日。

我不否定條例在移交逃犯和司法互助上的需要和理據，但認為政府顯然錯估形勢。無論其背後考慮及法律觀點如何，現實上就是很多人都不明所以然，若在社會各界廣泛存在各種大大小小的質疑下，政府不顧一切但求迅速通過修例，只會加深人們的陰謀理論，認為背後定必有不可告人的政治企圖。政府說很多人誤解修例建議，若此更不能在社會上不明不白下就通過修例，何況今次罕有地兩大律師團體及無數資深法律界人士，均對修例存疑以至持否定態度，若政府不能說服法律界，又怎能期望一般民眾接受呢？因此擱置修例是必要的，此乃一個按《基本法》須向特區負責的政府應有之義。

但是，冰封三尺非一日之寒。修例爭議只是社會累積多年深層次矛盾的爆發點，事態發展已經超越黨派之間的日常政治角力與動員，或所謂「黃絲」「藍絲」陣營之爭了。除了 6 月 9 日、16 日兩個星期日以起碼數十萬至百萬計市民（主辦單位說分別超過 100 萬及近 200 萬）蜂擁上街遊行抗議外，更有愈來愈多年輕人走出來進行形形色色的抗爭，不同社群發動癱瘓性行動，在在顯示普羅大眾、社會各界都躁動起來，對政府的信任陷入前所未見的低谷。

站在前線維持秩序的警務人員，處於不斷擴大的抗爭行動的風眼，承受了沉重的政治壓力，而這些壓力本應由我們的政治領袖（政府領導層、政黨領袖及立法會議員）去承擔和化解，這屬他們的本份。可是後來演變成為持續的警民對壘衝突、暴力上升，釀成本應可以避免的悲劇。政治領袖們有責任溝通各方，不讓種種矛盾進一步激化，把結愈拉愈緊、愈拉愈死。本來劍拔弩張下，無論情緒如何激動，各方仍須審時度勢，不因一時之急、

一念之差，而令香港陷入無法自拔的死局；政府尤須朝着和解、負責的方向去善後補救。可惜事與願違。

我願意相信大部分示威抗議的青年學生是出於焦躁、憤怒和恐懼而自發行動，但也受到政治人物和網上的激烈言論所鼓動。他們關心香港的未來，因為這就是最終由他們這一代去面對的未來，他們害怕失去其心中的香港制度和核心價值，卻苦無方法及出路（除了上街呼喊及一些自我行動），因為我們管治體制的缺陷，難以在高度自治下透過合理的政治制度和機制去解決重大分歧，尋求主流共識。「撤回」修例不表示事過境遷，以為風暴之後，一切便「自然」地回復正常，因為經歷了因修例所全面引爆的政治風暴後，民心已變，暴露出來的深層次體制性矛盾，對香港如何走下去影響深遠。

2019 年是香港的重要轉捩點。

我的一代不少受到五十年前「保釣」反殖運動所政治啟蒙，今天不少新生代的政治啟蒙卻始於 2014 年的「佔中」及「傘運」，再受今次反修例抗爭的洗禮。他們不認同政府的解釋、不願意疑中留情，因為他們不相信目前的政治制度、不信任其所產生的政府，以至不信任政黨及建制團體。經過此役，日後管治只會更困難，故以為只要搞好經濟民生便可走出困局，只屬「鴛鴦」心態，回歸二十多年的惡性循環只會愈滾愈烈。「一國兩制」也面臨嚴重衝擊，反修例抗爭在政治表述上矛頭指向內地體制（所謂「反送中」）。事態在之後的激進化暴力發展，以及日趨上升的排斥內地甚至否定中國的情緒，說明抗爭風暴已經質變。

反修例事件及其後演變，帶出幾個值得關注和反思的重要現象。

首先，民心思變，尤其是新、中世代對現有體制的疏離感日

甚，不少選擇了與之對立的定位，視為「雞蛋對抗高牆」，以維護其心中的公義和保衛其心中的香港價值。當然，反政府、反體制的不是社會的全部，與之對衡也有另一邊的聲音和力量，而且政治動員必有種種雜質及多元動機。但從 2019 年幾次大遊行之龐大規模、向公權力衝擊行動之頻仍，以及愈來愈多年輕人自發動員，可以清楚看到，挑戰以至否定建制的力量不容忽視。2019 年 11 月區議會選舉，泛民主派及自決派所謂年輕「政治素人」囊括大多數議席，說明本土政治板塊之重大移動。若不肯承認此現實，加以深究，了解因由，就不可能對症下藥、解決問題。

