

序言

· 张庭伟

香港，东方之珠，二战结束后东方最重要的国际金融商贸中心，也是中国最重要的对外经济窗口。当前，这个中心正在转型之中。在各种表象的变化后面，是全球政治经济变化背景下香港政治经济的转型。于洋博士的《政体转型与空间抗争：源自香港私有公共空间政策视角的政体考察》一书对此进行研究，可谓正合其时。

也许可以从学术性、政策性、现实性三个维度来解读《政体转型与空间抗争》。

第一个维度是学术性的。本书应用的分析框架是诞生于美国的政体理论（the Regime theory），这是1980年代以来美国政治学及城市研究界讨论的主要理论之一。作者比较全面地回顾了政体理论提出的背景、基本观点、演化过程及当前动态，并且把这个理论应用在香港，分析了香港城市政体的构成及未来的可能趋向。当年提出政体理论时，理论的主要创建者之一斯通（C. Stone）曾经说过：应用政体理论必须符合两个前提条件：一，必须具有一个民主选举的政治体制；二，必须具有一个自由市场的经济体制。这就意味着并不是可以把政体理论应用在任何案

政体转型与空间抗争

源自香港私有公共空间政策视角的政体考察

例中。或者说，政体理论只能局部应用到那些不完全符合前提条件的案例中，而且这种应用也是有争议的。但是香港可以说基本上符合了这两个前提条件，所以是一个合适的应用案例。本书的副标题“源自香港私有公共空间政策视角的政体考察”，正说明了作者写作的目的：通过研究香港私有公共空间问题，进一步剖析“政体是如何形成的”这一政体理论的核心命题；同时政体理论应用于香港这个非美国的案例，也可以丰富、检验理论的外部有效性（external validity），所以从学术性的角度，本书具有很好的价值。

第二个维度是政策性的，作者详细研究了香港私有公共空间的政策问题。古今中外，所有城市均有供公众使用的各种公共空间，而历史上大部分公共空间是以公共投资建造的，它们构成了城市公共服务设施的一部分。但是在美国，自1970年代末进入全球化时代以来，随着资本的全球自由流动，城市中企业外流，地方政府税收因之减少，城市管理的模式也发生变化。大部分城市政府面临着城建资金短缺的困境，市政府不得不在城市建设中和私人资本结成伙伴关系，采用公私合作的模式（public private partnership, PPP）。私人投资在城市建设中的范围越来越广泛，很多涉及公共空间项目。政府支持这些项目，对投资者提供各种优惠，也要求投资者做出回报，例如在项目中为公众提供公共空间，并且保证公众不受阻碍地自由使用这些空间。因此，当代城市中出现了很多产权属于私有、却为公共使用的所谓“私有公共空间”（privately owned public space, POPS）。这就引发了这样特殊性质的公共空间的政策问题：什么样的政策原则才能既鼓励私有投资，又保证公众使用，同时允许政府在一定程度上可以参与管理？本书把香港的私有公共空间政策作为政策分析的平台，参照纽约、芝加哥等城市的相关政策，讨论了这些政策的功过得失。以美国为例，很多城市通过政策法规来处理私有公共空间问题，通常以容积率（FAR）奖励来鼓励开发商提供对公众开放的公共空间，并且已经取得不少成功的经验，例如芝加哥河滨地带的河滨走廊项目（River Walk）。但是政策上也仍然存在一些困境，这种政策困境乃是源于私有公共空间的特殊性质。例如纽约曾经发生过的“占

领华尔街”运动，示威者所占领的其实是一个私人所有、但对公众开放的街头公园。由于对公众开放，政府向来给予支持，只要业主同意，政府一般不干预公众使用。但是示威者的占领行动确实影响了城市的正常运行，无论出于什么考虑，市政府最终不得不加以干预。问题在于，政府缺乏法理依据去取缔占领者，因为那不是政府有权管理的真正“公共的”公共空间，而是私有财产。没有业主请求，政府难以采取行动。可见，在私有公共空间管理的政策层面，有相当多的具体问题需要研究。这里涉及不同利益集团的权益，其背后是参与制定政策的政体集团的利益分配。在香港，政体集团对私有公共空间政策的影响同样存在。本书回顾了香港私有公共空间政策的演化，剖析了表现为公共空间问题、实质是政体集团博弈的政策得失，具有政策研究价值。而香港案例也为中国内地众多城市在制定相似政策时提供了借鉴参考。

