如何理解戰後香港民主化？評曾奕文《香港最早期政黨及民主鬥士：革新會及公民協會》

崔永健
新加坡國立大學歷史學博士

香港最早期政黨及民主鬥士：革新會及公民協會
曾奕文著，2019 年。
香港：中華書局
ISBN：9789888572502
平裝／337 頁／16 開（230 mm X 170 mm）／單色印刷／初版

細看香港歷史，香港的民主化，其實不始於 1980 年代中英聯合聲明簽訂後，香港立法機關首次有民選議席；香港政黨發展及民主運動史，也不始於中英香港前途談判前後。1946 年，戰後香港重歸英國統治後不久，港督楊慕琦（Mark Young）即提出憲制民主化計畫，建立有廣泛權力的香港市議會，大部份議席由民選產生，後來楊慕琦離任，計畫就改為在立法局引入民選議席，但最終計畫無限期擱置。取而代之的，就是進行極有限度的憲制改進，在既有的市政局內，逐步增加民選議席，並賦予其一些新職權（例如公共房屋事務[1]），選民資格亦有所放寬，這就形成了 1980 年代以前香港的雛型議會政治，以及由此帶動的政治團體發展及民主運動，使香港即使從未享有民主自治，但也不至於完全自絕於戰後英帝國各殖民地的民主化浪潮，亦促進了香港公民社會的發展。可是，對於這種雛型民主政治的歷史，一直乏人做專門研究，曾奕文這本專著，正好填補了這個空白。

1 崔永健。2006。〈市政局與香港公共房屋事務（1938–1973）〉。香港中文大學研究院歷史課程哲學碩士論文。

在 1980 年代以前，大部份市政局民選議員，都是來自兩個政治團體——革新會及公民協會。可是一直以來，絕大部份研究都不視這兩個政治團體，為香港政黨發展史的重要起步，甚至不視之為政黨。因為市政局的職權太少，初期只負責城市清潔衛生（所以在 1935 年改名為市政局前，該局的名稱是「潔淨局」），到戰後才擴及公共房屋和文化康樂（如公園及圖書館），再者即使市政局有民選議席，也從不過半，兩個政治團體根本無法主導市政局決策，即代表連地方執政權也沒有。總之，這兩個政治團體，在當時的憲制下，是永遠不能掌權執政的。曾奕文也承認，這兩個政治組織並沒有政黨之名，當時（至今日）香港亦沒有政黨法，兩個組織在法律上都只是社會團體，不過，兩個組織都有長期參與市政局選舉，因而合符政黨的基本定義——參與政治選舉的制度化組織，所以曾奕文就認為革新會及公民協會，是香港最早期的政黨，並強調：「如果對於香港早期政黨的發展缺乏更全面的認識，恐怕我們不容易理解香港民主發展的歷史」（該書頁 27）。既然香港的議會政治及民主發展，須追溯至二戰後初期，再加上革新會和公民協會有長期爭取香港民主化及其他民眾權益，則曾奕文上述所說，實是公允之論。在下文，筆者也會簡稱革新會與公民協會為「兩黨」。

在香港，絕大多數民間團體消失或式微後，其檔案都會散失，或因為種種原因而不能供學者研究，革新會與公民協會也不例外。但曾奕文閱覽了兩黨的出版物、當時的報刊及政府檔案，並訪問了數位前革新會與公民協會的主要成員，以重構兩黨的歷史，都不可謂不艱鉅。這種艱辛複雜的歷史重構工作，一如曾奕文所說（該書頁 8），令戰後香港政治史不至流於只是殖民官僚與華人顯貴的歷史，也是民眾的歷史、社會的歷史。

全書分為七章。首先，第一章就解釋了革新會與公民協會為何可被視為政黨，以及兩黨在香港政治史上的重要性。第二章就回顧了二戰前香港居民爭取民主的歷史，以顯示自香港成為英國殖民地以來，一直都有人在爭取更多的參政權。第三章就描述兩黨成立的過程，以及其內部組織結構。第四章至第七章，就以順年序的方式，追溯及解釋兩黨的草創、興盛及衰落過程。第四章記述 1950 年代市政局選舉，如何由只有革新會參加，變為兩黨競爭。同時兩黨

又如何參與社會運動，為維護中下層民眾權益而與殖民地政府交手。第五章則是論述 1960 年代兩黨之間的合作，由爭取小販權益，到共赴倫敦要求殖民地部（Colonial Office）加速香港憲制改革。與此同時，兩黨又如何藉市政局選舉及接受民眾求助個案，建立社會影響力。第六章解釋在 1970 年代兩黨內部的問題，如不重視培訓新人、領袖一人獨裁作風等，如何令兩黨不能適應 1970 年代香港社會政治變化，使其於 1980 年代不能搶佔因港府加快民主步伐而大量增加的議席，並被新興的政治團體取代，逐漸淡出香港政壇。

