

香港政制纵横谈



香港政制纵横谈

史深良 著

*

广东人民出版社出版发行

广东省新华书店经销

广东新华印刷厂印刷

787×960 毫米 32 开本 9.75 印张 3 插页 178,000 字

1991 年 5 月第 1 版 1991 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—1,650 册

ISBN7—218—00475—X / D · 60

定价: 4.20 元

出版说明

《今日香港》丛书和读者见面了。

香港，宛如一颗璀璨的明珠镶嵌在祖国的南海之滨，素有“东方明珠”之称。对香港的研究，近年已经引起内地学术界和实际工作部门的广泛重视，并正在不断地深入和扩展。港澳台及海外的学者也对这个特殊地区作了不少专题研究。面对着“一九九七”的来临和“一国两制”政策的实施，人们希望在研究中进一步认识香港的发展规律，以促使它保持长期的稳定和繁荣。同时，也希望从中得到对内地社会经济发展有用的借鉴。

《今日香港》丛书力求做到资料翔实，实事求是，立论公允，深入浅出。既约请内地和香港的专业研究人士撰稿，也收入翻译论著。我们希望这套丛书能为您系统地提供有关现代香港的各方面资料，为您介绍香港的基本情况，并以丰富的研究成果，为您进一步了解香港提供参考。

现在呈献在读者面前的，是本套丛书的第五册——史深良著《香港政制纵横谈》。

140 多年来在英国管治之下，形成了香港特有的政治制度。这种政制演变至今，糅合了殖民主义的专权与现代资本主义的法治、开放式管理，有效地维护了殖民“祖家”的利益和这个地区的繁荣发展。我们正在建设社会主义的读者，对这种政制是陌生的，甚至对某些名词光从字面也不好理解（例如“××司”是个官名而非专指衙门，“市政局”不是行政管理机构而是法人团体）。要认识香港，必须了解它的现行政制。而这方面的资料和评述，又往往令人感到枯燥无味。本书从“纵”的历史与“横”的现代社会对比两方面娓娓而谈，可读性很强，是一本值得向读者推荐的好书。

本书原由三联书店（香港）有限公司于 1988 年 11 月在香港出版。本社征得原出版者和作者的同意，将原书略加简编，收入《今日香港》丛书在广州出版，以方便内地读者。

广东人民出版社

《今日香港》丛书编辑组

1989 年 12 月于广州

前 言

香港的政治经济发展，是一个奇迹。1842年《南京条约》签订时，香港只是个小渔村，然而，1984年中英签署联合声明时，它已是世界知名的国际金融中心、贸易中心和自由港。香港究竟是怎样发展起来的，有什么特殊历史因素和规律，香港的政制有什么特点？

香港将于1997年回归中国。然而，社会主义的中国却宣布香港维持资本主义制度。两种截然不同的、被某些人视为难以并存的制度，共处一国之中，这是历史上的首创。如果“一国两制”能够成功，也是人类历史上的奇迹。

“不识庐山真面目，只缘身在此山中。”认识香港原有的政制，对建设民主新香港，大有好处。

历史的发展并非玄之又玄、神秘高深而不可测度，它总有其自身的条件和规律。奇迹并非无缘无故地出现，它总有其来龙去脉可寻。本书希望整理出1842年开始至1988年中国草拟香港特别行政区

基本法征求意见稿为止，香港政制发展的一些主要脉络和线索，供关心香港事务和公民教育的人士参考。

本书着重分析英国管治香港的策略、原则、规章、制度、法律，以及英国政府如何处理宗主国和殖民地之间的关系及其演变，如何从外族统治者地位出发，防止和调和同被治理的华人之间的矛盾和冲突，如何分配和平衡香港各阶层的利益和纷争，如何处理香港与中国大陆的关系，实行“睦邻”政策。英国治理香港，是以“借来的时间，借来的地方”，实行饲养金鹅的方针，力求保持香港内部政局稳定，外部有一个利于香港经济发展的和平稳定的政治环境。第二次世界大战后，伦敦在处理同香港之间的关系上也出现了新的变化。在宪制上，伦敦对香港有绝对控制权，然而，这种“最后权力”，伦敦并不使用。英国外交及联邦关系部以“一个针孔”的形式直辖香港，枢密院对香港案件拥有终审权，国防部直接指挥驻港英军，除此之外，英国政府的各个部门不能直接插手香港事务，英国公民来港居留也有所限制。这就使得香港总督能够较自主地处理香港的行政事务，不受英国两党政治和政局变动的影响。香港并无天然资源，原料、食物、食水均靠外来，在这种情况下，香港的政治制度，对于香港经济的高速发展是有利的，也是结合香港实

