

殖民管治香港的要義

——評《管治香港》

● 嚴 飛

《管治香港》一書的作者李彭廣長期專注於香港政治制度和政黨決策方向的研究。為了精確地把握英國對香港殖民地管治的精髓，他查閱了大批港英政府逐步解封的機密檔案，以期揭開香港殖民期間很多不為人知的管治動因、策略與政治底細。



李彭廣：《管治香港：英國解密檔案的啟示》（香港：牛津大學出版社，2012）。

在香港主流社會中，至少存在着三種「殖民觀」。第一種是「罪疚觀」，認為英國的殖民統治是一重枷鎖，不僅奴化了香港人的本土精神，扭曲了香港人對國族身份的認

同，也在經濟層面上榨取了香港的物質資源。持此心態的人，主張愛國主義式的救贖，憤恨西方文化的侵襲。第二種是「歌頌觀」，認為香港繁榮穩定的國際化地位，得益於英國殖民統治時期所確立的種種制度性遺傳，港英政府實施的各種德政與文明，為香港創造了一個童話般的美麗新世界。這種觀點，不僅僅在香港回歸之後的頭幾年，由於特區政府種種政策上的失誤而被渲染，讓很多香港人都曾一度陷入到緬懷殖民統治的黃金歲月之中，而且最近一段時間，一些香港人更是在「城邦自治運動」的口號下，在遊行中高舉殖民時期的香港旗，以表達對現今政府管治的不滿和失落之情^①。第三種是「中立觀」，即嘗試在上述兩種極端中尋找批判性的反思，既不一味強調英國殖民統治的侵略色彩，也不盲目推崇和美化殖民統治所帶來的種種善治，而是正視歷史，在肯定英國殖民政權管治智慧的同時，又理性地追溯各項殖民政策背後的權術與目的。

《管治香港：英國解密檔案的啟示》(以下簡稱《管治香港》，引用只註頁碼)這本書，就是上述第三種觀點的代表。作者李彭廣是香港嶺南大學公共管治研究部主任，作為一名本土的政治學者，長期專注於香港政治制度和政黨決策方向的研究。為了精確地把握英國對香港殖民地管治的精髓，他多次奔赴倫敦，查閱了大批逐步解封的港英政府機密檔案，如諭令、備忘、英國殖民地部(Colonial Office)和英國外交及聯邦事務部(Foreign and Commonwealth Office)的通信等，以期揭開香港殖民國間很多不為人知的管治動因、策略與政治底細。

一 兩種殖民管治

一般而言，在殖民地管治上，英國與歐洲大陸國家採取了截然相反的殖民系統和政策。歐洲大陸如法國等國家在開拓殖民地的運動中，一般希望能永久駐扎在當地，甚至把殖民地列入國家的海外省，因此在統治時期，往往較多採取暴力和高壓措施^②。而歷史的進程已經證明，壓迫式的殖民管治並不可行，當地人民的反抗情緒會伴隨着高壓政策而愈發激烈，進而演化成推翻殖民政府的革命。

而英國殖民政策則完全不同，它的精髓在於強調有效的管治權術和政策謀略，而非實施填鴨式的思想教育或者暴力鎮壓。英國政府同時亦深信，會在一個適當的時間以一種適當的方式將殖民地交還當地人管理。由此，英國政府以一種「過客」的心態來管理海外領地：在

政治和法律領域，盡可能完整地移植英國本土政治體制和法律體系到殖民地，按照英國政府自身的模式和架構來設計和建立各殖民地政府，同時選擇與殖民地的政黨合作，開放政府，以確保能夠用最少的官員達到最有效率的管治；在經濟和社會領域，則注重推行各種福利措施來降低殖民地人民發生暴動的可能性，維持殖民地的穩定，並扶持英資財團的勢力，最大限度地掠奪殖民地資源。

具體到香港這個地方，至1950年代，英國的管治雖已實施一百多年，但香港仍只能依賴少量轉口貿易生存，產業結構單一化，沒有像樣的現代大工業。1950年，香港的本地生產總值只有31.5億港元，人均收入1,400港元，按當時的匯率折算不到250美元^③，其經濟發展水平在許多方面還比不上廣州、上海，更難與歐美的大都市相提並論。在某些西方學者看來，香港直至1950年代，還是一個窮酸破敗的貧民城市^④。