曾奕文的研究顯示，兩黨的歷史，就是戰後香港本土政治形成的歷史。當時香港華人社會中，最大最有組織的政治力量，分別就是中國國民黨與中國共產黨。雖然革新會及公民協會的領導層中，許多都是在香港的英國人及其他非華裔人士（革新會從一開始，就由創會領袖英人貝納祺領導），但兩黨參加的，是本地議會政治，關注的是本地社會民生及政治議題。兩黨的群眾基礎，不論是有市政局投票權的中上層人士，還是沒有投票權的勞苦大眾，都是來自本地的。該書亦指出，到了 1970 年代，兩黨的領導層職位，開始大部份由本地華人出任。如公民協會在 1970 年的委員會，只有一位外籍委員，革新會在 1974 年的 17 名委員當中，只有兩名非本地委員（該書頁 70）。

可是，這本書似未有多大留意一個重要問題，就是 1983 年前市政局選舉的選民基礎，其實相當狹窄。即使經過 1965 年擴大選民資格，都只有不足 10%的香港人口，有權成為市政局的選民。結果，在 1950、60 年代的選舉中，總投票人數，通常都不超過一萬，選民登記總人數，最多也只是 35,000 人左右（崔永健，2006：45–46）。因此，這種選民制度，是不能保證那些民選議員，會為低下層民眾爭取權益，因為他們根本沒有權選這些議員出來。所以讀者就會問，為何這些民選議員有動機去協助那些沒有選票的小市民。這樣，民選議員在市政局的表現（如維護小販權益，該書頁 203），又如何如曾奕文所說有助他們爭取到選票。這個問題是相當重要的，因為這涉及到當時香港選舉及議會政治的性質，而這個問題，是有可能從口述歷史訪問中得到一些答案。而且，解答這個問題，亦必有助於解釋為何當 1982 年舉行首屆區議會選舉，1983 年市政局選舉首次由廣大香港永久居民選舉產生後，這兩個市政

局主要政黨反而步向衰落。

另外，曾奕文的著作，沒有將 1950 至 70 年代市政局的政黨政治，放在戰後英帝國各殖民地憲制改革這個大脈絡中分析。正如曾奕文指出，革新會是因應戰後楊慕琦計劃而成立的。固然，因中國赤化及韓戰而帶來的地緣政治不確性，終使英國放棄在香港實行大幅度的憲制改革，但它依然願意推進有限度的憲制改進。所以在 1952 年戰後首次市政局選舉後，市政局的民選議席逐漸增加，職能亦有所擴充。就是因為這些改革，才令兩黨有生存及發展的空間。所以，兩黨這種非常雛型的議會政治，其實也是整個戰後英帝國非殖民地化歷史的一部份。固然相比其他英國殖民地，香港民主化步伐之極度緩慢，是絕無僅有的。

這種絕無僅有，涉及一個極為重要的問題，就是為何英國於 1950 至 70 年代，不在香港推行全面民主化？曾奕文亦有解答這個問題，他認為當時香港沒有全面民主化，不是因為中共反對，亦不是倫敦不願推行，而是因為戰後歷任港督的保守態度。可是，正由於他沒有將這個問題，置於英帝國非殖民地化的歷史脈絡中考察，亦沒有同時留意到中共對澳門的政策（中共對香港和澳門的方針，基本上是一致的，至今亦然），所以曾奕文所提供的答案是錯誤的。首先，曾奕文在書中反問，為何在楊慕琦計劃提出及討論的那數年間（即 1947 至 1952 年），中方完全沒有提出反對？若對當時的歷史背景稍有認識，就知道那時正值國共內戰，本來想在戰後和英國商討收回新界的國民政府，因忙於應付內戰，也決定在 1947 年擱置處理香港問題（Tsang，2004: 152），這樣，國府又怎會有暇理會香港的憲制改革？到 1950 年代初，中共全國性政權剛剛成立，國內外還有大量問題要處理，也難有空間去理會香港的憲制改動計畫。再者，中共上台及韓戰爆發所帶來的地緣政治不穩，亦令倫敦認為，香港不適宜進行大幅度憲制改革（Ure, 2012: 126-132）。

根據近年解密的英國檔案，周恩來於 1958 年會見英國來客 Kenneth Cantile 時，要求他帶一個口訊給英國首相，就是中國絕不容許香港走向自治（self-government），變成另一個新加坡。[2] 曾奕文不認為這個訊息「和政制改革

