

港英政府政治制度论

(员愿~ 员愿缘)

刘曼容摇著

社会科学文献出版社

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (9501) 第 0000 号

摇摇摇摇摇

港英政府政治制度论 (1985~1989)



编摇摇者：刘曼容

责任编辑：范广伟

责任印制：同摇非

出版发行：社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 缘号 电话 远缘愿怨远 邮编 员园圆圆)

网址：[澳](#)[表](#)[轱](#)[轳](#)[曾](#)[曾](#)[援](#)[泽](#)[赅](#)[赅](#)[糗](#)[包](#)[援](#)[糟](#)

经摇摇销：新华书店总店北京发行所

排摇摇版：北京中文天地文化艺术有限公司

印摇摇刷：北京四季青印刷厂

开摇摇本：愿参伊尔愿毫米摇员操圆开

印摇摇张：员远

字摇摇数：猿源千字

版次：2015年10月第1版 2015年10月第1次印刷

陽月苑景景景景景景景景景·園圓 摇摇摇摇定价：猿圆元

摇摇摇摇摇版权所有摇摇翻印必究

序 一

张摇磊

摇摇作为中国的神圣领土，香港虽是“弹丸之地”，但在中国乃至世界的近现代历史上的作用，却是令人瞩目的。在被英国占据后的 140 余年里，她既是中华民族遭受西方列强侵略的近代屈辱世纪的标志，又是中西方文化冲突交融的场所；她既是被英国殖民统治的地方，又是经济发达的国际化现代都市。要之，具有着极其重要的、特殊的地位。政府政治制度无疑是一切社会运作的中心枢纽，要认识香港社会就不能不要了解港英政府政治制度。

关于港英政府政治制度课题的研究，最早只能散见于 19 世纪末叶后西方人（主要是英国人）所写的一些香港史论著或与香港有关的其他专题性论著。直到 20 世纪 50 年代，才开始出现论述港英政府的专题性著作。比较系统完整论述这一课题的，最早的一本是 1959 年香港大学出版的恩德科特著《香港政府与人民（1841—1959）》，另外一本是 1964 年牛津大学出版的迈因纳斯著《香港的政府与政治》。前者侧重于港英政府政治制度的纵向（即从历史学的角度）的论述，对行政局、立法局、市政局以及行政机关等方面的演变和发展作了详尽的叙述；后者侧重于对港英政府政治制度的横断面（即从社会学、政治学的角度）剖析，对港英政府的组织结构及其运作，以及港英政府与中国、英国和香港社会经济背景的关系等方面，作了深入细致的考察。

这两本著作在学术界颇著影响，其史料甚为丰富，采用了港英政府和英国政府的大量文件、书信等档案文献资料，具有重要参考价值。但因语言障碍和其他原因，作者很少利用中文资料。书中有些地方，难免存有殖民主义偏见。

香港华人学者和祖国大陆学者，在过去很长一段时间内比较注重香港历史、香港文化和经济等方面的研究，并取得了一定的成就，但是鲜有香港政治方面的论著，更不用说深入港英政府政治制度这个比较敏感的领域。只是到了 20 世纪 80 年代初期，即中英关于香港问题的谈判开始以后，香港华人学者和祖国大陆学者对香港政治包括港英政府政治制度方面的研究才逐渐被重视起来，出现了一些涉及到港英政府政治制度方面的研究成果。对港英政府政治制度的某一时段或短时段的透视，主要有吴伦霓霞的《第二次世界大战前的香港政制》的论文，王庚武主编的《民主搁置：英国、中国与香港宪制改革的企图 1955-1984》的著作等。在港英政府政治制度的某个侧面或某个问题的研究方面，主要有刘兆佳的《香港社会与政治》、《过渡期香港政治》和李明堃的《变迁中的香港政治和社会》等著作，以及金耀基的《行政吸纳政治：香港的政治模式》和雷竞旋的《香港的中央政制及其特质》等论文。在港英政府政治制度的某个子项制度的研究方面，主要有夏书章的《香港行政管理》、董立坤的《香港法的理论与实践》、聂振光的《香港公务员制度概述》等著作。与此同时，还出现了一些系统论述香港问题——其中包含有港英政府政治制度的重要内容的学术著作。杨奇主编的《香港概论》（下卷），就有“香港的政治制度”、“行政系统和公务员制度”、“法律和司法制度”的篇章；余绳武等主编的《十九世纪的香港》、《二十世纪的香港》，就有“港英政法体制”、“二十世纪香港政制”的内容；萧蔚云主编的《一国两制与香港特别行政区基本法》，就有把港英政府政治制度作为背景分析的内容。这

