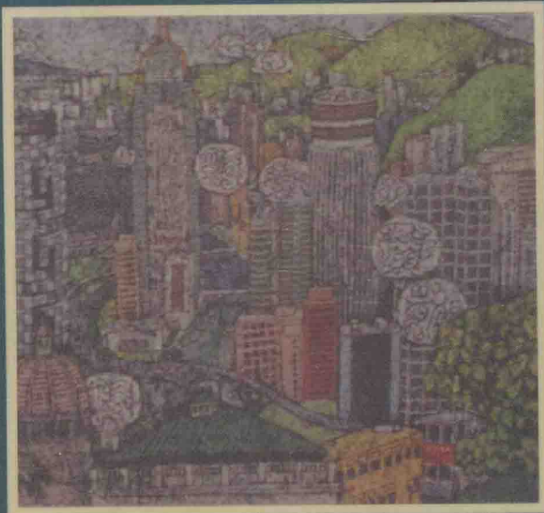


新 香 港 文 库

走向特区的制 香港政制



关志钢 著

海 天 出 版 社
中国·深圳

第一辑

走向特区的 香港政制

关志钢 著

海天出版社

新香港文库

主 编 陈 多 张合运

执行主编 旷 昕

策划编辑:旷 昕

责任编辑:旷 昕

封面设计:张幼农

责任技编:陈 炯

新香港文库(第一辑)

书 名 走向特区的香港政制

著 者 关志钢

出版发行者 海天出版社

地址 深圳市福田区彩田路海天综合大厦

邮编 518026

印 刷 者 深圳市金湖印刷厂

开 本 850mm × 1168mm 1/32

印 张 10.625

字 数 200(千)

版 次 1997 年 6 月第 1 版

印 次 1997 年 6 月第 1 次

印 数 1-2000 册

I S B N 7-80615-606-2/G·187

定 价 (第一辑四册)92.00 元(23.00 元/册)

广东省高教局“八五”青年社科项目

此书献给敬爱的导师张静如教授

1985年12月

序 言

1997年7月1日,中国恢复对香港行使主权,这是20世纪中国具有重大历史意义的事件,值得大书特书。

香港自古以来就是中国不可分割的一部分。尽管经历英国一个半世纪的殖民统治,香港人民的爱国热情和期盼回归祖国之心从未动摇,600万香港同胞是振兴中华的一支不可缺少的力量。

中国恢复对香港行使主权,不仅为内地与香港关系发展和经济、文化交流创造了历史新契机,也为理论学术界提供了新的研究课题。

香港开埠以来,从一个鲜为人知的偏僻渔港发展成为今天世界著名的现代化都市,是多重因素综合作用的结果,有许多值得深入探讨的问题,政制架构是其中的一个重要方面。

作为殖民地政制的独特个案,香港政制有其不同于其他英属殖民地的特点。本书作者以此立论,应该说是颇有见地的。

由于工作关系,近年来我对香港问题考虑较多。在我看来,英国殖民统治下的香港,很难说有什么实质性的民主可言,香港政制的民主化进程将在“九七”主权回归之后,揭开新的一页。至于近年来中英两国围绕香港政制问题的论争,其实质不是要不要民主的问题,而是要不要遵守国家信义的问题。在这一点上,我赞同本书作者所作的分析。

当然,作为一部学术专著,本书还有许多不尽完善之处,如对香港公务员制度和区域组织的论述不够充分。但对一位年轻学者来讲,能有这样的研究成果,已是难能可贵的了。正因为如此,我愿意向广大读者推荐此书,并希望有更多的人来关心和研究香港问题。

林祖基

1996.11.18

自序

还有短短几个月，中国将恢复对香港行使主权。这一事件对中国、对香港乃至亚洲都有极其深远的重大历史意义，引起全世界的普遍关注。

“九七”香港主权的回归，对大陆学界也产生了强烈的冲击波，“香港学”开始成为显学，研究触及香港的经济、政治、思想、文化、历史、民俗、宗教等各个领域，且有方兴未艾之势。我之写作本书，在很大程度上是受此冲击波的影响，毕竟身处与香港仅一桥之隔的深圳。

一般认为，香港是个“政治冷淡”的地方，这是对香港的一种误解。实际上在相当长的时期里，香港居民的生活一直处在英国政府及港英当局近乎专制政治的阴影笼罩下，香港缺少的并非政治，而是民主政治。这是我在书中想要说明的第一层意思。

