



教育部人文社会科学重点研究基地
中山大学港澳珠江三角洲研究中心主办

當代港澳研究

Studies on Hong Kong and Macao

第 12 辑

陈广汉 黎熙元 主编

中山大学出版社

陈广汉 黎熙元 主编

當代港澳研究

Studies on

Hong Kong and Macao

第 12 辑

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

当代港澳研究·第12辑/陈广汉, 黎熙元主编. —广州: 中山大学出版社,
2014. 2

ISBN 978 - 7 - 306 - 04792 - 2

I. ①当… II. ①陈… ②黎… III. ①区域经济发展—香港—文集 ②区域经
济发展—澳门—文集 IV. ①F127.658-53 ②F127.659-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 002577 号

出 版 人: 徐 劲

策划编辑: 李海东

责任编辑: 李海东

书名题词: 廖蕴玉

封面设计: 林绵华

责任校对: 何 凡

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020-84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020-84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020-84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 虎彩印艺股份有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 9.75 印张 220 千字

版次印次: 2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

学术委员会

(按姓氏拼音字母排序)

陈广汉 封小云

郭正林 饶美蛟

王 珺 许学强

杨允中

编辑委员会

(按姓氏拼音字母排序)

陈广汉 陈丽君

黎熙元 刘祖云

毛艳华 袁持平

周运源

主 编：陈广汉 黎熙元

编 辑 部：张光南 郑婉卿

编辑部地址：广州新港西路 135 号中山大学港澳珠江三角洲研究中心《当代港澳研究》编辑部，510275

电 话：(020) 84113236

传 真：(020) 84036749

电 子 邮 件：jshkmac@mail.sysu.edu.cn

网 址：<http://hkmac.sysu.edu.cn>

目 录

中国对港澳地区出口的配额管理及早期实践	唐富满	1
香港资料处理者的个人资料保护责任问题研究	谢琳	12
香港最低工资法对劳动力市场的影响	李小瑛 赵海清	22
广东省居民收入差异的代际传递效应	杜薇	36

社会治理与社会服务专题

编者按语	黄晓星	51
香港社会福利服务管理改革的成效与张力	温卓毅	54
行动者视角下的社会工作服务体系		
——基于广东实践的理论思考	陈香君 刘学勇	67
这么近 那么远: 跨境学童现象及“家庭为本”社会工作实务初探	汪国波	80
福利服务中的使用者参与研究	郭英慧	93

澳门社会治理专题

编者按语	娄胜华	108
错位代表性及其根源分析		
——以澳门特区第五届立法会选举为中心	娄胜华	110
回归后澳门治理精英的来源、特征及其与大众关系的演变	蔡永君	119
邻避抗议如何影响政府政策		
——以澳门为例	姜姗姗	132

Contents		140
征稿启事		144
投稿方式说明		145
稿件体例		146

中国政府对港澳地区出口的配额 管理及早期实践^①

唐富满

摘 要：确保对港澳市场的供应，是中国政府保持港澳地区繁荣稳定的方针。配额管理制度是中国政府确保对港澳市场均衡供应的重要措施，它在实践中有一个探索和完善的过程。20 世纪 50 年代中期，随着出口货源问题的突出，有关部门开始实行口岸分工与配额管理制度；到 60 年初，内地对港澳市场的供应体系和政策措施基本定型，配额管理制度也趋成熟。对港澳出口供应的配额管理是一种特别的配额管理制度。它对于保持港澳市场稳定，增强港澳出口商品的国际竞争力，都有十分重要的意义。

关键词：出口供应；港澳市场；配额管理；港澳工作方针

一般认为，配额管理是国际间根据惯例和协定对一些商品在进出口数量上进行一定的限制，包括进口配额和出口配额。这是国家对外经济贸易管理中常用的手段。^②当代中国的出口配额管理有两种情况。一种是由于进口国家有数量限制并通过贸易协议谈判要求中国自行控制出口数量，即一般意义上的配额管理；另一种是中国为维护出口商品市场的繁荣和稳定主动采取的出口数量限制措施。后一种配额管理的范围主要针对香港和澳门市场，适用于一些大宗的传统的并且在国际市场竞争激烈的商品。^③目前，学术界就内地对港澳出口的配额管理制度研究不多，特别是对这项制度产生的历史背景与早期实践语焉不详。本文拟主要以广东为个案，就内地对港澳市场出口配额管理的早期实践作较为系统的历史考察，并从一个侧面观察和分析中国政府保持港澳地区繁荣稳定的方针政策。

中国政府对港澳市场出口的配额管理制度，是随着社会主义计划经济体制的建立而逐步产生的。在 1949—1952 年的国民经济恢复时期，中国实行新民主主义的经济制度，市场机制在内地对港澳市场的供应中起着重要作用。^④政府在对港澳贸易中处

