

香港问题丛书

香港的政府与政治

〔英〕诺曼·J·迈因纳斯著

D 676-55
1

《香港问题丛书》

香港的政府与政治

[英]诺曼·J·迈因纳斯著

伍秀珊 罗绍熙等译

杨立信等校

上海翻译出版公司

Norman J. Miners

THE GOVERNMENT AND POLITICS OF HONG KONG

Oxford University Press, 1982

本书根据牛津大学出版社1982年版译出

《香港问题丛书》

香港的政府与政治

[英]诺曼·J·迈因纳斯著

伍秀珊 罗绍熙等译

杨立信等校

上海翻译出版公司出版

(上海武定西路1251弄20号)

本书由上海发行所发行 上海群众印刷厂印刷

开本850×1156 1/32 印张12.5 字数323,000

1986年10月第1版 1986年10月第1次印刷

印数1—7,000

统一书号: 4311·29 定价: 2.90元

内部发行

出版说明

《香港问题丛书》共包括《香港的营业环境》、《香港的银行与货币》、《香港的劳资关系与法律》、《香港税务—法令与施行说明》、《香港的政府与政治》、《香港的法律》、《香港政务官阶层的构成》、《中国与香港的前途》等八部著述。作者均是香港一些大学、研究机构的学者、专业研究人员,其中也有一些是港英当局的政要。

《丛书》对香港社会、政治、经济等各个领域的现状作了较详细的介绍和分析,并探讨了内地与香港关系和香港前途等问题。书中提供了不少史料、数据,对开展香港问题的研究,将有所帮助。但由于作者立场上的问题,书中不少观点是错误的,特别是对香港及台湾地位的提法。此外,还有一些论点是为港英的统治政策进行辩护或者为之涂脂抹粉的,为了保持著作的原来面目,我们在出版时未加删改,尚请读者注意鉴别。

参加本书翻译的有：伍秀珊、罗绍熙、
劳惠琼、陈毓雷、梁曼华、司徒劲；校订的
有杨立信、杨立义。

第一版序言

本书的撰写并非要论证一个命题或检验一项假设，它不是一篇历史论文，虽然其中不得不包括了一定数量的历史细节。本书的意图仅仅在于描述1975年香港这个英国直辖殖民地在其国际地位上以及其经济所加给它的束缚中是如何被治理的。香港的政制在很多方面与这个殖民地的宪制文件中所确定的地位迥然不同。实际上，港督在他能够实现的变化中所受到的限制远远超过《英皇制诰》和《皇室训令》中对他的权力所胪列的指示内容；立法局的非官守议员决不是不起作用的少数，如果他们之间在该采取什么行动上能够取得一致意见的话，他们通常是能够达到目的的。但是，学生们往往认识不到法律理论与日常的政治实践之间的这种差别，他们有时似乎认为现任港督麦理浩爵士可以按照甚至连他的十九世纪的前任也很少想采用的方式行事。

问题在于了解行政局、公務局叙用委员会或乡议局的法定权力，同调查它们对某些决定的所起实际影响程度相比要容易得多。随着年代的消逝，政府部门的年报由于记载的事实逐年增多而篇幅日益增加，然而，发表年报这一做法在其与公众联系这方面列为重点之前，战后较早期的年报往往较具特色，资料也较丰富。同样，在立法局，辩论往往掩盖较多而揭露较少，除非偶尔争论很激烈，那么这些辩论还多少会透露出政府判定政策过程中的一些情况。不幸的是，香港战后以来的历届首要人物的回忆录和自传极为缺乏，唯一的例外是葛量洪爵士的著作，它坦率地描述了他的殖民生涯，包括最后从1947年至1957年间的港督生涯。至于他的情况，我不得不依赖一名外来者过去五年在港工作期间所能

收集到的资料。对于一个外国人来说，要描述这里的华人对其英国主子的态度，则尤其困难；在这方面，通过我与香港大学生进行的讨论，以及与中国朋友和同事们的谈论，再加上一些仅有的调查所得，我感到得益匪浅。

