

新香港文庫

跨越“九七”的 香港 财政



周维平 韩继东 著
郭 楚 蒋士伟

海 天 出 版 社

中国·深圳

· 香 · 港 · 文 · 库

一 辑

跨越“九七”的 香 港 财 政

周维平 韩继东 郭楚 蒋士伟 著

海 天 出 版 社

新香港文库

主 编 陈 多 张合运

执行主编 旷 昕

策划编辑:旷 昕

责任编辑:蒋鸿雁

封面设计:张幼农

责任技编:陈 炯

新香港文库(第一辑)

书 名 跨越“九七”的香港财政

著 者 周维平 韩继东 郭楚 蒋士伟

出版发行者 海天出版社

地址 深圳市福田区彩田路海天综合大厦

邮编 518026

印 刷 者 深圳市金湖印刷厂

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 7.5

字 数 160(千)

版 次 1997 年 6 月第 1 版

印 次 1997 年 6 月第 1 次

印 数 1-3000 册

I S B N 7-80615-606-2/G·187

定 价 (第一辑四册)92.00 元(23.00 元/册)

目 录

导 论	1
第一章 二次世界大战后的香港财政概况	16
第一节 香港的财政收入	19
第二节 香港的财政支出	39
第三节 法定基金的设立和管理	56
第四节 财政储备	63
第五节 中期预测	68
第六节 财政管理与法制	74
第二章 港英政府的理财思想和财政政策	77
第一节 “积极不干预主义”和审慎稳健的理财思想	77
第二节 港英政府的财政收入政策	81
第三节 港英政府的财政开支政策	93
第四节 财政储备与政府债务	105
第五节 财政政策与金融政策	106
第三章 后过渡期的香港财政问题	110
第一节 英国治港方针的变化	111

第二节	后过渡期香港财政概况	114
第三节	后过渡期香港财政问题	121
第四节	后过渡期最后两个财政年度的预算案编制 ...	130
第五节	政府资产与债务的交接	136
第四章	未来香港财政政策取向	140
第一节	香港财政的成功经验	141
第二节	香港财政存在的问题	145
第三节	未来财政政策取向	163
第五章	香港财政政策与香港的繁荣稳定	170
第一节	审慎、稳健、进取的财政政策是香港经济繁荣、稳定的保证	170
第二节	财政政策与正确的社会经济政策相配合是香港迈向新世纪、扮演新角色的重要动力	183
附 录	一份跨越“九七”的财政预算案	
	——《1997—98 财政年度政府财政预算案》评介	196
后 记		214

导 论

一、香港即将迈向一个新时代

香港即将迈向一个新时代。一个实行港人治港、高度自治的新香港即将取代延续了 150 多年殖民统治的旧香港。

自己当家作主的香港人将把所有导致香港经济发展取得突出成就的一切积极因素保持下来,并发扬光大。这些积极因素包括:现行资本主义社会经济制度、自由经济政策和自由企业制度、平等竞争的市场机制和法治精神、低税政策和稳健的理财思想、稳定的港元及其联系汇率制度、健全高效的公务员体制、肃贪倡廉的监督机制,以及与内地经济和世界经济的紧密联系,等等。

与此同时,历来由英国王室任命,大权独揽的香港总督,由英国高官主宰的港英政府,英国公司和英资财团享有的特殊利益和某些特权,以及深受港英意志影响的舆论导向等等,都将随着中国恢复对香港行使主权而一去不复返。一百多年来的民族耻辱即将得以洗雪,这是完成祖国统一大业的一个重要里程碑。

二、彭定康眼中的“过渡中的香港”

在特区筹建工作加紧进行,香港各界热情筹备欢庆香港回归的日子里,末代总督彭定康在 1996 年 10 月 2 日发表了任内最

后一份题为《过渡中的香港》的施政报告。

(一)彭定康管治香港的“价值观”