二 麥理浩的改革

香港經濟發展遲緩的情況，一直持續到1970年代才得以改變。1967年，在左派親中人士領導之下，香港爆發了歷史上規模最大的一場反對殖民統治的社會暴動——「六七暴動」。與此同時，由於深受國際革命浪潮的影響，民族主義、反殖意識在香港強烈抬頭，1971年的保釣運動與1975年的愛國反霸運動均促使這一時期的香港知識份子主動展開自我與他者的反思，試圖從理論層面對社會動蕩給出解答。在這樣

英國殖民政策的精髓在於強調有效的管治權術和政策謀略，而非實施填鴨式的思想教育或者暴力鎮壓。英國政府同時亦深信，會在一個適當的時間以一種適當的方式將殖民地交還當地人管理。

麥理浩來港的主要任務，是在最短時間內建設香港，將香港快速發展成為亞太區的模範城市，從而凝聚香港人對殖民政府的認受度，為未來香港主權之易手創造出對英國有利的談判資本。

的背景之下，港英政府也開始逐步改變管治策略，注重地方社區建設，並採取各種改善民生、提高人民權利的措施，積極消弭與香港民眾的距離，着力培養香港人安居樂業的本位意識。在第二十五任香港總督麥理浩 (Sir Murray MacLehose) 的帶領之下，殖民政府先後創立了廉政公署整治官員貪污，設立勞工署調解勞資糾紛，制訂解僱補償等勞工保護法例，同時啟動長期建公屋和「居者有其屋」計劃，以及實施九年制免費基礎教育，興建地下鐵路和實行政制改革，從而打下了香港1970至80年代經濟高速增長的基礎，亦孕育出香港人自覺的本土身份意識，麥理浩時代可謂是香港騰飛的關鍵時期。

上述種種社會福利改革和建設，過去一直被學界看作為了撫平「六七暴動」所帶來的傷痛，以及為香港經濟創造進一步發展的條件^⑤，也因此常常被今日懷念麥理浩管治的香港人稱頌為善治的代表。這一時期也在香港人的心目中被視為香港經濟起飛與文化啟蒙的黃金歲月，被深深植入了一層神話的色彩：「對任何一種社會背景的人士來說，都會有他心目中的一個『七十年代香港』故事。」^⑥例如香港文化人陳冠中在回顧自己於1970年代中期創辦《號外》雜誌的經歷時就曾指出，在港英政府的政策推動之下，社會風氣開放，藝文活動此起彼伏，「1971年到1981年是香港文化脫胎換骨的時期」^⑦。

然而，《管治香港》一書作者李彭廣從英國解密的檔案中卻發現，隱藏於殖民政府銳意進取的社會改

革與進步背後的，其實是英國一種精明的戰略部署，真正目的是為英國政府創造與中國政府談判香港前途的籌碼。換言之，英國政府計劃在短時間內盡量提升香港各方面的發展和香港人的生活水平，以大幅拋離中國內地，以此突出香港社會和制度的優勢，從而影響中國政府在處理香港問題時的態度和政策（頁62）。這種安排既能成功凝聚香港各階層的力量，同時也可以為英國創造出與中國討價還價的戰略目標，布局可說是十分高明（頁21）。

李彭廣進一步指出，麥理浩的改革計劃，其實早在其履新之前一年，就已經在外交及聯邦事務部的要求下開始着手進行研究，並草擬出一份治港大綱（“Guidelines for Governor Designate of Hong Kong”），作為總督和英國政府對治港政策的基本共識。在麥理浩看來，必須在「關鍵時刻」到來之前就開始啟動推動社會改良的進程，設計出能夠增強本地市民對殖民地政府信心的政策，「如果中國的香港政策維持不變，成功操作上述政策將會為英國取得數年的發展時間和改善英國的談判位置。」（頁62）由此可以看出，麥督來港的主要任務，並不是化解「六七暴動」所呈現的社會危機，而是基於英國外交政治的考慮，目的十分明確地按照中長期戰略部署進行社會規劃，在最短時間內建設香港，將香港快速發展成為亞太區的模範城市，從而凝聚香港人對殖民政府的認受度，為未來香港主權之易手創造出對英國有利的談判資本。

