



管治香港

★
英國解密檔案的啟示

李彭廣

OXFORD

管治香港

英國解密檔案的啟示

李彭廣

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

OXFORD

UNIVERSITY PRESS

Oxford University Press is a department of the University of Oxford.
It furthers the University's objective of excellence in research, scholarship,
and education by publishing worldwide. Oxford is a registered trade mark of
Oxford University Press in the UK and in certain other countries

Published in Hong Kong by

Oxford University Press (China) Limited

18th Floor, Warwick House East, Taikoo Place, 979 King's Road, Quarry Bay,
Hong Kong

© Oxford University Press (China) Limited

The moral rights of the author have been asserted

First Edition published in 2012

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a
retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior
permission in writing of Oxford University Press (China) Limited, or as expressly
permitted by law, by licence, or under terms agreed with the appropriate
reprographics rights organization. Enquiries concerning reproduction outside
the scope of the above should be sent to the Rights Department, Oxford
University Press (China) Limited, at the address above

You must not circulate this work in any other form
and you must impose this same condition on any acquirer

ISBN: 978-0-19-397855-3

3 5 7 9 10 8 6 4

管治香港
英國解密檔案的啟示

李彭廣

版權所有，本書任何部分若未經版權持
有人允許，不得用任何方式抄襲或翻印

管治香港
英國解密檔案的啟示

謹以此書獻給家父和先母
感謝他們在香港戰後的艱苦和困頓歲月中，
仍奮力養育眾多兒女，在平凡處顯出不平凡

前 言

有關英治香港的管治系統設計和運作的研究不多，這本書可說提供了一些入門的資料和觀點，以供關心香港發展的朋友參考。本書是由兩個部分組成：緒論部分是作者嘗試提供一些了解英治香港管治系統的觀點；餘下的章節則是根據英國解密檔案中與香港管治有關的文件譯寫而成。

檔案文件是有其權威性和可信性的，因為檔案文件是記錄了決策者對某個問題或某項政策的思維和考慮要素，乃至決定和事後的評估。而閱讀檔案文件，可令讀者知曉事情或政策的來龍去脈，也可給予讀者機會認識決策者的識見和智慧。惟檔案文件事涉機密，往往是經過考慮和挑選後，才保留下來和予以解密，而那些沒有保留下來或不被解密的文件有可能是全面了解有關事情或決策的關鍵鑰匙。這點不可不察。

香港在回歸以來飽受管治問題的困擾和煎熬，猜想此刻港人望治至殷，此一期盼可說是香港社會少有的最大共識。然而香港社會對於如何走向善治則眾說紛紜，莫衷一是。在過去數年，每與朋友談及寫作本書的構思和分享部分英國解密檔案文件的內容時，都獲得很大的回響和鼓勵。由於我們對香港管治所知的顯然遠遠比不知的為少，期望本書的出版，能夠填補這部分知識和認識的不足，亦希望能引發更多朋友關心和思考香港管治的問題。

本書得以出版，首先要感謝嶺南大學公共管治研究部在研究經費上的支持，使作者有機會閱覽英國的解密檔案文件，也要感謝協助作者在英國國家檔案館和香港大學圖書館複印有關檔案文件的研究助理們。還要感謝吳桂華、潘永忠、莫遜曦和羅沛然的幫忙和意見，以及牛津大學出版社林道群先生和他的同事的編輯和製作意見。當然，本書的錯誤和不足之處，只是作者的責任而已。

這麼多年來，家父和先母的訓誨和教導，以及家人的勉勵和愛護，倒是作者努力不懈的泉源，在此也一併表示感激和謝意。

目 錄

前言	ix
緒論：英治香港的啟示	1
1 香港政府的核心管治團隊	29
2 港督與英駐港三軍司令在非常時期的關係	32
3 殖民地總督的選任程序和政治能力的要求	36
4 港督麥理浩申明總督應有的管治角色	40
5 對總督言行的規範	43
6 總督接受歡送禮物的規定和具體個案	48
7 港督麥理浩履新前草擬的治港大綱	60
8 港督麥理浩到任後香港政府最高層人事的佈局	73
9 港督麥理浩借調的英國官員團隊	81
10 香港政府高層官員的質素和局限	86
11 香港政府高層財經官員的組成和經濟思想	89
12 新入職的外籍政務官必須學會廣東話的要求	92
13 在海外招聘香港警務督察所遇到的困難	96
14 政治顧問的角色和功能	102