第二，「大小精靈已從瓶中釋放出來」，返回不了過去。網絡時代民間抗爭模式已經登場。一項引起市民不安不滿的修例爭議，本來不應就此演變成管治亂局、死局。但修例觸發了不少港人累積多年對內地制度的偏見、對「兩制」關係的不信任，以至人人都從最壞、至極端之處，去想像修例的影響和終極含義，加以政府解說乏力，擺出不顧一切強行通過之勢，遂使一總矛盾全面發酵，一發不可收拾。年輕一代，包括大、中學生，經歷了自 2014 年起違法的「佔中」、「傘運」的政治挑動及其後的低氣壓，一方面有感於那些「抗爭」改變不了政治現實和體制，但是另一方面又要以其本世代的論述與前衛性行動，去衝擊體制及挑戰歷史的局限。

第三，年輕人及少數人的激進化，也會影響同情他們理念和行動的其他人，一同激進化。荷蘭社會心理學者 Kees van den Bos 在《為何人們會激進化》（*Why People Radicalize*）一書中提出，當受公共權力和制度不公對待及剝奪之感持續累積，反感愈大會愈強化一種道德力量，去採取一切行動保衛視為應有的公義和價

值。² 關鍵就是「公平」問題——制度上、施政上、處事上。他主張公權機構以「軟答案回應硬問題」(soft solutions for a hard problem)，還公民與不同異見者予尊重與尊嚴，廣聽各方，跟進其關注的問題。香港的抗爭者常說「若水」(Be Water)，其實當政者也應「若水」處理，若只是以武對武，客觀上助長社會進一步激進化，無奈香港自 2019 年下半年卻的確走上此途。

第四，撕裂與仇恨加深。從 2019 年 6 月包圍立法會、包圍警察總部及個別政府部門的衝擊權力機關和不合作行動，以至「七一」當天衝擊及佔領立法會大樓、塗污特區立法機關權威象徵、展示港英殖民地旗幟等舉動去看，一些年輕激進抗爭者的行動，已非純屬抗議已經「死亡」的修例法案，也不止於所謂不滿林鄭月娥特首對民眾訴求缺乏「全面真誠的回應」，而是去到否定特區憲政秩序的地步，處處展現「癱瘓政府」的符號主義(symbolism)。套用當時一位專欄作者所說，年輕人眼中香港未來是個謎，所以他們只能行動在當下，但求遍地開花。另邊廂，反黃的藍營及反對抗爭暴力化(「黑暴」)的民眾，也動員起來。7·21 元朗事件後，警察被泛民主派和黃營定性為敵對的鎮壓力量(「警暴」、「黑警」)，黃對藍、「黑暴」對「黑警」的鬥爭論述，籠罩整個社會，各行各業甚至公務員和專業人士之中，也以顏色定位，且延及經濟及消費領域(所謂「黃色經濟圈」、黃店對藍店)，撕裂與仇恨之深前所未見。香港已不復一個平和及講求理性兼容(agree to disagree)的社會。泛民主派支持者常標榜的「和理非」(和平、理性、非暴力)已靠邊站。

第五，和解對話之路走不了出來。年輕抗爭者的激進舉動和激情，不單令全社會矚目，也吸引了全球各地的眼球和想像力，一時之間他們變成牽動事態發展的真正推手和「歷史主角」，甚至影響他地的社運模式，如 2020 年泰國的反政府抗爭。本來不認同如此脫軌衝擊的一些「成年」抗爭者、公民社會及泛民主派人士，紛紛調整思想：「因為絕望，所以……」，客觀上也等於宣佈了「和理非」路線的不濟甚至死亡。這的確是他們自己的結論嗎？這個轉變，影響了中央政府和特區政府對於事態嚴重性的評估。2019 年 7 月起，北京全面以「止暴制亂」及反對「港獨」和任何分離主義為綱，重整對港管治方針，而特區政府愈發依賴以警察去鎮暴和控制亂局。和解對話之路雖曾一度有點曙光，但始終走不了出來。