2　就著英國檔案所記錄的周恩來警告，筆者曾以筆名「毛來由」，撰寫題為〈為何英國不早給香

有所關聯」（該書頁 280）。可是，若我們對戰後英帝國非殖民地化史有基本認識，就知道自治（self-government），就是指重大的政制改革：立法機關由普選產生，然後由立法機關多數黨組成自治政府，英國除了國防外交及內部保安之外，就逐漸將管治權交給自治政府。在 1958 年，英國已答應新加坡會走向全面自治，到時新加坡雖然仍在英國主權下，但已不再是直轄殖民地（Crown Colony）。1958 年的香港總督柏立基（Robert Black），正是 1955 至 57 年間的新加坡總督，在他任內，新加坡各黨派代表團與倫敦達成了自治協議（Tan，2015: 18-19）。

曾奕文指出既然中方反對政改，為何戴麟趾（David Trench，1964 年至 1971 年間的港督）依然在任內提出地方政制改革？若深究這段歷史，就知道在戴麟趾提出這個改革前，就已經考慮方案會否引起中方反對。最後他及殖民地部都相信，改革地方行政不屬重大憲制改動（major constitutional change），所以不會引起中方反對（崔永健，2006：107），事後亦一如所料，中方沒有反對。原因很可能是這並非中央層面（立法局）的改革，這從香港往後的政制發展可以證明。1982 年港府在各區成立區議會（地方諮詢組織，並無任何實權），除委任議員外，其餘議員均由香港永久居民一人一票選出，1983 年市政局選民資格擴大至所有香港永久居民，這些改革都未有引起中方反彈。可是，當英屬港府於 1984 年宣布計劃在立法局引入民選議席後不久，新華社香港分社社長（北京在香港的代表）許家屯就提出抗議（Tsang，2004: 231-232），釀成「本子風波」，而許家屯此舉得到鄧小平認同（許家屯，1993：174–177）。

中共在葡治澳門，也反對還政於當地人民。1974 年葡國「康乃馨革命」（Carnation Revolution）後，新政權宣佈放棄全球殖民地，亦打算在澳門實行民主化。可是，在 1976 年產生的澳門立法會，全體 17 位議員中，只有 6 位是直選產生，5 位則由總督委任，其餘 5 位由間接選出（多數由本地親北京社團選出）。同時，選民資格是歧視澳門非葡籍華人的，非葡籍華人要在澳

港民主？英國檔案提供的答案〉一文，刊登於香港網媒輔仁媒體（2014 年 1 月 11 日），https://www.vjmedia.com.hk/articles/2014/01/11/60039。曾奕文在書中所說的「最近有文章指出英國最新的解密檔案披露了香港政府……不允許在立法局中增設選舉議席的主要原因，是由於中國政府的反對」（頁 276），相信是指筆者上述的文章。

門住滿五年才有投票權，但對葡籍人士則沒有此限。長期研究 1949 年後中國與澳門關係的葡國學者費茂實（Moisés Silva Fernandes），就指出當時葡國總統恩尼斯（Ramalho Eanes）在事後回憶說，當時的澳門總督李安道（Garcia Leandro）曾打算將澳門立法會所有議席，改由直選產生，但中國反對。1976 年澳門立法會選舉法，對非葡籍華人投票權的限制，也是源於澳門親共華人精英的施壓。該等規限，客觀上令那些華人精英在立法會的勢力，不會被本地普選出來的民意代表挑戰。結果在 1976 年的直選，只有 3,647 人登記做選民，當中有 2,846 人投票，而到了 1980 年直選，登記選民增至 4,195 人，但投票人數則下跌至 2,600 人（Fernandes, 2006: 340-341）。1976 年澳門總人口約為 240,000。[3] 這種限制要到 1984 年才取消（Gunn, 1996: 162）。可是，直至 1999 年葡治結束，澳門立法會的直選議席依然不佔一半或以上。

關於中共反對葡治澳門民主化，還有一個很經典的例子。在 1980 年 3 月，當時立法會主席宋玉生（Carlo d' Assumpcão）與三名土生葡人立法議員聯手提案，要求修改《澳門組織章程》，將立法會所有議席改為民選，然後立法會有權對政府官員投不信任票（Lo, 1989: 844）。結果到了 4 月 26 日，中共在香港的報紙《大公報》發表社論，題為〈不容澳門某些人搞「自治」活動〉，嚴厲批評上述提案。社論認為該提案是將「西方國家議會式民主」帶到澳門，並「削弱了澳督的權力」，使立法會能決定澳門政府的組成及改組，而這必損害澳門的穩定，「中國政府將不願意看到澳門出現不穩定的局面，也決不容許澳門立法會的某些人在那裏搞『自治』活動」（大公報，1980）。最後提案因何賢等親北京華人領袖聯同一些葡人議員杯葛會議，使提案不能提上立法會處理，最終告吹（Lo, 1989: 844）。

至於為何直至 1980 年代，香港市政局之組成，都沒有進一步民主化呢？這是因為港府認為既然中央政制（立法局）不可能民主化，若地方議會完全民主化並有廣泛職權，會令政制失衡，對港府的權威造成挑戰（崔永健，2006：113）。由是觀之，香港地方政制不能進一步民主化，阻力間接也是來

3 World Bank. "Population, total – Macao SAR, China." https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=MO. Latest update 3 December 2021.