最初启发我撰写本书的，是当时的新闻事务司黎敦义先生在1971年发表的一篇演说词中的一段话。他在该篇演说词中谈到香港的稳定有赖于本港市民、中国和英国三方的同意，其中任何一方受到损害都会危及整个结构（见二十一章注释④）。在某种意义上，本书可以说是对这段话的评论的扩展，虽然我增加了经济一项作为另一个与其他三者同样重要的制约因素。

原稿于1974年5月交出版社，最新的事态发展也已尽可能予以收录。但是，试图对一个在继续运行的政制加以描述却是一件冒险性的工作。打个譬喻，在政治地形中以前看来象磐石似的东西，可能一下子就变成了沙丘上的城堡，在下次涨潮到来时又消失得无影无踪。更加使人扫兴的是，善于观察的读者将会发现这样的例子：一段文章里争辩的锋利棱角往往被该章末尾的反映最新发展情况的注释所磨平了；不过，也有其他一些注释，它们产生了相反的效果。

凡我认为进行比较有助于说明问题时，我都把香港政府机构的运转情况与英国作了比较，因为香港的许多政府机构原来就是渊源于英国的。鉴于这块殖民地并不进行富有意义的选举，人们可能认为更恰当的是，把立法局与象苏加诺统治下的印度尼西亚人民协商会议之类委派的议会或其他仅存的几个殖民地的立法机构作一下比较。不幸的是，对这些政治制度几乎没有人作过什么研究，它们的环境也与香港的迥然不同；因此，侧重于研究香港与英国政制之间的异同看来较为有用，因为本书的读者对英国的政制很可能颇为熟悉。

我力图避免使用某些政治学家所喜用的术语，因为我认为使

用这些术语无助于我的论点。按照本港的惯例，香港行政机构通称为“政府”而不加任何冠词。

若干政府官员、非官守议员及其他人慷慨地抽暇来解答我向他们提出的问题，并对某些观点提出评论意见。我本想一一指名向他们表示感谢，虽然这样做可能会使这部著作具有权威性，尽管是名不符实的，但是由于某些文职官员坚持不要提他们的名字，看来最好还是总的向他们道谢一下，可是谢意是诚挚的。然而，我必须特别感谢我的同事戈登·劳里，我每写完一章，他便从头至尾通读一遍，帮助我改正了许多事实上和句法上的错误。凡是可以作出总的概括结论的地方，他总是插入“或许”、“大概”或“在某种程度上”之类限制性字眼，从中可看出他严谨的手笔。我还要十分感谢安尼塔·吴小姐，她从我接连几次的手稿上辨认我潦草的字迹，并帮助我打字，工作效率很高，而且毫无怨言。书中存在的任何缺点、错误和疏漏，概由我个人负责。

N·J·迈因纳斯

香港大学政治系

1975年3月

第二版序言

我趁再版的机会，对大部分章节作了大幅度的修改，以便把过去两年中所发生的重大变化反映在书内，并补充了最新的统计数字。我要感谢所有对第一版提出过意见的读者。根据各方面的批评，改正了若干错误；有些地方我则提出了更为详尽的证据来支持我的观点。然而，书中对于香港政府总的情况的描述基本上保持不变，而且，只要维持现状仍然符合英国和中国的利益，那么，毛主席的逝世看来不大可能导致任何急剧的变化。

N · J · 迈因纳斯

香港大学政治系

1976年10月

第三版序言

自从我上次对本书作了重大修改并补充了新的材料以来，已经有四年了。当时毛泽东刚刚去世，中国政治制度的未来方向和任何变化可能对香港产生的影响都仍然不很明朗。现在这些不确定的事物已经不再存在，看来，书中所描述的政府制度似乎将继续运转大约十五年，如果不是运转更长时间的话。

