

# 管治香港



政務官與

良好管治的建立

曾鈺

# 管治香港

## 政務官與良好管治的建立

曾銳生



香港大學出版社  
HONG KONG UNIVERSITY PRESS

香港大學出版社  
香港田灣海旁道七號  
興偉中心十四樓

© 曾銳生 2007  
2007 年初版  
2008 年第二次印刷

ISBN 978-962-209-875-6

版權所有。本書任何部分之文字及圖片，  
如未獲香港大學出版社允許，  
不得用任何方式抄襲或翻印。

本社提供網上安全訂購保障  
<http://www.hkupress.org>

康和印刷製作有限公司承印

管治香港

獻給陳國瑩

## 序言

---

殖民地香港充滿種種矛盾與諷刺。這裡最初只是大英帝國版圖上東端邊陲的一片彈丸之地，到了中國收回主權的時候，卻是英國最後一個地位舉足輕重而又發展最成功的主要屬土。儘管香港從未曾出現成熟的民主政制，而又曾捲入中國內戰和二十世紀冷戰的複雜政局，它卻憑藉良好管治與穩定繁榮而得享盛名。直至英國管治時期結束之前，香港仍然秉承著維多利亞女皇時代制定的古老英國殖民地制度，但其基建設施、經濟和生活模式卻與紐約不遑多讓。愛尋根問柢的訪港旅客都會跟許多老香港一樣，對香港之能迭創佳績嘖嘖稱奇。

香港成為英國殖民地的首數十年裡，政府的管治強差人意，然而，良好管治並不等到戰後時期才開始孕育。到了十九世紀後期，殖民地管治質素已出現重大變化，就連國父孫中山先生也曾公開表揚。他在辛亥革命推翻滿清十年後，於其母校香港大學向學生致辭時曾說：「從前人人問我，你在何處及如何得到革命思想？吾今直言答之，革命思想，從香港得來。吾等應以英人為榜樣，返國建設一良好之政府。」

香港能達致良好管治究竟是誰的功勞？追本溯源，良好管治實自1861年三名英國青年畢業生應聘加入香港政府當官學生始。

我會在本書就上述問題加以分析。過去二十多年來，我在

為撰寫其他有關香港著述所作的研究中，逐漸認識到政務官（1960年代之前稱為官學生）的重要性。可是，當我決定著手這項研究計劃時，還未能徹底掌握政務官究竟有多重要，以及他們怎樣發揮良好的管治職能。

政務官為香港的管治質素帶來了重大變化。在個人而言，他們未必全部擁有過人睿智，卻多數是非常能幹和熱誠工作的公務員。作為一個整體，他們的貢獻遠遠超過其個人才能和努力的總和。團隊合作和牢固的團隊精神促使他們團結一致，為香港社會的整體利益（其「官方定義」隨著時間轉變）謀福祉，而且即使有不少受賄的機會，他們大都能抗拒貪污的誘惑。

上述分析正好引出本書一個發人深省的結論，那就是假如香港政務官的發展經驗可作範例，則政府無須聘用最聰穎或才智絕倫的人士來擔任高級職位，而仍能確保管治良好。事實上，假如聰明睿智真的這樣重要，那麼世界各間頂尖學府順理成章是良好管治的典範，然而事實卻非如此。香港的經驗說明了當中還有更深層的因素：只要公務員能幹而投入工作，而且在行使管治權時願意接受約束並充分發揮團隊精神，便能發揮良好的管治作用。

政務官追求良好管治的成功歷程，值得各方深思，尤其是香港特別行政區市民和中國政府，他們都孜孜以求香港的高質素管治水平得以維持，並且層樓更上。本書嘗試以公正的立場，探討政務官在尋求及確保殖民地香港得享良好管治所擔當的角色。儘管本書所述關乎香港殖民地政府對良好管治的理念與追求，最重要的卻是在這過程中發揮關鍵作用的人物。此

外，本書也可供比較及對照昔曾稱霸世界的英國對其他殖民地的管治。

\* \* \*

在本書的研究及撰寫過程中，實有賴各方熱心支持和協助。當中最重要莫過於獲得一群傑出的前政務官鼓勵，他們是程尚文 (Selwyn Alleyne)、賈赫 (Trevor Clark)、夏鼎基爵士 (Sir Philip Haddon-Cave)、何鴻鑾、黎保德 (Ian Lightbody)、陶建 (Kenneth Topley)、余敦 (Robert Upton)、衛綸書 (Bernard Williams)、惠柳新 (Brian Wilson) 及楊啟彥。在過去十年，他們不厭其煩，在各方面給我支持和協助，包括回答我提出的各種問題，閱讀本書草稿並給予寶貴的意見。他們有些更樂於與我分享其個人回憶、私人通信和文件，這些都是一般研究人員難以取得的珍貴資料。通過他們的幫助，特別是楊啟彥的引薦，我得到新世界發展有限公司及俊和集團有限公司慷慨資助經費，這些寶貴的支持讓我能夠埋首研究工作，並為本書籌備出版中文本。他們恪守顧慮周詳的慣例，向我保證提供經濟支援的機構地位崇高，直至我完成本書初稿才告知我贊助人的名字。必須指出，沒有他們的鼎力支持和鼓勵，我實在無法撰寫本書，遑論付印。

