

後過渡期香港公共財政

鄧樹雄著

走向1997的香港經濟叢書



走向1997的香港經濟叢書

後過渡期香港公共財政

◆ 鄧樹雄著 ◆

三聯書店(香港)有限公司

走向1997的香港經濟叢書

策 劃：陳 昕

責任編輯：梅 子

裝幀設計：黎錦榮

書 名 後過渡期香港公共財政

作 者 鄧樹雄

出版發行 三聯書店（香港）有限公司

香港域多利皇后街九號

JOINT PUBLISHING (H.K.) CO., LTD.
9 Queen Victoria Street, Hong Kong

印 刷 陽光印刷製本廠

香港柴灣嘉業街十號十二樓

版 次 1992年8月香港第一版第一次印刷

規 格 大32開（140×203mm）388面

國際書號 ISBN 962·04·1022·X

© 1992 Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.
Published & Printed in Hong Kong

獻 給



和 和、曉 楓、曉 陽



作者簡介



本書作者鄧樹雄，1969年畢業於香港中文大學，主修經濟學，獲一級榮譽社會科學學士學位；1972年獲加拿大多倫多大學(University of Toronto)經濟學碩士學位；1980年獲加拿大麥馬斯特大學(McMaster University)經濟學博士學位。現任香港浸會學院經濟學系系主任，亦任香港社會科學研究會主席。鄧博士專研財政理論及香港公共財政問題，曾著有《香港公共財政問題研究》(1988年10月)，與J. Thoburn, H. Leung, E. Chau合著有*Foreign Investment in China Under the Open Policy* (Avebury 1990)，並於海外及本地學術期刊及報章發表多篇有關香港公共財政的文章。鄧博士為多個機構及社團的經濟顧問，並常於傳媒評論公共財政及經濟問題。

《走向1997的香港經濟叢書》總序

陳 昕

一

香港自古以來就是中國的一部分。不過，如所周知，1842年，殖民戰爭的炮火將香港與祖國分割開來，至今已經整整150年了。

隨着1997年6月30日日益臨近，香港前途問題先是引起敏感的一部分人關注，然後是越來越成為香港內外億萬人所矚目的一個焦點。人們在沉思香港的政治命運，急於確知香港未來的歸宿。

1984年9月26日，中英兩國政府代表達成關於香港問題的聯合聲明，並於同年12月19日由兩國政府首腦在北京正式簽署。《聯合聲明》宣佈，1997年7月1日起，香港回歸中國，實行“一國兩制”，以中華人民共和國特別行政區的地位，保持資本主義制度50年不變。

至此，一方面，香港的前途問題可謂塵埃落定，香港進入由英國管治向中華人民共和國特別行政區過渡的時期。另一方面，“一國兩制”是史無前例的構想，走向1997的香港仍然牽動着億萬人的思緒。

二

150年前，香港不過是南中國一個毫不顯眼的漁村；今天，香港已經成為舉世聞名的國際金融中心、貿易中心、交通運輸中心、旅遊中心。如此的發展速度在世界上是不多見的。

鑒於香港迅速發展的150年，正是管治香港的英國由盛極而趨於衰落的150年，於是，人們自然關心為何在這“借來的地方，借來的時間”，香港能取得驚人的成就。

仔細地分析，香港經濟與社會真正飛速的發展，是在二次大戰以後，尤其是在本世紀70年代和80年代。短短的幾十年間，香港走完了經濟發展的四個階段——（1）戰後復元和轉口貿易恢復階段，（2）工業化階段，（3）經濟起飛階段，（4）現代化、多元化階段，儼然“橫空出世”，成為亞洲經濟成就最為顯赫的“四小龍”之一，被國際經濟組織歸入“新興工業化經濟”組別。

進入80年代末，香港經濟的某些重要指標已達到發達經濟的水平。例如，1991年香港人均本地生產總值已達到14,000美元，這一指標在亞洲僅次於日本，超過了歐洲某些發達國家。又如，香港服務業的產值早在1987年就已到本地生產總值的65%，超過了當時發達國家的平均數。這表明目前香港經濟進入了戰後第五個發展階段，即由新興工業化經濟開始向成熟的發達經濟過渡的階段，香港經濟已經站在了“發達經濟”的門檻上了。

