

港英政治制度与香港 社会变迁

刘曼容 著



广东优秀哲学社会科学著作出版基金资助项目

广东省出版集团
广东人民出版社

港英政治制度与香港 社会变迁

刘曼容 著



广东优秀哲学社会科学著作出版基金资助项目

广东省出版集团
广东人民出版社
· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

港英政治制度与香港社会变迁/刘曼容著. —广州: 广东人民出版社, 2009. 6

广东优秀哲学社会科学著作出版基金资助项目

ISBN 978-7-218-05990-7

I. 港… II. 刘… III. ①政治制度—研究—香港特别行政区②社会变迁—研究—香港特别行政区
IV. D676. 589 K296. 58

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 176110 号

出 版 人	金炳亮
责任编辑	黎捷
封面设计	张力平
责任技编	周杰
出版发行	广东人民出版社
印 刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	29.5
插 页	2
字 数	354 千
版 次	2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-218-05990-7
定 价	60.00 元

如果发现印装质量问题,影响阅读,请与出版社(020-83795749)联系调换。

【出版社网址: <http://www.gdpph.com> 电子邮箱: sales@gdpph.com

图书营销中心: 020-34075206 83790604 83781020】

广东优秀哲学社会科学著作出版基金管理委员会

主任：林 雄

副主任：蒋 斌 朱仲南 黄尚立

委员（以姓氏笔画为序）：

王桂科 韦文忠 田 丰 许建国 杜新山

李夏铭 杨以凯 金炳亮 郑广宁 梁桂全

广东优秀哲学社会科学著作出版基金评审委员会

主任：蒋 斌

副主任：梁桂全 田 丰 蒋述卓 陈春声 王国健

委员（以姓氏笔画为序）：

丁晋清 王仲兴 王利文 叶汝贤 刘少波

杜新山 李恒瑞 李夏铭 李新家 陈长琦

陈鸿宇 陆家骝 邱 捷 林有能 罗必良

金炳亮 郑 毅 唐钰明 扈中平 蓝海林

蔡 禾 廖小健

目 录

绪言	1
一、学术史回顾	1
二、本课题的结构和内容	3
三、本课题的研究主旨	9

总 论

第一章 社会变迁中港英政治制度的 历史演变	17
一、开埠时期：港英政治制度的建立 和形成（1841—1898）	18
二、转口港时期：港英政治制度的发展 （1898—1941）	24
三、工业化与经济腾飞时期：港英政治 制度的巩固（1945—1985）	28
四、过渡时期：港英政治制度的 剧变与终结（1985—1997）	36
第二章 “主权在英”：英国殖民统治 香港的最高原则	47
一、三个敕令：把“主权在英”的 最高原则“合法化”	48

二、三个宪制性法律：把“主权在英” 的最高原则宪制化	52
三、直辖管治：把“主权在英”的 最高原则治权化	57
四、从侵占到放弃：英国对香港 主权问题的立场演变	63
第三章 直辖“殖民地”：英国统治 香港的政制模式	66
一、直辖“殖民地”的政制模式	67
二、总督专权、“委任议局”的 管治模式	70
三、港英政府的系统结构	75
第四章 行政主导：英国管治 香港的政治体制特点	78
一、高效管治：实行行政主导的 历史缘由	79
二、港督集权：实行行政主导的 核心	85
三、驾馭两局：实行行政主导的 主要内容	88
第五章 利用与吻合：港英政制 借助香港华人文化传统	101
一、消融冲突：借助香港华人 文化传统的必然因素	102
二、“化腐朽为神奇”：充分利用 与吻合香港华人文化传统	107

三、“为我所用”：利用与吻合的 价值取向	113
-------------------------------	-----

第六章 从禁止到超速：英国对 香港“民主发展” 政策的历史演变	119
一、禁止时期：英国压制禁止香港 的“民主发展”（1841—1981）	119
二、超速时期：英国催生超速香港 的“民主发展”（1982—1997）	135
三、“禁止”与“超速”相悖现象 的分析	139

