



香港政制 縱橫談



史深良著

香港政制縱橫談

史深良著

三聯書店(香港)有限公司

責任編輯 林道羣

裝幀設計 寧 渺

書 名 香港政制縱橫談

作 者 史深良

出版發行 三聯書店(香港)有限公司

香港域多利皇后街九號

JOINT PUBLISHING (H.K.) CO., LTD.

9 Queen Victoria Street, Hongkong

印 刷 陽光印刷製本廠

香港柴灣利眾街四十號二十四樓

版 次 1988年11月香港第一版第一次印刷

規 格 大32開(140×203mm)320面

國際書號 ISBN 962·04·0675·3

© 1988 Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.

Published & Printed in Hongkong

香港政制縱橫談

史深良著

三聯書店(香港)有限公司

責任編輯 林道羣

裝幀設計 寧 渺

書 名 香港政制縱橫談

作 者 史深良

出版發行 三聯書店(香港)有限公司

香港域多利皇后街九號
JOINT PUBLISHING (H.K.) CO., LTD.
9 Queen Victoria Street, Hongkong

印 刷 陽光印刷製本廠

香港柴灣利眾街四十號二十四樓

版 次 1988年11月香港第一版第一次印刷

規 格 大32開(140×203mm)320面

國際書號 ISBN 962·04·0675·3

©1988 Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.

Published & Printed in Hongkong

前 言

香港的政治經濟發展，是一個奇跡。一八四二年《南京條約》簽訂時，香港只是個小漁村，然而，一九八四年中英簽署聯合聲明時，它已是世界馳名的國際金融中心、貿易中心和自由港。香港究竟是怎樣發展起來的，有什麼特殊歷史因素和規律，香港的政制有什麼特點？

香港將於一九九七年回歸中國。然而，社會主義的中國却宣佈香港維持資本主義制度，兩種截然不同的、被某些人視為難以並存的制度，共處一國之中，這是歷史上的首創。如果「一國兩制」能夠成功，也是人類歷史上的奇跡。

「不識廬山真面目，只緣身在此山中。」認識香港原有的政制，對建設民主新香港，大有好處。

歷史的發展並非玄之又玄、神秘高深而不可測度，它總有其自身的條件和規律。奇跡並非無緣無故的出現，它總有其來龍去脈可尋。本書希望整理出一八四二年開始至一九八八年中國草擬香港特別行政區基本法徵求意見稿為止，香港政制發展的一些主要脈絡和線索，供關心香港事務和公民教育的人士參考。

本書着重分析英國管治香港的策略、原則、規章、制度、法律，以及英國政府如何處理宗主國和殖民地之間的關係及其演變，如何從外族統治者地位出發，防止和調同被治理的華人之間的矛盾和衝突，如何分配和平衡香港各階層的利益和紛爭，如何處理香港與中國大陸的關係，實行「睦鄰」政策。英國治理香港，

是以「借來的時間，借來的地方」，實行飼養金鵝的方針，力求保持香港內部政局穩定，外部有一個利於香港經濟發展的和平穩定的政治環境。倫敦在第二次世界大戰後，處理同香港之間的關係也出現了新的變化。在憲制上，倫敦對香港有絕對控制權，然而，這種「最後權力」，倫敦並不使用。英國外交及聯邦關係部以「一個針孔」的形式直轄香港，樞密院對香港案件擁有終審權，國防部直接指揮駐港英軍，除此之外，英國政府的各個部門不能直接插手香港事務，英國公民來港居留也有所限制。這就使得香港總督能夠較自主地處理香港的行政事務，不受英國兩黨政治和政局變動的影響。香港並無天然資源，原料、食物、食水均假外求，在這種情況下，香港的政治制度，對於香港經濟的高速發展是有利的，也是結合香港實際地位和條件的最佳方案，使香港盡量發揮最佳內部潛力，同時，也巧妙地利用了鄰近地區的不足和弱點，為香港所用。當中國處於最動亂和閉關自守的時期，香港充分利用了大陸的弱點，吸取大陸移民作為廉價勞工，更加開放，全力發展港口設施和工業，從而成為中國大陸的轉口輸出港，不斷繁榮發展。當東南亞國家和地區的動盪局勢此起彼伏之時，香港則全力發展自己的開放的、自由的金融中心地位，並以政局穩定見稱，從而成為鄰近國家資金的避難所。

