

中共第十九屆四中全會後的 對港態度

唐欣偉*

背景與會議重點

2019年10月28日至31日，中國共產黨於北京召開為期四天的第十九屆中央委員會第四次全體會議，由中央委員、候補中央委員以及其他相關人員等共約400人出席。會議聽取了習近平代表中共中央政治局的工作報告，並審議通過了《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，強調堅持馬列主義、毛鄧思想以及習近平新時代中國特色社會主義思想之指導方針，並強化維護由中國共產黨對社會整體進行改革創新、協調機構職能的領導權威，以此作為推動中國下一階段的國家經濟發展方向以及治理系統的基礎。¹除此之外，公報還特別提到「堅持和完善『一國兩制』制度體系」，宣示將嚴格依照憲法與基本法對港、澳實行管制，並欲「建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」，支持強化執法力量，不容任何挑戰「一國兩制」的行為，以此確

* 作者為國立臺灣大學政治學系副教授。

¹ 中國共產黨新聞網，2019年11月06日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1106/c64094-31439558.html>。

保特別行政區的繁榮穩定。

上述公報內容可望鞏固習近平國內政治地位，重新強調黨中央的領導權威，要求「黨政軍民學、東西南北中」皆遵從黨的一切領導，並且釋出中共針對香港持續超過半年的「反送中運動」的態度，為日後可能對港採取之政策預作鋪墊。

事實上，自今年開始，中共接續面臨了三大來自國內外的政治與經濟挑戰：中美貿易戰、經濟成長下滑，以及香港問題。在中美關係惡化以及貿易戰持續進行的狀況下，經濟衝擊在2019年逐漸浮現出來。根據聯合國貿易和發展會議（UNCTAD）於11月初出爐的報告顯示，2019年上半年中國對美國的出口在貿易關稅的影響下出現了25%的損失，減少約350億美元的貿易額。²對於以美國作為主要出口市場的中國而言，貿易戰無疑對其經濟動能造成重大影響。此外，中國近年來面臨工資上漲、外資撤離，以及非洲豬瘟疫情擴散等問題，民生經濟受到嚴峻挑戰。今年10月18日中國國家統計局公布數據，2019年第三季國內生產毛額（GDP）成長率下滑至6%，不僅低於原先預估，還創下27年來最低紀錄，反映出經濟成長速度已不如過去，有明顯趨緩跡象。³最後則是香港問題。「反送中」運動目前仍沒有結束跡象，在政府與民眾對峙持續激化的過程中，中共形象跌落谷底，而香港的政局穩定與經濟發展亦受到抗議行動的影響，除了給予國際輿論對中共抨擊的著力點，亦對「一國兩制」成果蒙上難以揮去的陰霾。至今，上述問題並沒有得到完滿的解決，因此公

² “Trade war leaves both US and China worse off,” UNCTAD, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2226>.

³ 聯合新聞網，2019年10月19日，<https://udn.com/news/story/12639/4113688>.

報中要強化習近平政治地位、中國共產黨的領導權威，以及「一國兩制」的合法性即是為針對上述挑戰而強化鞏固統治正當性，藉以展現信心以及凝聚士氣。

四中全會揭示對香港問題之態度

根據四中全會後發表的《決定》一文，其有關「一國兩制」之相關內容可分為三個部分：論述「一國兩制」的合法性基礎，支持強化港、澳自治區執法力量以及解決臺灣問題，早日實現和平統一。除臺灣部分外，通篇重點皆針對香港與澳門的制度、安全與發展，其用意明顯在回應近日香港問題。首先，開頭即點名要旨，強調「一國兩制」乃由中共所領導實現和平統一的偉大創舉，並且是中國特色社會主義重要內涵。其中，特別強調「『兩制』從屬和派生於『一國』並統一於『一國』之內」，是保持香港與澳門長期繁榮的重要基礎，故在維護國家主權、安全及利益之下，任何企圖挑戰「一國兩制」的行為將不被容忍。上述聲明明白顯示出中共對近日香港問題的基調，即中共將「一國兩制」視為重要政治資產，而確保如今港、澳經濟發展繁榮的根本在於由中共所統一領導的「一國」體制下，因此任何影響香港與澳門經濟發展與政治穩定的行為，即是對「一國兩制」的挑戰，亦是對中共統治根本的挑戰。換言之，「一國」是實行「兩制」的基本前提，對於中共當局的質疑與批評，乃至於參與實際的抗議或反抗行動，皆被視為是阻礙港、澳政經穩定的絆腳石。