分 论

第七章 保障与制约：英国管治 香港的港督制度	151
一、稳而少变：港督制度的历史 进程	152
二、高度集权：英国对港督职权的 保障	156
三、系统控制：英国对港督职权的 制约	164
四、有位敢为：港督职能的 实践运作	171
第八章 决策咨询：行政局制度	178
一、议员成分从单一走向多元化： 行政局的历史演进	179

二、是决策咨询机构而非等同“内阁”： 行政局的职能与运作机制	181
三、共识与协调：行政局制度的作用	190
第九章 立法咨询：立法局制度	192
一、从委任制走向代议制：立法局的 历史演变	193
二、是立法咨询机构而非类似“国会”： 立法局的职能与运作机制	199
三、“锤炼”与弥补：立法局制度的 作用	213
第十章 权力中枢：行政制度 (布政司署)	219
一、因应而变：行政制度的历史 发展	220
二、科层官僚制：布政司署行政机关 的组织与运作	226
三、控制与延伸：地区行政系统	236
四、卸载与掌舵：非政府部门 公务机构	244
五、张网与吸纳：政府咨询委员会	253
六、寓政治于行政之中： 行政制度的特点	260
第十一章 厉行法治：司法制度	265
一、移植与完善：司法制度的 历史演进	265
二、门类齐全：司法组织系统	270

三、凸显独立与公正：司法运作 的主要原则	280
四、“法律至上”：司法制度 的特点	285
第十二章 以权制权：行政监察制度 (廉政公署)	292
一、并非坦途：廉政公署的建立 与巩固	293
二、“三管齐下”：廉政公署的组织 与运作机制	297
三、多维遏腐：行政监察制度的特点	306
第十三章 为政在人：公务员制度	315
一、调整与改革：公务员制度的 历史演进	315
二、职位分类：公务员的系统结构	318
三、管理、更新与激励：公务员制度 的运作机制	327
四、同中有异：相较于西方公务员 制度的特点	344
第十四章 并非地方政府：区域 咨询制度 (市政局、 区域市政局、区议会、 乡议会)	350
一、性质：市政局、区域市政局、 区议会、乡议会是区域咨询机 构并非地方政府	351

二、市政局的历史演变	357
三、区域市政局的历史沿革	361
四、区议会的历史进程	364
五、乡议局的历史发展	367
六、问题：香港为何区域政府阙如 而区域咨询制度交错并立	374

余 论

第十五章 交相互动：港英政制演变

与社会变迁的合力因素

一、政制演变与华人的抗争自强	382
二、政制演变与英国的关系	385
三、政制演变与中国的关系	387
四、政制演变与香港社会经济 的发展	389
五、政制演变与香港前途地位 的变化	392

第十六章 双重属性：港英政治

制度的性质分析

一、具有殖民主义主体性质	395
二、具有资本主义的先进成分	402
三、双重属性融合于社会管理 职能之中	403

第十七章 双重作用：港英政治

制度的历史地位

一、香港是世界殖民主义统治史上 的一个特殊个案	408
----------------------------------	-----

二、充当了促进香港资本主义发展的不自觉地工具	415
三、综合因素的结果：英国管治期间的香港繁荣现象	421
第十八章 扬弃与借鉴：港英政治制度对回归后香港社会的影响	427
一、有利于香港繁荣的资本主义先进成分予以保留	428
二、有助于香港稳定的行政主导体制优点予以吸收	430
三、有损于中国恢复行使主权的殖民制度予以废除	440
四、九七回归：香港重大的历史转折	443
附录 征引及参考书目举要	446
后记	460

