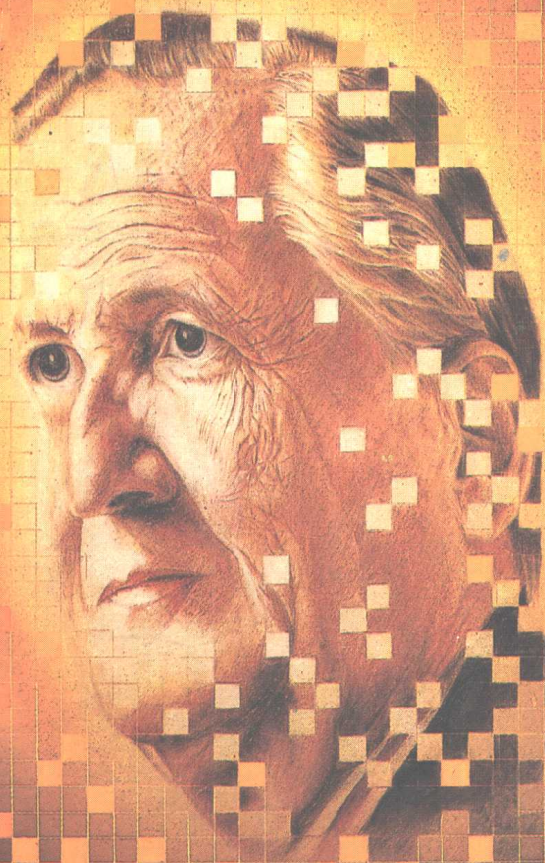


八十年代中期的香港

HONG KONG IN THE MID-EIGHTIES



鄭宇碩 (編著)

Joseph Y.S.Cheng (Ed.)

八十年代中期的香港 HONG KONG IN THE MID-EIGHTIES

鄭宇碩編著

Joseph Y. S. Cheng
(Ed)

大學出版印務公司

University Publisher & Printer

香港

Hong Kong

1985

八十年代中期的香港

作者：鄭宇碩編著

出版及發行：大學出版印務公司

九龍郵政信箱73031號

電話：3-322101

承印：大學出版印務公司

一九八五年十月初版

書號：ISBN 962-7069-25-6

版權所有

翻印必究

序

本書是八十年代的香港——轉型期的社會的續篇。香港發展迅速，前書在一九八一年一月出版，很多資料及論點現已過時，故有重寫的必要。前書自問世以來，頗受讀者歡迎，復得大學出版印務胡炳慶先生的支持和鼓勵，故編者遂再度組織朋友同寅來寫八十年代中期的香港。

七十年代末期與及八十年代最初兩年的香港，經濟發展非常可觀，社會建設亦頗有成就。不幸好景不常，最近兩年在對國際經濟不景氣及前途問題的陰影下，經濟成長放緩，人材資金亦有外流的趨勢，社會各方面的建設亦停滯不前。在這樣的情況下，本書各章的重點遂放在分析目前的困難，展觀將來發展的方向與及就此提供有建設性的意見。希望以一得之愚，作拋磚引玉之舉，以觸發起各方面的討論；這可說是本書的主要目的。

本書作者，來自中大、港大及理工學院。彼此平素對本港的一些專題，都較為留意。能就各人的所長，合而成書，檢討香港現時各方面的發展，亦是象牙塔內學人對社會的一點小貢獻。各位作者都是以香港為家的年青一代，不論中英談判如何發展，都繼續關心香港的建設，亦認為監督政府發動羣衆繼續建設香港，是目前的要務。

最後，編者亦趁此機會多謝各位作者的合作，與及中文大學政治與行政系馬燕冰小姐在聯絡、文書等方面的幫忙。錯漏之處，自屬難免，尚祈各方不吝指正。

本書之出版，因事耽擱。最近重新整理，再補入編者及黃鉅鴻先生之近作四篇，希望對瞭解香港最近之發展，有若干參考價值。

鄭宇碩

八五年七月五日

目錄

序	IV
第一章 中英協議淺析	1
鄭宇碩	
第二章 從「代議政制綠皮書」看政制改革	9
鄭宇碩	
第三章 對「基本法」的一些初步意見	21
鄭宇碩	
第四章 從民意溝通到責任政府	31
鄭宇碩	
第五章 香港政治發展政黨化的理論與實踐	53
黃鉅鴻	
第六章 香港的經濟和財政政策	69
宋恩榮	
第七章 經濟發展與結構	93
莫凱	
第八章 香港的金融業及金融政策	117
何焯基	
第九章 麥理浩時代社會服務發展的得失 ——兼論香港社會服務的發展前途	139
周永新	
第十章 社區工作——社會工作的角色	155
梁祖彬	
第十章 香港的學生運動 ——回顧與前瞻	177
陳景祥	

