

評論 | 香港28年（上）：從九七前到中港融合，全球化中積累的管治危機

回顧的重點不在於緬懷一去不返的日子，而是通過回溯香港管治模式的構成，思索行動空間。



1997 6 30

Richard Baker/In Pictures via Getty Images

本專題分上下兩文，下篇將於7.1刊發，總結主權移交後五任特首的管治與相對應的社會抗爭。

隨著香港反對派政黨中所剩無幾的、多年來堅持抗爭路線的政黨，社會民主連線（社民連），在今年七一之前受壓解散，2025年，香港特別行政區成立進入第28年。

香港角色早已歷經轉變。

自二戰後，受人口增加、經濟轉型、主權移交等歷史階段影響，香港政府的管治模式一步一壘，演變成今日所見。本專題希望探討「香港管治模式」如何由殖民時期得以確立、形成一個獨立運作的政府架構，並在香港主權移交後成為管治的基礎；又如何在經歷28年管治後，日漸偏離最初的想像。

此間不吝殖民政府與中共政府的政治考慮，亦與全球化和新自由主義的發展密切相關。

在「香港管治模式」形成的階段，不同的社會組織亦紛紛成立，通過監察政府和倡議來推動社會的變革，使得香港慢慢成為了一個相對成熟的公民社會。而「香港管治模式」亦因亦果，在今日回顧它的確立與變形，尤記為歷史一筆。

值得強調的是，回顧的重點不在於緬懷一去不返的日子，而是通過回溯香港管治模式的構成，了解回歸後的社會興衰，思索行動的空間何在。

「間接管治」，奠基香港模式

“香港的殖民經驗與非洲、印度、緬甸等地不一樣，在成為殖民地之前並沒有一個成形的社會組織，也沒有固有的統治階層。

可以說，香港的發展過程深受全球化進程影響。

自19世紀成為英屬殖民地以來，香港的定位一向都是貿易港口和商業城市。香港與全球不同地區交流密切，是中國與東南亞地區之間經濟和金融發展的重要樞紐。二次世界大戰結束後，美蘇冷戰，



1997 6 29 156
Dunand/ AFP via Getty Images

Union Jack Emmanuel

英國統治者曾經審視政制改革方案：為了在戰後推動重建香港，1946年5月復任港督的楊慕琦（Mark Aitchison Young），曾提出給予香港華人更多政治代表權的政制改革計劃。但是，接替楊慕琦擔任港督的葛量洪（Alexander Grantham），在其1947年至1957年任期間，並沒有推行政制改革計劃——

時值國共內戰，中國政局混亂，數以十萬計的中國難民湧入香港，民生問題比政治改革問題顯得更為迫切；加上英國對於給予本地華人更多自治權的計劃向來有一定保留，擔心香港華人會被民族主義煽動³，因此政制改革計劃最終被擱置。

不過，儘管殖民政府仍然拒絕以選舉的方式來引入華人代表，但為了增加代表性，政府成立了各種諮詢委員會，允許華人精英擔任政府與社會之間的橋樑。通過與這些華人商家和社會精英合作，殖民政府將他們吸納為香港殖民統治結構的一部份。

最終，一個早期的管治階層形成了：他們由英國殖民者和殖民者挑選的商業精英共同組成，是少數人的執政團體；他們制定回應社會變化的政策，以管治這個以華人為主要人口的香港。

這個時期的管治，以確保階層利益、維持社會穩定和維護殖民政府權威為目標。

「積極不干預」，跨商，與尋租機遇

“殖民政府高度控制土地供應，給予個別的富裕階層土地和特權。部分擁有跨國網絡的富裕商人，利用他們與美國的聯繫、人脈和策略，令香港融入美國主導的全球化網絡。

1950年代韓戰期間，聯合國要求成員國對中國實施禁運，香港不能再倚賴與中國的進出口貿易，經濟模式轉為出口導向型的本地工業。不少為躲避國共內戰的企業家南下，其中來自上海的資金和營商經驗，成為戰後香港經濟的動力之一。

