

英国统治香港的“主权在英”原则述评

刘 曼 容

(华南师范大学 历史文化学院, 广东 广州 510631)

[作者简介] 刘曼容(1954-), 女, 湖南临澧人, 华南师范大学历史文化学院教授, 主要从事中国近现代史研究。

[摘 要] 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; 通过英皇颁布的三个敕令, 把“主权在英”的最高原则“合法化”; 通过三个宪制性文件, 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。由此, 英国确保了对香港长达一个半世纪的殖民统治。直到1997年中国对香港恢复行使主权, 英国“主权在英”殖民统治香港的最高原则终于寿终正寝, 成为历史。

[关键词] “主权在英”; 英国; 殖民统治; 香港; 最高原则

[中图分类号] K25 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2006)04-0470-06

“主权在英”是英国殖民统治香港的最高原则。1997年7月1日, 中国对香港恢复行使主权, 终于结束英国长达一个半世纪的殖民统治。那么, 英国在香港是如何确立和运用“主权在英”的原则的呢? 本文拟对这一问题进行初步探讨。

一、三个敕令: 把“主权在英”的最高原则“合法化”

香港, 包括香港岛、九龙和“新界”, 自古以来就是中国领土的一部分。这块神圣的中国领土, 是英国在19世纪通过同清政府签订的三个不平等条约——《南京条约》、《北京条约》、《拓展香港界址专条》, 先后强行割占和租借的。根据英国的法律制度, 英国政府缔结的国际条约, 不能直接在英国适用和发生法律效力, 必须经过英国国内立法程序, 依据条约的内容重新立法, 使条约的内容成为英国的国内法律, 才能发生法律效力。因此, 英皇会同枢密院依据三个不平等条约而颁布的三个敕令——《香港宪章》、《九龙敕令》、《新界敕令》, 就成为了确立香港为英国殖民地的法律文件。从而, 把通过侵略战争和非法行为占有的中国领土“合法化”, 把香港“主权在英”的最高原则“合法化”。

(一)《香港宪章》宣布香港岛为英国殖民地

英国对香港岛的侵占经历了武装侵占、签订中英条约正式侵占、制定法律进行“合法化”确认的三部曲过程。1840年6月, 英国以清政府查禁销毁鸦片为借口, 为维护对华的非法鸦片贸易, 悍然向中国发动了第一次鸦片战争, 出兵攻打广州。1841年1月26日, 英军武装侵占香港岛。1842年, 英军继续扩大侵华战争, 兵临南京城下。1842年8月29日, 清政府在英军战舰、大炮的威迫下同英国签订了近代史上第一个不平等条约——《南京条约》(即《江宁条约》)。该条约第3条规定将香港岛割让给英国, 原文为:“因大英商船远路涉洋, 往往有损坏须修补者, 自应给予沿海一处, 以便修船及存守所用物料。今大皇帝准将香港一岛给予大英国君主暨嗣后世袭主位者常远据守主掌, 任便立法治理。”^[1](第

31页)从此,英国完成了对香港岛由武装侵占到正式侵占的过程。

《香港宪章》宣布香港岛为英国殖民地:《南京条约》签订后,1843年4月5日,英皇会同枢密院发布《香港宪章》(又名《第一宪章》,当日以《英皇制诰》名义发布),宣称:“我们认为应当并决定置我们的香港岛及其属土为一殖民地。”^①从此,英国完成了对香港岛从武装侵占、正式侵占到“合法化”确认的三部曲过程。

(二)《九龙敕令》宣布九龙地区为英国殖民地

《北京条约》与九龙半岛南部的割让:英国侵占香港岛后,得陇望蜀,把新的目标指向了隔海相望的九龙半岛。1856年10月,英国联合法国向中国发动了第二次鸦片战争。1860年3月,英军以“找寻住宿地”为借口,强行占领九龙半岛南部(今尖沙咀一带)。在广州、天津、北京相继被侵略军占领的危急形势下,1860年10月24日清政府被迫与英国签订了《北京条约》(即《续增条约》)。该条约第六条规定:“前据本年2月28日大清两广总督劳崇光,将粤东九龙司地方一区,交与大英驻扎粤省暂充英法总局正使功赐三等宝星巴夏礼,代国立批永租在案。兹大清大皇帝定即将该地界付与大英大君主并历后嗣,并归英属香港界内,以期该港埠面管辖所及庶保无事……”^[1](第145页)至此,“九龙司地方一区”,即九龙半岛南部(今界限街以南的地区)便被英国正式割占。