此外，我也要衷心感謝積極協助我進行研究的人士。陳方安生女爵士特別為了這個計劃，接受我的訪問，分享她擔任政務官的經驗，更讓我錄下訪問的內容。許舒博士 (Dr James Hayes) 慷慨地向我提供他的部分研究材料，還讓我率先拜讀他的最新著作《*The Great Difference: Hong Kong's New Territories*



*and Its People 1898-2004*》。賈赫和何鴻鑾也讓我參閱他們當時還未出版的著作。左敦夫人 (Penelope Jordan) 允許我隨意使用她已故丈夫左敦 (David Jordan) 十多年前接受我訪問的長篇紀錄，這些紀錄未經特別允許概不得使用。同樣地，陸鼎堂爵士 (Sir Donald Luddington) 容許我引述他接受我訪問的保密紀錄，而已故的郭伯偉爵士 (Sir John Cowperwaithe) 則讓我使用我跟他進行的另一次保密訪問的資料。班禮士 (Graham Barnes)、簡何巧雲 (Rachel Cartland)、霍實 (G.K. Fawcett)、羅以德 (Peter Lloyd)、馬禮樂 (Jeremy Marriott)、麥法誠 (Ian Macpherson)、麥樂賢 (Gareth Mulloy)、麥傑良 (Roderick MacLean)、冼德勤 (Ian Strachan)、韋嘉士 (Simon Vickers)、韋能信 (Patrick Williamson) 及鄔勵德 (Michael Wright) 都曾撰長文向我講述擔任政務官的往事，或娓娓道出他們在香港工作的回憶。Ann Partridge 及 Sheena Recaldin 女士更慷慨地讓我參考她們父親麥道高 (David MacDougall) 除親屬外從未公開過的部分私人文稿。

我曾向香港的政務官發出調查問卷，得到不少回應，這些朋友有些已經退休，有些仍然為香港市民服務，不過也樂於給我寶貴的意見。由於他們大都不希望公開姓名，所以對於已提供姓名的人士，我也在此從略。我在 1980 年代末及 1990 年代初負責牛津大學的香港研究計劃 (Hong Kong Project) 時，曾經與大約二十位已退休的首長級政務官進行詳盡的訪問。這些訪問的筆錄本大部分尚未可以公開，因此並未提述或引用，不過聽君一席話，讓我獲益良多，終生受用。這些筆錄本有少數現已向外界公開，如在書中引用，概在文末附註中一一提述，

以示鳴謝。那些訪問紀錄仍未可公開的受訪者，我將不會提及其姓名，對於他們和所有交回調查問卷的有心人，我謹此衷心表示謝意。

英國國家檔案館（Public Record Office in Kew）、牛津大學聖安東尼學院圖書館（St Antony's College Library）、牛津大學羅德圖書館（Rhodes House Library）及香港大學圖書館的員工同樣給我莫大支持和幫助。其中，香港大學圖書館的曾琬柔女士更特別在當值時間以外，抽空協助我搜集資料。

此外，還要感謝以下人士為本書提供相片，當中大部分更從未發表。他們包括：

- [www.manxnotebook.com](http://www.manxnotebook.com) 的 Frances Coakley 提供駱克（Sir James Stewart Lockhart）一幀相片；
- 黎保德提供三幀相片：兩幀是他本人，一幀是 1957 年的官學生合照；
- 程尚文提供三幀相片：一幀是他於 1989 年 6 月 8 日剛退任香港專員後在倫敦迎迓首相戴卓爾夫人的相片；一幀是他陪同總督葛量洪接收大坑東居民請願信的相片；以及一幀 1957 年 12 日總督葛量洪歡迎晚宴的相片；
- 俞宗怡提供陳方安生的相片；
- 徐佩恩先生提供徐家祥穿上制服的相片，以及 1973 年徐家祥榮休時眾多本地政務官與他的合照；

- 何禮文夫人提供Frank Fischbeck攝的何禮文爵士(Sir Ronald Holmes) 穿上制服的相片；
- Ann Patridge 女士提供麥道高的相片；
- 霍實先生提供 1960 年代初一場板球賽後的合照；
- 邱騰華先生及政府新聞處提供四幀相片：1975 年英女皇在房屋司黎保德陪同下巡視；英女皇與市政事務司徐淦及影星成龍的合照(1986年)；海底隧道開幕；以及保良局董事與駱克在一間新醫院開幕時的合照(1900年)。