些从不同侧面、不同角度对港英政府政治制度的研究成果，为这一课题的进一步研究奠定了基础。

刘曼容博士正是在广泛吸收前人学术研究成果的基础上，历尽十年艰辛，锲而不舍，终于撰写出了一部比较深入系统论述港英政府政治制度的难能可贵的著作。

本书不仅从政治制度本身的层面全面论述了港英政府政治制度包括总督制度、决策咨询制度、立法咨询制度、行政制度、司法制度、行政监察制度、文官制度、区域咨询制度、军警制度等各个子项制度的组织结构及其运作，还从“宪法性”文件的层面阐明了港英政府政治制度的历史基础与“法律地位”，并从动态历史的层面论述了港英政府政治制度的演变以及嬗递的因素、性质和特点，又从香港社会总体性和世界整体性的角度纵览横切港英政府政治制度的各种基本问题。本书力图从多角度多层面的研究来揭示出港英政府政治制度的全貌及其特殊本质，因之，内容颇为丰富，架构构思颇为独特，视野比较广阔，立论谨严平实，不乏真知卓见。在资料的搜集审查和对问题的研究分析方面，作者下了充分的功夫。

在这本书稿的背后，我目睹了一本厚达 四零四 页的搜集资料目录；看到了四本密密麻麻的多达 五二五 余万字的读书笔记；翻阅了经过七次修改的写作提纲和三易其稿的全书底本。特别需要指出的是，这一切都是作者在克服各种困难的情况下自费进行的。何况，她还负担着其他的繁重科研任务。我深深感到这是一本厚积薄发的优秀著作，堪称作者十年磨一剑的呕心沥血的研究成果，字里行间，饱含着一个社会科学工作者的历史使命感和时代责任感。

对于这本具有重要学术价值和社会意义的力作，我有义务向大家竭诚推荐。我热切期望正当盛年的作者不断有新作推出，不断作出新的奉献。

刘曼容博士是我十分尊重的同事，故敢不揣浅陋而为序。

1997年国庆节于广州

（序言作者是广东省社会科学联合会主席、广东省社会科学院院长、研究员。）

序 二

陈胜 陈

随着香港顺利回归祖国怀抱，英国对香港 150 多年的殖民统治落下帷幕，“港英政府”及其政治制度，已成历史名词。

港英政府的政治制度，以英国割占、统治香港不同历史阶段的国际关系和香港社会状况为背景，经历了一个从形成到发展的演变过程。它既带有殖民主义统治制度的浓重色彩，又吸收了资本主义政治制度的许多特点，同时还在好些方面呈现出中国传统文化的色素。可以说，它是在英国进行殖民统治的基本框架下，中西政治文化交汇的产物。

随着英国在香港殖民统治的结束，迫切需要有专门的学术著作来对这一种非常有特色的政治制度作出系统深入的探讨。我国学术界对这一课题的研究迄今为止还很薄弱。现在，刘曼容博士的这部颇有分量的著作适时地出版了，我为此感到由衷的高兴。

香港面积不大，其人口集中的地区更为狭小。可谓“弹丸之地”。150 余年的时光，在历史的长河中，也只是短暂的一瞬。但是，港英政府的政治制度，自成体系，而且经历了较为复杂的近现代历史演变的过程，简单的描述和概括，是难以得其全貌的。刘曼容博士的这部著作，不仅以相当大的篇幅，对港英政府政治制度的组织架构，及其具体运作方式，作了颇为详尽的论述；而且，对这种制度的历史演变和影响，以及这种演变的原因与背景等，亦进行了认真的追溯和探索。还有必要强调的是，这