① 本文为唐富满主持的 2011 年度广东省教育厅思想政治理论教育专项课题（编号：2011ZY011）阶段性成果。

② 刘德标：《我国进出口商品配额管理》，《对外经贸实务》1994 年第 9 期。

③ 沈觉人主编：《当代中国对外贸易》（上册），当代中国出版社 1992 年版，第 463 页。

④ 唐富满：《新中国成立初期内地对港澳市场供应的政策措施》，《当代中国史研究》2012 年第 3 期。

于相对超然的地位。从1953年开始,随着社会主义改造的基本完成,主要由私营进出口商自负盈亏的风险机制失效,所有经营风险都由政府全额“买单”,对港澳市场的出口供应成为政府经济管理的一项新课题。这就要求我们在社会主义计划经济体制条件下,探索确保对港澳市场稳定、均匀供应的政策措施和工作机制。从20世纪50年代中期开始,外贸部门贯彻党中央确定的对港澳市场“按时、按量、均匀出口”原则,尝试实行口岸分工和建立配额管理制度。

(一) 基于口岸分工的配额管理

新中国在成立之初,驻港澳机构由华南分局领导(分局设有港澳工委,1955年分局撤销后隶属广东省委),对港澳贸易事务则由华南财委统筹和协调。1953年1月,外贸部设华南特派员办事处,管辖广东、广西、广州(当时为直辖市)三省市对外贸易。华南财委所属南洋贸易公司、外贸部广州对外贸易管理局、广州商品检验局、广州海关、中国进出口公司驻广州办事处等7个单位,也划归该处建制。^①1954年3月办事处撤销,改设中南外贸局华南分局,兼管对港澳贸易。1954年7月,华南外贸分局先后召开副食品出口、塘鱼出口及中南区牲猪、牲牛内外销安排等座谈会,对副食品出口供应作统一安排,请华南财委审核并下达各口岸财委执行;至于江西、湖南两省食品公司应办事项,因两省不属华南分局管辖范围,须“请中南外贸局、中南商业局审核并下达有关部门执行”。^②

1954年10月,外贸部召集第一次对港澳出口工作会议,提出对港澳出口供应之口岸分工和配额管理的一般原则:①认真组织货源,保证定时、定量供应出口;②严格执行统一掌握和口岸分工的规定;③加强驻港澳贸易机构。德信行受广东省及中国土产出口公司双重领导,“以完成扩大向港澳出口工作为任务”;华润公司在业务上受各有关出口总公司指导,对港澳出口工作亦为其任务之一。外贸部要求华南外贸分局要特别加强“对我驻港、澳机构的领导、督促与检查,并与全国各口岸经常取得密切联系”;它还授权分局定期制定各口岸对港澳出口供应的配额,交由各有关省份执行;并规定各口岸出口配额如因货源关系可以调整,但必须经外贸局批准,计划、任务亦相应转移,出口规格应注意挑选。^③

是年内,华南外贸分局提出对港澳市场供应配额管理的初步方案。基本原则是:实现出口商品规格、生产地区、出口经营与输出口岸专业化。一个地区产品规格品质合销,数量能满足者,由该区完成整个出口任务;一个口岸能承担某项商品出口任务者,由一地出;可由港澳机构包销者,由港澳机构统一销售,各地不出;有多个产区、多种规格者,只组织品质好、价格优、国外合销的出口。该方案还制定了分类型

① 中南军政委员会财委会华南分会:《本委将所属南洋贸易公司等7单位划归外贸部华南特派员办事处建制和领导》(1953年1月16日),广东省档案馆:302-1-18。

② 《关于1954年下半年副食品对港澳出口及供应广州工作的安排》,广东省档案馆:325-1-43。

③ 国务院(五办):《转发对外贸易部“关于扩大向港、澳出口(包括经港、澳转口东南亚)的工作方案”》(1954年12月6日),广东省档案馆:204-1-340-208。

的货源组织办法、主要副食品的口岸分工方案。^①

随着对港澳出口供应规模与范围的不断增大，组织协调机制也逐步升级。到1955年，外贸部复设驻广州特派员办事处，管辖中南五省和福建外贸事务。广州特派员统筹和协调对港澳出口供应的主要方式，是召集有关口岸所在省、市、自治区外贸局和出口公司负责人参加的出口工作会议，制定和适时调整对港澳出口供应配额，经外贸部批准后执行。最早的是1955年4月的“对港澳及东南亚出口会议”，出席者有湖北、湖南、江西、广东、广西、福建和上海、天津、山东等省市外贸局及土产、食品出口公司负责人，华润、德信、五丰、南光等公司经理列席会议。会议调整了部分商品的出口配额数字，议定事项由广州特派员报部审核，“在部未指示前，请各省先依照执行，俟部批示后，即遵照部示办理”。^②

