

YEAR
STAMP

H.M. DIPLOMATIC SERVICE

DEPT.
or POST

FILE No. **第一章** (Part **1**)

TITLE: **英國開始思考
香港前途問題**

DO NOT RETAIN FILES AND PAPERS UNNECESSARY
RETURN THEM TO REGISTRY FOR B.U. OR P.A.

REFER TO

REFER TO

REFER TO

NAME
(and dept. when necessary)

TO
SEE: DATE

NAME
(and dept. when necessary)

TO
SEE: DATE

NAME
(and dept. when necessary)

TO
SEE: DATE

PART

Registry Address

YEAR STAMP

FILE No.

CONFIDENTIAL

六七暴動平息後，英國政府認為香港的前途最終取決於北京的態度，有必要在有利的時機向北京提出談判香港前途問題。1969年，英國政府跨部門工作小組向內閣提交報告，表明香港的前途最終是回歸中國，建議英國政府不遲於1980年代初期接觸北京，就香港前途展開談判。1971年，麥理浩接任港督，積極推行社會改革，改善香港的管治質素，增加英國政府與北京磋商香港前途的籌碼。



六七暴動後的《香港：長遠研究》報告

港英政府平息六七暴動¹後發現，香港的前途最終取決於北京的態度，有必要在有利的時機向北京提出談判香港前途問題，六七暴動更促使英國開始計劃向中國交還香港。根據英國防衛及海外政策委員會（Defence and Overseas Policy Committee）1968年4月提交的報告，英國承認北京不可能商討延續1997年屆滿的新界租約。報告指出：「不存在任何不涉及中國收回香港主權的解決方案。」²

1969年3月28日，英國政府跨部門工作小組向內閣關於香港問題的委員會（Ministerial Committee on Hong Kong）³提交報告，表明香港的地理位置及中國人佔人口絕大多數等因素，決定了香港的前途最終是回歸中國，英國必須放棄香港。⁴報告指出中共的意圖是最遲1997年收回香港，但不相信中共屬意採用軍事手段收回香港。這份題為《香港：長遠研究》（*Hong Kong: Long Term Study*）的機密報告強調需要與中國合作，解決香港前途問題。香港1980年代初期由於香港前途不明朗而出現的信心危機，其實在1960年代末期草擬這份報告的英國官員，已將目光牢牢盯住香港的前途問題。

報告顯示英國政府預期如果九七問題在1980年代初期仍未解決，屆時港人信心將急劇下滑，並可能出現移民潮。報告預測踏入1980年代中

-
- 1 六七暴動是二次世界大戰以來香港最嚴重的社會動亂。1967年5月，受中國內地文化大革命極左思潮影響的香港左派陣營在香港發動號稱「反英抗暴」的抗爭行動，通過罷工、罷市等手法企圖癱瘓港英政府。是年7、8月開始，一些激進的左派群眾在香港街頭發動炸彈浪潮。整個社會籠罩着恐怖氣氛。香港資金大量外流，更一度出現北京有意提早收回香港、紅衛兵企圖衝擊中港邊境的傳聞。據港英政府的統計，832人在暴動中受傷，51人喪生，其中15人被炸彈炸死。關於六七暴動的歷史，可參考張家偉：《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。
 - 2 The National Archives (TNA), FCO 40/79, Britain's Defence and Overseas Policy Committee, *Hong Kong: Long Term Study*, April 23, 1968.
 - 3 Ministerial Committee on Hong Kong 主席為時任英國外相的 Michael Stewart，成員包括外交及聯邦事務部大臣石寶德（Malcolm Shepherd）。
 - 4 TNA, FCO 40/160, Ministerial Committee on Hong Kong under British Cabinet Office, *Hong Kong: Long Term Study*, March 28, 1969.



1967年六七暴動，左翼工人在港督府（1997年後易名為禮賓府）外貼上大字報。

期，香港專業人士將尋求移民外國，外資企業將撤走資產。報告又預期擁有其他國家承認資歷的香港專業人士，將於1960年代末期開始移居海外，具有一定教育程度的年輕人將謀求到海外發展，而情況將於1980年代中期轉趨嚴重。而房地產價格將於1980年代中期開始下跌，市民對香港銀行失去信心，趨勢更會於1990年代初期加劇。政治方面，新界居民將尋求與中共合作，這種情況將於1990年代初期更為顯著。

報告勾畫出四種處理香港問題的可能情況，包括英國在特定時間單方面放棄香港、接受中方對香港的間接影響、正式接觸北京商討英國撤出香港（並考慮接受撤退前由中英共管香港）及非正式接觸北京，並達成在適當時機從香港撤退的默契。

報告認為，最佳方案是在適當時機非正式接觸北京，並達成默契。報告認為：「最符合我們利益的進程，將是在時機成熟時非正式接觸中國，目標是促成在雙方同意的適合時間最終撤離香港。我們要告訴中國政府，我們同意香港最終必須回歸中國，而我們渴望在民意認可的時候，進行有秩序的移交。為了達到這個目標，我們會竭力避免任何會令移交變得更困難的事情，包括邁向代議政府和向民眾更負責的政制的憲制改變。」