部著作对港英政府政治制度的历史基础、“法律地位”，以及与本课题相关的理论问题的关注，也使本书增色不少。我想，这些内容，对于渴望了解港英政府政治制度的读者，将会得益不浅。当代香港资本主义经济的快速发展，生活方式愈来愈接近西方的趋势，使一些论者对港英政府政治制度产生了值得研讨的看法。例如，关于行政局的地位，有的学者认为：“行政局在香港政府中的地位相当于英国内阁的地位。两者都是整个政府机器的最高决策权力机构”；港英政府出版的一份年报也说：“行政局是香港政府的首要决策机构”。又如，有的人士将香港立法局与西方代议制度的立法机构相提并论；有的著作称“立法局是港英政府的立法机构”，等等。刘曼容博士在本书中，通过对事实的分析研究，认为：“行政局只是港督的决策咨询机构”，而不是“相当于英国内阁地位”的决策机关；立法局也“不是一个具有独立立法职能的权力机关”，只是“协助港督制订法律的咨询机构”；而集立法、行政等诸般大权于一身的香港总督，“不能只看作是港督本人的职位名称，而应看作是一种政治制度”。刘曼容博士在本书中，对港英政府政治制度的组织原则，也作了很好的概括。她指出：“港督集权制，以行政为主导；不完全的三权分立，三权互相配合多于互相制衡；采取委任制，不实行民主选举制的原则，是港英政府政治制度的基本组织原则”。并且指出：“这些组织原则的实质，主要是建立在方便于英国对香港的统治和绝对确保英国宗主国利益的基础之上的。”这些观点，显然有助于了解港英政府政治制度的独特性，了解它与一般西方资本主义国家政治制度的区别。

如果仅从制度本身来考察，这种制度的某些方面不免让人疑惑不解。如关于行政局，有人就质问：“行政局就是香港政制里的怪物，既然立法机构有了立法局，行政机构有了香港政府，要这不论不类的行政局何用？”本书作者刘曼容博士强调，要理解

港英政府政治制度的特殊性，必须把这种制度放到香港的社会总体性中去考察，探索其社会经济基础，以及它与政治意识形态、香港社会文化传统之间的联系；进而，还须从近现代世界整体性的宏观角度出发，把它放到近现代整体世界的时空范围内，以及整体世界的总联系中去考察，探索英国对香港进行殖民统治及其政治制度，在世界殖民主义统治史上的独特性。正是从这种比较宽阔的视野出发，作者经认真探讨，认识到在需要政治意识的“合理”解释之外，香港社会经济基础的强力支持和传统文化的认同对港英政治制度的重要作用；并且指出：以近现代世界历史和国际关系的演变为宏观背景的港英政府政治制度，既具有殖民主义统治的性质，又具有资本主义的先进成分，“具有殖民统治和社会管理的双重职能。”也正是从这种比较宽阔的视野出发，作者对港英政府政治制度的运作特点进行了系统的说明，对港英政府政治制度历史地位的考察（见本书第十四章），可以说站到了比较高的高度。我想，这些都可以看作是研究方法上的新尝试，对我们进一步理解港英政府政治制度、研探港英政府政治制度，无疑是有所启示的。

刘曼容博士从事这一课题的研究已有多年。她自 1955 年考入中山大学，在我指导下攻读博士学位开始，就对香港问题的研究产生了浓厚的兴趣，并曾试图将港英政府政治制度的研究作为博士学位论文的选题。只是由于她早在 1949-1954 年代，在武汉大学历史系本科毕业后，留在武汉大学任助教、讲师期间，对中国国民革命已有相当研究基础；尔后，调来广东省社会科学院，又在该院孙中山研究所任职。因此，她的博士论文最终定为《孙中山与中国国民革命》。然而，她对香港问题的研究，一直没有放弃，并且把这项研究的兴趣，转化为一种责任感和事业心。从而形成一股强劲的动力，推动她克服重重困难，终于取得今天的成果。

据我所知，她仅仅在收集资料方面就花费了很大精力。早从

从1987年开始，她多次利用赴香港休假探亲之便，自费到香港大学图书馆香港文献特藏部等学术机构，阅读、搜集了大量的各类文献资料，其中大多是在内地难以接触到的。她还参考、利用了与本课题有关的英文资料和有关论著。辛勤的努力使本书获得了坚实的资料基础。由于作者收集的文献资料比较全面，有些容易被忽略的东西她也注意到了。例如，在通常情况下，港英政府对经济采取“不干预”或“积极不干预”的政策，但不排除政府对经济的制衡调控作用。刘曼容博士以港英政府1989年对其监管的公用事业公司制订的《监管计划》为依据，认为“政府监管的内容细致，有权干预这些公司的主要人事、服务标准、利润、收费以至具体的经营业务。”又如，她利用大量香港法律文献，具体说明港英政府政治制度在香港社会法治建设中的作用，也使本书对有关内容的论述更具说服力。

