

周平◎著



香港政治 发展

1980-2004

POLITICAL DEVELOPMENT
IN HONGKONG, 1980-2004

中国社会科学出版社



香港政治 发展

1980-2004

POLITICAL DEVELOPMENT
IN HONGKONG, 1980-2004

周平◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

香港政治发展: 1980~2004/周平著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006. 3

ISBN 7-5004-5447-3

I. 香… II. 周… III. 政治制度—研究—香港—1980~2004
IV. D676. 58

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 016188 号

责任编辑 周晓慧
责任校对 林福国
封面设计 王 华
版式设计 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 丰华装订厂

版 次 2006 年 3 月第 1 版

印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 9.875

插 页 2

字 数 236 千字

定 价 24.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

前言	(1)
第一章 传统政治形态的特点	(16)
一 港英政制的构建和调整	(17)
(一) 强夺香港, 实施殖民统治	(17)
(二) 港英政制的建立和稳定	(21)
(三) 港英政制的改革	(26)
二 港英政制的依据和结构	(33)
(一) 港英政制的宪制性依据	(33)
(二) 港英政制的基本结构	(36)
三 港英政制的运作特色	(43)
(一) 行政吸纳政治	(44)
(二) 咨询性民主	(47)
(三) 高效的公务员队伍	(49)
四 传统政治的总体特征及根本缺陷	(52)
(一) 特殊的殖民地政治	(52)
(二) 宽厚的专制政治	(54)
(三) 政治与经济社会发展的互动	(57)
(四) 无法克服的制度缺陷	(60)

第二章 港英的地方行政改革	(62)
一 地方行政改革的提出	(63)
(一)何为地方行政改革	(63)
(二)地方行政改革的背景	(67)
二 地方行政改革的进程	(76)
(一)地方机构的逐步建立及其矛盾	(76)
(二)地方改革模式的提出	(79)
(三)中英谈判与政治发展	(85)
(四)地方行政的进一步发展	(90)
三 政治参与的兴起和演进	(92)
(一)政治参与的兴起	(92)
(二)集团政治的凸现	(98)
(三)参与型政治文化的萌生	(101)
四 地方行政改革的政治后果	(103)
(一)调整了传统政制架构	(103)
(二)调整了政治权力的配置	(105)
(三)促成了进一步的政治发展	(106)
第三章 关于政制的两种设计	(109)
一 港英政府的代议制改革	(110)
(一)进一步的代议制改革	(110)
(二)代议制白皮书的政制设计	(118)
(三)代议制的发展	(122)
二 香港基本法的政制设计	(125)
(一)基本法的制定	(125)
(二)基本法起草中关于政制的讨论	(130)
(三)基本法的政制设计	(133)
三 立法局直选与政治开放	(138)

(一)关于直选的争论	(138)
(二)直选的实施	(141)
(三)政治进一步开放	(144)
四 政党形成和政治文化变迁	(147)
(一)政党的形成	(147)
(二)90年代的主要政党	(152)
(三)政治文化的变迁	(155)
第四章 后过渡期的政治变迁	(159)
一 彭定康的政制改革	(160)
(一)政改方案的出笼	(160)
(二)政改方案的内容	(163)
(三)政改背后的政治图谋	(165)
(四)政改与英国对港政策的变化	(169)
二 香港问题上的最后博弈	(172)
(一)中国方面的反应	(172)
(二)中英十七轮谈判	(177)
(三)中英双方各自为政	(182)
三 三级议会选举与民主化进程	(184)
(一)1994—1995年选举	(184)
(二)民主化的进程	(190)
(三)阴影下的民主诉求	(195)
四 政治生态的改变	(196)
(一)政党的逐渐成熟和政党政治的形成	(196)
(二)政治社会的分裂	(200)
(三)参与型政治文化的形成	(203)
第五章 特区政制架构的建立	(205)