我還要感謝中央語言服務有限公司的陳淑禎、何健生和翻譯部各同事，協助編譯本書的中文版，他們的專業態度和對工作的投入，大大增加了譯文的可讀性。

曾銳生

# 目錄

第六章

第七章

第八章

序言	vii
<b>第一章 殖民地社會的管治</b>	<b>1</b>
治理非華裔居民	3
管治本地華人	6
缺乏健全體制	9
<b>第二章 官學生計劃</b>	<b>13</b>
計劃的起源	13
從官學生至官場明日之星	19
對殖民地政府的影響	23
<b>第三章 仁慈家長主義</b>	<b>27</b>
學習中文	29
官學生的生活與工作	33
培育精英	43
<b>第四章 太平洋戰爭的影響</b>	<b>52</b>
消除種族歧視	53
展現新貌	59
<b>第五章 擴大政府架構</b>	<b>69</b>
從官學生至政務官	70
政務活動範疇不斷擴大	74
守舊派的沒落	77
迅速發展與蛻變	86

<b>第六章</b>	<b>迎接華人社會的挑戰</b>	<b>89</b>
	現代理民官的生活與工作	89
	民政主任的生活與工作	96
	輔政司署的生活與工作	101
	政府部門的生活與工作	106
	打擊貪污	111
<b>第七章</b>	<b>本地化</b>	<b>115</b>
	「翻新殖民官」與外地新進	117
	本地招聘的障礙	121
	「無形屏障」背後	126
	性別障礙的結束	133
	英國官員還是中國官吏	137
<b>第八章</b>	<b>迎接現代的挑戰</b>	<b>140</b>
	麥堅時改革	141
	沒有民主下的問責制度	148
	為帝國終結作好準備	153
<b>第九章</b>	<b>政府中的精英</b>	<b>162</b>
	團隊精神	162
	與非政務官的關係	167
	與倫敦的關係	171
<b>第十章</b>	<b>自我克制的精英管治</b>	<b>181</b>
	聰明睿智與良好管治	181
	自我克制的政治中心	188
	更深遠的意義	191
	<b>註釋</b>	<b>196</b>
	<b>參考文獻</b>	<b>223</b>
	<b>索引</b>	<b>233</b>

## 第一章

# 殖民地社會的管治

英國接管香港初期，無論是香港市民或英國本身，對殖民管治都不認為是光彩的一回事，與英國撤出香港前對港英政府的觀感相比，可謂大異其趣。1843年，香港剛成為英國殖民地，這片位於英國版圖上最東端的亞洲土地，不大能吸引有識之士、優秀專業人才、訓練有素的管治者，或是不沾手鴉片貿易而具威望的商人。相反，十九世紀中葉遠赴香港的歐洲人當中，絕大部分是冒險家、走私客、存心賺快錢的商人，以及從東方退役的水手或士兵。即使到了以中國學術修養湛深見稱的戴維斯爵士 (Sir John Davis) 繼職業軍人砵甸乍爵士 (Sir Henry Pottinger) 為第二任香港總督之初，殖民地管治仍然存在很大問題。事實上，此情況在英國接管香港的首二十年期間並沒有顯著改善。殖民政府甚難在香港市民中物色到優秀人才或合資格的專業人士來提供高水準的政府服務。

當時一份周報《香港記錄報》(Hong Kong Register) 直言，早期的香港殖民地政府是「維多利亞女皇陛下最不值得羨慕的海外領土之一」。這反映出英國對香港最初期的看法。<sup>1</sup>在往後十年，這個初生殖民地的名聲依然未有絲毫提升。第二次中英戰爭期間，《泰晤士報》仍然形容香港為「經常發生致命瘟疫、時起不明事端、內部爭吵不休、充斥怨氣和晦氣。這個喧鬧嘈雜、擾擾攘攘和藏污納垢的小島，未嘗不可在日常用語中借指那些名字不堪入耳的地方」。<sup>2</sup>

由於香港的本地精英群仍有待建立，英國在這片中國邊陲之地面對的管治問題倍見棘手。在維多利亞女皇統治下逐步擴展的帝國中，大部分領土本身已有一批本地豪紳，這些人一般願意跟英廷合作，讓為數較少的英國殖民統治者以間接方式管治當地社會。然而，香港早年的情況卻有所不同，這裡僻處中國一隅，在英國人到來之前，根本沒有正式的政府或植根本地的士大夫階層；在中國別的地方，這類有識之士正是縣級以下鄉鎮對百姓施以非正式管治所需的人才。英國佔領香港後，香港人口迅速增加，大部分是來自鄰近廣東省的新移民，且以小本商人、體力勞動者、其他經濟移民、赤貧戶、海盜，以及一般被視為背景不清白的低下階層居多。總而言之，當時中國的名門望族和富戶人家根本不會移居這片由外國人管治的地方。

