

香港政制发展历程

(1843—2015)

王凤超 著

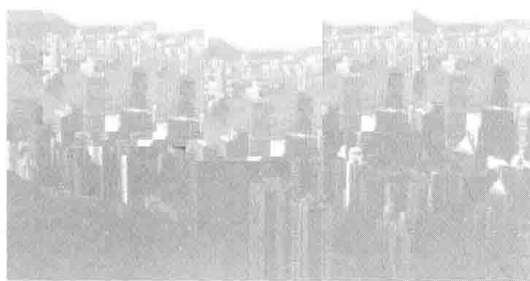
非
外
借

生活·讀書·新知 三联书店

香港政制发展历程

(1843—2015)

王凤超 著



生活·讀書·新知 三联书店

Copyright © 2019 by SDX Joint Publishing Company.

All Rights Reserved.

本作品著作权由生活·读书·新知三联书店所有。

未经许可，不得翻印。

图书在版编目(CIP)数据

香港政制发展历程：1843—2015 / 王凤超著. —北京：

生活·读书·新知三联书店，2019.1

ISBN 978-7-108-06436-3

I. ①香… II. ①王… III. ①政治制度—研究—香港—1843-2015
IV. ①D676.582.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第291046号

责任编辑 叶彤

装帧设计 蔡立国

责任校对 龚黔兰

责任印制 徐方

出版发行 生活·读书·新知 三联书店

(北京市东城区美术馆东街22号 100010)

网 址 www.sdxjpc.com

经 销 新华书店

印 刷 河北鹏润印刷有限公司

版 次 2019年1月北京第1版

2019年1月北京第1次印刷

开 本 635毫米×965毫米 1/16 印张17

字 数 213千字 图18幅

印 数 0,001—6,000册

定 价 45.00元

(印装查询：01064002715；邮购查询：01084010542)



作者自识

1. 香港政制发展问题（香港亦称“政改问题”）一直是香港社会的热点话题之一，对此的争论历久不衰。内地人也逐渐表示关注。最重要的，从发展角度看，这个议题有其过去时、现在时和将来时。关于香港政制发展的有关情况，包括香港回归前中英两国往来的外交文件和谈判现都已公开，为本书的撰写提供了条件。这本小册子力图简明扼要地讲清这个问题的来龙去脉、重要史实和基本看法，与读者交流。

2. 为方便香港和内地读者阅读，书中对有关背景和常识作了各有侧重的介绍和阐释。对一些问题的关键处，注意了要有一定的细节分量。

3. 我在从事香港工作的二十余年间（1989—2010），基本上没有离开过香港政制发展这一领域，包括中、英双方的有关谈判。参与和没有参与大不一样。参与了有现场感，对此后出版的有关著述和披露的资料，就有了些许分辨其可信度的能力和判断其精确度的条件。这对我的写作大有裨益。

4. 笔者参与的有关工作，必要时在本书注释中加以交代；有些事例及资料，会对某些问题的阐述更有说服力，但因尚未解密或现在很难征询当事人的意见，只好忍痛割爱。有少量资料和数据是因工作需要而随手记下的，当时没有注明来源，成书时就更

无法一一注明了，特此说明并致歉意。

5. 本书于2017年6月由中华书局（香港）有限公司出版了繁体字版。为了方便内地读者阅读，现在的简体字版本扩充了一些解释性内容，增加了少量注释。

6. 本书所写，仅为笔者一家之言，文责自负。欢迎读者赐教。

王凤超

2017年12月

目 录

引言 香港政制发展问题的由来	1
第一章 漫长的停滞期 (1843—1985)	7
一、港督的产生	7
二、立法局的演变	10
1. 初期的立法局	10
2. 首次引入“非官守议员”	11
3. 首次引入华人议员	13
4. 立法局组成的多元化	18
三、英国否决了香港的政制改革	20
1. 港督宝宁的建议	20
2. 非官守议员的建议	21
3. 律师波洛克的建议	22
4. 港督杨慕琦的建议	23
四、英国的决定：香港不进行政制改革	25
1. 英国占领香港岛的目的	25
2. 数任港督在占领香港地区中的作用	30
3. “二战”后英国对香港政制改革的主张	36