本书是刘曼容博士奉献给学术界和广大读者的一份新的研究成果，凝聚着她多年的心血，是很值得我们祝贺的。英国对香港的殖民统治已经结束，但在“一国两制”的基本原则下，香港政制的一些具体内容，包括其原有结构、运作方式等等，在新的时期依然保存下来。因此，本书对我们理解香港的今天，也很有参考价值。我相信，刘曼容博士会继续保持和发扬其一贯认真踏实、严格谨慎的治学风格，积极进取、奋力拼搏的治学精神，在学术研究的道路上，不断步入新的境界，不断取得新的成果。是为序。

一九九七年国庆节前夕于康乐园

（序言作者是中山大学近代中国研究中心主任、中山大学历史系教授、博士生导师。）

目 录

序一	张磊
序二	陈胜
绪言	员

第一编 港英政治制度的历史基础与 “ 法律地位 ”

第一章 港英政治制度的历史基础与 “ 法律地位 ”	员
第一节 港英政治制度的历史基础	员
一、中英关于香港的三个不平等条约	员
二、英皇宣布占领香港的三个敕令	员
三、三个不平等条约是违反国际法原则的，是无效的 ...	员
四、香港不属于通常的所谓 “ 殖民地 ” 范畴	员
第二节 港英政治制度的 “ 法律依据 ”	员
一、《英皇制诰》	员
二、《皇室训令》	员
三、《殖民地规例》和某些宪制性惯例	员

摇第三节摇港英政治制度的“法律地位”	圆猿
一、是直辖于英国政府的地区性政治制度	圆猿
二、是直辖于英国政府的殖民性政治制度	圆源
摇第四节摇港英政治制度的组织原则	圆苑
一、港督高度集权制，以行政为主导	圆苑
二、不完全的三权分立，三权互相配合多于互相制衡 ...	圆愿
三、采取委任制，不实行民主选举制	猿园
摇第五节摇港人的基本权利和义务及其性质、特点	猿圆
一、港人的基本权利和义务	猿圆
二、港人的基本权利和义务的性质	猿猿
三、港人的基本权利和义务的特点	猿苑

第二编摇港英政治制度的组织与运作

第二章摇总督制度：港督	源
摇第一节摇港督的法律地位	源
摇第二节摇港督的职权	源源
摇第三节摇港督职能的运作	源愿
摇第四节摇港督权力的制约	缘
第三章摇决策咨询制度：行政局	缘
摇第一节摇行政局的性质和法律地位	缘
摇第二节摇行政局的组织	缘
摇第三节摇行政局的职能与运作	缘
摇第四节摇行政局的作用	远
第四章摇立法咨询制度：立法局	远

摇第一节摇立法局的性质和法律地位	远猿
摇第二节摇立法局的组织	远远
一、立法局的组织结构	远远
二、立法局主席及其职权	远苑
三、立法局议员及其权利	远怨
四、立法局的常设机构	苑源
五、立法局的会议制度	苑圆
摇第三节摇立法局的职权与运作	苑源
一、通过法案	苑源
二、控制财政	苑苑
三、监察行政	愿圆
四、其他职权	愿圆
摇第四节摇立法局职权的局限	愿缘
一、立法权方面的局限	愿缘
二、财政控制权的局限	愿苑
三、行政监督权的局限	愿愿
摇第五节摇立法局政治的特点、作用和弊端	愿怨
一、立法局政治的特点	愿怨
二、立法局政治的作用	怨圆
三、立法局政治的弊端	怨远
 第五章摇行政制度：布政司署	怨愿
摇第一节摇布政司署的组织系统	怨愿
一、上层：布政司署（ 行政决策系统 ）	怨怨
二、中层：科（ 行政决策系统 ）	元园
三、下层：署或处、局（ 行政决策系统 ）	元猿
摇第二节摇布政司署的区域基层行政组织系统	元源
一、政务总署港九政务署	元缘