英國政府治港的政治智慧，有其值得借鏡和參考之處。希望本書對於中國的施政者，對於準備參政治港的港人，對於準備留港成為特別行政區的公民，開卷有益。

本書也有不少粗疏之處，盼有識之士批評指正。

史深良

一九八八年五月

目 錄

前 言	3
一 逐步發展的獨特的香港政制	7
二 香港總督的地位、權力和任務	21
三 香港總督須按慣例治理香港	29
四 最後幾任香港總督與香港前途	35
五 香港的憲制和政權架構	41
六 行政局的組織、權力和運作	45
七 行政、立法兩局華人議員的角色及其變化	51
八 立法局的權力、運作及其演變	71
九 香港的法律和司法制度	133
十 市政局和區域市政局	183
十一 區議會的起源及其角色	191
十二 香港的公民權利及其保障	203
十三 新的憲制文件——基本法及其對香港的影響	223

附 錄

一 義律公告	237
二 關於香港的三個不平等條約(主要內容)	239
三 確立香港為英國殖民地的法律文件(主要內容)	241
四 關於香港之《英皇制誥》	243

五	關於香港之《皇室訓令》·····	251
六	香港政府現行組織架構圖·····	261
七	香港地方行政結構圖·····	263
八	公民及政治權利國際公約·····	265
九	聯合王國就公民及政治權利國際公約發表的聲明·····	281
十	經濟、社會、文化權利國際公約·····	285
十一	聯合王國就經濟、社會、文化權利國際公約發 表的聲明·····	295
十二	中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭 聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明·····	297

一 逐步發展的獨特的香港政制

香港現行政治制度是一種獨特的地方行政制度，它是新殖民主義和資本主義的混合體。一八四三年英國向香港委派第一任總督時，香港是推行舊殖民主義統治手法的。但是六十年代中期，英國推行蘇伊士以東政策，特別是一九六七年事件使香港的舊殖民主義體制受到衝擊之後，香港便逐步採用新殖民主義體制。到了一九八四年，中英協議簽定之後，英國知道一九九七年後不可能再統治下去，便開始推行「非殖民化」策略，這種策略，有別於其他亞洲、非洲、拉丁美洲的英屬殖民地獨立，因為中國政府的存在，以及英國受中英協議的制約，「非殖民化」政策是迂迴曲折的，同時也是隱蔽而富試探性的。

港督是英皇全權代表，英皇是香港最高統治者。香港的政制是依照英國殖民地傳統形式逐步發展而成。總督一人總攬了行政、立法大權，並兼任了名義上的駐港英軍司令。這是殖民主義色彩頗濃的集權制度。

港督之下設有五個系統：①諮詢性質的行政局和立法局。②以布政司為首的行政機構。③以首席按察司為首的司法機構。④直接受英國國防部指揮的駐港英軍。⑤總督特派的廉政專員公署。

香港從來不是一個國家，從一八四三年起，英國將它作為一個海外殖民地的地方政權治理。因此，香港政府從來不享有國防、外交和自行組織政府的權力。

香港作為一個地方行政單位，五十年代之後，享有較多的地

方自治權。英女皇透過《英皇制誥》、《皇室訓令》，一次過授予總督治理香港的權力，某些事務必須請示倫敦，某些內部事務則可以自行決定，倫敦從不干預，財政基本獨立。

香港政府經過多年的逐步發展，政制有如下特色：

①集權的港督，似乎十分專斷，但是集權是同一整套多層次諮詢制度相配合的。港督可以聽取到各階層、各個地區的民意，經常可以吸納民意，但有時明知民意動向，却不一定按民意辦事。

②行政機關同立法機關配合。行政機關與立法機關的成員互相滲透重疊，立法機關知道行政機關意圖，予以協作。行政機關清楚了解立法機關成員意向，制定政策時吸取立法機關意見，一些明知不可能得到立法機關全體民間成員同意的政令，在行政機關草擬法例時就胎死腹中。

③英國中央機關與殖民地的治理機關互相配合。倫敦透過對香港人事任命權、立法權、駐軍的控制，透過一系列的監督和搜集情況渠道，使地方行政長官和主要司級官員都受到倫敦節制，但是，又能放手讓香港地方政權在其可以決斷的範圍內自行處理地方行政和經濟事務。香港同倫敦公開衝突的事情從未發生過。許多時候，利益矛盾剛出現，即以內部談判和協商方式解決。