第二章 匆忙的政改期 (1985—1997)	39
一、20世纪70年代香港外部环境的重要变化	39
二、20世纪70年代英国对香港的战略部署	41
三、麦理浩的施政与英国对港战略的对接	44
四、麦理浩访京：投石问路	48
五、快速启动的代议制改革	53
1. 英国企图延长新界的租期	53
2. 代议制改革的切入点——设立区议会	55
3. 立法局结束全部议员委任的历史	60
六、中英磋商政制衔接的七份书面信息	66
1. 中方强调：香港政制改革必须同《基本法》衔接	66
2. 立法局首次引进直选议席的数目	70
3. 1995年选举委员会的组成	74
4. 立法会议员的国籍限制	76
5. 立法会的分开计票	79
七、英方改变对华对港政策	83
1. “苏东波事件”	83
2. “两局共识”	85
3. “居英权计划”	87
4. “香港人权法案条例”	92
5. “新机场建设”	98
6. “政改方案”	110
7. 公布七份外交函件	121
八、从春暖花开到雪压青松	128
1. 会谈的缘起	128
2. 谈判伊始，枝节横生	131
3. 会谈破裂的节点	133

4. 中方做了“一拍两散”的准备	139
5. 尾声	142
九、匆忙政制改革催生政党并形成政党政治	147
第三章 政制发展期（1997—2015）	153
一、第一任行政长官的产生	153
1. 筹委会的设立	153
2. 推委会的组建	154
3. 第一任行政长官人选的产生	156
二、第二任行政长官的产生和补选新的行政长官	162
1. 董建华先生成功连任	162
2. 行政长官的补选	167
3. 补选的行政长官产生	176
三、第三任行政长官的产生	181
四、全国人大常委会对香港政制发展做出“解释”和第一个决定	188
五、政制博弈的第一个回合	192
六、政制博弈的第二个回合	198
1. 行政长官的报告和全国人大常委会的第二个决定	198
2. 特区政府的建议方案	203
3. 泛民阵营的方案	206
4. 政制发展前进了一步	209
七、第四任行政长官的产生	219
八、政制博弈的第三个回合	224
1. 行政长官的报告和全国人大常委会的第三个决定	224
2. 政治风雨中出台的“单普选”方案	231
3. 政制发展再停步	235
九、特区立法机关的产生	236

1. 临时立法会的产生及工作	236
2. 第一届立法会的产生	247
3. 第二届立法会的产生	250
4. 第三届立法会的产生	251
5. 第四届立法会的产生	254
6. 第五届立法会的产生	257
主要参考书目	261
后 记	265

引言 | 香港政制发展问题的由来

在香港的语境中，“政制”这两个字是“政治体制”的略称，早在港英管治时期就常用了。由于内地普通话和香港广东话发音不同，内地不用这个简称，还是用全称“政治体制”或“政治制度”。如果内地也用这个简称，在口语中会产生“政制”与“政治”区分不出来的情况。在普通话中，“制”和“治”是同音字（zhi），而在广东话中，却是两个音。这是两地语言上的差别而产生的某些词汇上的区别。

一般而言，政治体制主要是指政权的组织形式和其运行规则。它是一切有政权组织社会的运作枢纽。就香港地区而言，回归前，港英的政制就包括总督制度，决策、立法的咨询制度以及行政、司法制度等。其宪制性文件为《英皇制诰》和《皇室训令》。香港回归祖国后，《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称《香港基本法》或《基本法》）共同构成香港特区的宪制基础。香港特别行政区政制的主要内容包含在《香港基本法》第四章“政治体制”中，涉及行政长官，行政、立法、司法机关以及区域组织、公务人员制度等。

在任何一种社会制度中，其政制一旦确立，一般都保持长时期的相对稳定，这是一个社会有序运作、健康发展不可缺少的条件，也是政治体制本身的内在要求。例如，英国议会选举的法律颁布

于 1406 年，以后实施了四百多年未变。美国总统选举的基本制度是“选举人团制”，实行了二百多年一直保持稳定。在此期间，美国国会先后否决了七百余项要求取消“选举人团制”的法案。香港特区也是如此。香港特区政制的绝大多数内容，根据《香港基本法》的规定，50 年不变。

最近几年，香港特区流行一个概念，叫“政制发展”，它已成为香港社会的一个中心政治议题。既然香港特区的政制 50 年不变，为什么还要发展呢？“发展”不就是“变”吗？从根本上说，这源于《香港基本法》的有关规定。

在《香港基本法》规定的香港特区政制中，关于行政长官和立法会议员的产生办法，留有发展空间，是个相对动态的要素，具体指《香港基本法》第 45 条、第 68 条和《香港基本法》附件一、附件二的有关规定。

《香港基本法》第 45 条规定：

香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。

行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标。

行政长官产生的具体办法由附件一《香港特别行政区行政长官的产生办法》规定。

《香港基本法》第 68 条规定：

香港特别行政区立法会由选举产生。

立法会的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序

渐进的原则而规定，最终达至全部议员由普选产生的目标。

立法会产生的具体办法和法案、议案的表决程序由附件二《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》规定。