彭定康自称要“从比较个人的角度”，展望“香港远大前景”，并提出他“为香港的美好将来奠定最稳固的基础”以及“确保香港能够取得更大成就”的看法。他说：由于香港“独特的情况”，英国不可能象以往“每结束对一个地方的统治后”，就让这个地方“独立起来”，“在那里建立一个具有独立主权的民主国家”。“香港根本不容有这样的安排”，“英国遂设法与中国达成协议，确保香港能够维持各种带来了成就、市场经济、法治、文明社会制度和风尚的价值观”。他说：香港“是个由英国管治了一个半世纪的城市。在香港，我们建立了一个忠于我们的政治价值观的管治制度”。“九七”以后，“英国除了从宪制这个重要的角度而言，可以说会撤离外，其实并不会离开香港。英国会恪守具约束力的国际条约，在未来五十年，继续对香港履行道义和政治上的责任。”因而，“‘顺利过渡’并不是我们唯一的目的。我们需要的是成功过渡”。彭定康没有明确解释“成功过渡”的真谛，看来，只有保持英国人一个半世纪以来精心建立起来的忠于“我们”政治价值观的管治制度和实现英国人继续履行道义和政治上责任五十年的妄想，才算是完成了彭定康的“成功过渡”。这里所说的“我们”，自然不是指 600 余万香港同胞和他们的祖国，而是指英国统治者。人们曾经担心“九七”以后的香港特别行政区政府会不会变成没有英国人的港英政府。彭定康的上述言论，恰恰说明对此保持必要的警惕，并非是无的放矢！而新当选的特区行政长官董建华先生非常重视中国传统的价值观，又十分注意吸收西方文化的精华，是对彭定康上述论调的最好回答。

(二)彭定康对“香港远大前景”的展望

彭定康在展望“香港远大前景”时提出香港要“经历两个过

渡。第一个过渡是，香港的主权由英国移交中国；第二个过渡是，香港从一个艰苦奋斗、力争上游的经济发展中地区，演变为国际上一个重要的商业金融中心——然后，又会有甚么发展？接下来会怎样？有人提出一个听来颇有道理的说法，就是香港有能力发展成为亚洲最重要的金融中心、一个动力澎湃的商业枢纽，成为亚洲的纽约。这绝非不切实际的梦想，但要实现这个目标，我们还得下点工夫”。

彭定康认为：“香港是一道桥梁，负起了连贯东方和西方，特别是连贯西方与中国的重任。香港也代表了一个东西方都感到宽心自在的亚洲。在这里，他们看到一个奉行开放市场原则和思想开明的亚洲；一个崇尚法治和尊重人类自由的亚洲；一个东西方在商贸、文化、社会或知识方面都能共治一炉的亚洲。从这个角度来看，香港为未来的亚洲提供了一个发展模式。”

对于香港未来的展望，香港的定位，它的发展战略和路向，中国领导人，香港和内地的知名人士和专家学者，以至海外舆论，早就有过许多精辟的论断。香港的未来，要靠香港人去塑造。彭定康的上述看法，即使还有可取之处，也只能存档备查了。需要警惕的是，彭定康眼中的未来，是要依靠英国在“九七”以后，“继续履行道义和政治上的责任五十年”，才能实现的。

（三）彭定康为特区行政长官制订未来计划提出十大“要项”

彭定康错误地把香港人选举产生的第一任特区行政长官说成是他的“接任人”。他以教训的口吻宣称：“我相信我的接任人必然希望为未来制订计划，以完成我刚才所说的第二个过渡。计划固然是由他（她）来决定，不过，任何计划的主要内容，都应该包括下列十个要项”。这些“要项”包括：维持自由市场，继续奉行自由经济政策；引入更多竞争；维持公平竞争的营商环境；打击贪污罪行；为警方提供扑灭罪行所需资源和支援；维持香港

社会的和谐团结,调整社会政策,改变房屋政策的路向;使残疾人享有和其他人同等的机会;继续大量投资在教育、训练和再培训方面;为失业人士提供更有效的协助;维持香港在经济贸易事宜上的自主权等。实际上,董建华先生在选举前后发表的一系列政见,在深度和广度上已远远超过了彭定康所列举的以上十个“要项”。

(四)彭定康提出的 16 项“衡量”香港未来的“基准”