香港在諮詢委員會制度、文官制度、司法獨立制度、財政制度、金融管理制度、自由貿易制度以及居民所享有的言論自由、集會自由、新聞自由的制度，則與其他資本主義社會相同，顯示了香港資本主義的特點。

香港政制仿效英國制度

香港的政治制度來自英國，表面上，三種權力是分開的，但行政機關擁有決策權，行政機關的核心人物都在立法機關中扮演富有影響力的角色，使立法工作配合行政工作的決策，行政與立法十分協調；立法局雖有制約，但作用不大明顯。

行政局在香港政治架構的地位相當於英國內閣的地位，英國

的內閣處於最高決策權力機構。在法律形式上，香港的行政局許多決定均由立法局及其財務委員會批准。英國內閣亦受議會牽制，但是，香港的總督和英國的首相都可以影響立法機關，批准行政機關的決定。

在憲制而言，港督比英國首相更少地受到立法機關和行政機關的約束。在行政局會議中，他可以不必理會行政局的建議；在立法局中，他不必擔心倒閣行動。

港督唯一可能担心的是五年任期末滿之前被女皇免職。不過，正式的免職却未曾發生過。只有第二任港督戴維斯（一八四四——一八四八），被迫在任滿前「辭職」，原因是他同香港的英商政見不合，港督徵收財產登記費和人口登記費，受到英商抵制。此外，港督又同新任的首席按察司賀姆爭權。當時賀姆說服英廷給他三千英鎊的貴族化薪金，又自己給自己六個月的年假。港督戴維斯對此十分不滿。後來，首席按察司賀姆偏袒了一名在廣東省無理籐打一名中國小販並導致騷動的英商甘頓，英領事將甘頓解至香港高等法院審判，首席按察司將甘頓無罪釋放。戴維斯寫信到倫敦，認為大法官的判決錯誤，並說賀姆經常酗酒，不宜担任司法工作，港督要求國務大臣不要公開此信，以免英商向他施加壓力。但是，這封信却被公開了。英商都支持賀姆，杯葛戴維斯，這個港督只好「辭職」。

另一丟烏紗帽的總督

另一位任期末滿而丟了烏紗帽的港督是第九任的寶雲（一八八三——一八八五）。一八八三年底法國軍隊從越南進攻清軍，還要求開放雲南邊界，爆發了中法戰爭。一八八四年八月，法國企圖選擇台灣作為迫滿清賠款的抵押品，派出軍艦炮轟基隆炮台，基隆守軍全面反擊，打死打傷法軍一百多人，法軍被迫退回海上。八月二十三日，法海軍準備進攻福州。清政府醉心求和，不准福建水師出戰，並向下級官兵封鎖敵情，福建馬尾各艦未有作戰準

備。八月二十三日下午，法艦突襲馬尾港，三十分鐘內，福建水師十一艘軍艦全被擊沉，馬尾戰役慘敗，全國震動，人民掀起抗法怒潮。

四張香港華人報紙刊出了廣州的訓令，聲討了法國的侵略行為，並號召抵制法國船隻。當時寶雲不在香港，代理港督認為這些華文報紙越軌，馬上下令對付四張報紙，這項行動激起香港中國居民的反感。九月份，香港搬運工人拒絕為法國船隻服務，法國商人入稟法院，結果，十四名工人被處以罰款，每人判罰五元。華人社會馬上作出反應，所有海港工人罷工，全港的貨物起卸停止一星期。在此期間，並發生暴動，英軍和警察出動鎮壓，拘捕了參加暴動的華人。後來，華人團體與港府談判，罷工才告平息。翌年，寶雲以「身體健康欠佳」為由，申請退休，於一八八五年十二月離開香港。其實，當時英法都想瓜分中國華南領土，矛盾甚深，寶雲犯不着鎮壓華人抵制法輪的行動，他並沒有揣摸到祖家的利益所在。