報告的結論貫徹英國二次大戰以來不在香港實行全面民主，以免刺激北京的方針。1971 至 1982 年間擔任港督的麥理浩曾警告，在香港推行自由選舉的可能後果：「如果共產黨獲勝，香港就會完蛋。如果國民黨勝出，共產黨就會殺進香港」。

跨部門工作小組屬意適當時候非正式接觸北京，因為此舉可減低正式接觸對方所引發的風險，一旦英國的要求被回絕，仍然有空間全身而退。報告認為，由於當時內地文化大革命尚未結束，中國大陸仍然陷入內亂，英國不可能在可見將來與北京開展實質談判，建議英國政府不遲於 1980 年代初期接觸北京，就香港前途展開談判。

報告還認為：「港人對殖民地前途的信心將在 1980 年代開始滑落，香港經濟將走下坡，香港將成為我們（英國）的嚴重負累，並失去對中國的價值。這些都說明我們需要不遲於 1980 年代初期，或中國出現一個能與我們打交道的政權出現時，在香港問題上採取主動。」

1969 年 10 月 14 日，英國外交及聯邦事務部助理次官（Assistant Undersecretary for Foreign and Commonwealth Affairs）衛爾福（Michael Wilford）致函外交部副次官湯姆林森（Stephen Tomlinson），認為報告的論調過於悲觀。衛爾福相信，如果當時的中共領袖毛澤東死後（例如 1975 年

左右)，中國出現一個有意重建經濟的政府，英國政府或許不需要將數百萬在香港的中國人交還共產政權。他認為：「中國政府為了重建經濟，將需要長期維持目前每年從香港賺取六億英鎊的現狀。為了保證可繼續賺取這些收入，中國政府將需要表明不會干預香港，可能告訴英國政府香港現狀將於 1997 年後繼續下去。他們（中國政府）可能選擇謀求英國政府作出一些讓步，以交換延長香港租約直至某個年期，屆時他們不再需要來自香港的外匯收入，而這樣或會令我們在香港保持現狀至 2025 年。」⁵

衛爾福認為，英國可能需要向中國繳納 1997 年後繼續租借新界的租金，而北京往後可能要求英國交還香港島和九龍半島，英國其後需向北京支付佔據這些地區的租金。他表示，英國政府高層需要考慮英國是否準備踏入 21 世紀後，仍然維持殖民地列強的身份。

六七暴動結束後，北京指示香港左派停止針對港府政府的對抗行動。踏入 1970 年代初期，中英關係逐漸改善，1972 年中英互換大使。1972 年 11 月 1 日，中國總理周恩來接見英國外交及聯邦事務大臣霍姆（Alec Douglas-Home）時表示，英國政府目前統治香港，中國政府不就此爭論，中國尊重英國的立場。⁶ 周恩來又表示，印度在沒有預先警告的情況下武力收回果阿（Goa，位於印度西岸，1961 年印度出兵，從葡萄牙手中奪回果阿），但中國沒有收回澳門。他接着說，中國政府的看法是，關於領土的爭議，應通過協商解決，香港問題是「歷史遺留下來的問題」，「目前沒有需要討論」，「香港問題將透過談判解決，中國政府不會貿然採取行動」，也不會以武力收回香港。1973 年 6 月 7 日，前往英國訪問的中國外長姬鵬飛與霍姆會面時表示，香港的地位是「留待將來處理的問題」。⁷

5 TNA, FCO 40/160, Michael Wilford's letter to Stephen Tomlinson, October 14, 1969.

6 TNA, FCO 40/713 J. E. Hoare, China/Hong Kong, October 13, 1975.

7 TNA, FCO 40/1060, Chinese statements on the status of Hong Kong, Research Department, Far Eastern Section, Foreign and Commonwealth Office, March 30, 1979.

麥理浩構思香港成為「特別行政區」

1971年10月27日，即將就任港督的麥理浩致函衛爾福，提出香港1997年後成為「特別行政區」(special administrative district)的構思。麥理浩寫道：「我認為香港的最佳出路是保持特殊地位，在歸還主權給中國的情況下，被界定為『特別行政區』，讓外國人繼續在香港居住。」他相信，如果香港發展得越好，香港作為「特殊體制」的構思對中國領導層越有吸引力。他表示，他在香港的目標是確保香港在所有領域的情況比中國優越，令中國政府在處理香港問題有所猶豫。⁸

1972年5月5日，麥理浩向霍姆拍發電文，提出對與北京討論香港前途問題的策略。麥理浩估計，踏入1980年代，隨着新界租約即將屆滿，英國政府將面對與中國政府商討香港前途問題的壓力。他說：「我們的策略將是拖延時間，例如拖它10至15年，以配合我設想的『香港本地策略』(domestic strategy for Hong Kong)——就是未來十年積極處理殖民地的本地問題，直至以西方國家標準也無可非議，按中國人的標準更足以營造公民自豪感及成就感。」⁹

