

香港  
經濟  
與  
管理

XIANG  
GANG  
JING  
JI YU  
GUAN  
LI

7.658

中共深圳市委政策研究室編  
海天出版社出版

责任编辑 宋 城  
装帧设计 陈敏宜

书 名 香港经济与管理  
编(著)者 中共深圳市委政策研究室  
出版者 海天出版社  
发行者 海天出版社(新华书店经销)  
印刷者 广东第二新华印刷厂  
版 次 1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷  
开 本 850×1168 1/32  
印 张 7.625  
印 数 3500册  
ISBN 7—80542—225—7/F·42  
定 价 3.9元

## 编者的话

香港是个自然资源贫乏、人口密度甚高的“自由港”，现在已经发展成为国际性的金融中心、贸易中心、航运中心、信息中心和旅游中心，是亚太区制成品加工的重要基地之一，其发展经验和政府对经济管理的一些做法，已引起人们广泛的兴趣。

深圳经济特区从创办之日起，就在发展深港两地经济合作关系的过程中，在研究的基础上有选择地借鉴香港的有益经验。我们政策研究室曾多次组织或派人赴港作专题考察，先后写成一批考察报告。这些材料对于特区建设的组织领导者和实践者加深对香港的认识乃至吸取其中有益的经验，无疑是起到一定作用的。

现在，我们特意选择其中一些考察研究材料汇编成册，内容包括香港政府的管理体制、香港的房地产业、香港的金融业、香港的制造业与工商组织、香港的市政建设等等，以期能对关心香港的读者提供一点资料和交流一些看法。

由于水平所限，加之时间仓促，书中难免有不少错漏之处，敬希广大读者不吝赐教。

# 目 录

## 一、香港政府的管理体制

- (一) 香港政府管理经济的特点..... ( 1 )
- (二) 香港政府的决策系统..... ( 6 )
- (三) 香港政府的咨询系统..... ( 13 )
- (四) 香港政府的执行系统..... ( 22 )
- (五) 香港政府的监督系统..... ( 33 )
- (六) 香港政府的服务系统..... ( 42 )
- (七) 香港的政务官制度..... ( 48 )

## 二、香港的房地产业

- (一) 香港的土地政策与土地管理..... ( 51 )
- (二) 香港政府房地产业的管理架构..... ( 56 )
- (三) 香港的公屋政策..... ( 62 )
- (四) 香港政府解决公务员住房问题的若干政策... ( 68 )
- (五) 银行在香港房地产业发展中的作用..... ( 70 )
- (六) 香港的公共屋邨..... ( 74 )

## 三、香港的金融业

- (一) 香港政府对银行业的管理..... ( 79 )
- (二) 香港的货币管理机构、制度和政策..... ( 82 )
- (三) 关于香港中资银行企业化经营管理的考察报告..... ( 88 )
- (四) 中银集团的经营管理情况..... ( 99 )
- (五) 香港东亚银行经营管理的特点..... (104)
- (六) 国际商业信贷银行简介..... (108)
- (七) 国营银行企业化以后的信息工作..... (111)

- (八) 香港的股票市场.....(117)
- (九) 关于香港期货贸易问题.....(128)
- (十) 香港租赁业大有发展前途.....(137)
- (十一) 香港联合交易所简介.....(140)
- (十二) 恒生指数期货及其主要作用.....(144)

#### 四、香港的制造业与工商组织

- (一) 战后香港制造业的发展.....(147)
- (二) 香港工业的升级转型与深圳的对策.....(154)
- (三) 香港股份公司的性质、权力结构及董事的委任  
与职责.....(163)
- (四) 香港股份公司董事会若干问题的调查.....(169)
- (五) 香港的股份有限公司.....(177)
- (六) 香港的行业协会.....(183)

#### 五、香港的市政建设

- (一) 香港的市内交通.....(190)
- (二) 香港的市政管理.....(197)
- (三) 香港城市道路管理的基本做法.....(201)
- (四) 香港的环境保护工作.....(205)
- (五) 香港如何解决城市垃圾问题.....(210)
- (六) 香港城市公厕的管理与更新.....(211)