作为近代资本主义制度的开山鼻祖，英国在其本土实行了一系列的民主改革，但在香港及其他前英属殖民地，无一例外地拒绝或抵制当地人民的民主改革要求。这种矛盾现象解释只能是一个老牌殖民帝国在任何时候首先考虑的是怎样才能最有效地维护它对殖民地人民的控制和掠夺。这是本书想要说明的第二点。

80年代末90年代初、尤其是彭定康就任港督以来所采取的激进民主政制改革和顽固的抗中立场，固然有其复杂的国际背景，但更主要的是其不甘心从香港退出的殖民主义心态。政

制改革不过是英国在“九七”后继续其对香港的变相管治的一种手段。这是我想要说明的第三点。

民主是个历史进程,需要循序渐进,在殖民地香港,民主政治更非一朝一昔所能实现。时间将证明,只有在“九七”香港主权回归之后,只有按照香港特别行政区基本法的安排,香港居民才能拥有真正属于自己的、比已往任何时候都更加广泛的民主。这更是我写作此书的初衷。

香港政制对我来讲是个陌生的课题,几年前从北京南下深圳后始有机会接触,之后兴趣渐浓。终究是学历史出身,眼下奉献给广大读者的这本小册子更侧重于史的线索和分析,而不是政治学著作,这点相信读者会有同感。

本书动笔是在1993年,并相继有《“一国两制”与香港前途》、《彭定康与香港政改之由来》等论文发表。期间诸事缠身,加上惰性较大,拖延至今方撙笔,心中深感不安,实在愧对长期来关心和支持我写作的朋友们,只能以更加勤奋的写作来谢罪了。

截稿之后,香港政制又有一些新的进展,比较大的事件要算香港筹委会的成立、临时立法会产生办法的出台、推委会选举的紧锣密鼓的进行等。但总的说来未超出书中的预测,即一方面中英两国政府对于香港政制过渡的安排在某些领域继续取得合作和进展;另一方面港督彭定康及其追随者继续坚持抗中立场,不断为“九七”香港平稳过渡设置障碍。

本人学识浅薄,书中论及问题又十分复杂和敏感,虽力求公允、全面,错误仍在所难免,还望海内外学人不吝赐教。凡书中不妥之处,作为个人观点,文责自负。

1996年9月5日于深大海月楼

引言

香港,这个被人们誉为“东方明珠”的亚洲名城,一百多年的历史沧桑,使其从一个鲜为人知的僻静渔岛发展成为当今著名的国际大都市,成为世界重要的贸易、金融及旅游中心。

作为中国的固有领土,中华人民共和国政府对香港拥有无可争辩的主权,但由于种种原因,新中国成立时,香港前途问题作为历史遗留问题搁置起来。直至1984年中英两国正式签置关于香港问题的联合声明,这一长期悬而未决的问题终获圆满解决。中英联合声明规定:

“中华人民共和国政府决定于一九九七年七月一日对香港恢复行使主权。

联合王国政府于一九九七年七月一日将香港交还给中华人民共和国。”

联合声明把香港带入由英属殖民地统治中华人民共和国特别行政区过渡的历史新时期。从那以来,过渡期的香港安排、特别是香港现行政制如何与香港基本法衔接,成为中英两国及香港居民关注和争论的焦点问题。港督彭定康推出的政改方案更为香港社会增添了新的不安定因素,加深了香港居民的政治分化,使“九七”香港政权的顺利交接和平稳过渡蒙上一层阴影。

一个半世纪以来,英国统治香港所依据的是基于当年英国殖民者强迫清政府签订的三个不平等条约。作为老牌殖民主义者,英国非常清楚,香港对它来讲不过是“借来的时间,借来的地

方”，清王朝以后的历届中国政府从未承认过上述不平等条约。因此，长期以来，尤其是中华人民共和国成立后，英国政府和港英当局一直奉行与中国政府合作的方针和态度。香港所以能有今天的繁荣，这是一个重要原因（港人一般称之为“中国因素”）。

然而在联合声明已经签署，香港进入后过渡期，主权回归为期不远的时候，港英当局竟不顾国际信义，公然违背中英联合声明，违背1990年两国就香港政制安排曾经达成的有关谅解，走上与中方严重对峙的不归路，原因何在？

尽人皆知，英国在其统治香港的一百多年里，从未给予港人以真正的民主，香港历史上仅有的几次十分有限的政制改革要求，也都因英国政府的极力反对而流产。令人费解的是，自80年代初以来，港英当局明显加快了香港政改步伐，至彭定康政改方案出台，正式启动了通向“九七”的“民主快车”。这一做法真象英方所讲的那样，是要负起对香港的“道义上的责任”，从而实现所谓“光荣的撤退”吗？