此后，广州特派员办事处每半年召开一两次会议，制定出口配额。1955年9月召开的“水果蔬菜对港澳及东南亚出口会议”，审查、衔接并安排了桔柑、苹果、梨、香蕉、蒜头、菜姜、土豆、大白菜、鲜蔬菜及啤酒等10种商品的出口配额计划建议数字。^③1956年3月召开的“对港澳小副食品出口会议”则进一步明确了口岸分工和配额制度。口岸分工区划如下：天津口岸，负责东北、内蒙、西北、华北；上海口岸，负责四川、江苏、浙江、安徽；青岛口岸，负责山东；广州口岸，负责江西、湖南、广东；广西口岸，负责云南、贵州、广西；福建口岸，负责福建；湖北口岸，负责河南、湖北。在货源地区划分后，如有不属本口岸经营地区的商品而流向本口岸，及内贸或厂方要求输出情形，在未征得主管口岸同意前，不得自行组织出口。^④较为重要的此类会议还有：1957年4月的“全国果菜会议”，1957年5月的中南“五省牲畜家禽对港澳出口会议”，等等。1958年1月的“全国牲畜、家禽对港澳出口工作会议”，确定今后每季度碰头一次。

（二）输港生猪配额管理的个案

关于内地对港澳出口供应配额管理的制度及其实践情形，可以输港生猪的配额管理制度为例进行个案观察。生猪在商品价值上属大宗商品，在港澳市场上竞争激烈，亟需特殊政策来保证。而且，输港生猪的供货地域相对集中，以毗邻港澳的广东及周边各省（多通过广州口岸）为主，便于观察与分析。

1. 出口配额的制定与管理

在新中国成立前，广州的生猪栏多与香港猪栏有联号关系，各地客商贩运生猪前来广州，形成相对平衡的供求调节机制。在基本完成对私营进出口商的社会主义改造

① 华南外贸分局：《关于扩大对港澳出口的货源组织问题》（1954年），广东省档案馆：302-1-24。

② 广州特派员：《报送蔬菜水果出口会议及商品方案请审查并批转各省》（1955年），广东省档案馆：325-1-171。

③ 广州特派员：《报送蔬菜水果出口会议及商品方案请审查并批转各省》（1955年），广东省档案馆：325-1-171。

④ 广州特派员：《对港澳小副食品出口会议总结》（1956年），广东省档案馆：325-1-317。

之后，对港澳贸易成为中国政府经济管理的新课题。以广东而论，生猪出口由7个口岸运往港澳。由于口岸分散，必须统一步骤、密切联系配合。从1953年6月起，由华南外贸分局制定对港澳市场供应的出口配额，交由各口岸执行。各口岸步骤基本上已趋一致并能按配额互相配合，但亦有个别口岸未能做到定时、定量、均匀出口。到1954年第二季度，负责经营生猪出口的中国食品出口公司广州分公司及分支机构先后组织成立。实施配额管理的条件日益成熟。

1954年8月底，华南对外贸易分局（以下简称“分局”）制定《广东生猪出口调配管理办法》。其要点为：广东生猪出口配额按月由中国食品出口公司广州分公司（简称“穗食出”），联系中国食品公司广东省公司（简称“省内食”）研究制定，于每月25日前报分局批准后执行。配额的制定、调整及日常调度，由分局授权“穗食出”统一安排，下达各口岸执行，但“穗食出”须在事先与“省内食”取得一致。各口岸内外食品机构，对各该口岸下月出口配额提出建议意见，于每月20日前上报。各口岸如因情况变化须变更出口配额，应及时向“穗食出”反映，由“穗食出”联系“省内食”研究调整。惠州、九龙、江门、石岐、汕尾5个口岸每天按配额出口，有特殊情况可在3天内调剂补缺，逾期作不能完成任务论；汕头、湛江两口岸无定期航船，每月出口次数、日期及每次数量，事先报“穗食出”查考。上月缺额下月不补。“穗食出”经与“省内食”研究后，可临时增减个别口岸在一定时期内之配额，但调整全省配额应报分局批准。各口岸海关根据配额进行监督。各口岸每天出口、库存情况以电话汇报给“省内食”并转“穗食出”。香港市场情况由“穗食出”每日反映给“省内食”。有关配额之执行、调整及临时调度，每月由“穗食出”总结并以书面报告分局。

除广东各口岸严格执行配额出口的原则外，华南外贸分局要求广西、湖南口岸出口也一致配合。其中，湖南生猪出口数量由华南外贸分局制定后，报请中南外贸局批准，归广州海关按核定配额并验收；广西生猪出口数量则由华南外贸分局制定后，会同广西省商业厅指示出口单位，严格依配额均匀出口。^①

2. 输港生猪积压事故频发

1954年中秋前后的输港生猪积压事件，发生的主要原因是出口配额的制定与调整不符合市场需求，责任在配额管理部门。当年8月底，因台风影响各省未能完成输港生猪的出口配额。9月5日，香港五丰行牲畜组根据港市生猪销量一时见好，估计中秋节还会增加，建议大幅增加要猪计划，修改出口配额。9月6日中午，由符铁民经理向广州食品出口公司提出6—10日的计划为11500头，估计销量12500头。而广州食品出口公司在接听电话时，误以为该数字不包括原配额4200头在内。结果，要猪数字变成了15700头。据此，该公司与华南外贸分局业务室研究出各口岸的增加数字，并要求各口岸“保证增加数字”。事后，符铁民和李文浩都发觉到该数字太大，