际地位和条件的最佳方案，使香港尽量发挥最佳内部潜力，同时，也巧妙地利用了邻近地区的不足和弱点，为香港所用。当中国处于最动乱和闭关自守的时期，香港充分利用了大陆的弱点，吸取大陆移民作为廉价劳工，更加开放，全力发展港口设施和工业，从而成为中国大陆的转口输出港，不断繁荣发展。当东南亚国家和地区的动荡局势此起彼伏之时，香港则全力发展自己的开放的、自由的金融中心地位，并以政局稳定见称，从而成为邻近国家资金的避难所。

英国政府治港的政治智慧，有其值得借鉴和参考之处。希望本书对于中国的施政者，对于准备参政治港的港人，对于准备留港成为特别行政区的公民，开卷有益。

本书也有不少粗疏之处，盼有识之士批评指正。

史 深 良

1988年5月



(上) 中华人民共和国香港特别行政区旗是一面中间配有五颗星的动态紫荆花图案的红旗。红旗代表祖国，紫荆花代表香港，紫荆花红旗象征香港是祖国不可分割的一部分，也象征香港在祖国怀抱中兴旺发达，花蕊上的五颗星象征香港同胞心中热爱祖国。花呈白色表示有别于代表祖国其它部分的红色，即象征一国两制。

(下) 中华人民共和国香港特别行政区区徽呈圆形，其外圈写有「中华人民共和国香港特别行政区」和英文「香港」字样，其中间的五颗星动态紫荆花图案的构思和寓意与区旗相同，也是以红、白两色象征一国两制。

(香港《文汇报》供稿)



一次行政局会议，港督担任主席。



香港中区政府合署

(中华书局(香港)
有限公司供稿)



香港两局议员办事处外观



选举区议员的宣传车



区议会举行会议

一位区议员在办公室会见市民
(照片由香港新闻处供稿)



目 录

前 言	1
一 逐步发展的独特的香港政制	1
二 香港总督的地位、权力和任务	15
三 香港的宪制和政权架构	31
四 行政局的组织、权力和运作	37
五 行政、立法两局华人议员的角色 及其变化	45
六 立法局的权力、运作及其演变	72
七 香港的法律和司法制度	126
八 市政局和区域市政局	170
九 区议会的起源及其角色	182
十 新的宪制文件——基本法及其 对香港的影响	199

附 录

一 义律公告	208
二 关于香港的三个不平等条约 (主要内容)	210

三	确立香港为英国殖民地的 法律文件（主要内容）	212
四	关于香港之《英皇制诰》	214
五	关于香港之《皇室训令》	224
六	香港政府现行组织架构图	236
七	香港地方行政结构图	237
八	中华人民共和国政府和大不列颠 及北爱尔兰联合王国政府关于香 港问题的联合声明	238
九	中华人民共和国香港特别行 政区基本法	261

一 逐步发展的独特的香港政制

香港现行政治制度是一种独特的地方行政制度，它是新殖民主义和资本主义的混合体。1843年英国向香港委派第一任总督时，香港是推行旧殖民主义统治手法的。但是60年代中期，英国推行苏伊士以东政策，特别是1967年事件使香港的旧殖民主义体制受到冲击之后，香港便逐步采用新殖民主义体制。到了1984年，中英协议签定之后，英国知道1997年后不可能再统治下去，便开始推行“非殖民化”策略。这种策略，有别于其他亚洲、非洲、拉丁美洲的英属殖民地独立，因为中国政府的存在，以及英国受中英协议的制约，“非殖民化”政策是迂回曲折的，同时也是隐蔽而富试探性的。