一 特区政制的构建	(206)
(一)理论构建	(206)
(二)法律构建	(209)
(三)现实构建	(212)
二 特区政制的基本架构	(217)
(一)行政长官	(217)
(二)行政机关	(221)
(三)立法机关	(224)
(四)司法机关	(229)
(五)区域组织	(231)
(六)公务人员	(234)
三 特区居民的构成	(235)
(一)居民的构成	(235)
(二)居民的权利和义务	(236)
四 特区政制的特点	(238)
(一)与港英政制比较	(238)
(二)与中国内地地方政制的比较	(245)
(三)特区政制的基本特点	(248)
第六章 特区政治的持续发展	(250)
一 政制架构的初步调整	(251)
(一)重建区议会	(251)
(二)重组市政服务架构	(254)
二 特区政府的问责制改革	(259)
(一)问责制的提出	(259)
(二)问责制的内容	(263)
(三)问责制的实施	(265)
三 政党政治的发展	(269)

(一)政党格局基本定型	(269)
(二)政党政治的主要内容	(274)
(三)政党政治发展前瞻	(280)
四 民主化进程及政制发展	(282)
(一)特区政制的不断改革	(282)
(二)“七月风潮”及其政治影响	(285)
(三)关于政制改革的争论	(291)
(四)第三届立法会选举	(297)
主要参考文献	(302)
后记	(306)

前 言

回溯香港的历史，香港迅速的成规模的政治发展是从 20 世纪 80 年代开始的，是伴随着香港问题的出现和发展而逐渐推进的。在此之前，香港的政治在 100 多年间都没有什么实质性的变化，长期保持着一种传统政治形态，发展十分缓慢。甚至可以说，没有形成真正意义上的政治发展，个别性的调整 and 变化只不过是一些“死水微澜”，未能真正改变这个政治形态的面貌。从 20 世纪 80 年代开始，现代意义上的政治发展过程在香港出现了。在这个政治发展过程中，香港政治的各个方面都发生了重大的改变。

一 由单向度政制发展为多维政制

20 世纪 80 年代以前，香港处于传统政治阶段，其政制是一个以港督为中心的、封闭的、单一层次的政制结构。80 年代以后，随着政制的多次调整，这样一个单向度的结构逐渐地瓦解了，逐步发展成为一个复杂的、多向度的多维政制架构。

首先，从政制与社会的关系来看，香港的政制逐步由封闭走向开放，实现了由传统型政制到现代型政制的转变。

在传统政治阶段，港英政府垄断了全部的政治权力，并在内

部实行高度集权，形成了一个以港督为中心的自我封闭的政制结构。港英政府为了从社会中获得合法性支持，将一部分社会精英吸纳进港英政治体系，并就重大决策广泛咨询民意，从而形成了所谓的“行政吸纳政治”和“咨询性民主”的政治运行模式，但却没有建立起向社会开放政治权力的制度化机制。

20世纪80年代以后，这种状况在政制改革的过程中被逐步地改变了。1980年，港英政府将全港划分为18个地区，在每个区设立一个区议会，并通过选举产生区议会议员，从而在基层政治的层面上开启了社会力量进入政治权力体系之门；1985年，港英政府将选举机制引入中央层面的立法局，用间接选举的方式产生了24名议员，这在香港历史上是破天荒的第一次，由此便在中央政治的层面上开启了政治权力向社会开放之门。1991年9月的立法局选举，采取双议席选区制，由选民直接选举产生了18名立法局议员。这是香港立法局历史上的第一次直接选举，在香港政治发展中具有里程碑的意义。这次选举将政治权力向社会开放的大门开得更大了。在具有重要影响的1994—1995年选举中，港英政府进一步扩大了直接选举的范围。其中，1994年9月的区议会选举取消了委任议席，实行全面直选；1995年3月的两个市政局选举，除保留全港18个区议会间接选举的议席外，其他59个议席都由直选产生；1995年9月的立法局选举，全部60个议席均由直选和变相直选产生。至此，香港的政治权力之门便在三个层次上向社会打开了。

香港特区政府成立以后，一方面，在将港英的立法局改为立法会的同时也改变了其议员的产生方式，只实行部分议席直选（第一届为20席，第二届为24席，第三届为30席），其他的议席由功能团体选举和选举团选举产生。另一方面，采取了选举团选举的方式产生行政长官。1997年第一届行政长官由400人的选举团选举产生，2002年的第二届行政长官由800人选举团选