在堅持「一國」原則以及尊重「兩制」的框架下，中共高舉「港人治港」、「澳人治澳」是中央所賦予高度自治的證明。不過，由於近日來自「反送中」運動的挑戰未止，因此中共強

調「維護中央對特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權」，再次提醒港人中央擁有全面管治權，其自治空間的大小有賴於中央政府的決定。至於在大方針上中共對港的政策回應，則是第二部分的重點。首先，中共揭示其首要目標要「健全中央依照憲法和基本法對特別行政區行使全面管治權的制度」，意味著中央基於憲法有權掌握對港、澳的政治甄拔，同時全國人大常委會對基本法亦具有解釋權，因此可預見未來中共將更收緊對香港的控制，尤其在政治與法律體制上。其次，四中全會稱將「建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」，並「支持特別行政區強化執法力量」與「支持行政長官和特別行政區政府依法施政」，表示香港問題已上升到國家安全層次，故對定性為「暴動」的抗議行動採取一系列的鎮壓手段有理有據，強化執法手段受到中共中央的認可，預計未來將更進一步取締或壓制反抗力量。第三，會後決定文宣示將加強港、澳社會的愛國意識與法治、國情教育，藉此建立對國家與社會堅定的認同。這暗示中共日後可能將再度推動如前香港特首梁振英時期所提倡的「國教科」教改，將愛國思想與國民身份認同深植學校與社會之中，並作為定義良好國民素養的評量依據，使港人從根本上認同中國以及由中共中央所主導的一切政策安排。此外，文中亦提及「堅決防範和遏制外部勢力干預港澳事務和進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動」，明確將香港問題歸因於外部勢力的煽動，且將此次危機視為「港獨」行動，不談中共或香港政府當局本身的治理問題，與中共黨媒於國內釋放出的訊息一致，設定公眾輿論對香港問題的討論焦點。

綜合上述，相較於其他議題，公報內容雖對香港問題的文字篇幅著墨不多，但意味卻相當深遠。此次有關論述與強

化香港之地位、安全、法治，以及思想教育等內容出現在「堅持和完善『一國兩制』制度體系，推進祖國和平統一」的要點之下，顯然表示持續未解的香港問題已挑戰到中共的根本，勢必要作出強硬宣示。公報以及會後決定文揭示了中共當局對香港情勢強硬的基本態度，這可能作為日後制訂對港政策的依據。

觀察與評析

在香港政府強行推動《逃犯條例》修訂草案下，自3月中旬開始，香港民眾發起了無數大型抗議活動以及罷工行動。在問題未解以及香港政府強硬的態度下，「反送中運動」從和平示威演變成暴力衝突。儘管香港特首林鄭月娥已於9月4日宣布撤回修訂《逃犯條例》草案表示退讓，但在未回應「五大訴求」中的其他四項訴求以及加碼推動《禁止蒙面規例》的態勢下，仍造成一連串的警民對峙以及流血衝突事件，而抗議活動持續延燒亦引起國際社會的關切。美國總統川普於8月時在推特中用 riots 一詞來描述香港的情勢，而中共也是採取同一立場。