港督無權任命高官

像戴維斯和寶雲那樣未滿任期就離開香港的港督並不多。不過，每一屆港督都會小心翼翼地行使其權力，遵照倫敦的意圖行事。

總督在行政局中有至高無上的權力。而英國首相在內閣中亦可以有最後決定權，不過，首相時刻要爭取內閣成員的支持，爭取執政黨在下院議員的支持，假如首相的決定有任何差池，內閣成員和下院執政黨議員就可能「換馬」，迫首相辭職。英國政黨撤換領袖是最無情的，一九一六年阿斯奎斯首相、一九二二年喬治首相、一九四〇年張伯倫首相、一九五七年艾登首相都是被閣員和執政黨議員合力轟下台的。因為政黨不再支持首相，首相就癱瘓無力，非辭職不可。當首相的好處是可以挑選自己的親信担任閣員，並在任何時候改組內閣，要礙手礙腳、執行政策不力的

閣員辭職。

港督因為上面還有倫敦國務大臣所領導，倫敦仍然掌握着駐港英軍司令、布政司、律政司、財政司、民政司以及其他行政局官守議員、非官守議員之任命權力。《皇室訓令》規定，這些行政局成員由英皇御筆簽署及蓋上御璽之訓令或手令，或奉皇室透過一名重要國務大臣諭，以蓋上本殖民地官璽之委任證書委任。即是說，根據香港憲制，倫敦授予港督至高無上權力，但是，行政局內的五名高級官員的任命權卻不在港督手上，港督不可以撤換他們，而只可以領導他們。柏立基來港當港督時，郭伯偉已在港擔任財政司了，他共擔任十年之久，比柏立基任期還要長，一直擔任至戴麟趾任港督的最後一年。

行政機關內的制衡力量

尤德來港當港督時，夏鼎基已在港擔任逾十年的財政司了，夏鼎基繼續留任，夏派的官員盤根錯節，香港有些報紙稱夏鼎基為「土皇帝」，其實權之大，連尤德亦奈他不可。

倫敦外交和聯邦關係部利用了港督沒有任命主要官員權力的特點，很好地牽制住權力很大的港督，使之不能越軌。尤德逝世之後，鍾逸傑擔任署理總督，一些擁鍾的公務員和鄉議局成員一再製造了設立副港督的「民意」，而鍾本人也對這個可能設立的職位深感興趣，但是，鍾逸傑返英述職時，倫敦外交部告訴他，是否設副港督，由行政局討論決定，結果，由布政司霍德出面宣佈，香港不宜設副督，只宜設港督顧問。由下屬出面決定上司的前途和職位，十分罕見，但是，這種運作恰恰證明，港督雖握有行政局最高權力，但是，最終權力操在倫敦手上，總督不可能稍為離開倫敦的意旨行事。

政治顧問也是保證港督按照倫敦外交部意向行事的重要職位，有制衡港督在對外事務（特別是對中國關係）方面的權力。政治顧問屬司級官員，並非行政局成員，但他的影響力非同小可。

此外，在添馬艦還設有英軍情報部，掌握着香港大量政治、經濟、人事動向。警務署內的政治部，亦搜集和監視着香港各階層、各種政治力量動向。所有訊息都直接傳至倫敦，國務大臣清楚地掌握着香港的動靜和最新發展，瞭如指掌，倫敦清楚知道港督幹得好或是不好，香港出現了糾紛是誰對誰錯。所以，港督雖擁有不顧行政局意向而作出最後決定的權力，但他不敢獨斷獨行，而個人承擔風險，港督經常要聽取行政局主要成員的意見。

新督到港須聽話

每一個新港督抵港之時，他深深明白自己不是通過大選的勝利而獲得最權威地位，因只有選舉勝利給行政長官予巨大道義力量和自由權力去推行他認為必要的改革。代議制的特點是選民選出的執政者可以代替選民行使權力。這些改革可能給官僚系統帶來巨大不便或者衝擊。港督却不能自稱代表市民的「民意」。他不敢觸動原有的文官系統。他必須爭取行政局成員的好感和支持，否則他寸步難行。

每一個新督抵港時，行政局的議員都會盡量發表意見，左右港督的施政方針。港督在未進入角色之前，亦只好依靠布政司、財政司、律政司幾個主要官員幫忙策劃一切，而行政局議員也是代表着主要高層人士和既得利益集團的意志，照例也希望港督體現他們的利益，港督初時不會得罪人，往往會遷就一番。直到過了一段時期，他已掌握情況，才可以有主見地駕馭統治機器。