#### 六、其他

- (一) 香港的社会保障制度.....(214)
- (二) 谈谈香港的劳资关系.....(222)
- (三) 香港职业教育的体系及其特点.....(226)
- (四) 香港的会计审计制度与深圳特区的改革.....(231)

# 一、香港政府的管理体制

## (一) 香港政府管理经济的特点

战后香港经济之所以取得令人瞩目的发展，除了战争（中国大陆的解放战争、朝鲜战争和印支战争）给予的特殊影响和中国大陆鼎力支援的特殊条件之外，香港政府所采用的管理经济的一整套方针、政策、方式、方法，也起到了有效的作用。概而言之，香港政府对经济的管理有如下四个基本特点：

### 1. 经济管理的高度集权

按照英国的法制，英皇是香港的最高统治者，香港总督是英皇在香港的全权代表，根据《英皇制诰》和《皇室训令》，总督是香港政府的最高首长，兼陆海空三军司令，是行政立法两局的当然主席，主持两局的会议，独揽香港军事、行政和经济大权。所谓香港经济管理的高度集权，集中表现于：第一，作为英女皇的全权代表，香港总督在维护英国权益的前提下，统管香港的一切经济活动，香港政府的所有经济管理部门，都向总督负责；第二，总督具有最高的经济决策权。香港是远离英国本土的“殖民地”——自由港，一切涉及香港经济的政策法规，都由香港政府自己制订。“只有总督有权向行政局提出议案”（《皇室训令》第十三条），“立法局通过之议案，须呈交总督审阅，总督有权批准或否决之”（《英皇制诰》第10条）；第三，香港总督还具有最高的经济监督权。香港政府特设监督港府财

政的重要部门——核数署，这个署由总督直接领导；专责监督公务人员经济活动的“廉政公署”（全称为总督特派廉政专员公署）也不属任何政府部门而直属总督。

## 2. 有一套完善的、健全的、高效率的经济管理机构

香港的现行政制，以港督、行政局和立法局为基础。行政立法两局是港督决定政策的咨询机构。通常说的香港政府，实际上是布政司署。布政司署下属16个科，16个科又分管59个署（处、局）。从管理经济的角度看，香港政府的机构，大体上可以概括为五大系统：

一是决策关统。这是香港政府的首脑部位，从总督、行政局、立法局到布政司署的科，构成一个庞大的高层决策体系。其中财政、工商、经济、金融事务4个科，是主管经济决策的科。财政科由副财政司主持，主要负责编制财政预算，控制各部门的开支；工商科主要负责制订香港工商业政策；金融事务科负责制订银行、货币、外汇管理等政策；经济科则负责渔农、矿产、地铁、水陆空交通的策划与计划。据了解，香港政府的科类似我们的部委办，但职能是只管调查究研、出主意定政策，不管具体的行政事务。

二是咨询系统。香港的咨询机构分为政府决策咨询服务（官办）和为社会服务两大类，形成一个庞大的咨询网络。如行政局，它的主要职能就是为港督进行决策咨询服务的。这个局的非官守议员，全部是香港财政、金融、工商、法律界的专家学者和社会名流。根据英国皇室训令，凡制订重大政策，总督均须咨询行政局。又如市政局，有建设工程、环境卫生、街市商贩事务、文娱康乐、文化设施，图书馆、博物馆、财政财务等13个委员会，主要的任务是围绕香港市政建设方面的决策开展咨询。财政司下属的各科，也设置了若干个咨询委员会。这些咨询委员会，有些是法定组织，成员由政府委任，活动经

费由政府拨给；有些是社会性的智囊组织，成员主要来自社会上的专家学者或社会名流，只为某一项决策提供意见，不具有行政权力。

三是执行系统。香港政府（布政司署）分为上、中、下三层。上层为司署，是布政司、财政司、政治顾问等核心人物的办事机关。中层为科，主要任务是协助布政司、财政司制订计划和决定政策。下层为署（处、局），是执行政策、计划的办事机构。目前，香港政府的执行机构有59个署（处、局），分属布政司署的各科管辖。例如，工商科下属有工业署、贸易署和海关3个执行部门；金融事务科下属有银行监理处和证券监理处2个署级单位；财政科下属有物料供应署、库务署、税务局、差饷物业估价署4个部门，等等。

