

香港反《逃犯條例》形成的政治危機

鄭宇碩

香港城市大學政治學退休講座教授

今年6月9日，香港103萬人上街抗議林鄭月娥政府引進《逃犯條例》的修訂案。香港人明顯感到憤怒。2014年8月底北京人大常委就政制改革的決議拒絕民主普選行政長官的訴求。過去五年，他們感受到法治逐漸地受到侵蝕。《逃犯條例》修訂案容許香港人因在中國大陸或外地的罪行被引渡回中國大陸受審；香港人認為公平審訊是其基本政治權利，他們對中國大陸的司法制度沒有信心。除民主運動的支持者以外，商界人士亦感到憂慮，因為在國內做生意，很容易牽涉入行賄、逃稅等事宜。

大遊行當天晚上，林鄭政府表示拒絕讓步。它申明該條例的有關立法程序會如期推進，條例的內容亦不會改動。林鄭承認立法的建議並非來自中央政府，不過條例的修訂就清楚得到中央領導層的大力支持。過去數月，香港不少親中團體到北京訪問，得到韓正（負責港澳事務的政治局常委）及以下的政府官員接見，鼓勵他們支持《逃犯條例》的修訂。建制陣營原先有少數商界領袖、立法會議員及學者曾表示保留意見，至此亦轉為緘默。6月9日大規模遊行後，立法會主席梁君彥翌日即宣佈有關議案討論的時間表，並定於6月20日進行投票。這種傲慢、不理民意的態度激起市民，特別是年輕人的強烈反感。後者在2月12日立法會據時間表開始審議議案的早上，成功包圍立法會阻止其開會。其後下午出現與警方的衝突；其間警方使用催淚彈和橡膠子彈，被批評為過份使用暴力。絕大多數市民傾向同情年輕的示威者。示威的高峰期估計有4萬人參與，衝突中最少有72人受傷。

雖然林鄭月娥15日召開記者會，宣佈《逃犯條例》修訂暫緩；但16日仍有200萬人上街要求撤回條例修訂。林鄭在記者會的傲慢態度無疑是一個因素。到18日，特首再開記者會，公開向全體市民道歉，表示預備到明年7月本立法會會期結束時，條例修訂案會自動作廢。但她拒絕下台，亦拒絕民主運

動的其他訴求，包括正式撤回議案，收回 6 月 12 日衝突「暴動」的定性，釋放被捕示威者以及設立獨立調查委員會徹查警方濫用暴力。

自上世紀 80 年代初中英談判香港前途問題以來，中方一直重視投資者的利益，因為它明白香港是一個國際金融中心，資金可以很容易撤走。但這次工商界和外資雖然公開反對，林鄭政府的稍微調整讓步沒法消弭其基本問題，就是對由中共領導的大陸司法制度缺乏信心。北京與特區政府認為應付它們眼中反對派和異見人士的挑戰較保護香港良好的營商環境更為重要。

港人大多認為中國當局不斷收緊其對港政策是造成這次危機的主因。首先中國領導層認為香港經濟非常依賴中國大陸；而近年中國取得驕人的經濟成就，顯示香港對中國現代化的貢獻已日漸走下坡。這種態度反映於本港親中陣營領袖和大陸訪港人士的言論。

其次是 2013 至 2014 年政改失敗導致「佔領運動」。中國領導人視香港為一個愛哭鬧的壞孩子，經常提出諸多不合理的要求。因此北京要教訓香港，讓香港人學會接受其訂定的「一國兩制」底線。

近年本土意識和極少數港獨組織的崛起，成為中國和香港政府政治鎮壓的藉口；在維護國家主權、國家安全、打擊港獨的旗幟下，林鄭政府的鎮壓活動越趨嚴峻。中聯辦主任王志民最近宣稱：有關國家安全問題，只有一國沒有兩制的責任。什麼時候北京一個部級官員可以有權重新界定「一國兩制」的範疇呢？

頻繁的拘捕和檢控具有一定的威攝作用。年輕人入獄且留下犯罪紀錄對日後工作有頗大的負面影響。面對政府的強硬態度，民主運動最大的挑戰是缺乏近期可以達到的目標。市民不再相信民主的訴求如民主普選特首、全面直選立法會所有議席可以得到實踐。社會的失望與悲觀意味著自「佔領運動」後很難動員市民，近年的示威遊行參與人數一般不多。