他認為：「從房屋及市區重建、中學及高等教育、交通、社會服務、文化發展、市區及鄉郊環境改善來說，我相信這是做得到的，前提是全球貿易持續增長，香港可從中獲益。」

他相信，10至15年後的中國當權者可能認為，如果香港成立特別政體，名義上移除殖民地惡名，同時為中國保留經濟及政治利益，將為他們帶來好處。他認為，賦予香港特殊地位，可為中國政府省掉吸納大批生活水平和思想與內地不同的人的煩惱，同時可為外國人保留貿易基地，把他們集中在某個地區，不致影響中國其他地區。他相信，如果香港越先進，

⁸ TNA, FCO 40/331, Murray MacLehose's letter to Michael Wilford, October 27, 1971,

⁹ TNA, FCO 21/1023, Murray MacLehose's telegram to Alec Douglas-Home, "Hong Kong in the new Sino-British dialogue", May 5, 1972.

麥理浩
MURRAY
MACLEHOSE



1917—2000

1959 至 1962 年擔任港府政治顧問，1963 至 1965 年出任英國外交部遠東事務科主管。1967 至 1969 年擔任英國駐南越大使，1969 至 1971 年出任英國駐丹麥大使。

1971 年獲委任為香港總督，任內積極推行社會改革，包括推行「十年建屋計劃」、九年免費教育及成立廉政公署。1979 年 3 月應邀訪問中國，期間與當時的中國最高領導人鄧小平會面，討論香港前途問題，為 1980 年代初期中英關於香港前途談判揭開序幕。

這個折衷方案對中國領導層越吸引。麥理浩表示：「這是香港政府能為妥善解決香港前途問題作出的最佳貢獻，而這需要大約十年時間。」

外交官出身的麥理浩 1971 年 11 月接替戴麟趾出任港督後，便加快社會改革的步伐，翌年實行小學免費教育，1978 年更推行九年免費教育（即六年小學及三年初中）。港府於 1971 年推行公援計劃（後易名為「綜援」），扶助有需要人士，並於 1973 年公布十年建屋計劃，紓緩中下層市民的住屋問題。麥理浩治下的社會改革措施，顯然是要落實他在致英國外相電文中的「十年大計」，通過改善香港的管治質素，增加英國政府與北京磋商香港前途的籌碼。

1976 年 2 月 13 日，麥理浩向英國外交及聯邦部常務次官帕利瑟（Michael Palliser）提交關於香港前途的報告，明確提及中英雙方需於 1980 年代中期以前解決香港前途問題。麥理浩認為：「中國現領導層同意香港保持現狀，對中國是有價值的，並表明無意改變現狀，雖然同時保留在時機成熟時提出處理香港問題。相信他們的接班會持類似看法。」他表示，當時的中國領導人已告訴英方，他們樂於讓香港保持現狀「一段長時間」（they are content to leave things as they are for a long time to come）。

他認為，這種狀況將於未來十年繼續，但中英雙方必須於 1985 年前，就新界租約於 1997 年屆滿後及香港前景達成明確或隱晦的默契，否則香港的價值將漸漸褪色。

麥理浩認為，如果當時尋求與中國領導人討論 1980 年代中期應怎樣處理香港問題，是沒有意義的，因為他們當時未準備進行這樣的討論，而且屆時他們可能已不在人世。他估計，中國政府處理香港問題可能有三個選項：

- (1) 盡快收回香港；
- (2) 在一些小修小補的措施配合下，同意保持香港現狀；
- (3) 同意經過一段過渡期後，英方向中方交還香港的權力，而香港在中國管治下享有特殊地位。

麥理浩相信，英國 1980 年代中期與北京就香港前途問題展開有意義的討論的可能性是存在的，理由是屆時中方明白討論無法再拖延，而當時中國邁向「後毛澤東時代」的過渡期應已結束。

當時由工黨執政的英國政府，經常要求港英政府加快社會改革和政制改革步伐，並對港府步伐緩慢時有不滿。1978 年 7 月 19 日，麥理浩回英國述職期間與外交及聯邦事務部國務大臣羅伯茨 (Goronwy-Roberts) 會面，麥理浩表示港府的社會保障白皮書將於 8 月初提交行政局審議，但現階段計劃重點是疾病及工傷津貼，不會包括退休保障及失業救濟。羅伯茨強調在香港推行全面的社會保障制度的重要性，並認為計劃必須包括失業救濟金，政府應參與供款，並佔計劃開支三分之一。港府的立場是，即使有限度的社會保障制度，只會由勞資雙方供款。對於麥理浩委任新一批立法局及行政局議員時沒有委任華人，以致未能擴闊兩局的社會基礎，羅伯茨表示感到「極度失望」。¹⁰

¹⁰ TNA, FCO 40/954, Record of a meeting between Goronwy-Roberts and Murray MacLehose, July 19, 1978.

外交及聯邦事務部事前為羅伯茨準備的背景文件，更提及中國期望香港保持繁榮穩定，應會接受為了確保香港穩定，在香港推行較大程度的民主，可行辦法包括擴闊市政局選舉的選民資格、減少市政局委任議席及在立法局引入由選舉產生的議席。