^① 华南外贸分局：《通知开会讨论广东生猪出口调配管理办法》（1954年9月1日），广东省档案馆：325-1-40。

但分局业务室认为,该计划“既经局里同意,且已布置下去,不能减少”。到9日上午11时,港存生猪达11000头,外贸分局决定停止出口,直至17日恢复。此次事故的损失,据估算为360711港元。^①

到1955年春节,输港生猪又发生积压事故,原因在于内地各省不执行既定出口配额。1954年12月,香港五丰行与栏商进行研究后,参照往年同期销量提出1月份生猪来货配额。春节前,大体上还算供需相应。春节后(即1月26—31日),五丰行提出7200头(后实销7025头)的计划,但内地各口岸实发总数为12199头,超出4999头,加上此前“存底”,造成积压。根据香港五丰行的报告,损失金额为146271.75港元。^②1955年中秋节前后的输港生猪积压事故,原因仍与各口岸不严格执行配额有关。这次事故,也是在生猪货源不足之后交替发生的。由于国内货源不足,各省起初均不能完成既定配额。例如7月份,广东完成配额27280头的92%,广西仅及配额1900头的72%,两省合计落空7400头。在此情况下,广州食品出口公司到湖南购买生猪14500头。8月中旬,供货情况好转;到下旬,香港库存量激增,但湖南、广西来货继续涌到,结果造成积压事故。^③

1957年春的输港生猪事故原因较为复杂。本来,内地输港活猪货源一直是紧张的。但到1957年3月底4月初,各口岸生猪货源却普遍出现拥塞现象,其中存量最高的一天竟达8348头,大大超出合理存量,引起严重积压,造成重大损失:香港方面损失49万港元,深圳、广州方面损失人民币37万元。在此事故发生的过程中,外贸部驻广州特派员曾多次要各省采取紧急措施,包括停止或限定部分省区发运活猪到港,或削减其出口配额,等等。而检查贯彻执行决议的结果时发现,汇报措施精神是传达下去了,“但从到货情况看,大多数口岸显然是没有执行或者执行得不够坚决”^④。1957年5月下旬,特派员召集广东、广西、湖南、湖北、福建五省牲畜家禽对港澳出口会议,对上述事故进行检查,并提出完善配额管理的规定:①完善各地区汇报制度;②牲畜、家禽、鲜蛋、味蛋等严格配额出口;③明确配额制定程序;④遵守“均匀输出”,并明确“前落空后不得补”原则,各口岸定期作配额平衡,间隔时间按距离分别为10天、5天或3天不等;⑤追究不按配额出口口岸之责任;⑥规定各口岸和驻港机构之汇报制度。^⑤

3. 配额管理制度尚未成熟

直到20世纪50年代末,内地输港生猪到货仍不均匀,脱销与积压之事交替发

① 华南外贸分局监察室:《关于中秋节输港生猪积压损失事件报告(初稿)》(1954年10月23日),广东省档案馆:222-2-42。

② 五丰行:《春节生猪积压损失情况报告》(1955年2月8日),广东省档案馆:325-1-65。

③ 中国土畜进出口广东省分公司:《报告香港生猪积压情况经过》(1955年10月18日),广东省档案馆:325-1-65。

④ 广州特派员:《牲畜家禽对港澳出口会议总结报请核备》(1958年1月27日),广东省档案馆:325-1-505。

⑤ 广州特派员:《送五省牲畜家禽对港澳出口会议决议文件》(1957年6月17日),广东省档案馆:325-1-424。

生，周而复始。其中脱销导致港澳市场物价的波动，引起社会动荡，造成政治上的负面影响；库存积压，则造成经济损失。责任部门简直是动辄得咎。一是有关方面在积压损失事故发生时厉行配额管理制度，但在事后又往往放松管理，简直是“好了伤疤忘了痛”。例如，1958年3月27日，广东省食品进出口公司曾发出通知，要求各支公司于每旬后两三天上报“配额出口商品旬报表”。但到1958年7月，广东省食品进出口公司又通知各支公司说：现因各支公司人手较少，为了尽可能减少可以减少的工作，决定自8月份起取消“配额出口商品旬报表”。^①二是各地区、各部门还不习惯于严格执行经济计划和配额管理制度。在1954年发生的生猪积压事故中，福建没有提出出口要求数，外贸部驻广州特派员也没有确定其配额，但福建仍向港澳输出生猪，使得积压雪上加霜。在1955年中秋前后的积压事故中，广西方面竟指示“梧州口岸猪牛不受配额限制，有货可尽力输出”^②。1956年7月，各省均未完成生猪出口配额，致港市之猪肉供不应求。其中广东省方面，佛山专区内食分公司及财粮贸办公室未经省里同意，就将省下达计划15000头减为4800头，布置各县执行；惠阳专区未经省里同意，将7月份配额3500头减为2500头；北海支公司不按合同供应货源，被船方罚款3890元。^③