四个监督系统。香港政府机构中，有一些部门是专施监督职责的。如在立法局下面设置了财务委员会和政府帐目委员会。财务委员会主要监督每年度的财政预算案。政府帐目委员会，其首要任务是确保财政开支的专款专用，所有支出均有所值，使政府在财务管理上严正不苟。香港政府的监督机构中，有一个重要的部门叫核数署，编制属布政司署，直接由总督管辖。核数署的任务是负责审核所有政府帐目，检查各类受政府补助机构的财政状况。确保政府的财政及会计帐项准确妥当。此外，还设置有总督特派廉政专员公署（简称廉政公署），它不受任何政府部门管辖而直属港督领导，其主要任务是反贪污、反行贿赂。

五是务服系统。香港政府的各个部门，都具有为社会服务的职能。例如各决策科都要制订明确的经济法律，改善投资环境，提供咨询服务等等。此外，香港政府还设置了一些半官方的或民间的法定服务机构，为香港的经济运转服务。例如：生产力促进中心、贸易发展局、中华总商会、工业总会、消费者委员会、工业村公司等等。香港工业总会的宗旨就是促进与保障香港工业利益。它不仅可以通过该会的设计及包装中心、香



港标准及检定中心，督办“香港标准产品标签计划”和颁发产地来源证书等，为香港工业服务，而且通过多项活动，介绍新的生产技术，促进产品设计，以奖学金或研究补助金方式，安排香港人士赴海外考察或深造，提供各种经济信息，促进香港工业于发展。

### 3. 实行积极不干预政策

香港政府的积极不干预政策，是它制订一切经济政策的指导原则和基础。

不干预的意思是指18世纪亚当·斯密在古典经济学中提出自由发展资本主义经济，反对经济干涉的理论和政策。

香港政府的不干预政策，一方面和英国的发展历史有关。英国政府在19世纪前半期就开始实行不干预政策。1800年以后，英国政府就不再试图对工资、劳动人口的流动、产品质量、组织工会、技术输出等事情进行管制，而且也不再限制利率了。另一方面具有香港政府自己的特点。香港是开放型经济，本身市场狭小，所需工业原料、半制成品、设备和居民所需的大部分用品都得进口。产品90%靠外销，对国际市场依赖性很大。香港政府虽然采取了一些措施抵消外来影响，但收效不大。因此，形成了一种看法，认为经济资源的分配最好取决于市场力量的调节，而政府不要向工商业者提出他们应该干些什么或不应该干些什么。到70年代，当时的布政司夏鼎基认为，政府应该在某些情况下相应作出干预行动，并将此称为积极不干预政策，以区别于完全不干预政策。所谓积极的干预，即不是完全不干预，采取放任自流的消极态度，而是在经济发生不协调现象时政府要加以必要的干预。

香港政府和管理经济活动中采取积极不干预政策，大体有三种情况：

一是完全不干预。二次大战以来，香港进出口完全自由，

有形贸易除烟、酒、汽油、甲醇之外，其他商品均免征关税。各种贸易手续简便，资金调动自由。无形贸易，包括旅游、航运、空运，外国人使用港口、机场以及消费保险等也没有管制。金融业务则有外汇自由，资金进出自由，港币兑换自由。

二是完全干预，如土地方面，香港政府采取完全的干预。土地的供应、拍卖方式、拍卖数量、拍卖时间，都由他们安排，根本没有自由可言。

三是干预与不干预交替使用。在货币金融方面，对外不干预，对内则干预。如港币发行，就受到外汇基金条例管制，只由汇丰、渣打两家英资银行发行港币。另一方面，港币流通自由，信贷没有限制，直到1978—1979年因信贷膨胀严重，香港政府才采取积极的干预措施。

由此可见，贯穿于香港经济全局的，是干预与不干预相结合，以不干预为主。根据不干预原则制定的一系列经济政策，如外汇自由、贸易自由、港币制度、低税率等在香港都是行之有效的。