彭定康在施政报告中又提出了 16 项“香港和世界应采用的基准”,用以“衡量”“九七”后“一国两制”在香港实施的情况,其矛头直接指向中国。例如:特区政府是自行编制财政预算,还是受到压力,须按照北京所定的目标行事?金融管理局是否在不受外力干预的情形下管理外汇基金?香港在国际经济组织中,是否表现出真正自主?立法会是否在北京压力下执行立法工作?法院是否继续在不受干预的情况下运作?廉政公署是否继续大力打击各类贪污活动,包括那些可能涉及中国利益的活动?人民入境事务处是否继续实施独立的过境管制?香港是否仍然享有新闻自由,可以不受约束地报道中国的消息?集会自由是否会受到新的约制?近年举行的周年纪念活动和晚会是否仍旧准予举行?支持民主的政界人士能否继续活跃于香港政坛,还是会在外力压制下被摒诸局外或受到排斥?在《联合声明》和《基本法》订明的范畴内,行政长官是否真正能够行使自主权?外国记者和传媒机构是否可以继续自由采访,不受管制?人们以和平方式表达对政治、社会或宗教的意见,会否受到迫害和骚扰?等等。彭定康奢言这些“基准”“都是举世关心的问题,我们都希望答案能让世人放心”。实际上是唯恐天下不乱,意图挑拨和分化港人,并为英国借助国际势力干预“九七”后的香港事务寻找借口。中国政府对香港的基本方针和政策,早已通过中英

《联合声明》庄严宣告，又通过《基本法》从法律上加以规定。彭定康挑动港人和国际社会不信任中国政府的企图是不能得逞的。

（五）彭定康美化英国对香港的殖民统治

施政报告以大量篇幅列举彭定康上任4年多来的政绩及其正在推行的计划，而对未履行的承诺，及近年各界有关经济、民生方面的种种呼声，则不作具体交代。在报告结尾，彭定康公然宣称：“历任总督无不为香港鞠躬尽瘁，其中一、两位更名副其实，死而后已。历任总督无论是在任期还是离任之后，都对香港充满热忱。即使回到那灰蒙蒙的青葱岛国后，还是满心关切，……遥遥关注香港的种种发展”。好一个“鞠躬尽瘁”、“死而后已”，可谓极尽美化包括彭定康在内的历任殖民总督的能事！鸦片战争的侵略行径，侵占土地的强盗行为，贩卖鸦片的丑恶罪行，专制独裁的殖民统治，背信弃义的政改方案，统统变成了英国殖民者对港人所施的仁政！难怪这份施政报告在港英控制的立法局里，都通不过“感谢”总督的决议，从而打破了英国统治香港一百多年的惯例。

（六）彭定康的“遗憾”、“忧虑”和“信心”

彭定康在结束语里诉说了他的“一份遗憾、一点忧虑和一个使我感到安慰的事实”。他的“一大憾事，是未能把我个人最能保障香港利益的构想，通过投票来加以验证。”他“感到忧虑的”是“香港的自主权”“会一点一滴地断送在香港某些人手里”，这些人“暗中上告北京”或“进行闭门游说”，“设法推翻”“香港政府真心诚意作出的决定”和“一些符合社会整体利益的决定。”而“这种做法会使中国官员介入明确属香港自主范围的事，因而贻害香港。”他呼吁“每一个人，不论来自商界、政界、新闻界、学术界，或是其他社会领袖，以至公职人员，都必须群起捍卫自主、坚

持自主”。一个使他“对香港信心十足的事实”是“港人的优良特质、信念和理想，不仅为香港奠下了今日的基业，而且必会继续为香港开创美好明天。”彭定康的“遗憾”和“忧虑”，充分反映了他那“无可奈何花落去”的心情，而“使他感到安慰的事实”，是他寄希望于多年来精心培育和扶助的香港某些追随者。他们能否继续“捍卫自主、坚持自主”，来完成彭定康未竟的事业，恐怕彭定康本人也是心中无数的。