总之，直到20世纪50年代末，对港澳地区出口供应的配额管理制度尚在探索中磨合。在实践中，内地各口岸或地区基于自身利益，往往不严格执行配额制度，在货源不足时则不按配额充足出口，在货源充足时则不愿消减配额，甚至超额输出。如1958年冬内地蔬菜水果对香港输出时，由于部分口岸大量集中挤出，导致市场销售价格大幅下降，甚至积压腐烂。拿板栗来说，全国果菜会议安排广西10月份配额为150吨，实出591吨；11月份输港配额100吨，结果1—9日即出200余吨。又如香蕉，广东10月份出口5274.3吨，为安排计划的159.32%，造成积压腐烂。为此，广州特派员办事处通电各省：各口岸必须认真地执行全国果菜会议确定的配额及各项决议，很好地掌握均匀发运工作；在输出过程中应密切与五丰行联系；未经特派员办事处或五丰行同意不得自行超额出口。^④

二

从20世纪50年代末60年代前期，中国政府采取强有力措施迅速恢复对港澳市

^① 广东省食品进出口公司：《生猪配额出口的制度》（1958年7月31日），广东省档案馆：325-1-456。

^② 中国土畜进出口公司广东省分公司：《报告香港生猪积压情况经过》（1955年10月18日），广东省档案馆：325-1-65。

^③ 广东省食品进出口公司：《报告7月份我国生猪输港澳情况及今后的意见》（1956年8月10日），广东省档案馆：325-1-211。

^④ 广州特派员：《当前对香港出口水果蔬菜发运工作上的几项问题》（1958年11月15日），广东省档案馆：325-1-496。

场供应，并坚持标本兼治，建立“举国体制”的供应体系和成熟有效的管理制度。到“文革”爆发前，内地对港澳出口供应的配额管理制度基本完善。

（一）历史背景

由于“大跃进”和三年自然灾害造成的困难，中国外贸出口货源全面紧张，对港澳出口供应也面临严重问题。在此情况下，中国政府采取强有力的措施确保出口货源。到1962年，经周恩来总理亲自过问，外贸部和铁道部开通了编号为751、753及755的三趟快速列车，分别自上海、郑州、武汉三地始发，每日满载供港鲜活商品，经深圳运抵香港。史称“三趟快车”。至此，形成“举国体制”的供应体系，足以应对自然灾害和突发事件。外贸部门还针对港澳市场竞争激烈的特点，提出了对港澳供应商品“高、精、特”的新要求，从而使对港澳地区的副食品供应基本恢复正常。供港主要商品如活猪、鲜鸡蛋已经能够满足市场的需要，并逐步夺回被日本、泰国等夺去的市场，跑掉的一部分客户也逐步回来了。^①

但由于缺乏整套的管理制度和有效的指挥机构，配额管理制度并未得到切实履行。尤其是鲜活商品，出口常因集中到货而造成跌价损失，或因调度不灵而致坐失销售时机。例如塘鱼出口，长期以来存在月头少、月尾多，季初少、季末多和年初少、年末多的“三少三多”现象。香港商人月初排队争购、月末压价，有的还污蔑说：月头是“过渡时期”，月尾是“大跃进”。^②面对这种情况，加强对港澳市场出口供应的配额管理制度被提上重要议事日程。

以广东为例，据香港五丰行1962年8月反映，由于有些地区对港澳出口鲜活商品配额管理不严，及运输途中保管不善，造成鲜活商品途中死亡残次及集中到货，以致低价销售和倒海事故接连发生。当时正值三年“继续整顿”时期，中央对扭转亏损、增加盈利及改善经营管理工作非常重视。广东省委根据中央指示，决定在全省范围内开展一次以降低商品流通费用为中心的群众性运动。外贸系统以加强配额管理为中心参与这次运动。8月28日，广东省外贸局发出通知，要求各地结合当前气候、运输情况改进鲜活商品的运输工作，并明确规定：“属于配额商品应由省食品公司切实抓起来，并由省食品公司统一指挥，今后每月应抄送各地海关并由海关协助督促、控制”，以防止各口岸不按照配额出口的现象。^③