象这种性质的书决不可能完全跟上最新的发展。虽然政府制度的大致轮廓仍然保持不变，但是有大量的细节需要加以修改，很少章节仍保持第二版的原貌。关于中国的章节已作了大量的增补和改写，还增加了关于廉政专员公署和其他政府机构的新的章节。我要再一次感谢政府官员和其他人，他们对我进行了解释，提出了评论和建议。同时，我还必须感谢罗弼时勋爵接受我的访问。我希望由于他们的帮助，本书现在能更清楚和更准确地描述香港这个殖民地在1981年是怎样治理的。

N · J · 迈因纳斯

香港大学政治系

1981年3月

引 言

在过去三十年中，东亚和东南亚的大多数国家均遭遇到重大的政治动乱。由于战败、殖民势力的撤出、共产党革命或军事政变等种种原因，政权被推翻了，宪法也被重新改写。在这一切动乱之中，香港则依然根据一个基本上和形式上保持其十九世纪时的原貌的宪法来管理其事务。确实，假如香港的第一任英国总督砵甸乍爵士今天重临香港，他能认出的东西简直只有现在称为顶区的轮廓和政府制度，后者在一百三十年来几乎没有什么改变：权力仍集中在一名英王委任的总督手里，由一个(官方)提名的行政局当他的顾问，但对于行政局的意见，他可以置之不理；法律仍要经一个(官方)提名的立法局通过，在立法局内，他能控制多数票，这与1843年的情况无异。这种政府体制的持续性并非独一无二；类似的稳定性可见于喜马拉雅山间孤立的山地王国不丹（它迄今未受到二十世纪的压力的影响）和葡萄牙的殖民地澳门。但香港不是一个偏僻的没有生气的地方；它是一个日益繁荣的工业城市，人均国民收入在亚洲仅次于日本而大致相等于新加坡，*出口贸易总额超过印度。这个殖民地在掌握工商业的现代技术方面所取得的显著进步，只会使它在政府和管理方面明显地缺乏进展，对比之下，显得更为突出。

比香港大一些的邻邦都经历了如此影响深远的变化，而这块帝国管理机构的早期活化石为什么还能够存在，并且繁荣发展呢？简单的回答是，这块殖民地之所以继续存在，只是由于它符合英

* 在1979年，按当时的市场价格和汇率计算，新加坡的人均国内生产总值约为3,720美元，而香港为3,560美元。

国、中国和本地居民的利益，事情就是如此。这三者中任何一方都可以发动或强行改变现状，但各方均自我抑制，不采取任何行动，担心造成的结果对香港更为有害，还不如目前的平衡状态。只要这种默契继续下去，这块殖民地就是安全的，唯一的条件是它须继续能够在世界市场上贸易顺利，谋得生计，因为经济萧条无疑与英国、中国或香港当地居民的任何有意识的行动所产生的结果一样，会危及它的独立生存。

一个腐朽的帝国、那个自称是未来世界革命领袖以及香港当地华人三者之间的这种异乎寻常的利益一致，一般都过于偏向地视为理所当然的。自1967年以来，英国的政策是要从它在苏伊士以东的所有军事基地撤出，而把它日渐衰微的力量集中于欧洲舞台。那么，为什么它仍要用八千驻军来保留在香港呢？尽管它的殖民帝国的其余地方只剩下了少数几个分散的岛屿，其总人口还不到香港人口的十分之一。毛泽东毫不迟疑地将西藏重新置于中国的直接统治下，该省在十九世纪曾从中国的控制下溜走过。那么，为什么他不采取行动收回英国人在第一次和第二次鸦片战争中打败中国后所吞并的香港呢？至于香港当地居民的态度，过去三十年里获得了可观利润的大商人和从共产党接管大陆所造成的混乱中逃离出来的中产阶级，他们是支持英国政府的，这种态度是很容易解释的。然而，为什么较贫穷的华人在政治上也始终是那么冷淡呢？香港给普通劳动者提供了比在人民共和国内可能得到的更高的生活水平和更多种类的消费品，比较不易看清的是，少数白手起家的百万富翁所取得的成功，使最贫穷的小贩也怀抱这样的希望，即他们可以依靠勤奋或在股票市场上走运而致富。但是，有利必有弊，除了这些有利之处之外，必然有较大的不稳定性，因为他们生活在一个有限制的社会福利制度和自由经济之下。在亚洲和非洲的其他地方，民族主义领袖已使群众确信：自由中的贫穷要比在外国统治的奴役下的富裕更为可取。为什么这种号

