

新界鄉議局史

由租借地到一國兩制

薛鳳旋 鄺智文——編著



當代中國研

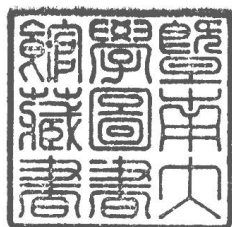
究叢書

新界鄉議局史

由租借地到一國兩制

薛鳳旋 鄭智文 編著

三聯書店（香港）有限公司
香港浸會大學當代中國研究所



當代中國研究叢書

D676.587
2012/

責任編輯 楊 帆

書籍設計 吳冠旻

叢書名 當代中國研究叢書

書名 新界鄉議局史：由租借地到一國兩制

編著 薛鳳旋 鄭智文

出版 三聯書店（香港）有限公司
香港鰂魚涌英皇道 1065 號 1304 室
香港浸會大學當代中國研究所
香港九龍塘聯福道 34 號

香港發行 香港聯合書刊物流有限公司
香港新界大埔汀麗路 36 號 3 字樓

印刷 陽光印刷製本廠
香港柴灣安業街 3 號 6 字樓

版次 2011 年 4 月香港第一版第一次印刷

規格 16 開（168 × 230 mm）468 面

國際書號 ISBN 978-962-04-3065-7（平裝）

ISBN 978-962-04-3081-7（精裝）

© 2011 Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.

Published and Printed in Hong Kong

新界鄉議局史

由租借地到一國兩制

出版說明

當代中國研究叢書是香港三聯書店和香港浸會大學當代中國研究所合作出版的第一個重要項目。

由2009年9月開始，這個項目正式起動，我們將聯合出版有關研究中國當代的經濟、政治、社會、文化和環境等方面的專著、合著、論文集等。這套叢書，設計初期每年出版約十種。除了有選擇地收入浸會大學及浸會大學當代中國研究所的研究成果外，我們將熱誠歡迎本港及海內外學術界提供資料豐富、有分析、有新見，同時又簡明可讀的有關當代中國包括內地、台灣、港澳及中外關係的研究著作。

期望本叢書可以見證當代中國在經濟、政治、社會各領域的全面發展及其發展路程中艱難跋涉的印跡。

三聯書店（香港）有限公司

香港浸會大學當代中國研究所

序

我們有幸，承劉皇發先生的委托，撰寫《新界鄉議局史》。這個擔子雖重，卻極為重要。在香港內外，已出版的有關鄉議局和新界的論著，實汗牛充棟。面對着這一課題，我們想的是如何客觀、公正地寫出一本全面的鄉議局史，不但要清晰地理順它過往85年來的演變，並且在其中體現出新界及整個香港地區的歷史進程。

1898年簽署的租借新界條約《展拓香港界址專條》，是有關香港地區的三條不平等條約中的最後一條。它在內容上及有關地塊的屬性上和前兩條不盡相同，形成了新界租借地的特殊性。正因為其特性，中英雙方都對新界界址內的土地、私人產業和居民的習俗、權利有詳盡而明確的承諾。因此，在英國統治香港的時期，新界不可以等同九龍或港島，亦不可以被單純地視為香港各個地區的其中一員。

新界在19世紀之前已是一個成熟的農業社會。農業十分依賴土地、水源和穩定的社會環境。在傳統中國，後者包括了農村的社會組織和風俗習慣。自英國接管新界以來，香港政府在新界的施政，卻以支撐港九經濟和社會發展為主導目的，對新界社區與傳統經濟活動帶來莫大衝擊。政局的紛亂亦令內地政府無暇關注新界情況。新界居民遂自發組織起來，改良傳統社會組織，以保護他們的權益。這就是鄉議局的緣起。1949年後的冷戰，使殖民地政府主動吸納這個組織，使之成為新界的法定民意代表，納入它的影響之內，以期有一個穩定、有效率的橋樑，使政府得以在居民可接受的情況下，在新界推行對城市傾斜的政策。另一方面，新界的地方精英亦認識到，鄉議局這個渠道，在他們爭取居民權益的過程中能起積極作用。