15	1950年代香港情報系統的運作	105
16	殖民地部的研究基礎	112
17	外交及聯邦事務部的研究編制和方向	119
18	監察香港政府施政的英國外交及聯邦事務部 常務委員會	125
19	港督戴麟趾不滿英國政府過度介入香港內部事務	128
20	英國與香港在1970年代的矛盾	144
21	港督戴麟趾處理電話公司加費和利益衝突問題的啟示	148
22	殖民地部次官在1966年對香港政治形勢的分析	153
23	外交及聯邦事務部和香港政府官員 討論香港政府架構和運作問題	159
24	委任非官守議員的準則和考慮	162
25	香港政府的授勳問題	169
26	成立香港大學中國文化研究院的政治考慮	174

緒論：英治香港的啟示

回歸前被讚譽的公務員隊伍，為何回歸後不久便被認為表現差強人意呢？一直在英治期間被視為治港骨幹的政務官員，為何回歸後的執政表現未如理想呢？中國領導人不是要求香港特區政府「查找不足」和「提升管治水平」嗎？那麼香港特區政府和社會是否已認知香港管治發生了甚麼問題？英治香港的管治精髓是否有任何借鑒之處？對於以上一連串的問題，想必在過去一段不短的時間內，都曾徘徊在關心香港發展的朋友腦中。

本文並非要全面解答上述問題，但只是想藉着英國的解密檔案文件，來探討英治香港管治系統的組成和運作情況中較少被論者提到的一些資料和觀點，為認識香港目下管治問題的根源，提供一些思考線索。本文餘下部分由以下各部分組成：

1. 管治首重人員質素，管治是講求團隊。這裏談兩個重點：
 - 英國管治殖民地官員的選任；和
 - 英治香港的核心管治團隊的組成。
2. 殖民地的管治團隊不能單靠自己便可以進行有效管治，還需要協助殖民地具體管治的支援系統的配合。這裏談幾個支援系統：

- 政策參考和建議；
 - 情報收集和分析；和
 - 政策知識的創造和應用。
3. 殖民地管治因體制使然，其管治認受性低，需要有策略來維持最大可能的社會默許或支持。這裏談兩個重點：
- 吸納被治精英的必要；和
 - 對總督言行的規範和廉潔的要求。
4. 港督在實際管治中扮演關鍵角色，但亦會受制於英國政策或殖民地的條件。這裏談幾個重點：
- 港督麥理浩的治港戰略；
 - 港督麥理浩的治港團隊；
 - 港府財經官員的不足和局限；
 - 港督權力的脆弱性；和
 - 港督與英國政府的矛盾。

管治官員的選任

英國管治殖民地的官員是在英國本土招聘，並由殖民地部 (Colonial Office) 負責培訓和調派至不同殖民地任職；這支管治殖民地的英國官員隊伍，並不屬於「英國本土公務員隊伍」 (Her Majesty's Home Civil Service)，也不屬於在殖民地當地的公務員隊伍，而是屬於自成系統的「英國殖民地公務員隊伍」 (Her Majesty's Colonial Service，1954年之後稱為「英國海外公務員隊伍」 (Her Majesty's Overseas Civil Service)。在這支英國殖民地公務員隊伍之內，再分成二、三十個職系；不管是政務

職系或其他專業職系的官員，都是構成管治殖民地的主要成員。在1954年高峰期，英國殖民地公務員隊伍總共約有18,000名，其中約有2,360名是屬於政務職系。¹ 在同一時期，香港總共有47名政務官，當中只有一名是華裔政務官。

值得一提的是，要有效管治一個地方，必須了解當地的文化特質和社會矛盾，如果能掌握當地的語言，那就更無往而不利。政府官員，尤其是具政策決定權的高層官員，如果不認識其所管治的社會，那麼上至規劃整體的未來發展，下至解決具體的社會問題，都沒有一個堅實基礎。善治要有基本認識和準確判斷為本，而對社會認識的其中一個前提就是要掌握當地的語言，這對由殖民地宗主國派駐在海外殖民地的官員尤為重要。如不知民，何來善治？因此，剛入職的英籍政務官在派往香港之前已經被要求學習廣東話，並經考試合格，才獲正式聘用。²

殖民地總督、輔政司(Colonial Secretary)和主要高層官員，大都是來自英國殖民地公務員隊伍的政務職系。當然，各殖民地有不同的情況，委任不是英國殖民地公務員隊伍出身的人士出任總督的例子不少，例如在香港便有外交系統出身的麥理浩(Murray MacLehose)和政界出身的彭定康(Christopher Patten)，但仍以英國殖民地公務員隊伍出身的政務官員為主。殖民地部把那些年齡在55歲以下而又適合任命為殖民地總督的政務職系官員，列入一份名為「甲名單」(List A)之內，如遇上總督職位出缺的話，便在這份名單中選擇繼任人選。

1 見Anthony Kirk-Greene, *On Crown Service: A History of HM Colonial and Overseas Civil Services, 1837-1997* (London & New York: I.B. Tauris, 1999), p. 51.