召（它已使殖民主义统治在非洲最落后的地区也不可能再存在下去）却在世界上最值得骄傲的民族中间不起作用呢？

在我们观察政府的正式结构之前，需要对这些问题作出回答，因为英国人的继续存在以及香港当地居民和中国政府的继续克制，决不能认为是理所当然的。这个殖民地政府的每项决定都要考虑到伦敦、北京和香港居民的可能的反应，同时，这些可能的反应严格地限制了这个殖民地行政结构或宪制结构的范围，如果可能要作出什么变更的话。我们还必须考察经济的状况，因为除非经济继续发展并满足香港日益膨胀的人口的越来越高的要求，否则，所有试图保存香港前途的政治策略都可能是徒然的。如果香港垮了，香港的人民挨饿，英国就不会有兴趣去维持它的统治权，中国也会失去它所以不把香港两次并入祖国的主要理由。

目 录

第一版序言.....	1
第二版序言.....	4
第三版序言.....	5
引言.....	1

第一部分 社会的与经济的背景

第 一 章 英国的殖民统治.....	3
战略上的辩解	4
道义上的辩解	7
经济上的辩解	9
第 二 章 中国的存在.....	22
经济上的资产与负债	26
外交上和战略上的考虑	34
中国与香港的民主	38
近期的发展	41
第 三 章 华人的态度与英国的统治.....	48
第 四 章 经济的压制因素与政府的意识形态.....	65
政府的意识形态	69

第二部分 政府的机构

第 五 章 香港的宪法：英皇制诰和皇室训令.....	77
宪法概述	77
香港的宪法	78
宪法上的惯例	85
第 六 章 港督和行政局.....	93
行政局	99

第 七 章 公务系统	111
布政司署和政府各部门	111
行政人员与专家	121
招募与公务员叙用委员会	123
本地化的进展	126
廉政专员公署	131
法定机构与公众团体	133
各种委员会	138
第 八 章 立法局：组成与通过法律	151
成员	151
表决	155
立法程序	158
授权委托立法	169
第 九 章 立法局：财政控制	173
英国和香港的财政控制	173
财务委员会	178
年度的财政循环	184
核数署与政府帐目委员会	187
来自伦敦的财政控制	188
第 十 章 立法局：控制行政	198
辩论	200
质询	201
行政、立法两局非官守议员办事处制度	206
第 十 一 章 非官守议员的作用	215
非官守议员的“缺乏代表性”	216
非官守议员作为兼职立法者	218
缺乏强有力的公开反对	222
非官守议员的偏狭性	225
非官守议员的权力	226
第 十 二 章 地方政府：新界	232
强夺：九龙城寨问题	232

新界的行政管理	233
村代表、乡事委员会和乡议局	238
地区咨询委员会	243
第十三章 地方政府：分区民政署	250
第十四章 地方政府：市政局	265
组成与选举	267
职能与权力	272
财政	276
非法定的职能	279
第十五章 地方政府的改革：1946—1980年	287
杨慕琦计划	287
1966—1977年	289
选举地方当局问题	291
成立地方当局的实际困难	294
第三部分 压力和影响	
第十六章 不是民主政体，而是政治	303
第十七章 压力集团	308
压力集团为什么受到政府的鼓励	310
压力集团如何影响政府	312
对压力集团制度的评估	316
第十八章 公众舆论	323
公众舆论的来源	325
政府影响公众舆论所作的努力	331
第十九章 英国政府的角色	337
权力机构与惯例	337
行动者：大臣对香港政府	343
沟通的渠道：外交及联邦事务部与香港驻伦敦办事处	346
第二十章 来自中国的压力	356
第二十一章 结论	371

第 一 部 分

社会的与经济的背景