图表目录

- 图 1—1 香港代议政制启动图示 43
- 表 3—1 英国直辖殖民地管治
模式 71
- 图 3—1 港英政府系统结构简图 76
- 表 7—1 香港总督年表 152
- 图 7—1 港督职权保障图示 163
- 图 7—2 港督职权制约图示 170
- 图 7—3 港督职能运作图示 173
- 图 8—1 行政局构成图示 187
- 图 9—1 立法局构成图示 193
- 表 9—1 委任制时期立法局议员
变化表 (1843—1982) 194
- 表 9—2 代议制时期立法局议员
变化表 (1985—1997) 198
- 图 9—2 香港立法程序简图 207
- 图 10—1 港英政府行政机
关——布政司署结构图
(以 1985 年为例) 228
- 图 10—2 港英政府地区行政系统图 237
- 图 11—1 香港法院系统及上诉程序
简图 (以 1985 年为例) 271
- 图 12—1 廉政公署组织结构简图 298

表 13-1	香港公务员各类薪级表 (以 1984 年为例)	319
表 14-1	第二次世界大战后市政局 议员变化表 (1946—1997)	359
表 14-2	区域市政局议员变化表 (1986—1997)	363
表 14-3	区议会议员变化表 (1982—1997)	366
图 14-1	新界乡议局组织结构图	372
表 14-4	新界乡议局历届主席名表	373
表 15-1	立法局非官守议员籍贯 分类表	390
表 16-1	政府高级官员中本地与 外籍官员比例表	398

绪 言

一、学术史回顾

关于港英政府政治制度（以下简称：港英政治制度）课题的研究，最早只能散见于 19 世纪末叶后西方人（主要是英国人）所写的一些香港史论著或与香港有关的其他专题性论著。直到 20 世纪 60 年代，才开始出现论述港英政府的专题性著作。比较系统完整论述这一课题的专著，最早的一本是 1964 年香港大学出版的恩德科特著的《香港政府与人民（1841—1962）》，另外一本是 1975 年牛津大学出版的迈因纳斯著的《香港的政府与政治》。前者侧重于港英政治制度的纵向（即从历史学的角度）的论述，对行政局、立法局、市政局以及行政机关等方面的演变和发展作了详尽的叙述；后者侧重于对港英政治制度的横断面（即从社会学、政治学的角度）剖析，对港英政府的组织结构及其运作，以及港英政府与中国、英国和香港社会经济背景的关系等方面，作了深入细致的考察。这两本著作在学术界颇具影响，其史料甚为丰富，采用了港英政府和英国政府的大量文件、书信等档案文献资料，具有重要参考价值。但因语言障碍和其他原因，作者很少利用中文资料。书中有些地方，难免存有殖民主义偏见。

香港华人学者和中国内地学者，在过去很长一段时间内比较注重香港历史、香港文化和经济等方面的研究，并取得了较大的成就，但是鲜有香港政治方面的论著，更不用说深入港英政治制度这个比较敏感的领域。只是到了20世纪80年代初期，即中英关于香港问题的谈判开始以后，香港华人学者和中国内地学者对香港政治包括港英政治制度方面的研究才逐渐被重视，出现了一些涉及港英政治制度方面的研究成果。对港英政治制度历史的某一时段或短时段的透视，主要代表作有：吴伦霓霞的论文《第二次世界大战前的香港政制》，王赓武主编的《民主搁置：英国、中国与香港宪制改革的企图（1945—1952）》，李昌道、龚晓航的《香港政制与法制》等著作。在港英政治制度的某个侧面或某个问题的研究方面，主要有刘兆佳的《香港社会与政治》、《过渡期香港政治》和李明堃的《变迁中的香港政治和社会》等著作，以及金耀基的《行政吸纳政治：香港的政治模式》和雷竞旋的《香港的中央政制及其特质》等论文。在港英政治制度的某个子项制度的研究方面，主要有夏书章的《香港行政管理》、董立坤的《香港法的理论与实践》、聂振光的《香港公务员制度概述》等著作。与此同时，还出现了一些系统论述香港问题——其中包含有港英政治制度的重要内容的学术著作。杨奇主编的《香港概论》（下卷），就有“香港的政治制度”、“行政系统和公务员制度”、“法律和司法制度”的内容；余绳武等主编的《十九世纪的香港》、《二十世纪的香港》，就有“港英政法体制”、“二十世纪香港政制”的内容；肖蔚云主编的《一国两制与香港特别行政区基本法》，就有把港英政治制度作为背景分析的内容。这些从不同侧面、不同角度对港英政治制度的研究成果，为这一课题的进一步研究奠定了基础。