可以說，香港取代上海、成為英國在東亞的經濟利益樞紐的定位，是在二戰後確立的。而殖民政府在其中擔任的角色尤其重要。

二戰後英國政府財政大不如前，但仍然提供協助香港戰後重建的援助，使得戰後香港逐漸成為區內製造業中心，經濟發展帶來巨額財政儲備。倫敦於1958年不再審批香港政府財政預算案，給予香港更大的財政自主權，殖民政府更說服倫敦容許香港豁免嚴格的外匯管制⁴。

在1961-1971年出任財政司的郭伯偉（John James Cowperthwaite）確立了殖民政府的「自由放任」（laissez-faire）方針，限制殖民政府干預市場的舉動，放任市場自由發展。到70年代中期，財政司夏鼎基（Charles Philip Haddon-Cave）更提出「積極不干預」（Positive non-interventionism）政策，表明殖民政府只會採取一定程度的行動，為市場的發展創造最有利的條件。

但事實上，全球經濟活動、香港的殖民主義與自由市場的運作有著更密切的關係。

香港號稱自由放任、低稅制經濟體，殖民政府依靠出售土地，而不是稅收作為主要收入來源。香港的土地擁有權在政府手上，政府以批租形式出售土地，給予公眾佔用一段時期。殖民政府高度控制土地供應，通過操縱相關政策，人為製造土地短缺，給予個別的富裕階層土地和特權。

其中，部分擁有跨國網絡的富裕商人（又稱為跨商），利用他們與美國的聯繫、人脈和策略，令香港融入美國主導的全球化網絡，成為跨中美陣營交易的重要一環⁵。



1960 Three Lions/Hulton Archive/Getty Images

自1950年代開始，製造業發展迅速，能源需求大增，來自美國的投資在香港不斷增加，使得美國企業入股香港製造業中小企。比如埃索與中電成立聯營公司，為興建新發電廠提供資金，而港英政府官員亦為中電免去稅務，以便公司擴張。另外，美孚石油作為國際尋租者，在1964-1965年間投資香港的地產項目，興建美孚新邨（1968年落成）——正是跨商積極促成國際尋租者提供資金，港英政府亦樂見其成。

70年代中期以後，歐美等西方先進國家紛紛將勞動密集工序分判到成本較低的地區，香港的製造業得益於這股「去工業化」的潮流，高速增長輕工業，以勞工密集的生產形式製造成衣、電子產品、玩具等貨物，遠銷到美國等西方國家的消費市場。

這種以消費品出口為主導的商業樞紐，不僅令英美聯盟得益，亦令二戰後的中國在經濟層面將香港視為通往外部世界的渠道。1949年共產黨執政之後，中國隔絕於西方資本主義世界三十年，主要依賴蘇聯的物質和技術支援。但是，中港貿易關係卻從沒有停止，中國大陸一直是香港的貿易夥伴。

1971年開始，美國取消對華貿易禁運，香港從中擔任協調中美貿易的角色⁶。中國在1970年代末開始改革開放，依仗的經驗、資源和技術，更有不少來自香港，甚至後來在國內成立經濟特區的政策，都是借鑒香港的制度。

政府利用社會 vs 公民社會的不充分發展

殖民政府通過建立各種渠道的舉措，並非出於建立香港人自主的目標，而是一種管治模式的開端：以各種渠道支援政府在地區的工作。

雖然香港在全球化過程中得益，成為了亞洲區的國際樞紐，但在血汗工廠工作的勞工不見得能夠分享到當中的成果。殖民政府採取自由放任政策，公共服務不足，無視貧富差距、樓價攀升、通貨膨脹、惡劣勞動條件等問題，基層市民生活困苦，社會的不滿情緒日漸累積。



1967

Post Staff Photographer/South China Morning Post via Getty Images

1967年5月6日，新蒲崗人造花廠工業糾紛引發著名的「六七暴動」事件，參與其中的香港親共左派一方面在意識形態和鬥爭方式上受中國文化大革命影響⁷，另一方面則揭露了殖民政府和華人社會之間的對抗和矛盾。有說法指，六七暴動促使殖民政府推行一系列的社會改革⁸。