第一章

中英協議淺析

鄭宇碩

本港市民期待已久的中英關於香港問題的聯合聲明終於在一九八四年九月廿六日草簽，該草簽文本（英國政府稱為白皮書）亦於同日下午七時後供市民索閱。港府初步印就的一百廿五萬份瞬即派清，當晚各民政處輪候白皮書者十分擠迫，較馬會投注站有過之而無不及，足見市民之關心。

對中英聯合聲明，本港輿論一致好評。事實上就該聲明的條文而論，當然不會是十全十美，但總算令人滿意。至於基於中華人民共和國過往的紀錄而對中國政府所作的承諾缺乏信心，則不是一紙中英聯合聲明所能解決。希望將來中國對外開放的經濟政策能夠持續、經濟體制改革按部就班進行，經濟發展取得成績，領導人的接班順利完成，這樣，各方面對香港前途的信心自會繼續加強。

由於聯合聲明基本上為廣大市民所接受，英國政府就港人的抉擇的立場，措詞就顯得不必要地強硬。白皮書描出：「英國政府的意見是：要更改這份協議是沒有可能的。假如不接受這份協議，就會沒有任何協議。……因此，目前的選擇就是在一項雙方同意而有法律約束力的國際協議下，把香港歸還中國，或是在沒有這種協議的情況下，把香港歸還給中國。這並不是英國政府設法強使香港人接受的選擇，而是一項歷史事實遺留給香港人的選擇。」英國政府既然表明上述立場，那麼，民意審核專員為事處的作用，就自難取得市民的信任。

一、聯合聲明的約束力

各方面所最關心的問題，首推中英聯合聲明在國際法上的約束力。無可懷疑，聯合聲明在國際法上是有約束力的。兩個主權國家在聯合聲明作出承諾的問題，其重要性不遜於一項條約。相對而言，協議通常涉及的事項，其重要性是低於條約及聯合聲明的。試舉一個本港市民熟悉的例子，中國與美國交涉台灣問題時，中國政府持以力爭者即是1972年的上海聯合公報、1978年建交的「聯合公報」與及一九八二年八月十七日有關美國對台出售武器的「聯合公報」。中國領導人對「聯合公報」（相等於聯合聲明）的約束力的重視，於此可見。

不過，中國政府寧取聯合公報的方式，而不願採用協議的形式，是有其理由的。首先，條約與協議的條款較為接近法律

的形式，遣詞造句均須清楚界定。聯合聲明則較彈性，例如聯合聲明中第三項條款第三點和第四點提到「現行法律基本不變」和「香港特別行政區政府由當地人組成」，「基本不變」和「當地人」明顯的很難清晰地界定其涵義。其次，聯合公報容許締約雙方作平行式的聲明。上海公報就是一個著名的例子，在這個文件上，中美雙方各自申述了本身對當時國際形勢的看法和立場。中國方面讓步的極限是在一個中英兩國簽署的在國際法上有約束力的文件中申述其對將來香港特別行政區的承諾，中國政府並不願意直接的就其主權下的香港特別行政區的基本方針政策向英國政府作出承諾。故此在聯合聲明第三項條款，「中華人民共和國政府聲明，中華人民共和國對香港的基本方針政策如下：……」，而在第七項條款中表明，「中華人民共和國政府和聯合王國政府同意，上述各項聲明和本聯合聲明的附件均將付諸實施。」中國政府就是採用聯合聲明的形式和上述第三、七項條款的方式來維持其擁有香港主權的立場。