#### 4. 以法律手段来管理经济

香港政府在统治香港100多年间，逐步形成了一套完整的法律制度，其管理经济的政策都是通过法律形式去贯彻实施的。

一方面，政府机构的职权、办事程序均由法律规定。从港督到各种机构的设置和职能，均有法律依据，各自在法律规定的范围内行使权力，履行职责。如在《英皇制诰》上，对港督在立法、土地处理、法官及公职人员的任命、赦免令、最高法院及地方法官的任期等方面的权力都有明确的规定。又如《市政局条例》，具体规定了港督对市政局行使的权力有：委任半数议员及秘书、向市政局发布执行职务的指示、审查市政建设预算工程计划和年度财务结算、授权市政局管理及控制政府收回的物业、处理市政局与公职人员之间的任何纷争等。在规定的上

述权力的同时，也规定了行使权力的要求或条件。如规定港督在向市政局发布执行职务指示或纠正市政局未能执法的错误时，须先征询市政局意见等等。另一方面，香港管理经济的法律相当齐全，基本上达到各种经济活动都有立法。如税收方面的立法，除管税收的《税务条例》外，还分别制定各个税种条例，如《差饷税条例》、《所得税条例》、《印花税条例》等等。金融方面的立法，有《银行业务条例》、《接受存款公司条例》、《外汇基金条例》、《票据条例》、《放债人条例》、《上海汇丰银行条例》、《渣打银行条例》等。商品管理方面的立法，有《商品交易条例》、《商品说明条例》、《商标条例》等。房产方面的立法，有《房屋条例》、《业主与租客条例》、《多层大厦条例》等。

条例本身已相当具体，而许多条例还有实施细则（香港称之为附属法例），如情况发生变化、出现新的问题时，能做到及时修订或制定新条例。

（殷实）

## （二）香港政府的决策系统

香港的现行政制带有很大的特殊性。因为香港是英国的殖民地，不是一个独立国家，所以香港政府是一个宗主国中央管辖的地方政府，它没有外交、国防权，只有行政事务的管理权。这个管理权是通过英国的一些法律授予的。通过宗主国中央委派行政长官和委任官员、议员来管理。就是说，香港的统治权力来源于宗主国的授予，通过《英皇制诰》和《皇室训令》规定了香港政府的组织形式、总督的职权范围等。规定宗主国对香港的法律拥有最高决定权，香港终审权是在伦敦。明确了这个前

提，我们来考察香港政府的政治架构，它的决策系统，就能够掌握其固有的特点。

## 1. 总督

香港的政制是从所有英国海外殖民地所采用的基本模式发展而成的。香港总督是香港政府中地位最高的人物，由英女皇任命，是英女皇委以全权统治香港的人物。总督的任期通常第1次为5年，任满可以连任。现任香港总督卫奕信是第27任总督。

总督是英女皇在香港的代表，具有指导香港政务的最高权力，又是香港名义上的三军总司令。总督以政府首长的身分，主持行政局和立法局的会议。香港总督的权力来源于英国政府的宪制性文件，即英女皇会同枢密院颁布的敕令、《英皇制诰》和《皇室训令》。

### (1) 总督的权力。

根据上述宪制性文件的规定，香港总督拥有以下几个方面的权力：

①立法方面的权力。总督系香港法律的制定者。《英皇制诰》第七条规定：“总督经立法局之磋商与同意，得制定法律，以保持本殖民地的一个和平、秩序与良好的政府。”总督在立法方面的权力，具体表现在两个方面：一是总督本身系立法局议员，可投一票。当投票发现双方票数相等的局面时，总督又可以立法局主席的身分，另投一决定票。二是立法局所通过的法案必须由总督签署，才能生效。总督有权加以否决，但必须向英国当局陈述理由。

除了立法局立法外，每一种条例的实施，常有实施细则，称为法规或法例。它们是由总督会同行政局制定的，总督在这些法规或法例的制定中也有相当大的影响力。

②外交方面的权力。香港是英国的殖民地，其外交大权掌握在宗主国手中。由于香港是世界上重要的国际贸易中心，

与各国密切的经济贸易关系，故英国授权香港以地区身分对外从事经济方面的谈判、参加有关国际性组织或协定，而总督拥有这方面的最后决策权。

③司法方面的权力。总督提出关于按察司与重要法官的名单，由英国当局任命。总督会同行政局有行使特赦减刑的权力，如对死刑的赦免等。

④人事方面的权力。行政、立法两局非官守议员以及政府各部门首长均由总督提名，由英国任命。事实上，英国素来接受总督的提名，故英国的任命，只是法定程序罢了。此外，香港政府的高级官员都由总督委任。