举产生。这样，香港最高首长的产生也向社会开放了。

经由这些措施，香港的政治权力一步步地向社会开放，逐渐形成了一个权力开放的格局。通过开放的权力之门，民意越来越多地进入了政治体系，直接影响着政策的制定，甚至在政策形成过程中起着根本性的作用。

其次，从政制的纵向结构来看，香港的政制逐步由单层结构向多层结构转变，并最终形成了目前的双层结构。

港英的传统政制，基本上只有港府这样一个层次。虽然港府之下一直有市政局的设置，而且市政局的历史久远，但它只存在于港岛和九龙地区，并不是政制中的一个完整层次。

后来，这种单一层次结构随着港英政府推行的地方行政而改变了。在区议会建立并走上正轨以后，区议会成为一种完整的制度设置。与此同时，市政局的地位也得到了进一步加强。这样，港府便初步构建起一个由港府、市政局、区议会组成的三级架构。新界地区的区域市政局的设立，使三级架构中的中间层次得到了进一步的加强和巩固。

特区政府成立时，分别用临时市政局和临时区域市政局、临时区议会取代了香港后过渡期产生的最后一届市政局和区议会，从而使得三级架构得以延续。

1999年，香港特区政府用正式的区议会取代了临时区议会，与此同时，在两个临时市政局任期届满时将其取消，分别由港府新设立的部门承担其职能。这是香港政制架构的重大调整。经过调整，作为中间层次的市政局消失了，香港政制的纵向结构便由三级变为两级。

最后，从政制的横向结构来看，香港的政制逐步由港督不受限制的、绝对的行政主导向港督受限制的行政主导转变，最终发展成为现在的行政长官对立法会具有一定优势的、相对的行政主导。

传统的港英政制一直被界定为“行政主导”模式，港英政制进入调整阶段后仍然保持着“行政主导”的结构。现在的特区政制，也被界定为“行政主导”。但是，“行政主导”在不同时期却有着不同的含义，其中的差别很大。

传统政制时期的“行政主导”，体现在港督的高度集权上，体现在港督拥有和行使的权力的绝对性和至上性上。那时，港督拥有最高权力，集行政、立法大权于一身，兼任行政、立法两局主席，行政局和立法局只是港督的咨询机构，港督有权任命法官，兼任驻港英海、陆、空三军总司令。这种由港督高居顶端的金字塔式权力结构，使传统的港英政治具有突出的专制主义色彩。很显然，这样的“行政主导”是一种不受制约的、绝对的“行政主导”。

然而，这种状况在 20 世纪 80 年代以后逐步地改变了。1985 年立法局引入民选机制后，由于民选议员的责任对象不是港府而是产生他们的选举团和功能组别，立法局由此开始形成制约港督的因素和能力。1991 年立法局引入直选机制后，直选议员的责任对象是选民而不是港督。为了争取在竞选连任时获得选票，直选议员要向市民负责，于是，立法局中出现了不同的声音，形成了并不听命于港督的力量。这样，立法局逐渐形成了对港督和行政的制约。港督的政策在获得立法局的支持方面，已经不再通行无阻了。

此后，末代总督彭定康又对立法局进行了进一步的改革，在 1995 年的立法局选举中取消了委任议席，使全部议员由直选或变相直选产生，立法局主席由议员互选产生，从而将立法局与行政局彻底地分开了，使立法局完全摆脱了行政的操控，演变成为一个能够从根本上对政府进行制衡的代议机构，进而形成了对“行政主导”模式的真正挑战。在这样的情况下，港英政府制定的政策要获得立法局的支持，已经有了相当的难度。“行政主导”

的政府体制因此受到了重创，不可能继续按原来的模式运行并体现本来的意义了。

特区政府成立以后，对港英时代的立法局选举进行了一定程度的调整，用立法会取代了港英的立法局，将立法会议员的产生方式改变为由直选选举和间接选举两种方式产生。但是，在立法会中仍然有相当数量的直选议席（1997年的第一届立法会为20席，1999年为24席，2004年为30席）。由民选产生尤其是相当数量由直选产生的议员构成的立法会，已经具备了较强的对行政长官的制约能力和相应的制度化机制。在这样的情况下，行政长官及其领导下的政府制定的政策，并不是总能够得到立法会的支持；作为特区最高首长的行政长官，已经受到了立法会相当程度的制衡。