的確，為了回應1966年及1967年的管治危機，尤其是1966年因天星小輪加價而引發的騷亂，殖民政府成立了第一個獨立調查委員會，分析騷亂成因。調查委員會亦提出建議，促政府培養年青人對香港的歸屬感，以及改善與市民的溝通，避免社會再次陷入紛亂局面。

殖民政府也提交「市區民政主任計劃」予立法會，使得「民政署」在1968年成立，1969年全面推行，爭取市民支持殖民管治。1971年接替戴麟趾（David Trench）繼任總督的麥理浩（Murray MacLehose），進一步推動培養市民對社區的歸屬感，1972年展開的「清潔香港運動」和在1973年成立的撲滅暴力罪行委員會，是其中之二的嘗試。

另外，麥理浩提出「社區建設」（Community Building），政府設立包括民政區委員會、分區委員會、互助委員會的三層架構。由民政處鼓勵成立的分區會和互委會組織群眾，推行清潔和減罪運動。

這些組織取代了原本代表基層與政府溝通的「街坊會」，成為民政處直接揀選和培植自己屬意的社區領袖的場所⁹。

因此，與其說麥理浩時代大刀闊斧的改革是直接回應六七暴動的舉動（畢竟事隔幾年），倒不如說政府推動改革是因應社會環境轉變，並經歷多方博弈。

香港的殖民地社會改革，從來都不是一場由上而下的推動過程。



1977 10 27

4,000

ICAC

Robin Lam Kit/South China Morning Post via Getty Images

以麥理浩推動成立廉政公署為例：1973年，正在接受《防止賄賂條例》¹⁰調查的總警司葛柏夫婦潛逃回英國，民間發起「反貪污、捉葛柏」運動，要求政府正視貪污問題。英國出於法律理由拒絕引渡葛柏，英國的國會議員批評英國政府的不作為。事件促使麥理浩委派「特別調查委員會」，檢討反貪法例的效用及就有關法律提出修訂建議。繼而，殖民政府根據《總督特派廉政專員公署條例》，於1974年成立廉政公署，打擊公共部門及私營部門發生的貪污問題¹¹。

港督並不是社會改革的主要推手，社會的改變和進步是經過社會矛盾爆發、不同團體的抗爭後，才最終通過殖民政府與民間的協商而來。

隨著香港社會發展，針對特定問題的壓力團體紛紛成立。1970年代出現了不少白領勞工運動、及來自中產階級的壓力團體，包括香港教育專業人員協會（1973年成立）、香港護士協會（1977年成立）、香港公務員總工會（1978年成立）等組織。麥理浩曾在1972年提出「十年建屋計劃」，目標是為180萬人提供公共房屋，當時亦有不少團體經常就房屋問題、發展新市鎮引致的遷拆行動（例如大埔元洲仔寮屋區）向政府抗議。

此外，在香港1970至80年代經濟高速增長的時代中，香港土生土長的「嬰兒潮」（baby boomers）一代成長，孕育出與中國大陸不同的本土身份意識。1960年代末由學界發起的「爭取中文成為法定語文運動」（最終《法定語文條例》在1974年生效，中文成為香港的法定語文）、1971年的保釣運動，1975年以「認中關社」為口號的學生運動，都是因反思國族身份而出現的一系列社會運動。

雖然這些社會運動反映了不少人對殖民政府施政不滿，但不論是享受特權的權貴、知識精英和中產人士，還是社會大眾，都沒有對香港的殖民政府管治結構提出太大質疑。壓力團體的倡議很多都是聚焦民生問題，沒有直接挑戰殖民政府的正當性，或香港人政治權利受到限制等問題。