2018 年九龍東兩次補選，民主陣營俱告失利，這兩個空缺是因為宣誓風波中兩名激進民主派議員被褫奪議席而出現的。選舉失敗的主因是民主派只能動員 2016 年立法會選舉時六成的支持者出來在補選中投票，而建制陣營就能動員八成以上。代際的分歧以及激進派和溫和派之爭也是負面因素。雖然年輕

人政治參與的水平有所下降，但他們的不滿與憤怒仍在積聚。他們都是貧富懸殊、上下社會流動機會減少、房屋問題持續惡化等的主要受害者。這些憤怒會找尋機會爆發，例如在最近的示威活動。事實上，眾多年輕人參與了今年4月28日、6月9日和6月16日的三次大規模遊行，抗議修訂《逃犯條例》；三次遊行的參與人數分別為13萬、103萬和200萬。

面對漸趨惡化的國內外環境，習近平政府持續加強他的打壓政策，例如大學的「七不講」；打壓地下教會、獨立的勞工組織、人權律師等；迫害少數民族特別是新疆的維吾爾人。它的香港政策自然跟隨這一模式。當中共政權不斷以民族主義相號召之際，打擊本土意識和港獨組織就成為重要政治任務。本港的民主運動也被經常抹黑為與外國勢力勾結。

香港是國際媒體搜集中國信息的重要根據地，很多針對中國及其領導層的批評亦源自香港。習近平政府的不安全感形成對香港上述特殊角色的負面印象。修訂《逃犯條例》和經常提到要進行23條立法，反映這種加強阻嚇機制以打擊操控反對派以及種種批評的意圖。不過商界的利益和香港的營商環境也受到打擊。作為一個國際金融中心和商業服務中心，資訊自由流通和法治非常重要，這種認識是維持「一國兩制」的關鍵。過去中國當局尊重投資者利益，銳意保護香港的營商環境，上述認識不成為問題。今天不少人對此存疑。

自今年6月開始，反《逃犯條例》的抗爭已持續多月。香港市民的基本問題是：危機如何結束？最佳的選項自然是林鄭政府妥善回應示威者的五大訴求；但9月開始，北京領導層和林鄭政府均表示除了正式撤回《逃犯條例》的修訂，再不會作出任何讓步。因此市民對以對話、妥協、和解來解決危機不寄厚望。每一輪的警民衝突都加深了彼此的矛盾。

十月下旬，有傳言謂林鄭月娥可能在明年3月下台。如果有新的行政長官，有新的一套政府主要官員，對緩和矛盾，自有相當的幫助。關鍵在成立一個獨立調查委員會，調查的範疇可以擴及整個政治危機，避免單獨針對警隊的暴行和不法行為。

既然成立了獨立調查委員會，事件的定性（是不是暴動）自然要先聽取委員會的報告。在調查期間，可先暫緩起訴被捕的示威者，讓他們保釋。因為起

訴的控罪甚至是否起訴，會受到調查委員會的報告所影響。如果新的行政長官願意啟動就民主選舉的諮詢和對話，五大訴求都大概有所回應了。

不過，習近平作出這樣的讓步，機會不高。在內外危機交困下，傾向堅持強硬立場的機會更高。中國領導層傳統上不願意向群眾運動讓步，也懼怕讓步對國內的示範效應。讓步亦難以向香港親北京陣營的強硬派交待。

7、8月間，北京官員和香港親北京陣營均提到出動解放軍到港平亂；到9、10月間就不再警告動員解放軍了。相信中國領導層明白出兵的代價太高。對香港來說，不但嚴重打擊作為一個國際金融中心的運作，更創傷外資以至港人的信心。對中國領導層而言，出兵自然意味著「一國兩制」的終結，對香港政策的失敗；而且會影響中美貿易談判，和對台政策——包括明年1月的總統選舉。其實軍隊的裝備和訓練對應付示威群眾絕不適合。

剩下來的選項就是拖和實施緊急法。2014年應付「佔領運動」主要就是拖字訣。70多天下來，運動出現疲態，市民的支持度急劇下降。但今天市民對示威者的支持和同情仍然高企；親北京陣營的強硬派公開批評林鄭政府不作為，後者拖不下去，故實施緊急法。

《緊急情況規例條例》是港英殖民地政府在1922年因當時的海員大罷工而頒佈的。該條例賦予行政長官會同行政會議（政府內閣）龐大的權力，可以不經立法機關制定種種緊急法律，《禁蒙面法》是一個例子。

一般相信特區政府不致戒嚴，它一定會考慮經濟的正常運作。香港民主運動擔心的措施包括網絡通訊的一些管制以切斷示威者的溝通，撤銷被捕示威者的一些人權保障（例如不正式起訴就要在48小時內釋放），凍結支援示威者的一些基金，延遲舉行原訂於11月下旬舉行的區議會選舉等。