第三个维度是现实性的，作者讨论了香港历史上、以及当前面临的众多城市管治问题，特别是政治权利（选举）及生活利益（住房）问题。必须承认，这个课题远比上述的理论研究复杂而具体，也比政策研究敏感而困难。政体理论所说的“政体”（regime），实质上是一种在正式体制（政府及议会）以外的非正式政治安排，涉及到社会利益各方参与管治的可能，以及参与的能力。本书在大量调查访谈的基础上，解析了香港社会政治、经济的现状及面临的挑战。作者以相当篇幅回顾了香港的政治谱系，从1997年回归初期的“亲建制派—泛民主派”二元对立，转变为当前的“亲建制派—中间派—泛民主派—本土派”的多元纷争。近年来香港政治舞台上出现了前所未有的复杂局面，一小部分人长期占领香港市中心中环地区，无论什么动机，客观上影响城市运行；少数极端者甚至打出“香港独立”的旗帜，无论什么借口，实质上已触及了国家根本。为什么会出现这样的现象？作者认为这是“传统的‘中环价值’和新一代的‘人民规划’之间的对立”，即传承了英治时期精英管治的老一代，与回归之后要求获得更多决策权的某些草根青年之间的冲突。虽然按我的看法，以本书来讨论香港的管治，题目也许过大，内容过于繁复，难以说明说透，但是不能不同意，所有公共政策背后都有

政体转型与空间抗争

源自香港私有公共空间政策视角的政体考察

不同集团的利益诉求，都可以看作是政体安排的具体表现。更何况作者把城市公共空间看作为接触、影响底层民众的政治舞台，将不受政府控制的私有公共空间的利用与本土政体的社会动员联系起来，则讨论香港城市管治问题就仍然围绕着本书的主题：公共空间及政体构成。

在结束本书时，作者提出：现行的香港政体应该实行转型，要增强国家认同感的建设，彰显国家主权在香港的体现。在政治策略上，建议中央政府大力扶持中间派，整合精英政治和大众政治，形成一种新的理性政体。这些建议和当前中央政府的目标及做法是一致的。我觉得特别应该引起注意的，是作者对香港历来的“土地食利”经济模式的批评。虽然国际上把香港当作放任自由资本主义（Laissez-faire capitalism）的模范，但是也经常批评香港的高房价、高生活开支，尤其把香港极端的贫富差距当作亚洲式政商结盟政体的必然产物。其中的主要因素就是香港房地产业的畸形繁荣及政府对此的不作为甚至支持，这在西方发达国家十分罕见。房地产业的超高利润使一切实体经济相形见绌，不但影响了香港经济的多元化，也助长了年轻一代对政府和巨富的民粹主义式反叛，进一步造成社会不稳定。这样的教训，在内地城市同样应该引起高度注意。

二

我对香港的关注，不仅由于多次到香港参加会议、有不少很接近的香港朋友，更出于对香港当前状况的担忧。香港学界的朋友一直对我说：不要把本土诉求等同于反对内地，港独毕竟是极少数，不必过于解读……。这都是事实，但是各种负面新闻却总让人难以舒心。我同意作者引用的阿巴斯的观点：“关于香港文化的任何讨论最终都会回到与殖民主义的关系这个问题上”（Abbas, 1997: 1）。香港问题还应从深层次的殖民主义及后殖民主义角度思考。

回溯世界殖民史，可以发现殖民宗主国在把殖民地交还给原来的主体国家时，往往有意无意地在原殖民地遗留下问题，结果使原宗主

国可借调停之名继续保持影响。在印度次大陆，印度内部发生宗教矛盾，1947年英国出面制定“蒙巴顿方案”进行调停，巴基斯坦从印度独立出去。1971年巴基斯坦又分裂成东巴西巴，东巴独立为孟加拉国而离开了巴基斯坦。由于当年划界留下的纠纷，印巴两国现在克什米尔地区依然冲突不断，问题的根源都与英国当年的殖民统治有关。二战后大批非洲国家独立，这些国家现在国内矛盾、国家之间的矛盾，在苏丹、刚果、甚至南非都存在，都脱不开当年殖民统治留下的后果。在中东，以色列和巴勒斯坦的纠纷同样源于1920年代英国殖民者遗留的历史问题。与此同时，殖民宗主国经济文化发达，具有完整的政治体制及治国经验，也在殖民地留下了治国模式及人才培养方面的潜层伏笔。宗主国影响了殖民地精英阶层的价值观，一旦独立，这些精英成为国家领导人，与宗主国保持着特殊关系。即使是杰出的本土领袖（如甘地、曼德拉），在国家独立后都和宗主国保持关系，既因为治理国家无法脱离宗主国原来建立的政治经济基础，也因为作为整体的新领导阶层受到旧体制有形无形的影响。在一定程度上，新领导阶层仍然受限于宗主国的价值体系。