1978 5 14

Marxist Revolutionary League

P. Y.

Tang/South China Morning Post via Getty Images

社會運動是大眾藉著不同議題在公共領域的參與，所創造出的提出異議和抵抗政策的空間，以推動社會改革的可能¹²。另一方面，殖民政府則通過建立各種渠道，促進管治者與被管治者之間的溝通，以加強與地區的社會溝通。

學生運動和壓力團體通過向政府施壓來互動，通過保障不同群體的利益的實踐，造就香港公民社會的發展，使香港逐漸成為一個可以通過談判和協商解決衝突的社會。

要留意的是，殖民政府通過建立各種渠道的舉措，並非出於建立香港人自主的目標，而是一種管治模式的開端：以各種渠道支援政府在地區的工作。

的確，麥理浩推出「社區建設」，使得市民可以參與自己居住社區的建設。但是，殖民政府對於培養出地區領袖充滿戒心，即使1982年區議會成立，社區領袖被委任為區議員或被鼓勵參加選舉，殖民政府依舊避免開放過多的政治權力。

區議會作為基層議會，是地區公眾參與社區建設的途徑，其角色卻停留在協助政府社區施政的諮詢機構上。麥理浩提倡培養「市民自豪感」（civic pride），而不是「公民權」（citizenship）¹³，換言之，生活在香港的人仍然只是「市民」，而非享有政治權利的「公民」。香港人沒有享有全面的選舉權與被選權，公民社會說不上得到了充分發展。

回看歷史或會認為香港公民社會自1970年代開始逐步發展，但某程度上，當時的社會運動是被整合並適應了殖民政府的權力運作（地區選舉是以行政吸納政治訴求的手段）¹⁴，成為新自由主義治理下積累資本的資源。

新自由主義的民主化嘗試：殖民政府欲擴大管治認可

“「獅子山精神」所代表的，是在安定繁榮的社會中，憑個人拼搏來爭取社會流動的機會，在此過程中，個體實際上被「個人主義」規訓為了「人力資本」（human capital）。

為了實現經濟發展，殖民政府建立了一套全面的社會制度，包括推行醫療、免費教育、公共住屋等福利政策，並以自由、法治、廉潔、公平競爭等價值，作為社會穩定的基礎。不過，這些看似是「德政」的社會制度改革，實際上是回應香港經濟快速增長的舉措。雖然殖民政府積極發展福利制度，早在1971年戴麟趾就已經引入公共援助計劃，而麥理浩亦在1973年引入傷殘老弱津貼計劃，但他們都沒有為市民制定推行「全民退休保障」。



1970 1 1

Keystone-France/Gamma-Keystone via Getty Images

不難看到，香港殖民政府的管治模式絕不是「大市場、小政府」——它一直擔任著推動和維持社會經濟發展的主要角色。政府在社會服務方面的開支，固然通過提高人口質素、保障基本生活環境，建立了穩定的營商環境；可是殖民政府的干預措施並沒有長遠規劃，只是志在「發展」。政府對經濟的干預主要針對工業競爭力、貨幣穩定、社會和平、和低生產成本等方面，並沒有改變自由放任和市場至上的原則。

殖民政府在香港二戰後採取的新自由主義治理術，是一套建立在商業利益主導的經濟和社會結構之上的、非直接殖民管治秩序。「獅子山精神」所代表的，是在安定繁榮的社會中，憑個人拼搏來爭取社會流動的機會，在此過程中，個體實際上被「個人主義」規訓為了「人力資本」（human capital）。

的確，社會大眾享有個人自由，能夠按照自己的意願行事，但同時他們內化了這些規訓，並進行自我約束。殖民政府藉著伴隨經濟增長而推動的社會改革，公共衛生和維持治安等管理社會民生的名目，以及社會中不同群體之間的博弈，要求每個人自我治理為溫和、順從且負責任的公民。政府的權力則隱藏在各種機制和公共機構背後，在社會中發揮全面的管治影響。

如同羅永生所指的「虛擬自由主義」¹⁵，新自由主義在殖民地香港發揮了規訓作用。香港人享有的「自由」只是在確保主權穩固和資本擴張的目標下而出現的虛擬產物。生活在殖民時代的香港人並沒有真正自主自治的權利，被局限成為「去政治化」的群眾。