受到立法局限制的港督和受到立法会限制的行政长官所行使的权力是相当有限的。在这样的条件下存在和运行的“行政主导”，已经同传统的“行政主导”有了相当大的区别。

二 由无政党发展为政党政治

在香港，政党和政党政治的形成与政制的开放和选举的兴起密切相关。选举的进行和政制的开放，为政党和政党政治的形成提供了基本的条件。随着这些条件的出现，香港的政党就应运而生了，并形成了相应的政党政治。

在20世纪80年代以前的传统政治形态中，香港并没有政党。香港的殖民统治本身，是不需要政党这样的政治组织的。政治统治的权力由外部输入，高度集中的政治权力配置模式，以及政治权力的封闭运行和不受制约，都不利于政党的产生。香港政治的殖民地性质阻碍了政党的形成。香港社会中任何组织政党的

冲动，都被扼杀在萌芽之中。

随着选举政治的兴起，香港无政党的状况逐渐地改变了。在非殖民化过程中，港英政府逐渐改变了传统的统治方式，不仅对政制进行了代议制改造，而且不再拒绝政党政治，甚至对政党的形成采取支持的态度，为压力集团向政党转化创造条件。也正因为如此，香港开始了自己的政党形成过程。香港的政党形成于传统政制的代议制改造及由此形成的政治开放的过程中，可以说是这个代议制改造的产物。

由压力集团转化为政党，是香港政党形成的基本方式。随着区议会直接选举的进行，政治权力的大门逐步向社会开启，压力集团获得了进入政治体系的条件和机会。于是，一些压力集团便改变了从外部向政府施加压力的方式，努力通过选举的途径进入政治体系内部。它们在参加区议会和市政局选举的过程中，培养了人才，积累了经验，逐步地发展壮大起来，逐渐转变为政党，从而改变了香港无政党的历史。

1991年的立法局直选，既是政党形成的一个契机，也是压力集团政党化的一个门槛。在这次选举中，一些有影响的政治团体逐步完成了政党化改造，演变成为了政党。与此同时，一些论政团体为了在1991年立法局直选中谋得利益，也迅速地组成了政党，从而壮大了政党的队伍。在1991年的立法局直选之后，随着政治生态的改变，一些政治精英也积极地组党，参与政治角逐。

但是，此时的政党还不成熟，影响很有限。任何一个政党都不可能通过选举来执掌香港的政权，也不可能对政策的制定和执行发挥根本的作用。另外，当时各个政党的党员数量都不多，缺乏基层组织，党内的组织化程度也不高，有的政党甚至就是一班乌合之众，而且缺乏意识形态的论证和明确的政策取向。这样的政党，尚不具备操纵政局的能力。

随着选举政治的发展，香港的政党也在不断地发展。香港1994—1995年选举，是一次涉及政制三个层次的全面的选举，而且是取消了委任议席以后的全面直选，为各个政党和政治力量提供了显示力量、施展才华的舞台。各个政党都十分重视这次选举，进行了最广泛的动员和极大的投入，为了三级议会的议席而展开了激烈的角逐，从而形成了明显的党争。从总体上看，到此时香港的政党政治已经初步形成。

不过，香港这时的政党政治仍不成熟。香港的政制并没有为香港的政党提供完全执政的机会。各个政党之间的角逐，都是在野党之间为争夺议席而展开的竞争。即使在竞争中取得优胜地位的政党，也无法控制香港的政坛。另外，尽管候选人中有政党背景者占绝大多数，三级议会议席中的大部分也是落入政党人士之手，但选举过程中选民对政党的认同程度并不高。香港政党政治的这种状况表明：在分析香港的政治形势时，不能离开对政党和政党政治的关注，但政党政治并不是香港政治的主要形态。

香港步入了特区政治发展的新阶段以后，政党的面貌发生了一些变化。一些曾经在港英时期较为活跃的政党由于政治形势的变化而退出了历史舞台，政党的结构发生了变化。目前，活跃于香港政治舞台上的主要政党是：民建联、民主党、自由党、民协、港进联、前线、民权党、工联会、职工盟。如果说香港在基本法颁布以后至回归后的后过渡期是政党的形成期的话，那么，进入特区政制新阶段以后，香港的政党已经步入了稳定期。