第六，當下香港，新世代的怨氣和憤怒，源於難以認同一個他們視為不公平、只傾斜於一邊的體制。社會經濟問題如房屋、就業及社會流動停滯，肯定是造成年輕一代看不到前景、容易激進化的部分因素，但是解決深層矛盾已不僅是改善他們的生活這麼簡單，因為他們持有的公義感及社會核心價值是既有體制未能足以反映。而他們害怕失去的「香港」特色，也不是一些冷酷的「你們怕什麼？」或「應走出香港，到大灣區去闖」般的言詞便可疏解得了。他們當中固然有擔心學業、事業甚至置業無望的問題，但是往深一層就算有了這「三業」，若他們認為失去心中仍可引以為傲的香港、失去了其所追求(也是官方及教育論述和上一輩予其願景)的自主性時，則物質滿足又如何。當年輕一代感到體制是由他人主宰、城市空間(包括交通甚至購物)愈來愈為外人進佔時，其「保衛我城」便不只屬於單維的本土政治了。

最後，政府管治表現，關乎制度、能力、判斷和領導質素，

² Kees van den Bos, *Why People Radicalize*, London: Oxford University Press, 2018.

最終離不開體制問題。回歸近四分之一世紀了，難道我們還看不到惡性循環、社會內耗的種種惡果嗎？當然，改革不易，但這不是不去改革的理由。內地文革後，鄧小平曾說：「……制度不好可以使好人無法充分做好事，甚至會走向反面……」；美國前副總統戈爾在九十年代推行「政府再造」(Reinventing Government)運動時，也曾說過：聯邦政府充滿被壞制度所困的好人。兩者道理相若。

由反修例運動演變為後來的全面政治對抗、街頭暴力、社會黃藍撕裂、仇恨文化蔓延至日常生活，當中既有政府處理危機失當的因素，致一指錯滿盤皆落索，也因九七回歸以來社會深層次矛盾所累積政治張力的總爆發，更有全球新地緣政治的衝擊（如美中衝突）。偶然加上必然因素，做成今天政治上覆水難收。港區國安法實施後，社會表面上雖然較 2019 年時平靜，但掩蓋不了深層的焦躁、不安與無奈無助感。面對當前複雜及其來有因（即有其「路徑依賴」）的局面，可以如何解困突破呢？我並無即時見效的靈藥，但我知道，悲情只會滋長宿命感，仇視只會助長撕裂，敵對不能帶來信任，缺乏互信就難推動改革。要去再度出發，前提是準確研判當前局勢及深層次矛盾的成因，並能跳出過往的思考框架去探索其所以然。

在此關鍵時刻，面臨內外嚴峻挑戰，最大的風險是來自認知上和行動上與現實及其背後結構因素之間的落差。特區管治體制已明顯與時脫節，非改革不可，不能再諱疾忌醫。如何防止傷患惡化擴散，如何部署有利於改轍易轍式改革的條件，能否對症下藥，卻事關重大，欲速不達。香港的管治更關乎「一國兩制」在回歸後二十一世紀國內新秩序及國際新形勢下的實踐問題。無論

中央層面，或特區內政府及社會各界與政治光譜各方，是否都掌握到「一國兩制」應有的靈活性、兼容性、模糊性和創造性，正確看待香港之「異數」？如何促使「兩制」回復基本的互信，香港和內地都要深思與學習。怎樣的香港才可在國家發展和國際大局中扮演關鍵角色，好讓港人尤其年輕一代足以自豪，重拾自信與希望，得以由回歸以來的內向、失落、悲情思維中逐步走出來？

「二次回歸論」者指九七回歸，雖然體現了領土和主權的回歸（國家官方表述是 1997 年恢復行使對香港的主權），可是人心尚未回歸，如今有了港區國安法和新選舉制度，強化國家意識，確保愛國者治港，從而由亂趨治，好讓人心歸向。香港的確進入了新時期，但實事求是看，社會及政治深層次矛盾依舊存在，人心鬱結未解。要解結贏回民心，有賴對策得宜、主政者視野廣闊，又需自由兼容、求同存異的社會氛圍，這要求很大的努力和遠見。2020 年的香港，與 1997 年比較，隔了一個世代，社會環境、民情和全球局勢都已大為不同，國家也蛻變了不少，不可同日而語。「一國兩制」不能停留於九七前的設定，但也不會凝固於當今，未來仍會迎着種種挑戰前行，順逆變數或不比過去少，切忌一廂情願、單維認知。現代治理，有若「園藝」(gardening)，需細心栽培，古訓言「治國如烹小鮮」，治港也一樣。人心回歸須基於良政善治及官民重建互信，此仍乃長路，非一蹴而就。故我以「二次過渡」識別當前關鍵時刻，視之為回歸後再攀新峰之始，本書也就以此命名。