新界鄉議局一直就站在中國公民的立場上要求英方尊重《展拓香港界址專條》對當地居民的承諾，它亦是最早支持中國恢復在香港地區行使主權的一個團體，並貫徹始終，參與了香港整個回歸歷程和《基本法》的制定。

基於對歷史的尊重和回歸的承諾，不但有關鄉議局和新界建屋、土地和傳統的

香港法例在1997年後保持不變，全國人大常委會基本法起草委員會在制定《基本法》時，亦特別應鄉議局的要求，加進了第四十條，使新界的土地、建屋和傳統習俗能在特區的發展與規劃中受到保護，並讓鄉議局能一如以往地發揮功能。

在撰寫過程中，我們得到了劉皇發、薛浩然、陳瑞璋、林國昌、何冬青諸位先生和新界各鄉事委員會提供寶貴的資料和意見。此外，鄉議局多位重要人士亦對草稿給予高見。對此，我們表示萬分感謝。在撰寫過程中，我們力求客觀、言而有證，一面秉承中國治史傳統，同時也體現我們的角度與風格。

書中地圖大部分出自《中國城市及其文明的演變》（薛鳳旋著，三聯書店〔香港〕有限公司，2009）、《香港發展地圖集》（薛鳳旋編著，三聯書店〔香港〕有限公司，2010），或由編著者自繪，因此不在內文一一說明。

本書在資料搜集與整理上得到研究助理鄒蘊晴的協助，她亦負責撰寫第六章《鄉議局與轉變中的香港與新界社會》。

值新界鄉議局85週年華誕及沙田鄉議局大樓的落成，謹以此書祝願新界鄉議局業務百尺竿頭，更進一步！

薛鳳旋 鄺智文

香港浸會大學當代中國研究所

2011年1月28日

目 錄

序

第一章 新界鄉議局史的意義

- 第一節 西力東漸引起的中國租借地問題 2
- 第二節 新界租借地的特點 6
- 第三節 新界鄉議局的性質及對新界及香港史的意義 7
- 第四節 全書結構 13
- 第五節 現存有關鄉議局與新界的研究 14
- 第六節 對本書所用資料的述評 16

第二章 新界的歷史背景

- 第一節 清代以前的新界 24
- 第二節 清初之遷海令及其影響 26
- 第三節 撤銷遷海令後的清代新界社會 30
- 第四節 英國將新界作為租借地納入香港統治的過程 32
- 第五節 小結 64

第三章 鄉議局的早期歷史及其制度沿革

- 第一節 鄉議局成立經過及初期活動 76
- 第二節 鄉議局局章制度沿革 87

- 第三節 經費 104
- 第四節 局徽由來 105
- 第五節 局址沿革 107
- 第六節 鄉議局歷屆主席簡述 113

第四章 鄉議局與新界政治

- 第一節 戰後的鄉議局與政府 133
- 第二節 鄉議局分裂與1959年鄉議局條例 134
- 第三節 鄉議局與1966年狄堅信地方行政制度改革計劃 143
- 第四節 鄉議局與六七風暴 147
- 第五節 1960至1970年代鄉議局探索提高地位的方法 151
- 第六節 1970年代政府試行地區行政改革與鄉議局〈呈英國政府有關香港新界難題之陳情表〉 155
- 第七節 區議會改革與鄉議局的反應 164
- 第八節 政府與鄉議局合作建立區域市政局 169
- 第九節 1980年代政制改革與鄉議局爭取成為功能組別 173
- 第十節 雙村長制問題 178
- 第十一節 小結 180

第五章 鄉議局與新界土地問題

- 第一節 鄉議局與政府有關土地的早期交涉 190
- 第二節 1945年後的鄉村屋宇問題 193
- 第三節 新界小型屋宇政策 196
- 第四節 土地政策問題 201
- 第五節 鄉議局與新界鄉議局爭取新界人民合理權益特別委員會 203
- 第六節 鄉議局代表團訪英與《共同意見書》 208
- 第七節 鄉議局反對城市規劃條例 219