在香港回归前后之际，出现了一些对港英政治制度进行系统研究的成果，代表作主要有：徐克恩的《香港：独

特的政制架构》(1994年版)、王薇的《香港政治体制比较》(1997年版),刘曼容的《港英政府政治制度论(1841—1985)》(1998年繁体字版,2001年简体字版)、李昌道的《香港政治体制研究》(1999年版)等著作。这些著作注重从政治制度本身的层面进行研究,例如,对包括总督制度、决策咨询制度、立法咨询制度、行政制度、司法制度、行政监察制度、文官制度、区域咨询制度、军警制度等各个子项制度在内的组织结构进行论述。

但是,迄今为止这一课题的研究还明显地存在着一些局限性:一是这些论著基本上处于对港英政治制度的某一时段、某个侧面或横断面的论述,或是对港英政治制度系统的某些子项制度进行研究,至今还尚未见有对1841—1997年港英政治制度的整个历史进行系统完整考察的学术著作。二是这些论著较少从港英政治制度包括各个子项制度机制的运作状况进行研究,缺乏从港英政治制度史与香港社会变迁的互动关系的角度进行探讨。三是西方学者(主要是英国人)所写的有关著作又难免存有或多或少的殖民主义偏见。因此,对1841—1997年的港英政治制度的整个历史及其与香港社会变迁的互动关系予以客观的系统研究,不仅具有其重要的学术价值,而且也是十分必要的。

二、本课题的结构和内容

本课题的结构和内容如下:

第一章 社会变迁中港英政治制度的历史演变。英国统治香港长达一个半世纪^①,香港社会发生了巨大的社会变

^① 在此期间,其中1941年12月至1945年8月为日本殖民统治时期。

迁，经历了开埠时期、转口港时期、工业化与经济腾飞时期、过渡时期。与此相对应，港英政治制度也经过了一个半世纪的漫长历程，度过了自己的建立形成期、发展期、巩固期、剧变与终结期这四个时期。那么，港英政治制度是如何随社会变迁而变化的呢？又是如何因时而变不断扩大其职能适应性的呢？这就是本章力图回答并予以论述的问题。

第二章 “主权在英”：英国殖民统治香港的最高原则。英国管治香港期间，非法侵占了中国对香港的主权，确立了“主权在英”的殖民统治香港的最高原则，并把“主权在英”的最高原则“合法化”、宪制化、治权化，即：通过英皇颁布的三个敕令，把“主权在英”的最高原则“合法化”；通过三个宪制性法律，把“主权在英”的最高原则宪制化；通过直辖管治，把“主权在英”的最高原则治权化。另外，本章还论述了英国对香港主权问题从侵占到放弃的立场演变。

第三章 直辖“殖民地”：英国统治香港的政制模式。英国侵占香港后，确立了直辖“殖民地”统治的政制模式。即言之，香港不是一个国家，香港不是一个独立的政治实体，而是英国政府管治的一个直辖“殖民地”。故此，港英政府是以执行英国制定的宪制性法律——《英皇制诰》、《皇室训令》以及各种指令来处理香港政制问题的，而不是采用政党制、普选制、议会组阁制等办法。本章论述了如下问题：英国统治香港的直辖“殖民地”政制模式的性质特征；总督专权、“委任议局”的管治模式；港英政府的系统结构。

第四章 行政主导：英国管治香港的政治体制特点。政治是国家意志或政策的表达，行政是国家意志或政策的执行。港英政府通过行政主导的政治体制模式，执行并实现了英国把香港作为直辖“殖民地”进行高效管治的政治