三

經濟理論和實踐都證實，一個國家或地區的經濟結構和發展水平在向更高層次轉變或過渡的時候，不可避免地會產生和遇到一系列的問題。香港當然也不例外。香港經濟在進入第五發展階段後，已經暴露出越來越多的問題，其中主要的有高通脹、高樓價、社會福利，以及金融體系的現代化、國際化、多元化與加強監管等。所不同的是，香港的經濟轉變或過渡發生在政治過渡的後半期，不得不受到某些因素的影響，這使得已經暴露的經濟問題變得更加複雜。對此，在人們驚嘆香港的經濟成就，企望洞悉其成功奧秘的同時，越來越多的香港人正在用不同的方式、不同的語言，在不同的場合表達他們對這些經濟問題的不同程度的困惑和擔憂。而且，他們更加關心，在走向1997年的途程中，香港的經濟乃至全社會還將發生怎樣的變化，還會遇到哪些困難和挑戰，應該採取什麼樣的對策……

《走向1997的香港經濟叢書》就是在這種背景下策劃和推出的。我們希望提供一個園地，來發表各種嚴肅而認真地探討過渡期香港經濟問題的成果，為香港的長期穩定和繁榮服務。當然，書中的各種觀點僅屬於作者而不代表本公司。

四

本叢書側重於過渡期尤其是“後過渡期”(即由1990年4月“中華人民共和國香港特別行政區基本法”正式頒佈至1997年6月30日止)的香港經濟問題，包括貨幣金融、財

政、資本、產業結構、經濟管理、企業管理、通貨膨脹、國際貿易、資源、中港經濟聯繫等等。過渡期香港經濟的發展，不可能不受“主權回歸”的影響，但是取決於香港本身已有的經濟成果和條件，並且在一定程度上也受世界經濟，尤其是亞太地區經濟發展的影響。

本叢書針對走向1997的香港經濟的演變，尤其是可能發生的問題，可能遭遇的困難，內部條件與外部環境，發展的若干可能性，以及應該採取及可供選擇的對策，來展開理論的探索和實證的分析。

歷史是連續的。本叢書在寫作過程中當然要適當地追溯香港經濟的過去，展望1997年後、本世紀與下世紀交替階段香港經濟的前景。

本叢書希望能夠是香港各方面人士研究“過渡期”香港經濟問題的智慧結晶。它未必能夠完全解答走向1997的香港經濟中已經存在和將會出現的種種錯綜複雜的問題，但希望能夠對一切關注香港或對香港有興趣的人士有所啟迪。

1992年6月30日

目 錄

緒 言	1
1. 積極不干預主義	13
1.1 積極不干預主義的理論	14
1.2 市民如何理解積極不干預主義	18
1.3 工商界對經濟發展策略的意見	21
1.4 麥高樂的退卻	22
1.5 工商界的保守與短視	25
1.6 積極不干預主義未死	27
2. 香港的課稅制度	31
2.1 直接稅	38
2.2 間接稅	41
2.3 直接稅與間接稅比重	46
2.4 總入息評稅的稅制	50
2.5 薪俸稅中的免稅額問題	54
2.6 利得稅率的問題	61

3.	稅制檢討的政治經濟學	80
3.1	稅務條例檢討	81
3.2	稅檢會的職權範圍	82
3.3	稅檢會與標準稅率調整	84
3.4	本港稅制目的	85
3.5	80 年代的發展——彭勵治的新看法	88
3.6	稅務條例檢討與稅制檢討	91
3.7	翟克誠面對的挑戰	92
3.8	李華明動議檢討稅制被否決	103
3.9	1992-1993 年度財政預算案	114
4.	稅制改革的幾種建議	119
4.1	資產增值稅	119
4.2	批發稅	125
4.3	最低薪俸稅	129
4.4	勞工及民生團體提出的直接稅改革建議： 累進稅制	133
4.5	離岸利益的徵稅問題	137
4.6	稅務優惠問題	139
4.7	結語	141
5.	財政儲備	148
5.1	財政儲備的定義	150
5.2	外匯基金盈餘	151
5.3	土地基金	161