港英政府的政治算計，從一定意義上看無疑是成功的。香港經濟

在1970至80年代的成功轉型與騰飛，讓香港迅速發展成為一個舉世矚目的國際大都會，香港人過往在「借來的時間、借來的地方」討生活的難民心態也隨之發生了重大的轉變，對本土社會的歸屬感漸次增強，進而發展成為一種身份的認同。同時，因為社會的安定繁榮和經濟的穩步向上，香港人也因此滋生出一種意氣風發的優越感，尤其在相對貧窮落後的內地人面前，這種優越感得到了成倍放大。「表叔」、「阿燦」等嘲笑性用語^⑧，構成了這一時期香港人對內地人的集體印象與認識。香港人相對於內地人的身份差異在一定程度上加深了港人對內地的偏見與歧見，擴大了中港兩地之間的文化價值疏離與社會制度差異。

三 香港的管治團隊

在香港大學創辦人、第十四任總督盧押爵士(Lord Frederick D. Lugard)的倡議下，在經濟上，英國開始在香港奉行「間接管治」政策(indirect rule)^⑨，即殖民地政府輸出經濟利益(例如土地)予本地有名望的工商巨賈，以換取他們與政府合作，協助管理香港。而在政治上，麥理浩則提出了有限度的政制改革，開放部分政治權力予香港人，擢升具資歷、經驗和本地華人至政府部門的高層職位，以加強香港人對殖民政權和本土化發展的認同，否則「香港公務員的效率、士氣和忠誠便會受到莫大影響」(頁29)。

港英政府早期曾實施赤裸裸的種族歧視政策，英國人幾乎佔據政府部門所有的高級職位。佔人口絕大多數的香港華人，在政治上則處於完全無權的地位。華人不許涉足高級酒店和私人會所，有些法例甚至規定，華人無通行證晚間不准出門，不得舉行或參加公共集會。1888年，港英政府頒布了《歐洲人住宅區保留條例》(*European District Preservation Ordinance*)，明確規定華人不許涉足歐式風格的社區和建築場所。1904年，港英政府更進一步頒布了《山頂區保留條例》(*Peak Preservation Ordinance*)，禁止華人在山頂一帶的洋人住宅區度宿。在這些歧視性政策下，香港的華人不僅無法在政治領域獲取權力，甚至在日常的社會生活領域也長期處於低人一等的地位^⑩。

在麥理浩的推動下，高級公務員本地化的進程開始加快。1950年代，香港總共有47名政務官，但其中只有1位是華裔政務官(頁3)；1966年，在146個政府高層職位中(包括司法部門)，只有24個職位是由本地人士擔任(頁154)。根據另一份資料顯示，發展到1977年，在政務官所謂首長級的337名官員中，本港人士已經佔到42.1%，共142人；到了1981年，本地擔任高級政務官的人數已經增加至258人，增幅達到81%之多^⑪。

但是事實上，對於港英政府來說，政治權力的開放將極度不利於對香港的統治。實行間接管治的目的，僅僅是為了避免暴動，從而為殖民管治和政府施政取得有限但必須的制度性支持，因此也沒有必要

對於港英政府來說，政治權力的開放將極度不利於對香港的統治。實行間接管治的目的，僅僅是為了避免暴動，從而為殖民管治和政府施政取得有限但必須的制度性支持。

雖然總督握有殖民地管治的最終決策權，但是香港的殖民管治團隊在「前台」也無法完全依靠自己施行有效治理，還需要「幕後」的參謀和情報系統進行支援和協助，以提供政策的參考和建議。

花費時間和精力去培養本地華人高級政治精英。在英國政府看來，港府部分重要職位，基於英國國家安全考慮，仍需要由英人執掌。合資格的本地華人若需晉升至首長級官員或部門主管等高層職位時，必須接受港英政府的「保安審查」(positive vetting)。如若無法通過「保安審查」，有關官員則會被調任至不涉敏感資料的政府崗位(頁29-30)。