⑤政策方面的权力。根据宪制性文件规定，除紧急事项以外，凡是有关香港市政建设和经济发展的重要政策和措施，总督都要提出在行政局讨论，征询行政局成员的意见。在政策的制定上总督是最后的决定者，处于十分重要的地位。行政局的议程是由总督确定的，行政局议员只能讨论总督提交讨论的事项。若总督与行政局意见出现分歧时，以总督的意见为准，但须呈报英国当局，并陈述理由。

## （2）总督权力的限制。

香港总督的权力很大，但受到宪法上的限制。

宪法上的限制有5个方面：

①国防与外交上的限制。总督只有治理香港的权力，即内政方面的权力。国防与外交权力乃操诸宗主国。总督不能代表香港与外国签署政治上的条约。总督虽为名义上的三军总司令，但真正的指挥权在英国国防部。

②立法上的限制。首先，英女皇会同枢密院可以取消香港法规。其次，英女皇会同枢密院、英国国会可以替香港立法。最后，关于军队纪律、货币发行、离婚等10多项重要法案，总督必须取得英国的同意后方能签署。

③司法上的限制。总督虽是法律的制定者，但法律一经制定，总督同样要遵守。总督不能干预司法审判、调查、起诉及

执行法律。

④政策上的限制。在制定政策方针时，总督必须与行政局共同磋商，兼听正反各种意见，才作出决定。

⑤人事上的限制。政府部门首长、两局非官守议员虽由总督提名，但英国当局持有否决权。总督只能任命政府部门首长，却没有辞退的权力。总督委任高级官员，必须尊重銓叙委员会的推荐。对于法官的任免，总督也须遵照特别委员会的意见。

## 2. 行政局

行政局是香港政府的带决策性的咨询机构，类似西方政制下的内阁。根据宪制性文件的规定，政府一切重要政策与措施，以及立法的提案，总督必须提交行政局讨论。应当指出的是，行政局虽为政府最高咨询机构，但真正决策人是总督，其他成员只是提供政策性意见，起智囊的作用。事实上，行政局的议案很少付诸表决，在讨论过程中总督总是寻求较为一致的意见。

行政局由14名议员组成，总督为当然主席，但本身并非议员。议员可分为三类：

(1) 当然官守议员，共4名，即布政司、财政司、英军司令、律政司。

(2) 提名的官守议员，通常为政府部门首长，共1名，即政务司。

(3) 提名的非官守议员，通常为社会知名人士，共9名。非官守议员由总督推荐，英国当局任命。

官守议员任期不定。非官守议员任期可长达5年。自1986年10月起，不再使用非官守议员的名称，一律称议员。

行政局每周二上午开会，会议系闭门的，会议记录也不对外公开。但总督会同行政局的大部分决定会向市民公布。

### 3. 香港政府的核心人物

在香港总督作出某一方面的决定之前，往往需要咨询几位重要人物，象布政司、财政司、律政司、政治顾问、英军总司令等，这些人构成港督的主要顾问，掌握着行政督理决策权。

(1) 布政司。布政司是香港政府的第二号人物，是总督的首席政策顾问，也是香港政府的行政首长和最高发言人。换句话说，布政司是政府内部的行政总长，统管所有公务员。其职责为制定及执行各项政策，使施政得宜。布政司在决策方面具有重大影响力，政府各部门及各科首长向总督请求的文件，大都由布政司转达。按照惯例，有权直接觐见总督、面商政务的只有3名官员：布政司、财政司及律政司。

布政司的直接属员不多，他主要是以布政司署首长身分发出训示。布政司署是政府中央机构，其成员有主决策各科的司级官员及其属下工作人员。自1902年以来，布政司在总督离港期间，即出任署理总督。布政司是行政局和立法局首席当然官守议员，也是立法局财务委员会主席。