5.4	財政儲備的功能	162
5.5	財政儲備的準則比率	164
5.6	與財政儲備相關的問題	180
6.	政府債券	201
6.1	公債融通赤字的理論	201
6.2	港府的財政政策	204
6.3	90 年代的新發展：政府公債市場	211
7.	收費政策	216
7.1	港府各種收費分類	217
7.2	各項牌費及收費的財政表現	221
7.3	香港公營部門改革	237
8.	社會服務開支與民生福利	245
8.1	社會服務開支的演變和功能	245
8.2	經濟政策與社會政策	253
8.3	社會服務事業的新發展	260
8.4	結語	275
9.	所得政策與所得分配	282
9.1	工資上升、成本與通脹	282
9.2	勞資利益衝突的幾種可能情況	286
9.3	五種所得政策及西方經驗	289
9.4	香港應採取以規劃為主的所得政策	291

9·5	所得分配	295
9·6	貧富懸殊加劇原因	301
9·7	安定繁榮還是貧富懸殊、社會不安	304
10.	香港的高通脹問題	309
10·1	立法局休會辯論通脹	311
10·2	施政報告再論通脹	317
10·3	三方合作抗通脹	322
11.	基本法經濟條文的政策規限：評估與展望	330
11·1	基本法經濟條文演變	332
11·2	政策性條文與憲法經濟學	340
11·3	基本法與 90 年代財政預算案	351
11·4	結語	365

緒 言

本港的社會及經濟在80年代有很大的變化與發展，在社會及政治方面，中英聯合聲明的簽署及基本法的制訂，以及本港政制逐步開放，從地方區議會到立法局的部分直選，改變了過去百年來的政治禁制，民主化的結果使港人更積極投入社會及經濟事務和參與政策的討論，決策過程的開放令政策更合理。在經濟方面，80年代香港已發展成世界一個重要金融中心，80年代中國的開放政策增加了中港經濟的互補互利，80年代後期港商紛紛把生產綫轉移至華南地區，令本港經濟結構轉向服務業。在勞工方面，移民日增，出生率下降，服務行業勞工密集，製造業職位減少，但工人轉業困難，遂造成十多萬工人失業或半失業而偏又需要輸入勞工的矛盾現象。在社會福利方面，政府制訂跨越90年代社會福利白皮書，以財政及目標來規限其發展。在經濟發展方面，港府以新機場及海港發展作為90年代香港經濟發展的基石。

這種新形勢的結果卻令人擔憂，80年代香港經濟的平均實質增長只得6.28%，遠低於70年代的7.74%；而到80

年代後期更形成低增長高通脹的困局。從1989年開始到1991年，平均經濟實質增長為3.26%，而同期的平均通脹率則高達10.63%。經濟增長動力放緩，反映本港經濟競爭力的下降及缺乏長遠的經濟發展策略，而通脹高企使低收入家庭的生活質素下降，這種由保守及短視的財政政策所造成的不良後果已在80年代後期浮現。港府在90年代全力投入興建新機場，雖然面對很多社會及經濟發展的挑戰，仍不改其保守的財政政策。從1992-1993年度預算案中可見港府更加重視財政收入的穩定，而不惜犧牲社會及經濟的穩定。

在評論港府的財經政策時，不能略去香港經濟學界的看法對財經決策的影響。60、70年代以兩間大學經濟學者為主的經濟學界，並不以香港情況作為研究重點。雖然亦有些論及香港經濟發展的文章及書刊，但多述本港經濟發展因素及過程，而較少論及港府政策。更確切的說，當時的經濟學者多贊同港府的財經政策，特別是積極不干預主義。80年代初中英兩國政府就香港前途展開會談後，香港學術界就開始了一個對香港社會各環節全面認識和研究的活動，香港經濟學界也參與這項工作。