在一份1974年由當時的香港輔政司(1976年改稱布政司)羅弼時(Sir Denys Roberts)送交給外交及聯邦事務部的機密信件中，羅詳盡討論了香港官僚體系的國家安全問題。羅認為，伴隨着政府官員本土化加深的趨勢，華人將不可避免地逐步攀上政府高層官位，並大範圍接觸到政府的核心檔案。為了保障國家安全，羅建議將現有的高級官員職位分為兩部分，甲部包括總督、輔政司、保安司、政治部處長等核心管治團隊，必須由英人出任，且大都需來自英國殖民地公務員隊伍的政務體系之中；乙部包括律政司、公務員事務司、財政司、副警務處長等，雖然不一定必須由英人出任，但都應該(should)和應當(ought)由英人出任才合適。如果有華人官員出任這些高級職位，那麼部分涉及到高級機密的檔案將會提高閱讀權限，以避免華人官員接觸(頁29-31)。

本土華人官員直到1984年《中英聯合聲明》簽署後才陸續獲晉升至屬於管治核心的職位，如警務處長李君夏(1989年12月)、布政司陳方安生(1993年11月)、保安司黎慶寧(1995年2月)、財政司曾蔭權

(1995年9月)。政治部處長和掌管法律的律政司則仍然由英國官員擔任。政治部處長因為負責督管情報系統，其使命在政治部1995年解散時才宣告結束；而律政司作為港英政府首席法律官員，由於其直接向總督負責的重要性，因此是香港主權移交前唯一仍然由非華人擔任的司級公務員，直至1997年7月1日香港回歸前一日才卸任(頁7)。

四 英國殖民管治的研究基礎

雖然總督握有殖民地管治的最終決策權，但是香港的殖民管治團隊在「前台」也無法完全依靠自己便可以施行有效治理，還需要「幕後」的參謀和情報系統進行支援和協助，以提供政策的參考和建議、情報的收集和分析，以及政策知識的創作與應用(頁2)。

英國的殖民管治有兩個重要信條，其一是承認自身「對殖民地的認識有很大的落差」，其二是「知識是任何穩當發展的唯一堅實基礎」(頁117-18)。在英國看來，如果對殖民地的情況掌握不充分，就會帶來施政失誤的管治危機。為此，英國專門建立了一套完整的殖民地研究體系，由英國本土大學的研究機構、本土社會的各式智庫組織，以及特別聘請的研究員和科學家共同組成(由於英國掌控的殖民地數量眾多又差異顯著，因此為了有效運用資源和發揮規模效應，英國政府將研究機構主要設立在英國本土)，編制及經費均十分龐大。這三個環

節相互補充，又層層相扣，疊加在一起，共同為英國的殖民地政府提供可信賴的科學研究，以供決策和制訂管治策略之用。

第二次世界大戰前夕，英國政府制訂了《1940年殖民地發展和福利法》(*Colonial Development and Welfare Act, 1940*)，提出了有系統地發展殖民地的目標。該法例特別設立了專項研究經費來研究殖民地的發展。在1946至1956年的十年間，關於殖民地研究的經費預算是1,300萬英鎊，實際總開支為1,036萬英鎊(頁112-13)。投入到香港的研究，保守估計，大約每年維持在60萬英鎊，相當於1,000萬港幣^②。按照當年的購買力計算，這是一筆十分驚人的經費投入。一個典型的例子就是香港二戰後的城市總體規劃，即是在該法案的專項撥款下，邀請曾主持1944年「大倫敦規劃」(Greater London Plan)的城市規劃師艾伯克隆比(Patrick Abercrombie)到香港擬備一份城市發展計劃。1947年，香港工務司署甚至專門成立了一個城市規劃部門——城市設計組進行配合。1948年，艾氏出版了《香港初步城市規劃報告》(*Hong Kong: Preliminary Planning Report*)，為香港提出了第一份戰略性的城市規劃管理和發展報告。該報告中的部分提議，如填海造地和新市鎮建設，雖沒有立刻被當時的港英政府所採納，但在隨後五十多年的香港城市發展過程中也陸續得到實施，可謂影響遠大，意義深遠^③。

在充裕的研究經費保障下，英國政府於1942年專門設立了殖民地研究委員會(Colonial Research Committee)、於1945年成立了由一名

助理常務次官負責的研究處(Research Department)，並於1949年在殖民地公務員系統內創設研究人員職系(Colonial Research Service)，提供優厚的薪酬待遇和晉升機會，以促使研究人員能夠專注地進行殖民地方面的研究工作。為了鼓勵更多優秀的年輕人才加入，殖民地部還設立了研究獎學金，資助研究員親臨殖民地進行實地田野調查(頁115-17)。在1955年初，受聘從事專項研究的研究人員共有452名(頁117)；1979年，研究處正在擬備的研究報告中，有關亞洲地區的就有17份，其中10份與中國有關(頁123)。