從現實國際政治的觀點而言，國際法的約束力是非常有限的。蘇軍入侵阿富汗與及美國種種限制入口的保護措施充份說明國際法之不受尊重。事實上，中國領導人願意在一項有約束力的中英聯合聲明中申述其對香港的承諾，已足見其誠意和決心。再者，促成中國政府遵守聯合聲明及其附件的各項條款有三項國內外因素。首先是中國領導人在最近一兩年來不斷向國外保證中國對外開放的政策不會改變，而其對香港的政策亦被國外視為其對外開放的試金石。不遵守聯合聲明自會影響到資本主義國家對與中國加強經濟關係的信心。其次，香港作為中國主權下的一個特別行政區對台灣自然有積極的示範作用。最後，中國國內的經濟體制改革、設立經濟特區、開放沿海十四個城市等政策正在推行，對香港的政策要是發生變化，可能被視為「收」的訊號，增加推行上述政策的阻力。

二、協議的四類內容

就聯合聲明及其附件觀察，中英達成的協議大概可以分爲四類。首先是對歷史遺留下來的問題的處理，例如香港的主權，雙方本着「互諒互讓」的精神，保留對方的面子，避免爭端。聯合聲明第一項條款聲明「中華人民共和國政府決定於一九九七年七月一日對香港恢復行使主權」，意思似乎表示中國一貫擁有香港主權。第二項條款聲明「聯合王國政府於一九九七年七月一日將香港交還給中華人民共和國」，但並沒有提到主權或治權。第四項條款則兩國政府聲明在「過渡時期內，聯合王國政府負責香港的行政管理，……對此，中華人民共和國政府將給予合作。」上述的條款，並沒有清楚解答下列兩個問題：⊖在過渡時期內，香港主權誰屬？（根據第一項條款，中國似乎擁有主權，不過未恢復行使。）⊖在聯合聲明生效之前，誰擁有香港主權？中國政府是否承認聯合王國政府負責香港的行政管理？事實上，這兩項問題避而不答，正好說明中英雙方在「互諒互讓」的精神下，以外交詞令避免爭端，爭取達成協議以維持香港的安定繁榮。

第二類協議，主要是附件一「中華人民共和國政府對香港的基本方針政策的具體說明」。中國領導人在一九九七年恢復行使香港的主權、治權的原則下，爲了維持香港的安定繁榮，盡量滿足香港人過去兩年來所提的要求。這事實上使到各方面對中英關於香港前途的協議感到滿意。

第三類問題像土地、民航等，前者既涉及將來香港特別行政區政府的權益，亦反映中國政府慎防香港政府「拆爛污」；後者則涉及中國的主權及實際權益。就這類問題，中英雙方談判甚久，爭持相當激烈；但始終抱着「實事求是」的態度，力求保持香港的安定繁榮。從土地問題的處理，可以看到中國政府步步爲營，慎防香港政府過度賣地，財政收入亦過份依靠賣地的收入。從土地委員會的成員和職權範圍與及中英聯合聯絡

小組之設來看，要摒除中國政府在過渡時期的發言權是不切實際的。較現實的做法是歡迎中國政府清楚表明立場，參與制訂「遊戲規則」，甚至擁有否決權，但保證香港的政制改革及各方面發展的持續性，並切實遵守「遊戲規則」。

第四類問題是有關英國政府企圖在一九九七年後在港府維持一定的聯繫和影響力的安排。在去年底今年初英國政府表示願意在一九九七年交還香港的主權、治權後，英國政府曾希望爭取九七年後港府中的若干「敏感」職位如律政司、警務署長等仍然由英籍人士出任。對於這類涉及中國主權的來自英國的要求，中國領導人態度相當嚴峻。附件一第四項條款表明：「香港特別行政區政府可任用原香港公務人員中的或持有香港特別行政區永久性居民身份證的英籍和其他外籍人士擔任政府部門的各級公務人員，各主要政府部門（相當於『司』級部門，包括警察部門）的正職和某些主要政府部門的副職除外。」警察部門在現時港府的體制內並不屬「司」級部門，但中國政府也堅持排除英籍人士擔任首長，甚至某些主要政府部門的副職也如是。