除非是得到倫敦的指示，港督不可能在施政方針方面同其前任距離太遠，或另搞一套，像一個皇帝那樣對抗立法局多數議員的意見，或者不理會公務員絀用委員會的主意，或者撤銷任何法例，否定行政局同僚希望通過或修改法例的意圖。港督在法制上擁有至高無上權力，但他不能專橫，束縛他自由行動的框框實在太多，因為皇室可以否決港督的立法權力和行政命令，而最後武器，是撤除總督職務。總督必須誠惶誠恐，小心處事。

文官制約港督

文官制度是制約港督的有力機器，港督未必要由倫敦處處控制，單是香港的公務員，也足可令港督蕭規曹隨。任何自以為有個性的港督，碰到公務員機器，都會被磨蝕其稜角和鋒芒。因為香港已經建立了一套管治常規，每個崗位上的人都會對日常工作，作出機械的、標準式的反應，按習慣方式行事，不想改換處事方式而自招麻煩。港督可以進行大刀闊斧改革，但五年的任期是太短了，而且每前進一步，都要付出代價，如果公務員機器消極抵抗，港督將會惹上一身蟻。藐視傳統的總督，結果可能是遭到詬罵，損毀信譽，灰溜溜地離港。

總督每改革一步，都要說服官僚機器的合作，否則難以成功。徵詢意見和籠絡下屬比強行發佈命令更加有效。不過，這也帶來副作用，總督很容易地同意增加高級公務員的薪俸，形成財政經常開支增大。總督的意向可以影響公務員的擢升，也可以將司級、副司級政務官作必要的調動，一般而言，新督一年之後便可以運用這種權力去擴大影響，使下屬聽命於他。

然而文官系統也會使用軟頂硬磨的手法，來阻撓港督的施政方針，使其無疾而終。港督對付藐視新方針的官員，唯有設立一個委員會來研究各項提議，加強監督，並喚起公眾對有關部門的弊病的注意，施加輿論壓力。然而，頑固的官員也可以先走一步，利用既得利益集團的慣性力量，作為「民意」，去作為反對改革的盾牌。凡是官員，均在上層、中層拉攏一批社會力量，官員反映他們的利益，他們在必要時則代講一些官員想講而又不方便宣諸於口的話。過江龍不敵地頭蛇，原因就在這裏。

就職首天就被行刺的港督

香港總督上任第一天就被行刺的案件也曾發生過，梅含理（又譯梅亨利）就遇到過驚險的場面。

梅含理是第十五任港督（一九一二——一九一八），未任港督之前，先後在港府不同部門擔任過行政職務。他是一八九一年香港代理總督柏加的女婿，又是他的秘書，梅含理歷任警務署長和輔政司，並當過兩次代理港督。他是一個強硬的人，同其他官員關係並不太好。後來，他調往斐濟羣島任總督一年。一九一二年調到香港擔任總督，一向以來，倫敦很少委任軍校生擔任港督，梅含理是第一個當港督的軍人。

一九一二年七月四日，梅含理依照慣例乘船來港，在卜公碼頭舉行就職典禮，從卜公碼頭至大會堂（今日之舊中國銀行大廈）的一段路程，是坐轎子的，突然之間，有一政府文員持槍衝過了警察的警戒綫，走到梅含理的轎子面前，在三呎距離向轎內打了一槍，由於隔了一道簾子，子彈命不中，在梅含理數呎外飛過。軍警一湧而前，奪了該刺客之手槍，事後該刺客被判無期徒刑。為何要行刺新督，諱莫如深。有人說，可能與梅含理在港當官時觸犯了某些人的財路有關。經過這次意外之後，港督履新儀式的保安措施有所加強，不再坐轎子，而改為坐汽車。

梅含理完成了其五年任期，但他離任的方式特別，一九一八年，他與妻子到加拿大渡假，但不久即以「健康不佳」為理由，申請退休。港府並沒有為他舉行惜別儀式。

時代轉變，殖民官吏難挑大任

港督過份強硬，顯示其個性，並不是一件好事。其實任何人希望一夜之間推動變革，都會失敗，何況港督要面對一個保守的文官系統？一九六四年戴麟趾出任港督，一九六六年他提出試驗性的方案，建立地方政府制度，特別是以新界作重點。戴麟趾此舉大概是得到倫敦的意旨。當時是工黨執政，凡是工黨執政年頭，政治變革特別多，對殖民地的政策也特別生硬，再加上戴麟趾的偏執性格，自然很難成功，直至戴麟趾一九七一年退休時，地方政制仍與他初來港時一模一樣。高級的政務官和署長級官僚都反