第八節 小結 226

第六章 鄉議局與轉變中的香港與新界社會

第一節 人口增長 236

第二節 新市鎮的發展 238

第三節 鄉議局與新界農業的興衰 247

第四節 移民 256

第五節 教育 257

第六節 治安 260

第七節 醫療 261

第八節 公用設施 263

第九節 文娛活動 267

第十節 傳統習俗問題與保鄉衛族運動 268

第十一節 小結 273

第七章 鄉議局與香港回歸中國

第一節 《展拓香港界址專條》與香港前途問題 282

第二節 鄉議局的《維護香港安定和繁榮之具體意見書》 286

第三節 土地問題 292

第四節 「新界」一詞的保留及原居民傳統和權益 295

第五節 小結 300

結語 繼往開來

大事記

附件

- 附件2.1 歷代遷入之氏族與同族分遷一覽表 356
- 附件2.2 《展拓香港界址專條》條文 360
- 附件2.3 1898年英國接收前夕新界各村數目、人口、族群統計 361
- 附件2.4 港督卜力之安民告示 374
- 附件3.1 1952至1954年鄉議局局章 377
- 附件3.2 戴斯德於1953年草擬的局章 380
- 附件3.3 1959年新界鄉議局條例 383
- 附件3.4 鄉議局歷屆主席任期，1926年至今 391
- 附件5.1 1923年上田土官呈文 392
- 附件5.2 1923年12月上周壽臣羅旭蘇兩華人代表書 393
- 附件5.3 1923年11月上港督塔制軍呈文 395
- 附件5.4 1925年戴芬臣律師原稟第一本意譯 397
- 附件5.5 1925年新界各村業主聯合上書英國理藩院請求取銷香港政府所訂立之
新界贖地辦法 401
- 附件5.6 1925年上金文泰制軍呈文 402
- 附件5.7 1956年5月10日新界鄉議局上港督葛量洪爵士呈文 404
- 附件5.8 1971年6月6日新界全體村代表大會公告 406
- 附件5.9 1977年4月23日《共同意見書》中譯本原文 409
- 附件7.1 維護香港安定和繁榮之具體意見書（1984年） 422
- 附件7.2 1997年後香港九龍新界土地及房屋政策意見書 431
- 附件7.3 新界鄉議局「香港特別行政區基本法關注小組」對於「香港特別行政
區基本法結構（草案）」第三章「香港居民的基本權利和義務」之備
忘錄 437
- 附件7.4 1986年12月2日劉皇發在「香港特別行政區基本法起草委員會第三次全
體委員大會」的發言稿 440