（二）主要内容

1963年1月14—17日，广东省外贸局召集全省鲜活商品出口配额管理座谈会，

① 中国食品出口总公司：《对港澳供应情况和下半年工作安排》（1962年6月30日），广东省档案馆：325-1-712。

② 广东省外贸局：《关于我省一年多来加强鲜活商品出口配额管理情况的报告》（1964年8月31日），广东省档案馆：302-1-210。

③ 广东省外贸局：《采取措施防止鲜活商品出口事故及严格配额管理》（1962年8月28日），广东省档案馆：302-1-160。

与会单位有省食品进出口系统各公司、各地海关，广州商检局、航运厅以及五丰行、南光公司等。会议认为，配额管理重点应放在提高商品品质、规格，改进包装，快装、快运，以争取卖好价；并经常根据港澳市场的特点，按品种、按时、按质、按量安排出口，避免各种责任事故。会议为此制定了《鲜活商品对港澳出口配额管理办法》及其实施细则。其主要内容为：①确定配额管理商品范围。凡全国多口岸及本省多口岸出口的鲜活商品，根据港澳市场要求，需要统筹安排有计划出口的，均可列为配额管理商品。最初纳入配额管理的商品有六大类，包括生猪、活牛、活羊、活鸡、活鸭、活鹅、鲜蛋等34个品种。^①到1964年，纳入管理的商品增为42个品种。②制定配额的原则和办法。事先须征求港澳机构的意见。各专区或各口岸支公司每月应在20日以前，提出本地区各口岸下月配额建议数，由省制定下月配额计划后在25日以前下达给各口岸并抄送各地海关。鉴于佛山专区口岸分散，佛山外贸局派专人到省参与制定下月配额。③加强组织领导。省外贸局成立配额商品中心指挥部，负责制定、下达及调整配额计划，检查配额执行过程中发生的重大问题，组织有关专业会议和碰头会，介绍、推广各地执行配额的经验。各地外贸局应根据实际需要建立办公室或指定专人，负责检查督促本地区配额计划的执行情况，并协助所属支公司解决执行配额过程中的问题。^②

海关的监督也是配额管理制度的重要内容。具体办法如下：①各地海关、分支关、监督站和派驻非设关地区的海关工作组，应依据配额商品中心指挥部通知的配额计划和调整计划，核对和审查各外贸出口公司所申报的出口数量是否符合配额计划，超配额商品不得装运；②各公司在配额商品出口时，应向海关递交盖有“配额商品”字样的出口货物明细单及附送“配额商品出口数量核对表”，以便海关审核与配额商品中心指挥部下达的配额计划是否相符；③海关对配额出口的鲜活商品，除经商检机构的凭商检合格证监管放行外，应按照配额商品中心指挥部所制定的“配额商品出口品质、规格，包装标准及堆叠要求表”进行监督。^③

（三）实践成效

在实践中，广东除在收购、运输和出口通关等流通环节严格按照配额出口外，还从生产入手合理安排，大宗品种错开下种时间，避免因大量集中上市造成积压；合理安排上市，把每旬甚至每日出口量落实到生产队、收购站，使配额出口建立在广泛的群众自觉执行的基础上。同时，有关部门加强对港澳市场的调查研究，尽可能做到知己知彼；加强与有关部门特别是与供货、运输和港澳机构的联系与配合。在政治上增

① 广东省外贸局：《鲜活商品对港澳出口配额管理试行办法》（1962年12月11日），广东省档案馆：302-1-160。

② 广东省外贸局：《全省鲜活商品出口配额管理座谈会纪要》（1963年1月14日），广东省档案馆：302-1-188。

③ 广东省外贸局：《海关对港澳出口鲜活商品的配额管理和品质、规格、包装标准进行监督的规定》（1963年），广东省档案馆：302-1-188。

强客户经营信心，以有效打击竞争对手。推行配额管理后，做到货源充足、出口均匀和品质好，对改善经营管理也起到了促进作用。如鲜蛋、活猪、活禽、塘鱼、水果、蔬菜的出口合格率1963年比1962年分别提高9.1%~24%不等；1964年前5个月对港出口蔬菜达5万吨，创新中国成立后最高纪录。^①

到1965年，广东外贸部门经过实践探索，逐步掌握配额管理的内在规律和外在联系，并总结出富有规律性的经验：①善于探讨市场规律，敢于打破旧框框。例如过去对香港出口的荔枝，就有一个“日销不能超出200吨”的概念。后在认真总结荔枝出口历史经验的基础上，根据“荔枝上市，百果让路”这个果中骄子的特点，狠狠抓住荔枝销售的“快、鲜、高质”之关键，全年出口6978吨，收汇123.5万美元，比1964年分别增长98.5%和184.1%。②随时注意客观情况的变化，及时研究和摸清市场的新规律。以前，对港出口青苗叶菜经常发生与港产货碰头的矛盾，导致价低难销。随着管理工作的加强和运输工作的改进，鲜活货船能赶上早市的由原来的67.13%上升为82.3%。加上香港市场容纳量增大，而当地小农经济日益破产，在台风侵港时，各地及时组织青苗叶菜出口，收到良好效果。③掌握市场规律，以售价为圆心，积极化解与鱼栏鱼贩的矛盾，变被动为主动。出口活鱼时，实行“看价配量、稳进速减”，并合理安排出口，达到了稳价多销的目的。④把握鲜活商品出口的外在联系规律。如鲜活商品出口和气候变化关系很大：天气冷，鱼、菜好卖；天气回南，水果畅销。过去常因不掌握气候变化而造成被动，后来有关部门准确把握天气变化，使配额管理落实到更符合客观自然规律的基础上。⑤贯彻统一对外原则，着重抓紧地区与品种的合理安排。这从局部来看，可能给口岸带来一些临时困难；但从整体来说，只有这样做才能顾全大局。这是社会主义制度优越性的具体体现。^②