《九龙敕令》宣布九龙地区为英国殖民地:《北京条约》签订后,1861年2月4日,英皇会同枢密院发布《九龙敕令》,宣称:“鉴于女皇陛下同中国大清皇帝1860年10月24日签订的《北京条约》,把九龙地区割让与女皇陛下,作为殖民地香港的属土”,“九龙地区为女皇陛下殖民地香港的重要组成部分,正如它实际上已成为所述殖民地的一部分一样。香港立法局或其他有立法权力者,有权制订法律,以确保作为本殖民地的一部分的那一地区的和平、秩序和良好管理。自港督行将确定之日起,所有在当时生效的香港法律和条例在九龙地区生效,直到有关条例被女皇陛下或香港立法局或其他有立法权力者修改或废除。”^②

(三)《新界敕令》,宣布新界为英国殖民地

《拓展香港界址专条》与新界的租借:英国割占香港岛、九龙地区后,欲壑难填,又把侵略目标指向了后来被称之为“新界”的整个九龙半岛及其附近岛屿、海域。中日甲午战争后,英国乘列强瓜分中国之机,逼迫清政府于1898年6月9日签订《拓展香港界址专条》,强行租借界限街以北、深圳河以南的九龙半岛北部大片土地以及附近二百多个岛屿(后统称“新界”),租期99年,到1997年6月30日期满。该条约有关的文字规定如下:“溯查多年以来,素悉香港一处非展拓界址不足以资保卫。今中、英两国政府议定大略,按照粘附地图,展拓英界,作为新租之地。其所定详细界线,应俟两国派员勘明后,再行划定,以99年为限期。又议定,所有现在九龙城内驻扎之中国官员,仍可在城内各司其事,惟不得与保卫香港之武备有所妨碍。其余新租之地,专归英国管辖。”^[1](第769页)

《新界敕令》宣布新界为英国殖民地:《拓展香港界址专条》签订后,1898年10月20日,英皇会同枢密院发布《新界敕令》,宣称:“鉴于女皇陛下同中国大清皇帝于1898年6月9日达成条约,邻近殖民地香港之英国领土,将依据上述条约以租借给女皇的形式拓展”,“上述条约规定的边界范围内的土地(按:即新界),是女皇陛下殖民地香港的重要组成部分,正如它实际上已成为所述殖民地的一部分一样”。其中,《新界敕令》第4条还规定:“驻扎在九龙城(按:即九龙城寨)之中国官员不受本敕令限制,仍可在城内各司其事,惟不得与保卫香港之武备有所妨碍”。但是,时隔一年后,1899年12月27日英国又颁布《城寨敕令》,将原来未列入“租借”范围的应由中国管辖的九龙城寨单方面宣布纳入香港殖民地,指出:“鉴于九龙城内的中国官员行使职权,构成与保卫香港之武备有所妨碍”^③,“女皇会同枢密院1898年10月20日敕令第4条作废”^④。

“主权是一种高于法律的权力。主权最重要的特征是立法权和废法权。”^[2](第10页)英国就是通过上述三个敕令以其国内的立法形式,确立了把香港作为英国殖民地的“法律地位”。从而,把通过侵略战争和非法行为占有的中国领土“合法化”并借此表示拥有香港地区完全的“主权”。也就是上述三个敕