因此，早期殖民政府只好與無論在少數原居民或人多勢眾的中國移民社群中都寂寂無聞的華人合作。<sup>3</sup>這群合作者正是「選擇跟隨英國人來香港，與英國人合作而獲得賺錢機會」的中國人。<sup>4</sup>他們跟統治者合作，謀得好處，才成功擺脫勞動階級，攀上本地上層社會。

總括而言，殖民地政府面對的挑戰，是怎樣透過少數缺乏訓練或力不勝任的行政人員，恰如其分管治這個匯聚多元文化和種族，且以過客居多的社會。除此以外，殖民地政府還要兼治華人社會，因為實難放手讓他們接受本地人才管治。而英國佔領香港的原意，是希望把她發展成為繁榮的港口，支援英國對華貿易，可惜這個期望卻遲遲未能實現，令殖民政府由於財政短絀而施政舉步維艱。殖民地政府要依靠英國財政部資助，也因此要受財政部嚴密控制。因此除了少數頂級官員外，香港

政府根本沒有財力從英國或其他屬地招募富經驗或有能力的管治者來糾正這個局面。香港政府便是在這些掣肘下度過管治香港的頭二十年。

## 治理非華裔居民

1841年英國佔領香港時，香港只有158名英人，到1847年也僅增至618人。<sup>5</sup>直到英國管治的第十個年頭，人數才超過一千，到了1860年仍不足二千人。儘管人數稀少，可是他們的衝勁卻足以成為這個細小殖民地的核心。英商在政治上積極進取，背後的原動力還是個人利益。

香港作為新的殖民地，有需要在本地社會開闢收入來源，支持政府服務和發展，以及興建基本設施。儘管殖民地政府獲得英國財政部資助，而有關的補助也持續差不多二十年，可是香港本質上是英國遼遠的前哨基地多於殖民領土，難讓管治者理直氣壯的向英國政府索取大筆資助。在香港的英商認為香港是軍事和海軍支援站，資助香港並非為照顧他們的利益，而是與大英帝國在中國的整體貿易息息相關，因此英國政府必須支付維持這個英國軍事基地的大部分開支。<sup>6</sup>1845年，英商據此向英國政府要求成立居民自治的地方政府，藉以抗衡企圖徵收差餉的港督戴維斯。<sup>7</sup>

英國政府拒絕了商界的的要求。殖民地部大臣葛雷斯東（William Gladstone）裁定，英國佔領香港「純粹為了商業利益」，因此殖民地政府有理由推出地方稅及其他措施，在本地籌募費用以支持政府的運作。<sup>8</sup>這項裁決雖然令殖民地居民要求成立地方自治政府一事告一段落，卻沒有改變政治現實。由始



至終，英國倫敦與殖民地政府關顧的是殖民地的英籍居民，並非本地華人社會的訴求。

要正確理解早期香港殖民地政府的管治性質，必須明白當時的社會和政府的規模極小。在英國管治的頭十年，香港的西方人口只有寥寥數百，政府官員僅約五十。<sup>9</sup>因此，若干洋人官員即使擁有堂皇的頭銜並掌控整個殖民地，其行政和司法管轄權力所涉的範圍實無異於一個小城鎮。把香港描述為由英皇特別派遣的總督管治，並獲議政局（後稱行政局）和定例局（後稱立法局）以及英廷的公務員隊伍輔政的英國殖民地，只會令人誤解十九世紀中葉這裡的殖民地生活和政治的真象。香港開埠初期，洋人為數甚少，倘若不嚴分階級，他們事實上可以互相認識。在英國管治香港的頭二十年，基本上屬小圈子政治，充斥著皮毛瑣事、互相利用、私人恩怨、彼此妒嫉、勾心鬥角。在這個偏遠的小島上，幽閉意識瀰漫，官員自我陶醉於名過其實的官階，面對本地華人態度傲慢自負，這種高人一等的感覺令他們的虛榮心更為膨脹。

像港督戴維斯這樣的飽學之士，根本不屑於與從事鴉片貿易、抱著過客心態的商人為伍。戴維斯於1848年離任時，對他非常反感的英商以其人之道還治其人之身，饗之以白眼。<sup>10</sup>然而，相對於部分最高級官員之間的互相仇視與憎惡，高官與商人之間的敵對意識其實尚算溫和。港督戴維斯曾迫使他任內的庫務司馬撒爾（Robert Montgomery Martin）去職並離開香港，原因是後者不僅不看好香港的前景，甚至試圖越過總督向倫敦提出放棄香港，轉取較北的舟山島。<sup>11</sup>戴維斯與首任按察司休姆（J.W. Hume）之間也出現爭拗，事緣休姆對假期的長短自作