1991 9 15

United Democrats of Hong Kong

Post Staff Photographer/South China Morning Post via Getty Images

到97前，為了與中國政府談判香港前途的籌碼¹⁶，麥理浩推動改善社會的計劃，以及凝聚香港人對殖民政府的認受度。與此同時，他自1973年起開始委任如工業界、社工界、教育界等各行各業代表，令不同階層的人士進入立法局，擴大政府管治的民意基礎。

然而，殖民時代的香港也不存在「真普選」，殖民政府以「政治參與」替代了「全民直選」。政府宣佈的社區發展政策，看似是出於提高地區政治參與、培養地區民意代表的目的，但是，直到1984年中國與英國簽訂《中英聯合聲明》，確定香港將於1997年回歸中國後，殖民政府才正式開始推行政制改革。

1982年香港進行了第一次民選區議會選舉，1983年市政局普選，1985年立法局間接選舉¹⁷，它們都是殖民政府擴大代議政制民主成份的舉動。1980年代成立的區議會雖然具有選舉成分，登記選民可以一人一票選出議員，區議會議員亦擁有大量資源來推動地方行政，但它只是作為諮詢機構，沒有行政權力干涉政府運作。

1980年代，隨著香港回歸中國的計劃落實，圍繞著政黨發展和政制的提議，「港人治港」、《基本法》和普選等問題成為當年的重點討論。論政團體「匯點」提出「民主回歸」論述，認為中國政治體制將隨經濟改革開放而改變的觀點，成為泛民主派的主流立場。

但實際上，香港人在民主化的過程上從來都不是主導的角色，不論是殖民政府在1991年引入《人權法案》，將公民及政治權利納入香港法律之內，還是最後一任港督彭定康推出改革方案，在1995年的香港立法局選舉中增加「新九組」制度，賦予更多市民在新功能組別的投票權、廢除直接委任議員——都只是殖民政府在回歸前對修改政制框架、擴大民主參與的最後嘗試。