令,成为英国确立“主权在英”殖民统治香港的最高原则的法律依据。

二、三个宪法性文件:把“主权在英”的最高原则宪制化

英国基于三个不平等条约颁布的占领香港的三个敕令,成为确立香港为英国殖民地的“法律依据”。但是,它只是规定香港领土范围以及香港“主权”归属问题,至于英国如何行使对香港的统治权,即港英政治制度的权力来源、组织结构、运作机制,以及港英政府与英国政府的关系等基本原则问题,则是由英国皇室制定的另外三个宪法性文件——《英皇制诰》、《皇室训令》和《殖民地规例》等规定的。这三个宪法性文件,成为港英政治制度建立的“法律依据”。英国通过这三个宪法性文件,把“主权在英”的最高原则宪制化,并绝对掌握这几个宪法性文件的制定权、修改权和解释权。

(一)《英皇制诰》

《英皇制诰》是由英国枢密院会议通过,以英皇名义并加盖国玺后颁发给香港总督的一种特别证书。作为香港宪法性文件的《英皇制诰》,最早颁发于1843年4月5日。是日,英国制定的《香港宪章》就是以《英皇制诰》的名义发布的,它成为了1917年《英皇制诰》的原始蓝本。1917年2月14日,英皇乔治五世以他的名义重新颁布《英皇制诰》,并于同年4月20日在《香港政府宪报》上公布生效。自此时起至1985年止,《英皇制诰》共修改过11次,但是其基本内容一直未变。值得注意的是,在英国撤退前夕的香港过渡时期,为了配合代议政制的发展,《英皇制诰》曾做过几次重大改变。

《英皇制诰》是英国在香港建立殖民地政治制度的根本法。根据1985年文本,《英皇制诰》共21条,其主要内容在四个方面:一是规定总督职位的设立,以及总督的权力来源和职权范围。二是授权成立行政局和立法局,并规定了行政局、立法局的组织形式和职权范围。三是提出了免除最高法院和地方法院法官的程序。四是明确了英国政府与港英政府的关系及其权限划分,确定了英国对香港统治的绝对权力。英皇是香港的最高统治者,总督作为英皇的代表行使对香港的统治。港英政府必须听命于总督,总督又听命于英皇。港英政府在任何时候都必须绝对地服从英国政府,维护英国在香港的各项权益。英皇室即英国政府拥有对香港的所有最高权力和最终权力,有权任免港督以及港英政府的其他高级官员,有权为香港制定法律,有权驳回香港的法律或立法局的决定,等等。

(二)《皇室训令》

《皇室训令》是由英国枢密院会议通过,经英皇御笔签署并加盖国玺后颁发给香港总督和港英政府的命令。1843年4月6日,英国殖民地大臣致函首任港督朴鼎查,命令他按照《香港宪章》和该函的指示组织港英政府,并授予港督制定香港法律的权力。这封被称为《致朴鼎查训令》的函件,成为了1917年《皇室训令》的原始蓝本。1917年2月14日,英国发布《皇室训令》,并于同年4月20日在《香港政府宪报》上公布生效。自此时起至1985年止,《皇室训令》共修改过15次,但是其基本内容一直未变。后来,在英国撤退前夕的香港过渡时期,《皇室训令》与《英皇制诰》一样,曾做过几次重大改变。

《皇室训令》是《英皇制诰》的补充,是执行《英皇制诰》的具体细则安排,两者具有相同的法律效力。根据1985年文本,《皇室训令》共有37条,其主要内容:一是对行政局和立法局的组织结构、权力范围、运作程序、议员任免,以及港督与两局的关系做出具体细则规定。二是就英国对香港制定法律的控制权做出明确规定。例如,哪些法案必须先要获得英国皇室的同意才能制定,港督在何种情况下必须获得英国皇室的同意才可以批准通过法案,等等。

(三)《殖民地规例》和某些宪制性惯例

《殖民地规例》是英皇通过外交及联邦事务大臣(1968年以前是殖民地大臣)给予所有殖民地总督的行政指示。香港是英国当作殖民地统治的地方,港督当然也受到这一规例的约束。这一文件内容十分广泛,包括总督的任命、薪俸、休假、衣着细则和礼节规矩等,还包括殖民地其他官员的委任程序、资历、操守、纪律、退休等许多方面的规定。