作為市場經濟體制下的國際商業貿易樞紐與金融重鎮，過去香港對於中共而言是「一國兩制」的成功示範指標，常被用來作為中共對臺灣統戰策略的參考範本，企圖吸引臺灣接受中共對香港的統治模式。然而，如今在中共面臨內憂外患的險峻情勢下，香港問題伴隨而來的，不僅是外資對香港金融地位的重新審視，更是對中共統治正當性的挑戰。對此，若從香港問題的角度觀察，四中全會勢必要重新強調習近平的政治地位以及共產黨的領導權威，一方面是為了消弭黨內

以及其國內各地對習與中共治理能力的質疑，另一方面則是要提醒「一國」在「兩制」之上，愛國愛黨乃是認同「一國」的重要基礎，並且是維繫「兩制」延續的最好辦法。

香港持續動盪反映出中共香港的治理政策與模式有很大的改進空間。從2003年的「七一大遊行」、2012年的「729反國民教育大遊行」、2014年的「佔中行動」與「雨傘運動」，直至今日的「反送中運動」，皆突顯港人對中共的不滿，且抗議與衝突態勢更加激烈化，從和平示威轉變成暴力衝突。對於香港人而言，在中共承諾的「一國兩制」下，「兩制」的精神正逐漸消失。在這種情況下，要在香港強化愛國教育，想必會招致強大的反彈。四中全會雖然表明中共立場，卻無助於化解香港人的擔憂與質疑。在11月24日的香港區議會選舉中，與北京立場較接近的建制派遭遇重大挫敗，這可以視為港人對執政團隊不滿的展現。這時執政黨會放下身段傾聽民意，還是將選舉結果視為外部勢力惡意干預的產物，更加強化對內的控管與反滲透？有待進一步觀察。

需特別注意的是，上述抗議運動的訴求觀點，皆主要針對中共對港的選舉、法治，以及教育問題，而非經濟問題，更非獨立問題。此次四中全會針對香港問題以及「一國兩制」的聲明立場，將港、澳的經濟穩定與「一國兩制」掛勾，並強調「一國」之重要性以及將抗議活動視為「港獨」分裂運動，卻不涉及檢討香港警方在執法過程中是否有濫權的情形。這與港人的期待應該有不小的落差。

事實上，根據2019年10月的民調統計，仍有高達八成左右的香港人不贊同獨立，顯示出多數香港人所爭取的並非如中共所宣稱的「港獨」，而是堅守當初在《中英聯合聲明》

中對香港生活方式 50 年不變的承諾。⁴ 對於中共而言，要作出妥協在某種程度上等於是威脅執政黨對中國各地的統治基礎與權威。儘管中國經濟成長的速度在趨緩，但中共目前掌握的物質資源仍可作為其強硬政策的後盾。更何況對於中國的許多人而言，外界對於香港的情勢，以及相近時間發生在加泰隆尼亞、喀什米爾乃至於智利的類似事件採取雙重標準，所以也無須遷就西方或臺灣的看法。

在 2019 年 11 月，美國國會在幾乎無人反對的情形下通過了關於香港的法案，並經總統簽署生效，這展現出美國與中共對立的鮮明政治氛圍；此外，也有人認為臺灣為了 2020 年 1 月的總統大選而利用香港事件。中共對於美國與其他可能被其視為介入香港情勢的外部勢力，會採取甚麼樣的作為？會不會對於較大的對手採取溫和對策，對於較小的對手採取強硬對策？這值得我們關注。

在香港警方與大學生間的衝突加劇之際，在臺灣的大學校園內也有學生開始籌組支援香港抗爭的活動。我國政府該如何回應港臺學生們的相關訴求？政府若拒絕進一步支持香港學生，會被北京理解為示好或示弱？這是短期內可能要思考的問題。中長期而言，倘若香港在亞洲的金融中心地位不保，那麼可能取而代之的會是新加坡、上海，或其他城市？新的亞洲金融中心與臺灣間的關係如何？這也值得政府及早評估。

⁴ 中央通訊社，2019 年 10 月 29 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201910290287.aspx>.