英國和殖民地的情報體系也是連成一線的，一般由各個殖民地本地的情報機構把收集到的情報資訊匯集到倫敦，殖民地亦分享到英國情報機構收集的其他情報。這個情報系統由三個層次的組織所構成：設在殖民地的情報組織(如政治部)和本地情報委員會、設在區域內的聯合情報委員會，以及設在倫敦的聯合情報委員會。總督要向殖民地大臣定期提交本地的情報報告，檢視當下如政治、安全、軍事和經濟方面的情況，並對未來的發展趨勢做出評估(頁11)。

英國和殖民地的情報體系是連成一線的。總督要向殖民地大臣定期提交本地的情報報告，檢視當下如政治、安全、軍事和經濟方面的情況，並對未來的發展趨勢做出評估。

五 回歸後管治困局的 根由

作者在全書的開頭曾尖銳地提出：「回歸前被讚譽的公務員隊伍，為何回歸後不久便被認為表現差強人意呢？一直在英治期間被視為治港骨幹的政務官員，為何回歸後的執政表現未如理想呢？」(頁1)對於

回歸後本土華人官員雖然在行政職務上填補了英籍高官的位置，但從政策執行者轉變為政策設計者的過程中卻缺乏足夠的政治領袖氣質，難以在政治領域內獨當一面，自然會目光短窄、墨守成規。

這一問題，作者並沒有直接正面地回答，但答案其實已經在前述的種種分析中顯現：英國殖民管治的最大特點，就是信賴英國政府派駐殖民地的官員，尤其是其核心管治團隊和政府高層人員，更是由英國政府直接派遣和調配。在香港，這些外來政務官帶來了更為廣闊的視野和多樣化的殖民地治理經驗，對改善政府工作做出了貢獻，但是本地華人官員卻鮮有機會得到政治實務工作上的淬煉。港英政府雖然也不斷地提高本地的社會和經濟精英在政府內的比重，聘請他們擔任殖民地政治建制的職位，但這種「行政吸納政治」(administrative absorption of politics)^⑭只是為了稀釋殖民地的政治原罪，而被吸納的社會精英則被視為「社會代表」去輻射更廣大的普通民眾。由於殖民地政府是外來政權，先天缺乏當地人民的認受性，因此任何殖民地管治都是帶有政治原罪的。

正是因為這個政治原罪的前提存在，因此在不改變英國主政的格局下，增加本地被治精英的參與和認同便成為了穩定殖民政權的重中之重(當然，愈能吸納社會上不同階層和利益團體的代表，就愈能爭取最大可能的制度性支持)。在這樣的政治背景之下，被提拔的本地華人高級公務員始終是執行政策的技術官僚，儘管常年在香港工作，但缺乏宏觀政策的視野和遠見，管治意志也大大依託於外來政務官。在英治時期，這樣的政治運作(英籍官員主導決策，本地官員負責執行)尚可以運轉正常。但是當回歸後英國派駐的管治班底集體撤離香港，香港的管治系統便不可避免地出現

了斷層。本土華人官員雖然在行政職務上填補了英籍高官的位置，但從政策執行者轉變為政策設計者的過程中卻缺乏足夠的政治領袖氣質，難以在政治領域內獨當一面，常常以「我會做好這份工」的打工仔心態去處理政治戰略問題，自然會目光短窄、墨守成規。

另一方面，英國十分重視殖民地管治在幕後的政策參謀和基礎研究，大量輔助性的智囊機構擔負起了為殖民地的管治和決策提供支援的責任。回歸後，香港本土並未有建立起系統的智庫網絡，輔助性研究機構出現斷層，難以給政府施政提供足夠的政策建議和參考^⑮。有學者就指出，2002到2007年間，特區政府中央政策組的香港研究經費，一年尚不足1,000萬港幣，而在1940至50年代，殖民地部就已經為香港研究每年投入1,000萬港幣^⑯。在研究型大學裏，有關香港本土的研究也因為難以在國際頂級學術期刊上發表，而無從以顯學的名目出現，繼而導致人人都不願意踏實地從事與本土有關的學術研究。缺乏足夠的基礎性研究工作，當出現政治難題時自然顯得手足無措，不知如何應對。