參考書目

第一章

新界鄉議局史的意義

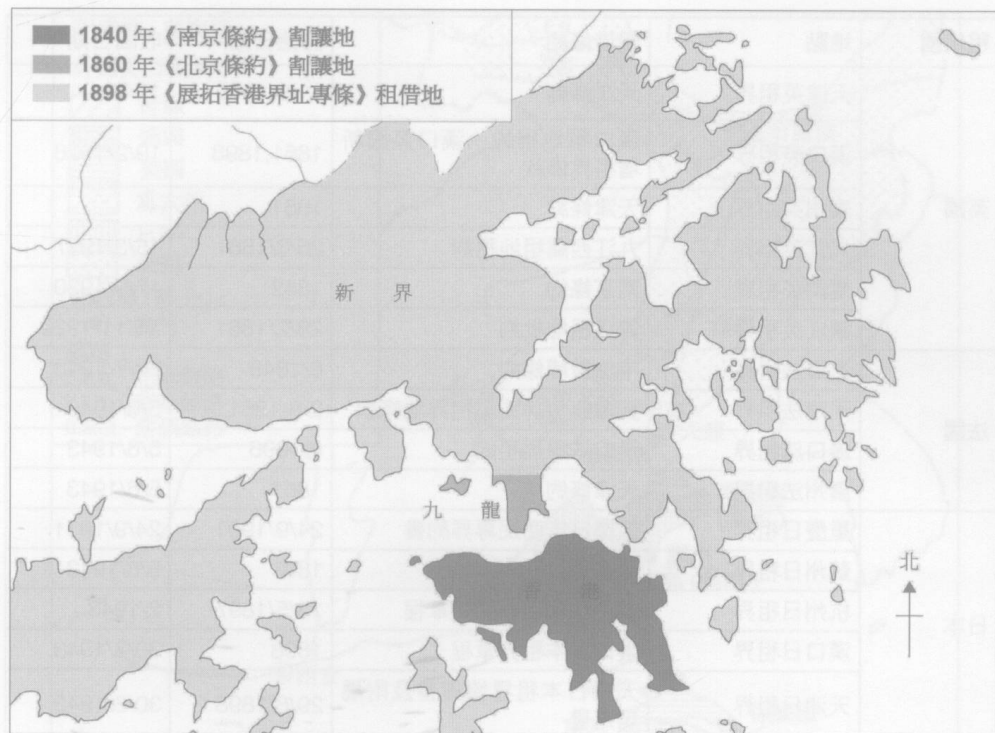
第一節 西力東漸引起的中國租借地問題

清代曾經是中國一個最強盛的朝代，其版圖面積在極盛時達1,216萬平方公里，遠超漢、唐兩代。這是由於自康熙帝（1654-1722，1661-1722在位）以來，三位皇帝均重視文教，發展經濟，致力治理河道和水患。這些德政，加上對外戰爭的成功，令清代成為當時世界最大及最富裕的國家。然而，自乾隆中期以後，乾隆帝（1711-1799，1735-1795在位）自稱「十全老人」，不獨過份自信，而且對西方日漸進步的科技與經濟抱持輕視的態度。乾隆只懂利用西方的銅板印刷術和建築技術來炫耀自己的武功，建築園林別墅，而不派員考察西方的世界。正因如此，以「天朝」自大的清朝，國力開始下滑。

自19世紀初以來，西方列強挾其船堅炮利，開始強迫中國打開國門。工業化的歐洲列強、美國及其後開始西化的日本均逐漸通過武力征伐向中國擴展其影響力。中、英的第一次鴉片戰爭（The First Opium War, 1840-1842）標誌着中國成為弱國的開始。這次戰爭後，英國與清廷簽訂了第一個不平等條約《南京條約》（Treaty of Nanking），將香港島割讓予英國。至1860年第二次鴉片戰爭（The Second Opium War, 1856-1860）後，再次戰敗的清政府與英國又簽訂了《北京條約》（Convention of Peking），將九龍半島割讓予英國（見圖1.1）。同時，列強與清政府簽訂多條不平等條約，並在中國各大口岸劃出租界，有自治權及治外法權（extraterritoriality）。

當時所謂的租界，包括尚未蛻變成國際城市的上海，只屬小規模的居住地（見表1.1）。其後，清朝雖然成功平息如太平天國等內亂，並開展自強運動，進行有限度的現代化，但依然難以應付內憂外患。清廷在1894至1895年的甲午戰爭中再度失敗，經營有年的北洋艦隊幾近覆滅，台灣、遼東半島等地更被迫割讓予日本（其後在德、俄、法三國干涉下，日本允許清廷贖回遼東半

圖 1.1 由三條不平等條約所組成的香港地區範圍



島，史稱「三國干涉還遼」），令清廷威信掃地。

1896年年底，德國向清廷要求租借山東省青島的膠州灣，租期為50年，作為迫使日本歸還遼東半島的報酬，但為總理衙門所拒。翌年11月，山東發生教案，兩名德國傳教士被殺，德皇遂命令當時游弋於渤海的德國東亞戰隊（Ostasiengeschwader, East Asia Squadron）佔領膠州灣和鄰近的青島。1898年3月6日，清政府與德國簽訂《膠澳租界條約》，正式將膠洲灣租予德國，為期99年，開近代中國租借地的先河。租借地與早期的租界不同，不但面積較大，宗主國亦有完全的行政權力，可以委任該地行政首長，儼然是有限期的割讓地。德國強租膠州灣後，英、法、俄三國眼見中國有被瓜分的可能，即相率向