彭定康的施政报告实在是一份很好的反面教材，对于实现平稳过渡和政权交接，对于研究香港的经济财政问题，都有剖析深究的必要。

值得注意的是：彭定康在 1997 年 3 月 23 日，即香港还剩下 100 天就要回归祖国的时候，通过电台节目，再一次强调要“坚守香港的价值观和处理方式”。他批评“中方的一些顾问”，“不要再学效唐吉珂德，用长矛刺向所谓英国风车”。他说：“这些风车，是香港风车，是由香港建造的，也是随香港的风雨转动的。”他以挑衅的口吻提出：如果按照他的旨意，即他在上述施政报告所提的那些“基准”去做，“香港的繁荣兴旺便可以得到保证。”可悲的是，彭定康掩旗归国的日子已屈指可数，他那喋喋不休的言论，固然仍能引起人们的关注，但其“市场”和影响，则已日趋式微了。

三、标榜“拓展经济、改善民生”的 1996 - 97 年度财政预算案

1996 年 3 月 6 日，香港第一位华人财政司曾荫权先生在港英立法局发表了 1996 - 97 年度财政预算案的二读演词。演词的题目是《拓展经济，改善民生》，这是一个十分引人瞩目的主题。

在预算案二读演词的编排上，曾荫权修改了前任财政司的

惯常做法,首次以中英文双语编制全套预算案文件,并把演词为三个部分:①“回顾塑造本港经济体系和生活方式,以及为本港带来今日繁荣成果的各种趋势和发展因素”;②“讲述目前本港的经济表现,并展望来年的情况”;③“阐述香港如何在下一世纪,充分发挥其潜力,以发展为一个以服务为主并达到世界水平的经济体系”。其中,第三部分是一个新增加的内容。

(一)曾荫权阐述的经验、模式、目标、方针、政策和措施

曾荫权认为近15年来香港经济已“向服务业为主的经济转变”,“我们现今的营生方式,是依靠销售我们的技术、创意、企业精神、专业知识和技能,以及诚信可靠的良好信誉。换言之,我们已跻身于高档市场的经济体系和社群。”

曾荫权分析了香港经济发展的外在条件,指出没有这些外在条件,香港难以取得今天的成就。这些条件是:①“关贸总协定在开放世界贸易及遏制保护主义方面,取得卓越成就。自1969年以来,世界贸易额每6年增加一倍”。②“中国经济长足增长。……1979年以来,中国的国内生产总值,以实质计算,每8年增长一倍。香港与中国经济的联系,增长迅速,日益广泛。”③“邻近多处亚洲地区经济起飞,并取得持续增长。自1966年以来,我们与这些地区的贸易,每4年增长一倍。”

演词认为:香港建立了“独有的经济及社会模式”,这就是“致力发展市场及企业精神”,而为确保“这两方面公平和有效地运作”,政府“便不能袖手旁观”。“政府所作的努力”,包括:①“提供基本的法律及规管架构,作为发展自由公平市场的基础”;②“透过奉行小规模政府,以及奉行税率低、稳定而明确的税制,鼓励企业发展”;③“妥善处理公共财政,以满足市民对现代化的基础建设、更完善的居所及健康护理服务,以及更优良的学校和社会福利的要求。”

演词在分析 1995 年经济表现、提出 1995 - 96 年的结算之后,展望了 1996 - 1997 年经济前景,并提出新年度的开支预算、税收调整方案 and 中期预测。这是预算案的主要内容。

演词以 1/3 的篇幅论述《香港未来展望》。在对东亚和中国经济作出乐观估计后,认为:“邻近地区需要从本港得到的,是我们在安排生产、推广市场、设计、科技、会计及法律方面的专门知识。它们亦希望使用本港所提供的金融市场服务。我们必须继续促进技术发展和培育技术人才,以期创造良好的环境,造就以技术为本的经济发展。总而言之,我们必须在商业自由及作出规管两者之间,求取适当的平衡,藉以鼓励而非扼杀进取和创新精神。”

演词就创造“确实能方便营商的环境”和“世界一流的基础建设”提出了具体改进措施。值得特别注意的是,演词对香港制造业的发展提出了“协助制造业力争上游,在下一世纪的高增值及高科技市场,争一日之长短”的目标。“制造业今后的发展方针,必须是进一步迈向高档市场”,“把更多注意力集中在应用研究和产品发展、产品设计、原型制造、品质控制和寻求原料及组件来源的工作上,”并宣称将就建立一个科学园、发展第二间工业科技中心、发展第四个工业村,进行详细规划和筹建安排。此外,还将资助私营机构研究较长远的工业发展前景。曾荫权认为:上述“每一项措施都旨在协助制造商稳守其市场地位,而且十分符合我们尽量减少政府干预及为商界提供最大支持的既定政策。”