二、政务总署新界政务署	员远
三、地区管理委员会（简称“区管会”）	员范
四、政务总署政务处的基层组织——分区委员会	员怨
五、政务总署政务处控制的基层居民组织——互助 委员会、业主立案法团	员园
摇第三节摇布政司署行政机关之外的公务机构	员圆
一、半官方的独立管理机构	员圆
二、政府国营企事业机构	员远
三、政府咨询委员会	员圆
摇第四节摇布政司署的职权与运作	员原
一、布政司署的职权	员原
二、布政司署的运作	员范
摇第五节摇行政制度的特点	员怨
 第六章摇司法制度：各级法院	员圆
摇第一节摇以法院为主体的司法组织系统	员圆
一、审判机关：香港各级法院	员圆
摇（一）初级法院：裁判司法院（亦称裁判法院、裁判官 法院、裁判司署）（ 配葬葬葬葬葬葬葬葬葬葬 ）	员猿
摇（二）初级法院：审裁处（ 栽栽栽栽栽栽 ）和专责法庭	员缘
摇（三）中级法院：地方法院（ 阅阅阅阅阅阅 ）	员远
摇（四）高级法院：最高法院原讼法庭、最高法院 上诉法庭	员愿
二、终审机关：英国枢密院司法委员会（ 允允允允允允 悦悦悦悦悦悦 ）	员怨
三、检控机关：律政司署（ 蕴蕴蕴蕴蕴蕴 ）	员园

四、司法辅助组织：法律援助署、注册总署	104
第二节 法院适用的法律	105
一、适用于香港的英国法律	105
二、中国传统法律和习惯	106
三、香港的地方立法	106
第三节 法院的职权	107
一、独立的司法权	107
二、有限的司法管辖权、法律解释权和司法审查权	108
三、无终审权和无复查法律权	108
第四节 法院的司法原则	109
一、独立审判的原则	109
二、遵循先例的原则	109
三、实行陪审制度的原则	110
四、注重诉讼程序的原则	110
第五节 司法运作的有关制度	111
一、法官的任免制度	111
二、律师制度	112
三、法律援助制度	112
第六节 司法制度的特点和作用	113
一、司法制度的特点	113
二、司法制度的作用	114
第七章 行政监察制度：廉政公署	115
第一节 港英行政监察制度的概况	115
一、行政监察制度的本质特性	115
二、行政监察制度的组织系统	116
第二节 廉政公署的组织	117
一、廉政公署人员的组成和聘用	117

二、廉政公署的组织结构	员范
摇第三节摇廉政公署的职责与职权	员园
一、廉政公署的职责	员园
二、廉政公署的职权	员员
摇第四节摇廉政公署的运作与权力制约	员猿
一、廉政公署的职能运作	员猿
二、廉政公署的权力制约	员怨
摇第五节摇行政监察制度的特点和作用	员员
一、行政监察制度的特点	员员
二、行政监察制度的作用和局限	员源
 第八章摇文官制度：公务员	员远
摇第一节摇公务员的法律地位及其性质	员远
一、公务员的法律地位	员愿
二、公务员的权利与义务	圆员
摇第二节摇公务员的范围和职位分类	圆原
一、公务员的范围	圆原
二、公务员的职位分类	圆缘
三、政务官	圆愿
四、行政官和专业性公务员	圆员
摇第三节摇公务员的管理	圆猿
一、公务员的管理与咨询机构	圆猿
二、公务员的招聘、考核、晋升与培训	圆远
三、公务员的薪酬、福利和退休	圆园
四、公务员的纪律惩戒	圆员
五、公务员权益的维护	圆范
摇第四节摇公务员制度的特点和作用	圆怨
一、公务员制度的特点	圆怨

二、公务员制度的作用	圆苑
 第九章 摇区域咨询制度：市政局、区域市政局、 区议会	圆源
摇第一节 摇区域咨询制度的概念和性质	圆源
一、区域咨询组织与地方政府、地方行政的概念	圆源
二、市政局、区域市政局、区议会是非政权性的 区域咨询组织	圆远
摇第二节 摇市政局	圆苑
一、市政局的组织与选举	圆苑
二、市政局的职权	圆源
三、市政局的性质、作用和隐忧	圆源
摇第三节 摇区域市政局	圆苑
一、区域市政局的组织	圆苑
二、区域市政局的职权与运作	圆苑
摇第四节 摇区议会	圆苑
一、区议会的组织、职权与选举	圆苑
二、区议会的性质与作用	圆缘
摇第五节 摇其他区域性组织：乡议局	圆苑
一、乡议局的组织与职权	圆苑
二、乡议局的性质、作用与隐忧	圆怨
摇第六节 摇香港有区域咨询制度而无区域政府的 原因分析	圆圆
 第十章 摇军警制度：驻港英军和警察	圆缘
摇第一节 摇驻港英军	圆缘
一、英国防卫香港的军事政策	圆远
二、驻港英军的兵力、任务和军费	圆愿