(2) 财政司，财政司为政府第三号人物，直接对总督负责，主要职责是制订财政经济政策，全权管理香港的外汇储备金，并在副财政司、经济司、金融事务司和工商司协助下，全面监督财经工作，监察政府内财政科、金融事务科、工商科及经济科的工作。财政司是行政司和立法局的当然官守议员、立法局财务委员会的成员、财务委员会属下工务小组委员会主席。财政司负责每年向立法局提交政府的收支预算案，以立法局官守议员的身分，每年发表演辞，概述政府的预算案提议，并动议通过拨款法案，使每年预算案中各项支出提议在法律上生效。此外，财政司还负责执行多项行政职务，如厘定某些收费及酬金的标准，审核多个信托基金和法定团体的帐目等。

(3) 律政司。律政司为行政局和立法局当然官守议员，

是香港政府的首席法律顾问。他还担任香港法律改革委员会主席、司法人员叙用委员会委员、廉政公署事宜投诉委员会及审查贪污举报咨询委员会委员、两局非官守议员警方投诉事宜常务小组成员。律政司负责为各政府机关提供所需的法律指导，由政府提出或由他人控告政府的一切诉讼，均由律政司代表政府进行处理。律政司负责香港的一切检控事宜，负责执行大部分检控工作以及草拟所需的一切法例，有权决定应否对任何一宗案件提出检控。他还是香港大律师公会的名义首脑。

(4) 政治顾问。政治顾问是英国外交部的高层人员，借调在香港政府任职，负责就香港对外关系的政治问题向香港政府提供意见。政治顾问办事处是香港政府与外国政府驻港代表沟通的主要途径。在中英双方进行有关香港前途问题的谈判期间，该办事处曾提供协助。中英签署联合声明以来，则致力于实施联合声明的工作。政治顾问办事处还协调一些日常事务，如促进港府各部门与广东省的联络，协助双方在各个工作范畴建立合作关系，包括人民入境、海关、邮递、电讯、交通、环境保护及开设新的边境检查站等。

#### 4. 决策科

香港政府的行政组织，由各科及部门构成。布政司署由各科组成，每科均由司级首长主管。目前主决策的有12个科，分别简介如下：

(1) 行政科。由行政司主持，行政科属下现有6个小组，负责监管选举事务、港英联络、新闻、公关、广播、影视娱乐的监管事宜。还负责政府一般行政管理事务，如政府档案处理、文件与书籍印刷、政府实验室与车辆等，处理布政司署日常事务。

(2) 政务科。由政务司主持，负责统辖政务总署，监管地方政制，辖下有港九政务署及新界政务署。



(3) 保安科。由保安司主持，负责有关外部安全、内部治安、突发事件、人民入境事务、惩教、消防、禁止毒品等方面的政策与计划。

(4) 房屋科。由房屋司主持，负责有关房屋、徙置、分层工厂、租金管制、新市镇服务工作等方面的政策与计划。

(5) 运输科。由运输司主持，负责车辆登记、运输专利权、交通服务、铁路、地下铁路等事务，制订有关交通的政策与计划。

(6) 地政工务科。由地政工务司主持，负责有关田土事务、土地开发与分配、城市设计、道路发展等方面的政策与计划。

(7) 经济科。由经济司主持，负责有关工商业、渔农牧矿业、公用事业、证券交易、民航及航运业的政策与计划。

(8) 卫生福利科。由卫生福利司主持，负责医疗及卫生服务、社会福利、环境保护等方面的政策与计划。

(9) 工商科。由工商司主持，负责有关工业发展、对外贸易和海关方面的政策与计划，管理香港政府驻纽约、三藩市、华盛顿、布鲁塞尔、日内瓦等5个海外办事处。

(10) 金融事务科。由金融事务司主持，负责货币、银行、外汇、证券交易等方面的政策，并管理政府盈余及其他准备金等。

(11) 教育统筹科。由教育统筹司主持，负责所有程度及种类的教育、康复及劳工等方面的政策与计划。

(12) 文康市政科。由文康市政司主持，与市政局及区域议局保持密切的联系，负责市政、环境卫生、郊野公园、古物古迹、文化、康乐服务等方面的政策与计划。

举例来说，有关土地政策问题由地政工务科草拟意见，然后交“土地发展政策委员会”研究及通过。该委员会由布政司任主席，成员包括地政工务司、房屋司、经济司、工商司、政务司及1名非官守议员，其职责是审核及决定土地政策。然后，