对支援和推广服务业,演词宣称,将采取进一步措施,“推广服务贸易”、“促进服务业的外来投资”、“维持香港作为亚太区最佳旅游地点的地位”、“发展一系列保险安排,支援服务业开拓海外新市场”和“支援服务业中雇员数目在 50 人以下的中小企

业”。对“有助改善服务业整体竞争力的具体计划项目”，政府“有充分理由给予财政支持”。并决定初步拨款 5000 万元，设立一项“服务业支援资助计划”，另一次性拨款 5000 万元，设立“旅游业发展基金”。

演词在“总结”中宣称：“一个以方便营商为目标的政府必须与以市场为尊的商界携手合作，建立伙伴关系。这种伙伴关系，是建基于政府一贯对商界作最少的干预，以及最大的支援的既定方针。”演词重申：“政府在管理公共财政时，将会继续恪守各项理财原则，而其中以量入为出这原则最为重要。我决意维持稳健的财政储备并坚决捍卫现时港元与美元的联系汇率。”

曾荫权说：“我的目标，是要实现社会人士的期望，使香港继续维持亚太区主要国际贸易、制造业及服务业中心的地位。”“我把目标放在确保我们的经济成就得以继往开来，延续到下一世纪。”

客观地说，曾荫权在演词中所阐述的许多问题，基本上符合香港的实际，并具有一定的前瞻性。关于财政经济政策方面的论述，也有助于对香港财政经济问题的研究。问题在于预算的具体安排存在着一系列的矛盾和问题，从而引起香港社会的广泛批评和责难。

（二）1996 - 97 年度预算安排中的矛盾和问题

听其言则观其行。曾荫权口头上说的原则和预算安排的实际是否相符，是需要仔细推敲的。

1、关于“恪守各项理财原则”

上文已经引用曾荫权在演词中重申政府和管理公共财政时将继续恪守各项理财原则。然而，从预算安排看，1996 - 97 年度公共开支占生产总值的比例高达 18%，是近 12 年来比例最高的一年，而这一高起点的比例，按其中期预测，还将持续到 1999 -

2000 财政年度。值得注意的是这一比例在 1995 - 96 年度已达 17.6%,而在彭定康出任港督以前的过渡时期前半段时间里,这一比例则为 14.6%至 16.3%。公共开支不断扩大的趋势是显而易见的。曾荫权才刚上任,比例就升到了最高点,对量入为出原则的执行势将造成重大的压力。

香港公共财政管理的重要原则之一,是公共开支增长率要与生产总值增长率相适应,这一原则已经写进了香港基本法。然而在 1995 - 96 年度,前者已经超过后者 3.7 个百分点以后,1996 - 97 年度预算安排仍将超过 2.9 个百分点。曾荫权恪守理财原则的承诺,经不起实际的检验。

2、关于大搞税收宽减

1996 - 97 年度预算案的一大特色是大幅减轻税负。曾荫权坦白承认过去三年对香港重要税种之一的薪俸税已经大幅宽减,令纳税人大大受惠。而在 1996 - 1997 年度,仍以薪俸税的宽减作为优先考虑的对象,把各项免税额分别提高 11 - 17%,将伤残受养人免税额提高 36%,另增加两项新的宽减税目,导致 1996 - 97 年度将少收税款 19 亿元,至 1999 - 2000 年度累计减收税款达 124 亿元。难怪彭定康在上述施政报告中公开宣称,自 1992 年以来,已把薪俸税的基本免税额及已婚人士免税额提高 44%,把第一名子女免税额提高 16%,把第二名子女免税额提高 56%,把供养父母的基本免税额及额外免税额分别提高 33%及 71%,把单亲免税额提高 44%。而这些宽减的幅度都是撇除通胀以后计算的。目前,一个中位数入息的家庭,如有两名子女,就根本无须缴纳薪俸税。全港工作人口中有 60%无须缴纳薪俸税。而按 15%标准税率缴税的人也只有 2%。彭定康所施“仁政”,受到许多纳税人的欢迎,但也引起关心香港未来的有识之士和香港社会的忧虑。曾荫权秉承彭定康的旨意,对薪