从目前的情况来看，香港政党的总数不算多，但较之于不到700万的人口，也算得上是政党林立了。不过，这些政党的规模都不大，而且绝大多数政党的组织都很松懈，缺乏纪律性。然而各个政党的政治态度却相当明朗，差别很大，而且行为方式基本定型，形成了基本的行为模式。目前，香港政党政治的内容主要有这样几个方面：（1）推动选举，争夺议席；（2）整合利益，反

映民意；(3) 监督和制衡政府，影响政府政策；(4) 培养政治精英，制造政治明星；(5) 进行政治动员，引导市民参与；(6) 传播政治文化，实施政治社会化。

现在的香港，政党已经根深蒂固地存在着，各个政党都代表着不同社会集团的利益并且能够得到一定数量的市民的支持，政党间的政治取向又有很大的差别，在某些问题上甚至是针锋相对的。所以，有关香港的政治决策，不论是由中央政府作出的还是由香港特区政府作出的，都难以在香港获得一致的支持。而且，立法会的席位由不同政党人士所把持，港府的公共政策要在立法会获得通过，并不是一件容易的事情。

三 由非参与的政治文化发展为参与的政治文化

在二十多年的政治发展中，香港政治文化也发生了根本性的变化。20世纪80年代以前，香港市民政治态度淡漠，缺乏参与意识，被描述为“政治冷感”，整个社会的政治文化是非参与性的，香港本身也被定性为经济城市。20世纪80年代以后，这种情况就逐渐地改变了。香港市民已经从根本上消除了“政治冷感”，政治热情高涨，形成了旺盛的参与意识，形成了参与型的政治文化。香港这座城市，也已经具有了越来越浓厚的政治色彩。香港二十多年前的政治文化，已经不能与今日之情况同日而语了。

首先，香港市民的自我意识和本土意识的形成，为香港政治文化的转型提供了一个坚实的心理基础。

香港居民的绝大部分是大陆移民，而这些移民人口的大多数又是在第二次世界大战前后移入的。作为移民人口，他们普遍抱

有难民意识和过客心态，只是谋求自存自保，没有长远打算；他们甘当顺民，愿意承担义务，却没有权利意识；他们由于缺乏准确的身份认定而无法形成明确的自我意识，对港英政府不抱奢望，没有太多的要求，缺乏为争取和维护自己的利益而奋斗的积极性。因此，他们对政治不感兴趣，总是试图远离政治，形成所谓的“政治冷感”。

但在20世纪70年代以后，这种情况逐渐地改变了。在人口自然更替的过程中，移民的后代逐渐成为人口的主体。这时的香港市民，移民意识已经淡化，并形成了明确的身份定位和身份意识，内容更为丰富的自我意识也随之形成。

在这样的心理基础之上，香港市民便要求通过政治参与来争取和实现自己的利益，从而对政治发生了兴趣，这就为改变消极服从心态，形成参与型政治文化奠定了重要的心理基础。

其次，接连出现的与港人切身利益密切相关的政治事件，使香港市民形成了一个密集的政治社会化过程，深刻地影响着港人的政治心态，有力地推动了香港政治文化的转型。

自从20世纪70年代末80年代初香港问题出现以来，香港的政治事件总是接二连三地发生。香港问题出现以后，香港的非殖民化过程，政制的代议制改造，中英双方为了解决香港问题而进行的谈判，香港特区政制的构建，特区政制建立以后的运行和改革，依次构成了不同的政治事件系列。政治事件如此高密度地出现，在香港以前的历史上是从未有过的。

频繁发生的政治事件本身，就是一种政治社会化的过程。如此高密度的政治社会化过程，对改变市民原有的政治文化心态，建立新的政治文化观念所起的作用是强有力的和深厚的，因而构成了推动香港政治文化转型的根本力量。

再次，香港政治文化的转型期同时也是香港市民政治热情被唤起并持续高涨的时期，市民旺盛的政治热情为香港政治文化的