香港基本法起草过程中，中方接受英方的建议，对香港最后一届立法局作了“直通车”的安排。但后来事态的发展是，“直通车”搁浅，中方被迫“另起炉灶”。这里责任究竟在谁？

“九七”将至，香港究竟是前程暗淡还是前途光明？

希望本书能就上述问题给读者以满意回答。

目 录

序言	1
自序	1
引言	3

上篇 殖民地政制的独特个案

——香港政制模式的确立和早期演变

第一章 香港历史与现状	3
一、香港概况	3
二、殖民统治问题的由来	7
第二章 二次大战前香港政制之发展	18
一、《英皇制诰》、《皇室训令》与香港政制的确立	18
二、香港政制的早期演变	23
1. 总督	24
2. 行政局	29
3. 立法局	33
三、早期香港政制的基本特点	40
第三章 从杨慕琦到麦理浩	
——政制改革在香港	45
一、杨慕琦计划的背景及政改方案流产	45
1. 香港早期政制改革与杨慕琦计划出台	45

2. 伦敦政策反复与杨慕琦计划的流产	52
二、狄坚逊报告书与香港政改再度受挫	55
三、麦理浩与香港政制改革	59
本篇小结	63

中篇 “九七”之路曲折坎坷

——过渡期的香港政制

第四章 “非殖民地化”与英国从香港撤退	67
一、从“日不落国”到帝国斜阳——英国殖民体系的瓦解	67
二、“非殖民地化”在香港	73
第五章 从联合声明到基本法	78
一、中英谈判与联合声明的签署	78
二、基本法颁布，香港政制定格	86
第六章 彭定康与中英香港政制纷争	95
一、苏、东解体与国际反华抑华大气候之形成	95
二、彭定康走马上任与香港政改风波	99
1. “彭定康方案”的出台	99
2. “三违反”的政改方案	104
三、“另起炉灶”与“九七”大限	110
1. 中英会谈及其破裂	110
2. 中方“另起炉灶”与香港三级议会选举	117
3. “九七”大限	126
本篇小结	139

下篇 香港何处去

——特别行政区政改路向

第七章 “一国两制”与香港政制	143
一、“一国两制”方针的提出及意义	143
二、繁荣、稳定、循序渐进	149
第八章 现行政制与基本法之衔接	
——未来香港政制模式展望	154
一、中央与特别行政区关系之定位	154
二、特区行政长官及其权力运作	160
1. 关于特区行政长官的法律地位问题	160
2. 关于特区行政长官的产生方式及任职资格问题	162
3. 关于特区行政长官的权力运作问题	164
三、从行政局到行政会议	167
四、立法会与香港政制	173
五、“九七”前后的香港司法体制	180
1. 关于终审法院的设立	181
2. 关于司法独立	182
3. 关于法官的任用职格和任免程序	184
4. 关于法院组织体系	186
本篇小结	189
附录 1 主要参考文献	190
附录 2 香港政制大事记	192
附录 3 中英关于香港问题的重要文件（共六份）	216
后记	325

上 篇

殖民地政制的独特个案

——香港政制模式的确立和早期演变

今天,不论走到世界哪个角落,提到香港,恐怕很少有人不知道。可是有多少人了解它的过去呢?香港是怎样落入英国殖民主义者手中的?一百多年来它的经济、政治、人口发生了什么变化?香港作为殖民地政制的独特个案,其政制模式又是怎样确立和演变的?诸如此类问题,是我们探讨当代香港政制及其未来走势首先必须把握的。毫无疑问,今天的香港是昨天香港之历史延续,今天的香港政制是昨天香港政制之逻辑发展。

第一章 香港历史与现状

一、香港概况

香港地处南海之滨，广东珠江口外，其全境包括香港岛、九龙半岛、新界（含离岛）三部分，总面积为 1067 平方公里^①。从地理位置看，香港背靠中国大陆，南临浩瀚大海，众多的天然良港，港阔水深，条件得天独厚，令它在日后亚太地区甚至整个世界海上交通运输中扮演了极为重要的角色。