香港现行政制，依照英国殖民地传统形式逐步发展而成。这是一种殖民主义色彩颇浓的集权制度：港督是英皇全权代表，英皇是香港最高统治者。总督一人总揽了行政、立法大权，并兼任了名义上的驻港英军司令。

港督之下设有 5 个系统：1. 咨询性质的行政局和立法局。2. 以布政司为首的行政机构。3. 以首席按察司为首的司法机构。4. 直接受英国国防部指挥的驻港英军。5. 总督特派的廉政专员公署。

香港从来不是一个国家，从 1843 年起，英国将它作为一个海外殖民地的地方政权治理。因此，香港政府从来不享有国防、外交和自行组织政府的权力。

香港作为一个地方行政单位，50 年代之后，享有较多的地方自治权。英女皇透过《英皇制诰》、《皇室训令》，一次过授予总督治理香港的权力，某些事务必须请示伦敦，某些内部事务则可以自行决定，伦敦从不干预，财政基本独立。

香港政府经过多年的逐步发展，政制有如下特色：

1. 集权的港督，似乎十分专断，但是集权是同一整套多层次咨询制度相配合的。港督可以听取到各阶层、各个地区的民意，经常可以吸纳民意，但有时明知民意动向，却不一定按民意办事。

2. 行政机关同立法机关配合。行政机关与立法机关的成员互相渗透重叠，立法机关知道行政机关意图，予以协作。行政机关清楚了解立法机关成员意向，制定政策时吸取立法机关意见，一些明知

不可能得到立法机关全体民间成员同意的政令，在行政机关草拟法例时就胎死腹中。

3. 英国中央机关与殖民地的治理机关互相配合。伦敦透过对香港人事任命权、立法权、驻军的控制，透过一系列的监督和搜集情况渠道，使地方行政长官和主要司级官员都受到伦敦节制，但是，又能放手让香港地方政权在其可以决断的范围内自行处理地方行政和经济事务。香港同伦敦公开冲突的事情从未发生过。许多时候，利益矛盾刚出现，即以内部谈判和协商方式解决。

香港在咨询委员会制度、文官制度、司法独立制度、财政制度、金融管理制度、自由贸易制度以及居民所享有的言论自由、集会自由、新闻自由的制度，则与其他资本主义社会相同，显示了香港资本主义的特点。

香港政制仿效英国制度

香港的政治制度来源自英国，表面上，三种权力是分开的，但行政机关拥有决策权；行政机关的核心人物都在立法机关中扮演富有影响力的角色，使立法工作配合行政工作的决策，行政与立法十分协调；立法局虽有制约，但作用不大明显。

行政局在香港政治架构的地位相当于英国内阁

的地位，英国的内阁处于最高决策权力机构。在法律形式上，香港的行政局许多决定均由立法局及其财务委员会批准。英国内阁亦受议会牵制，但是，香港的总督和英国的首相都可以影响立法机关，批准行政机关的决定。

就宪制而言，港督比英国首相更少地受到立法机关和行政机关的约束。在行政局会议中，他可以不必理会行政局的建议；在立法局中，他不必担心倒阁行动。

港督唯一可能担心的是5年任期未满之前被女皇免职。不过，正式的免职却未曾发生过。只有第二任港督戴维斯（1844—1848），被迫在任满前“辞职”，原因是他同香港的英商政见不合，港督征收财产登记费和人口登记费，受到英商抵制。此外，港督又同新任的首席按察司贺姆争权。英商都支持贺姆，抵制戴维斯，这个港督只好“辞职”。

另一位任期未满而丢了乌纱帽的港督是第九任的宝云（1883—1885）。1883年底法国军队从越南进攻清军，还要求开放云南边界，爆发了中法战争。清政府醉心求和，不准福建水师出战，并向下级官兵封锁敌情。8月23日下午，法舰突袭马尾港，30分钟内，福建水师11艘军舰全被击沉。马尾战役惨败，全国震动，人民掀起抗法怒潮。

4 张香港华人报纸声讨了法国的侵略行为，并