1960年代后英美学术界出现的后殖民主义（Post-colonialism）思潮，希望完全打破殖民主义的思想统治，特别是精神文化层面对殖民地的隐性控制。后殖民主义首先向一切以西方为楷模的“西方中心主义”发难，突出事件是赛义德（Edward Said）在1978年出版《东方学：西方对于东方的观念》。他提出“东方主义”（Orientalism）理论，指出“东方”（Orient）与“西方”（Occident）具有本体论与认识论在思维方式上的差异。而强势地位的西方对弱势地位的东方长期采取主宰、重构和话语权力的压迫，这些影响必须消除。但是后殖民主义思潮仅仅局限于学术界的小圈子，无法消除宗主国在前殖民地广泛存在的影响，也无法完全消除宗主国留在精英阶层价值观上的烙印。

历史上，属于中国领土而完全由外国人直接统治的殖民地地区只有三个：香港、澳门、台湾（满洲国等都由傀儡执政，宗主国处于幕后不直接出面）。它们都是由于当时的中央政府无能，被外国占领，然后又都以不同方式回归到中国管治之下。但是在此过程中，原宗主国实力较

政体转型与空间抗争

源自香港私有公共空间政策视角的政体考察

强的港台两地都出现相似的管治问题。无论表面态度如何，港台两地都有一些精英在内心深处对原宗主国难以忘情。客观而论，原宗主国经济发达，政治稳定，确实提供了国家治理的样板。一些香港精英之心系英国，一如一些台湾精英之心系日本。而英国作为老牌殖民宗主国，又格外深思熟虑。根据香港人口统计，2015年中期的香港人口为730万，虽然91%是华人，但是有300万港人在法律意义上是英国公民，持英国护照——这是按照英联邦国家的规定，在香港回归之前作出的安排。这些人的身份和后来的“新移民”不同，留下了一个伏笔。同时，香港人口大部分来自广东省，在抗战、内战时期及1949年大陆建立新政权后，很多人逃港而成为香港居民。仅仅在1960年前后，逃港人口就达100多万。客观现实是，几乎一半的香港居民对中央政权持怀疑态度。改革开放之前大陆不断的政治运动又增加了他们的怀疑。当然，也有相当多的香港居民由于受到英国殖民主义的欺压而反对港英当局，例如1960年代的抗争运动。香港之不同于内地，在语言使用上也有所表现：根据2016年人口普查，53.2%香港人使用英语；英语作为第一语言为4.3%，作为第二语言为48.9%。同时，48.6%香港人讲普通话；普通话作为第一语言为1.9%，作为第二语言为46.7%。英语使用率高于一半而普通话的普及率不到一半（HK Population for 2016）。因此，如果要争取大部分香港居民真正支持中央政府，需要在回归之后做出具有高度智慧的政治、经济安排。

香港回归20多年来，不能说我们看到的实效令人满意。香港是一个成熟的后工业经济体，在2015年至2016年度里，服务业占GDP总量的93%，制造业只占1%。金融及保险、地产、专业及商用服务业占GDP的28%，是最大的类别。同时期政府税收收入中，利得税占31%、印花税占14%，地价收入占14%，工资所得税占13%，土地交易收入占14%。而房地产税只占1%。房地产是香港主要的经济活动，相比之下，房地产税的收入无疑过少了。美国城市政府收入中，房地产税一般要占25%至40%，比香港大得多。问题原因在于香港税法的规定：“在本港营业的法团所拥有的物业获豁免缴纳物业税，但来自该等物业的利润则须缴纳利得税。”所以业主所拥有的物业均不需交物业税，只要交租房获利的

利得税。这样的规定无疑有利于拥有大量物业的房地产巨头，客观上也鼓励更多人转向房地产行业。政府和房地产巨头结成的政体，对香港的影响实在太大了，政体转型确实势在必行。

本书以相当篇幅讨论了香港的房价问题，正确地指出高房价的弊病。但是解决房价问题并非易事。我曾经和香港朋友讨论此事，他们说香港人的“身家”主要是房产。如果房价大降，几乎所有自有住房的香港人会失去财产，尤其是以高首付、高房贷买房的人将面临破产。2008年美国因房屋次贷危机引发房价大跌，最后引起全球经济危机，乃是前车之鉴。所以政府必须十分小心，不能盲目打压房价。当年内地住房改革时，商品房开发借鉴了香港“买楼花”的经验。今天香港如果能够解决高房价问题，也可以为内地城市相似的困境提供借鉴。

本书虽然基于于洋教授自己的博士论文，但是成书时他作了大量完善补充。特别是他归国工作后，对一些问题的看法无论在深度及广度上都大有开拓。作为于洋在美国读博五年的指导教师，我祝贺他的成就，也期望他有更多的研究成果问世。

2017年10月于芝加哥

参考资料

- Census and Statistics Department (Hong Kong), “HK Population for 2016”.
International Monetary Fund, “Hong Kong”, 2017.
United Nations Development Program, “Human Development Report 2015”.