到“文革”爆发前，对港澳出口供应的配额管理制度基本完善。各省增设配额管理办公室，各公司则成立了配额领导小组。由于推行配额管理制度，对港澳市场的均衡供应有了保障，并在实践中收到了良好的经济与社会效益。

三

配额管理制度是确保内地对港澳稳定均衡供应的重要措施。透过以上历史考察和分析，可望窥见对港澳贸易的特殊性质以及中国共产党的港澳工作方针。

首先，对港澳地区出口供应的配额管理是一种特别的配额管理。按照一般通说，配额管理是国家对外贸易管理的常用手段，出口配额又可分为主动配额和被动配额。

① 广东省外贸局：《关于我省一年多来加强鲜活商品出口配额管理情况的报告》（1964年8月31日），广东省档案馆：302-1-210。

② 广东省食品进出口公司：《1965年鲜活商品出口配额管理工作小结》（1966年2月6日），广东省档案馆：325-1-907。

前者是出口国政府根据国际市场容量或其他情况，主动对出口商品设定的限额；后者是出口国政府应进口国的要求或迫于压力，被动限制本国商品向对方的出口数额。从这个意义上讲，内地对港澳地区的出口配额属主动配额。这种配额由中国政府单方设定，不具国际性质。这不仅仅表现为港澳地区是中国领土，而且中国内地与港澳地区的进出口配额从不列入中英、中葡政府间的贸易谈判事项，中国政府与港澳当局也不就此进行正式磋商。港英当局对此亦持“放任主义”和“积极不干预主义”态度，尽量不制定非必要的条例。^①更重要的是，内地对港澳出口的配额管理主要是对内功能。参与制定配额的，是中国政府的计划与外贸部门（包括驻港澳机构），吸收经营内地商品的港澳华商、中华总商会及知名人士的意见，并考虑到广大港澳居民的利益与需求。配额数字的大小取决于港澳市场容量和中国商品所占份额，在历年对港澳出口配额与实绩的基础上，参考当时市场变化情况后确定；配额数字须经各口岸认可，并按类别层层分解到各口岸乃至市、县。这种主动配额管理制度有助于港澳地区保持物价稳定，为港澳地区的经济繁荣和社会稳定创造条件，因而获得了港澳当局的默认与配合。

其次，内地对港澳出口的配额管理是短缺经济和计划体制下的产物，在本质上是一种计划管理，旨在解决内地计划经济与港澳市场经济并存产生的矛盾与问题。在1952年之前，市场机制在对港澳贸易中起着重要作用，无须实行配额管理。1953年后实行以口岸分工为基础的配额管理制度，正值计划经济体制建立之初，各地区、各部门的大局观念淡薄，步调不一致，还不习惯于严格执行计划和按配额出口。外贸部李哲人副部长1956年说：有少数单位当货源供应紧张时，“未经国务院批准就不履行协议和合同，不按时、按质、按量供货”^②。到20世纪60年代初，随着计划经济体制运作的成熟，内地对港澳出口供应上升为国家行动，形成各省、市、自治区和各部门参与的“举国体制”和系统工程，对港澳市场出口供应的配额管理在制度上日趋成熟，并在实践中成为各地区各部门的自觉行动。

1978年党的十一届三中全会后，随着经济体制由计划经济逐步向市场经济的转型和各地商品生产的发展，内地对港澳市场出口供应的配额管理制度也面临新的问题：有些地区和单位不按配额出口，高价收购，盲目出运，自相低价竞争，造成港澳市场混乱，价格下降，国家外汇收入减少。为克服此混乱现象，外贸部决定对向港澳出口的主要鲜活农副产品实行出口许可证管理。凡分配到出口商品配额的省、自治区、直辖市，授权各该省、自治区、直辖市经贸厅核发出口许可证；没有配额的省、自治区、直辖市经贸厅不得签发。^③至此，对港澳出口供应的配额管理制度进入了新

① 邓树雄：《从20世纪60年代的“放任主义”到70年代的“积极不干预主义”：历史回顾与分析》，陈广汉主编：《当代港澳研究》第1辑，中山大学出版社2009年版，第28～40页。

② 李哲人：《各省市外贸局长特派员座谈会总结（草稿）》（1956年8月17日），广东省档案馆：325-1-327。

③ 《对外经济贸易部关于对香港、澳门出口的活猪、活牛、鲜蛋配额商品实行许可证管理的紧急通知》（1985年3月30日），《中华人民共和国国务院公报》1985年第13期。