三、政制、選舉的佳音

聯合聲明及其附件的內容沒有什麼出人意外者，但有關政制與選舉的條款則帶來了略感意外的佳音。

聯合聲明第三項條款第四點保證：「香港特別行政區政府由當地人組成。行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。主要官員由香港特別行政區行政長官提名，報中央人民政府任命。」附件一第一項條款第三段更聲明：「香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。」過去中國政府港澳協非正式透露的立場是：「不反對選舉；如果有條件就選舉，不然就採取協商方式。」聯合聲明的承諾顯然更進一步，對香港爭取民主化的人士無疑是一大鼓舞。

選舉承諾的兩大意義

聯合聲明就選舉的承諾有兩項重要意義。首先港府無法再以中國政府反對為藉口拖延選舉制度的進程。再者，港府發展代議政制亦取得了中國方面的認可，就維持本港政制改革的認受性（Legitimacy）及持續性獲得必要的保證。

一九八四年七月十八日發表了《代議政制綠皮書》，中國政府隨即表示「不承擔責任」，顯示中英雙方就政制改革尚未有足夠的默契。中國方面感到不滿的似乎不是《綠皮書》的內容，而是英方只是在《綠皮書》發表前一天才通知中方，在政治改革這個問題上有「偷步」的嫌疑。加上稍前立法局修改區議會及市政局的選舉及組織條例，實際上阻止中國人大及政協的成員參與這些機構，自然增加彼此的不信任感。

在明年初左右，中國當會展開「基本法」的草擬及諮詢工作。據傳中方當會委任一個包括港人的「基本法諮詢委員會」。這個諮詢委員會能否網羅本港各階層有代表性的人物參與，對中國方面自然是一個重要的考驗。而中英雙方如何加強默契，使港府的政制改革與「基本法」能緊密配合，政權能順利交接，而避免兩個權力中心的出現，自是當前的急務。希望中英協議在草簽後，中英之間的不信任感能迅速消除，默契逐漸加強。

就聯合聲明及其附件看來，有關政制的條款並沒有明顯的建立一種制度，相信這是中國內政的範圍，當由「基本法」制定。不過條款中將特別行政區行政長官的選舉或協商與立法機關的選舉分開，而且聲明「特別行政區政府的主要官員（相當於『司』級官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命」，這樣的設計相信是希望有一個强有力的行政機構。而任命「司」級官員的方法，似乎亦容許從立法機關外選拔「專家型」的行政專才。最重要的當然是「香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關

負責」的規定，保證將來的香港特別行政區政府是一個直接向市民負責的政府。

將來特別行政區行政長官及主要官員（相當於「司」級官員）要經由中國中央人民政府任命，這相信是在形式及程序上中國政府要在香港行使主權。在某種情況下，中國政府可能會行使否決權。怎樣平衡這行使否決權的可能性，自然有待香港市民本身的努力。假如選舉制度今後能夠穩定發展，特別行政區政府行政長官經由選舉產生，這樣，中國中央人民政府行使否決權的可能性自然幾近乎零了。同樣，假如能夠爭取在「基本法」規定主要官員由特別行政區行政長官提名，經由本港立法機關通過後，再報中央人民政府任命，這樣相信可以消除對中央人民政府行使否決權的疑慮了。

四、旅行證件的問題

最後一提的是旅行證件問題。英方的備忘錄提到現時的香港英國屬土公民，在一九九七年七月一日起，「將有資格保留某種適當地位，使其可繼續使用聯合王國政府簽發的護照，而不賦予在聯合王國的居留權」。這種地位及護照究竟有何價值，實在令人懷疑。與其英國政府發一種護照，特別行政區政府又發一種護照，英國及中國分別游說各國接受此等旅行證件，倒不如中英聯合在一九九七年以前共同游說各國接受一九九七年後使用的香港特別行政區護照並與特別行政區政府締結互免簽證協定。再者，要是二百六十萬左右的香港市民能擁有聯合王國政府簽發的護照，而其餘的一半市民則沒有這種權利，將全港市民分為兩類，這將在政治上造成不好的影響。

從連日來輿論的觀察，香港市民絕大多數對中英的協議表示滿意。接着下來「基本法」的草擬，香港的政制改革與及經濟建設在在須要本港市民的積極參與。在塵埃落定，前景明朗之後，本港市民必須加倍努力，爭取更好的前途。