俸税作进一步的宽减,不仅使当年和以后年度减少了收入,更为重要的是税基大大缩小,为未来特区财政留下了隐患。

1996-97年度预算案还安排了其他税收宽减项目。包括调整遗产税率和物业交易印花税,从而减收5.5亿元。此外,还实行汽车首次登记税的特定宽减项目和新设立一项酒店翻新免税额。

曾荫权实行税收宽减措施,是在1995-96年度预算出现24.65亿元赤字的情况下采取的,这就不能不引起香港舆论的关注和指责。

3、关于扩大福利开支的争议

1996-97年度预算案显示:在公共开支中,社会福利开支比上年实质增长20.8%,是十类开支中增长幅度最高的一类;所占公共开支总额的比例,也从上年的7.5%上升为8.4%。值得注意的是,进入90年代以来,福利开支占公共开支总额的比例已从1990-91年度的5.6%,逐步提高到1995-96年度的7.5%,绝对值也从53亿元增至146亿元,5年平均名义增长22.3%。在此基础上,1996-97年度社会福利开支达到190.5亿元,对比1995-96年度,名义增长30.8%,实质增长20.8%。增幅之大,实属罕见。

曾荫权在演词中说,即使因应社会人士的期望改善社会服务后,我们仍能恪守量入为出的原则。实际上,在大幅度增加福利开支的同时,基建和交通开支比上年度实质负增长达到7.9%和9.1%,即把节省下来的基建开支用于大派免费福利,以达到彭定康的施政目标。大派福利,笼络民心,成为香港舆论一针见血的评价。

中英联合联络小组的中方代表曾经提出警告,这趟福利“快车”继续前进,总有一天会造成“车毁人亡”的悲剧。然而,彭定

康回避问题的实质,在上述施政报告中蛊惑人心地提出质问:“对于抨击香港实行所谓福利主义的人,我建议大家请教他们,究竟应该削减老年人、残疾人,还是病患者的福利?”

问题在于,1995 年香港经济明显放缓,实质增长率 4.6%,低于原来的预期,通胀率 8.7%,仍然高企,失业率年底为 3.5%,亦处于历史高位,加之财政出现赤字 24.65 亿元。在此情况下,社会福利开支必须维持需要与可能之间的平衡,并按实际情况决定开支的具体项目和标准,才能更好地照顾那些最需要援助和处境不幸的人。以往港英政府忽视社会福利和社会保障的行为是有目共睹的,90 年代以来,出于政治目的,过分扩大开支的增幅,不能不引起人们的关注。

4、关于“维持稳健的财政储备”

曾荫权在演词中说:“现时绝非适当时间,降低本港目前用以应付未能预知情况的稳健储备水平。我们的储备,是本港健全金融制度的磐石,因此必须维持。”在“总结”时他重申:“我决意维持稳健的财政储备。”根据预算安排,在 1996 - 97 年度结束时,财政储备将达到 1507.9 亿元,至 1999 - 2000 年度,更高达 2190.9 亿元,加上截止 1997 年 7 月 1 日累积的特区土地基金及其利息 1469 亿元,合计将达 3659.90 亿元,数额不可谓不大。然而,演词同时说明,由于须向九广铁路及地下铁路注资,以应付铁路兴建费用,日后可能会动用财政储备。曾荫权没有交代需要注资的数额,但据报导,地下铁路公司须注资 300 亿元,西北铁路兴建费用要 750 亿元,两项合计,已逾 1000 亿元,加上港府承诺,至 1997 年 3 月 31 日止支付新工程费用 936 亿元。这样,所谓“维持稳健的财政储备”就成了一句空话。

5、关于数字游戏

曾荫权在演词中预计 1995 - 96 年度出现赤字 24.65 亿元,