香港作为中国领土不可分割的一部分，其客观存在可以说历史久远，但“香港”作为地名正式出现在典籍中则比较晚，大约是在明末清初。关于香港地名的由来，多少年来有各种有趣的传说。据传清嘉庆年间，海盗林某常出没于伶仃洋面。后林某被李长庚击败，死在台湾，其妻香姑遂占据现在的香港岛，人们因此而称该岛为香港。也有人认为，香港之成名，与当地乃莞香（一种香木——笔者）贩运必经之地有关，即现宝安一带盛产的香木须经今天的香港仔附近小港，再转运至广州。再一种说法是，香港地名的形成源于“香江”。香港岛上有一条最大的溪流，因其水质清甜甘香，远近闻名，有香江之称。因而香江流入海的港口就成为香港了。

其实认真考察起来，上述说法均缺少历史根据。但它们至少说明这一点，即香港具有悠久的历史，很早以前就有中国百姓居住、劳作，并非英国殖民主义者最早“发现”和“开发”的，也不是什么“杳无人烟的荒芜小岛”。

在英国确立对香港的殖民统治之前，香港地区行政隶属曾几经变化。早在公元前 214 年（秦始皇三十三年），秦始皇平定南越后，即在今闽、粤、桂一带设闽中、南海、桂林等郡，香港、九龙、新界均属南海郡番禺县管辖。公元 331 年（东晋成帝咸和六年），香港地区改隶东莞郡宝安县，时县治即设在今深圳南头，此后沿至隋、唐均无大变化。757 年（唐肃宗至德二年），改宝安县为东莞县，隶广州郡，香港因此而归广州郡东莞县管辖。从这时起，香港屯门开始成为中国南方水路交通要道。这以后延续大约 800 余年，至 1573 年（明神宗万历年），在南头另设新安县，香港地区重新划归新安县（民初整理县名时改新安县为宝安县），直至为英国割占。

目前，在英国派驻香港总督管辖下的香港全境，行政区划共计 19 个区，其中港岛 4 个区（中西区、湾仔区、东区、南区）；九龙半岛 6 个区（油麻地区、旺角区、深水埗区、九龙城区、黄大仙区、观塘区）；新界 8 个区（沙田区、大埔区、北区、荃湾区、葵青区、屯门区、元朗区、西贡区）；离岛岛屿分散，自成一区。这种划分方法基本上是以香港各区政务处及区议会辖区为线索。

香港之所以闻名于世，除其环境优美、每年吸引大量世界各地游客观光外，更主要的是与它高速发展的经济分不开的，特别是本世纪 70 年代以来，香港经济的长足进步，则使其雄居亚洲“四小龙”之首。

香港开埠之初，自然条件比较恶劣，境内山岭起伏，资源贫乏，可耕作土地仅占总面积的 8% 左右。据英文资料记载，初期（1841 年）香港岛上居民仅 5650 人，其中村民、渔民为 2500 人，市场附近居民 200 人，水上居民 2000 人，来自九龙的 300 人^②，劳动力严重不足。

显而易见，单靠既成的自然和人力资源，靠自身的狭小市场，香港不可能有今天的繁荣局面。香港经济的起飞和骄人成就的取得，是多重因素共同作用的结果。

根据当年香港的经济条件，尤其是鉴于香港地区工业原料、食品及其他生活物品大多依赖进口的不利情况，早在1841年英军踏上香港岛后，即宣布香港为自由港，准许各国商船自由进出。这项日后演化为自由贸易政策的举措，不仅吸引了众多英资来港经商，也激励了不少南洋华侨资本家投资香港，另有一些广东沿海贫民也相继来港谋生，从而带动了香港经济的初步繁荣，也使香港由原来的鸦片中转站向转口城市演化。

进入20世纪以后，港英政府一方面进一步完善其自由贸易政策，确立香港作为国际自由港的经济优势；另一方面则着手整顿社会秩序，先后于1908年和1935年禁烟（鸦片）、禁妓^③，为经济和社会发展创造良好的内部环境。

这以后，伴随着现代交通、通讯设施的不断完善和科学技术的进步，香港转口贸易及现代加工工业得到全面发展。

从70年起，随着港英政府“积极不干预主义”政策的出台，西方发达国家先进科学技术和现代管理方式的传入香港，香港经济进入起飞时期。近年来，香港经济又一改原来以转口贸易为主的模式，日趋向经济多元化的方向转变，进入新的发展时期。

如今香港在国际经济体系中发挥着越来越重要的作用，是世界重要的金融、贸易、旅游中心，服装、手表、玩具等工业产品出口基地，并且是包括“世界贸易”组织在内的许多世界经济组织的正式成员。

香港经济的成功，除得益于港府自由贸易政策和以“积极