這一系列加速民主化的步伐，使得在主權變更之前，「讓香港人治理香港」、「實行普選」這兩點政治意識成為關於香港未來的想像藍圖。

直到回歸以後。



1997 7 1

Franki Chan/AP/

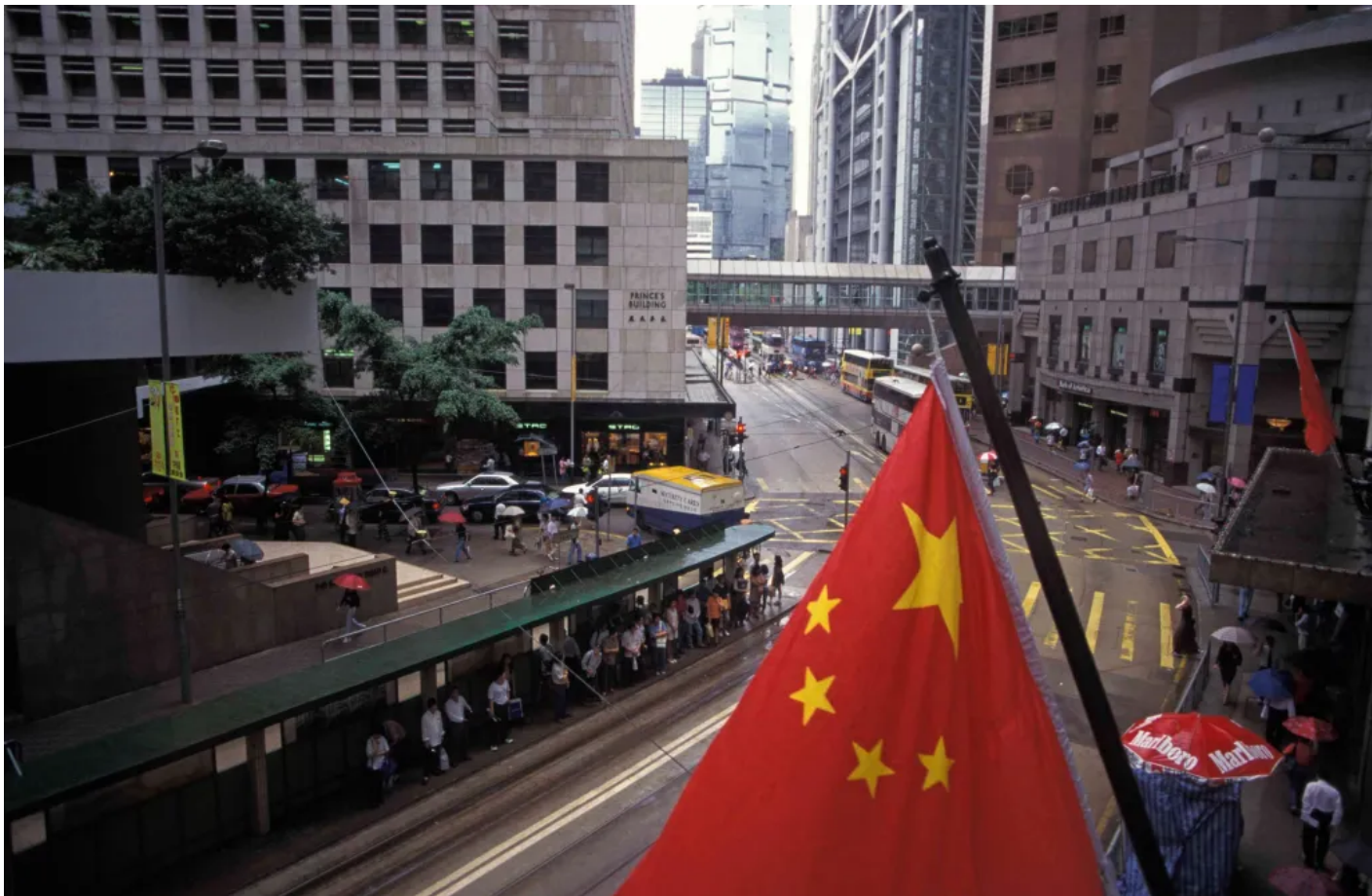
所謂「自治」，是為確保國家利益

殖民時代的政經發展模式衍生出的問題更為突顯。當後來聽命於中央政府的行政長官為令香港與內地經濟融合，卻在施政上沒有以香港社會的利益為優先考慮時，中港矛盾逐漸積累和爆發。

中國1979年開展經濟改革和市場開放，令其得以與世界市場接軌。而1984年在北京簽署中英《聯合聲明》時，為了維護香港的繁榮和延長香港的特殊作用，鄧小平提出「一國兩制」模式，容許香港繼續維持原有的資本主義制度，擁有多項自治權利，使得香港能在沒有先例的情況下轉移主權。

理論上，香港特區作為地方政府，享有比內地其他省市、自治區更多的自治權：香港擁有獨立的司法系統、財政和稅務制度、法定貨幣及獨立關稅地位。不過，特區政府所有權力是由中央政府按照《基本法》授予的；特區政府必須依照《基本法》以「一國兩制、港人治港、高度自治」的原則管治香港，維持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變。

特區政府享有的「高度自治」，實際上是為了確保香港的資本主義能夠在從屬於國家的利益之下繼續運作。



1997 6 30

Richard Baker/In Pictures via Getty Images

在1997年主權移交後，香港仍然是低稅制的經濟體，由官僚系統組成的政府主導行政、以經濟為先，是一個放任商界發展的非民主社會環境。即使《基本法》有列出政制民主化的計劃，但香港由殖民時代到回歸後的政府權力和企業利益，基本上保持不變。

只不過，到最後，隨著中港經濟融合，殖民時代的政經發展模式衍生出的問題更為突顯。當後來聽命於中央政府的行政長官為令香港與內地經濟融合，卻在施政上沒有以香港社會的利益為優先考慮時，中港矛盾開始逐漸積累和爆發，令主權移交後28年間的特區政府，愈來愈面臨難以處理的管治危機。