第二章

從「代議政制綠皮書」 看政制改革

鄭宇碩

一九八四年七月，港府發表了題為「代議政制在香港的進一步發展」的「代議政制綠皮書」，並提出綠皮書各項建議的主要目標為下列三項：

⊖ 逐步建立一個政制，使其權力穩固地立根於香港，有充份權威代表香港人的意見，同時更能較直接向港人負責；

㊟在本港現行運作良好的體制上，建立這個政制，並且盡可能保留現行體政的優點，包括保留實行已久根據民意去制訂方針的施政辦法；及

㊟倘市民確有此意願，可把這政制進一步發展。

一、避免出現兩個權力中心

代議政制的進一步發展，基本上是爲了應付兩個方面的需要。首先是爲了替一九九七年後的「港人治港」奠下了一個鞏固的基礎，綠皮書首項目標提到「建立一個政制，使其權力穩固地立根於香港」，間接承擔了這項任務。其次是隨着香港市民教育水平的提高，對公民的權利及義務有較深刻的理解，認識到政府施政與民生的密切關係，對參政的要求漸趨強烈，特別是土生土長的年青一代。

雖然替「港人治港」奠基及滿足市民參政的要求都促進代議政制的進一步發展，但前者在目前遠爲重要，而且亦較後者受到更多束縛。首先替「港人治港」奠有一個較爲硬性的時間表，這個基礎必須在一九九七年之前完成。其次，有關的政制改革必須得到中國方面的認可，正如港府負責綠皮書工作的政務司鍾逸傑先生表示，香港的政制改革必須與中國領導人「一國兩制」的方針相容（COMPATIBLE）。最後，鑒於目前本港的「信心危機」，任何政制改革必須維繫工商界的信心，而以保持香港的安定繁榮爲主要目標。

「代議政制綠皮書」在七月十八日發表，諮詢期只有兩個月；更重要者，中英協議會在九月廿五左右草簽，故此在整個諮詢過程中，市民無法獲悉協議的內容，諮詢的效果自然要打折扣。一般推測港府希望在政制改革的過程中爭取主動，做成一個既成的事實來增加其談判的本錢。

中國政府方面即表示不會就港府擬議的政制改革承擔義務，明顯暴露中英之間就此缺乏默契，而雙方的猜疑相當嚴重。

中國方面認為綠皮書只是在發表前一天（另一說為數小時）始送抵新華社，是時本港各級議員經已人手一份。而在綠皮書發表前不久，立法局通過了有關市政局、區議會選舉及組織的若干規例，實質上排除了本港地區的中國人大和政協代表參與市政局及區議會的可能性。今年四、五月間，本港《南華早報》透露立法局的新成員可能包括一、兩位政協代表，其名字呼之欲出。新華社香港分社社長許家屯在北京接受本港記者訪問時對此表示欣賞，甚至認為立法局議員需向英女皇宣誓效忠的儀式也不成問題。但這年度新委任的立法局成員並沒有親中的人物。據悉中國方面較早時曾表示希望有親中的人物加入立法局，但受到香港政府及兩局議員的反對而未果。凡此種種，俱反映並加劇了中英雙方在協議草簽前的不信任。

協議在九月草簽並於年底經中國全國人大及英國國會通過後，基本法草擬及諮詢的工作當即展開。惟當前並無任何跡象顯示上述工作將如何與港府的政制改革掛鉤。要保持香港的安定繁榮，政制改革一定要緩進地、持續地進行。故此基本法的草擬與諮詢怎樣和港府的政制改革配合，將是中英協議正式通過後的一個重要問題。中英一方面要建立起互信，保證本港政制改革的延續性，避免兩個權力中心的出現；另一方面基本法的草擬及港府的政制改革，亦必須設立充份的諮詢渠道，藉此參考各方面的意見，並進而建立全港市民的共識。

港府就綠皮書諮詢期短促的答辯是港府需要就明年三月區議會選舉的工作作充份的準備，故「代議制白皮書」已訂於十一月廿一日發表。但事實上明年三月的區議會選舉與政制改革唯一有直接關係者就是在一九八五年選出及委任的區議員能否及如何選舉若干位立法局議員。假設港府在本年年底就就此宣佈其決定，則政制改革的諮詢工作自然可以展期至明年中甚至明年底。這樣，市民一方面掌握了中英協議的內容，另一方面基本法草擬及諮詢工作亦已展開，市民及各社團自能就代議政