2 詳情可參看本書第12章。

而較為年青的政務職系官員，在累積一定殖民地工作的經驗後，如果表現優秀和被認為是適合擔任輔政司的話，就會被殖民地部列入一份名為「乙名單」(List B)之內，以供有出缺時考慮繼任人選之用；而輔政司任內的表現，將會決定有關官員是否會被提拔至「甲名單」。一般來說，在有關職位出缺之前6個月，由殖民地部一個小型委員會，負責在有關的名單中，挑選若干名候選人，並由殖民地部人事科對各候選人作出評估後，交常任次長作出向殖民地大臣推薦那名候選人的決定，有時首相會有自己屬意的人選，最後有關人選經英女皇批准後正式任命。³

但自從殖民地部在1966年併入聯邦部(Commonwealth Office)，以及自1968年外交部與聯邦部合併而成為外交及聯邦事務部(Foreign and Commonwealth Office)後，有關殖民地總督和輔政司等高層官員的任命，都是由「非自治領土高層官員任命委員會」(Dependent Territories Senior Appointment Board)首先作討論，然後向外交及聯邦事務大臣提出建議或推薦；在外交及聯邦事務大臣批准後，並取得首相的同意和英女皇批准後，人選便告確定。⁴

由於這些殖民地高層官員的職責，並不是以執行政策為主，而是實際負起管治殖民地的工作。因此，在任命時，對於候選人的政治智慧和能力都是重點的要求。這可從1979年招募福克蘭群島、伯利茲和蒙塞拉特島的總督時所訂下的要求便可見一斑。值得一提的是，香港政府曾推薦5名英籍政務

3 見Anthony Kirk-Greene, *On Crown Service: A History of HM Colonial and Overseas Civil Services, 1837-1997* (London & New York: I.B. Tauris, 1999), pp. 101-102.

4 詳情可參看本書第3章。

官申請這三個總督的職位，但不成功。⁵

由於英國自1950年代中期積極採取非殖民化政策，不少殖民地陸續獨立，餘下的殖民地數量日漸減少，跟隨轉變的是英國海外公務員編制的收縮。因此，對於英國的年青人來說，到殖民地任職已經沒有太大的吸引力了。但由於殖民地政府的高層官員仍然要由英國官員擔任，因此除了在當時的英國海外公務員隊伍內部作出調配外，聘用前殖民地官員和借調英國政府官員便成為補充的途徑。

香港政府在1970年代初期，在英國本土招聘警務督察的工作不理想，因此港督戴麟趾(David Trench)擬在南非和羅得西亞的報章上刊登招聘警務督察的廣告，並為此向外交及聯邦事務部諮詢意見。當時戴麟趾並未意識到這會涉及種族隔離政策和羅得西亞單方面宣佈獨立的問題，然而這些問題就引發外交及聯邦事務部內的爭議。最後，外交及聯邦事務大臣表示不反對在南非刊登招聘廣告，以及必須註明持有英國護照是聘任的一個條件，但就反對聘用服務於背叛英國的南羅得西亞政權的警官，以及在羅得西亞刊登招聘廣告。⁶

核心管治團隊

一般而言，政府是由(1)負責決定大政方針的管治團隊；和(2)負責執行政策決定和法律的行政團隊(即公務員團隊)所組成。管治團隊的成員通常是由選舉和政治任命的方式產生，是否繼續在位，得視乎選民或任命者的政治決定；而行政團

5 詳情可參看本書第3章。

6 詳情可參看本書第13章。

隊的成員則是經由考試或獲取專業資格的方式而錄用，升遷與否皆以上級官員的評核作主。由於英治香港的政治體制是屬於殖民地制度，因此管治香港的團隊是由英國政府委派的英國官員所組成，而行政團隊中的重要職位和高層官員亦是由英國官員所擔任，較基層和事務性的官員則會在香港本地招聘。雖然本地化政策聲稱在二次大戰後開始執行，但位居管治要津的職位和職系要到1970年代才陸續實現。縱使在香港招聘的華裔官員陸續增加，並晉升至首長級官員和部門主管的位置，但政治現實是英治香港的核心管治團隊始終是英國官員的天下。