主權移交後的管治危機，將在明日刊出。

註解

- 1、蔣介石曾經在1943年11月的開羅會議上，要求收回香港。而英國官員對於應否交還香港亦有不同立場，最終1945年英國計劃要重新掌握香港的治權。
- 2、盧吉（Sir Frederick John Dealtry Lugard）曾任香港第十四任（1907-1912）的總督，他基於東非的殖民經驗而提出「間接管治」（Indirect Rule）原則。
- 3、高馬可：《香港簡史—從殖民地至特別行政區》，香港：中華書局，2007年，頁168-169。
- 4、英國曾在二戰後限制英鎊的兌換率，與英鎊區成員國（Sterling Area）實行共同的外匯管制。Schenk, Catherine R. “Closing the Hong Kong Gap: The Hong Kong Free Dollar Market in the 1950s.” *The Economic History Review*, vol. 47, no. 2, 1994, pp. 335–53. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/2598085>. Accessed 20 June 2025.
- 5、韓墨松：《香港製造：跨太平洋網絡與全球化新史》，香港：季風帶文化有限公司，2024年，頁301-310。
- 6、同上注，頁354-358。
- 7、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年。
- 8、Smart, Alan and Tai-lok Lui. “Learning from Civil Unrest: State/Society Relations in Hong Kong before and after the 1967 Disturbances.” In *May Days in Hong Kong: Riot and Emergency in 1967*. Ed. Bickers, Robert and Ray Yep. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2009.
- 9、金佩璋，〈空匙餵飼：英治時代社區建設之殖民性〉，《香港社會文化系列》，張少強、陳嘉銘、梁啟智（主編），2016年，頁17。
- 10、在廉政公署成立之前，根據1948年訂明的《防止貪污條例》，警務處反貪污部負責執行肅貪工作。而1971年5月制定的《防止賄賂條例》進一步擴大懲治範圍、加重刑罰和賦予警方更大的權力偵查貪污案件。
- 11、參見葉健民，《靜默革命：香港廉政百年共業》，香港：中華書局，2014年。
- 12、自1960年代開始，世界各地的青年人對戰後世界秩序不滿，而香港的年輕人雖然沒有直接受到這股反抗潮流影響，但1960年代的香港社會階級矛盾和社會問題日增，引起青年對社會的反思。70年代被稱為「火紅年代」，香港土生土長一代積極投身於學生和青年運動，激發他們對社會的關心，並對不少激進思潮產生興趣，思索推動社會改革的可能。參見羅永生，〈「火紅年代」與香港左翼激進主義思潮〉，《二十一世紀》雙月刊，香港：中文大學中國文化研究所，2017年6月號。
- 13、FCO 40/440；引自金佩璋，〈空匙餵飼：英治時代社區建設之殖民性〉，頁29。
- 14、金耀基1975年提出殖民地時代港英奉行「行政吸納政治」。自地區選舉出現後，社會運動出現建制化，社區運動人士通過參加區議會選舉走入建制，成為民意代表。例如1970年代開始活躍於社會運動及居民運動的馮檢基通過參加選舉成為區議員，利用議員位置推動社區改革。

- 15、羅永生，〈公民社會與虛擬自由主義的解體：兼論公民共和的後殖民主體性〉，《思想香港》創刊號，2013年8月。
- 16、FCO 40/574；呂大樂：《那似曾相識的七十年代》，香港：中華書局，2012年，頁154；引自金佩瑋，〈空匙餵飼：英治時代社區建設之殖民性〉，頁28-29。
- 17、1985年，立法局首次舉行間接選舉，其中12席交由全體市政局議員、區域市政局議員及全體區議員組成的「選舉團」互選產生。當中市政局和區域市政局各佔1席，區議會則佔10席。另外，由1989年開始，每個區議會可以提名一名區議員出任市政局或區域市政局議員。