上述的分析，說明北京為了面子和管治權威，不願意讓步。中國領導層目前傾向支持林鄭政府，亦會動員建制陣營這樣做。不過林鄭月娥政府幾乎沒有正當性可言，香港人認為它一貫聽命北京，沒有維護香港人的利益。這正是批評她出賣香港的基本原因。她的民望現在低於前任梁振英；這在她上任之初是難以想像的。

極度弱勢的林鄭政府只有更為依賴中國領導層的支持，因為建制陣營對她相當不滿，據傳有建制派的立法會議員以粗言當面辱罵她。商界領袖認為她損害商界利益；民建聯、工聯會認為林鄭施政失敗會影響它們今年 11 月區議會選舉和明年 9 月立法會選舉的選情。對北京的依賴自然會帶來中國領導層更大的影響和更多的干預。一些香港人悲觀地認為一是移民，一是當順民，埋首噤聲賺錢。

中國領導人瞭解香港回歸，但人心未有回歸；對台灣的示範作用幾乎全屬負面。香港的統戰幹部自可要求更多資源加強工作。在市民心中，民主運動是唯一的制衡力量；近期年輕人的勇敢和犧牲精神予社會深刻印象。

短短幾個月，香港的反《逃犯條例》抗爭形成頗大的震撼。示威者在 6 月下旬 G-20 的大阪峰會前，和 10 月 1 日中華人民共和國的 70 周年國慶，在世界各大報章刊登廣告，宣示他們的立場和訴求，反映示威者努力爭取國際社會和國際輿論的支持。近期香港民主運動不少活躍份子正在歐美國家進行遊說活動；他們的努力取得可觀的回報。

過去國際社會普遍認為香港的人權、民主等問題沒有很大的迫切性。相比非洲、阿富汗、中東等地而言，香港市民的生活水平很高，也沒有受到明顯的迫害。但是這一次香港市民的大規模抗爭，以其承擔和勇敢贏得國際社會的同情；更重要的是，西方國家視香港為冷戰時代的西柏林，「雞蛋碰高牆」的精神，挑戰強大的中國威權體制。香港的危機間接反映中共政權的本質，它的價值觀和人權觀威脅西方的普世價值。

歐美國家支持香港市民的民主抗爭，顯示它們認識到中國的強大對國際社會的政治、經濟秩序形成一個取代的模式；它們瞭解只求經濟往來、謀取互利，不可能是對中國的長遠政策。目前西方國家尚未有計劃具體制裁中國，促使其改革政治、經濟體制，但西方國家已提高警惕，逐漸重視這方面的考慮。

這幾個月抗爭，一定程度上讓中國領導層失去了香港整整一代人。香港的大學生、中學生以及比他們稍長的年輕人，大多數不會視自己為中國人，強烈認同本身是香港人；日後學校的國情教育，相信難以發揮作用。

台灣市民大多數傾向支持香港市民的抗爭，他們對中共政權的本質，對台

灣社會生活方式、普世價值的威脅，有了更深刻的認識。透過台灣的「太陽花學運」、香港的「佔領運動」、以及這次反《逃犯條例》的抗爭，台港兩地，特別是年輕一代，產生了強烈的唇齒相依的感情。

最近的民意調查反映，百分之四十以上的被訪者對特區政府和中央政府的信任為零；百分之五十以上的被訪者對警隊的信任為零，百分之六十九的被訪者認為警隊要重組。這種情況，顯示香港要回復今年 6 月以前的正常狀態，將是非常艱鉅的挑戰。

不幸的是林鄭政府目前強調的止暴制亂，無助於重建市民對政府的信任及其正當性。市民感到失望和悲觀的主要原因，就是因為他們明白鎮壓只會加強市民的不滿，不能解決問題。民意調查反映，百分之五十二的被訪者認為就目前的暴力，林鄭政府要負主要的責任；百分之十八的被訪者認為警隊要負主要的責任；只有百分之九點三的被訪者認為示威者要負主要責任。

香港人明白沒有努力，沒有犧牲，就不能維護自己的價值觀念和利益。多數人都不能移民；能移民者也要付出相當代價。這是一個嚴峻考驗的年代，務實的香港人願意苦撐待變，未有放棄。大規模的遊行不能頻密舉行；勇武抗爭不應長期化，也難以持續。但市民的不滿未見下降，最可能的發展方向就是長期和平的非暴力不合作運動，以彰顯特區政府的缺乏正當性，且沒法維持有效管治。