表 1.1 1840年後列強在華租界一覽

租借國	地點	租借條約	開始日期	收回日期
英國	天津英租界	天津條約	11/9/1860	1945
	漢口英租界	漢口租地租約、漢口英國新增租界條款	1861,1898	19/2/1926
	廣州英租界	天津條約	1861	
	九江英租界	九江西關租地租約	25/3/1861	15/3/1927
	廈門英租界	南京條約	1852	17/9/1930
	鎮江英租界	鎮江租地批約	23/2/1861	15/11/1929
法國	上海法租界	中法黃埔條約	6/1849	30/7/1943
	天津法租界	天津紫竹林法國租界地條款	2/6/1861	5/6/1943
	漢口法租界	漢口法租界租約	6/1896	5/6/1943
	廣州法租界	天津條約	1861	5/6/1943
日本	重慶日租界	重慶日本商民專界約書	24/9/1901	24/9/1931
	蘇州日租界	馬關條約	1897	5/6/1943
	杭州日租界	杭州日本租界續議章程	13/5/1897	2/1943
	漢口日租界	漢口日本租界章程	1898	30/3/1943
	天津日租界	天津日本租界協議書及附屬議定書	29/8/1898	30/3/1943
德國	天津德租界	天津條約港租界協定	30/10/1895	14/8/1917
	漢口德租界	漢口德國租界條約、漢口展寬德國租界條款三則	3/10/1895, 29/9/1898	18/6/1919
俄國	天津俄租界	天津租界條款	9/11/1900	6/8/1924
	漢口俄租界	漢口俄國租界條款	18/6/1896	1924
意大利	天津意租界	天津意國租界章程合同	7/6/1902	1946
奧匈帝國	天津奧租界	天津奧國租界章程合同	27/12/1902	12/7/1919
比利時	天津比租界	天津比國租界合同	6/2/1902	31/8/1929
英、法、美	上海公共租界		11/7/1854	8/1943
英、美、德、法、西、日、丹麥、荷蘭、瑞典—挪威	鼓浪嶼公共租界	廈門鼓浪嶼公共地界章程	10/1/1902	28/5/1943