《香港基本法》第45条第一款和第68条第一款的内容完全来自《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》（以下称《中英联合声明》）和其附件一《中华人民共和国政府对香港的基本方针政策的具体说明》中的有关表述，突出行政长官和立法会议员由选举产生。《香港基本法》第45条、第68条第二款所规定的行政长官和立法会的产生办法（以下有时概称“两个产生办法”）最终达至普选（文中有时简称“双普选”）的目标，在《中英联合声明》中并未提及。可以得出这样确凿的结论：“双普选”是《香港基本法》赋予香港选民的权利，没有《香港基本法》第45条、第68条的规定，香港特区就不存在“双普选”问题。正是在香港政制民主发展方面，《香港基本法》超出了《中英联合声明》所规定的范围，反映了中央对港人民主权利的充分尊重和信任。

《香港基本法》规定的“双普选”是最终的目标，不可能一蹴而就，这中间有一个渐进的过程。因此，对“两个产生办法”又分别在《基本法》附件一和附件二规定了香港回归后政制上10年的稳定期，即“两个产生办法”在1997年至2007年保持稳定，在这个前提下，行政长官选民基础的扩大和立法会直选议席的增加应循序渐进向前发展。

在行政长官产生办法上，按照《香港基本法》及其附件一的规定，第一任行政长官人选由一个具有广泛代表性的400人推选委员会在香港推举产生，报中央政府任命。从第二任行政长官开始，由一个扩大为800人的具有广泛代表性的选举委员会产生人选，报中央政府任命。《基本法》附件一第7项规定：“2007年以后各任行政

长官的产生办法如需修改，须经立法会议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会批准。”

关于立法会议员产生办法，按照《香港基本法》及其附件二的规定，特区立法会由分区直接选举、功能团体选举和选举委员会选举三种方式产生。从第一届到第三届立法会，功能团体选举议员保持为30名，分区直接选举的议员逐届增加，由20名增至30名，在此期间，选举委员会选举的议员逐届减少，将名额用于增加分区直选的席位，到第三届立法会后选举委员会选举议员的方式就不存在了。《香港基本法》附件二第3项规定：“2007年以后香港特别行政区立法会的产生办法和法案、议案的表决程序，如需对本附件的规定进行修改，须经立法会全体议员三分之二多数通过，行政长官同意，并报全国人民代表大会常务委员会备案。”

为了与“双普选”的最终目标配套，在10年稳定期过后，即《香港基本法》附件一和附件二所说的“2007年以后”，可以按法定程序对“两个产生办法”做出修改。这样，在香港的政制中，虽然《香港基本法》规定总体50年不变，但在政制中占有重要地位、延续其政制的“两个产生办法”，就成为“50年不变”中相对变动的因素，这就是香港“政制发展”问题的由来。如同航船行驶一样，2007年以后，“两个选举办法”的航船可以起锚，循《香港基本法》规定的航道前行，最终抵达目的地——普选的彼岸。

正是考虑到香港政制发展这一可变因素，便于“两个产生办法”在进行修改时落实循序渐进的原则，就将“两个产生办法”放在《基本法》的附件中加以具体规定，这样，在对“两个产生办法”进行修改时，就不必要修改《香港基本法》的正文。因此，“政制发展”这一概念的含义，在现阶段，仅指2007年以后《香港基本法》附件一和附件二规定的行政长官产生办法和立法会议员产生办法是否需要修改、如何修改和最终“双普选”的落实问题，并不包括

《香港基本法》规定的香港政制的其他内容。

按照香港本地的习惯用语，香港社会最初是用“政制检讨”这一提法来表述此事的。“检讨”一词，在香港本地的含义是指某一方案或采取的某项措施，在实施一段时间后，通过回顾与总结，提出完善的意见。内地对“检讨”一词的理解不尽相同。为了避免由此而产生的误解，后来就用两地均可认同的“政制发展”来取代“政制检讨”的提法。

香港的政制发展问题，不仅关系到香港民主化的进程，而且还关系到中央和香港特区的关系，关系到国家主权、安全和《香港基本法》规定的由中央行使的权力，关系到香港社会各方面的利益，关系到香港的长治久安。同时，这又是一个颇具争议、十分敏感的领域。围绕政制发展问题的争论，其核心是确立什么样的政制和选举制度，这直接关系到特区政权的归属，其实质则是香港的管治权之争。在起草《香港基本法》时，有关香港政制这部分内容争议最多，讨论时间最长，直到最后一刻才能落案。

20世纪90年代初，英方改变对港政策后，末代港督彭定康1992年上任伊始公布的“政改方案”，就是针对香港政制发展问题的。香港特区成立后，围绕政制发展问题的争论，可以说无日无之。每逢选举，它必定成为社会各种政治势力炒作的中心议题。可以预言，在今后香港政制发展实践过程中，争论仍不可避免，有时还可能达到相当激烈的程度。