這可從1974年當時的輔政司(Colonial Secretary)羅弼時(D. T. E. Roberts)一封回覆英國外交及聯邦事務部就香港華裔高官保安問題的函件便可得到引證。⁷ 該函件的重點在於詳列當時核心管治團隊的具體組成，並指出香港政府已經把那些關鍵職位劃分為兩類，但都是必須或應該由英國官員擔任。屬於必須由英國官員擔任的甲類職位有：總督、輔政司、保安司、警務處長、政治部處長和部分政治部官員；而屬於應該由英國官員擔任的乙類職位，則再細分為二：屬於乙類第一部分的職位有財政司、副警務處長和副保安司(行動)，擔任以上職位的官員是有機會署任甲類的職位；屬於乙類第二部分的職位有律政司、法律政策專員、銓敘司和政府保安主任，由於恐怕本地官員受到社會壓力而影響他們的可靠性，因此應當由英國官員擔任這些職位。

7 見 D. T. E. Roberts' letter to A. C. Stuart, 17 August 1974, Document no. 16, FCO 40/493. 詳情可參看本書第1章。輔政司在1976年改稱為布政司(Chief Secretary)。

換言之，這個核心團隊是由總督所領導，輔政司、保安司及由其領導的保安團隊構成第一層內核，而財政司和個別重要的保安部門副手就構成第二層內核，而第三層內核則由以掌管法律的律政司和法律政策專員，以及掌管人事的銓敘司為主。

值得注意的是，華裔官員只在香港回歸前數年才陸續獲晉升至這些屬於管治核心的職位，這包括：警務處長李君夏(1989年12月)、公務員事務司(前身稱銓敘司)陳方安生(1993年4月)、布政司陳方安生(1993年11月)，法律政策專員馮華健(1994年10月)、保安司黎慶寧(1995年2月)、財政司曾蔭權(1995年9月)；而政治部處長和律政司則仍然由英國官員擔任，前者直至政治部在1995年解散為止，而後者則直至1997年香港回歸前夕。

由於擔任港督和高層官員主要是來自殖民地系統的官員，對於殖民地的內部管治頗有經驗，但對於外交和國際環境的掌握，始終不是本業。再者，香港在二次大戰之後，先後面對一個較為統一和正在冒升的國民政府，以及中國共產黨在內戰中將會贏得政權的事實，如何處理與中國的關係，便成為港督和香港政府必然要處理的問題。因此，政治顧問一職便在1947年設立，負責與英國駐中國的大使館和領事館聯絡工作，以及作為港督的中國事務和政策的顧問。在設立的初期，政治顧問究竟是由來自英國外交部官員或是由擁有中國事務經驗的香港政府官員擔任，曾有所爭論；當時的港督葛量洪(Alexander Grantham)是主張在首任政治顧問之後，便由香港政府官員擔任，但其後並沒有付之實行。這個爭論其實反映港督視政治顧問的責任是以服務香港政府為優先，但英國

外交部則從香港的國際地位和情報收集的角色來看待政治顧問的職責。⁸

政策參考和建議

除了殖民地的管治團隊是由英國官員所組成外，在殖民地所建立的典章制度和運作邏輯都是以英國的系統和經驗作為藍本，經過適量的調整便施行於殖民地。因此，殖民地政府更可借鑒英國的管治經驗，作為參考。具體言之，如果派駐殖民地的英國官員在管治或決策時遇上問題，便可尋求英國政府給予政策意見和建議；又或是透過殖民地部/外交及聯邦事務部官員在巡視時或其後所作的報告，與殖民地官員就管治方針和迫切問題作出溝通，並給予方向性的提示或建議。再者，通過這些頻繁的溝通和交流，負責香港事務的英國官員亦可掌握殖民地的最新狀況，並奠下制定殖民地管治方針的基礎。

港督戴麟趾在1964年處理香港電話有限公司(Hong Kong Telephone Company Limited)增加電話費時，曾主動尋求英國政府的意見和建議，以處理立法局委任議員可能出現利益衝突的問題。由於電話費的增加是需要修改有關法例，但礙於當時有數名立法局委任議員是電話公司的董事或持有電話公司的股份，如果讓這些議員參加有關議案的辯論和表決，便可能被質疑存在利益衝突。戴麟趾在諮詢律政司意見後，仍感到不穩妥，便尋求殖民地部的協助，看看英國議會是如何處理這類問題的。殖民地部在收到戴麟趾的電報後數天，才向

8 詳情可參看本書第14章。