除了上述《英皇制诰》、《皇室训令》、《殖民地规例》等宪法性文件之外,香港还存在着某些宪制性惯例。政府或者行政机构长期不行使宪制文件上规定的某些权力,或者是行使法律上含糊条文的权力,或者是很难以法律明确表达而实际上官民都有默契而遵守的,都称之为惯例或不成文法。香港宪制性惯例的大部分是涉及英国政府与港英政府之间的权限问题。英国政府对于在《英皇制诰》和《皇室训令》中所规定的法定权力有些备而不用,有些则灵活使用。例如:英国议会通过在香港施行的法律,为香港立法,但是只有当超越香港范围而涉及英联邦或英国的重要问题如防务、航空和条约等问题时才这样做;英国政府可以否决港英政府立法局通过的任何法例,“但这项权力自1913年以来一直没有使用过”^[3](第66页),对有所不满的法例而是采取英、港间协商后再向港英政府立法局提出修正案的办法来解决;英国政府在法律上有权管治港英政府立法机关,然而它不是靠公开运用英皇的特权而是采取说服和争辩的办法进行管治;尽管立法局中有着绝大多数的官守议员的表决权,“但是从来没有以此来否决非官守议员占大多数的财务委员会所通过的决议,也不强行通过为非官守议员所一致反对的政策”^[3](第221页);虽然规定所有政府官员必须服从港督,但是律政司有权在刑事案件中决定是否起诉,而港督决不干涉他的处理权限;港督虽然是驻港英军总司令,但是他不得指挥香港正规部队,除非有紧急情况他不得同下级军官通讯;等等。

英国把“主权在英”的最高原则宪制化的过程,具有一个鲜明特点:英国绝对掌握并完全垄断宪制性法律的制定权、修订权和解释权,港人无权过问,完全没有这方面的宪制参与权力。对此,《英皇制诰》早已明确规定:“皇室及其继承人保留在有需要时修改或废除本制诰之绝对权力。”^⑤在长达一个半世纪的历史中,《英皇制诰》和《皇室训令》分别进行了近20次的修改,都是英国政府单独做出的。

三、直辖管治:把“主权在英”的最高原则治权化

“主权问题的实质就是国家统治权问题。”^[4](第4页)主权是不可分割的,主权归属非此即彼,决不能分置两处,分割它就等于毁灭它。正如约翰·H·卡尔霍恩指出:“不可分割是主权的本性。它是一国的最高权力。说半个主权与说半个正方形或半个三角形的道理是一样的。将主权的行使与主权本身相混淆,或者将主权的授予同主权的放弃相混淆,都是严重的错误。”^[4](第404页)英国把“主权在英”的最高原则“合法化”、宪制化,其最终目的是为了实现对香港的稳定统治。因此,英国始终坚持主权与治权不可分割的原则,把“主权在英”的最高原则全面体现在香港治权之中。其主要表现在以下三个方面:

(一)英国拥有香港行政权的最高权力

英国对香港行政权的最高权力的控制,主要有以下措施:一是对港督任免权的直接控制和法律约束。港督的权力来源于英国。《殖民地规例》第105条规定:“总督是向女王负责并代表女王的独一无二的最高权威。”^[5](第5页)《英皇制诰》第2条规定:“皇室授权并指令总督兼总司令行使在他职权范围内的一切权力。”^⑥港督职位的任免权也由英国直接掌握。港督是英皇(即英国政府)任命的,港督的直接上司是外交及联邦事务大臣(早期是殖民地大臣),港督需要定期向其述职。英国对港督的委任通常是从英国本土直接派遣、或是从其他殖民地高官中调任,基本上没有直接从香港任职的官员中挑选擢升,以便从实质上牢牢掌握港督的委任权。另外,英国还在“宪法性”文件中对港督提出了必须效忠英国、依法宣誓、依法施政的法律要求。《英皇制诰》明文规定:港督上任时必须“按照维多利亚女皇陛下在位第三十一、三十二年通过之‘宣誓法’”,“进行效忠宣誓、受任宣誓和司法宣誓。”“总督权力来源依据本制诰”、“皇室训令、枢密院敕令、皇室透过一名重要国务大臣传达之指令以及本殖民地现行及日后制订之有效法律。”^⑦