由此可見，在港英政府統治下，英國人並未把所有的管治精髓傳授給香港本土的華人階層，令他們在九七回歸後不得不獨自面對各種管治困局，並缺乏有效的回應(如新機場大混亂、二十三條立法、禽流感肆虐、西九文化區建設規劃的爭論等)。而這內裏的文章，在殖民政府的官方論述中卻隱去不提。在這層意義上，英國人並未接納香港人作為自己的子民；各種管

治權謀的交叉使用，只是最大化統治效益的諸種手段罷了。這是《管治香港》一書帶給我們的啟示。

註釋

① 關於香港的本土自治運動思潮，一般以香港學者陳雲的《香港城邦論》一書為藍本，認為香港是一個城邦格局。參見陳雲：《香港城邦論：一國兩制，城邦自治，是香港生死攸關之事》（香港：天窗出版社有限公司，2011）。

② Michael Crowder, "Indirect Rule: French and British Style", *Africa: Journal of the International African Institute* 34, no. 3 (1964): 197-205.

③ Catherine R. Schenk, *Hong Kong as an International Financial Centre: Emergence and Development, 1945-65* (London: Routledge, 2001), 4.

④⑩ 參見Steve Tsang, *A Modern History of Hong Kong* (London: I. B. Tauris, 2004), 182; 47-51, 65-66。

⑤ 例如有學者指出，「六七暴動」是香港戰後歷史的分水嶺，顯示出「香港人僅基於對共產統治的恐懼而消極被動地支持港英當局，港英政府在騷亂平息後察覺需要通過改革去舒緩社會矛盾……六七暴動可說是推動殖民地政府推行社會改革的催化劑，或駱駝背上的最後一根稻草」。參見張家偉：《六七暴動：香港戰後歷史的分水嶺》（香港：香港大學出版社，2012），頁9。

⑥ 呂大樂：《那似曾相識的七十年代》（香港：中華書局，2012），頁6。

⑦ 陳冠中：《事後：本土文化誌》（香港：牛津大學出版社，2007），頁xi。

⑧ 「表叔」的說法源自革命樣板戲《紅燈記》，在唱段「都有一顆紅亮的心」中，李鐵梅唱道：「我家

的表叔數不清，沒有大事不登門。」這位「表叔」於是以其「沒有大事不登門」的形象，演變為一種中國大陸外派駐香港中資機構人員的文化符號。「阿燦」比起「表叔」更是家喻戶曉，婦孺皆知。1979年，無線電視連續劇《網中人》在香港熱播，一位剛從大陸來到香港的新移民程燦，在電視裏笑着說：「我係阿燦呀！我準備返鄉下探阿爸阿媽……所以我帶一架樂聲牌電視機返去，全中國各地一樣可以睇。」阿燦在香港的陌生文化與環境中種種不協調甚至滑稽的表現，使「阿燦」成為1980、90年代內地人愚昧、憨厚、封閉、缺乏修養的代名詞。

⑨ 盧押在其著作中總結了他在非洲烏干達的「間接管治」理念：殖民地政府要做到有效管制，就必須與當地的士紳賢達合作，因地制宜、入鄉隨俗、以夷制夷。參見Frederick D. Lugard, *The Dual Mandate in British Tropical Africa* (London: William Blackwood and Sons, 1922), 193-96。

⑪ 陳冠中：〈香港的成長與煩惱〉，《南方週末》，2007年6月20日。

⑫⑬ 陳雲：〈為何香港難治〉，《明報》，2012年8月12日。

⑭ 李百浩、鄒涵：〈艾伯克隆比與香港戰後城市規劃〉，《城市規劃學刊》，2012年第1期，頁108-13。

⑮ 「行政吸納政治」意指將華人中的精英吸納進政府決策體系內部，從而實現精英之間的整合。參見Ambrose Yeo-chi King, "Administrative Absorption of Politics in Hong Kong: Emphasis on the Grass Roots Level", *Asian Survey* 15, no. 5 (1975): 422-39。

⑯ 一個弔詭的命題是，回歸後中央政府如果給予特區政府政策建議，則都會被視為干預香港內政，破壞「港人治港」的精神。

嚴 飛 牛津大學社會學系博士
候選人