温故而知新。要弄清香港政制发展问题的来龙去脉，应该回溯历史。严格说来，“政制发展”的内涵是指香港特区的“两个产生办法”的民主发展问题，但是，由于香港回归祖国后仍实行原有的资本主义制度，《香港基本法》规定的特区政制，又吸纳了港英管治时期的一些施政做法，特别是在制定《香港基本法》的过程中，中方为了香港平稳过渡和1997年前后政制发展的衔接，在为特区政制发

展做出设计时，通过外交渠道听取了英方的意见，就一些衔接和政制发展重要环节，中英双方达成了协议和谅解，中方吸纳成果后将之写入了《香港基本法》或纳入全国人大的有关决定之中。事实表明，仅从香港立法机构从1997年前后直选议席逐届增加的进程看，除加插一年任期的临时立法会外，它并未出现断裂。基于这些原因，在描述香港政制发展轨迹时，将港英管治时期的港督产生办法和港英立法局产生办法及主要演变也纳入进来，有助于人们了解英国在香港管治后期推行代议制改革的动因和目的，将“九七”前后香港政制状况适当做一对比，可以增强人们认识这个问题的历史纵深感。

俗话说“小孩没娘，说来话长”。还是从头说起吧。

第一章 | 漫长的停滞期 (1843—1985)

一、港督的产生

1843年4月5日，英国女王维多利亚于西敏寺（Westminster）颁布《英皇制造》（*Letters Patent*，即《香港宪章》[*Hong Kong Charter*]）正式宣布将“香港岛及其附属地”建立为“一个单独的殖民地，被称为并定名为‘香港殖民地’”。^[1]这份《英皇制造》任命了“现任总督”，规定了其权力来源和职权范围，授权总督组成立法局^[2]，召集行政局^[3]开会并任命法官、太平绅士等，同时，还对副总督、辅政司的职权以及所涉人事事项的公文做出原则规范。

次日，又于白金汉宫（Buckingham Palace）发出《皇室训令》（*Royal Instructions*），共38条。这实为英国殖民地部大臣斯坦利（Lord Stanley）发给首任港督亨利·璞鼎查（Henry Pottinger）的“训令”，是指令璞鼎查和港英政府执行《英皇制造》的细则和补充，其

[1] 见刘存宽译：《英皇制造》（专利证），英国殖民地部档案C.O.129/2。载刘智鹏主编，《展拓界址：英治新界早期历史探索》，香港：中华书局（香港）有限公司，2010年版，第165—167页。

[2] [3] 在英国管治香港时期，港督的立法咨询机构称为立法局。1875年，《宪报》刊登的这个机构首个官方中文名称为“定例局”，何时改称“立法局”则不详。香港回归祖国后，香港特区立法机关称为“立法会”，协助行政长官决策的机构称为“行政会议”。

中指名委派璞鼎查为香港总督和驻军总司令，授权港督任命三个人为立法局（定例局）议员并主持该立法局。该“训令”指示：“除非经您事先提议，该立法局不得通过或颁布任何法律或法例；除非经您首先提出，该立法局不得就任何问题进行辩论。”^[1]“训令”还授权港督组成行政局，人数除总督外，“永远限定为三人”。^[2]

1843年4月形成的《英皇制诰》和《皇室训令》，成为后来经多次修改的《英皇制诰》和《皇室训令》的原始蓝本。它们是英国管治香港的宪制性法律。

1843年6月26日，清廷钦差大臣耆英在香港与璞鼎查交换条约，同日，璞鼎查宣誓就职，成为香港殖民统治第一任总督。遵照上述宪制性文件，港督委任了政府官员，特选44名社会名流，组成“英属香港治安委员会”，并任命第一批治安委员，^[3]其英文名称为：Justices of Peace，简称J.P.，中文称“太平绅士”。这个称呼一直沿用至今。同时，港督组建了行政局和立法局。这就是英国最初在香港建立的殖民管治架构。

璞鼎查（1789—1856，亦译砵甸乍），是一个职业军人，长年在印度从事殖民活动。后受委派取代查理·义律（Elliot）担任驻华公使兼驻华商务监督，实为英国在华全权代表，1841年8月11日来到香港。在此之前的6月5日，英国外交大臣巴麦尊（Lord Palmerston）给璞鼎查发出一道训令：“要据有香港岛，就应销毁或撤走对该岛构成威胁的对岸的防御工事、火炮及驻军。”^[4]

[1] 见刘存宽译，《皇室训令》，英国殖民地部档案C.O.381/15。载刘智鹏主编，《展拓界址：英治新界早期历史探索》，第168—176页。

[2] 同上。

[3] 李东海编撰，《香港太平绅士和申诉专员》，北京：中国文史出版社，2002年版，第2页。

[4] 转引自张连兴著，《香港二十八总督》，香港：三联书店（香港）有限公司，2012年版，第9页。