二是对港英政府主要官员任免权的直接控制。英国政府直接掌握着驻港英军司令、布政司、律政司、财政司、首席按察司等最主要官员的任命权力。这些最主要官员的任免权不在港督手上,港督不可以撤换他们,而只可以领导他们。

三是通过各种渠道监察港督和港英政府。英国政府官员、国会议员经常到香港巡访,对港督起着直接的监察作用。另外,驻港英军司令部中设有英军情报部,随时掌握着香港的政治、经济、人事动向。“英军情报部人员是英国人治理香港的近卫军。在关键时刻,情报部人员都将香港情况反映到伦敦,并提出意见,有时候这个部门的人就坐上司机的座位,驾驭香港的航向。”^[9](第17页)还有警务处内的政治部,亦搜集和监视着香港各阶层、各团体的政治动向,所有讯息传至伦敦。通过这些渠道,英国政府及时侦知香港情势动态,明了港督政绩,把握港英政府运作的脉搏,以便遥控指挥。

英国通过对港督和主要官员的人事任免权的直接控制,以及各种监察措施的保证,从而掌握了港英政府行政权的最高权力。

(二)英国绝对掌握香港立法权的最终权力

英国控制香港立法权的措施主要有:首先,规定香港制定法例不得与在香港实施的英国法律相冲突。《皇室训令》第26条明文规定:香港制定法律的一条重要原则就是“不得与英国法律相忤逆,不得与皇室承担之条约义务相违背。”^⑥这就是说,香港制定的法例不得与在香港实施的英国法律相冲突。

其次,英国规定香港有10项立法禁区。《皇室训令》第26条将10项问题列为立法禁区,不允许港督和立法局越过雷池半步,除非事前已获得英国国务大臣的同意,除非法案中附有须经皇室批准后才生效的条文说明。这10项立法禁区是:“(1)领圣洗结婚人士离婚之法案;(2)赠予他自己(注:指港督)土地、金钱、捐献或奖金之法案;(3)影响本殖民地货币或关系到发行纸币之法案;(4)设立银行公会,修订银行公会章程、权力或特权之法案;(5)征收差额税之法案;(6)包含有与皇室承担的条约义务相违的条款之法案;(7)干扰英国陆、海、空三军纪律及控制之法案;(8)损害皇室特权、损害居住在香港以外的英国臣民之权利及财产,以及损害联合王国及其属土贸易及航运之性质特殊而且特别重要之法案;(9)对非欧洲出生或非欧洲血统人士实施禁令或限制而对欧洲出生或欧洲血统人士则不受禁令或限制之法案;(10)包含有皇室曾经拒绝或不批准的条款之法案。”^⑦

再次,英皇室会同枢密院、英国国会都有权为香港制定法律,英国政府有权否决经立法局通过和港督批准过的法律。《英皇制诰》第9条规定:“皇室及其继承人保留参照枢密院之意见制定本殖民地法律之当然权力。”^⑧所以,皇室会同枢密院可以运用君权或国会法令赋予的权力为香港立法,英国国会也可以制定在香港有效的法律。另外,《英皇制诰》第8条规定:“皇室及其继承人保留透过皇室之一名重要国务大臣驳回上述法律(注:指经立法局通过和港督批准过的法律)之绝对权力。皇室的驳回令经总督颁布后即时生效。”^⑨也就是说,关于任何问题的任何法案,即使立法局通过以及港督批准,英国政府仍有权否决,从接到否决通知那一天开始,法案实际上被废除了。历史上英国政府曾多次使用过这项否决权力,“最后一次否决立法局通过的法案是1913年的《食糖协定条例》。”^[3](第131页)自此之后,尽管这项否决权力一直没有使用过,但是它仍然具有巨大的威慑力。