當下香港，在此「二次過渡」之關口，究竟是處於最壞的時代，還是最好的時代（借用英國大文豪狄更斯〔Charles Dickens〕在其名著《雙城記》的開卷語），視乎我們的領袖及民眾何去何從。一些身邊的朋友憂「香港已死」，這是何等悲情的申訴！我認

為絕大多數港人（縱使當中政見不同），仍是和平理性、熱愛這個歷史異數的城市的，他們不肯認輸，他們既害怕、焦慮，但也十分堅強。是這樣堅強不認輸的力量，一直在各種困難和逆境中支撐着香港不斷前進。我那一代（五十後）的港人，見證了香港的現代化成長，成為舉世知名的自由法治之都，我們不會讓香港倒退。我不希望年輕人只因心感絕望而抗爭，或追求虛妄而迷失方向。為何不可以為希望而創造力量？如何締造希望，是香港朝野內外、跨政治光譜的所有領袖皆應致力之要務，也需要中央政府的支持。新時代要求新思維、新出路；窮則變，現在是求變順變的關鍵時刻。能逾越此關，「一國兩制」可找到新台階；過不了此關，「香港」的萎縮會成為自我應驗的預言。

我在學生時代屬於思想前衛的活躍份子，曾積極參與學運和社運，打從上世紀八十年代便涉足香港九七前途及回歸祖國的討論和行動（包括起草《基本法》時的辯論），對「一國兩制」和《基本法》的制訂有所理解和期盼，亦明白歷史契機和制度局限交集下特區之旅的不尋常。當我身邊不少朋友（包括曾並肩作戰的早期民主派）紛紛轉向悲觀無奈，我仍不肯認命放棄。我一直在民間與建制、議會與政府、學術與政治之間來回游走，深明事物之變，不盡必然，但也非毫無可為。極端樂觀或極端悲觀、虛妄想像或向現實低頭，皆非我杯中茶。

撰寫本書時，我梳理了過去近兩年來所發表評析時局文章的觀點，作系統化討論，希望為香港處於當前歷史轉捩點，留下思想足印和時代見證。一代人做一代事，世界最終是屬於新一代的，就讓他們踏着前人的經驗和走出來的路徑，再闢新天。

作為對香港的政治反思，本書第一部分共三章，從 2019 年修

例說起，先講述移交疑犯逃犯的國際一般做法和基本準則，以及特區政府原本修例的緣由和範圍，當中的複雜性和爭議性所在，然後分析為何修例竟釀成一場政治風暴，繼而探討為何一次危機，因處理失當、落後於形勢而演變成政治災難，令社會以至國家付出沉重代價。

第二部分進入對特區管治的多方面剖析，分為四章：特區管治的根本結構性難題與缺陷；「一國兩制」下的不自在與張力；新時代的失落與焦躁；以及新冷戰與國家安全衝擊下香港被北京視作國安短板等最新課題。

第三部分共兩章，探索香港及「一國兩制」的前路，針對當前一些本地和海外評論擔心「香港不再香港」，檢視香港的強弱機危，提出如何保持香港的特色，並思考可怎樣亂後重建。最終的結語章綜述回歸歷程，如何面對 2047 的所謂「一國兩制」大限，究竟是歷史的終結還是見證「一國兩制」持續化的新里程碑。這既要看國家長遠的發展，也視乎香港能否發揮「國家所需，香港所長」的作用，以及其制度和軟力量是否仍為世界所重視。

本書得以出版，全賴中華書局（香港）有限公司黎耀強副總編輯的鼓勵，及其團隊的支持。在撰寫過程中，香港教育大學香港研究學院曾提供一些資料蒐集的協助。另外特別感謝，香港《信報》和《明報》慷慨同意我在書中使用我曾在兩報發表的一些文章的內容和觀點。³

張炳良

2021 年 3 月 31 日

³ 文章列於本書附錄二。