自中方。即使到了 1970 年代後期，由於英國國會議員向外交及聯邦事務部（Foreign and Commonwealth Office，殖民地部已在 1966 年裁撤）施壓，使港督麥理浩（Murray MacLehose）決定設立有民選議席的區議會，但它只有諮詢功能，並無實權，而且還設有委任議員（Lui, 2019: 91-93）。即使 1983 年市政局民選議員改由普及而平等的一人一票產生，但其職能並沒有擴充（原有的公共房屋職權，更在 1973 年被削去），委任議員依然占議席一半（劉潤和，2002：207–208）。到了 1992 年末代港督彭定康公佈其政改方案，全面取消市政局及區議會內的委任議席，結果引來中方反對，並成為中英政制談判破裂的原因之一（香港政府，1994：14；中華人民共和國國務院，1994：154–155）。由此可見，對於香港地方政制的完全民主化，中共還是堅決反對的。

曾奕文的歷史研究，甚具現實關懷，其書的結論，以「歷史的重演」為題，指出 1997 年主權移交後的民主派政黨，一如當年的革新會與公民協會，受政制所限，因而沒有政治實權，所以不能達到市民的期望，結果越來越多市民支持更為激進的政治團體及社會運動（由 2003 年的反廿三條大遊行，到 2014 年的佔領運動，再到 2019 年的武力抗爭）。可是，若細心考究歷史，革新公民兩黨，以至九七移交之後的香港政黨，之所以永不能有執政機會，也是由於同一個原因——北京堅決阻止香港走向真正的民主自治。

總的來說，曾奕文的著作，對於了解戰後香港本土政治之形成，甚具裨益。可惜的事，由於曾奕文的眼光只局限於香港，結果他對於這種本土政治的特徵，以及其背後的成因，分析尚未夠深入及全面。由此可見，要充份理解香港歷史與政治，必須要進一步開闊視野，將香港置於更宏觀的區域及全球歷史脈絡中。

參考文獻

中華人民共和國國務院。1994。〈中華人民共和國外交部發言人公布中英關於香港 1994/95 年選舉安排會談中幾個主要問題的真相〉。《中華人民共和國國務院公報》1994/4/4。5：145–163。

大公報。1980。〈社評：不容澳門某些人搞「自治」活動〉。《大公報》1980/4/26，第一張第二版。

毛來由。2014。〈為何英國不早給香港民主？英國檔案提供的答案〉。輔仁媒體 2014/1/11。https://www.vjmedia.com.hk/articles/2014/01/11/60039。

香港政府。1994。《香港代議政制》。香港：香港政府。

崔永健。2006。〈市政局與香港公共房屋事務（1938–1973）〉。香港中文大學研究院歷史課程哲學碩士論文。

許家屯。1993。《許家屯香港回憶錄（上冊）》。香港：香港聯合報有限公司。

劉潤和。2002。《香港市議會史 1883–1999：從潔淨局到市政局及區域市政局》。香港：康樂及文化事務署。

Fernandes, Moisés Silva. 2006. Macau na Política Externa Chinesa, 1949-1979. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Gunn, Geoffrey. C.. 1996. Encountering Macau: A Portuguese city-state on the periphery of China, 1557-1999. Boulder: Westview.

Lam Wai-man. 2004. Understanding the Political Culture of Hong Kong: The Paradox of Activism and Depoliticization. New York: M.E. Sharpe.

Lo Shiu-hing. 1989. “Aspects of Political Development in Macao.” The China Quarterly 120 (December): 837-851.

Lui Tai-lok. 2019. “Flying MPs’ and Political Change in a Colonial Setting, Political Reform under MacLehose Governorship of Hong Kong.” in Michael H.K. Ng and John D Wong eds. Civil Unrest and Governance in Hong Kong Law and Order from Historical and Cultural Perspectives: 76-96. London: Routledge.

Tan, Kevin Y.L.. 2015. The Constitution of Singapore: A Contextual Analysis. Oxford: Bloomsbury Publishing.

Tsang, Steve. 2004. A Modern History of Hong Kong. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Ure, Gavin. 2012. Governors, Politics and the Colonial Office, Public Policy in Hong Kong, 1918-58. Hong Kong: Hong Kong University Press.