通过以上几方面的措施,英国绝对掌握了香港立法权的最终权力。由此可见,港英政府的立法局不是一个具有独立立法职能的权力机关,它只是一个在任何时候都必须绝对地、完全地从属于英国政府的工作机构,切不可同主权国家的立法机关相提并论。

(三)英国拥有香港司法权的终审权力

香港是被英国政府当作直辖殖民地进行统治的地方,由此决定了香港的法院体系是作为一种地方性法院的体系而存在。这个根本特点,又直接制约着香港法院的司法职权与运作。香港法院尽管拥有独立的司法权,但是只拥有有限的司法管辖权、有限的法律解释权和有限的司法审查权,不拥有终审权和复查法律权。香港法院的司法终审权在伦敦的英国枢密院司法委员会。

综上所述,英国在殖民统治香港期间,通过英皇颁布的三个敕令,把“主权在英”的最高原则“合法化”;通过三个宪制性文件,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。由此,英国确保了对香港长达一个半世纪的殖民统治。直到1997年7月1日,中国对香港恢复行使主权,英国“主权在英”殖民统治香港的最高原则终于寿终正寝,成为历史。

注 释:

- ① 参见“First Charter-Letters Patent 1843”[Z]. Laws of Hong Kong VOL. 30, Appendix IVD1, Hong Kong Government Printer, 1989.
- ② 参见“Kowloon Order in Council”[Z]. Laws of Hong Kong VOL. 30, Appendix IV H1, Hong Kong Government Printer, 1989.
- ③ 参见“New Territories Order in Council”[Z]. Laws of Hong Kong VOL. 30, Appendix IV J1-2, Hong Kong Government Printer, 1989.
- ④ 参见“Kowloon City Order in Council”[Z]. Laws of Hong Kong VOL. 30, Appendix IV L1-2, Hong Kong Government Printer, 1989.
- ⑤ 参见“Letters Patent”[Z]. Laws of Hong Kong VOL. 28, Appendix I, C1-9, Hong Kong Government Printer, 1989.
- ⑥ 参见“Royal Instructions”[Z]. Laws of Hong Kong VOL. 28, Appendix I, D1-12, Hong Kong Government Printer, 1989.

[参 考 文 献]

- [1] 王铁崖. 中外旧约章汇编(1)[G]. 北京: 三联书店, 1957.
- [2] 王沪宁. 国家主权[M]. 北京: 人民出版社, 1987.
- [3] Miners, Norman. The Government and Politics of Hong Kong[M]. Hong Kong: Oxford University Press, 1986.
- [4] [美] 汉斯·J. 摩根索. 国家间政治[M]. 徐 昕, 译. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1990.
- [5] 余绳武, 刘蜀永. 20 世纪的香港[M]. 香港: 麒麟书业有限公司, 1995.
- [6] 史深良. 香港政制纵横谈[M]. 香港: 三联书店有限公司, 1988.

(责任编辑 桂 莉)

“Sovereignty Belongs to Britain”: the Supreme Principle of British Colonial Domination in Hong Kong

LIU Manrong

(School of History and Culture, South China Normal University, Guangzhou 510631, Guangdong, China)

Biography: LIU Manrong (1954-), female, Professor, School of History and Culture, South China Normal University, majoring in history of ancient China.

Abstract: During its colonial domination in Hong Kong, Britain illegally violated China's sovereignty on Hong Kong and established “sovereignty belongs to Britain” as the supreme principle of colonial domination in Hong Kong; through three orders which British emperor promulgated, the supreme principle of “sovereignty belongs to Britain” was legalized; through three constitutional documents, the supreme principle of “sovereignty belongs to Britain” was constitutionalized; through direct domination, the supreme principle of “sovereignty belongs to Britain” was embodied in the power of governance. By all these, until the year 1997 when China resumed its sovereignty on Hong Kong and Britain's supreme principle of “sovereignty belongs to Britain” came to its end, Britain had colonially ruled Hong Kong for one century and a half.

Key words: “sovereignty belongs to Britain”; Britain; colonial domination; Hong Kong; the supreme principle