80年代香港經濟學界仍以兩間大學經濟學者為主流，信奉市場機制為制訂政策的主導。從這種看法引申的政府經濟管理功能，就是愈少干預市場愈好，因此這些學者基本上贊同積極不干預主義，許多時更認為政府干預過多，因而提出要開放市場增加競爭（如減少或取消公用事業的專利），及減少政府在社會服務方面的津貼（如提出社會服務私營化）。這一學派認為這是維護及發展本港資本主義經濟的重要

政策或手段，因此積極地向社會人士推介其看法，更通過對大學入學試（即高級或高等程度考試）的課程綱要來影響中學生的看法，因此其觀點在香港的市場很大，而港府及工商界亦喜見這一學派為其低稅及市場主導的政策辯護。這一學派常以抽象的概念來解釋複雜的問題，亦不一定重視本港經濟的實況。而最大的缺點莫如過分相信市場，強調它在資源配置上的有效性，而忽略經濟政策對公平性和市民利益的影響，更忽略政府在制訂及推動長遠經濟發展策略的功能以及政府在所得分配所扮演的角色。

我一向認為港府的經濟管理角色與外國政府沒有基本上的分別，所不同者是港府並不需要面對由反對黨組織政府的威脅。在這種獨特政體下，港府並未受到選民壓力去公佈或完成其政綱。正因為如此，港府的財政政策易於偏重短期效果，並以效益為主，加上本港工會並無集體談判權，而保守的工資政策更令工人不易享受經濟發展成果。因此，我認為作為一個經濟學者，我們不應單只關心香港經濟的效益問題，更應特別關注本港的所得分配及經濟發展問題，因為市場只是一機制，無法考慮長短期問題，更不會關心貧富懸殊問題，這是我與本港主流經濟學派的最大分歧點。雖然這一觀點未受港府及主流經濟學派的重視，但是我提供了另類看法，讓市民有一較全面的認識，以作出合理的選擇。

事實上，社會各界常批評港府的財經政策，連工商界也不例外。雖然大部分工商界均認同積極不干預主義，並在財政司加強干預時高叫積極不干預主義已死，要求財政司不要管死。不過亦有部分有遠見的工商界領袖提出本港長遠的經

濟發展策略，例如以羅康瑞為首的香港經濟調查有限公司於1989年發表該公司聘請史丹福國際研究所負責研究的五點長遠經濟發展策略，其中大部分涉及港府財政政策，如資助技術訓練及研究發展以及成立經濟發展委員會。而後以羅康瑞為主席的工商專業聯會亦於1992年5月聘請博思管理顧問公司，進行《展望香港經濟十年路向》的研究，重點在加強香港與廣東省的聯繫及協調港商在南中國的投資。由此可見，這些研究亦建議港府採取更積極的財政政策。

任何財經政策對社會每一階層均有影響，因此政策的討論就不單只是一個實證的課題，而更是一個政治經濟學的問題。在後過渡期，港府的施政重點在切實執行新機場諒解備忘錄的承諾，盡快於1997年6月30日前完成新機場十項核心工程及預留250億財政儲備給特區政府。這涉及巨額財政開支，需要有足夠的財政資源去應付。因此本書的重點放在討論港府的各種稅收來源，其中以稅收最為重要，除介紹基本稅制外，尚討論稅制檢討及各種改革方案。此外，亦詳細討論財政儲備、公債和收費政策。在開支方面，本書只討論社會服務開支對民生福利的影響，以及公營部門改革對財政政策的影響。指導財政政策的是港府的理財哲學，所以本書討論積極不干預主義，亦討論基本法經濟章節政策性條文的影響。近期困擾香港的高通脹及工資增長問題，與港府的財政政策有一定的關係，本書亦深入討論。

一切政策均有其歷史發展過程，因此本書各章均盡量縷介本港財政之歷史發展，並根據最新的統計及財政資料，特別是1992~1993年預算案，來討論後過渡期港府的公共財