圖 1.2 列強在華勢力範圍

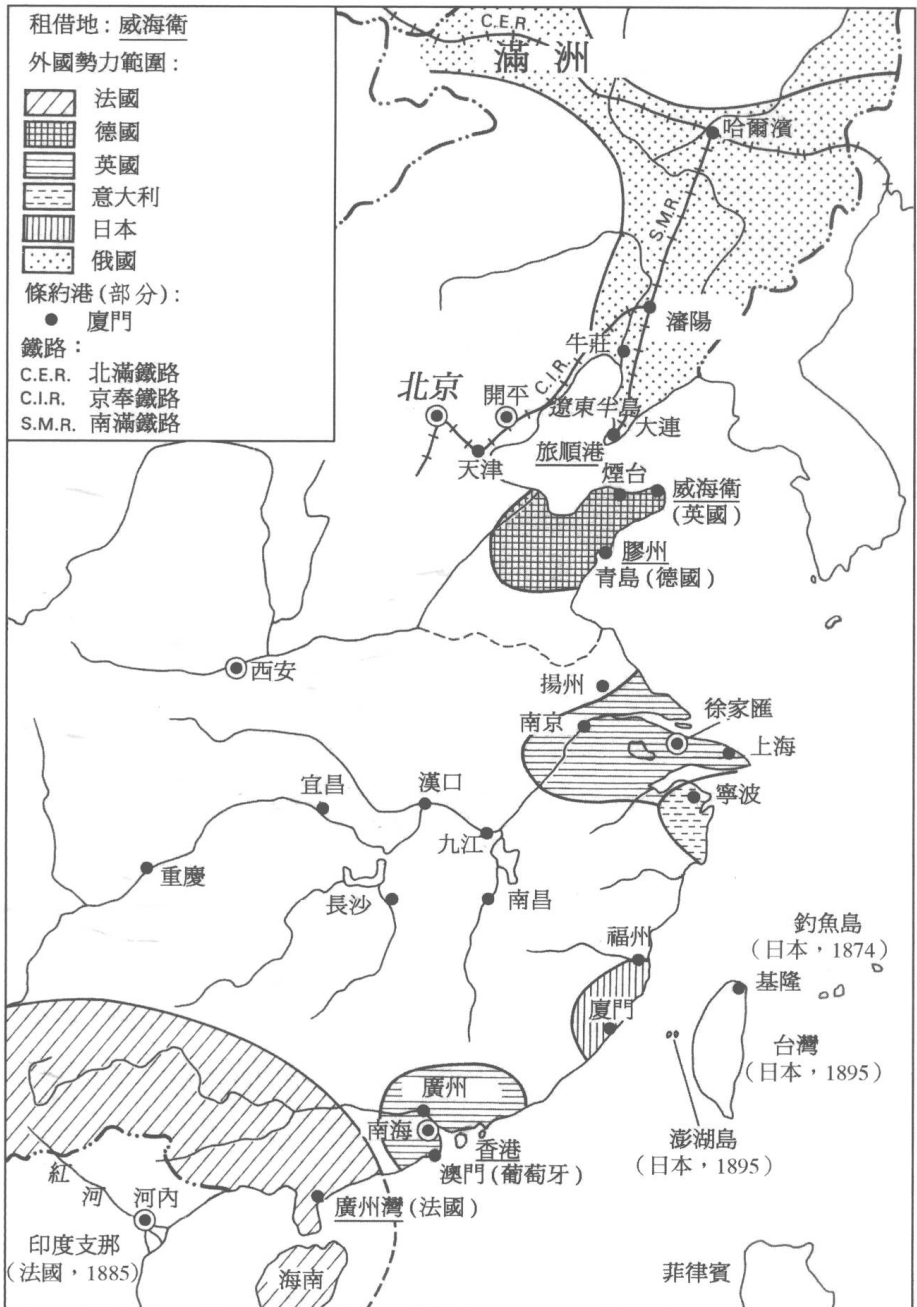


表 1.2 1894年後列強在華租借地一覽

租借國	地點	租借條約	開始日期	收回日期
英國	新界	展拓香港界址專條	6/9/1898	1/7/1997
	威海衛	訂租威海衛專條	1/7/1898	1/10/1930
俄國	關東州（旅順及大連）	旅大租地條約	30/5/1898	1905年《樸次茅斯和約》轉讓予日本
	中東鐵路附屬地	中俄密約、華俄道勝銀行承辦建造東省鐵路合同	3/6/1896	1905年轉讓予日本，1935年廢除
日本	關東州	樸次茅斯和約	5/9/1905	1945
	南滿鐵路附屬地	樸次茅斯和約	5/9/1905	1945
德國	膠州灣	膠澳租界條約	6/3/1898	10/12/1922
法國	廣州灣	中法互訂廣州灣租界條約	16/11/1899	18/8/1945

中國要求租借沿海各地，阻止對手完全控制中國。此即為英國通過《展拓香港界址專條》租借新界之背景（見表1.2）。至1900年，列強在中國已形成分區割裂的態勢，各佔有不同的勢力範圍（見圖1.2）。

第二節 新界租借地的特點

正如研究不平等條的史維禮（Peter Wesley-Smith）指出，所謂「租借地」是19世紀末列強政治下的產物，與港島和九龍割讓地不同，而且在國際法上並未有清晰的地位。¹ 當英國佔領新界時，鄉民大舉抵抗，香港與英國政府因此未有把港島、九龍這兩個割讓地的體制完全移植到新界，令殖民政府的統治在新界相對較弱。

在英國接收新界後，南中國的形勢一直不穩，先有孫文在廣東建立政權，