阶段：实行配额管理的目的，已不再是为确保货源了；纳入管理的商品范围也大大缩小，除涉及计划列名商品和供港澳鲜活冷冻商品外，其他配额管理商品从158种减少到47种。后来，随着中国市场经济体制的逐步确立和出口商品的不断丰富，对港澳出口特有的配额管理制度日渐式微。

再次，对港澳地区出口供应的配额管理制度是贯彻党的港澳工作方针，保持港澳地区长期繁荣稳定的战略举措。在20世纪50年代初至1978年的这一时期，中国内地同港澳地区的经济贸易关系有三个特点，即经济联系以贸易为主；在贸易中，以内地对港澳地区的出口为主；在出口中，又以供应副食品和生产原料为主。^①在短缺时代，配额管理发挥了社会主义集中力量办大事的优越性，确保了内地对港澳地区的稳定而均匀的出口供应。由于中国政府实行了配额管理制度，香港自内地进口商品的价格和数量（特别是价格）一直比较稳定。中国内地以低于国际市场价格的生活用品和原料，大量供应香港地区。当然，其中也包含着内地对香港同胞特别照顾的因素。香港从内地的进口中获得很大的益处，有助于提高港澳特别是“香港制造”在国际市场的竞争力。^②

对港澳出口的配额管理不只是经贸问题。香港和澳门居民绝大多数是我国同胞，对港澳地区的稳定供应，事关广大普通民众的生活。这项工作做得好，有利于新中国争取民心民意，并借机对港澳同胞进行爱国主义教育，增强对祖国的认同感。对此，外贸部门有“守土有责”的阵地意识和“不进则退”的忧患意识：“我们必须狠狠地占领对港澳出口的工作，决不能放松。”因为内地商品对港澳供应不足，外货就大量侵入，并且刺激本地生产，导致我商品传统优势动摇，也影响商人经营国货的信心。长此以往，将形成恶性循环。因此，内地在确保对港澳市场供应的同时，又不能出得过多，必须拿捏得当，即严格按配额输出，以确保充足而均匀供应。^③长期以来，广大港澳同胞也养成了乐用内地商品的习惯。时过境迁、斗转星移，对港澳出口配额管理的具体做法已成为历史陈迹，但这项制度的精神及其成功经验，对于当前加强党的港澳工作具有启发作用和借鉴价值。

作者单位：华南师范大学城市文化学院

① 沈觉人主编：《当代中国对外贸易》（上册），当代中国出版社1992年版，第463页。

② 薛天栋、胡敦霖：《香港与内地贸易》，中国对外经济贸易出版社1984年版，第23页、第43页。

③ 欧阳湘、唐富满：《从内地对港澳地区的出口供应看中国共产党的港澳工作方针》，《中共党史研究》2012年第10期。

香港资料处理者的个人资料保护责任问题研究^①

谢琳

摘要：2012年香港新修订了《个人资料（私隐）条例》。资料处理者（即外判商）责任问题是修订时的主要问题之一。本文分析了对资料处理者各种规管模式的利弊，并对香港选择的间接规管模式进行讨论，最后对我国的相关立法提出建议。

关键词：个人资料保护；资料使用者；资料处理者；香港法例

为了适应新技术的发展，香港特别行政区于2012年10月1日新修订了《个人资料（私隐）条例》（第486章）（以下简称《私隐条例》）。其中，资料处理者（即外判商）的责任问题是2012年香港条例修订的主要问题之一。现今，把个人资料分判或委托给其他人处理的情况越来越普遍。该问题是我国目前需要解决的迫切问题。本文就该问题进行分析，并为我国相关立法提出建议。

一、香港私隐保护的概况及存在问题

（一）概况

香港早已于1996年12月实施了《私隐条例》，并指定香港个人资料私隐专员公署为行政上的执行监察机关。^[1]《私隐条例》的主要目的是为了保障市民的个人资料不会被人误用或滥用。^[2]

与香港其他条例不同，《私隐条例》是以原则为中心的。条例的核心条款为六项保障资料原则。^[3]《私隐条例》的附表1规定了这六大保障资料原则：①收集个人资料的目的及方式；②个人资料的准确性及保留期间；③个人资料的使用；④个人资料的保安；⑤制定及提供个人资料的政策及实务；⑥查阅个人资料。

这六大原则就是该条例的基础。这六大原则的背后意图是，创造一个新的文化，从而引导个人资料的处理。^[3]这些原则并没有对资料使用者的行为进行直接具体详细的规定。^[3]当资料使用者违反条例时，香港个人资料私隐专员公署的私隐专员将会进行调查，在确定资料使用者违规后，对其发出一份执行通知。违反资料保护原则往往只会引起民事诉讼。但不管该执行通知是否已发出，受害者都可以起诉资料使用者。^[3]

① 本文是2012年高校基本科研业务费中山大学文科青年教师培育项目“构建我国网络运营商对用户隐私权的保护体系”（立项编号：1209124-12000-3161125）的研究成果。